

Schuldhelpverlening Nijmegen

Evaluatie werkwijze

Inhoudsopgave

1	<u>Samenvatting en conclusies</u>	3
1.1	Aanleiding onderzoek en proces schuldhulpverlening	3
1.2	Aanbod en resultaten Bureau Schuldhulpverlening	4
1.3	Worden de doelstellingen gehaald?	5
1.4	Hoe kijken partnerorganisatie tegen werkwijze aan?	7
1.5	Enkele verbeterpunten kort samengevat	8
2	<u>Inleiding</u>	11
2.1	Achtergrond en doel onderzoek	11
2.2	Vraagstelling	11
2.3	Onderzoeksopzet	12
3	<u>Integrale schuldhulpverlening in Nijmegen</u>	15
3.1	Werkproces	15
3.2	Cijfermatig overzicht schuldhulpverlening	16
3.3	Aard van de problematiek van cliënten	20
4	<u>Algemene ervaringen met de nieuwe werkwijze.</u>	23
4.1	Conclusies omtrent algemene ervaringen nieuwe werkwijze	23
4.2	Medewerkers Bureau Schuldhulpverlening over de nieuwe werkwijze	24
4.3	Partnerorganisaties over de nieuwe werkwijze	25
5	<u>Samenwerking met partnerorganisaties</u>	29
5.1	Conclusies omtrent samenwerking met partnerorganisaties	29
5.2	Medewerkers Bureau Schuldhulpverlening over samenwerking met partnerorganisaties	29
5.3	Partnerorganisaties over samenwerking met Bureau Schuldhulpverlening	30
6	<u>Vroegtijdige aanmeldingen</u>	37
6.1	Conclusies omtrent vroegtijdige aanmeldingen	37
6.2	Medewerkers Bureau Schuldhulpverlening over vroegtijdige aanmeldingen	37
6.3	Partnerorganisaties over vroegtijdige aanmeldingen	38

7	Geslaagde schuldregelingen	39
7.1	Conclusies omtrent geslaagde schuldregelingen	39
7.2	Percentage geslaagde schuldregelingen	40
7.3	Medewerkers Bureau Schuldhelpverlening over geslaagde schuldregelingen	40
7.4	Partnerorganisaties over geslaagde schuldregelingen	43
8	Recidive	45
8.1	Conclusies omtrent recidive	45
8.2	Medewerkers Bureau Schuldhelpverlening over recidive	45
8.3	Partnerorganisaties over recidive	46
9	Sluitende aanpak cliëntgroepen?	49
9.1	Conclusies omtrent sluitende aanpak qua cliëntgroepen	49
9.2	Medewerkers Bureau Schuldhelpverlening over een sluitende aanpak	49
9.3	Nijmeegse partnerorganisaties over een sluitende aanpak	50
10	Bijlage A: uitleg begrippen	51
11	Bijlage B: werkwijze voor - en na 2003	53

1 Samenvatting en conclusies

1.1 Aanleiding onderzoek en proces schuldhulpverlening

Nieuwe werkwijze schuldhulpverlening

Op 1 oktober 2003 is het gemeentelijke Bureau Schuldhulpverlening gestart met integrale schuldhulpverlening, waarbij bepaalde taken organisatorisch zijn losgemaakt van de psychosociale begeleiding bij het algemeen maatschappelijk werk (de NIM). Het proces en de verschillende onderdelen van schuldhulpverlening zijn in de volgende figuur samengevat.

Figuur 1: Proces en definities integrale schuldhulpverlening

Fasering	Onderdeel	Inhoud	Bijzonderheden
Intake (fase 1)	Aanmelden en registratie	Schriftelijk via aanmeldkaartje of digitaal formulier. Registratie, uitnodiging voor intakegesprek	
	Voorintake	Doel: - bepalen hulpvraag - informatieverstrekking - evt. crisisaanpak - evt. plaatsing op wachtlijst	De intakefase bestaat vanwege de wachtlijst sinds eind 2004 uit voorintake en integrale intake. Op deze manier krijgen cliënten binnen 3 weken eerste gesprek. Wachtlijst tot integrale intake: 5 maanden. Tijdens wachttijd budgetcursus.
	Integrale intake en behandelplan	In beeld brengen financiële problematiek, oorzaken en psychosociale problematiek "Toets schuldregelingsrijp": o.a. motivatie cliënt voor schuldhulpverleningstraject	Integrale intake resulteert in behandelplan: inzet van één of meerdere producten (en volgorde) en eventueel doorverwijzing naar externe organisatie
Hulpverlening (fase 2)	Casemanagement Mogelijke onderdelen:	Klantmanagers stemmen alle schuldhulpverleningsproducten en externe trajecten van cliënt af	Doorlooptijd: gedurende gehele schuldhulpverlening Sanctiebeleid door uitsluitingstermijnen
	psychosociale hulpverlening (extern)	Evt. doorverwijzing aanpak achterliggende problemen door partnerorganisatie, o.a. NIM en de GGZ	Wederzijdse verwijzing van cliënten kan plaatsvinden
	schuldregeling: schuldbemiddeling of schuldsanering	Aanpak van problematische en niet-problematische schulden, meestal i.c.m. budgetbegeleiding en budgetbeheer. Schuldbemiddeling, ook wel minnelijke regeling: schuldsituatie oplossen door onderhandeling met schuldeisers Bij een schuldsanering neemt de bemiddelaar a.h.w. de schuldeisen gedeeltelijk over door het verstrekken van een saneringskrediet	Schuldregeling loopt 3 jaar, uitgevoerd conform Gedragscode Schuldregeling NVVK Vanwege het streven naar duurzame gedragsverandering wordt de voorkeur gegeven aan schuldbemiddeling boven schuldsanering Doorlooptijden: van opgestarte schuldregeling tot definitief resultaat: max. 120 dagen
	Budgetbegeleiding	Gericht op gedragsverandering rond geldzaken via (advies)gesprekken	Bij problematische schulden altijd budgetbegeleiding. Budgetbegeleiding ook mogelijk voor WSNP-cliënten
	Budgetbeheer	Het inkomen van de cliënten wordt gestort op een rekening waarvan uitgaven worden gedaan en reserveringen worden ingehouden.	Budgetbeheer als onderdeel van schuldregelingstraject maar ook als zelfstandig instrument. Meestal inclusief budgetbegeleiding
	Verklaring Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP)	Wanneer schuldbemiddeling niet succesvol verloopt wordt de klant naar het justitionele WSNP traject doorgeleid.	Na een afgegeven verklaring kan een wettelijke schuldregeling volgen die wordt uitgevoerd door een door de rechtbank benoemde bewindvoerder
Aflossing (fase 3)	Aflossing schuldregeling	Bij schuldregeling maandelijkse aflossingen gedurende 36 maanden, daarna kwijtschelding rest-schuld.	Doorlooptijd: van opstart schuldregeling tot aflossing laatste schuld 3 jaar

Doelstellingen

Dit onderzoek geeft inzicht in wat de nieuwe werkwijze heeft opgeleverd. Hoofddoel van de Nijmeegse schuldhulp is feitelijk een sluitende aanpak voor alle mensen met schulden. Dat betekent bijvoorbeeld goed toegankelijk zijn de diverse doelgroepen waar schuldenproblematiek relatief vaak voorkomt, mensen die niet door Bureau Schuldhelpverlening geholpen kunnen worden doorverwijzen naar andere instanties en schuldregeling combineren met budgetbegeleiding, zodat mensen niet terugvallen in schulden. Door de raad zijn eind 2002 de volgende met de sluitende aanpak verband houdende doelstellingen vastgesteld:

- een toename van het aantal mensen dat in een vroeg stadium hulp zoekt bij financiële problemen;
- een afname van het aantal recidivisten;
- een stijging van het percentage geslaagde schuldregelingen.

Onderzoeksvragen

In samenhang hiermee gaat dit onderzoek in op de volgende vragen:

- Wat biedt Bureau Schuldhelpverlening aan cliënten? Is er sprake van een sluitende aanpak?
- Welke resultaten zijn behaald? Zijn de genoemde doelstellingen gehaald?
- Hoe kijken partnerorganisaties aan tegen de werkwijze van Bureau Schuldhelpverlening?

Informatie is verzameld via interviews met medewerkers van Bureau Schuldhelpverlening en van de Nijmeegse partnerorganisaties NIM (doelgroep algemeen maatschappelijk werk), Iriszorg (doelgroep crisisopvang), GGZ (doelgroep psychiatrie), Het Inter-lokaal (doelgroep allochtonen), MEE Gelderse Poort (doelgroep lichamelijk en verstandelijk beperkten), Fibon (doelgroep ouderen) en Platform IHS. Ook zijn registraties van Bureau Schuldhelpverlening en de Benchmark SHV 2006 gebruikt.

1.2 Aanbod en resultaten Bureau Schuldhelpverlening

De cijfers op een rij

Het aantal aanmeldingen voor schuldhulp nam in de eerste jaren van dit millennium behoorlijk toe, was vanaf 2004 aanvankelijk stabiel en is in 2006 aanmerkelijk lager uitgevallen: met 1612 meldingen, waaronder 235 regiocliënten, zo'n 24% lager. De Benchmark SHV 2006 laat zien dat het aantal meldingen per 10.000 inwoners in Nijmegen relatief laag tot gemiddeld is t.o.v. vergelijkbare steden (periode 2005)¹.

Voor cliënten zijn verschillende vormen van hulpverlening beschikbaar: budgetbeheer, schuldregeling, budgetbegeleiding en (nog) in beperkte mate stabilisatietrajecten (voor beschrijvingen van deze vormen van hulpverlening: zie figuur 1 of Bijlage A):

- Jaarlijks wordt met tussen de 200 en 300 cliënten een traject van schuldregeling gestart. Afhankelijk van het voorstel is sprake van een schuldbemiddeling of een schuldsanering. In beginsel wordt er gekozen voor een schuldbemiddeling, tenzij er geen perspectief is op inkomensverbetering. Het totaal aantal geslaagde schuldregelingen (waarbij een akkoord met schuldeisers is bereikt) neemt af van 179 in 2004, via 128 in 2005 tot 103 regelingen in 2006.

¹ Benchmark SHV 2006 3^e kwartaal kring 1, figuur 5 blz. 9.

- Budgetbegeleiding wordt geboden aan klanten in een schuldregelingstraject, maar ook aan veel klanten die niet in zo'n traject passen. Het aantal cliënten met budgetbegeleiding wordt niet centraal geregistreerd.
- Het aantal aanvragen voor budgetbeheer is in 2005 gepiekt naar ruim 400, en beweegt zich sindsdien rond de 300 per jaar. Jaarlijks wordt er bij zo'n 200 cliënten budgetbeheer opgestart.

Voor een overzicht van beschikbaar cijfermateriaal: zie paragraaf 3.2.

Lastig om tot schuldregelingen te komen

Uit landelijk onderzoek blijkt dat het slagingspercentage van schuldbemiddeling op lokaal niveau om een aantal redenen gedaald is, waaronder:

- de stijging van het gemiddelde schuldbedrag per cliënt;
- meer schuldeisers per cliënt;
- de strenge standaardaanpak voor schuldregeling;
- het prefereren van wettelijke schuldregeling door schuldeisers.

Ook in Nijmegen blijkt het om deze redenen moeilijk tot geslaagde schuldregelingen te komen. Een groot deel van voor schuldhulp aangemelde cliënten valt door afwijzing of intrekking af voor schuldregeling (uitstroom), vaak al gedurende de intakefase. Een belangrijke reden daarvoor is dat schuldenaren niet aan de strenge voorwaarden, verbonden aan het afbouwen van de schulden, kunnen of willen voldoen.

Schuldregeling stelt hoge eisen aan (de zelfredzaamheid van) de cliënt. Verder wordt Bureau Schuldhelpverlening vaak geconfronteerd met een onbuigzame opstelling van schuldeisers.

Een deel van de cliënten die niet in een schuldregeling komen, ontvangt wel andere (financiële) hulpverlening, bijvoorbeeld budgetbegeleiding of verwijzing naar een partnerorganisatie.

Nadruk op schuldbemiddeling en budgetbegeleiding in plaats van schuldsanering

Verhoudingsgewijs neemt het aandeel geslaagde schuldbemiddelingen ten opzichte van schuldsaneringen toe. Dit is in overeenstemming met het beleidsmatige voornemen hiertoe, dat onderdeel uitmaakt van de nieuwe werkwijze.

1.3 Worden de doelstellingen gehaald?

Nog geen sluitende aanpak

Het beeld komt naar voren dat de aanpak in Nijmegen niet sluitend is. Er stromen heel veel mensen uit het gemeentelijke schuldhulpverleningstraject, op allerlei momenten, zonder dat het bijvoorbeeld tot een schuldregeling komt. Waaronder ook velen die niet zelfredzaam zijn en/of waar maatwerk voor nodig is. Waar deze groep blijft, is vaak niet bekend. Ze worden maar beperkt opgevangen door de partnerorganisaties of door andere instanties.

Doorverwijzen van klanten voor psychosociale begeleiding lijkt daarnaast niet structureel plaats te vinden; deels gebeurt dit op basis van individuele netwerken van klantmanagers. De samenwerkingsrelatie met partnerorganisaties op dit gebied is in ontwikkeling (o.a. accounts binnen Bureau Schuldhelpverlening voor verschillende partnerorganisaties).

Er zijn verschillende cliëntengroepen genoemd waarbij het vermoeden bestaat dat ze niet of minder goed door de schuldhulpverlening worden bereikt. Vooral dak- en thuislozen, jongeren en studenten, ouderen, bepaalde allochtone groepen, psychiatrische patiënten en vluchtelingen blijven naar mening van interne en externe geïnterviewden om uiteenlopende redenen vaak nog buiten beeld.

Wel bewegingen naar meer sluitende aanpak

Bij veel cliënten is sprake van multiprobleemsituaties; zowel bij medewerkers Bureau Schuldhulpverlening als bij partnerorganisaties bestaat behoefte aan meer afstemming ten aanzien van de aanpak van deze problemen. Partnerorganisaties geven aan meer afspraken te willen maken over doorverwijzing en afstemming van de hulpverlening (formaliseren afspraken, ontwikkelen gezamenlijke visie).

Daarnaast zijn er diverse ontwikkelingen gaande, zoals samenwerking met het Meldpunt Bijzondere Zorg en met schuldeisers (onder meer woningbouwcorporaties). Ook de gemeentelijke formulierenbrigade, gericht op het beter benutten van allerlei bestaande regelingen, en de betrokkenheid bij schuldhulp van Het Inter-lokaal wordt door de betrokkenen positief ervaren. Partijen zijn steeds beter op de hoogte van elkaars aanbod en zoeken daarin verbindingen. Ook zijn er in Nijmegen enige particuliere noodfondsen beschikbaar.

Ideeën voor stimuleren van vroegtijdige aanmelding

Er zijn geen duidelijke aanwijzingen dat mensen zich in een eerder stadium van hun schuldenproblematiek aanmelden. Daarmee lijkt momenteel niet te worden voldaan aan de eerder geformuleerde doelstelling. Wel zijn er door de geïnterviewden verschillende suggesties gedaan om vroegtijdig aanmelden te bevorderen. Ingezet zou moeten worden op het vroegtijdig signaleren van schuldenaren door instanties die veel klanten met schulden hebben en het op basis daarvan actief benaderen van potentiële cliënten. Bijvoorbeeld door middel van huisbezoeken. Daarnaast verwacht men resultaten door informatieverstrekking, reclame-uitingen en het verhogen van de (letterlijke en figuurlijke) zichtbaarheid van Bureau Schuldhulpverlening.

% geslaagde schuldregelingen relatief laag

In Nijmegen zijn de slagingspercentages van schuldregelingen binnen de integrale werkwijze als volgt²:

- geslaagde schuldregelingen ten opzichte van het aantal aanmeldingen: ruim 5% (landelijk 12% en met Nijmegen vergelijkbare steden 13%³)
- geslaagde schuldregelingen ten opzichte van het aantal gestarte trajecten: ca. 37% (landelijk 43% en met Nijmegen vergelijkbare steden 52%⁴);

Qua ontwikkeling in de tijd:

- Een aantal interne gesprekspartners heeft het voorzichtige vermoeden dat er een stijgende lijn van het slagingspercentage is te zien, partnerorganisaties kunnen geen ontwikkeling aangeven.

² situatie per 4 juli 2007, bestand Bureau Schuldhulpverlening, bewerking Applicatiebeheer DIW en Onderzoek en Statistiek DWS. Het betreft berekeningen vanuit de in 2004 aangemelde Nijmeegse cliënten.

³ Benchmark SHV 2006 3^e kwartaal kring 1, figuur 16, blz. 16

⁴ Benchmark SHV 2006 3^e kwartaal kring 1, figuur 16, blz. 15

- Indicatieve cijfers (zie paragraaf 3.2) laten sinds 2004 een dalende trend zien van het absolute aantal geslaagde schuldregelingen in Nijmegen. Over de periode daarvoor is het niet mogelijk een cijfermatige ontwikkeling aan te geven.

Bureau Schuldhulpverlening is van mening dat het aantal geslaagde schuldregelingen alleen een te beperkte maat voor succes is. Men geeft aan dat inmiddels veel cliënten op een andere manier geholpen worden, vooral door budgetbegeleiding en in de nabije toekomst via zogenaamde stabilisatietrajecten.

Eerder is al opgemerkt dat Bureau Schuldhulpverlening meer biedt dan schuldregelingen, maar het registratiesysteem is sterk gericht op vastleggen stand van zaken m.b.t. schuldregelingen. Om meer inzicht te krijgen in wat het bureau allemaal doet en bereikt, is aanvullende en verbeterde registratie nodig. Aanvullend hierop zou een klantenonderzoek gehouden kunnen worden. Dat kan tevens zicht geven op wat er gebeurt met de groepen klanten die in verschillende fasen uitvallen (na aanmelding, na intake, na opstarten begeleiding, na opstarten schuldregeling, e.d.). Er is nu weinig bekend over wat er met de uitvallers gebeurt.

Combinatie schuldbemiddeling en budgetbegeleiding lijkt goede aanpak recidive

Volgens een aantal gesprekspartners is er vanwege de nieuwe werkwijze en de komst van de wet WSNP mogelijk sprake van minder recidive. Maar de nieuwe werkwijze is nog niet lang genoeg gaande om daar iets over te zeggen. Bovendien spelen behalve de kwaliteit van de schuldhulpverlening ook andere maatschappelijke en persoonlijke factoren een rol. Daardoor kan recidive verwijtbaar of niet-verwijtbaar zijn. Een combinatie van schuldbemiddeling en begeleiding lijkt een goede aanpak om recidive terug te dringen. Om terugval te voorkomen worden behalve budgetbegeleiding ook budgetbeheer en bewindvoering⁵ ingezet.

Schuldhulpverleners maken zich zorgen over de periode na de schuldregeling, wanneer de cliënt feitelijk uit beeld verdwijnt. Men doet dan ook suggesties om recidive te voorkomen door nazorg, een andere benadering richting gedragsverandering en op het gebied van maatwerk. Uit de Benchmark SHV 2006 komt op het vlak van preventie een aantal verschillen in gemeenten naar voren, waarbij er in Nijmegen nog kansen liggen op het gebied van budgetteringscursussen voor mensen (nog) zonder of met beperkte schulden, het voorlichten of bezoeken van risicogroepen of individuele personen door preventiemedewerkers en het houden van inloopsprekken⁶. Bureau Schuldhulpverlening heeft aangegeven dat er al wel enige initiatieven gaande zijn.

1.4 Hoe kijken partnerorganisatie tegen werkwijze aan?

Bij multiprobleemsituaties is schuldenproblematiek belangrijke factor

Zowel de partnerorganisaties als Bureau Schuldhulpverlening constateren dat er tot hun cliënten veel multiprobleemgevallen behoren. Partnerorganisaties lopen er tegen aan dat andere problemen blijven voortduren als het schuldenprobleem niet wordt opgelost. Zij staan in dit verband kritisch tegenover de prestaties van Bureau Schuldhulpverlening. Dit omdat bij een beperkt deel van de cliënten een geslaagde schuldregeling tot stand

⁵ De externe bewindvoerder regelt alles op het gebied van rekeningen, schulden en het levensonderhoud. De cliënt krijgt een bedrag aan zakgeld van de bewindvoerder

⁶ Benchmark SHV 2006 3^e kwartaal kring 1, figuur 6, blz. 10.

komt en omdat zij geen resultaten zien van andere gemeentelijke financiële hulpverlening.

Over het aanpakken van multiprobleemsituaties lopen de ideeën uiteen: partnerorganisaties pleiten ervoor om eerst de schuldenproblematiek op te lossen; Bureau Schuldhulpverlening kiest ervoor de schuldenproblematiek tegelijk en in samenhang met andere problemen te behandelen.

Hoge verwachtingen, partnerorganisaties kritisch

De verwachtingen bij partnerorganisaties van Bureau Schuldhulpverlening zijn hoog, volgens Bureau Schuldhulpverlening te hoog. Zij passen immers selectie toe op de instroom (toetsen of cliënten 'schuldbelastingsrijp' zijn), en hebben te maken met tussentijdse uitstroom van cliënten.

Vanuit de partnerorganisaties zijn de volgende kritiekpunten naar voren gebracht ten aanzien van de gemeentelijke schuldhulp:

- De wachtlijstproblematiek, lange doorlooptijden en de grote groep waarbij het niet tot een schuldregeling komt hebben behoorlijke negatieve consequenties voor de effectiviteit van hulpverlening op andere vlakken door partnerorganisaties. Vaak zijn schulden een belangrijke factor binnen multiprobleemsituaties. Er zijn zorgen uitgesproken of de wachtlijstproblematiek in Nijmegen wel op korte termijn is aan te pakken.
- Partnerorganisaties vinden Bureau Schuldhulpverlening te streng bij de selectie voor schuldregeling (is iemand "schuldbelastingsrijp" of niet) en t.a.v. het toepassen van sancties bij cliënten, die zich niet gemaakte afspraken houden. Dat cliënten als sanctie bijvoorbeeld een volledig jaar lang geen schuldhulp ontvangen, vinden de organisaties niet acceptabel. Aangegeven is dat de regelgeving soms belangrijker lijkt dan de (cliëntgerichte) oplossing. De organisaties vragen om meer flexibiliteit in de hulpverlening.
Bureau Schuldhulpverlening geeft aan inderdaad strikte regels te hanteren. Het bureau weet dat partnerorganisaties dit vaak rigide vinden en staat open voor eventuele aanpassingen.
- De kennis van klantmanagers op het gebied van psychosociale problemen kan in de ogen van de partners verder ontwikkeld worden. Er liggen nog voldoende kansen om gespecialiseerde hulpverlening vanuit de partnerorganisaties op dit gebied vaker en beter in te schakelen. Zo kan vaker en beter worden doorverwezen.
In dit verband vindt een aantal geïnterviewden de huidige werkverhouding tussen de NIM (algemeen maatschappelijk werk) en Bureau Schuldhulpverlening naar cliënten toe onvoldoende productief. Zij verklaren de huidige verhoudingen uit "oud zeer" rond de taakverschuivingen die eind 2003 die zijn doorgevoerd.

1.5 Enkele verbeterpunten kort samengevat

Door de opdrachtgever is gevraagd verbeterpunten aan te dragen. Op grond van de onderzoeksresultaten lijkt het zinvol om onder meer met de volgende zaken aan de slag te gaan:

- de dialogo aangaan met partnerorganisaties over grotere flexibiliteit binnen de schuldhulpverlening, versoepelen van het sanctiebeleid, bereiken van doelgroepen

die minder in beeld zijn, onderlinge afstemming van hulp en het aanpakken van multiprobleemsituaties;

- ontwikkelen van een gezamenlijke visie in Nijmegen op de aanpak van schuldenproblematiek bij personen met meervoudige problemen;
- met alle partnerorganisaties afspraken maken over doorverwijzing van cliënten en afstemming van hulp;
- meer helderheid over de hulpverlening aan cliënten bij wie het niet tot een schuldregeling komt (bijvoorbeeld budgetbegeleiding); in samenhang hiermee het verbeteren van de registratie van Bureau Schuldhulpverlening;
- afspraken maken met instanties die in staat zijn vroegtijdig schuldenproblematiek te signaleren, zoals energiebedrijven en woningcorporaties. De signalen vervolgens zelf proactief oppakken.

2 Inleiding

2.1 Achtergrond en doel onderzoek

Op 1 oktober 2003 is het gemeentelijke Bureau Schuldhulpverlening gestart met een nieuwe werkwijze voor integrale schuldhulpverlening, waarbij de intake voor de schuldhulpverlening en de budgetbegeleiding over zijn gegaan van het algemeen maatschappelijk werk (de NIM) naar de gemeente. Hoofdpijnen van de nieuwe werkwijze zijn:

- klantmanagers schuldhulpverlening zijn verantwoordelijk voor de intake, procesbewaking en het deelproduct budgetbegeleiding;
- voor psychosociale hulpverlening wordt doorverwezen naar andere instanties;
- in beginsel wordt ingezet op schuldbemiddeling gekoppeld aan budgetbegeleiding en niet op schuldsanering.

Na een aantal jaren waarbij de organisatie en werkprocessen zijn doorontwikkeld is er behoefte aan een evaluatie van de werkwijze.

2.2 Vraagstelling

De algemene *probleemstelling* van dit onderzoek luidt: *in hoeverre wordt door middel van de nieuwe integrale werkwijze SHV in Nijmegen voldaan aan de bijbehorende strategische doelstellingen? Zijn er in dit verband lessen voor de werkorganisatie te leren?*

In de notitie "Toekomst van de integrale schuldhulpverlening" (vastgesteld door de Raad op 25-9-2002) zijn in dit verband de volgende doelstellingen geformuleerd:

"De effecten die wij met schuldhulpverlening nastreven zijn:

- een stijging van het percentage geslaagde schuldregelingen;
- een toename van het aantal mensen dat in een *vroeg* stadium hulp zoekt bij financiële problemen;
- een afname van het aantal recidivisten, dat wil zeggen mensen die tijdens of binnen vijf jaar na de hulpverlening opnieuw problematische schulden ontwikkelen."

Onderzoeksvragen

In samenhang hiermee zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. *Welke ervaringen zijn opgedaan met integrale schuldhulpverlening sinds de invoering eind 2003? Welke verbeterpunten zien medewerkers van Bureau Schuldhulpverlening en van partnerorganisaties?*
2. *Hoe verloopt de samenwerking met partnerorganisaties? Denk aan wederzijdse doorverwijzingen en informatiestromen.*
3. *Wat is er bereikt op het gebied van de beoogde toename van het aantal vroegtijdige aanmeldingen, stijging van het percentage geslaagde schuldregelingen en het terugdringen van recidive?*
4. *Is er in Nijmegen sprake van een sluitende aanpak qua cliëntgroepen? Vallen bepaalde groepen overboord? Waarom? Kunnen zij elders terecht?*

⁷ Gezien de relatief beperkte tijdsperiode sinds invoering van de genoemde nieuwe werkwijze kunnen we nog geen goed beeld geven van recidive. Veel schuldregelingen lopen immers nog.

2.3 Onderzoeksopzet

Op vier manieren is informatie verzameld om in te kunnen gaan op de onderzoeksvragen:

1. Interviews met medewerkers van Bureau Schuldhulpverlening;
2. interviews met medewerkers van Nijmeegse partnerorganisaties;
3. Registraties van Bureau Schuldhulpverlening, gemeente Nijmegen;
4. Benchmark SHV 2006 kring 1 (3^e kwartaal), SGBO & stimulanzen.

Registraties

Bureau Schuldhulpverlening maakt ten behoeve van haar werkprocessen gebruik van verschillende ondersteunende softwarepakketten. Het blijkt lastig om daar goede en volledige managementinformatie uit te halen, vanwege het ontbreken van technische mogelijkheden tot genereren van totaaloverzichten (bijvoorbeeld workflow-overzichten), een grote technische complexiteit en onzekerheid over de betrouwbare vulling.

Zo zijn de registraties met name gericht op informatie over afsluiten van schuldregelingen, maar geven geen beeld van aantal mensen dat budgetbegeleiding krijgt en wat die begeleiding (al dan niet in combinatie met schuldregeling) oplevert. Dit terwijl het aantal klanten dat budgetbegeleiding krijgt veel groter is dan het aantal klanten in een schuldregeling. Ook is er geen informatie over schuldbedragen bij aanmelding beschikbaar.

In samenwerking met Applicatiebeheer Directie Inwoners is door Onderzoek en Statistiek een behoorlijke inspanning tot datawerving verricht. Dit leverde o.m. informatie op om het percentage geslaagde schuldregelingen te berekenen vanuit de in 2004 aangemelde cliënten (paragraaf 6.2). Voor een cijfermatig overzicht van schuldhulp op jaarbasis (paragraaf 3.1.4) is gebruik gemaakt van een overzicht van Bureau Schuldhulpverlening van mei 2007 (deels handmatig verzameld).

Interviews medewerkers Bureau Schuldhulpverlening

In totaal zijn zeven gestructureerde interviews gehouden met klantmanagers, voorintaker, coördinatoren en bureauhoofd. De gespreksthema's waren de ervaringen met de nieuwe werkwijze, ontwikkelingen in kenmerken en aanmeldingen van cliënten, recidive, mogelijke uitval uit het traject en het aantal geslaagde schuldregelingen.

Interviews partnerorganisaties schuldhulpverlening

In totaal zijn zeven gestructureerde interviews gehouden met bij schuldhulpverlening betrokken medewerkers van NIM (doelgroep algemeen maatschappelijk werk), Iriszorg (vm. Passade, Arcuris, De Grift, doelgroep crisisopvang), GGZ (doelgroep psychiatrie), Het Inter-lokaal (doelgroep allochtonen), MEE Gelderse Poort (doelgroep lichamelijk en verstandelijk beperkten), Fibon (doelgroep ouderen) en het Platform ISHV (Nijmeegs samenwerkingsoverleg op vlak van integrale schuldhulpverlening). De gespreksthema's waren de rol van de betreffende organisatie in de schuldhulpverlening, ervaringen met de samenwerking met het gemeentelijk bureau (inclusief werkafspraken, wederzijdse doorverwijzingen) en de prestaties van Bureau Schuldhulpverlening, mede op het gebied van de doelstellingen rond recidive, aantal geslaagde schuldregelingen en aantal vroegtijdige aanmeldingen. Ook is gevraagd of men het idee heeft dat er in Nijmegen sprake is van een sluitende aanpak qua cliëntgroepen.

Benchmark SHV 2006 3^e kwartaal kring 1

In deze benchmark worden prestaties en werkwijze van de uitvoerders van schuldhulpverlening vergeleken over het jaar 2005. Betrokken zijn Amsterdam, Arnhem, Breda, Dordrecht, Eindhoven, Emmen, Maastricht en Nijmegen. Ook binnen de benchmark speelt de registratieproblematiek in Nijmegen en andere steden: er zijn grote verschillen te zien die te maken lijken te hebben met verschillen in gehanteerde definities en niet goed vergelijkbare registratiegegevens. Er zitten ook hier risico's aan het gebruik van cijfers. Deze kunnen slechts ter indicatie worden beschouwd.

3 Integrale schuldhulpverlening in Nijmegen

3.1 Werkproces

Zoals gezegd is er sinds eind 2003 een nieuwe werkwijze voor schuldhulpverlening in Nijmegen, waarbij er verschillende taakverschuivingen zijn geweest vanuit de NIM naar het gemeentelijke Bureau Schuldhulpverlening. Het werkproces van de gemeentelijke schuldhulpverlening kent de volgende activiteiten:

Figuur 2: Proces en definities Schuldhulpverlening

Fasering	Onderdeel	Inhoud	Bijzonderheden
Intake (fase 1)	Aanmelden en registratie	Schriftelijk via aanmeldkaartje of digitaal formulier. Registratie, uitnodiging voorintakegesprek	
	Voorintake	Doel: - bepalen hulpvraag - informatieverstrekking - evt. crisisaanpak - evt. plaatsing op wachtlijst	De intakefase bestaat vanwege de wachtlijst sinds eind 2004 uit voorintake en integrale intake. Op deze manier krijgen cliënten binnen 3 weken eerste gesprek. Wachtlijst tot integrale intake: 5 maanden. Tijdens wachttijd budgetcursus.
	Integrale intake en behandelplan	In beeld brengen financiële problematiek, oorzaken en psychosociale problematiek "Toets schuldregelingsrijp": o.a. motivatie cliënt voor schuldhulpverleningstraject	Integrale intake resulteert in behandelplan: inzet van één of meerdere producten (en volgorde) en eventueel doorverwijzing naar externe organisatie
Hulpverlening (fase 2)	Casemanagement Mogelijke onderdelen:	Klantmanagers stemmen alle schuldhulpverleningsproducten en externe trajecten van cliënt af	Doorlooptijd: gedurende gehele schuldhulpverlening Sanctiebeleid door uitsluitingstermijnen
	psychosociale hulpverlening (extern)	Evt. doorverwijzing aanpak achterliggende problemen door partnerorganisatie, o.a. NIM en de GGZ	Wederzijdse verwijzing van cliënten kan plaatsvinden
	schuldregeling: schuldbemiddeling of schuldsanering	Aanpak van problematische en niet-problematische schulden, meestal i.c.m. budgetbegeleiding en budgetbeheer. Schuldbemiddeling, ook wel minnelijke regeling: schuldsituatie oplossen door onderhandeling met schuldeisers Bij een schuldsanering neemt de bemiddelaar a.h.w. de schuldeisen gedeeltelijk over door het verstrekken van een saneringskrediet	Schuldregeling loopt 3 jaar, uitgevoerd conform Gedragscode Schuldregeling NVVK Vanwege het streven naar duurzame gedragsverandering wordt de voorkeur gegeven aan schuldbemiddeling boven schuldsanering Doorlooptijden: van opgestarte schuldregeling tot definitief resultaat: max. 120 dagen
	Budgetbegeleiding	Gericht op gedragsverandering rond geldzaken via (advies)gesprekken	Bij problematische schulden altijd budgetbegeleiding. Budgetbegeleiding ook mogelijk voor WSNP-cliënten
	Budgetbeheer	Het inkomen van de cliënten wordt gestort op een rekening waarvan uitgaven worden gedaan en reserveringen worden ingehouden.	Budgetbeheer als onderdeel van schuldregelingstraject maar ook als zelfstandig instrument. Meestal inclusief budgetbegeleiding
	Verklaring Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP)	Wanneer schuldbemiddeling niet succesvol verloopt wordt de klant naar het justitionele WSNP traject doorgeleid.	Na een afgegeven verklaring kan een wettelijke schuldregeling volgen die wordt uitgevoerd door een door de rechtbank benoemde bewindvoerder
Aflossing (fase 3)	Aflossing schuldregeling	Bij schuldregeling maandelijke aflossingen gedurende 36 maanden, daarna kwijtschelding rest-schuld.	Doorlooptijd: van opstart schuldregeling tot aflossing laatste schuld 3 jaar

Voor verdere uitleg van gebruikte begrippen: zie Bijlage A.

De schuldhulpverlening richt zich op het voorkomen van schulden, het oplossen van schuldenproblemen en het realiseren van gedragsverandering ter voorkoming van nieuwe schulden. De schuldhulpverlening bestaat dus uit zowel preventieve als curatieve activiteiten.

Kern van de werkwijze is dat de klantmanager de integrale intake doet, een vervolgplan opstelt, procesbewaker is en in voorkomende gevallen ook de budgetbegeleiding doet. Voor psychosociale hulpverlening wordt doorverwezen naar andere instanties. In principe wordt aan cliënten schuldbemiddeling en budgetbegeleiding aangeboden, geen schuldsanering.

3.2 Cijfermatig overzicht schuldhulpverlening

Bureau Schuldhulpverlening heeft een indicatief overzicht op jaarbasis van schuldhulpverlenings-onderdelen beschikbaar gesteld. Door de afdeling is aangegeven dat er onzekerheid bestaat over een betrouwbare vulling, daarom hebben de cijfers een *indicatief karakter*. Activiteiten als budgetbegeleiding, hulpverlening door andere instellingen en de WSNP worden niet geregistreerd.

Belangrijk is het te beseffen dat de vermelde tabellen niet inzichtelijk maken in hoeverre er een doorloop van cliënten plaatsvindt in de cijfers door de jaren heen⁸. Bijvoorbeeld: bij de 33 geslaagde saneringskredieten in 2006 is het niet duidelijk wanneer de cliënten aan hun traject zijn begonnen. Dit betekent dat er hier niet gepercenteerd kan worden. Zo kan het percentage geslaagde schuldregelingen niet in beeld worden gebracht. Uit de Benchmark SHV 2006⁹ komt overigens het beeld naar voren dat het aantal cliënten per 10.000 inwoners in Nijmegen relatief laag tot gemiddeld is (periode 2005)¹⁰. De cijfers die verder vermeld worden zijn inclusief de regio. Als daarvan afgeweken is wordt dat uitdrukkelijk aangegeven.

Ontwikkeling aanmeldingen schuldhulpverlening

Door Bureau Schuldhulpverlening is aangegeven dat er vergeleken met de periode vóór 2004 een sterke toename van het aantal aanmeldingen heeft plaatsgevonden. Dit komt overeen met het landelijke beeld.

Figuur 3: Indicatief overzicht aanmeldingen schuldhulpverlening per jaar

	2004	2005	2006
Nijmegen	1613	1715	1377
regio	526	407	235
Totaal	2139	2122	1612

Bron: Bureau Schuldhulpverlening, mei 2007

⁸ Deze gegevens wijken af van de in paragraaf 7.2 gehanteerde cijfers t.b.v. het % geslaagde schuldregelingen. Daar betreft het trajectresultaten, geredeneerd vanuit het jaar van aanmelden, hier betreft het resultaten op jaarbasis.

⁹ Benchmark SHV 2006 3^e kwartaal kring 1, figuur 2 blz. 6.

¹⁰ Benchmark SHV 2006 3^e kwartaal kring 1, figuur 5 blz. 9.

Na 2004 zien we het aantal meldingen met circa 2100 per jaar in 2004 en 2005 stabiliseren en in 2006 aanmerkelijk dalen naar circa 1600 (afname ca. 24%). Deze daling lijkt niet in overeenstemming met het beeld dat is ontstaan uit de interviews: de (intern) geïnterviewden gaan vrijwel allemaal uit van een toename van het aantal meldingen.

Gevraagd is naar de belangrijkste achterliggende redenen van de stijging van het aantal cliënten voor schuldhulp in Nijmegen. De toename van meldingen van mensen met schulden vanaf 2003 past in een landelijk beeld, en is sterk gevoeld tijdens en na de organisatiewisselingen. Er is sprake van een schuldtoename als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen op het gebied van consumptiegedrag (tijdgeest, je koopt gewoon, veel reclame, status, het kan niet op), lage drempels om te kunnen lenen, en bijvoorbeeld scheidingen en kostenstijgingen. Andere redenen die zijn genoemd zijn specifieke economische ontwikkelingen, ingewikkelde wet- en regelgeving en uitvoeringsproblemen bij de belastingdienst (bijvoorbeeld t.a.v. toeslagen). Ook het zogenaamde Nijmeegse meldkaartje werkt drempelverlagend en leidt tot meer meldingen. Overigens is de formulierenset die vervolgens in beeld komt een forse drempel.

Over de gevolgen voor het bureau bestaan de volgende beelden. Enerzijds wordt opgemerkt dat de werkdruk enorm is toegenomen, dat door het aantal meldingen de personele bezetting van klantmanagers is toegenomen en nog verder zal groeien. Daarnaast is ook het aantal schuldregelaars uitgebreid. Anderzijds valt de werkdruk in directe zin mee, het aantal klanten per klantmanager wordt gereguleerd, 'administratieve ondersteuning' vangt veel af. De caseload is aangepast, onder meer door het terugbrengen van het aantal verplichte intakegesprekken. Wel wordt een soort druk gevoeld, "alles dat je voor de ene klant doet heeft consequenties voor de wachtlijst". Maar er wordt voldoende ruimte gevoeld om tijd te besteden aan individuele klanten.

De wachtlijst, die overigens al langere tijd met circa vijf maanden redelijk constant is of licht afneemt, genereert werk. Er is sprake van een indirect effect omdat de problematiek van klanten tussentijds verergerd. Dit maakt het werk van klantmanagers ook zwaarder.

Medewerkers noemen verschillende organisatorische ontwikkelingen rond de toename van het aantal meldingen de afgelopen jaren.

Een belangrijke factor zal zijn het weer op normale sterkte komen van bureau schuldhulpverlening, na diverse personeelwisselingen en zwangerschapsverloven, en het aantrekken van extra personeel

Het toepassen van uitsluitingstermijnen heeft een dempende werking op het aantal cliënten. In het verleden kon iedereen terugkomen, dat komt nu veel minder voor vanwege het veelvuldig toepassen van uitsluitingstermijnen.

Recentelijk is het aspect preventie opgepakt (1,5 fte aangetrokken). In eerste instantie worden preventieactiviteiten als een wijkproject neergezet.

Ook stabilisatietrajecten hebben mogelijk een gunstige invloed op de wachtlijsten. Hierbij wordt uitgebreid budgetbeheer opgestart en gepoogd om betalingsregelingen te treffen met schuldeisers. Op den duur wordt bekeken of een schuldregeling mogelijk wordt.

Het toepassen van voorintakes helpt mensen alvast “aan de voordeur” en geeft klanten een beter gevoel. Zij komen binnen een paar weken op gesprek om na te gaan wat er aan de hand is, wat er met spoed geregeld moet worden en om voorwaarden voor het verdere traject te ontvangen. Daarna komt de klant op de wachtlijst, en krijgt als overbrugging een budgetcursus.

Tussentijdse uitstroom schuldregelingstraject

Een groot deel van de aangemelde cliënten valt als gevolg van afwijzing of intrekking (schuldhulpverlening is in beginsel vrijwillige dienstverlening) af voor schuldregeling gedurende de intakefase. Een deel hiervan krijgt nog wel te maken met enig andere dienstverlening, bijvoorbeeld een budgetbegeleiding of verwijzing naar een partnerorganisatie. Maar het merendeel van de uitstromende klanten komt niet opdagen bij de gesprekken in de intakefase. De achterliggende redenen zijn niet geregistreerd.

Figuur 4: Indicatief overzicht uitstroom tijdens intakefase en 120 dagentraject per jaar

<i>Fase I en fase II</i>	2004	2005	2006
aantal afwijzingen intakefase (vóór SR)	1137	1530	1315
aantal intrekkingen intakefase (vóór SR)	189	320	182
aantal afgewezen SR tijdens 120 dg	348	166	165
Aantal ingetrokken SR tijdens 120 dg	17	10	5

Bron: Bureau Schuldhulpverlening, mei 2007

De uitstroom hoeft in zijn algemeenheid niet altijd negatief te zijn. Eén van de redenen kan zijn dat een schuldbemiddeling geen kans van slagen heeft door de aard en/of omvang van de schulden of dat schuldeisers niet mee willen werken. Deze klanten worden dan direct doorverwezen naar de WSNP. De aanmelding schuldhulpverlening wordt dan afgewezen. Een klant kan inmiddels zelf een oplossing hebben gevonden voor zijn problemen, hetgeen kan leiden tot een afwijzing of een intrekking van de aanmelding. Een andere reden voor intrekking kan zijn dat hij door de adviezen die hij heeft gekregen verder geen hulp meer nodig heeft.

In de registraties zijn voor de intakefase deze afwijsredenen het meest genoemd:

1. niet verschenen op 1e intake;
2. voldoet niet aan voorwaarden;
3. aard/omvang schulden.

Op een gegeven moment kan de schuldregeling worden gestart (fase II). Het zogenaamde 120 dagen-traject gaat van start, een periode van vier maanden waarbinnen een schuldregeling tot stand moet komen. Om een aantal redenen kan de cliënt alsnog voortijdig uitstromen. Grotendeels valt dat te wijten aan het gebrek aan medewerking van de schuldeisers. De belangrijkste geregistreerde afwijsredenen zijn:

1. schuldeisers niet akkoord;
2. onvoldoende medewerking van schuldeisers;
3. begeleiding gestopt tijdens schuldregeling
4. verhuizing cliënt.

Opgestarte en geslaagde schuldregelingen

Jaarlijks wordt met tussen de 200 en 300 cliënten een schuldregeling gestart. Afhankelijk van het voorstel is sprake van een schuldbemiddeling of -sanerings. In beginsel wordt er gekozen voor een schuldbemiddeling, tenzij er geen perspectief is op inkomensverbetering. In 2005 was het aantal regelingen met ruim 300 relatief hoog.

Figuur 5: Indicatief overzicht aantal opgestarte en geslaagde schuldregelingen per jaar

<i>fase II</i>	2004	2005	2006
aantal opgestarte schuldregelingen	208	323	253
aantal geslaagde schuldbemiddelingen	99	86	76
aantal geslaagde schuldsaneringen	80	42	33

Bron: Bureau Schuldhulpverlening, mei 2007

Het totaal aantal geslaagde schuldregelingen (waarbij een akkoord met schuldeisers is bereikt) neemt in de tabelperiode af van 179 in 2004, via 128 in 2005 tot 103 in 2006. Verhoudingsgewijs neemt het aandeel geslaagde schuldbemiddelingen ten opzichte van schuldsaneringen toe. Dit is in overeenstemming met het beleidsmatige voornemen hiertoe, dat onderdeel uitmaakt van de nieuwe werkwijze.

Ontwikkeling WSNP-trajecten

Het aantal WSNP-verklaringen vertoont een afnemende trend, van ruim 500 in 2004 naar ruim 200 in 2006.

Figuur 6: Indicatief overzicht aantal WSNP-verklaringen per jaar

	2004	2005	2006
Nijmegen	337	194	144
regio	205	113	89
Totaal	542	307	233

Bron: Bureau Schuldhulpverlening, mei 2007

Veel geïnterviewden schetsen juist een toename van WSNP-trajecten, en geven dit als verklaring voor het afnemend aantal schuldbemiddelingen.

Uitstroom schuldbemiddelingen in aflossingsfase

Na een in eerste instantie geslaagde schuldbemiddeling kan het alsnog mislopen.

Figuur 7: Indicatief overzicht aantal beëindigde schuldbemiddelingen per jaar

<i>fase III</i>	2004	2005	2006
aantal voortijdig beëindigde schuldbemiddelingen (na 120 dg.)	34	27	31
aantal tijdig beëindigde schuldbemiddelingen (na 120 dg.)	18	14	39

Bron: Bureau Schuldhulpverlening, mei 2007

Redenen voor voortijdige beëindiging zijn bijvoorbeeld:

- cliënt komt afspraken niet na m.b.t. budgetbegeleiding;
- er zijn nieuwe schulden gemaakt;
- geen of onjuiste gegevens worden verstrekt.

De schuldbemiddeling wordt dan voortijdig beëindigd. Als de looptijd van de schuldbemiddeling is verstreken (3 jaar) wordt de schuldbemiddeling na een eindcontrole beëindigd.

Budgetbeheer

Budgetbeheer kan onderdeel uitmaken van een schuldregelingstraject, maar kan ook als zelfstandig instrument worden ingezet als preventieve activiteit. Aan budgetbeheer is meestal budgetbegeleiding gekoppeld (gericht op gedragsveranderingen). Deze begeleiding vormt een belangrijk onderdeel van het werkproces, maar wordt niet geregistreerd.

Figuur 8: Indicatief overzicht budgetbeheer per jaar

	2004	2005	2006
aanvragen budgetbeheer	296	424	312
opgestarte budgetbeheer	218	235	197
opgestarte budgetbeheer icm schuldregeling (SR)	73	83	102
opgestarte budgetbeheer zonder SR	145	152	95
afgewezen aanvragen budgetbeheer	19	29	4
beëindigde lopende budgetbeheer	93	176	228
beëindigde budgetbeheer icm SR	9	27	24
beëindigde budgetbeheer zonder SR	84	149	204

Bron: Bureau Schuldhulpverlening, mei 2007

Het aantal aanvragen voor budgetbeheer is in 2005 gepiekt naar ruim 400, en beweegt zich verder rond de 300 per jaar. Er worden er jaarlijks zo'n 200 opgestart. Het aantal beëindigde budgetbeheertrajecten neemt behoorlijk toe, zowel in combinatie met schuldregelingstrajecten als in separate vorm.

3.3 Aard van de problematiek van cliënten

Uit de interviews met medewerkers van Bureau Schuldhulpverlening komt het beeld naar voren van een zich verzwarende problematiek bij cliënten (hogere schulden, meer schuldeisers en vaker multiprobleemsituaties met de betrokkenheid van meerdere instanties). Uit de Benchmark SHV 2006 komt naar voren dat de gemiddelde schuld in Nijmegen van ca. €18.000,- in 2005 ondergemiddeld was¹¹. Landelijk was deze in de genoemde periode gemiddeld €22.701,-.

Interessant is het beeld dat medewerkers hebben van de problemen die zij dagelijks voorbij zien komen. Zij geven aan dat het aantal en de hoogte van de schulden is

¹¹ Benchmark SHV 2006 3^e kwartaal kring 1, figuur 18, blz. 17.

toegenomen, en dat dit past in het landelijk beeld. Vaak gaat het om boetes, fraudeschulden, schulden bij postorderbedrijven, telefoonschulden, bankschulden. Veel problemen ontstaan omdat allerlei regelgeving voor cliënten te ingewikkeld is. Er melden zich steeds meer multiprobleemcliënten, waarbij meerdere instanties zijn betrokken.

Er zijn verschillende (kenmerken en achtergronden van) groepen genoemd die de laatste jaren veel worden gezien: alleenstaanden met een bijstandsuitkering (dit is een grote groep), ex-zelfstandigen, ouderen, eigen huisbezitters en/of huishoudens met dubbele inkomens die te maken hebben met overbesteding, jongeren, cliënten met psychische problemen, verstandelijke beperkingen, nog altijd veel allochtonen en gezinnen. De 3^e generatie van kansarmen uit bepaalde achterstandswijken wordt soms al gezien. Bij deze groep is schulden maken vaak de norm, ze hebben niet anders geleerd. Schuldproblemen lijken bij hen wel familiair bepaald.

4 Algemene ervaringen met de nieuwe werkwijze.

In interviews met klantmanagers, een voorintaker, coördinatoren en met het bureauhoofd Schuldhelpverlening is de nieuwe werkwijze intern besproken. Daarnaast zijn de algemene ervaringen van medewerkers van de partnerorganisaties NIM (doelgroep algemeen maatschappelijk werk), Iriszorg (doelgroep crisisopvang), GGZ (doelgroep psychiatrie), Het Inter-lokaal (doelgroep allochtonen), MEE Gelderse Poort (doelgroep lichamelijk en verstandelijk beperkten), Fibon (doelgroep ouderen) en voorzitter van het Platform IHS beschreven.

Op aspecten als de wederzijdse samenwerking, vroegtijdig aanmelden, geslaagde schuldregelingen, recidive en een sluitende aanpak van cliëntgroepen in Nijmegen wordt nader ingegaan in de hoofdstukken 5 t/m 9.

4.1 Conclusies omtrent algemene ervaringen nieuwe werkwijze

Medewerkers van Bureau Schuldhelpverlening staan overwegend positief tegenover de huidige werkwijze. Zij zien diverse inhoudelijke en procedurele voordelen, deze hebben vooral betrekking op de financiële hulpverlening.

Diverse verbeterpunten zijn desalniettemin door hen naar voren gebracht, vooral ten aanzien van de niet-financiële (psychosociale) begeleiding:

- *ontwikkelen kennis en ervaring van de klantmanagers op dit gebied;*
- *vaker en beter inschakelen gespecialiseerde hulpverlening vanuit partnerorganisaties.*

Belangrijk is de wens van intern geïnterviewden om in Nijmegen tot een gezamenlijke visie op schuldhelpverlening te komen op het gebied van:

- *een meer eenvormige begeleiding;*
- *doorlooptijden;*
- *structurele resultaatmeting uitstroom;*
- *volgorde van probleemaanpak;*
- *het toepassen van sancties naar cliënten.*

Door medewerkers van partnerorganisaties zijn opmerkingen gemaakt over:

- *de huidige begeleiding en hulpverlening;*
- *het zoeken naar flexibiliteit in de werkwijze;*
- *het mogelijk uitbesteden van delen van schuldhelpverlening;*
- *de wachtlijstproblematiek;*
- *wederzijdse samenwerking;*
- *vroegtijdig aanmelden;*
- *geslaagde schuldregelingen;*
- *recidive;*
- *sluitende aanpak van cliëntgroepen.*

4.2 Medewerkers Bureau Schuldhelpverlening over de nieuwe werkwijze

Resultaten interviews medewerkers Bureau Schuldhelpverlening

Bureau Schuldhelpverlening gaat er in de kern van uit problematische schulden niet op te lossen met een schuldregeling, maar middels gedragsverandering en het geven van tools aan de klant. De geïnterviewden ervaren verschillende inhoudelijke voordelen van de huidige werkwijze.

Zo ligt er nu een sterkere focus op het aspect financiën dan in de vroegere situatie waar maatschappelijk werk (NIM) een belangrijke rol speelde, waar men veel minder feeling had met geldzaken. "Bureau Schuldhelpverlening is veel zakelijker dan de NIM". En er is meer controle en grip en betere informatie over (de financiële situatie van de) cliënten. De klantmanagers kunnen nu zelf beter inschatten of een cliënt 'schuldregelingsrijp' is. Er is meer eenduidigheid in de werkwijze van de verschillende klantmanagers. Het casuïstiekoverleg draagt daaraan bij. Het is nu mogelijk een vertrouwensband met de klant op te bouwen, de vraag achter de vraag te ontdekken. Het behandelplan draagt daaraan bij. Tenslotte ervaart men voldoende ruimte voor maatwerk en voor een zorgvuldige bejegening van klanten.

Daarnaast brengen zij een aantal meer procedurele voordelen naar voren. Klantmanagers zijn minder afhankelijk van het maatschappelijk werk, ten aanzien van de uitwisseling van informatie en de hoeveelheid contactpersonen. Er zijn veel minder terugkoppelingen nodig. Er is nu sprake van één aanspreekpunt voor de klant. En de beschikbare tijd per klant is voor de klantmanagers toegenomen.

Er zijn ook verschillende verbeterpunten naar voren gekomen. Allereerst noemt men de wachttijden, werkdruk en hoge caseload als verbeterpunten. Uit de Benchmark SHV 2006 komt naar voren dat de wachttijd in weken in Nijmegen met 18 weken (periode 2005) opmerkelijk hoog is¹². Landelijk is deze gemiddeld 7 weken. Op dit gebied treden overigens naar mening van de geïnterviewden inmiddels wel verbeteringen op, maar het is moeilijk te zeggen of deze verbetering door nieuwe werkwijze of door uitbreiding capaciteit is ingetreden.

Ook is genoemd het beter limiteren van de tijd tot aan daadwerkelijke schuldregeling, dat kan nu heel lang duren. Er is op dit gebied een sturingsmechanisme in ontwikkeling ten behoeve van de procesbeheersing.

Hoewel is aangegeven door het bureaumanagement dat het succes van de schuldhelpverlening niet aan het aantal geslaagde schuldregelingen moet worden afmeten vindt men wel dat het bureau zelf resultaten moet gaan meten qua uitstroom. Bijvoorbeeld de mensen die uitstromen voordat een schuldregeling is bereikt: wat gebeurt hiermee? Omdat het digitaal systeem hiervoor niet geschikt is ligt hier een verbeterpunt.

De begeleiding die is gericht op gedragsveranderingen van cliënten komt volgens een aantal geïnterviewden te weinig uit de verf. De aanpak op dit punt verschilt behoorlijk tussen verschillende klantmanagers. Dit heeft onder meer te maken met individuele taakopvattingen. Ook bestaat er geen gezamenlijke visie op gedragswijzigingen bij de

¹² Benchmark SHV 2006 3^e kwartaal kring 1, figuur 11, blz. 13.

cliënt. Klantmanagers hebben soms onvoldoende kennis op dit punt. In feite verlies je bovendien bij standaardgevallen nu de maatschappelijke begeleiding. De suggestie is gedaan om het maatschappelijk werk (NIM) weer structureel bij het schuldregelingstraject te betrekken ("standaard, tenzij..."). En ook om de gespreksvaardigheden, de hulpverleningsvaardigheden en het waarnemend vermogen van klantmanagers te vergroten. Een inhoudelijke kwaliteitsverbetering kan o.m. worden bereikt m.b.v. externe deskundigheid en aanpassing van het klantvolgsysteem (bijvoorbeeld door checklistitems toe te voegen op het gebied van psychosociale hulpverlening).

De strenge aanpak, met uitsluitingsprocedures, heeft een grote impact. In de ogen van sommige geïnterviewden zijn de consequenties te groot. De klant krijgt te weinig ruimte, krijgt te snel zware sancties opgelegd.

Er zijn behoorlijke verschillen tussen de aanpak van verschillende klantmanagers, bijvoorbeeld ten aanzien van het moment van starten van de schuldregelingen. De suggestie is gedaan om meer eenvormigheid in de begeleiding te bereiken (is al een cursus voor geweest).

Ook hebben de klantmanagers in de nieuwe werkwijze minder contact met de schuldeisers, en verliezen zo de 'feeling' met hen.

Aanvankelijk waren er aanloopp problemen binnen het bureau, bijvoorbeeld ten aanzien van de dossieroverdracht. Er zijn nog altijd signalen dat het teamgevoel binnen het bureau als geheel, en bij de klantmanagers, beter kan. De suggestie is gedaan om met behulp van werkroulatie (het bijvoorbeeld voor de dag overnemen van elkaars werk) meer feeling en respect te krijgen voor andermans werk binnen het bureau. Er is reeds aandacht voor de samenhang tussen de schuldregelaars.

Er is in de dagelijkse praktijk discussie met partnerorganisaties in Nijmegen over de volgorde van probleemaanpak. Bureau Schuldhelpverlening stelt zich op het standpunt: eerst schuldregelingsrijp zijn, dan pas starten met schuldhelpverlening. Waardoor cliënten met meervoudige problemen bijvoorbeeld niet in begeleiding worden genomen. Daardoor ontstaat een vicieuze cirkel, want andere hulpverlenende instanties zeggen: eerst de schulden aanpakken. Een oplossing zou zijn om op cliëntniveau meer samen op te trekken met andere instanties, maar dit komt eigenlijk niet van de grond. Dat partnerorganisaties hier kritiek op hebben vloeit ook voort uit hun standpunt dat Bureau Schuldhelpverlening gewoon voor iedereen de schulden moet regelen. En dat gebeurt dus (bewust) niet.

De suggestie is gedaan om werkafspraken met partnerorganisaties vast te leggen en te verbeteren. Er zijn nu reeds aanzetten in deze richting.

4.3 Partnerorganisaties over de nieuwe werkwijze

Resultaten interviews Nijmeegse partnerorganisaties

In het algemeen zijn er opmerkingen gemaakt over de huidige begeleiding en hulpverlening, het zoeken naar flexibiliteit in de werkwijze, het mogelijk uitbesteden van

delen van schuldhelpverlening en over de wachtlijstproblematiek. Daarnaast is er uitgebreid ingegaan op de wederzijdse samenwerking en op aspecten als vroegtijdig aanmelden, geslaagde schuldregelingen, recidive en een sluitende aanpak van cliëntgroepen in Nijmegen. Op deze laatste aspecten wordt uitgebreid ingegaan in de volgende hoofdstukken.

Allereerst een aantal opmerkingen over begeleiding en hulpverlening. Enkele geïnterviewden vinden dat het aspect begeleiding, wat volgens hen tot de oorspronkelijke intenties van de nieuwe werkwijze behoorde, onvoldoende uit de verf komt. Men ervaart onvoldoende begrip van de achterliggende problematiek, onvoldoende inhoudelijke - en personele capaciteit voor begeleiding buiten het financiële, en te weinig 'ability' om gedrag te beïnvloeden. In dit verband lijkt in hun ogen een totaalbenadering van de cliënt te ontbreken bij Bureau Schuldhelpverlening. Vanuit deze visie beveelt men aan hogere eisen stellen aan de kwaliteit van de klantmanagers, het (functie)niveau omhoog brengen en het aspect begeleiding als hulpverlener versterken. Overigens is vanuit Bureau Schuldhelpverlening aangegeven dat zij met name met budgetbegeleiding werken, en zelf geen niet-financiële hulpverlening bieden.

Het product schuldregeling is in de ogen van veel gesprekspartners beperkt, past maar op een (zeer) klein deel van de doelgroep. Namelijk dat deel dat behoorlijk zelfredzaam is. De klanten dienen dus eerst nieuwe vaardigheden e.d. te leren, hun gedrag en houding te wijzigen. Daar zit een lacune omdat ze hiervoor heel veel begeleiding nodig hebben. Dat duurt echter zeer lang, langer dan een voortraject. In dit verband wijst een gesprekspartner op een mogelijke nieuwe benadering voor de toekomst. Daarbij wordt niet het oplossen van alle schulden centraal gesteld maar het stabiliseren van de situatie. Door primair de aandacht te richten op basisvormvoorwaarden (als wonen, energie, ziektekostenverzekering) kan zo druk worden weggenomen en de situatie leefbaar worden gemaakt. Door er niet altijd naar te streven om altijd de schulden op te lossen kun je veel meer mensen helpen.

Als het gaat om het thema flexibiliteit is aangegeven dat de gedragscode NVVK vaak te strikt wordt toegepast. Bureau Schuldhelpverlening kan echter ook op zoek gaan naar ruimte (die er is) binnen schuldregelingstrajecten. Nu lijkt de regelgeving belangrijker dan de (cliëntgerichte) oplossing. Verbeterpunt is volgens een geïnterviewde dan ook de gemiddelde opstelling naar de cliënt: minder op regels gaan zitten, minder op eigen verantwoordelijkheid van klanten, minder sancties, opener. Deze lijn werkt in de praktijk van bijvoorbeeld Het Inter-lokaal immers goed.

Ook is een voorbeeld genoemd uit Tiel, waar volgens de respondent een actief en coulant beleid wordt gehanteerd als cliënten tijdelijk terugvallen (tijdelijk betalingen niet nakomen bijv. door inzinking of psychose) tijdens een schuldregeling.

Schuldhelpverleners zoeken daar naar flexibele oplossingen, bijvoorbeeld door gebruikmaking van bijzondere bijstand of inzet van fondsen in combinatie met meer structurele maatregelen voor de klant. Zij bemiddelen actief om die mensen toch in de regeling te houden. Men vraagt zich af in hoeverre er dergelijke bescherming of achtervang mogelijk is binnen Nijmegen, zodat een schuldregeling niet zonder meer beëindigd wordt in dergelijke gevallen.

Bureau Schuldhelpverlening heeft zelf aangegeven diverse interne regels rond bijvoorbeeld intake of doorlooptijden te hanteren en zich er bewust van te zijn dat partnerorganisaties dit vaak rigide vinden.

Er bestaan in het werkveld meerdere gedachten rond het uitbesteden van delen van schuldhelpverlening. Er zit naar het gevoel van een geïnterviewde iets dubbels in de huidige rol van de betrokken ambtenaren met enerzijds een begeleidingsrol als hulpverlener en anderzijds het verantwoording moeten afleggen naar schuldeisers. En dan is er ook nog een sanctionerende rol. Daarom pleiten sommigen voor terugkeer van begeleiding naar het algemeen maatschappelijk werk. Zij zitten in de wijken en hebben hulpverleningskennis. "Maak de gemeente weer verantwoordelijk voor de schuldregeling en controle, maar leg de begeleiding bij echte hulpverleners". Daarnaast wordt door het Platform gepleit voor het inzetten op contractafspraken met externe partners, met als kern dat partners de klanten voorbereiden op schuldbemiddeling.

Er zijn zorgen uitgesproken of de wachtlijstproblematiek in Nijmegen wel op korte termijn is aan te pakken. Afspraken op dit gebied binnen het Platform ISHV worden niet gehaald. Kern is momenteel de problematiek rond werving van nieuwe klantmanagers, de gemeente wordt hierin een traag apparaat gevonden. Uit de Benchmark SHV 2006¹³ blijkt overigens dat het aantal formatieplaatsen in Nijmegen met 0,5 fte per 100 cliënten relatief laag is.

¹³ Benchmark SHV 2006 3^e kwartaal kring 1, figuur 2 blz. 6.

5 Samenwerking met partnerorganisaties

Het 'integrale' van integrale schuldhelpverlening kan onder meer zitten in verschillende samenwerkingsvormen met andere maatschappelijke organisaties. Schuldhelpverlening is niet alleen gericht op financiën maar ook op gedragsverandering. In Nijmegen gaat het om meerdere relevante partijen, grotendeels verzameld in het 'Platform Integrale Schuldhelpverlening'. Hoe verloopt de samenwerking, bijvoorbeeld op het gebied van wederzijdse doorverwijzingen en informatiestromen?

5.1 Conclusies omtrent samenwerking met partnerorganisaties

Er wordt vooral gewerkt vanuit individuele, persoonlijke netwerken. Er staat bij alle partijen de behoefte om bestaande werkrelaties (verder) te ontwikkelen en soms te formaliseren. Thema's en verbeterpunten die zijn aangegeven qua samenwerking:

- *vaker en beter doorverwijzen voor psychosociale hulpverlening;*
- *(meer) flexibiliteit in het traject van schuldregelingen;*
- *verder verbreden van het productenaanbod, en daarmee van de reikwijdte van schuldhelpverlening;*
- *wederzijdse verwachtingen formuleren, wegnemen van de hoge verwachtingen ten aanzien van het oplossend vermogen van Bureau Schuldhelpverlening.*
- *meer generieke samenwerkingsafspraken (protocollen, contactpersonen);*
- *lange doorlooptijden zetten de samenwerking onder druk;*
- *het toepassen van sancties wordt door de meeste externe geïnterviewden niet acceptabel geacht;*
- *samenwerking op het gebied van preventie;*
- *de huidige werkverhouding tussen de NIM (maatschappelijk werk) en Bureau Schuldhelpverlening is momenteel naar cliënten toe onvoldoende productief;*
- *directere betrokkenheid van externe begeleiders in de gemeentelijke trajecten.*

5.2 Medewerkers Bureau Schuldhelpverlening over samenwerking met partnerorganisaties

De samenwerkingen met collega's van partnerorganisaties verlopen op individueel niveau goed. De klantmanagers zijn wel afhankelijk van hun persoonlijke netwerken.

In de samenwerking met externe partijen valt naar mening van de geïnterviewden zeker winst te behalen. Men vraagt meer aandacht voor een integrale aanpak, wil overlap voorkomen, meer overleg, meer protocollen, contactpersonen benoemen, privacyproblematiek bespreken. En ook het (verkeerde) beeld bij partnerorganisaties dat gemeentelijke schuldhelp alles oplost wegnemen. De suggestie is gedaan om een rondetafelbijeenkomst of gezamenlijke studiebijeenkomst in Nijmegen te organiseren om zo meer medewerkers onderling met elkaar in contact brengen. Er is in dit verband een Platform, maar dat zijn naar mening van een geïnterviewde te veel instanties bij elkaar.

Partnerorganisaties hebben vaak een verkeerd verwachtingspatroon. Zij verwachten dat de schulden van cliënten geregeld worden, maar dat gebeurt bewust lang niet altijd. Bureau Schuldhelpverlening toetst eerst of iemand wel schuldregelingsrijp is. Is de cliënt zich bijvoorbeeld bewust van achterliggende oorzaken, kan deze het regime wel aan?

Belangrijk is dat Bureau Schuldhulpverlening en de partnerorganisaties wederzijdse verwachtingen formuleren. Generieke afspraken over samenwerking zijn er momenteel onvoldoende. Wel is er op dit gebied het een en ander in beweging, onder andere door de verdeling van zogenaamde externe accounts over de medewerkers (hen verantwoordelijk maken voor contact met bepaalde instanties). Outreachend werken zit tot nu toe echter nog niet in het beleid en in de procedures.

De suggestie is gedaan om in het behandelplan als extra items op te nemen "psychosociale hulpverlening" en "contact met instanties". Deze aspecten kunnen bovendien ook een aparte plaats krijgen in de casebesprekingen en in de intakefase.

Sommige klantmanagers werken met "warme doorverwijzing", waarbij zij een externe hulpverlener en de klant uitnodigen t.b.v. een overdracht. Zij ervaren meerdere voordelen: hulpverleners hebben hetzelfde informatieniveau, er is vaak een soepeler overgang en het is veiliger voor de klant. Soms geven ze ook voorinformatie aan andere instanties.

5.3 Partnerorganisaties over samenwerking met Bureau Schuldhulpverlening

5.3.1 Samenwerking algemeen

Resultaten interviews Nijmeegse partnerorganisaties

Uit de interviewverslagen ontstaat een wisselend beeld als het gaat om de huidige samenwerking tussen de partnerorganisaties en Bureau Schuldhulpverlening.

Positieve ervaringen

In het algemeen bestaat er een positieve basishouding over de huidige samenwerking. Zo wordt de samenwerking op het gebied van voorwaardenscheppende zaken, zoals het op één lijn zitten rond de verkoop van de auto of bewindvoering, als een sterk punt genoemd. Ook is er een aantal gevallen sprake van snelle communicatie, bijvoorbeeld via e-mail, en heldere informatie-uitwisseling.

Men bemerkt bij Bureau Schuldhulpverlening voldoende wil om samen te werken, en heeft er vertrouwen in dat lopende verbetertrajecten gaan slagen. Zo wordt in een aantal gevallen overwogen om begeleiders vanuit de partnerorganisaties directer te betrekken bij het gemeentelijk traject.

De indruk bestaat dat er de laatste tijd wat extra uitwisseling plaatsvindt, zo nu en dan ook op casusniveau. Men signaleert eerder, kan elkaar makkelijker vinden. Ook vinden er bilaterale overleggen plaats tussen bijvoorbeeld NIM en Bureau Schuldhulpverlening.

Verbeterpunten

Een aantal verbeterpunten is naar voren gebracht.

Aangegeven is dat met name de lange doorlooptijden van de schuldhulpverlening de samenwerking onder druk zetten, omdat deze een onrustige situatie voor de gezamenlijke cliënt betekenen. Kernprobleem in de ogen van de partnerorganisaties is de lange wachttijd. Eerst drie tot vier maanden wachten tot het intakegesprek, dan vijf tot zes maanden tot de start van het traject. En dan nog de hele lange doorlooptijd voordat duidelijk is of Bureau schuldhulpverlening de cliënt echt kan helpen.

Klantmanagers vertonen in de ervaring van partnerorganisaties geregeld een afhoudende houding, stellen zich niet flexibel op. Dit dient volgens hen niet het belang van de cliënt. Terwijl partnerorganisaties veel initiatieven nemen staan de klantmanagers op de rem. Daarop aansluitend: enerzijds is er begrip voor sancties die worden getroffen (vanwege het omgaan met de caseload), anderzijds is het strikte beëindigen van de hulpverlening door de gemeente niet aanvaardbaar in de ogen van bijna alle partnerorganisaties. Het is in het belang van de hele stad Nijmegen dat een zo groot mogelijke groep schuldenaren geholpen wordt. Het blijft de gemeenschap anders geld kosten, en ontstaan immers nieuwe problemen.

Klantmanagers hebben nog te weinig inzicht in de verschillende doelgroepen van de partnerorganisaties, bijvoorbeeld psychiatrische patiënten, allochtonen.

Wederzijdse contacten zijn teveel afhankelijk van persoonlijke netwerken. Deze verouderen echter snel.

De samenwerking op het gebied van preventie en het vergroten van de zelfredzaamheid van cliënten die in beheer of onder bewind zijn geweest kan ook worden verbeterd. Doel is het voorkomen van terugval.

Verbreiding van het aanbod aan producten is gewenst. Men acht de reikwijdte van het product schuldregeling namelijk te beperkt. Bureau Schuldhelpverlening biedt met schuldregeling nog steeds een product waar een groot deel van de instroom aan cliënten weinig aan heeft. Het gaat hierin vooral om de cliënten waarbij gedragsverandering niet op korte termijn of helemaal niet haalbaar is.

De suggestie is gedaan om stabilisatiebemiddeling aan te bieden voor cliënten, die niet in aanmerking komen voor het minnelijke of wettelijke traject (bijvoorbeeld mensen die niet aan de strenge voorwaarden willen voldoen). Het algemeen maatschappelijk werk kan zich dan concentreren op andere zaken dan het schuldenaspect, in zijn algemeenheid wordt hulpverlening namelijk vertroebeld door schulden problematiek.

werkverhouding met NIM

Gezien de ontwikkelingen in het recente verleden, waarbij o.m. taakverschuivingen binnen de schuldhulpverlening vanuit het maatschappelijk werk naar de gemeentelijke organisatie hebben plaatsgevonden, wordt apart ingegaan op de werkverhouding met de NIM.

Door de geïnterviewden is het volgende beeld geschetst:

“Samenwerking met Bureau Schuldhelpverlening wordt binnen de NIM verschillend ervaren. Op individueel niveau zijn er vaak goede contacten. Maar in zijn algemeenheid zijn de lijnen tussen Bureau Schuldhelpverlening en maatschappelijk werk-teams lang. Daardoor zijn de contacten feitelijk niet goed. Zo is er te weinig proactieve

communicatie van beide zijden over individuele casussen, waardoor soms de aansluiting wordt gemist om tot een goede dienstverlening te komen.”

“Er ligt een hoop oud zeer vanuit het verleden. Beelden van Bureau Schuldhelpverlening die er zijn over de maatschappelijk werker: geitenwollensokkencultuur die alleen kijkt naar psychosociale gedeelte en te weinig aandacht heeft voor financiële problematiek. Omgekeerd vanuit de maatschappelijk werkers: er gebeurt toch niets, een klein percentage cliënten kan geholpen worden en de rest krijgen wij weer op ons bordje, terwijl wij er in principe niets mee mogen doen. Bij de NIM heerst een ‘morcultuur’ over Bureau Schuldhelpverlening.”

“Oud zeer dient uit de weg te worden geruimd. De huidige situatie is niet productief naar cliënten toe. We moeten er voor zorgen dat de klant centraal blijft staan en in gemeenschappelijkheid tot een goede begeleiding te komen. Wederzijdse dienstverlening moet elkaar versterken. Van belang hierbij is de visie op ‘omgang met schulden om’. Bureau Schuldhelpverlening doet haar best om cliënten op te voeden, hun om te leren gaan met de schaarse middelen. Het maatschappelijk werk vindt de cliënt sneu en schrijft bijvoorbeeld een fonds aan, waardoor cliënt zijn gedrag niet verandert. De begeleidingslijnen van Bureau Schuldhelpverlening en de NIM kruisen elkaar en botsten soms, soms zijn er ook conflicten. Door beter gebruikmaken van elkaars mogelijkheden wordt de rolverdeling transparanter. Voor beiden een aanspreekpunt hebben voor de problemen waar je tijdens traject tegen aanloopt. Levert winst op door samen naar situatie te kijken en is een prettige vorm van samenwerking.”

De NIM heeft zich volgens de geïnterviewden lange tijd afzijdig gehouden (na “de scheiding”) door zich formeel op te stellen en niets meer aan hulpverlening op het gebied van schulden te doen. Inmiddels pakt men steeds meer terug op gebied van schuldenaanpak, vooral ook in de nieuwe, eigen commerciële tak.

5.3.2 *Werkafspraken*

Er is periodiek overleg tussen de partnerorganisaties in het Platform ISHV. De resultaten daarvan zijn bij de geïnterviewden “op de werkvloer” echter niet bekend. Zij geven aan dat de partnerorganisatie op de hoogte moet zijn van alle afspraken, alle voorwaarden die Bureau Schuldhelpverlening stelt. Dat is nu niet (volledig) het geval, onder meer door het lage aantal contactmomenten en personeelwisselingen.

Werkafspraken tussen Bureau Schuldhelpverlening en de verschillende partnerorganisaties zijn behoorlijk in ontwikkeling. Er bestaat volgens de geïnterviewden momenteel (situatie april 2007) een range die loopt van nauwelijks of geen vastgelegde of afgestemde werkprocessen (MEE, Fibon), via in ontwikkeling zijnde werkafspraken (GGZ, Iriszorg/Passade) tot bestaande protocollen (NIM, Het Inter-lokaal).

Enige ervaringen vanuit uit de praktijk:

Werkafspraken tussen NIM en Bureau Schuldhelpverlening zijn vastgelegd in een protocol. In de praktijk werkt het protocol echter onvoldoende.

De commerciële tak van de NIM heeft recentelijk het voortraject van schuldhelpverlening (fase 1) gedaan bij een specifieke doelgroep (WWB-

uitkeringsgerechtigden die in een reïntegratietraject zaten). Dit contract is echter niet verlengd omdat de diensten niet aansloten en Bureau Schuldhulpverlening de vakdiscipline bij de NIM miste.

Het gevoel bestaat dat het doorverwijzen van cliënten naar de partnerorganisatie Fibon (te) gemakkelijk gebeurt. Deze loopt tegen haar grenzen aan. Er bestaan daar geen afspraken over het al dan niet doorverwijzen van specifieke klantengroepen.

Het Inter-lokaal werkt projectmatig samen met Bureau Schuldhulpverlening. Werkafspraken zijn goed gedocumenteerd, er zijn twee contactpersonen benoemd, en er is periodiek een evaluatieoverleg.

Werkafspraken met de GGZ zijn momenteel in ontwikkeling. Zo is er een GGZ-presentatie bij Bureau Schuldhulpverlening geweest. Met name binnen de GGZ moeten de huidige ideeën nog beklijven. Van medewerkers wordt een meer outreachende opstelling verwacht. Verbetervoorstellen voor het werkproces zijn onder meer: directe betrokkenheid GGZ-begeleiders in gemeentelijk traject (voorintake, intake); alvorens sancties of afwijzingen eerst overleg klantmanagers met GGZ-begeleider; afspraken taakverdeling gedurende wachttijd; voorkomen doublures budgetcursus. Er zijn dus ook andere instanties die budgetcursussen bieden in Nijmegen.

Met Iriszorg (Passade) zijn nieuwe werkafspraken in voorbereiding, een conceptstuk wordt nu wederzijds intern besproken. Iriszorg overweegt begeleiding mee te laten gaan naar de voorintake. Ook zou de wederzijdse informatiestroom verbeterd kunnen worden.

Bij (de geïnterviewde van) MEE zijn er zijn geen werkafspraken bekend. MEE werkt vanuit haar eigen netwerk. Er bestaat wel behoefte aan betere samenwerking, bijvoorbeeld wederzijdse voorlichting.

5.3.3 Doorverwijzingen naar de gemeentelijke schuldhulpverlening

Doorverwijzingen zijn er zeer regelmatig. De partnerorganisaties zijn vaak de eerste ingang van cliënten. Het gaat om doelgroepen als ouderen, mensen met verstandelijke beperkingen, mensen met psychiatrische problemen, huishoudens in crisissituaties. Het Inter-lokaal voert momenteel zelf een deel van het schuldregelingstraject uit met allochtone cliënten, op projectmatige basis. Zij verwijzen met name autochtone klanten door naar Bureau Schuldhulpverlening.

De meeste geïnterviewden meldden spontaan problemen op het gebied van doorverwijzingen. Vooral wachtlijstproblemen, lange doorlooptijden en inflexibiliteit in oplossingen worden als problematisch ervaren. Enige *ervaringen* met doorverwijzingen: de strakke regels van bureau schuldhulpverlening worden als een probleem ervaren als de partnerorganisaties voor de cliënten resultaten proberen te bewerkstelligen. Op zich is het begrip voor al die regels, al zijn ze beperkend. Het gaat er echter om de klant zo snel mogelijk uit de problemen te krijgen en dat botst wel eens. Eigenlijk alle genoemde doelgroepen hebben volgens de geïnterviewden erg veel moeite met de redelijk strakke benadering door klantmanagers. Veel klanten slagen er niet in aan de gemeentelijke voorwaarden te voldoen. Zij mogen zich dan pas na een half jaar nadat bleek dat ze niet

aan voorwaarden konden/wilden voldoen weer melden. Daar valt een groot gat. Partnerorganisaties proberen daar op in te springen door extra begeleiding te bieden.

De wachtlijst van ca. 5 maanden belemmert de werkwijze van Passade (Iriszorg). Daar zitten cliënten immers gemiddeld drie maanden, waardoor een in gang gezet traject niet meer door hen gevolgd kan worden. De veel te lange wachttijd vergroot de drempel voor Passade-cliënten. Gevolg: klanten komen niet opdagen na 5 maanden, maken weer nieuwe schulden of verdwijnen gewoon. Ze raken echt gedemotiveerd door de lange wachtlijst. Om dat te voorkomen wil Passade in overleg met Bureau Schuldhulpverlening nazorg invoeren.

Als verbeterpunten zijn tenslotte genoemd de lange doorlooptijden van de schuldhulpverlening en het bieden van meer flexibele oplossingen.

5.3.4 Doorverwijzingen naar de partnerorganisaties

Doorverwijzingen v.w.b. psychosociale hulpverlening

Opvallend is dat de geïnterviewden geen voorbeelden noemen van doorverwijzingen op het gebied van psychosociale hulpverlening. Bij bepaalde partnerorganisaties is dat niet verwonderlijk. Zo biedt de Fibon geen psychosociale begeleiding maar neemt deze organisatie ouderen in langdurige financiële begeleiding. In dit verband bestaat er overigens het gevoel dat gevallen makkelijk worden doorgeschoven, maar het type cliënt past wel in de dienstverlening die wordt gegeven. Het Inter-lokaal beschikt over veel interculturele kennis, kan deze inzetten bij allochtone cliënten. Maar partijen als MEE, GGZ en ook NIM lijken (op basis van de interviewresultaten) nauwelijks doorverwijzingen vanuit Bureau Schuldhulpverlening te krijgen en kunnen dan ook geen ervaringen aangeven.

Doorverwijzingen v.w.b. afvallers uit het gemeentelijk traject

Afvallers uit schuldregelingstrajecten zijn er in de beleving veel, m.n. wanneer mensen zich niet (kunnen) houden aan de gemeentelijke voorwaarden of wanneer cliënten zelf het traject beëindigen. Partnerorganisaties proberen dit soort cliënten wel hulpverlening te bieden, maar het ontbreekt hen vaak aan oplossend vermogen. Enige *ervaringen*:

Bij afvallers uit de gemeentelijke trajecten is het voornamelijk 'brandjes blussen'. Bijvoorbeeld alternatieven onderzoeken om de situatie te stabiliseren, zoals doorverwijzing naar een bewindvoerder (verantwoordelijkheden worden overgenomen, kan worden benoemd door de rechtbank), afsluitingen tegengaan, fondsen aanvragen, eventueel inschakelen van het Meldpunt Bijzondere Zorg. Bij afvallers uit de schuldhulpverlening is het streven van de meeste partnerorganisaties om de situatie te stabiliseren (zoals al eerder is genoemd). Ook wordt vaak het maatschappelijk werk ingeschakeld. Maar het gevoel is vaak 'pappen en nathouden'.

De NIM heeft contracten met advocatenkantoor Poelman & Van den Broek (voor juridische zaken zoals beslag aanvechten of echtscheidingen) en accountantskantoren Nijhoff-rsb en Ernst & Young waar zij cliënten naar doorverwijzen. Maar dit wordt ervaren als lapmiddelen. Voor afvallers zou een beter vangnet ontwikkeld moeten worden.

Afvallers kunnen eigenlijk altijd wel hulpverlening van Het Inter-lokaal blijven krijgen, ook begeleiding op financieel gebied. Doel is dan het leren leven met schulden, het niet verder uit de hand laten lopen.

Doorverwijzingen v.w.b. cliënten die niet in aanmerking komen voor schuldhulpverlening

De meeste partnerorganisaties geven aan dat de cliënten van Bureau Schuldhelpverlening, die niet in aanmerking komen voor schuldhulpverlening, niet actief naar hen worden doorverwezen.

Alleen door Iriszorg is het aangegeven, en wel in de situatie dat er beslagleggingen zijn op een loon of op een uitkering. Zij proberen dan mensen onder te brengen bij (vaak commerciële) bewindvoerders, maar die zijn afhoudend en verwijzen weer door naar Bureau Schuldhelpverlening.

De in ontwikkeling zijnde stabilisatietrajecten zijn in dit verband in de ogen van de geïnterviewden een oplossing. Deze trajecten sluiten goed aan op de doelgroepen.

6 Vroegtijdige aanmeldingen

De gemeenteraad heeft in de notitie 'Toekomst van de integrale schuldhelpverlening' (vastgesteld 25-9-2002) een toename van het aantal mensen dat in een vroeg stadium hulp zoekt bij financiële problemen benoemd als een van de doelstellingen van de Nijmeegse schuldhelpverlening.

Welke beelden zijn te schetsen op het gebied van de beoogde toename van het aantal vroegtijdige aanmeldingen? Het belangrijk te beseffen dat deze onderzoeksvraag niet beantwoord kan worden m.b.v. registraties van Bureau Schuldhelpverlening. Finscan en Allegro, de applicaties die worden gebruikt zijn verminderd geschikt om bruikbare managementinformatie te geven. Bovendien is door het bureau aangegeven dat er problemen zijn met de betrouwbaarheid van de vulling.

6.1 Conclusies omtrent vroegtijdige aanmeldingen

Zowel interne als externe betrokkenen zijn er niet van overtuigd dat cliënten zich momenteel eerder aanmelden dan vroeger. Daarmee lijkt niet te worden voldaan aan de eerder geformuleerde doelstelling. Gegevens over het moment van aanmelden in relatie tot de problematiek worden niet door Bureau Schuldhelpverlening geregistreerd.

Er zijn verschillende suggesties gedaan om vroegtijdig aanmelden te bevorderen, onder meer het vroegtijdig signaleren van schuldenaren door schuldeisers, en het op basis daarvan actief naar potentiële cliënten toegaan.

6.2 Medewerkers Bureau Schuldhelpverlening over vroegtijdige aanmeldingen

Resultaten interviews medewerkers Bureau Schuldhelpverlening

Medewerkers van Bureau Schuldhelpverlening geven aan dat cliënten zich niet structureel vroegtijdig aanmelden. Het aanmeldkaartje waarmee wordt gewerkt is zeker drempelverlagend. Maar mensen blijven zich pas op een heel laat moment melden. De huidige huisvesting van Bureau schuldhelpverlening, moeilijk vindbaar en geen eigen loket, draagt ook niet bij.

Opvallend is dat cliënten met een wat eenvoudige problematiek, in feite vroege aanmelders, vaak gedurende de intake uitstromen. Dit omdat er dan voor een andere oplossing dan schuldregelingen wordt gekozen. Aangegeven is dat men maar moeilijk kan inspelen op vroege aanmelders; het bureau is niet echt preventiegericht, nog te veel schuldregeling-gericht.

Er zijn verschillende suggesties gedaan om het vroegtijdig aanmelden te bevorderen:

- preventie (onder meer op basis van kennis over mensen die niet komen opdagen);
- Vroegtijdig signaleren door schuldeisers is een landelijke ontwikkeling, in Nijmegen zijn er ook initiatieven met Talis en Portaal als corporaties. Het vervolgens actief benaderen van potentiële cliënten door Bureau Schuldhelpverlening kan als daar extra formatieruimte voor beschikbaar komt.

- verhogen van de zichtbaarheid van Bureau schuldhelpverlening; het huidige gebouw is een barrière, een eigen loket wordt gemist;
- niet meteen het aanvraagformulier schuldregelingen invullen, is teveel een drempel;
- huisbezoeken afleggen;
- met behulp van wijkprojecten laagdrempeligheid en naamsbekendheid verhogen;
- informatievoorziening via internet benutten, advertenties plaatsen;
- het geld dat beschikbaar komt voor preventiemedewerkers en stabilisatietrajecten ook richten op het vroegtijdig aanmelden.

In de 'Blauwdruk Organisatie voor Integrale schuldhelpverlening' wordt gesproken over het meten van een eventuele toename van vroege aanmeldingen door middel van het opnemen van vaste aandachtspunten in registraties en rapportages. Deze registraties zijn echter nog niet aangetroffen.

6.3 Partnerorganisaties over vroegtijdige aanmeldingen

Resultaten interviews Nijmeegse partnerorganisaties

Een mogelijke stijging van vroegtijdige aanmeldingen is door externe partijen moeilijk te beoordelen; het is voor de geïnterviewden niet zichtbaar.

In zijn algemeenheid heeft men niet het gevoel dat cliënten zich inmiddels eerder melden. Het gaat nog altijd om volledig uit de hand gelopen zaken. Bij een van de partnerorganisaties (MEE) laat intern onderzoek zien dat mensen pas komen als het water tot de lippen staat. Cliënten schrikken tegenwoordig niet meer van €10.000 of €15.000 schuld, onder meer door het zogenaamde euro-effect.

Er zijn meerdere suggesties gedaan om het aantal vroegtijdige aanmeldingen te verhogen.

De bestaande wachtlijst dient weggewerkt te worden. Deze werkt de doelstelling tegen. Als potentiële cliënten van anderen horen dat er wachtlijsten zijn, werkt dat drempelverhogend.

Vroegtijdige signalering door schuldeisers, bijvoorbeeld door woningbouwcorporaties, helpt. Er zijn diverse initiatieven in Nijmegen om afspraken te maken met woningbouwverenigingen, bijvoorbeeld in de vorm van convenanten. Dit zou ertoe kunnen leiden dat mensen zich eerder aanmelden, omdat bijvoorbeeld het maatschappelijk werk hen eerder oppakt. Corporaties nemen inmiddels deze verantwoordelijkheid, maar schuldeisers als Wehkamp, Nuon of Vitens dienen deze ook te nemen. Er moet veel meer vroegtijdig gesignaleerd worden en actiever contact gezocht worden met schuldenaren. Op basis van signalen zou Bureau Schuldhelpverlening (en/of andere hulpverleners) dan veel outreachender naar potentiële klanten toe moeten gaan.

Bureau Schuldhelpverlening moet meer reclame maken voor zichzelf in Nijmegen, over het hulpaanbod en over de voorwaarden waar cliënten aan moet voldoen. Reclame die gericht is op potentiële klanten en op de partnerorganisaties en andere relevante instellingen.

7 Geslaagde schuldregelingen

Naast de doelstelling omtrent het vroegtijdig aanmelden heeft de Raad als met schuldhulpverlening na te streven effect een stijging van het percentage geslaagde schuldregelingen benoemd.

Belangrijk is te beseffen dat binnen het beleidsveld verschillende definities in omloop zijn van een geslaagde schuldregeling. Het gaat om een verzamelbegrip, waarbinnen de producten schuldbemiddeling (minnelijk traject, afbetalingsregeling met schuldeisers) en schuldsanering (afbetaling m.b.v. gemeentelijk krediet) vallen. Voor de definities hiervan wordt verwezen naar Bijlage A. In dit onderzoek is een schuldregeling als geslaagd beschouwd als er een voorstel ligt waar de schuldeisers mee akkoord zijn.

Welke beelden zijn te schetsen op het gebied van de beoogde stijging van het percentage geslaagde schuldregelingen?

7.1 Conclusies omtrent geslaagde schuldregelingen

In Nijmegen zijn de slagingspercentages van schuldregelingen relatief laag¹⁴:

- *geslaagde schuldregelingen ten opzichte van het aantal aanmeldingen: ruim 5% (landelijk 12% en met Nijmegen vergelijkbare steden 13%¹⁵)*
- *geslaagde schuldregelingen ten opzichte van het aantal gestarte trajecten: ca. 37% (landelijk 43% en met Nijmegen vergelijkbare steden 52%¹⁶);*

Overigens is door verschillende medewerkers van Bureau Schuldhulpverlening aangegeven dat het aantal geslaagde schuldregelingen geen goede maat voor succes is. Zij wijzen er op dat een klant ook op een andere manier goed geholpen kan zijn door de gemeentelijke organisatie. Bijvoorbeeld door begeleiding zonder schuldregeling.

Ontwikkeling:

- *Een aantal interne gesprekspartners heeft het voorzichtige vermoeden dat er een stijgende lijn van het slagingspercentage is te zien, partnerorganisaties kunnen geen ontwikkeling aangeven.*
- *Indicatieve cijfers (zie paragraaf 3.2) laten sinds 2004 een dalende trend zien van het absolute aantal geslaagde schuldregelingen in Nijmegen. Over de periode daarvoor is het niet mogelijk een cijfermatige ontwikkeling aan te geven.*

Genoemde achtergronden:

- *relatief groot aantal uitvallers uit schuldbemiddelingen;*
- *schuldeisers prefereren vaak WSNP-traject boven schuldbemiddeling;*
- *schuldeisers hebben vaak weinig vertrouwen in het gemeentelijk bureau*
- *het product schuldregelingen sluit niet goed aan bij de praktijk vanwege de complexiteit, focus op gedragsverandering en de vaak onbuigzame opstelling van schuldeisers.*
- *het proces stelt (te) hoge eisen aan de zelfredzaamheid van de cliënt.*

¹⁴ situatie per 4 juli 2007, bestand Bureau Schuldhulpverlening, bewerking Applicatiebeheer DIW en Onderzoek en Statistiek DWS. Het betreft berekeningen vanuit de in 2004 aangemelde Nijmeegse cliënten.

¹⁵ Benchmark SHV 2006 3^e kwartaal kring 1, figuur 16, blz. 16

¹⁶ Benchmark SHV 2006 3^e kwartaal kring 1, figuur 16, blz. 15

Suggesties verbeteringen:

- *investeren in het betrouwbaar(der) overkomen van Bureau Schuldhelpverlening als partner van schuldeisers;*
- *creatieve oplossingen zoals het belonen van cliënten die hun levensstijl hebben veranderd;*
- *'technische' aanbevelingen op het gebied van weigerachtige schuldeisers, juridische problemen en het gebruik van noodfondsen.*

7.2 Percentage geslaagde schuldregelingen

Op basis van het aantal meldingen voor schuldhelpverlening in 2004, het aantal cliënten daarvan dat in een schuldregelingstraject is geplaatst en het aantal geslaagde regelingen is het percentage geslaagde schuldregelingen in beeld te brengen. We kunnen het best de meldingen uit 2004 in ogenschouw nemen omdat vanaf dit moment de nieuwe werkwijze echt was geïmplementeerd en omdat er voldoende doorlooptijd is verstreken. Van de meldingen in 2005 en 2006 zijn nog te veel cliënten in behandeling om uitspraken te doen.

Van de 1580 meldingen uit 2004 zijn 228 cliënten schuldregelingsrijp bevonden¹⁷. Bij 84 van hen is een geslaagde schuldregeling bereikt (schuldbemiddeling of sanering; schuldeisers akkoord met voorstel).

Dat betekent dat het aantal *geslaagde schuldregelingen uitgedrukt in het aantal meldingen* ruim 5% bedraagt. Het slagingspercentage ten opzichte van het aantal gestarte trajecten bedraagt circa 37%. Van deze 84 geslaagde regelingen is circa 24% reeds in 2004 bereikt, en zijn 62% in 2005, 11% in 2006 en 4% in 2007 tot stand gekomen.

Ter vergelijking, het aantal geslaagde regelingen gerelateerd aan het aantal meldingen is volgens de Benchmark SHV 2006 landelijk 12% en met Nijmegen vergelijkbare steden 13%¹⁸. Het aantal geslaagde regelingen gerelateerd aan het aantal daadwerkelijke trajecten is landelijk 43% en met Nijmegen vergelijkbare steden 52%¹⁹.

Omdat slagingspercentages vanuit het jaar van aanmelden niet beschikbaar zijn voor de periode van voor 2004 is het niet mogelijk een cijfermatige ontwikkeling aan te geven.

7.3 Medewerkers Bureau Schuldhelpverlening over geslaagde schuldregelingen

Over uitstroom van cliënten (resultaten interviews medewerkers Bureau Schuldhelpverlening)

Interne geïnterviewden wijzen op het relatief grote aantal uitvallers uit het traject van minnelijke regelingen. Zij hebben overigens niet het gevoel dat dit veroorzaakt wordt door de nieuwe werkwijze. Men heeft eerder in lichte mate het gevoel dat er nu minder uitstroom is, zonder daarvoor de redenen te kunnen noemen.

¹⁷ Nijmeegse cliënten, situatie per 4 juli 2007, bestand Bureau Schuldhelpverlening, bewerking Applicatiebeheer DIW en Onderzoek en Statistiek DWS. Deze cijfers wijken af van het in paragraaf 3.1.4 cijfermatig overzicht van Bureau Schuldhelpverlening. Daar betreft het jaarresultaten, hier betreft het trajectresultaten, geredeneerd vanuit het jaar van aanmelden.

¹⁸ Benchmark SHV 2006 3^e kwartaal kring 1, figuur 16, blz. 16

¹⁹ Benchmark SHV 2006 3^e kwartaal kring 1, figuur 16, blz. 15

Meest genoemde reden waarom mensen hun aanvraag niet doorzetten of het traject niet afmaken is dat klanten niet aan de gestelde voorwaarden willen voldoen. Bijvoorbeeld de auto niet willen verkopen, geen kostgeld willen vragen aan inwonende meerderjarige kinderen. Of het gaat om allochtonen die geld sturen naar het buitenland en daarmee moeten stoppen, maar dat niet willen. Vooral na de aanmelding blijkt dit vaak.

Bijzonderheid daarbij is dat juist de doelgroep van schuldhulp in het algemeen moeite heeft met het zich aan regels houden. Bijvoorbeeld het reeds genoemde eigen autobezit. Maar soms leiden de opgelegde beperkingen en verplichtingen ook tot onwil. Het gaat vaak om chaotische levens. Het is voor cliënten lastig om aandacht te geven aan financiën en de afspraken daarover. De huidige werkwijze is soms niet goed afgestemd op deze moeilijk groep omdat er juist wel vele eisen worden gesteld, bijvoorbeeld afspraken over het uitgavenpatroon.

In de praktijk wordt het onderscheid gemaakt tussen "niet-willers" en "niet-kunners". De wens bestaat om sterker in te zetten op de "niet-kunners" en daarvoor ook samenwerking met andere instanties te zoeken.

Ook bestaat ervaring met klanten die afhaken, omdat ze niet krijgen wat ze willen. Zij wensen bijvoorbeeld een GKB-krediet, maar merken dat de focus inmiddels elders ligt. Of ze bemerken dat een schuldenregeling niet mogelijk is en willen dan verder geen hulp meer. Gedurende de wachttijden zijn er diverse gebeurtenissen mogelijk die tot uitval leiden. Verderop in het traject wordt de begeleiding vaak beëindigd, omdat de klant zich niet aan afspraken houdt of nieuwe schulden maakt. Vaak is uitval ook de eigen keuze van cliënten. Dit is niet altijd negatief. Mensen zijn vaak nog niet rijp voor hulp; de problemen moeten als het ware eerst nog groter worden. De ervaring is dat mensen moe en murw worden van het lange, moeilijke traject.

Over de relatie tussen controles en uitval bestaan verschillende beelden. Enerzijds is aangegeven dat mensen bij hercontroles vaak uitvallen, anderzijds is opgemerkt dat het aantal controles (een keer per jaar) te beperkt is om tot uitval te leiden. Belangrijk is ook de "klik" tussen klantmanager en cliënt.

Ontwikkeling aantal geslaagde schuldregelingen

Een aantal geïnterviewden kan geen ontwikkeling aangeven. Maar er bestaat toch ook het voorzichtige vermoeden dat er een stijgende lijn is te zien. Alleen blijft volgens de meeste gesprekspartners het aantal minnelijke regelingen wel laag, hoewel het in feite nog te vroeg is om daar wat over te zeggen. Er is immers gestart eind 2003, begin 2004 terwijl de doorlooptijd lang is.

Eén van de geïnterviewden vindt het % geslaagde regelingen in Nijmegen helemaal niet laag. "Zo'n 50% van de ingezette regelingen slaagt immers". Daarbij is het aantal schuldregelings-overeenkomsten niet uitgedrukt t.o.v. het aantal aanmeldingen maar t.o.v. de personen die schuldregelingsrijp zijn geacht en waarmee het schuldregelingstraject is ingegaan. Een andere geïnterviewde heeft de voorzichtige indruk dat sinds met wat grotere aflossingsbedragen wordt gewerkt wat meer schuldeisers akkoord gaan met voorstellen tot schuldbemiddeling.

Er wordt gewaarschuwd voor het feit dat het aantal geslaagde schuldregelingen geen goede maat voor succes is. In de ogen van de geïnterviewden kan een klant ook op een andere manier geholpen zijn. Begeleiding zonder schuldenregeling is bijvoorbeeld vaak ook een oplossing, ook in de preventieve sfeer. Of een betalingsregeling met schuldeisers waarbij klanten zelf gaan aflossen, eventueel in combinatie met budgetbeheer. Na 3 jaar zijn dan bijna alle schulden weggewerkt. Of soms is de klant nog niet rijp voor een traject en is het niet zo'n probleem dat er nog geen afspraken voor een schuldregeling worden gemaakt. Ook als klanten in een WSNP-traject terechtkomen is dit toch een positief resultaat. En de kanttekening wordt geplaatst dat ook na een geslaagde regeling (akkoord met schuldeisers) de aflossing door de klant mis kan gaan. Je kunt eigenlijk pas spreken van een succes als de klant na 36 maanden alles netjes heeft afgelost.

Achtergronden van geslaagde schuldregelingen

De WSNP veroorzaakt met name het lage aantal geslaagde schuldregelingen, omdat schuldeisers de WSNP vaak prefereren boven een minnelijk regeling. Een behoorlijk aantal schuldeisers (bijvoorbeeld woningbouwverenigingen) wil liever een WSNP-oplossing vanwege het strengere karakter. Schuldbemiddeling duurt ze te lang vanwege kleine maandelijksse betalingen. Bureau schuldhelpverlening/de gemeente biedt vaak maar een percentage van 10% aan, terwijl de schuldeisers vaak minimaal 50% willen.

De werkrelaties met schuldeisers spelen ook een rol. Zij hebben vaak maar weinig vertrouwen in Bureau Schuldhelpverlening, denken dat het bureau teveel op de hand van de klant is. Het duurt lang voordat ze van Bureau Schuldhelpverlening horen. Aan de andere kant speelt bij veel deurwaarderskantoren schaalvergroting, waardoor ze moeilijker aanspreekbaar zijn voor het bureau.

De problematiek van de klant is gemiddeld genomen steeds zwaarder geworden. Er zijn veel klanten met een negatieve aflossingscapaciteit, maar normaflossing heeft wel een positieve invloed gehad. Er zijn vaak te hoge schulden in relatie tot de aflossingscapaciteit. De schulden zijn gemiddeld hoger geworden, maar de aflossingsruimte neemt niet toe. Er zijn veel klanten met boete- en fraudeschulden; deze komen niet in aanmerking voor schuldbemiddeling.

Suggesties omtrent slagingskansen

Er zijn verschillende suggesties gedaan om het aantal geslaagde regelingen te verhogen. Zo zou Bureau Schuldhelpverlening zelf actiever optreden richting schuldeisers, goede contacten met hen creëren, afspraken nakomen. Bijvoorbeeld door het werken met het 120 dagenmodel te verbeteren, zich hier echt aan te houden. Het hanteren van dit model moet kunnen bijdragen aan het aantal geslaagde regelingen, omdat dit het bureau schuldhelpverlening helpt over te komen als een betrouwbare partner van schuldeisers. Maar het 120 dagenmodel wordt onvoldoende nauwkeurig toegepast. "We maken het niet waar en zijn daardoor een minder betrouwbare partner".

Een andere suggestie is het structureel inzetten van het zogenaamde "dwangakkoord". Dit is het inzetten van een dreigend kort geding naar weigerachtige schuldeisers als een bepaald percentage van alle schuldeisers wel akkoord gaat.

Ook noemt men het vaker afsluiten van convenanten met schuldeisers, maar men tekent hierbij aan dat dit wel meer ingewikkelde werkprocessen oplevert. Ook is een landelijke promotiecampagne over schuld bemiddeling (minnelijke regelingen), met voorlichting naar schuldeisers en andere instanties, gewenst.

7.4 Partnerorganisaties over geslaagde schuldregelingen

Resultaten interviews Nijmeegse partnerorganisaties

Een aantal geïnterviewden vindt het feitelijk te kort dag om uitspraken te doen over de ontwikkeling van het aantal geslaagde schuldregelingen in Nijmegen. Dit in relatie tot de doorlooptijd van drie jaar. Een aantal partnerorganisaties merkt niet dat er meer successen worden behaald, maar sommigen daarvan (of "anderen") hebben er weinig zicht op. Men schat in dat het aantal zeer laag is en heeft niet het idee dat er sprake is van een toename.

Verklaringen worden gezocht in het moeilijke, complexe karakter van het proces, en in het feit dat het product schuldenregeling niet goed aansluit op de praktijk. Het Inter-lokaal, dat zoals eerder gezegd projectmatig schuldhelpverlening uitvoert, merkt zelf hoe moeilijk het is om tot geslaagde minnelijke regelingen te komen. Dit is hen sinds het begin in 2006 bij 6 van de 87 cliënten gelukt (getekende overeenkomst). Achterliggende redenen: het duurt heel lang om mensen in de regeling te krijgen. Er zijn veel stappen te zetten: dossier op orde brengen, eerst alle voorzieningen benutten (bureaucratische molen). Daarnaast gedragsveranderingen bewerkstelligen. En vaak gaan schuldeisers uiteindelijk niet akkoord. "Je moet bovendien bijna een soort modelburger zijn om in de schuldregeling te kunnen komen. Dit geeft aan dat de praktijk niet goed aansluit bij het product schuldregeling. De begeleiding in het voortraject moet echt versterkt worden in Nijmegen".

Er zijn verschillende suggesties door geïnterviewden gedaan om het aantal geslaagde regelingen te verhogen:

- Het wegnemen van juridische bezwaren. Denk aan de situatie rond preferente schuldeisers: mensen met boetes of belastingschuld komen nu niet in aanmerking voor een schuldregeling. Je zou de aflossing van boete- en belastingschulden op kunnen nemen in het proces dat je met de klant doorloopt.
- Cliënten die hun levensstijl hebben veranderd belonen door boetes weg te nemen (uitvoering door gemeente i.s.m. particuliere fondsen), daarna in minnelijke regeling proberen te brengen.
- Meer maatwerk.
- Het actiever oppakken van specifieke groepen, bijvoorbeeld huishoudens met kinderen. En vervolgens deze groepen ook echt altijd in begeleiding nemen.
- Het inzetten van armoede-interventieteams en/of noodfondsen in Nijmegen.

8 Recidive

Een afname van het aantal recidivisten, dat wil zeggen mensen die tijdens of binnen vijf jaar na de hulpverlening opnieuw problematische schulden ontwikkelen, is de derde doelstelling die de Nijmeegse gemeenteraad met integrale schuldhulp beoogde.

Welke beelden zijn te schetsen op het gebied van het beoogde terugdringen van recidive?

8.1 Conclusies omtrent recidive

Het is moeilijk om uitspraken te doen over recidive omdat veel regelingen nog lopen en de registraties van Bureau Schuldhulpverlening beperkt bruikbaar zijn.

Naar het gevoel van een aantal gesprekspartners is er vanwege de nieuwe werkwijze en de komst van de wet WSNP mogelijk sprake van minder recidive. Om terugval te voorkomen worden bijvoorbeeld budgetbeheer of bewindvoering ingezet. Resultaten op het gebied van recidive zijn niet of nauwelijks bekend bij partnerorganisaties. Vanuit het Platform ISHV is aangegeven dat er momenteel niet echt een ontwikkeling zichtbaar is, maar dat dit misschien ook een gebrek aan informatie is.

Door een van de partnerorganisaties is aangegeven dat het terugdringen van recidive door de gemeentelijke organisatie eigenlijk een te ambitieuze doelstelling is, waar de gemeentelijke organisatie in feite niet op afgerekend kan worden. Dit vanwege de moeilijke doelgroep en sterke maatschappelijke ontwikkelingen als consumptiegedrag en makkelijke kredietmogelijkheden.

Schuldhulpverleners maken zich zorgen over de periode na de hulpverlening, wanneer de cliënt feitelijk uit beeld verdwijnt. Sommige suggesties om recidive te voorkomen hebben hiermee te maken:

- *organiseer nazorg, meer contactmomenten, preventief budgetbeheer, permanente begeleiding;*
- *de algemene begeleiding door de klantmanagers zou zich ook moeten richten op de periode na de schuldregeling;*
- *introduceer andere aanpak richting gedragsveranderingen;*
- *meer mogelijkheden tot maatwerk, o.a. trajectverlengingen;*
- *er liggen in Nijmegen nog kansen op het gebied van budgetteringscursussen voor mensen (nog) zonder schulden, het voorlichten of bezoeken van risicogroepen en inloopsprekuren²⁰.*

8.2 Medewerkers Bureau Schuldhulpverlening over recidive

Resultaten interviews medewerkers Bureau Schuldhulpverlening

In de oude situatie was recidive zeer hoog, zo is door de geïnterviewden aangegeven. Vroeger werden schulden voornamelijk via een saneringskrediet opgelost. De klant was relatief kort in huis. De NIM zorgde extern voor begeleiding, en gaf dan 'groen licht' als

²⁰ Benchmark SHV 2006 3^e kwartaal kring 1, figuur 6, blz. 10.

de schuldregeling gestart kon worden. Wat vaak gebeurde was dat de klant dan weer op dezelfde voet verder ging.

Vanwege de nieuwe werkwijze en de komst van de wet WSNP is er mogelijk sprake van minder recidive. Maar eigenlijk is het nog te vroeg om hier een uitspraak over te doen.

Om terugval te voorkomen, worden scherpere voorwaarden gesteld, bijvoorbeeld budgetbeheer of bewindvoering. Maar de sleutel zit in het nemen van eigen verantwoordelijkheid door de klant. Met name het aspect begeleiding binnen de integrale schuldhelpverlening moet zich richten op terugval. Centraal zou moeten staan een gedragsverandering, maar dan moet de klant zich wel weer durven melden. De houding van de klantmanager is hierbij cruciaal. Recidive kan verwijtbaar en niet-verwijtbaar zijn.

Soms bestaat het gevoel dat de huidige werkwijze nog onvoldoende is, omdat na de schuldregelingen de begeleiding van het bureau stopt. Er is meer nazorg en preventie noodzakelijk.

Ook is gesuggereerd dat recidive soms ontstaat door onvoldoende begeleiding of omdat de klant onvoldoende klaar was voor het aangaan van een schuldenregeling. Vaak zijn er achterliggende problemen die niet boven tafel zijn gekomen.

Er zijn verschillende suggesties gedaan om recidive terug te dringen:

- meer nazorg tijdens een lopende schuldregelingen, bijvoorbeeld maandelijks contact; Bureau Schuldhelpverlening denkt ook aan exitgesprekken.
- preventief budgetbeheer inzetten als instrument (is in ontwikkeling);
- een inloopsprekkuur voor bestaande of voormalige klanten;
- vaker bewindvoering toepassen (en zijn wel enige slechte ervaringen met bureaus, Bureau Schuldhelpverlening overweegt zelf dit te gaan aanbieden);
- zet vanuit Bureau Schuldhelpverlening preventiemedewerkers in;
- recidive zou een item in de behandelplannen kunnen zijn. Zo is het mogelijk een herbezinningmoment in te voeren, waarin de klantmanager zich afvraagt of de klant langer in budgetbeheer of opnieuw op budgetcursus.

8.3 Partnerorganisaties over recidive

Resultaten interviews Nijmeegse partnerorganisaties

Resultaten in Nijmegen op het gebied van recidive zijn niet of nauwelijks bekend bij partnerorganisaties, er is op dit vlak weinig zicht op de cliëntenstromen van Bureau Schuldhelpverlening. Zonder accurate cijfers is dit volgens hen ook niet goed te beoordelen. Vanuit het Platform ISHV is aangegeven dat er momenteel niet echt een ontwikkeling zichtbaar is, maar dat dit misschien ook een gebrek aan informatie is.

Recidive komt zeker voor; alle partnerorganisaties herkennen het. Maar er zijn ook successen, blije klanten zonder deurwaarders.

Aangegeven is dat het terugdringen van recidive door de gemeentelijke organisatie eigenlijk een te ambitieuze doelstelling is. De doelgroep van schuldenaren is zo moeilijk dat je niet de verwachting moet hebben recidive terug te kunnen brengen. Dit probleem is niet specifiek door de gemeente is op te pakken. Het zit veel meer in maatschappelijke verschijnselen als gemakkelijke kredietverstrekking, gemakkelijk bij

postorderbedrijven kunnen bestellen, gemakkelijk geld kunnen lenen en de europroblematiek. Dit is alleen op een ander niveau op te lossen.

Maar er zijn desalniettemin een aantal ervaringen en suggesties rond recidive naar voren gekomen. Dit vanuit de gedachte dat recidive in een aantal gevallen te voorkomen is:

- Veel schuldenaren kunnen de vrijheid niet aan, hebben structuur nodig om zich staande te kunnen houden in de samenleving. Tot op zekere hoogte zijn zij leerbaar, maar budgetbeheer is heel belangrijk. Als budgetbeheer na de schuldregeling stopt (na 3 jaar), vallen deze cliënten in herhaling. Er is geen toets of cliënten weer zelf in staat zijn hun budget te beheren. Om recidive te voorkomen zou je nazorg moeten bieden.
- Door cliënten in beheer of bewind te nemen ontnemen je ze feitelijk alle eigen verantwoordelijkheid. Dat geeft risico's qua recidive. Op zich is beheer of bewind vaak wel goed. Maar breng geleidelijk weer verantwoordelijkheden terug, wel onder begeleiding. Dit om oude gedragspatronen tegen te gaan, vaardigheden aan te leren.
- Een groot gedeelte van de mensen, die in de schuldhulpverlening terechtkomen, is uiteindelijk niet in staat is om het gedrag te veranderen. In feite hebben veel klanten permanente begeleiding nodig, ze zijn immers instabiel.
- Gedragsverandering bewerkstelligen kan niet vanachter het bureau. Daarvoor moet je het gezin in. Bureau Schuldhulpverlening regelt schulden en de gedragsverandering in relatie met schulden, maar daarbuiten gebeurt ook een heleboel. Er is meer aansluiting nodig met andere instanties voor stabilisatie van de sociale context. Op dit vlak kan er veel verbeterd worden.
- Een van de problemen is de wat eenzijdige aanpak door Bureau Schuldhulpverlening. Men richt zich hoofdzakelijk op de minnelijke regeling of op WSNP, vaak in combinatie met budgetbeheer. Er bestaat niet de mogelijkheid tot maatwerk. Terwijl maatwerk recidive helpt tegen te gaan, vooral als het traject verlengd kan worden.

Uit de Benchmark SHV 2006 komt op het vlak van preventie een aantal verschillen in gemeenten naar voren, waarbij er in Nijmegen nog kansen liggen op het gebied van budgetteringscursussen voor mensen (nog) zonder schulden, het voorlichten of bezoeken van risicogroepen of individuele personen door preventiemedewerkers en het houden van inlooppreekuren²¹.

²¹ Benchmark SHV 2006 3^e kwartaal kring 1, figuur 6, blz. 10.

9 Sluitende aanpak cliëntgroepen?

Is er in Nijmegen sprake van een sluitende aanpak qua cliëntgroepen? Vallen bepaalde groepen als het ware overboord? Waarom? Kunnen zij elders terecht?

9.1 Conclusies omtrent sluitende aanpak qua cliëntgroepen

Bij een aantal gesprekspartners bestaat de gedachte dat de aanpak in Nijmegen niet sluitend is. Er stromen immers heel veel mensen uit het gemeentelijk schuldhulpverleningstraject, op allerlei momenten. Waaronder ook velen die niet zelfredzaam zijn en/of waar maatwerk voor nodig is. Waar deze groep blijft is bij Bureau Schuldhelpverlening vaak niet bekend. Ze worden maar beperkt opgevangen door de partnerorganisaties of door andere instanties.

Er zijn verschillende cliëntengroepen genoemd waarbij het vermoeden bestaat dat ze niet of minder goed door de schuldhulpverlening worden bereikt: o.a. dak- en thuislozen, jongeren en studenten, ouderen, bepaalde allochtone groepen, psychiatrische patiënten en vluchtelingen.

Tegelijkertijd zijn er diverse positieve ontwikkelingen gaande naar een sluitender aanpak:

- *samenwerking met het Meldpunt Bijzondere Zorg en met schuldeisers zoals woningbouwcorporaties;*
- *de gemeentelijke formulierenbrigade (gericht op het beter benutten van allerlei bestaande regelingen);*
- *de betrokkenheid bij schuldhulp van Het Inter-lokaal;*
- *Partijen zijn steeds beter op de hoogte van elkaars aanbod en zoeken daarin verbindingen.*

9.2 Medewerkers Bureau Schuldhelpverlening over een sluitende aanpak

Resultaten interviews medewerkers Bureau Schuldhelpverlening

Er zijn verschillende cliëntengroepen genoemd, waarbij het vermoeden bestaat dat ze niet of minder goed door de schuldhulpverlening worden bereikt. Ouderen worden traditioneel slecht bereikt. Zij komen vanwege een schaamtegevoel moeilijk naar voren met problemen. Jongeren en studenten vallen qua inkomensnorm vaak buiten het systeem. Op zich is voor hen wel advies beschikbaar. Er bestaat de wens om voor de doelgroep jongeren een specifieke aanpak te ontwikkelen, en hen ook hulpverlening te kunnen bieden. Dit hoeft niet perse binnen Bureau Schuldhelpverlening te gebeuren, mag ook bij een partnerorganisatie. Een groep die moeilijk wordt bereikt, zijn werkenden die een grote afstand tot de gemeente voelen. Zij zijn onbekend met de mogelijkheden of denken niet in aanmerking te komen voor hulp.

Allochtonen worden in zijn algemeenheid voldoende bereikt. Ze vormen circa een derde van alle klanten. Wel worden allochtonen, die niet kunnen lezen of niet goed geïntegreerd zijn, moeilijk bereikt. Ook is er een behoorlijke uitval van allochtonen omdat zij moeite hebben zich aan bepaalde gedragsregels te houden, met name als het gaat om het sturen van geld naar het thuisland.

9.3 Nijmeegse partnerorganisaties over een sluitende aanpak

Bij een aantal externe gesprekspartners bestaat de gedachte dat de aanpak in Nijmegen niet sluitend is. Er stromen immers heel veel mensen uit het gemeentelijk schuldhulpverleningstraject, op allerlei momenten. Met name degenen die niet zelfredzaam zijn en/of waar maatwerk voor nodig is. Waar deze groep blijft, is vaak niet bekend. Ze worden maar beperkt opgevangen door de partnerorganisaties of door andere instanties zoals de SWON. "In feite is er een grote lacune: waar blijven de mensen die niet in aanmerking komen voor schuldenregeling?"

De partnerorganisatie hebben het vermoeden dat de volgende cliëntengroepen niet of minder goed worden bereikt door de schuldhulpverlening:

- Zwervenden worden niet of nauwelijks bereikt, onder meer vanwege psychiatrische problemen en het ontbreken van een adres of inkomen. In dit verband is er wel een initiatief "Nijmeegs budgetbeheer", waarbij de Diaconie, i.s.m. de Provincie Gelderland en de Gemeente Nijmegen, schuldhulp biedt aan dak- en thuislozen.
- Ook een deel van de GGZ-doelgroep valt buiten de boot, met name degenen die in ambulante behandeling zijn. De gemeentelijke schuldhulpverlening is vaak onbereikbaar voor hen omdat ze onvoldoende zelfredzaam zijn.
- Daarnaast worden veel mensen met psychiatrische problematiek niet of te laat bereikt, omdat ze geen hulpverlenings- en sociaal netwerk hebben. Soms is deze onzichtbare groep ook niet gediagnosticeerd.
- Vluchtelingen, vanwege niet herkennen van psychiatrische - en multiculturele problematiek bij deze doelgroep.
- Hardnekkige zorgmijders, met 'achter de voordeur-problematiek' vaak onzichtbaar.
- De doelgroep van Iriszorg (Passade) valt vaak uit het gemeentelijk traject: daklozen, relationele problemen, verslavingen, jongeren vanaf 18 jaar, verstandelijk beperkten. De kortdurende begeleiding van Passade matcht niet met de lange termijnen van schuldhulpverlening. Klanten raken zeer gedemotiveerd door een lange wachtlijst.
- Bij ouderen speelt vaak een verborgen problematiek en schaamte.
- De zogenaamde "volksbuurtgroep" waar sociaal-economische achterstand, formulierenangst en geen gevoel voor regels speelt.

Er zijn verschillende positieve ontwikkelingen gaande zoals samenwerking met het Meldpunt Bijzondere Zorg, samenwerking met schuldeisers zoals woningbouwcorporaties, de eerdergenoemde gemeentelijke formulierenbrigade, de betrokkenheid bij schuldhulp van Het Inter-lokaal. Partijen zijn van elkaar steeds beter op de hoogte van elkaars aanbod en zoeken daarin verbindingen. Er is een positief proces gaande. Ook zijn er noodfondsen in Nijmegen die (beperkt) inzetbaar zijn, bijvoorbeeld door de Fibon: "Stille armen", DCI en het Notelaarfonds. Deze kunnen gebruikt worden als impuls om mensen uit de eerste problemen te helpen, bijvoorbeeld bij dreigende huissuitzettingen. De formulierenbrigade draagt positief bij, omdat deze zich richt op het verhogen van gebruik van bestaande regelingen.

Ten slotte is er de suggestie gedaan het bereik te vergroten door meer informatie te vertrekken in gesproken taal (bijvoorbeeld radiospotjes, lokale omroepen). Vaak is de leesvaardigheid van de doelgroep minder goed.

10 Bijlage A: uitleg begrippen

Bij het oplossen van de financiële problemen wordt gebruik gemaakt van budgetbegeleiding, budgetbeheer, schuldregeling (bemiddeling of sanering) en geleiding naar het WSNP-traject. Hieronder wordt op de verschillende vormen van hulp ingegaan.

Budgetbegeleiding

Het vergroten van het inzicht in inkomsten en uitgaven, het voeren van een overzichtelijke administratie en het afstemmen van de uitgaven op het beschikbare budget is het doel. Budgetbegeleiding is gericht op gedragsverandering en heeft tot doel bestedingsproblematiek uit te bannen. Het vindt altijd plaats als er sprake is van problematische schuldsituaties, maar kan ook aangeboden worden aan andere klanten.

Budgetbeheer

Soms is het, om ergere financiële problemen te voorkomen, nodig dat een huishouden zijn inkomen (budget) volledig laat beheren. Bureau Schuldhelpverlening wordt dan (op vrijwillige basis) gemachtigd om het inkomen te ontvangen en om daar alle noodzakelijke betalingen van te doen. Het bedrag dat overblijft, nadat de vaste lasten, als verzekeringen of eventuele aflossingen zijn voldaan, wordt als week- of maandgeld op de rekening van de klant gestort. Budgetbeheer kan onderdeel uitmaken van een schuldregelingstraject, maar kan ook als zelfstandig instrument worden ingezet als preventieve activiteit, mede gericht op het voorkomen van recidive.

Schuldregeling (schuldbemiddeling en schuldsanering)

Het regelen van de financiële aspecten wordt schuldregeling genoemd, en met name de aanpak van de schulden richting schuldeisers, zowel bij problematische als bij niet-problematische schulden. Er zijn twee soorten schuldregeling: schuldbemiddeling en schuldsanering.

Met een *schuldbemiddeling*, ook wel minnelijke regeling genoemd, wordt bedoeld dat een schuldsituatie wordt opgelost door overleg met de schuldeisers, zonder dat een krediet wordt verstrekt door de afdeling Schuldhelpverlening. Door tussenkomst van de schuldregelaar wordt er onderhandeld tussen de schuldeisers en het betreffende huishouden. Er worden afspraken gemaakt over maandelijkse aflossingen op basis van de aflossingscapaciteit van de cliënt gedurende 36 maanden. Als de schuldenaar zich gedurende die drie jaren aan de gemaakte afspraken houdt, wordt de resterende schuld kwijtgescholden. Bij schuldbemiddeling wordt meestal gebruik gemaakt van budgetbegeleiding en budgetbeheer.

Bij een *schuldsanering* neemt de bemiddelaar, Bureau Schuldhelpverlening, als het ware de financiële eisen (schulden) van de schuldeisers voor een gedeelte over door het verstrekken van een saneringskrediet. Dit krediet wordt verdeeld over de schuldeisers. De rest van de schulden wordt kwijtgescholden. Met het saneringskrediet worden de schulden dus voor een gedeelte afbetaald. Het betreffende huishouden heeft na deze schuldsanering nog maar met één schuldeiser te maken, namelijk het bureau Schuldhelpverlening. Ook hier geldt, dat de schuld ter grootte van het saneringskrediet na 3 jaren is afbetaald als het betreffende huishouden zich aan de afbetalingsafspraken

houdt. Ook bij schuldsanering kan gebruik gemaakt worden van budgetbegeleiding en budgetbeheer.

Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP)

Wanneer het minnelijke traject voor een schuldregeling niet succesvol verloopt, wordt de klant naar het justitionele traject doorgeleid. Hiervoor wordt door het bureau Schuldhelpverlening ten behoeve van de rechtbank een verklaring opgesteld in het kader van de WSNP. Dan kan een wettelijke schuldregeling volgen die wordt uitgevoerd door een door de rechtbank benoemde bewindvoerder, en waar crediteuren gedwongen aan mee moeten werken.

Psychosociale hulpverlening

Vaak is er sprake van zogenaamde achterliggende problemen in het huishouden, waardoor schulden zijn ontstaan. Voor die problemen moet aandacht zijn, wil de schuldhelpverlening slagen. Naast de budgetbegeleiding wordt dan psychosociale hulp verleend door derden. O.a. de NIM en de GGZ bieden in Nijmegen psychosociale hulpverlening aan. In de nieuwe opzet van schuldhelpverlening zou (wederzijdse) verwijzing van cliënten moeten plaatsvinden.

In ontwikkeling: stabilisatietrajecten

Hierbij wordt uitgebreid budgetbeheer opgestart en gepoogd om betalingsregelingen te treffen met schuldeisers. Op den duur wordt bekeken of een schuldregeling mogelijk wordt. Deze trajecten behoren sinds kort tot de producten van Bureau Schuldhelpverlening, echter voor een beperkte doelgroep. In het stadsdeel Oud-West wordt een project in het kader van sociale herovering uitgevoerd met als deelproject schuldhelpverlening (sinds april 2007). Naast reguliere schuldhelpverleningstrajecten worden ook stabilisatietrajecten aangeboden aan bewoners uit Oud-West. Deze stabilisatietrajecten zijn bedoeld voor klanten die:

- tijdens de intake afgewezen moeten worden;
- alsnog afhaken tijdens de budgetbegeleiding of schuldregeling;
- niet via de reguliere weg bereikt worden.

Bewoners uit Dukenburg kunnen vanaf oktober 2007 voor stabilisatietrajecten in aanmerking als zij niet via het reguliere schuldhelpverleningstraject geholpen kunnen worden en ook niet binnen een jaar daar naartoe te leiden zijn.

Sanctiebeleid

Sinds medio 2004 worden cliënten een half jaar uitgesloten van schuldhelpverlening als zij zonder geldige reden niet verschijnen bij de (voor)intake. Dit ter ontlasting van de wachtlijst. Daarvoor kon men meteen weer een nieuwe aanvraag indienen. In november 2006 zijn meer uitsluitingstermijnen ingevoerd. Afhankelijk van de "overtreding" kunnen cliënten zich pas na minimaal een half jaar tot 3 jaar opnieuw aanmelden.

11 Bijlage B: werkwijze voor - en na 2003

De veranderingen die hebben plaatsgevonden na wijziging van de organisatie en de werkwijze vanaf 1 oktober 2003 worden hierna vermeld. Deze tabel is samengesteld door mevr. C. Absen (klantmanager schuldhulpverlening) in het kader van haar afstudeerscriptie.

De belangrijkste verandering is de doelstelling bij de aanpak van schulden. Voorheen lag de nadruk op het oplossen (het regelen) van de schulden. Bij de huidige aanpak draait het voornamelijk om het duurzaam wegnemen van de schuldenproblematiek, zodat de klant niet meer in zo'n situatie terechtkomt. Gedragsverandering staat centraal. Daarnaast is de schuldhulpverlening voor een bredere groep bereikbaar, omdat geen onderscheid wordt gemaakt in problematische en niet-problematische schulden.

	Tot 01-10-2003	Na 01-10-2003
Organisatie	<p>Een intern verzelfstandigd organisatie-onderdeel binnen de directie Inwoners.</p> <p>Het hoofd van de GKB legt verantwoording af aan de directeur Inwoners.</p> <p>Hiërarchische structuur bestaande uit Hoofd GKB, manager financiën en manager operationele processen.</p> <p>Bedrijfsvoeringsfuncties (financiën en applicatiebeheer) en kredietbewaking in huis.</p> <p>Uitvoeringsdriehoek: maatschappelijk werk, sociale dienst, GKB.</p> <p>Meerdere consultants zijn met dezelfde cliënt bezig.</p> <p>Maatschappelijk werk houdt zich bezig met de psychosociale begeleiding waaronder budgetbegeleiding, de sociale dienst heeft een verwijzende en faciliterende rol (via de GBB), de GKB voert de financiële hulpverlening uit.</p> <p>GKB is zelfstandig gehuisvest en heeft een eigen loket.</p>	<p>Een bureau van de afdeling Zorg & Inkomen binnen de directie Inwoners.</p> <p>Het bureauhoofd legt verantwoording af aan het afdelingshoofd.</p> <p>Sinds 01-01-2005 een platte structuur (bureauhoofd) en bedrijfsvoeringsfuncties en kredietbewaking zijn bij centrale afdelingen ondergebracht.</p> <p>Organisatorische samenvoeging van de GKB en een deel van de NIM: budgetbegeleiding is organisatorisch losgemaakt van de psychosociale begeleiding.²²</p> <p>Duidelijk herkenbaar (gestroomlijnd) proces binnen één organisatie. Intake, procesbewaking en budgetbegeleiding door één persoon (klantmanager SHV)</p> <p>Bureau SHV is sinds april 2004 gehuisvest in het Mariënbeurs gebouw, waarin naast het CWI, de sociale dienst gehuisvest is. Het loket Zorg & Inkomen verzorgt voor bureau SHV de loketfunctie.</p>

²² Bron: notitie Toekomst van de integrale schuldhulpverlening.

	Tot 01-10-2003	Na 01-10-2003
Hoofdtaken	<ul style="list-style-type: none"> • Commerciële kredietverstrekking • Sociale kredietverstrekking • Schuldregeling (voornamelijk via saneringskrediet) <p>Preventieve schuldhulpverlening</p> <ul style="list-style-type: none"> - Coördinatie meldpunt voorkoming schulden - Commerciële kredieten²³ - Sociale kredieten (flexibel krediet en persoonlijke lening) - Budgetadvisering en budgetvoorlichting (via Budgetwinkel, onderdeel van GKB) <p>Curatieve schuldhulpverlening</p> <ul style="list-style-type: none"> - aanmelding en registratie - intake - schuldregeling - budgetbeheer - verklaring WSNP - bewindvoering WSNP 	<p>Preventieve en curatieve schuldhulpverlening en sociale kredietverstrekking</p> <p>Preventieve schuldhulpverlening:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sociale kredieten (flexibel krediet en persoonlijke lening) - Budgetadvisering en budgetvoorlichting (via loket Zorg & Inkomen, afd. binnen directie Inwoners) <p>Curatieve schuldhulpverlening:</p> <ul style="list-style-type: none"> - aanmelding en registratie - integrale intake - (cliëntgerichte) procesbewaking - budgetbegeleiding - schuldregeling - budgetbeheer - verklaring WSNP - bewindvoering WSNP²⁴
Doelgroep	Alle Nijmegenaren met problematische schulden.	Alle Nijmegenaren met schulden of dreigende schulden, ongeacht hun inkomen ²⁵ .
Doelstellingen	<ul style="list-style-type: none"> • Het voorkomen en oplossen van problematische schuldsituaties van huishoudens. • Het met behulp van sociale kredietverstrekking mogelijk maken van deelname aan het maatschappelijk verkeer door huishoudens met een beperkte of beschadigde kredietwaardigheid²⁶ 	<p>Het voorkómen of duurzaam wegnemen van schuldenproblematiek, met als achterliggend doel het wegnemen van belemmeringen voor de individuele ontplooiing en maatschappelijke participatie van mensen²⁷.</p> <p>Geen onderscheid meer tussen problematische en niet-problematische schulden.</p>

²³ Bij inwerkingtreding wet FIDO werd commerciële kredietverstrekking door de GKB niet meer toegestaan vanaf 1 juli 2001.

²⁴ Per 01-01-2004 zijn bewindvoerders voor zichzelf begonnen. Het College heeft besloten ook daadwerkelijk te stoppen met WSNP bewindvoering. GKB voert dat sindsdien niet meer uit.

²⁵ Bron: notitie Toekomst van de integrale schuldhulpverlening.

²⁶ Bron: collegeadvies d.d. 01-02-2001 inzake discussienotitie Toekomst van de gemeentelijke kredietbank.

²⁷ Bron: notitie Toekomst van de integrale schuldhulpverlening.

	Tot 01-10-2003	Na 01-10-2003
	<ul style="list-style-type: none"> Stijging van het percentage geslaagde schuldregelingen Toename van het aantal mensen dat in een vroeg stadium hulp zoekt bij financiële problemen Minder recidive: minder mensen die tijdens of na hulpverlening opnieuw schulden ontwikkelen 	<ul style="list-style-type: none"> Stijging van het percentage geslaagde schuldregelingen van 24 naar 40 % Toename van het aantal mensen dat in een vroeg stadium (bij vaste lasten: binnen drie maanden) hulp zoekt bij financiële problemen Minder recidive: minder mensen die tijdens of na hulpverlening opnieuw schulden ontwikkelen²⁸ door meer gestructureerde begeleiding, maatwerk en nieuwe producten
In de praktijk	<p>Een snelle oplossing bieden bij dreigende uithuiszetting e.d. door verstrekken van saneringskrediet.</p> <p>De klant kan meerdere keren een saneringskrediet krijgen.</p>	<p>Gedragverandering staat centraal. Minder uitval tijdens begeleidingstraject door te kiezen voor een schuldbemiddeling.</p> <p>Klant krijgt niet zonder meer (opnieuw) een schuldregeling. Voorwaardelijke schuldhulpverlening wordt opgelegd.</p> <p>Verdeling van intakefase sinds 01-09-2004 in een voorintake en de brede integrale intake.</p> <p>Inzet van verplichte budgetteringscursus gedurende de voorintake en 1^e intakegesprek.</p>
Preventie	<p>Experiment met coördinatie meldpunt voorkoming schulden om in een vroeg stadium met burgers in contact te komen met dreigende financiële problemen.</p>	<p>Meer gestructureerd overleg met schuldeisers om in een zo vroeg mogelijk stadium in contact te komen met burgers die financiële problemen hebben. Allereerst betere afspraken met woningcorporaties over melding en medewerking aan minnelijk traject.</p> <p>Beter gestructureerde voorlichting aan (potentiële) klanten en intermediairs.</p> <p>Voorkomen van recidive door meer gestructureerde begeleiding, maatwerk en nieuwe producten.</p>
Automatisering	<p>Beschikking over één applicatie (Octobank, voorloper van Allegro) voor de aanvragen voor schuldregeling, kredieten en budgetbeheer.</p>	<p>Sinds 01-03-2004 beschikking over Finscan waarin alle aanmeldingen voor SHV worden geregistreerd en Allegro voor de aanvragen voor schuldregeling, kredieten en budgetbeheer.</p>

²⁸ Bron: blauwdruk Organisatie voor Integrale Schuldhulpverlening.