

PROGRAMMA SAMEN TEGEN ARMOEDE TUSSENEVALUATIE

**KLANT
AUTEUR(S)
DATUM
KENMERK
VERSIE**

Gemeente Dordrecht
Nienke Bilo, Bart Geurts, Wouter Oosterom
10 december 2021
NB/jve/002747
Definitief

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Achtergrond en aanleiding	3
1.2	Opdrachtomschrijving	3
1.3	Aanpak	3
1.4	Leeswijzer	3
2	De opbouw en doelstellingen van het programma	5
2.1	Een reconstructie van de beleidslogica	5
2.2	Van programma tot resultaat	7
3	Activiteiten Programma samen tegen armoede	10
3.1	De context en voortgang van activiteiten beïnvloeden de mate waarin resultaat te verwachten is	10
3.2	Voortgang en resultaten kernactiviteiten	11
3.3	Voortgang en resultaten overige activiteiten	15
3.4	Belangrijkste resultaten van de activiteiten	18
4	Het doelbereik van het Programma samen tegen armoede	20
4.1	Met het Programma samen tegen armoede heeft de gemeente een goede basis voor de preventie en aanpak van schulden en armoede	20
4.2	De verbeterde samenwerking tussen betrokken organisaties en een verhoogde bewustwording vormen randvoorwaarden voor toekomstig succes	20
4.3	De effecten van de verschillende activiteiten blijven, mede door de coronapandemie, achter op de verwachtingen en het lukt nog onvoldoende om effecten meetbaar en inzichtelijk te maken	21
4.4	Ketenpartners willen verder op de ingeslagen weg, maar zien ook onbenut potentieel in het bereik van inwoners	23
4.5	Goed ingerichte monitoring is van belang om met cijfermatige inzichten tegemoet te komen aan de informatiebehoefte van bestuurders en projectleiders	24

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

In januari 2018 heeft gemeente Dordrecht het Programma 'samen tegen armoede' opgestart, met als ambitie: 'Dordrecht schuldenvrij en zo min als mogelijk armoede'. Binnen dit programma zijn de afgelopen jaren meerdere activiteiten opgestart en ontwikkeld, waarbij de gemeente op basis van verwachte impact, kosten en betrokken stakeholders onderscheid maakt tussen *activiteiten* en *kernactiviteiten*. Om structuur aan te brengen in (de monitoring van) het programma is eind 2018 en begin 2019 een Monitorings- en Evaluatieontwerp (M&E-ontwerp) opgesteld, met onder andere een (beleids-)doelenboom, kernactiviteitenplannen en afwegingskaders voor nieuwe activiteiten.

In 2022 loopt het programma af. Gemeente Dordrecht heeft de afgelopen jaren veel tijd en energie in het programma gestoken en wil evalueren wat het programma heeft opgeleverd en welke resultaten (zowel kwalitatief als kwantitatief) zijn behaald. De evaluatie is input voor verantwoording aan de Raad. Ook dient de evaluatie inzichtelijk te maken wat vervolgstappen voor het programma kunnen zijn en welke activiteiten kansrijk zijn om voort te zetten in een volgende raadsperiode en in een vervolg op het huidige programma.

1.2 Opdrachtomschrijving

De gemeente Dordrecht heeft Significant Public gevraagd deze evaluatie uit te voeren. Op basis van de gevoerde gesprekken omschrijven wij de opdracht als volgt:

- a. Kom op basis van het eerder opgestelde M&E-ontwerp tot een evaluatierapport van het Programma samen tegen armoede over de periode 2018 - 2021;

- b. Doel is om inzichtelijk te maken waar de gemeente staat op de verschillende beleidsdoelen en om aannemelijk te maken welke activiteiten in welke mate bijdragen (of hebben bijgedragen) aan het behalen van deze beleidsdoelen en de onderliggende sturingsdoelen;
- c. Neem hierbij de eerder opgestelde en bijgewerkte doelenboom als uitgangspunt, waarbij voor de evaluatie gebruik kan worden gemaakt van de evaluaties op (kern)activiteitsniveau.

1.3 Aanpak

Voor de uitvoering van de evaluatie hebben wij gekozen voor een combinatie van documentenstudie en groepsgesprekken. Om inzicht te krijgen in de doelstellingen, voortgang en resultaten van de verschillende activiteiten hebben we bestaande documentatie en evaluaties van individuele activiteiten bestudeerd en een uitvraag per activiteit gedaan met een door ons opgesteld evaluatieformulier. Hiernaast hebben we de opbrengsten van het programma als geheel besproken met de gemeente en uitvoeringpartners tijdens een benen-op-tafeloverleg (BOT) en met de projectleiders van de kernactiviteiten.

Omdat de vraag is om inzichtelijk te maken wat de resultaten van het programma zijn, uitgaande van het M&E-ontwerp en de doelenboom, werken we met een zogeheten *theory of change*, ofwel beleidslogica. Hierin worden de verschillende doelstellingen en activiteiten samengebracht en wordt de verwachte bijdragen aan de ambitie 'Dordrecht schuldenvrij en zo min als mogelijk armoede' concreet gemaakt.

1.4 Leeswijzer

We beginnen in hoofdstuk 2 met een reconstructie van het Programma samen tegen armoede en de *theory of change* (beleidslogica) die daarachter zit. In hoofdstuk 3

geven we een overzicht van de doelstellingen, voortgang en reeds behaalde resultaten van de individuele activiteiten. Hoofdstuk 4 is vervolgens de synthese van de uitkomsten van de verschillende onderdelen van de evaluatie. We kijken in dit hoofdstuk verder dan de directe resultaten van activiteiten en focussen op het beantwoorden van de vraag waar de gemeente staat op de verschillende beleidsdoelen.

2 De opbouw en doelstellingen van het programma

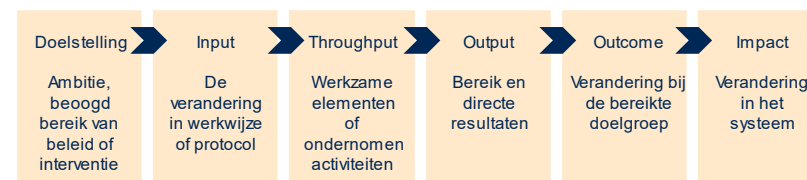
In dit hoofdstuk werken we het Programma samen tegen armoede uit aan de hand van de doelenboom van het programma. We reconstrueren op basis hiervan de *theory of change*. Met behulp hiervan werken we stapsgewijs uit hoe de activiteiten binnen het programma beogen bij te dragen aan de doelstellingen. Dit is de basis waarop we de voortgang van het doelbereik en resultaten van het programma in beeld brengen. In de volgende hoofdstukken kijken we naar de mate waarin de uitgewerkte stappen ook in de praktijk optreden of naar verwachting zullen gaan optreden.

2.1 Een reconstructie van de beleidslogica

Belangrijk voor de evaluatie van het Programma samen tegen armoede is een goed begrip van de relatie tussen de activiteiten van het programma en de ambitie '**Dordrecht schuldenvrij en zo min mogelijk armoede**'. Hoe de activiteiten binnen het programma bijdragen aan de programmadoelstelling kan uitgewerkt worden met behulp van de *theory of change*, in het Nederlands vaak beleidslogica genoemd. In de beleidslogica wordt expliciet gemaakt hoe activiteiten beogen een gesteld doel te halen of hieraan bij te dragen. Dit wordt in verschillende stappen uiteengezet.

In figuur 1 zijn de verschillende stappen uit de beleidslogica schematisch weergegeven. Dit maakt inzichtelijk hoe de theorie de beoogde werking van een interventie concretiseert. Er is een ambitie (de doelstelling). Om deze ambitie te realiseren is een interventie nodig (input). Dit kan een nieuwe werkwijze zijn of een verandering in een bestaande werkwijze. Dit kan door invoering van instrumenten of het ondernemen van activiteiten (throughput). Het beoogde gevolg is een direct (ander) resultaat (output), die op grotere schaal leidt tot een verandering bij de doelgroep van de interventie (outcome). In de loop van de tijd zal dit doorwerken in het systeem waarbinnen de doelgroep zich bevindt (impact). Deze impact is de

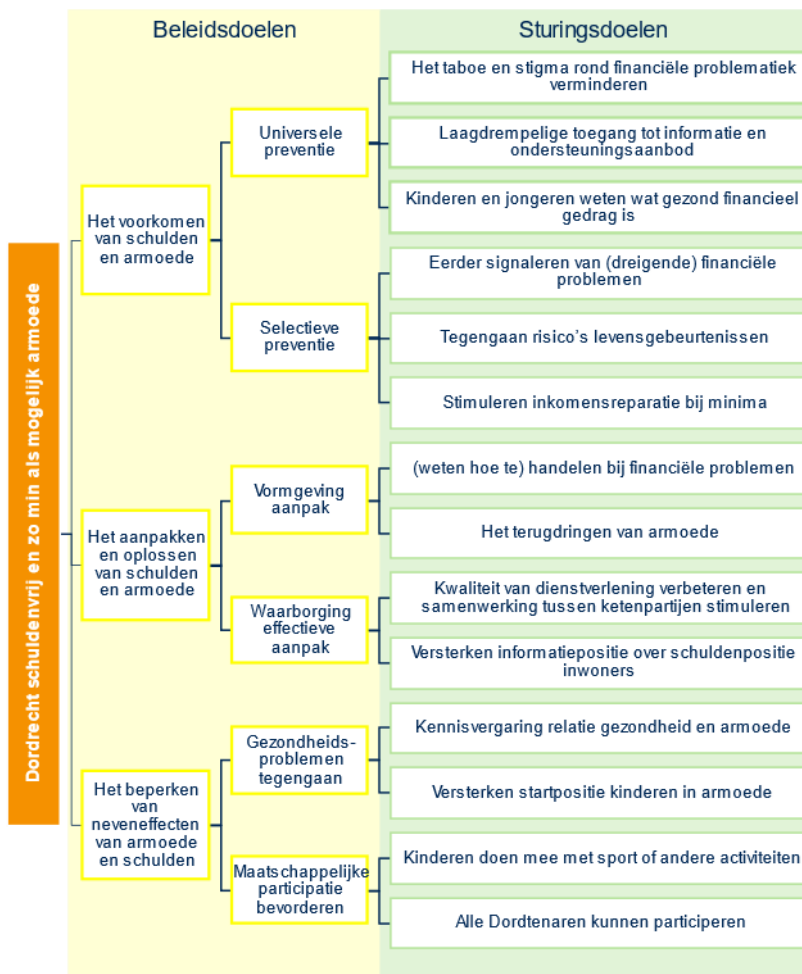
concrete uitwerking van de ambitie, een zichtbare verandering binnen het systeem waar de interventie op gericht is.



Figuur 1. Schematische weergave van de beleidslogica

In de ideale situatie resulteert een interventie via de verschillende stappen in de beoogde impact. Wanneer het gaat om veranderingen in een systeem (de impact), zoals bijvoorbeeld een gemeente, kan het jaren duren voordat de resultaten van een interventie binnen de gemeente zichtbaar worden. De throughput en output van een interventie zijn naar verwachting vaak op korte termijn al zichtbaar. Het kan echter zo zijn dat een interventie weinig resultaat oplevert. De praktijk leert namelijk dat bijvoorbeeld door externe factoren er in de verschillende stappen knelpunten kunnen optreden waardoor de beoogde werking in de praktijk stopt. Dit kan op elk punt zijn, van de uitvoering van de activiteiten die anders loopt tot het uitblijven van resultaten. Het kan ook zijn dat er verkeerde aannames zijn over de werking van een interventie, wat resulteert in bijvoorbeeld een beperkte vertaling van de verandering binnen de doelgroep naar het systeem. Tegelijkertijd kan de (beoogde) impact ook optreden door een andere factor dan de input van de interventie.

Ondanks de beperkingen van het werken met een beleidslogica, helpt de reconstructie ervan inzichtelijk te maken wat verwacht wordt van een interventie. Dit maakt het vervolgens mogelijk om de werking van een interventie te toetsen en op de onderliggende aannames te reflecteren. Hieronder werken we de verschillende stappen van de beleidslogica beknopt uit voor het programma.



Figuur 2. Doelenboom van het Programma samen tegen armoede, zoals opgenomen in het M&E-ontwerp van het programma

¹ Significant Public (2019). *M&E-ontwerp Programma samen tegen armoede 2018 - 2022*.

2.1.1 Doelstellingen van het Programma samen tegen armoede



Het Programma samen tegen armoede is erop gericht schulden en armoede binnen de gemeente zoveel als mogelijk terug te dringen. Het programma richt zich daarbij enerzijds op de 'voorkant', op het eerder signaleren en voorkomen van een problematische financiële situatie. Anderzijds richt het programma zich op het aanpakken en oplossen van schulden en armoede en het beperken van de neveneffecten hiervan. De nadruk ligt hierbij op preventie, eerdere signalering en snel en adequaat handelen bij (dreigende) financiële problemen. In 2019 is een doelenboom opgesteld¹ waarin de doelstellingen voor het programma zijn uitgewerkt (zie figuur 2). Hierin is een onderscheid gemaakt tussen beleidsdoelen en sturingsdoelen. De doelenboom bevat ook de onderliggende activiteiten per sturingsdoel. Voor de leesbaarheid zijn deze in figuur 2 achterwege gelaten. De volgende paragraaf gaat verder in op de activiteiten.

2.1.2 De input en werkzame elementen van het Programma samen tegen armoede



Het Programma samen tegen armoede is opgezet om de ambitie 'Dordrecht schuldenvrij en zo min als mogelijk armoede' te realiseren. Dit is de input. De activiteiten binnen het programma zijn vervolgens de throughput: de werkzame elementen die moeten gaan zorgen voor resultaat en verandering. In figuur 3 zijn de programmaliijnen en activiteiten van het programma weergegeven. Het programma bestaat uit vier programmaliijnen en 12 activiteiten. Binnen het programma zijn vier activiteiten aangewezen als kernactiviteiten. Dit zijn Vroeg Eropaf, de Ketenaanpak, Schouders onder Stress en de Dordtpas/Leergeld. Deze activiteiten zijn geselecteerd als kernactiviteiten vanwege hun plaats binnen het programma op basis van²:

² Significant Public (2019). *M&E-ontwerp Programma samen tegen armoede 2018 - 2022*.

- a. De verwachte impact;
- b. De kosten die met de activiteit gemoeid zijn;
- c. De betrokkenheid van verschillende stakeholders.

Programmaliijn 1: Schulden	Programmaliijn 2: Kinderen
1. Vroeg eropaf	8. Schouders onder Stress (SOS)
2. Ketenaanpak schulden	9. Project Kinderopvang
3. Geldenzo Dordt	Programmaliijn 3: Werkende armen
4. Geldfit	
5. Impuls bereik dienstverlening	11. Informatie- en adviespunt voor werkgevers
6. Kom jij eruit?	Programmaliijn 4: Armoede en gezondheid
7. Dashboard Sociaal Domein	

Figuur 3. Programmaliijnen en activiteiten van het programma Samen tegen Armoede. De omlijnde activiteiten zijn de kernactiviteiten (1, 2, 8 en 10) van het programma.

Alle activiteiten binnen het programma beogen bij te dragen aan de ambitie en impact. De verwachting is dat de kernactiviteiten een grotere bijdrage zullen hebben.

2.1.3 Beoogde resultaten en verandering



In de doelenboom (zie figuur 2) worden drie beleidsdoelen onderscheiden en elk uitgewerkt naar twee 'lagere' beleidsdoelen, met elk meerdere sturingsdoelen. De sturingsdoelen kunnen gezien worden als concrete beoogde resultaten en de uitsplitsingen van de beleidsdoelen kunnen gezien worden als veranderingen die nodig zijn om de overkoepelende beleidsdoelen te kunnen realiseren. In andere

woorden, de sturingsdoelen zijn de output die met de activiteiten wordt beoogd en de uitsplitsingen van de beleidsdoelen zijn de beoogde outcome. In paragraaf 2.2. maken we deze vertaalslag van doelen naar concrete resultaten en veranderingen.

2.1.4 Beoogde impact van het Programma samen tegen armoede



De drie 'hogere' beleidsdoelen in de doelenboom (zie figuur 2) kunnen vertaald worden naar de verandering die in het 'systeem', de Dordtse samenleving, worden beoogd. Gezegd kan worden dat het Programma samen tegen armoede gericht is op de volgende drie veranderingen in de gemeente Dordrecht:

- a. Het voorkomen van (verergering van) armoede en schulden;
- b. Het (effectief) aanpakken van armoede en schulden;
- c. Het (effectief) aanpakken van neveneffecten van armoede en schulden.

Deze punten zijn de impact die het programma uiteindelijk beoogt, de concrete uitwerking van de ambitie van 'Dordrecht schuldenvrij en zo min als mogelijk armoede'.

2.2 Van programma tot resultaat

In figuur 4 zijn de verschillende elementen van de beleidslogica van het Programma samen tegen armoede samengebracht. De doelen uit de doelenboom zijn hierin herschreven als beoogde resultaten op de verschillende niveaus, van output tot impact.

De verwachte werking van het programma op basis van de gereconstrueerde beleidslogica is als volgt:

- a. Als de verschillende activiteiten onder de verschillende programmaliijnen werken zoals beoogd (throughput), dan zullen de beoogde resultaten op cliëntniveau of hulpverlenersniveau gerealiseerd worden (output);

Voorbeeld 'Vroeg Eropaf': wanneer de activiteit werkt zoals beoogd, dan worden dreigende financiële problemen eerder gesignaleerd en wordt bij minima effectief inkomensreparatie ingezet. In andere woorden: gezinnen met (dreigende) financiële problemen komen eerder in beeld bij hulpverleners dan voorheen het geval was. Daar waar mogelijk wordt inkomensreparatie ingezet en wordt escalatie van schulden voorkomen;

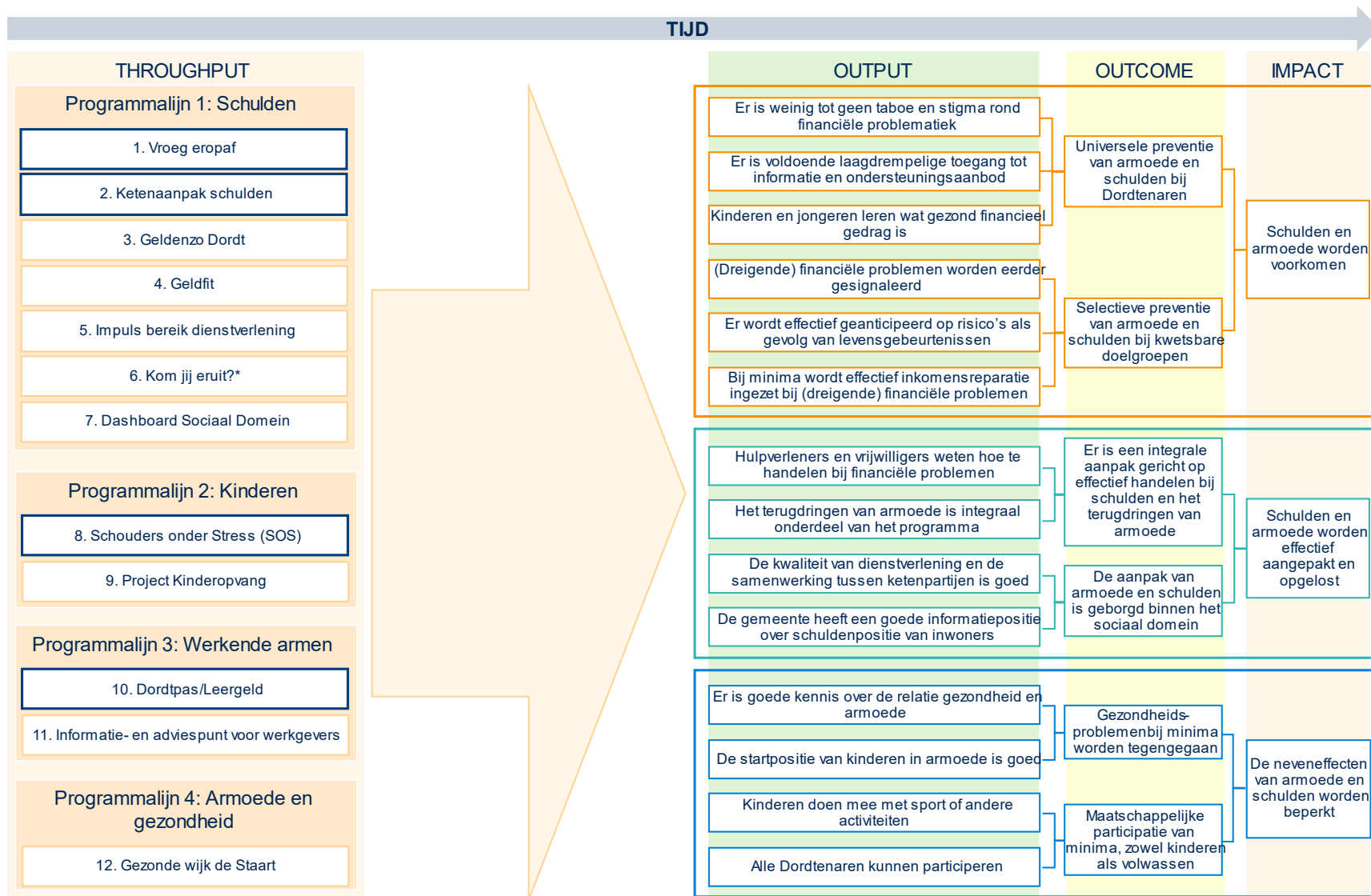
b. Als de beoogde resultaten gerealiseerd worden (output), dan zal dit leiden tot een verandering binnen de gemeente Dordrecht wat betreft de preventie en aanpak van armoede en schulden en de neveneffecten hiervan (outcome);
Voorbeeld 'Vroeg Eropaf': daar waar gezinnen met (dreigende) financiële problemen eerder in beeld zijn en worden geholpen met inkomensreparatie worden schulden voorkomen. Onder de groep met betalingsachterstanden is sprake van preventie van schulden;

c. Als de beoogde verandering in preventie en aanpak wordt gerealiseerd (outcome) dan zal dit resulteren in veranderingen op gemeentelijk niveau in Dordrecht (impact) en zullen armoede en schulden effectief worden voorkomen en/of aangepakt en zullen de neveneffecten van armoede en schulden worden beperkt;
Voorbeeld 'Vroeg Eropaf': wanneer er sprake is van preventie van schulden (door inkomensreparatie) onder de groep met betalingsachterstanden, dan zal dit gemeentebreed effect hebben op het aantal inwoners dat schulden opbouwt. Samen met andere activiteiten zorgt Vroeg Eropaf voor preventie van schulden. De impact van Vroeg Eropaf, als deze activiteit succesvol is, is een bijdrage aan de preventie van schulden, wat zichtbaar is in een afname van het aantal inwoners met schulden in Dordrecht.

In de uitwerking van de beleidslogica zit een volgordelijkheid. Deze is ook zichtbaar in de praktijk bij de opzet en implementatie van een interventie. Zo geldt voor het Programma samen tegen armoede dat op de korte termijn met name resultaten verwacht kunnen worden op het niveau van de throughput (de vormgeving van de activiteiten) en de output (het directe bereik en resultaat). Specifiek valt te verwachten dat meer hulpverleners worden geïntroduceerd met en getraind in een uniforme

werkwijze en meer mensen met schulden of armoede worden bereikt met de activiteiten. Op langere termijn, wanneer de output omvangrijker wordt en meer direct resultaat wordt behaald, dan wordt dit zichtbaar op grotere schaal of bij een groep. Verwacht wordt op basis van de beleidslogica dat er bij verschillende doelgroepen sprake is van preventie van armoede en schulden en de neveneffecten hiervan, en dat binnen de keten sprake is van een integrale aanpak die geborgd is in het sociaal domein. Op de lange termijn, wanneer de activiteiten goed uitgewerkt en ingebed zijn in de aanpak van schulden en armoede in Dordrecht, wordt verwacht dat in de gemeenten schulden en armoede waar mogelijk worden voorkomen en anders effectief en tijdig worden aangepakt. De verwachting is dat dit in de loop van de tijd zichtbaar zal worden in een afname van de intensiteit en complexiteit van schuldhulpverleningstrajecten en de gemiddelde schuldenlast in Dordrecht.

In het volgende hoofdstuk gaan we per activiteit in op de voortgang en de resultaten in relatie tot de gestelde doelen.



Figuur 4. Uitwerking van de beleidslogica van het programma 'Samen tegen Armoede' naar de stappen throughput en beoogde output, outcome en impact

3 Activiteiten Programma samen tegen armoede

In dit hoofdstuk beschrijven we kort de voortgang van de activiteiten die onder het programma Samen tegen Armoede vallen en de resultaten tot en met het derde kwartaal van 2021. We sluiten het hoofdstuk af met een reflectie in het licht van de doelstellingen van het programma zoals besproken in hoofdstuk 2. We gaan in op de resultaten van het programma op output- en outcome-niveau en wat dit betekent in termen van het doelbereik. We baseren ons op bestaande programmadocumenten en interne en externe (tussen)evaluaties van de verschillende activiteiten en de evaluatieformulieren die wij hebben uitgezet bij de gemeente voor de overige activiteiten.

3.1 De context en voortgang van activiteiten beïnvloeden de mate waarin resultaat te verwachten is

De uitbraak van corona heeft de context en de ontwikkeling van de activiteiten sterk beïnvloed

Inzicht in de context waarbinnen de activiteiten van het Programma samen tegen armoede worden uitgevoerd, is belangrijk voor een goede duiding van de resultaten. Zoals al genoemd in hoofdstuk 2.1 schetst een beleidslogica de werking van een interventie in de ideale, theoretische situatie. Externe factoren kunnen er echter voor zorgen dat een interventie vertraging oploopt of dat het hele proces stopt.

Sinds de start van het Programma samen tegen armoede is de Nederlandse samenleving flink veranderd door de uitbraak van corona en de maatregelen om deze pandemie onder controle te krijgen. Dit heeft met name geleid tot beperkingen in de

mogelijkheden om fysiek contact met elkaar te hebben en fysiek mensen te benaderen. Voor de activiteiten onder het programma geldt dat activiteiten die voor een groot deel georganiseerd zijn rond groepsbijeenkomsten, fysieke trainingen en/of huisbezoeken, in de uitvoering vertraging hebben opgelopen of zelfs stil zijn komen te liggen. Denk bijvoorbeeld aan huisbezoeken bij 'Vroeg Eropaf' en 'Schouder onder stress', die niet konden doorgaan, maar ook aan de Impuls bereik dienstverlening en 'Gezonde wijk De Staart' waarbij de hulpverlening draait om het persoonlijke contact. Omdat het hier gaat om werkzame elementen (oftewel throughput) van de verschillende activiteiten, is de verwachting dat deze gevolgen van corona een dempend effect zullen hebben op het bereik (oftewel de output) van de activiteiten en daarmee op de outcome en impact.

Ook de NVVK heeft over de effecten van corona op de schuldhulpverleningsketen gepubliceerd. In mei van dit jaar publiceerde de vereniging dat 'de maanden januari en februari 2021 weer een daling in aanmeldingen zien ten opzichte van dezelfde periode in 2020³.' Landelijk is dus het dempende effect van corona waarneembaar op het bereik binnen schuldhulpverlening. Dit effect is ook te verwachten binnen de gemeente Dordrecht.

Niet alle activiteiten zijn al zover dat resultaten verwacht kunnen worden

Naast inzicht in de context, is inzicht in de voortgang belangrijk voor deze evaluatie. In 2019 is een monitoring- en evaluatieontwerp opgesteld om de voortgang op activiteitsniveau te monitoren⁴. Daarin zijn de verschillende fasen ontleed (opstart, doorontwikkeling en borging). De opstartfase richt zich met name op het creëren van draagvlak in de keten en het opstarten van de activiteit. De doorontwikkelingsfase

³ NVVK nieuwsbericht, online via: <https://www.nvvk.nl/page/1439/2021/05/18/Ook-januari-en-februari-nog-rustig-bij-schuldhulplokets>

⁴ Significant Public (2019). *M&E-ontwerp Programma samen tegen armoede 2018 - 2022*.

richt zich op het verhelpen van kinderziektes en het monitoren van de eerste resultaten. De borgingsfase richt zich op de effecten van een activiteit. In figuur 5 is de voortgang van de verschillende activiteiten in beeld gebracht op basis van de periode waarin ze zijn gestart en de fase waarin ze zich momenteel bevinden.

Zoals eerder al benoemd, kost het tijd om resultaat te bereiken, zeker als het gaat om veranderingen bij doelgroepen of in een systeem. Hoe langer een activiteit loopt hoe meer zichtbare effecten verwacht mogen worden. Dit geldt dus met name voor activiteiten die in de borgingsfase zitten of ver zijn met de doorontwikkeling. Voor activiteiten die pas sinds kort zijn opgestart, is het niet realistisch al veel concreet resultaat te verwachten.



Figuur 5. Voortgang activiteiten Programma samen tegen armoede

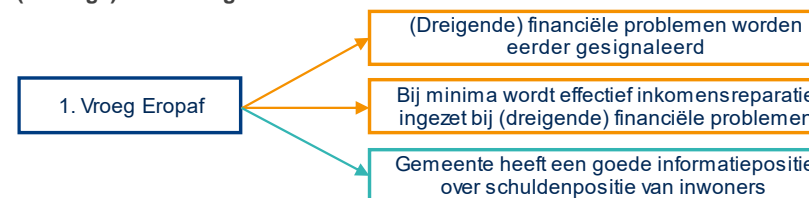
De cursief en vetgedrukte activiteiten in figuur 5 zijn de vier kernactiviteiten binnen het programma. Van deze activiteiten wordt om twee redenen meer resultaat verwacht dan van de andere activiteiten. Enerzijds lopen deze activiteiten lang en zitten ze in de doorontwikkeling of borging. Anderzijds is de inzet op en verwachte impact van deze activiteiten het grootst. We kijken daarom eerst naar de vier kernactiviteiten.

3.2 Voortgang en resultaten kernactiviteiten

Vroeg Eropaf (activiteit 1)

Start: mei 2018
Fase: borgingsfase

(Sturings)doelstellingen:



De aanpak Vroeg Eropaf is gericht op het eerder signaleren van (dreigende) financiële problemen. De gemeente werkt samen met signaalpartners om vroegtijdig te signaleren wanneer huishoudens niet voldoen aan hun maandelijkse verplichtingen, zoals huur, nutsvoorzieningen of zorgverzekering. Met deze huishoudens wordt door het sociaal wijkteam (hierna: SWT) of de Sociale Dienst Drechtsteden (hierna: SDD) contact gezocht. Bij huurachterstand of meerdere schuldeisers wordt een huisbezoek afgelegd om meer inzicht te krijgen in de problematiek en een passend hulpaanbod te doen⁵.

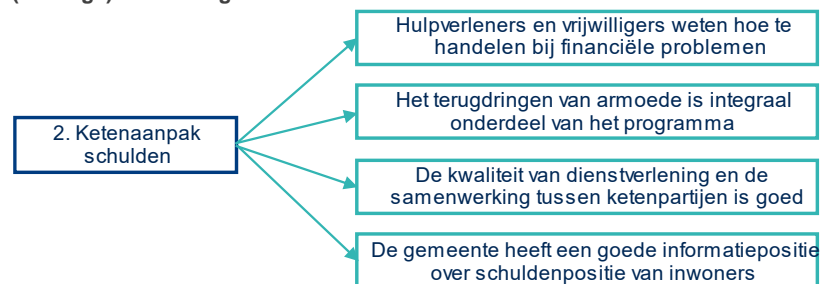
⁵ Bron: *Projectplan versie 14 Vroeg Eropaf Dordrecht 2021006*.

Wat is in de afgelopen periode bereikt?

Dankzij de aanpak van Vroeg Eropaf wordt een nieuwe doelgroep bereikt. Slechts 4% van de 4000 huishoudens waar een betalingsachterstand werd geconstateerd, was al bekend bij de SDD. Circa 10% van de 4000 huishoudens kwam in aanmerking voor een huisbezoek. Met ongeveer de helft van deze huishoudens is contact gelegd. Een deel heeft gebruikgemaakt van de geboden hulp (30%). In de meeste gevallen is een quick fix gerealiseerd (55%) en een klein deel is doorverwezen naar schuldhulpverlening (16%). In 77% van de gevallen waarin contact is gelegd, is de betalingsachterstand na drie maanden afgenomen. Bij veel huishoudens die het hulpaanbod hebben geweigerd is het betaalgedrag verbeterd⁶.

Ketenaanpak schulden (activiteit 2)

Start: 2019
Fase: borgingsfase
(Sturings)doelstellingen:



De ketenaanpak is erop gericht de keten van hulpverlening rondom schulden uniformer, sneller, passend en stresssensitief (zie figuur 6) te maken door:

- Trainen en borgen van stress-sensitieve dienstverlening;
- Bepalen van klantprofielen;

⁶ Bron: *Evaluatie & stand van zaken Vroeg Eropaf* (Bijlage 2, gemeenteraad 20 juli 2021).

- Analyse van de procesketen schulden om klantmeerwaarde te genereren;
- Standaardiseren/inrichten ketenaanpak voor de meest voorkomende profielen op basis van stress-sensitieve dienstverlening;
- Implementatie van de ketenaanpak inclusief vorming van de nodige tools;
- Organiseren 'schuldentafel' voor zicht en grip op niet-standaard cases;
- Effect schuldentafel opnemen in ketenaanpak;
- Borgen aanpak in beleid;
- Continu vastleggen en delen van voortgang trainingen en implementatie.

De samenwerking tussen betrokken partijen in de keten is een van de prioriteiten van de ketenaanpak. De focus van de ketenaanpak ligt op dit moment nog bij de samenwerking tussen, en de dienstverlening van, de sociale wijkteams de SDD.

Kenmerken stress-sensitieve dienstverlening:

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

Figuur 6. Kenmerken van stress-sensitieve dienstverlening⁷

Wat is er in de afgelopen periode bereikt?

Binnen de ketenaanpak zijn voor het uniformeren van de werkwijze een toolbox en trainingen ontwikkeld. De toolbox bestaat uit klantprofielen en vijf 'slimme vragen'. De klantprofielen zijn opgesteld om in het hulpverleningstraject (klantroute) duidelijkheid te scheppen over welke organisatie welke taak heeft, hoe de onderlinge afstemming plaatsvindt en wie er contactpersoon is voor de cliënt. De samenwerkingsverbanden tussen het SWT en de SDD zijn duidelijk, medewerkers kennen hun rol, vinden elkaar

⁷ Bron: Nadja Jungmann, in *Stress-sensitieve dienstverlening voor eenoudergezinnen. Conceptprojectplan (versie 0.4)* (2018, Tien organisatieadvies bv).

steeds beter en er steeds meer uitgegaan wordt van en vertrouwd op de expertise die bij verschillende partijen in de keten zit. De ontwikkelde training is verplicht gesteld voor medewerkers van de SWT en SDD en ook te volgen voor medewerkers van andere organisaties die in de keten meedraaien. Van de SDD (afdeling ABS) heeft 30 procent van de 37 medewerkers, die werkzaam is in de ketenaanpak, de training gevolgd. Bij de SWT is dit 72 procent van de 72 medewerkers. In totaal hebben 130 medewerkers deze training gevolgd.

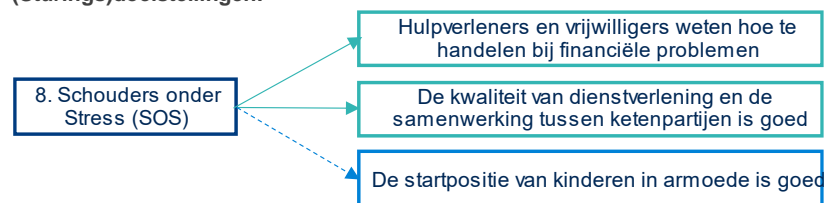
De ontwikkelde werkwijze wordt stress-sensitief ingestoken en prioriteert het op orde brengen van de bestaanszekerheid van cliënten over het aanpakken van schulden. In de periode tot en met 16 september 2021 zijn 106 cliënten door de SWT geholpen in de nieuwe ketenaanpak. Hiervan zijn er 83 ingedeeld volgens de opgestelde klantprofielen. Hoeveel cliënten door de SDD geholpen zijn, de klantervaring en de duur van de trajecten zijn niet bekend⁸.

Schouder onder Stress (SOS, activiteit 8)

Start: september 2019

Fase: doorontwikkele fase

(Sturings)doelstellingen:



⁸ Bronnen: projectplan Ketenaanpak; implementatieplan Ketenaanpak; BOT-presentatie van 3 juni 2021; evaluatie ketenstandaardisatie schulden Dordrecht (Adromi, oktober 2021, cijfers trainingen op basis van definitieve versie 30 november 2021).

SOS ondersteunt alleenstaande ouders in chronische armoede om zelf hun financiële en sociale problemen aan te pakken. De leefwereld en doelen van de cliënt staan centraal en de projectleden bieden coaching op basis van gelijkwaardigheid. Het doel is dat cliënten doelgericht leren handelen. Er wordt gewerkt aan het inzetten van hulpbronnen, het versterken van vaardigheden en het creëren van duurzame gedragsverandering die nodig zijn om economische zelfredzaamheid te bereiken en te behouden. De aanpak is gebaseerd op activerende gespreksmethodieken en verschillende ondersteunende instrumenten zoals de Dordtse Brug naar Zelfredzaamheid, Stress-praatplaat, Psycho-educatie, Doel-actieplannen, inzet van ervaringsdeskundigen en beloningen. Tot slot proberen de professionals om stress-verhogende prikkels tijdens de fysieke, telefonische en schriftelijke contactmomenten met deelnemers te minimaliseren.

Wat is er in de afgelopen periode bereikt?

In juni 2021 namen 54 gezinnen deel aan het project. De inzet van een inkomenscheck geeft veel van de deelnemers geldrust. De hulptool de Dordtse Brug geeft inzicht in persoonlijke situatie en zelfredzaamheid, helpt prioriteiten stellen en langetermijndoelen te formuleren. De persoonlijke aanpak en langdurige begeleiding leiden tot positieve reacties en betekenisvolle vooruitgang bij deelnemers wat betreft stressbeleving en ervaren rust voor het werken aan gestelde doelen⁹.

Dordtpas/Kindtegoed (activiteit 10)

Start: januari 2020

Fase: borgingsfase

(Sturings)doelstelling(en):

⁹ Bronnen: projectplan Stress-sensitieve dienstverlening, tussenevaluatie SOS (september 2020) en voortgangsrapportage SOS (juli 2021).



De Dordtpas is een pas waarmee de inwoners van Dordrecht korting krijgen of gratis toegang tot een groot aantal voorzieningen gericht op cultuur, sport of ontspanning. Inwoners met een laag inkomen en mantelzorgers ontvangen de pas gratis. Het doel van de pas is:

- a. Dordtenaren te laten participeren;
- b. De startpositie van kinderen in armoede te verbeteren en hen te laten deelnemen aan sport en andere activiteiten.

Inwoners die niet tot de lage inkomens of mantelzorgers behoren kunnen een Dordtpas kopen. Alleen inwoners met een bijstandsuitkering krijgen van de gemeenten een uitnodiging toegestuurd om de Dordtpas aan te vragen. Minima zonder bijstandsuitkering krijgen geen uitnodiging, waarmee de Dordtpas mogelijk minder bekend is onder hen. Voor gezinnen met een laag inkomen bevat de Dordtpas ook een kindtegoed. Dit tegoed mag worden uitgeven aan leermiddelen en participatiebevorderende activiteiten.

Wat is er in de afgelopen periode bereikt?

Sinds januari 2020 geeft de gemeente Dordrecht de Dordtpas uit. Aan het eind van dat jaar zijn 277 aanbieders met een variërend aanbod aangesloten. Veel ondernemers binnen Dordrecht hebben de voordelen van een samenwerking met de Dordtpas in beeld. Van de inwoners met een laag inkomen heeft 80% een pas ontvangen. In september 2021 zijn er 6937 volwassen minima met een Dordtpas en 3371 kind minima¹⁰.

¹⁰ Bronnen: interne documenten, te weten een evaluatie uit 2020 (Raadsinformatiebrief d.d. 11 februari 2021) en overzichten waaruit tegoeden, bestedingen en gebruik blijken.

Het gebruik van de pas door minima voor acties is in tabel 1 weergegeven. Van alle volwassen minima heeft 18 procent van de pashouders de pas gebruikt voor korting of gratis aanbod van producten of diensten. De inzet van acties voor kinderen is 41 procent en is daarmee aanzienlijk hoger.

	Aantal pashouders	Aantal keer gebruikt	Unieke gebruikers	% gebruik onder pashouders	Genoten korting
Volwassen minima	6.937	2.593	1.279	18%	€ 30.336
Kind minima	3.371	2.858	1.395	41%	€ 31.225

Tabel 1. Actiegebruik Dordtpas door de groepen volwassen en kind minima¹¹

In tabel 2 is een overzicht van de beschikbaarheid en het gebruik van de Dordtpas voor kinderen opgenomen, uitgesplitst naar gebruik van het Kinderfondstegoed en het Extra Kindcadeau. Naast de inzet van de pas binnen het 'reguliere' aanbod, is het kindtegoed 1041 keer ingezet voor onderwijs. Hierbij gaat het om extra kindtegoed dat aangevraagd kan worden voor school- en onderwijsgerelateerde uitgaven.

	Kinderfondstegoed		Extra Kindcadeau
	Basisonderwijs	Voortgezet onderwijs	
Aantal pashouders	1.891	1.102	3.371
Bedrag per kindminima	€ 200	€ 500	€ 25
Geladen tegoed 2021	€ 378.200	€ 551.000	€ 84.275
Besteed tegoed 2021	€ 213.624	€ 321.001	€ 51.314
Aantal transacties	5.142	3.924	
Resterend tegoed 2021	€ 164.576	€ 229.999	€ 32.961
Unieke gebruikers	1.548	988	2.222

Tabel 2. Beschikbaarheid en gebruik Dordtpas voor kindminima¹¹

¹¹ Cijfers d.d. 4 november 2021, via persoonlijke communicatie.

3.3 Voortgang en resultaten overige activiteiten

Voor de beschrijving en resultaten van de overige activiteiten onder het Programma samen tegen armoede, baseren wij ons op de informatie die wij hebben uitgevraagd bij de gemeente Dordrecht via door ons opgestelde evaluatieformulieren.

GeldenzoDordt (activiteit 3)

Start: november 2019

Fase: borgingsfase

(Sturings)doelstelling:



Op de website GeldenzoDordt kunnen inwoners toegang krijgen tot informatie over lokale initiatieven, voorzieningen en regelingen waar inwoners kosteloos of tegen een kleine vergoeding gebruik van kunnen maken. Ook professionals kunnen gebruikmaken van de website als tool in de communicatie naar inwoners.

Wat is er in de afgelopen periode bereikt?

In het voorjaar van 2021 heeft een evaluatie plaatsgevonden. Professionele hulpverleners, vrijwilligers en een bewonerspanel zijn bevraagd over de bekendheid met de website en hun ervaringen in het gebruik. Van de professionals/vrijwilligers die de vragenlijst ingevuld hebben, is 61% bekend met de website. Het merendeel van hen gebruikt de website in hun communicatie met cliënten, of is voornemens dat te doen. De respondenten geven de website een ruime voldoende, waarbij ze noemen dat de website handig is als verzameling van verschillende lokale initiatieven van hulporganisaties. Met 2056 unieke bezoekers in het eerste jaar dat de website online stond en een dalend aantal bezoekers dit jaar, zijn de bezoekersaantallen echter lager dan de beoogde 5000 per jaar.

GeldFit (activiteit 4)

Start: september 2020

Fase: doorontwikkelingsfase

(Sturings)doelstelling:



Op de website van GeldFit kunnen inwoners en ondernemers hun financiële positie en risico's in kaart brengen. Ze krijgen vervolgens een advies dat past bij hun persoonlijke situatie en worden eventueel verwezen naar hulp. GeldFit is onderdeel van de Nederlandse schuldhulproute.

Wat is er in de afgelopen periode bereikt?

Van de 3065 inwoners uit Dordrecht die de website bezocht hebben vanaf september 2020 tot juni 2021, heeft 31 procent de test afgerond en een advies ontvangen. Dit is hoger dan het landelijke gemiddelde van 24%. Het aantal bezoekers steeg tijdens de landelijke campagne van de Rijksoverheid "Kom jij eruit?" Hieruit valt te leren dat het actief deelnemen aan landelijke campagnes bevorderend werkt.

Impuls bereik dienstverlening (activiteit 5)

Start: 2020

Fase: opstartfase

(Sturings)doelstelling:



De Sociale Basis (Mee/Vivenz), Buurtwerk en de Alliantie Vrijwillige Schuldhulp (AVS) zijn een samenwerking gestart om de hulpverlening dichterbij inwoners te brengen.

Dit willen zij gaan doen door spreekuren in te richten op belangrijke vindplaatsen en ontmoetingsplekken. Door gebruik te maken van elkaars netwerk, het gezamenlijk inzetten van personeel en het inrichten van mobiele teams met dag- en avondsprekuren moet het bereik worden vergroot. Het doel is meer dan 350 vindplaatsen te realiseren, waarvan bij tien vindplaatsen een mobiel team aanwezig is.

Wat is er in de afgelopen periode bereikt?

Er zijn 373 vindplaatsen in kaart gebracht. In kwartaal 3 van 2021 zullen 10 tot 15 vrijwilligers worden geworven en opgeleid. Vervolgens zullen vanaf september 2021 de mobiele teams worden geformeerd en ingezet. Het is nog niet duidelijk op welke vindplaatsen de teams zich gaan richten.

Dashboard sociaal domein (activiteit 7)

Start: oktober 2020
Fase: doorontwikkelingsfase

(Sturings)doelstelling:



In het dashboard sociaal domein komen onder andere geanonimiseerde en gepseudonimiseerde informatie over de inkomens- en schuldenpositie van inwoners van Dordrecht terug, maar ook gebruik van Wmo- en jeugdvoorzieningen. Dit gebeurt op basis van BRP-gegevens, waardoor er onder andere koppelingen gemaakt kunnen worden tussen thema's op persoonsniveau.

Het dashboard dient meerdere doelen en gaat naar verwachting, naarmate de doorontwikkeling steeds meer mogelijkheden en voorspellende waarde krijgen, door:

- Volgen gebruik hulpverlening (versterken informatiepositie);
- Ontdekken van geografische verschillen (versterken informatiepositie);

- Ontdekken van trends (versterken informatiepositie);
- Beredeneren beleidslogica en interventies (versterken informatiepositie en eerder signaleren);
- Monitoren en evalueren beleidslogica en interventies (versterken informatiepositie en eerder signaleren);
- Ontdekken/voorspellen van ongekende/onverwachte samenhangen (versterken informatiepositie en eerder signaleren).

Wat is er in de afgelopen periode bereikt?

Er zijn koppelingen gerealiseerd met de Basisregistratie Personen (BRP), Sociale Dienst Drechtsteden, Gemeentebelastingen Drechtsteden (GBD).

Kinderopvang (activiteit 9)

Start: 2021 (vertraagd door corona)
Fase: opstartfase

(Sturings)doelstellingen:



De doelstellingen van het project Kinderopvang zijn wat lastiger direct te linken aan de (sturing)doelstellingen van het Programma samen tegen armoede. Het project beoogt het realiseren van overbruggende kinderopvang zodat ouders met een uitkering van de SDD snel aan de slag kunnen met hun traject richting werk of scholing. Daarnaast heeft het project tot doel te komen tot vernieuwende ondersteuningsvormen omdat de structuur van vergoedingen/toeslagen voor een deel van de groep ouders met een laag inkomen niet werkt. In deze zin is het project een middel dat als onderdeel van de stress-sensitieve dienstverlening in de keten moet worden geïntegreerd om effectief scholing en trajecten richting werk in te kunnen zetten om armoede terug te dringen.

Wat is er in de afgelopen periode bereikt?

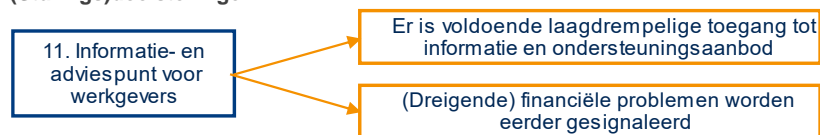
Door corona is de start van dit project vertraagd en zijn er tot nu toe nauwelijks middelen uitgegeven. De looptijd van het project is daarom verschoven van 2020 en 2021 naar 2021 tot en met september 2022.

Informatie- en adviespunt voor werkgevers (activiteit 11)

Start: augustus 2021

Fase: opstartfase

(Sturings)doelstellingen:



Het informatie- en adviespunt voor werkgevers biedt dienstverlening die werkgevers moet helpen (dreigende) financiële problemen bij hun werknemers te signaleren en om vervolgens het gesprek met hen aan te gaan en indien nodig toe te leiden naar professionele hulp. De werkgevers kunnen daarnaast medewerkers helpen in het ontwikkelen van financiële vaardigheden, bijvoorbeeld door budgetcoaching.

Wat is er in de afgelopen periode bereikt?

Dit project is recent gestart waardoor er nog weinig concrete resultaten zijn. Wel is er al een netwerk opgezet van betrokken werkgevers die aan de slag willen gaan met deze werkgeversdienstverlening. In gesprekken met deze groep is kennis gedeeld over hoe gehandeld moet worden in het geval van schulden en wie daarvoor de belangrijkste samenwerkingspartners zijn. Daarbij is de bekendheid van de SDD verhoogd, maar ook van tools zoals GeldFit.

Gezonde Wijk de Staart (activiteit 12)

Start: startdatum onbekend

Fase: doorontwikkelingsfase

(Sturings)doelstelling:



'Gezonde wijk de Staart' moet de vicieuze cirkel van armoede en gezondheidsproblemen doorbreken. Wanneer inwoners ten gevolge van armoede stress ontwikkelen, heeft dit gevolgen voor hun gezondheid. Een slechtere gezondheid leidt ook weer tot slechtere baankansen en minder mogelijkheden om te participeren aan activiteiten. Het doel van het project is effectieve routes te creëren waarlangs inwoners hulp kunnen krijgen op het vlak van gezondheid en armoede.

Wat is er in de afgelopen periode bereikt?

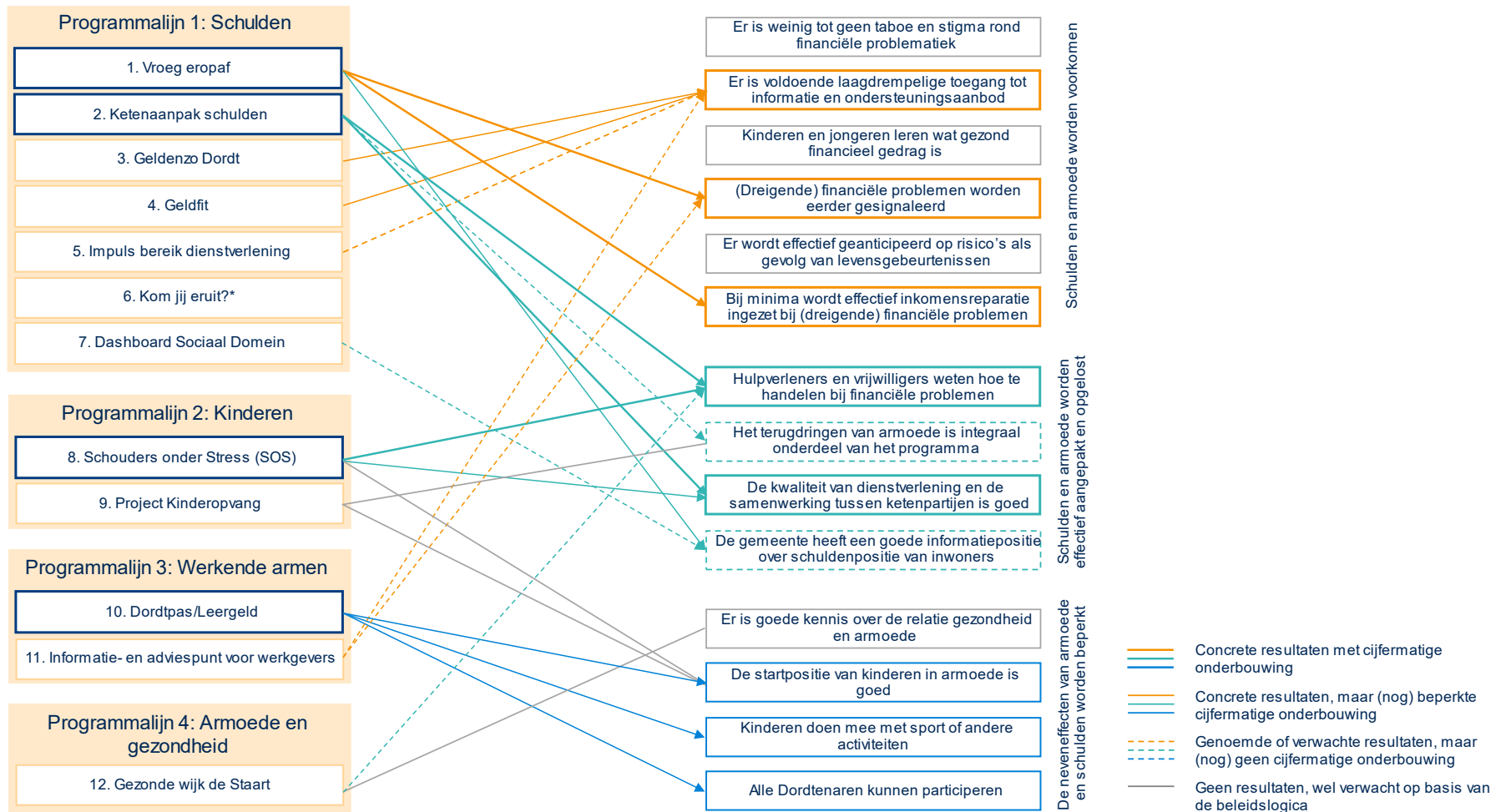
De gemeente Dordrecht heeft samen met professionals in het (para)medische en sociaal-maatschappelijke domein een wijknetwerk opgebouwd. Tot dusver is er vooral kennis opgedaan over hoe de sociaal-maatschappelijke problemen zich manifesteren en hoe de doelgroep het beste naar passende hulp kan worden geleid. Een plan dat goed aansluit op Gezonde wijk de Staart, is het door huisartsen laten doorverwijzen van inwoners met financiële problemen, via sociaal makelaars naar passende hulp. Huisartsen zien de gezondheidsklachten die mogelijk veroorzaakt worden door financiële problemen; zij kunnen naast het verwijzen naar medische hulp ook verwijzen naar meer financieel georiënteerde hulp. Zo wordt de inwoner ook geholpen om de (mogelijke) oorzaak van de gezondheidsklachten op te lossen.

3.4 Belangrijkste resultaten van de activiteiten

In figuur 7 op de volgende pagina hebben we de beschreven resultaten uit dit hoofdstuk samengebracht. In deze figuur hebben we onderscheid gemaakt tussen:

- a. Niet gevonden maar wel verwachte resultaten (de grijze lijnen);
 - b. Wel naar voren gekomen resultaten of resultaten die verwacht worden omdat de basis hiervoor staat, maar waarvoor nog geen harde resultaten zijn behaald (de onderbroken lijnen);
 - c. Resultaten, waarvoor reeds de eerste cijfermatige onderbouwing of documentatie beschikbaar is (de dunne doorgetrokken lijnen), en;
 - d. Concrete resultaten in het bereik van de beoogde doelgroep en betrokken hulpverleners (de dikke doorgetrokken lijnen).
- Wanneer we kijken naar de drie onderscheiden doelen van preventie, aanpak en neveneffecten, zien we het volgende:
- a. Het voorkomen van schulden en armoede (preventie):
 - i. Binnen het programma is gewerkt aan het uitbreiden van het aantal vindplaatsen voor informatie en ondersteuningsaanbod, zowel digitaal als fysiek, voor de doelgroep, hulpverleners en andere betrokken actoren. Er zijn geen harde resultaten, maar de verwachting is dat de effecten hiervan op termijn zichtbaar worden;
 - ii. Vroeg Eropaf is een regulier werkproces geworden dat aantoonbaar resultaat heeft. Dreigende financiële problemen worden eerder gesignaleerd, waardoor snel hulpverlening ingeschakeld kan worden. Door Vroeg Eropaf worden meer schulden in een vroegtijdig stadium gesignaleerd en opgepakt, mede door inzet van inkomensreparatie daar waar mogelijk. Het vroegtijdig signaleren heeft ook als resultaat dat kleine betalingsachterstanden afnemen;
 - iii. Een aantal sturingsdoelen krijgt minder of zelfs (nog) geen (directe) aandacht binnen de activiteiten van het programma. Het gaat om het verminderen van het stigma, het leren van gezond financieel gedrag en anticipatie op risico's door levensgebeurtenissen.
 - b. Het aanpakken en oplossen van schulden en armoede:
 - i. Dankzij de ketenaanpak en Schouders onder Stress is de werkwijze geüniformeerd en is de handelingsbekwaamheid van hulpverleners vergroot dankzij ontwikkelde tools en trainingen;
 - ii. Binnen de ketenaanpak en Schouders onder Stress is gewerkt aan een betere en effectievere samenwerking tussen betrokken ketenpartners. Er duidelijkheid en kennis over eigen rol en over de expertise van andere partijen;
 - iii. De stress-sensitieve aanpak in beide genoemde activiteiten maakt dat de kwaliteit van de dienstverlening verbeterd is. De ervaringen van professionals en cliënten zijn positief. Cliënten die meededen aan de pilot ervoeren minder stress door de aanpak;
 - iv. Op het gebied van het daadwerkelijk terugdringen van armoede en de informatiepositie van de gemeente zijn minder directe resultaten behaald.
 - c. Het beperken van de neveneffecten van armoede en schulden:
 - i. De Dordtpas is de activiteit gericht op het beperken en terugdringen van de neveneffecten van armoede. De resultaten van de pas zijn wisselend. Het kindtegoed wordt goed gebruikt, waardoor kinderen in armoede een betere startpositie hebben op bijvoorbeeld school. Het resultaat van de Dordtpas op participatie van kinderen en volwassen minima is echter beperkt inzichtelijk;
 - ii. Op de kennis over de relatie tussen gezondheid en armoede is geen resultaat zichtbaar.

In het volgende hoofdstuk gaan we in op hoe de behaalde resultaten bijdragen aan de gestelde beleidsdoelen en beoogde impact van het Programma tegen armoede.



Figuur 7. Samenvatting van de resultaten van het programma op basis van de verwachte relatie tussen de activiteiten en beoogde resultaten

4 Het doelbereik van het Programma samen tegen armoede

In dit hoofdstuk bouwen we voort op de bevindingen besproken in hoofdstuk 3. We kijken echter verder dan de directe resultaten van activiteiten en focussen op het beantwoorden van de vraag waar de gemeente staat op de verschillende beleidsdoelen. Hierin nemen we ook de input uit de groepsgesprekken met het BOT en de projectleiders mee, evenals kerncijfers over armoede en schulden in Dordrecht. We beginnen in paragraaf 4.1 met een korte terugblik om de context van onze bevindingen te schetsen. Ook benoemen we hier al de belangrijkste bevindingen over het doelbereik van het Programma samen tegen armoede. Vervolgens onderbouwen we deze bevindingen in de paragrafen 4.2 tot en met 4.4.

4.1 Met het Programma samen tegen armoede heeft de gemeente een goede basis voor de preventie en aanpak van schulden en armoede

De gemeente Dordrecht beoogt met het Programma samen tegen armoede schulden en armoede in de gemeente zoveel als mogelijk terug te dringen. De drie beleidsdoelen van het programma zijn het eerder signaleren en voorkomen van een problematische financiële situatie, het aanpakken en oplossen van schulden en armoede en het beperken van de neveneffecten hiervan. In hoofdstuk 2 zijn met behulp van een reconstructie van de beleidslogica de stappen voor het bereiken van deze doelen uitgewerkt. In hoofdstuk 3 is vervolgens op basis van beschikbare documenten in kaart gebracht in hoeverre deze stappen al zijn gerealiseerd. Hoofdstuk 3.4 geeft hiervan een samenvatting. Zowel de doelstellingen als de realisatie hiervan zijn besproken bij het BOT en met de projectleiders. In deze gesprekken is meer uitgezoomd op de afzonderlijke activiteiten en meer gekeken naar het bereik van het programma als geheel.

Bij de bespreking van waar de gemeenten staat op de verschillende beleidsdoelen en welke activiteiten in welke mate bijdragen (of hebben bijgedragen), nemen we de bevindingen uit hoofdstuk 3 en de input uit het BOT-overleg en van de projectleiders mee. Alles samengenomen zien we dat er in de afgelopen jaren dat het Programma samen tegen armoede heeft gedraaid een goede basis is neergezet voor het bereiken van de gestelde doelen. We zien positieve resultaten, maar er zijn ook een paar kanttekeningen. Onze bevindingen zijn samen te vatten in drie punten, te weten:

- a. De verbeterde samenwerking tussen betrokken organisaties en een verhoogde bewustwording vormen randvoorwaarden voor toekomstig succes;
- b. De effecten van de verschillende activiteiten blijven, mede door de coronapandemie, achter op de verwachtingen en het lukt nog onvoldoende om effecten meetbaar en inzichtelijk te maken;
- c. Ketenpartners willen verder op de ingeslagen weg, maar zien ook onbenut potentieel in het bereik van inwoners en het inzichtelijk maken van het bereik.

In de volgende paragrafen gaan we dieper in op elk van deze punten.

4.2 De verbeterde samenwerking tussen betrokken organisaties en een verhoogde bewustwording vormen randvoorwaarden voor toekomstig succes

Het belangrijkste resultaat dat genoemd is in de gesprekken die we hebben gevoerd en in de evaluatiedocumenten die we hebben bestudeerd, is dat de activiteiten onder het Programma samen tegen armoede een aantal belangrijke randvoorwaarden invult voor een succesvolle aanpak van schulden en armoede. Deze zijn op te delen in drie punten:

- a. De samenwerking tussen ketenpartners is verbeterd;

-
- b. De ketenaanpak draagt bij aan effectieve inzet van alle betrokken organisaties;
 - c. Er is meer bewustwording en gevoel van urgentie voor de aanpak van schulden.

De samenwerking tussen de ketenpartners is verbeterd

Op voorhand was er onderlinge onbekendheid over de expertise en werkwijze tussen ketenpartners die een goede samenwerking in de weg stonden. Via training, het duidelijker afbakenen van rollen, maar ook investeren in het contact tussen de partijen, zijn de ketenpartners meer in hun kracht gaan staan. De handelingsbekwaamheid van hulpverleners en vrijwilligers aan de preventieve kant, dus in het signaleren van armoede en schulden, is toegenomen. Er is meer duidelijkheid over en bekendheid met de rollen van de betrokken ketenpartners, waardoor ook het onjuist handelen vanwege de onduidelijke rol(verdeling) is afgenomen. Iedereen weet beter wat zijn of haar rol in de schuldhulpverleningsketen is en bovendien zijn de schakels daartussen beter op elkaar aangesloten. Dit punt is in de gesprekken met het BOT en de projectleiders benadrukt als een van de belangrijkste resultaten van het Programma samen tegen armoede.

De ketenaanpak draagt bij aan effectieve inzet van alle betrokken organisaties

Daar waar de ketenaanpak begon bij de sociale wijkteams en de SDD, is er een ontwikkeling gaande om de ketenbrede aanpak te introduceren aan andere organisaties die zich richten op armoede en schulden. Zo worden vrijwilligersorganisaties nauwer betrokken en er is beter zicht op hoe zij binnen de keten kunnen deelnemen. De kracht van vrijwilligers ligt bijvoorbeeld in het laagdrempelig contact kunnen leggen met de inwoner, die van de sociale wijkteams in vroegtijdige detectie van schulden en het vinden van een passend vervolgtraject, en die van de SDD in het professionele schuldhulpverleningstraject. Door integratie of actieve betrokkenheid van samenwerkingspartners in de wijze van opereren van de keten, worden de krachten van vrijwilligers, de sociale wijkteams en de professionele

schuldhulpverlening door het programma beter op elkaar aangesloten en kunnen alle partijen effectiever worden ingezet.

Er is meer bewustwording en gevoel van urgentie voor de aanpak van schulden

Schulden worden steeds meer gezien als onderdeel van het bredere sociale domein. Medewerkers worden getraind in het herkennen van schulden en de daarmee gepaard gaande stress. Er is meer bewustwording over de mogelijke effecten die schulden hebben op bestaanszekerheid en andere vraagstukken in het sociaal domein. Daardoor is meer urgentie ontstaan voor een goede aanpak van schulden. Een goed voorbeeld hiervan zijn de vijf slimme vragen, die als methode recent geïntroduceerd zijn bij jeugdprofessionals. Zij ervaren de vijf slimme vragen echt als eyeopener. Ook vanuit andere domeinen, zoals het onderwijs, of vanuit huisartsen, ontstaat meer bewustwording voor het thema schulden en de gevolgen die dit kan hebben. Die bewustwording kan leiden tot het ontdekken van meer mensen die in schulden leven. Zij zien namelijk gedrags- of gezondheidsproblemen, die mogelijk het gevolg zijn van schulden. Wanneer zij de schulden ook als oorzaak kunnen identificeren, kunnen zij die personen leiden naar organisaties binnen de schuldhulpverleningsketen.

4.3 De effecten van de verschillende activiteiten blijven, mede door de coronapandemie, achter op de verwachtingen en het lukt nog onvoldoende om effecten meetbaar en inzichtelijk te maken

De activiteiten van het programma leiden, mede door de coronapandemie, nog niet tot de verwachte effecten

In hoofdstuk 2 spraken we op basis van de beleidslogica een aantal verwachtingen uit voor de korte en lange termijn van het programma:

- a. Op de korte termijn verwachten we met name resultaat op het niveau van de throughput (de vormgeving van de activiteiten) en de output (het directe bereik en resultaat). Specifiek verwachten we dat meer hulpverleners (vrijwillig en

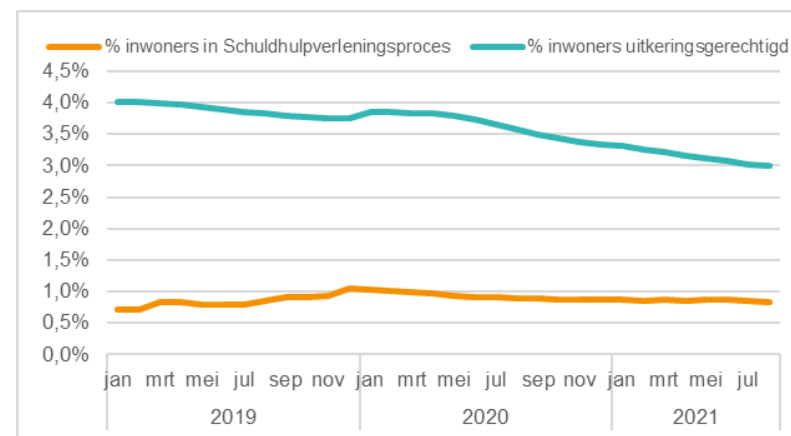
- professioneel) en mensen met schulden of armoede worden bereikt met de activiteiten. De realisatie hierop hebben we vervolgens in kaart gebracht in hoofdstuk 3;
- b. Op middellange termijn, wanneer de output omvangrijker wordt en meer direct resultaat wordt gehaald, verwachten we zichtbaar resultaat op grotere schaal of binnen een groep. Specifiek verwachten we dat bij verschillende doelgroepen sprake is van preventie van armoede en schulden en de neveneffecten hiervan, en dat binnen de keten sprake is van een integrale aanpak die geborgd is in het sociaal domein;
 - c. Voor de lange termijn verwachtten we dat in de gemeenten schulden en armoede waar mogelijk worden voorkomen en anders effectief en tijdig worden aangepakt en dat dit een afname zal zijn van de intensiteit en complexiteit van schuldhulpverleningstrajecten en de gemiddelde schuldenlast in Dordrecht.

De resultaten die tot nu toe binnen het programma zijn behaald, laten niet de verwachte kortetermijneffecten zien. Zowel in het dashboard sociaal domein (activiteit 7) als vanuit de keten (vrijwilligers en de Sociale Dienst Drechtsteden) zien en horen we signalen dat het bereik nog niet is toegenomen. De overkoepelende cijfers bevestigen dit. Hierin is met name in de periode vanaf januari 2020 geen groter bereik te zien van mensen die tot de doelgroep van het programma behoren (zie figuur 8). Gezien de context is dit niet geheel negatief. In hoofdstuk 3 schreven we al over de verwachtingen in relatie tot de coronapandemie. De inzichten van het NVVK hierover laten duidelijk een afname zien in het aantal aanmeldingen bij schuldhulploketten¹². Dat het bereik niet is toegenomen binnen de gemeente Dordrecht is daarmee positief afwijkend van het landelijke beeld en zelfs iets 'beter' dan de verwachting.

Bereik dat niet terug te zien is in de overkoepelende cijfers, is de vroegsignalering. In hoofdstuk 3 schreven we al dat met Vroeg Eropaf (activiteit 1) nieuwe doelgroepen

¹² NVVK nieuwsbericht, online via: <https://www.nvbk.nl/page/1439/2021/05/18/Ook-januari-en-februari-nog-rustig-bij-schuldhulploketten>

worden bereikt. Omdat het doel van Vroeg Eropaf is om vroeg schulden te signaleren en escalatie te voorkomen, kan het zijn dat het resultaat niet terug te zien is in het aandeel inwoners die gebruikmaakt van schuldhulpverlening. In het geval van Vroeg Eropaf geldt namelijk dat effectieve vroegsignalering resulteert in een groep mensen die niet in de schulden en dus niet in de schuldhulpverlening komen.



Figuur 8. Ontwikkeling percentage inwoners in het schuldhulpverleningsproces¹³ of uitkeringsgerechtigd in Dordrecht

Het lukt nog onvoldoende om effecten meetbaar en inzichtelijk te maken

In de gesprekken met het BOT en de projectleiders is aangegeven dat het nog te vroeg is om effecten meetbaar en inzichtelijk te maken, maar dat het soms ook onvoldoende lukt om dit goed te doen. Wanneer we kijken naar de resultaten, is het enerzijds ook verklaarbaar dat er nog niet veel meetbare resultaten zijn, aangezien een deel van de activiteiten nog in de opstartfase of doorontwikkeling zit. Bovendien heeft een deel van de activiteiten stilgelegen door de uitbraak van corona en daaraan verbonden maatregelen. Anderzijds echter is de beschikbare data niet altijd

¹³ Onder het schuldhulpverleningsproces vallen ook workshops en oriëntatiegesprekken.

toereikend gebleken om inzichtelijk te krijgen wie bereikt worden en hoe het bereik zich ontwikkelt. Ook is de duiding en betrouwbaarheid van de beschikbare cijfers niet altijd even goed. Het is daarmee lastig feitelijk te maken of het bereik inderdaad niet is toegenomen. Antwoord op de vraag wat de effecten zijn van de verschillende activiteiten op het behalen van de beleidsdoelstellingen blijft daarmee veelal gestoeld op aannames en gevoel. Wel is er in meerdere gesprekken aangegeven dat men verwacht dat de echte effecten nog zullen optreden.

Hoewel we uitgaan van volgordelijkheid in directe resultaten, vervolgens veranderingen bij groepen en uiteindelijk impact in Dordrecht, betekent het uitblijven van direct resultaat en zichtbare veranderingen niet dat er geen andere resultaten zijn behaald. In de gesprekken die we gevoerd hebben zijn verschillende punten genoemd. Hier gaan we in de volgende paragraaf verder op in. Gezien de voortgang van het programma en de behaalde resultaten, is het ons inziens echter wel te vroeg om te verwachten dat de gemiddelde schulden in Dordrecht al zijn afgenomen als gevolg van het Programma samen tegen armoede.

4.4 Ketenpartners willen verder op de ingeslagen weg, maar zien ook onbenut potentieel in het bereik van inwoners

Zowel ketenpartners als vrijwilligersorganisaties vinden dat er een mooie basis is gelegd voor de aanpak van armoede en schulden in Dordrecht. De effecten zijn echter met name zichtbaar op individueel cliëntniveau en binnen pilots, maar nog niet op populatieniveau of in kerncijfers zoals het aantal inwoners in schuldhulpverlening. Het programmatisch werken, met verschillende fasen en bijbehorende doelstellingen, heeft ertoe geleid dat er sprake is van een positieve ontwikkeling van de ketenbrede aanpak van armoede en schulden. Zowel door het BOT als door de projectleiders wordt benadrukt dat de gerealiseerde verandering en de betrokkenheid van de huidige en nog te betrekken partijen ook geborgd moet worden. Dit kan volgens hen door verdere ontwikkeling, opschaling en borging van de ingeslagen weg in (kern)activiteiten. De ontwikkelpotentie die de door ons gesproken partijen zien, is samen te vatten in de volgende drie punten:

- a. Blijf de samenwerking in de keten stimuleren en alle partijen actief betrekken;
- b. Besteed extra aandacht aan het bereiken van meer inwoners in armoede of met schulden;
- c. Richt de monitoring en evaluatie scherper in voor het vergroten van inzicht en de mogelijkheid voor sturing.

Blijf de samenwerking in de keten stimuleren en alle partijen actief betrekken

Zowel in het projectleidersoverleg als bij het BOT is aangegeven dat men gelooft in de ingeslagen weg. De samenwerking tussen de Sociale Wijkteams, de Sociale Dienst Drechtsteden (SDD) en de vrijwilligersorganisaties is verbeterd en er wordt verwacht dat dit de komende jaren een positief effect heeft. Een goed voorbeeld hiervan is volgens de projectleiders de tandemgesprekken die bij Schouders onder Stress worden gevoerd. In dit project gaan hulpverleners in tweetal op bezoek: een vrijwilliger of lid van het sociale wijkteam én een professionele schuldhulpverlener van de SDD. Samen bundelen ze de kennis en zorgen ze tegelijkertijd voor een warme overdracht aan de hulpverleningsorganisatie die als dat noodzakelijk is, wordt ingezet. De inwoner krijgt hierdoor het gevoel dat hij of zij direct geholpen wordt. Signalen uit het veld tonen aan dat zowel inwoners als hulpverleners enthousiast zijn over deze werkwijze.

Toch wordt door de gesproken partijen aangegeven dat de potentie van samenwerking nog niet volledig benut wordt. Het is te verwachten dat wanneer meer (vrijwilligers)organisaties gaan samenwerken met de sociale wijkteams en SDD, het bereik van mensen met schulden en armoede zal toenemen. Ook wordt de training van medewerkers van betrokken partijen in de ketenaanpak genoemd als middel om de samenwerking en effectiviteit van de keten te verbeteren. Aangegeven wordt dat het komende jaren belangrijk is om de ketensamenwerking te blijven stimuleren, te intensiveren en alle partijen actief te (blijven) betrekken.

Besteed extra aandacht aan het bereiken van meer inwoners in armoede of met schulden

In het BOT- en projectleidersoverleg kwam het verhogen van het bereik van inwoners met schulden terug als ontwikkelpunt. Het bereik van mensen met schulden is met het programma niet aantoonbaar groter geworden. Zowel vrijwilligersorganisaties als de SDD geven aan dat zij in de afgelopen periode niet drukker zijn geworden en het aantal inwoners dat de schuldhulpverlening bereikt is nagenoeg stabiel. De ketenpartners weten echter dat een groot deel van de doelgroep nog niet bereikt wordt. Hierbij gaat het met name om mensen met een niet-westerse migratieachtergrond. De coronapandemie heeft mogelijk een dempend effect gehad op de contacten die vrijwilligers hebben kunnen leggen.

De ketenpartners willen het bereik van het programma verhogen. Ketenpartners zien hiervoor mogelijkheden door nog nauwer samen te werken met vrijwilligersorganisaties en door het werven van meer vrijwilligers. Vrijwilligers begeven zich in netwerken waar ze gemakkelijk en laagdrempelig contact kunnen leggen met inwoners die in armoede leven en mogelijk schulden hebben. In het BOT- en het projectleidersoverleg is door betrokken partijen aangegeven dat zij verwachten dat het samenwerken met vrijwilligers en de inzet van hen op de geselecteerde 'vindplaatsen' (activiteit 5), het bereik zal verhogen.

4.5 Goed ingerichte monitoring is van belang om met cijfermatige inzichten tegemoet te komen aan de informatiebehoefte van bestuurders en projectleiders

Hoewel het programma een positief effect heeft op de (aanpak binnen de) schuldhulpverleningsketen en daarmee potentieel op inwoners met schulden, ontbreekt op verschillende punten cijfermatig inzicht in de resultaten van activiteiten

en het effect van het programma. In het BOT- en het projectleidersoverleg is aangegeven dat hier wel behoefte aan is en als onderzoekers willen wij ook het belang hiervan benadrukken. Dat de inzichten op het moment van deze evaluatie ontbreken heeft verschillende oorzaken. Enerzijds zijn er niet voor alle activiteiten al resultaten en anderzijds ontbreekt het bij andere activiteiten aan data. In het algemeen blijkt het nog lastig om effecten hard en meetbaar te maken. Hiernaast is het ook zo dat cijfermatige resultaten van de verschillende activiteiten nog niet op programmaniveau worden samengebracht. Een goed startpunt voor het inzichtelijk maken van de effecten is de beoogde en verwachte resultaten van het programma als geheel concreet te maken en te monitoren.

Het monitoren van concrete indicatoren van wat de gemeente beoogt te bereiken, helpt om scherp te blijven op de effecten die (al dan niet) behaald worden, maar ook om nieuwe inzichten te krijgen waarop beleidsmatig geïntervenieerd kan worden. Het M&E-ontwerp¹⁴ en het dashboard sociaal domein bieden hiervoor een goede basis. Een goede indicator voor het effect van het programma die meerdere malen genoemd is in gesprekken, is de gemiddelde schuld per inwoner en of deze in de loop van de tijd afneemt. Dat zou kunnen duiden op een verbeterde aanpak van schulden. Anderzijds is en blijft het ook belangrijk om ervaringen op te halen van cliënten en professionals, maar die wel te combineren met cijfers.

In tabel 3 noemen we een aantal indicatoren die door verschillende ketenpartners gemonitord kunnen worden. Let op, deze lijst is niet uitputtend en dient enkel ter voorbeeld. In het eerdergenoemde M&E-ontwerp staan naast inhoudelijke invulling ook handvatten voor de technische en procesmatige invulling van de monitoring.

¹⁴ Significant Public (2019). *M&E ontwerp Programma Samen tegen Armoede 2018-2022*.

Niveau	Indicator
Output	Aantal unieke inwoners per periode, met betalingsachterstanden, schulden of financiële problemen, gezien/geholpen in de hele keten, uitgesplitst naar ketenpartner: <ul style="list-style-type: none"> • SWT • SDD • Andere ketenpartners zoals vrijwilligersorganisaties
	Aantal unieke inwoners met ernstige financiële problemen en/of schulden
	Aantal unieke inwoners met schulden of financiële problemen die nog niet bekend (nieuw bereik) waren bij de gemeente of ketenpartners
Effect/ Outcome	Gemiddelde schuld per inwoner
	Gemiddelde duur van inwoners in de schulphulpverleningsketen
	Percentage geholpen inwoners dat duurzaam uit de financiële problemen en/of schulden is geraakt.
	Inwonerervaring na hulp SWT, SDD en de keten
	Ervaring professionals SWT, SDD en de keten

Tabel 3. Mogelijke indicatoren om output en effect van het programma te meten