



Panteia

Research to Progress

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

debeleidsonderzoekers

Een steun in de rug

Evaluatie van de proef aanpak levensgebeurtenissen

Projectnummer P0011

Onderzoek in opdracht van de gemeente Utrecht

Auteur: Lennart de Ruig, m.m.v. Auke Witkamp en Laura de Haan (Panteia)

© 2016 | De Beleidsonderzoekers | www.beleidsonderzoekers.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt via druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Inhoud

| | |
|---|-----------|
| Samenvatting en conclusie | 4 |
| 1 Inleiding | 9 |
| 1.1 De proef levensgebeurtenissen en schulden | 9 |
| 1.2 Evaluatie van de proef | 9 |
| 1.3 Opzet van de evaluatie | 10 |
| 1.4 Leeswijzer | 11 |
| 2 Levensgebeurtenissen en schulden | 13 |
| 2.1 Oorzaken van schulden | 13 |
| 2.2 De rol van levensgebeurtenissen | 14 |
| 2.3 Deelconclusie | 17 |
| 3 Uitvoering van de proef | 19 |
| 3.1 Opzet van de proef | 19 |
| 3.2 Ervaringen tijdens de uitvoering | 20 |
| 3.3 Deelconclusie | 23 |
| 4 Deelname aan de proef | 25 |
| 4.1 Aanvragen en toekenningen | 25 |
| 4.2 Afwijzingen en afmeldingen | 26 |
| 4.3 Problematiek en kenmerken van deelnemers | 29 |
| 4.4 Deelconclusie | 34 |
| 5 Werking en effecten | 36 |
| 5.1 Beoogde en verwachte werking | 36 |
| 5.2 Werking en effecten workshops | 37 |
| 5.3 Werking en effecten gripbudget | 39 |
| 5.4 Aanvullende ondersteuningsbehoefte | 42 |
| 5.5 Deelconclusie | 44 |
| Bijlage 1 Onderzoeksvragen | 46 |
| Bijlage 2 Literatuur | 48 |

Samenvatting en conclusie

In de maanden april t/m juni 2016 beproefde de gemeente Utrecht een nieuwe aanpak voor het vroegtijdig voorkomen van armoede en schulden. Deze aanpak was gericht op de levensgebeurtenissen ontslag en (echt)scheiding, omdat die vaak het begin vormen van financiële problemen. Tijdens de proef zijn twee nieuwe instrumenten ingezet die nauw met elkaar samenhangen:

- Workshops rondom financiële veranderingen bij ontslag en (echt)scheiding, georganiseerd door U Centraal. De workshop is bedoeld als laagdrempelige ingang. Daarna kunnen mensen doorverwezen worden naar ander aanbod, zoals de cursus "Grip op Financiën" of ondersteuning door een vrijwilliger.
- Het gripbudget van 400 euro, dat door de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente wordt toegekend aan mensen die na 1 januari 2016 zijn ontslagen of gescheiden van hun partner én een inkomen hebben van maximaal 125% van de bijstandsnorm.

De gemeente heeft de proef door een extern onderzoeksbureau laten evalueren. Deze evaluatie was gericht op de uitvoering van de proef, de werkzame elementen van de ingezette instrumenten en de eerste effecten op de burgers die hebben deelgenomen. Hiervoor hebben we onder andere gesproken met 45 mensen die hebben deelgenomen aan de proef. Hieronder vatten we de bevindingen en conclusies van de evaluatie samen.

Levensgebeurtenissen en schulden

Levensgebeurtenissen spelen een belangrijke rol bij het ontstaan van schulden. Ontslag en scheiding, de levensgebeurtenissen waarop de gemeente Utrecht focust, leiden tot een toename van financiële problemen bij burgers, zo blijkt uit onderzoek. Ook zijn dit veel voorkomende levensgebeurtenissen bij mensen met problematische schulden. Er is dus bewijs dat een aanpak gericht op levensgebeurtenissen van belang is bij het voorkomen van schulden.

Het is op basis van de literatuur te rechtvaardigen dat een gemeente zoals Utrecht - met een wettelijke taak op het gebied van preventie en vroegsignalering van schulden - levensgebeurtenissen hanteert als ingang voor preventie van schulden. Uit de literatuur blijkt echter niet duidelijk of er bij huishoudens met schulden in de periode vóór de inkomsterugval ook al andere problemen aanwezig waren, zoals riskant budgetteringsgedrag of het aangaan van te hoge betalingsverplichtingen. Dit betekent dat een aanpak

zich op de specifieke situatie van de burger moet richten (maatwerk), omdat er vaak meer speelt dan alleen een levensgebeurtenis.

Onbekend is wat (bewezen) effectieve aanpakken zijn om schulden na een levensgebeurtenis te voorkomen of verminderen. Wel is bekend dat mensen ná een levensgebeurtenis ontvankelijk zijn voor informatie en vaak zelf al beter gaan letten op hun bestedingen en de voorwaarden van de financiële producten die zijn afgesloten onder de loep nemen. Een levensgebeurtenis leidt tot een gevoel van onrust en de periode kort na de levensgebeurtenis lijkt daarmee een goed aangrijpingspunt voor gemeentelijk beleid. De deelnemers die wij hebben gesproken, vonden het momentum van de workshop en/of het gripbudget allemaal goed.

Uitvoering van de proef

De proef is in hoofdlijnen uitgevoerd zoals beoogd was. De partijen waarmee afspraken zijn gemaakt over de proef, hebben tijdens de proef hun taken uitgevoerd. Ook waren de onderlinge afspraken voor de samenwerkingspartners duidelijk. Wel dreef de proef op informele samenwerkingsafspraken en specifieke personen. Wanneer de proef wordt omgezet in regulier beleid, is het van belang dat de gemeente formele afspraken maakt met de samenwerkingspartners.

UWV en de buurtteams hebben een belangrijke rol gespeeld bij de signalering en doorverwijzing van deelnemers voor de proef. Bij omzetting van de proef in regulier beleid ligt het dan ook voor de hand om deze samenwerkingspartners te blijven betrekken. Het grootste deel van de geïnterviewde deelnemers is echter niet doorverwezen door de samenwerkingspartners, maar heeft zelf informatie over de proef gevonden op de website van de gemeente, via Facebook, folders, huis-aan-huisbladen. Dit lijkt erop te wijzen dat de proef ook de zelfredzame, proactieve burger heeft bereikt. Intensieve communicatie over de instrumenten lijkt dus effect te hebben op nieuwe doelgroepen voor de gemeente.

Echtscheidingsadvocaten en mediators zijn niet door de deelnemers genoemd als doorverwijzende instanties. Wanneer de gemeente in de toekomst advocaten en mediators op een structurele wijze wil betrekken bij preventie en vroegsignalering van schulden, moet de samenwerkingsrelatie preciezer worden ingevuld.

De aanvraag van het gripbudget verliep volgens de aanvragers soepel en het bedrag werd snel op de rekening gestort. Binnen de regels van de proef werd er coulant omgegaan met aanvragen. Een knelpunt ontstond wanneer er onvoldoende papieren bewijs was dat het feitelijke inkomen na ontslag of echtscheiding onder de grens van 125% van

de bijstandsnorm valt. In dit soort gevallen zal bij een structurele aanpak gericht op levensgebeurtenissen meer maatwerk nodig zijn.

Voorafgaand aan de proef was een van de aannames dat een levensgebeurtenis een grote impact heeft op de financiële situatie. Dit bleek in de praktijk niet altijd het geval. Soms gaan ontslag of echtscheiding niet of nauwelijks gepaard met een inkomstendaling of extra uitgaven. Ook hieruit blijkt dat maatwerk vereist is om vast te stellen of een levensgebeurtenis in een specifiek geval een financiële impact heeft.

Deelname aan de proef

U Centraal heeft gedurende de proef acht workshops uitgevoerd waaraan 67 mensen hebben deelgenomen: 36 aan de workshop ontslag en 31 aan de workshop echtscheiding. Het gripbudget is door 123 mensen aangevraagd, maar het toekenningspercentage ligt met 57 procent relatief laag. Veel aanvragen zijn afgewezen omdat de aanvrager een te hoog inkomen had of de levensgebeurtenis niet plaatsvond in de proefperiode.

Onder de aanvragers van het gripbudget en de deelnemers aan de workshops zijn mensen van 40-49 jaar en vrouwen sterk oververtegenwoordigd. Waarschijnlijk heeft dit te maken met het feit dat deze mensen vaker worden getroffen door de levensgebeurtenissen waarop de proef zich richt. Veel deelnemers hebben financiële problemen. Iets meer dan de helft is al in beeld bij de gemeente omdat ze een U-pas hebben of een regeling bijzondere bijstand toegekend hebben gekregen.

De meeste aanvragen voor het gripbudget zijn afkomstig uit de wijken Overvecht, Noordwest, Zuidwest en Leidsche Rijn. Dat zijn de wijken met het hoogste percentage inwoners dat niet goed kan rondkomen, scheidingen en inwoners met een huishoudinkomen tot 125 procent van het sociaal minimum. Het gripbudget lijkt dus vooral mensen met financiële problemen te bereiken.

Op basis van de interviews met de deelnemers zien we dat deze uit twee subgroepen bestaan. De eerste groep mensen is relatief zelfredzaam, maar maakt zich wel veel zorgen over hun financiële situatie, omdat ze hun inkomen zien verminderen. Het gaat om een nieuwe doelgroep voor de gemeente; mensen die geen aanspraak maken op gemeentelijke voorzieningen zoals schuldhelpverlening, de Participatiewet of de WMO, maar wel behoefte hebben aan informatie, ondersteuning en advies.

De tweede subgroep groep bestaat uit mensen die structureel geld te kort komen, langdurig van een laag inkomen leven of al betrekkelijk hoge schulden hebben. Sommigen maken gebruik van de hulp van het buurtteam of hebben een bijstandsuitkering. Het zijn mensen die dreigen vast te lopen in onze complexe samenleving. Overigens gaat het

hierbij niet alleen om de 'klassieke' doelgroep van het armoedebeleid. Een deel van deze mensen vertelt dat het leven een paar jaar geleden nog meezat, maar dat ze door het ontslag of door de scheiding van de regen in de drup zijn gekomen.

Werking en effecten

De workshops hebben in de praktijk gefunctioneerd als een laagdrempelige ingang voor mensen die normaal gesproken vaak geen gebruik maken van gemeentelijke armoedeverorzieningen. Voor veel deelnemers had de informatie en het advies tijdens de workshop toegevoegde waarde. De gedachtegang achter de pilot - dat de workshop rust en ruimte in de hoofden van mensen geeft - zien we ook terug in de antwoorden van veel deelnemers. Wat dit betreft werkte de workshop zoals beoogd. Voor een paar deelnemers was het niveau van de workshop echter te laag en had hij daardoor nauwelijks toegevoegde waarde. Bij omzetting van de workshop naar regulier beleid zou beter ingespeeld moeten worden op het kennisniveau en de specifieke informatiebehoefte van de deelnemers.

De werking en effecten van de workshop zijn gedeeltelijk anders dan vooraf bedacht door de gemeente. Veel deelnemers benoemden expliciet dat ze het prettig vonden om met lotgenoten te spreken. Deze 'therapeutische' werking van de workshop is te beschouwen als een onverwachte bijvangst van de proef. Daarnaast vulde de workshop een lacune in de basisdienstverlening van UWV in; het persoonlijke contact tussen uitvoeringsorganisatie en werkloze.¹ Men kan zich wel afvragen of het aan de gemeente is om deze lacune in te vullen. Bij omzetting van de workshop naar regulier beleid kan overwogen worden om een meer structurele samenwerkingsrelatie met UWV aan te gaan.

Het gripbudget heeft in de praktijk gefungeerd als een spaarpotje of een middel om schulden af te betalen. Afgaande op de interviews met deelnemers, is het geld dus verstandig gebruikt. Dit sluit aan bij de inzichten uit gedragseconomisch onderzoek dat een groot bedrag ineens vaak opzij wordt gezet voor een bestedingsdoel in de toekomst. Het eenmalige bedrag van 400 euro was voor de helft van de mensen te weinig, voor de andere helft gaf het rust en de gelegenheid om te participeren. Mensen zeggen bijvoorbeeld dat ze zieke familieleden in het ziekenhuis konden bezoeken of minder stress hadden toen ze hun rekeningafschriften bekeken.

Het gripbudget lijkt ook een 'lokeffect' te hebben gehad. Iets minder dan de helft van de aanvragers was daarvoor niet in beeld bij de gemeente als doelgroep voor andere armoedeverorzieningen. De andere helft van de mensen die alleen het gripbudget hebben

¹ De mensen die zijn geïnterviewd, hebben voornamelijk te maken gehad met de oude dienstverlening van UWV. UWV heeft nu plannen gemaakt voor een nieuwe dienstverlening, specifiek gericht op de individuele behoefte.

ontvangen, zijn doorgaans al in beeld bij de gemeente omdat zij een U-pas hebben. Ook zien we dat deze mensen vaak allerlei andere ondersteuning ontvangen: huur- en zorgtoeslag, een kindgebonden budget, een uitkering (Wajong, WW, bijstand), psychologische ondersteuning, hulp van het buurtteam en gesprekken met UWV-artsen zijn genoemd.

Over de synergetische werking van de twee instrumenten kunnen we weinig zeggen. Mensen die gebruik hebben gemaakt van zowel het gripbudget als de workshop, lijken niet zozeer andere effecten te ondervinden, als wel een andere doelgroep. Het zijn mensen die alles aangrijpen om verbetering in hun situatie te brengen. We troffen in de interviews een relatief positieve levenshouding aan.

Slotconclusie

Al met al lijkt de proef een meerwaarde gehad te hebben. Uit de verhalen van en de cijfers over de deelnemers blijkt dat ze rondom de levensgebeurtenis vaak allerlei problemen ervoeren, zowel financiële als niet-financiële problemen. Voor veel van deze mensen was de workshop en/of het gripbudget een steun in de rug.

De werking van de proef was anders dan verwacht. Het gripbudget heeft voor een aanzienlijk deel een doelgroep aangetrokken die al in beeld was bij de gemeente; mensen die structureel leven van een laag inkomen en al gebruik maken van bestaande armoederegelingen zoals de U-pas en bijzondere bijstand. Bij de workshops troffen we vaker mensen aan die niet in beeld zijn bij de gemeente, niet in aanmerking komen voor bestaande armoederegelingen, maar die wel behoefte hebben aan informatie, ondersteuning en advies.

Beide instrumenten behoeven waarschijnlijk nog bijstelling voordat ze structureel ingezet kunnen worden. De uitdaging voor de gemeente is vooral om de aanpak nog meer te richten op de specifieke situatie van de burger. Bij sommige mensen maakt de levensgebeurtenis allerlei achterliggende problematiek zichtbaar, bij andere mensen leidt de levensgebeurtenis enkel tot een tijdelijke inkomstendaling. Duidelijk is in ieder geval dat levensgebeurtenissen een belangrijk aangrijpingspunt zijn om burgers te ondersteunen.

1 Inleiding

1.1 De proef levensgebeurtenissen en schulden

De Utrechtse gemeenteraad heeft op 10 december 2015 de notitie 'Utrecht inclusief: Utrechtse armoedeaanpak 2016 - 2019' vastgesteld. Met de nieuwe aanpak legt Utrecht meer de nadruk op het vroegtijdig voorkomen van armoede en schulden en het bieden van ondersteuning, zodat mensen zichzelf financieel kunnen blijven redden en mee kunnen doen in de maatschappij. De aanpak bestaat uit verschillende maatregelen, waaronder een aanpak gericht op levensgebeurtenissen, zoals ontslag en (echt)scheiding, omdat die vaak het begin vormen van veel financiële problemen.

Utrecht beproeft deze nieuwe aanpak eerst op kleine schaal. In het najaar van 2016 wil het college de gemeenteraad door middel van een evaluatie informeren over de opbrengsten van de proef. Mede op basis hiervan wordt besloten of en zo ja hoe de aanpak wordt voortgezet. De proef loopt van april t/m juni 2016 en bestaat uit twee instrumenten die nauw met elkaar samenhangen:

- Workshops rondom financiële veranderingen bij ontslag en (echt)scheiding, georganiseerd door U Centraal. De workshop is bedoeld als laagdrempelige ingang. Daarna kunnen mensen doorverwezen worden naar ander aanbod, zoals de cursus "grip op je financiën" of ondersteuning door een vrijwilliger.
- Het gripbudget van 400 euro, dat door de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente wordt toegekend aan mensen die na 1 januari 2016 zijn ontslagen of gescheiden van hun partner én een inkomen hebben van maximaal 125% van de bijstandsnorm.

De gemeente heeft met andere organisaties afspraken gemaakt over de signalering en doorverwijzing van mensen naar Werk en Inkomen en U Centraal. Onder meer met de buurtteams, echtscheidingsadvocaten en UWV.

1.2 Evaluatie van de proef

De gemeente heeft de proef door een extern onderzoeksbureau laten evalueren. Deze evaluatie was gericht op de uitvoering van de proef, de werkzame elementen van de ingezette instrumenten en de eerste effecten op de burgers die hebben deelgenomen. De evaluatie had vier doelstellingen:

1. Het beschrijven van de proef levensgebeurtenissen en schulden aan de hand van cijfers over gebruik en niet-gebruik van de twee instrumenten.
2. Het evalueren van de uitvoering en de resultaten van de proef, door in kwalitatieve zin na te gaan of de werkzame elementen in de praktijk zijn terug te vinden.
3. Het beoordelen van de effectiviteit van de proef, door in kwalitatieve zin na te gaan of mensen iets aan het aanbod hebben gehad.
4. Het formuleren van aanknopingspunten voor een structurele aanpak gericht op levensgebeurtenissen na afloop van de proef.

De gemeente heeft voor de proef geen doelstellingen geformuleerd. Een aanpak gericht op levensgebeurtenissen en schulden is nieuw in Nederland. Er is bij de onderzoekers geen structureel beleid bekend dat tot doel heeft om schulden of armoede na een levensgebeurtenis te voorkomen.² Ook bestaan er nauwelijks effectstudies naar preventie van schulden.³ Er zijn daarom vooraf aan de evaluatie geen 'normen' of indicatoren geformuleerd waaraan de aanpak of resultaten moeten voldoen.

Wel is de beleidstheorie vooraf gereconstrueerd. De beleidstheorie is de impliciete of expliciete gedachtegang die schuilgaat achter een beleidsaanpak. Met het evaluatieonderzoek is nagegaan of de veronderstellingen over de werkzame elementen uit deze gedachtegang ook in de praktijk waren terug te vinden. In de navolgende hoofdstukken bespreken we de elementen uit deze beleidstheorie en gaan we na of daarvoor empirische aanwijzingen zijn.

1.3 Opzet van de evaluatie

Voor het evaluatieonderzoek zijn vijf methoden ingezet. De eerste was een literatuurstudie. Er is al het nodige onderzoek gedaan naar schulden en levensgebeurtenissen. Dit onderzoek is op een rij gezet om vast te stellen of een aanpak gericht op levensgebeurtenissen een preventieve werking kan hebben.

De tweede methode waren bestandsanalyses. Deze bestandsanalyses zijn uitgevoerd door de onderzoeksafdeling van de gemeente Utrecht. Hierbij zijn diverse bestanden aan elkaar gekoppeld om inzicht te krijgen in de sociaaldemografische kenmerken van de deelnemers, het gebruik van de instrumenten in de proef en het gebruik van bijzondere bijstand en de U-pas bij de deelnemers.

De derde methode waren interviews met samenwerkingspartners van de gemeente. Voor de proef werkt de gemeente samen met buurtteams, echtscheidingsadvocaten en UWV.

² Wel zijn er diverse organisaties die werklozen of mensen die gescheiden zijn ondersteuning en advies geven, maar dit vindt niet expliciet plaats binnen een aanpak gericht op levensgebeurtenissen en schulden.

³ Bij de onderzoekers zijn twee studies bekend: businesscases vroegsignalering en preventie van schulden (businesscases.effectieveschuldhelp.nl) en 'Kosten en baten van schuldhulpverlening'.

Ook is U Centraal betrokken bij de proef. Contactpersonen van deze organisaties zijn geïnterviewd om een beeld te krijgen van de praktijkervaringen met de proef en eventuele knelpunten.

Een belangrijk onderdeel van het onderzoek waren diepte-interviews met deelnemers. Bij een steekproef van de mensen die het gripbudget hebben aangevraagd en/of een workshop bij U Centraal hebben gevolgd, is een diepte-interview afgenomen. Tijdens de interviews zijn de financiële situatie en de ervaringen met de aangeboden hulp en ondersteuning in kaart gebracht. Relatief veel respondenten waren niet te bereiken. Een belangrijke reden daarvoor is het ontbreken van telefoonnummers en het feit dat een behoorlijk deel van de respondenten de telefoon ook na meerdere keren bellen niet opnamen. Uiteindelijk is bij zeventien respondenten een diepte-interview afgenomen (gepland waren 20 interviews).

De vijfde methode van onderzoek was een enquête onder deelnemers. Alle deelnemers waarbij geen diepte-interview is afgenomen, zijn benaderd met de vraag of ze wilden deelnemen aan een telefonische enquête. Het gaat hierbij om mensen die de workshop van U Centraal hebben gevolgd en/of het gripbudget hebben aangevraagd. In totaal is de enquête afgenomen bij 28 mensen. Ook bij deze mensen zijn de financiële situatie en de ervaringen met de aangeboden hulp en ondersteuning in kaart gebracht.

In totaal hebben we onderzoek kunnen doen onder 45 deelnemers aan de proef (17+28). Dat is 37 procent van het totaal aantal deelnemers. De verdeling van de respondenten over levensgebeurtenissen en instrumenten is hieronder weergegeven.

Tabel 1.1 Verdeling alle respondenten over levensgebeurtenis en instrument(en) (n=45)

| | Levensgebeurtenis | |
|--|-------------------|-----------|
| | Ontslag | Scheiding |
| Alleen workshop gevolgd | 8 | 6 |
| Gripbudget aangevraagd maar niet toegekend (geen workshop) | 1 | 3 |
| Gripbudget toegekend (geen workshop) | 6 | 6 |
| Workshop en gripbudget | 4 | 10 |
| Totaal⁴ | 19 | 25 |

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is opgebouwd aan de hand van de beleidscyclus. In hoofdstuk 2 kijken we naar de rationale achter de proef. Is er bewijs dat een aanpak gericht op levensgebeurtenissen van belang is voor burgers in een gemeente zoals Utrecht? Hoofdstuk 3 is gericht

⁴ Het totaal telt niet op tot 45, omdat sommige personen zowel zijn gescheiden als ontslagen.

op de opzet en uitvoering van de proef. Daarbij vergelijken we de aanpak 'op papier' met de aanpak 'in de praktijk'. De uitvoering van de proef leidt tot gebruik van de instrumenten. In hoofdstuk 4 beschrijven we het gebruik en de kenmerken van de deelnemers aan de proef. Deelname aan de proef heeft vervolgens bepaalde effecten op de deelnemers. Die staan centraal in hoofdstuk 5.

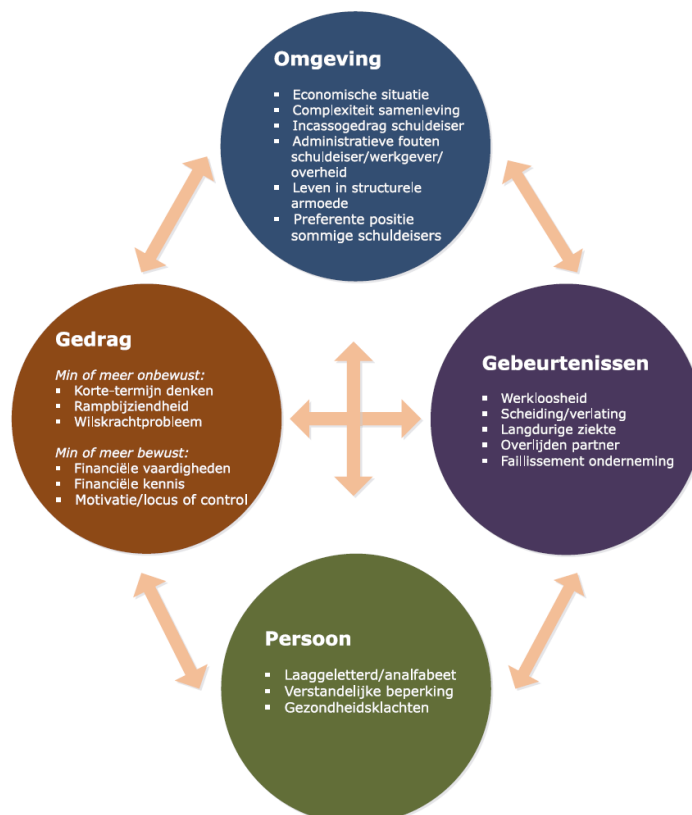
2 Levensgebeurtenissen en schulden

In dit hoofdstuk zetten we op een rij wat er in de literatuur bekend is over levensgebeurtenissen en schulden.

2.1 Oorzaken van schulden

Er is in de afgelopen jaren behoorlijk veel onderzoek gedaan naar de oorzaken van schulden bij huishoudens. Uit syntheses van dat onderzoek blijkt dat schulden zelden ontstaan als gevolg van één oorzaak (Westhof & De Ruig, 2015; Moors & Libregts, 2015). De oorzaak is vaak een combinatie van omgevingsfactoren, bewust en onbewust gedrag van de schuldenaar, levensgebeurtenissen en in de persoon gelegen factoren. Figuur 2.1 toont deze groepen van oorzaken.

Figuur 2.1 Groepen van oorzaken van schulden



Bron: Westhof & De Ruig, 2015. Met rampbijziendheid onder 'Gedrag' bedoelen we dat mensen de kans op een slechte gebeurtenis (bijv. ontslag of scheiding) lager inschatten naarmate ze die moeilijker kunnen voorstellen.

Sommige van deze oorzaken zijn grondiger onderzocht dan andere. Naar de rol van omgevingsfactoren en in de persoon gelegen factoren bij het ontstaan van schulden is nog relatief weinig onderzoek gedaan. Meer informatie is er over het gedrag van de schuldenaar en over levensgebeurtenissen. Bij deze laatste oorzaak staan we uitgebreid stil.

2.2 De rol van levensgebeurtenissen

Levensgebeurtenissen zijn grote gebeurtenissen in een mensenleven, die in meer of mindere mate psychologische aanpassing vereisen (Holmes & Rahe, 1967). Thomas Holmes en Richard Rahe hebben in 1967 een schaal gemaakt om alle grote gebeurtenissen in een mensenleven in kaart te brengen, en daarbij te kijken welke de meeste psychologische aanpassing vragen. Op nummer 2 en 3 van hun lijst staan echtscheiding respectievelijk scheiding van tafel en bed, op nummer 6 ziekte en op nummer 8 ontslag. Nummer 1 is de dood van een echtgenoot of echtgenote.

Tabel 2.1 Top 10 levensgebeurtenissen met psychologische impact

| Levensgebeurtenis | 'Life change units' |
|-------------------------------------|---------------------|
| Overlijden van partner | 100 |
| Echtscheiding | 73 |
| (Tijdelijke) verlating door partner | 65 |
| Gevangenschap | 63 |
| Overlijden van ander familielid | 63 |
| Persoonlijk letsel of ziekte | 53 |
| Huwelijk | 50 |
| Ontslag | 47 |
| Echtelijke verzoening | 45 |
| Pensionering | 45 |

Bron: Holmes & Rahe, 1967

Niet alle levensgebeurtenissen die psychologische aanpassing vereisen, zullen ook financiële gevolgen hebben. Verondersteld kan worden dat levensgebeurtenissen die een in-

komensterugval met zich meebrengen, zoals werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid, faillissement of scheiding, een grotere financiële invloed hebben. Een aantal studies kijkt specifiek naar de financiële gevolgen van dit soort levensgebeurtenissen.

Een Britse studie keek onder andere naar het verband tussen levensgebeurtenissen aan de ene kant en financiële problemen aan de andere kant (Taylor, 2009). Financiële problemen definieerden de onderzoekers daarbij op basis van vier groepen factoren: 1) het ervaren financieel welzijn van de persoon; 2) het spaargedrag; 3) de mate van problemen met het betalen van huur of hypotheek; 4) materieel welzijn.

De levensgebeurtenissen echtscheiding en werkloosheid bleken in Groot-Brittannië sterk samen te gaan met een stijging van de financiële problemen. Mensen die waren gescheiden ervoeren in de jaren daarna 17% meer financiële problemen. Maar het waren vooral werklozen die financiële problemen kregen; de onderzoekers vonden een stijging van 63%. Een kind krijgen bleek samen te gaan met 19% meer financiële problemen en met pensioen gaan leidde tot een toename van 31% in financiële problemen. Oudere mensen (55 jaar of ouder) bleken echter wel hoger te scoren op 'financiële bekwaamheid'.

Tabel 2.2 Procentuele toe- of afname van financiële problemen na levensgebeurtenissen bij burgers uit Groot-Brittannië

| | Toe- of afname financiële problemen |
|---------------------------------|-------------------------------------|
| Ontslagen worden | + 63% |
| Met pensioen gaan | + 31% |
| Krijgen van een kind | + 19% |
| Scheiden van partner | + 17% |
| Gaan werken | - 27% |
| Hebben van een werkende partner | - 15% |

Bron: Taylor (2009)

Interessant aan de Britse studie is dat de onderzoekers statistisch corrigeerden voor het inkomen. Veel mensen die werkloos worden of scheiden, krijgen te maken met een lager inkomen. De onderzoekers wilden echter weten wat de gevolgen waren van de levensgebeurtenis, en niet van het hebben van weinig inkomen. Uit het onderzoek blijkt dat dus de dat levensgebeurtenissen werkloosheid en scheiding op zichzelf leiden tot financiële problemen.

Ook in Nederland is de relatie tussen levensgebeurtenissen en schulden onderzocht. Uit NIBUD-onderzoek naar het ontstaan van financiële problemen in 2012 blijkt dat meer dan de helft (59%) van de respondenten met ernstige betalingsachterstanden in het voorgaande jaar met een (grote) levensverandering te maken kreeg (Madern & Van der

Schors, 2012). Een recenter panelonderzoek van NIBUD en Motivaction naar het betaalgedrag van Nederlanders laat zien dat scheiding (36%), salarisverlaging (27%), en werkloosheid of ontslag (27%) volgens respondenten de drie belangrijkste oorzaken van betalingsproblemen zijn (GGN, 2014). Uit dossieronderzoek bij de Kredietbank Rotterdam kwam naar voren dat in 64% van de onderzochte dossiers er sprake was van een levensgebeurtenis die ten grondslag lag aan de schuldproblematiek (Moors & Libregts, 2015). De meest gevonden levensgebeurtenis was scheiding/verlating (33%), daarna volgde werkloosheid (19%). We kunnen dus concluderen dat klanten die zich aanmelden voor schuldhulpverlening, relatief vaak te maken hebben gehad met een levensgebeurtenis.

Tabel 2.3 Soorten levensgebeurtenissen die klanten van de Kredietbank Rotterdam hebben meegemaakt (percentages gebaseerd op klanten waarbij één of meer levensgebeurtenissen werdenesignaleerd) (n=335)

| | Percentage |
|---|------------|
| Scheiding/verlating | 33% |
| Werkloosheid | 19% |
| Ziekte/ongeval/arbeidsongeschiktheid | 14% |
| Overlijdensgeval | 8% |
| Faillissement/verkoop onderneming | 6% |
| Dakloosheid | 6% |
| Huiselijk geweld/mishandeling/ incest | 6% |
| Huisuitzetting/executieverkoop | 5% |
| Daling inkomsten (diverse oorzaken)/ geen inkomen | 2% |
| Detentie | 3% |

Bron: Moors F. en Libregts, I. (2015)

UWV heeft onderzocht in hoeverre personen met een uitkering een risico hebben op problematische schulden. Van de uitkeringsgerechtigden van UWV heeft 8 tot 15% op een of meer terreinen betalingsachterstanden (Zwinkels, 2015). Meestal betreft dit de huur of hypotheek. In mindere mate gaat het om rekeningen van nutsbedrijven of om op afbetaling gekochte goederen. Bij personen zonder uitkering heeft 6% een betalingsachterstand en bij toenmalige WWB-ers was dit aandeel 22%.

Er is nog nauwelijks informatie over een effectieve aanpak om de financiële gevolgen van levensgebeurtenissen te vermijden of verminderen. Het enige overzicht van aanpakken wordt gegeven in 'Huishoudens in de rode cijfers 2015' (Westhof & De Ruig, 2015). De daar genoemde instrumenten zijn echter niet onderzocht op effectiviteit. Ook is niet bekend wat het juiste moment van ondersteuning is. Wel blijkt dat mensen ná een levensgebeurtenis ontvankelijk zijn voor informatie (Jungmann & Van Iperen 2011), en vaak zelf al

beter gaan letten op hun bestedingen en aan de slag gaan met financiële producten die zijn afgesloten (Madern, 2015).

Dit beeld wordt bevestigd in een analyse van deelnemers aan de AdministratieExpress (Soda Producties, 2016). De AdministratieExpress is een maatschappelijk initiatief waarbij coaches uit het bedrijfsleven worden gekoppeld aan mensen die ondersteuning vragen op hun weg naar financiële keuzevrijheid. Het gaat om mensen die het gevoel hebben dat ze niet helemaal grip hebben op hun administratie en/of geldzaken. Zij melden zich vrijwillig aan. De AdministratieExpress richt zich op mensen die meer willen leren over hun houding en gedrag rondom financiën. De AdministratieExpress bestaat sinds 2014 en is begonnen in Amsterdam en Utrecht.

Uit de analyse van de deelnemers blijkt dat deze vaak te maken hadden met een verandering in de financiële situatie of in het huishouden. In het rapport over de AdministratieExpress staat te lezen dat "door deze verandering (...) onzekerheid [ontstaat] over de financiële situatie en behoefte aan een onafhankelijke en kritische meedenker. Deze mensen hebben geen groot probleem en nog geen schulden, maar voelen wel onrust en soms de angst dat ze schulden moeten gaan maken als er niks verandert in de financiële situatie."

Het rapport vervolgt met de constatering dat "de noodzaak om iets te doen (...) nog niet zo groot [is] dat ze [de deelnemers] actief ondersteuning zoeken via internet of het raadplegen van vrienden of kennissen. Het aanbod van de AdministratieExpress spreekt aan omdat het wellicht een antwoord kan zijn op het vage gevoel van onrust. Het vinden van bespaartips kan wel via internet maar onafhankelijke ondersteuning in het maken van een overzicht lijkt lastig vindbaar."

2.3 Deelconclusie

Levensgebeurtenissen spelen een belangrijke rol bij het ontstaan van schulden. Ontslag en scheiding, de levensgebeurtenissen waarop de gemeente Utrecht focust, leiden tot een forse toename van financiële problemen bij burgers. Ook zijn dit veel voorkomende levensgebeurtenissen bij mensen met problematische schulden. Er is dus (wetenschappelijk) bewijs dat een aanpak gericht op levensgebeurtenissen van belang is bij het voorkomen van schulden. Het is op basis van de literatuur te rechtvaardigen dat een gemeente zoals Utrecht - met een wettelijke⁵ taak op het gebied van preventie en vroegsignalering van schulden - levensgebeurtenissen hanteert als ingang voor preventie van schulden.

⁵ Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening.

Uit de literatuur blijkt niet duidelijk hoe het verband tussen levensgebeurtenis en schulden precies in elkaar steekt. Is de levensgebeurtenis op zichzelf een belangrijke oorzaak voor de schulden, zoals Brits onderzoek suggereert, of speelt met name de inkomsterugval een rol? Uit de literatuur blijkt ook niet duidelijk of er bij huishoudens met schulden in de periode vóór de inkomsterugval ook al andere problemen aanwezig waren, zoals riskant budgetteringsgedrag of het aangaan van te hoge betalingsverplichtingen. Dit betekent dat een aanpak zich op de specifieke situatie van de burger moet richten (maatwerk), omdat er vaak meer speelt dan alleen een levensgebeurtenis.

Onbekend is wat (bewezen) effectieve aanpakken zijn om schulden na een levensgebeurtenis te voorkomen of verminderen. Wel is bekend dat mensen ná een levensgebeurtenis ontvankelijk zijn voor informatie en vaak zelf al beter gaan letten op hun bestedingen en aan de slag met financiële producten die zijn afgesloten. Een levensgebeurtenis leidt tot een gevoel van onrust en de periode kort na de levensgebeurtenis lijkt daarmee een goed moment en aangrijpingspunt voor gemeentelijk beleid.

3 Uitvoering van de proef

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de Utrechtse proef rondom levensgebeurtenissen. We beschrijven de doelgroep van de proef, de aanvraagprocedure voor de workshop en het gripbudget en de taakverdeling tussen de betrokken organisaties. Dat doen we zowel voor de aanpak 'op papier' als voor de aanpak 'in de praktijk'.

3.1 Opzet van de proef

Doelgroep voor de Utrechtse proef zijn mensen die zijn gescheiden of zijn ontslagen. Voor het gripbudget zijn twee aanvullende voorwaarden gesteld: het inkomen van de aanvrager mag niet hoger zijn dan 125% van de bijstandsnorm en de werkloosheid of de echtscheiding moet tussen 1 januari 2016 en het moment van aanvragen zijn ingetreden respectievelijk zijn rondgekomen.⁶ De workshops zijn in principe toegankelijk voor iedereen die is gescheiden of ontslagen. De proef liep van april t/m juni 2016.

De gemeente heeft in de aanloop van de proef afspraken gemaakt met een aantal samenwerkingspartners. De taakverdeling binnen de proef is als volgt:

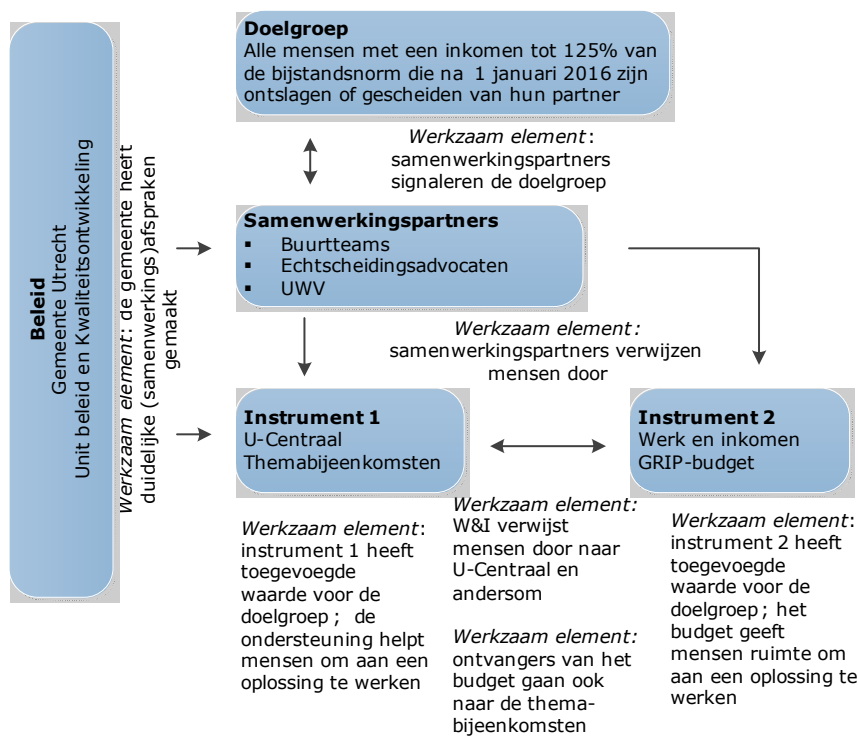
- De afdeling Werk en inkomen van de gemeente Utrecht is verantwoordelijk voor de uitvoering van de proef en heeft werkafspraken over doorverwijzing en samenwerking gemaakt met gemeentelijke buurtteams, UWV, Zumpolle Advocaten en U Centraal. Ook heeft de gemeente zijn netwerkpartners geïnformeerd over de proef en geadverteerd (o.a. op Facebook en in huis-aan-huisbladen).
- U Centraal organiseert de workshops en regelt de aanmeldingen. Bij de workshops werkloosheid is een medewerker van UWV aanwezig om een presentatie te geven over de voorzieningen binnen de Werkloosheidswet. Bij de workshops echtscheiding is een echtscheidingsadvocaat van Zumpolle advocaten aanwezig om een presentatie te geven over de echtscheidingsprocedure. Medewerkers van U Centraal geven tijdens de workshop informatie over financiële regelingen en advies over het aanpassen van het bestedingspatroon.
- Werk en Inkomen beoordeelt aanvragen voor het gripbudget (deze komen digitaal binnen) en kent deze al dan niet toe. Soms vraagt men om aanvullende gegevens om de aanvraag te kunnen beoordelen.
- UWV heeft in de digitale Werkmap voor werklozen uit Utrecht een melding gemaakt van het gripbudget en de workshops.

⁶ Aan te tonen door de aanvrager met bewijsstukken.

- Zumpolle Advocaten heeft zijn netwerk van advocaten via de e-mail geattendeerd op de proef van de gemeente.
- U Centraal heeft sociaal raadslieden, mediators en sociaal makelaars geïnformeerd over de proef, heeft een melding gemaakt in zijn nieuwsbrief gezet en flyers over de proef uitgedeeld aan buurtteams
- De buurtteams hebben een signalerende en doorverwijzende rol gespeeld. Intern is de proef onder de aandacht gebracht via een nieuwsbrief en bij de zogenoemde aandachtfunctionarissen. De proef is door de buurtteams niet pro-actief 'gepromoot', maar burgers die zelf met een hulpvraag bij het buurtteam aanklopten, zijn gewezen op workshops en het gripbudget.

De afspraken tussen de gemeente en de samenwerkingspartners zijn mondeling en per e-mail vastgelegd. Er ligt geen formeel convenant of plan van aanpak ten grondslag aan de proef. De afspraken zijn in hoofdlijnen in de onderstaande figuur geschetst.

Figuur 3.1 Opzet van de proef



3.2 Ervaringen tijdens de uitvoering

3.2.1 Taakverdeling

Op basis van de gesprekken met de samenwerkingspartners constateren we dat de doorlooptijd van de proef door velen als zeer kort werd ervaren. Ook de implementatie van de

instrumenten kwam onder hoge tijdsdruk tot stand. Bij aanvang van de proef werd geveesd dat de tijd te kort zou zijn om voldoende bekendheid te geven aan de workshops en het gripbudget en dat het gebruik achter zou blijven bij de verwachtingen. Zoals we in het volgende hoofdstuk zullen zien, hebben uiteindelijk 67 mensen deelgenomen aan de workshops en 75 het gripbudget ontvangen. Hoewel er geen formele doelen zijn geformuleerd voor het gebruik, komt het feitelijke gebruik redelijk overeen met de verwachtingen van de gemeente en de samenwerkingspartners. De proef had een korte doorlooptijd en een langzame start, dus men verwachtte niet dat *alle* mensen die tot de doelgroep van de proef behoorden, bereikt konden worden.

Alle partijen waarmee afspraken zijn gemaakt over de proef, hebben tijdens de proef hun taken uitgevoerd. Op een aantal data hebben geen workshops plaatsgevonden, maar dat was vanwege te weinig aanmeldingen, niet vanwege organisatorische knelpunten. De onderlinge afspraken zijn volgens alle geïnterviewde samenwerkingspartners duidelijk. Wel valt op dat de proef nu drijft op informele samenwerkingsafspraken en specifieke personen die zich betrokken voelen bij de materie. Zodra die personen wegvallen, valt ook een belangrijke basis onder de aanpak weg. Wanneer de proef wordt omgezet in regulier beleid, is het van belang dat de gemeente formele afspraken maakt met de samenwerkingspartners. Vooral de rol van (chtscheidings)advocaten en mediators verdient daarbij aandacht, omdat die nu nog nauwelijks een doorverwijzende rol hebben gespeeld (zie ook hieronder).

3.2.2 Signalering en doorverwijzing

De deelnemers zijn via verschillende kanalen bij de proef terecht gekomen. Vooral het UWV heeft een belangrijke *boost* gegeven aan de proef door een bericht in de digitale Werkmap voor werklozen uit Utrecht te plaatsen. Het aantal aanmeldingen voor de workshops en het gripbudget is daarna fors gestegen. Het was aan de doortastendheid van een individuele medewerker te danken dat dit bericht is geplaatst; de formele procedures van UWV zijn hierbij niet doorlopen.

Van alle doorverwijzende instanties is het UWV tien keer genoemd door de 45 geïnterviewde deelnemers. Ook de buurtteams hebben in de praktijk relatief vaak hun doorverwijzende rol vervuld. Van de 45 geïnterviewde deelnemers zijn er veertien door het buurtteam bij de proef terecht gekomen.

Tabel 3.1 Hoe de deelnemers de workshops en het gripbudget hebben gevonden (meer antwoorden mogelijk) [gebaseerd op 45 deelnemers]

| Doorverwijzing | Aantal |
|---|-----------|
| Via UWV | 10 |
| Via buurtteam | 14 |
| Zelf gevonden op website gemeente Utrecht | 14 |
| Anders | 17 |
| Weet niet meer | 1 |
| Totaal | 56 |

Opvallend is dat het grootste deel de geïnterviewde deelnemers niet is doorverwezen door de samenwerkingspartners, maar zelf informatie over de proef heeft gevonden op de website van de gemeente Utrecht of op een andere manier bij de proef is gekomen (kolom 'Anders'). Dit lijkt erop te wijzen dat de proef ook de zelfredzame, proactieve burgers heeft bereikt. De genoemde kanalen onder 'Anders' zijn:

- een bericht in een huis-aan-huisblad gelezen;
- via een kennis op de proef gewezen;
- bij de workshop over het gripbudget gehoord;
- bij de aanvraag van de uitkering informatie ontvangen;
- in een folder gelezen;
- een bericht op Facebook gezien.

Echtscheidingsadvocaten en mediators zijn door de geïnterviewde deelnemers niet genoemd als doorverwijzende instanties. U Centraal heeft wel enkele keren gehoord dat deelnemers via een advocaat of mediator bij de workshop terechtkwamen. Op basis van de interviews met samenwerkingspartners constateren we dat financiële problemen en gemeentelijke instrumenten nog nauwelijks op het netvlies van advocaten en mediators staan. In tegenstelling tot UWV en de buurtteams gaat het hierbij om private partijen die meestal geen expliciete sociale doelstelling of doorverwijsfunctie hebben, behalve hun cliënten zo goed mogelijk helpen.

3.2.3 Doelgroep en aanvraagprocedure

Het zal voor zich spreken dat alle mensen die het gripbudget toegekend hebben gekregen, tot de doelgroep van de proef behoren. Veel deelnemers die wij hebben gesproken, benoemen dat de aanvraag van het gripbudget soepel verliep en het bedrag sneller dan verwacht op de rekening is gestort.

Uit de gesprekken met de backoffice van de gemeente en de deelnemers maken wij op dat er binnen de regels van de proef coulant wordt omgegaan met aanvragen. De medewerkers van de gemeente maken daarbij veelvuldig gebruik van hun discretionaire bevoegdheden. Zo vergaten relatief veel aanvragers om een kopie van hun U-pas mee te sturen (als bewijs dat het inkomen niet boven 125% van de bijstandsnorm valt). De medewerkers van de gemeente kijken in die gevallen zelf in de systemen om na te gaan of de aanvrager een U-pas heeft. Tevens zijn er geen strikte vereisten voor het bewijs van ontslag en echtscheiding. Een ontslag dat per e-mail is aangezegd of een opdrachtbevestiging voor een echtscheidingsadvocaat voldoen bijvoorbeeld als bewijsmateriaal.

Een meerderheid van de aanvragen voor het gripbudget is toegekend (zie hoofdstuk 4). Soms deed zich vanuit het perspectief van de aanvragers een knelpunt voor. Bij mensen die zich nog in de echtscheidingsprocedure bevinden, komt het jaarinkomen 'op papier' soms boven de 125%-norm uit, terwijl het feitelijke inkomen daaronder is gezakt. Enkele mensen wezen ons hierop dat hun aanvraag om deze reden is afgewezen. De gedachte achter de nieuwe armoedeaanpak van de gemeente – het doorbreken van het complexe systeem – komt op dit punt onvoldoende uit de verf. In dit soort gevallen zal bij een structurele aanpak gericht op levensgebeurtenissen meer maatwerk nodig zijn.

Op basis van de aanvragen voor het gripbudget bleek niet altijd of burgers te maken hadden met een inkomstendaling en/of een kostenstijging. Een bewijs voor ontslag of echtscheiding betekent namelijk niet dat er sprake hoeft te zijn van een inkomstendaling of extra uitgaven. Eén aanvrager van het gripbudget bijvoorbeeld had recht op loondoorbetaling bij ziekte ter hoogte van 70% van het inkomen, werd ontslagen en ontving vervolgens een WW-uitkering, eveneens 70% van het inkomen. Overigens kan het netto inkomen in dit geval wel veranderen door het wegvallen van de arbeidskorting. Ook hieruit blijkt dat maatwerk vereist is om vast te stellen of een levensgebeurtenis in een specifiek geval een financiële impact heeft.

De doelgroep van de workshops was breder dan de doelgroep van het gripbudget. Relatief veel deelnemers aan de workshop hebben geen gripbudget aangevraagd of toegekend gekregen. Het gaat onder andere om mensen met een hoger inkomen. Ook kwam een enkele deelnemer niet uit de gemeente Utrecht maar uit een buurgemeente. Over de aanvraagprocedure voor de workshops had geen van de geïnterviewde deelnemers opmerkingen.

3.3 Deelconclusie

De proef is in hoofdlijnen uitgevoerd zoals beoogd was. De partijen waarmee afspraken zijn gemaakt over de proef, hebben tijdens de proef hun taken grotendeels uitgevoerd.

Ook waren de onderlinge afspraken voor de samenwerkingspartners duidelijk. Wel dreef de proef op informele samenwerkingsafspraken en specifieke personen. Wanneer de proef wordt omgezet in regulier beleid, is het van belang dat de gemeente formele afspraken maakt met de samenwerkingspartners.

UWV en de buurtteams hebben een belangrijke rol gespeeld bij de signalering en doorverwijzing van deelnemers voor de proef. Bij omzetting van de proef in regulier beleid ligt het dan ook voor de hand om deze samenwerkingspartners te blijven betrekken. Het grootste deel van de cliënten is echter zelf bij de proef terechtgekomen. De communicatie over de proef via websites, folders, Facebook en huis-aan-huisbladen had dus effect. Echtscheidingsadvocaten en mediators lijken een beperkte rol te hebben gespeeld als doorverwijzende instanties. Wanneer de gemeente in de toekomst advocaten en mediators op een structurele wijze wil betrekken bij preventie en vroegsignalering van schulden, moet de samenwerkingsrelatie preciezer worden ingevuld.

De aanvraag van het gripbudget verliep soepel en het bedrag werd snel op de rekening gestort. Binnen de regels van de proef werd er coulant omgegaan met aanvragen. Een knelpunt ontstond wanneer er onvoldoende papieren bewijs was dat het feitelijke inkomen na ontslag of echtscheiding onder de grens van 125% van de bijstandsnorm valt. In dit soort gevallen zal bij een structurele aanpak gericht op levensgebeurtenissen meer maatwerk nodig zijn.

4 Deelname aan de proef

In dit hoofdstuk gaan we in op het gebruik van de instrumenten en de deelnemers van de proef. Aldus ontstaat een beeld van de proef in cijfers.

4.1 Aanvragen en toekenningen

De proef had een aanlooperperiode van ongeveer een maand waarin het aantal deelnemers aan de workshops beperkt was, evenals het aantal aanvragen voor het gripbudget.

U Centraal heeft gedurende de proef acht workshops uitgevoerd waaraan 67 mensen hebben deelgenomen. Het aantal deelnemers is bijna gelijk per thema (ontslag of echtscheiding). Het aantal deelnemers was bij de eerste workshops begin april 2016 nog zeer beperkt. Vanaf mei 2016 kon U Centraal werken met reguliere groepsgroottes voor een workshop (4-10 personen).

Tabel 4.2 Deelnemers aan workshops per maand

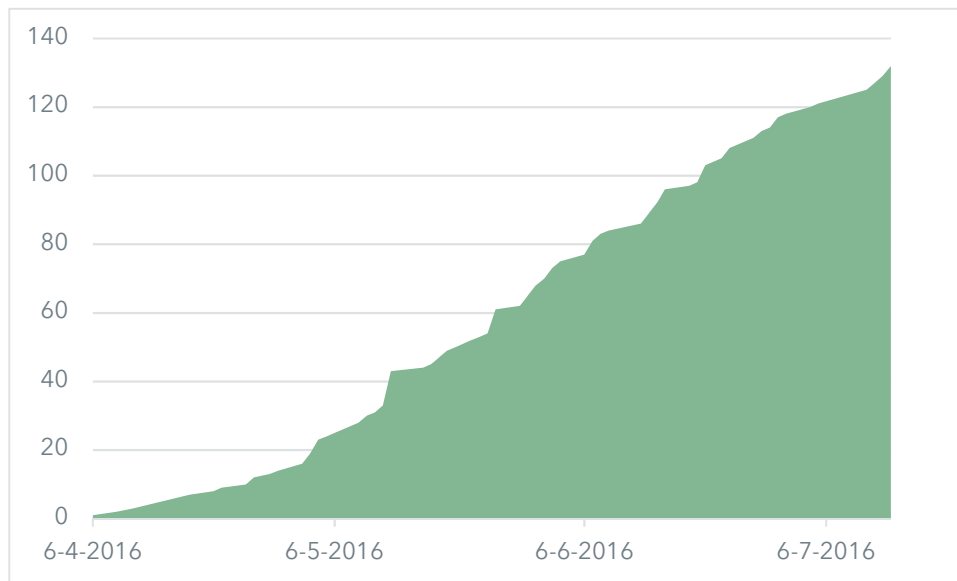
| | Ontslag | Scheiding |
|--------|---------|-----------|
| April | 2 | 4 |
| Mei | 12 | 9 |
| Juni | 22 | 18 |
| Totaal | 36 | 31 |

Bron: U Centraal

Uit de gegevens van U Centraal blijkt dat 17 deelnemers (25%) aan de workshop na afloop de cursus Grip op financiën zijn gaan volgen. Daarnaast nodigt U Centraal nog 25 geïnteresseerde deelnemers uit (37%) om deze cursus vanaf september 2016 te volgen.

Kijken we naar het gripbudget, dan zien we dat het aantal aanvragen vanaf mei toenam, tot een totaal van 132 op 14 juli 2016 (zie figuur 4.1). Wat opvalt is dat het aantal aanvragen een schoksgewijs patroon vertoont, alsof de aanvragen steeds toenemen na een externe impuls, zoals communicatie. Een nadere analyse van de aanvragen laat zien dat deze nauwelijks zijn gedaan in het weekend.

Figuur 4.1 Ontwikkeling aantal aanvragen gripbudget (geen unieke personen)



Bron: Gemeente Utrecht

Niet alle aanvragen voor het gripbudget zijn toegekend. Het toekenningspercentage ligt met gemiddeld 57 procent relatief laag. Verderop staan we hierbij uitgebreid stil. In totaal is het gripbudget in de drie maanden van de proef 75 keer toegekend (zie tabel 4.1).

Tabel 4.1 Aantal toekenningen en afwijzingen (geen unieke personen)

| Maand | Toekenningen | Afwijzingen | Anders | % Toekenningen |
|--------|--------------|-------------|--------|----------------|
| Totaal | 75 | 50 | 75 | 57% |

Bron: Gemeente Utrecht

4.2 Afwijzingen en afmeldingen

Er zijn relatief veel afwijzingen (50) voor het gripbudget. Uit de administratie van de gemeente blijkt dat de meeste aanvragen zijn afgewezen om 'overige' redenen (24). Uit een mondelinge toelichting van de backoffice van de gemeente maken wij op dat het hierbij gaat om gevallen van ontslag of scheiding die niet in de proefperiode vielen. Ook zijn veel aanvragen afgewezen omdat de aanvrager een te hoog inkomen had (zie tabel 4.3). Een paar keer is de aanvraag afgewezen omdat de aanvrager niet in de gemeente woonde, onvoldoende inlichtingen verstreekte of een nieuwe aanvraag deed terwijl zijn/haar situatie niet was veranderd.

Tabel 4.3 Redenen van afwijzing van het gripbudget

| | Aantal | Percentage |
|---|-----------|-------------|
| Overige redenen (o.a. niet in proefperiode) | 24 | 48% |
| Voldoende middelen (inkomen en/of vermogen) | 23 | 46% |
| Woont niet in de gemeente | 1 | 2% |
| Geen/onvolledige inlichtingen | 1 | 2% |
| Geen nieuwe omstandigheden na vorige beslissing | 1 | 2% |
| Totaal | 50 | 100% |

Bron: Gemeente Utrecht

Voor de workshop van U Centraal zijn geen mensen afgewezen. Wel hebben 25 mensen zich aangemeld voor de workshop, maar niet deelgenomen.

Een van de gedachtes achter de proef was dat de twee instrumenten elkaar kunnen versterken. Dit vraagt om een goede samenwerking tussen Werk en inkomen en U Centraal. Werk en inkomen moet mensen doorverwijzen naar U Centraal en andersom. Het is dus interessant om na te gaan in hoeverre van beide instrumenten gebruik is gemaakt. Het is echter lastig om dit te achterhalen, omdat we alleen gegevens hebben van workshop-deelnemers die toestemming hebben gegeven om hun gegevens ten behoeve van onderzoek te gebruiken. Hierdoor ontstaat er een onderschatting van het gebruik van beide instrumenten. In ieder geval is duidelijk dat er vijf groepen zijn en dat alle groepen in de praktijk waren gevuld met deelnemers:

1. Mensen die de workshop hebben gevolgd en geen gripbudget hebben aangevraagd.
2. Mensen die de workshop hebben gevolgd en bij wie de aanvraag voor het gripbudget is afgewezen.
3. Mensen die de workshop hebben gevolgd en bij wie het gripbudget is toegekend.
4. Mensen die de workshop *niet* hebben gevolgd en bij wie het gripbudget is toegekend.
5. Mensen die de workshop *niet* hebben gevolgd en bij wie de aanvraag voor het gripbudget is afgewezen.

In de enquête hebben we gevraagd waarom sommige aanvragers van het gripbudget niet naar de workshop zijn gegaan (zie tabel 4.4). Het gaat hier dus om de antwoorden van groep 4 en 5. Relatief veel mensen dachten dat de workshop verbonden was aan het gripbudget. Na hun afwijzing voor het gripbudget hebben zij zich dus niet meer aangemeld voor de workshop.

Tabel 4.4 Redenen om geen workshop te volgen (n=14)

| | Aantal |
|--|--------|
| Ik dacht dat de workshop verbonden is aan het gripbudget | 5 |
| Ik wilde wel, maar kon niet | 2 |
| Ik vond het niet nodig | 2 |
| Ik ga er nog naar toe | 2 |
| Ik wist niet dat er een workshop was | 1 |
| Is niet op mijn situatie van toepassing | 1 |
| Ik weet het niet meer | 1 |

Bron: Enquête

Dat sommige deelnemers geen workshop hebben gevolgd, hoeft niet te betekenen dat ze belangrijke ondersteuning missen. De onderstaande citaten illustreren dit.

“Ik heb niet aan de workshop deelgenomen omdat ik al een sollicitatietraining en een computercursus volg bij U Centraal, dat is op dezelfde tijd als de workshop en ik kan niet alles tegelijk. Ik wil ook nog een 50+ cursus gaan doen van UWV.”

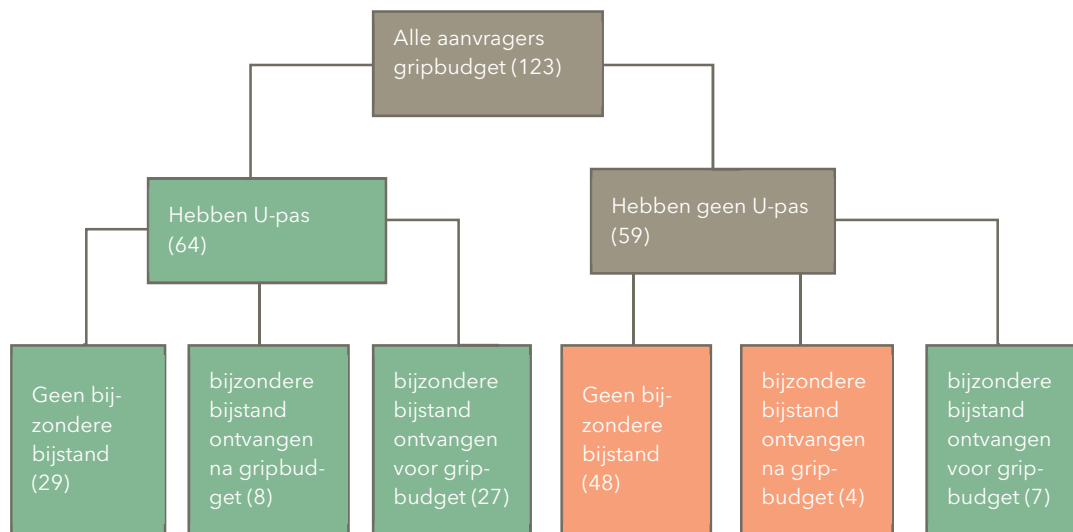
Gehuwde man, twee kinderen, 54 jaar, WW-uitkering

“Misschien heeft het buurtteam me ook gewezen op de workshop, dat weet ik niet meer. Maar ik heb het buurtteam al om me te helpen, dus ik heb de workshop niet nodig.”

Alleenstaande vrouw, vier kinderen, 53 jaar, werkend

Mensen die alleen het gripbudget hebben ontvangen, zijn doorgaans al in beeld bij de gemeente omdat zij een U-pas hebben. Ook maken we uit de diepte-interviews op dat deze mensen vaak allerlei andere ondersteuning ontvangen: huur- en zorgtoeslag, een kindgebondenbudget, een uitkering (Wajong, WW, bijstand), psychologische ondersteuning, hulp van het buurtteam en gesprekken met UWV-artsen zijn genoemd. Figuur 4.2 laat zien van welke andere gemeentelijke armoederegelingen de aanvragers van het gripbudget gebruik maken.

Figuur 4.2 Aanvragers gripbudget en gebruik andere gemeentelijke armoederegelingen



Bron: Gemeente Utrecht

De groene kleur in de figuur laat zien hoeveel aanvragers van het gripbudget in ieder geval al in beeld waren bij de gemeente. Dat zijn alle bezitters van een U-pas (64) en alle mensen zonder U-pas die bijzondere bijstand hebben ontvangen voordat zij een aanvraag deden voor het gripbudget (7). Bij elkaar genomen was 58% van alle aanvragers in beeld bij de gemeente. De overige 52 aanvragers van het gripbudget (42%) waren waarschijnlijk nog niet in beeld bij de gemeente. Dit weten we niet zeker, omdat er meer armoederegelingen zijn die niet zijn onderzocht.

4.3 Problematiek en kenmerken van deelnemers

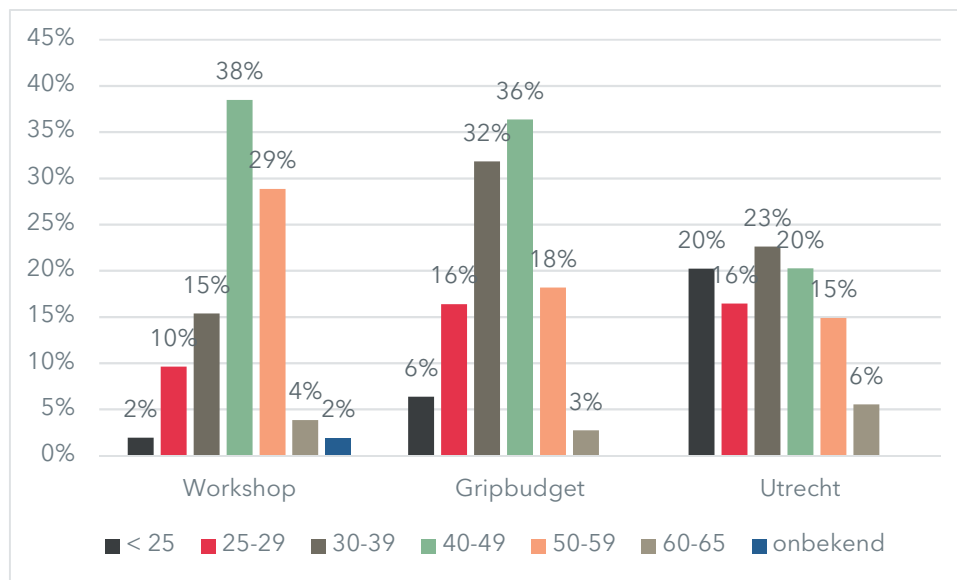
4.3.1 In cijfers

Een van de aannames achter de proef is dat mensen die recent een levensgebeurtenis hebben meegemaakt, een verhoogd risico hebben op armoede en schulden. Door de levensgebeurtenis en de financiële gevolgen daarvan, hebben zij tijdelijk minder geestelijke en financiële ruimte om aan een oplossing te werken.⁷ Het is dus relevant om na te gaan of de proef mensen met financiële problemen of een risico daarop bereikt. De gemeentelijke databestanden geven enkel inzicht in de leeftijd, het geslacht en de woonwijk van de deelnemers aan de proef. Daarom maken we ook gebruik van de informatie uit de enquête en diepte-interviews om een preciezer beeld te krijgen van de problematiek van de deelnemers.

⁷ Mani, A. et al (2013), 'Poverty impedes cognitive function', in: Science 341, 976.

Kijkend naar de leeftijd van de deelnemers aan de workshop, dan valt op dat de meesten van middelbare leeftijd zijn (40-49 jaar; zie figuur 4.2). Hetzelfde geldt voor het gripbudget. De aanvragers van het gripbudget zijn iets jonger. Er zijn relatief veel aanvragers in de leeftijdscategorie 30-39 jaar en 25-29 jaar. Ten opzichte van de totale bevolking in Utrecht van 18 tot 65 jaar valt op dat de mensen uit de proef veel vaker in de leeftijdscategorie 40-49 jaar vallen. De leeftijdscategorie 18 tot 25 jaar - een grote groep in een studentenstad als Utrecht - is ondervertegenwoordigd bij de deelnemers aan de workshop en de aanvragers van het gripbudget. Waarschijnlijk komt dit doordat levensgebeurtenissen zoals scheiding en ontslag komen relatief minder voorkomen bij jongvolwassenen.

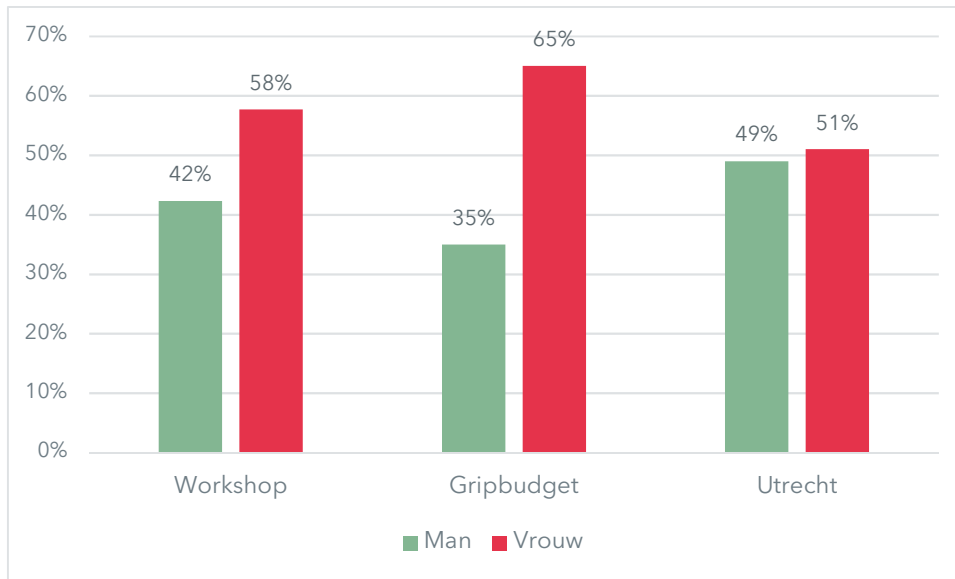
Figuur 4.3 Leeftijd deelnemers workshop, aanvragers gripbudget en gemeente Utrecht (18 tot 65 jaar)



Bron: Gemeente Utrecht

Vrouwen zijn oververtegenwoordigd onder de deelnemers aan de workshop en de aanvragers van het gripbudget (figuur 4.4). Bij de aanvragen van het gripbudget is twee derde vrouw, onder de deelnemers aan de workshop bijna zestig procent. Waarschijnlijk sprak het aanbod voor de levensgebeurtenis scheiding vooral vrouwen aan. Echtscheidingsadvocaten herkennen dit fenomeen; vrouwen zijn rondom een scheiding pro-actiever dan mannen. Een verklaring hiervoor is niet aangedragen. Vrouwen zijn niet oververtegenwoordigd in de WW of in de flexibele schil van de arbeidsmarkt, dus dit kan hun oververtegenwoordiging bij de workshops en het gripbudget niet verklaren.

Figuur 4.4 Geslacht deelnemers workshop, aanvragers gripbudget en gemeente Utrecht (18 tot 65 jaar)



Bron: Gemeente Utrecht

Op basis van de enquête krijgen we inzicht in het opleidingsniveau van 28 deelnemers die de workshop hebben gevolgd en/of het gripbudget hebben aangevraagd. De meeste deelnemers hebben een opleiding gevolgd op middelbaar niveau: havo, vwo of mbo niveau 2 t/m 4. Een wat kleinere groep heeft een opleiding op hbo- of wo-niveau afgerond. Ongeveer een vijfde heeft alleen basisonderwijs gevolgd.

Tabel 4.5 Opleidingsniveau deelnemers (n=28)

| | Aantal | Percentage |
|--|-----------|-------------|
| Geen onderwijs gevolgd | 1 | 4% |
| Basisonderwijs/lagere school | 5 | 18% |
| Lbo, vbo, mavo, vmbo, mbo-1, avo-onderbouw | 2 | 7% |
| Havo, vwo, mbo-2-4 | 12 | 43% |
| Hbo, wo | 8 | 29% |
| Totaal | 45 | 100% |

Bron: Enquête

Van de aanvragen van het gripbudget weten we ook uit welke wijk ze afkomstig zijn. Om de wijken te vergelijken, maken we ook gebruik van de 'wist U data', te vinden op utrecht.buurtmonitor.nl. Op deze website wordt echter niet de 125%-inkomensgrens gehanteerd, maar de 120%-grens.

De meeste aanvragen zijn afkomstig uit de wijken Overvecht, Noordwest en Zuidwest. Dat zijn ook de wijken met het hoogste percentage inwoners dat niet goed kan rondkomen en inwoners met een huishoudinkomen tot 120 procent van het sociaal minimum (tabel 4.3). De wijk Zuid, waar ook relatief veel inwoners zijn met een huishoudinkomen tot 120 procent van het sociaal minimum, is minder goed bereikt. Uit deze wijk zijn tien aanvragen gekomen. Relatief veel aanvragen zijn afkomstig uit Leidsche Rijn (13), een wijk waar weinig mensen wonen met een huishoudinkomen tot 120 procent van het sociaal minimum, maar waar het aantal scheidingen hoog ligt.

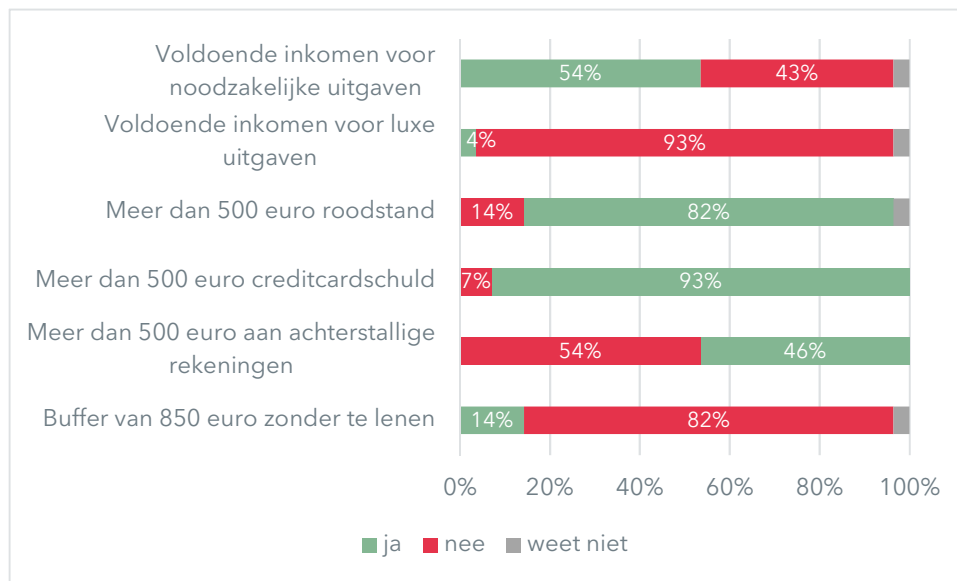
Tabel 4.6 Aantal aanvragers gripbudget naar wijk, aantal aanvragen per 1.000 inwoners, % inwoners dat niet goed rondkomt en % inwoners met huishoudinkomen tot 120% sociaal minimum

| Wijk | Aantal aanvragen | Aanvragen per 1.000 inwoners | Aantal toekenningen | % Inwoners dat niet goed rondkomt | % Inwoners met huishoudinkomen tot 120% sociaal minimum |
|------------------|------------------|------------------------------|---------------------|-----------------------------------|---|
| Overvecht | 23 | 0,67 | 13 | 15% | 31% |
| Noordwest | 18 | 0,42 | 11 | 10% | 21% |
| Zuidwest | 16 | 0,43 | 9 | 10% | 22% |
| Noordoost | 16 | 0,42 | 10 | 3% | 11% |
| Leidsche Rijn | 13 | 0,40 | 8 | 6% | 9% |
| Zuid | 10 | 0,37 | 5 | 6% | 18% |
| Vleuten-De Meern | 9 | 0,19 | 7 | 4% | 8% |
| West | 7 | 0,24 | 5 | 7% | 15% |
| Oost | 6 | 0,18 | 5 | 6% | 13% |
| Binnenstad | 4 | 0,22 | 2 | 5% | 15% |

Bron: Gemeente Utrecht en <https://utrecht.buurtmonitor.nl>

In de enquête onder 28 deelnemers aan de proef hebben we ook enkele vragen gesteld over hun financiële situatie. Ook daaruit komt het beeld naar voren dat de financiële situatie niet gunstig is (zie figuur 4.5).

Figuur 4.5 Financiële situatie deelnemers proef (gebaseerd op 28 respondenten)



Bron: Enquête

De slechte financiële situatie uit zich niet zozeer in het gebruik van kredietfaciliteiten. Slechts een paar respondenten staan voor meer dan 500 euro rood of hebben een creditcardschuld van meer dan 500 euro. Kenmerkend voor de deelnemers is juist dat zij onvoldoende inkomen en achterstallige rekeningen hebben.

4.3.2 In verhalen

We hebben zeventien deelnemers aan de proef uitgebreid geïnterviewd over hun problematiek en hun hulpbehoefte. Op basis daarvan zien we ruwweg twee groepen binnen de deelnemers.

De eerste groep is te kwalificeren als relatief zelfredzaam. Het zijn mensen die bijvoorbeeld een hbo-opleiding hebben of een koopwoning. Ze hebben gewerkt of werken nog en hadden tot voor kort weinig sociale, medische of psychologische problemen. Door het ontslag of door de scheiding zit het leven nu tegen. De situatie is meestal nog niet nijpend. Er zijn bijvoorbeeld nauwelijks schulden, maar mensen maken zich wel veel zorgen over hun financiële situatie, omdat ze hun inkomen zien verminderen. Ook speelt door het ontslag of de scheiding achterliggende problematiek op. Veel mensen die wij spraken, hebben medische klachten (gekregen) of maken gebruik van psychologische hulp.

“Ik heb dertig jaar voor dezelfde werkgever gewerkt, maar de laatste twee jaar was ik ziek. Sinds vorig jaar ben ik overspannen. Daar komt bij dat ik trombose heb en hartproblemen. Per 1 mei ben ik officieel ontslagen. Ik ben ook voor twintig procent arbeidsongeschikt verklaard. Ik heb heel veel stress en een hoge

bloeddruk. Dit komt puur door mijn ontslag. Dit heb ik nog steeds niet afgehandeld.”

Alleenstaande man, 48 jaar, WW-uitkering

Dit is een nieuwe doelgroep voor de gemeente. Het zijn mensen die in hun huidige situatie meestal geen aanspraak maken op gemeentelijke voorzieningen zoals schuldhulpverlening, de Participatiewet of de WMO. Maar deze mensen hebben wel behoefte aan informatie, ondersteuning en advies en grijpen veel aan om hun situatie te verbeteren. Hun deelname aan de workshop of hun aanvraag van het gripbudget zijn tekenen van zowel hun zelfredzaamheid als hun hulpbehoefte.

De proef heeft ook een heel andere groep aangetrokken. Deze twee groep bestaat uit mensen die structureel geld te kort komen, langdurig van een laag inkomen leven of al betrekkelijk hoge schulden hebben. Sommigen maken gebruik van de hulp van het buurtteam of hebben een bijstandsuitkering. Het zijn mensen die dreigen vast te lopen in onze complexe samenleving.

Dat is bijvoorbeeld te merken aan hun moeizame pogingen om voorzieningen aan te vragen. “Van het kastje naar de muur” is een uitdrukking die wij verschillende keren hoorden. Maar ook problematisch voor deze mensen is het verkopen van een woning met een restschuld of het ontvangen van alimentatie. Overigens gaat het hierbij niet alleen om de ‘klassieke’ doelgroep van armoedebeleid. Een deel van deze mensen vertelt dat het leven een paar jaar geleden nog meezat, maar dat ze door het ontslag of door de scheiding van de regen in de drup zijn gekomen.

“In februari raakte ik in de problemen [door de scheiding]. Van de bijstand kan je niet alle rekeningen betalen. Als ik ook toeslagen krijg, ben ik uit de problemen, dan red ik het wel. Maar nu heb ik schulden bij EON en Vitens. En mijn dochter is op internet aan het bestellen geslagen zonder dat ik het wist. Schade: 1100 euro. Nu heb ik mij overal op de zwarte lijst laten zetten, zodat dit niet meer kan gebeuren. Met alle schuldeisers zijn regelingen getroffen. Als ik de toeslagen deze maand niet krijg dan weet ik niet meer hoe ik het moet rooien.”

Alleenstaande vrouw met twee kinderen, 55 jaar, bijstandsuitkering

4.4 Deelconclusie

Het gripbudget is door 123 mensen aangevraagd, maar het toekenningspercentage ligt met 57 procent relatief laag. Veel aanvragen zijn afgewezen omdat de aanvrager een te hoog inkomen had of de levensgebeurtenis niet plaatsvond in de proefperiode. U Centraal heeft gedurende de proef acht workshops uitgevoerd waaraan 67 mensen hebben

deelgenomen: 36 aan de workshop ontslag en 31 aan de workshop echtscheiding. In het volgende hoofdstuk gaan we in op de ervaringen met de workshop.

Onder de deelnemers aan de proef zijn mensen van 40-49 jaar en vrouwen sterk oververtegenwoordigd. Waarschijnlijk heeft dit te maken met het feit dat deze mensen vaker worden getroffen door de levensgebeurtenissen waarop de proef zich richt. Veel deelnemers hebben financiële problemen. Iets meer dan de helft is al in beeld bij de gemeente omdat ze een U-pas hebben of een regeling bijzondere bijstand toegekend hebben gekregen. De meeste aanvragen voor het gripbudget zijn afkomstig uit de wijken Overvecht, Noordwest, Zuidwest en Leidsche Rijn. Dat zijn de wijken met het hoogste percentage inwoners dat niet goed kan rondkomen, scheidingen en inwoners met een huishoudinkomen tot 120 procent van het sociaal minimum. Het gripbudget lijkt dus vooral mensen met financiële problemen te bereiken. In het volgende hoofdstuk gaan we in op het gebruik van het gripbudget.

Op basis van de interviews met de deelnemers zien we dat deze uit twee subgroepen bestaan. De eerste groep mensen is relatief zelfredzaam, maar maakt zich wel veel zorgen over hun financiële situatie, omdat ze hun inkomen zien verminderen. Het gaat om een nieuwe doelgroep voor de gemeente; mensen die geen aanspraak maken op gemeentelijke voorzieningen zoals bijzondere bijstand, schuldhelpverlening, de Participatiewet of de WMO, maar wel behoefte hebben aan informatie, ondersteuning en advies.

De tweede subgroep bestaat uit mensen die structureel geld te kort komen, langdurig van een laag inkomen leven of al betrekkelijk hoge schulden hebben. Sommigen maken gebruik van de hulp van het buurtteam of hebben een bijstandsuitkering. Het zijn mensen die dreigen vast te lopen in onze complexe samenleving. Overigens gaat het hierbij niet alleen om de 'klassieke' doelgroep van armoedebeleid. Een deel van deze mensen vertelt dat het leven een paar jaar geleden nog meezat, maar dat ze door het ontslag of door de scheiding van de regen in de drup zijn gekomen.

5 Werking en effecten

In dit hoofdstuk beschrijven we de effecten van de workshop en het gripbudget en op de deelnemers. Het gaat hierbij om de korte-termijneffecten gedurende de looptijd van de proef. In dit hoofdstuk beantwoorden we de kernvraag van de evaluatie: heeft de aanpak een toegevoegde waarde voor de deelnemers? Wat zijn de werkzame elementen van de proef?

5.1 Beoogde en verwachte werking

Aan de proef ligt een bepaalde gedachtegang ten grondslag over de beoogde werking. Deze gedachtegang is als volgt samen te vatten:

De instrumenten van de gemeente geven ruimte om aan oplossing te werken. Door de ondersteuning vanuit U Centraal krijgen mensen overzicht en weten ze welke stappen ze moeten zetten. Dat geeft rust en ruimte. Het gripbudget van Werk en inkomen geeft deze mensen extra financiële ruimte om aan een oplossing te werken. Dit draagt op termijn bij aan de zelfredzaamheid van deze mensen.

De instrumenten hebben samen meer effect. De ondersteuning vanuit U Centraal en het gripbudget van Werk en inkomen hebben meer toegevoegde waarde als ze samen worden ingezet. Dit vraagt om een goede samenwerking tussen Werk en inkomen en U Centraal. Werk en inkomen moet mensen doorverwijzen naar U Centraal en andersom. Alleen dan zullen we in de praktijk effecten vinden.

Naast deze gedachten over de beoogde werking, hebben de verschillende contactpersonen van de organisaties waarmee de gemeente samenwerkt, ook verwachtingen ten aanzien van de werking. Nut en noodzaak van de proef staan niet ter discussie bij de samenwerkingspartners. Alle contactpersonen die wij hebben gesproken, vonden de proef zinvol. In aanvulling op de beoogde werking zoals hierboven beschreven, noemden een aantal gesprekspartners nog twee andere mogelijk werkzame elementen.

Op de eerste plaats is dat laagdrempeligheid. Men verwacht dat het aanbod van de gemeente binnen de proef veel laagdrempeliger is dan bijvoorbeeld schuldhulpverlening, omdat het aansluit bij alledaagse problemen en niet intensief is (de workshops duurden twee uur). Mensen stellen gemakkelijker de hulpvraag "ik heb mijn werk verloren" of "ik ben gescheiden" dan de hulpvraag "ik heb schulden".

Het tweede werkzame element zou je het 'lokeffect' kunnen noemen. Het gripbudget is een nieuwe uitkeringsvorm en dat lokt mensen naar de gemeente, zo is de verwachting. Vervolgens is de stap naar de workshop snel gezet.

5.2 Werking en effecten workshops

De deelnemers die wij hebben gesproken, zijn bijna allemaal positief over de uitvoering van de workshops. De workshop wordt ervaren als laagdrempelig en de presentatie door de gespreksleiders wordt goed gewaardeerd. Een deelnemer zei dat zij zich "veilig" voelde tijdens de workshop. Een andere benoemde de "goede sfeer". In de enquête gaven de deelnemers gemiddeld het cijfer 7,6 voor de workshop. Alle geënquêteerde deelnemers vonden het momentum van de workshop precies goed.

"De mensen die de workshop gaven waren er voor ons. Dat zie je niet veel. Vaak wordt er toch misbruik van je gemaakt. Dit was heel prettig, ik heb het als steun ervaren. De samenwerking van U centraal, UWV en de gemeente tijdens de workshop was goed: ze vulden elkaar aan. Dit vond ik prettig. Het was ook fijn dat de sheets werden nagestuurd, zonder dat ik daar nog eens om hoefde te vragen"

Alleenstaande vrouw, 44 jaar, WW-uitkering

Voor de meeste deelnemers had de workshop een toegevoegde waarde. Op basis van de enquête en gesprekken met deelnemers onderscheiden we drie werkzame elementen. Het eerste werkzame element dat de deelnemers noemen, is overzicht en rust. Dit kwam vooral doordat er tijdens de workshop nuttige tips werden gegeven over bezuinigen, financiële regelingen en het maken van overzichten van maandelijkse in- en uitgaven (zie tabel 5.1).

Tabel 5.1 Belangrijkste informatie tijdens workshop (n=10) (meerdere antwoorden mogelijk)

| | Aantal |
|---|--------|
| ik heb financiële regelingen leren kennen waar ik gebruik van kan maken | 7 |
| ik heb bruikbare tips gekregen om te bezuinigen op mijn maandelijkse uitgaven | 3 |
| ik heb meer kennis over mijn rechten in mijn situatie | 3 |
| Anders | 2 |

Bron: Enquête

Voor één deelnemer was de workshop “een trigger om papieren netjes op te bergen”, voor een andere ontstond er orde in de huishouduitgaven. Enkele deelnemers noemen expliciet dat hen dit rust en overzicht geeft.

“Het was heel leerzaam. Ze hebben me gewezen op bepaalde websites: waar heb ik recht op?; waarop kan ik bezuinigen? Ik heb ook leren bezuinigen op wat ik eet bijvoorbeeld. En ik heb meer overzicht gekregen, voor het eerst heb ik een lijstje gemaakt van mijn inkomsten en uitgaven en mogelijke dingen om op te bezuinigen.”

Alleenstaande man, 30 jaar, wacht op WW-uitkering

Dit eerste werkzame element is niet door alle deelnemers genoemd. Voor drie deelnemers die wij spraken, had de workshop nauwelijks toegevoegde waarde. Zij vonden het niveau te laag, misten diepgang, hoorden geen nieuwe informatie. Door de korte tijdsduur van de workshop (twee uur) en het wisselende kennisniveau van de deelnemers ontbrak de ruimte voor diepgang en maatwerk. Zeventien deelnemers hebben ook de (vervolg)cursus Grip op Financiën gevolgd. We hebben een aantal van deze mensen gesproken en zij zijn over deze cursus wel tevreden. Tijdens deze cursus kon het gewenste maatwerk en de gewenste diepgang wel geleverd worden.

“Ik wist eigenlijk alles al. Het niveau was erg laag. Ik wil er niet te negatief over zijn, maar het was niet de informatie waar ik naar zocht. Ik ben nu bezig met de cursus ‘grip op je financiën’. Dat vind ik erg leerzaam. Je leert om alles te ordenen en dat je je administratie niet moet laten liggen. Dit wordt puntsgewijs uitgelegd. Het niveau van deze cursus is beter.”

Alleenstaande vrouw met twee kinderen, 36 jaar, bijstandsuitkering

Het tweede werkzame element is de groepsdynamiek. Ontslag en scheiding zijn heftige levensgebeurtenissen. Mensen hebben niet altijd lotgenoten om mee te praten. Ook missen mensen de persoonlijke dienstverlening van UWV (zie onder). Vooral de workshop echtscheiding had een zekere therapeutische werking voor de deelnemers. Sommige deelnemers hebben de workshop bewust gevolgd om kennis te kunnen maken met mensen die in dezelfde situatie zitten.

“Het was fijn om te zien hoe andere mensen het doen, dat gaf me het inzicht dat ik het best goed doe en dat mijn problemen nog niet zo groot zijn. Ik heb geen geweldadige ex-partner bijvoorbeeld.”

Alleenstaande vrouw met zes kinderen, 53 jaar oud, werkend

Het derde werkzame element is de aanwezigheid van op het thema gespecialiseerde deskundigen. Vooral UWV wordt daarbij genoemd. De dienstverlening door UWV aan mensen met een WW-uitkering was tot voor kort grotendeels gedigitaliseerd (in ieder geval in de eerste drie maanden). Sinds kort heeft UWV weer de middelen voor persoonlijke aandacht voor de individuele klant, maar veel mensen in de proef hadden nog te maken met de 'oude' dienstverlening. Mensen die ontslagen zijn, hebben veel vragen over hun rechten en plichten. Ook zijn er verschillende cursussen, workshops, subsidies en regelingen voor WW'ers, maar ontbreekt bij veel mensen het overzicht. Tijdens de workshop gaf het UWV een uitgebreide presentatie over de mogelijkheden, rechten en plichten van WW'ers. Het lijkt erop alsof de workshop ontslag op dit punt gedeeltelijk functioneerde als een uitbreiding van de basisdienstverlening van UWV.

“Vooral de uitleg van het UWV heb ik als heel prettig ervaren. Dat is toch anders dan de website, als je van deze mensen tips krijgt over hoe je weer aan het werk kunt komen en wat de regels zijn van het UWV. Ik ben wel geschrokken van de mentaliteit van het UWV, je voelt je daar niet geholpen. Bij de workshop was er een positievere insteek. “

Alleenstaande vrouw, 44 jaar, WW-uitkering

5.3 Werking en effecten gripbudget

Het gripbudget is een financieel steuntje in de rug ter waarde van 400 euro. Het zal voor zich spreken dat veel mensen deze nieuwe financiële ondersteuning kunnen waarderen; gemiddeld waarderen de 17 respondenten die het gripbudget hebben ontvangen het instrument met een 8,1. Maar voor de evaluatie van de proef is niet tevredenheid, maar een ander evaluatiecriterium van belang. De vraag is veeleer: hoe wordt het gripbudget door de deelnemers gebruikt? Is de hoogte van het bedrag voldoende voor de financiële problemen die mensen rondom een scheiding of ontslag ervaren? En geeft het budget een steun in de rug, zodat mensen zelf aan een oplossing gaan werken?

Op basis van de enquête en de gesprekken met deelnemers zien we een aantal werkzame elementen van het gripbudget. Eerst presenteren we de antwoorden uit de enquête, daarna gaan we dieper in op de belangrijkste werkzame elementen.

Tabel 5.2 Bestedingsdoel gripbudget (n=17) (meerdere antwoorden mogelijk)

| | Aantal |
|--|--------|
| Ik heb het bedrag gebruikt om noodzakelijke uitgaven te doen | 8 |
| Ik heb het bedrag gebruikt om achterstallige rekeningen te betalen | 6 |
| Ik heb het bedrag gespaard zodat ik geld achter de hand heb om onvoorziene grote uitgaven te kunnen doen | 4 |
| Ik heb het bedrag gebruikt om leningen (deels) af te lossen | 1 |
| Anders | 1 |

Bron: Enquête

Uit de enquête blijkt dat de respondenten het gripbudget op een nuttige wijze hebben gebruikt. Ze hebben er bijvoorbeeld noodzakelijke uitgaven mee gedaan, schulden mee afgelost of het geld gespaard. Geen van de 45 respondenten die wij hebben gesproken, zegt het geld te hebben gebruikt of gaan gebruiken voor luxe uitgaven, zoals vakanties, consumentenelektronica en dergelijke. Of dit ook geldt voor de deelnemers die wij niet hebben gesproken, kunnen we niet vaststellen.

Het eerste werkzame mechanisme van het gripbudget is het verminderen of voorkomen van schulden. Veel deelnemers aan de proef bevinden zich in een precare financiële situatie, zoals we ook in het vorige hoofdstuk zagen. Ze komen structureel geld te kort, leven langdurig van een laag inkomen of hebben betrekkelijk hoge schulden. Deze mensen gebruiken het gripbudget voor het doen van noodzakelijke uitgaven, het afbetalen van schulden of het overbruggen van een periode zonder inkomsten. Als schulden worden onder andere genoemd de scootmobiel, achterstallige huur en een achterstand op de ziektekostenverzekering. Als overgangperiode noemt men het wachten op de WW-uitkering of het wachten op Toeslagen na de scheiding. Hierdoor verminderen zij hun schulden tijdelijk, of voorkomen zij dat ze grotere schulden opbouwen. Dit is ook wat de gemeente beoogt met het gripbudget.

Het eenmalige bedrag van 400 euro is voor de helft van de aanvragers van het gripbudget te weinig. Zij noemen gemiddeld een bedrag van 900 euro dat voor hen nodig is om de financiële problemen echt te doen verminderen. Voor de andere helft is het gripbudget voldoende.

“Ik heb het gripbudget gebruikt voor het afbetalen van de scootmobiel en achterstallige huur. Het is alleen niet genoeg. We hebben nog steeds achterstallige leningen. Als we elke maand dit bedrag van 400 euro zouden krijgen, dat zou het pas echt helpen”

Gehuwde man, twee kinderen, 54 jaar, WW-uitkering

“Die 400 euro is mooi, maar het stelt niet veel voor. Eigenlijk had ik 1500 euro nodig, eventueel met een terugbetaalschema. Dan hoef je niet in de schulden te komen. Een maand leven met twee dochters kost 1500 euro, en het kost een maand om om te schakelen naar een nieuw leven.”

Alleenstaande vrouw, vier kinderen, 55 jaar, bijstandsuitkering

Het tweede werkzame mechanisme is dat het gripbudget rust geeft en de gelegenheid om te participeren. Mensen ervaren tijdelijk minder stress of zijn tijdelijk in de gelegenheid om bijvoorbeeld een zieke moeder te bezoeken. Het is aannemelijk dat het gripbudget voor deze mensen tijdelijk bijdraagt aan hun zelfredzaamheid, maar het langetermijneffect is niet vast te stellen in de korte proefperiode.

“Ik heb het gripbudget gebruikt om mijn achterstand voor de ziektekostenverzekering te betalen. Op het moment dat ik het budget kreeg, lag mijn moeder in het ziekenhuis in Leidsche Rijn. Het kost 5 euro om op en neer te gaan, en ik ben haar enige kind. Dus het kwam op een perfect moment, daardoor kon ik mijn moeder bezoeken. Het heeft dus zeker geholpen.”

Alleenstaande vrouw, een kind, 60 jaar, WW-uitkering

“Het gripbudget betekende voor mij: rust. Toen ik mijn WW op mijn rekening zag komen dacht ik: ‘Shit, ik heb een groot probleem’. Ik had het overzicht niet. Grip betekende even minder stress. Ik kan daardoor aandacht besteden aan het zoeken van werk.”

Alleenstaande man, 27 jaar, WW-uitkering

Het derde werkzame mechanisme is het opzij zetten van het gripbudget voor onverwachte uitgaven in de toekomst. Een kwart van de deelnemers aan de enquête noemt dit doel. Het gripbudget fungeert hierbij dus als een spaarpotje. Dit gedrag sluit aan wat in gedragseconomisch onderzoek wordt gevonden: als mensen een groot bedrag ineens ontvangen, zoals vakantiegeld, zetten zij dit meestal opzij voor een bestedingsdoel in de toekomst. Wanneer mensen het bedrag gespreid uitbetaald krijgen, gebruiken ze het meestal voor onmiddellijke consumptieve doeleinden (Prast, 2005).

“Ik ga het [gripbudget] gebruiken voor extra kosten, zoals kleren, want ik heb bijna alleen maar werkkleding; of een fiets en een fietsslot zodat ik vaker op de fiets kan i.p.v. met de auto, dat is goedkoper. Ik wil het geld niet direct uitgeven.”

Het is puur voor extra uitgaven. Ik hou het apart, naast mijn eigen buffer van 400 euro.”

Alleenstaande man, 48 jaar, WW-uitkering

“Je bent blij met alles dat je kunt krijgen. Die 400 euro is mooi meegenomen. Het geeft rust dat ik een potje van 400 euro heb. Ik zet het aan de kant als een spaarpotje. Ik heb nu geen computer. Mijn dochter heeft wel een computer nodig voor huiswerk. En ook solliciteren is lastig zonder computer. Met de U-pas kan je als je kind naar de middelbare gaat een fiets of een computer krijgen, maar dat is nu nog niet. En we hebben ook maar één fiets.”

Alleenstaande vrouw met twee kinderen, 37 jaar, bijstandsuitkering

De mensen die het gripbudget opzij zetten, zijn te kwalificeren als relatief zelfredzaam. Deze mensen grijpen zoveel mogelijk aan om verbetering in hun situatie te brengen. De situatie is meestal nog niet nijpend. Er zijn bijvoorbeeld nauwelijks schulden. Daarom kunnen deze mensen het zich permitteren om te sparen.

5.4 Aanvullende ondersteuningsbehoefte

Een aantal deelnemers die wij hebben gesproken, geeft tips over hoe de ondersteuning door de gemeente beter georganiseerd kan worden. Voor een deel gaat het om verbetering van het bestaande aanbod binnen de proef levensgebeurtenissen, voor een deel om aanvullende ondersteuningsbehoefte.

Aanvullende ondersteuningsbehoefte is er vooral bij de mensen die na een levensgebeurtenis voor het eerst geconfronteerd worden met ‘het systeem’ van armoederegelingen en moeite hebben om daarin wegwijs te worden. Dit geldt ook voor mensen die op het eerste gezicht zelfredzaam zijn: mensen die hun leven lang hebben gewerkt, een stabiel gezinsleven hebben of hadden en geen beroep doen op het buurtteam. Wat meespeelt is dat het om kostwinners gaat die jarenlang hetzelfde werk hebben gedaan en waarbij de werkgever niet heeft geïnvesteerd in duurzame inzetbaarheid. Ter illustratie: twee mensen die wij spraken werkten bij het inmiddels failliete V&D, één bij een bouwbedrijf dat moest reorganiseren. Deze respondenten zijn beperkt digivaardig of hebben moeite met de Nederlandse taal. Bij de werkgevers vormde dit geen probleem, maar na het ontslag blijkt dat dit een beperking is. Deze mensen hebben dus ondersteuning nodig om weer zelfredzaam te worden.

“Wij willen meer duidelijkheid over waar we recht op hebben. We kregen bijvoorbeeld altijd kwijtschelding van de gemeentelijke heffingen, nu opeens niet. We snappen niet waarom. Daarnaast willen we graag een contactpersoon, bij UWV en bij de gemeente. Het is nodig om een vaste contactpersoon te hebben. Wij kunnen zelf moeilijk met instanties communiceren door taalproblemen. Bij ons hangen ze snel op.”

Gehuwde man, twee kinderen, 54 jaar, WW-uitkering

Aanvullende ondersteuningsbehoefte is er ook bij mensen die niet in aanmerking komen voor bepaalde ondersteuning, maar daar wel behoefte aan hebben. Soms gaat het om specifieke en niet reële wensen (“ik wou dat mijn zorgverzekering de sportschool vergoedde”), maar soms lijkt er sprake te zijn van een mismatch tussen de leefwereld van de respondent en de systeemwereld van de overheid.

“Mijn ex en ik hebben altijd een goed inkomen gehad. Toen we vijf jaar geleden het huis wilden verkopen om naar het buitenland te gaan, zijn de problemen ontstaan. We hebben met een restschuld verkocht en zijn gaan huren. Sinds een paar maanden zijn we gescheiden, maar nog niet officieel. Door die scheiding moeten we een tweede huis huren. Mijn inkomen is niet genoeg voor de huur. Dit los ik op doordat ik alimentatie ga krijgen. Het probleem is dat ik nog geen scheidingsdatum heb, daarom krijg ik geen urgentieverklaring voor een sociale huurwoning. Ik probeer de kosten naar beneden te brengen en toeslagen aan te vragen. Maar ik vraag me af hoe het ooit goed moet komen.”

Alleenstaande vrouw met twee kinderen, 49 jaar, werkend

“Er wordt veel hulp aangeboden, maar op het gebied van mobiliteit, dus bijvoorbeeld reizen naar Amersfoort voor een sollicitatie, daar wordt niet aan gedacht. Sommige hulp gaat lastig. Bijvoorbeeld voor een wasmachine, daarvoor moet je dan eerst naar de Volkskredietbank. Zij moeten je aanvraag voor een lening dan afwijzen, dat duurt al twee maanden en dan moet je daarna een lening aanvragen bij de gemeente. Dit duurt wel een half jaar. En dan heb je dus een half jaar geen wasmachine!”

Alleenstaande vrouw met een kind, 60 jaar, WW-uitkering

Ten slotte geeft een aantal deelnemers concrete tips om het aanbod binnen de proef te verbeteren. Deze tips hebben allemaal betrekking op de workshop:

- Organiseer een terugkomdag, om nog eens te bespreken hoe het nu gaat.

- Probeer meer 1-op-1 gesprekken te organiseren, bijvoorbeeld opvolgend op de workshop. Hierin kan aandacht worden besteed aan concrete vragen, zoals 'hoe kan ik huurtoeslag krijgen?'.
- Probeer meer onderscheid te maken tussen het kennisniveau en de informatiebehoefte van de deelnemers.
- Maak een checklist waarin staat: 'in deze situatie, moet je ... doen en kom je in aanmerking voor ...'. Nu komen deelnemers daar te laat achter; als ze een volledige aanvraag hebben ingevuld, zien ze pas dat ze niet in aanmerking komen voor bepaalde ondersteuning.

5.5 Deelconclusie

De workshops hebben in de praktijk gefunctioneerd als een laagdrempelige ingang voor mensen met normaal gesproken vaak geen gebruik maken van gemeentelijke armoedevoorzieningen. Voor veel deelnemers had de informatie en het advies tijdens de workshop toegevoegde waarde. De gedachtegang achter de pilot - dat de workshop rust en ruimte in de hoofden van mensen geeft - zien we ook terug in de antwoorden van veel deelnemers. Wat dit betreft werkte de workshop zoals beoogd. Voor een paar deelnemers was het niveau van de workshop echter te laag en had hij daardoor nauwelijks toegevoegde waarde. Bij omzetting van de workshop naar regulier beleid zou beter ingespeeld moeten worden op het kennisniveau en de specifieke informatiebehoefte van de deelnemers.

De werking en effecten van de workshop zijn gedeeltelijk anders dan vooraf bedacht door de gemeente. Veel deelnemers benoemden expliciet dat ze het prettig vonden om met lotgenoten te spreken. Deze 'therapeutische' werking van de workshop is te beschouwen als een onverwachte bijvangst van de proef. Daarnaast vulde de workshop een lacune in de basisdienstverlening van UWV in; het persoonlijke contact tussen uitvoeringsorganisatie en werkloze. Men kan zich wel afvragen of het aan de gemeente is om deze lacune in te vullen. Bij omzetting van de workshop naar regulier beleid kan overwogen worden om een meer structurele samenwerkingsrelatie met UWV aan te gaan.

Het gripbudget heeft in de praktijk gefungeerd als een spaarpotje of een middel om schulden af te betalen. Afgaande op de interviews met deelnemers, is het geld dus verstandig gebruikt. Dit sluit aan bij de inzichten uit gedragseconomisch onderzoek dat een groot bedrag ineens vaak opzij wordt gezet voor een bestedingsdoel in de toekomst. Het eenmalige bedrag van 400 euro was voor sommige mensen te weinig, voor anderen gaf het rust en de gelegenheid om te participeren. Mensen zeggen bijvoorbeeld dat ze zieke familieleden in het ziekenhuis konden bezoeken of minder stress hadden toen ze

hun rekeningafschriften bekeken. Of dit effect beklijft, konden we in de korte proefperiode niet vaststellen.

Het gripbudget lijkt ook een 'lokeffect' te hebben gehad. Iets minder dan de helft van de aanvragers was daarvoor niet in beeld bij de gemeente als doelgroep voor andere armoedeverorzieningen. De andere helft van de mensen die alleen het gripbudget hebben ontvangen, zijn doorgaans al in beeld bij de gemeente omdat zij een U-pas hebben. Ook zien we dat deze mensen vaak allerlei andere ondersteuning ontvangen: huur- en zorgtoeslag, een kindgebonden budget, een uitkering (Wajong, WW, bijstand), psychologische ondersteuning, hulp van het buurtteam en gesprekken met UWV-artsen zijn genoemd.

Over de synergetische werking van de twee instrumenten kunnen we weinig zeggen. Mensen die gebruik hebben gemaakt van zowel het gripbudget als de workshop, lijken niet zozeer andere effecten te ondervinden, als wel een andere doelgroep te zijn. Het zijn mensen die alles aangrijpen om verbetering in hun situatie te brengen. We troffen in de interviews een relatief positieve levenshouding aan.

Bijlage 1 Onderzoeksvragen

Vragen over gebruik en niet-gebruik

1. Hoeveel mensen maken gebruik van het aanbod?
 - 1.1 Hoeveel maken gebruik van de ondersteuning van U Centraal?
 - 1.2 Hoeveel maken gebruik van het GRIP-budget?
 - 1.3 Hoeveel maken van beide instrumenten gebruik?
2. Wat zijn de kenmerken van deelnemers?
3. Wat zijn de redenen voor toekenning?
4. Bij hoeveel mensen is de aanvraag afgewezen?
5. Wat zijn de redenen voor afwijzing?
6. Hoeveel mensen doen daarna nog een beroep op bijzondere bijstand voor de kosten rechtsbijstand?
7. Hoeveel mensen maken gebruik van het vervolgaanbod van U Centraal?

Vragen over uitvoering, resultaten en werkzame elementen

8. Waarom is een aanpak gericht op levensgebeurtenissen van belang? Met andere woorden: welke relatie is er tussen levensgebeurtenissen en armoede/schulden?
9. Welke actoren zijn betrokken bij de pilot? Welke afspraken heeft de gemeente gemaakt met samenwerkingspartners over rollen en taken? Zijn deze afspraken duidelijk voor betrokkenen?
10. Hoe ervaren de samenwerkingspartners de pilot? Welke resultaten zien zij in de praktijk en welke toegevoegde waarde zien ze?
11. Verloopt de signalering en doorverwijzing adequaat?
 - 11.1 In hoeverre signaleren samenwerkingspartners de doelgroep en verwijzen ze de doelgroep door naar U Centraal en Werk en inkomen?
 - 11.2 In hoeverre verwijst Werk en inkomen mensen die het e-formulier invullen door naar U Centraal?
 - 11.3 Gaan ontvangers van het GRIP-budget ook daadwerkelijk naar U Centraal en andersom?
12. Hoe is het mensen vergaan die wel van het GRIP-budget, maar niet van de ondersteuning van U Centraal gebruik hebben gemaakt? Waarom hebben ze dat gedaan? Zijn er verschillen met deelnemers die wel de ondersteuning van U Centraal hebben gehad?

Vragen over effectiviteit en werkzame elementen

13. Heeft de ondersteuning vanuit U Centraal toegevoegde waarde voor mensen?
 - 13.1 Perceptie: vinden mensen dat ze ermee geholpen zijn?
 - 13.2 Gebruik: wat hebben mensen met de opgedane kennis en geboden hulpverlening gedaan?
 - 13.3 Werkzaam element: geeft het instrument hen ruimte om aan een oplossing te werken?
14. Heeft het GRIP-budget toegevoegde waarde voor mensen?
 - 14.1 Perceptie: vinden mensen dat ze ermee geholpen zijn?
 - 14.2 Gebruik: wat hebben mensen met het budget gedaan?
 - 14.3 Toereikendheid: was het budget voldoende?
 - 14.4 Werkzaam element: geeft het instrument mensen de ruimte om aan een oplossing te werken?
15. Hebben mensen nog andere ondersteuning nodig? Welke hobbels ervaren mensen tijdens een levensgebeurtenis en wat zou hen daarbij geholpen hebben?

Concluderende en toekomstgerichte vragen

16. Is de pilot op basis van beantwoording van bovenstaande vragen een succes te noemen?
17. Welke verbeteringen zijn mogelijk en welke aanknopingspunten zijn er voor een brede uitrol van de aanpak levensgebeurtenissen?

Bijlage 2 Literatuur

Gemeente Rotterdam/SWA (2012), Schulden en schulddienstverlening in Rotterdam. Dossieronderzoek.

GGN (2014), Zo betaalt Nederland 2013. Whitepaper. GGN: Amsterdam.

Holmes TH, Rahe RH (1967). "The Social Readjustment Rating Scale". J Psychosom Res 11 (2): 213-8.

Jungmann, N. en Iperen, F. van (2011), Schuldpreventiewijzer. Over het belang van schuldpreventie en de mogelijkheden om daar lokaal invulling aan te geven. MOgroep, NVVK, VNG, Divosa en Nibud.

Madern, T. (2015), Op weg naar een schuldenvrij leven. Gezond financieel gedrag noodzakelijk om financiële problemen te voorkomen. Nibud: Utrecht.

Madern, T. en Schors, A. van der (2012), Kans op financiële problemen. Nibud: Utrecht.

Mani, A. et al (2013), 'Poverty impedes cognitive function', in: Science 341, 976.

Moors F. en Libregts, I. (2015), Schuldvorming en schuldpreventie. Achtergronden van schuldvorming en mogelijkheden van preventie. Onderzoek en Business Intelligence: Rotterdam.

Prast, H. (2005). Emotie-economie: de mythe van de persoonlijke financiële planning. Oratie, 3 juni 2005.

Taylor, M. (2009) The impact of life events on financial capability: evidence from the BHPS, Financial Services Authority, London E14 5HS.

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

Zwinkels, W. en Guiaux, M. (red.) (2015), Wie heeft schuld? Een kwantitatieve analyse van schulden bij uitkeringsgerechtigden. UWV: Amsterdam

De Beleidsonderzoekers

Vestwal 2-4
2312 NP Leiden

Postbus 11282
2301 EG Leiden

071 566 59 47
info@beleidsonderzoekers.nl