



Gemeente Amsterdam

Factsheets

The Challenge Amsterdam

In 2019 stelde de Amsterdamse Ombudsman in zijn rapport 'Hoe het stelsel een stuwmeer creëert' dat honderdduizenden huishoudens met problematische schulden geen toegang hebben tot schuldhulpverlening. Hij kwam tot deze conclusie nadat hij door 'laat'signalering' een doelgroep had benaderd waarvan hij wist dat zij langdurig schulden hadden ('laat' i.p.v. 'vroeg' omdat het niet om meldingen van beginnende schuldenproblematiek gaat). Om de claim van de Ombudsman te onderzoeken, richtten wij ons met The Challenge op een vergelijkbare doelgroep die al meer dan 10 jaar in de wanbetalersregeling zit van de zorgverzekeraar. Dit actieonderzoek leverde belangrijke inzichten op **(1) over de doelgroep, (2) over hoeveel mensen 'levenslang' hebben en (3) waarom mensen geen schuldhulpverlening willen en wat je daartegen kunt doen. Deze inzichten zijn samengevat in factsheet 1.**

In de geest van het rapport van de Ombudsman is met het actieonderzoek daarnaast ook geprobeerd een oplossing te vinden voor de schulden van onze

doelgroep. Onder het mom 'Voor elke schuld een oplossing' zijn voor deze groep, die nog niet zelf om hulp had gevraagd, vier uitdagingen vastgesteld: (1) het *toerusten* van hulpverleners om deze taak uit te voeren (2) de doelgroep *bereiken* doordat contact leidt tot hulpacceptatie (3) het *vasthouden* van hun motivatie, en (4) het bieden van (*out of the box*) *oplossingen*. The Challenge heeft daarbij voortgebouwd op de aanbevelingen die de Ombudsman deed voor een betere signaleringsaanpak en we legden op zijn advies het contact met een generalistische buurtteammedewerker i.p.v. een schuldhulpverlener. **Van de uitdagingen zijn de verbeterpunten samengevat in factsheet 2: Bereik, Vasthouden en (Out of the box) oplossen** (de acties die zijn ondernomen om de hulpverleners toe te rusten zijn niet in een apart hoofdstuk weergegeven. Zij komen als succesfactor of verbeterpunt terug in de andere drie uitdagingen).

Voor verdere details verwijzen we naar het volledige rapport.

Factsheet 1

Hoeveel Amsterdammers hebben levenslange schulden? Inzichten uit de onderzoeksvraag

Deel 1 Over de doelgroep die is benaderd en 10 jaar in de wanbetalersregeling zit

Incassosysteem zorgverzekering onoverzichtelijk en oorzaak oplopende schulden

1

Er incasseren meerdere partijen, soms wel 5.

- Het CAK int de bestuursrechtelijke premie wanneer je wordt aangemeld als wanbetaler. Het CAK kan het CJIB inschakelen en het CJIB een deurwaarder als je niet betaalt.
- Zorgverzekeraars kunnen ook nog direct incassobureaus of deurwaarders inschakelen voor de eigen bijdrage of het eigen risico.

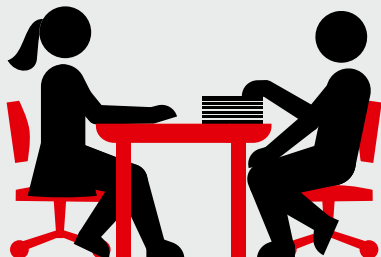
2

Veel Amsterdammers waren zich er door onoverzichtelijke incasso niet van bewust dat ze een groot probleem hadden.

Kenmerkende uitspraak: “Zo hoog?! Er is meerdere keren loonbeslag geweest en ik dacht telkens dat het opgelost was. Het is echt een hoofdpijndossier”.

3

Gemiddeld bedrag de totale schuld van deze doelgroep € 11.000,- (de vorderingen van alle incasseerders bij elkaar opgeteld).



Ondanks langdurige, hoge schuld hebben weinig Amsterdammers hulp gezocht bij schuldhulpverlening

1

72% is eerder in beeld geweest bij schuldhulpverlening, waarvan 80% doordat schuldhulpverlening het initiatief nam (zgn. vroegsignaleringsaanpak).

Van de gehele groep heeft 86% de afgelopen 7 jaar niet het initiatief genomen om naar schuldhulpverlening te gaan.

2

We vonden het moeilijk om Amsterdammers te motiveren de schuld om te lossen, want:

- De zorgverzekering is de eerste kostenpost die wordt laten vallen. Ook als je niet betaalt, blijft je verzekerd voor het basispakket.
- Vaak wordt het nut van een aanvullende verzekering niet gezien: “als je een keer wat hebt, dan moet je het nog betalen!”.
- Inhouding bestuursrechtelijke premie lijkt probleem op te lossen.

Om het aantrekkelijker te maken is een aparte flyer gemaakt waarin de voordelen zijn benoemd als je de schuld regelt.

3

Deze doelgroep wordt ook wel ‘het granieten bestand’ genoemd omdat zij ondanks langdurige incasso bij het CAK aangemeld blijven. Ze lijken daardoor niet gemotiveerd. Maar met The Challenge heeft 49% de schuld geregeld. De helft daarvan heeft de schuld zelf geregeld, zonder hulp van schuldhulpverlening. Dit label lijkt daardoor achterhaald.

Om ‘het stuwmeer’ te bereiken lijken gebundelde signalen van meerdere schulden nodig

Met deze doelgroep en vorm van ‘laat’signalering is niet ‘het stuwmeer’ bereikt waar de Amsterdamse Ombudsman op doelde. Het aantal schulden van deze groep is relatief beperkt, gemiddeld 3x minder dan bij een aanvraag voor schuldsanering. In een van onderzoeken waarop De Ombudsman zijn conclusie baseerde, waren ook **nog andere schulden bekend**. Dit lijkt een voorwaarde om echt ‘het stuwmeer’ te bereiken van mensen die met problematische schulden leven en geen gebruikmaken van schuldhulpverlening.

Is er sprake van problematische schulden waarbij mensen geen schuldhulpverlening willen of het aanbod niet kennen?

Om tot een gewogen antwoord te komen, hebben we meerdere vragen moeten beantwoorden en zijn verschillende bronnen gebruikt. Doordat in de bronnen verschillende perspectieven zijn meegenomen, geeft het verschillende kanten weer.

Vragen:

- Ervaart iemand de schulden als een probleem?
- Hoe dringend is dat probleem?
- Kan iemand de schulden nog zelf oplossen?



Bronnen:

- Informatie uit eerdere trajecten bij schuldhulpverlening.
- Informatie uit het actieonderzoek.
- Informatie van de doelgroep.



Hieronder zijn de belangrijkste resultaten weergegeven, als argumenten 'tegen' en 'voor'.

Let wel: afweging of mensen levenslang schulden hebben, is misschien afhankelijk van aan welke kant je staat.

Argumenten tegen

72-92%

De doelgroep is vaak al bekend met schuldhulpverlening.

De achterstand bij de zorgverzekering **lijkt niet belangrijk**. Je blijft basisverzekerd, de aanvullende verzekering heeft weinig voordelen.

Het aantal schulden van deze groep is nog relatief beperkt.



Gemiddeld

3x minder

dan bij een aanvraag voor schuldsanering.

25%

kon de schuld nog zelf oplossen.

Een traject, waarbij iemand niet zelf **het initiatief** neemt, vraagt **veel inzet** van schuldhulpverlening.

86%

van deze groep heeft de afgelopen 7 jaar niet het initiatief genomen om naar schuldhulpverlening te gaan. Daardoor ontstaat de vraag hoe groot het probleem voor iemand is.

In

22%

van de gevallen werden de schuld(en) als een dringend probleem ervaren dat ze zelf niet konden oplossen.

78%

van de groep die eerder in beeld is geweest bij schuldhulpverlening, is uiteindelijk niet ingegaan op het aanbod (niet gestart of afgehaakt)*

Argumenten voor

€ 11.000,-

is de gemiddelde totale schuld bij de zorgverzekeraar (de vorderingen van alle incasseerders bij elkaar opgeteld).

Amsterdammers **stoppen** met het betalen van de zorgpremie, omdat ze **geld tekortkomen**.

Zeker

72%

ziet de schuld als een probleem.

Tenminste

46%

kan het probleem niet zelf oplossen.

Het traject schuldhulpverlening wordt als **veeleisend** ervaren en **duurt lang**.

25%

is ontevreden als ze voortijdig met het traject stoppen.

Tenminste

29%

wil geen schuldhulpverlening.

We zijn tot de conclusie gekomen dat het aantal mensen wat 'levenslang' in de schulden zit **een stuk lager** is dan de Amsterdamse Ombudsman concludeerde. Zie hiervoor het rapport, hoofdstuk 2.

Deel 3

Waarom willen Amsterdammers eigenlijk geen schuldhulpverlening en wat kun je daartegen doen?

1

Mensen willen hun **problemen zelf oplossen**.

Het proces van schuldhulpverlening vraagt veel en is **niet voor iedereen haalbaar**. Er is behoefte dat er snel iets concreets gebeurt.

“ Ik wil zelf beslissen over mijn geld, ik wil geen €50,- weekgeld.

“ Het duurt lang en je voelt je gecontroleerd.



2

Schuldhulpverlening wordt gezien als **een vertegenwoordiger van het systeem** waardoor mensen er teleurgesteld in kunnen raken.

Ook als mensen aangeven echt geen schuldhulpverlening te willen, worden mensen benaderd vanuit de **signaleringsaanpak**.

Als zij voortijdig stoppen met het traject, is

25% **ontevreden over schuldhulpverlening**.

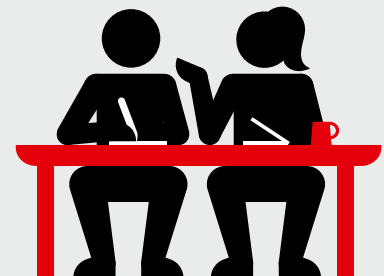
Vanwege het negatieve beeld wat mensen bij schuldhulpverlening hebben, kiezen zij eerder voor een eigen oplossing, **ook al kost dat veel meer** door de incassokosten die ze moeten betalen.

3

Minstens **29%** **wil echt geen schuldhulpverlening**.

Ze zoeken alleen schuldhulpverlening in crisissituaties of soms zelfs dan niet. Afhaken bij schuldhulpverlening, wil dan niet zeggen dat ze de schulden niet als een probleem zien.

De systeemoplossing die kwijschelding biedt (een schuldsanering) is **voor veel mensen geen mooie oplossing**, maar de enige die nog echt voorhanden is.



Hoe zorg je ervoor dat Amsterdammers positiever worden over schuldhulpverlening?

Voor schuldhulpverleners

- Om beter aan te sluiten, begrijp eerst hoe mensen schuldhulpverlening ervaren.
- Wees sensitief. Niet “je moet het gewoon van € 50,- leefgeld p/w doen (want dan houd je over)” of zomaar aangeven “je moet je huisdieren wegdoen”.
- Plaats voorwaarden van het systeem buiten schuldhulpverlening.

Voor beleidsmakers

- Leg meer nadruk op ‘direct aan de slag’.
- Bied een afmeldoptie voor de vroegsignaleringsaanpak.
- Pak het taboe op schuldhulpverlening aan. Bijvoorbeeld met een flyer die de voordelen van schuldhulpverlening benoemt of een campagne gericht op schaamte.
- Sluit met een (nieuwe) vorm van dienstverlening beter aan bij wat mensen zelf willen. Een deel is wel gemotiveerd voor hulp, maar dan volgens hun eigen proces ‘wat goed is’. Zie hiervoor factsheet 2 deel 3: Signaleringsaanpak, Succesfactoren fase ‘Out of the box’ Oplossen’.

Factsheet 2

De signaleringsaanpak 'Voor elke schuld een oplossing'. Inzichten uit het actieonderzoek

Deel 1 Bereiken | Zorgen dat contact leidt tot hulpaceptatie

Een nieuw resultaat: schuld zelf geregeld

Naast *contact* en *hulp geaccepteerd* ontdekten we een nieuw resultaat: Schuld zelf geregeld. **De meeste mensen blijken de schuld zelf op te lossen zonder hulp** (het grootste resultaat op het vlak van schuldregelen is behaald in deze fase). **Voordat mensen het zelf regelen, is er vaak wel contact geweest.** Als mensen aangeven het zelf op te lossen, is dit normaal niet duidelijk, maar nu wel door informatie van de zorgverzekeraar.

Is daarmee het doel van een signaleringsaanpak behaald?

Grotere schuldenproblematiek is daarmee misschien voorkomen en het sluit aan bij de behoefte van mensen om problemen eerst zelf op te lossen, maar het doel is niet bereikt om mensen deskundig advies te geven waardoor ze betere keuzes kunnen maken. Keuzes die duurzamer zijn met aandacht voor problemen op andere gebieden.

Succesfactoren en verbeterpunten

Onze intensieve aanpak om mensen te bereiken, is zeer succesvol gebleken. Meer dan vergelijkbare aanpakken.

Met **86%** is uiteindelijk contact gelegd

40% heeft onze hulp geaccepteerd



Succesfactoren

- **Benadering: 'Indirect' en vanuit een brede interesse:** door proactief en motiverend te zijn en vertrouwen te herstellen als dat nodig is.
- **Inzet op bewustwording:** Door inzicht te bieden in het probleem en dit te herhalen. We maakten een flyer om de voordelen zichtbaar te maken als je de achterstand bij de zorgverzekering regelt.
- **Urgentie creëren:** Door communicatie van het totaalbedrag van de vordering en een 'speciale aanbieding'.
- **Heldere en toegankelijke communicatie:** Door het hanteren van laagdrempelige communicatie en technieken zoals Stress Sensitief Werken.
- **Een telefoonnummer:** Efficiënt om het contact te leggen en mensen te bereiken. Vaker dan bij een huisbezoek.
- **Een intensieve aanpak:** We gingen maximaal 4 keer op huisbezoek en maakte gebruik van verschillende instrumenten. Voordat we een dossier sloten hadden we minstens 10 acties ingezet om in contact te komen.
- **Een steunende organisatie:** Met mensen die het werk voorbereiden, werkinstructies, geregeld teamoverleg en inzicht in eerdere trajecten bij schuldhulpverlening.

Verbeterpunten

- **Automatisering en organisatie:** Automatiseer het verzamelen van achtergrondinformatie en zorg voor werkende telefoonnummers door deze verplicht te actualiseren. Nu waren telefoongegevens in 33% van de gevallen niet meer actueel. Dit bespaart tijd en vergroot de impact.
- **Verdiep inzichten o.b.v. 'big data' en pas deze toe:** Zo blijkt uit onderzoek van CBS dat de hoogte van een vordering een succesfactor is, net als de partij waarvoor je op pad gaat. Uit ons eigen onderzoek kwamen bevolkingsgroepen naar voren die bovengemiddeld vertegenwoordigd waren. Bij dit thema kan nog uitgebreider worden stilgestaan.
- **Zorg voor meer bewustwording bij schuldhulpverleners waarom mensen geen schuldhulpverlening willen of er zelfs ontevreden over zijn:** Als je gemotiveerd bent om mensen met schulden beter te ondersteunen, dan begint dat door te begrijpen welke keuzes ze maken
- **Aanpakken van stigma:** Verminder stigma rond schuldhulpverlening met informatieve flyers en integreer deze in de signaleringsaanpak.
- **Door inzicht in eerdere trajecten kan de aanpak mogelijk efficiënter worden ingericht:** Veel mensen die aangeven 'ik wil geen hulp, ik los het zelf op' werden nu weer niet bereikt.

Een groep die nog niet om hulp vraagt, heeft een andere motivatie

Ongeveer de helft van de Amsterdammers die onze hulp heeft geaccepteerd, is voortijdig met het traject gestopt. Waarom stoppen zij weer met het traject? The Challenge geeft twee kanten weer:

1

Over het algemeen vragen mensen pas om hulp als het ze echt niet meer zelf lukt, maar bij een signaleringsaanpak wordt **een groep benaderd die nog geen hulp heeft gezocht. De urgentie om het moeilijke traject te doorlopen, lijkt daardoor voor een deel te ontbreken.**

Zo kwam in 22% van de gevallen naar voren dat de schulden werden ervaren als een dringend probleem en dat **het aantal schulden voor deze groep gemiddeld 3x lager is dan wanneer schuldsanering wordt aangevraagd.** Mensen geven daarnaast aan te stoppen omdat ze nog andere prioriteiten hebben of willen het toch nog graag zelf oplossen.

2

Van de andere kant wordt door veel **Amsterdammers** het schuldhulpverleningstraject als **veeleisend ervaren en het duurt erg lang.**

Voor 42% van de mensen die voortijdig stoppen is later nog de schuld geregeld buiten proces van schuldhulp om (zie hierna deel 3). 'Uitval' wil dus niet zeggen dat ze het probleem niet willen oplossen.



Succesfactoren en verbeterpunten

Afgezet tegen resultaten van vergelijkbare aanpakken is dit resultaat redelijk.

Succesfactoren

- **Proactieve benadering:** ook nadat hulp is geaccepteerd, is initiatief nemen en de voortgang bewaken cruciaal om motivatie levend te houden.
- **Beschikbaarheid na overdracht:** medewerkers blijven beschikbaar na de overdracht naar schuldhulpverlening, zodat ze kunnen helpen bij moeilijkheden, zoals het opnieuw zoeken van contact bij dreigende uitval of benutten van wachttijd.
- **Vooraf screening en extra focus:** door vooraf te screenen of iemand al bekend is bij schuldhulpverlening en het verloop van dossiers te beschrijven, kan het team sneller tot de kern komen en problemen oplossen. We legden extra focus op mensen die 'wel willen, maar niet kunnen' vanwege systeembelemmeringen of eigen onvermogen.
- **Afhakers niet loslaten:** ondanks dat mensen voortijdig stoppen, toonden sommige wel motivatie om de schuld op te lossen. Het is belangrijk om deze groep niet los te laten en te blijven ondersteunen.

Verbeterpunten

- **Leg in de werkwijze meer nadruk op 'direct aan de slag':** In het verlengde van het advies van de Ombudsman hebben we het contact gelegd met een generalistische buurtteammedewerker en niet met een schuldhulpverlener. De nadruk werd zo gelegd op het bereiken van mensen en inspelen op eventuele multiproblematiek. Een nadeel van deze werkwijze is dat je niet direct aan de slag kunt met schulden en er altijd een overdracht nodig is naar schuldhulpverlening. Zo krijgen ook meer mensen te maken met dit formele proces. Aangezien er in The Challenge naar voren is gekomen dat er vaak sprake is van lichte schuldenproblematiek en er weinig behoefte is aan ondersteuning op andere gebieden (net als bij The Challenge Den Haag), adviseren wij toch om direct een schuldhulpverlener in te zetten.

Een nieuwe aanpak

Zorgverzekeraar het Zilveren Kruis bood een 'speciale regeling' aan. Met een klein bedrag per maand kon de schuld in 3 jaar worden afgekocht. Door het schuldhulptraject is maar een beperkt deel zo opgelost. Uiteindelijk heeft een 'out of the box' oplossing **er alsnog voor gezorgd dat zo veel schulden geregeld zijn: Eentje 'op basis van**

vertrouwen'. Met een indirecte benadering zijn – voor een groep die al met het traject was gestopt – nog veel schulden geregeld. In plaats van een onderbouwing op basis van financiële gegevens werd er nu **geoordeeld op basis van de algemene indruk die er van iemand was en of iemand gemotiveerd was de schuld op te lossen.**



Succesfactoren en verbeterpunten

In totaal heeft **49%** een **regeling gekregen** voor de vordering bij de zorgverzekering. Afgezet tegen vergelijkbare aanpakken is dit resultaat **goed**. We hebben verschillende oplossingen gevonden:

48%

van deze regelingen is getroffen door Amsterdammers zelf

13%

kreeg de 'speciale regeling' via het schuldhulptraject

26%

'Op basis van vertrouwen' buiten het normale proces om

13%

is geregeld via andere oplossingen

Succesfactoren

- **Motivatie door communicatie:** de term "speciale regeling" motiveerde mensen om het contact aan te gaan, zelfs zonder details te kennen, ook degenen die geen schuldhulpverlening wilden.
- **Schrijnende gevallen aanpakken:** extra aandacht voor schrijnende gevallen leidde tot oplossingen die anders niet waren gevonden.
- **Regelen 'op basis van vertrouwen'**

Welke stappen hebben we doorlopen?

- 1** Benader op een indirecte wijze (bijvoorbeeld een klanttevredenheidsonderzoek) mensen die voortijdig gestopt zijn en die gemotiveerd lijken om de schulden op te lossen.
- 2** Check in het gesprek hoe iemand zich tot de schuld(en) verhoudt en vraag wat volgens die persoon een redelijke oplossing is. Het antwoord biedt een basis om samen een haalbare regeling te bepalen.
- 3** Vervolgens wordt de regeling samen vastgesteld zonder verder inzicht in de financiële gegevens.

Het is belangrijk dat gesprekken worden gevoerd door iemand met kennis van schuldhulpverlening maar met enige afstand, zodat het kader losgelaten kan worden. Betrek ook schuldeisers bij het proces en informeer regelmatig over de voortgang.

Verbeterpunten

- **Duurzame nazorg:** het traject is niet klaar als de schuld is geregeld; nazorg door schuldhulpverlening en schuldeisers is essentieel om duurzame oplossingen te waarborgen.
- **Nog meer tijd en organisatie:** om doorbraken te realiseren.



Voor meer inzicht in deze werkwijze zie het rapport, hoofdstuk 1.

Het rapport leent zich ook goed om nieuwe challenges te starten.