

Uit de praktijk

De Amsterdamse Vroeg Eropaf aanpak

Wat vraagt het en wat levert het op?

Door Ad Baan, adviseur bij Berenschot

Relatie met het onderwerp: uitvoering evaluatieonderzoek convenant Vroeg Eropaf in 2010 in opdracht van Dienst Werk en Inkomen Amsterdam,

Werkterrein: werkzaam op het terrein van schuldhulpverleningsvraagstukken, Werk en inkomen vraagstukken en onderwijs

Samenvatting

De kern van de Amsterdamse Vroeg Eropaf aanpak is dat op basis van vroegtijdige signalering van betalingsachterstanden door woningcorporaties, nutsbedrijven en zorgverzekeraars vanuit de Amsterdamse instellingen voor maatschappelijke dienstverlening ('Madi-instellingen') contact wordt gezocht met de klant in kwestie en op 'outreachinge wijze' (bezoek aan huis) hulp wordt aangeboden. Doel is, door er vroeg bij te zijn, problemen eerder en dus op termijn ook goedkoper op te lossen.

De kern van de Amsterdamse Vroeg Eropaf aanpak is dat door de samenwerking in een vroeg stadium gereageerd wordt als er betalingsachterstand ontstaat bij huurders en dat er direct en op outreachinge wijze hulp wordt aangeboden.

In het kader van het convenant Vroeg Eropaf leveren de Amsterdamse woningcorporaties naast hun bijdrage in deze vroegsignalering, ook een bijdrage aan de extra kosten die het opzoeken van klanten met betalingsachterstand met zich meebrengen. De hoofdlijnen van de samenwerking tussen gemeente en corporaties zijn, na een test- en aanloop periode, in 2009 vastgelegd in een convenant. Dit convenant is na 1,5 jaar geëvalueerd in 2010. De resultaten tot dan toe bevestigde de gemeente Amsterdam in de keuze voor de ingeslagen weg. Tegelijk stelt de doorontwikkeling van de aanpak de gemeente en de partners voor steeds nieuwe uitdagingen.

Inleiding

Door de aanhoudende economische crisis is in de afgelopen jaren een toenemend aantal mensen in Nederland in financiële problemen geraakt. De complexiteit en de gemiddelde omvang van de schulden nam de afgelopen jaren toe. Ook veranderde de populatie die zich meldt voor schuldhulpverlening. Het aandeel van de mensen met inkomen uit arbeid is landelijk gezien toegenomen evenals het aandeel eigen woningbezitters en zzp'ers. De schuldhulpverlening is als gevolg van deze ontwikkelingen flink in beweging.

Gemeenten hebben de wettelijke taak schuldhulpverlening aan te bieden aan hun inwoners met problematische schulden. De taak van de gemeenten ten aanzien van het aanbod van schuldhulpverlening is met het van kracht worden van de Wet gemeentelijke

schuldhulpverlening in 2012 verder aangescherpt. Het doel van deze wet is de schuldhulpverlening in Nederland effectiever te maken, zodat problematische schulden eerder en beter worden aangepakt door gemeenten. Door de aanhoudende schuldenproblematiek in Nederland wordt deze taak van gemeenten omvangrijker en complexer, terwijl gemeenten als gevolg van de Rijksbezuinigingen tegelijkertijd over minder middelen beschikken in de komende jaren. Gemeenten staan daarmee dus voor de uitdaging om de komende jaren meer te doen met minder.

De kern van de Amsterdamse Vroeg Eropaf aanpak is dat door de samenwerking tussen corporaties en de Amsterdamse Madi-instellingen in een vroeg stadium gereageerd wordt als er betalingsachterstand ontstaat bij huurders en dat er direct en op outreachinge wijze hulp wordt aangeboden. Door vroegtijdig betalingsproblemen van huurders te signaleren, de achtergrond daarvan te onderzoeken en hulp aan te bieden, wordt escalatie van problemen voorkomen. Daarmee is de Vroeg Eropaf aanpak een van de pijlers van de Amsterdamse preventieve aanpak. De gemeente streeft er op deze manier naar om het aantal huisuitzettingen steeds verder terug te brengen en het betaalgedrag te verbeteren.

De Vroeg Eropaf aanpak is voor de gemeente Amsterdam de manier om met minder middelen meer te doen. Voorkomen is beter dan genezen en door er vroeg bij te zijn kan je verergering van problemen voorkomen of in ieder geval voor zijn.

Maar wat vraagt deze Vroeg Eropaf aanpak nu in de praktijk van de gemeente (De Dienst Werk en Inkomen en de stadsdelen) zelf, de overige convenantpartners (de Amsterdamse corporaties en de Madi-instellingen) en andere partners (nutsbedrijven en zorgverzekeraars)? Wat komt er bij kijken om de aanpak op een effectieve manier uit te voeren door de ontwikkelen? En hoe kun je als gemeente de partners, zoals de woningcorporaties, aan je blijven binden?

De Amsterdamse situatie

In Amsterdam is in de afgelopen jaren het aantal aanmeldingen voor schuldhulpverlening van mensen met schulden gestegen (de afgelopen vier jaar met gemiddeld zo'n 15 procent per jaar). En ook de gemiddelde omvang van de schulden en het aantal schuldeisers per schuldenaar zijn gestegen. Volgens de uitvoeringsmonitor

schuldhulpverlening Amsterdam 2011 heeft in 2011, evenals in voorgaande jaren, de grootste groep huishoudens in de schuldhulpverlening een uitkering. Dit Amsterdamse beeld komt grotendeels overeen met het landelijke beeld. Uit het jaarverslag 2011 van NVVK blijkt bijvoorbeeld dat tot 2011 bij de NVVK-leden in de afgelopen jaren het aantal aanvragen voor schuldhulpverlening is gestegen. In 2011 lijkt volgens de NVVK het aantal aanvragen gestabiliseerd, maar de complexiteit van de aanvragen is toegenomen. NVVK constateert net als de gemeente Amsterdam dat nieuwe groepen cliënten zich aandienen, zoals ouderen, zzp'ers en eigen huizenbezitters. Landelijk is het aandeel van aanvragers met een inkomen uit arbeid toegenomen.

Het convenant Vroeg Eropaf met Amsterdamse corporaties

Amsterdam heeft al vanaf 2007 ingezet op vroegsignalering van betalingsachterstanden om – waar nodig- in een vroeg stadium hulp in te schakelen. Het voorkomen van dreigende huisuitzettingen (de zogenaamde Eropaf aanpak) was daarbij de eerste stap. Het al bij betalingsachterstand 'achter de voordeur kijken' en waar nodig hulp bieden (de Vroeg Eropaf aanpak) was de volgende stap.

De corporaties waren daarbij een onmisbare partner. Vanaf het begin heeft de gemeente dan ook samen gewerkt met de Amsterdamse woningcorporaties. De corporaties beheren immers een groot deel van het Amsterdamse woningbestand (200.000 woningen = ongeveer de helft) en daarmee hebben ze als eerste zicht op het betaalgedrag van hun huurders.

Om als gemeente in een vroeg stadium betalingsachterstanden van je inwoners te kunnen signaleren, en hulp aan te bieden zoals bij de Vroeg Eropaf aanpak, moet de corporatie bereid zijn huurachterstanden vroegtijdig te melden. En de corporatie moet vervolgens ook bereid zijn, bij verder oplopende huurachterstand, de huurders met betalingsachterstand een time out te geven als hulp wordt georganiseerd en saneringsvoorstellen te accepteren. Daar staan voordelen voor de corporatie tegenover. Huisuitzettingen kosten ook de corporatie veel geld dus het voorkomen daarvan levert besparing op. En daarnaast kan hulp aan of begeleiding van huurders met betalingsproblemen bijdragen aan beter betalingsgedrag en kan voorkomen worden dat corporaties onderling de probleemgevallen aan elkaar door blijven geven. Tot slot kunnen de corporaties met een bijdrage aan het oplossen van maatschappelijke problemen hun sociale gezicht tonen.

De tussentijdse resultaten en ervaringen in 2010

De ervaringen sinds 2007 en de behaalde (tussen)resultaten bij de evaluatie van het convenant Vroeg Eropaf bevestigden voor de gemeente Amsterdam de ingeslagen weg. De meerwaarde van de aanpak is, zoals ook door de corporaties als convenantpartner werd onderschreven, dat door de aanpak mensen met betalingsachterstanden vroeg in beeld komen en problemen eerder aan het licht komen en waardoor vroegtijdig adequate hulp georganiseerd kan worden.

Resultaten en kengetallen uit het door Berenschot in 2011 uitgevoerde evaluatieonderzoek die daarbij voor de gemeente Amsterdam veel gewicht in de schaal legden waren de volgende:

- het aantal huisuitzettingen is in de periode 2007 – 2011 jaarlijks gedaald. Uitgaande van de woningcorporaties daalden de huisuitzettingen van 885 in 2007 naar 634 in 2011, een daling van ruim 25 procent.
- 60-70 procent van de in het kader van Vroeg Eropaf door de corporaties aangemelde cliënten werd in de eerste convenantperiode (2009-2010) ook daadwerkelijk bereikt (dat wil zeggen dat er contact werd gelegd door een hulpverlener en een plan van aanpak werd opgesteld). Een derde van deze bereikte klanten werd doorverwezen voor schuldhulp en nog eens 25 procent werd doorverwezen voor andersoortige hulp bij een Amsterdamse instelling voor maatschappelijke dienstverlening. Daarmee droeg de vroegtijdige melding dus substantieel bij aan het aanpakken van de problemen.
- 70 procent van de in het kader van Vroeg Eropaf gemelde klanten, bleek eerder nog niet bekend bij de maatschappelijke dienstverleners. Er werd dus een flinke groep mensen bereikt die anders niet bereikt zou zijn door de hulpverlening of die anders mogelijk geen hulp zou hebben gezocht. Ook bleek dat ook na de Vroeg Eropaf periode van 30 dagen zich nog behoorlijk veel cliënten meldden als gevolg van de tijdens de Vroeg Eropaf periode gelegde contacten.

Recente cijfers uit 2012 bevestigen voorlopig dit beeld. Eind januari 2013 zullen deze cijfers in de tussenevaluatie van het nieuwe convenant Vroeg Eropaf (2012 – 2014) worden meegenomen.

Eind 2010 constateerden de portefeuillehouders van de stadsdelen en de directies van de convenantpartners dat er in de uitvoering van Vroeg Eropaf nog forse verbeterlagen nodig waren.

De evaluatie in 2010 leverde naast inzicht in resultaten ook niet beantwoorde vragen en verbeterpunten op. Eind 2010 constateerden de portefeuillehouders van de stadsdelen en de directies van de convenantpartners dat er in de uitvoering van Vroeg Eropaf nog forse verbeterlagen nodig waren. Die betroffen de samenwerking tussen de partijen, de wijze van aanmelding, de rol van de stadsdelen en de uitvoering van de schuldhulp in vervolg op de Vroeg Eropaf aanpak. De woningcorporaties gaven aan niet altijd voldoende inzicht in de voortgang van de hulp te hebben. Tussen de verschillende Amsterdamse Madi-instellingen bleken aanzienlijke verschillen in het bereik van cliënten en geleverde prestaties te bestaan.

Op het moment van de evaluatie in 2010 bleek ook dat het nog erg moeilijk was om uit de beschikbare monitorinformatie inzicht in het betaalgedrag van huurders te krijgen omdat informatie per huurder uit verschillende bronnen nog moeilijk te koppelen was. Daardoor was het niet mogelijk om het betaalgedrag te monitoren, terwijl verbetering van betaalgedrag voor de corporaties wel een van de belangrijke motieven is om in de Vroeg Eropaf aanpak te investeren. In het evaluatieonderzoek in 2010 is ook een globale meerjaren raming van kosten en baten van de Vroeg Eropaf aanpak meegenomen. De uitkomst daarvan was dat op termijn de investering in de Vroeg Eropaf aanpak rendeert, in de zin dat door vroeger

ingrijpen uiteindelijk op maatschappelijke kosten bespaard zou worden, maar hierover konden in 2010 nog geen harde conclusies getrokken worden.

Uit de evaluatie kwam ook naar voren dat het meedoen van een woningcorporatie in de Vroeg Eropaf aanpak soms indruiste tegen een aantal 'natuurlijke reflexen' binnen de organisatie. Zo wordt in de ogen van incassomedewerkers een consequent incassoproces bij huurachterstanden eigenlijk verstoord door de Vroeg Eropaf afspraken. Je stelt als corporatie de incasso uit en geeft de zaak tijdelijk in handen aan de Madi-instellingen, zonder dat er garanties zijn op verbetering en zonder dat je als corporatie zelf direct zicht heb op wat er daadwerkelijk met de huurder gebeurt. En dus ook zonder dat je er zelf van kan vergewissen dat met jouw belang als corporatie goed rekening wordt gehouden. Dat vraagt dus veel vertrouwen in je partner. De gemeente en de Madi-instellingen moeten dan ook steeds blijven aantonen dat vertrouwen waard te zijn.

De evaluatie bood de samenwerkingspartners de gelegenheid opnieuw de koers uit te zetten en waar nodig zaken bij te stellen. De uitkomsten van de evaluatie waren aanleiding voor gesprekken tussen de convenantpartijen en het opzetten van een gezamenlijke taskforce die alle verbeterpunten op een rij heeft gezet en vertaald naar een actieplan. De Amsterdamse wethouder Freek Ossel, de politieke aanjager van de Vroeg Eropaf aanpak, was ook zelf direct betrokken bij de evaluatie en het voorbereiden van het vervolg. De uitkomst daarvan was dat eind 2011 het nieuwe convenant (2012, 2013) afgesloten is tussen de Amsterdamse corporaties en de gemeente Amsterdam. En dat de corporaties ook in de nieuwe periode hun bijdrage bleven leveren, in geld en in inzet.

Een belangrijke les voor de gemeente uit de eerste convenantperiode was dat het binden van de corporaties aan deze aanpak hoge eisen stelt aan de gemeente.

Een belangrijke les voor de gemeente uit de eerste convenantperiode was dat het binden van de corporaties aan deze aanpak hoge eisen stelt aan de gemeente. Je moet als gemeente openstaan voor de afwegingen van je convenantpartner en bereid zijn het perspectief van je partner goed mee te nemen in je aanpak. Je moet bereid zijn kritisch naar jezelf en naar je eigen uitvoering te blijven kijken en steeds verbeteringen aan te brengen in het werkproces. En je moet in staat zijn corporaties mee te krijgen in je gemeentelijke visie waarbij ook zij hun bijdrage leveren aan het maatschappelijk belang van de burgers.

Amsterdam heeft op deze drie punten krachtig ingezet en het gesprek met de corporaties is op verschillende niveaus gevoerd. Amsterdam heeft ook de hand in eigen boezem gestoken en geconstateerd dat de uitvoering beter en effectiever moet, heeft daar de ook consequenties van genomen en samen met de Madi-instellingen de verbeterpunten vertaald naar concrete stappen en afspraken. Daarnaast is ingezet op verbetering van de monitoring omdat transparantie en inzicht in resultaten belangrijke voorwaarden zijn voor het binden van samenwerkingspartners op lange termijn.

Het vervolg in het 2e convenant

Ten aanzien van de monitoring en het koppelen van verschillende gegevens die nodig zijn om zicht te krijgen op effectiviteit van de aanpak, zijn na de evaluatie inmiddels flinke stappen vooruit gemaakt. Zo is het nu mogelijk gegevens uit de Vroeg Eropaf registratie geautomatiseerd te koppelen aan gegevens uit de Amsterdamse schuldhulpverleningsmonitor, die betrekking heeft op de inzet van schuldhulpverleningsproducten.

Tegelijk heeft Amsterdam met het 'herontwerp schuldhulpverlening' gewerkt aan verbetering van het totale werkproces en verbetering van de aansturing van de uitvoering en een betere taakverdeling tussen centrale stad en stadsdelen. In het nieuwe convenant is een onderscheid aangebracht in de behandeling van de meldingen van corporaties, die van nutsbedrijven en zorgverzekeraars, waarbij corporatieklanten een persoonlijke afspraak bij hen thuis krijgen. Daardoor is er tegelijk meer kwantiteit en meer kwaliteit mogelijk.

Het positieve effect daarvan is onder meer dat de meldingsbereidheid bij de corporatie, die beschouwd kan worden als een maatstaf voor de tevredenheid van de corporaties, verder is gestegen.

Met het vervolgconvenant Vroeg Eropaf 2012-2013 ligt er een basis voor het door ontwikkelen en verbreden van de Vroeg Eropaf aanpak. En vanuit de bestaande basis is Amsterdam dan ook aan de slag gegaan om ook nutsbedrijven en zorgverzekeraars meer te betrekken bij en te committeren aan de Vroeg Eropaf aanpak. Daarbij is het niet de intentie om hen als convenantpartijen te laten tekenen. Dat zou de sturing op en de uitvoering van zo'n convenant ook te ingewikkeld en te ondoorzichtig maken. Het doel van verbreding van de samenwerking is met name om de verschillende grote eisende partijen rondom mensen met schulden zodanig te betrekken dat cliëntgegevens van de verschillende partijen gecombineerd kunnen worden en daarmee de aanpak nog aan doelmatigheid en effectiviteit zou kunnen winnen.

Voor de nutsbedrijven geldt dat er voor de samenwerking een steuntje in de rug is in de regelgeving. Als gevolg van de zogenaamde Wijn-regeling hebben de nutsbedrijven de plicht om eerst een melding te doen bij de gemeente voordat ze in de winterperiode een klant mogen afsluiten. Deze vorm van melden sluit goed aan bij de reeds in het convenant ontwikkelde werkwijze. De grote energieleveranciers worden in staat gesteld digitaal te melden.

Zorgverzekeraars vormen een derde belangrijke partij bij het uitbouwen van de preventieve aanpak. De zorgverzekeraars zijn echter landelijk opererende partijen. Daarom is het, ook als grote gemeente niet gemakkelijk om met alle verzekeraars tot afspraken te komen. Voor verzekeraars lijkt er in het algemeen ook een minder sterke prikkel dan voor gemeenten of corporaties om een actieve bijdrage te leveren aan preventie van problematische schulden.

Een bijkomend probleem met de huidige landelijke wanbetalersregeling rondom de zorgpremie is dat met die regeling de druk op de wanbetaler wel wordt opgevoerd, maar dat er voor een behoorlijke groep geen 'way out' meer is. Het gros van de wanbetalers zit uit-

eindelijk dermate vast dat ze niet meer kunnen betalen, ook al zijn ze van goede wil. En daarmee is in de vorige kabinetsperioden een 'stuwmeer' van wanbetalers zorgpremie ontstaan. De gemeente Amsterdam heeft al tijdens de eerste convenantperiode overleg gehad met het Ministerie van VWS over de noodzaak een 'way out' te bieden en de mogelijkheden die de Amsterdamse preventieve Vroeg Eropaf aanpak daarvoor zou kunnen bieden. Door de wanbetaler in een vroeg stadium te traceren en dan actie te ondernemen.

De privacy gevoeligheid blijft in dit hele samenwerkingsproces een belangrijk aandachtspunt, en met name bij de zorgverzekeraars ligt dat soms ingewikkeld.

De privacy gevoeligheid blijft in dit hele samenwerkingsproces een belangrijk aandachtspunt, en met name bij de zorgverzekeraars ligt dat soms ingewikkeld. De zorgverzekeraars hebben hun eigen protocollen en moeten zeer behoedzaam omgaan met privacygevoelige gegevens. Ook op dat punt is Amsterdam in overleg met andere partijen om oplossingen te zoeken. Om gericht en efficiënt te werken moet je kunnen inschatten welke cliënten het meeste risico lopen en daarvoor heb je informatie op cliënt niveau nodig. De sleutel daarbij is informatie wel te verrijken, maar daarbij de privacy regels niet te schenden.

Conclusies

De gemeente Amsterdam blijft, juist in de periode waarin de budgetten onder druk staan, samen met de convenantpartners, volop inzetten op de Vroeg Eropaf aanpak. Voor wat betreft het vroegtijdig bereiken van mensen met schulden en aanbieden van hulp bleek uit de evaluatie in 2010 dat de aanpak al een onmiskenbaar resultaat opleverde. Ten aanzien van verbetering van betaalgedrag en ten aanzien van maatschappelijk rendement van de aanpak verwachten de convenantpartijen ook resultaten te kunnen behalen. Door verbeterde monitoring is het nu mogelijk ook die resultaten scherper in beeld te krijgen.

De aanpak brengt veel, maar vraagt ook veel. Het was hard werken in de afgelopen jaren om de aanpak en informatievoorziening goed door te ontwikkelen. Het is gelukt om corporaties voor een lange periode als samenwerkingspartner te binden. Dat vraagt, zoals boven geschetst: onderhandelingsvaardigheid en inlevingsvermogen, maar vooral ook 'leveren' en waarmaken van vertrouwen. Door naast de corporaties ook nutsbedrijven en zorgverzekeraars daarbij te betrekken, ontstaat een aanpak die, mede door het delen van de relevante cliëntinformatie, kan leiden tot een effectievere dienstverlening aan mensen met problematische schulden.