



Panteia
Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM



Meerwaarde pilot signalering schulden Ombudsman Metropool Amsterdam

Het verhaal achter de cijfers

Auteurs: R. Oomkens, C. Akkermans, S. Noomen-Van den Heuvel

Zoetermeer, 22 augustus 2019

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Panteia. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Panteia. Panteia aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with Panteia. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of Panteia. Panteia does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Achtergrond pilot signalering schulden Ombudsman Metropool Amsterdam	5
1.2	Opzet van het onderzoek	6
1.3	Leeswijzer	8
2	Praktijk in beeld: wat de aanpak oplevert	9
2.1	Portret Mirthe: de taaiheid van schuldenproblematiek	9
2.2	Doelgroepbereik binnen de pilot	14
2.3	Effectencalculator casus 1: Hans	18
2.4	Effectencalculator casus 2: Shanti	23
2.5	Effectencalculator casus 3: Peter	26
2.6	Effectencalculator casus 4: Judith	30
2.7	Effectencalculator casus 5: Aziz	33
2.8	Effectencalculator casus 6: Rayan	36
3	Conclusies	39
3.1	Probleemanalyse en werkzame mechanismen	39
3.2	Kosten-baten analyse	42
3.3	Integrale analyse	43
3.4	Eindconclusie	43
	Literatuur	45



1 Inleiding

1.1 Achtergrond pilot signalering schulden Ombudsman Metropool Amsterdam

1.1.1 Aanleiding

Er lijken structurele barrières te bestaan die ervoor zorgen dat mensen met schulden niet tijdig worden geholpen en hun situatie verder verslechtert (Jungmann e.a., 2018; Nationale ombudsman, 2018). Zo ontbreekt vaak een totaalbeeld van de schulden die er zijn binnen een huishouden (Oomkens, 2019). Ook de onsamenhangende incasso's van de overheid vormen een belangrijke barrière in het leven van mensen met schulden (De Meulder & Yildirim, 2018; Oomkens, 2019). Er komen regelmatig klachten binnen bij de ombudsman over (de toegang tot) schuldhulpverlening. Daarom heeft de Ombudsman Metropoolregio Amsterdam, op verzoek van het CAK, besloten actief over dit onderwerp mee te denken en een actieonderzoek te starten in de vorm van een pilot die in drie stadsdelen wordt uitgevoerd: West, Noord en Zuidoost. Met de nieuwe aanpak in de pilot – die erop is gericht om mensen met betalingsachterstanden intensief, proactief en outreachend te benaderen – hopen de ombudsman, het CAK en de Amsterdamse schuldhulpverlening een doorbraak te kunnen realiseren in de aanpak van schulden. Binnen deze pilot bundelen de ombudsman, het CAK en de Amsterdamse schuldhulpverlening (maatschappelijk dienstverleners) hun krachten en slaan hun handen ineen.

In Nederland komen mensen met een betalingsachterstand op de zorgpremie van zes maanden of meer in de zogenaamde wanbetalersregeling terecht. Deze regeling wordt uitgevoerd voor het CAK. Vanaf het moment dat iemand in de regeling terechtkomt, wordt de bestuursrechtelijke premie waar mogelijk met bronheffing op salaris of uitkering geïnd. Anno 2019 zitten ongeveer 212.000 personen in de regeling. Circa 40 procent van hen zit korter dan twee jaar in de regeling, de overige 60 procent langer dan twee jaar. Het aantal personen in de wanbetalersregeling daalt steeds verder; dit komt deels doordat steeds meer mensen zelf een regeling met de zorgverzekeraar treffen. In 2018 zaten 24.000 Amsterdammers in de regeling. Van de Amsterdammers in de regeling heeft bijna de helft een schuld van boven de €7.000 en eveneens de helft zit al langer dan twee jaar in deze regeling.

Sinds 1 juli 2017 is het CAK bevoegd om informatie te delen met gemeenten, zodat mensen in de regeling gericht proactief en intensief kunnen worden benaderd. Uit deze informatie blijkt dat het gaat om een moeilijke doelgroep: het grootste deel van deze mensen heeft nog geen regeling getroffen met de ziektekostenverzekeraar en is daarom waarschijnlijk nog niet in beeld bij schulddienstverlening/maatschappelijke dienstverlening. Betalingsregelingen met zorgverzekeraars komen namelijk, ondanks de stijging in het aantal mensen dat zelf een regeling treft, doorgaans pas tot stand door een schuldhulptraject, start van beschermingsbewind of bij andere vormen van hulp. Het betreft een doelgroep waarvan de Ombudsman Metropool Amsterdam verwacht dat er bovengemiddeld vaak sprake is van multiproblematiek en die zich in relatie tot de overheid in een kwetsbare positie bevindt. Dit betekent dat het binnen de pilot gaat om een doelgroep waarbij een wereld te winnen valt en er met een intensievere aanpak mogelijk écht een verschil kan worden gemaakt. De kwetsbaarheid die deze doelgroep kenmerkt, impliceert eveneens dat het aannemelijk is dat extra aandacht, zorgvuldigheid en doortastendheid moeten worden geboden tijdens de huisbezoeken om mensen daadwerkelijk te bereiken.



1.1.2 Kern van de aanpak binnen de pilot

Kern van de pilot van het CAK, drie Amsterdamse maatschappelijk dienstverleners (madi's) en de ombudsman is om barrières weg te nemen, nieuwe werkwijzen te introduceren en oplossingen te bieden aan mensen met betalingsachterstanden. De pilot heeft een organisch en lerend karakter; de aanpak is vooraf niet strak ingekaderd en oplossingen komen gaande weg tot stand door voortdurend te reflecteren op datgene wat hulpverleners doen en tegenkomen. De leefwereld van zowel mensen met schulden als professionals is niet alleen het startpunt van de pilot, maar tevens het tussenstation en eindpunt. De pilot probeert daarmee nauw aan te sluiten bij de weerbarstige leefwereld van mensen met schulden en probeert professionals de ruimte en autonomie te geven om op basis van hun professionele ervaring en expertise passende hulpverlening te bieden.

De aanpak onderscheidt zich van bestaande werkwijzen, interventies en aanpakken doordat mensen met betalingsachterstanden intensiever worden benaderd. De huisbezoeken binnen de pilot worden voornamelijk afgelegd door een maatschappelijk dienstverlener in combinatie met een medewerker van de Amsterdamse ombudsman. De huisbezoeken zijn op alle dagen van de week afgelegd, ook op zaterdag en zondag, en mensen zijn zowel overdag als in de avond benaderd. Vanwege de complexiteit van de situatie waarin mensen met schulden zich bevinden, is er geen vastomlijnd stappenplan dat professionals tijdens huisbezoeken doorlopen. Binnen de aanpak identificeren professionals waar het spaak loopt binnen een huishouden en doen zij datgene wat nodig is om de barrières voor ondersteuning weg te nemen. Het idee is dat schuldenaren zo sneller en beter worden geholpen, waarmee op termijn 'publieke waarde' wordt gecreëerd op het gebied van welzijn, zelfredzaamheid en efficiency. De aanpak beoogt met de integrale benadering niet alleen meerwaarde te creëren op het gebied van schulden, maar ook binnen andere leefdomeinen.

De Amsterdamse ombudsman heeft Panteia gevraagd onderzoek te doen om inzicht te krijgen in de meerwaarde van deze intensieve en outreachende aanpak.

1.2 Opzet van het onderzoek

1.2.1 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Wat is de meerwaarde van de intensieve en outreachende aanpak voor mensen in de wanbetalersregeling van het CAK, hoe verhouden de kosten van de aanpak zich tot de baten en wat zijn de werkzame mechanismen binnen de aanpak?

Om hier antwoord op te kunnen geven, hebben we bovenstaande onderzoeksvraag geconcretiseerd in volgende sub-onderzoeksvragen:



Sub-onderzoeksvragen

PROBLEEMANALYSE EN WERKZAME MECHANISMEN

1. Welke problemen bestaan er binnen het huishouden van schuldenaren op verschillende leefdomeinen?
2. Van welke vormen van hulpverlening maken schuldenaren gebruik?
3. Welke structurele barrières en beperkingen bestaan er die ervoor zorgen dat schuldenaren niet in een passend (schuld)hulpverleningstraject zitten?
4. Hoeveel contactmomenten zijn er voordat er een huisbezoek plaatsvindt? Wat gebeurt er tijdens een huisbezoek?
5. Welke acties ondernemen de schuldhulpverleners naar aanleiding van de huisbezoeken?
6. Wat zijn de effecten van de acties die zijn ondernomen door de schuldhulpverleners bij de eerste huisbezoeken?
7. Wat maakt dat de beoogde doelen wel of niet bereikt zijn? Wat zijn de werkzame mechanismen van de interventies die gepleegd zijn door de schuldhulpverleners en de ombudsman?
8. Wat is de rol van de schuldeisers in relatie tot het vinden van een oplossing voor de schuldproblemen?

KOSTEN-BATEN ANALYSE

9. Welke kosten worden gemaakt voor de uitvoering van de ingezette interventie(s)?
10. Wat zijn de baten van de ingezette interventie(s) voor de betreffende huishoudens op verschillende leefdomeinen?
11. Wat zijn de baten van de interventie voor de gemeente?
12. Hoe verhouden de kosten en baten zich tot elkaar?

INTEGRALE ANALYSE

13. Wat is de meerwaarde van de intensieve en outreachende aanpak voor mensen die in de wanbetalersregeling van het CAK zitten?

1.2.2 Onderzoeksmethode

Binnen dit onderzoek hebben we aan de hand van registratiedata van maatschappelijk dienstverleners gepoogd zicht te krijgen op het doelgroepbereik binnen de pilot. Tevens hebben we de casuïstiek bestudeerd door de probleemsituatie binnen een casus, de inzet van ondersteuningsactiviteiten binnen een casus, en de opbrengsten binnen een casus te reconstrueren.

Zicht op doelgroepbereik met registratiedata maatschappelijk dienstverleners

Om zicht te krijgen op het doelgroepbereik dienden de maatschappelijk dienstverleners bij te houden hoeveel contactpogingen zij hebben gelegd per benaderd huishouden, met hoeveel personen zij daadwerkelijk in contact zijn gekomen, en bij hoeveel personen er vervolgens interventies zijn ingezet. De registratie van deze gegevens maakte reeds deel uit van de afspraken die gemaakt waren tussen de Amsterdamse ombudsman en de maatschappelijk dienstverleners.

Zicht op meerwaarde aanpak met effectencalculator

De casussen binnen dit onderzoek komen uit de groep cliënten die door de maatschappelijk dienstverleners en de ombudsman zijn bereikt en bij wie ook vervolgenterventies zijn ingezet. Binnen deze groep zijn alleen diegenen benaderd door maatschappelijk dienstverleners die al minstens zes maanden 'in beeld' waren. Alleen op die manier konden we samen met cliënten terugkijken op een lopend of afgerond traject. Dat is dus een specifieke groep voor wie de pilot in bepaald opzicht al succesvol was, namelijk wat betreft contact leggen en houden. Overigens is niet iedereen die



minstens zes maanden in beeld was, benaderd. Vanwege de vertrouwensband tussen de ombudsman, de maatschappelijk dienstverleners en de cliënten, zijn cliënten door de maatschappelijk dienstverleners benaderd. Er waren veel cliënten die in een dusdanig problematische situatie verkeerden, dat deelname aan het onderzoek niet wenselijk/mogelijk was volgens de betrokken maatschappelijk dienstverleners. Hierdoor was de respons lager dan aanvankelijk was beoogd. In totaal zijn zes casussen bestudeerd aan de hand van de effectencalculator.

Per casus hebben de onderzoekers samen met de betrokken maatschappelijk dienstverleners en de cliënt zelf een nauwkeurige analyse gemaakt, die bestond uit een kwalitatief en een kwantitatief deel. In het kwalitatieve deel hebben we per casus een nauwgezette beschrijving van de aanpak, de ondernomen acties en de ervaringen van betrokken professionals en de cliënt opgesteld. Tevens hebben we in kaart gebracht wat de aanpak in kwalitatieve zin oplevert. In het kwantitatieve deel zijn de kosten en baten waar mogelijk inzichtelijk gemaakt: wat kost de inzet en wat levert het op in financiële zin? Op die manier konden we indicatieve uitspraken doen over de meerwaarde, de kosten en baten en de werkzame elementen. Tijdens iedere sessie is met de betrokken maatschappelijk dienstverleners besproken in hoeverre de betreffende casus uniek of juist herkenbaar is.

Om de meerwaarde van een aanpak te onderzoeken, is het tevens een gangbare optie om per casus een uitgebreide beschrijving te maken van een zogeheten referente situatie: wat zou er zijn gebeurd als de interventie niet plaats had gevonden, maar het reguliere beleid was uitgevoerd? In dit onderzoek hebben wij ervoor gekozen een korte schets te maken van hoe de situatie zich zou hebben ontwikkeld zonder enige interventie. We kiezen hiervoor, omdat we een uitgebreide uitwerking van de referente situatie in de huidige opzet te speculatief vinden. Dit betekent dat we geen vergelijking maken tussen de werkzaamheid van deze aanpak en een andere aanpak (bijvoorbeeld de reguliere route naar schuldhulp of de Eropaf- aanpak), maar wel uitspraken kunnen doen over de algemene meerwaarde van de aanpak.

In de slotfase van het onderzoek zijn bovenstaande resultaten in samenhang geanalyseerd, resulterend in een integrale analyse waarbij de centrale onderzoeksvraag is beantwoord.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 presenteren we de belangrijkste resultaten van het onderzoek. Het hoofdstuk start met een 'portret' dat een goed beeld geeft van de taaiheid van de problematiek en vormt daarmee de introductie van het resultatenhoofdstuk. Vervolgens maken we het doelgroepbereik binnen de pilot inzichtelijk aan de hand van registratiedata van de maatschappelijk dienstverleners. Daarna presenteren we verschillende casussen waarbij het tijdsverloop, de inzet van ondersteuningsactiviteiten, en de kosten en de baten (zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin) in beeld worden gebracht. In hoofdstuk 3 worden de conclusies gepresenteerd door antwoord te geven op de onderzoeksvragen.



2 Praktijk in beeld: wat de aanpak oplevert

2.1 Portret Mirthe: de taaheid van schuldenproblematiek

"Het systeem is groter, dit win ik nooit..."

Context van de casus

Mirthe is één van de eerste vijftien huishoudens die in de eerste fase van de pilot door het team van de ombudsman is bezocht. Ze woont tegen wil en dank alleen in een grote woning in Amsterdam. Ze is erheen gevlucht uit angst voor haar ex-partner. Ze heeft een kwetsbaar netwerk en is geïsoleerd. Mirthe heeft verschillende problemen: zo heeft ze moeite om een nieuwe baan te vinden, heeft ze veel stress over haar financiële situatie en maakt ze zich regelmatig zorgen om haar volwassen zoon en dochter. Er is telkens 'gedoe'. Mirthe staat al meer dan tien jaar in de overlevingsstand. Door alles wat ze heeft meegemaakt, heeft ze weinig vertrouwen in de mensheid en in de hulpverleners in het bijzonder.

Mirthe heeft veel schulden, voornamelijk bij de overheid, maar ook bij enkele commerciële bedrijven. Ze is er enorm op gebrand geen nieuwe schulden te maken, maar haar budget is zo krap, dat ze soms een rekening wel moet laten liggen. Dan ontstaat er een betalingsachterstand, die ze zo snel mogelijk weer probeert in te lopen. Ze heeft het gevoel dat haar schulden haar maar blijven achtervolgen. Ze is lamgeslagen door de aanhoudende problemen.

Mirthe heeft meerdere malen hulp gezocht. Ze voelde zich echter niet gehoord en gezien. Er is geen hulp op gang gekomen; dit heeft ook mede met haar eigen houding te maken. Eerder is het schuldhelpverlening niet gelukt haar een passend aanbod te doen voor de aanpak van haar schulden. Bij het loket van de maatschappelijk dienstverleners werd ze weggestuurd; naar eigen zeggen omdat haar schulden niet hoog of stabiel genoeg waren. Uit wanhoop heeft ze op eigen houtje eens een bewindvoerder ingeschakeld. Dit bleek een malafide persoon die haar problemen

alleen maar verergerde. Mede hierdoor is ze erg wantrouwend naar hulpverleners geworden.

Eerste contact tussen Mirthe en de ombudsman

Op 29 juni 2017 wordt er voor het eerst aangebeld bij Mirthe door twee medewerkers van de ombudsman. Een jong meisje dat het vriendinnetje blijkt te zijn van de zoon van Mirthe doet de deur open. De medewerkers van de ombudsman vragen of ze binnen mogen wachten op Mirthe. Niet veel later komt Mirthe thuis en is duidelijk overvallen hen aan te treffen. Ze geeft aan nu geen tijd te hebben, maar een week later zou een afspraak wel kunnen. Ze geeft haar telefoonnummer. Op 4 en 5 juli 2017 wordt er een nieuwe poging gedaan om Mirthe te bezoeken. Helaas doet ze niet open, ondanks dat er een afspraak met haar is gepland. Later blijkt dat Mirthe niet naar de afspraak durfde te komen. Uiteindelijk komt ze op 26 juli 2017 langs bij de ombudsman om, samen met de medewerkers die eerder bij haar langs zijn geweest, te praten. Mirthe doet een boekje open over haar levenspad: niet één die per se makkelijk is geweest.

Hoe problemen zich opstapelen...

Op haar 17de raakte Mirthe zwanger van haar eerste kind. Zonder diploma verlaat ze haar opleiding. Kort daarna raakt ze opnieuw zwanger. Ondertussen gedraagt de vader van haar kinderen zich steeds jaloers en kan hij zijn handen niet langer thuishouden. Na een lange periode van fysieke en geestelijke mishandeling komt Mirthe terecht in een blijf-van-mijn-lijf huis. Ze verbreekt de relatie. Ondertussen bouwt ze schulden op, maar komt daar relatief snel weer van af. Ze ontmoet een nieuwe man, maar ook die blijkt losse handen te hebben. Ze bouwt weer nieuwe schulden op. Op een gegeven moment houdt de relatie niet langer stand, maar de schulden zijn helaas niet minder geworden. Mirthe werkt als schoonmaakster



en heeft een tijdelijk contract. Het liefst zou ze werken als beveiligster, maar heeft door haar dyslexie haar laatste toets niet gehaald. Hulp zou ze zeker willen, op één voorwaarde: hulp van de lokale maatschappelijke dienstverlening wil ze niet meer. Meerdere malen heeft Mirthe aangeklopt voor hulp, maar ze voelde zich niet serieus genomen. Ze heeft een budgetcursus gevolgd, maar voor een schuldhulpverlening kwam ze vervolgens niet in aanmerking omdat haar inkomen te laag was, aldus Mirthe.

Inzet externe schuldhulpverlener

Omdat Mirthe expliciet aangeeft vanwege eerdere negatieve ervaringen niet meer naar de reguliere maatschappelijke dienstverlening te willen gaan, zet de ombudsman een externe schuldhulpverlener – Denise uit Limburg – in. Ze hebben positieve verhalen gehoord over Denise. De medewerkers van de ombudsman verwachten dat er meer aan de hand is dan alleen schuldenproblematiek, alhoewel de schulden voor de meeste stress zorgen. Hier gaan ze daarom als eerste mee aan de slag. Mirthe gaat akkoord: "ja, doe maar..." antwoordt ze, alhoewel Mirthe er eigenlijk weinig vertrouwen in heeft.

Denise komt op 5 augustus en op 12 augustus 2017 bij Mirthe langs om de schuldenproblematiek in kaart te brengen. Er is wekelijks een terugkoppelmoment tussen Denise en de medewerkers van de ombudsman: een beluurtje waarin ze alle dossiers doorlopen. Tussentijds is er app-contact.

Schuldhulpverlening loopt spaak

Denise start budgetbeheer op. Mirthe wil per se niet onder bewind: ze wil het graag zelf regelen. In eerste instantie verloopt het contact met Denise goed. Na verloop van tijd gaat het minder. Denise meldt dat "het niet lukt". Denise geeft aan dat Mirthe haar afspraken niet nakomt en stelt voor dat er een andere schuldhulpverlener wordt ingezet. Eind november 2017 verliest Mirthe haar werk in de schoonmaak. Ze komt thuis te zitten en dat doet haar geen goed.

Mirthe uit wanbetalingsregeling CAK. Boosheid en frustratie overheerst

In plaats van Denise komt nu haar collega Ronald langs. Op 9 januari 2018 gaat hij bij Mirthe langs. Dan blijkt dat het, volgens Mirthe, niet lekker liep tussen haar en Denise. Mirthe wil de touwtjes niet uit handen geven. De conclusie van Ronald is dat Mirthe veel stress heeft, niet goed lijkt te begrijpen dat schuldhulpverlening haar probeert te helpen, niet 'leert', en niet de vaardigheden heeft om haar geldzaken zelf te regelen, maar ook niet onder bewind wil. Mirthe is boos en gefrustreerd. Ze geeft Denise de schuld van dingen die in haar ogen niet goed lopen, of van dingen die ze niet helemaal lijkt te begrijpen. En dit terwijl er wel degelijk positieve ontwikkelingen zijn. Zo is Mirthe inmiddels afgemeld bij het CAK en betaalt ze geen bestuursrechtelijke premie meer. Dat is in principe een positieve ontwikkeling, maar dat betekent wel dat ze een aantal extra betalingen moet doen aan de zorgverzekeraar. In de wanbetalersregeling betaal je achteraf, bij reguliere betalingen juist vooraf. Bij de overstap uit de wanbetalersregeling moet je dus in een keer voor twee maanden betalen. Dat begrijpt Mirthe niet goed en ziet dit als een 'fout' van Denise. Mirthe wil zich graag aanvullend verzekeren, maar dit kan niet gezien de hoge schuld die nog openstaat. Hier is ze boos over. Zo zijn er vaker conflicten en 'misverstanden'. Het lukt niet om een minnelijke regeling met de schuldeisers te treffen; halverwege januari 2018 doet Ronald daarom de WSNP – aanvraag.

Huisbezoek medewerkers ombudsman

De ombudsman legt naar aanleiding van de zorgen van Denise en Ronald contact met Mirthe en maakt een afspraak. Die zegt Mirthe af. Er is onduidelijkheid over de tweede afspraak. Uiteindelijk gaan twee medewerkers van de ombudsman op huisbezoek op 2 februari 2018, met als insteek: "We zijn benieuwd hoe het met je gaat?". Mirthe is erg boos op Denise: ze zou haar afspraken niet nakomen en zou incapabel zijn. De medewerkers van de ombudsman en Mirthe praten twee uur met



Mirthe en vragen wat haar zou kunnen helpen. Ze heeft vreselijke kiespijn. Ze kan er niet van slapen en kan niet goed eten. Ze eet alleen wat zacht voedsel, zoals nat brood. Dit was in het najaar ook bekend, maar er was geen geld voor een tandarts. Ze heeft ook nog schulden openstaan bij de tandarts.

Contact tussen ombudsman en Mirthe breidt uit

Vanaf februari 2018 is er wekelijks contact tussen Mirthe en een medewerker van de ombudsman en tweewekelijks een afspraak. In de eerste instantie nemen ze samen de post door (de aanvraag WSNP liep, maar er bleef post komen) en bereiden ze vragen voor die Mirthe aan Ronald wil stellen. Ook gaan ze uitzoeken hoe Mirthe weer aan het werk zou kunnen komen en zoeken ze uit voor welke voorzieningen Mirthe in aanmerking zou kunnen komen. De medewerker van de ombudsman zoekt fondsen die de tandartsrekening van €800 zouden willen betalen. Dit kan namelijk niet vanuit de Bijzondere Bijstand. Het lukt de medewerker van de ombudsman uiteindelijk; met veel inzet en een grote dosis overredingskracht stemt de gemeente er mee in een bijdrage van het fonds Bijzondere Noden aan te vullen vanuit de Bijzondere Bijstand. Het totaalbedrag aan tandartskosten om de pijn, die Mirthe eind 2017/begin 2018 had, structureel te bestrijden was €792,20. Daarvan is €500 betaald door het Fonds voor Bijzondere Noden Amsterdam en – bij hoge uitzondering – €292,30 vanuit de Bijzondere Bijstand.

Ook heeft de medewerker van de ombudsman een poging gedaan om via 'Onder de Pannen' een huurder te vinden. Mirthe heeft een grote woning met voldoende plek. Het vinden van een huurder zou wat extra inkomen kunnen opleveren en kan misschien iets doen tegen haar gevoelens van eenzaamheid. Dit was best spannend, hoe zou het uitpakken? Het liep uiteindelijk spaak, omdat Mirthe niet mee mocht doen vanwege haar schulden.

In mei – juni 2018 is Mirthe druk bezig met het zoeken van werk, dat wil ze immers heel graag. Ze is laaggeschoold en heeft altijd gewerkt, waarbij ze de laatste jaren vooral schoonmaakwerk heeft gedaan. Fysiek kan ze dat nu niet meer aan. Dat betekent dat ze iets anders moet gaan doen, maar haar dyslexie en digibetisme staan haar in de weg.

Mirthe wil geen nieuwe schulden maken. De medewerker van de ombudsman coacht haar daarin. Ze probeert zo de stress te verminderen, haar boosheid te reguleren en het vertrouwen van Mirthe in hulpverlening te versterken. Het contact met Ronald loopt nu via de medewerker van de ombudsman. Mirthe is door haar zo lang voortslepende problemen murw geslagen. Ze is er naar eigen zeggen depressief van. Toch tekenen zich verschillende baten af. Door de bemiddeling vanuit de ombudsman is het contact tussen de externe schuldhulpverleners en Mirthe in stand gehouden, waardoor uiteindelijk een aanvraag tot toegang tot de WSNP kon worden gedaan.

Mirthe voldoet niet aan voorwaarden maar wordt toch toegelaten tot de WSNP

Eind juni 2018 stelt de rechter dat Mirthe eigenlijk niet voldoet aan de voorwaarden voor toelating tot de WSNP, onder andere omdat ze geen baan heeft. Gezien de bemoeienis door de externe schuldhulpverleners en de ombudsman is er desalniettemin genoeg vertrouwen om de regeling toe te kennen. Het starten van het WSNP-traject is Mirthe volgens de medewerker van de ombudsman echter wel "door de strot geduwd". Ze stelt: "We investeren nu drie jaar in de aanpak van haar schulden zodat ze daarna – in ieder geval financieel gezien – met een schone lei kan beginnen". Mirthe zelf kijkt vaak niet verder dan volgende week en ze heeft minder overzicht. Dit maakt dat zij het belang van het WSNP-traject zelf niet echt inziet.

Budgetbeheer blijft doorlopen. In juli 2018 komt de WSNP-bewindvoerder langs.

In juli en augustus 2018 is Mirthe, met de medewerker van de ombudsman, vooral



bezig geweest met het eigen maken van de administratieve verplichtingen van de WSNP. De poststop ervaart Mirthe als prettig. Dit geeft haar veel rust. UWV betaalt de uitkering vierwekelijks uit, maar niet altijd op dezelfde dag van de maand. Mirthe is erg gespitst op het op tijd betalen van de huur. Dit maakt dat ze onrustig wordt van het feit dat UWV niet altijd op dezelfde dag van de maand betaalt. Mirthe wil wel aan woningruil doen, maar dat kan niet als ze een huurachterstand heeft.

Schuldrust maar problemen blijven knagen

Het vinden van een passende baan blijft moeilijk voor Mirthe: ze heeft dyslexie en heeft beperkte werkervaring. Eigenlijk is er naar eigen zeggen weinig mogelijk, behalve schoonmaakwerk, maar dat is fysiek te zwaar. Op een gegeven moment doet de mogelijkheid zich voor om als gastvrouw aan de slag te gaan bij het gemeentelijk vervoersbedrijf, de (destijds) 'nieuwe' Noord-Zuid-lijn. Dat leek haar erg leuk, maar ze wordt afgewezen omdat ze geen rijbewijs heeft.

Mirthe ervaart nog altijd veel stress. Volgens haarzelf zit haar hoofd nog altijd "heel vol". Haar gezondheid heeft te lijden onder de stress. In [november 2018](#) meldt ze zich ziek bij het UWV vanwege hielspoor. Ze krijgt zooltjes aangemeten via het ziekenhuis. Dit was een onverwachte kostenpost van €150 euro. Mirthe heeft nu geen sollicitatieplicht meer en zit in de ziektewet. Volgens de medewerker van de ombudsman is dit erg zonde, omdat werken verschillende kansen biedt.

Mirthe voldoet niet aan informatieplicht: negatief verslag WSNP-bewindvoerder

De poststop geeft Mirthe wel wat rust in haar hoofd. Dit biedt de medewerker van de ombudsman de kans om nogmaals bewindvoering voor te stellen. Mirthe stemt hier in [januari 2019](#), zij het aarzelend, mee in. Op dat moment komt er een jaarafschrift van waternet. Dit zorgt voor veel stress bij Mirthe. Ze is ook weer boos op de externe schuldhulpverlener Ronald, aangezien Mirthe denkt dat het allemaal niet klopt. Ze is

overtuigd van de slechte intenties van anderen. Uit boosheid ondertekent ze het formulier voor beschermingsbewind niet: "Ik voel me niet serieus genomen", en "ik stop ermee", aldus Mirthe. Pas vele gesprekken met de medewerker van de ombudsman later tekent ze alsnog.

In [januari 2019](#) start de ziektewet uitkering. In diezelfde maand stuurt de WSNP-bewindvoerder een negatief verslag op naar rechtbank. Mirthe zou haar verplichtingen niet nakomen: sollicitaties zouden niet voldoen aan de voorwaarden, ze zou niet de juiste informatie aanleveren en hiermee niet voldoen aan de informatieplicht. Het aanleveren van informatie gaat via een digitale portal en dat is lastig voor Mirthe. Mirthe ziet het niet zitten: "Het systeem is groter, dit win ik nooit".

Aanhoudende gezondheidsklachten

[Begin 2019](#) heeft Mirthe (nog steeds) veel gezondheidsklachten. Ze ervaart nog altijd stress. Ze heeft nog steeds last van haar gebit en ze eet nog steeds niet goed. Voor het trekken van de rotte kiezen en het plaatsen van kronen is €1.403,- nodig. De medewerker van de ombudsman heeft hiervoor nog geen fondsen gevonden. Mirthe heeft ook veel last van migraine, de druk achter haar ogen is hoog. Eigenlijk heeft Mirthe een bril nodig, maar kan dit zelf niet betalen. Haar kinderen hebben geld bij elkaar gesprokkeld, zodat Mirthe een bril kan kopen.

De voorwaarden vanuit de WSNP stellen Mirthe vervolgens voor nieuwe problemen. Haar oudste zoon wordt geregeld door zijn vriendin op straat gezet. Hij mag dan voor langere tijd niet bij haar logeren. Dit geeft Mirthe stress, omdat ze haar zoon graag wil helpen. De broer van Mirthe zit momenteel in de gevangenis. Wanneer hij vrijkomt, mag ook hij niet voor langere tijd bij haar verblijven. Dit zijn de regels vanuit de WSNP.

Inmiddels is het [mei 2019](#) en de aanvraag voor bewindvoering loopt. Er is regelmatig contact tussen Ronald en de medewerker van de ombudsman. Zij merkt dat Mirthe haar



vertrouwt. Ze vraagt de medewerker regelmatig dingen, kan stoom bij haar afblazen en kan haar woede kwijt. Maar, Mirthe is niet erg actief, lijkt nog steeds depressief en oogt murw geslagen. De medewerker van de ombudsman vindt niet dat er echt vooruitgang is in de situatie van Mirthe. Er is soms een klein stapje vooruit, maar er worden vaak ook een paar stappen teruggezet. Ze verwacht dat bewindvoering Mirthe veel rust gaat brengen. Hopelijk luidt dit een nieuwe fase in.

Reflectie op portret Mirthe

Reguliere ondersteuning en hulpverlening slaagt er in deze casus onvoldoende in om Mirthe goed te begeleiden. De casus laat zien dat het voor hulpverleners haast onmogelijk lijkt om het 'goed te doen' bij mensen die uiterst wantrouwend staan tegenover hulpverleners. Contact leggen is één ding, maar iemand écht bereiken in de zin dat iemand structureel mee blijft werken aan bepaalde schuldhulptrajecten is een ander verhaal. In deze casus wordt ook duidelijk dat het 'eigen kracht' adagium dat binnen de reguliere hulp- en dienstverlening in

bepaalde mate wordt verwacht van mensen met schulden, niet aansluit bij de leefwereld en mogelijkheden van Mirthe. Er zijn bepaalde verwachtingen ten aanzien van de houding en het gedrag van Mirthe die zij simpelweg niet kan waarmaken, waardoor haar situatie niet verbetert. Opvallend is dat Mirthe het gevoel heeft dat ze een "strijd" voert met "het systeem"; iets wat groter is dan zijzelf en het daarom altijd van haar zal winnen.

Haar wantrouwen in professionele hulpverlening maakt het voor professionals ontzettend lastig om haar te helpen. Bovendien duren Mirthe's problemen al zo lang dat ze zich niet meer voor kan stellen dat het ooit nog echt goed komt. Zoals ze zelf zegt: "Ik ben voor pech geboren." De inzet vanuit de ombudsman is in deze casus zeer intensief geweest. Er zijn wel degelijk positieve ontwikkelingen zichtbaar, maar de problematiek is dusdanig complex en hardnekkig – en reguliere hulp- en dienstverlening sluit onvoldoende aan bij de problematiek – dat echte doorbraken moeilijk te realiseren zijn.



2.2 Doelgroepbereik binnen de pilot

2.2.1 Inleiding

Om zicht te krijgen op het doelgroepbereik binnen de pilot is aan de betrokken maatschappelijk dienstverleners in de verschillende deelnemende stadsdelen gevraagd hoeveel CAK-meldingen zij hebben opgepakt door het afleggen van één of meerdere huisbezoeken en hoeveel mensen zij via de huisbezoeken daadwerkelijk bereikt hebben. 'Bereikt' betekent:

- de persoon is bereikt en er is een plan van aanpak opgesteld, of;
- er is contact gelegd maar niet conform de vereisten met een plan van aanpak, of;
- er is contact maar mensen weigeren vervolgens hulp of ondersteuning, bijvoorbeeld omdat zij aangeven het eerst zelf te willen oplossen; of
- er is contact gelegd, maar er blijkt al een lopend dossier te zijn.

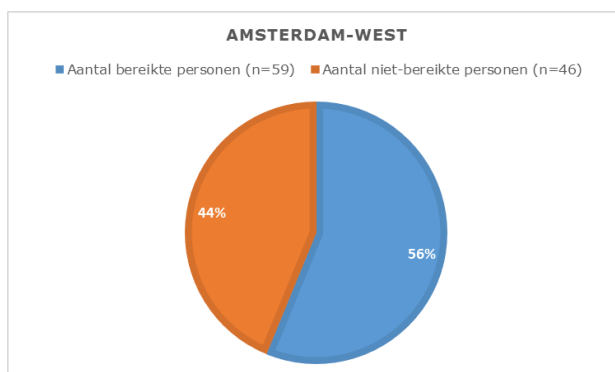
Er is bijgehouden in hoeveel gevallen er naar aanleiding van het huisbezoek een vervolginterventie is ingezet. De vervolginterventies variëren van gesprekken ten behoeve van het starten van een schuldhulptraject, het nabellen van de zorgverzekeraar of het CAK, het doorverwijzen naar het team 'schuldhulp ondernemers', budgetadviesgesprekken, gesprekken met sociaal raadslieden, het bieden van ondersteuning bij de aangifte inkomstenbelasting, tot het treffen van betalingsregelingen met schuldeisers. De maatschappelijk dienstverleners hebben tevens bijgehouden hoeveel huisbezoeken zij gemiddeld per melding hebben afgelegd om met de betreffende persoon in contact te komen. Naast het afleggen van huisbezoeken zijn er na het eerste contact aan de deur in diverse gevallen mails gestuurd en/of telefoontjes gepleegd, maar deze zijn niet als zodanig geregistreerd.

De maatschappelijk dienstverleners krijgen binnen de (Vroeg) Eropaf-aanpak per zogenoemd '(Vroeg) Eropaf-signaal' een vaste vergoeding vanuit de gemeente Amsterdam. Hiervoor dienen twee pogingen te worden ondernomen om via huisbezoeken in contact te komen met de betreffende persoon. Wanneer er vervolgens een plan van aanpak wordt opgemaakt om een schuldhulptraject te starten, geldt een aparte vergoeding. Binnen de pilot mochten de maatschappelijk dienstverleners de gemaakte uren op een zogeheten 'innovatiepost' schrijven; dit betekent dat zij voor een meer intensieve aanpak konden kiezen.



2.2.2 Doelgroepbereik per stadsdeel

West



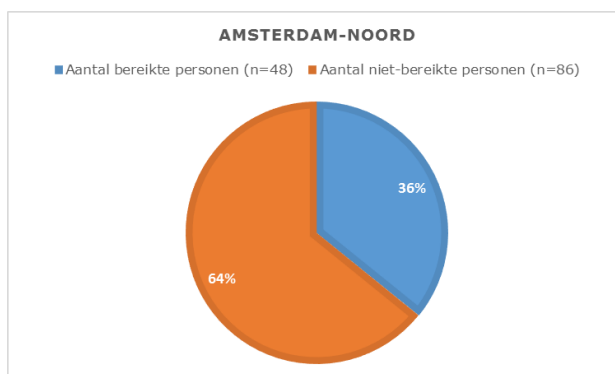
Amsterdam-West

Aantal opgepakte CAK-meldingen	105
Aantal bereikte personen	59
Aantal niet-bereikte personen	46
Gemiddeld aantal huisbezoeken per melding	4
Aantal meldingen met vervolginterventie	26
Aandeel meldingen met vervolginterventie (t.o.v. totaal aantal opgepakte meldingen)	25%

In stadsdeel West zijn in totaal 105 meldingen opgepakt. Er zijn per melding gemiddeld vier huisbezoeken afgelegd. In totaal zijn de maatschappelijk dienstverleners in 59 gevallen (56 procent) tijdens deze huisbezoeken met de betreffende persoon in contact gekomen. Dit betekent echter niet dat vervolgens in alle gevallen een vervolgactie wordt ondernomen: van alle 105 meldingen is bij 26 personen (25 procent van het totaal aantal opgepakte meldingen) een vervolginterventie ingezet.

Het is van belang hierbij te vermelden dat in stadsdeel West uitsluitend 'afgesloten' meldingen zijn opgepakt: dat zijn meldingen waarin al twee (vergeefse) huisbezoeken zijn afgelegd naar aanleiding van een CAK-melding om in contact te komen, buiten de pilot van de ombudsman om. Voor het gemiddeld aantal huisbezoeken binnen de pilot, moeten er daarom twee huisbezoeken van het eerder genoemde gemiddelde af worden getrokken. Hier is dus een moeilijker groep binnen het totaalbestand van wanbetalers benaderd.

Noord



Amsterdam-Noord

Aantal opgepakte CAK-meldingen	134
Aantal bereikte personen	48
Aantal niet-bereikte personen	86
Gemiddeld aantal huisbezoeken per melding	4,3
Aantal meldingen met vervolginterventie	26
Aandeel meldingen met vervolginterventie (t.o.v. totaal aantal opgepakte meldingen)	19%

In stadsdeel Noord zijn 134 meldingen opgepakt door de maatschappelijk dienstverleners. In totaal zijn de maatschappelijk dienstverleners in 48 gevallen (36 procent) tijdens deze huisbezoeken met de betreffende persoon in contact gekomen. Vervolgens is bij 26 personen (19 procent van het totaal aantal opgepakte meldingen) een vervolgactie ondernomen.

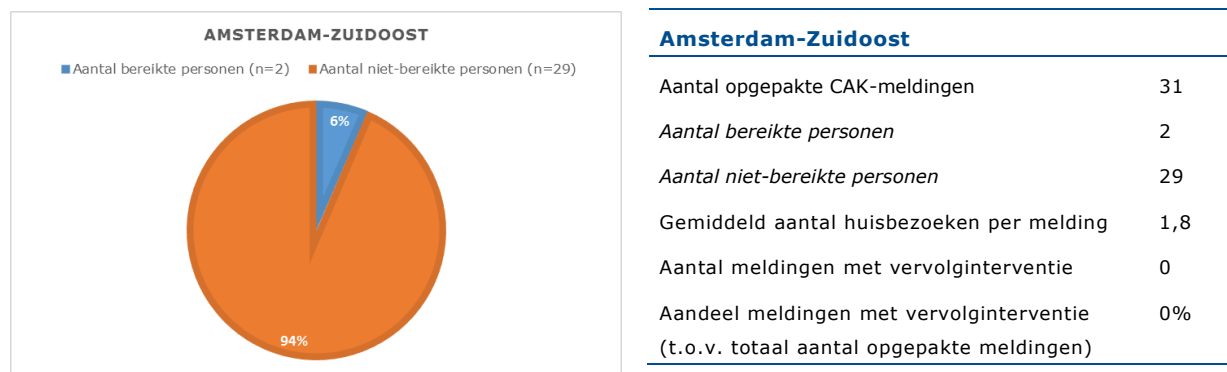
Ook hier is het relevant de groep die is benaderd in ogenschouw te nemen bij de interpretatie van bovenstaande cijfers. In het stadsdeel Noord zijn – evenals in West –



voornamelijk meldingen opgepakt waar eerder al twee (vergeefse) huisbezoeken zijn afgelegd. Het betrof dus eveneens een moeilijk bereikbare groep, die al jaren in de wanbetalersregeling zit, die ook door frequenter op huisbezoek te gaan moeilijk werd bereikt. In een later stadium van de pilot is het te benaderen bestand verbreed met nieuwe adressen. De verhouding tussen het aantal nieuwe adressen en eerder benaderden is niet bekend. Het gemiddeld aantal huisbezoeken dat enkel binnen de pilot heeft plaatsgevonden, is daarom onbekend.

Zowel in stadsdeel West als in stadsdeel Noord is de samenstelling van het bestand – personen die langere tijd in de wanbetalersregeling zitten – van invloed op het totale bereik binnen de pilot.

Zuidoost



In Zuidoost is het bereik aanzienlijk lager dan in de andere stadsdelen. Zo zijn er slechts 31 meldingen opgepakt, waarvan er twee huisbezoeken als succesvol kunnen worden beschouwd in de zin dat er contact is gelegd met de betreffende personen. In geen van deze twee gevallen is na het eerste contact een vervolgenterventie gestart. Navraag bij de ombudsman leert dat Zuidoost op een aantal belangrijke aspecten verschilt van de stadsdelen West en Noord en dat deze aspecten een mogelijke verklaring vormen voor het beperkte aantal (succesvol) afgelegde huisbezoeken. Zo is in Zuidoost sprake van bovengemiddelde bestandsvervuiling van de BRP. Ook zijn de maatschappelijke dienstverleners vaak vooraf niet op de hoogte van andere problemen die (mogelijk) spelen. Dit duidt erop dat de informatiepositie van de maatschappelijke dienstverleners in dit stadsdeel ontoereikend was. Een ontoereikende informatiepositie van de maatschappelijke dienstverleners gaat ten koste van de effectiviteit van de aanpak; immers, wanneer de persoon waarvan men verwacht dat deze woonachtig is op een bepaald adres daar niet blijkt te wonen, kan deze persoon ook niet binnen de aanpak worden geholpen. Ook is er relatief veel sprake van onderverhuur. Tevens spelen, aldus betrokkenen uit het stadsdeel, culturele verschillen een rol. Zo vinden sommige mensen het niet vanzelfsprekend te reageren op de bel als je niemand verwacht.

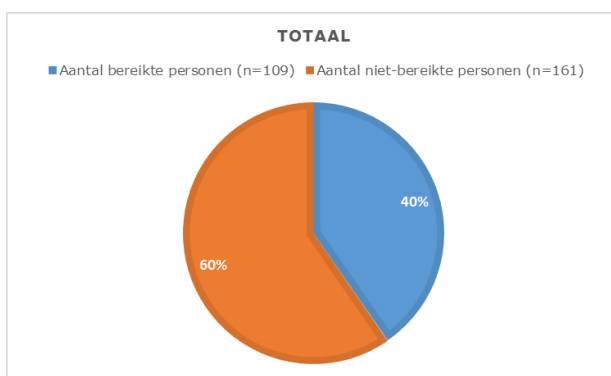
Totaalbeeld

De cijfers laten zien dat er relatief veel huisbezoeken zijn afgelegd om contact te leggen. Gemiddeld zijn 3,4 huisbezoeken per melding afgelegd. Met in totaal 918 afgelegde huisbezoeken ($3,4 \times 270$) zijn 109 personen bereikt. Dit is 40 procent van het totaal opgepakte meldingen (270). Bij het merendeel van de 109 bereikte personen, namelijk in 57 gevallen (52 procent) wordt na het contactleggen géén verdere interventie ingezet of verdere actie ondernomen. Dit betekent dat wanneer een maatschappelijke dienstverlener eenmaal iemand bereikt heeft, dit in de helft van de gevallen er alsnog



toe leidt dat het contact stopt. Dit lijkt er op te wijzen dat het uiterst belangrijk is in het eerste contact fors te investeren in het winnen van vertrouwen; zodanig dat iemand wordt geactiveerd daadwerkelijk verdere hulp te zoeken dan wel te aanvaarden.

Concluderend kan worden gesteld dat zowel het aantal opgepakte meldingen als het aantal en aandeel bereikte personen sterk varieert tussen de stadsdelen. Verklaringen hiervoor liggen mogelijk in verschillende werkwijzen binnen de stadsdelen, in verschillen in bevolkingssamenstelling, en/of in verschillen in overige gebiedskenmerken zoals de prevalentie van onderhuur. In twee stadsdelen zijn uitsluitend of voornamelijk zogenoemde 'afgesloten meldingen' zijn opgepakt. Dit zijn meldingen waarin buiten de pilot van de ombudsman om al twee (vergeefse) huisbezoeken naar aanleiding van CAK-meldingen zijn afgelegd om in contact te komen. Kennelijk wordt deze groep ook niet bereikt door frequenter op huisbezoek te gaan.



Totaal

Aantal opgepakte CAK-meldingen	270
Aantal bereikte personen	109
Aantal niet-bereikte personen	161
Gemiddeld aantal huisbezoeken per melding	3,4
Aantal meldingen met vervolgenterventie	52
Aandeel meldingen met vervolgenterventie (t.o.v. totaal aantal opgepakte meldingen)	19%

2.2.3 Vervolg: in detail inzoomen op casussen

In de volgende paragraaf nemen we aan de hand van de effectencalculator vijf casussen onder de loep. We presenteren deze casussen uitgebreid waarbij we per casus de probleemsituatie schetsen evenals een tijdlijn met daarop alle belangrijke gebeurtenissen en ondersteuningsactiviteiten die binnen de aanpak hebben plaatsgevonden. Ook schetsen we een globaal beeld van de kosten en baten, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin, die aanpak oplevert. We sluiten iedere casus af met een 'leermoment', waarbij we de meerwaarde van de aanpak binnen de betreffende casus in beeld brengen, waarbij we de werkzame mechanismen beschrijven en de uitdagingen binnen de betreffende casus schetsen. Met het oog op privacybescherming zijn de namen van de personen binnen de casussen – evenals enkele andere persoonlijke kenmerken – gefingeerd.



2.3 Effectencalculator casus 1: Hans¹

	<i>Laatste 10 jaar verschillende schulden na overlijden partner</i>
	<i>Drie kinderen, één thuiswonend, één ingeschreven op zijn adres maar elders wonend</i>
	<i>Tumor en aantal jaar geleden verkeersongeluk</i>
	<i>Jaren vrachtwagenchauffeur geweest, nu 25 jaar in WAO</i>
	<i>Eerdere schuldregeling vanwege te laag inkomen stopgezet</i>
	<i>Analfabeet</i>

2.3.1 Probleemschets

Hans is vijftien jaar geleden zijn vrouw verloren. Sindsdien zijn schulden ontstaan. Zijn vrouw was degene die zich altijd met de financiën had bezig gehouden en dat kwam nu op Hans aan. De afgelopen tien jaar heeft Hans verschillende schulden gehad. Bijna alle schulden kon hij zelfstandig aflossen. Enkel de

zorgpremieschuld heeft hij niet afgelost. Door de achterstallige betaling is Hans in de wanbetalersregeling gekomen. De deurwaarder heeft €400 per maand beslag gelegd op zijn inkomen vanwege

“Je betaalt één keer iets niet en dan stapelen de schulden zich langzaam op. Je dicht het ene gat met het andere.”



de zorgpremieschuld. Hans begreep echter niet goed wat er in de papieren van de deurwaarder stond en zag de beslaglegging als een ‘ongedwongen feit’. Wegens schaamte en het feit dat hij de bedragen in principe kon betalen vanwege smartengeld na zijn scooterongeluk, durfde wilde Hans niet bij schuldhelpverlening aankloppen. Dit maakte dat Hans zelf geen actie ondernam.

Iemand die in de zogenoemde ‘wanbetalersregeling’ zit, kan door de inhouding van de (bestuursrechtelijke) premie onder de beslagvrije voet komen. Bij Hans ontstond een dergelijke situatie. De deurwaarder zou de beslagvrije voet opnieuw moeten berekenen. Niet lang nadat de deurwaarder was langs geweest, is het eerste contact gelegd tussen Hans en schuldhelpverlening.

¹ De gebruikte namen zijn om privacy-redenen gefingeerd.



2.3.2 Gebeurtenissen en ondersteuningsactiviteiten

Hieronder zijn de gebeurtenissen en ondersteuningsactiviteiten volgorde-lijk weer-gegeven.

Gebeurtenissen	Deurwaarder legt beslag van €400 per maand	Zoon blijkt ingeschreven op adres van Hans, hierdoor geen huurtoeslag	Woning-corporatie verhoogt huur vanwege meerpersoons-huishouden			Woning-corporatie verklaart bezwaar gegrond en beperkt huurverhoging 😊	Bestuurlijke premie CAK voor 8 maanden opgeschort en daarmee ook beslag op inkomen 😊	Na uitschrijving zoon geen aanmaningen en deurwaarders langs geweest
	Maart	April	Mei	Juni	Juli	Augustus		
Ondersteuning	SHV en medewerker ombudsman gaan langs en stellen voor terug te komen met collega van maatschappelijk werk	SHV onderneemt actie handhaving beslagvrije voet met positief resultaat 😊	Maatschappelijk werk komt langs en helpt met invullen inkomstenbelasting	Maatschappelijk werk komt langs om te praten over stavaza en over uitschrijving zoon	Maatschappelijk werk overlegt intern over huurtoeslag	Maatschappelijk werk belt met Belastingdienst voor huurtoeslag	Maatschappelijk werk belt Hans dat zoon wordt uitgeschreven	Maatschappelijk werk komt langs en vraagt, met succes, met terugwerkende kracht huurtoeslag aan 😊
	SHV en collega maatschappelijk werk komen langs			Maatschappelijk werk en Hans proberen een afspraak te maken	Maatschappelijk werk belt Hans om bij te praten over huurtoeslag en -verhoging	SHV vraagt opschorting bestuurlijke premie CAK aan	Maatschappelijk werk belt gemeente en zorgt dat zoon met terugwerkende kracht wordt uitgeschreven 😊	Maatschappelijk werk heeft afsluitend gesprek en sluit dossier af

De eindsituatie in deze casus is dat schuldhulpverlening in het najaar van 2018 een voorstel zal doen voor een regeling ter afbetaling van de schuld van de zorgpremie. Dit kan een afbetalingsregeling worden, of een schikkingsvoorstel dat direct wordt betaald. Hiermee zijn naar verwachting alle schulden van Hans afbetaald.



2.3.3 Kosten en baten van de aanpak

Ondersteuningsactiviteiten binnen de aanpak	Kosten	Opbrengsten aanpak	Baten
SHV en medewerker ombudsman komen langs.	€ 111,98	Hans komt met SHV in contact. Idee dat iemand meedenkt, brengt rust in zijn hoofd.	-
SHV en maatschappelijk werker komen langs.	€ 223,95		-
SHV onderneemt actie voor handhaving beslagvrije voet.	€ 74,65	Beslagvrije voet wordt gehandhaafd. Besteedbaar inkomen wordt hierdoor hoger.	-
Maatschappelijk werk op huisbezoek, invullen inkomstenbelasting.	€ 167,96	Inkomstenbelasting geregistreerd. Voorkomen verzuimboete.	Eenmalig: €369
Maatschappelijk werk op huisbezoek, bespreken uitschrijving zoon.	€ 186,63		-
Maatschappelijk werk overlegt intern over huurtoeslag.	€ 74,65		-
Contact maatschappelijk werk en Hans (maken afspraak)	€ 74,65		-
Maatschappelijk werk op huisbezoek, bespreken uitschrijven zoon, bezwaar huurverhoging en huurtoeslag.	€ 186,63	Woningcorporatie verklaart bezwaar gegrond en beperkt huurverhoging.	Structureel: € 600 p/j
Maatschappelijk werk belt met Belastingdienst over huurtoeslag.	€ 69,83		-
SHV regelt opschorting bestuurlijke premie.	€ 37,33	Bestuurlijke premie voor 8 maanden opgeschort. Verwachting is dat Hans uitstroomt uit wanbetalersregeling.	Eenmalig: €199,20 Structureel: €24,90 p/m of €298,80 p/j
Maatschappelijk werk belt Hans voor stand van zaken.	€ 31,10		-
Maatschappelijk werk belt gemeente voor uitschrijven zoon.	€ 69,83	Zoon wordt met terugwerkende kracht uitgeschreven.	-
Maatschappelijk werk belt Hans voor aankondiging uitschrijven zoon.	€ 24,63		-
Maatschappelijk werk op huisbezoek, aanvragen huurtoeslag.	€ 111,98	Hans ontvangt huurtoeslag en voor 3 maanden met terugwerkende kracht.	Structureel: €2.100 huish./j
Maatschappelijk werk afrondend gesprek en afsluiten dossier.	€ 111,98	Dossier is afgesloten.	-
Totaal kosten	€ 1.557,77	Totaal baten	€3.567

Toelichting op de kosten en baten

De kosten in bovenstaand overzicht zijn tot stand gekomen op basis van de urenregistratie en tarieven zoals gehanteerd door de betrokken maatschappelijk dienstverleners.

De gerealiseerde baten zijn directe baten die aan Hans ten goede komen. De baten zijn conservatief ingeschat. Het betreft de baten voor Hans voor het eerste jaar. Zo is voor de huurtoeslag uitgegaan van een bedrag per huishouden per jaar. Uiteraard is het besteedbaar inkomen van Hans ook in navolgende jaren hoger doordat hij huurtoeslag ontvangt.

Voor het voorkomen van de verzuimboete is het bedrag aangehouden dat staat voor de boete voor het verzuimen van het niet tijdig invullen van de aangifte inkomstenbelasting.² De gemiddelde huurprijs voor een huurwoning in de sociale sector is €450 (maatschappelijke prijslijst). De woningcorporatie heeft het bezwaar van Hans tegen de huurverhoging gegrond verklaard. De exacte hoogte van de huurverhoging is niet bekend. We gaan er vanuit dat dit €600 per jaar aan baten oplevert. De baten voor het opschorten van de bestuurlijke premie zijn gebaseerd op het verschil tussen de

² <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/betalenenontvangen/content/ik-heb-een-boete-gekregen>



maandelijks premie voor wanbetalers (€136,67³) en de gemiddelde kosten van een zorgverzekering in 2018 (€111,77 per maand⁴): dit komt neer op 8 maanden * €24,90 = €199,20. Wanneer Hans daadwerkelijk uitstroomt uit de wanbetalersregeling, levert dit structureel €298,80 aan baten op per jaar (€24,90*12). De directe baten die zijn ontstaan doordat Hans huurtoeslag ontvangt, zijn gebaseerd op het gemiddelde bedrag voor per huishouden per jaar (maatschappelijke prijslijst).

(Maatschappelijke) opbrengsten in kwalitatieve zin

Door de interventies die zijn ingezet door de maatschappelijk dienstverleners, komt Hans naar verwachting uit de wanbetalersregeling. Dit betekent dat Hans, indien gewenst, weer een aanvullende verzekering af kan sluiten. Ook is verhoging van de huurlasten voorkomen, is zijn zoon uitgeschreven op het adres van Hans en ontvangt Hans nu huurtoeslag.

Naast de directe baten die het gevolg zijn van de interventie, ervaart Hans aanzienlijk minder stress. Het is aannemelijk dat dit bevorderlijk is voor de gezondheidssituatie van Hans. Bij

“Ik ben blij dat ik zulke mensen achter de hand heb. Het voelt als verlichting. De druk is van de ketel. En ik ben niet meer zo angstig als er wordt aangebeld.”



aanvang van het traject wilde de maatschappelijk dienstverlener ook iets doen aan de beperkte sociale contacten van Hans. Vanwege zijn medische problemen en de zorgen voor zijn dochter is op dit punt echter niets ondernomen.

2.3.4 Meerwaarde van de aanpak

In een alternatieve situatie, wanneer de maatschappelijk dienstverleners niet bij Hans waren langsgesegaan, had Hans nog steeds in de wanbetalersregeling gezeten. Ook waren de schuldeisers voor zijn zoon blijven komen, omdat hij ingeschreven stond bij Hans. Dat was niet goed geweest voor de toch al kwetsbare gezondheid van Hans. Tevens had Hans – door de beslaglegging op zijn inkomen, het ontbreken van huurtoeslag en huurverhoging waar hij dan geen bezwaar tegen had gemaakt/kunnen maken – dan veel minder financiële ademruimte gehad. Het risico op schulden was groter geweest. Hans had als analfabeet veel moeite met het invullen van de aangifte inkomstenbelasting. Mogelijk had Hans zijn aangifte niet ingevuld, ten onrechte teveel geld ontvangen, of niet al het geld hebben ontvangen waar hij recht op heeft.

³ [https://www.hetcak.nl/over/nieuws/2018/nieuwe-premie-wanbetalers-onverzekerden-2019-\(1\)](https://www.hetcak.nl/over/nieuws/2018/nieuwe-premie-wanbetalers-onverzekerden-2019-(1))

⁴ <https://www.zorgwijzer.nl/zorgverzekering-2018/zorgverzekering-2018-premies-bekend-overzicht>



2.3.5 Wat Hans ons leert

 Meerwaarde aanpak	▪ De kosten (€1.557) wegen op tegen de baten (€3.567). ▪ Zonder interventie was Hans niet uit de wanbetalersregeling geraakt. ▪ Zonder interventie was huurverhoging doorgegaan en had Hans geen huurtoeslag ontvangen. ▪ Zonder interventie had zijn zoon nog steeds op zijn adres ingeschreven gestaan en stonden er nog steeds deurwaarders op de stoep voor zijn zoon. ▪ Hans had meer stress gehad dan zonder de aanpak.
 Werkzame mechanismen	▪ Door de actieve benadering door maatschappelijk dienstverleners kwam Hans in beeld bij schuldhulpverlening. ▪ Door het persoonlijk contact tussen Hans en maatschappelijk dienstverleners viel schaamte om hulp te vragen weg. ▪ Door de brede uitvraag van maatschappelijk dienstverleners kwamen ook andere (niet direct schuld-gerelateerde) problemen boven tafel.
 Uitdagingen	▪ Hans is analfabeet. Ook in toekomst zal hij moeite hebben met het begrijpen van brieven en het invullen van zijn aangifte inkomstenbelasting. ▪ Door het ontvangen smartengeld heeft Hans enige financiële ademruimte. Dit raakt echter een keer op.



2.4 Effectencalculator casus 2: Shanti

	Schulden op alle vaste lasten en bij UWV
	Twee zoons van 32 en 36 jaar, beiden thuiswonend
	Knie- en rugklachten
	Werkt in de thuiszorg en heeft altijd gewerkt
	Zeer ontevreden over eerdere hulp van SHV
	Inwonende zoons (met schulden) dragen nauwelijks bij aan de kosten

2.4.1 Probleemschets

Shanti heeft sinds haarkomst in Nederland in 1979 al snel te maken gekregen met schulden. Ze raakte de grip op haar financiën kwijt en de schulden stapelden zich op. Shanti kan geen bewindvoerder krijgen (ondanks dat zij hier zeer bij gebaat zou zijn), omdat ze geen recht heeft op bijzondere bijstand. Dit komt omdat Shanti inwonende kinderen heeft en daarmee boven de inkomensgrens voor bijzondere bijstand uitkomt. Het inkomen van haar inwonende kinderen wordt deels meegerekend, maar haar kinderen dragen niet bij. Haar feitelijk besteedbaar inkomen is erg laag. Op dit moment zijn de omstandigheden zodanig dat werken op oproepbasis niet handig is, vanwege de daarbij horende schommelingen in het inkomen. In het verleden is Shanti erin geslaagd betalingsregelingen met crediteuren en deurwaarders te treffen, maar vanwege haar te lage inkomen kan zij de afspraken vaak niet nakomen. De schulden zijn ernstig, omdat zij schulden heeft op alle vaste lasten en bij het UWV: een huisuitzetting dreigt. In deze periode komen schuldhelpverleners op huisbezoek.

“Ik heb gebeld [naar de gemeente], maar die man zei rare dingen. Toen heb ik opgehangen. Ik geloof niet meer in die dingen.”



2.4.2 Gebeurtenissen en ondersteuningsactiviteiten

Gebeurtenissen		Januari	Februari	Maart	April	Mei	Juni	Juli	Augustus
				Shanti valt. Klachten verergeren en meldt zich ziek. Contact wordt beëindigd en ze komt in ZW.	Door achterstallige betalingen dreigt afsluiting energie.	UWV besluit dat Shanti WW in moet, incl. sollicitatieplicht.	UWV verrekent openstaande schuld met uitkering, waardoor Shanti geld tekort komt.	Aanvraag voor bewindvoering wordt afgewezen, omdat Shanti niet in aanmerking komt voor bijzondere bijstand.	Dreiging van verkoop van inboedel.
Ondersteuning		SHV en medewerker ombudsman gaan langs.	Twee medewerkers SHV gaan langs en bespreken en zorgen dat zoons bijdragen aan kosten. Huisuitzetting wordt hierdoor voorkomen.	Door ingrijpen van SHV wordt het afsluiten van het water voorkomen.	SHV helpt met het opstellen van een bezwaarschrift voor overgang naar WW, met positief resultaat.	SHV helpt met het aanleveren van formulieren en regelwerk om inhouding van UWV op te lossen, met positief resultaat.	SHV doet aanvraag voor bewindvoering.	SHV zet inkomsten en uitgaven van gezin op een rijtje en maakt verdeling van ieders bijdrage.	SHV voorkomt de verkoop van de inboedel.



2.4.3 Kosten en baten van de aanpak

Ondersteuningsactiviteiten binnen de aanpak	Kosten	Opbrengsten aanpak	Baten
SHV en ombudsman op huisbezoek.	€ 111,98	Contact tussen Shanti en SHV.	-
Twee medewerkers SHV op huisbezoek, bespreken met zoons dat zij moeten bijdragen aan de kosten.	€ 111,98	Zoons dragen bij aan de kosten, waardoor er geen dreigende huisuitzetting meer is.	Eenmalig: € 6.000
SHV grijpt in om afsluiten van water te voorkomen.	€ 74,65	Voorkomen afsluiten water.	Eenmalig: € 120
SHV helpt met opstellen bezwaarschrift voor overgang naar WW.	€ 74,65	Shanti blijft in de ziektewet.	-
SHV helpt met aanleveren van formulieren en regelwerk om inhouding van het UWV op te lossen.	€ 111,98	Verrekenen van openstaande schulden met uitkering wordt stopgezet.	onbekend
2 medewerkers maken inkomsten-uitgaven overzicht met verdeling van ieders bijdrage in gezin.	€ 149,30		-
SHV doet aanvraag voor bewindvoerder.	€ 69,83	Aanvraag bewindvoering wordt afgewezen, omdat Shanti niet in aanmerking komt voor vergoeding vanuit bijzondere bijstand.	-
SHV voorkomt verkoop van inboedel.	€ 74,65	Verkoop van inboedel wordt voorkomen.	Eenmalig: € 1.184
Totaal kosten	€ 779,02	Totaal baten	€ 7.304

Toelichting op de kosten en baten

De kosten in bovenstaand overzicht zijn tot stand gekomen op basis van de urenregistratie en tarieven zoals gehanteerd door de betrokken maatschappelijk dienstverleners.

De gerealiseerde baten zijn conservatief ingeschat. Zo is de opbrengst dat de openstaande schuld bij UWV niet meer met de uitkering wordt verrekend, niet gemonetariseerd omdat exacte bedragen niet bekend zijn. Deze interventie leidt er echter wel degelijk toe dat Shanti een hoger besteedbaar inkomen heeft. Doordat is voorkomen dat Shanti van een ziektewetuitkering naar een WW-uitkering gaat, wordt een daling in haar inkomen voorkomen. Omdat er onvoldoende gegevens bekend zijn, zijn deze baten niet gemonetariseerd. Aangezien twee belangrijke opbrengsten niet in geld zijn uitgedrukt, vallen de baten in werkelijkheid naar verwachting hoger uit.

De baten van het voorkomen van een huisuitzetting uit een huurwoning bedragen €6.000 (maatschappelijke prijslijst). De baten van het voorkomen van het afsluiten van water bedragen €120⁵ en voor het voorkomen van de inboedelverkoop is gerekend met een bedrag van €1.184⁶.

(Maatschappelijke) opbrengsten in kwalitatieve zin

Toen de maatschappelijk dienstverleners bij Shanti aan de deur stonden, schaamde Shanti zich enerzijds. Anderzijds was ze ook blij dat er hulp kwam. Binnen deze casus heeft schuldhulpverlening echter vooral branden kunnen blussen. Zo is een dreigende huisuitzetting voorkomen en is gezorgd dat water niet werd afgesloten. Het écht

⁵ <https://www.evides.nl/service/tarieven>

⁶ <https://www.schuldinfo.nl/index.php?id=52&#c1279>



oplossen van de schulden lukt niet, omdat Shanti te weinig inkomen heeft om schulden af te lossen. Dit maakt dat Shanti nog steeds veel stress ervaart. Gezien de schuldenlast zou een schuldregeling een goede oplossing zijn, maar zolang Shanti een inkomen van €600 per maand heeft, valt er niets te regelen. Shanti wil haar zoons, die zelf ook schulden hebben, het liefste uit huis zetten. Toch doet ze dit niet.

2.4.4 Meerwaarde van de aanpak

Ondanks dat de interventies in termen van directe baten goede resultaten laten zien, ervaart de betrokken schuldhelpverlener dat hij weinig kan doen. De baten zijn niet structureel van aard. Shanti leeft nog steeds van crisis naar crisis. Een echte doorbraak is helaas niet gerealiseerd, omdat de kinderen nog altijd inwonend zijn en niet of nauwelijks bijdragen. Zoals de betrokken schuldhelpverlener concludeert: *"In deze casus overstijgt de problematiek het vakmanschap".*

"Ik heb die kinderen nodig om echt een doorbraak te kunnen realiseren. Ik heb al wel een paar keer met ze gepraat, maar het heeft nog niet geholpen. Maar ik geef nog niet op. Ik ga het gewoon nog een keer proberen." (schuldhelpverlener)



In een alternatieve situatie, als de maatschappelijk dienstverleners geen melding vanuit het CAK hadden ontvangen en bij Shanti waren langsgesgaan, was het volgens betrokken maatschappelijk dienstverleners aannemelijk geweest dat Shanti zelf aan de bel had getrokken. Haar situatie was immers zeer nijpend (afsluiting water, energie, dreigende huisuitzetting) en zij had in het verleden ook enkele keren contact opgenomen met schuldhelpverlening. Destijds was de situatie ook urgent, bijvoorbeeld omdat haar energie dreigde te worden afgesloten, maar heeft dit niet geleid tot structurele hulp.

"De problematiek overstijgt het vakmanschap." (schuldhelpverlener)



2.4.5 Wat Shanti ons leert

 Meerwaarde aanpak	De baten (€7.304) van de aanpak zijn aanzienlijk groter dan de kosten (€779). De verwachting is echter dat Shanti zelf aan de bel had getrokken vanwege de nijpende situatie rondom afsluiten water en dreigende huisuitzetting.
 Werkzame mechanismen	Volharding van de schuldhelpverlener om te zorgen dat inwonende zoons toch bij zouden dragen om dreigende huisuitzetting te voorkomen. Hier waren meerdere intensieve gesprekken voor nodig.
 Uitdagingen	- De inwonende zoons van Shanti – die nauwelijks bijdragen – vormen in deze casus een grote <i>bottleneck</i> om uit de negatieve schuldenpiraal te komen en échte doorbraak te realiseren. Shanti zit in een situatie waar hulpverleners geen grip op krijgen. Er zijn grenzen aan de mogelijkheden voor hulpverleners om te kunnen helpen. - Zoons hebben zelf ook schulden en willen geen hulp. - Het is opvallend dat schuldhelpverlening Shanti heeft geadviseerd te stoppen met tijdelijk werk vanwege onwenselijke schommelingen in haar inkomsten. Het systeem wenst kennelijk stabiliteit, terwijl werken ook een positieve impact op Shanti heeft.



2.5 Effectencalculator casus 3: Peter

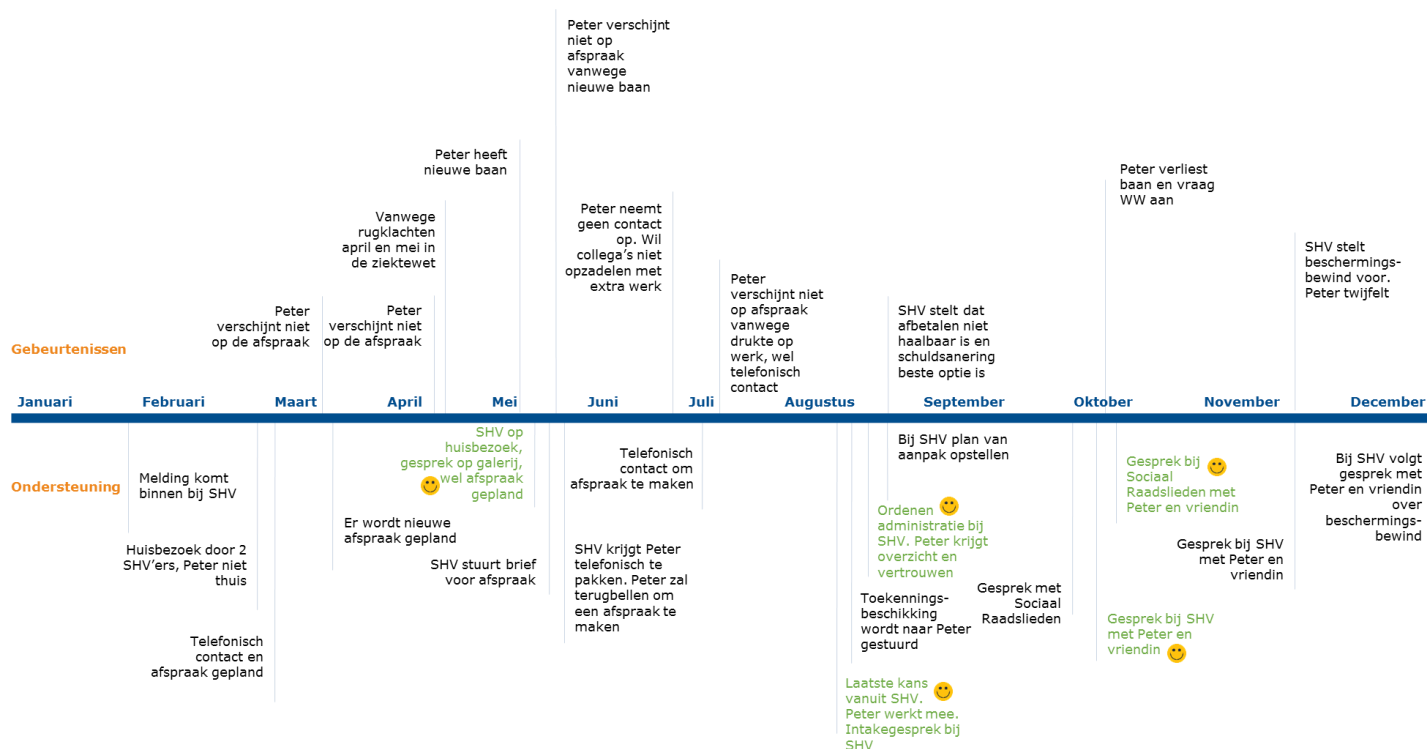
	<i>€20.000 á €30.000 schuld, ook bij familie en vrienden</i>
	<i>Samenwonend met vriendin (Wajong) en dochter van 9</i>
	<i>Rug- en hamstringproblemen, beperkt lichamelijk werk</i>
	<i>Mbo-4 opleiding afgerond, heeft vaak kort tijdelijk werk</i>
	<i>Door boete-schulden SHV-traject niet van de grond gekomen</i>
	<i>Vrienden raden ondersteuning af, maar moeder moedigt aan</i>

2.5.1 Probleemschets

Peter heeft diverse schulden, in totaal circa €20.000 tot €30.000. Het is begonnen met een studieschuld, ongeveer achttien jaar geleden, en sindsdien is hij nooit schuldenvrij geweest. Peter heeft schulden bij DUO, de zorgverzekeraar, zijn moeder, twee vrienden, hij heeft een maand huurachterstand en twee maanden achterstand bij zijn energieleverancier. Tussendoor zijn er schulden (deels) afbetaald door middel van incasso's, loonbeslagen of dankzij hulp van zijn ouders. Hij zit al sinds 2010 in de wanbetalersregeling en de schuld is opgelopen tot €11.000. De vriendin van Peter heeft ook problematische schulden, maar zij houden hun financiën gescheiden omdat zijn vriendin niet wil meebetalen aan oude schulden van Peter. Peter verliest vaak zijn werk en heeft vaak kortdurende, slecht betaalde baantjes. Door het inkomen uit werk en de Wajong-uitkering van zijn vriendin, komen zij samen echter al snel boven de inkomensgrenzen voor toeslagen. Peter vult het ene gat met het andere en krijgt hierbij af en toe hulp van zijn moeder. Hulpinstanties komen pas in beeld indien zich een crisissituatie voordoet. Op het moment dat Eropaf een melding krijgt, zit Peter in de WW.



2.5.2 Gebeurtenissen en ondersteuningsactiviteiten



2.5.3 Kosten en baten van de aanpak

Ondersteuningsactiviteiten binnen de aanpak	Kosten	Opbrengsten aanpak	Baten
(Vroeg)Signalering			
Melding afgehandeld met plan van aanpak	€ 350		-
Budgetadvies gesprek om cliënt te motiveren zich aan te melden voor SDV traject	€273	Cliënt is gemotiveerd zich aan te melden voor SDV.	-
Extra huisbezoek vanwege dreigende uitval bij SHV	€234		-
Schulddienstverlening			
Intake SDV	€331		-
Stabilisatie intensief SDV	€950	Door ordening administratie krijgt Peter vertrouwen in SHV. Best passende oplossing voor Peter's situatie wordt in kaart gebracht.	-
Budgettraining SDV	€179	Meer overzicht in financiële situatie. Zelfredzaamheid Peter wordt vergroot.	-
Sociaal raadslieden			
Inventarisatie inkomensreparatie sociaal raadslieden	€234	Uitkomst nog niet bekend.	-
Totaal kosten	€2.551	Totaal baten	Onbekend

Toelichting op de kosten en baten

De kosten in bovenstaand overzicht zijn tot stand gekomen op basis van de tarieven per 'product' zoals gehanteerd door de betrokken maatschappelijk dienstverleners. De



ingezette interventies hebben niet tot concrete, te monetariseren, opbrengsten geleid. Ten tijde van het onderzoek is niet bekend of Peter en zijn vriendin daadwerkelijk beschermingsbewind zullen accepteren of onder bewind zullen komen.

(Maatschappelijke) opbrengsten in kwalitatieve zin

Deze casus laat duidelijk zien dat de praktijk rondom schulden en schuldhelpverlening weerbarstig is; het is moeilijk voor maatschappelijk dienstverleners om met Peter in contact te komen en om zijn vertrouwen te winnen.

Op het moment dat het onderzoek plaatsvindt zijn stappen gezet om de situatie van Peter en zijn vriendin te stabiliseren en wordt toegewerkt naar een schuldsaneringsregeling. De uitdaging is echter een stabiele situatie te verwerven vanwege de wisselende inkomsten van Peter. Schuldhelpverlening is met Peter en zijn vriendin in gesprek over de mogelijkheid van beschermingsbewind.

Peter ervaart nog steeds stress van zijn situatie, maar is wel tevreden over de ontwikkelingen. Hij heeft nu eindelijk hoop op een goede afloop en is blij met de ondersteuning die hij krijgt. Peter heeft meer rust in zijn hoofd. Mede met het oog op zijn baan, is dit een belangrijke opbrengst omdat het bijdraagt aan baanbehoud.

Uit deze casus blijkt dat het contact blijven houden met mensen met schulden, te zorgen dat zij aangehaakt blijven én op het juiste moment dwang inzetten ("nu meedoen, laatste kans"), een eerste belangrijke opbrengst is voor maatschappelijk dienstverleners om te zorgen dat schuldenproblematiek niet verder escaleert. Het is in dit geval een investering waarvan de baten niet op korte termijn zichtbaar zijn, maar wel aannemelijk op middellange termijn. Peter is iemand die eerst onder de radar bleef, maar nu wel in beeld is (en zijn vriendin ook).

2.5.4 Meerwaarde van de aanpak

Uiteindelijk is voor €2.551 aan kosten gemaakt, terwijl de opbrengsten zich niet op korte termijn manifesteren. De gepleegde interventies leiden ertoe dat Peter meer overzicht krijgt in financiën en dat hij tevreden is over de ontwikkelingen, maar het is lastig 'hard' te maken wat dit in euro's oplevert. Deze casus laat zien dat wat men 'zaait', niet meteen 'geoogst' kan worden.

Wanneer de maatschappelijk dienstverleners niet bij Peter hadden aangebeld, was de kans klein dat Peter en zijn vriendin zelf hulp hadden gezocht. Hij stond immers aanvankelijk niet open voor hulp en het lukte hem al jaren om in zo'n situatie te leven. Ook steunde zijn moeder hem regelmatig financieel. De formele en informele schulden zouden zich verder hebben opgestapeld, waardoor hij en zijn vriendin nog meer stress zouden ervaren.



2.5.5 Wat Peter ons leert

 Meerwaarde aanpak	▪ Op het moment van onderzoek is de meerwaarde van de aanpak nog moeilijk vast te stellen, omdat de uitkomsten van de ingezette interventies nog niet bekend zijn. Wel kan worden aangenomen dat Peter niet uit zichzelf hulp zou hebben gezocht vanwege zijn weerstand jegens schuldhulp en omdat zijn moeder hem regelmatig uit de brand hielp. ▪ Door de grondige uitvraag zijn ook de schulden van Peter zijn vriendin aan het licht gekomen.
 Werkzame mechanismen	▪ De outreachende en intensieve aanpak van de maatschappelijk dienstverleners heeft ervoor gezorgd dat zij het vertrouwen van Peter hebben gewonnen. Het maakt dat Peter en zijn vriendin uiteindelijk openstaan voor schuldhulp. ▪ Door op juiste moment 'dwang' in te zetten, werd Peter over streep getrokken om mee te werken.
 Uitdagingen	▪ Gezien de weerstand die Peter aanvankelijk voelde jegens schuldhulp, en gezien de financiële steun die hij soms van zijn moeder krijgt, is uitval uit het SHV-traject een risico.



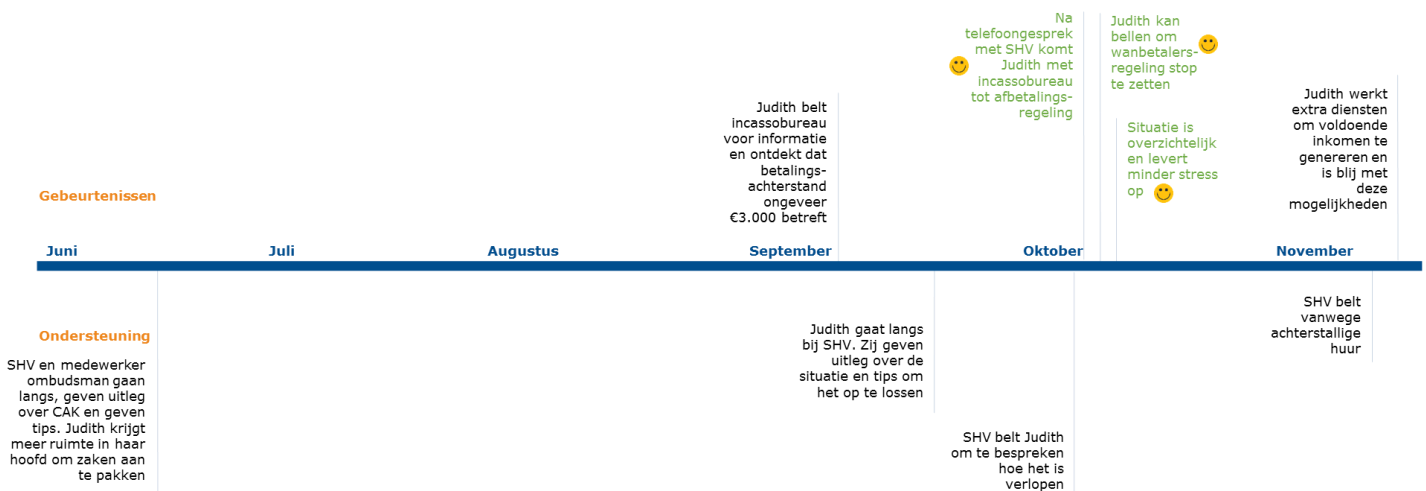
2.6 Effectencalculator casus 4: Judith

	<i>Schulden achterstallige zorgpremie, verwarring over incasso</i>
	<i>Drie kinderen en woont samen met partner</i>
	<i>Gezond, geen klachten bekend</i>
	<i>Zzp'er in de zorg, flexibel inkomen en geen vaste contacturen</i>
	<i>Geen eerdere hulp bij schuldenproblematiek</i>
	<i>Veel stress van brieven CJIB en incassobureaus</i>

2.6.1 Probleemschets

Judith heeft enkel schulden door achterstallige zorgpremie, die lopen sinds 2015 of 2016. Voor deze schulden bij de zorgverzekeraar en bij het CJIB zijn twee incassobureaus ingeschakeld. Het is Judith niet meer duidelijk hoe de schuld precies in elkaar steekt. De deurwaarder die langs is gekomen, kon het haar ook niet goed uitleggen. Judith wordt moe van de brieven van CJIB en de incassobureaus die maar blijven komen. De losse bedragen zijn nog wel overzichtelijk, maar het blijft stressvol. Judith heeft weliswaar geen grote schulden bij andere partijen, maar ze is zo nu en dan wel te laat met haar huurbetalingen. Haar financiële situatie is kwetsbaar.

2.6.2 Gebeurtenissen en ondersteuningsactiviteiten



2.6.3 Kosten en opbrengsten van de aanpak

Ondersteuningsactiviteiten binnen de aanpak	Kosten	Opbrengsten aanpak	Baten
SHV en ombudsman op huisbezoek	€104,74	Contact tussen Judith en SHV	-
Gesprek met SHV	€74,65	Judith heeft meer motivatie om dingen op te pakken	-
SHV neemt telefonisch contact op voor stand van zaken	€18,66	De vordering van het CJIB is bevroren. Na afronding van de regeling volgt een eindafrekening van CAK. Mogelijk wordt het overgebleven bedrag kwijtgescholden. Judith komt uit de wanbetalersregeling. Judith ervaart minder stress.	€24,90 p/m of €298,80 p/j
SHV neemt telefonisch contact op vanwege achterstallige huur	€18,66	Onbekend	-
Totaal kosten	€216,71	Totaal baten	€298,80

Toelichting op de kosten en baten

De kosten in bovenstaand overzicht zijn tot stand gekomen op basis van de urenregistratie en tarieven zoals gehanteerd door de betrokken maatschappelijk dienstverleners. De baten voor de uitstroom uit de wanbetalersregeling zijn gebaseerd op het verschil tussen de maandelijks premie voor wanbetalers (€136,67⁷) en de gemiddelde kosten van een zorgverzekering in 2018 (€111,77 per maand⁸): €24,90. Als Judith daadwerkelijk uitstroomt uit de wanbetalersregeling, levert dit structureel €298,80 aan baten op per jaar (€24,90*12). De ingezette interventies hebben verder niet tot concrete, te moneteriseren, opbrengsten geleid.

(Maatschappelijke) opbrengsten in kwalitatieve zin

Judith ervaart minder stress doordat haar financiële situatie overzichtelijker is geworden en omdat zij uit de wanbetalersregeling stroomt. Bijvangst van de interventie door maatschappelijke dienstverlening is dat Judith met haar ervaring vervolgens haar broer heeft kunnen helpen, door hem uit te leggen hoe hij uit de wanbetalersregeling kan komen. Doordat Judith uit de wanbetalersregeling komt, kan zij een aanvullende zorgverzekering afsluiten. Dit is voor haar heel belangrijk, omdat haar dochter waarschijnlijk op korte termijn een beugel nodig heeft.

2.6.4 Meerwaarde van de aanpak

Bij deze casus valt op dat in eerste instantie de schuldensituatie overzichtelijk en niet complex was: er was alleen een schuld bij de zorgverzekeraar. Wanneer de maatschappelijk dienstverleners niet bij Judith hadden aangebeld, had zij echter zelf geen hulp gezocht.

“Als er ineens iemand voor je deur staat, is dat toch wel wat anders dan een brief op de mat.”



Naar verwachting zou er dan niet snel een situatie ontstaan waarin mevrouw meerdere langlopende openstaande vorderingen zou hebben, omdat zij voldoende inkomsten heeft. Desalniettemin zou zij post blijven ontvangen van het CJIB en incassobureaus en zouden deurwaarders langs blijven komen. Judith zal losse betalingen blijven doen, maar zou geen overzicht krijgen van haar schulden en zou waarschijnlijk geen

⁷ [https://www.hetcak.nl/over/nieuws/2018/nieuwe-premie-wanbetalers-onverzekerden-2019-\(1\)](https://www.hetcak.nl/over/nieuws/2018/nieuwe-premie-wanbetalers-onverzekerden-2019-(1))

⁸ <https://www.zorgwijzer.nl/zorgverzekering-2018/zorgverzekering-2018-premies-bekend-overzicht>



betalingsregeling treffen. De stressvolle en vermoeiende situatie die zij ervaart, zou daarmee blijven bestaan. Daarnaast zouden haar schulden mogelijk oplopen, omdat haar dochter een beugel nodig heeft en zij zich – omdat ze nog in de wanbetalersregeling zou zitten – hiervoor niet aanvullend kan verzekeren.

2.6.5 Wat Judith ons leert

 Meerwaarde aanpak	▪ Creëren van overzicht in de financiële situatie. ▪ Judith komt naar verwachting uit de wanbetalersregeling. ▪ Doordat Judith meer kennis van en grip op haar financiële situatie heeft, heeft zij ook haar broer zodanig kunnen helpen dat ook hij naar verwachting uit de wanbetalersregeling komt.
 Werkzame mechanismen	▪ De outreachinge aanpak maakte dat Judith open stond voor hulp. Het huisbezoek werkte drempelverlagend en maakte dat Judith hulp aanvaardde. Tegen een persoon zeg je moeilijker 'nee' dan tegen een brief.
 Uitdagingen	▪ Het inkomen van Judith is weliswaar voldoende om van rond te komen, maar is flexibel. Dit maakt haar financiële situatie toch kwetsbaar.



2.7 Effectencalculator casus 5: Aziz



Huurachterstand na half jaar geen loon bij ziekte

Woont met vrouw en één zoon, andere zoon net uit huis

Sinds 2012 ziek en zijn vrouw is ook ziek

Sinds ziekte niet meer werkzaam, vrouw is werkloos

Budgetbeheer was prettig, maar moest worden stopgezet

Vanwege gebrekkig Nederlands is de post lastig te begrijpen

2.7.1 Probleemschets

Sinds 2012 heeft Aziz problemen met het betalen van zijn huur. In deze periode werd Aziz ziek, waarbij hij een half jaar geen salaris of uitkering heeft gekregen. In dit halfjaar is de huurachterstand begonnen en dit heeft hij nooit kunnen oplossen. Hij heeft de afgelopen jaren daardoor zeven keer een waarschuwing of aankondiging van ontruiming gehad. Daarnaast heeft Aziz vanwege inwonende volwassen zoons de afgelopen jaren geen huurtoeslag gekregen en heeft hij sinds zijn ziek zijn niet meer gewerkt. In maart 2018 legt Eropaf een huisbezoek af, maar het lukt niet om contact met Aziz te leggen. In mei 2018 krijgen de maatschappelijk dienstverleners een melding vanuit het CAK, maar voordat zij bij Aziz op huisbezoek kunnen, meldt Aziz zich zelf in verband met een aankondiging van ontruiming.

2.7.2 Gebeurtenissen en ondersteuningsactiviteiten



2.7.3 Kosten en baten van de aanpak

Ondersteuningsactiviteiten binnen de aanpak	Kosten	Opbrengsten aanpak	Baten
(Vroeg)Signalering			
Eropaf zorg	€20	Geen contact	-
Eropaf boedelbeheer	€254		-
Eropaf zorg	€20		-
Schulddienstverlening			
Intake	€331		-
Crisis	€312	Ontruiming voorkomen	Eenmalig: €6.000
Crisis	€312	Ontruiming voorkomen	Eenmalig: €6.000
Stabilisatie Middel	€639 ⁹	Traject loopt nog	-
Totaal kosten	€1.888	Totaal baten	€12.000

Toelichting op de kosten en baten

De kosten in bovenstaand overzicht zijn tot stand gekomen op basis van de tarieven per 'product' zoals gehanteerd door de betrokken maatschappelijk dienstverleners. Voor het voorkomen van een ontruiming is €6.000 gerekend (maatschappelijke prijslijst). Aangezien het schuldenstabilisatietraject nog loopt, kunnen er nog geen opbrengsten in kaart worden gebracht.

(Maatschappelijke) opbrengsten in kwalitatieve zin

Doordat twee keer een ontruiming is voorkomen ervaart Aziz minder stress. Aziz lijkt vooral gebaat bij stabiliteit. Het idee dat hij straks mogelijk leefgeld krijgt als hij in een schuldhulpverleningstraject zit, stelt hem gerust. De stabiliteit weegt voor hem veel zwaarder dan het feit dat het moeilijk kan zijn om van leefgeld rond te moeten komen.

2.7.4 Meerwaarde van de aanpak

Strikt genomen valt deze casus buiten de pilot van de ombudsman. Er is wel een melding vanuit het CAK ontvangen, maar voordat het huisbezoek op basis van deze melding plaats heeft kunnen vinden, heeft Aziz zich al gemeld omdat hij een brief heeft ontvangen waarin een huisuitzetting werd aangekondigd.

Tijdens de Effectencalculator-sessie wordt duidelijk dat Aziz totaal geen overzicht heeft over zijn eigen financiële situatie. Zo weet hij niet precies waar hij schulden heeft en hoe hoog die schulden zijn. Hij zegt dat hij een paar schulden heeft, maar volgens de betrokken schuldhulpverlener heeft meneer forse schulden. Het lijkt erop dat Aziz van dag tot dag leeft. Op het moment dat een ontruiming dreigt, komt hij in actie. Als de crisis dan bezworen is, leeft hij weer op dezelfde voet verder. Meneer staat wel positief tegenover beschermingsbewind.

⁹ Normtijd 8,2 uur. Dit is een lopend traject, derhalve is dit bedrag nog niet gedeclareerd. De schuldhulpverlener kan het traject (indien nodig) upgraden naar een intensief traject, hiervoor staat een normtijd van 12,2 uur en €950,-. Bij een upgrade komt het middeltraject te vervallen.



2.7.5 Wat Aziz ons leert

 Meerwaarde aanpak	▪ Deze casus valt buiten de pilot.
 Werkzame mechanismen	▪ -
 Uitdagingen	▪ Aziz leeft van dag tot dag en lijkt alleen in actie te komen op het moment dat er een crisissituatie is. Zodra die bezworen is, valt voor Aziz de urgentie weg om aan een schuldhulpverleningstraject deel te nemen. ▪ Aziz staat wel positief tegenover beschermingsbewind. ▪ De medewerking van Aziz is sterk afhankelijk van zijn gevoel bij de betrokken schuldhulpverlener: als hij hier ontevreden over is, lijkt alle motivatie om mee te werken weg.



2.8 Effectencalculator casus 6: Rayan

	Vijf incassobureaus voor schulden bij alleen de zorgverzekering
	Heeft een relatie en woont bij zijn vader
	Door hard werken en schulden niet goed in zijn vel
	Hopelijk binnenkort een vast contract in de horeca
	Geen eerdere ondersteuning gehad
	Gemotiveerd om uit de schulden te komen en voor altijd te voorkomen

2.8.1 Probleemschets

Rayan is 31 jaar en woont bij zijn vader. Tot zijn 24^{ste} heeft hij nooit geldproblemen gehad: hij heeft altijd alles betaald en hard gewerkt. De problemen zijn begonnen toen hij op zijn 24^{ste} van zijn stiefmoeder uit huis moest. Op de dag dat hij uit huis ging, heeft zij hem direct uitgeschreven, waardoor zijn adres in de BRP op 'onbekend' stond. De post kwam hierdoor niet bij hem aan en de post die bij zijn ouderlijk huis kwam, heeft zijn stiefmoeder hem nooit gegeven. Rayan was op dat moment dakloos. Toen hij op een gegeven moment een woning had gevonden, kwamen één voor één de brieven binnen van achterstallige betalingen voor met name zijn zorgkosten. Hij wist niet wat hij ermee aan moest, omdat hij niet nog harder kon werken en de kosten op dat moment niet kon betalen. Vanaf 2017 kwamen deurwaarders van vijf incassobureaus aan de deur; allen voor de schulden bij de zorgverzekering. Rayan begreep niet hoe de schulden in elkaar zaten en er werd loonbeslag gelegd. Doordat hij voor zijn werk veel van huis was, lukte het de schuldhulpverleners niet om doordeweeks met hem in contact te komen. Sinds eind 2018 is er contact tussen de schuldhulpverleners en Rayan.

“Ik wil alle schulden en geldproblemen voorkomen. Ik heb mijn lesje nu wel geleerd. Je valt, staat op, valt, staat op, maar uiteindelijk leer je het. Ik ga niet meer vallen.”

2.8.2 Gebeurtenissen en ondersteuningsactiviteiten

Gebeurtenissen									
2018 Maart		Rayan wil hogerop komen in zijn werk en begint bij een ander filiaal zijn werk als assistent-manager in opleiding.	Op het moment dat Rayan wordt gebeld door SHV, is hij erg druk met trainingen op het werk en heeft hij hier in zijn hoofd geen ruimte voor. Hij belt niet terug voor een afspraak.	Zodra Rayan tijd heeft, stuurt hij een berichtje met zijn verontschuldiging en voor het lange wachten. Het lukt echter niet om snel een afspraak te maken, aangezien hij overdag altijd werkt.	Rayan ontdekt dat er loonbeslag is gelegd, terwijl hij dat niet wil.	Als Rayan tijd vrij heeft, stuurt hij een berichtje en maakt een afspraak.	Rayan komt erachter dat hij drie dossiers al kan afbetalen en doet dat direct.	Rayan ziet op zijn loonstrook dat hij nog steeds loonbeslag heeft en belt LAVG. Zij geven aan dat het inderdaad was stopgezet, maar de opdrachtgever de opdracht gaf door te gaan.	Rayan hoopte dat hij zijn vele opgebouwde verlofuren kon laten uitbetalen, maar dat mag niet. Nu werkt hij meerdere weken minder, om even tot rust te komen en beter voor zichzelf te zorgen.
2018 Maart				December	Januari				April
Ondersteuning	Er worden verschillende brieven gestuurd, maar het lukt niet om in contact te komen.	Rayans vader doet de deur open voor SHV en geeft hen Rayans telefoonnummer, waarmee zij met hem in contact komen.	SHV heeft het eerste gesprek met Rayan, waarbij al het papierwerk worden geregeld, schulden op een rijtje gezet en deurwaarders en schuldeiser op de hoogte gesteld.	Sociaal raadslieden worden aangeschreven, omdat Rayan het niet eens is met de conclusie.	Rayan gaat langs bij de sociaal raadslieden. Zij controleren of de beslagvrije voet goed is gegaan. Dit blijkt het geval te zijn.	Er wordt bij SHV gekeken of er schuldregelingen kunnen worden getroffen.	Er wordt geregeld dat het loonbeslag per 1 april zal worden stopgezet.	Rayan heeft zijn eerste gesprek bij budgetbeheer. Er worden acties opgezet en afgesproken dat vanaf eind april zijn salaris naar Plangroep zal gaan.	



2.8.3 Kosten en baten van de aanpak

Ondersteuningsactiviteiten binnen de aanpak	Kosten	Opbrengsten aanpak	Baten
SHV en ombudsman op huisbezoek.	€20,00	Het is niet gelukt in contact te komen met Rayan.	-
SHV en ombudsman op huisbezoek.	€20,00	Contact tussen Rayan en SHV.	-
SHV maakt een afspraak met Rayan voor het intake gesprek.	€32,00	Er is een afspraak gemaakt.	-
SHV neemt samen met Rayan het papierwerk door, zet de schulden op een rij, berekend het totaal bedrag, stelt stappen op die Rayan wekelijks moet nemen en stelt CIB, CAK en deurwaarders op de hoogte.	€601,00	Rayan heeft duidelijkheid en ontdekt dat hij al drie dossiers direct kan afbetalen en doet dat.	-
Sociaal raadslieden berekenen de beslagvrije voet en geven aan dat deze op correcte wijze was berekend.	€220,00	Beslagvrije voet is berekend.	-
Loonbeslag wordt stop gezet, nadat dit niet goed blijkt te zijn gegaan.	€256,00	Loonbeslag is stopgezet.	-
Rayan heeft een gesprek bij budgetbeheer. Er worden acties opgezet, waaronder de afspraak dat hij onder beheer bij de Plangroep komt.	€280,00	Meer overzicht, rust en mogelijk voorkomen van nieuwe schulden.	-
Er wordt bij schuldhelpverlening gekeken of er schuldregelingen getroffen kunnen worden.	€785,00	Op het moment van het gesprek is nog onbekend wat hiervan de uitkomst is.	-
Totaal kosten	€2.214	Totaal baten	Onbekend

Toelichting op de kosten en baten

De kosten in bovenstaand overzicht zijn tot stand gekomen op basis van de urenregistratie en tarieven zoals gehanteerd door de betrokken maatschappelijk dienstverleners.

De kosten voor de twee gesprekken met schuldhelpverlening zijn gebaseerd op de normtijden die staat voor de intake en stabilisatiefase, aangezien de trajecten nog lopen en daarom nog niet zijn gedeclareerd. De kosten van de sociaal raadslieden zijn eveneens gebaseerd op de normtijd die staat voor kortdurende hulpverlening met betrekking tot de beslagvrije voet en inkomensreparatie. Overige kosten zijn gebaseerd op de werkelijke tijdsbesteding. De ingezette interventies hebben niet tot concrete, te monetariseren, opbrengsten geleid.

(Maatschappelijke) opbrengsten in kwalitatieve zin

Rayan geeft aan tot rust te zijn gekomen door de ondersteuning. Hij begreep niet waar hij precies schulden had en hoe hoog de schulden waren. Hij wist daardoor niet meer wat hij moest doen om de situatie aan te pakken en bleef voornamelijk veel werken om de situatie te ontlopen. De schulden en andere persoonlijke problemen zorgden er samen voor dat het niet goed ging met Rayan. Nu hij geholpen wordt met zijn schulden, gaat het ook beter op de andere vlakken in zijn leven. Hij ervaart minder stress, verzorgt zichzelf beter en neemt de tijd voor zijn sociale leven. Ook Rayan's vader ervaart minder stress nu er geen deurwaarders

“Ik zie mensen getrouwd, vrouwen zwanger, kindjes. Ik wil dat ook. Soms zit je vast in drijfzand, maar nu ziet iemand me om me eruit te halen. Die hand die ik heb gehad.”



voor de deur staan en post van schuldeisers op de mat ligt. Rayan is zeer gemotiveerd om zijn schulden aan te pakken en zijn leven op de rit te krijgen. Hij doet daarom precies wat er van hem gevraagd wordt: hij heeft inmiddels zijn administratie op orde en is actief in het afbetalen van zijn schulden.

2.8.4 Meerwaarde van de aanpak

Aangezien Rayan de schuldensituatie eerder probeerde te ontlopen en zich 'verstopte' voor zijn schulden, is de kans groot dat hij zonder de geboden ondersteuning dieper in de schulden zou zijn gekomen. Hij wist niet hoe hij zijn schulden moest aanpakken en deed er niets aan om deze af te betalen. De actieve aanpak vanuit de maatschappelijk dienstverleners was voor Rayan van groot belang om daadwerkelijk met de situatie geconfronteerd te worden en er écht voor te gaan zitten.

“Op de één of andere manier was ik heel benieuwd wie hij was. We hebben ook zoveel geprobeerd. We hebben verschillende brieven gestuurd en aangebeld. Op een gegeven moment deed zijn vader open en gaf hij het nummer van Rayan. Ik ben blij dat ik zijn vader heb gesproken en standvastig heb volgehouden. Zijn vader wilde ook graag dat zijn zoon geholpen zou worden, want hij wilde het graag opgelost zien.” (schuldhulpverlener)



Doordat Rayan met zijn vader in huis woont en zijn vader geen financiële problemen heeft, lijkt het erop dat er niet binnen een korte tijd een dringende situatie zou zijn ontstaan vanwege de schulden. Tevens werkt Rayan veel, waardoor hij voldoende geld had om direct drie dossiers af te kunnen betalen. Hij hoopt binnenkort een vast contract te krijgen op zijn werk.

2.8.5 Wat Rayan ons leert

 Meerwaarde aanpak	▪ Zonder interventie had Rayan niet geweten hoe hoog zijn schulden waren en was hij nu niet zijn schulden aan het afbetalen. ▪ Rayan had zonder de ondersteuning veel stress en voelde hij zich niet goed.
 Werkzame mechanismen	▪ De outreachingde aanpak was voor Rayan van groot belang, omdat hij weg liep voor de schulden en situatie waarin hij leefde. ▪ De volhardende houding om met Rayan in contact te komen, waren nodig om hem te kunnen bereiken. ▪ De betrokkenheid van de schuldhulpverlener stimuleert Rayan om zich actief in te zetten om zijn problemen op te lossen.
 Uitdagingen	▪ Er zijn weinig uitdagingen, aangezien Rayan een veilige thuisbasis heeft met zijn vader, een goede baan waarbij hij binnenkort een vast contract hoopt te krijgen en een vriendin zonder financiële problemen.



3 Conclusies

In dit concluderende hoofdstuk beantwoorden we de sub-onderzoeksvragen waarmee een antwoord ontstaat op de centrale onderzoeksvraag:

Wat is de meerwaarde van de intensieve en outreachende aanpak voor mensen in de wanbetalersregeling van het CAK, hoe verhouden de kosten van de aanpak zich tot de baten en wat zijn de werkzame mechanismen binnen de aanpak?

3.1 Probleemanalyse en werkzame mechanismen

1. Welke problemen bestaan er binnen het huishouden van schuldenaren op verschillende leefdomeinen?

De casussen binnen het onderzoek kenmerken zich veelal door multiproblematiek. In veel gevallen doen zich problemen voor op verschillende levensgebieden tegelijk. De personen binnen de pilot zijn benaderd vanwege een langdurige betalingsachterstand bij het CAK. Het gros heeft echter bij meerdere instanties of bedrijven (forse) betalingsachterstanden. Ook kampen velen niet uitsluitend met financiële problemen, maar ook met gezondheidsproblemen, psychosociale problemen, problemen in de relationele sfeer en problemen op het terrein werk. Dat er sprake is van multiproblematiek maakt de huishoudens die binnen de pilot zijn bezocht overigens niet uniek. Ook andere onderzoeken tonen de prevalentie van multiproblematiek onder mensen met schulden aan (Westhof, De Ruig & Kerckhaert, 2015; Oomkens, et. al., 2018).

2. Van welke vormen van hulpverlening maken schuldenaren gebruik?

Veel van de mensen binnen het onderzoek maken op het moment dat zij zijn benaderd door een maatschappelijk dienstverlener en een medewerker van de ombudsman geen gebruik van hulpverlening. Opvallend is dat alle in de effectencalculator betrokken personen eerder contact hebben gehad met schulddienst- en/of hulpverleners. In de meeste gevallen is het echter niet tot een schuldhelpregeling (minnelijk dan wel wettelijk) gekomen. Deze eerdere ervaringen maken vaak dat zij sceptisch of wantrouwend staan tegenover schuldhelp.

3. Welke structurele barrières en beperkingen bestaan er die ervoor zorgen dat schuldenaren niet in een passend (schuld)hulpverleningstraject zitten?

De precieze barrières en beperkingen kunnen verschillen tussen mensen. Desondanks kan in algemene zin worden gesteld dat er een kwetsbare groep mensen is waarbij een discrepantie lijkt te bestaan tussen enerzijds de kennis, houding en gedrag van mensen met schulden, en anderzijds de eisen die worden gesteld aan en de verwachtingen die bestaan ten aanzien van mensen met schulden. Concreet betekent deze dichotomie tussen de zogenoemde 'leefwereld' en de 'systeemwereld' dat mensen met schulden niet willen en/of kunnen voldoen aan de eisen en verwachtingen van schuldhelpverleners. Dit zorgt ervoor dat schuldhelpverlening hen niet kan bereiken of dat zij uitvallen tijdens een traject.

Een andere structurele barrière is dat er een groep mensen met schulden is bij wie de problematiek dermate complex is dat de problematiek het vakmanschap lijkt te overstijgen. Hiermee wordt *niet* bedoeld dat het niveau van schuldhelpverlening onder de maat is. Hiermee bedoelen we dat er in sommige situaties sprake is van



bijvoorbeeld bepaalde (tegengestelde) eisen of kaders binnen wet- en regelgeving die een oplossing in de weg staan of dat een oplossing in sommige situaties buiten het bereik of vermogen van hulpverleners ligt. Dit maakt het in sommige situaties uiterst lastig om een 'doorbraak' te realiseren. Een concreet voorbeeld hiervan is een vrouw met inwonende volwassen kinderen die niet of onvoldoende bijdragen. De vrouw moet veel schulden maken en ook haar kinderen hebben reeds schulden. Doordat zij inwonende volwassen kinderen heeft, komt ze niet in aanmerking voor bepaalde regelingen. Voor de vrouw zelf zou het beter zijn wanneer zij haar kinderen zou laten uitschrijven op haar adres. Wanneer gesprekken met de kinderen er niet toe leiden dat zij meer bij gaan dragen en wanneer de vrouw haar kinderen niet uit huis wil en kan zetten, staat een hulpverlener in feite machteloos. Tegelijkertijd ligt het niet binnen de mogelijkheden van de vrouw om haar kinderen te laten uitschrijven, waardoor er een impasse ontstaat.

4. Hoeveel contactmomenten zijn er voordat er een huisbezoek plaatsvindt? Wat gebeurt er tijdens een huisbezoek?

Voor zover bekend zijn er geen contactmomenten geweest voorafgaand aan de huisbezoeken. Tijdens een huisbezoek spreken de maatschappelijk dienstverlener en de medewerker soms buiten met de persoon. In andere gevallen voeren zij het gesprek binnen. Hoeveel 'actie' er tijdens het huisbezoek kan worden ondernomen, hangt sterk af van de houding van de persoon met schulden. Wanneer iemand uiterst wantrouwend is, is het allereerst zaak het vertrouwen te (her)winnen.

De onderwerpen die tijdens het huisbezoek aan de orde komen variëren en zijn afhankelijk van de situatie. In principe wordt gestart met een brede uitvraag, waarbij de maatschappelijk dienstverlener en de medewerker van de ombudsman een beeld proberen te krijgen van iemands functioneren op diverse levensgebieden. Aan de hand daarvan wordt bepaald wat adequate vervolgstappen zijn.

5. Welke acties ondernemen de schuldhulpverleners naar aanleiding van de huisbezoeken?

De vervolgacties (of interventies) zijn divers. De vervolgacties variëren van gesprekken ten behoeve van het starten van een schuldhulptraject, het nabellen van de zorgverzekeraar of het CAK, het doorverwijzen naar het team 'schuldhulp ondernemers', budgetadviesgesprekken, gesprekken met sociaal raadslieden, het bieden van ondersteuning bij de aangifte inkomstenbelasting, tot het treffen van betalingsregelingen met schuldeisers. Dit zijn overigens vervolginterventies die ook binnen de (Vroeg) Eropaf-aanpak (dus niet binnen de pilot), worden ingezet.

6. Wat zijn de effecten van de acties die zijn ondernomen door de schuldhulpverleners bij de eerste huisbezoeken?

De belangrijkste primaire effecten zijn dat de maatschappelijk dienstverlener en de medewerker van de ombudsman het vertrouwen van de betreffende persoon (her)winnen. Een ander belangrijk primair effect is dat zij ervoor zorgen dat de schaamte wegvalt bij mensen met schulden om hulp te accepteren. Dit is beide essentieel om tot effectieve vervolgstappen te kunnen komen.

In sommige gevallen kan op korte termijn een betalingsregeling worden getroffen, waardoor bijvoorbeeld afsluiting van water of gas, of een huiszetting kan worden voorkomen. Het onderzoek laat zien dat het veel tijd kost (vaak meer dan zes maanden) voordat de meeste, meer secundaire, effecten zich aftekenen. Zo worden afspraken regelmatig vergeten of afgezegd door cliënten of gaat er veel tijd



overheen voordat een dossier compleet is en bijvoorbeeld een WSNP-traject kan worden aangevraagd. Voor maatschappelijk dienstverleners voelt het soms als moeilijk om 'echte doorbraken' te realiseren. Cliënten ervaren de stappen die worden gezet als heel prettig. Het geeft hen het gevoel dat er meer grip is op de situatie en dat zij er niet alleen voorstaan. Dit leidt tot afname van ervaren stress. In sommige gevallen lukt het binnen de looptijd van het onderzoek om te zorgen dat cliënten uit de wanbetalersregeling van het CAK konden stromen.

Door de brede uitvraag komen veelal ook problemen op andere levensdomeinen aan het licht. Ook komen hierdoor financiële problemen van bijvoorbeeld partners of kinderen in beeld. In sommige gevallen lukt het hen naar schuldhulpverlening te begeleiden.

7. *Wat maakt dat de beoogde doelen wel of niet bereikt zijn? Wat zijn de werkzame mechanismen van de interventies die gepleegd zijn door de schuldhulpverleners en de ombudsman?*

Er bestaan diverse redenen waarom beoogde doelen al dan niet worden bereikt. Omdat niet is gesproken met mensen met wie in eerste wel contact is gelegd, maar die vervolgens niet zijn verschenen op een vervolgspraak en met wie het niet is gelukt opnieuw in contact te komen, zijn de precieze redenen van uitval niet bekend.

Omdat de uitgangssituatie varieerde tussen de casussen, verschillen ook de werkzame mechanismen. Hieronder staan de werkzame mechanismen op een rij:

- Door **actieve benadering** door de maatschappelijk dienstverlener en de medewerker van de ombudsman komt een deel van de mensen met een betalingsachterstand bij het CAK in beeld bij schuldhulpverlening.
- Door **persoonlijk contact** tussen de cliënt en maatschappelijk dienstverleners valt in sommige gevallen schaamte om hulp te vragen weg.
- Door de **brede uitvraag** door maatschappelijk dienstverleners komen ook andere (niet direct schuld-gerelateerde) problemen boven tafel.
- De **outreaching en intensieve aanpak** maakte dat maatschappelijk dienstverleners en medewerkers van de ombudsman het vertrouwen van cliënten hebben gewonnen. Hierdoor gaan zij openstaan voor hulp. Het **huisbezoek** werkt regelmatig drempelverlagend en maakt dat mensen toch hulp aanvaarden. Tegen een persoon zeg je moeilijker 'nee' dan tegen een brief.
- **Volharding** van de schuldhulpverlener zorgt er in een bepaalde casus voor dat inwonende zoons toch bij gaan dragen aan de kosten om dreigende huisuitzetting te voorkomen. Hier waren meerdere intensieve gesprekken voor nodig.



8. *Wat is de rol van de schuldeisers in relatie tot het vinden van een oplossing voor de schuldproblemen?*

In de casussen die binnen dit onderzoek zijn bestudeerd, spelen schuldeisers geen grote rol in die zin dat de sleutel tot het vinden van een passende oplossing niet in de handen van schuldeisers ligt.

In algemene zin speelt het CAK als schuldeiser wel een grote rol: er zijn aanwijzingen dat mensen die langdurig in de wanbetalersregelingen zitten, niet door andere instanties worden gevonden. Hiermee kan het CAK een belangrijke vindplaats zijn om mensen met schulden beter in beeld te krijgen en hen vervolgens passende ondersteuning te bieden.

3.2 Kosten-baten analyse

9. *Welke kosten worden gemaakt voor de uitvoering van de ingezette interventie(s)?*

Maatschappelijk dienstverleners binnen de verschillende stadsdelen hebben de kosten die zij hebben gemaakt binnen de pilot op verschillende manieren geregistreerd. Ook zijn de kosten die zij in het kader van de pilot hebben gemaakt niet altijd te isoleren. Hierdoor kunnen geen eenduidige uitspraken worden gedaan over de totale kosten van de uitvoering van de ingezette interventies.

10. *Wat zijn de baten van de ingezette interventie(s) voor de betreffende huishoudens op verschillende leefdomeinen?*

De baten van de aanpak binnen de pilot tekenen zich af op verschillende leefdomeinen. Hieronder volgt een overzicht van belangrijke baten in kwalitatieve zin:

- Voorkomen afsluiting gas/licht, water;
- Voorkomen huisuitzetting;
- Voorkomen gedwongen boedelverkoop;
- Uitstroom uit wanbetalersregeling CAK;
- Zorgen dat volwassen thuiswonend kind wordt uitgeschreven waardoor cliënt huurtoeslag kan ontvangen;
- Vertrouwen van cliënt winnen waardoor wantrouwen jegens hulpverlening afneemt;
- Door de brede uitvraag komen ook andere (niet direct schuld-gerelateerde) problemen boven tafel;
- Meer overzicht in financiële situatie waardoor financiële zelfredzaamheid toeneemt;
- Verbetering gezondheidssituatie door afname stress na het creëren van schuldrust.

Waar het gaat om de baten voor de betreffende huishoudens in financiële zin kunnen op basis van het huidige onderzoek geen algemene overkoepelende uitspraken worden gedaan.

11. *Wat zijn de baten van de interventie voor de gemeente?*

Het onderzoek door Van Ommeren, De Ruig en Coenen (2014) naar Vroeg Eropaf in Amsterdam toonde aan dat vroegsignalering een groot preventief bereik heeft. Uit de maatschappelijke kostenbatenanalyse bleek dat dit een sterk positief rendement had: elke geïnvesteerde euro leverde de gemeente Amsterdam €2,22 op, en de maatschappij als geheel €2,46. Op basis van het huidige onderzoek kunnen echter geen uitspraken worden gedaan over de baten van de ingezette interventies in monetaire zin voor de gemeente. Een belangrijke baat is dat er 109 mensen zijn



bereikt. Daarnaast is in 52 gevallen sprake van een vervolgactie naar aanleiding van het huisbezoek. Het lijkt aannemelijk – mede op basis van eerdere onderzoeken – dat ingrijpen ervoor zorgt dat erger wordt voorkomen en daarmee ook baten voor de gemeente worden gerealiseerd.

12. Hoe verhouden de kosten en baten zich tot elkaar?

Om 109 personen te bereiken (baten), zijn 918 huisbezoeken afgelegd (kosten). De 918 bezoeken zijn huisbezoeken die zowel binnen als buiten de pilot zijn afgelegd. Bij ongeveer de helft van de 109 bereikte personen, namelijk in 57 gevallen, wordt om moverende redenen na het contactleggen géén verdere interventie ingezet of verdere actie ondernomen. In sommige gevallen wordt geen verdere actie ondernomen omdat blijkt dat iemand al reeds ondersteuning ontvangt.

Op basis van het aantal huisbezoeken dat is afgelegd om a) contact te leggen en b) om vervolginterventies in te zetten, kan worden geconcludeerd dat relatief veel inspanning moet worden gepleegd om mensen te bereiken en vervolgens ondersteuning te bieden.

Omdat er noch een eenduidig beeld bestaat van de kosten van de aanpak binnen de pilot en de interventies die zijn ingezet, noch van de baten van de aanpak in financiële zin, is het lastig te beoordelen hoe de kosten zich tot de baten verhouden.

3.3 Integrale analyse

13. Wat is de meerwaarde van intensieve en outreachende aanpak voor mensen die in de wanbetalersregeling van het CAK zitten?

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat er binnen de pilot relatief veel inspanning wordt gepleegd door het afleggen van (extra) huisbezoeken, met als resultaat dat een betrekkelijk kleine groep wordt bereikt met wie ook daadwerkelijk een traject kan worden gestart. Gezien het feit dat veel mensen in de pilot naar aanleiding van een eerdere CAK-melding al twee keer eerder tevergeefs zijn benaderd, lijkt het erop dat nog frequenter langsgaan beperkte effecten sorteert als het gaat om het bereiken van mensen die langdurige betalingsachterstanden bij het CAK hebben.

Voor de groep die wel wordt bereikt, lijken de baten hoger dan de kosten van de ondersteuningsactiviteiten, zelfs wanneer de baten conservatief worden ingeschat. Deze conclusies is echter gebaseerd op een zeer klein aantal waarnemingen. In sommige gevallen is de meerwaarde van de aanpak moeilijk vast te stellen omdat de uitkomsten van de ingezette interventies nog niet bekend zijn.

De meerwaarde van de aanpak binnen de pilot lijkt vooral te zijn: het bereiken van mensen die anders niet in beeld komen bij en zelf niet snel de stap zetten naar hulpverlening. Door het afleggen van (extra) huisbezoeken – ook in de weekenden en avonden – wordt een klein deel van hen (alsnog) bereikt.

3.4 Eindconclusie

Gezien het beperkte aantal casussen dat binnen het onderzoek geanalyseerd kon worden, is het van belang te realiseren dat de uitspraken in dit hoofdstuk een indicatief karakter hebben. De betrokken maatschappelijk dienstverleners en de betrokken medewerkers van de ombudsman geven desalniettemin aan dat de casussen die in dit onderzoek zijn gepresenteerd niet uitzonderlijk, maar juist herkenbaar zijn. De weerbarstigheid van de praktijk die de casussen typeert, is iets waar maatschappelijk



dienstverleners in hun dagelijks werk vaak mee worden geconfronteerd. De resultaten dienen dan ook tegen deze achtergrond te worden geïnterpreteerd.

Eerdere onderzoeken naar Vroeg Eropaf-aanpakken tonen positieve effecten aan (Van Ommeren, De Ruig & Coenen, 2014; Dorigo, 2018). Het huidige onderzoek, waarbij maatschappelijk dienstverleners veelal nogmaals afgaan op mensen die al langere tijd in de wanbetalersregeling zitten, laat zien dat deze groep mensen met langdurige betalingsachterstanden zeer moeilijk bereikbaar is. Een relatief klein deel van de mensen binnen de pilot wordt – nadat zij reeds naar aanleiding van eerdere CAK-meldingen zijn benaderd – bereikt. Er is echter een groep mensen met betalingsachterstanden die naar aanleiding van de eerdere bezoeken niet wordt bereikt, maar binnen de pilot wel wordt bereikt vanwege de aanhoudende manier van contactleggen. Het lijkt daarom wellicht effectiever en efficiënter om te proberen het bereik bij de eerste twee pogingen te optimaliseren, dan om op een later moment nog meer huisbezoeken af te leggen. Oftewel, zet vooral in op de kwaliteit van het huisbezoek in plaats van op de kwantiteit van de huisbezoeken. Het is daarbij raadzaam met maatschappelijk dienstverleners samen te inventariseren *hoe* het bereik kan worden geoptimaliseerd. Wanneer mensen met schulden vroegtijdiger effectief worden bereikt, is de kans ook groter dat betalingsachterstanden niet verder oplopen.

De praktijk is weerbarstig: de informatiepositie van maatschappelijk dienstverleners is niet altijd toereikend om adequaat aan schuldsignalering te kunnen doen. Daarnaast laat dit onderzoek zien dat extra volharding nodig is bij personen die niet gewend zijn om de deur te open te doen wanneer zij niemand verwachten. Ook worden maatschappelijk dienstverleners met regelmaat geconfronteerd met mensen met schulden die uiterst wantrouwend staan tegenover hulpverleners. De problematiek van deze mensen is vaak complex, omdat zich op verschillende levensgebieden problemen aftekenen. Ook blijken de mensen binnen de doelgroep vaak reeds hoge betalingsachterstanden te hebben bij het CAK. Deze factoren – wantrouwen jegens hulpverleners en complexiteit van de aard van de problematiek – dragen er naar verwachting aan bij dat de uitval onder mensen die in eerste instantie ‘bereikt’ zijn, relatief hoog is. Aan uitval draagt ook bij dat de urgentie om hulp te zoeken afneemt zodra een crisis weer even is afgewend, of dat men net weer tijdelijk werk vindt waardoor verschijnen op afspraken moeilijk wordt.

De mensen die binnen deze pilot zijn benaderd door maatschappelijk dienstverleners en medewerkers van de ombudsman vormen een kwetsbare doelgroep; dit is over het algemeen kenmerkend voor de gehele doelgroep van mensen met schulden. Dit maakt dat het veel tijd kost voordat de eerste positieve ontwikkelingen zich aftekenen; vaak gaan kleine stapjes vooruit gepaard met enkele stappen terug. Ook moeten maatschappelijk dienstverleners een aanzienlijke hoeveelheid tijd en persoonlijke aandacht investeren, voordat zij het vertrouwen van mensen met schulden hebben gewonnen. Dit vertrouwen vasthouden – en dus zorgen dat uitval wordt voorkomen – vergt in sommige gevallen een dusdanig intensieve en persoonsgerichte aanpak die buiten de kaders van de reguliere hulp- en dienstverlening valt. Aansluiting tussen de leefwereld van mensen die kampen met schulden, en met problemen op andere levensgebieden, en de wereld van hulpverlening is essentieel om via (vroeg)signaleringsaanpakken dusdanige doorbraken te realiseren dat de situatie van deze mensen écht verbetert.



Literatuur

Dorigo, M. (2018). *Evaluatie vroegsignalering Vroeg Eropaf*. Gemeente Arnhem.

Jungmann, N., T. Madern, R. van Geuns en A. Moerman. (2018). *Knellende schuldenwetgeving*. Hogeschool van Utrecht, Hogeschool van Amsterdam, Sociaal Werk Nederland.

Meulder de, A. & M. Yildirim. (2018). Onderzoek invordering schulden door rijksoverheidsorganisaties. Atos Consulting.

Nationale ombudsman. (2018). Een open deur? Onderzoek naar de toegankelijkheid van de gemeentelijke schuldhelpverlening. Den Haag: Nationale ombudsman.

Oomkens, R., M. Linssen, C. Akkermans, P. Vroonhof, R. van Geuns, P. de Klaver, T. Geijssen, M. Tom. (2018). Schulden & Werk. Deelrapport I: Bijstandsgerechtigden met schulden. Zoetermeer: Panteia.

Oomkens, R. (2019). Verkennend onderzoek naar Europese incassomodellen. Zoetermeer: Panteia.

Van Ommeren, C.M., L. de Ruig & L. Coenen. (2014). *Amsterdam: Vroeg Eropaf Businesscase vroegsignalering en preventie van schulden*. Zoetermeer: Panteia.

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

De iconen die in dit rapport zijn gebruikt, zijn verkregen via <https://www.flaticon.com/packs/editorial-design-16>

