

A photograph of two women sitting at a table in a kitchen. The woman on the left is Black with short black hair, wearing a striped shirt. The woman on the right is white with short red hair and glasses, wearing a green cardigan. They are both looking down at a document on the table. The background shows a kitchen with a microwave, a vase of flowers, and some plants.

Bereiken van mensen in verborgene armoede

Een innovatieve aanpak voor Haagse burgers in de wanbetalersregeling



Den Haag



iholland
hogeschool

1. Samenvatting en aanbevelingen	3		
Resultaten	5	In contact komen	20
<i>Aanpak</i>	5	Overwegingen bij taal en beeld kaart	20
Wie hebben we bereikt?	6	Contact gelegd!	21
Aanbevelingen	6		
2. Aanleiding VWS Challenge	7	6. Resultaten	23
Inleiding	7	Meerwaarde dataverrijking	23
Fasering en tijdspad	8	Checks vooraf	24
Doelen en opbrengst	9	Bereik	24
Leeswijzer	9	Verschillen in bereik	25
		Bellen, kaart sturen en/ of langsgaan?	25
3. Mensen in de wanbetalersregeling: aantallen en achtergronden	10	<i>Afmeldingen CAK</i>	26
Inleiding	10	<i>Doelgroep vroegsignalering versus langdurige wanbetalers</i>	26
Wanbetalers landelijk	11	Verschillende groepen wanbetalers	26
Wie zijn de Haagse wanbetalers?	11	<i>Zelfstandig ondernemers</i>	26
		<i>Enkelvoudige problemen en/of snel afmelden mogelijk</i>	27
4. Verborgten schulden: theorie, praktijk en ervaringskennis	13	<i>Complexere problemen en/of snel afmelden niet mogelijk</i>	28
Inleiding	13	<i>Geen behoefte aan contact</i>	28
In contact komen met verborgen schuldenaren	14	Een reflectie: de inzet van een attentie en contact leggen	29
<i>Vroegsignalering</i>	14		
<i>Inzet ervaringsdeskundigen</i>	15	7. Aanbevelingen	31
Schaarste en stress	15	Perspectief inwoners en ervaringsdeskundigheid	31
<i>Mobility Mentoring en stress-sensitief werken</i>	15	Zet meer in op stress-sensitief werken	32
		Vasthouden contact zonder financieel hulpaanbod	32
5. Inrichting en uitvoering van de VWS Challenge	17	Kwaliteit outreachend team	32
Inleiding	17	Vergroot uitstroom onderbeschermingsbewindgestelden	33
Kaders voor aanvang	18	Regeling uitstroom bijstandsgerechtigden	33
Selectie doelgroep Challenge	18		
Informatieverrijking	19	8. Literatuur	34
<i>Selectie van de doelgroep</i>	19		
<i>Dataverrijking</i>	19		

1. Samenvatting en aanbevelingen

Wie zijn of haar zorgverzekeringspremie langer dan zes maanden niet betaalt, komt in de wanbetalersregeling, uitgevoerd door het CAK. Schuldenproblematiek heeft aantoonbaar negatieve invloed op de gezondheid en het welzijn van mensen, en vaak hebben deze mensen ook op andere levensgebieden moeilijkheden. Uit onderzoek weten we dat mensen die langdurig in de wanbetalersregeling zitten, niet in beeld zijn bij andere instanties, noch door hulpverlening of andere vormen van ondersteuning worden gevonden. De CAK-lijst met gegevens over mensen in de wanbetalersregeling is een belangrijke vindplaats voor 'verborgen' schuldenaren.

Voor het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) vormden bovenstaande bevindingen de aanleiding om onder gemeenten de VWS challenge uit te schrijven. De gemeente Den Haag is deze, in samenwerking met het lectoraat Sociale Innovatie en Ondernemerschap van

Hogeschool Leiden¹, aangegaan. De Gemeente Den Haag heeft ervoor gekozen de aanpak uit te voeren in de zogeheten prioritaire gebieden Jan Luykenlaan/Van Baerlestraat (Moerwijk), Kaapseplein en omgeving (Transvaal), Weimarstraat/Beeklaan/Zevensprong (Valkenbos/Regentessekwartier) en Duindorp. In deze prioritaire gebieden investeert de gemeente stevig in een structurele verbetering van de leefbaarheid en veiligheid omdat die er onder druk staan..

Het doel van de VWS Challenge is mensen die langdurig in de wanbetalersregeling zitten, namelijk vijf jaar of langer, te bereiken en perspectief te bieden op een oplossing.

We hebben gebruik gemaakt van:

- kennis uit formele bronnen (uit wetenschappelijk en praktijkgericht onderzoek)
- professionele kennis (professionals van de gemeente Den Haag deelden hun kennis in een projectgroep en een ontwikkelgroep)
- ervaringskennis (met inzet van trainingsbureau [Onzichtbaar Den Haag](#), gespecialiseerd in trainingen met inzet van ervaringsdeskundigen).

In dit rapport doen wij, gemeente Den Haag en Hogeschool Leiden verslag van de aanpak en de behaalde resultaten. We gaan in op de kwantitatieve resultaten wat betreft het bereik, acceptatie van het hulpaanbod en het aantal gerealiseerde afmeldingen bij het CAK. We geven ook een korte schets van de groepen die het hulpaanbod hebben geaccepteerd.

¹ Dit project vond plaats vanuit het programma Vitale Delta, waarin vier hogescholen samenwerken aan het versterken van veerkracht en eigen regie en het creëren van een gezonde omgeving in de Deltaregio Leiden, Den Haag en Rotterdam.



Resultaten

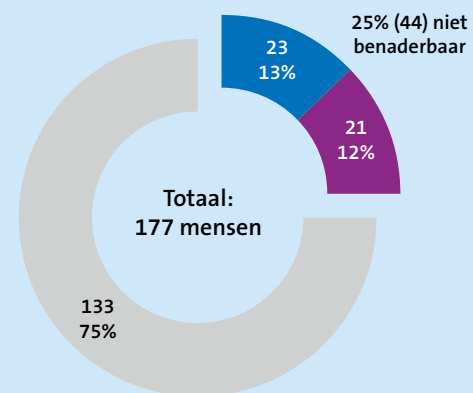
Bij aanvang beschikken we over gegevens van 177 mensen die vijf jaar of langer in de wanbetalersregeling zitten en in een van de Haagse prioritaire gebieden wonen. 13% van de mensen staat niet ingeschreven op het aangegeven adres. 12% blijkt al in beeld te zijn bij een vorm van gemeentelijke financiële hulpverlening of beschermingsbewind. In totaal valt 24% van de adressen op de lijst af. We houden dus een lijst over van 133 mensen die we kunnen benaderen. Van hen hebben we 67% bereikt. Dit betekent dat er interactie is geweest: we hebben hen telefonisch of aan de deur gesproken of ze hebben gereageerd op een kaart die we stuurden. Van de 133 mensen heeft 29% ingestemd met verdere hulp en bij 17% is een hulptraject gestart. 15 mensen zijn uit de wanbetalersregeling gestroomd - ruim tien procent van alle te benaderen adressen en gezien op de mensen die een traject zijn aangegaan bijna 2 op de 3.

Aanpak

Professionals uit verschillende teams van de gemeente Den Haag (Vroegsignalering, Hedesk Geldzaken, Multidisciplinair Team, Social Casemanagers en Klantbegeleiders) werken in tweetallen. In onze communicatie hebben we twee aanpakken:

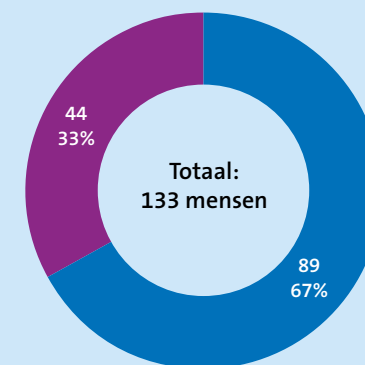
- Telefonisch om een afspraak te maken voor een huisbezoek,
- Kaart met aankondiging van huisbezoek, bij het ontbreken van een telefoonnummer

Gegevens van het CAK



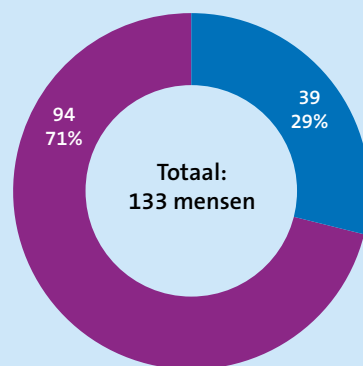
- Niet ingeschreven op het aangegeven adres
- Al in beeld bij een vorm van gemeente financiële hulpverlening of beschermingsbewind

Bereik



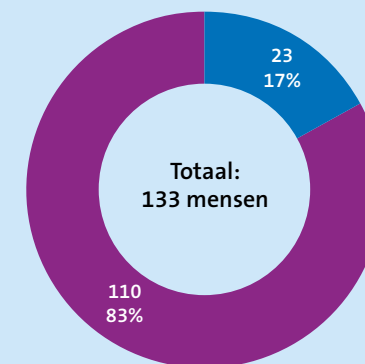
- Bereikt
- Niet bereikt

Instemming



- Ingestemd met verdere hulp
- Niet ingestemd met verdere hulp

Hulptraject gestart



- Hulptraject gestart
- Geen hulptraject gestart

Bij niet thuis laten we een briefje achter en gaan we op een later moment langs. Zo nodig meermaals en in de avonduren. De vervolgafspraken kunnen bij de inwoner thuis plaatsvinden, op het stadsdeelkantoor of een locatie in de wijk.

Wie hebben we bereikt?

De ervaringen in het contact zijn wisselend: sommige mensen wijzen elk contact af, anderen vertellen blij te zijn met het initiatief van de gemeente. We stuiten op veel wantrouwen naar de gemeente en andere officiële instanties. Met deze aanpak hebben we mensen bereikt die niet zelf hulp zouden hebben gezocht.

We komen met verschillende groepen mensen in contact, waaronder mensen met:

- complexe en vaak verknoopte problemen (soms bij meerdere gezinsleden),
- kleine ondernemers met geen of een ontoereikend inkomen (vaak arbeidsmigranten die als zzp'er werken),
- mensen met een hoge schuld bij de zorgverzekeraar, maar verder weinig andere schulden
- mensen die onder beschermingsbewind staan.

Aanbevelingen

Als successen benoemen we de outreachende en vasthoudende aanpak, waarmee we op verschillende manieren contact proberen te leggen. Eerst telefonisch, vervolgens via huisbezoek. De vervolgafspraken vinden plaats op het stadsdeelkantoor, op een locatie in de wijk of bij de inwoner thuis. We communiceren laagdrempelig en persoonlijk; via telefoon en WhatsAppberichten. Tegelijkertijd zijn er elementen in de aanpak die verder kunnen worden ontwikkeld.

Aanbevelingen met betrekking tot contact leggen en in contact blijven:

- ✓ Maak gebruik van ervaringskennis en ervaringsdeskundigen. Bijvoorbeeld door hen te laten adviseren over aanpassingen in het beleid en werkprocessen. En zet ervaringsdeskundigen in bij de uitvoering.
- ✓ Richt de outreachende aanpak nadrukkelijker in volgens de uitgangspunten van stress-sensitief werken, zodat deze ook in de praktijk daadwerkelijk vorm krijgen.
- ✓ Zet in op het in contact blijven met de inwoners die bereikt zijn, maar voor wie reguliere financiële ondersteuning (nog) niet aansluit of door hen wordt afgewezen, terwijl zij wel geld- en andere zorgen hebben. Zoek naar alternatieve mogelijkheden, verwijs hen actief en warm door naar andere vormen van ondersteuning.

- ✓ Borg de kwaliteit van de outreachende teams, onder andere door deze samen te stellen uit professionals die gemotiveerd zijn voor deze aanpak en over de benodigde specifieke vaardigheden beschikken.

Aanbevelingen met betrekking tot een snellere afmelding uit de wanbetalersregeling:

- ✓ Onderzoek welke mensen in de wanbetalersregeling onder beschermingsbewind staan en wat er nodig is om hen (sneller) te laten uitstromen. Mogelijk kan dat via de Regeling Uitstroom Onderbewindgestelden (RUOB).
- ✓ Onderzoek of er met zorgverzekeraars afspraken kunnen worden gemaakt om uitkeringsgerechtigden met een overzichtelijke schuldenlast de wanbetalersregeling (sneller) te laten uitstromen middels de Regeling Uitstroom bijstandsgerechtigden (RUB).

2. Aanleiding VWS Challenge

Inleiding

Zorgverzekeringsschulden zijn, na schulden bij de Belastingdienst, de meest voorkomende schulden. Het ontstaan van een zorgverzekeringsschuld is een belangrijke indicator voor beginnende schulden en achterliggende problemen. Zorgpremie is immers een van de eerste betalingen die mensenuitstellen. In 2020 kampten ruim 200.000 Nederlanders met een betalingsachterstand op hun zorgpremie. Bij een betalingsachterstand van de zorgpremie van zes maanden meldt de zorgverzekeraar de verzekerde aan bij het CAK². De verzekerde valt vanaf dat moment in de zogeheten Regeling wanbetalers. Bijna 175.000 mensen, 1,2% van alle premieplichtigen, vallen in die regeling. Ongeveer 110.000 mensen zitten er langer dan twee jaar in.

In de gemeente Den Haag zijn er ruim 11.500 wanbetalers (2,6% van alle premieplichtigen).

² Het CAK voert in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) wetten en regelgeving uit in het sociaal domein.

De Ombudsman Metropool Amsterdam start in 2017 een verkennend onderzoek naar Amsterdammers die al langere tijd in de wanbetalersregeling zitten (Ombudsman Metropool Amsterdam, 2019; Oomen et. al, 2019). Sinds juli 2017 mag het CAK gegevens over wanbetalers delen met gemeenten. De Ombudsman voert vervolgens een participatief onderzoek uit onder een grotere groep van 150 Amsterdamse wanbetalers. Het onderzoek maakt duidelijk dat deze schuldenaars buiten het zicht blijven en moeilijk te bereiken zijn. Velen van hen kampen al lange tijd met schuldproblemen zonder perspectief op een oplossing. Schulden komen maar zelden alleen en degenen in de wanbetalersregeling hebben vaak met gestapelde problematiek te maken (Oomen et. al., 2019). De Ombudsman komt tot de scherpe conclusie dat het huidige stelsel van schuldhulp een stuwmeer creëert van mensen die zich in een uitzichtloze schuldensituatie bevinden.

Voor het Ministerie van VWS vormen de bevindingen van de Ombudsman een belangrijke aanleiding om een challenge uit te schrijven. In samenwerking met uitvoerende professionals van de gemeente Den Haag voert het lectoraat Sociale Innovatie en Ondernemerschap van Hogeschool Leiden een actie-onderzoek uit. Het doel is mensen die langdurig in de wanbetalersregeling zitten te bereiken en perspectief op een oplossing te bieden. De aanpak is langs drie sporen ontwikkeld, gebruikmakend van:

- kennis uit formele bronnen (zoals uit wetenschappelijk en praktijkgericht onderzoek),

- professionele kennis (professionals van de gemeente Den Haag deelden hun kennis in een projectgroep en een ontwikkelgroep)
- ervaringskennis (met inzet van ervaringsdeskundigen vanuit Onzichtbaar Den Haag).

We werken geen vastomlijnd stappenplan uit dat professionals tijdens en na huisbezoeken moeten doorlopen. Al gaandeweg identificeren de betrokken professionals waar het spaak loopt binnen een huishouden en doen zij datgene wat nodig is om de barrières weg te nemen. De aanpak beoogt met de integrale benadering niet alleen meerwaarde te creëren op het gebied van schulden, maar ook in samenhang met andere leefdomeinen.

Fasering en tijdspad

Het project kent drie samenhangende en elkaar deels overlappende fases.

De **eerste fase**, van juli tot september 2021, behelst een literatuurverkenning naar het signaleren en aanpakken van langdurige betalingsachterstanden. Dit deel is uitgevoerd vanuit de lectoraten Dynamiek van de Stad van Hogeschool InHolland en Sociale Innovatie en Ondernemerschap van Hogeschool Leiden³.

In de **tweede fase**, van september 2021 tot maart 2022, hebben professionals uit de gemeente Den Haag, samen met de onderzoeker van de Hogeschool Leiden en met betrokkenheid van ervaringsdeskundigen, een innovatieve aanpak

ontwikkeld om een groep inwoners uit Den Haag te bereiken die langdurig in de wanbetalersregeling zijn opgenomen.

De **derde fase** gaat eind maart 2022 van start met het invoeren van de aanpak. We beproeven de aanpak in de praktijk en scherpen deze in een gezamenlijk leerproces aan. In deze fase hebben de betrokken professionals twee trainingen van een dagdeel gevolgd. De eerste training, [De Bende van Ellende](#), gegeven door Onzichtbaar Den Haag, gaat over de impact van stress en schulden vanuit een ervaringsdeskundig perspectief. De tweede training, gegeven door collega-professionals uit een andere gemeente, gaat over stress-sensitief werken vanuit professioneel perspectief.

De invloed van de corona-pandemie. Bij de start van de VWS Challenge in september 2021 was het thuiswerkadvies net versoepeld. Het was echter ongewis of de andere maatregelen op termijn zouden versoepelen of juist niet. De leden van de projectgroep en de ontwikkelgroep hebben elkaar vooral online gesproken. Waar mogelijk planden de projectleider en onderzoeker fysieke afspraken. We hielden rekening met de mogelijkheid dat we geen huisbezoeken konden afleggen en dat we alleen deurbezoeken en afspraken op kantoor, met inachtneming van 1,5 meter afstand, zouden plannen. Toen we van start konden gaan met de huisbezoeken, in maart 2022, waren de coronamaatregelen opgeheven. De projectoverleggen en de wekelijkse bijpraatsessies (huddles) bleven digitaal plaatsvinden.

³ zie ook: Theunissen en Reijnders (2021) Leren van bestaande interventies: het vroegsignaleren, bereiken en ondersteunen van mensen met betalingsachterstanden, op: <https://www.vitaledelta.nl/leren-van-bestaande-interventies-het-vroegsignaleren-bereiken-en-ondersteunen-van-mensen-met-betalingsachterstanden/>



Doelen en opbrengst

We stellen ons ten doel om tussen de 150 en 180 mensen te benaderen. We hopen met 60-70 van hen in gesprek te komen en dat uiteindelijk 30 mensen een hulpaanbod accepteren⁴. Deze aantallen zijn gebaseerd op het bereik in de Amsterdamse pilot van de Ombudsman (Oomen et. al. 2019). De resultaten wat betreft het bereik, acceptatie van het hulpaanbod en het aantal gerealiseerde afmeldingen bij het CAK zijn de meetbare, concrete opbrengsten. In bredere zin willen we met onze aanpak bijdragen aan het bestrijden van financiële problemen en armoede onder Haagse burgers. Een ander indirect resultaat kan zijn dat wij bijdragen aan het verbeteren van een gezonde levensverwachting van mensen in armoede, een van de doelen in het Haagse gezondheidsbeleid.

Leeswijzer

In het hoofdstuk 3 schetsen we de achtergrond van de mensen in de wanbetalersregeling; de aard en omvang van de problemen, zowel landelijk als in Den Haag. Hoofdstuk 4 bevat een literatuurschets van wat werkt bij het in contact komen met mensen in verborgen armoede. In hoofdstuk 5 staat hoe de uitvoering is ingericht. In hoofdstuk 6 presenteren we de resultaten. Hoofdstuk 7 gaat in op de aanbevelingen. Het rapport sluit af met een literatuuroverzicht. Los van dit rapport verschijnen er een draaiboek van de aanpak en een infographic voor professionals ('hoe bereik ik mensen in verborgen armoede') en enkele artikelen in vaktijdschriften.

⁴ Er zijn geen andere doelen gesteld, zoals aantal (tijdelijke) afmeldingen CAK-regeling of aantal toeleidingen naar schuldhulp.

3. Mensen in de wanbetalersregeling: aantallen en achtergronden

Inleiding

Na zes maanden betalingsachterstand op de zorgverzekering komt iemand in de zogeheten wanbetalersregeling. Dat betekent dat hij of zij wordt aangemeld bij het CAK en aan die instantie de verschuldigde premie (bestuursrechtelijke premie) gaat betalen. Deze premie wordt van het loon of uitkering ingehouden (bronheffing). Als dit niet kan stuurt het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) een acceptgiro voor het verschuldigde bedrag. De openstaande schuld wordt met deze premiebetaling niet afgelost. De schuld kan nog

oplopen door bijkomende incassokosten. Bovendien wordt het incassotraject voortgezet en kan de Belastingdienst, het CJIB of de zorgverzekeraar beslag leggen op de zorgtoeslag. Afmelding (tijdelijke afmelding of uitstroom uit de regeling) gebeurt wanneer de schuld is ingelost of wanneer de zorgverzekeraar heeft ingestemd met een betalingsregeling. Bijvoorbeeld wanneer er een schuldregeling is getroffen of wanneer iemand is toegelaten tot de wettelijke schuldsanering. De verzekerde gaat weer rechtstreeks premie betalen aan de zorgverzekering⁵. Op eigen kracht lukt het mensen doorgaans niet uit de regeling te komen én te blijven. Dat blijkt ook uit de evaluatie van de wanbetalersregeling, die in 2019 in opdracht van het Ministerie van VWS werd uitgevoerd (De Bekker, Verkoulen en Maagdelijn 2019). De helft van de uitstromers kan niet voldoen aan de afgesproken betalingsregeling en stroomt weer terug in. Er kunnen vormen van drang of dwang worden ingezet om hen naar budgetcoaching of -beheer, schuldhulp en/of beschermingsbewind te leiden. In de evaluatie wordt een onderscheid gemaakt tussen 'niet-willers' en 'niet-kúnners'. De grootste groep kán het niet, vanwege geldproblemen of weinig financiële zelfredzaamheid (te weinig 'doenvermogen'). De groep mensen die niet wil betalen is aanzienlijk kleiner. De regeling werkt over het algemeen doeltreffend, alleen de meest kwetsbare groep met hardnekkige problemen bij wie het niet lúkt, is meer gebaat bij een aanpak die niet gebaseerd is op straf (een hogere premie). Om uit te stromen hebben zij hulp nodig bij hun schuldenproblematiek.

De Regeling Uitstroom Onderbewindgestelden (RUOB) zorgt ervoor dat mensen onder beschermingsbewind hun zorgverzekeringschulden makkelijker kunnen oplossen. Zij worden afgemeld als wanbetaler, lossen hun schuld af en de zorgverzekeraar scheldt na drie jaar een eventuele restschuld kwijt. Ruim 5% van de actieve wanbetalers staat onder beschermingsbewind. De RUOB is sinds 1 juli 2019 van kracht. Een vergelijkbare uitstroomregeling is er voor bijstandsgerechtigden, de Regeling Uitstroom Bijstandsgerechtigden (RUB). De premie van de zorgverzekering, eventuele aanvullende verzekering en de aflossing worden hierbij door de gemeente ingehouden op de uitkering. De zorgverzekeraar verleent, na maximaal 36 maanden aflossen, kwijtschelding voor het eventuele restant van de schuld. De gemeente Den Haag past de de RUB in samenwerking met verzekeraar VGZ toe.

Wanbetalers landelijk

Het CAK houdt een aantal gegevens bij van degenen in de wanbetalersregeling: leeftijd, samenstelling huishouden, wel of geen uitkering, migratieafkomst, de hoogte van de betalingsachterstand en NAW-gegevens. In kwalitatief opzicht is over deze groep minder bekend; we weten niet welke andere problemen er spelen, wat de achtergronden zijn van deze problemen en wat de interpretatie en beleving van de schuldenaar zelf is van zijn/haar situatie. Het is onbekend waar de ondersteuningsbehoeftes en mogelijke hulpvragen van betrokkenen zelf liggen en wat ertoe heeft geleid dat zij zo lang van (formele) hulp en ondersteuning verstoken zijn

gebleven. Er is weinig onderzoek gedaan naar de manier waarop zij hun eigen situatie ervaren.

Uit het participatief onderzoek van de Ombudsman blijkt dat het gros bij meerdere instanties of bedrijven forse achterstanden heeft. Er is sprake van gestapelde problematiek; velen kampen met gezondheidsproblemen, problemen in de psychosociale sfeer, in relaties en op het gebied van werk. De meeste mensen zijn eerder in contact geweest met schulddienstverlening of andere hulpverleners zonder dat het tot een oplossing of verlichting van de problematiek kwam. Deze eerdere ervaringen maken dat ze terughoudend of zelfs wantrouwend tegenover (schuld-)hulp kunnen staan.

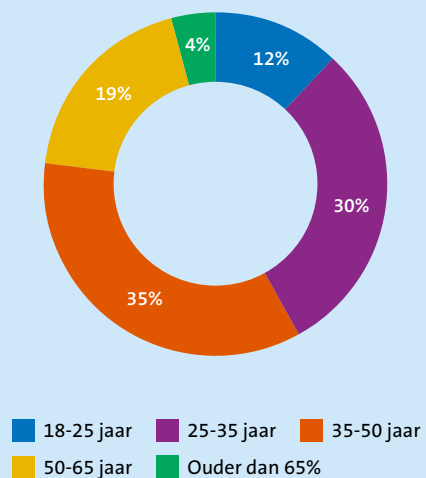
Wie zijn de Haagse wanbetalers? ⁶

Den Haag staat op nummer vier in de ranglijst van gemeenten met de meeste wanbetalers ten opzichte van het aantal inwoners. In 2019 waren het er 12.300 (2,8% van alle premieplichtigen in Den Haag). In 2020 was dit aantal licht gedaald naar ruim 11.500. De samenstelling van deze groep, wat betreft leeftijd en de aard van het inkomen (uitkering of anderszins) is in de laatste jaren redelijk stabiel gebleven. Zo'n 12% is tussen de 18 en 25 jaar (hetzelfde percentage als landelijk). 30% is tussen de 25 en 35 jaar (landelijk is dit 27%). Rond 35% valt in de leeftijdscategorie 35-50 (landelijk eveneens 35%). 19% is tussen de 50 en 65 (landelijk 21%). En 4% is ouder dan 65 jaar (landelijk 5%). Ongeveer 65% ontvangt zorgtoeslag. De leeftijdsspreiding en het aantal mensen met een zorg-

⁵ Zie voor meer informatie: <https://www.hetcak.nl/regelingen/wanbetalers/>

⁶ De gegevens uit deze paragraaf komen van de zorgverzekeringslijn. Zij leveren per gemeente rapportages met achtergrondkenmerken over mensen in de wanbetalersregeling. Zie ook: <https://www.zorgverzekeringslijn.nl>

Samenstelling



Top 5 wijken

1. Moerwijk (5,7%)
2. Transvaalkwartier (5,4%)
3. Schildersbuurt (4,7%)
4. Morgenstond (4,2%)
5. Stationsbuurt (3,8%)

toeslag komen in Den Haag redelijk overeen met het landelijke beeld.

Ongeveer een derde, 8.300 mensen, ontvangt een uitkering (AO, WWB, ABW, WW, IAOW/Z).⁷ Dat betekent dat twee derde een andere bron van inkomen heeft (uit werk of middels een uitkering bij arbeidsongeschiktheid of ziekte).

De grootste groep, 47%, zijn **ouders** (van een inwonend meerderjarig kind, of alleenstaande ouder of samenwonend met minderjarig kind). Daarna volgt de groep alleenstaanden.

Bijna drie kwart heeft een **migratieachtergrond**. Landelijk gezien is dit ruim de helft. Den Haag kent dus verhoudingsgewijs veel wanbetalers met een migratieachtergrond. Binnen de Haagse groep valt de grote groep mensen met een Surinaamse achtergrond op (1700 personen), evenals de mensen in de verzamelcategorie 'uit overige Westerse landen' (2380 personen). Onder de Haagse bevolking is ongeveer 15% van Surinaamse afkomst (peiljaar 2019) – zij maken circa 13% van de wanbetalers uit. In dat opzicht is er geen sprake van oververtegenwoordiging. Over de verzamelcategorie 'overige Westerse landen' ontbreken gegevens voor een dergelijke vergelijking.

In de top vijf van wijken met verhoudingsgewijs de meeste wanbetalers (gerelateerd aan het aantal inwoners in de gemeente, peildatum 31-12-2019, bron: zorgverzekeringslijn) staan Moerwijk (5,7%), Transvaalkwartier (5,4%), Schildersbuurt (4,7%), Morgenstond (4,2%) en Stationsbuurt (3,8%). Er zijn geen wanbetalers bekend in de wijken Haagse Bos, Zuiderpark, Vogelwijk, Zorgvliet en Forepark.

⁷ Arbeidsongeschiktheidsuitkering, bijstandsuitkering Wet Werk en Bijstand en de opvolger hiervan, vanuit de participatiewet de algemene bijstand, uitkering oudere werklozen.

4. Verborgen schulden: theorie, praktijk en ervaringskennis

Inleiding

Nederland telde op 1 oktober 2020 ruim 614.000 huishoudens met geregistreerde problematische schulden, volgens het [dashboard](#) 'schuldenproblematiek in beeld' van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). In Den Haag zijn er ongeveer 40.000 mensen met problematische schulden. Dat wil zeggen dat het op basis van hun financiële situatie niet te verwachten is dat ze hun schulden binnen drie jaar kunnen terugbetalen. Omdat onderhandse leningen en een aantal consumptieve kredieten niet worden geregistreerd zal dit aantal in werke-

lijkheid hoger liggen. De Haagse minimahuishoudens (met een inkomensgrens tot 130% van het sociaal minimum) hebben een slechtere gezondheid en hebben vaak langdurig hoge zorgkosten, vergeleken met alle Haagse huishoudens. Ze zijn twee keer zo vaak wanbetaler van de zorgpremie als andere huishoudens (Gemeente Den Haag, 2021). Volgens het CBS-dashboard is 16% van de huishoudens met problematische schulden in beeld bij schuldhelpverlening. Een andere raming stelt dat 12% van deze groep een schuldenvrije toekomst tegemoet gaat; ze worden toegelaten tot schuldhelp of zitten al in een traject ([Jungmann](#) 2020: 36).

Financiële help bereikt maar een deel van de mensen die erbij gebaat zouden zijn. Een van de belangrijkste tekortkomingen in het sociaal domein is, volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau in een terugblik op vijf jaar decentralisatie, dat er geen zicht is op de groep mensen met schulden, die niet aanklopt bij gemeente of helpverlening. We weten niet of en hoe deze mensen zich redden (Kromhout et. al., 2020). Een deel zal niet op zoek zijn naar formele schuldhelp. Vanwege onbekendheid met de mogelijkheden, vanwege eerdere slechte ervaringen of omdat ze zelf hun geldzaken willen regelen. Schaamte en wantrouwen maken ook dat mensen terughoudend zijn om help in te roepen. Vooral de Toeslagenaffaire heeft het vertrouwen in de overheid geen goed gedaan, bij de getroffen ouders maar ook onder een bredere groep. De drempel om te erkennen dat het niet lukt om geldzaken op orde te krijgen ligt hoog, evenals de drempel om bij de gemeente aan te kloppen. En een deel dat wel in

beeld komt, valt in het voortraject van een schuldenregeling uit (Purpose, 2022). De groep langdurige schuldenaren wordt door de gemeente niet makkelijk bereikt en laat zich ook niet makkelijk bereiken. Het CAK is een belangrijke vindplaats voor mensen met (problematische) schulden en in ‘verborgen armoede’ (Oomen et. al., 2019).

In contact komen met verborgen schuldenaren

In de internationale onderzoeksliteratuur hebben we geen voorbeelden aangetroffen van bewezen effectieve interventies gericht op het (laat)signaleren en aanpakken van verborgen armoede of langdurige betalingsachterstanden. Ook in Nederland kennen we geen bewezen effectieve interventies. Een brede, programmatische interventie als Mobility Mentoring⁸ en de methodiek motiverende gespreksvoering zijn weliswaar bewezen effectief, maar nog niet altijd in de praktijk toegepast door geschoolde professionals en niet specifiek gericht op lastig te bereiken doelgroepen. Wel is er veel praktijk- en ervaringskennis opgedaan in lokale initiatieven om mensen in armoede te bereiken en ondersteunen. Er zijn specifieke projecten gericht op achterstanden bij zorgverzekeraars, zoals de Tilburgse Schuldenaanpak, waar alle mensen in de wanbetalersregeling zijn opgezocht. Het meest systematisch beschreven en gemonitord zijn de ervaringen die opgedaan zijn met het in contact komen van mensen met beginnende betalingsachterstanden. In de volgende paragrafen bespreken we wat werkt bij deze vroegsignalering en de inzet van ervaringsdeskundigheid. Vervolgens gaan we in

op de invloed van schaarste en stress op gedrag en de hierop aansluitende stress-sensitieve aanpak.

Vroegsignalering

In januari 2021 is de Wet gemeentelijke schuldhelp (Wgs) gewijzigd. Vastelastenpartners moeten signalen over betalingsachterstanden aan de gemeenten doorgeven. De gemeente is verplicht om binnen een bepaalde termijn een passend hulpaanbod aan de inwoner te doen. Het doel is om in een vroeg stadium help te bieden en escalatie van de schuldenproblematiek te voorkomen. Een aantal gemeenten, zoals Tilburg, Rotterdam en Nijmegen werkten al langer met vroegsignalering van schulden. In Amsterdam is in 2008 het project Vroeg Eropaf! gestart, waarbij maatschappelijk dienstverleners bij signalen van huurachterstand contact zoeken. Divosa, het kennis- en netwerkinstituut voor gemeentelijk leidinggevend in het sociaal domein, concludeert dat gezien de relatief jonge geschiedenis van vroegsignalering, er weinig harde uitspraken zijn te doen over de effectiviteit en werkzame onderdelen ervan (Van Es, 2022). Er zijn enkele verkennende studies en praktijkonderzoeken⁹, waaruit een aantal werkzame elementen zijn te destilleren. Zo zijn contactpogingen vaker succesvol bij huurachterstanden en bij achterstanden van 1000 euro of meer, en worden met huisbezoeken de meeste mensen bereikt. Er zijn grote verschillen in de aanpak (met één of twee personen, aangekondigd of niet, en in verschillende samenstelling met iemand van de gemeente of ook met de schuldeisende partij, of bijvoorbeeld wel man/vrouw of vrouw/vrouw, maar niet man/man).

⁸ Jungmann, N., Wesdorp, P. & Madern, T. (red.). (2020) Stress-sensitief werken in het sociaal domein. Inzichten en praktische handvatten voor help- en dienstverleners. Houten: Bohn Stafleu en van Lochem.

⁹ Zie bijvoorbeeld: [‘Vroegsignalering Schulden landt in Nederland](#), en de [monitor](#) vroegsignalering van schulden van Divosa.

Bij een outreachende benadering hoort een betrokken, empathische en niet-oordelende, open basishouding. Outreachend werk kent meerdere varianten, waarvan het hulpmiddel het bekendste is; het gevraagd en ongevraagd ondersteunen van mensen in zorgwekkende omstandigheden. Outreachend werken is meer dan op signalen van bijvoorbeeld ketenpartners afgaan. Het vraagt specifieke vaardigheden van de professional en een ondersteunende organisatie. Uitgangspunten zijn dat niemand mag worden afgeschreven en dat er altijd hulp is voor mensen in problemen, ook voor degenen die er niet zelf om vragen (Omlo, 2017: 9). Paradoxaal gezien zijn dat vaak mensen die het meest gebaat zouden zijn bij ondersteuning en hulp. De werkzame factoren die de effectiviteit van outreachend werk versterken zijn:

- *Werken aan vertrouwen (de tijd nemen en geduld hebben)*
- *Onbevooroordeelde en open houding (hoewel dit minder goed werkt in een crisis-situatie)*
- *Gelijkwaardige relatie waarbij perspectief van cliënt centraal staat*
- *Situationeel handelen (aansluiten bij de situatie van de doelgroep, de buurt, de gemeentelijke context)*
- *Vergroten van zelfregie (motiverende gespreksvoering, oplossingsgericht coachen)*
- *Inzetten ervaringsdeskundigen*

Professionals zijn gebaat bij ondersteuning vanuit het management. Het is belangrijk dat zij de autonomie en het vertrouwen krijgen om te kunnen improviseren en maatwerk

te leveren. Contact maken en vasthouden stopt niet na één poging. Eenmaal in contact, ook bij de daadwerkelijke uitvoering van de (schuld)hulpverlening, blijken goed contact leggen, persoonlijke aandacht en integraal en vraaggericht werken effectief (m.a.w. doen wat nodig is en niet werken vanuit het aanbod).

Inzet ervaringsdeskundigen

De inzet van ervaringsdeskundigen kan bijdragen aan de effectiviteit van outreachend werk (Omlo, 2017). De meerwaarde ligt bijvoorbeeld in het contact maken met de cliënt, in een gelijkwaardige omgang en het opbouwen van een vertrouwensband. Ervaringsdeskundigen kunnen een brugfunctie vervullen tussen de cliënt en de organisatie. Er is echter relatief weinig onderzoek gedaan naar de effectiviteit van de inzet van ervaringsdeskundigen op het gebied van armoede en schulden (Out et. Al., 2021).

Schaarste en stress

Chronische stress kan op negatieve wijze gedrag beïnvloeden en ervoor zorgen dat mensen zich minder doelgericht gedragen. Zogeheten executieve functies, zoals doelgerichtheid, probleemoplossing en zelfsturing, staan dan minder tot hun beschikking. Onder invloed van schaarste, van bijvoorbeeld tijd of geld, gaan mensen meer bij de dag leven, met de blik meer gericht op korte termijn dan op lange termijn, en nemen ogenschijnlijk minder goed doordachte beslissingen. Het gevoel van zelfredzaamheid wordt negatief beïnvloed. Dit kan verklaren waarom mensen onder schuldenstress afspraken niet nakomen, onrealistische betalingsregelingen

voorstellen of het niet voor elkaar krijgen om formuleren in te vullen die nodig zijn om bijvoorbeeld gebruik te maken van kwijtschelding of inkomensondersteunende voorzieningen. Deze inzichten kunnen op gespannen voet staan met uitgangspunten van zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid in het beleid en de uitvoeringspraktijk van financiële hulpverlening.

Mobility Mentoring en stress-sensitief werken

Een beroep doen op hun zelfredzaamheid is voor mensen in een kwetsbare situatie niet altijd realistisch (Kromhout, 2020; WRR, 2017). Dit leidt tot de entry-exit paradox: mensen doen, omdat het hen niet lukt om op een doelgerichte manier hun problemen aan te pakken, een beroep op publieke hulp- en dienstverlening, die juist dat doelmatig gedrag van hen verwacht om tot een oplossing te komen. Inzichten in de impact van geldstress liggen aan de basis van het programma Mobility Mentoring uit de Verenigde Staten, waarvan de effectiviteit is aangetoond.

Elementen uit deze aanpak worden ook in Nederland toegepast¹⁰. Deze aanpak vertaalt het inzicht dat onder chronische stress onze executieve functies onder druk staan in concrete handvatten. Een belangrijk onderdeel hiervan is stress-sensitief werken, 'een bejegeningwijze waarin mensen die leven in een dynamiek van chronische stress compensatie en ondersteuning krijgen op de geringe(-re) beschikbaarheid van hun executieve functies zodat zij hun kansen vergroten om hun doelen te bereiken' (Jungmann et. al., 2020: 16). Bouwstenen van stress-sensitief werken zijn onder meer: instrumenten

¹⁰ <https://www.platform31.nl/thema-s/thema-armoede-en-schulden/mobility-mentoring>. Zie ook: Jungmann, N., Wesdorp, P. & Madern, T. (red.). (2020) Stress-sensitief werken in het sociaal domein. Inzichten en praktische handvatten voor hulp- en dienstverleners. Houten: Bohn Stafleu en van Lochum.

die cliënten ondersteunen bij het stellen van doelen, psycho-educatie (bewustwording hoe chronische stress het functioneren beperkt), beloningen inzetten om gewenst gedrag te stimuleren, coaching op executieve vaardigheden, het stellen van leerdoelen en het aanpassen van communicatie (eenvoudig taalgebruik en het gedoseerd aanbieden van informatie). Ook kan gedacht worden aan het inrichten van gespreksruimtes op een manier die geen extra stress oproept, en het in brede zin voorzien in geldrust, dus het wegnemen van de meest acute bronnen van stress. Al deze instrumenten bedienen zo goed mogelijk de drie psychologische basisbehoeften autonomie, verbondenheid en competentie (Ryan en Deci, 2000 in Jungmann et. al., 2020). Naarmate die meer worden vervuld, zijn mensen meer geneigd mee te werken. Het is bijvoorbeeld van belang dat mensen zelf keuzes maken (autonomie) en dat ze weten dat ze in staat zijn te voldoen aan dat wat van ze gevraagd wordt (competentie). Mensen moeten weten wat ze moeten doen, in staat zijn om dit te doen en het belangrijk vinden om te doen (Vijlbrief en Mourik van, 2020: 58). Dit verklaart deels waarom interventies die zich alleen richten op kennisoverdracht niet effectief zijn.

Er is steeds meer bekend over de impact van financiële schaarste op het doen- en denkvermogen van mensen onder stress, over het belang van vroegtijdige interventies en maatwerk en over een betrokken en steunende houding van professionals, die goed aansluit bij de leefwereld en beleving van de klant (Vijlbrief en Mourik, van 2020). Het ontbreekt echter aan gedegen onderzochte en onderbouwde kennis over wat werkt. We weten onvoldoende of alle inspanningen om mensen met schulden te helpen wel de gewenste effecten sorteren ([Jungmann](#), 2020: 24).



5. Inrichting en uitvoering van de VWS Challenge

Inleiding

De aanpak in de VWS Challenge heeft veel weg van vroegsignalering; het op mensen afgaan die zichzelf (nog) niet hebben gemeld voor hulp. Het grote verschil zit in de doelgroep: de VWS Challenge is een vorm van 'laatsignalering'. Dit is tertiaire preventie: het bieden van curatieve hulp bij problematische schulden, begeleiding en andere maatregelen die erop gericht zijn bestaande problemen op te lossen en terugval te voorkomen. Vroegsignalering is secundaire preventie: vroegtijdige herkenning, opsporing en aanpak van geldproblemen, meestal bij specifieke doelgroepen¹¹. Voortbordurend op deze inzichten uit de literatuur hebben de project- en de ontwikkelgroep de aanpak vormgegeven, gebruikmakend van hun

¹¹ <https://www.nibud.nl/onderwerpen/geldproblemen/schuldpreventie/>

eigen ervaringen en eerdere projecten (onder andere de pilot Zuidwest Thuis Best en het Schuldenlab070).

Kaders voor aanvang

De gemeente Den Haag heeft vooraf kaders voor de Challenge gesteld (gebaseerd op financiële en/of organisatorische overwegingen).

1. De aanpak moet zich richten op de zogeheten prioritaire gebieden.
2. De samenstelling van het Challenge-team ligt vast.

Ad 1. De prioritaire gebieden zijn gebieden waar de gemeente Den Haag in een langdurige en integrale wijkaanpak samen met partners in de wijk investeert in de leefbaarheid en fysieke en sociale veiligheid. De gebieden zijn: 1. Jan Luykenstraat/van Baerlestraat, 2. Kaapseplein, 3. Weimarstraat/Beeklaan/Zevensprong en 4. Duindorp.

Ad 2. Er zijn professionals uit meerdere teams betrokken: 2 fte afkomstig uit vroegsignalering en het MDT (multidisciplinair team), vanuit de Helpdesk Geldzaken (3 fte) en Social Casemanagers (2 fte). Hieraan zijn, in aanvulling op wat was vastgelegd in het projectplan, 0,5 fte klantbegeleiders toegevoegd.

Een projectteam samengesteld vanuit uiteenlopende expertises en een ontwikkelgroep hebben binnen de gestelde kaders de aanpak ontwikkeld en onderbouwd. Het projectteam is van start tot afronding betrokken geweest. De plannen zijn aan een panel van ervaringsdeskundigen voorgelegd en op basis

van hun input aangescherpt¹². De volgende paragrafen doen beknopt verslag van deze aanpak.

Selectie doelgroep Challenge

Bij de start van de Challenge gaan we uit van 1500 mensen in Den Haag die langer dan tien jaar in de wanbetalersregeling zitten. Bij nadere analyse blijkt het te gaan om 2000 mensen. Mensen zonder vaste woon- of verblijfplaats, bijvoorbeeld met een briefadres van een opvanginstelling, betrekken we niet. Wel vergelijken we de lijst van aanmeldingen bij vroegsignalering met 'onze' lijst van wanbetalers. Er blijkt nauwelijks overlap: de doelgroep langdurige wanbetalers komt niet via vroegsignalering in beeld.

Doelgroep Challenge naar zorgverzekeraar per gebied

Gebied	Aantal adressen	ZK	Menzis	Ohra	VGZ	CZ groep	Unive	DSW	Overig*
Duindorp	48	9	7	13	5	4	1	7	2
Jan Luykenlaan/Baerlestraat	38	10	12	3	3	0	2	1	7
Kaapseplein	34	17	7	2	2	2	1	1	2
Weimarstraat/Beeklaan	38	9	8	8	4	3	1	0	5
Zevensprong	19	3	7	1	2	1	4	0	1
totaal	177	48	41	27	16	10	9	9	17

In de prioritaire gebieden blijken 100 inwoners langer dan tien jaar in de wanbetalersregeling te zitten (code BOE). 40 inwoners waren tijdelijk afgemeld (er loopt een betalingsregeling, code GBT), één inwoner is definitief afgemeld (code GBR). Aangezien dit er minder waren dan verwacht, hebben we de groep verbreed naar mensen die vijf jaar of langer in de regeling zaten. Zo komen we op 144 inwoners. Toen we sneller dan gedacht deze lijst hadden doorgelopen, hebben we de vindplek verruimd naar omliggende straten die grenzen aan de prioritaire gebieden. Zo komen we op een totaal van 177 namen. Onderstaande tabel geeft de verdeling weer per gebied en per zorgverzekeraar.

¹² Zie ook: [Onzichtbaar Den Haag - VWS Challenge - artikel Werknet maart 2022.pdf](#)

* Nationale Nederlanden, Anderzorg, Zorg & Zekerheid, Azivo en ASR, met ieder vijf of minder wanbetalers.

Informatieverrijking

De Zorgverzekeringslijn levert de volgende gegevens over de wanbetalers aan: BSN, naam, adres, zorgverzekering, hoogte achterstand op verschuldigde bestuursrechtelijke premie, hoogte achterstand bij de zorgverzekeraar, wijze van innig (bronheffing of via CJIB), samenstelling huishouden en of de inwoner onder beschermingsbewind staat of niet. We hebben onderzocht welke gegevens we uit gemeentelijke bestanden mogen koppelen en of we zo aanvullende informatie kunnen ophalen. We hebben aanvullend gecheckt of er bij de inwoners sprake is van een gebouwenverbod wegens agressie naar een ambtenaar, of er inwoners gedetineerd zijn - of recentelijk zijn geweest, en of er meerdere meldingen op één adres bekend zijn.

Er blijken weinig adressen waar meerdere CAK-betalingsachterstanden bekend zijn. Niemand heeft een recent gebouwenverbod. Eén persoon heeft een detentieverleden. Dat kunnen we alleen zien van de mensen met een PW-uitkering of wanneer ze in beeld zijn bij schuldhelpverlening.

Selectie van de doelgroep

De professionals van de gemeente Den Haag krijgen de naam-adres-woonplaatsgegevens van alle wanbetalers op basis waarvan ze de selectie maken voor de Challenge. Het vergt enig zoekwerk om uit de CAK-lijst de inwoners in de prioritaire gebieden te selecteren, die langer dan tien (of vijf) jaar in de wanbetalersregeling zitten en op dat moment 'actieve wanbetalers' zijn (wat betekent dat er geen tijdelijke afmelding is). Het is even onduidelijk of gegevensverstrekking vanuit CAK over de groep wanbetalers onder de bepalingen in de Wgs valt. Als dat zo is, moet de gemeente al deze wanbetalers binnen 28 dagen een hulpaanbod doen. Dit is ondoenlijk gezien de grote aantallen. Inmiddels is duidelijk dat de gegevens door de gemeente mogen worden gebruikt volgens de regeling zorgverzekering artikel 7b.1 lid 3 'voor werkzaamheden die erop gericht zijn te bewerkstelligen dat een verzekeringsnemer niet langer een bestuursrechtelijke premie verschuldigd is'.

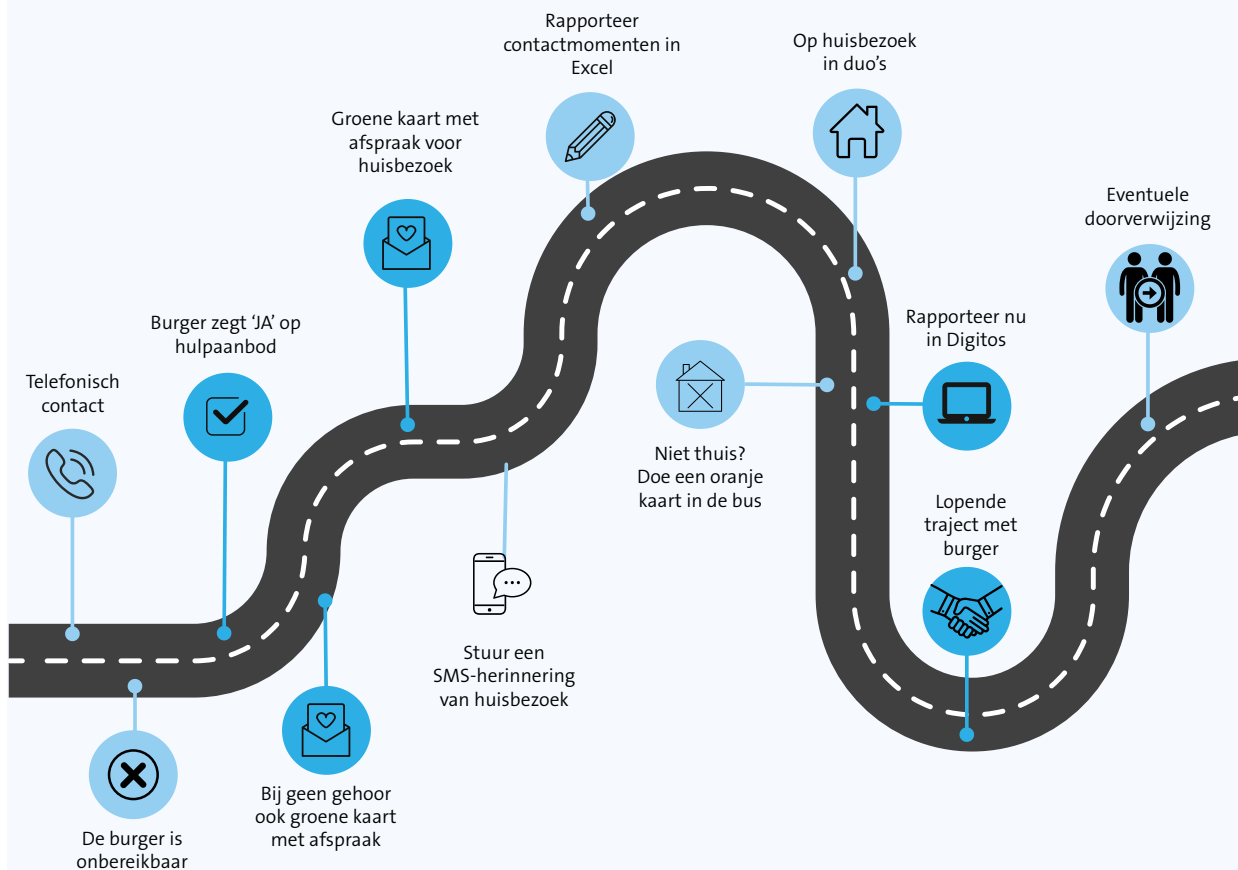
Dataverrijking

De Ombudsman Metropool Amsterdam (2019) ziet in zijn onderzoek onder Amsterdammers in de wanbetalersregeling dat de outreachend professionals van Vroeg Eropaf! een informatieachterstand hebben. Ze beschikken over de voorletter en naam, geboortedatum, inschrijfadres en hoogte van de achterstand. Ze weten niet of het om een man of vrouw gaat, kennen de voornaam niet, hebben geen telefoonnummer of e-mailadres en zijn ten tijde van het huisbezoek niet op de hoogte van de actuele schuldsituatie van de gemelde schuld. Ze weten niet of er andere afdelingen of instanties contact hebben met de schuldenaar. Deze kennisachterstand belemmert het contact leggen. Pas wanneer iemand ingaat op het hulpaanbod

kunnen professionals bestaande registraties raadplegen, bijvoorbeeld Allegro, wanneer er sprake is van schuldhelpverlening of Suwinet waarin gemeente, UWV en SVB gegevens uitwisselen. We hebben onderzocht in hoeverre we onze data kunnen verrijken met andere gegevens uit de gemeentelijke administratie. De persoonsgegevens die in de uitvoering van de VWS Challenge verwerkt worden, zijn door de privacy officer beoordeeld. Hieruit is gebleken dat er een verwerkingsgrondslag is voor de verwerkte persoonsgegevens en dat er niet meer persoonsgegevens zijn verwerkt dan noodzakelijk. Daarnaast wordt de juistheid van de gegevens geborgd door gegevens te vergelijken met de Basis Registratie Personen (BRP).

Een grote uitdaging ligt in het verkrijgen van telefoongegevens. De gemeente heeft deze doorgaans alleen als iemand al in de systemen bekend is, bijvoorbeeld wanneer hij of zij een uitkering Participatiewet ontvangt of al bekend is bij schuldhelp. We weten dat een groot deel van deze groep wanbetalers inkomen uit werk heeft (of althans: geen PW-uitkering) en ook anderszins niet bekend is bij de gemeente. De outreachende teams kunnen uit de gemeentelijke bestanden maar van een deel van de bewoners de telefoonnummers halen, die overigens soms niet meer in gebruik blijken te zijn.

Schematische weergave werkwijze



In contact komen

De behoefte aan autonomie is een belangrijke psychologische behoefte. We hebben dat vertaald naar zeggenschap over de tijd en plaats van de afspraak, en we komen niet onverwacht op huisbezoek. Het liefst plannen we samen met de inwoner een afspraak in. Als we niet in contact komen, maken wij die afspraak, het liefst binnen een week. Dat verkleint de kans dat er iets tussen komt of dat iemand de afspraak vergeet ([Holland et al., 2021](#)). We kunnen een sms of appje sturen ter herinnering. We zorgen ervoor dat de kaart niet op vrijdag of zaterdag in de bus komt – dan is het weekend en kunnen mensen geen contact opnemen met de gemeente. Dit kan leiden tot (meer) stress.

Input Onzichtbaar Den Haag

Oh ja, een envelop met handgeschreven mijn naam en adres. Dat maakt me wel nieuwsgierig. Ik laat veel post ongeopend, maar deze envelop maak ik wel open.

Overwegingen bij taal en beeld kaart

Eenvoudige communicatie kan helpen bij het in contact komen: maak gebruik van taalniveau B1 met korte, actieve zinnen en veelgebruikte woorden, geef beknopt informatie en formuleer een heldere boodschap met een duidelijke vraag of actiepunten. Maak duidelijk dat het om een belangrijke brief gaat, in de tekst zelf, met kleur of middels pictogrammen (Vijlbrief en Van Mourik 2020: 61). Deze inzichten zijn verwerkt in de schriftelijke communicatie. We hebben gekozen voor taalniveau A2, vanwege het vermoedelijk hoge aandeel laaggeletterden onder de doelgroep. In de wijken waar ook

een deel van de prioritaire gebieden zich bevinden, ligt dat aandeel op 50%. Daarnaast vermoeden we dat een aantal inwoners een brief van de gemeente niet zal openen en om die reden versturen we de kaart in een envelop zonder gemeentelogo. Liever sturen we een kaartje zonder envelop, maar dat is omwille van privacy niet mogelijk. We schrijven de naam en adres met de hand, dat is persoonlijker dan drukwerk. Op de kaart zelf schrijven we de naam van de inwoner ook met de hand, net als de namen en telefoonnummers van de consulenten. Deze twee personen zijn de vaste contactpersonen en aanspreekpunten.

De formulering 'Kunt u dan niet? Wilt u ons dan bellen...' is tot stand gekomen in samenspraak met ervaringsdeskundigen. Zij vinden de formulering 'Bel ons als u niet kunt' te direct. 'Wilt u ons bellen' of 'Belt u ons even' is veel vriendelijker. Op hun advies is de opmerking dat de hulp gratis is weggelaten. Dat is vanzelfsprekend, vinden ze. De tekst moet volgens hen vooral uitstralen: we zijn er voor u.

In de kantlijn staat een korte toelichting in drie verschillende talen, met de opmerking dat de geboden ondersteuning in het Nederlands is. Op basis van algemene gegevens over de samenstelling van de groep Haagse wanbetalers is gekozen voor Arabisch, Turks en Engels. De bewoner kan contact opnemen om de afspraak of de locatie te wijzigen, of om af te zeggen. De rechtstreekse mobiele nummers van het koppel staan erop, evenals een e-mailadres. We willen het de bewoner zo makkelijk mogelijk maken contact met ons te zoeken en zelf de afspraak te wijzigen (aansluitend bij autonomie inwoner).

Input Onzichtbaar Den Haag:

*Geen kleine lettertjes in die brief hè!
We wantrouwen kleine lettertjes. Door die kleine lettertjes zijn we al eerder in de shit gekomen.
Heb je wat te verbergen? Wees liever transparant, gewoon vertellen hoe je aan onze gegevens komt.
En maak het zo makkelijk mogelijk om in contact te komen: telefoonnummer, e-mailadres – whatever.*

Het kaartje is op stevig papier gedrukt. De afbeeldingen zijn na zorgvuldig overleg tot stand gekomen; geen persoon met merkkleding aan bijvoorbeeld. We hadden de foto graag persoonlijker gemaakt, bijvoorbeeld met een foto van het team (d.w.z. degenen die ook echt aan de deur komen), maar niet iedereen wilde op de foto. Ook gezien de beperkt beschikbare voorbereidingstijd was dit niet haalbaar.

Contact gelegd!

Als er contact is gelegd volgt er een afspraak bij de bewoner thuis of op een locatie in de buurt, bijvoorbeeld bij de laagdrempelige inloop van de Helpdesk Geldzaken in de wijk. We hebben zoveel mogelijk projecten in de wijk geïnformeerd over onze aanpak. Het team Kaapseplein werkt elke donderdag vanuit het buurtplein bij het wijkteam. Bij veel huisbezoeken gaat de veldwerker, een bekend gezicht voor veel bewoners, mee. Bij het Doorpakteam in Duindorp is regelmatig een van de teamleden uit deze wijk aanwezig.

Deze eerste afspraak is verkennend en gericht op het leggen van contact. Zo mogelijk maken we meteen een overzicht van de financiële situatie en of de bewoner gebruikmaakt van alle regelingen en voorzieningen, maar als het nodig is nemen

we langer de tijd. Het doel is niet om zo snel mogelijk tot een aanpak te komen (oplossingsgericht handelen), maar om contact te leggen (gericht op de relatie). De koppels werken met een beperkte caseload en zijn vrij om eerst alle tijd in een casus te steken, voor ze een volgende oppakken. Er is dus ruimte om de tijd te nemen, te onderzoeken waar het spaak loopt en wat er nodig is aan hulp en steun. We houden er rekening mee dat dit een intensief en tijdrovend proces kan zijn.

Input Onzichtbaar Den Haag:

*Geef de ander de gelegenheid er echt te zijn, van mens tot mens, luister en stel je bescheiden op.
Ga niet meteen met lijstjes aan de slag om van alles uit te vragen. Zorg eerst voor een goed contact en vertrouwen.' Ga actief op je handen zitten: denk niet te snel dat je weet wat de behoefte of het probleem van de bewoner is. Dit is een grote valkuil, we zijn allemaal snel geneigd met oplossingen te komen of te weten wat er nodig is. Bij de een zal je sneller tot actie kunnen overgaan dan bij de ander, maar zoals ze zeggen bij Onzichtbaar Den Haag: contact gaat voor contract.*

Gevoed door inzichten over het belang van kleine successen zijn we op zoek gegaan naar manieren om dit laagdrempelig in de fase van het contact leggen en de eerste kennismaking in te zetten. De teams kunnen een attentie meenemen (een bos bloemen, koekjes of een cadeaubon). De ervaringsdeskundigen van Onzichtbaar Den Haag doen de suggestie om fruit mee te nemen of bijvoorbeeld een koffie-to-go te kopen en al lopend een praatje te maken.

De bij de Challenge betrokken professionals praten elkaar bij tijdens de wekelijkse 'huddles': een half uurtje online om ervaringen uit te wisselen en van elkaar te leren. De werkwijze is tussentijds op enkele punten aangepast; in de loop van het project zijn bijvoorbeeld de huisbezoeken ook in de avonden afgelegd. Ook heeft een professional een brief opgesteld die kan worden gestuurd als een bewoner aangeeft geen hulp te willen. In deze brief laten we weten dat hij/zij altijd welkom is om alsnog contact op te nemen.

We gaan op huisbezoek en treffen iemand anders aan, die er kennelijk óók woont. Hij houdt het contact af. We laten ons kaartje achter, in de hoop dat iemand uit dit huishouden ons belt. In een tweede huisbezoek spreken we de zoon van degene naar wie we op zoek zijn. Hij is zelfstandig ondernemer en heeft weinig werk. Moeder en zoon hebben meerdere schulden, naast de flinke achterstand bij de zorgverzekeraar. We komen niet in contact met de moeder. We maken ons op basis van wat we weten en wat we gezien hebben best zorgen. Deze mensen zouden eigenlijk bij ons terecht moeten komen. Er zijn meer mensen met een inkomen in dat huis en ik denk dat ze het met elkaar oplossen. Ze komen misschien als ze echt helemaal klem zitten¹³.

¹³ alle citaten in de tekst zijn van betrokken professionals, tenzij anders aangegeven.



De gereedschapskist

De 'gereedschapskist' waarmee de professionals op stap gaan, vullen we zo goed mogelijk, zodat zij eenmaal in contact met de inwoner kunnen doen wat nodig is. Het team moet goed op de hoogte zijn van regelingen en voorzieningen, fondsen en van de sociale kaart en korte lijntjes hebben met de wijkinitiatieven. Daarnaast er zijn mogelijkheden om via bijzondere bijstand of fondsen (Sociale Fondsen Den Haag, St. Zorg en Bijstand, Leergeld en noodhulp van Stek) huishoudens eenmalig te ondersteunen. De meeste steun kan pas worden ingeschakeld als de aanvraag goed is onderbouwd en er dus zicht is op de situatie van het huishouden. In een aantal gevallen kan dit heel snel, in andere gevallen is de periode tussen aanvraag en toekenning langer. Er zijn boodschappenbonnen beschikbaar, die snel kunnen worden ingezet.

6. Resultaten

Meerwaarde dataverrijking

Het selecteren van de adressen en het verrijken van deze data op een manier die voldoet aan privacybepalingen heeft enkele maanden in beslag genomen. Gaandeweg wordt duidelijk over welke gegevens we beschikken en welke datasets we willen koppelen. Elke stap in dit proces roept nieuwe vragen op. Zo 'wandelen' we door dit proces van dataverrijking. De dataverrijking heeft ons geleerd dat er over deze doelgroep niet veel meer aanvullende informatie uit het systeem naar voren komt. Er zijn geen mensen bij met een actief pandverbod, niemand is bij aanvang van de Challenge in detentie. Ook blijkt er geen overlap te zijn met adressen die in het kader van de vroegsignalering worden benaderd.

De toegevoegde waarde van deze dataverrijking blijkt gering voor deze doelgroep, althans op deze onderwerpen. De consultants checken zelf de adressen in de Basisregistratie Personen en kunnen zien of er meerdere meldingen op één adres zijn en of iemand, recentelijk dan wel in het verleden, in contact is met schuldhulpverlening. Dit heeft bijgedragen aan een betere informatiepositie.

Totaal aantal adressen	177	100%
Onder beschermingsbewind	13	7%
Ander soort hulpverlening	8	5%
Niet meer woonachtig Den Haag	23	13%
Aantal adressen benaderbaar	133	100%
Telefonisch bereikt	45	34%
Huisbezoeken bereikt	44	33%
Ingestemd hulpaanbod	38	29%
Traject aangegaan	23	17%
Afgemeld CAK	15	11%

Checks vooraf

Op de lijst stonden 177 adressen. Van 13 personen is bekend dat ze onder beschermingsbewind staan, 8 mensen zijn in beeld bij een vorm van gemeentelijke hulpverlening. Deze mensen (12%) zijn niet rechtstreeks benaderd. Dertien procent, namelijk 23 mensen, blijkt niet meer woonachtig op het doorgegeven adres (na BRP check of na huisbezoek) - in Weimarstraat/Beeklaan relatief gezien het meest frequent.

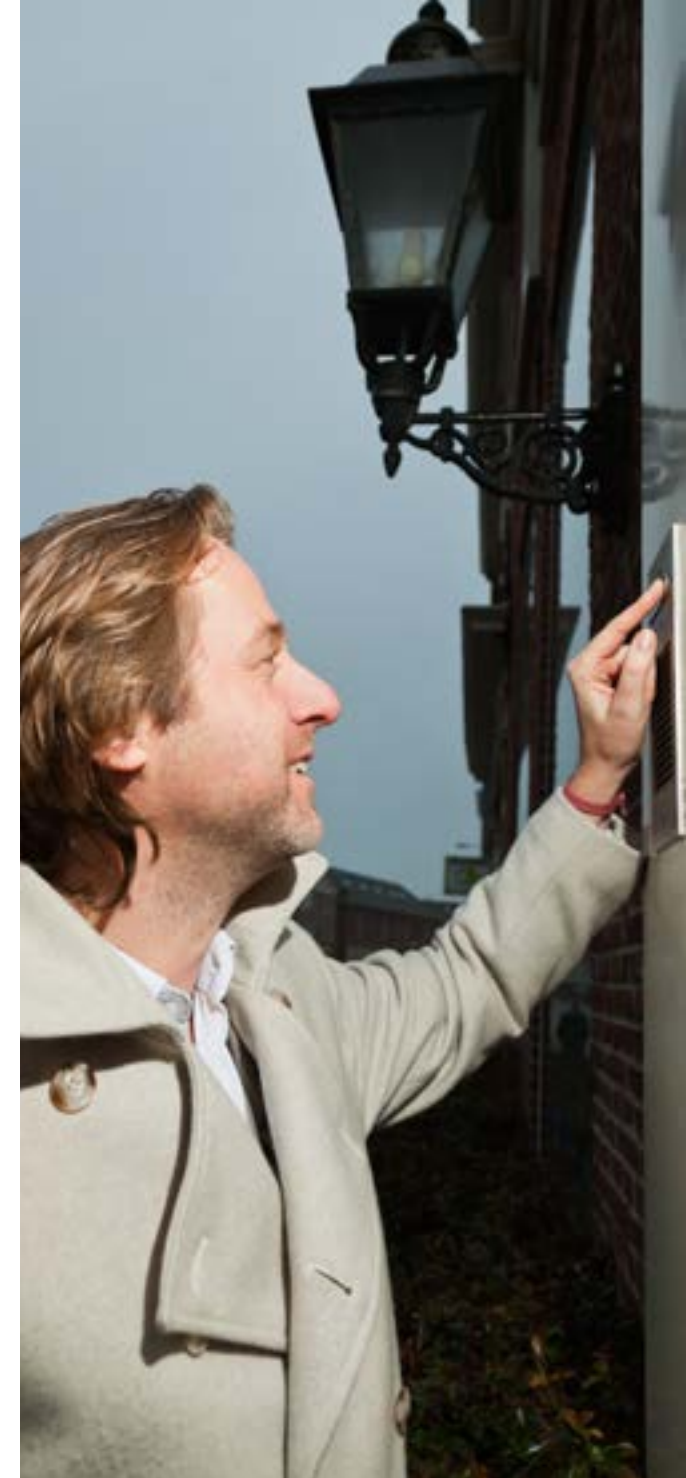
Eén adres op onze lijst bleek al in adresonderzoek. We zijn toch even langsgesgaan. Het was helemaal leeg en er was een aannemer aan het werk.

Die stond ons te woord. De persoon om wie het ging woont er duidelijk niet meer, al stond hij er nog wel ingeschreven.

Bereik

Ons vermoeden dat onze doelgroep lastig te bereiken is, wordt bevestigd. Veel mensen krijgen we niet te spreken; ze beantwoorden de telefoon niet, doen de deur niet open en nemen zelf naar aanleiding van de kaart geen contact met de gemeente op. We hebben bij de telefonische contactpogingen 45 mensen bereikt. Bij de huisbezoeken bij degenen die we nog niet hebben gesproken, lukt het om 44 mensen te bereiken. Een deel van de mensen weigert verder contact. Sommigen zeggen hun zaken zelf te willen regelen of melden dat hun problemen al zijn opgelost.

Iemand gooide de deur voor onze neus dicht. 'Van de gemeente? Daar wil ik niets mee te maken hebben!'



In totaal hebben 38 mensen ingestemd met een hulpaanbod (29% van de benaderde huishoudens), waarvan er uiteindelijk 23 een traject zijn aangegaan (17%). Met de andere 15 mensen hebben we het contact niet weten te behouden. Ze komen niet op vervolgspraken en reageren niet meer op (aan)bellen of de berichtjes die we sturen.

Verschillen in bereik

We constateren grote verschillen tussen de teams in inzet en bereik. Zo heeft één koppel in Zevensprong alle mensen die in eerste instantie hulp wilden, weten vast te houden, en heeft bij een ander team in diezelfde wijk niemand een hulpaanbod aanvaard. Deze verschillen in bereik zijn grotendeels toe te schrijven aan de inzet en kwaliteiten van de teams, met name wat betreft de vaardigheden die nodig zijn voor outreachend contact leggen. In de Weimarstraat/Beeklaan hebben 11 van de 28 benaderde huishoudens het hulpaanbod aanvaard (bijna 40%). In Duindorp waren dit er aanzienlijk minder: 6 van de 36. Hier spelen naast de kwaliteiten van het team ook de aard van de problematiek van bewoners en het karakter van de wijk een rol.

In de gebieden Weimarstraat/Beeklaan en Zevensprong zijn gemiddeld 2,5 huisbezoeken per adres afgelegd, in Duindorp gemiddeld bijna 1. Dit kan het grotere bereik verklaren; een intensievere aanpak leidt tot een hoger bereik. Het zijn kleine aantallen per wijk, maar er valt wel een patroon op: sommige koppels zijn succesvoller in het bereiken en vasthouden van contact. Niet alle teams hebben dit bijgehouden, maar we hebben aanwijzingen dat we met de avondbezoeken meer mensen bereiken dan overdag. Eén team heeft daarbij in avondbezoeken ook een relatief groot aantal mensen bereid gevonden hulp te accepteren.

Bellen, kaart sturen en/ of langsgaan?

We kunnen niet reconstrueren of bellen of huisbezoek effectiever is in het bereiken van mensen, aangezien niet alle koppels precies hebben bijgehouden van hoeveel mensen we telefoonnummers hadden. Afgaande op de output, op alleen de uitkomsten, is er ongeveer even vaak telefonisch contact gelegd als aan de deur.

Eerst bellen, ik denk dat dat toch het beste werkt. De klanten die zo'n kaart ontvingen, schrokken toch wel. Ik werd gebeld door de partner van een klant, 'Wat moet dat betekenen! Ik regel mijn financiën zelf en ik heb geen hulp nodig van de gemeente'. Bij zo'n kaart zit natuurlijk geen uitleg, er zit geen persoon achter. Dat is telefonisch wel.

We hebben evenmin kunnen reconstrueren hoeveel mensen naar aanleiding van de kaart zelf contact hebben opgenomen met ons, maar het gaat om kleine aantallen. Eén iemand liet per e-mail weten dat de hulp te laat komt en dat hij/zij zich gestalkt voelt door onze aanpak.

Ik vond voor de 2e keer weer een kaartje in de bus van jullie. Toen ik een uitkering had en het financieel zwaar had, hoorde ik of zag ik niks van jullie. Nu ik eindelijk fulltime aan de slag ben, word ik gestalkt. Ik ben in een rap tempo mijn schulden aan het aflossen. (..) Met de rest van mijn schuldeisers heb ik een betalingsregeling. Met sommige daarvan ben ik bijna klaar. Dus ik kan mijn zaken NU goed zelf regelen (inwoner, per mail).

We treffen veel mensen aan die de Nederlandse taal niet goed beheersen. Soms kan iemand in het huishouden tolken – een inwonend kind of een familielid dat op bezoek is. Vanwege privacybepalingen kunnen we het gesprek over financiële problemen niet via deze tolk aangaan. We weten niet of de

Gebied	Aantal adressen	Onder beschermings bewind	Andere hulp	Adres klopt niet	Totaal benaderbaar	Hulp aanvaard	Traject
Duindorp	48	2	2	8	36	6	2
Jan Luykenlaan/Baerlestraat	38	5	2	1	30	10	4
Kaapseplein	34	6	1	1	26	6	4
Weimarstraat/Beeklaan	38	0	2	8	28	11	8
Zevensprong	19	0	1	5	13	5	5
totaal	177	13	8	23	133	38	23

informatie in het Engels, Arabisch en Turks heeft bijgedragen aan een hoger bereik. We hebben hier geen aanwijzingen voor.

Ik sprak een Turkse man, ik belde hem. Zijn Nederlands was niet goed, maar ik begreep hem. Hij is hier ook op gesprek geweest en ik heb hem kunnen helpen. Ik denk niet dat hij naar aanleiding van een kaart contact zou hebben opgenomen.

Afmeldingen CAK

Het afmelden uit de wanbetalersregeling was bij aanvang niet als doel gesteld. In een tussenevaluatie met de gemeente Den Haag blijkt echter de expliciete wens om meer CAK-afmeldingen te realiseren. Dat is voor 15 mensen binnen de looptijd van de Challenge gerealiseerd - ruim 10% van alle te benaderen adressen, en gezien op het aantal mensen dat een traject is aangegaan is dat bijna 2 op de 3.

Ik trof een man die verder geen andere schulden had, maar wel een flinke achterstand bij de zorgverzekeraar en het CAK. We hebben zijn financiën samen doorgenomen. Hij heeft uiteindelijk zelf de afmelding bij het CAK weten te regelen. Met instructie van mij heeft hij een haalbare afbetalingsregeling weten te treffen. Al was de hulp maar kortdurend, zonder deze ondersteuning was het hem niet gelukt.

Bij inwoners met weinig schulden en enige afloscapaciteit kon de CAK-afmelding relatief snel worden gerealiseerd. In een enkel geval overwegen we een beroep op de [Sociale Fondsen Den Haag](#) voor een gift waarmee de schuld kan worden afbetaald (soms tegen finale kwijting). Voor de groep mensen met problematische schulden voor wie een schuldenregeling nog moet worden opgestart, of mensen die geen of nauwelijks afloscapaciteit hebben en/of geen financieel stabiele situatie, kan nog geen afmelding worden gerealiseerd.

Doelgroep vroegsignalering versus langdurige wanbetalers

Er is geen overlap tussen de doelgroep van deze VWS Challenge (vijf jaar of langer in de wanbetalersregeling) en de doelgroep van vroegsignalering (achterstanden op vaste lasten tussen de dertig en honderd dagen oud). We komen mensen tegen die een kamer huren bij een particuliere verhuurder of in onderhuur zitten. Hun verhuurders melden (vooralsnog) achterstanden niet aan de gemeenten, zoals andere vastelastpartners wel doen. Daarbij is het schuldenprofiel van beide groepen anders: een aantal wanbetalers heeft geen achterstanden (meer) bij vastelastpartners of ze zijn het stadium van beginnende schulden voorbij. Soms maken mensen in geldzorgen de bewuste afweging hun zorgverzekering niet te betalen, zodat ze andere vaste lasten kunnen blijven betalen. Mensen weten zich, ook bij langlopende achterstanden, verzekerd van basiszorg. De gevreesde gevolgen van het laten liggen van huurbetaling of energierekening zijn groter.

Als ik morgen onder de tram loop, word ik in het ziekenhuis toch wel geholpen hoor (inwoner).

Er is geen overlap tussen de mensen die langdurig in de wanbetalersregeling zitten en de mensen die via vroegsignalering in beeld komen. Het is te verwachten dat bij een goed functionerende vroegsignalering minder mensen in de wanbetalersregeling stromen. De verzekerdenmonitor laat dit ook zien: in 2020 zijn het aantal verstuurde 2-maandsbrieven, 4-maandsbrieven en de aanmeldingen bij het CAK afgenomen ten opzichte van 2019. De afname wordt toegeschreven aan inspanningen op het gebied van vroegsignalering. De werkwijze van de vroegsignaleringsaanpak en de Challenge komen overeen: het actief benaderen van inwoners. Bij vroegsignalering gebeurde dat in eerste instantie telefonisch en via een brief. Uit de interne evaluatie van het eerste jaar vroegsignalering in Den Haag (Gemeente Den Haag, 2021) blijkt dat van de telefonisch bereikte mensen 19% hulp accepteert. Er is ook geëxperimenteerd met het sturen van een e-mail of kaart. Daarvan lag het percentage mensen dat hulp accepteerde op respectievelijk 8,5% en 1,2%.

Verschillende groepen wanbetalers

Zelfstandig ondernemers

Een deel van de mensen met wie we contact hebben gelegd is zzp'er of kleine ondernemer met een ontoereikend inkomen. De gemeente kan hen via een externe partij ondersteuning en schuldhulp aanbieden, op voorwaarde dat zij hun onderneming stopzetten als deze niet levensvatbaar is. Dit is voor de ondernemers die wij spraken (nog) een te grote stap. Bij gebrek aan inkomsten is een schuldenregeling niet haalbaar¹⁴. De financiële situatie van de zzp'ers die we hebben gesproken, is wellicht niet meteen recht te trekken, maar er spelen ook andere problemen en vragen. Na een of meerdere

14 Dit is een probleem dat zich landelijk voordoet: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/willekeur-schuldhelp-voor-ondernemers>



gesprekken waarin de consultants de mogelijkheden voorleggen, zien we de ondernemers vaak toch niet meer terug. Het is een groep die lastig vast te houden is. Ook het bereik van minimaregelingen van de gemeente Den Haag onder zelfstandigen blijft achter (Gemeente Den Haag, 2021).

We hebben hem gebeld en hij is bij ons langsgelopen. Een tijdje geleden heeft hij een ongeluk gehad, waarna hij is geopereerd. Hij verwacht een letselschadevergoeding vanwege dat ongeluk. Hij is zzp'er en zit al een tijd zonder inkomen en kan nu ook nog niet werken. Hij betaalde dus ook geen rekeningen, al heel lang niet meer. Of er andere schulden waren weten we niet. Er was wel iets met de belasting, maar we hebben geen stukken gezien en er verder niet naar gevraagd. Hij wil zijn onderneming niet stoppen, wil per se geen uitkering aanvragen. We hebben hem na een tijdje gebeld en de situatie was hetzelfde. Zonder inkomen kunnen we niets voor hem doen, we kunnen geen regelingen treffen. Dus we hebben hem aangeraden om weer contact met ons op te nemen zodra zijn situatie verandert. Het is eigenlijk wel bijzonder dat hij bij ons op afspraak is geweest. 'We kunnen eigenlijk niets doen voor u,' zeiden we. 'Nee, dat dacht ik al,' antwoordde hij.

Enkelvoudige problemen en/of snel afmelden mogelijk
Bij een aantal mensen kan er relatief eenvoudig een afmelding uit de wanbetalersregeling worden gerealiseerd. Zij hebben weinig of geen andere schulden en hebben vaak zelf al beta-

lingsregelingen getroffen met andere schuldeisers. Het is voor hen desalniettemin moeilijk om zelfstandig een oplossing voor hun problemen te realiseren. Ze weten de weg niet te vinden, zijn digitaal niet vaardig genoeg, de communicatie met de schuldeiser verloopt moeizaam of is te ingewikkeld of de zorgverzekeraar gaat niet akkoord met de afbetalingsregeling die zij voorstellen. Voor de teams is het relatief makkelijk om alsnog een haalbare aflossing te regelen of middels een bijdrage van een noodfonds een voorstel te doen tegen finale kwijting.

Zij had een heel oude schuld bij haar zorgverzekeraar. De zorgverzekeraar is later overgenomen door het Zilveren Kruis. De vordering bestond uit twee delen. Die lagen allebei bij de deurwaarder, maar het was heel onduidelijk. De ene was uit 2007 en de ander was nog ouder. Op één vordering was beslag gelegd. Ze dacht dat ze helemaal klaar was en toen bleek dat er nog een paar duizend euro aan vorderingen openstaan. Deze mevrouw liep tegen allerlei muren op met deze vordering. Ze heeft heel vaak gebeld, maar kreeg geen heldere informatie. Waarom zijn die vorderingen niet samengevoegd? De deurwaarder had haar schriftelijk geïnformeerd over die vordering, nou - ik heb die stukken gezien en het was echt niet duidelijk. Als het voor ons al niet te begrijpen is, ga er maar aan staan! Uiteindelijk hebben we een betalingsregeling van 35 euro afgesproken en daarmee hebben we haar kunnen afmelden bij het CAK.

Complexere problemen en/of snel afmelden niet mogelijk

Zoals verwacht komen we ook in contact met mensen voor wie de achterstand op de zorgverzekering niet het enige probleem is. Er zijn ook andere schulden en achterliggende problemen op meerdere levensgebieden (gezondheidsproblemen, opvoedingsvragen, problemen in de relationele sfeer en/of op het gebied van werk). Deze stapeling van problematiek en de complexiteit van de schulden maakt dat voor hen een afmelding uit de regeling niet meteen mogelijk is. Eerst moeten de financiën worden gestabiliseerd en moet er een overzicht komen van alle schulden.

Via de CAK-melding zijn we haar op het spoor gekomen. Er blijkt zoveel meer te spelen! Bij het huisbezoek ben ik verbaasd van wat ik aantref. Ze woont op een kleine, volgepropte kamer, benauwd en slecht geventileerd. Geen fijne, veilige leefomgeving. De rest van het huis is ook per kamer verhuurd. Ze zit er noodgedwongen. Ze had geen onderdak en dit is het enige dat ze kon krijgen. Ze heeft een ingrijpende operatie gehad, die niet goed is verlopen. Ze kwam in de ziektewet. Al voor ze ziek werd, had ze moeite met rondkomen. Haar ziektewetuitkering is ontoereikend, ze leeft onder het sociaal minimum en bouwt nieuwe achterstanden op. Ze heeft voor ruim 80.000 euro schuld, bij veertien verschillende schuldeisers waaronder de Belastingdienst, de Gemeente Den Haag, dienst SZW, het UWV en bij onderwijsinstellingen. Ze heeft naast lichamelijk problemen ook psychische

klachten, ook vanwege een ingewikkelde voorgeschiedenis met haar familie. Ze heeft geen contact meer met hen. Ze heeft zoveel aan haar hoofd, haar geldzaken hadden helemaal geen prioriteit. We hebben veel voor haar kunnen doen: ze heeft een aanvullende uitkering aangevraagd en zich aangemeld voor schuldhulp en we gaan haar verder helpen met wat er nog meer nodig is.

Geen behoefte aan contact

We hebben vanzelfsprekend weinig zicht op de situatie van de mensen met wie we geen contact hebben kunnen leggen. In de pilot van de Ombudsman Metropool Amsterdam kwamen (vermoedens van) misstanden aan het licht, van illegale kamerverhuur, adresfraude of misstanden rond of uitbuiting van arbeidsmigranten. Bij 10-20% van de groep Amsterdammers die al langere tijd in de wanbetalersregeling zit, is er een vermoeden dat er 'iets niet in de haak is'. De teams in Den Haag hebben een heel enkele keer een 'niet pluis'-gevoel gemeld bij een huisbezoek, en dan met name op het gebied van illegale kamerverhuur of onduidelijkheid over wie er werkelijk op het adres woont. In één geval is na overleg met de betrokken wijkmanager melding gedaan bij de Haagse Pandbrigade. Vooraf hadden we een vermoeden dat we wellicht mensen zouden treffen die liever onder de radar blijven vanwege inkomsten uit illegale activiteiten, maar daar hebben we geen concrete aanwijzingen voor gevonden.

Een reflectie: de inzet van een attentie en contact leggen

De hier beschreven aanpak is ontwikkeld op basis van drie bronnen van kennis: praktijkkennis in de hoofden en de handen van de professionals, theoretische kennis uit onderzoek, en ervaringskennis. Aan de hand van deze invalshoeken bespreken we twee inhoudelijke thema's die al gaandeweg naar voren kwamen: allereerst het meenemen van een attentie om in contact te komen en ten tweede het in contact komen en het contact behouden.

Inzet van een attentie

Vanuit inzichten over stress-sensitief werken, het belang van contact leggen vanuit vertrouwen kregen de professionals de mogelijkheid om de mensen die ze bereikten iets te geven; een VVV Cadeaukaart van 5 euro of een boodschappenbon. In de ontwikkelgroep ontstond er discussie:

- Wat is een geschikte gift (niet vanuit ons perspectief, maar aansluitend bij dat van de inwoner)?
- Willen we geven zonder er iets voor terug te vragen?
- En, als het om een wat grotere gift gaat, is het niet oneerlijk en tamelijk willekeurig dat de ene inwoner iets krijgt en een ander - bijvoorbeeld de buurman – niet? Welke verhalen gaan er dan rond over de gemeente die cadeautjes uitdeelt?

Omdat het geven van beloningen motiverend kan werken, onderzochten we of het contact leggen makkelijker zou gaan wanneer we een kleine attentie zouden meenemen:

iets lekkers of een bos bloemen. Vanuit een **theoretische overweging** dat een attentie kan werken bij het leggen van contact en het krijgen van vertrouwen. Het achterliggende idee is ook dat we niet alleen vanuit een zakelijk (oplossingsgericht) perspectief binnenkomen, maar ook gericht op de relatie en nabijheid. De VVV Cadeaukaart is een enkele keer gegeven, net als de boodschappenbonnen bij broodnood, maar geen van de teams heeft iets meegenomen aan de deur, bij het eerste contact. **Professionals** waren terughoudend om een attentie mee te nemen en voelden zich er onwennig bij. Hierbij speelden verschillende motieven: sommigen menen dat het niet past bij de professionele distantie die van hen wordt verwacht, vinden het niet vallen onder hun taakopvatting (ze komen om financiële zaken te regelen) of vreesden dat de cadeaubon zou worden geaccepteerd, maar het contact alsnog niet tot stand zou komen. De **ervaringsdeskundigen** zijn er juist warm voorstander van om iets mee te nemen. Zij zien er een meerwaarde in bij het leggen van contact en het kan een erkenning zijn van de problemen die je hebt ('mensen kunnen het goed gebruiken'). Ze kwamen met de suggestie om fruit mee te nemen. Het bezwaar dat iemand een bon zou accepteren en toch geen hulp aanvaardt, wuifden ze weg: 'Dan heb je wel wat geld voor boodschappen of iets anders waarmee je zeker ook goed bent geholpen.'

We hebben ervoor gekozen om geen koekje mee te nemen, dat vinden we onzin. We wilden niet zomaar zeggen 'goh, ik heb iets voor je meegenomen'. Dat vonden we niet relevant om tot een afspraak te komen. Dat voelt als omkoperij. Je komt persoonlijk langs en biedt je hulp aan. En daar zijn mensen blij mee of ze gaan niet in op het aanbod. Ik denk dat dat voldoende is.

Contact leggen

Een belangrijk doel in de Challenge was het in contact komen met inwoners. Het is lastig om deze doelgroep te bereiken en om vervolgens contact te houden. Vanuit de **theorie**, en met name vanuit inzichten over stress-sensitief werken weten we dat het een opgave kan zijn voor mensen die langdurig in stress verkeren om afspraken te plannen en na te komen, bijvoorbeeld omdat de dagelijkse beslommingen hen te zeer in beslag nemen en ze niet toekomen aan een langetermijnperspectief. Ook om allerlei andere redenen zoeken zij geen hulp; ze zijn niet op de hoogte van de mogelijkheden, schamen zich, hebben het gevoel of een eerdere ervaring dat de gemeente niet kan helpen. Vanuit inzichten over outreachend werk en het bereiken van moeilijk te bereiken groepen, weten we dat het werken aan vertrouwen tijd en geduld kost, en dat het belangrijk is om aan te sluiten bij het perspectief van de inwoner. Dit alles pleit voor een geduldige, vasthoudende, langeadembenadering waarbij de professional rekening houdt

met een zekere mate van onvoorspelbaarheid en accepteert dat mensen niet altijd hun afspraken nakomen.

De teams hebben heel veel moeite gedaan om in contact te komen: ze zijn meermaals, op verschillende tijdstippen, langs geweest, hebben een kaartje achtergelaten met een handgeschreven boodschap. Veel professionals vinden het jammer dat ze niet meer mensen hebben weten te bereiken. Tegelijkertijd benoemen ze dat ze alles gedaan hebben om in contact te komen. Sommige professionals vinden dat daar hun bemoeienis stopt; het is aan de bewoner zelf om de uitgestoken hand te pakken. Eén professional constateert dat sommige mensen echt niet willen en dat we hun 'nee' serieus moeten nemen. Een ander benoemt dat de aanpak in de Challenge erg tijdrovend is en dat we in dezelfde tijd andere burgers hadden kunnen helpen. En ook wanneer mensen zeggen terug te bellen, maar dit niet doen of afspraken niet nakomen 'houdt het een keer op'.

De ervaringsdeskundigen willen weten wat de 'nee' betekent: speelt schaamte een rol, sluit het aanbod wel aan bij wat op dat moment voor iemand belangrijk is? De financiële problemen zijn wellicht niet het meest urgent en dan is de insteek van ondersteuning bij geldzaken te beperkt of niet passend bij de behoefte van de inwoner. Of zoals een van de ervaringsdeskundigen van Onzichtbaar Den Haag vertelde:

'Ik had echt een hoop problemen aan mijn hoofd en serieus, de achterstand bij de zorgverzekering was wel de minst belangrijke.'

De drie bronnen van kennis versterken elkaar, maar niet altijd. In de uitvoering blijkt dat deze bronnen van kennis soms schuren, elkaar tegenspreken of in twijfel trekken.

De gemeente heeft hoge verwachtingen van zelfredzaamheid van deze groep inwoners en hun vermogen om hulp te accepteren, uitgaand van eigen keuzevrijheid en verantwoordelijkheid, zowel in beleid als in uitvoering. We gaan uit van rationele en actieve burgers die goed in staat zijn het hulpaanbod op waarde te schatten en die in staat zijn om hierop in te gaan. Mensen van wie de problemen niet helemaal passen in het hulpaanbod of niet in het oplossingsgerichte en efficiënte tempo van de gemeentelijke dienstverlening meekomen, vallen dan snel tussen wal en schip. Binnen de Challenge was de caseload beperkt en hadden de professionals ruimte om de benodigde tijd te investeren in elke casus. Zij hadden bijvoorbeeld 8 of 16 uur per week beschikbaar, die ze zo nodig ook aan één casus konden besteden. Opvallend genoeg is dit niet altijd zo ervaren door de professionals. Sommigen zeggen hier geen tijd voor te hebben en voelen de druk om in korte tijd door hun lijsten te gaan. Hierbij speelt ongetwijfeld mee dat de druk vanuit het reguliere werk hoog was, dat altijd

'op de deur klopt' en vaak onmiddellijke aandacht vraagt. Handelingsvrijheid borgen in een pilotproject is dan lastig. De uitgangspunten van stress-sensitief werken, vertrouwen winnen en instellen op de vaardigheden en het tempo van de inwoner, die kan worden beperkt door taalproblemen, chronische stress of lvb-problematiek, staan op gespannen voet met een hoge caseload of een vastomlijnde taakopvatting. Mensen die we in financieel opzicht niet veel te bieden hebben, voor wie een schuldenregeling (nog) niet haalbaar is of die daar zelf (nog) niet aan mee willen werken, raken weer uit beeld. Tegelijkertijd hebben deze inwoners wel problemen op andere gebieden en zijn hun geldzorgen nog altijd actueel. Hebben we voldoende oog voor hun perspectief en aan welke ondersteuning zij behoefte hebben? Spannen we ons voldoende in om in contact te blijven?

7. Aanbevelingen

De outreachende aanpak om mensen te bereiken die langdurig in de wanbetalersregeling zitten, werkt. We hebben contact gelegd met mensen die anders buiten beeld blijven. De vooraf gestelde doelen met betrekking tot bereik en acceptatie van het hulpaanbod zijn behaald. Daarnaast is een aantal mensen afgemeld bij het CAK. We hebben goede ervaringen met de outreachende aanpak, waarin we op verschillende manieren contact proberen te leggen (eerst bellen en pas in tweede instantie in duo's op huisbezoek gaan). We zien ook een aantal punten in de aanpak die verder kunnen worden ontwikkeld.

Perspectief inwoners en ervaringsdeskundigheid

We hebben in de Challenge beperkte, maar goede ervaringen opgedaan met het betrekken van het perspectief van de mensen die ervaring hebben met schulden. We leren belangrijke lessen over bejegening, vertrouwen en hoe professionals beter kunnen aansluiten bij mensen die niet om hulp vragen (wat betreft tempo, wensen en behoeften, denken vanuit de relatie en niet vanuit de oplossing). De toegevoegde waarde van ervaringskennis werd niet altijd gezien door betrokken

professionals, zowel in beleid als in uitvoering. Deze bron van informatie is tot nu toe onderbenut.

Aanbeveling 1

Maak gebruik van ervaringskennis en ervaringsdeskundigen. Bijvoorbeeld door hen te laten adviseren over aanpassingen in het beleid en werkprocessen. En zet ervaringsdeskundigen in bij de uitvoering.

Zet meer in op stress-sensitief werken

Van degenen met wie we in contact zijn gekomen, is niet iedereen ingegaan op het hulpaanbod. De redenen van uitval van mensen die in eerste instantie wel openstonden voor hulp zijn niet bekend. Sommige mensen zeiden terug te bellen, en deden dat niet, of maakten een afspraak, maar verschenen niet. Voor een deel kunnen we dit verklaren vanuit inzichten over chronische stress en schaarste. Armoede- en schuldenproblematiek zijn een bron van chronische stress. Als mensen zich in een stressvolle situatie bevinden, werkt dit door in hun handelen en kunnen zij impulsief worden, meer moeite hebben om emoties en verlangens te reguleren en minder goed (langetermijn-)doelen stellen. Het kan dan lastig zijn om afspraken na te komen of bijvoorbeeld op een brief van de gemeente te reageren. De outreachende benadering en bejegening door de professionals zou steviger gestoeld moeten worden op dergelijke inzichten. Ook kunnen gesprekstechnieken zoals motiverende gespreksvoering vaker worden toegepast, specifiek gericht op deze doelgroep, door hiervoor geschoolde professionals. De kennis over

stress-sensitief werken en wat dat betekent voor de aanpak is niet breed ingebed bij en toegepast door de teams van SZW.

Er kan winst worden behaald bij het 'tot contact verleiden' van mensen die daar niet meteen voor openstaan. Dit vraagt om vasthoudendheid en geduld, en vaak om meer tijd dan er in de huidige werkwijze is. Anderzijds kan gewonnen worden bij het 'smeden van het ijzer wanneer het heet is'; als er contact is gelegd, en iemand wil en kan meteen aan de slag, maak daar dan zo snel mogelijk tijd voor. Dat vraagt een flexibele instelling en ruimte in de agenda's van de professionals, wat alleen mogelijk is bij een beperkte caseload. Hier zijn in de Challenge goede ervaringen mee opgedaan.

Aanbeveling 2

Richt de outreachende aanpak nadrukkelijker in volgens de uitgangspunten van stress-sensitief werken, zodat deze ook in de praktijk daadwerkelijk vorm krijgen.

Vasthouden contact zonder financieel hulpaanbod

De aanpak bracht ons in contact met mensen die (nog) geen hulpaanbod accepteren of voor wie er vanuit de bestaande kaders (nog) geen hulpaanbod is. In de eerste categorie vallen mensen voor wie hun betalingsachterstanden en schulden niet urgent voelen, bijvoorbeeld omdat ze andere en voor hun gevoel dringender problemen ervaren. Tot de laatste categorie scharen professionals de zzp'ers en ondernemers die hun bedrijf nog niet willen beëindigen. Voor beide groepen

is financiële hulpverlening niet altijd meteen in te zetten. Nu betekent dat dat de professionals het contact afsluiten.

Aanbeveling 3

Zet in op het in contact blijven met de inwoners die bereikt zijn, maar voor wie reguliere financiële ondersteuning (nog) niet aansluit of door hen wordt afgewezen, terwijl zij wel geld- en andere zorgen hebben. Zoek naar alternatieve mogelijkheden, verwijs hen actief en warm door naar andere vormen van ondersteuning, aansluitend bij hun eigen prioriteiten. Het gaat om een voor de gemeente moeilijk te bereiken groep, waarvan we willen voorkomen dat ze afhaken ze als ze eenmaal in beeld zijn.

Kwaliteit outreachend team

Bij een outreachende benadering hoort een betrokken, empathische en niet-oordelende, open basishouding. Het vraagt specifieke vaardigheden van de professional en een ondersteunende organisatie. Het is belangrijk dat degene die contact legt met de inwoner, dit op een oprechte en uitnodigende manier doet en luistert naar zijn of haar verhaal.

Aanbeveling 4

Borg de kwaliteit van de outreachende teams, onder andere door deze samen te stellen uit professionals die gemotiveerd zijn voor deze aanpak en specifieke vaardigheden beschikken.

Vergroot uitstroom onderbeschermingsbewindgestelden

Van 7% van de mensen op onze lijst weten we dat ze onder beschermingsbewind staan. Landelijk gezien is dat 5% van de actieve wanbetalers. Uit een peiling (2022) van de Zorgverzekeringslijn blijkt dat de meerderheid van bewindvoerders bekend is met de uitstroomregeling (77%). Ruim 80% van hen zegt de regeling actief in te zetten. Een hoge administratieve last en/of het eerst op willen starten van een minnelijke of wettelijke schuldregeling noemen zij als redenen om geen gebruik te maken van de regeling. Ook wanneer zij zien dat hun cliënt met reguliere premiebetaling en aflossing (te) weinig leefgeld overhoudt of wanneer de financiële situatie niet stabiel is, maken ze er niet altijd gebruik van. Veel bewindvoerders hebben behoefte aan meer uitleg over de regeling. Ze geven aan dat de uitvoering van de regeling sterk verschilt per zorgverzekeraar.

Het is ten tijde van afronding van deze evaluatie niet bekend om welke bewindvoerders(-kantoren) het gaat en of de cliënten vanwege fysieke of psychische problemen of vanwege problematische schulden onder bewind staan. We weten niet hoe groot het aandeel is van mensen voor wie beschermingsbewind niet vanuit de bijzondere bijstand wordt vergoed. Recent heeft de gemeente Den Haag een convenant afgesloten met een aantal bewindvoerderspartijen en bran-

cheverenigingen, met daarin samenwerkingsovereenkomsten met als doel om Haagse inwoners met problematische schulden beter te ondersteunen.

Aanbeveling 5

Onderzoek welke mensen in de wanbetalersregeling onder beschermingsbewind staan en wat er nodig is om hen (sneller) te laten uitstromen. Mogelijk kan dat via de Regeling Uitstroom Onderbewindgestelden (RUOB).

Regeling uitstroom bijstandsgerechtigden

De gemeente Den Haag heeft een samenwerking met zorgverzekeraar VGZ. In deze samenwerking kunnen bijstandsgerechtigden in de wanbetalersregeling onder voorwaarden uitstromen. De premie van de zorgverzekering, eventuele aanvullende verzekering en de aflossing wordt door de gemeente dan ingehouden op de uitkering. De zorgverzekeraar verleent, na maximaal 36 maanden aflossen, kwijtschelding voor het eventuele restant van de schuld. Er zijn aanwijzingen dat deze regeling goed werkt, aangezien er onder VGZ-verzekerden op onze lijsten maar één iemand een PW-uitkering ontvangt. Dit aandeel ligt bij de andere zorgverzekeraars hoger.

Aanbeveling 6

Onderzoek of er met zorgverzekeraars afspraken kunnen worden gemaakt om uitkeringsgerechtigden met een overzichtelijke schuldenlast de wanbetalersregeling (sneller) te laten uitstromen middels de Regeling Uitstroom bijstandsgerechtigden (RUB).

8. Literatuur

- Gemeente Den Haag (2021). Armoedemonitor. Omvang en kenmerken van de minimapopulatie en bereik van de Haagse minimaregelingen. Den Haag: Dienst SZW / team onderzoek.
- Gemeente Den Haag (2021). 1 jaar vroegsignalering bij gemeente Den Haag. Inhoudelijke evaluatie. Den Haag: Dienst SZW.
- Bekker, P. de, Verkoulen M. en Maagdelyjn E. (2019). (On)schuldig aan schuld. Evaluatie van de wanbetalersregeling in de Zorgverzekeringswet. Utrecht: Zorgvuldig Advies.
- Es, L. van (2022). Rapportage Monitor Vroegsignalering Schulden. Utrecht: Divosa.
- Holland, M., Dummer, R. en Vermeulen, E. (2021). Inspiratiedocument. Hoe los je als gemeente no-show op? Zutphen: Onderzoeks- en adviesburo Duwtje.
- Jungmann, N. (2020). Hoe de onvrede over het schuld-hulpstelsel ontstond. In: Tijdschrift voor Justitiële Verkenningen, 2020-1, p. 9 -32.

- Kromhout, M. en Echteld, P. van, Feijten, P. (2020). *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ombudsman Metropool Amsterdam (2019). *Hoe het stelsel een stuwmeer creëert. Uitkomst van het actieonderzoek onder Amsterdammers in de wanbetalersregeling zorgverzekeringen*. Amsterdam: Ombudsman.
- Omlo, J. (2017). *Dossier. Wat werkt bij outreachend werken. Kansen en dilemma's voor sociale wijkteams*. Utrecht: Movisie.
- Oomkens, R., Akkermans, C. en Noomen, S. (2019). *Meerwaarde pilot signalering Ombudsman Metropool Amsterdam. Het verhaal achter de cijfers*. Zoetermeer: Panteia.
- Out, M., Odekerken, M. en Stavenuiter, M. (2021). *Verschil maken in de schuldhulpverlening. Een literatuurstudie naar de meerwaarde van ervaringsdeskundigheid*. Utrecht: Verwey Jonker Instituut.
- Purpose (2022). *Meetbare en merkbare waarde van financiële hulpverlening: een nieuw perspectief. Brede effecten van financiële hulpverlening voor hulpvrager, schuldeiser en maatschappij*. Utrecht: NVVK.
- Theunisse, A. en M. Reijnders (2021). *Leren van bestaande interventies: het vroegsignaleren, bereiken en ondersteunen van mensen met betalingsachterstanden*.

Gepubliceerd op: <https://www.vitaledelta.nl/leren-van-bestaande-interventies-het-vroegsignaleren-bereiken-en-ondersteunen-van-mensen-met-betalingsachterstanden/>

- Vijlbrief, A. en Mourik, K. van (2020). *Dossier. Wat werkt bij de aanpak van armoede en schulden*. Utrecht: Movisie.
- WRR (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Colofon

Dit is een uitgave van

Gemeente Den Haag
Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten

Samenwerkingspartners

Vitale Delta, Hogeschool Leiden, Hogeschool
Inholland

Auteur

C. Akkermans, Hogeschool Leiden, lectoraat
Sociale Innovatie en Ondernemerschap

Vormgeving

Dienst Bedrijfsvoering
Multimedia

Februari 2023