



Casusboekje

Bereiken van mensen in
verborgen armoede

.....

*Een innovatieve aanpak voor Haagse
burgers in de wanbetalersregeling*

inholland
hogeschool

 Hogeschool
Leiden

 VITALE DELTA



Colofon

Copyright © 2024 Vitale Delta

Samenwerkingspartners: *Gemeente Den Haag*

Auteur: *Catelijne Akkermans (Hogeschool Leiden, Lectoraat Sociale Innovatie)*

Eindredactie: *Suzan van der Pas (Hogeschool Leiden, Lectoraat Sociale Innovatie)*

Vormgeving en lay-out: *Creja ontwerpen*

Fotografie: *Stockfoto's Shutterstock*

Subsidienummer: *SIA SPRONG Vitale Delta SPR.VG01.006, VWS 3051-26524,*

Gemeente Den Haag M523000

ISBN: *9789083267050*

Voorwoord

Voor u ligt het casusboekje bij het onderzoek 'Bereiken van mensen in verborgen armoede. Een innovatieve aanpak voor Haagse burgers in de wanbetalersregeling'

In 2022/2023 hebben Gemeente Den Haag en Vitale Delta (een consortium van de Hogeschool Leiden, Hogeschool Rotterdam, InHolland en de Haagse Hogeschool) een aanpak uitgewerkt om inwoners te bereiken die betalingsachterstanden hebben bij hun zorgverzekeraar. Mensen die zes maanden of langer de premie van hun zorgverzekering niet betalen, worden door de zorgverzekeraar aangemeld bij het CAK. Ze komen in de zogeheten wanbetalersregeling.¹ Dat houdt in dat eventuele aanvullende verzekeringen vervallen en dat er een hogere premie geldt voor de basisverzekering. Het CAK int deze premie. Wanneer er een betalingsregeling is getroffen met de zorgverzekeraar of wanneer de schuld is afgelost, stroomt iemand uit de wanbetalersregeling. We vermoedden dat de groep die lang in de wanbetalersregeling valt, niet geholpen wordt bij het aanpakken van hun geldproblemen.

De Gemeente Den Haag ontving van het CAK de gegevens van inwoners die vijf jaar of langer onafgebroken in de regeling zitten. Een team van professionals probeerde vervolgens op verschillende manier contact te leggen met deze inwoners om hen ondersteuning te bieden bij hun geldzaken. Het Lectoraat Sociale Innovatie van de Hogeschool Leiden monitorde de aanpak.

De aanpak bleek effectief: het team kwam in gesprek met mensen die zelf geen hulp (meer) zouden hebben gezocht. Een deel van hen wees verder contact af. Een ander deel aanvaardde wel hulp. Het team heeft kunnen helpen bij het regelen van de schulden bij de zorgverzekeraar, maar stak ook op andere gebieden de handen uit de mouwen. Zo hielp het voor de een met de belastingaangifte, voor een ander slechtte het bureaucratische hindernissen zoals een inschrijving bij de Gemeentelijke Basisadministratie of het aanvragen van een uitkering.

.....
¹ Per 1 januari 2025 heet de wanbetalersregeling de regeling betalingssachterstand zorgpremie.

Over de aanpak is meer te lezen in onderzoeksverslag 'Bereiken van mensen in verborgen armoede. Een innovatieve aanpak voor Haagse burgers in de wanbetalersregeling'.² Het onderzoeksverslag beschrijft de werkwijze van het team, het bereik (met hoeveel mensen contact is gelegd en hoeveel mensen hulp aanvaard hebben) en biedt aanbevelingen met betrekking tot contact leggen en contact houden.

Dit boekje gaat in op de casuïstiek: de verhalen achter de voordeur. Het bevat zeven korte casusbeschrijvingen van mensen met wie het team in het kader van dit project contact heeft gehad. We willen hiermee laten zien welke problematiek het team tegenkwam en hoe mensen met achterstanden op hun zorgverzekering lang buiten beeld van de gemeente zijn gebleven.

In de casuïstiek komen de teamleden aan het woord – de 'ik' en 'wij' in de beschrijvingen zijn de professionals. We bedanken hen voor het aanleveren van de casuïstiek, en willen graag ook alle anderen danken die dit project mede mogelijk hebben gemaakt.

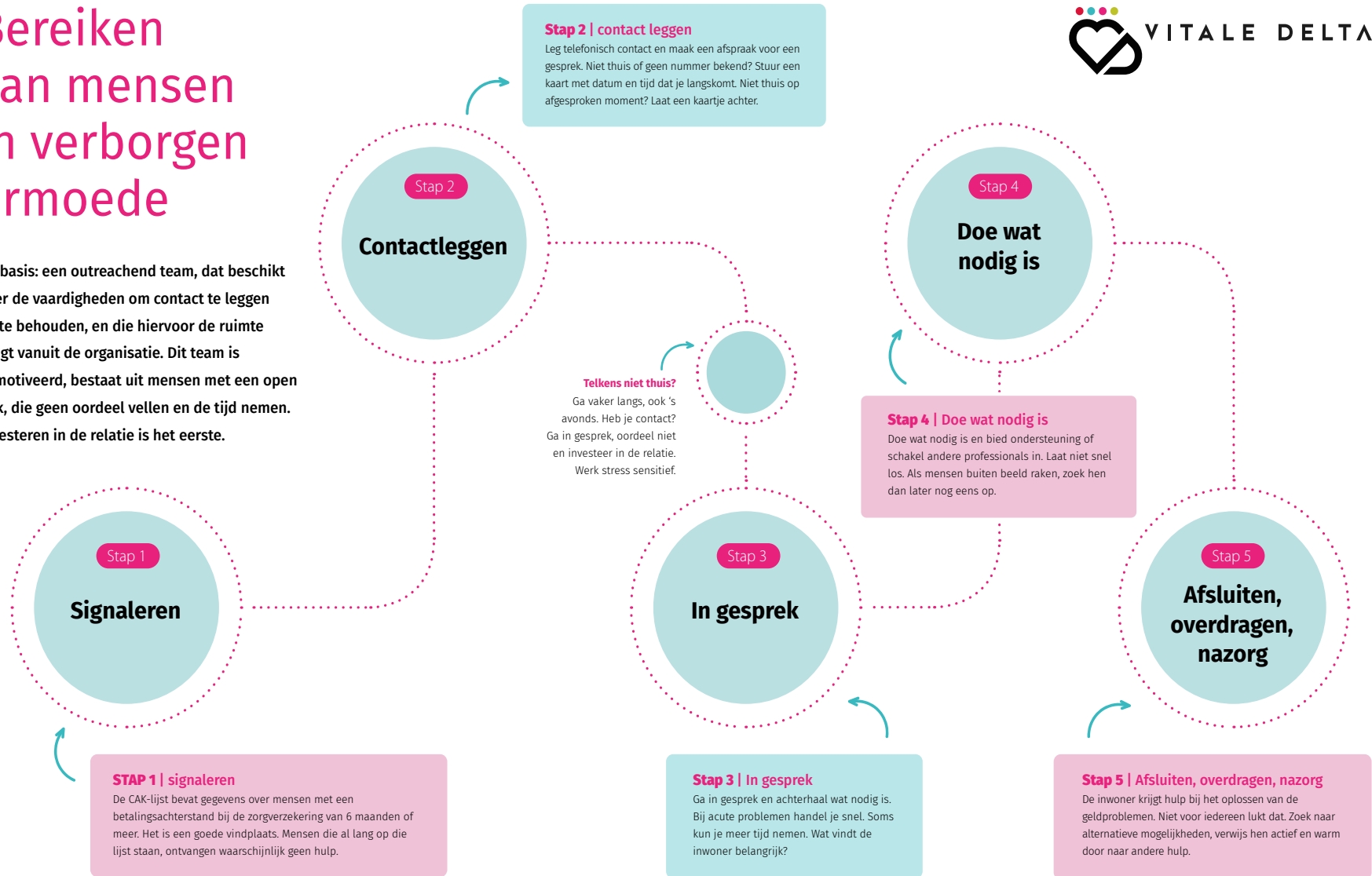
De casusbeschrijvingen zijn aangepast om herkenning van de inwoner te voorkomen. Sommige casussen zijn samengevoegd en hele specifieke details hebben we gewijzigd, naar wij hopen zonder aan de aard van de problematiek afbreuk te doen. Tussen de casuïstiek door staan korte reflecties en bespiegelingen op 'het verborgen zijn' van deze groep. Want voor wie zijn deze mensen eigenlijk verborgen en dekt de term 'verborgen' de lading wel?

Concreet uitgewerkte protocollen zijn bij outreachend werk niet aan de orde. De werkwijze van het team kan worden weergegeven in de infographic op de volgende bladzijde: van het afgaan op het signaal van een betalingsachterstand (signaleren), contact maken (en zo nodig herhaaldelijk langsgaan om in gesprek te komen) en ondersteuning bieden (doen wat nodig is) tot het afsluiten en/of overdragen van het contact.

.....
² Op de website van Vitale Delta zijn alle opbrengsten van het project te vinden: www.vitaledelta.nl/projecten/verborgen-armoede/

Bereiken van mensen in verborgen armoede

De basis: een outreachend team, dat beschikt over de vaardigheden om contact te leggen en te behouden, en die hiervoor de ruimte krijgt vanuit de organisatie. Dit team is gemotiveerd, bestaat uit mensen met een open blik, die geen oordeel vellen en de tijd nemen. Investeren in de relatie is het eerste.



i Er zijn meer manieren om met een redelijk verborgen groep in contact te komen. Sleutelfiguren in de wijk, tussenpersonen of ambassadeurs die (informeel) contact hebben met mensen uit de doelgroep kunnen hen naar gemeentelijk hulpaanbod leiden. Wees zichtbaar aanwezig in de wijk en ben niet alleen beschikbaar voor bewoners maar ook voor medeprofessionals

Verborgen armoede

Om weg te blijven van het jargon 'CAK lijst' en termen als wanbetaler ging het 'in de wandelgangen' van ons project over verborgen armoede. We vatten het doel van het project samen als het bereiken van mensen die moeilijk te bereiken zijn. De mensen die lang in de wanbetalersregeling zitten, zijn immers niet in beeld bij de gemeente. De gemeente wil graag met hen in contact komen en samen onderzoeken wat er nodig is om (meer) perspectief te bieden. Niet alleen een perspectief op het wegnemen van financiële zorgen, maar mogelijk ook op het aanpakken van problemen op andere terreinen.

De CAK-lijst is een belangrijke vindplaats voor 'verborgen' schuldenaren, maar al gaandeweg deed zich de vraag voor: verborgen voor wie precies? We zagen dat mensen vaak al eerder in beeld waren geweest bij de gemeente of bij andere organisaties of hulpinstanties. Kennelijk waren ze toen niet geholpen, of met beperkt resultaat en werden niet alle signalen opgepakt. In de casuïstiek in dit boekje lezen we dat mensen al eerder een beroep deden op schuldhulp of dat er contact was met deurwaarders. We kwamen ook enkele mensen tegen die onder beschermingsbewind staan (niet in deze casuïstiek beschreven). De Ombudsman Metropool Amsterdam, die onderzoek deed naar Amsterdammers in de wanbetalersregeling, signaleerde dit ook al (Zuurmond 2019). Hij wees

op 'early warnings' die niet geleid hebben tot adequate ondersteuning. In de casuïstiek lezen ook meerdere 'warnings' die er niet toe geleid dat mensen hulp kregen bij hun geldzorgen. Sommige mensen hebben zelf contact gelegd met schuldeisers om tot een afbetalingsregeling te komen binnen de beperkte mogelijkheden die ze hebben. Dat lukte dan niet, omdat de afloscapaciteit te laag werd bevonden. Een professional verzucht dat ze het vaker tegenkomen: wanneer zij dan bellen is wel een regeling mogelijk. Deze mensen worden – en voelen zich vaak – niet gezien, geholpen of gehoord door instanties, waaronder de gemeente. Dan worden ze als 'moeilijk te bereiken' beschouwd, als een verborgen groep, die zich terugtrekt en niet makkelijk aanhaakt bij beschikbare ondersteuning. Dit legt de reden – of scherper gesteld: de schuld – van het ondergebruik of het buiten beeld blijven voornamelijk bij deze groepen zelf en niet bij de wijze waarop hulp en ondersteuning hen benadert of bejegt. Het gaat voorbij aan de vraag hoe toegankelijk ondersteuning is, welke drempels mensen ervaren en in hoeverre de geboden ondersteuning aansluit bij wat mensen zelf belangrijk vinden en nodig hebben. We moeten op zoek naar andere termen en een andere benadering: de problemen waren wellicht niet verborgen (voor mensen zelf), maar niet gezien of voldoende geadresseerd (door de hulp- en dienstverlening).



Alles is al opgelost

Een 69-jarige man, die rondkomt van zijn AOW en een enkele kleine pensioenen.

"Telefonisch kregen we hem niet te pakken, toen zijn we langsgesegaan en hebben een kaartje in de bus gedaan. Hij belde terug en wilde graag een afspraak maken. Hij was verbaasd toen we hem vertelde dat hij is aangemeld bij het CAK. Hij vertelde dat hij in het verleden, na zijn scheiding, een grote schuld heeft opgebouwd bij de

zorgverzekering. Toen hij wat meer financiële ruimte kreeg, is hij aan de slag gegaan met zijn schulden. Hij heeft alles geïnventariseerd en kon met een lening van de kredietbank zijn schuldeisers afbetalen. Hij lost nu al twee jaar maandelijks een flink bedrag af. Hij heeft geen andere schulden meer en de lening is volgend jaar afgelost. Dus hij begreep niet zo goed waar het om ging, maar we waren welkom.

We zijn bij hem thuis geweest en zagen dat hij zijn zaakjes best goed op orde heeft. Hij is digitaal niet zo handig, dus hij heeft zijn administratie keurig in mappen geordend. Er was toevallig net een brief bezorgd van de deurwaarder, waaruit bleek dat hij alsnog een paar honderd euro zou moeten betalen, met bijkomende incassokosten. Hij stond perplex: het is toch allemaal geregeld? We zijn gaan bellen en toen kwamen we erachter dat er iets helemaal mis is gegaan: van dit dossier had de deurwaarder hem destijds niet op de hoogte gebracht. Er is veel misgegaan in de communicatie door de deurwaarder en daar is hij de dupe van. Hij realiseerde zich niet eens dat hij niet was afgemeld bij het CAK.

Zo is het balletje gaan rollen. Hij moest zijn DigiD-code nog aanvragen voor we echt aan de slag konden. We hebben ook zijn belastingaangiftes gecontroleerd. Voor de zekerheid hebben we alles gecheckt: zijn er andere schulden, zijn er andere problemen? Het was dus de zorgverzekering en we ontdekten nog één andere schuld, alles bij elkaar zo'n vijfduizend euro. Voor die andere schuld kon hij zelf een regeling treffen. Alleen die zorgverzekering was hem een doorn in het oog. We hebben de zorgverzekeraar gebeld en alles uitgelegd en om uitstel gevraagd. We hebben bij een fonds een aanvraag ingediend voor bijdrage. Het zou mooi zijn als hij hiermee met een schone lei verder kan en zich ook weer aanvullend kan verzekeren, ook in verband met zijn gezondheid. Als hij destijds alle dossiers had gekregen en alles had meegenomen in de regeling, dan was hij toen al afgemeld bij het CAK. Dan had zijn huidige verzekering er ook heel anders uitgezien. Als wij geen contact met hem hadden weten te leggen, had hij die schuld nooit zo snel kunnen oplossen. Hij was zeker niet naar de gemeente gegaan vanwege eerdere ervaringen, en hij zou nog heel wat jaren doormodderen met die zorgverzekeringschuld".

Boos

Jongvolwassen man, uitkering tijdelijk stopgezet.

"Toen we bij hem aan de deur kwamen, was hij vooral boos. Hij had net een 100% maatregel opgelegd gekregen van de gemeente, dat wil zeggen dat zijn uitkering tijdelijk was stopgezet. De ene afdeling van de gemeente stopt zijn uitkering, volgens hem onterecht, en dan komt een andere afdeling hem opzoeken om hulp te bieden bij zijn geldzaken? We hebben hem aangeboden er samen naar te kijken. Soms kun je in overleg met terugwerkende kracht de maatregel ongedaan maken, als er een goede reden voor is. We kunnen ook helpen om de benodigde stukken te verzamelen, als hij dat zelf niet kan. En we kunnen hem helpen met het op orde krijgen van zijn geldzaken als zijn uitkering straks weer wordt toegekend.

Hij heeft een auto, maar zijn rijbewijs is een tijdje ingevorderd omdat hij met alcohol op achter het stuur had gezeten en hij heeft boetes voor snelheidsovertredingen. Hij kon geen autoverzekering afsluiten. Dat heeft hij, tegen flinke betaling, via iemand anders geregeld. Die persoon betaalde die verzekering vervolgens niet, dus daar kreeg hij ook gedoe mee. De problemen stapelen zich op en hij komt er zelf niet meer uit. Er zijn allerlei signalen dat het niet zo goed gaat. Hij zegt dat hij zijn lesje heeft geleerd met alcohol, maar dat durf ik niet met zekerheid te zeggen. Ook in psychisch opzicht gaat het niet goed. Er speelt zoveel meer.

We zijn nog een keer langs geweest. Nu was hij niet boos, maar verbaasd: zijn jullie er weer? We legden uit dat we nog niets van hem hadden gehoord en graag wilden weten hoe het gaat. Het is niet gelukt hem te bewegen om op ons aanbod in te gaan. We hebben geprobeerd een afspraak met hem te maken. We hebben het echt geprobeerd. We hebben hem twee keer aan de deur gesproken, we hebben onze contactgegevens achtergelaten. Dat is het dan".

Geen homogene groep

Het team kwam in contact met mensen die al lange tijd worstelden met geldproblemen, maar niet weten dat de gemeente kan helpen. Het team sprak zzp'ers en arbeidsmigranten, alleenstaanden en gezinnen. Mensen die een periode van geldzorgen achter zich hadden gelaten, maar die éne schuld bij de zorgverzekeraar niet opgelost kregen. Mensen die zoveel andere sores aan hun hoofd hadden dat de financiële problemen erbij in het niet vielen. Mensen die alles uit de kast haalden om hun eigen onderneming door zwaar weer te loodsen, maar die te weinig verdienden om rond te komen. Mensen die door taalbarrières de weg naar hulp niet vinden. Mensen die boos en wantrouwend waren naar de gemeente, bijvoorbeeld vanwege eerdere slechte ervaringen. Voor een deel kregen de teamleden zicht op achterliggende problemen en omstandigheden. Maar met een groot deel van de mensen 'op onze lijst' kregen zij geen contact. Dan werd de deur dichtgeslagen of de deur ging zelfs nooit open. Mensen reageerden niet op brieven, telefoontjes of berichtjes. Het blijft onduidelijk wat er aan de hand is en om welke redenen zij contact weigeren. Duidelijk werd wel dat degenen die lang in de 'wanbetalersregeling' zitten een heterogene groep vormen, met zeer uiteenlopende (hulp)vragen en problemen en met uiteenlopende motieven om wel of niet het gesprek met de gemeente aan te gaan.



Niet goed geholpen

Een man, bijna veertig jaar, werkt in een buurthuis.

"We zijn langsgedaan. Niemand deed open. We hebben met de brievenbus geklepperd en riepen zijn achternaam: meneer, meneer! We riepen hem ook bij zijn voornaam. We hebben hem eigenlijk wakker gemaakt. Hij stak zijn hoofd uit het raam en keek naar beneden. Hij zag ons staan en vroeg wat de bedoeling was,

wie roept mij nou? Deurwaarders? Hij heeft de deur voor ons opengedaan en we konden naar binnen. We hebben verteld waarvoor we kwamen. Hij vertelde dat hij inderdaad schulden heeft bij de zorgverzekering en wilde graag geholpen worden. 'Hoe jullie het zo vertellen, lijkt het me wel wat'. Hij had het best op een rijtje, hij vertelde dat hij schulden had gehad maar dat de meeste waren opgelost. Alleen nog die zorgverzekering. Hij heeft er zelf alles aan gedaan om het zelf op te lossen, zo is hij ook meer gaan werken. Hij heeft een tijdje thuis gezeten zonder werk, gescheiden, alles kwijt. In die tijd heeft hij niks betaald. We namen de tijd en boden een luisterend oor. Dat is heel belangrijk. Het ijs was gebroken. Hij had al een keer een schuldhulpverleningstraject doorlopen, vond dat hij niet goed was geholpen door de gemeente, er was niets doorgezet. Daar was hij nog boos over en dat kregen we op ons bord ook! Maar hij wilde ons wel een kans geven, het klonk voor hem als hulp in een nieuw jasje. We kwamen op het goede moment. Vertrouwen bouw je meestal op in een paar gesprekken, maar met hem hadden we meteen een goed gesprek.

We waren bezig met het ordenen van zijn administratie toen hij een ongeluk kreeg. In het voorjaar is hij op de fiets aangereden, met een lelijke hoofdwond als gevolg. Omstanders hebben 112 gebeld. Er kwam een ambulance die hem vervoerde naar het ziekenhuis. Aangezien hij toen dat gebeurde nog stond aangemerkt als wanbetaler, is hem de rekening gepresenteerd van het eigen risico en de ambulancerit. Hij is nu afgemeld bij het CAK en hij is inmiddels aanvullend verzekerd via de collectieve verzekering. Maar hij zou nog wel een paar jaar bezig zijn met aflossen. En daarbij komen nog de ambulancekosten en het eigen risico. Toen ik zijn belastingaangiftes naliep en corrigeerde, bleek dat hij nog een flink bedrag terug kan krijgen. Daarmee kan hij in een klap zijn schulden aflossen. Wat een geluk bij een ongeluk! Als wij hem niet hadden geholpen, zou hij de komende jaren nog bezig zijn met het aflossen van zijn schulden en zou hij niet zijn afgemeld bij het CAK en had hij niet aanvullend verzekerd kunnen worden. En hij heeft weer vertrouwen in de gemeente gekregen".

Per se geen schuldhulp!

Alleenstaande werkende moeder, een dertiger, met een dochter van zestien.

"Ik heb haar eerst gebeld en uitgelegd wat de bedoeling is. Ze was er heel kort en duidelijk over dat ze niet de schuldhulpverlening in wilde, pertinent niet. Ze had uitgezocht hoe dat werkt en dat wil ze niet. Mensen denken vaak dat ze dan de regie over hun eigen financiën helemaal kwijt zijn en afhankelijk worden van beperkt leefgeld. Misschien komt het nog wel, het moet eerst even bezinken en het hoeft ook niet meteen in zo'n eerste gesprek.

Ze heeft goed overzicht over haar geldzaken. Ze heeft geen achterstanden in de vaste lasten. Ze heeft eerder problemen gehad, onder andere met huurbetalingen en dat probeert ze nu te voorkomen. Er zijn meerdere andere schulden van in totaal tegen de tienduizend euro, waarvoor ze zelf kleine afbetalingsregelingen heeft getroffen. Ze logt regelmatig in op de site van de zorgverzekeraar en ze kent de hoogte van de achterstand. Die zorgverzekering was haar een doorn in het oog. Tegen haar zeiden ze telkens dat omdat het een grote achterstand alleen akkoord kunnen gaan met een aflossing van 100 euro maandelijks. Dat is te veel. Het heeft even tijd en moeite gekost, maar het is gelukt om tot een betalingsregeling van 20 euro maandelijks te komen. Dat hoor ik wel van meer klanten: als je zelf belt, lukt het vaak niet om een haalbare regeling te treffen. Ons lukt het vaak wel.

Haar dochter gaat naar het MBO. Ze stond niet ingeschreven in de GBA, dus haar dochter ontvangt geen studenten OV, en zijzelf geen kinderbijslag. Het is een kind uit haar eerste huwelijk, in het buitenland. Om haar dochter in te kunnen schrijven, moet zij een bewijs van ouderlijk gezag en de scheidingsconvenanten overleggen. Ze had zelf de aanvraag al gedaan, met hulp van een vriend. Door achterstanden bij de betreffende afdeling was het blijven liggen. Ze overzag het niet meer en het lukte haar niet om de aanvraag door te zetten. Met onze hulp heeft ze het toch kunnen regelen.



Ze heeft gezondheidsklachten. Ze zou baat hebben bij een aanvullende verzekering, of bij de collectieve verzekering via de gemeente, maar dat kan pas wanneer de schuld is afgelost. Als wij haar niet hadden geholpen en de zorgverzekering of de deurwaarder zou gaan pushen met een te hoge betalingsregeling, dan zouden er zeker achterstanden zijn gekomen in de vaste lasten. Dat hebben we nu weten te voorkomen".

Broodnood

Alleenstaande zzp'er, man van in de veertig.

"We hebben hem eerst gebeld, maar zonder reactie. Toen zij we op huisbezoek gingen. Hij deed open. We hebben alles uitgelegd en werden binnengelaten. We raakten in gesprek en meneer begon meteen te vertellen over al zijn problemen. Mijn collega kon in zijn moedertaal van alles uitleggen en bespreken. Dat was heel fijn, want er was een flinke taalbarrière. Zo kwamen we er al snel achter dat hij geen inkomen had, dat er schulden waren en er liep van alles mis. Zijn huur was redelijk hoog, hij zat in onderhuur. Er was geen geld voor boodschappen. Hij werkte af en toe met een vriend, als zzp'er. Maar hij had in de Corona-periode geen opdrachten meer. Ik heb papieren gezien voor een TOZO-aanvraag³, hij moest een deel van de steun terugbetalen. Hij is hier zelf niet echt actief achteraan gegaan. Hij heeft niet veel mensen die hem kunnen helpen. Zo rolt hij van de ene ellende in de andere.

In zo'n situatie moet je snel handelen. We hebben als eerste boodschappenbonnen geregeld zodat hij weer kon eten en drinken. We hebben meteen een uitkering aangevraagd. En zodra dat is toegekend, kijken we van welke regelingen en voorzieningen hij verder nog gebruik kan maken. Door onze inzet heeft hij nu wel een inkomen. Maar alles wordt wel heel duur. Zijn energierekening is verdubbeld, de huur is hoog – het blijft erg krap. We hebben alle ongeopende brieven met hem doorgenomen en alles uitgelegd. De klantbegeleider gaat nu samen met hem ook aan de slag met de schulden. Hij heeft ook gezondheidsklachten. Toevallig is er iemand in mijn familie met dezelfde ziekte. Het is voor mij herkenbaar. We hebben er over kunnen praten. Stress maakt het erger.

.....
 3 De Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandige Ondernemers (TOZO) is in het leven geroepen tijdens de Corona uitbraak en was in werking van 1 maart 2020 tot 1 oktober 2021. De regeling voorzag in een aanvullende uitkering voor levensonderhoud als het inkomen ten gevolge van de coronacrisis onder het sociaal minimum kwam.



We hadden echt zijn vertrouwen gewonnen. Dat is toch wel vaak een probleem, er is zoveel schaamte om over dit soort problemen te praten. We waren er voor hem, we hebben hem geholpen met wat voor hem belangrijk is. Hij weet nu de weg naar het wijkcentrum en andere gemeentelijke diensten te vinden. Wat was er gebeurd als wij hem niet hadden bereikt? Hij zou verder zijn blijven dobberen. Het is heel waarschijnlijk dat hij het huis zou zijn uitgezet. Met alle problemen die hij heeft. Hij zou misschien hier in de stad rondzwerven. Hij zou niet snel uit zichzelf hulp zoeken. Hij zou het erbij hebben laten zitten".

Verborgen, voor wie?

Mensen hebben weinig vertrouwen in de gemeente, kennen de wegen niet of realiseren zich niet dat ook zij in aanmerking kunnen komen voor hulp, lezen we in de casuïstiek in dit boekje.

Dit heeft eraan bijgedragen dat zij geen hulp hebben gezocht. Sommige mensen willen 'verborgen' blijven voor de gemeente en wijzen contact af. Dit kan te maken hebben met eerdere negatieve ervaringen met gemeentelijke diensten.

De casuïstiek is opgetekend vanuit het perspectief van de professionals. De stress en geldzorgen waren in eerste instantie verborgen voor de teamleden, maar niet voor deze mensen zelf, en vaak ook niet voor een deel van hun netwerk. Daarbij wordt het 'verborgen blijven' vaak, soms onbewust, gezien als iets wat vooral ligt bij de inwoner. Er zijn veel initiatieven om ervoor te zorgen dat mensen eerder hulp zoeken. Met meer vertrouwen, minder schaamte, meer kennis en/of meer handigheid om in het complexe ondersteunings- en hulpverleningsaanbod de weg vinden, zou het mensen moeten lukken om passende hulp te krijgen. De aanname is dan dat 'het systeem' – hulp- en dienstverlenende organisaties, de gemeente – hierbij kan helpen, met name door het verspreiden van kennis en het bieden van informatie. De hulp- en dienstverlening is erg aanbodgericht en gaat er te veel vanuit dat mensen zelf in actie zullen komen (Plaisier e.a. 2024).

Het benoemen van mensen als slecht te bereiken kan hen positioneren als gemarginaliseerd of achtergesteld (Darko 2022). Deze *framing* kan stigmatiserend zijn (Brackertz 2017) en hiermee juist bijdragen aan de kwetsbaarheid van deze mensen. De vraag die zich aandient, is of zij moeilijk te bereiken zijn, of dat het aanbod aan hulp en ondersteuning hen niet bereikt, dat het niet aansluit bij wat ze nodig hebben



en/of dat hun (zorg)vragen niet worden gezien? In hoeverre is er voldoende oog voor drempels die zij ervaren bij de toegang tot zorg?

We zochten naar een alternatieve benadering van verborgen armoede waarin ruimte is voor deze vragen: een andere blik, een ander analysekader dat meer recht doet aan verschillende dimensies van verborgen blijven. We vonden inspiratie in gezondheidszorgonderzoek. Ook in gezondheidszorg worden bepaalde groepen onvoldoende bereikt en in gezondheidszorgonderzoek onvoldoende gerepresenteerd. Hier worden alternatieve termen geïntroduceerd, zoals 'under reached', 'seldom heard', 'ignored', 'marginalized' of 'disadvantaged' of 'underserved'. Deze termen impliceren dat groepen mensen wel bereikbaar zijn, maar door de hulp- of dienstverlening onvoldoende gehoord en gezien worden. De term 'underserved' past wellicht het best, aangezien deze redelijk neutraal is en het buiten beeld blijven van mensen benoemt als een makke van de gezondheidszorg (Darko 2022): deze groepen worden *onvoldoende bediend*. We zien hier parallellen met het sociale domein. Groepen die geen toegang hebben tot adequate en voor hen passende zorg - zoals schuldhulp of andere vormen van ondersteuning bij geldproblemen - en worden niet bereikt en onvoldoende geholpen.

Ik red het niet!

Een 39-jarige vrouw, werkt als zelfstandige in de kassen in het Westland.

"We hadden een kaartje gestuurd om het huisbezoek aan te kondigen. Op het moment van de afspraak zat ze echt op ons te wachten. Het kwam er eigenlijk op neer: 'Help, ik kom er niet meer uit, ik red het niet, help me'. Ze verdient best goed, maar overziet haar financiële situatie niet. Ze krijgt niet op vaste momenten uitbetaald. Ze heeft een boekhouder die alleen de jaarlijkse belastingaangifte doet.

Ze woont op een kamer, zeg op huisnummer 93, maar daarvoor was het 93a. Er was wat gedoe met de huisnummers, waardoor de post niet altijd aankwam. Er woont ook iemand anders. Voor de gemeentelijke en regionale belastingaanslagen worden ze gezien als één huishouden. We hebben haar geadviseerd dit bedrag te delen met die andere huurder of het via de huisbaas op te lossen. Ik heb haar aangeboden om samen met de huisgenoot in gesprek te gaan, maar ze ging hier niet op in. Ze wilde geen contact met het huurteam. Of dat te maken had met alle stress – ze schoot vaak vol met tranen – of met iets anders?

We hebben haar doorverwezen naar schuldhulpverlening voor ondernemers. Ik weet niet hoe dat is gegaan, wij krijgen geen terugkoppeling als we mensen aanmelden. Als wij haar niet hadden bereikt, was ze - denk ik - ten onder gegaan aan de stress. Ze wist niet dat de gemeente kan helpen".



Onbekend met schuldhulp

Werkend stel met twee thuiswonende kinderen.

"Na het sturen van het kaartje zijn we langsgegaan. Toen we aanbelden, leek het eerst of er niemand thuis was. Even later hing iemand uit het raam en het bleek degene die naar wie we op zoek waren. Het leek dus toch of hij op ons had zitten wachten. Hij wilde wel in gesprek en kwam naar beneden. Hij kwam erg gespannen en angstig over. Verkrampde houding, geforceerde lach. We weten dan niet wat er speelt, dat hebben we op de stoep bij de voordeur natuurlijk niet kunnen bespreken, maar we hebben een vervolgspraak gemaakt.

Hij is naar kantoor gekomen. Hij kwam zeker een half uur te laat. Ik had voor die dag twee afspraken. Een andere klant was de afspraak vergeten, dus ik had wel alle tijd. Het eerste kwartier liep een beetje stroef. Het bleek dat hij inderdaad heel veel stress

heeft vanwege zijn financiële situatie. Hij en zijn vrouw werken in loondienst. Ze ontvangen geen kindgebonden budget, omdat dit wordt verrekend met een schuld bij de Belastingdienst. Ze hebben nauwelijks zicht op hun geldzaken. Af en toe betalen ze wat af, zo goed en kwaad als het gaat. Ze ontvangen geen huurtoeslag. Hier gaan we achteraan. Ze hebben een schuld van ruim een ton. Dat is deels de schuld bij de zorgverzekeraar, maar het meeste is de restschuld die overbleef toen de bank hun koopwoning gedwongen verkocht na hypotheekachterstand. We vroegen hem wat de reden is dat hij geen gebruikmaakt van schuldhulpverlening. Hij kent het helemaal niet! We hebben een vervolgspraak gemaakt en het lijkt erop dat we hem met schuldhulpverlening het beste kunnen helpen".

Van verborgen naar onvoldoende bediend

In dit project heeft het outreachend team contact gezocht met mensen met 'verborgen' financiële problemen: mensen die geen gebruikmaken van ondersteuning of (schuld-)hulp, terwijl ze daar waarschijnlijk wel bij gebaat zouden zijn. Zij zitten jarenlang in de 'wanbetalersregeling' en kunnen niet uitstromen, omdat ze geen betalingsregeling (kunnen) treffen en de schuld niet (kunnen) aflossen. Dat heeft als gevolg dat zij zich niet aanvullend kunnen verzekeren en dat zij een hogere premie voor de basisverzekering betalen. Uit de casuïstiek blijkt dat de geldzorgen van veel inwoners met wie het team contact kreeg, niet altijd verborgen zijn voor instanties. Zo zochten enkele inwoners zelf contact met hun zorgverzekeraar om een afbetalingsregeling te treffen (casus Per se geen schuldhulp). Dat dit niet lukte, bijvoorbeeld vanwege een lage afloscapaciteit, is een duidelijk signaal dat er meer ondersteuning en hulp nodig is. Of ze hadden een beroep gedaan op de gemeente voor een aanvullende uitkering (Broodnood) of vanwege een betalingsachterstand bij de gemeentelijke belasting. Ook wanneer mensen zelf geen hulp zoeken, laten geldproblemen sporen achter. Sommige inwoners waren in beeld (geweest) bij een bewindvoerder, de belastingdienst of hypotheekverstrekker (Onbekend met schuldhulp). Er zijn ook andere plekken waar mensen in beeld kunnen komen, zoals bij de belastingconsulent (Ik red het niet) of bij de autoverzekering vanwege een betalingsachterstand (Boos). Soms leek de eerder geboden ondersteuning niet goed afgehecht en waren er nog losse eindjes – zoals de zorgverzekeringsschuld die niet was opgepakt (casus Niet goed geholpen, casus Alles is al opgelost). Er waren vaak al vroege signalen van geldzorgen, die onvoldoende zijn opgepikt.

En ook het team lukte het niet altijd het gelegde contact te verzilveren, zoals voor de jongvolwassen man die niet verleid kon worden het aanbod aan te nemen (Boos).

Dat roept een aantal vragen op. Sluit het aanbod van de gemeente voldoende aan bij vragen of behoeften van inwoners? Hoe kan de gemeente minder aanbod- en meer vraaggericht gaan werken? En hoe kunnen gemeente en andere instanties signalen van betalingsproblemen eerder oppakken?

Uit de hier gepresenteerde casuïstiek blijkt de diversiteit onder de groep mensen die lang in de zogeheten wanbetalersregeling zitten. Er zijn verschillen bijvoorbeeld wat betreft lichamelijke en psychische vermogens, lees- en taalvaardigheid, culturele achtergrond, - maar ook praktische omstandigheden (al dan niet beschikken over vervoer, al dan niet binnen kantooruren kunnen afspreken), ondersteunend netwerk, beschikbaar inkomen en kennis (op de hoogte zijn van wat er mogelijk is). De drempels die de toegang tot onder andere schuldhulp beperken, kunnen te maken hebben met sociaal-economische positie, culturele achtergrond, migratiegeschiedenis, religie en leefsituatie of andere specifieke omstandigheden (zoals zzp'er zijn), los of in samenhang met elkaar. Er is steeds meer besef dat deze verschillende factoren onderling samenhangen en op elkaar ingrijpen. Het denken over deze verschillende, elkaar kruisende factoren in relatie tot het bereik van ondersteuning of zorg, is in opkomst, zowel in het sociale domein (Movisie 2020), als in de gezondheidszorg (RVS 2022).

Deze inzichten relativiseren de notie van 'verborgen' of slecht bereikbaar zijn. Met de kennis van nu, die zeker nog verder moet worden aangescherpt, zouden we voor de infographic, zie p. 4 en het onderzoeksverslag, een andere titel overwegen. Een titel die recht doet aan het belang van het leggen van contact en het vervolgens 'bedienen' van mensen die tot nu toe, en om verschillende redenen, onvoldoende ondersteuning ontvangen. Het gaat om de omslag in denken en doen van 'niet-gebruik' naar 'bereik': zet niet het gebruik van voorzieningen centraal, maar het bereiken van mensen die ondersteuning nodig hebben (Plaisier e.a. 2024). Dat gaat samen met een verschuiving van denken in termen als 'verborgen' naar 'niet goed geholpen' en zou uiteindelijk moeten leiden tot het daadwerkelijk zien van mensen die nu onvoldoende gezien worden.

Geraadpleegde literatuur

Brackertz, (2007) *Who is hard to reach and why?* ISR Working Paper.

Gepubliceerd op: https://library.bsl.org.au/jspui/bitstream/1/875/1/Whois_htr.pdf

Darko, N. (2022) *Engaging Black and Minority Ethnic Groups in Health Research. Hard to Reach: Demystifying the Misconceptions*. Bristol: Bristol University Press.

Movisie (2020). *Diversiteitsfactoren en uitsluiting. Een intersectionele benadering*. Gepubliceerd op: <https://www.movisie.nl/artikel/diversiteitsfactoren-uitsluiting>

RVS (2022) *Passende zorg is inclusieve zorg. Een verkennen essay over wat nodig is om de zorg inclusiever te maken*. Den Haag: Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving.

Plaisier, I., M. Reijnders en A. Schotel (2024) *Zien, luisteren en helpen. Wat gemeenten kunnen doen voor een beter bereik in het sociaal domein*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Zuurmond, A. (2019) *Hoe het stelsel een stuwmeer creëert. Uitkomst van het actieonderzoek onder Amsterdammers in de wanbetalersregeling zorgverzekeringen*. Amsterdam: Ombudsman Metropool Amsterdam



inholland
hogeschool

 Hogeschool
Leiden

 VITALE DELTA

