

Aan : College Burgemeester en Wethouders
Van : Cliëntenraad Werk en Inkomen
Onderwerp : Advies beleidskader schuldhulpverlening 2017-2020
Datum : 8 maart 2017

1. Inleiding

De Cliëntenraad Werk en Inkomen heeft kennis genomen van het nieuwe beleidskader voor schuldhulpverlening in Enschede. In onze bijeenkomst van 14 februari jl. heeft de heer K. Webbink in grote lijnen een toelichting gegeven op dit onderwerp. Tijdens een speciaal ingelaste bijeenkomst op 2 maart zijn we inhoudelijk verder op deze materie ingegaan ter voorbereiding van ons advies aan het College. Ook aan deze bijeenkomst heeft de heer Webbink een korte informatieve bijdrage geleverd. Daarvoor zijn wij hem zeer erkentelijk.

Vervolgens heeft ondergetekende een eerste concept-reactie opgesteld op basis van de tijdens de discussie ingebrachte meningen. Dit eerste concept is door de leden van de Cliëntenraad bestudeerd en door de meesten van op- of aanmerkingen en aanvullingen voorzien. Deze zijn vervolgens in de definitieve tekst verwerkt. Hiermee geven wij als Cliëntenraad uitvoering aan onze adviestaak. Wij hopen dat ons advies positief zal bijdragen aan de verdere menings- en besluitvorming binnen de gemeente en uiteraard – na vaststelling door de raad- aan de uitvoering van dit beleidskader in de praktijk.

2. Algemeen

Het nieuwe beleidskader is een vervolg op de beleidsvisie Schulddienstverlening 2013-2015, maar bevat nogal wat vernieuwende elementen mede gebaseerd op nieuwe (wetenschappelijke) inzichten. Schuldhulpverlening wordt in een veel breder kader geplaatst met meer aandacht voor het individu in zijn sociale context en met meer aandacht voor een individuele aanpak op maat. Deze bredere benadering leidt ook tot brede samenwerking met maatschappelijke organisaties, zoals de sociale wijkteams en de Stadsbank.

De Cliëntenraad is zeer te spreken over deze nieuwe beleidsbenadering en is het ook nadrukkelijk eens met een aanpak waarin de gemeente structureel optrekt met de bedoelde maatschappelijke partners. Met name de inzichten over 'de psychologie van de schaarste' en de psychische gevolgen daarvan op mensen met een schuldenproblematiek vormen in dit beleidskader een centraal uitgangspunt voor de schuldhulpverlening en de bejegening (geen 'blaming' meer) van de betreffende mensen. Wij steunen deze benadering van harte als de juiste wijze om mensen te helpen om hun schuldenproblematiek waar mogelijk op te lossen. We steunen in het algemeen ook de voornemens m.b.t. preventie, voorlichting en vroegsignalering.

De in de inleiding genoemde vernieuwende elementen vinden wij erg waardevol, in het bijzonder het inbedden van de methodiek 'mobility mentoring' in de dagelijkse werkwijze.

Ondanks onze positieve waardering voor de gekozen beleidsbenadering hebben wij op verschillende

onderdelen ook kritische vragen, opmerkingen en commentaar. In het navolgende gaan we daar nader op in.

Schuldhelpverlening en armoedebeleid

Voor ons zijn problematische schulden en het niet rond kunnen komen met het inkomen nauw verweven met situaties van armoede. En hoewel we in ons land kunnen spreken van 'relatieve armoede', is het een gegeven dat mensen mede in armoede leven vanwege een schuldenproblematiek. De Cliëntenraad mist in dit beleidskader het verband met het armoedebeleid van de gemeente. Het woord 'armoede' zelf wordt niet of nauwelijks genoemd. Wij vinden dat dit verband nadere aandacht en uitwerking verdient en vragen ons af waarom dit voor ons zo logische verband in dit beleidskader niet genoemd wordt. Temeer omdat in de Kadernota Armoedebeleid (2016-2020) door de Raad in 2015 al is vastgesteld, dat armoedebeleid én schuldhelpverlening een plek moeten krijgen in het brede sociale domein.

Gedragscultuur

Wij missen dit verband ook om nog een andere reden. Daar waar in dit beleidskader o.a. (terecht) wordt uitgegaan van de 'psychologie van de schaarste', vragen wij ook aandacht voor de *culturele* kant van schaarste. Wij bedoelen daar vooral de doorwerking mee die langdurige armoede en schulden kan hebben op die inwoners van onze stad die deel uitmaken van een bepaalde (sub)cultuur. Veel schuldhelpverlening heeft op bepaalde mensen niet of nauwelijks duurzaam effect. Dat komt mede omdat in de naaste omgeving ('peergroup': familie, buurt e.d.) andere opvattingen bestaan die een gewenste gedragsverandering belemmeren.

In studies over 'de cultuur van armoede' is hier vaak op gewezen als verklaring voor de hardnekkigheid van armoede en schulden. Ook in onze stad komen situaties voor waarin mensen al van generatie op generatie hiermee kampen. Dan is de brede individuele (maatwerk)benadering die dit nieuwe beleidskader voorstelt beslist niet toereikend en verdient ook de (sub)culturele kant van armoede en schulden nadrukkelijke aandacht. Wij adviseren de gemeente dit aspect nadrukkelijk bij de schuldhelpverlening te betrekken.

3. Reacties n.a.v. hoofdstuk 2 (Schulden en ontwikkelingen)

Kwetsbare mensen

In dit hoofdstuk wordt terecht vermeld dat schulden niet alleen voorkomen bij mensen met een laag inkomen. Niettemin menen wij dat in het bijzonder mensen die in zekere armoede leven naar verhouding het meest kwetsbaar zijn om in een problematische schuldensituatie terecht te komen.

Psychische instabiliteit

Bij de genoemde oorzaken om in zo'n situatie terecht te komen missen wij dat dit ook veroorzaakt c.q. verergerd kan worden door psychische instabiliteit. Het is in de ggz bekend dat mensen kunnen 'decompenseren' (terugvallen in hun psychische problematiek) en dan niet meer in staat zijn om hun financiële situatie zelfstandig te organiseren.

Schulden en schaamte

In de aangehaalde theorie van psychologische schaarste wordt terecht gewezen op de gevolgen daarvan voor het menselijk gedrag, m.n. het korte termijn denken. Dat kan in veel gevallen tot het maken van schulden leiden. In het verlengde daarvan wijzen wij op het verband tussen schulden, schuldgevoel en schaamte. De meeste mensen met schulden komen daar niet (graag) voor uit, maar

voelen zich er wel degelijk door beperkt in hun doen en laten. Dit gegeven betekent dat in situaties van schuldhulpverlening *een vertrouwen wekkende bejegening* een absolute voorwaarde is. Wij menen dat dit een centraal punt moet zijn in de aangekondigde training door Nadja Jungman en de wijze waarop dit schaarste-inzicht wordt vertaald in de ondersteuning van mensen met schulden.

Systeemwereld versus leefwereld

In 'Ruimte voor vernieuwing' wordt de Inclusieve Stad genoemd, waarin niet de systeemwereld maar de leefwereld van inwoners centraal staat. Deze aan de Duitse filosoof Habermas ontleende benadering juichen we zeer toe. Niettemin is de benadering van de meeste uitvoeringsorganisaties juist gebaseerd op de systeemwereld van regels en voorschriften en de daarbij gegroeide (controle)cultuur. De beoogde verbetering van ondersteuning van mensen die op meerdere terreinen hulp nodig hebben (integrale aanpak) vergt dus ook een cultuurverandering van de daarbij betrokken uitvoerders. Op welke wijze denkt de gemeente dat te bereiken? Wij adviseren om de gewenste cultuurverandering te bewerkstelligen door de gemeentelijke medewerkers deel te laten nemen aan de voorgestelde trainingen.

Stapel van schulden

De Inclusieve Stad gaat terecht in op het verergeren van schulden onder invloed van het systeem van belastingen, betalingsverplichtingen en toeslagen. Veel mensen met schulden hebben die niet bij één maar bij meerdere instanties. De hier gegeven analyse vinden wij zeer terecht en wij steunen daarom de bepleitte integrale aanpak. Onze vraag is wel hoe de gemeente met de Belastingdienst op dit punt tot een beter budgetbeheer denkt te komen?

De pilot met het CJIB is een goed voornemen om tot betere schuldhulpverlening te komen. Wij adviseren evenwel om deze pilot ook uit te breiden met andere instanties, die wij graag genoemd zouden zien.

4. Reacties n.a.v. hoofdstuk 3 (Wat willen we bereiken?)

Integrale aanpak: hoe en met wie?

De Cliëntenraad onderschrijft volledig het hier geformuleerde doel van de schuldhulpverlening, inclusief het bieden van maatwerk en de genoemde integrale aanpak. Wat dit laatste betreft wordt aandacht genoemd 'voor alle leefdomeinen' en het waar mogelijk verbinden daarvan. Wij vernemen graag hoe de gemeente dit concreet voor ogen ziet. Gaat het bijvoorbeeld om een integrale aanpak van schulden op het gebied van huur, zorgverzekering en energie? En zo ja, wat vinden de daarbij betrokken instanties hiervan en hoe maken ze deel uit van deze aanpak?

Ouderen als doelgroep?

Wij ondersteunen de keuze voor jongeren als prioritaire doelgroep in het kader van preventie. Tegelijkertijd vragen wij ook uw aandacht voor de groeiende groep (alleenstaande) ouderen en daaronder met name degenen van allochtone afkomst. Onder hen is een groeiend risico op vereenzaming en sociaal isolement en is volgens ons ook specifieke voorlichting van groot belang.

Volgorde schuldhulpverlening

Onder 'uitgangspunten' wordt een volgorde aangehaald voor schuldhulpverlening waar wij moeite mee hebben. Zelfredzaamheid-samenredzaamheid-professionele hulp kan in die volgorde een logische gedachte zijn voor de meeste mensen, maar volgens ons juist niet voor mensen met problematische schulden. Zij hebben immers al bewezen niet zelfredzaam te zijn en ook hulp van hun directe omgeving heeft de problematische schuldensituatie niet voorkomen.

Wij adviseren daarom de schuldhulpverlening juist in omgekeerde volgorde plaats te laten vinden:

1. professionele hulp bieden als begin van schuldhulpverlening
2. met cliënt samen zoeken naar mogelijkheden voor 'samenredzaamheid'
3. vervolgens nagaan hoe de cliënt zo goed mogelijk zelfredzaam kan worden.

5. Reacties n.a.v. hoofdstuk 4 (Wat gaan we daarvoor doen?)

Trechtermodel

In aansluiting op onze vorige opmerking over de juiste volgorde van schuldhulpverlening herhalen we hier onze kritiek op het geschetste (trechter)model. Dit is een ideaaltypisch model dat je wel kan bedenken als abstracte oplossingsrichting, maar wat niet aansluit op de gegeven harde maatschappelijke werkelijkheid van mensen met problematische schulden. Het is hooguit uit oogpunt van preventie nastrevenswaardig te noemen, maar dan wel als lange termijnvisie. Om te bereiken dat veel minder mensen een beroep moeten doen op (professionele hulp van) de Stadsbank zijn eerder maatregelen nodig die buiten de schuldhulpverlening zelf liggen, zoals het vinden van vast betaald werk.

Schriftelijke informatie?

Onder 4.2 'Preventie' gaat het om het vroegtijdig bereiken van mensen met een financiële hulpvraag, in het bijzonder risicogroepen en het in beeld brengen van hun vindplaatsen. Dit wekt de indruk dat de gemeente hier vooral denkt aan schriftelijke informatie (affiches, flyers). Wij vragen ons ernstig af of deze eenrichtingsbenadering voor deze doelgroep gaat werken. Als die informatie al gelezen wordt is de drempel om tot contact over te gaan doorgaans veel te hoog. Daarnaast is laaggeletterdheid een mogelijke oorzaak van het ontstaan van schulden.

Wij adviseren de gemeente daarom om op dit punt te werken volgens het principe *'met dieven vang je dieven'*. Daarmee bedoelen we: gebruik bestaande hulpverleningscontacten met cliënten als strategisch middel. Stel in de uitvoering systematisch de vraag *'kent u misschien iemand anders die ook schulden heeft en heel graag ook door ons geholpen wil worden?'*

De gevoelige materie van schulden leent zich slecht voor schriftelijke informatie, de betreffende personen kijken liever weg dan dat ze er op reageren. Maar in mondelinge contacten en 1-op-1 gesprekken is veel meer mogelijk, leert de praktijk.

Incasso en loonbeslag

Onder 4.3 (Vroegsignalering) wordt terecht op het belang gewezen van samenwerking met maatschappelijke partners en deze samenwerking vastleggen in een 'Schuldenpact'. Daarbij wordt als voorbeeld de 2-maanden afspraak met de woningcorporaties genoemd. Naar aanleiding daarvan vroegen wij ons af in hoeverre het (wettelijk) mogelijk is om met uitkeringsgerechtigden een incasso-overeenkomst te sluiten voor zowel de maandelijkse betaling van huur, de energienota en de zorgverzekeringspremie.

Ook wordt bij dit punt overleg aangekondigd met werkgevers in verband met situaties van loonbeslag. Wij adviseren om in deze gesprekken rond loonbeslag ook te wijzen op een tegenstrijdigheid in belangen. Werkgevers hebben in de regel belang bij een zo laag mogelijk loonbeslag, terwijl deurwaarders juist naar een zo hoog mogelijk loonbeslag zullen streven.

Inzet vrijwilligers

Bij 4.4. (ondersteuning door voorliggend veld) wordt gewezen op de hulp (door vrijwilligers) vanuit Humanitas Thuisadministratie, Alifa en Schuldhulpmaatje en de ondersteuning van vrijwilligers in alle Powercentra. Wij vinden deze hulp ook van groot belang, maar ons is niet duidelijk hoe vanuit de Powercentra de inzet van deze vrijwilligers overkoepelend wordt ingezet op stedelijk niveau.

Kosten bewindvoering

4.6. (Beschermingsbewind) gaat in op gestegen kosten voor bewindvoering. Daarbij wordt voor de bijzondere bijstand de stijging tussen 2010-2016 aangegeven. Wij willen ook graag de kostenstijging weten die tussen 2010-2016 bij de Stadsbank is opgetreden.

Maar buiten dat vindt de Cliëntenraad dat hier sprake is van een buitensporige kostenstijging. De totale omvang van momenteel 1.700.000 euro aan kosten voor bewindvoering vinden wij onaanvaardbaar. Het feit dat deze kosten in een relatief korte periode zo sterk zijn gestegen ervaren wij ook als bewijs van een ondeugdelijk systeem. Daarbij komt ook nog dat er sterke twijfels bestaan over de kwaliteiten van menige bewindvoerder. Wij adviseren dan ook om over het huidige systeem van bewindvoering alsmede de enorme kostenstijging daarvan op korte termijn een discussie binnen de gemeenteraad te voeren. *

Wij ondersteunen de gemeentelijke voornemens om tot verbetering te komen door meer inzicht te willen hebben in de ondersteuning van bewindvoerders en in hun plannen van aanpak. Aan die plannen mag de gemeente wel degelijk kwaliteitseisen stellen, vinden wij. Een waarschuwing is echter wel op zijn plaats als het gaat om bij de rechtbank betrokken te willen worden bij toewijzing van bewindvoerders. De onafhankelijke positie van de rechtbank dient gewaarborgd te blijven en wij achten hier een adviserende en voorlichtende rol voor de gemeente een betere positie.

* de zoekterm 'bewindvoering enschede' levert 41.300 hits bij Google. Er valt dus kennelijk wat mee te verdienen.

4.7 Mobility mentoring

De Cliëntenraad is zeer te spreken over het voornemen om 'mobility mentoring' als methodiek in te zetten in combinatie met 'nudging' voor gedragsbeïnvloeding. Bij de omschrijving ervan worden vijf pijlers genoemd waarop een doel kan worden gehaald, waarop een beloning kan volgen. Dit is hier als zodanig te vaag omschreven en verdient verduidelijking.

4.8 Bronheffing

Vraag: Welke afspraken heeft de gemeente met Menzis gemaakt om zoveel mogelijke mensen uit de bronheffing te krijgen? Het streven naar behoud van de aanvullende uitkering vinden wij positief.

4.9 Communicatie

Bij 4.2 (Preventie) hebben we al onze twijfels uitgesproken over eenrichtings-communicatie. Die twijfels worden versterkt bij het lezen van vage voornemens als 'inzetten op een bundeling van alle informatie over schuldhulpverlening' of 'door middel van een actieve campagne gericht communiceren over de beschikbare hulpverlening'. Het beleidskader spreekt hier over het belang van

‘gerichte communicatie’ met het Geldkompas Enschede als het centrale communicatiemiddel.

Wij twijfelen zeer aan de effectiviteit hiervan zolang niet verduidelijkt wordt hoe dit in de praktijk gaat werken. Een campagne die niet verder komt dan verwijzingen naar diverse websites of portals lijkt ons zonde van het geld. En geschreven communicatie heeft de neiging de doelgroep niet te bereiken. Die is doorgaans meer gericht op andere vormen van communicatie.

Wij adviseren om nog eens met deskundigen naar dit onderwerp te kijken en ook na te gaan in hoeverre online communicatie als aanvulling kan werken op persoonlijke (offline) contacten. Daarbij valt als voorbeeld te denken aan de redelijk succesvolle voortgang van het DIA-project bij ‘Werk en Inkomen’. Daarnaast adviseren wij ook te verkennen of elders ‘social media’ zijn ingezet als communicatiemiddel bij schuldhulpverlening.

6. Reacties n.a.v. hoofdstuk 5 (Welke middelen zetten we in?)

Politieke keuze

De voorgestane bredere aanpak van schuldhulpverlening kost uiteraard meer geld, omdat er veel meer actoren mee gemoeid zijn en een bredere samenwerking ook meer tijd kost. Daarom menen wij dat het terecht is dat voor dit beleidskader niet alleen de budgetten voor schuldhulpverlening ingezet worden, maar dat het bredere kader van het sociaal domein mede als financieringsbron wordt gebruikt.

Echter in tabel 2 wordt een meerjarig tekort voor de uitvoering van diensten van de Stadsbank voorzien en overleg aangekondigd ter vermindering van de kosten.

Wij zijn van mening dat hier ook een politieke afweging aan de orde is. Hoeveel is het de gemeente waard om op een andere wijze dan voorheen problematische schulden van mensen aan te pakken? Als daar goede redenen voor zijn (zoals in dit beleidskader zelf wordt aangegeven), mag dat ook als een (meerjaren) investering gezien worden ten koste van uitgaven op andere terreinen.

7. Reacties n.a.v. hoofdstuk 6 (Hoe bepalen we de resultaten?)

Prestatie-indicatoren

De Cliëntenraad vindt het zeer positief dat gezocht gaat worden naar informatie over resultaten en effecten van de uitwerking van dit beleidskader. Meten is weten. Wij kunnen ons daarbij goed verenigen met de opgestelde lijst van prestatie-indicatoren. Met dien verstande dat wij daar nog één aan willen toevoegen:

‘de mate van tevredenheid van de cliënt’. (aandacht voor de leefwereld van mensen vgl. Inclusieve Stad, paragraaf 2.5).

Voorts verdient het volgens ons aanbeveling om bij de ‘Inclusieve Stad’ en in het kader van de gemeenschappelijke regeling SON het beschikbare (cijfer)materiaal na te gaan van de andere partners om inzicht te krijgen waar de gemeente Enschede staat bij de uitwerking van dit beleidskader.

Beschermingsbewind

In de laatste alinea wordt vreemd genoeg het beschermingsbewind als apart aandachtspunt ter aanvulling genoemd. Dit punt kan beter toegevoegd worden bij hoofdstuk 4.6 (beschermingsbewind) waar ook al de explosieve kostengroei als probleem wordt genoemd. Wij vinden het uiteraard ook van

belang (citaat) 'dat het beschermingsbewind wordt toegekend aan de mensen die het echt nodig hebben' (einde citaat). Maar wordt hiermee niet ook gesuggereerd dat het beschermingsbewind ook toegekend wordt aan mensen die het niet echt nodig hebben?

8. Tot slot

In het voorgaande hebben we als Cliëntenraad in het algemeen en op onderdelen onze reactie gegeven op het voorliggende beleidskader voor schuldhulpverlening. In grote lijnen kan deze nieuwe benadering rekenen op onze instemming en steun. Veel activiteiten dienen echter nog uitgevoerd te worden en het is derhalve belangrijk om de voortgang ervan goed te kunnen volgen, evalueren en bij te stellen.

Als Cliëntenraad willen we daarbij op gezette tijden goed geïnformeerd worden over de voortgang. Dat geldt met name voor de voorgenomen pilots, het overleg met de rechtbank, de implementatie van 'mobility mentoring' en de effecten van 'nudging'.

Platform?

Als uitvloeisel van de voorgestane brede integrale benadering en samenwerking met maatschappelijke partners adviseren wij om hiervoor een lokaal platform op te richten. Daarmee kan kennisdeling en centrale afstemming bevorderd worden van de decentrale uitvoering (Stadsbank/wijkteams).

Tenslotte willen wij de vele personen en instanties die bij de uitvoering van dit beleidskader betrokken zijn alle succes wensen bij hun werkzaamheden.

Enschede, 8 maart 2017

Namens de Cliëntenraad Werk en Inkomen,

Wouter Muller, vicevoorzitter