

Evaluatie beleidsplan schuldhulpverlening 2012-2015

Afdeling

Samenleving

November 2015

Inhoud

1.	Inleiding	3
1.1	Het beleidsplan schuldhulpverlening 2012-2015	3
1.2	Samenvatting van de belangrijkste bevindingen	3
2.	Visie en koers 2012-2015	4
3.	Toelichting op de realisatie van de doelstellingen	5
3.1	Hoofddoelstelling	5
3.2	Subdoelstellingen	6
3.3	Kwantitatieve ontwikkelingen 2012-2015	8
4.	Samenvatting uitkomsten interviews	9
4.1	Algemeen beeld.....	9
4.2	Aanpak/effectiviteit.....	9
4.3	Samenwerking.....	10
4.4	Behoeft/Tips	10

1. Inleiding

Een belangrijk uitgangspunt van het huidige kabinetsbeleid is het voorkomen en wegnemen van drempels die de (arbeids)participatie van burgers belemmeren. Eén van de belemmeringen waardoor mensen niet mee kunnen doen zijn problematische schulden. Mensen zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk om hier een oplossing voor te vinden. Als dat niet lukt dan kunnen zij bij de gemeente terecht op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Deze wet is in 2012 ingevoerd en schrijft slechts voor wat gemeenten moeten regelen, maar niet hoe. Dat is aan de gemeente om uit te werken in een beleidsplan dat voor maximaal 4 jaar mag worden vastgesteld. De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening geeft de gemeenten een zorgplicht op het terrein van schuldhulpverlening. Inwoners krijgen daarmee een recht op schuldhulpverlening.

1.1 Het beleidsplan schuldhulpverlening 2012-2015

In september 2012 is het eerste beleidsplan schuldhulpverlening 2012-2015 door de gemeenteraad vastgesteld. In dit plan is door de raad een visie vastgesteld. Op basis van deze visie zijn vervolgens doelen gesteld. De vierjarige periode loopt nu ten einde. Om de balans op te maken en richting te geven aan een nieuw plan (beleidsplan 2016-2019) is het bestaande beleidsplan geëvalueerd. We hebben teruggekeken naar de afgelopen periode. De centrale vragen bij deze terugblik zijn: Wat wilden we doen? Wat hebben we gedaan? Wat heeft dit opgeleverd en zijn de effecten bereikt die we destijds voor ogen hadden. Er is daarbij gekeken naar de cijfers zoals de ontwikkeling van het aantal aanmeldingen, trajecten per huishoudvorm en de ontwikkeling in de hoogte van schulden. We hebben ook via persoonlijke interviews gevraagd naar de ervaringen bij ketenpartners in het Brede Hoed Netwerk. Daarbij is ingezoomd op zowel de samenwerking in de keten als de ervaring met de verschillende vormen van schuldhulpverlening. Tenslotte zijn een tweetal (ex)cliënten gevraagd naar hun ervaringen met schuldhulpverlening.

Kortom, de evaluatie is uitgewerkt langs twee sporen:

1. Toelichting op de realisatie van de doelstellingen over de periode 2012-2015.
2. Samenvatting/belangrijkste uitkomst van de interviews met ketenpartners, cliënten, cliëntenraad en de uitvoerder van schuldhulpverlening.

1.2 Samenvatting van de belangrijkste bevindingen

In zijn algemeenheid werd geconcludeerd dat we op de goede weg zijn; de schuldhulp is toegankelijk, er zijn geen wachtijden, er wordt samengewerkt met ketenpartners en vrijwilligersorganisaties.

De cijfers laten zien dat het aantal aanmeldingen is gestegen tussen 2012 en 2014, maar dat is gezien de economische crisis in de geëvalueerde periode en de stijging van het aantal bijstandsgerechtigden, verklaarbaar. In 2014 werd de helft van de trajecten 'succesvol afgerond', een kwart werd vroegtijdig afgebroken en het laatste kwart bestaat uit mislukte minnelijke regelingen. In deze laatste gevallen is een wettelijk traject (WSNP¹) ingezet. Wat verder opvalt is dat het overgrote deel (70%) van de klanten alleenstaand is en dat 70% van de klanten jonger is dan 45 jaar. De ontwikkeling van de schuldhogte laat een positieve en

¹ Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen: Na minimaal 3 jaar maximaal aflossen op schulden starten met een schone lei.

een negatieve ontwikkeling zien. De aanmelders met een schuld kleiner dan €5.000,- is gestegen naar 16%. Dat betekent dat er zich vorig jaar meer mensen in een vroeg stadium hebben gemeld. De groep mensen die wacht met aanmelden tot hun schuld is opgelopen tot boven de €75.000,- stijgt echter ook nog steeds. Het gaat bij deze categorie meestal om hypothecaire restschulden of openstaande leningen na het verbreken van een relatie.

De evaluatie heeft ook een aantal kwalitatieve bevindingen opgeleverd die gebruikt zijn in het nieuwe beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2019:

- Schulden zijn vaak een symptoom van een onderliggende problematiek; zoek in dat geval naar een gezamenlijke en gelijktijdige aanpak.
- De samenwerking tussen de schuldhulpverleners en andere cliëntondersteuners kan nog beter. Terugkoppeling kan strakker worden georganiseerd. De kennis van elkaars dienst- of hulpverlening kan worden aangescherpt en moet paraat blijven.
- In zwaardere gevallen kan een multi-disciplinaire intake effectief zijn.
- Werk in het kader van vroegsignalering samen met woningcoöperaties, zorgverzekeraars en energieleveranciers. Intervenier zo snel mogelijk.
- Het voltooien van een WSNP traject is sterk afhankelijk van de motivatie van de klant.
- Zet vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties in om laagdrempelige hulp te bieden. Ervaringsdeskundigen zouden een goede bijdrage kunnen leveren.

2. Visie en koers 2012-2015

In het beleidsplan 2012-2015 is door de raad volgende visie vastgesteld.

“De Gemeente Diemen biedt met integrale schuldhulpverlening de noodzakelijke ondersteuning bij het voorkomen en bestrijden van schulden. Inwoners worden geholpen zo het maximaal haalbare aan (financiële) zelfredzaamheid te bereiken, zodat dit geen belemmering vormt voor de participatie in de samenleving. Hierbij wordt uitgegaan van de eigen verantwoordelijkheid van de klant. Als iemand niet in staat is om verantwoordelijkheid te nemen zal naar alternatieve ondersteuning worden gezocht.”

Vervolgens is op basis van deze visie (op hoofdlijnen) de volgende koers uitgezet.

- Ondersteuning van de gemeente blijft gericht op het voorkomen, bestrijden en oplossen van schulden.
- Schuldhulpverlening is een belangrijke schakel in het Brede Hoed Netwerk. Daarom is ook een relatie gelegd met de visie op de klantbenadering.
- Schuldhulpverlening is kostbaar. De toegang tot schuldhulp is pas mogelijk als mensen echt gemotiveerd zijn bij het oplossen van hun schulden. Bij aanvang van een hulptraject is daarom het screeningsgesprek ingevoerd.
- De eigen verantwoordelijkheid en het principe van “eigen kracht” is opnieuw benadrukt. Waar mogelijk wordt een beroep gedaan op de eigen kracht (netwerk van de klant). Lukt dat niet dan wordt door het koppelen van vrijwilligers/maatjes geprobeerd om schulden te voorkomen en een mogelijk financieel problematische situatie te stabiliseren.
- Door samenwerking in de keten wordt de klant ondersteund bij doorverwijzing naar passende hulp. Bijvoorbeeld door maatschappelijk werk, verslavingszorg etc.

3. Toelichting op de realisatie van de doelstellingen

Doelstellingen 2012-2015

Om uitvoering te geven aan deze koers zijn doelen en subdoelen vastgesteld. Onderstaand volgt een beknopt overzicht van deze doelstellingen en de uitvoering daarvan.

3.1 Hoofddoelstelling

In het beleidsplan 2012-2015 is de volgende hoofddoelstelling verwerkt:

“De doelstelling in de periode 2012-2015 is om door een herverdeling in taken en striktere toelatingseisen een efficiëntieslag te maken binnen de schuldhulpverlening waardoor het percentage succesvolle trajecten zal toenemen en het aantal inwoners dat schuldenvrij is zal toenemen”

In het beleidsplan is een werkwijze uiteengezet met nadruk op inzet en ondersteuning van vrijwilligers en het werken aan motivatie. De bedoeling was om op deze manier meer rendement uit de trajecten te halen. In de periode 2012-2015 was sprake van een voortdurende economische crisis. Hierdoor steeg het aantal Diemense huishoudens in de bijstand met (circa 25% tov 2012). Ondanks de stijging van het aantal aanmeldingen de afgelopen jaren is de personele bezetting voor schuldhulp door PLANgroep ten opzichte van 2012 afgenomen van gemiddeld 2 fte (2012) naar 1,8 fte (eind 2015). De beoogde efficiëntieslag is hiermee in algemene zin behaald. Het totaal aantal inwoners dat schuldenvrij is kunnen we echter niet meten. We weten simpelweg niet wie er wel of geen schulden hebben. Slechts een klein deel van de inwoners heeft problematische schulden en komt in beeld bij de gemeente. Daarnaast is de definitie van “succesvol” ook voor velerlei uitleg vatbaar. Het college trekt hieruit de les dat er in het nieuwe beleidsplan 2016-2019 indicatoren worden vastgesteld die we goed kunnen meten.

3.2 Subdoelstellingen

In het beleidsplan 2012-2015 zijn de volgende subdoelstellingen verwerkt. De stand van zaken is per subdoel beknopt toegelicht.

Subdoel	Stand van zaken
Preventie:	Het voorkomen van schulden
Opsporen "mogelijke" probleemklanten	Doelstelling deels behaald. Uit de jaarverslagen van PLANgroep blijkt dat er meer doorverwijzingen vanuit het Brede Hoed Team naar schuldhulpverlening zijn dan vice versa. Dit is een signaal dat cliënten met problemen al in beeld zijn bij het Brede Hoed Team en de doorverwijsfunctie richting schuldhulpverlening goed werkt. Door de inzet van vrijwilligers via Humanitas komen inwoners ook eerder in beeld voor professionele ondersteuning als dat nodig is. Het is niet bekend of alle mogelijke probleemgevallen in beeld zijn.
Voorlichtingsmateriaal en aanmeldingsprocedure toegankelijker maken	Doelstelling deels behaald. Uit de interviews blijkt dat de voorlichting over schuldhulp aan ketenpartners verder verbeterd kan worden. Professionals weten elkaar in de praktijk te vinden maar omdat schulden niet in elk hulpverleningstraject voorkomen is er een gevaar dat de parate kennis (over bijvoorbeeld bijzondere bijstand) wegzakt. Voorlichting over schuldhulp verloopt voornamelijk via de Diemer info of publicaties, website van de gemeente of de gemeentegids. Om mogelijke probleemgevallen op te sporen wordt door de Madizo sinds 2013 maandelijks ondersteuning in de thuisadministratie verzorgd. Het aantal bezoekers is laag (enkele per maand). Om de samenwerking in de keten te verstevigen is in het voorjaar 2014 een drukbezochte voorlichtingsbijeenkomst georganiseerd voor de ketenpartners. In het tweede kwartaal van 2014 is samen met de gemeente, Vonk, Humanitas en de Madizo een nieuw proces van doorverwijzen en terugmelden ontwikkeld. Als aan de hulpvraag is voldaan koppelen de ketenpartners het resultaat terug aan PLANgroep.
Scholen worden gestimuleerd om voorlichting te introduceren	Deze doelstelling is niet uitgewerkt. In het nieuwe armoedebeleid 2016-2019 is er voor gekozen niet de kinderen maar ouders, scholen en betrokken intermediairs actief te benaderen met voorlichting over schuldhulpverlening, bijzondere bijstand en minimavoorzieningen.
Curatie	Het bestrijden en ondersteunen bij het oplossen van schulden.
Een budgetcursus kan indien noodzakelijk verplicht gesteld worden.	Er is in de praktijk geen verplichte budgetcursus opgelegd. Wel zijn er goedbezochte cursussen op vrijwillige basis aangeboden. Er zijn twee budgetcursussen gecombineerd met gezond koken voor weinig geld aangeboden (gemiddeld 15 deelnemers per cursus). Daarnaast zijn twee "op eigen kracht" trainingen verzorgd, met ook circa 15 deelnemers. De voedselbank, Sociale Zaken en de Madizo zijn betrokken bij de werving van deelnemers.
De toegankelijkheid	Doelstelling behaald. De afgelopen vier jaar zijn er geen

van schuldhulpverlening blijft op peil	wachtlijsten geweest. Inwoners van Diemen kunnen binnen twee weken terecht bij schuldhulpverlening. Als het nodig is wordt een spoedprocedure opgestart. Uiteraard betekent dit niet dat iedereen ook echt geholpen kan worden. De noodzaak voor en toegang tot schuldhulp wordt telkens opnieuw bepaald door de gemeente.
Een "motivatiescan" wordt ingevoerd	Doelstelling behaald. De motivatiescan is in een later stadium omgedoopt in "screeningsgesprek". Doel van het screeningsgesprek is om vast te stellen of iemand in aanmerking komt voor de schuldhulpverlening. Het kan ook zo zijn dat klanten na de screening schriftelijk een advies meekrijgen over de nog te verrichten handelingen voordat ze toegelaten kunnen worden tot de schuldhulpverlening.
Inzet van vrijwilligers Samenwerking met stadsdeel Amsterdam Zuidoost, stadsdeel Amsterdam Oost en gemeente Ouder-Amstel.	Doelstelling behaald. Via Humanitas worden jaarlijks circa 20 maatjes gekoppeld aan inwoners die ondersteuning op het financiële vlak nodig hebben. Via Vonk/Regenbooggroep vindt ook een enkele keer een koppeling plaats (zwaardere problematiek, psychiatrie en verslaving). Er is geen samenwerking opgetuigd met de diverse stadsdelen en gemeente Ouder-Amstel. Hiertoe ontbrak de noodzaak.
Eigen verantwoordelijkheid: stopzetten van een traject bij onvoldoende medewerking	Van deze mogelijkheid wordt in zeer beperkte mate gebruik gemaakt. Dit hangt samen met de intensieve screening voorafgaand aan het traject.
Inzet Kredietbank	Deze doelstelling is niet uitgewerkt. In 2008 is de voormalige Gemeentelijke Kredietbank Amsterdam gefuseerd met de Dienst Werk en Inkomen (DWI) van de Gemeente Amsterdam. Vanaf dat moment stopte de kosteloze dienstverlening van het GKA aan de gemeente Diemen. Er is voor gekozen geen nieuwe dienstverleningsovereenkomst op te stellen. Als er een saneringskrediet noodzakelijk is dan wordt dit door Sociale Zaken verstrekt. Het komt sporadisch voor.

3.3 Kwantitatieve ontwikkelingen 2012-2015

Onderstaand treft u de cijfers aan die een beeld geven over de ontwikkelingen in de periode 2012-2014.

Aanmeldingen naar huishoudtype			
Huishoudtype	2012	2013	2014
(Echt)Paar met kinderen	15	11	12
(Echt)Paar zonder kinderen	Nb	15	18
Alleenstaand	80	105	128
Alleenstaande ouder	20	26	26
Totaal	135	167	184

Aanmeldingen op leeftijd			
Leeftijd	2012	2013	2014
24 of jonger	10	22	24
25 tot en met 34	34	56	61
35 tot en met 44	31	32	49
45 tot en met 54	49	35	28
55 tot en met 64	Nb	16	22
65 en ouder	11	6	5
Totaal	135	167	184

Ook de gemiddelde schuldhogte wordt geregistreerd. Tot € 75.000,-- schuld is er een relatief constant beeld. Het aantal schulden groter dan € 75.000,-- neemt fors toe in 2014 ten opzichte van 2012. Het gaat bij deze categorie meestal om hypothecaire restschulden of (in de laatste jaren in toenemende mate) openstaande leningen na het verbreken van een relatie.

Schuldhogte % van totaal			
	2012	2013	2014
< € 5.000	18%	8%	16%
5.000 - 15.000	26%	30%	26%
15.000 - 50.000	40%	39%	37%
50.000 - 75.000	10%	11%	8%
> 75.000	6%	12%	13%
Totaal	100%	100%	100%

4. Samenvatting uitkomsten interviews

Om zicht te krijgen op de ervaringen in het Brede Hoed Netwerk met schuldhulpverlening zijn verdiepende interviews² gehouden. Onder andere met hulpverleners, ketenpartners, een tweetal (ex) cliënten en de twee leden van de Cliëntenraad Participatiewet. Uit de interviews is een beeld naar voren gekomen over de wijze waarop de samenwerking en het huidige aanbod aan schuldhulpverlening en preventie wordt ervaren. Er zijn diverse suggesties gedaan waarmee het bestaande beleid en de uitvoering daarvan verder kan worden verbeterd. Onderstaand treft u een samenvatting van het algemeen beeld dat naar voren kwam en de belangrijkste opmerkingen vanuit het perspectief van de geïnterviewden.

4.1 Algemeen beeld

In algemene zin is men tevreden over de samenwerking in de keten. Er zijn geen problemen met wachttijden en cliënten worden in de regel snel geholpen. Bejegening en vertrouwen zijn belangrijk; het is vaak een grote stap om hulp te vragen bij financiële problemen. Schaamte speelt hierbij een rol. Het inzetten van vrijwilligers die ook ervaringsdeskundig zijn kan mogelijk deze drempels wegnemen waardoor mensen eerder aan de bel trekken. Het zou goed zijn dit te onderzoeken. Investeren in preventie van schulden voorkomt veel meer extra maatschappelijke kosten. Door samenwerking in de keten van hulp- en dienstverlening kun je sneller ingrijpen. Hou elkaar goed op de hoogte, want dat maakt elkaars hulpverlening effectiever. Het eigen kracht principe is prima, maar moet geen doel op zich zijn. Juist de klanten die niet voldoen aan de voorwaarden zijn vaak het kwetsbaarst. Als iemand een keer een fout maakt niet meteen de deur dicht gooien. Met name de combinatie schulden en verslaving is hardnekkig. Stabilisatie is dan vaak het hoogst haalbare. Richt je naast de symptomen (schulden) ook op de oorzaken. Anders heeft het geen zin om schuldhulp te geven. Zorg voor goede voorlichting, bijvoorbeeld over bijzondere bijstand. Ook bij aanvang van een minnelijk traject of de WSNP. De intake en begeleiding kan mogelijk effectiever worden als er bij zwaardere gevallen een gezamenlijke intake wordt gedaan. Bijvoorbeeld door een maatschappelijk werker gecombineerd met een schuldhulpverlener.

4.2 Aanpak/effectiviteit

- Schulden zijn meestal een symptoom van onderliggende problematiek. Pak ook de oorzaken aan. Het één houdt direct vaak verband met het ander. Het bestrijden van schulden wordt dan effectiever. Bij schuldhulp dus zowel oorzaak (psychosociale problemen) als schulden aanpakken.
- Betrek de professionals/ketenpartners zo vroeg mogelijk in de hulpverlening. Maak de schuldhulpverlener onderdeel van het Brede Hoed Netwerk. Samen met hulpverleners en cliënten werken aan oorzaken, schulden zijn slechts de symptomen. Meer zorggeoriënteerde schuldhulp inzetten.

² Geïnterviewden: Begeleider HvO querido, Coördinator Brede Hoed Team, Coördinator voedselbank, WMO Consulente, Participatiecoach, Regiocoördinator Humanitas, Lid cliëntenraad, secretaris cliëntenraad, Maatschappelijk werker Madizo, sociaal raadsman, 2 (ex) cliënten, regiocoördinator Plangroep.

- Voor een integrale aanpak de korte lijnen en direct overleg tussen de verschillende professionals vasthouden. Maak gebruik van elkaars kennis over de klant.
- Maak duidelijker welke informatie je mag delen.
- Differentieer je aanpak op basis van de problematiek/kenmerken van de klant (psychiatrie, laag IQ, verslaving etc).
- Een taalbarrière is een cruciale factor bij de slagingskans van een schuldhulptraject. Vrijwilligers kunnen hierin een rol spelen.
- Gedragsverandering in complexere gevallen vergt langdurige begeleiding en motivatie. Dat lukt niet met 4 avonden trainen/cursus.
- Als er kinderen in het spel zijn en er zijn schulden en er wordt niet meegewerkt dan altijd opschalen naar het Brede Hoed Team.
- Bij financiële problemen is er vaak een verstoring van de eigen kracht. Juist als iemand niet reageert in een hulptraject (waaronder schuldhulp) is er een signaal dat er wat mis kan zijn. Juist dan doorpakken en outreachend werken.
- Schaamte vormt een belangrijk knelpunt, met name bij ouderen. Een goede gesprekstechniek is van groot belang om vertrouwen te winnen.
- Soms worden de voorwaarden als onredelijk gezien. De verplichting om een auto weg te doen beperkt soms ook in het verkrijgen van inkomsten.
- Niet de toegang tot schuldhulp afsluiten als iemand een keer terugvalt .
- Voorwaarden aan schuldhulp stellen moet geen doel op zich zijn.

4.3 Samenwerking

- Door terugkoppeling van voortgang tussen ketenpartners wordt de dienstverlening effectiever. Organiseer dit strakker tussen ketenpartners. Leg het initiatief daarvoor bij de hulpverlener.
- Een multidisciplinaire intake is in zwaardere gevallen effectiever. Bijvoorbeeld schuldhulpvoedselbank, of schuldhulp-HVO/Madizo.
- Communiceer duidelijk naar elkaar wanneer je informatie kunt delen en over wat voor informatie het dan gaat.
- Bij multiprobleem gezinnen, voor zover nog niet bekend, altijd opschalen door schuldhulpverlener naar Brede Hoed Team begeleiding.
- Blijf de samenwerking goed onderhouden met de ketenpartners; woningbouwvereniging, zorgverzekeraars en energieleveranciers. Dit ook in het kader van vroegsignalering.

4.4 Behoeft/Tips

- Er zijn vele soorten budgettrainingen en cursussen op de markt. De behoefte bestaat om mensen meer aanbodgericht een cursus in de regio te kunnen bieden. Dus maatwerk op basis van de behoefte en competenties van de klant, in de plaats van het huidige standaard aanbod.
- Organiseer een halfjaarlijkse ketenbijeenkomst gericht op armoede en schuldhulp. Dit versterkt het Brede Hoed Netwerk en biedt kans voor kennisuitwisseling.
- Snellere toegang tot bijvoorbeeld een senior of leidinggevende bij escalatie.
- Stabiliteit gedurende de WSNP is belangrijk. Mensen houden het langer vol als ze merken dat de situatie verbetert. Het volhouden van een WSNP traject valt of staat met motivatie. De motivatie kan versterkt worden door mensen en eventueel hun kinderen te ondersteunen toch ook wat leuks te kunnen doen tijdens een traject. Bijvoorbeeld door ze

gratis mee te laten doen met een cursus, zwemmen, toneel, filmavond, sociale activiteiten. Geef ze een stadspas. Zo houden ze het langer vol.

- De voedselbank wil heel graag eerder en intensiever betrokken worden door de professionele hulpverleners.
- Organiseer laagdrempelige hulp. Een tussenstap richting de professional zou waardevol zijn en de drempel kunnen verlagen. Bijvoorbeeld een vrijwilliger die heel goed weet wat hoe het werkt met schuldhulp en dit goed kan uitleggen.
- Ondersteun bij energietips en het maken van verstandige keuzes. Bijvoorbeeld bij de Collectieve Zorgverzekering voor Minima, energie etc. Het zou mooi zijn mensen daar laagdrempelig bij te ondersteunen bijvoorbeeld door toegang te geven tot internet.
- Betrek woningbouwverenigingen in een vroeger stadium, intervenueer zo snel mogelijk.
- Er is behoefte aan borging van kennis over schuldhulpverlening in het Brede Hoed Netwerk om goed te kunnen verwijzen. Ontwikkel een beknopt overzicht met alle instrumenten uit het armoedebeleid en schuldhulp. Voeg daaraan toe de contactgegevens van alle professionals in de keten en hun functie.
- Organiseer "lotgenoten" contact bijvoorbeeld in het huis van de buurt. Mensen kunnen elkaar helpen en steunen met tips.
- Bij uitstroom uit de bijstand eventuele lening (deels) kwijtschelden door toekennen/verrekenen stimuleringspremie.
- Blijf trainingen en cursussen geven ter voorkoming van schulden.
- Een nazorg-traject voor klanten in en na de WSNP of minnelijke regeling. Dit kan recidive voorkomen.
- Zet ervaringsdeskundigen in als vrijwilliger.