

Schuldhelpverlening kan een belangrijk instrument zijn om te zorgen dat dak- en thuislozen weer meedoen in onze maatschappij. Maar dan moeten gemeenten en Maatschappelijke Opvang deze hulp wel effectief verlenen. Onderzoeks- en adviesbureau Hiemstra & De Vries ontwikkelde in opdracht van het ministerie van VWS aanbevelingen.

## Aanbevelingen in opdracht van VWS

# Drie tips voor effectieve schuldhulpverlening

De vier grote steden en veel centrumgemeenten hebben de afgelopen drie jaar mooie successen geboekt in hun zorg aan dak- en thuislozen. Het aantal buitenslapers en het gebruik van opvangvoorzieningen is enorm afgenomen.<sup>1</sup> En doordat corporaties steeds minder mensen uit huis zetten, komen er ook minder nieuwe dak- en thuislozen bij. Met het oog op het doel van de Wmo dat iedereen moet meedoen, zijn dit belangrijke ontwikkelingen. Maar om echt mee te doen, is een dak boven je hoofd niet voldoende. Daarvoor is meer nodig, zoals een zinvolle dagbesteding of een stabiele financiële situatie. Om dit laatste te bereiken is schuldhulpverlening een belangrijk instrument. Helaas is deze hulp in de praktijk niet erg effectief. Om daar iets aan te doen ontwierp onderzoeks- en adviesbureau Hiemstra & De Vries in opdracht van het ministerie van VWS de afgelopen maanden aanbevelingen om de effectiviteit van de schuldhulpverlening aan dak- en thuislozen te vergroten.

### Schulden vormen driemaal een belemmering om mee te doen

Om dak- en thuislozen weer mee te laten doen in onze maatschappij, stellen gemeenten individuele trajectplannen op die moeten leiden tot duurzame stabiliteit op de levensterreinen wonen, zorg, inkomen en dagbesteding. De trajectplannen worden in de meeste gemeenten opgesteld door medewerkers van de Maatschappelijke Opvang (MO). Zij constateren dagelijks dat het merendeel van de dak- en thuislozen zich in een problematische schuldsituatie bevindt en dat de schulden op meerdere manieren een belemmering vormen om doelen op andere levensterreinen te realiseren. De belemmeringen zijn grofweg in te delen in drie categorieën: psychische, juridische en organisatorische.

*‘Mijn schulden geven me zoveel zorgen dat ik me nergens anders mee kan bezighouden’*







## Schuldhulpverlening is ingewikkeld: de schuldenaar en alle crediteuren moeten bereid zijn mee te werken

Voor de meeste dak- en thuislozen geven schulden zo veel stress dat ze psychisch niet in staat zijn om zich (duurzaam) met andere dingen zoals een zinvolle dagbesteding bezig te houden. Al hun aandacht gaat uit naar de vraag of ze aan het eind van de week nog voldoende geld hebben om te eten. Vooruitgang op andere levensterreinen (afkicken, betere persoonlijke verzorging) wordt tenietgedaan als de schuldsituatie (weer) tot problemen leidt.

*'De deurwaarder legt boedelbeslag zodra ik zelf een huis huur'*  
Er zijn ook juridische belemmeringen. Het risico dat een cre-



Nadja Jungmann

diteur boedelbeslag legt, is voor dak- en thuislozen te vaak een aanleiding om langer dan nodig te blijven wonen in een beschermd-wonenproject.<sup>2</sup> Ook de bevoegdheid van het Centraal Justitieel Incasso Bureau om wanbetalers te gijzelen (dus als straf voor niet-betalen in hechtenis te nemen) kan ertoe leiden dat dak- en thuislozen niet de beoogde stappen vooruit zetten. Als er een reële kans bestaat dat iemand wordt gegijzeld, heeft het niet zo veel zin om zinvolle dagbesteding of zelfstandige woonruimte te organiseren. Deze gaan tenslotte weer verloren zodra iemand wat langer in gijzeling wordt genomen.

*'Het energiebedrijf sluit me pas weer aan als er een schuldregeling is getroffen, maar de schuldhulpverlening wil die pas treffen als ik weer ergens stabiel woon'*

Als de verschillende partijen waar een dak- of thuisloze mee te maken heeft regels of werkvoorschriften hanteren die strijdig met elkaar zijn, spreken we van organisatorische belemmeringen. In diverse gemeenten komen dak- en thuislozen in een kip-en-ei-situatie: om weer energie geleverd te krijgen is een schuldregeling nodig, maar om een schuldregeling te kunnen krijgen moeten ze ergens stabiel wonen en dus ook energie geleverd krijgen. Het enige alternatief dat dan rest is om de energieschuld af te betalen vanuit een begeleid-wonenproject, dan zelfstandig te gaan wonen en daarna een schuldregeling aan te vragen. Voor de individuele trajectplannen betekent dit dat het langer duurt dan nodig is voordat de beoogde doelen worden bereikt.

### Effectiviteit schuldhulpverlening is te gering

Er zijn geen landelijke cijfers bekend over het percentage dak- en thuislozen dat zich in een problematische schuldsituatie bevindt. Onderzoeken in afzonderlijke gemeenten leverden percentages op die varieerden van 71 tot 79 procent.<sup>3</sup> Effectieve schuldhulpverlening is dus een kritische succesfactor om dak- en thuislozen ook op de langere termijn in staat te stellen mee te doen.

Schuldhulpverlening is een ingewikkeld soort hulpverlening. Alleen als zowel de schuldenaar als alle crediteuren bereid zijn mee te werken, is een oplossing mogelijk. De effectiviteit is op dit moment te gering. Gemiddeld kunnen gemeenten slechts twintig à dertig procent van de verzoekers aan een schuldrege-

ling helpen.<sup>4</sup> Navraag bij schuldhulpverleners en medewerkers van de MO wijst uit dat er geen cijfers beschikbaar zijn over de effectiviteit bij dak- en thuislozen. Wel geven zij unaniem aan dat het slagingspercentage onder deze groep nog een stuk lager ligt.<sup>5</sup> Dit is een gevolg van de doorgaans ingewikkeldere (schulden-) problematiek van dak- en thuislozen.

In het afgelopen jaar hebben de opeenvolgende staatssecretarissen van SZW, Aboutaleb en Klijnsma, de Tweede Kamer geïnformeerd over de manier waarop zij de effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening willen vergroten.<sup>6</sup> (Zie ook WMO Magazine nummer 6, december 2008, 'Kabinet werkt aan effectievere schuldhulpverlening'). De voornemens van de staatssecretarissen moeten knelpunten oplossen waar alle schuldenaren, dus ook dak- en thuislozen, tegenaan lopen. De belangrijkste voornemens zijn om<sup>7</sup>:

- een wettelijke zorgplicht in te voeren en gemeenten op grond daarvan te verplichten alle inwoners te helpen die behoefte hebben aan schuldhulpverlening (zonder wachtlijsten en van goede kwaliteit);
- na te gaan of het mogelijk is om een breed moratorium of een vergelijkbare oplossing in te voeren zodat crediteuren geen vorderingen meer mogen innen zodra iemand in behandeling is bij de schuldhulpverlening;
- de werkprocessen aan te passen door invoering van gestandaardiseerd maatwerk (zodat er ook oplossingen mogelijk zijn voor schuldenaren met ingewikkelder problematiek).

### Drie aanbevelingen voor meer effectiviteit

Om de effectiviteit van de schuldhulpverlening aan dak- en thuislozen (multiproblematiek met vaak een sterke psychiatrische of verslavingscomponent) te vergroten, zijn bovenstaande oplossingen noodzakelijk, maar niet voldoende. In ons rapport 'Meedoen zonder schulden' hebben we uitgewerkt wat voor aanvullende ondersteuning en maatregelen nodig zijn om de effectiviteit van de schuldhulpverlening voor dak- en thuislozen te vergroten. De drie belangrijkste zijn deze:

#### 1. Schuldhulpverleners en medewerkers MO erkennen elkaars professionaliteit en werken nauwer samen

Om dak- en thuislozen uit de schulden te helpen is nauwe samenwerking tussen schuldhulpverleners en medewerkers van de MO noodzakelijk. In de praktijk verloopt die medewerking niet altijd even soepel. De verschillende doelen van de hulpverlening die ze bieden (respectievelijk het oplossen van schulden en het bieden van een menswaardig bestaan), leiden tot een verschil in benadering. Schuldhulpverleners balen er bijvoorbeeld van dat medewerkers van de MO afspraken maken met crediteuren die zij op een later moment weer moeten openbreken. Medewerkers van de MO hebben er moeite mee als schuldhulpverleners nauwelijks ruimte bieden voor terugval. Ook hebben medewerkers van de MO niet altijd begrip voor de hoogte van het leefgeld dat de dak- of thuisloze krijgt als hij in een schuldregeling zit. Als een dak- of thuisloze in de gaten heeft dat er verschillen van inzicht zijn tussen 'zijn' hulpverleners, komt dat de hulpverlening niet ten goede. Het



Marian Dobbe-Kluijtmans

leidt tot vertraging in de hulpverlening of tot het niet delen van relevante informatie.

Om in individuele dossiers tot effectievere samenwerking te komen, moeten instellingen voor MO en schuldhulpverlening concretere werkafspraken maken (wie doet wat op welk moment?). Medewerkers van beide organisaties moeten zich daaraan houden, nauwer optrekken bij de ondersteuning aan 'hun' cliënt en er op durven vertrouwen dat de 'andere' hulpverlener vanuit zijn professionaliteit het beste weet wat er moet gebeuren. Vanuit hun regiefunctie in het kader van de Wmo kunnen gemeenten een belangrijke rol spelen bij het maken en naleven van de noodzakelijke werkafspraken.

#### 2. Gemeenten bieden meer mogelijkheden voor intensieve begeleiding en nazorg

Het winnen van vertrouwen van de schuldenaar, het inventariseren van de schuldenlast of het overtuigen van crediteuren om mee te werken, kost bij dak- en thuislozen meer tijd. Ook hebben zij vaker dan gemiddeld na het succesvol afronden van een schuldregeling behoefte aan nazorg in de vorm van budgetbeheer en andere ondersteuning om terugval te voorkomen. In veel gemeenten wordt er in de caseload van individuele schuldhulpverleners geen of onvoldoende rekening gehouden met het gegeven dat dossiers van dak- of thuislozen zo tijdrovend

zijn. Ook ontbreekt het aan mogelijkheden om (ex-) dak- en thuislozen met behulp van (intensieve) nazorg duurzaam uit de schulden te houden. Gemeenten vergroten de effectiviteit van de schuldhulpverlening door de schuldhulpverleners die met deze groep werken meer tijd te geven voor de behandeling van een individueel dossier en voorzieningen te treffen voor langdurige en intensieve nazorg.

### 3. Dak- en thuislozen die dat nodig hebben worden tegen zichzelf beschermd

Het uitgangspunt van de ondersteuning die de schuldhulpverlening en MO bieden is dat iemand zo veel mogelijk op eigen kracht een duurzaam schuldenvrij bestaan opbouwt. Toch moeten we oog hebben voor het feit dat er een groep is die door andere problemen (verslaving, psychiatrische ziekten) op de korte of middellange termijn niet in staat is om zich aan afspraken te houden. Om deze groep toch hulp te kunnen bieden, zien wij twee oplossingen die variëren in zwaarte:

- gemeenten verplichten dak- en thuislozen om in budgetbeheer te gaan of beschermingsbewind aan te vragen (op straffe van een korting op hun WWB-uitkering).
- gemeenten kunnen dak- en thuislozen financieel handelingsonbekwaam laten verklaren.<sup>8</sup>

Op dit moment kunnen gemeenten dak- en thuislozen met een bijstandsuitkering (WWB) verplichten om in budgetbeheer te gaan. Om hen te kunnen verplichten om beschermingsbewind

aan te vragen of in uitzonderlijke gevallen zelfs financieel handelingsonbekwaam te laten verklaren, is nadere regelgeving uit Den Haag nodig.

Nu de eerste successen in de zorg aan dak- en thuislozen zo overtuigend zijn geboekt, staan gemeenten voor de opgave om deze groep duurzaam perspectief te bieden. De rijksoverheid is aan zet om een aantal randvoorwaarden te creëren. Maar nog belangrijker is dat gemeenten, schuldhulpverlenende organisaties en instellingen voor Maatschappelijke Opvang zelf al op korte termijn de effectiviteit gaan vergroten door onder meer de drie genoemde aanbevelingen uit te voeren. ▲

*Dr. Nadja Jungmann ondersteunt als senior adviseur bij Hiemstra & De Vries gemeenten bij organisatievragen in het sociaal domein (procesoptimalisatie, resultaatgericht werken etc.) Daarnaast is zij verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Drs. Marian Dobbe-Kluijtmans ondersteunt als adviseur bij Hiemstra & De Vries eveneens gemeenten bij organisatievraagstukken in het sociaal domein.*

*Het rapport 'Meedoen zonder schulden, aanbevelingen voor effectievere schuldhulpverlening aan dak- en thuislozen' is te vinden op [www.hiemstraendevries.nl](http://www.hiemstraendevries.nl)*

<sup>1</sup> Kamerstukken II 29 325, nr 33, pp 2-3 (voortgangsrapportage Maatschappelijke Opvang).

<sup>2</sup> Bij een boedelbeslag verkoopt een deurwaarder op verzoek van een schuldeiser de inboedel van de schuldenaar. Dak- en thuislozen financieren een inboedel doorgaans met leenbijstand van de gemeente. Als de - net gekochte - spullen door een deurwaarder verkocht worden, is het resultaat dat de persoon in kwestie geen inboedel meer heeft, maar nog wel een schuld voor de leenbijstand. De stap om zelfstandig te gaan wonen, leidt in dat geval alleen tot een grotere schuld.

<sup>3</sup> Dit betreft onderzoeken die zijn uitgevoerd in onder meer Leiden, Zwolle, Zeeland en Assen en zijn te vinden op [www.werkplaats-oxo.nl](http://www.werkplaats-oxo.nl) (met dank voor de verwijzing naar deze onderzoeken door Edwin Peters van de Federatie opvang en Connie Mensink van de Radboud Universiteit Nijmegen)

<sup>4</sup> N. Jungmann e.a. (2008) 'Schulden? De gemeente helpt!' Hiemstra & De Vries, Utrecht en persbericht NVVK van 19 februari over 2008 ([www.nvbk.eu](http://www.nvbk.eu))

<sup>5</sup> N. Jungmann & M. Dobbe-Kluijtmans (2009) 'Meedoen zonder schulden, aanbevelingen voor effectievere schuldhulpverlening aan dak- en thuislozen', Hiemstra & De Vries, Utrecht

<sup>6</sup> Kamerstukken II 24 515, nr 140 (brief met voornemens om effectiviteit schuldhulpverlening te vergroten) en Kamerstukken II 24 515, nr 146 (startnotitie wettelijke zorgplicht)

<sup>7</sup> Zie voor uitgebreidere uitwerking onder meer N. Jungmann (2008) 'Kabinet werkt aan effectievere schuldhulpverlening', *WMO Magazine* nr. 6, pp 16-20

<sup>8</sup> Dit voorstel komt in grote lijnen overeen met het voorstel dat we in het rapport 'Schulden? De gemeente helpt!' hebben uitgewerkt (zie voetnoot 5, alinea 320 en verder).