



Haalbare Kaart?

Onderzoek naar de haalbaarheid van
een landelijke digitale sociale kaart voor
de schuldhulpverlening

Auteurs:

Dr. R.C. van Geuns

Drs. G.E. Kruis

Drs. S.T. Slotboom

(Regioplan)

(Regioplan)



Mesis



Start



HAALBARE KAART?

Onderzoek naar de haalbaarheid van een landelijke
digitale sociale kaart voor de schuldhulpverlening

- eindrapport -

Auteurs:

Dr. R.C. van Geuns

Drs. G.E. Kruis (Regioplan)

Drs. S.T. Slotboom (Regioplan)

Opdrachtgever:

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Opdrachtnemer:

Stichting Beheer en Ontwikkeling Instrumenten Ondersteuning
Vakmanschap Sociaal Domein

COLOFON

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Auteurs

Roeland van Geuns
Geerten Kruis
Suzanne Slotboom

© Stichting Beheer en Ontwikkeling Instrumenten Ondersteuning Vakmanschap Sociaal Domein
september 2014

Overname van informatie uit deze publicatie is toegestaan onder voorwaarde van een volledige bronvermelding.

Stichting Beheer en Ontwikkeling Instrumenten Ondersteuning Vakmanschap Sociaal Domein
Rubensstraat 44 ii
1077 MT Amsterdam

www.mesis.nu

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	8
1.1	Doel en onderzoeksvragen	8
1.2	Onderzoeksactiviteiten	8
1.3	Leeswijzer	9
2	Doelstelling digitale sociale kaart	10
2.1	Doelgroepen	10
2.2	Professionals	11
2.3	Burgers	14
3	Van hulpvraag naar dienstverlening	16
3.1	Van hulpvraag naar probleemcategorie	16
3.2	Van probleemcategorie naar ondersteuningsvorm	19
3.3	Van ondersteuningsvorm naar lijst met dienstverleners	21
4	Ontwerp, ontwikkeling en beheer	22
4.1	Aandachtspunten bij het ontwerp	22
4.2	Aandachtspunten bij de ontwikkeling	22
4.3	Aandachtspunten bij het beheer	23
5	Conclusies	25

Voorwoord

Voor u ligt het verslag van een onderzoek naar de haalbaarheid van een digitale sociale kaart schuldhulpverlening. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft eind 2013 de Stichting Beheer en Instrumenten Ondersteuning Vakmanschap Sociaal Domein (verder de Stichting) gevraagd een dergelijk onderzoek uit te voeren. De Stichting heeft bij de uitvoering van het onderzoek samengewerkt met Regioplan in Amsterdam.

De reden voor deze samenwerking was enerzijds dat de Stichting zelf geen apparaat heeft om een dergelijk onderzoek uit te voeren, anderzijds dat Regioplan met anderen aan de wieg heeft gestaan van het methodisch screeningsinstrument schulddienstverlening, Mesis[®]. Het ministerie heeft in haar opdrachtformulering nadrukkelijk gevraagd in de zoektocht naar de haalbaarheid van een digitale sociale kaart aan te sluiten bij het gedachtegoed dat aan Mesis[®] ten grondslag ligt. Daarbij gaat het vooral om de analyse dat schuldenproblematiek altijd verbonden is met gedragsgerelateerde problematiek en dat een digitale sociale kaart schuldhulpverlening dus ook altijd zicht zou moeten bieden op al die hulpverleningsorganisaties die zich richten op de desbetreffende gedragsaspecten. In dit onderzoek is dan ook niet alleen met vertegenwoordigers van organisaties in de schuldhulpverlening in enge zin gesproken. Ook vertegenwoordigers van de meest relevante ketenpartners zijn uitgebreid aan het woord geweest. Daarmee geeft het rapport een breed beeld van hoe 'het veld' tegen een dergelijke sociale kaart aankijkt.

Het onderzoeksteam is alle betrokkenen dankbaar voor de medewerking die zij hebben gegeven aan de uitvoering van het rapport. Drs. Erik Rutten zijn wij zeer erkentelijk voor de positief kritische manier waarop hij het onderzoek begeleid heeft. Graag spreken wij de hoop uit dat gemeenten, schuldhulpverleningsorganisaties en ketenpartners in dit rapport vooral een stimulans zien om hun gemeenschappelijke inspanningen transparanter voor elkaar en voor de burgers te maken, zodat burgers met schuldenproblemen sneller hun weg naar de hulpverlening vinden en de professionals elkaar sneller en efficiënter vinden en nog beter kunnen samenwerken. Of dit in de verschillende regio's de vorm van een digitale sociale kaart krijgt, is vooral aan de betrokken partijen om gezamenlijk te beslissen.

Roeland van Geuns

Projectleider en bestuurslid

Stichting Beheer en Instrumenten Ondersteuning Vakmanschap Sociaal Domein

INLEIDING

De staatssecretaris van SZW heeft in een brief aan de Kamer (3 juli 2013) laten weten een digitale sociale kaart te zullen laten uitwerken zodat burgers, werkgevers en ondernemers te weten kunnen komen waar zij terecht kunnen bij vragen, ondersteuning en advies over schulden. In opdracht van het ministerie van SZW heeft de Stichting Beheer en Ontwikkeling Instrumenten Ondersteuning Vakmanschap Sociaal Domein, beheerder van Mesis, een vooronderzoek uitgevoerd naar de haalbaarheid van een dergelijke landelijke sociale kaart met betrekking tot schuldhulpverlening inclusief de daaraan gerelateerde vormen van andere dienstverlening gericht op de ondersteuning van burgers met problematische schulden.

1.1 Doel en onderzoeksvragen

Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat de te ontwikkelen digitale sociale kaart zich beperkt tot het genereren van een NAW-overzicht van de hulpverlenende instanties per gemeente. Om van meerwaarde te zijn, zal de sociale kaart geordend moeten zijn op basis van factoren die aan de basis liggen van de schuldenproblematiek. Met andere woorden, de sociale kaart zal een match moeten maken tussen de (achterliggende) hulpvraag van (of over) mensen met schuldenproblematiek en het aanbod van schulddienstverleners en ketenpartners.

De twee hoofdvragen die in dit rapport beantwoord worden, luiden:

- Is het mogelijk te komen tot een landelijk in te zetten digitale sociale kaart op het terrein van schuldhulpverlening, inclusief daaraan gerelateerde vormen van andere dienstverlening gericht op de ondersteuning van burgers met (problematische) schulden?
- Indien dit mogelijk is, hoe zou zo'n digitale sociale kaart eruit moeten zien, zodat gebruikers kunnen zoeken naar toepasselijke kwalitatief hoogwaardige dienstverlening?

Teneinde deze hoofdvragen te kunnen beantwoorden, zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. Wie zijn de potentiële gebruikers van de digitale sociale kaart?
2. Bij welke hulpvragen is een digitale sociale kaart een geschikt middel?
3. Welke hulpvragen hebben burgers met problematische schulden, hun werkgevers en hun ondersteuners?
4. Hoe kunnen deze ondersteuningsvragen vertaald worden in de aan de schuldenproblematiek ten grondslag liggende oorzaken?
5. Welke specifieke vormen van dienstverlening sluiten aan bij de hulpvragen van burgers of de onderliggende oorzaken hiervan?
6. Op welke wijze kunnen gemeenten regie voeren?
7. Hoe moeten de vormen van dienstverlening gecategoriseerd worden?
8. Welke kenmerken van de dienstverlening moeten in de digitale sociale kaart worden opgenomen?
9. Welke randvoorwaarden zijn aldus te benoemen voor de vorming van een digitale sociale kaart?

1.2 Onderzoeksactiviteiten

Voorafgaand aan de dataverzameling hebben wij twee oriënterende gesprekken gevoerd met gemeentelijke schuldhulpverleningsorganisaties en een groepsbijeenkomst georganiseerd waarbij verschillende stakeholders aanwezig waren. Hierna hebben wij 48 telefonische interviews afgenomen met schuldhulpverleningsorganisaties (6 gesprekken) en hun ketenpartners (36) en experts op het gebied van sociale kaarten (6) (zie tabel 1.1).

Tabel 1.1 Partijen waarmee een telefonisch interview is afgenomen (totaal 48 interviews)

	Aantal
Gemeentelijke schuldhulpverleningsorganisaties	6
Ketenpartners van schuldhulpverlening:	36
GGD/GGZ/Verslaving	11
MEE	5
Maatschappelijk werk	12
Sociale raadslieden	2
Overige ketenpartners (o.a. woningcorporatie, vrijwilligersorganisaties en Centrum voor Jeugd en Gezin)	6
Experts op het gebied van sociale kaarten	6

Het onderzoek heeft hiermee een kwalitatief karakter. Spreiding en aantal respondenten zorgen ervoor dat wij een goed beeld kunnen geven van de meningen in het veld over de vragen die wij hun hebben voorgelegd. Daarmee ontstaat geen statistisch representatief beeld, maar wel een beeld dat voldoende houvast biedt om tot nadere besluitvorming te komen.

Wij hebben ons in het empirisch deel van het onderzoek vooral gericht op de professionele uitvoerders in de keten van en rondom de schuldhulpverlening. Door hen te bevragen hebben wij ook een beeld gekregen van wat de meerwaarde van de beoogde sociale kaart zou zijn voor burgers en werkgevers.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op de doelstelling van de digitale sociale kaart die uit ons onderzoek naar voren komt en de doelgroepen waarop deze zich zou moeten richten. Hoofdstuk 3 richt zich op de aansluiting van dienstverlening op de verschillende hulpvragen. In hoofdstuk 4 komen ontwerp, ontwikkeling en beheer van de sociale kaart aan de orde. In hoofdstuk 5 tot slot worden de conclusies van het onderzoek uiteengezet, waarbij tevens de uit het onderzoek naar voren gekomen randvoorwaarden worden geformuleerd, om te komen tot een landelijk inzetbare digitale sociale kaart.

DOELSTELLING DIGITALE SOCIALE KAART

Een grote meerderheid van de schuldhulpverleningsorganisaties en hun ketenpartners is van mening dat de digitale sociale kaart een geschikt instrument kan zijn voor zowel burgers als professionals.

Voor hulpverleners kan de sociale kaart, door het bieden van een overzicht van het actuele aanbod van dienstverleners in de regio, dienen als doorverwijsinstrument. Hulpverleners hebben veel te maken met cliënten met schulden. Desondanks schiet hun kennis op dit gebied soms tekort, waardoor doorverwijzingen niet succesvol zijn. Een sociale kaart kan een deel van de knelpunten bij verwijzingen wegnemen.

Voor burgers biedt een sociale kaart vooral uitkomst bij het vergroten van de zelfredzaamheid en mogelijk ook bij de preventie van schulden. De burger moet hiertoe wel gemotiveerd zijn en over bepaalde vaardigheden beschikken. Dit maakt een digitale sociale kaart niet voor alle burgers met (problematische) schulden een geschikt middel om zelfstandig te gebruiken.

2.1 Doelgroepen

In haar brief van 3 juli 2013 aan de Tweede Kamer heeft de staatssecretaris aangegeven dat het doel van de sociale kaart is dat burgers, werkgevers en ondernemers te weten kunnen komen waar zij terecht kunnen bij vragen, ondersteuning en advies over schulden. De meeste organisaties die wij gesproken hebben, onderschrijven dat een digitale sociale kaart op het gebied van schuldhulpverlening meerwaarde kan hebben voor burgers en professionals. 29 van de 36 door ons ondervraagde ketenpartners (81%) geven aan dat de sociale kaart zich op zowel burgers als professionals zou moeten richten (zie tabel 2.1).

Tabel 2.1 Potentiële gebruikers van de digitale sociale kaart

	Aantal	% (n=36)
Zowel professionals als burgers	29	81
Alleen voor professionals	2	6
Alleen voor burgers	2	6
Weet niet/niet van toepassing	3	8

Bron: interviews met ketenpartners van schuldhulpverleningsorganisaties

Ook de vertegenwoordigers van schuldhulpverleningsorganisaties en experts (op het gebied van sociale kaarten) die wij gesproken hebben, geven in meerderheid aan dat een sociale kaart voor beide doelgroepen van meerwaarde kan zijn. Uit de gesprekken komen voor deze doelgroepen de volgende doelstellingen naar voren:

- Het bieden van een actueel aanbod van dienstverleners in de regio dat kan dienen als doorverwijsinstrument voor professionals.
- Burgers zo adequaat mogelijk online doorverwijzen bij hun hulpvraag en daarmee hun zelfredzaamheid vergroten.

In het vervolg van dit hoofdstuk gaan wij dieper in op de meerwaarde van een digitale sociale kaart voor beide doelgroepen.

2.2 Professionals

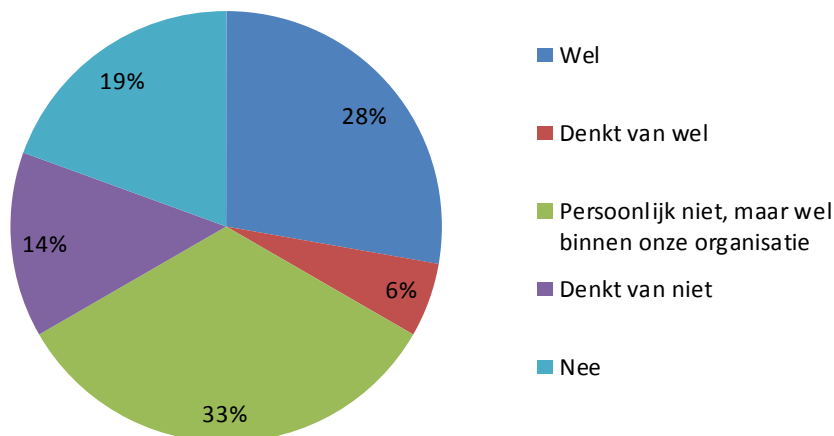
2.2.1 Cliënten met schulden

Hulpverleners die zich primair op andersoortige problemen en hulpvragen richten, komen zeer regelmatig ook in aanraking met schuldenproblematiek. Alle hulpverleners die wij gesproken hebben, geven aan dat zij te maken hebben met cliënten met schulden. Veelal geeft men aan dat het aandeel cliënten met schulden meer dan de helft van het totale cliëntenbestand bedraagt. In sommige gevallen blijkt bij het eerste contact met de cliënt al dat er naast de problematiek waarvoor bij de hulpverlener wordt aangeklopt ook sprake is van schuldenproblematiek. In andere gevallen komt de hulpverlener hier pas later achter.

2.2.2 Kennis van dienstverleners die zich bezighouden met schulden

Hoewel hulpverleners vaak met cliënten met schuldenproblematiek in aanraking komen, is de kennis die zij hebben over ondersteuning bij financiële problemen in veel gevallen niet toereikend. Een derde van de ondervraagde hulpverleners geeft aan dat zij niet over voldoende kennis (denken te) beschikken over de organisaties in hun gemeente die zich bezighouden met de schuldproblematiek (zie figuur 2.1). Hiernaast geeft nog eens een derde van de geïnterviewden aan dat deze kennis weliswaar binnen hun organisatie aanwezig is, maar dat men hier persoonlijk niet over beschikt.

Figuur 2.1 Percentage hulpverleners dat beschikt over voldoende kennis over organisaties die zich bezighouden met ondersteuning bij financiële problematiek (n=36)



Bron: interviews met ketenpartners van schuldhulpverleningsorganisaties

Het gebrek aan kennis van hulpverleners manifesteert zich op een aantal manieren. In de eerste plaats geeft een aantal van hen aan dat zij geen totaalbeeld hebben van alle organisaties in de regio. Hierdoor verwijst men slechts door naar een beperkt aantal organisaties en wordt het volledige aanbod van dienstverleners in de regio die zich bezighouden met ondersteuning bij schuldenproblematiek niet goed benut. Ten tweede geven hulpverleners in sommige gevallen aan dat zij niet goed weten welke organisaties precies welke vorm van financiële ondersteuning aanbieden en welke burgers daarvoor in aanmerking komen. Een derde lacune in de kennis van hulpverleners heeft betrekking op de kwaliteit van de organisaties. Men geeft aan dat het vooral bij bewindvoerders lastig is om de kwaliteit van hun dienstverlening te beoordelen.

2.2.3 Doorverwijzen bij schuldenproblematiek

De mate waarin het doorverwijzen bij schuldenproblematiek succesvol is, verschilt sterk tussen de organisaties die wij gesproken hebben (zie tabel 2.2). Ongeveer een kwart van de respondenten geeft aan dat de verwijzingen goed verlopen. Als argument noemen zij vaak de 'korte lijntjes' en goede communicatie met ketenpartners. Hiernaast geeft ongeveer de helft aan dat het meestal wel goed gaat, maar dat er soms knelpunten zijn. De overige respondenten zeggen dat het soms lukt om de klanten juist te verwijzen, maar (lang) niet altijd.

Tabel 2.2 Mate waarin het doorverwijzen voor ondersteuning bij schuldenproblematiek succesvol is

	Aantal	% (n=36)
Succesvol	9	25
Het gaat meestal goed	18	50
Het gaat soms/niet altijd goed	7	19
Het gaat meestal niet goed	1	3
Niet succesvol	0	0
Niet van toepassing¹	1	3

Bron: interviews met ketenpartners van schuldhulpverleningsorganisaties

Het gebrek aan kennis over dienstverleners (zoals dit uit de vorige paragraaf naar voren komt) is een belangrijke reden waarom doorwijzingen in sommige gevallen niet succesvol zijn of zelfs niet tot stand komen. In de gesprekken benoemden de hulpverleners hiernaast nog een aantal andere oorzaken:

- *Motivatie en vaardigheden van cliënten:* in sommige gevallen is de drempel voor cliënten te hoog om na hun verwijzing zelfstandig bij de dienstverlener aan te kloppen. Zij komen niet opdagen bij een afspraak of hebben moeite met de openingstijden van het loket waar zij zich moeten melden. Hiernaast zijn er cliënten die ervoor kiezen niet geholpen te worden met hun schuldenproblematiek. Bij doorverwijzingen naar schuldhulpverlening komt het regelmatig voor dat cliënten een verkeerd verwachtingspatroon hebben. Men ziet er erg tegenop en besluit hierom niet te gaan, of men verwacht juist eenvoudige oplossingen en raakt al snel teleurgesteld als blijkt dat deze niet geboden (kunnen) worden.
- *Contact met de dienstverlener:* met name bij cliënten die slechts beperkt zelfredzaam zijn, is het belangrijk dat zij bij doorverwijzing goed worden overgedragen en niet 'op de grote stapel' terechtkomen. In sommige gevallen verloopt het contact met de dienstverlener echter moeizaam. Vooral bij doorverwijzingen naar bewindvoerders is dit regelmatig het geval.
- *Wachttijden:* bij veel organisaties waar naar verwezen wordt, is er sprake van wachttijsten. Hiernaast is de aanmeldprocedure soms ingewikkeld en neemt deze behoorlijk wat tijd in beslag.
- *Kosten:* enkele respondenten geven aan dat doorverwijzingen soms niet doorgezet worden, omdat de kosten niet vergoed worden en te hoog zijn voor de cliënt om zelf te dragen.
- *Hulpaanbod in de regio:* de wijze waarop ondersteuning bij schuldenproblematiek georganiseerd is, verschilt sterk tussen gemeenten en regio's. Enkele respondenten gaven aan dat in sommige specifieke gevallen het hulpaanbod in de regio niet toereikend is, waardoor er geen verwijzing tot stand kan komen. Een digitale sociale kaart kan dit probleem evenwel niet verhelpen.

Er kan aldus geconcludeerd worden dat een sociale kaart er weliswaar toe kan bijdragen dat informatie over dienstverleners die zich bezighouden met ondersteuning bij schulden- en onderliggende problematiek breder beschikbaar komt waardoor doorverwijzingen vaker succesvol zullen zijn, maar dat de andere problemen die bij het doorverwijzen spelen niet ondervangen zullen worden door een digitale sociale kaart.

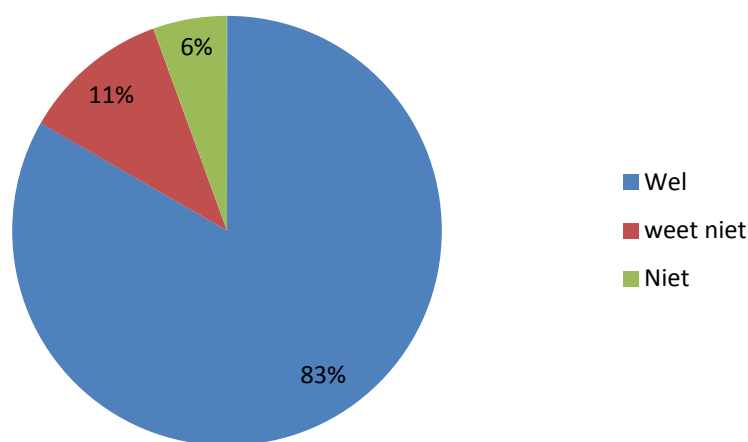
2.2.4 Meerwaarde sociale kaart voor professionals

Hoewel gebrek aan kennis van het aanbod van dienstverleners niet de enige reden is waarom doorverwijzingen in sommige gevallen niet succesvol zijn, geeft een grote meerderheid van de respondenten aan dat een sociale kaart zeker van meerwaarde voor hen kan zijn (zie figuur 2.2). Het lijkt hun handig wanneer er online een plek is waar ze snel praktische informatie vandaan kunnen halen en denken dat dit er zeker toe zal leiden dat er efficiënter doorverwezen wordt. Bovendien geeft men aan dat men, bijvoorbeeld bij lange wachttijden, ook eens naar een andere organisatie kan verwijzen als men op

¹ Eén respondent gaf aan geen cliënten te verwijzen in verband met aan schulden gerelateerde problematiek.

basis van een website weet dat de kwaliteit van deze andere dienstverlener (ook) goed is. De respondenten die aangeven het ontwikkelen van een sociale kaart geen goed idee te vinden, wijzen hierbij met name op de praktische haalbaarheid. Zij geven aan dat er al veel verschillende sociale kaarten bestaan en dat het erg arbeidsintensief en duur lijkt om een dergelijke sociale kaart structureel up-to-date te houden.

Figuur 2.2 Percentage hulpverleners dat aangeeft dat het ontwikkelen van een sociale kaart voor schuldhulpverlening een goed idee is (n=36)



Bron: interviews met ketenpartners van schuldhulpverleningsorganisaties

Een aparte groep professionals waar wij in ons onderzoek aandacht aan besteed hebben, zijn werkgevers/ondernemers. Uit de signalen uit het veld en ook de eerdere publicaties die over dit onderwerp verschenen zijn², concluderen wij dat werkgevers – in veel gevallen HRM-professionals en bedrijfsmaatschappelijk werk – met vergelijkbare vragen zitten als de hulpverleners die wij gesproken hebben. In de digitale sociale kaart zou er mogelijk op deze doelgroep ingespeeld kunnen worden door een aparte ingang voor hen op te nemen.

2.3 Burgers

Zoals uit het begin van dit hoofdstuk naar voren komt, denkt de meerderheid van de schuldhulpverleningsorganisaties en hun ketenpartners dat een digitale sociale kaart gericht op schuldhulpverlening een goed middel kan zijn voor schuldenaren om zelfstandig een dienstverlener te zoeken die hen kan ondersteunen. Respondenten geven aan dat een digitale sociale kaart een goed middel kan zijn om de zelfredzaamheid van schuldenaren te vergroten. Wanneer informatie snel en overzichtelijk beschikbaar is voor burgers, betekent dit dat men minder afhankelijk wordt van hulpverleners. Bovendien geeft een aantal hulpverleners aan dat een digitale sociale kaart hen een handig hulpmiddel lijkt om samen met de cliënt te bekijken.

Slechts een klein gedeelte van de ondervraagden vindt dat de sociale kaart zich niet op burgers zou moeten richten. Zij zien met name problemen op het gebied van de vindbaarheid van de sociale kaart en de motivatie en vaardigheden van de doelgroep. Ook wordt de kanttekening gemaakt dat niet alle burgers in staat zijn om te gaan met digitale middelen en dat dit een aandachtspunt moet zijn wanneer het om een digitale kaart gaat.

² Zie o.a.: Nibud (2012). *Schuldhulpverlening in bedrijf: Financiële problemen op de werkvloer*.

2.3.1 Motivatie en vaardigheden

Hoewel een sociale kaart voor veel burgers een geschikt instrument lijkt, is dit niet voor de hele doelgroep het geval. De geïnterviewden geven aan dat alleen schuldenaren die beschikken over voldoende motivatie en vaardigheden op een goede wijze gebruik kunnen maken van een dergelijk instrument. Bijvoorbeeld bij schuldenaren die niet goed met een computer om kunnen gaan of de Nederlandse taal niet goed beheersen, is dit niet het geval. Hiernaast kunnen schuldenaren alleen zelfstandig een geschikte hulpverlener zoeken wanneer zij voldoende gemotiveerd zijn en – met name – inzicht hebben in hun problematiek. Bij burgers met complexe problematiek (bijvoorbeeld de doelgroep van MEE) is dit vaak een probleem. Zij zullen alleen in staat zijn om gebruik te maken van de sociale kaart wanneer zij ondersteund worden door een professional of iemand uit hun sociale netwerk.

2.3.2 Preventie

Uit de gesprekken met schuldhulpverleningsorganisaties kwam een aantal keren naar voren dat een sociale kaart mogelijk ook een preventieve werking kan hebben. Burgers gaan over het algemeen pas ondersteuning zoeken als hun problematiek al in een vergevorderd stadium is. Hun problematiek en hun hulpvraag zijn dan doorgaans gericht op het realiseren van een minnelijke schuldregeling. Het zou mooi zijn als met de digitale sociale kaart schuldenaren al in een eerder stadium meer inzicht zouden kunnen krijgen in de ernst en oorzaken van en oplossingsrichtingen voor hun problematiek en daarmee ook in de partijen die hen daarbij zouden kunnen ondersteunen.

2.3.3 Hulpvragen

Schuldhulpverleningsorganisaties en hun ketenpartners vinden het veelal moeilijk om aan te geven bij welke hulpvragen een sociale kaart een geschikt middel kan zijn en bij welke juist niet. Een aantal ondervraagden geeft aan dat een sociale kaart bij complexe problemen of hulpvragen waar geen standaardoplossing voor is, tekort zal schieten. Andere respondenten geven aan dat de vraag of een sociale kaart een geschikt instrument is niet zo zeer afhangt van de hulpvraag, maar met name van de motivatie en vaardigheden van de cliënt.

Ten slotte wordt aangegeven dat een sociale kaart wellicht ondersteunend kan zijn bij het voor de schuldenaar inzichtelijk maken van ernst en oorzaken van de problematiek en mede daardoor van de vraag waar ondersteuning gevonden kan worden. Een voorbeeld van een bestaande site die zich richt op het inzichtelijk maken van de ernst en de oorzaken van de problematiek is de Eigenkrachtwijzer. Onzes inziens is het zeker mogelijk om binnen een sociale kaart een onderscheid te maken tussen 'zelfhulp-sites' zoals de Eigenkrachtwijzer en sociale kaarten die er vooral op gericht zijn ervoor te zorgen dat burgers de juiste vraag op de juiste plek stellen. Het is echter niet zo dat beide per se gekoppeld moeten worden in een centraal ontwikkelde sociale kaart. Er kan ook voor gekozen worden om het eerste (vraagformulering) vooral aan het veld over te laten, omdat dat er deels al is, en het tweede (verwijsinstrument) onder de regie van de aanbieders te laten plaatsvinden in overleg met vertegenwoordigers van cliënten.

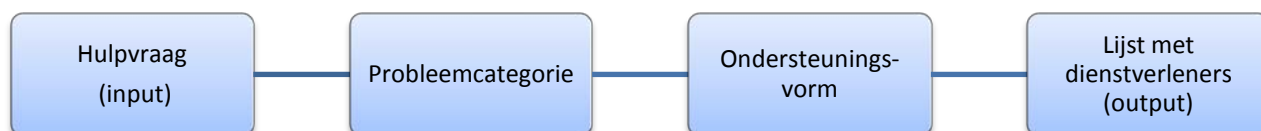
VAN HULPVRAAG NAAR DIENSTVERLENING

Een digitale sociale kaart lijkt met name voor hulpvragen die direct betrekking hebben op de financiële situatie en vaardigheden van de cliënt een geschikt middel. De sociale kaart zou ook gebruikt kunnen worden als middel voor burgers om zelfstandig hulp te zoeken bij de onderliggende oorzaken van deze problemen. Een voorwaarde hiervoor is wel dat deze burgers goed in staat zijn tot zelfreflectie. Bovendien zijn er al bestaande instrumenten die hetzelfde doen (bijvoorbeeld de Eigenkrachtwijzer).

Onder andere door de complexiteit van de oorzaken van schulden en mogelijke oplossingen lijkt het noodzakelijk dat een professional hierbij een rol speelt. In de huidige praktijk gebeuren doorverwijzingen veelal op basis van maatwerk. De meningen van de betrokkenen over hoe breed het aanbod van dienstverleners dat opgenomen wordt in de sociale kaart moet zijn, lopen mede daardoor sterk uiteen.

Een digitale sociale kaart kan ertoe bijdragen dat hulpverleners bij het verwijzen van cliënten uit een groter aanbod van dienstverleners kunnen kiezen. Een voorwaarde hiervoor is dat men kan vertrouwen op de kwaliteit van de aanbieders die opgenomen zijn in de sociale kaart en op de actualiteit van de sociale kaart.

In het onderzoeksvoorstel hebben we ons de opzet van een digitale sociale kaart als volgt voorgesteld:



Aan elke 'relatie' in bovenstaand model is tijdens gesprekken met gemeenten en ketenpartners aandacht besteed. In het vorige hoofdstuk is de aard van de hulpvraag aan de orde gekomen. De drie stappen naar het aanbod van dienstverleners worden in dit hoofdstuk besproken.

3.1 Van hulpvraag naar probleemcategorie

Om burgers met schulden uiteindelijk naar de juiste dienstverleners te kunnen verwijzen, zullen hulpvragen in de eerste plaats vertaald moeten worden in probleemcategorieën. Deze probleemcategorieën zullen verband houden met de actuele financiële situatie van de cliënt, maar hebben veelal ook betrekking op de hieraan ten grondslag liggende oorzaken.

Medewerkers van de gemeentelijke schuldhulpverlening geven aan dat cliënten in eerste instantie hulpvragen hebben die aan schuldenproblematiek gerelateerd zijn. Tijdens de intake (waarbij schuldenaren zeer breed worden bevraagd) komen vervolgens ook onderliggende problemen naar voren. Eén respondent geeft aan bij de intake te werken met het Mesis screeningssysteem waarin automatisch breed wordt uitgevraagd. Een andere gemeente gaat ook met Mesis werken om een betere diagnose te kunnen stellen. Hoewel een aantal respondenten aangeeft dat zij tijdens de intake gestructureerd uitvragen naar de onderliggende oorzaken van de schuldenproblematiek, weten wij uit de praktijk dat dit in de gemeenten (nog) niet gebeurt. Men vraagt nu vaak niet zo zeer naar oorzaken als wel naar aanleidingen als bijvoorbeeld scheidingen of werkloosheid.

De hulpvragen kunnen grofweg ingedeeld worden in twee probleemcategorieën:

- *Financiële situatie en vaardigheden.* De hulpvragen die tijdens de gesprekken het meest pregnant naar voren komen, hebben betrekking op het treffen van een schuldregeling, hulp met formulieren en het aanvragen van bijvoorbeeld minimaregelingen, het op orde brengen van de administratie, en bewindvoering voor mensen die niet zelfstandig in staat zijn om hun financiën te regelen.
- *Onderliggende problematiek.* Hierbij kwamen tijdens de interviews problemen met betrekking tot verslaving, psychische problematiek en woonsituatie als meest pregnant naar voren. Uit het ontwikkelen van het screeningsinstrument Mesis weten wij dat ook de algemenere gedragsproblematiek bestaande uit het leggen van verkeerde prioriteiten, het ontkennen van het eigenaarschap van de schuldenproblematiek en het hebben van verkeerde opvattingen over schulden relatief vaak voorkomt bij mensen met schulden. Ketenpartners van schuldhulpverleningsorganisaties geven aan dat de ondersteuningsvragen van burgers zeer divers zijn. Verschillende typen organisaties hebben hierbij met verschillende typen problemen te maken (zie tabel 3.1).

Tabel 3.1 Problemen van burgers met schulden die cliënt zijn bij ketenpartners van schuldhulpverlening

MEE	Schuldprobleem komt hier meestal indirect aan bod. Problemen hebben te maken met opvoeden, het zoeken naar werk, huisvesting enz. (eigenlijk alle leefgebieden). Het merendeel van de cliënten van MEE heeft schulden.
GGD	Burgers komen niet zelf met een hulpvraag, maar worden aangemeld door de omgeving bijv. bureaus, politie, huisartsen en woningcorporaties. Problemen hebben betrekking op alle leefgebieden (huisvesting, psychosociaal, financieel, werk).
GGZ	Complexe problematiek, gericht op verwijzing naar (tweedelijns) therapie, bijvoorbeeld angst-, stemmings- of persoonlijkheidsstoornissen.
Maatschappelijk werk	Problemen hebben betrekking op alle leefgebieden (huisvesting, psychosociaal, financieel, werk), maar zijn minder complex dan bij GGD en GGZ.
CJG	Problematiek is heel divers, aangezien CJG de toegangspoort is voor meer specialistische zorg. Problemen lopen uiteen van opvoedproblemen tot verslaving, echtscheiding, schulden.

Bron: interviews met ketenpartners van schuldhulpverleningsorganisaties

Met name voor de hulpvragen die verband houden met de financiële situatie en vaardigheden van de cliënt/burger lijkt een digitale sociale kaart een geschikt middel. Dat zijn immers duidelijke hulpvragen waarvoor het relatief eenvoudig is om te bepalen welke ondersteuningsvorm hiervoor het meest geschikt is. Iemand die tijdelijk of permanent niet in staat is de vaste lasten te betalen omdat hij/zij dat niet begrijpt of het daarvoor noodzakelijke overzicht niet heeft, kan geholpen worden met budgetbeheer of beschermingsbewind. Indien mensen hulp nodig hebben bij het op orde brengen van hun administratie kunnen zij hiervoor in sommige gevallen terecht bij een vrijwilligersorganisatie. Daarnaast zijn er mensen wier schulden zo hoog zijn dat ze voor het oplossen van de financiële problematiek aangewezen zijn op een schuldregeling. Ook dit lijkt eenvoudig: de gemeentelijke schuldhulpverleningsorganisatie zou hier de aangewezen partij zijn. Maar, wanneer de onderliggende gedragsproblematiek het volhouden van een schuldregeling onwaarschijnlijk maakt, zou 'rondpompen' van de desbetreffende cliënten dreigen. Een en ander betekent dat het ook voor doorverwijzende professionals duidelijk moet zijn dat een schuldregeling niet zonder meer een technische exercitie is, maar dat het succes ervan ook afhankelijk is van de mate waarin de onderliggende (gedrags-)problematiek tegelijkertijd of voorafgaand wordt opgelost. De tweedeling van problemen die hiervoor is geschetst, is derhalve in de praktijk niet altijd even eenvoudig.

Voor hulpvragen die betrekking hebben op onderliggende problematiek is het dus minder eenvoudig aan te geven hoe en in welke situaties een sociale kaart een geschikt middel is. Zoals aan het begin van deze paragraaf is aangegeven, komt deze onderliggende problematiek over het algemeen vaak pas gedurende een uitgebreide intake bij schuldhulpverlening of tijdens het schuld-hulpverleningstraject³ aan de orde. Het is de vraag in hoeverre de doelgroep in staat is om zelfstandig, dan wel met behulp van een website, haar hulpvraag in termen van de onderliggende problematiek die ten grondslag ligt aan de schulden te formuleren. Dit vereist een grote mate van zelfinzicht die zeker niet van iedereen verwacht kan worden. Een sociale kaart lijkt dan ook voor deze burgers geen geschikt middel om zelfstandig te zoeken naar ondersteuning bij de onderliggende problematiek die ten grondslag ligt aan hun financiële problemen. Mogelijk kan het wel een goed doorverwijs-instrument zijn voor professionals. Zeker professionals die bij ketenpartners werken en dus juist gericht zijn op de onderliggende problematiek hebben behoefte aan een dergelijk hulpmiddel bij het vinden van de juiste partner. De doorverwijzing zou dan wel inhoudelijk goed onderbouwd en vormgegeven moeten worden.

³ Of deze problematiek tijdens de intake aan de orde komt, is sterk afhankelijk van de inhoud van de intake. Wanneer een intake vooral gericht is op de financiële en juridische aspecten van een schuldensituatie, is het zeer wel mogelijk dat de onderliggende gedragsproblematiek pas later in het traject naar voren komt.

3.2 Van probleemcategorie naar ondersteuningsvorm

Wanneer de hulpvraag/-behoefte helder is en duidelijk is in welke probleem-categorie(-ën) deze valt, is de volgende stap op zoek te gaan naar de geschikteste ondersteuningsvorm, om vervolgens de juiste dienstverlener te kunnen selecteren. Uit het onderzoek is gebleken dat de koppeling tussen probleemcategorie en ondersteuningsvorm in de huidige praktijk niet volgens vaste richtlijnen of diagnoseprocessen verloopt. Meerdere factoren spelen hierbij een rol.

3.2.1 Doorverwijzingen in de huidige praktijk

Er bestaan geen duidelijke afspraken over naar welke instantie iemand voor welk probleem verwezen moet worden. De meeste respondenten zeggen het lastig te vinden om aan te geven wanneer ze naar welke instantie doorverwijzen, omdat het vaak maatwerk betreft. De ernst van het probleem speelt in elk geval een grote rol. Wanneer de samenwerking tussen ketenpartners intensiever is, dan is er wel sprake van gerichtere doorverwijzing. Zo geeft één van de gemeenten aan in samenwerking met maatschappelijk werk te beslissen waarnaar de cliënt het best verwezen kan worden.

Hulpverleners verwijzen in sommige gevallen in eerste instantie door naar maatschappelijk werk of naar gemeentelijke schuldhulpverlening, omdat die meer inzicht zou hebben in de juiste verwijzingen. Hiernaast komt het regelmatig voor dat organisaties naar elkaar verwijzen, terwijl onduidelijk is wie (eind)verantwoordelijk is voor de juiste doorverwijzing en voor de cliënt.

Schuldhulpverleners van de gemeente hebben vooral kennis van de ondersteuning bij financiële problemen en schulden. Naast de ondersteuning die zij zelf op dit gebied bieden, verwijzen zij ook door naar bijvoorbeeld vrijwilligers, sociaal raadslieden of bewindvoerders. Wanneer het gaat om onderliggende problemen van de schuldenproblematiek verwijzen zij over het algemeen door naar het algemeen maatschappelijk werk.

Ketenpartners van schuldhulpverleningsorganisaties verwijzen vaak door naar elkaar. Wanneer de hulpvraag betrekking heeft op de financiële situatie van de cliënt, wordt er over het algemeen doorverwezen naar de gemeentelijke schuldhulpverlening. Van de overige dienstverleners die zich bezighouden met ondersteuning bij financiële problematiek heeft men over het algemeen minder kennis.

3.2.2 Aanbod ondersteuningsvormen

Ketenpartners van schuldhulpverleningsorganisaties zijn verdeeld over de vraag hoe breed het aanbod van dienstverleners in de sociale kaart zou moeten zijn. Het merendeel staat een breed, maar niet té breed aanbod voor.

Tabel 3.2 Breedte van het dienstverleningsaanbod dat volgens hulpverleners in de sociale kaart opgenomen dient te worden

	Aantal	% (n=36)
Niet te breed	12	33
Breed	10	28
Heel breed	7	19
Zo breed mogelijk	6	17
Weet niet	1	3
Totaal	36	100

Bron: interviews met ketenpartners en schuldhulpverleningsorganisaties

Ongeveer een derde van de respondenten vindt dat het aanbod van dienstverleners op de sociale kaart niet te breed moet zijn en in elk geval gericht op schuldenproblematiek. Als reden hiervoor wordt

genoemd dat het anders erg onoverzichtelijk wordt en lastig om de sociale kaart up-to-date te houden. Ook wordt aangegeven dat er al zo veel sociale kaarten zijn en dat elke gemeente weer anders georganiseerd is. Een landelijke sociale kaart is dan lastig op te zetten. Bovendien wordt een extra online informatievoorziening door enkelen complex en overbodig gevonden.

Omdat schulden vaak samengaan met andere problemen, zou een beperkt aanbod van Maatschappelijk-Werk-organisaties opgenomen kunnen worden of eventueel MEE, Maatschappelijke Opvang, GGZ, het CJG of een sociaal wijkteam, zodat burgers gericht doorverwezen kunnen worden. Ook wordt de suggestie gedaan om op de sociale kaart een verwijzing op te nemen naar andere sociale kaarten op dat gebied.

Een ander deel van de respondenten vindt dat de kaart juist (heel) breed opgezet moet worden (hele sociale domein), omdat de problematiek niet op zichzelf staat; oorzaken van schulden zijn erg divers. Sommigen geven daarbij aan dat het juist goed zou zijn als er één sociale kaart komt met het totale hulpaanbod binnen het sociale domein in de regio. Het lijkt hen goed dat er iets structureels is waarvan iedereen weet dat je op die website moet kijken voor hulp op het gebied van zorg en welzijn (inclusief materiële problematiek) in de gemeente. Wanneer het aanbod aan de hulpvraag/-behoefte gerelateerd wordt, hoeft het niet onoverzichtelijk te worden. Cliënten krijgen dan alleen de informatie die ze nodig hebben. Een breed aanbod past bovendien goed bij actuele ontwikkelingen, zoals decentralisaties, sociale wijkteams en het generalistisch werken.

Tabel 3.3 geeft een selectie weer van de ondersteuningsvormen/organisaties waarvan tijdens de interviews gesuggereerd is om deze op te nemen in de sociale kaart.

Tabel 3.3 Organisaties die opgenomen kunnen worden in de digitale sociale kaart (niet uitputtend)

Organisaties waar (voornamelijk) naar verwezen wordt in verband met problemen met betrekking tot financiële situatie en vaardigheden:	Organisaties waar (voornamelijk) naar verwezen wordt in verband met onderliggende en/of gerelateerde problematiek:
- Advocaten/mediators	- Bureau Jeugdzorg
- Belastingdienst	- CJG
- Bewindvoerders	- Consultatiebureaus
- Budgetbeheerders	- GGD
- Juridisch loket	- GGZ
- Landelijke organisaties (bv. Nibud)	- Huisarts
- Sociaal raadslieden	- Maatschappelijk Werk
- Vrijwilligersorganisaties/ thuisadministratie	- Maatschappelijke Opvang
	- MEE
	- Ouderenzorg
	- Sociale dienst
	- Sociale wijkteams
	- UWV
	- Verslavingszorg
	- VluchtelingenWerk
	- Voedselbank
	- Woningbouwverenigingen

Bron: interviews met ketenpartners en schuldhulpverleningsorganisaties

3.3 Van ondersteuningsvorm naar lijst met dienstverleners

Nadat is bepaald welke ondersteuningsvorm passend is bij de hulpvraag van de cliënt/burger, zal er een keuze moeten worden gemaakt voor een specifieke dienstverlener. Uit hoofdstuk 2 kwam naar voren dat hulpverleners over het algemeen geen volledig beeld hebben van alle dienstverleners die binnen hun verzorgingsgebied actief zijn. Hulpverleners verwijzen hierdoor doorgaans slechts naar een beperkt aantal dienstverleners. Een sociale kaart zou ertoe kunnen bijdragen dat hulpverleners bij het verwijzen van cliënten uit een groter aanbod van dienstverleners kunnen kiezen. Een voorwaarde hiervoor is wel dat de hulpverleners erop kunnen vertrouwen dat de kwaliteit van deze dienstverleners goed is. Veel van de door ons gesproken hulpverleners geven dan ook aan dat het toevoegen van kwaliteitscriteria aan de sociale kaart een voorwaarde is om dit te kunnen waarborgen.

ONTWERP, ONTWIKKELING EN BEHEER

Het ontwerp van een digitale sociale kaart moet passen bij de verschillende typen gebruikers (professionals en burgers). Ook bij de ontwikkeling zullen de potentiële gebruikers als uitgangspunt genomen moeten worden. Hoewel gemeentelijke schuldhelpverleningsorganisaties de aangewezen partij zijn om de regie te voeren over een digitale sociale kaart, geven veel gemeenten aan hier praktische bezwaren bij te hebben. Het up-to-date houden van de informatie wordt hierbij als belangrijkste knelpunt genoemd.

Om in kaart te brengen met welke factoren rekening gehouden moet worden bij de ontwikkeling van een digitale sociale kaart, zijn zes experts op het gebied van bestaande sociale kaarten geïnterviewd. Uit deze gesprekken komt een aantal aandachtspunten naar voren ten aanzien van het ontwerp, de ontwikkeling en het beheer van een digitale sociale kaart. Deze informatie hebben we aangevuld met informatie uit de overige interviews.

4.1 Aandachtspunten bij het ontwerp

Uit de gesprekken die wij met experts op het gebied van sociale kaarten hebben gevoerd, komt een aantal aandachtspunten naar voren. In de eerste plaats is het erg belangrijk dat de website specifiek is toegespitst op de gebruiker(s). Indien ervoor wordt gekozen dat de sociale kaart zich dient te richten op zowel burgers als professionals, is het aan te bevelen om de 'voorkant' van de website op te delen in twee verschillende gedeelten. Er kan bijvoorbeeld voor worden gekozen dat professionals door middel van een inlogsysteem de site kunnen bereiken waardoor zij toegang hebben tot extra informatie. Met betrekking tot het gedeelte voor burgers is het belangrijk dat de communicatie past bij de doelgroep (taalniveau, plaatjes, voorbeelden). Tabel 4.1 geeft een overzicht van alle aandachtspunten die uit de gesprekken met de experts naar voren kwamen.

Tabel 4.1 Aandachtspunten bij het ontwerp van de digitale sociale kaart

- De 'voorkant' is gericht op de burger.
- Verschillende fasen in de problematiek (van preventie tot nazorg) worden onderscheiden.
- Per organisatie is specifieke informatie aanwezig (contactgegevens, informatie over trajecten, doorklikfunctie voor aanmeldformulieren, kosten, wachttijden).
- Mogelijkheid om onderscheid te maken tussen verschillende doelgroepen (professionals en verschillende typen burgers).
- Zowel professionele als vrijwilligersorganisaties zijn opgenomen.
- Brede opzet vanwege vaak voorkomende multiproblematiek.
- Beginnen met een korte 'screening' en aan de hand van beslisboom doorlinken.
- Inlogsysteem voor organisaties om toegang te krijgen tot extra informatie.
- Gericht op dienstverlening in plaats van lange lijsten met organisaties.
- Gerichte (en niet te veel) oplossingen.
- Geen lange stukken tekst.
- Van organisaties moet het mogelijk zijn een kwaliteitsvermelding op te nemen.
- Zorgaanbod uitsplitsen voor verschillende doelgroepen.
- Communicatie moet bij doelgroep passen (taalniveau, plaatjes, voorbeelden).

Bron: interviews met experts sociale kaarten

4.2 Aandachtspunten bij de ontwikkeling

Uit de ervaringen van experts blijkt dat veel bestaande sociale kaarten in eerste instantie vooral op professionals gericht waren en gaandeweg steeds meer op de burgers zelf. Het is belangrijk dat ontwikkelaars vanaf het begin weten wie de gebruikers van de sociale kaart worden. Tabel 4.2 geeft een overzicht van de overige aandachtspunten met betrekking tot de ontwikkeling van een sociale kaart die uit interviews met experts naar voren kwamen.

Tabel 4.2 Aandachtspunten bij de ontwikkeling van de digitale sociale kaart.

- Informatie op de digitale sociale kaart moet actueel zijn, ook wat betreft wet- en regelgeving.
- Van organisaties moet het mogelijk zijn een kwaliteitsvermelding op te nemen.
- Zorgaanbod uitsplitsen voor verschillende doelgroepen communicatie moet bij doelgroep passen (taalniveau, plaatjes, voorbeelden).
- Goede zichtbaarheid en vindbaarheid op internet (google), ook op de website van gemeenten en de rijksoverheid.
- Bij de ontwikkeling gebruikmaken van beschikbare kennis en ervaringen van experts en aansluiten bij wat er al is.
- Begin met een gering aantal organisaties en bouw de kaart dan verder uit.
- Gedetailleerde informatie van organisaties is nodig om het zoekstelsel van de website snel, accuraat en efficiënt in te richten.
- Het is van belang om draagvlak te creëren onder professionals en burgers door goede PR van gemeenten en ketenpartners gezamenlijk. De volgende punten zijn hieraan gerelateerd: <ul style="list-style-type: none"> o bewustwording bij professionals voor de noodzaak van een sociale kaart bij burgers; o draagvlak onder professionals die leidt tot mond tot mond reclame en goede feedback; o door het 'gezicht' achter de organisatie weer te geven, creëer je toegankelijkheid en 'korte lijnen' (bijv. met foto van de contactpersoon); o goed doorverwijssysteem van ketenpartners naar de website, met als doel het vergroten van de vindbaarheid, om krachten te bundelen en om dubbelingen en verwarring te voorkomen.

Bron: interviews met experts sociale kaarten

4.3 Aandachtspunten bij het beheer

Vanuit experts van sociale kaarten worden de volgende aandachtspunten meegegeven:

- Vooraf zal duidelijk moeten zijn bij welke partij onderhoud en beheer is belegd en op welke wijze de beslaglegging structureel gewaarborgd en gefinancierd wordt.
- Aangezien het beheer van een sociale kaart intensief is, is het goed om daar een langetermijnplan voor op te stellen. Aandacht voor organisaties kan niet verslappen wanneer je de kaart levendig en actueel wilt houden;
- Voorkom dat meerdere personen de content van de database gaan beheren. Experts geven aan dat zij het wenselijk vinden dat er één regievoerder is. Ook wanneer organisaties zelf gegevens aan moeten leveren om de gegevens up-to-date te houden zal de regiehouder hierop toe moeten zien.

4.3.1 Regievoering gemeente

Met de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) is de gemeente gepositioneerd als het centrale aanspreekpunt voor burgers die hulp nodig hebben in verband met (ontluikende) schuldenproblematiek. In het verlengde hiervan lijken de gemeentelijke schuldhulpverleningsorganisaties dan ook de meest aangewezen partij om de content van de sociale kaart te beheren. Op deze wijze kunnen zij er vanuit hun regierol op toezien welke organisaties uit hun verzorgingsgebied wel of juist niet in de sociale kaart opgenomen worden. Er zou echter ook voor gekozen kunnen worden om juist een nauwe samenwerking te zoeken met het brede werkveld. De identificatie van ketenpartners met schuldenproblematiek alsmede de beantwoording van de vraag 'wat moeten wij daar mee?' zou immers met de totstandkoming van een sociale kaart geholpen kunnen worden. Het beheer van de website en de 'hardware' zal uitgevoerd moeten worden door het ministerie van SZW, of een hiervoor door hen aangewezen partij.

De meeste partijen zijn het erover eens dat de regie bij één organisatie moet liggen en dat deze vervolgens regionaal in kaart brengt welke partijen iets doen aan ondersteuning van en hulpverlening aan burgers die te maken hebben met (problematische) schulden. Ook onderschrijft men in meerderheid het principe dat de gemeente vanuit haar rol als eigenlijke poort tot de schuldhulpverlening de meest

aangewezen partij is om regie te voeren over de content van de website. Echter, veel organisaties plaatsen wel kanttekeningen bij de praktische uitvoerbaarheid hiervan. Zo geeft een aantal respondenten aan dat de gemeentelijke schuldhelpverleningsorganisatie niet altijd een volledig beeld heeft van alle aanbieders die binnen het sociaal domein ook diensten aanbieden aan burgers met schulden.

De meeste schuldhelpverleners van gemeenten die we gesproken hebben, kunnen niet met zekerheid zeggen of hun organisatie in staat of bereid is om voor hun gemeente bij te houden welke dienstverleners op een digitale sociale kaart opgenomen moeten worden. Het up-to-date houden van een sociale kaart wordt als voornaamste bezwaar genoemd. Meerdere gemeenten geven aan hier niet als enige verantwoordelijk voor te willen zijn, maar het een gezamenlijke verantwoordelijkheid te vinden van gemeente en maatschappelijk veld. Gemeenten kunnen wel organisaties waar een subsidierelatie mee bestaat erop aansturen de informatie actueel te houden.

Een ander aandachtspunt bij de regievoering betreft de kwaliteit van de organisaties die in de kaart opgenomen worden. Een aantal gemeenten geeft aan er voorstander van te zijn om alleen organisaties op te nemen die aan de kwaliteitseisen van de gemeente voldoen. Er wordt toegegeven dat soms lastig te bepalen is of een organisatie kwalitatief goed is. Zo zou je aan vrijwilligersorganisaties niet veel eisen kunnen stellen, maar zijn deze wel erg nuttig, aldus een respondent. Een andere optie is om de dienstverleners die zijn opgenomen in de sociale kaart te toetsen op kwaliteitscriteria.

CONCLUSIES

In dit slothoofdstuk zullen we, aan de hand van de indeling uit voorgaande hoofdstukken, de onderzoeksvragen en daarmee de twee hoofdvragen uit het voorstel beantwoorden.

Doelstelling Digitale Sociale Kaart (onderzoeksvragen 1, 2 en 3)

Op basis van het onderzoek concluderen we dat een sociale kaart op meerdere punten en voor meerdere partijen van toegevoegde waarde kan zijn. Voor hulpverleners biedt de sociale kaart een actueel overzicht van het ondersteuningsaanbod in de regio, waardoor doorverwijzing van burgers met schulden beter kan verlopen. Voor burgers is een sociale kaart vooral geschikt wanneer zij over de motivatie en vaardigheden beschikken om de eigen situatie te verbeteren en in staat zijn om te gaan met digitale middelen. In dat geval kan een sociale kaart de zelfredzaamheid vergroten. Overigens zijn er op verschillende plaatsen in Nederland al instrumenten met dit doel. Deze bieden echter geen 'doorverwijzingskader' voor professionals.

Van hulpvraag naar dienstverlening (onderzoeksvragen 4 en 5)

De hulpvragen van burgers met schulden kunnen grofweg worden onderverdeeld in twee probleemcategorieën. Enerzijds betreft het hulpvragen die direct betrekking hebben op de financiële situatie en vaardigheden van de schuldenaar. Anderzijds zijn er de oorzaken die ten grondslag liggen aan de financiële situatie. Bij deze tweedeling dient aangemerkt te worden dat er in de praktijk een grote categorie problemen is die in het overlappingsgebied van de twee categorieën valt. Met name voor professionals lijkt een sociale kaart een geschikt middel als doorverwijsinstrument. Het vinden van de juiste dienstverlener stuit in de huidige praktijk regelmatig op problemen. Doorverwijzing is sterk afhankelijk van de kennis van de betreffende hulpverlener over het aanbod van dienstverleners. Men verwijst vaak naar dezelfde organisatie omdat men deze kent en er zeker van is dat de kwaliteit hier goed is. Een digitale sociale kaart kan ertoe bijdragen dat hulpverleners bij het verwijzen van cliënten uit een groter aanbod van dienstverleners kunnen kiezen. Een voorwaarde hiervoor is dat men kan vertrouwen op de kwaliteit van de aanbieders die opgenomen zijn in de sociale kaart.

Voor burgers lijkt een digitale sociale kaart met name voor hulpvragen die direct betrekking hebben op de financiële situatie en vaardigheden van de cliënt een geschikt middel. De sociale kaart zou ook gebruikt kunnen worden als instrument voor burgers om zelfstandig hulp te zoeken bij de onderliggende oorzaken van deze problemen. Een voorwaarde hiervoor is wel dat deze burgers goed in staat zijn tot zelfreflectie. Bovendien zijn er al bestaande instrumenten die hetzelfde doen (bijvoorbeeld de Eigenkrachtwijzer).

Ontwerp, ontwikkeling en beheer (onderzoeksvragen 6, 7 en 8)

Een belangrijk aandachtspunt bij het ontwerp en de ontwikkeling van een digitale sociale kaart is dat vanaf het begin duidelijk is wat de doelgroep is, en dat de communicatie goed op deze doelgroep is toegespitst.

Hoewel de meningen hierover uiteenlopen, geeft een meerderheid van de betrokkenen aan dat een brede opzet van een digitale sociale kaart hun voorkeur heeft. Dit betekent dat alle organisaties op de kaart vermeld mogen worden, zolang voldoende informatie per organisatie beschikbaar is. Kleinschalige en vrijwilligersorganisaties mogen absoluut niet ontbreken. Dat betekent echter niet dat zij minder informatie zouden hoeven te verschaffen.

Men is het erover eens dat goed moet worden toegezien op het volledig en up-to-date houden van de informatie. Hiertoe zal één partij de verantwoordelijkheid moeten krijgen. Gezien de rol die de gemeente sinds de invoering van de Wgs heeft als eigenlijke poort tot de schuldhelpverlening, lijkt zij hiervoor de meest aangewezen partij. De meeste schuldhelpverleners van gemeenten die we gesproken hebben, kunnen echter niet met zekerheid zeggen of hun organisatie in staat of bereid is om voor hun gemeente bij te houden welke dienstverleners op een digitale sociale kaart opgenomen moeten worden en of de desbetreffende gegevens juist en actueel zijn. Men ziet hier veel praktische bezwaren.

Beantwoording hoofdvragen

In antwoord op de twee hoofdvragen:

- Is het mogelijk te komen tot een landelijk in te zetten digitale sociale kaart op het terrein van schuldhulpverlening inclusief daaraan gerelateerde vormen van andere dienstverlening gericht op de ondersteuning van burgers met (problematische) schulden?

Uit ons onderzoek komt een aantal randvoorwaarden (onderzoeksvraag 9) naar voren waaraan voldaan moet worden om tot een landelijke sociale kaart te kunnen komen:

1. Er bestaat behoefte aan een sociale kaart en er is voldoende draagvlak.
2. De gemeentelijke schuldhulpverleningsorganisatie is het belangrijkste aanspreekpunt en heeft de rol van regiehouder. Het is een noodzakelijke voorwaarde dat er voldoende draagvlak onder gemeenten bestaat om een regierol te vervullen.
3. Gemeente zorgt voor een goed doorverwijssysteem naar de website, zodat ketenpartners elkaar kunnen vinden, krachten kunnen bundelen en dubbelingen kunnen worden voorkomen.
4. Per leefdomein is voldoende zicht op het aanbod. Dit betekent dat de gemeente (al dan niet ondersteund door ketenpartners) in staat moet zijn om vast te stellen wat het aanbod is op de verschillende hulpverleningsdomeinen, en om het overzicht van aanbieders actueel te houden.

Op basis van de gesprekken die wij gevoerd hebben, komen wij tot de conclusie dat er cruciale knelpunten bestaan bij de praktische haalbaarheid van een landelijke digitale sociale kaart. Lang niet in alle gemeenten wordt voldaan aan bovenstaande randvoorwaarden. Hierdoor lijkt een sociale kaart met een landelijke dekking niet haalbaar. Met name de (praktische) bezwaren die veel gemeenten zien bij het vervullen van een regierol en het up-to-date houden van de kaart zijn onzes inziens zwaarwegend.

Op regionaal niveau bestaan er wel mogelijkheden. In gemeenten waar aan de genoemde randvoorwaarden voor succesvolle implementatie wordt voldaan, zouden initiatieven kunnen worden ondersteund om tot een regionale sociale kaart te komen. Hierbij kan worden aangesloten bij de overzichten van dienstverleners en zoekmodules die er al in een aantal gemeenten bestaan. Bij implementatie op regionaal niveau zullen gemeenten de regierol op zich moeten nemen en in de eerste plaats moeten zorgen voor voldoende draagvlak onder dienstverleners.

- Indien dit mogelijk is, hoe zou zo'n digitale sociale kaart eruit moeten zien zodat gebruikers kunnen zoeken naar toepasselijke kwalitatief hoogwaardige dienstverlening?

Een (regionale) digitale sociale kaart zou zowel op burgers als op professionals gericht moeten zijn, waarbij de communicatie voor beide doelgroepen geschikt moet zijn. Burgers moeten in staat zijn met behulp van een sociale kaart zelfstandig hulp te zoeken voor schuldenproblematiek, teneinde de zelfredzaamheid te vergroten. Dit vereist een zekere mate van zelfredzaamheid, waardoor de sociale kaart niet voor elke burger en elk aan schulden gerelateerd probleem een geschikt middel is. Voor professionals kan een sociale kaart dienen als verwijsinstrument voor ondersteuning bij problemen die ten grondslag liggen aan de schulden. Dit geldt zowel voor professionals werkzaam in de schuldhulpverlening als voor professionals werkzaam bij ketenpartners.

The background features a dark blue rectangular area on the left containing white text. To the right of this rectangle, there is a large, abstract graphic composed of numerous overlapping, semi-transparent geometric shapes in various colors including purple, blue, green, yellow, and orange. These shapes are arranged in a way that creates a sense of depth and movement. The overall composition is modern and artistic.

© Stichting Beheer en Ontwikkeling Instrumenten Ondersteuning
Vakmanschap Sociaal Domein
september 2014

Overname van informatie uit deze publicatie is toegestaan onder
voorwaarde van een volledige bronvermelding.

Stichting Beheer en Ontwikkeling Instrumenten Ondersteuning
Vakmanschap Sociaal Domein
Rubensstraat 44 ii 1077 MT Amsterdam

www.mesis.nu