



Evaluatie schulddienstverlening in Arnhem

Eindrapport, 29 maart

Colofon

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Rekenkamer van Gemeente Arnhem

29 maart 2019

Auteurs:

Guido Brummelkamp

Geerten Kruis

Silvia Bunt

Inhoud

1. Inleiding	5
1.1 Hulp bij schulden in Arnhem	5
1.2 Doel en vraagstelling van het onderzoek	5
1.3 Afbakening van het onderzoek	6
1.4 Onderzoeksaanpak	7
2. Schulddienstverlening in Arnhem	9
2.1 Basis van het Arnhemse beleid	9
2.2 Activerende schulddienstverlening: de Arnhemse route	10
2.3 Hulp aan zelfstandig ondernemers	13
2.4 Onderzoek Nationale ombudsman	14
3. Uitvoering	17
3.1 Sociale Wijkteams	17
3.2 Rijnstad	26
3.3 PLANgroep	31
4. Bereik en kosten	39
4.1 Context: armoede en schulden in Arnhem	39
4.2 Bereik van de schulddienstverlening	40
4.3 Kosten	46
5. Ervaringen van inwoners	49
5.1 Het eerste contact	49
5.2 Intake	51
5.3 Stabilisatiefase	52
5.4 Overdracht aan PLANgroep	56
5.5 Ondernemers	56
6. Toetsing normenkader	59
7. Conclusies	63
Bijlage 1: Casussen van inwoners	73
Bijlage 2: Arnhemse route	76
Geïnterviewde personen	78
Schriftelijke bronnen	79

1. Inleiding

1.1 Hulp bij schulden in Arnhem

Hoewel de Nederlandse economie sinds 2013 elke kwartaal is gegroeid, zijn er nog steeds veel huishoudens die gebukt gaan onder schulden. Afgaande op de laatste twee landelijke onderzoeken naar de omvang van dit probleem, heeft 15% tot 20% van de huishoudens te maken met (dreigende) problematische schulden (Westhof e.a., 2015; Pommer & Boelhouwer, 2017). Het probleem van schulden werkt binnen huishoudens vaak breed door. Schulden hebben vaak een negatieve invloed op gezondheid, welzijn en arbeidsmarktperspectieven. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (CPB) stelde in 2017 vast dat huishoudens die ermee te maken hebben, tweeënhalf keer zo vaak een beroep doen op sociaaldomeinvoorzieningen (Pommer & Boelhouwer, 2017). Schulden zijn daarmee bij uitstek een probleem dat gemeenten aan gaat, nog los van de verplichtingen die gemeenten in het kader van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) zijn opgelegd.

Het belang van goede schulddienstverlening wordt door Gemeente Arnhem al lang onderkend. De gemeente heeft al geruime tijd voorzieningen om mensen met problematische schulden te helpen. Centraal in het huidige beleid staat de wens om de mens die hulp vraagt centraal te stellen en niet diens schulden. In deze visie moet schulddienstverlening verder gaan dan het wegwerken van schulden, er moet vooral ook worden gekeken naar omstandigheden, om na te gaan hoe mensen met hun eventuele achterliggende problemen geholpen kunnen worden.

1.2 Doel en vraagstelling van het onderzoek

Met voorliggend onderzoek is nagegaan hoe binnen de gemeente het schulddienstverleningsbeleid wordt uitgevoerd. Directe aanleiding waren vragen uit de gemeenteraad. Zij wil weten of inwoners met (dreigende) problematische schulden goed worden bereikt en geholpen; of zij er uiteindelijk zelfredzamer door worden, en; welke succes- en faalfactoren er zijn. Deze vragen zijn door de Rekenkamer uitgewerkt in dertien deelvragen. Deze vragen zijn geordend rond vier hoofdvragen.

Wat is het beleid, hoe verhoudt dat zich tot de landelijke normen?

- Wat is het huidige Arnhemse beleid voor schulddienstverlening?

- Hoe verhoudt het Arnhemse beleid zich tot de Wgs en landelijk (NVVK) beleid?

Hoe verlenen de ketenpartners hun diensten?

- Hoe verloopt het proces van schulddienstverlening, inclusief de samenwerking en overdracht tussen de verschillende partners?

- Hoe is de afstemming tussen Sociale Wijkteams, Rijnstad en PLANgroep? Zijn er werkbare afspraken en criteria t.b.v. overdracht van inwoners?

- Wat zijn de effecten van het hebben van verschillende schakels in het dienstverleningsproces?

- Wachtlijsten en doorlooptijden: hoe lang duurt het voordat een burger met (dreigende) problematische schulden wordt geholpen? Welke doorlooptijden zijn er vervolgens?

- Signaleren en doorverwijzen: zijn de Sociale Wijkteams voldoende toegerust met expertise over

schulddienstverlening kunnen zij schulden tijdig signaleren?

Hoeveel mensen worden bereikt, wat zijn de kosten?	<ul style="list-style-type: none"> - Wat zijn in het gemeentelijke uitvoeringsbeleid aan te wijzen succes- en faalfactoren voor een effectieve schulddienstverlening? - Hoe is de nazorg georganiseerd om te voorkomen dat mensen terugvallen en opnieuw schulden maken? - Worden de mensen die schulddienstverlening nodig hebben, bereikt? - Wat zijn de resultaten van de gemeentelijke schulddienstverlening (prestaties in aantallen, effecten, en kosten)?
Wat zijn de ervaringen van mensen die zijn aangewezen op schulddienstverlening?	<ul style="list-style-type: none"> - Wat zijn ervaringen van inwoners (schuldenaren inclusief ondernemers en schuldeisers) met (de verschillende instrumenten binnen) de schulddienstverlening en wat ervaren zij als succes- en faalfactoren voor een effectieve schulddienstverlening? - Wat zijn de oorzaken van door inwoners genoemde succes- en faalfactoren voor een effectieve schulddienstverlening?

1.3 Afbakening van het onderzoek

In lijn met het wettelijke uitgangspunt van integrale ondersteuning en de ambitie van de gemeente om activerende schulddienstverlening te bieden, hanteren wij in dit onderzoek een brede definitie voor schulddienstverlening. Hierbij kijken wij niet alleen naar het oplossen van schulden, maar ook naar het voorkomen en beheersen ervan. Deze evaluatie beperkt zich evenwel tot de partijen die onderdeel zijn van de Arnhemse route. De in dit onderzoek gehanteerde definitie van schulddienstverlening luidt als volgt: *‘Het uitvoeren van diensten door schuldhulpverlenende organisaties (en Sociale Wijkteams) gericht op het voorkómen, oplossen of beheersen van problematische schulden.’*

De focus in dit onderzoek ligt op het in beeld brengen van ervaringen van inwoners en op de drie partijen waarbij de schulddienstverlening is belegd:

- de Sociale Wijkteams : verantwoordelijk voor informatie & advies, aanmelding en intake en regie;
- Rijnstad: verantwoordelijk voor financiële stabilisatie;
- PLANgroep: verantwoordelijk voor schuldregelingen (inclusief budgetbeheer), en toeleiding naar Wsnp.

In het verlengde kijken we in het onderzoek naar de inhoud en effectiviteit van de dienstverlening van deze drie partijen en naar de wijze waarop deze drie partijen onderling samenwerken. Hiermee ontstaat zicht op de integraliteit van de dienstverlening en de wijze waarop wordt gewerkt aan het voorkomen, beheersen en vroegtijdig signaleren van schulden. De inhoud van ondersteuning die door diverse organisaties op aanpalende leefdomeinen (zoals verslavingszorg of reclassering) wordt geboden, behoort niet tot het onderwerp van dit onderzoek.

Ook ondersteuning die wel in bredere zin tot de ‘Arnhemse route voor financiële oplossingen’ behoort, maar in het beleid van de gemeenten niet tot de schulddienstverlening wordt gerekend (bijvoorbeeld beschermingsbewind en derdenbetalingen door de afdeling Werk en Inkomen) valt buiten de afbakening van dit onderzoek. Dit geldt ook voor de projecten Budgetondersteuning op Maat (BooM) en Vroeg Eropaf. Ten aanzien van BooM geldt dat het dienstverlening is die in de eerste plaats bedoeld is voor mensen die beperkt financieel zelfredzaam zijn. Het is een

alternatief voor het beschermingsbewind en valt daarmee in een ander kader dan schulddienstverlening. Voor dit onderzoek zijn geen inwoners of medewerkers gesproken die bij deze projecten zijn betrokken. Voor zover ze in dit rapport aan de orde komen, is dat gebaseerd op wat er in de marge van de interviews over is gezegd en op evaluaties die de afdeling Onderzoek en Statistiek van de gemeente de afgelopen jaren heeft uitgevoerd.

1.4 Onderzoeksaanpak

De belangrijkste bron van voorliggend onderzoek zijn gesprekken met mensen die dagelijks direct betrokken zijn bij schulddienstverlening in Arnhem. In de eerste plaats zijn dat de inwoners die er op dit moment een beroep op doen. Wij spraken met 27 inwoners die worden geholpen door een wijkteam, Rijnstad en/of PLANgroep. Met 17 inwoners hebben wij via de Sociale Wijkteams contact gelegd. Deze mensen hebben wij bij hen thuis geïnterviewd. Tien inwoners hebben wij via Rijnstad benaderd. Deze mensen zijn op een kantoor van Rijnstad geïnterviewd.

Verder spraken wij met de coaches van de Sociale Wijkteams, hun teamleiders en met de hulpverleners (schuldhulpverleners en sociaal raadslieden) en managers van Rijnstad en PLANgroep. Aanvullend spraken wij met Humanitas en Over Rood over flankerende dienstverlening die door vrijwilligers wordt geleverd. Ten slotte spraken wij met de mensen die bij de gemeente adviseren over het beleid en die verantwoordelijk zijn voor de regie ten aanzien van Sociale Wijkteams, Rijnstad en PLANgroep. Onderstaande tabel geeft een overzicht. In de bijlage is dit overzicht verder uitgewerkt.

Tabel 1: Overzicht van het veldwerk

<i>Partijen</i>	<i>Functie</i>	<i>Aantal</i>
Gemeente	Wethouder	1
	Beleidsadviseurs	3
	Controllers	2
	Jurist	1
Sociale Wijkteams (Presikhaaf, Noord-Oost, Centrum, Malburgen)	Teamleiders/Bestuurders	4
	Wijkcoaches	11
Rijnstad	Manager, projectleider	2
	Schuldhulpverleners	3
	Sociaal Raadslieden	3
PLANgroep	Manager en coördinatoren	3
	Schuldhulpverleners	2
	Budgetbeheerder	1
Overige partijen	Iriszorg	1
	Humanitas	1
	Over Rood	1
Inwoners	via de Sociale Wijkteams	17
	via Rijnstad	10
<i>Totaal</i>		<i>66</i>

Naast interviews hebben wij literatuur, beleidsstukken, jaarverslagen en managementrapportages betrokken in het onderzoek. Het betreffen zowel openbare stukken als interne documenten. Voor zover de stukken openbaar zijn, zijn deze opgenomen in de literatuurlijst.

2. Schulddienstverlening in Arnhem

Hoofdpijnen

- Gemeente Arnhem staat een activerende schulddienstverlening voor. Dit houdt in dat zij van de coaches verlangt dat zij inwoners niet louter helpen bij het wegwerken van schulden, maar vooral werken aan de aanpak van achterliggend problemen. Hulpverlening moet erop gericht zijn de zelfredzaamheid van de betrokken inwoners te vergroten.
- Het Arnhemse beleid geeft goed invulling aan de eisen die in de Wgs aan gemeentelijke schulddienstverlening worden gesteld.
- Het beleid is verder in lijn met de gedragscode schulddienstverlening van de NVVK. De NVVK modules komen terug in de Arnhemse route, het proces waarlangs inwoners met (dreigende) problematische schulden worden geholpen. De route is opgebouwd uit drie fases: aanmelding, activering en schuldregeling.
- De 'aanmelding' wordt gedaan door de Sociale Wijkteams. Deze is laagdrempelig, iedere inwoner kan er zonder enige voorbehoud terecht. De Sociale Wijkteams worden daarnaast geacht het gehele vervolgtraject betrokken te blijven als regisseur (zie een-na-laatste aandachtsstreepje)
- De *activerende* schulddienstverlening, wordt uitgevoerd door de Rijnstad, en wordt indien nodig opgevolgd door een *schuldregeling* die wordt uitgevoerd door PLANgroep. In hoofdstuk 4 wordt verder ingegaan op bereik en resultaten.
- De gemeente geeft inhoud aan de wettelijke eis dat schulddienstverlening integraal moet zijn, door de intake door de coaches van de Sociale Wijkteams te laten doen. De coaches worden geacht het hele traject van schulddienstverlening als regisseur betrokken te blijven. Bij de aanmelding en gedurende het traject gaan zij na of ook ondersteuning geboden is op andere domeinen.
- Er wordt gewerkt aan een registratie waaruit kan worden afgeleid hoeveel inwoners door de wijkteams geholpen worden bij schulddienstverlening. Deze getallen moeten op termijn een helder beeld geven. Dat beeld bestaat nu nog niet.

2.1 Basis van het Arnhemse beleid

Iedere burger die zich in Nederland bij zijn gemeente meldt vanwege problematische schulden moet geholpen worden. Dit is vastgelegd in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs). Onder meer is bepaald dat er binnen vier weken een gesprek moet plaatsvinden waarin de hulpvraag van de betreffende burger wordt vastgesteld. Indien er sprake is van een bedreigende situatie – bijvoorbeeld een acute dreiging van huisuitzetting – dan moet zo'n gesprek binnen drie dagen kunnen plaatsvinden. Verder verplicht de Wgs gemeenten een beleidsplan te maken, waarin zij beschrijven hoe zij mensen met schulden helpen. Hoewel gemeenten vrij zijn te bepalen wat dat beleid inhoudt, schrijft de wet wel voor dat ondersteuning een integraal karakter moet hebben. Dit betekent dat er niet alleen aandacht moet zijn voor het oplossen van financiële

problemen, maar ook voor persoonlijke omstandigheden.¹ Het kan bijvoorbeeld gaan om psychosociale problemen, relatieproblemen, woonsituatie, gezondheid of verslaving. De gedachte hierachter is dat voor een structurele oplossing er ook moet worden gewerkt aan het wegnemen van onderliggende oorzaken. De Wgs is sinds 1 juli 2012 van kracht, tot die tijd bestond er geen ander wettelijk kader dan de algemene zorgplicht van gemeenten op basis van de Gemeentewet (Baan, Louwes, & Oostveen, 2016).

Hoewel Gemeente Arnhem in haar beleid ten aanzien van schulddienstverlening verwijst naar de Wgs, werd de basis voor het beleid al eerder gelegd. Gemeente Arnhem voerde al eerder 'preventiegesprekken' met burgers over hun schulden; zij had al eerder een team 'bedreigende situaties' voor hulp bij dreigende huisuitzetting of afsluiting van energie, en; zij probeerde al eerder met ketenpartners af te stemmen ten behoeve van hulp voor achterliggende problemen (Gemeente Arnhem, 2011).

De Wgs leidde in Arnhem niet zozeer tot nieuw beleid, maar heeft destijds wel bijgedragen aan bijstelling van het beleid. Op het titelblad van de 'Meerjarenagenda Schulddienstverlening' die een half jaar voor de invoering van de Wgs verscheen, wordt deze bijstelling al meteen kernachtig geformuleerd: het beleid moet meer activerend zijn. Hulp moet er niet zozeer gericht zijn op het wegwerken van de schulden maar vooral op het versterken van de zelfredzaamheid van de schuldenaar. Arnhem wil vooral mensen met schulden helpen zichzelf te helpen.

2.2 Activerende schulddienstverlening: de Arnhemse route

Net als in verschillende andere gemeenten spreekt de gemeente Arnhem in haar beleid niet van schuldhulpverlening, maar van schulddienstverlening, of activerende schulddienstverlening. Met deze term wordt uitdrukking gegeven aan het belang dat de gemeente hecht aan de financiële zelfredzaamheid van inwoners. Het uitgangspunt is dat de gemeente geen verantwoordelijkheden overneemt, maar oplossingsrichtingen aanreikt. Het doel is dat inwoners zelf – al dan niet met hulp van familie of vrienden hun financiën op orde kunnen houden.

Het betekent dat een inwoner met schulden niet zonder meer meteen wordt geholpen om zijn schulden weg te werken. Er wordt eerst gekeken naar de omstandigheden en de mogelijkheden om inwoners – eventueel ondersteund door hun eigen netwerk – te activeren om er in ieder geval voor te zorgen dat er geen nieuwe schulden bijkomen. De dienstverlening voor inwoners met problematische schulden bestaat uit drie onderdelen:

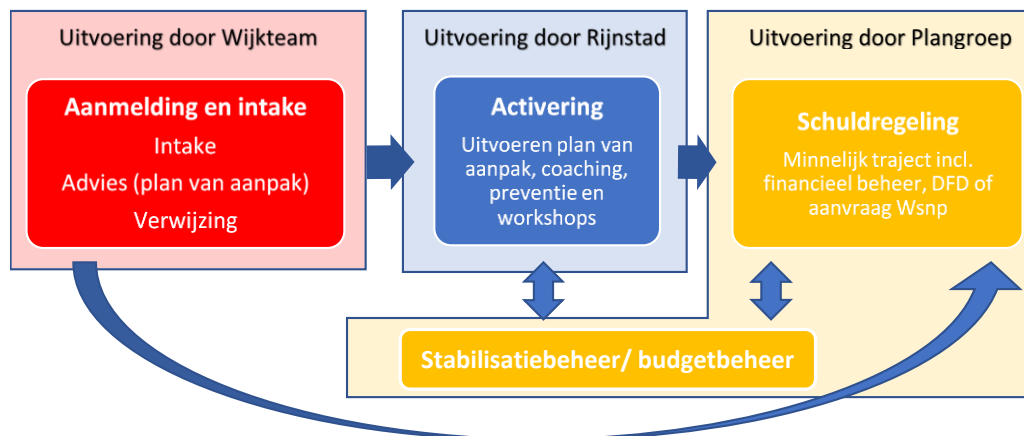
- Aanmelding en intake: het betreft eerstelijns hulp welke wordt geboden door generalistische coaches van de Sociale Wijkteams. Deze coaches bezoeken inwoners, die zich hebben gemeld vanwege schulden of andere problemen, thuis.
- Activering (stabilisatie): hulp ten behoeve van activering wordt aangeboden door schuldhulpverleners. Deze helpen inwoners bij wie problematische schulden zijn vastgesteld, grip te krijgen op hun financiën. Zij helpen de inwoner om de uitgaven in balans te brengen met de inkomsten en een overzicht te krijgen van alle schulden. Dit traject wordt voorgesteld als het beklimmen van een 'ladder' met zeven sporten. De cliënt bepaalt – ondersteund door de coach – zijn positie op die ladder en de te zetten

¹ Memorie van toelichting Wet gemeentelijke schulddienstverlening, paragraaf 3.

stappen. De coach helpt de inwoner om zicht te krijgen op dat wat nodig is, geeft de kaders aan en helpt de inwoner te reflecteren op bereikte resultaten. Zo krijgt de cliënt zicht op eventuele kennis die mist of vaardigheden en belemmeringen waaraan ook gewerkt moet worden (Gemeente Arnhem, 2011).

- Schuldregeling: pas wanneer de uitgaven in balans zijn gebracht met inkomsten, wanneer er zicht is op alle schulden en er geen zogenaamde technische belemmeringen zijn voor een schuldregeling², komt een inwoner in aanmerking voor een schuldregeling, zoals een schuldsanering volgens het minnelijke traject.

Figuur 1: Overzicht uitvoering Arnhemse schulddienstverlening



Bron: Beleidsnota doorontwikkeling Armoedeagenda en Schulddienstverlening (Gemeente Arnhem, 22 maart 2016, p.10). (aangepast aan uitvoeringspraktijk)

Het proces dat een inwoner met schulden doorloopt, is verder uitgewerkt in een stroomschema, welke wordt aangeduid als de Arnhemse route. Het volledige overzicht van deze route is opgenomen in bijlage 2.

Gemeente Arnhem sluit met haar beleid verder aan bij de Gedragscode Schulddienstverlening van NVVK. De modules van schulddienstverlening die de NVVK onderscheidt, zijn ondergebracht in de eerder genoemde drie onderdelen. Deze onderdelen zijn belegd bij: Stichting wijkteams Arnhem, Rijnstad en PLANgroep.

- Onder *Stichting wijkteams Arnhem*³ vallen acht wijkteams waar ruim 200 wijkcoaches werken. Elk team bedient vanuit een eigen vestiging een eigen wijk/gebied. De wijkcoaches werken generalistisch, wat inhoudt dat zij inwoners in het kader van uiteenlopende hulpvragen helpen. Onderwerpen waarop zij inwoners bijstaan, zijn o.a. opvoeding, eenzaamheid, lichte psychiatrie, verstandelijke beperking,

² Voorbeelden van technische belemmeringen zijn: niet-saneerbare CJIB boetes, een echtscheiding die in de planning ligt maar nog niet bij de rechtbank is aangevraagd, of er is nog sprake van verslavingsproblematiek waarvoor iemand nog niet in behandeling is. In dergelijke gevallen dienen de belemmeringen voor schulddienstverlening eerst te worden weggenomen, alvorens er een traject kan worden opgestart.

³ In dit rapport worden de Sociale Wijkteams ten behoeve van de leesbaarheid regelmatig ook aangeduid als wijkteams.

woningaanpassingen en schulden. Het gaat onder meer om verwijzing naar hulp in het kader van de Wgs, Wmo en Jeugdwet. Ten aanzien van schulddienstverlening is afgesproken dat wanneer een wijkteam vaststelt dat meer specialistische hulp nodig is, wordt verwezen naar een schulddienstverlener van Rijnstad als stabilisatie nodig is, of rechtstreeks naar PLANgroep als iemand al geschikt is voor een schuldregeling. Het werk van de Sociale Wijkteams wordt vanuit de gemeente op lumpsum basis gefinancierd. Het budget bedroeg in 2017 15 miljoen euro. Dit bedrag wordt jaarlijks geïndexeerd.

- *Rijnstad* is een organisatie voor welzijn en maatschappelijke dienstverlening. Ten opzichte van de Sociale Wijkteams werken de coaches van Rijnstad vanuit een specialisme, zoals voor jongerenwerk, kinderwerk, maatschappelijk werk en schulddienstverlening. Rijnstad verleent schulddienstverlening op basis van een onderhandse aanbesteding. Gemeente Arnhem heeft de schulddienstverlening in 2015 voor een periode van 4 jaar aan Rijnstad uitbesteed. De gemeente stelt vanaf 2017 jaarlijks een bedrag van €859.747⁴ beschikbaar, hiervoor dient Rijnstad 750 trajecten per jaar uit te voeren en aanvullend diverse preventieactiviteiten.
- *PLANgroep* is een landelijk bedrijf gespecialiseerd in schulddienstverlening. Gemeente Arnhem heeft de financiële onderdelen van de schulddienstverlening – o.a. schuldregeling, budgetbeheer en toeleiding tot Wsnp – aan haar uitbesteed. Dat gebeurde in 2015 voor een periode van twee jaar. Na deze periode is twee keer gebruik gemaakt van de optie om de overkomst met een jaar te verlengen.

Aanvankelijk waren er enkele medewerkers van Rijnstad gedetacheerd bij de Wijkteams. In de afgelopen jaren is dit losgelaten. In 2017 zijn de gedetacheerde medewerkers van Rijnstad in dienst gekomen van de Sociale Wijkteams. Een andere verandering ten opzichte van het beleidsplan van 2016 is dat inwoners bij het opstellen van hun plan van aanpak ('Mijn plan, Ons plan') niet worden ondersteund door een coach van Rijnstad maar door hun wijkcoach.

Tabel 2: Verdeling van taken van de Arnhemse partners afgezet tegen de indeling van NVVK modules

<i>Uitvoerders</i>	<i>Fase</i>	<i>NVVK modules</i>
Sociale Wijkteams	Aanmelding en intake (inclusief crisisinterventie), informatie en advies, nazorg (niet expliciet belegd)	Informatie en advies Crisisinterventie Aanmelding en intake Flankerende hulp Nazorg
Rijnstad	Deel intake, stabilisatie, betalingsregelingen, flankerende hulp	Stabilisatie Budgetcoaching
PLANgroep	Schuldregeling (schuldbemiddeling, saneringskrediet)	Budgetbeheer 100% betaling Schuldregeling (saneringskrediet, schuldbemiddeling)

⁴ Eén van de verplichtingen uit de Overeenkomst 2015 was het leveren door Rijnstad van 10,7 fte formatie aan de (sociale) wijkteams te Arnhem. Met ingang van 2017 is deze verplichting komen te vervallen. Als gevolg hiervan is het beschikbare budget voor activerende schulddienstverlening verlaagd met € 780.253,- van € 1,64 min naar € 859.747,- vanaf 2017.

Zowel gemeente als de drie uitvoerders onderkennen dat de betrokkenheid van drie partijen bij de schulddienstverlening aan individuele inwoners een groot beroep doet op afstemming. De gemeente benadrukt dat er gewerkt moet worden volgens het adagium 'Eén gezin, één plan, één regisseur'. De manier waarop hier op het niveau van de individuele inwoner met een hulpbehoefte invulling aan wordt gegeven, wordt beschreven in hoofdstuk 3. Op management- en beleidsniveau wordt afgestemd via overleg. Er zijn twee soorten overleg, algemeen overleg en regulier overleg:

- Algemeen overleg: de gemeente spreekt ongeveer zeven keer per jaar met de drie uitvoerende partijen gezamenlijk.
- Regulier overleg: het betreft bilateraal overleg tussen gemeente en de afzonderlijke uitvoerende partijen. De frequentie en het moment van overleg sluit doorgaans aan op de planning- en control cyclus. Met PLANgroep vindt bijvoorbeeld per kwartaal een overleg plaats naar aanleiding van kwartaalcijfers. Met Rijnstad vindt vier à vijf keer per jaar overleg plaats, waarin de maandcijfers worden betrokken. Met Sociale Wijkteams wordt met ongeveer dezelfde frequentie gesproken.

In 2015 is gekozen voor de huidige opzet. Voordien werd schulddienstverlening door de gemeente zelf en deels door Rijnstad uitgevoerd. De gemeente had daarvoor het Budgetadviescentrum (BAC) met eigen schuldhelpverleners en budgetbeheerders. Door deze diensten uit te besteden verwachtte de gemeente beter regie te kunnen voeren. 'Het is makkelijker een externe partij aan te spreken over de kwaliteit van dienstverlening dan mensen van de eigen organisatie' aldus één van de bestuursadviseurs. Ook op andere terreinen heeft de gemeente om deze reden diensten uitbesteed.

Bij de uitbesteding van de schulddienstverlening is een deel van de medewerkers van het BAC overgegaan naar Rijnstad. Een aantal van hen werd vervolgens gedetacheerd bij de Sociale Wijkteams ter versterking van de kennis van de Sociale Wijkteams over schulddienstverlening. Van een dergelijke detachering is nu geen sprake meer.

2.3 Hulp aan zelfstandig ondernemers

In principe staat de Arnhemse route ook open voor ondernemers. Ook zij kunnen terecht bij de wijkteams. De Route is voor hen echter wel beperkt, zo komen ondernemers niet in aanmerking voor de schuldregelingen die PLANgroep uitvoert. In plaats daarvan heeft de gemeente voor zelfstandig ondernemers met problematische schulden het Bureau bijstandverlening zelfstandigen. Dit bureau voert het landelijke 'Besluit bijstandverlening zelfstandigen' uit (Bbz). Onder voorwaarden kunnen ondernemers met financiële problemen daar op verschillende manieren geholpen worden. Er kan bijvoorbeeld een lening (saneringskrediet) worden gegeven om ondernemers ruimte te bieden een regeling te treffen met schuldeisers. Ten opzichte van de dienstverlening voor particulieren worden ondernemers strakker gehouden aan toelatingscriteria. Onder andere moet de ondernemer aantonen dat zijn bedrijf levensvatbaar is. Verder is bepaald dat de kosten voor ondersteuning uiteindelijk door de ondernemer zelf moet worden betaald. Arnhem sluit hiermee aan op de praktijk in veel andere gemeenten.

De ondersteuning aan ondernemers met schulden is in Arnhem in ontwikkeling. De afgelopen tijd is onder meer gewerkt aan een richtlijn voor de financiering van accountantskosten. Deze richtlijn is per 1 juli 2017 van kracht. Zij voorziet in een vergoeding, van max €500,- per boekjaar, voor ondernemers die hun boekhouding op

orde moeten brengen ten behoeve van een Bbz-aanvraag, maar niet de middelen hebben om daarvoor een accountant in te huren. Deze richtlijn moet ook ondernemers helpen die hun bedrijfsboekhouding willen afsluiten om in aanmerking te komen voor particuliere schuldhulp.

Tevens wordt gewerkt aan een richtlijn om ondernemers tegemoet te komen die het – ondanks een saneringskrediet - niet is gelukt tot een regeling te komen met schuldeisers. De tegemoetkoming kan inhouden dat de gemeente de kosten voor het regelen het saneringskrediet op zicht neemt, dan wel kwijtscheldt.

Bij de hulp aan ondernemers met schulden wordt regelmatig Stichting Over Rood betrokken. Over Rood is in Arnhem op 1 april 2016 gestart. Er werken ongeveer 20 vrijwillige trajectmanagers en 5 vrijwillige administratieve ondersteuners. Over Rood ondersteunt ondernemers met schulden bij het in balans brengen van de inkomsten en uitgaven; het op orde brengen van de administratie en de belastingen; het begrijpen van cijfers; het uitleggen van de verschillende mogelijkheden om de schulden aan te pakken; het indienen van een Bbz-aanvraag, en; eventueel het bieden van ondersteuning bij het treffen van betalingsregelingen.

2.4 Onderzoek Nationale ombudsman

In 2018 deed de Nationale ombudsman onderzoek naar de toegankelijkheid van gemeentelijke schulddienstverlening (Tuzgöl-Broekhoven, Atalikyayi, Berge, Berg, & Hanse, 2018). In een verdiepend vervolgonderzoek werden tien gemeenten en een gemeenschappelijke regeling nader bekeken. Gemeente Arnhem was één van de gemeenten die in het onderzoek werden betrokken. Aan de hand van een schriftelijke vragenlijst werd het Arnhemse beleid vergeleken met een normenkader bestaande uit 14 onderdelen. Een beschrijving van wat het Arnhemse beleid nu precies kenmerkt blijft in het rapport achterwege, noch wordt ingegaan op de achtergronden van het Arnhemse beleid en de keuzes die daarbij zijn gemaakt. Op basis van het normenkader stelde de ombudsman ten tijde van het onderzoek dat de Arnhemse schulddienstverlening op drie onderdelen voor verbetering vatbaar was (Tuzgöl-Broekhoven, Ten Berge, Van den Berg, & Hanse, 2018):

- Dat een persoonlijk aanmeldgesprek altijd wordt gevoerd door iemand met (basis)kennis van het schulddienstverleningstraject;
- Dat altijd aan een inwoner wordt meegedeeld wanneer zijn/haar aanvraag voor schuldhulp wordt afgewezen;
- Dat altijd wordt meegedeeld wanneer een aanvraag voor schuldhulp wordt toegewezen.

De gemeenteraad is over de beide rapporten van de Nationale Ombudsman met twee afzonderlijke brieven geïnformeerd. Eén d.d. 6-3-2018 en één d.d. 30 oktober 2018. De bevindingen van de ombudsman waren geen aanleiding om het beleid te wijzigen. In de laatste brief d.d. 30 oktober 2018, geeft het College de gemeenteraad daarover een toelichting. Ten aanzien van het eerste onderdeel stelt zij dat de gemeente al langer met de Sociale Wijkteams spreekt over de wenselijkheid en mogelijkheden om de kennis over schulddienstverlening onder wijkcoaches te versterken. Aanleiding daarvoor was een evaluatie die de Sociale Wijkteams al eerder op eigen initiatief uitvoerden. Het rapport van deze evaluatie 'Een onderzoek naar de activiteiten van wijkcoaches voor inwoners met financiële problemen' was ook al eerder aan de Gemeenteraad gestuurd (Van

Dongen, 2016). Onder andere heeft het de Sociale Wijkteams ertoe aangezet wijkcoaches op het onderdeel schulddienstverlening aanvullend te trainen.

Met betrekking tot het tweede onderdeel wordt aangegeven dat over een afwijzing altijd een beschikking wordt afgegeven maar dat het vrijwel niet voorkomt dat een inwoner door het wijkteam wordt geweigerd. Ten aanzien van het derde onderdeel deelt het College de Raad mee dat de Sociale Wijkteams sinds 1 januari 2018 altijd schriftelijk mededeelt als een aanvraag voor schulddienstverlening is toegewezen. In de beschikking wordt aangegeven welke organisatie de schulddienstverlening gaat realiseren. In afstemming met deze organisatie wordt bepaald welke vorm wordt ingezet.

3. Uitvoering

3.1 Sociale Wijkteams

Hoofdpijnen

- Sociale Wijkteams verzorgen de eerste fase van de Arnhemse route. Zij verzorgen met generalistische coaches een integrale intake, wat inhoudt dat wordt nagegaan welke problemen er spelen, hoe deze samenhangen, en bij welke (eventueel specialistische) hulp een inwoner gebaat is. Dit kader sluit aan bij het beleid en het wettelijke kader dat in de Wgs is gegeven.
- De opdracht aan de Sociale Wijkteams is echter algemeen geformuleerd als: 'Doen wat nodig is'. Onder meer leidt dat ertoe dat wijkcoaches verschillend invulling geven aan hun rol en dat zij verschillend prioriteren. Daar waar de ene coach zich sterker richt op financiële problemen kan de aandacht van de andere coach vooral uitgaan naar bijvoorbeeld participatie en re-integratie.
- Vanwege de algemene opdracht is niet goed te bepalen of de Sociale Wijkteams doen wat nodig is als het gaat om financiële problemen. Ten aanzien van schulddienstverlening wordt er ook geen registratie bijgehouden. Hieraan wordt wel gewerkt.
- De gemeente voert met de Sociale Wijkteams en de andere partners gesprekken over de uitvoering van de Arnhemse route. Overdracht en doorlooptijden zijn terugkerende gespreksonderwerpen (zie volgende punten).
- Er zijn geen wachtlijsten bij de Sociale Wijkteams. Met inwoners die zich melden (al dan niet vanwege een crisissituatie) wordt direct een afspraak gemaakt voor een eerste gesprek (keukentafelgesprek).
- Overdracht aan een gespecialiseerde schulddienstverlener van Rijnstad kan lang duren. Niet elke inwoner laat zich in de eerste fase makkelijk helpen, sommige inwoners zien op tegen schuldhulp of zijn er nog niet aan toe. Niet elke coach is even doortastend met het in beeld helpen te brengen van de volledige financiële situatie. Ook verschillen de coaches in de mate waarin zij bij een inwoner aansturen op een schulddienstverleningstraject.
- Het risico op uitval is groot. De oorzaak daarvan ligt meestal bij de inwoner. Het vergt van een coach dat hij outreachend is: actief contact onderhoudt. Coaches verschillen op dit punt onderling.
- Hoe lang het duurt voordat inwoners worden overdragen is onbekend vanwege de ontbrekende registratie. Sinds kort wordt dit wel geregistreerd.
- De kennis van de coaches over schulddienstverlening wisselt. Dit wordt door de Sociale Wijkteams al langer onderkend en is aanleiding geweest om aanvullende trainingen te organiseren en de aandachtsfunctionarissen schulden een duidelijk plek te geven in het proces, waarlangs inwoners met schulden geholpen worden (o.a. ten behoeve van de berekening van het vrije te laten bedrag). Betrokkenen binnen en buiten de Sociale Wijkteams geven aan dat er de afgelopen twee jaar goede stappen zijn gezet. De op handen zijnde NVVK-certificering bevestigt dat beeld.
- Als regisseur kan de Wijkcoach in principe ook verantwoordelijk worden gehouden voor de nazorg. Hier zijn echter geen expliciete afspraken over gemaakt met gemeente of partners.

In het kader van de omvattende doelstelling om bij te dragen aan zelfredzaamheid, kan elke Arnhemmer met een hulpvraag terecht bij het wijkteam. Om de ondersteuningsvragen op verschillende leefdomeinen in samenhang op te kunnen pakken, is het terrein waarop het Sociale Wijkteam werkt, breed. De ondersteuning die de wijkcoaches bieden, loopt uiteen van het adviseren over en regelen van woningaanpassingen in het kader van de Wmo tot aan opvoedondersteuning.

Het Sociale Wijkteam heeft de opdracht integraal te werken. Dat houdt in dat wanneer de situatie van een inwoner daarom vraagt, meerdere disciplines in de ondersteuning worden betrokken. Die ondersteuning kan gegeven worden door de eigen wijkcoach, of door te verwijzen naar een algemene of specialistische voorziening van een andere organisatie. Deze integrale werkwijze is nauw verbonden met het uitgangspunt 'Eén gezin, één plan, één regisseur', waarbij elke wijkcoach verantwoordelijk is voor de hulp die aan een inwoner wordt geboden. Als meer hulpverleners betrokken zijn, dan coördineert de wijkcoach de afstemming tussen de hulpverleners. Het is een uitgangspunt dat ook in andere gemeenten wordt gehanteerd (Arum & Schoorl, 2015; Van Eijkel, Gerritsen, & Vermeulen, 2019).

Eén van de teamleiders met wie in het kader van dit onderzoek is gesproken, gaf aan dat 'goed kunnen luisteren' een belangrijke vaardigheid van coaches van het Sociale Wijkteam moet zijn. Een coach moet bepalen wat de hulpvraag precies inhoudt (welke vraag achter de vraag zit) en of er specialistische hulp nodig is. Voor specialistische hulp verwijst het Sociale Wijkteam door naar instellingen als Rijnstad (o.a. schulddienstverlening), Iriszorg (o.a. voor verslavingszorg, opvang en begeleid wonen), de huisarts of de gemeente (o.a. ten behoeve van inkomensondersteuning in het kader van de Participatiewet).

Ten behoeve van de toegankelijkheid en nabijheid zijn de Sociale Wijkteams verspreid over Arnhem. Zij opereren vanuit acht locaties: Noord-West, Noord-Oost, Presikhaaf, Malburgen, Centrum/Spijkerkwartier/Arnhemse Broek, Schuytgraaf en Elderveld, Elden en De Laar, en Vredenbrug/Kronenburg/Rijkerswoerd.

In 2017 zochten 7.400 inwoners contact met een wijkteam. In totaal onderhouden zij met ruim 20.100 Arnhemmers (en hun huisgenoten) contact⁵ (Stichting Sociale Wijkteams Arnhem, 2018). Het betreft ongeveer 13% van alle inwoners en 26% van alle huishoudens. Kanalen waarlangs inwoners het wijkteam kunnen vinden zijn: internet, gespecialiseerde instellingen voor maatschappelijk werk en welzijnszorg, huisartsen, scholen en gemeente (deze opsomming is niet uitputtend).

Binnen dit brede kader kunnen inwoners ook vanwege financiële problemen bij het wijkteam terecht. Hoeveel mensen er jaarlijks vanwege financiële problemen een beroep doen op het wijkteam is niet bekend. Cijfers daarover ontbreken. Afgelopen jaar is het registratiesysteem aangevuld. De Sociale Wijkteams verwachten vanaf oktober 2019 inzicht in te kunnen geven.

Rol van het wijkteam in schulddienstverlening

Ten aanzien van inwoners met problematische schulden vervullen de Sociale Wijkteams drie functies:

⁵ Het betreffen 'actieve dossiers'.

- Aanmelding: de Sociale Wijkteams vormen de toegang tot de Arnhemse schulddienstverlening. Elk traject start in principe met een aanmelding bij het Wijkteam⁶. Ten behoeve van het aanmelden, beschikken de wijkteams over een Serviceteam. Via het Serviceteam wordt een afspraak gemaakt voor een huisbezoek (keukentafelgesprek). Dat bezoek wordt afgelegd door twee wijkcoaches uit de wijk van de betreffende inwoner. De wijkcoaches krijgen voorafgaand aan het bezoek enkele persoonsgegevens en, in het kort, de hulpvraag. Inwoners kunnen overigens ook direct naar een locatie van een wijkteam gaan voor hulp (dus niet via het Serviceteam).
- Intake: het doel van de intake is om een volledig beeld te krijgen van de financiële situatie van een inwoner. Dat beeld moet dusdanig compleet zijn dat het zogenoemde 'vrij te laten bedrag' kan worden berekend (zie tekstvak p. 20). Tijdens de intake maken inwoner en wijkcoach samen een plan van aanpak ('Mijn plan, ons plan').
- Regie: in de derde plaats speelt het wijkteam tijdens het gehele traject van schulddienstverlening een regierol, ook wanneer deze is overgedragen aan Rijnstad of PLANgroep. Bepaald is dat het wijkteam bij een overdracht aan Rijnstad of PLANgroep een dossier niet sluit, maar de inwoner blijft volgen en waar nodig aanvullend helpt met achterliggende/aanpalende problemen.

Bij de intakefunctie moet worden opgemerkt, dat een huisbezoek en eventuele vervolgafspraken op voorhand lang niet altijd meteen als 'intake voor schulddienstverlening' worden herkend. Regelmatig komt het voor dat pas na enkele gesprekken duidelijk wordt dat er financiële problemen zijn waarvoor specialistische schulddienstverlening nodig is. Dit beeld komt ook naar voren in de gesprekken die wij met inwoners hebben gevoerd. Bijvoorbeeld bij een vrouw die zich in eerste instantie met een burn out vanwege een echtscheiding bij het wijkteam meldde en waarbij pas na enkele gesprekken bleek dat zij schulden had en gebaat was bij hulp om een regeling te treffen met de schuldeisers. Pas nadat deze inwoner was overgedragen aan Rijnstad werd met terugwerkende kracht duidelijk dat de eerste huisbezoeken de intake vormden voor het schulddienstverleningstraject. Omgekeerd komt het ook voor dat een aanmelding vanwege een vraag over schulden, niet leidt tot een verwijzing c.q. schulddienstverleningstraject. Dat was bijvoorbeeld het geval bij een inwoner die van een hypotheekschuld af wilde zonder dat deze problematisch was.

De intake is vooral een oriëntatie op een hulpvraag. Soms leidt dat tot schulddienstverlening. Het wijkteam streeft ernaar altijd breed te kijken. Met de inwoner wordt nagegaan welke zorgen en problemen er precies zijn, hoe deze samenhangen en hoe deze – in samenhang – kunnen worden opgepakt en of daarbij specialistische hulp nodig is. Het wijkteam sluit hiermee aan op de wettelijke bepaling over integrale dienstverlening (Wgs, artikel 2, lid 1.) en op het uitgangspunt van Gemeente Arnhem om niet zozeer de schulden centraal te stellen maar in de eerste plaats de persoon achter de schulden. Men wil niet alleen de schulden wegwerken maar ook de eventuele achterliggende problemen helpen aan te pakken.

⁶ Inwoners die onder bewind zijn gesteld, hoeven niet eerst langs het wijkteam en kunnen door hun bewindvoerder rechtstreeks aangemeld worden bij PLANgroep voor een schuldregeling (zie paragraaf 3.4).

Om breed te kunnen kijken, verlangt het wijkteam van de coaches dat zij zich opstellen als generalisten. Zij worden geacht te letten op meerdere leefdomeinen. Eén coach moet daarom kennis hebben over uiteenlopende gebieden. Zij moeten op verschillende domeinen problemen kunnen herkennen en moeten kunnen inschatten of hulp nodig is. Om de kennis van een coach op de uiteenlopende leefgebieden op niveau te krijgen, wordt er binnen de Sociale Wijkteams gewerkt met aandachtsfunctionarissen. Dit zijn coaches die vanwege hun opleiding en achtergrond meer weten van een domein en voor hun collega-coach als vraagbaak kunnen dienen. Binnen elk wijkteam werken op dit moment één, twee of drie aandachtsfunctionarissen voor schuldenproblematiek. Dit zijn vaak medewerkers die eerder bij Rijnstad of het Budgetadviescentrum (BAC) van de gemeente werkten als schuldhulpverlener of budgetbeheerder.

Overdracht aan Rijnstad

Wanneer blijkt dat voor een inwoner een stabilisatietraject passend is, wordt een inwoner overgedragen aan Rijnstad. Er is de afgelopen jaren veel te doen geweest over deze overdracht en nog steeds is overdracht een belangrijk onderwerp van gesprek, zowel op het niveau van de individuele coaches als op management- en beleidsniveau. De gesprekken spitsen zich toe op de kwaliteit van de intake en de volledigheid van de informatie die met een inwoner van het wijkteam overgaat naar Rijnstad. Centraal staat hierin de berekening van het 'Vrij te laten bedrag' (VTLB). Deze taak is vanaf juni 2018 belegd bij de Sociale Wijkteams. Onlangs hebben Sociale Wijkteams, Rijnstad en gemeente afgesproken dat een inwoner kan pas worden overgedragen wanneer de berekening helemaal compleet is. De ervaringen van de wijkcoaches hiermee zijn wisselend. Daar waar de berekening door de ene coach wordt afgedaan als een formaliteit die betrekkelijk makkelijk kan worden uitgevoerd, geven anderen aan dat het juist lang kan duren en veel inspanning kan vergen voordat alle gegevens die nodig zijn, boven tafel zijn (zie tekstkader). Wij spraken met een aantal coaches die er zelf niet aan beginnen en de berekening standaard overlaten aan een aandachtsfunctionaris. Afgaande op wat op beleids- en uitvoerend niveau wordt gezegd over de berekening, is duidelijk dat het laatste er nog niet over gezegd is. Veel betrokkenen vinden dat de berekening het best door Rijnstad kan worden gedaan. Schuldhulpverleners hebben beter zicht op welke gegevens relevant zijn, daarnaast voert Rijnstad regelmatig zelf opnieuw de berekening uit, onder andere omdat er in de tussentijd financiële zaken kunnen veranderen bij een inwoner.

Vrij te laten bedrag

Het Vrij te laten bedrag is het bedrag dat noodzakelijk is voor schuldenaren om te kunnen voorzien in de kosten van levensonderhoud en vaste lasten. De volgende gegevens zijn nodig de berekening te kunnen maken:

- Personalia van schuldenaar en eventuele partner
- Gegevens kinderen
- Inkomensgegevens (en die van eventuele partner): loon uit arbeid, uitkeringen, heffingskortingen, pensioen, belastingteruggaven,
- Toeslagen (en die van eventuele partner): huurtoeslag, zorgtoeslag, kindgebonden budget, alimentatie
- Uitgaven (en die van eventuele partner): huur, hypotheek, zorgverzekering, kinderopvang, reiskosten

Doorlooptijden

Omdat door de Sociale Wijkteams tot voor kort beperkt werd geregistreerd, zijn er geen cijfers over de gemiddelde doorlooptijd tussen het moment dat een inwoner zich bij het wijkteam meldt met een problematische schuld en de verwijzing naar Rijnstad. Wij stellen op basis van de gesprekken vast dat het lang kan duren voordat een inwoner wordt overgedragen. Dit wordt aangegeven door zowel de Sociale Wijkteams zelf, als door Rijnstad. Het komt ook naar voren in de gesprekken die wij hebben gevoerd met inwoners. Bij enkele inwoners duurde het zelfs enkele jaren voordat zij werden overgedragen (zie overzicht casussen in bijlage 1). Uit de gesprekken blijkt dat het lang kan duren voordat een hulpvraag is vertaald naar een gestructureerd overzicht. Ook kost het tijd voordat bij alle betrokkenen zich een beeld uitkristalliseert van het meest passende en kansrijke traject om iemand uit de schulden te helpen. Het wijkteam hanteert het adagium 'Doen wat nodig is', maar het blijkt echter in de praktijk regelmatig lastig te zijn om te bepalen wat precies nodig is en of de inwoner ook in staat is een traject te doorlopen en het ziet zitten. Regelmatig is het pas achteraf te zien dat zaken sneller of anders hadden gemoeten. Veel genoemde oorzaken van lange trajecten zijn:

- **Uitval:** in de eerste plaats is het risico op uitval groot. Uit de gesprekken met wijkcoaches komt naar voren dat het intakeproces kwetsbaar is. Regelmatig is dit het gevolg van een beperkt begrip of beperkte doortastendheid van inwoners. Niet elke inwoner laat zich makkelijk helpen, niet elke bewoner grijpt de geboden ondersteuning aan, en niet elke inwoner is in staat om zaken op te pakken. Regelmatig moeten intake-trajecten op initiatief van de wijkcoach opnieuw worden geactiveerd, omdat de inwoner niet meer van zich laat horen, niet op een afspraak komt, of niet thuis is op het moment van een gepland huisbezoek. Ook komt het regelmatig voor dat het de inwoner niet lukt ten behoeve van een afspraak voorwerk te doen, bijvoorbeeld de administratie te ordenen. Een wijkcoach: 'je moet soms heel outreachend zijn en inwoners blijven volgen. Ik help nu een jonge vrouw. Aanvankelijk gaf zij aan het allemaal zelf te willen regelen. Toen ik na twee weken na ons eerste gesprek nog niets had gehoord, heb ik gebeld. Ze gaf toen aan dat het haar toch niet lukte en hulp nodig heeft. Volgende week ga ik daarom weer bij haar langs.'
- **Angst voor het opgeven van controle over eigen leven:** Wat ook bijdraagt aan uitval is angst, met name voor schuldhulpverleners, voor de confrontatie met schuldeisers en voor het regime van een traject (minnelijke traject / Wsnp). Een wijkcoach zegt hierover: 'men is vaak bang op z'n donder te krijgen, bang voor het oordeel en voor verwijten'. 'Er doen in de omgeving van sommige inwoners ook allerlei verhalen de ronde over wat je allemaal moet opgeven; over de bijzonder krappe bestedingsruimte; over inwoners die na een lijdensweg toch weer opnieuw deurwaarders aan de deur kregen en over schuldhulpverleners die zich niet aan de afspraak houden en mensen zelfs verder in de schulden helpen'. In het kader van dit onderzoek werd op dit punt meerdere malen verwezen naar het voormalige Budgetadviescentrum (BAC) van de gemeente. Het BAC heeft bij een aantal inwoners een slechte naam. Wijkcoaches kunnen deze verhalen niet allemaal ontkrachten. Ook zij zijn bekend met de lastige trajecten, de eisen die worden gesteld, de vergaande impact op de persoonlijke levenssfeer van trajecten en de discipline die het vergt om in een traject te komen en dat traject vervolgens door te komen.

- (veronderstelde) Zwaarte van trajecten: Terughoudendheid onder inwoners komt regelmatig voort uit het idee dat er in een schuldhulptraject geen ruimte meer is om te financieel te rommelen. Er is geen ruimte meer om het ene gat met het andere te vullen. ‘Mensen worden strak aan de afspraken gehouden, doormodderen is er niet meer bij’ aldus een aandachtsfunctionaris van een wijkteam. Het traject voor schulddienstverlening vergt buitengewoon veel discipline van de schuldenaar. Dit wordt ook bevestigd in de gesprekken die wij voerden met inwoners. Zij moeten – afhankelijk van de samenstelling van het huishouden – rondkomen van 50 tot 70 euro per week. Een wijkcoach: ‘Wanneer er een eigen bijdrage wordt gevraagd voor een medicijn bij de apotheek, of wanneer er iemand jarig is, zit je meteen klem. Zonder traject kan je vaak nog wel een cadeautje kopen van de net uitbetaalde huurtoeslag. Als je in een traject zit, heb je die speelruimte niet.’ Sommige schuldenaren hebben geleerd om met hun schulden te leven, voor hen is een schulddienstverleningstraject een groot onbekend en bedreigend perspectief.’ Hierbij merken schuldhulpverleners wel op dat een traject ook kan leiden tot wat meer bestedingsruimte, omdat de beslagvrije voet er af gaat. Het vrij te laten bedrag geeft schuldenaar doorgaans iets meer ruimte.

- Kennis van coaches: ook wordt de kennis over wettelijke voorwaarden voor schulddienstverlening onder wijkcoaches als zwakke schakel genoemd. Deze factor wordt met name benoemd door medewerkers van Rijnstad, maar ook uit de gesprekken met inwoners komt naar voren dat het al heel snel moeilijk is om te bepalen hoe iemand precies geholpen kan worden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de inwoner met problematische schulden die als ZZP’er werkt en een woonruimte heeft; of de inwoner die schulden heeft die voortkomen uit fraude of verkeersboetes. Het vergt – volgens coaches van Rijnstad - kennis en ervaring om te kunnen bepalen welke mogelijkheden er zijn en wat een inwoners precies te doen staat om toegelaten te worden tot een traject. De interviews met inwoners leren dat deze al snel tussen verschillende instanties worden doorverwezen, trajecten lang duren en inwoners nauwelijks vooruitkomen. Bij meerdere inwoners die wij spraken kwam het traject meerdere malen tot stilstand en zat men zo nu en dan tussen wal en schip. Dat er al snel gespecialiseerde kennis nodig is, wordt door de Sociale Wijkteams onderkend. Het was voor hen in 2015 aanleiding een onderzoek te laten uitvoeren naar de kennis van wijkcoaches over schulddienstverlening. Uit het onderzoek komt naar voren dat de kennis onder coaches over schulddienstverlening sterk uiteenloopt. Zonder de juiste kennis wordt niet op essentiële zaken doorgevraagd, worden niet de juiste berekeningen gemaakt, wordt niet de juiste specialistische voorziening ingezet en kan ook geen correct beeld over schulddienstverlening aan de inwoner worden gegeven (Van Dongen, 2016). In gesprekken die in het kader van dit onderzoek o.a. met Rijnstad zijn gehouden is naar voren gebracht dat de coach nog steeds een bepalende factor is voor adequaatheid van hulp. Of een inwoner goed/snel geholpen wordt, is afhankelijk van het kennisniveau van de coach die hem is toegewezen. Het onderzoek van Van Dongen (2016) is al aanleiding geweest om zaken te verbeteren. Zo hebben aandachtsfunctionarissen voor schulddienstverlening een duidelijker plek gekregen in de hulp aan mensen met schulden. Zij worden nu eerder betrokken wanneer een collega-coach constateert dat er problematische schulden zijn en zij spelen ook altijd een rol bij de overdracht van een inwoner naar Rijnstad. In de vier Sociale Wijkteams die in dit onderzoek zijn betrokken controleert de aandachtsfunctionaris bij overdracht

of een dossier compleet is. In het bijzonder wordt nagegaan of de berekening van het vrij te laten bedrag goed is uitgevoerd. Stappen ter versterking van de kennis en hulp zijn ook gezet in het kader van de NVVK-certificering. De Sociale Wijkteams verwachten begin 2019 deze certificering te ontvangen.

Het kennisniveau van Sociale Wijkteams over schulddienstverlening is overigens een aandachtspunt dat ook voor Sociale Wijkteams van andere gemeenten geldt. Zo constateerde de Inspectie SZW in 2017 dat bij een derde van de gemeente die kennis tekort schiet. De Inspectie constateert voorts dat gemiddeld 20% van de mensen met problematische schulden geen schulddienstverlening krijgt. Overigens niet alleen vanwege een gebrek aan kennis maar ook omdat Sociale Wijkteams ervoor kiezen om de hulpverlening eerst op andere problemen te richten, bijvoorbeeld verslaving (Inspectie SZW, 2017).

Casus 1: voorbeeld van inwoner met een lange intakeperiode

Een vrouw meldt zich bij het wijkteam vanwege schulden. Naast een schuld van ruim honderdduizend euro bij de bank als gevolg van een gedwongen verkoop van haar huis, is er een substantiële schuld bij de Belastingdienst. Deze laatste schuld kwam voort uit het bedrijf van de vrouw. Het wijkteam verwijst de vrouw door naar het ondernemersloket van de gemeente. Via dit loket wordt een specialist ingehuurd die vaststelt dat het bedrijf niet levensvatbaar is en het best opgegeven kan worden om verdere aanwas van schulden te voorkomen. Pas daarna zou de vrouw in aanmerking komen voor de reguliere gemeentelijke schulddienstverlening. Het is een lastige beslissing onder andere omdat de vrouw gebonden is aan een huurcontract van haar winkel. Nadat het bedrijf is beëindigd, duurt het nog lang voordat alle schulden in beeld zijn gebracht. Ook is er onduidelijkheid over de verdien capaciteit van de vrouw en het inkomen van haar nieuwe partner die als ZZP'er werkt en met wie zij inmiddels samenwoont. Ook haar partner heeft schulden. Na enkele jaren van minder en meer contact met het wijkteam, wordt het stel overgedragen aan Rijnstad. Daar wordt het traject opnieuw vertraagd vanwege een instabiele financiële situatie. Het blijkt lastig om geen nieuwe schulden te maken, er is onduidelijkheid over schulden en er bestaat onduidelijkheid over de verdien capaciteit. Er wordt meer verwacht van beide schuldenaren als het gaat om het terugbetalen van schuldeisers.

Beperkt zicht op wat de Sociale Wijkteams doen in kwantitatief opzicht

Een aandachtspunt dat vooral op management- en beleidsniveau speelt, is het gebrek aan zicht op wat de Sociale Wijkteams doen. Het is een gebrek dat betrokkenen binnen en buiten de Sociale Wijkteams onder andere toeschrijven aan het uitgangspunt dat destijds werd gehanteerd bij de introductie van de Sociale Wijkteams om de administratieve lasten zoveel mogelijk te beperken. Door beperkingen in de administratie kan nu niet goed worden bepaald hoe de Sociale Wijkteams concreet invulling geven aan het uitgangspunt 'doen wat nodig is'. Met name de gemeente wil in het kader van het armoedebeleid en schulddienstverlening weten hoeveel mensen er door de Sociale Wijkteams worden geholpen en vooral ook of die mensen daar wat aan hebben. Gegevens over hulp bij schulden beperken zich tot de inwoners die zijn overgedragen aan Rijnstad. Het is niet duidelijk hoeveel inwoners met schulden zich bij de Sociale Wijkteams

hebben gemeld; hoeveel er op een andere manier dan door overdracht aan Rijnstad zijn geholpen, en; hoeveel mensen voor een eventuele overdracht zijn uitgevallen, afgehaakt of bij wie de hulpverlening is stopgezet. Zoals eerder aangegeven is vorig jaar de registratie van de wijkteams op dit onderdeel aangevuld.

In het kader van dit onderzoek is aan de wijkcoaches gevraagd hoeveel mensen zij in hun caseload hebben die enige vorm van begeleiding ten behoeve van hun financiën ontvangen. De aantallen variëren tussen drie en tien. Daarbij moet worden opgemerkt dat geen van de coaches direct een concreet aantal kon noemen, onder ander omdat lang niet altijd helder aan te geven is of iemand nu primair vanwege zijn financiën wordt geholpen. De hulpvragen waarmee Sociale Wijkteams worden benaderd zijn daarvoor vaak te omvattend en hebben teveel samenhang met andere domeinen. Tevens is er een groot gedeelte inwoners dat niet behoort tot de actieve caseload. 'Er zijn inwoners met een eenvoudige vraag. Zij willen bijvoorbeeld een taxi-pas. Tijdens het huisbezoek informeren we wel verder, ook bellen we doorgaans na een maand nog even of het allemaal werkt. Maar met zo'n inwoner hebben we vervolgens geen actieve relatie. Tot op het moment dat hij/zij zich opnieuw meldt natuurlijk.' Het zicht op wat Sociale Wijkteams doen wordt ook beperkt omdat er ten aanzien van veel inwoners die zich melden, niet wordt gewerkt met een registratie van gevallen waarbij inwoners uit zichzelf afhaken.

De regierol van de wijkcoach wordt niet altijd erkend/gezien

Hoewel steeds wordt gesproken van een overdracht van inwoners van Sociale Wijkteams naar Rijnstad, is het niet de bedoeling dat een wijkteam het dossier sluit op het moment dat Rijnstad de inwoner heeft overgenomen. Uitgangspunt in de Arnhemse schulddienstverlening is dat de wijkcoach het gehele traject betrokken blijft, ook wanneer een inwoner van Rijnstad wordt overgedragen aan PLANgroep. In dit kader spreekt men ook wel van de regiefunctie van de wijkcoach.

Casus 2: voorbeeld inwoner die beroep doet op de regierol van zijn wijkcoach

Nadat een man met succes het stabilisatietraject bij Rijnstad heeft doorlopen, werd hij overgedragen aan PLANgroep voor een minnelijk traject. Het lukt PLANgroep in korte tijd afspraken te maken met de schuldeisers, op één na. De betreffende schuldeiser weigert na een telefoongesprek met de schuldhelpverlener om mee te werken. De inspanningen die van hem verwacht worden, staan volgens hem niet in verhouding tot het bedrag dat hem wordt toegezegd. PLANgroep informeert de inwoner dat een schuldeiser, na meerdere pogingen, niet mee wil werken en biedt aan om een dwangakkoord (inclusief Wsnp) aan te vragen. Het zal daardoor weer langer duren. De inwoner belt daarop met zijn wijkcoach, met wie hij contact is blijven houden. Samen met de wijkcoach belt hij vervolgens de schuldeiser, in het gesprek draait deze bij en ziet uiteindelijk helemaal af van de vordering. Het minnelijk traject kon daarop worden voortgezet.

Bij de inwoners die wij via het wijkteam hebben geïnterviewd, stellen wij vast dat de regiefunctie wordt waargemaakt. Bij alle 17 inwoners bleef de wijkcoach betrokken ook na overdracht naar Rijnstad. Die betrokkenheid werd ook altijd op prijs gesteld. De

inwoners ervoeren de wijkcoach als iemand die aan *hun* kant staat. Zij vertrouwden hun wijkcoach, en durfden zaken open te bespreken. Het beeld dat over het algemeen naar voren komt is dat een coach in de eerste plaats helpt en meedenkt vanuit het perspectief en belang van de inwoner en minder de rol van controleur of handhaver speelt vanuit het perspectief van regels en beleid. Soms namen inwoners contact op met hun wijkcoach als er iets niet goed liep bij Rijnstad of PLANgroep. De wijkcoach fungeerde dan als een soort back up: iemand op wie je altijd een beroep kunt doen. Een voorbeeld daarvan is opgenomen als casus 2. Ook waren de meeste geïnterviewde inwoners (die geholpen werden door het wijkteam) positief over de bereikbaarheid van hun coach. 'Ik hoef maar een berichtje te sturen en <naam wijkcoach> neemt contact met mij op.

Bij deze positieve bevindingen moet worden opgemerkt dat onze waarnemingen zich beperken tot inwoners die door de Sociale Wijkteams zelf voor het onderzoek zijn aangedragen. Het betreffen waarschijnlijk inwoners die een actievere relatie onderhouden met hun wijkteam. Uit de gesprekken die wij voerden met wijkcoaches en de coaches van Rijnstad blijkt dat er ook inwoners zijn met wie het contact snel verwatert en die na één of twee contacten helemaal uit het zicht verdwijnen. Een voorbeeld hiervan, dat uit een gesprek met een wijkcoach naar voren kwam is opgenomen als casus 3.

Casus 3: voorbeeld van een inwoner die buiten beeld is geraakt

Op een gegeven moment komt het wijkteam in contact met een jongen van midden twintig. Het lukt hem niet goed om op zichzelf te wonen en hij heeft € 20.000 schuld. De schuld hangt ook samen met zijn vader, die een tijdje bij hem inwoonde. Hun relatie is problematisch. Wat meespeelt, is dat de jongen autistisch is. De wijkcoach heeft 4 a 5 keer contact met de jongen. Duidelijk is dat de schulden niet zomaar kunnen worden weggewerkt. Twee maanden geleden was er voor het laatst contact. De jongen is uit beeld geraakt bij het wijkteam. De coach zegt hierover: waarschijnlijk komt hij een keer terug...als hij zijn kamer uitgezet wordt bijvoorbeeld. Misschien wil hij op een gegeven moment weer gaan studeren.

Dit voorbeeld onderstreept het belang om 'outreaching' te zijn. Deze term is binnen en buiten de Sociale Wijkteams vaak gevallen. Het verwijst naar het gegeven dat veel inwoners met financiële problemen terughoudend zijn met het zoeken naar hulp en vaak moeite hebben zaken zelf op te pakken en eventueel ingezette trajecten op de rails te houden. Een belangrijk aspect van de regierol (wellicht zelfs het belangrijkste) is het 'houden van een vinger aan de pols'. Uit de gesprekken met Sociale Wijkteams, Rijnstad en PLANgroep komt naar voren dat deze rol lang niet altijd wordt gespeeld. Dat komt vooral ook doordat de coaches van Rijnstad en PLANgroep de wijkcoach niet altijd actief betrekken c.q. informeren over hoe het traject met een inwoner loopt. De inwoners met wie wij spraken en die na overdracht naar Rijnstad/PLANgroep terug moesten vallen op hun wijkcoach, deden dat vooral op eigen initiatief. Zij trokken op een gegeven moment zelf aan de bel bij het wijkteam omdat zij dreigden vast te lopen in het schulddienstverleningstraject. Wijkteams en Rijnstad geven aan dat het goed zou zijn per inwoner afspraken te maken over de momenten waarop over een klant wordt

teruggekoppeld. Bij een oeverdracht zou bijvoorbeeld vastgelegd kunnen worden dat Rijnstad na drie of zes maanden sowieso contact legt om de wijkcoach te informeren over hoe het loopt.

Wij spraken met een inwoner bij wie het traject bij Rijnstad was beëindigd omdat hij zijn afspraken niet nakwam. De wijkcoach kwam daar pas achter toen de man zich opnieuw bij het wijkteam meldde. De coach heeft toen zelf met de man de financiën op orde gebracht, waarna hij direct van wijkteam naar PLANgroep is overgedragen voor een minnelijk traject. Een voorbeeld waarbij PLANgroep naliert een beroep te doen op de regierol van de wijkcoach is beschreven als casus 2.

3.2 Rijnstad

Hoofdpijnen

- Rijnstad heeft met de gemeente de 'Overeenkomst Activerende Schulddienstverlening' gesloten. Activerende schulddienstverlening houdt in dat Rijnstad inwoners helpt inkomsten en uitgaven met elkaar in balans te brengen. Inwoners worden begeleid door schuldhulpverleners, regelmatig aangevuld met ondersteuning door vrijwillige budgetcoaches.
- De gemeente stelt aan Rijnstad € 860.000 beschikbaar voor schulddienstverlening.
- In 2016 t/m 2018 stroomden er respectievelijk 643 (2016) 564 (2017) en 413 inwoners (2018) bij Rijnstad in (zie ook tabel 6 in hoofdstuk 4). Rijnstad rapporteert maandelijks aan de gemeenten de hand van kengetallen over instroom. Er vindt vier à vijf keer per jaar overleg plaats.
- De overdracht van Wijkteam naar Rijnstad is een terugkerend onderwerp van gesprek. Het kwam regelmatig voor dat van een overgedragen inwoner nog geen volledig beeld bestond van diens financiële situatie. De berekening van het vrij te laten bedrag ontbrak of was onvolledig. De afspraken hierover zijn sinds kort aangescherpt.
- De gemiddelde doorlooptijd van de stabilisatietrajecten, bedraagt acht maanden. De NVVK-module stabilisatie hanteert een periode van vier maanden met de mogelijkheid tot verlenging met vier maanden.
- Er lijkt draagvlak te bestaan om enkele onderdelen van de intake – met name de berekening van het vrij te laten bedrag - onder te brengen bij Rijnstad.

Rijnstad is een organisatie voor maatschappelijke dienstverlening. De hulp die zij biedt, loopt uiteen van persoonlijk advies en ondersteuning, bijvoorbeeld ten behoeve van opvoeding, weerbaarheid, of financiën, tot aan de ondersteuning van inwoners die initiatieven willen nemen om de leefbaarheid in hun wijk te verbeteren. Rijnstad heeft vestigingen verspreid over de gehele gemeente. Het betreffen centra voor kind- en jongerenwerk en wijkcentra waar mensen onder andere terecht kunnen voor een spreekuur met een maatschappelijk werker of een sociaal raadsman. Waar de wijkcoaches generalisten zijn met een brede opdracht, zijn de schuldhulpverleners van Rijnstad specialisten met een afgebakende taak. Met de gemeenten zijn afspraken gemaakt over welke diensten precies geboden worden en het budget dat daarvoor

beschikbaar is. Naast Arnhem biedt Rijnstad haar diensten aan, aan de gemeenten Duiven, Rozendaal, Westervoort, Lingewaard, Rheden, Doesburg en Zevenaar.

Het werk van Rijnstad begint waar dat van de wijkcoach ophoudt. Zodra de wijkcoach heeft vastgesteld dat een inwoner gebaat is bij schuldhulp; samen met de inwoner de gehele financiële situatie in beeld heeft gebracht, en; er een plan van aanpak is opgesteld, vindt overdracht aan Rijnstad plaats. De ondersteuning van de schulddienstverlener van Rijnstad heeft tot doel om stabiliteit en evenwicht te brengen in de inkomsten en uitgaven ten einde er minimaal voor te zorgen dat er geen nieuwe schulden bij komen. Ten opzichte van de wijkcoaches hebben de schulddienstverleners een nadrukkelijker focus op financiën. Vragen waar de schulddienstverlener zich over buigt zijn:

- Zijn alle schulden en schuldeisers in beeld?
- Zijn bij een eventuele echtscheiding de financiële zaken goed afgewikkeld? Komen toeslagen bij de juiste persoon terecht? Zijn schulden juist toebedeeld?.
- Zijn er schulden die betwistbaar zijn?
- Wordt gebruik gemaakt van eventuele mogelijkheden voor kwijtschelding van vorderingen?
- Benut de schuldenaar zijn verdien capaciteit voldoende (voorwaarde voor toelating tot een minnelijk traject of Wsnp)?

In het kader van de Arnhemse route - heeft Rijnstad met Gemeente Arnhem een aparte overeenkomst gesloten: de Overeenkomst Activerende Schulddienstverlening. Aanvankelijk ging men ervan uit dat Rijnstad op jaarbasis zo'n 750 mensen zou helpen met schulddienstverlening. Het beschikbare budget is vastgesteld op € 860.000. Op basis van de huidige aantallen trajecten, heeft Rijnstad omgerekend 17 uur per hulptraject te besteden. In de praktijk wordt vanuit Rijnstad overigens vaak meer tijd besteed aan een inwoner. Rijnstad zet namelijk regelmatig vrijwilligers in voor extra begeleiding en sociaal raadslieden die financiële en juridische vragen van inwoners beantwoorden.

Overdracht door Wijkteam

Het belang van een generalistische intake wordt door vrijwel alle medewerkers van Rijnstad die wij in het kader van dit onderzoek spraken, onderkend. Om een inwoner met schulden goed te kunnen helpen, is het belangrijk overzicht te hebben over alle leefdomeinen. De gelegenheid die de Arnhemse aanpak biedt om direct al aan het begin van een hulpverleningstraject eventuele achterliggende problemen te betrekken, wordt als een sterk punt gezien. Ook wordt er veel belang gehecht aan het landelijke adagium van de decentralisaties in het sociaal domein: 'Eén gezin, één plan, één regisseur'. Het is volgens schulddienstverleners belangrijk dat een inwoner gedurende het gehele traject wordt begeleid door één persoon (of instantie), die dichtbij staat en die een vinger aan de pols houdt, iemand waarop eventueel kan worden teruggevallen.

Het lukt op dit moment echter nog niet altijd deze twee uitgangspunten door te voeren in de praktijk. Met name Rijnstad acht verbeteringen wenselijk. Dat komt omdat de voortvarendheid waarmee Rijnstad na de intake van start kan met activering/stabilisatie, voor een belangrijk deel afhankelijk is van de kwaliteit van het werk van de wijkcoach. De suggesties die schuldhulpverleners en sociaal raadslieden doen, hebben zowel betrekking op de intake, overdracht, als op de regiefunctie van de wijkcoaches.

- Intake: de intake van inwoners ten behoeve van een schulddienstverleningstraject is voor verbetering vatbaar, al zien meerdere schulddienstverleners dat de Sociale wijkteams de afgelopen tijd goede stappen hebben gezet. De zorg is evenwel blijven bestaan of Sociale wijkteams alert en doortastend genoegd zijn om schulden (snel) te herkennen en of zij inwoners wel voldoende stimuleren om ermee aan de slag te gaan. Rijnstad ziet dat het lang kan duren voordat een inwoner aan hen wordt overgedragen. Het is kostbare tijd, waarin schulden snel kunnen oplopen. Rijnstad ziet soms grote verschillen tussen wijkcoaches in de snelheid waarmee zij handelen, de snelheid waarmee zij vaststellen dat iemand gebaat is bij specialistische hulp en de mate waarin zij inwoners weten te overtuigen om met hun financiën aan de slag te gaan. Het beeld bestaat dat veel inwoners te lang blijven doormodderen zelfs ook wanneer een wijkcoach al lang aan boord is. Het beeld bestaat soms dat sommige wijkcoaches de verantwoordelijkheid voor het verzamelen van gegevens te veel neerleggen bij de inwoner.

- Overdracht: de kwaliteit van het dossier van een overgedragen inwoner is al langere tijd onderwerp van gesprek tussen Rijnstad en sociale wijkteams, al geldt ook hier dat schuldhulpverleners zien dat het verbetert. Tot voor kort moesten de schuldhulpverleners van Rijnstad regelmatig extra werk verrichten om alsnog de benodigde informatie bij elkaar te krijgen met extra tijdsbelasting van dien. Om meer inzicht te geven in deze extra belasting is Rijnstad vanaf september 2017 de kwaliteit van de aanmeldingen door de Sociale wijkteams gaan meten door in hun registratiesysteem te noteren of de aanmelding wel of niet compleet is (op basis van de eisen van de NVVK-module aanmelding en intake). Van de in 2017 afgeronde casussen waren er 23% niet compleet. Van de gestarte casussen vanaf september 2017 waren er 27% niet compleet. Rijnstad heeft dit probleem begin 2018 bij de gemeente aangekaart en gevraagd of er compensatie mogelijk was voor de extra uren die het aanvullen van de niet-complete intakes met zich meebracht. Toen dit niet mogelijk bleek, heeft Rijnstad aangekondigd om vanaf juni 2018 niet volledige intakes terug te gaan sturen aan de Sociale wijkteams, met het verzoek binnen twee weken de ontbrekende informatie aan te vullen. Hiermee houdt Rijnstad zich aan de oorspronkelijke opdracht die de organisatie vanuit de gemeente had gekregen. Opvallend genoeg is het aantal aanmeldingen bij Rijnstad door de Sociale wijkteams vanaf dat moment flink gezakt, van gemiddeld 51 per maand in de eerste 5 maanden van 2018 tot gemiddeld 22 in de periode juli-december.⁷ Het baarde de gemeente zorgen en was aanleiding voor overleg met Sociale wijkteams en Rijnstad.

- Regie: Medewerkers van Rijnstad geven aan dat de regiefunctie door wijkcoaches wisselend wordt ingevuld. Sommige coaches gaan met de inwoner altijd mee naar het intakegesprek bij Rijnstad en blijven vervolgens actief betrokken, door de voortgang van het traject bij Rijnstad te volgen. Anderen komen pas weer in beeld als de inwoner zelf weer contact opneemt.

⁷ Kerncijfers Rijnstad 2018.

Wacht- en doorlooptijd

In het meest recente jaarverslag meldt Rijnstad dat er in 2017 geen wachtlijsten waren voor schulddienstverlening. Ook in 2018 waren die wachtlijsten er niet, volgens de medewerkers die wij spraken. Er is voldoende capaciteit om de inwoners die door de Sociale wijkteams worden overgedragen, binnen twee weken uit te nodigen voor een intake. In de praktijk duurt het soms langer, omdat het lastig kan zijn de agenda's van inwoner, wijkcoach, en schuldhulpverlener op elkaar af te stemmen.

De gemiddelde doorlooptijd van de stabilisatietrajecten, bedraagt acht maanden. De NVVK-module stabilisatie hanteert een periode van vier maanden met de mogelijkheid tot verlenging met vier maanden.

Rijnstad zou zelf de gemiddelde doorlooptijd willen in korten van acht naar zes maanden. Dit is immers prettiger voor de inwoner en wenselijker om aanwas van schulden te beperken. Zeker ook als na de stabilisatiefase nog een schuldregeling (door PLANgroep) wordt opgestart, is anders de totale doorlooptijd voor de inwoner erg lang.

Om de doorlooptijd te verkorten zou Rijnstad in de eerste plaats direct na de intake een inwoner vaker willen zien en intensiever willen begeleiden. De schuldhulpverlener zou daar beter aan toe komen wanneer hij een lagere caseload zou hebben c.q. meer tijd kan besteden aan een inwoner.

Overdracht aan PLANgroep

Een stabilisatietraject kan leiden tot overdracht aan PLANgroep voor budgetbeheer of een schuldregeling. De overdracht van inwoners loopt over het algemeen genomen naar tevredenheid. Er is voor Rijnstad binnen PLANgroep één vast aanspreekpunt voor schuldregeling en één voor budgetbeheer. Dit werkt volgens betrokkenen goed.

Dat er een knip bestaat tussen het stabilisatietraject van Rijnstad en een schuldregeling (door PLANgroep) ervaren de geïnterviewde schuldhulpverleners van Rijnstad noch de sociaal raadslieden als een probleem. Hierbij wordt door hen aangegeven dat ook als stabilisatie en schuldregeling door één organisatie worden uitgevoerd, zoals in sommige andere gemeenten het geval is, het vaak toch door twee aparte afdelingen wordt opgepakt, omdat beide typen werk andere competenties vereisen.

De overdracht van inwoners van Rijnstad naar PLANgroep vindt plaats met een vast inlichtingenformulier, dat door de medewerker van Rijnstad met de hand moet worden ingevuld. Daarnaast zijn veel bewijsstukken nodig. Hiervoor gebruikt men een checklist, het is daardoor helder wat er moet worden aangeleverd. Ook moet een budgetplan worden meegestuurd. In principe houdt het contact van Rijnstad met de inwoner op na de overdracht aan PLANgroep. Soms krijgt de medewerker van Rijnstad wel het nieuws van PLANgroep dat de schuldeisers akkoord zijn gegaan met het voorstel voor de schuldregeling, maar dat is op eigen initiatief van PLANgroep, het is geen vaste afspraak.

De schuldhulpverleners van Rijnstad constateren wel dat de begeleiding van naar PLANgroep overgedragen inwoners beperkt is. De functie van PLANgroep is vooral een administratieve. Na overdracht aan PLANgroep stopt in principe de coaching, tenzij die door het Wijkteam wordt opgepakt. Voor sommige inwoners is dat een probleem (zie bijvoorbeeld casus 2), maar niet altijd. Volgens de schulddienstverleners van Rijnstad zijn de meeste overgedragen inwoners in staat het traject zelfstandig af te ronden. Door

Rijnstad is voor aanmelding bij PLANgroep immers al een schifting is gemaakt tussen mensen die het beheer van hun financiën inmiddels zelf kunnen en degenen die moeite blijven hebben met het beheer van hun financiën. Deze laatsten krijgen een schuldregeling mét budgetbeheer.

De sociaal raadslieden geven aan dat zij de mensen die in een schuldregeling zitten, vaak ondersteunen bij de voorbereiding op hun jaarlijkse controle⁸ bij PLANgroep. Daar moeten ze namelijk behoorlijk wat papierwerk voor op orde hebben.

Medewerkers van Rijnstad zijn in algemene zin tevreden over de samenwerking met PLANgroep. Als aandachtspunten benoemen zij dat het voorkomt dat het wel eens lang duurt voordat budgetbeheer wordt opgestart en een bankrekening is geopend waarop alle inkomsten en uitgaven binnenkomen. Verder noemden medewerkers van Rijnstad het punt dat er in veel gevallen niemand mee gaat naar de rechter bij een Wsnp-aanvraag. Dat maakt dat klanten vaak alleen gaan, terwijl dit erg lastig kan zijn omdat zij ingewikkelde vragen kunnen krijgen. Dit aandachtspunt is ook naar voren gekomen in de gesprekken met inwoners. De mensen in een Wsnp-traject die wij spraken zagen erg op tegen de zitting. Hier zijn nog geen concrete maatregelen of afspraken over gemaakt en het is nu niet in de opdracht aan PLANgroep opgenomen. PLANgroep adviseert wel aan de klant om iemand mee te nemen naar de zitting, zoals een familielid, kennis, begeleider of wijkcoach.

⁸ Deze jaarlijkse controle is normaliter geen face to face gesprek. Stukken worden aangeleverd. De controle wordt administratief gedaan en teruggekoppeld aan de klant. Indien de situatie vraagt om een gesprek, wordt dit wel gepland.

3.3 PLANgroep

Hoofdpijnen:

- PLANgroep is op verschillende momenten in de Arnhemse route betrokken en werkt met veel verschillende partijen samen. Medewerkers geven aan dat de samenwerking de afgelopen jaren is verbeterd.
- Bij 92 procent van de aanmeldingen lukt het om een schuldregeling te treffen of wordt er een aanvraag voor de Wsnp ingediend. De uitval bij PLANgroep is laag (4 procent op jaarbasis) en medewerkers vermoeden dat deze lage uitval mede het gevolg is van eisen die al in het voortraject worden gesteld.
- Er zijn geen wachttijden en de gemiddelde tijd waarin een schuldregeling tot stand komt, bedraagt 115 dagen. Bij complexe dossiers en wanneer er sprake is van schulden bij een bank, kan het voorkomen dat de norm van 120 dagen die hiervoor staat, wordt overschreden.
- Voor ongeveer de helft van de inwoners die door Rijnstad worden aangemeld, verzorgt PLANgroep budgetbeheer. Ook bij de andere helft wordt schuldeisers zekerheid verschafft door direct een gedeelte van het inkomen te reserveren voor aflossing (financieel beheer).
- Medewerkers van PLANgroep verschillen van mening of er voor alle inwoners voldoende begeleiding beschikbaar is tijdens de schuldregeling. Een aandachtspunt is dat budgetcoaching doorgaans lang voor het eind van de schuldregeling plaatsvindt, terwijl mensen vaak baat hebben bij begeleiding tegen het einde van een traject (om te voorkomen dat zij terugvallen).

PLANgroep verzorgt in Arnhem het technische gedeelte van de schulddienstverlening. Het meest omvangrijke onderdeel hiervan is het treffen van schuldregelingen, oftewel het met schuldeisers tot een akkoord komen over aflossing en gedeeltelijke kwijtschelding van schulden. Maar dit is niet de enige taak die PLANgroep in Arnhem uitvoert. PLANgroep kan op meerdere momenten betrokken worden. Bijvoorbeeld aan de voorkant van het traject bij de inzet van een moratorium bij dreigende crisissituaties. Andere belangrijke producten zijn budgetbeheer en Budgetondersteuning op Maat (BooM). Onderstaande tabel geeft een overzicht van de producten die PLANgroep in Arnhem aanbiedt.

Tabel 3: Overzicht diensten PLANgroep in Arnhem

		Afgerond in 2017
Schuldregelingen (minnelijke regeling)	Met schuldeisers wordt een regeling getroffen om tot aflossing en/ of (gedeeltelijke) kwijtschelding van schulden te komen.	352
Budgetbeheer	Beheren van een aparte rekening waarop het inkomen van de inwoner binnenkomt teneinde schulden te beheersen en nieuwe schulden te voorkomen (wordt ingezet bij inwoners voor wie een schuldregeling is getroffen).	256
Budgetondersteuning op Maat (BooM)	Combinatie van budgetbeheer en financiële coaching voor inwoners zonder problematische schulden die moeite hebben om zelfstandig hun financiën te regelen maar dit op termijn	27

	mogelijk wel weer kunnen (lichter alternatief voor beschermingsbewind).	
Duurzame financiële dienstverlening (DFD)	In evenwicht brengen en houden van inkomsten en uitgaven van inwoners waarvan bestaande schuldproblemen door persoonlijke omstandigheden nog niet duurzaam opgelost kunnen worden.	16
Heronderzoeken	Inwoners voor wie een schuldregeling is getroffen dienen gedurende de looptijd van deze regeling jaarlijks stukken aan te leveren ter controle.	400
Dwangakkoorden	Als één of meerdere schuldeisers weigeren akkoord te gaan met een schuldregeling kan middels een kort geding worden geprobeerd om medewerking af te dwingen.	25
Aanvragen Wsnp	Als het treffen van een minnelijke schuldregeling niet mogelijk blijkt, kan via de rechter een aanvraag worden gedaan om toegelaten te worden tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp).	133
Moratorium	Bij dreigende crisissituaties wordt de woningcorporatie ⁹ gedwongen om tijdelijk haar vordering op te schorten teneinde een adempauze te krijgen om aan het regelen van de schulden te gaan werken.	

Bron: Jaarverslag PLANgroep 2017 & interview met management PLANgroep.

Aanmeldingen

Meer dan de helft van de inwoners voor wie PLANgroep een schuldregeling probeert te treffen, heeft niet de Arnhemse route doorlopen, maar is aangemeld door een bewindvoerder. In 2018 werden 220 inwoners aangemeld door een bewindvoerder en 212 inwoners door Rijnstad. Daarnaast wordt een beperkt aantal inwoners direct (zonder tussenkomst van Rijnstad) aangemeld door de Sociale Wijkteams.

Over 2017 was het aantal meldingen via bewindvoerders en Rijnstad nog ongeveer gelijk en was het aantal meldingen via Rijnstad bovendien toegenomen ten opzichte van 2016. In haar jaarverslag gaf PLANgroep hier destijds over aan dat dit een positieve ontwikkeling is en dat dit 'kan betekenen dat inwoners meer de weg naar de Sociale wijkteams vinden en doorverwezen worden volgens de Arnhemse route.' In 2018 is het aantal meldingen – en de meldingen via Rijnstad in het bijzonder – weer afgenomen en is de situatie weer ongeveer vergelijkbaar met 2016.

Tabel 4: Aanmeldingen voor een schuldregeling bij PLANgroep.

	2016 ¹⁰	2017	2018
Sociale Wijkteams	20	15	10
Rijnstad	180	231	212
BooM	0	2	0
Beschermingsbewindvoerders	235	233	220
Totaal	435	481	442

Bron: Jaarverslag PLANgroep 2017, Kwartaalverslag PLANgroep vierde kwartaal 2018.

Aanmeldingen komen via mail bij PLANgroep binnen: PLANgroep ontvangt een mail met de NAW-gegevens van de betreffende inwoner en stuurt vervolgens een aanmeldpakket

⁹ In Arnhem wordt het moratorium alleen ingezet om woningontuimingen te voorkomen en niet bij dreigende afsluiting van gas, elektriciteit of water of opschorting van de ziektekostenverzekering (andere wettelijke gronden voor het toepassen van het moratorium).

¹⁰ Cijfers over 2016 en 2017 hebben betrekking op afgeronde meldingen, cijfers over 2018 hebben betrekking op meldingen.

terug. In dit aanmeldpakket moeten onder andere informatie en documenten worden gevoegd over de inwoner en zijn schulden. Het belangrijkste is een schuldenlijst, een overzicht van de schulden. Verder moeten documenten over het inkomen en vaste lasten worden aangeleverd en een berekening van het vrij te laten bedrag (zie paragraaf 3.1). Daarnaast moet de verwijzer een overdracht aanleveren in de vorm van een korte tekst over de voorgeschiedenis en ook een eigen verklaring van de inwoner over het ontstaan van de schulden.

Nadat het aanmeldpakket compleet is geretourneerd, wordt er een afspraak ingepland voor een aanmeldgesprek. Er zijn geen wachtlijsten en inwoners worden altijd binnen vijf werkdagen uitgenodigd voor een startgesprek. Tijdens dit gesprek wordt uitleg gegeven over het traject bij PLANgroep. Ook wordt de overeenkomst schuldregeling ondertekend waarmee de wederzijdse verplichtingen¹¹ van de inwoner en PLANgroep worden vastgelegd. Hierna gaat de schuldhulpverlener aan de slag met de schuldregeling.

Voor sommige inwoners is het startgesprek niet de enige keer dat zij door PLANgroep worden uitgenodigd voor een gesprek. Zo worden inwoners bijvoorbeeld ook uitgenodigd bij het opstarten van budgetbeheer of op het moment dat een traject mislukt.

Bewindvoering en BooM

Indien iemand vanwege zijn fysieke of lichamelijke toestand, of door problematische schulden niet in staat is om zelf zijn financiële belangen te behartigen, kan er door de rechter een bewindvoerder worden aangesteld.¹² Dit wordt ook wel beschermingsbewind genoemd. Als deze persoon de kosten voor de bewindvoerder niet kan betalen, kan hier bij de gemeente bijzondere bijstand voor worden aangevraagd.

De afgelopen 10 jaar is het aantal onderbewindgestelden met meer dan 150 procent gestegen¹³, waardoor gemeenten te maken hebben met hoge kosten bijzondere bijstand. Vanwege deze hoge kosten – en omdat beschermingsbewind een zwaar en ingrijpend instrument is voor inwoners – hebben gemeenten de afgelopen jaren lichtere en goedkopere alternatieven voor beschermingsbewind ontwikkeld. In Arnhem wordt sinds 2014 het product Budgetondersteuning op Maat (BooM) aangeboden. Dit is een combinatie van budgetbeheer en financiële coaching. In 2015 is deze werkwijze in Arnhem geëvalueerd. Hieruit kwam naar voren dat BooM leidt tot kostenbesparingen ten opzichte van beschermingsbewind en een geschikt middel is om personen financieel zelfredzaam te maken (Gemeente Arnhem, Afdeling Onderzoek en Statistiek, 2015).

¹¹ Voor inwoners houden deze verplichtingen bijvoorbeeld in dat zij verklaren een volledig juiste opgave te hebben gedaan van inkomsten, uitgaven, bezittingen en schulden, dat zij zich zullen inspannen om hun huidige inkomen te behouden of verhogen en dat zij gedurende de looptijd van de regeling geen nieuwe schulden zullen maken. PLANgroep committeert zich middels de overeenkomst eraan de belangen van de inwoner te zullen behartigen (NVVK (2015) Module schuldregeling).

¹² Art 1:431 e.v. BW.

¹³ Raad voor de Rechtspraak (2017) Weer meer mensen onder bewind.

Hoewel BooM geen onderdeel is van schulddienstverlening en daarmee buiten dit onderzoek valt, is het wel op verschillende momenten aan de orde gekomen tijdens de gesprekken. Enerzijds wordt hierbij het beeld uit de evaluatie van de pilot bevestigd dat het instrument BooM geschikt is als lichter alternatief voor beschermingsbewind. Anderzijds wordt aangegeven dat het lastig is om inwoners hiervan daadwerkelijk gebruik te laten maken. Samenwerking met bewindvoerders om hen te bewegen om inwoners uit te laten stromen richting BooM is niet goed van de grond gekomen. Ook geven wijkcoaches aan weinig personen bij BooM aan te melden omdat volgens hen slechts een beperkte doelgroep hiervoor in aanmerking komt.

Sinds 2018 wordt BooM uitgevoerd door PLANgroep. Uit het jaarverslag 2017 van PLANgroep komt naar voren dat er hieraan voorafgaand in 2017 92 overdrachtsgesprekken zijn gevoerd en 27 aanmeldingen zijn overgedragen die nog verwerkt moesten worden. Om tot een nadere duiding van het aantal personen te komen dat gebruik maakt van BooM en de achtergronden hiervan, is aanvullend onderzoek nodig.

Schuldregelingen

Bij een minnelijke schuldregeling wordt een akkoord gesloten met schuldeisers over aflossing en/ of gedeeltelijke kwijtschelding van de schulden. De looptijd van een dergelijke regeling is in veel gevallen drie jaar. Tijdens deze periode moet de inwoner leven van een minimumbedrag voor levensonderhoud. Dat bedrag wordt berekend op basis van het vrij te laten bedrag (Vtlb). Het deel van het inkomen boven het vrij te laten bedrag, wordt gebruikt voor aflossing van de schuldeisers. Aan het eind van de drie jaar wordt het restant van de schuld kwijtgescholden en is de inwoner weer schuldenvrij.

Een minnelijke schuldregeling komt alleen tot stand als alle schuldeisers akkoord gaan met het betalingsvoorstel. Voor het treffen van een schuldregeling leggen schuldhulpverleners van PLANgroep eerst schriftelijk contact met de schuldeisers, om hen te verzoeken te stoppen met invorderingsmaatregelen en renteberekening en het saldo van de schuld op te vragen. De schuldhulpverlener doet vervolgens een betalingsvoorstel aan alle schuldeisers voor terugbetaling van een deel van de schuld.

Als een of enkele schuldeisers niet akkoord gaan is het mogelijk in een kort geding middels een dwangakkoord medewerking te proberen af te dwingen. Als blijkt dat een oplossing in het minnelijke traject uiteindelijk niet haalbaar is kan voor de inwoner een aanvraag worden ingediend om toegelaten te worden tot de Wsnp (Wet schuldsanering natuurlijke personen). De aanvraag voor toelating tot de Wsnp wordt onder mandaat van de gemeente uitgevoerd door PLANgroep. De uitvoering van de Wsnp valt niet onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. Mocht een inwoner gebruik maken van budgetbeheer, dan mag dit wel blijven lopen tijdens de Wsnp periode.

In de meeste gevallen lukt het de schuldhulpverleners van PLANgroep om tot een akkoord te komen met de schuldeisers.¹⁴ In 2017 werd bij 246 van de 346 gestarte

¹⁴ Jaarverslag PLANgroep 2017

bemiddelingen¹⁵ een akkoord bereikt. In 4 van deze gevallen is dit middels het toewijzen van een dwangakkoord afgedwongen en bij 16 dossiers kon een dwangakkoord uiteindelijk worden ingetrokken omdat de schuldeisers voorafgaand aan het kort geding alsnog instemden met de schuldregeling. Daarnaast deed PLANgroep voor 73 inwoners met succes een aanvraag om toegelaten te worden tot de Wsnp. Het percentage inwoners waarvoor een oplossing wordt bereikt komt daarmee uit op 92 procent.

Uitval en doorlooptijd

In 2017 zijn van de 1.251 dossiers er 56 met een negatieve oorzaak gesloten. Dit betekent dat het uitvalpercentage 4 procent op jaarbasis bedraagt. Medewerkers van PLANgroep merken hierbij op dat inwoners voordat zij bij PLANgroep terechtkomen al veel informatie en documenten hebben moeten verzamelen en al op verschillende afspraken bij het wijkteam en Rijnstad moesten komen. Het laatste stapje lukt dan meestal ook wel. Medewerkers van PLANgroep hebben geen zicht op hoeveel personen aan de voorkant bij de Sociale Wijkteams en PLANgroep uitvallen maar vermoeden dat de uitval hier groter zal zijn. “Wij vragen veel van inwoners aan de voorkant, bijvoorbeeld om complete stukken te hebben, terwijl dit nou juist iets is waar de doelgroep niet zo goed in is.” Omdat PLANgroep sinds 2016 actief is in Arnhem en een schuldregeling doorgaans 3 jaar loopt, zijn er vooralsnog geen cijfers beschikbaar over het uitvalpercentage gedurende de gehele regeling.

De gemiddelde doorlooptijd die de schuldhulpverleners van PLANgroep nodig hebben om tot een akkoord te komen met de schuldeisers (of tot de conclusie dat dit niet mogelijk is) bedraagt 115 dagen. Dit betekent dat de doorlooptijd gemiddeld binnen de normen uit het kwaliteitsmodel van branchevereniging Nvvk (het 120-dagenmodel) blijft. In individuele gevallen wordt de 120-dagentermijn soms wel overschreden. Medewerkers van PLANgroep geven hierover aan dat dit niet alleen in Arnhem speelt, maar ook landelijk en voornamelijk het gevolg is van de toegenomen complexiteit van dossiers. Met name als er sprake is van een schuld bij een bank, kan het vaak lang duren voordat zij akkoord gaan.

Budgetbeheer

Voor inwoners die worden aangemeld voor een schuldregeling (en die niet onder bewind zijn gesteld) verzorgt PLANgroep financieel beheer of budgetbeheer. Dit betekent dat zij PLANgroep machtigen om hun inkomen te ontvangen en een rekening op hun naam te openen. Op deze rekening wordt gespaard voor aflossing van de schuldeisers en worden betalingen voor de inwoner voldaan. Hierdoor wordt de situatie van de inwoner gestabiliseerd en wordt schuldeisers zekerheid verschaft over het te ontvangen bedrag. Er zijn drie pakketten variërend van licht tot zwaar:

- Financieel beheer: bij financieel beheer ontvangt PLANgroep het inkomen en wordt alleen het bedrag dat gespaard moet worden voor de schuldeisers op een aparte

¹⁵ Naast 246 schuldbemiddelingen deed PLANgroep in 2017 ook drie aanvragen voor een saneringskrediet bij de Sociale Bank Gelderland Centraal. Deze organisatie is sinds 1 januari 2018 overgenomen door Kredietbank NL. Bij een saneringskrediet wordt de schuld aan het begin van de looptijd van de schuldregeling overgenomen, waardoor de inwoner meteen schuldenvrij is en gedurende de looptijd van de regeling aflost op het saneringskrediet.

rekening gereserveerd. Het restant gaat naar de inwoner en deze moet hiervan al zijn uitgaven (inclusief vaste lasten) zelf voldoen.

- Budgetbeheer plus: Maandelijkse rekeningen voor huur, gas, water, licht en ziektekosten worden voldaan en er wordt gespaard voor aflossing schuldeisers. Alle overige lasten (dus bijvoorbeeld ook incidentele zorgkosten i.v.m. het eigen risico zorgverzekering) moet de inwoner zelf voldoen.
- Budgetbeheer compleet: Alle vaste lasten en reserveringen worden voor de inwoner verzorgd en er wordt een weekbedrag aan hem uitgekeerd.

In het vierde kwartaal van 2018 maakten 194 inwoners gebruik van financieel beheer en 222 van budgetbeheer plus of budgetbeheer compleet.¹⁶ De schuldhulpverlener van Rijnstad bepaalt aan de hand van de zelfredzaamheid van de inwoner welk pakket passend is.¹⁷ Medewerkers van PLANgroep geven hierover aan dat deze inschatting over het algemeen goed is. In de gevallen dat er toch een zwaardere variant nodig blijkt, wordt hierover contact opgenomen met Rijnstad en overlegd. Ook wanneer gedurende de looptijd van de schuldregeling – bijvoorbeeld op aanwijzing van wijkteam of Rijnstad, of bij een heronderzoek (zie volgende paragraaf) - wordt geconstateerd dat zaken niet goed gaan kan er worden opgeschaald naar een zwaarder pakket.

Het opstarten van budgetbeheer kost tijd en het is daarom belangrijk dat dit al tijdens de stabilisatiefase bij Rijnstad gebeurt en hier niet mee te wachten tot de inwoner aan PLANgroep is overgedragen. Zo wordt ervoor gezorgd dat bij overdracht aan PLANgroep inkomen en uitgaven stabiel zijn en er meteen kan worden begonnen met het treffen van een schuldregeling. In de afgelopen periode zijn er afspraken tussen PLANgroep en Rijnstad gemaakt om dit te verbeteren en ervoor te zorgen dat budgetbeheer tijdig wordt opgestart.

Begeleiding, coaching en nazorg

PLANgroep is in Arnhem niet verantwoordelijk voor begeleiding en verzorgt (in principe) alleen het technisch/ financiële gedeelte van de ondersteuning. Als een inwoner door Rijnstad wordt overgedragen aan PLANgroep houdt daarmee ook de begeleiding van Rijnstad op. De schuldhulpverleners van PLANgroep spreken doorgaans alleen tijdens het startgesprek face-to-face met de inwoner. Het contact hierna verloopt via mail of telefoon.

Wanneer er toch begeleiding nodig blijkt, dan gebeurt dit door de wijkcoach. De wijkcoach is gedurende het hele traject de regiehouder en kan - als hier aanleiding toe is – worden ingeschakeld. Een voorbeeld hiervan is wanneer het de schuldhulpverlener van PLANgroep niet meer lukt om contact met een inwoner te krijgen. Het wijkteam kan hier dan achteraan gaan, kijken wat er aan de hand is en eventueel bij iemand thuis langsgaan. Ook als er bijvoorbeeld nog aanvullende stukken moeten worden verzameld voor een aanvraag Wsnp en de inwoner lukt dit niet zelf, dan kan de wijkcoach worden ingeschakeld.

¹⁶ Kwartaalrapportage PLANgroep 2018 vierde kwartaal.

¹⁷ Inwoners die worden aangemeld door een bewindvoerder maken geen gebruik van of budgetbeheer. De bewindvoerder is in dit geval verantwoordelijk voor het beheer van inkomsten en uitgaven.

Over de vraag of deze begeleiding 'op afroep' voldoende is voor de doelgroep lopen de meningen van de medewerkers van PLANgroep uiteen. Sommigen geven aan dat de meeste inwoners met schulden nadat zij door Rijnstad zijn gestabiliseerd geen structurele begeleiding meer nodig hebben en relatief zelfstandig het schuldregelingstraject kunnen doorlopen. Anderen zien het wel als een omissie dat structurele begeleiding wegvalt als iemand door Rijnstad wordt aangemeld bij PLANgroep en vinden het wenselijk dat iemand blijft opletten of hulp nodig is.

Daarnaast worden door medewerkers van PLANgroep vraagtekens geplaatst bij de wijze waarop de financiële coaching in Arnhem is georganiseerd. Coaching richting financiële zelfredzaamheid is belegd bij Rijnstad en vindt doorgaans plaats voorafgaand aan het tot stand komen van een schuldregeling wordt door Rijnstad. Omdat het tot stand komen en doorlopen van een schuldregeling meer dan 3 jaar duurt is er nu een erg lange periode tussen het moment waarop de financiële coaching plaatsvindt en het moment dat de inwoner schuldenvrij is en zijn financiën weer (volledig) zelfstandig moet gaan regelen. In gemeenten waar PLANgroep ook zelf de begeleiding en coaching uitvoert kiest men er daarom voor om pas in het tweede jaar van de schuldregeling te beginnen met financiële coaching. Dan komt langzaam het einde in zicht en kan men gaan nadenken hoe men een en ander wil gaan inrichten nadat de regeling is afgerond. Hier voegt men aan toe dat de inwoner op dit moment doorgaans ook minder stress heeft dan voordat zijn schulden zijn geregeld, waardoor het leervermogen toeneemt.

Een aantal medewerkers van PLANgroep merkt hierbij op dat inwoners wel op het einde van de regeling kunnen worden voorbereid door de zwaarte van het pakket budgetbeheer af te bouwen. Inwoners moeten hierdoor al meer zelf gaan doen. Ook kan de budgetbeheerder de inwoner in het laatste jaar van de schuldregeling nog naar de cursus Uitkomen met inkomen van Rijnstad verwijzen.

PLANgroep verzorgt in Arnhem geen nazorgtrajecten. Als een schuldregeling is afgerond ontvangt de inwoner hierover een brief en gaat er een signaal hiervan naar het wijkteam.

Samenwerking

Doordat medewerkers van PLANgroep op verschillende momenten in het proces zijn betrokken (zie het begin van deze paragraaf), werken zij ook met veel verschillende ketenpartners samen. Naast de samenwerking met Sociale Wijkteams en Rijnstad is er contact met beschermingsbewindvoerders, Iriszorg, Voedselbank, woningbouwverenigingen, rechtbank Zutphen, formulierenbrigade en Wsnp-bewindvoerders (PLANgroep, Jaarverslag 2017).

PLANgroep-medewerkers zijn positief over de samenwerking met Rijnstad. Zij geven aan dat er korte lijnen zijn en dat medewerkers van Rijnstad goed op de hoogte zijn van hoe dossiers moeten worden aangeleverd. Naast dat schuldhulpverleners van Rijnstad en PLANgroep overleggen over individuele dossiers, schuiven leidinggevenden van PLANgroep ook twee keer per jaar aan bij overleggen van schuldhulpverleners van Rijnstad. Daarnaast wordt het contact vergemakkelijkt doordat PLANgroep in Arnhem is gevestigd in een gebouw waar ook schuldhulpverleners van Rijnstad werken. Vanaf het najaar van 2019 zal dit echter niet meer het geval zijn en zullen er geen medewerkers van Rijnstad meer op deze locatie werkzaam zijn.

Een aandachtspunt bij de samenwerking met de Sociale Wijkteams betreft de bereikbaarheid van wijkcoaches. Medewerkers van PLANgroep geven aan dat er vaak veel gemaïld en gebeld moet worden om contact te krijgen met wijkcoaches. Als dit contact eenmaal is gelegd, verloopt de samenwerking over het algemeen goed en weet de betreffende wijkcoach bij een volgende inwoner dan ook weer eerder de weg naar PLANgroep te vinden.

Er wordt aangegeven dat de samenwerking met Sociale Wijkteams en Rijnstad de afgelopen jaren is verbeterd en dat ook het overleg dat periodiek op gemeenteniveau wordt gevoerd tussen Sociale Wijkteams, Rijnstad, PLANgroep en gemeente hieraan heeft bijgedragen. Hier worden praktische zaken en knelpunten besproken. Zo is er naar aanleiding van dit overleg een overdrachtsformulier aangepast zodat altijd duidelijk is welke Wijkcoach iemand heeft en er sneller contact kan worden opgenomen. Ook heeft PLANgroep tijdens dit overleg enkele keren aangekaart dat het beter zou zijn om coaching plaats te laten vinden tijdens de schuldregeling in plaats van hieraan voorafgaand.

4. Bereik en kosten

Hoofdpijnen

- In Arnhem is relatief veel armoede. 13,6 procent van de huishoudens moet maandelijks rondkomen van een laag inkomen. Een andere indicator dat armoede en schulden een groot probleem zijn, is dat Arnhemmers vaker (2,7 procent) een grote betalingsachterstand op hun zorgverzekering hebben dan het landelijk gemiddelde (1,7 procent).
- De gemeente heeft beleid ontwikkeld op belangrijke factoren die bereik van de schulddienstverlening kunnen belemmeren. Er is aandacht voor vroegsignalering, een laagdrempelige toegang in de wijk, begeleiding voor niet-zelfredzame schuldenaren en er zijn alternatieve voorzieningen voor doelgroepen die niet aan de toegangseisen voor een reguliere schuldregeling voldoen.
- Het aantal inwoners dat gebruik maakt van schulddienstverlening van Rijnstad en PLANgroep is in de periode 2016-2018 met ongeveer een vijfde toegenomen. Het aantal nieuwe aanmeldingen bij deze organisaties nam af. Hoeveel personen met schulden er door de Sociale Wijkteams werden ondersteund is niet geregistreerd.
- In lijn met de hoge cijfers over armoede en wanbetalers zorgpremie, is ook het gebruik van schulddienstverlening in Arnhem relatief hoog. Per 10.000 inwoners maken er naar schatting 130 tot 194 gebruik van schulddienstverlening. Voor gemeenten van gelijke grootteklasse bedraagt dit cijfer 109 en landelijk 92. Omdat er geen compleet beeld is van de doelgroep en het aantal inwoners dat gebruik maakt van schulddienstverlening is het lastig om eenduidige conclusies te trekken over het bereik.
- De kosten per inwoner die gebruik maakt van schulddienstverlening zijn vergelijkbaar met andere gemeenten en de budgetten voor de drie uitvoerende organisaties worden niet overschreden.

4.1 Context: armoede en schulden in Arnhem

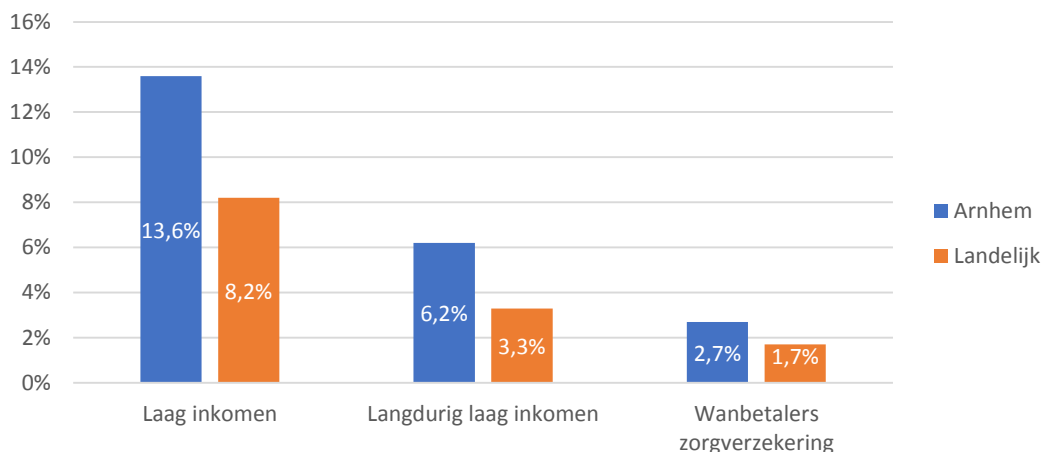
Er bestaan geen exacte cijfers of schattingen over het totale aantal Arnhemmers met problematische schulden. Wel is bekend dat relatief veel Arnhemmers maandelijks van een laag bedrag moeten rondkomen. Dit is 13,6 procent van de in totaal 69.200 Arnhemse huishoudens, (zie figuur 2). Landelijk bedraagt dit percentage 8,2 procent en Arnhem is daarmee na Rotterdam, Groningen, Amsterdam en Den Haag de vijfde gemeente als het gaat om armoede. Bij 6,2 procent van de Arnhemse huishoudens is er zelfs al langdurig (4 jaar of langer) sprake van een laag inkomen. Het is een bekend gegeven dat bij een langdurig laag inkomen tekorten kunnen oplopen waardoor de kans op problematische schulden toeneemt (zie o.a.: CBS, 2017).

Een andere belangrijke indicator voor het bestaan van schulden zijn de cijfers die door het CAK worden bijgehouden over het aantal personen met een betalingsachterstand op hun zorgpremie.¹⁸ Ook hierbij steekt Arnhem ongunstig af bij het landelijke beeld. 2,7

¹⁸ CBS (2017) Maatwerktabel Wanbetalers zorgverzekering naar gemeente.

procent van de Arnhemmers heeft al ten minste 6 maanden geen premie betaald voor hun zorgverzekering, terwijl dit percentage landelijk op 1,7 procent ligt. Het aantal wanbetalers van de zorgpremie is in recente jaren wel iets aan het dalen in Arnhem en dit wordt waarschijnlijk veroorzaakt door samenwerking tussen de gemeente en zorgverzekeraars op dit gebied.¹⁹

Figuur 2: Aandeel huishoudens met een (langdurig) laag inkomen (in 2016) en wanbetalers zorgpremie (in 2017)²⁰.



Bron: CBS (2017) Maatwerktabel laag en langdurig laag inkomen naar gemeente; CBS (2017) Wanbetalers zorgverzekering naar gemeente.

Ook in de politiek wordt onderkend dat armoede en schulden een groot probleem zijn in Arnhem. In het coalitieakkoord (2018-2022) zijn daarom verschillende maatregelen op dit gebied opgenomen. De focus hierbij ligt onder andere op het omlaag brengen van het aantal kinderen dat in armoede opgroeit en het tegengaan van de effecten van het leven in armoede. Ook is er extra budget beschikbaar gesteld voor vroegsignalering (Vroeg Eropaf). Al in 2007 werden er maar liefst vier Arnhemse wijken op de lijst met 40 probleemwijken van minister Vogelaar geplaatst: Klarendal, Presikhaaf, Arnhemse Broek en Malburgen/ Immerloo. Ook uit recentere cijfers van de Afdeling, Informatie, Onderzoek en Statistiek komt naar voren dat er in deze wijken veel armoede en uitkeringsafhankelijkheid is (Gemeente Arnhem, 2017).

4.2 Bereik van de schulddienstverlening

Niet iedereen met schulden wordt hiervoor ondersteund door de gemeente. Naar schatting heeft bijna 1 op de 5 Nederlandse huishoudens risicovolle of problematische

¹⁹ De gemeente Arnhem maakt gebruik van de Regeling Uitstroom Bronheffing (RUB). Hierbij kunnen bijstandsontvangers hun betalingsachterstand aflossen doordat er maandelijks een bedrag op hun uitkering wordt ingehouden.

²⁰ Het CBS hanteert een lage-inkomensgrens die is gebaseerd op bijstandsniveau van een alleenstaande in 1979. In 2017 bedraagt is de lage inkomensgrens 1.040 euro per maand voor een alleenstaande en 1.960 euro per maand voor een paar met twee kinderen.

schulden (Westhof, De Ruig, & Kerckhaert, 2015). Het grootste gedeelte van hen maakt geen gebruik maakt van formele schulddienstverlening.

De afgelopen jaren zijn er verschillende rapporten gepubliceerd waaruit oorzaken naar voren komen waarom veel schuldenaren geen gebruik maken van schulddienstverlening. In de eerste plaats zien huishoudens schulddienstverlening vaak als allerlaatste redmiddel dat zij zo lang mogelijk uit willen stellen en proberen zij eerst zelf een oplossing te zoeken.²¹ Onder andere schaamte en negatieve beeldvorming over schulddienstverlening en de eisen die hierbij worden gesteld spelen hierbij een rol. Daarnaast wordt erop gewezen dat de toegang tot de schulddienstverlening in veel gemeenten niet laagdrempelig is en dat er vaak onvoldoende begeleiding beschikbaar is waardoor niet-zelfredzame burgers afhaken. Een laatste oorzaak waarom burgers met schulden geen gebruik maken van schulddienstverlening zijn formele toegangseisen die door gemeenten worden gehanteerd, bijvoorbeeld voor zelfstandigen, inwoners met een fraudeschuld of inwoners waarvoor recent al een keer een schuldregeling is getroffen.

In tabel 5 is een samenvatting gegeven van deze factoren die een rol spelen bij het bereik van de schulddienstverlening en de maatregelen die de gemeente Arnhem hierop heeft genomen. Hieruit komt naar voren dat de gemeente Arnhem op al deze factoren beleid heeft ontwikkeld. Voor een uitgebreidere toelichting op deze instrumenten verwijzen wij naar de paragrafen waarin deze worden behandeld.

Tabel 5: Maatregelen gemeente Arnhem ten aanzien van bepalende factoren bereik schulddienstverlening.

<i>Factoren</i>	<i>Maatregelen Gemeente Arnhem</i>
Terughoudendheid om (in een vroeg stadium) hulp te zoeken	Samenwerking met woningcorporaties, energiebedrijven en zorgverzekeraars om inwoners met schulden in een vroeg stadium op te sporen en crisissituaties te voorkomen (Vroeg Eropaf, zie paragraaf 3.2) Brede uitvraag door Sociale Wijkteams, waardoor ook bij inwoners die voor een andere vraag komen schuldenproblematiek kan worden vastgesteld (zie paragraaf 3.1)
Laagdrempelige toegang	Toegang tot de schulddienstverlening in de wijk via de Sociale Wijkteams (zie paragraaf 3.1)
Begeleiding voor niet-zelfredzame burgers	Wijkcoaches die gedurende het gehele traject een regiefunctie hebben en inwoners waar nodig begeleiden (zie paragraaf 3.1) Samenwerking met vrijwilligersorganisaties (Humanitas en SWOA) en vrijwilligers van Rijnstad om inwoners te ondersteunen bij het op orde brengen van hun administratie (zie paragraaf 3.2). Samenwerking met Iriszorg bij daklozen en schuldenaren met verslavingsproblematiek (zie paragraaf 3.2)
Formele toegangseisen	Aanbieden alternatieve vormen van schulddienstverlening voor personen die niet voor een schuldregeling in aanmerking komen, zoals budgetcoaching en Duurzame Financiële Dienstverlening (DFD) (zie paragraaf 3.2 en 3.3). Ook kunnen zij gebruik maken van BooM (zie paragraaf 3.3). Daarnaast zorgt de gemeente ervoor dat inwoners gebruik kunnen maken van de Regeling Uitstroom bronheffing, waarmee bijstandsgerechtigden hun betalingsachterstand zorgpremie aflossen doordat er maandelijks een bedrag op hun uitkering wordt ingehouden.

²¹ Zie o.a. De nationale ombudsman (2016) Burgerperspectief op schulddienstverlening, De nationale ombudsman (2018) Een open deur, Inspectie SZW (2017) Toegankelijkheid schulddienstverlening en Panteia (2015) Huishoudens in de rode cijfers.

Ondersteuning ondernemers met schulden door het Bureau zelfstandigen.
Jongerenperspectieffonds biedt aan jongeren met perspectiefwensen én schulden, maar zonder inkomen (anders dan DUO)²² onder voorwaarden een vorm van sanering dan wel herfinanciering wordt aangeboden.

In een raadsbrief van 6 maart 2018²³ is door de gemeente nader ingegaan op de toegang tot de schulddienstverlening in de stad. In de brief wordt geconcludeerd dat de toegang voldoet aan aanbevelingen die door De Nationale Ombudsman zijn gedaan op dit gebied.²⁴ Hierbij wordt onder andere verwezen naar de keukentafelgesprekken die door de wijkcoaches worden gevoerd, de ondersteuning voor ondernemers en ZZP-ers en vroegsignalering in het project Vroeg Eropaf. Ook wordt in de brief een aantal verbeteringen benoemd die zijn doorgevoerd naar aanleiding van een rapport uit 2016 over de uitvoering van de schulddienstverlening door de Sociale Wijkteams (Van Dongen, 2016). Hierbij wordt onder andere verwezen naar acties ten aanzien van het op peil houden van de kennis van wijkcoaches, aandacht voor de zelfredzaamheid van inwoners en de vindbaarheid van de Sociale Wijkteams (zie ook paragraaf 2.4).

Aantal aanmeldingen en klanten schulddienstverlening

Tot voor kort werd er niet geregistreerd hoeveel Arnhemmers zich met schuldenproblematiek bij de Sociale Wijkteams meldden. Er bestaat derhalve geen compleet beeld van het totale aantal inwoners dat in het recente verleden gebruik maakte en/ of werd aangemeld voor schulddienstverlening.²⁵ Over inwoners die worden aangemeld of ondersteund door Rijnstad en PLANgroep zijn wel cijfers beschikbaar.

Het aantal inwoners dat gebruik maakt van de schulddienstverlening van Rijnstad en PLANgroep is in de periode 2016-2018 met ongeveer een vijfde toegenomen tot 2.086. De meerderheid hiervan betreft inwoners die worden ondersteund door PLANgroep en het aantal dossiers bij PLANgroep nam in deze periode met bijna de helft toe. Naar verwachting zal het aantal dossiers in de komende periode gaan stabiliseren omdat de instroom bij PLANgroep afneemt en vanaf 2019 de eerste personen die (vanaf 2016) bij PLANgroep zijn aangemeld hun schuldregeling zullen afronden. Tot en met 2018 bestond

²² Voor jongeren is het vaak niet mogelijk toegelaten te worden tot een reguliere schuldregeling omdat zij niet beschikken over voldoende inkomen (bijvoorbeeld omdat zij niet genoeg inkomen uit arbeid verwerven of een opleiding volgen).

²³ Raadsbrief toegang schulddienstverlening, 6 maart 2018 (zaaknummer 224796).

²⁴ Deze aanbevelingen van De Nationale Ombudsman zijn: 1 Ga naar een burger met problematische schulden toe en breng in een face-to-face-gesprek in kaart wat diens persoonlijke situatie is; 2 Sluit geen doelgroepen op voorhand uit. Verzamel voor het nemen van een beslissing alle relevante informatie, kijk naar de omstandigheden van de schuldhulpvrager en weeg de verschillende belangen tegen elkaar af. Zorg ervoor dat de uitkomst niet onredelijk is; 3 Geef op iedere aanvraag een duidelijke, begrijpelijke, goed gemotiveerde beslissing op schrift, zodat burgers weten waar zij aan toe zijn en hun rechtsbescherming gewaarborgd is.

²⁵ Aanmeldingen bij de wijkteams die met een lichtere vorm van schulddienstverlening (dan een schuldregeling bij PLANgroep) geholpen konden worden, of waarvoor het niet is gelukt om hen door te laten stromen naar een stabilisatietraject bij Rijnstad zijn derhalve niet in de cijfers in tabel 6 opgenomen.

de uitstroom bij PLANgroep (naast een beperkt percentage uitval) uitsluitend uit dossiers die door PLANgroep van het BAC waren overgenomen.

Tabel 6: Aantal inwoners, aanmeldingen schulddienstverlening en geslaagde schuldregelingen bij Rijnstad en PLANgroep (2016-2018).

	2016	2017	2018	%Δ 2016-2018
Inwoners				
Rijnstad	1.021	1.006	792	-22%
PLANgroep	940	1.251	1.397	+49%
<i>Totaal (unieke inwoners) *</i>	<i>1.711</i>	<i>2.017</i>	<i>2.086</i>	<i>+19%</i>
Aanmeldingen				
Rijnstad	643	564	413	-36%
PLANgroep**	618	479	401	-35%
<i>Totaal (nieuwe aanmeldingen) ***</i>	<i>1.011</i>	<i>803</i>	<i>635</i>	<i>-37%</i>
Geslaagde schuldregelingen				
PLANgroep	197	246	237	+20%

Bron: Analyse op basis van: Kerncijfers Rijnstad 2018; Kwartaalverslag PLANgroep q4 2018; Jaarverslag PLANgroep 2017.

* Deze rij betreft het aantal unieke inwoners dat gebruik maakte van schulddienstverlening van Rijnstad en PLANgroep. Doordat sommige personen in het betreffende jaar door zowel Rijnstad als PLANgroep werden geholpen, tellen de aantallen van deze organisaties niet op tot het totaal.²⁶

** De cijfers in deze rij betreffen het aantal afgeronde aanmeldingen dat PLANgroep daadwerkelijk heeft overgenomen. Dit wijkt af van de gegevens uit tabel 4 (hoofdstuk 3) waarin ook aanmeldingen zijn opgenomen die uiteindelijk niet doorkomen.

*** Deze rij betreft het aantal nieuwe aanmeldingen bij Rijnstad en PLANgroep. Personen die door Rijnstad bij PLANgroep werden aangemeld zijn hier derhalve niet in opgenomen.²⁷

Waar het aantal dossiers bij PLANgroep de afgelopen periode toenam, daalde het aantal inwoners dat werd aangemeld bij en ondersteund door Rijnstad met respectievelijk 36 procent en 22 procent (zie paragraaf 3.3 voor de achtergronden van deze daling). Het aantal nieuwe aanmeldingen bij Rijnstad en PLANgroep tezamen daalde met 37 procent. Dit is inclusief het aantal inwoners dat door een bewindvoerder werd aangemeld voor een schuldregeling bij PLANgroep. De daling van het aantal aanmeldingen is opvallend omdat uit cijfers van branchevereniging NVVK juist naar voren komt dat er landelijk sprake is van een stijgende trend wat betreft de aanmeldingen (NVVK, 2017), van 89.300 in 2016 tot 94.200 in 2017. Wel dient bij de dalende Arnhemse cijfers aangemerkt te worden dat dit voor een gedeelte is veroorzaakt doordat het aantal aanmeldingen bij PLANgroep in 2016 uitzonderlijk hoog was, vanwege het overnemen van dossiers van het BAC en aanmeldingen die in 2015 zijn aangehouden tot er een nieuwe aanbieder was.

²⁶ Het aantal unieke inwoners is berekend door het aantal inwoners dat is ondersteund door Rijnstad en het aantal inwoners dat is ondersteund door PLANgroep bij elkaar op te tellen en hier het aantal personen dat door beide organisaties is ondersteund (doorstroom van Rijnstad naar PLANgroep) van af te trekken.

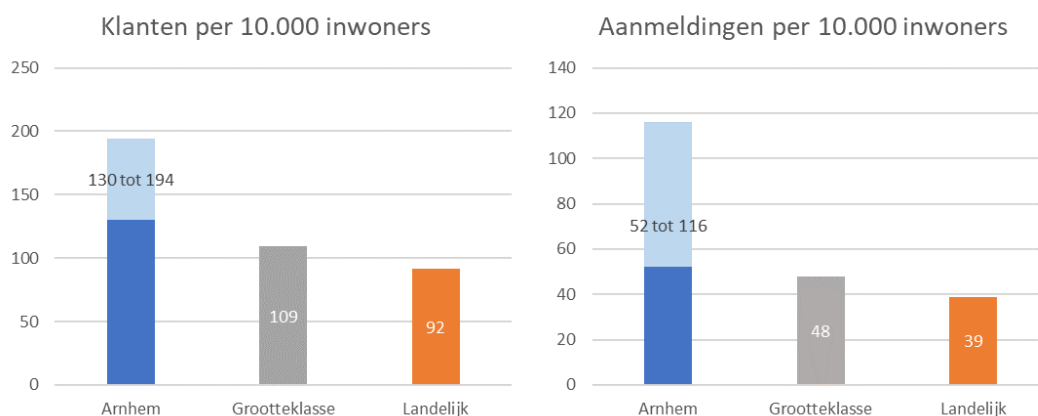
²⁷ Het aantal unieke aanmeldingen is berekend door de aanmeldingen bij Rijnstad en PLANgroep bij elkaar op te tellen en hier het aantal personen dat door Rijnstad bij PLANgroep werd aangemeld (doorstroom van Rijnstad naar PLANgroep) van af te trekken.

Het aantal geslaagde schuldregelingen lag in 2017 en 2018 in Arnhem ongeveer 20 procent hoger dan in 2016. In paragraaf 3.3 is nader ingegaan op het aandeel inwoners waarvoor het PLANgroep lukt om een schuldregeling te treffen.

Aanmeldingen en klanten in vergelijking met andere gemeenten

In lijn met het hoge armoedecijfer in Arnhem, is ook het aantal gebruikers en aanmeldingen voor schulddienstverlening relatief hoog in de stad. In 2017 maakte per 10.000 Arnhemmers er tussen de 130 en 194 gebruik van schulddienstverlening. Dit is hoger dan bij gemeenten van gelijke grootteklasse (109) en dan het landelijk gemiddelde (92). Ook het aantal aanmeldingen bij de schulddienstverlening ligt in Arnhem (52 tot 116 per 10.000 inwoners) hoger dan bij gemeenten van vergelijkbare omvang (48) en het landelijk gemiddelde (39).

Figuur 3: Aantal klanten en aanmeldingen schulddienstverlening in 2017 (per 10.000 inwoners) in Arnhem, gemeenten van gelijke grootteklasse en landelijk.



Bron: Analyse op basis van: Divosa (2017) Benchmark armoede en schulden; Kerncijfers Rijnstad 2017; Jaarverslag PLANgroep 2017.

De gegevens in figuur 3 zijn afkomstig uit de Benchmark Armoede en schulden van Divosa, aangevuld met berekeningen op basis van cijfers van Rijnstad en PLANgroep:

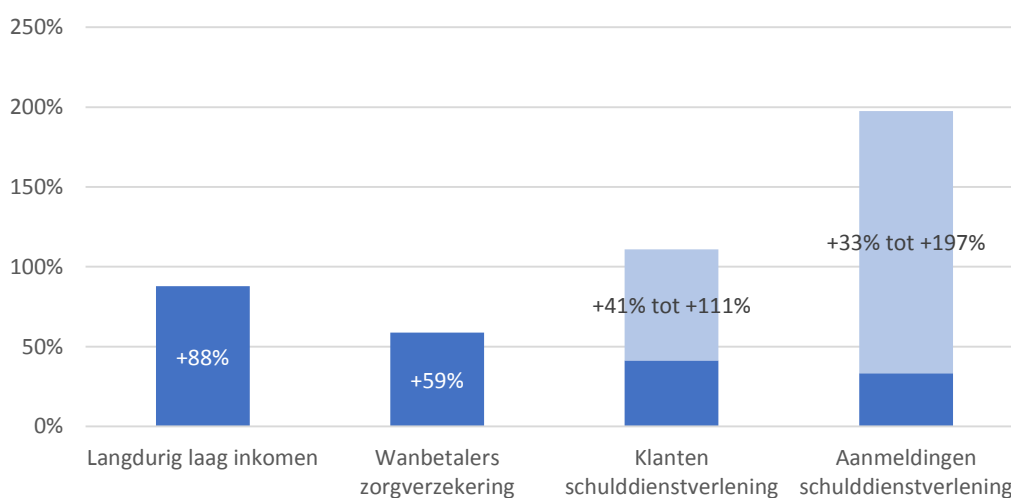
- Voor dit rekenkameronderzoek zijn de cijfers die voor de gemeente Arnhem in de Divosa-benchmark zijn opgenomen (een schatting op basis van het verleden) aangepast en is er uitgegaan van een bandbreedte. Hiervoor is gekozen omdat het cijfer dat de gemeente Arnhem in de benchmark heeft opgegeven (een schatting van het aantal aanmeldingen op basis van het verleden), hoog lijkt wanneer dit wordt afgezet tegen gegevens uit de registraties van Rijnstad en PLANgroep. De schatting van de gemeente bedraagt 1.800 aanmeldingen (116 per 10.000 inwoners) terwijl bij Rijnstad en PLANgroep in 2017 er 803 personen (zie vorige paragraaf, tabel 6) zijn aangemeld (52 per 10.000 inwoners). De schatting van de gemeente is als bovengrens opgenomen in figuur 3 en de gegevens uit de registraties van Rijnstad en PLANgroep (deze zijn exclusief de personen die zich met problematische schulden bij het wijkteam hebben gemeld, maar niet zijn doorgestroomd naar Rijnstad en/ of PLANgroep) als ondergrens.
- Ook bij het aantal gebruikers is uitgegaan van de schatting uit de benchmark als bovengrens (3.014, 194 per 10.000 inwoners) en de registraties van Rijnstad en PLANgroep als ondergrens (2.017, 130 per 10.000 inwoners, zie tabel 6).

- De gegevens uit de benchmark Armoede en Schulden hebben betrekking op het jaar 2017. Zoals uit de vorige paragraaf naar voren komt is in 2018 het aantal aanmeldingen in Arnhem afgenomen en het aantal gebruikers iets toegenomen.
- Zowel de wijze waarop de schulddienstverlening is georganiseerd als de manier waarop er wordt geregistreerd verschilt sterk tussen gemeenten onderling, wat het maken van vergelijkingen tussen gemeenten bemoeilijkt.

Bereik van de doelgroep

Om tot een nadere duiding van het bereik van de Arnhemse schulddienstverlening te komen is in figuur 3 samengevat hoe de Arnhemse cijfers over armoede en schulddienstverlening zich verhouden ten opzichte van het landelijk gemiddelde. Hieruit blijkt dat Arnhemmers 88 procent vaker een langdurig laag inkomen hebben en 59 procent vaker een grote betalingsachterstand op hun zorgverzekering dan het landelijk gemiddelde. Het aantal inwoners dat gebruik maakte van schulddienstverlening lag in 2017 41 tot 111 procent hoger dan het landelijk gemiddelde en het aantal aanmeldingen schulddienstverlening lag 33 tot 197 procent hoger. In grote lijnen ligt het aantal klanten en aanmeldingen schulddienstverlening in Arnhem hiermee min of meer in lijn met wat op basis van het aantal Arnhemmers met een langdurig laag inkomen en wanbetalers zorgverzekering verwacht kan worden. Vanwege de grote bandbreedte van de schattingen is het echter lastig om eenduidige conclusies te trekken.

Figuur 4: Aandeel huishoudens met langdurig laag inkomen, wanbetalers zorgverzekering, klanten en aanmeldingen schulddienstverlening in Arnhem ten opzichte van het landelijk gemiddelde.

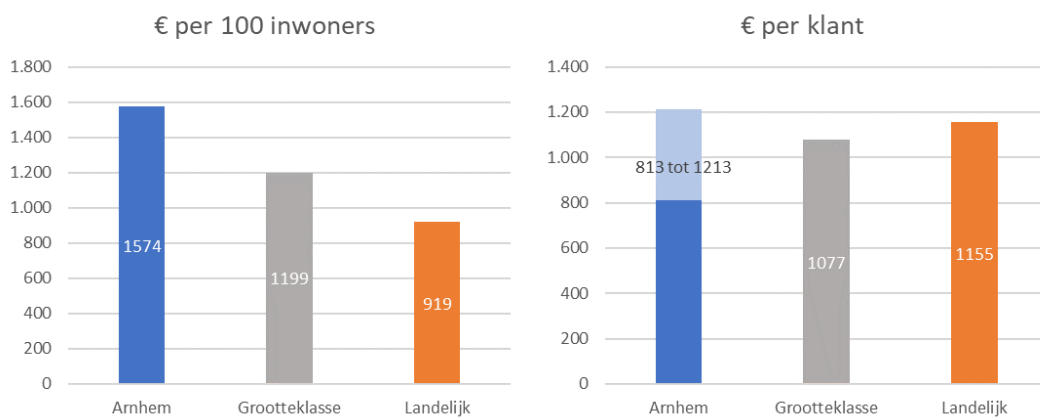


Bron: Analyse op basis van Divosa (2017) Benchmark armoede en schulden; Rijnstad (2018) Kerncijfers 2017; PLANgroep (2018) Jaarverslag 2017; CBS (2017) Maatwerktabel laag en langdurig laag inkomen naar gemeente; CBS (2017) Wanbetalers zorgverzekering naar gemeente.

4.3 Kosten

Sinds de schulddienstverlening in 2015 is uitbesteed, zijn de kosten hiervoor door de gemeente vastgesteld op 2,4 miljoen euro.²⁸ Uit de benchmark Armoede en Schulden komt naar voren dat dit per 100 inwoners een bedrag is van 1.574 euro (zie figuur 5). Dit is hoger dan bij gemeenten van gelijke omvang (1.190 euro per 100 inwoners) en ook hoger dan het landelijk gemiddelde (919 euro per 100 inwoners). Omdat het aantal personen dat gebruik maakt van schulddienstverlening niet exact bekend is in Arnhem, kan ook het bedrag dat per klant wordt besteed niet exact worden bepaald. Naar schatting²⁹ ligt dit bedrag tussen de 813 en 1.213 euro. Dit is rond het bedrag dat gemeenten van vergelijkbare omvang besteden (1.077 euro per klant) en het landelijk gemiddelde (1.155 euro per klant).

Figuur 5: Kosten schulddienstverlening in Arnhem (per 100 inwoners en per klant) ten opzichte van gemeenten van gelijke grootteklasse en het landelijk gemiddelde.



Bron: Analyse op basis van: Divosa (2017) Benchmark armoede en schulden; Kerncijfers Rijnstad 2017; Jaarverslag PLANgroep 2017.

Het geraamde bedrag van 2,4 miljoen euro voor schulddienstverlening wordt jaarlijks niet overschreden:

- De Sociale Wijkteams kregen in 2017 een totaal bedrag (lumpsum) van 15 miljoen euro voor het uitvoeren van al hun taken. Een niet-geoordeeld bedrag van 780.000 euro hiervan was voor de taken op het gebied van schulddienstverlening.
- Rijnstad krijgt jaarlijks budget om 750 stabilisatietrajecten en preventie uit te voeren voor de gemeente Arnhem. Bij Rijnstad stroomden in 2017 564 inwoners in voor een stabilisatietraject. In datzelfde jaar werden 627 trajecten afgerond (Rijnstad, Jaarrapportage 2017). Afsproken is dat het overgebleven budget moet worden besteed aan activiteiten gericht op extra preventieactiviteiten. In 2017 is het 'slechts beperkt gelukt'³⁰ om vrijgekomen budget in te zetten op preventie. Rijnstad geeft hierbij aan dat er per traject gemiddeld 22 uur wordt besteed, terwijl zij voor het

²⁸ Gemeente Arnhem heeft in het kader van dit rekenkameronderzoek per e-mail (13 februari 2019) aangegeven dat het budget voor schulddienstverlening sinds 2015 jaarlijks 2,4 miljoen euro bedraagt.

²⁹ Hierbij is ervan uitgegaan dat in 2017 er 2017 tot 3014 inwoners gebruik maakten van schulddienstverlening (zie paragraaf 3.2).

³⁰ Controleverklaring en rapport activerende schulddienstverlening over 2017 van Stichting Rijnstad.

bedrag dat men krijgt slechts 17 uur ondersteuning per traject kan bieden (zie ook paragraaf 3.2).

Met PLANgroep heeft de gemeente een budgetplafond afgesproken dat ieder kwartaal wordt gemonitord. Tot op heden blijven de kosten voor de gemeente ruim onder dit budgetplafond. Per 1 oktober 2017 zijn de afspraken over de facturering veranderd en krijgt PLANgroep niet alleen meer een bedrag voor het uitvoeren van een schuldregeling, maar ook wanneer een aanmelding uiteindelijk niet doorkomt een lager bedrag kan factureren voor de gemaakte kosten (registratie, uitnodiging, rappelleren etc.). Het totaalbedrag per klant bleef gelijk.

5. Ervaringen van inwoners

Hoofdpijnen:

- Inwoners weten de weg naar het wijkteam goed te vinden. Zij vinden het wijkteam regelmatig zelf door te zoeken op internet of worden ernaar toe doorverwezen door gemeente of zorg- en/of welzijnsinstellingen.
- Inwoners moeten vaak wel een drempel over. Zij voelen schroom. Het eerste gesprek wordt altijd als prettig ervaren. Mensen voelen zich gehoord, ervaren dat de wijkcoaches aan hun kant staan.
- Er bestaan vervolgens wel grote verschillen in de doortastendheid waarmee zaken worden opgepakt. Dit blijkt uit de chronologie van de ondersteuning die na het eerste gesprek werd geboden.
- Een rode lijn in de verhalen van inwoners is het verlangen om duidelijk te krijgen wat hun positie precies is, waar zij voor in aanmerking komen, wat ze daarvoor moeten doen en laten, en hoe lang het dan duurt voordat zij overal van af zijn. Men wil weten waar men aan toe is.
- Uit de gesprekken komt echter ook naar voren dat het heel lang kan duren voordat schuldhulpverleners duidelijkheid (kunnen) geven. Kijkend naar de afzonderlijke verhalen van inwoners, blijkt dat de meest alledaagse zaken kunnen leiden tot onduidelijkheid en tot vertraging van het proces.

In dit hoofdstuk belichten wij de schulddienstverlening vanuit het perspectief van de inwoner die er een beroep op doet.

5.1 Het eerste contact

In het jaarverslag geven de Sociale Wijkteams aan dat een derde van de inwoners die zij helpen hen benadert via website, een derde via het Serviceteam (telefoonnummer) en een kwart via een maatschappelijke (partner)instelling (Stichting Sociale Wijkteams Arnhem, 2018). Dit beeld komt min of meer terug in de gesprekken die wij met de betrokken inwoners voerden. In volgorde van frequentie vonden onze respondenten het wijkteam via:

- Internet (zelf gevonden door te zoeken met Google),
- Op aanraden van familie of vrienden,
- Gemeente (doorverwezen door Werk en Inkomen),
- Specialistische zorg (zoals Rijnstad, Iriszorg, Pro Persona,...),
- Maatschappelijk middenveld (Humanitas, Leger des Heils),
- PLANgroep.

Geen van de inwoners met wie wij spraken, kon zich herinneren lang gezocht te hebben naar het juiste telefoonnummer. Wel bestond er schroom om de stap naar het wijkteam te zetten. Deze schroom kwam voort uit: schaamte, angst voor verlies van zelfbeschikking en/of gelatenheid. We lichten dit toe:

- Schaamte over de schulden: hoewel de meeste inwoners te maken hadden met omstandigheden waarin schulden makkelijk ontstaan, onderkennen de meesten ook een eigen aandeel erin, zoals nalatigheid, onhandigheid, of onvoorzichtigheid: de

kinderopvangtoeslag liep door terwijl de kinderen al niet meer op de opvang zaten, er werden verplichtingen aangegaan die bij voorbaat niet konden worden nagekomen, verkeersboetes werden niet op tijd betaald, er werd ten onrechte huurtoeslag of een uitkering van UWV/gemeente ontvangen. Een wijkcoach zegt hierover 'ondanks het gegeven dat de omstandigheden waaronder veel inwoners moeten functioneren heel lastig kunnen zijn, hebben mensen altijd een belangrijk aandeel in het ontstaan van schulden'. In een literatuurstudie naar het ontstaan van schulden van WWR komt dat ook naar voren. De studie benoemt drie centrale factoren: zelfcontrole, overtuiging en belasting en stress (Tiemeijer, 2016). Het leidt er toe dat mensen niet altijd een handelingsperspectief zien en uiteindelijk vaak niet datgene doen wat rationeel voor de hand ligt, zoals hulp zoeken. Een wijkcoach merkt hierover op: 'veel mensen zien ertegenop om hulp te vragen. Als mensen bij ons komen zijn ze regelmatig bang voor het oordeel'.

- Angst voor verlies van controle over eigen leven: ongeveer een derde van de inwoners die wij spraken, was aanvankelijk bang voor schulddienstverlening. Deze angst werd bij hen met name gevoed door verhalen van kennissen of familie over 'instanties' en eisen die binnen trajecten worden gesteld. Schulddienstverlening werd door hen aanvankelijk niet als een aantrekkelijk perspectief (of een oplossing) gezien maar vooral als een bedreiging: hulpverleners die bepalen wat je wel en niet mag, hulpverleners die zich bemoeien met jouw leven, het vooruitzicht geen enkele ruimte meer te hebben voor persoonlijke uitgaven.
- Gelatenheid/gebrek aan vertrouwen in hulpverlening: negatieve verhalen over hulpverlening droegen bij inwoners ook bij aan gelatenheid en het idee dat hulp toch tot niets zou leiden. Enkele inwoners spraken daarbij ook uit eigen ervaring. Het betroffen inwoners die eerder aan een traject waren begonnen dat werd afgebroken voordat de schuldenproblematiek was opgelost. Drie inwoners die wij spraken zaten eerder in een Wsnp-traject (en moesten derhalve sowieso enkele jaren wachten tot zij weer in aanmerking kwamen).

Meestal waren financiële problemen niet de enige reden om het wijkteam op te zoeken. Regelmatig waren het wel financiële problemen die het zoeken naar hulp onvermijdelijk maakten, bijvoorbeeld omdat er geen geld meer was voor het primaire levensonderhoud of omdat huisuitzetting dreigde. Dit gold bijvoorbeeld voor de inwoner die lange tijd geen overzicht had over financiële problemen omdat haar man dit grotendeels voor haar verborgen hield. De concrete aanleiding om het wijkteam te bellen, was een brief waarin de huurbaas met huisuitzetting dreigde. Deze inwoner was aanvankelijk bang dat bemoeienis van bijvoorbeeld het wijkteam veel zou los maken, onder andere bij haar man. Ook was zij bang dat de kinderen mogelijk uit huis zouden worden geplaatst.

Casus 4: voorbeeld van een inwoner die aanvankelijk bang is voor hulp

Mevrouw A. is begin 20 en in verwachting van haar tweede kind. Sinds kort woont zij op zichzelf. Daarvoor had zijn een relatie die veel stress opleverde. De schulden die A. heeft, komen uit die tijd. De betalingen liet zij destijds over aan haar man. Zij vond echter op een dag in een kast onbetaalde rekeningen. Onder andere bleek er een huurachterstand te zijn van € 5.000. Ze realiseerde zich toen dat het niet meer verder ging en dat zij hulp nodig had. Ze kon niet zomaar op zichzelf gaan wonen omdat ze zelf geen inkomen had, tegelijkertijd kwam ze niet in aanmerking voor een uitkering omdat ze niet op zichzelf woonde. Via Google

zoekt A. naar hulp. Ze komt uit bij het wijkteam. Het duurt even voordat zij de stap naar het wijkteam zet. Ze is bang dat als haar situatie bij instanties bekend wordt haar kinderen mogelijk uit huis geplaatst zullen worden. Bij het eerste gesprek voelde het contact meteen al zo goed aan. Ze speelt meteen open kaart. Vervolgens zijn de wijkcoaches (bij het eerste gesprek waren het er twee) meteen gaan bellen met woningcorporatie om de huisuitzetting te voorkomen (er lag al een vonnis van de rechtbank) en is men bezig gegaan om ervoor te zorgen dat ze een bijstandsuitkering zou krijgen. Voorafgaand hieraan heeft de wijkcoach gezorgd dat A. een maand lang 50 euro per week in een enveloppe kreeg van Caritas (Parochiële caritasinstelling – PCI). Ook krijgt mevrouw een bewindvoerder om rust te creëren voor de aankomende bevalling en worden voorbereidingen getroffen voor een schuldregeling.

5.2 Intake

Voor zover de intake plaatsvond in de afgelopen twee jaren kunnen alle inwoners met wie wij spraken zich het eerste huisbezoek van de wijkcoaches nog goed herinneren. Ondanks de eerder beschreven aanvankelijke schroom ervaart iedereen het als een prettig gesprek. Voor vrijwel elke inwoner gold dat hij de wijkcoach ervaart als iemand die aan zijn kant staat, die er is voor zijn of haar belang. Vanaf het eerste gesprek hebben vrijwel alle inwoners het gevoel dat zij hun coach kunnen vertrouwen en dat zij open kaart kunnen spelen. Hetzelfde beeld ontstaat uit de gesprekken met de wijkcoaches. Wanneer hen gevraagd wordt naar hun taakopvatting, blijkt dat men primair het belang van de inwoner centraal stelt, men wil vooral in het gesprek nagaan met welke ondersteuning de inwoner het best gebaat is. Voor vrijwel elke wijkcoach waarover inwoners ons vertelden geldt dat die de functie van luisterend oor goed vervulde. Alle inwoners voelden zich van meet af aan gehoord en begrepen.

Er bestaan vervolgens wel grote verschillen in de doortastendheid waarmee zaken worden opgepakt. Dit blijkt uit de chronologie van de ondersteuning die na het eerste gesprek werd geboden. Het kan lang duren voordat duidelijk is wat de financiële situatie is van een inwoner en het kan lang duren voordat duidelijk is wat er nu precies moet gebeuren. Dat laatste komt omdat voor de meeste inwoners schulden niet op zichzelf staan maar samenhangen of voortkomen uit andere problemen, zoals depressie/burn out, relationele problemen, een beperkt verstandelijk vermogen of beperkte administratieve vaardigheden. Uit de gesprekken wordt duidelijk dat coaches hier verschillend mee omgaan. Daar waar sommige coaches al snel inzoomen op de financiën en eventuele schulden, richten anderen zich sneller op het welzijn van eventuele inwonende kinderen, psychische problemen (zoals bijvoorbeeld een burn out), of zoeken naar mogelijkheden om de participatie/re-integratie te bevorderen. Coaches verschillen ook in de mate waarin zij voor zichzelf een concreet handelingsperspectief zien en overgaan tot actie (en/of de inwoner daartoe aanzetten). Daar waar de ene coach snel conclusies trekt over wat er gedaan moet worden, neemt de andere coach langer een oriënterende houding aan. Eén van de inwoners schetste dat verschil heel expliciet. Zij kreeg op een gegeven een nieuwe coach en zag duidelijke verschillen. '<Jolanda³¹> liet weinig van zich horen. Ze was vaak ziek. Aan <Marjolein> heb ik meer. Die is meer

³¹ In dit citaat worden gefingeerde namen gebruikt.

actiegericht. <Jolanda> kwam altijd langs met een kladblokje waar ze van alles in opschreef. Het duurde altijd heel lang voordat je er weer wat van hoorde. <Marjolein> neemt altijd haar laptop mee. Ze pakt zaken meteen op. Laatst heeft ze dus meteen hier van achter haar laptop verlenging aangevraagd voor de Voedselbank.'

De meeste inwoners met wie wij spraken konden zich niet herinneren een plan van aanpak te hebben gemaakt. Ook het begrip 'Mijn Plan, Ons Plan' zei de meeste inwoners niets. De Sociale Wijkteams geven evenwel aan dat zo'n plan in principe altijd wordt gemaakt en dat dat ook een voorwaarde is voor overdracht aan Rijnstad. Dat inwoners zich het plan niet kunnen herinneren hangt mogelijk samen met het vrije format dat wordt gehanteerd of met het feit dat het plan grotendeels wordt opgesteld door de wijkcoach en niet door de inwoner.

5.3 Stabilisatiefase

De overdracht aan Rijnstad kunnen de meeste inwoners met wie wij spraken zich minder goed herinneren dan het eerste gesprek met de wijkcoaches. Opvallend is dat voor enkele inwoners het onderscheid tussen Rijnstad en wijkteam onduidelijk is. In de gesprekken werden wijkcoach en schuldhulpverlener dikwijls met elkaar verwisseld. Hierbij moet worden opgemerkt dat wij de meeste (17 van de 27) inwoners via de Sociale Wijkteams hebben benaderd. Het betroffen mensen die door zowel wijkteam als Rijnstad werden geholpen. Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven is dat niet bij iedereen het geval.

Naast het in evenwicht brengen en houden van inkomsten en uitgaven van de inwoner is het doel van de stabilisatiefase ook om rust te creëren voor de inwoner, zodanig dat op gedragsverandering kan worden ingezet. In de praktijk blijkt het creëren van rust en overzicht lastig. Vragen waar inwoners mee zitten zijn bijvoorbeeld: Heb ik recht op alimentatie? Hoort die ene schuld wel bij mij (of hoort hij bij mijn ex partner)? Wat behoort tot mijn boedel? In hoeverre is die andere schuld betwistbaar, wat kan ik tegen de schuldeiser ondernemen?

Zonder uitzondering hadden alle inwoners met wie wij spraken een sterke behoefte aan rust en overzicht. Een rode lijn in de verhalen van inwoners is de wens om duidelijk te krijgen wat hun positie precies is, waar zij voor in aanmerking komen, wat ze daarvoor moeten doen en laten en hoe lang het dan duurt voordat zij overal van af zijn. Men wil weten waar men aan toe is.

Uit de gesprekken komt naar voren dat het lang kan duren voordat schuldhulpverleners die duidelijkheid (kunnen) geven (zie ook: bijlage 2). Kijkend naar de afzonderlijke verhalen van inwoners, blijkt dat de meest alledaagse zaken kunnen leiden tot onduidelijkheid en tot vertraging van het proces: met oplopende schulden, frustratie en regelmatig ook wanhoop tot gevolg. Zelfs voor goed ingevoerde schuldhulpverleners blijkt het soms lastig om het hulpverleningstraject in gang te houden en stappen te zetten. We geven hier een aantal voorbeelden van situaties - waarover inwoners ons vertelden - die leidden tot vertraging in het proces:

- 'Mijn schulden zijn onder andere ontstaan door nalatigheid van mijn bewindvoerder. Besloten is deze bewindvoerder aansprakelijk te stellen. We moeten daarom de uitspraak van de rechter afwachten.'

- 'Mijn accountant die de boekhouding deed voor mijn bedrijf, is spoorloos. Er ontbreken daardoor allerlei gegevens, die Rijnstad nodig heeft. We weten niet hoe we verder moeten'
- 'Wij betalen per maand € 850 huur. Mijn man verdient netto € 1.300. Rijnstad zegt dat we eerste een goedkopere woning moeten zoeken. We staan op de wachtlijst maar het schiet niet op.'
- 'Ik had zeven scooters op mijn naam staan, met allemaal boetes. Ik kon daardoor niet in een traject bij Rijnstad.'
- 'Ik werk als ZZP'er. Ik verzorg een man van 80 met een Persoonsgebonden Budget. Ik moest mij eerst uitschrijven bij de KVK en in dienst treden bij de man die ik verzorg.'

Casus 5: voorbeeld van een inwoner met vorderingen bij verschillende overheden

A. is begin twintig, heeft een Wajong uitkering en woont sinds 1,5 jaar op zichzelf. Hij deelt met drie anderen een woning. Daarvoor woonde hij in een begeleid wonen project via RIBW. A. is al langer in beeld bij het wijkteam, onder andere vanwege de hulp die hij nodig heeft om zijn persoonlijke financiën op orde te krijgen. A. heeft schulden bij verschillende instanties. Allereerst bij het CAK. CAK dacht destijds dat de hulp die hij krijgt via de Wet langdurige zorg (Wlz) liep, dat was niet het geval, het werd bekostigd vanuit de WMO. Hierdoor is er van alles fout gegaan waardoor hij met een schuld bleef zitten. Daarnaast heeft A. een OV-schuld omdat hij zijn ov-kaart niet op tijd heeft ingeleverd toen hij stopte met school, maar deze is hij blijven gebruiken. Ook liep de studiefinanciering 2 maanden te lang door. En heeft hij schulden bij UWV (Wajong) en belastingdienst (toeslagen). Hij heeft toen hij op de groep woonde wel een keer gevraagd aan een begeleider of alle bedragen die hij van deze instanties ontving, wel klopten, maar dit is toen niet goed nagezocht. Hij voegt hieraan toe dat hij zelf ook beter op had kunnen letten.

Op een enkeling na, hadden alle inwoners met wie wij spraken last van hick-ups. Het beeld komt naar voren dat een stabilisatietraject zelden op de routine van de schuldhelpverlener kan worden doorlopen. Het leidt ertoe dat de duidelijkheid waar alle schuldenaren naar verlangen regelmatig lang op zich laat wachten. De inventarisatie van casussen die in bijlage 1 is opgenomen, leert dat het soms lang duurt. Afgezien van de wanhoop die dat regelmatig tot gevolg heeft bij inwoners, leidt het tot een ongewenste aanwas van schulden.

Waarom kan het lang duren?

- Inwoner kan of wil zelf niet direct volledig inzicht geven in zijn financiële situatie, waardoor niet meteen de urgentie van ondersteuning duidelijk wordt. Bij veel inwoners wordt stapje voor stapje duidelijk welke inkomsten er zijn, en welke verplichtingen, betaalachterstanden en schulden. Uit de gesprekken met inwoners komt naar voren dat zelfs na enkele maanden van stabilisatie bij Rijnstad opeens tot dan toe onbekende / vergeten schulden kunnen opduiken. Het komt regelmatig voor dat schulden lange tijd buiten beeld van de inwoner zijn gebleven omdat zij zijn gemaakt door een (ex) partner.

- Beperkte zelfredzaamheid inwoner: Uit de gesprekken komt naar voren dat e.e.a. aan de inwoners zelf wordt overgelaten. De wijkcoach wordt vaak niet proactief betrokken als het niet lukt. In een aantal gevallen (zie bijlage 1) kwam de wijkcoach pas in beeld nadat een traject was gestrand. In een enkel interview ontstond het beeld dat een inwoner alleen werd gelaten met zijn probleem, omdat de hulpverlening ook niet meer wist hoe verder moest.
- Een inwoner is er nog niet klaar voor: voor enkele inwoners geldt dat schulddienstverlening niet aan de orde kan zijn omdat zij zelf nog niet de nodige stappen (willen) zetten om hun financiële positie te stabiliseren. Een voorbeeld is de vrouw die een beroep doet op schulddienstverlening maar tegelijkertijd zelf geen inspanning wil doen (o.a. haar verdienvermogen wil benutten) om schuldeisers te betalen omdat de schulden door haar man zijn gemaakt. Een ander voorbeeld is de man zonder woonadres, die al langere tijd onbereikbaar/onzichtbaar is voor schuldeisers en derhalve niet meer weet welke schuldeisers er zijn.
- Een inwoner voldoet niet aan de voorwaarden: bij meerdere inwoners liet ondersteuning (lang) op zich wachten omdat men niet aan de voorwaarden voldeed. Onder de inwoners met wie wij spraken waren er drie die lang moesten wachten omdat zij eerder in een Wsnp-traject hadden gezeten en wettelijk is bepaald dat je hierna 10 jaar lang niet opnieuw kunt worden toegelaten tot een schuldregelingstraject. Verder blijkt ondernemerschap een belangrijke vertragende factor, omdat de reguliere schulddienstverlening niet openstaat voor mensen met een eigen bedrijf. Het kan soms lang duren voordat mensen afstand willen of kunnen doen van hun bedrijf (zie bijvoorbeeld casus 1.)
- Een inwoner raakt buiten beeld: in het kader van de laagdrempeligheid die de Sociale Wijkteams voorstaan, is de ondersteuning die zij bieden vrijblijvend. Of hulp wordt geboden hangt in de eerste plaats af van de wens en motivatie van de inwoner om de hulp te ontvangen. Uit de gesprekken met de wijkcoaches komt naar voren dat het risico op uitval groot is. Veel inwoners haken af door niets meer van zich te laten horen en kunnen zich na enige tijd opeens weer melden, bijvoorbeeld omdat er opnieuw een deurwaarder voor de deur stond, of omdat er acute financiële nood is. Uit de interviews met inwoners blijkt dat dit risico voor sommige inwoners met schulden ook na overdracht aan Rijnstad blijft bestaan.
- Wijkcoach onvoldoende gespitst op schulden: over het algemeen wordt de kennis over schulddienstverlening onder wijkcoaches niet door de inwoners zelf ter discussie gesteld (althans meestal niet door de inwoners met wie wij spraken). Wel is dit punt naar voren gebracht door medewerkers van Rijnstad (schuldhulpverleners en sociaal raadslieden) en PLANgroep.
- In een aantal gevallen zijn door schulddienstverleners fouten gemaakt. Onder de inwoners met wie wij spraken zijn er vier die naar eigen zeggen destijds door het Budgetadviescentrum (BAC) niet goed zijn geholpen, wat soms leidde tot meer schulden.

Casus 6: voorbeeld van een traject dat misloopt

Door woningaanpassingen ten behoeve van een gehandicapt kind heeft A. schulden. Wanneer het niet goed gaat met het huwelijk van A. wordt besloten om te scheiden. Hierbij is in goed overleg afgesproken dat alle schulden op zijn conto komen, omdat hij het hoogste inkomen heeft. Wanneer A. echter vanwege rugklachten wordt afgekeurd en te maken krijgt met een inkomensterugval, wordt het voor hem onmogelijk om deze schulden af te lossen. A. raakt in een neerwaartse spiraal, verliest de regie over zijn leven en wordt dakloos. Met hulp van instanties lukt het A. uiteindelijk om zijn leven opnieuw op te bouwen. Onder andere wordt hij geholpen bij het vinden van huisvesting. Voor schuldhulp komt A. bij het BAC terecht. Er gaan dingen mis. Zo is het BAC op een gegeven moment het dossier kwijt, waardoor A. alles opnieuw moest aanleveren. A: "Maar toen ik eindelijk toegang had tot een regeling begon de ellende pas echt. Ik had een budgetcoach van de gemeente en een bewindvoerder die niet goed samenwerkten. Ik heb drie jaar lang van weekgeld geleefd. Maar toen de regeling na 3 jaar eigenlijk bijna afgerond zou moeten zijn, kwam ik er achter dat de regeling al anderhalf jaar geleden was beëindigd (bewindvoerder had dit niet doorgegeven aan de budgetcoach). De schuld was toen opgelopen van 40.000 euro naar 80.000 euro." Na een hoog oplopend conflict met de gemeente komt A. uiteindelijk bij een wijkcoach terecht die ervoor zorgt dat er opnieuw een schuldregeling voor hem kan worden opgezet. Inmiddels is deze regeling bijna volledig doorlopen en is hij weer bijna schuldenvrij.

Ondanks dat het lang kan duren, wordt de deskundigheid van de schuldhulpverleners door de meeste inwoners niet in twijfel getrokken. Veel inwoners zijn zich ook bewust van het eigen aandeel in complexiteit en vertraging. 'Ze <de schuldhulpverlener van Rijnstad> weet veel en is erg aardig. Ze vraagt of ik dingen wil doen. En als het me niet lukt of ik ben bang dat het misgaat dan doet zij het. Bij het bellen van alle schuldeisers heeft zij bijvoorbeeld gevraagd of zij iedereen moest bellen of dat ik ook de helft wilde doen. Ik vind het belangrijk om goed mee te helpen en daarom heb ik toen ook de helft van de schuldeisers gebeld.' Een andere inwoner 'Ik vind het fijn dat ik samen met iemand kan werken en dingen kan oppakken. Ik kom hierdoor uit een negatieve spiraal. Ik begin mijzelf weer belangrijker te vinden en belangrijker om dingen goed te regelen.'

Er wordt in een traject bij Rijnstad veel van inwoners zelf verwacht. Zij moeten in ieder geval hun afspraken nakomen en hun administratie op orde houden. Het vergt voor sommige inwoners een substantiële gedragsverandering. Uit de gesprekken komt naar voren dat de meeste inwoners daarbij hulp nodig hebben. Het maakt de hulpverlening van Rijnstad afhankelijk van derden. Zij maakt in dit kader regelmatig gebruik van vrijwillige budgetcoaches.

In het beleid van de gemeente is bepaald dat de wijkcoach betrokken moeten blijven (in de hoedanigheid van regisseur), om de voortgang van het proces te bewaken. In de praktijk is dat regelmatig het geval, maar de gesprekken met inwoners leren ook dat de betrokkenheid van de wijkcoach als regisseur beter geborgd moet worden. In ieder geval zou bij een overdracht van wijkteam naar Rijnstad afgesproken moeten worden met

welke frequentie (of op welke momenten) de wijkcoach door de schuldhulpverlener van Rijnstad op de hoogte wordt gehouden over de voortgang van het traject.

5.4 Overdracht aan PLANgroep

De schuldhulpverleners van PLANgroep onderhandelen met schuldeisers om tot een regeling te komen. Vanuit de inwoners bezien, staat PLANgroep op afstand. Hoewel PLANgroep door het hele traject een belangrijke rol speelt omdat zij de voorwaarden bepaalt voor toelating tot budgetbeheer, een minnelijke traject of aanmelding voor Wsnp, staan de schulddienstverleners altijd buiten beeld van de schuldenaar. Het contact verloopt in principe schriftelijk, en alleen als er onduidelijkheden zijn, is er eventueel telefonisch contact. Een inwoner vertelt daarover: 'Hun halen elke maand 69 van het loon af. Dan krijgen wij de rest gestort. Wij moeten er voor zorgen dat de rest netjes wordt betaald, huur gas en licht. We moeten alles netjes betalen. Vakantiegeld mogen we zelf houden. Eén keer per jaar moeten we alle bankafschriften laten zien van oktober tot oktober. Hun gaan dan alles controleren of het goed is.' 'Krijgen jullie daarbij hulp?' 'Ja, we gaan dan naar <Johan³² (van het wijkteam)> of net wie er is. Die maken alle kopietjes voor ons, die gaan dan naar de PLANgroep.' De sociale raadslieden van Rijnstad gaven aan dat zij veel mensen helpen bij de voorbereiding op hun jaarlijkse controle-gesprek bij PLANgroep, omdat zij dit moeilijk vinden en er tegenop zien.

Het beeld over PLANgroep dat uit de gesprekken naar voren komt, is dat van een organisatie met geformaliseerde processen, die ervoor zorgt dat de afspraken worden nagekomen. De inwoners die wij spraken hebben ook geen specifieke verwachtingen ten aanzien van PLANgroep.

5.5 Ondernemers

De schuldregelingen die in het kader van de Arnhemse Route door PLANgroep worden aangeboden, staan *niet* open voor ondernemers. Schuldhulp voor ondernemers is in Arnhem, net als in veel andere gemeenten, in beginsel geregeld via de Bbz-regeling. Zoals beschreven in het tweede hoofdstuk wordt de Bbz-regeling in Arnhem uitgevoerd door het Bureau bijstandsverlening zelfstandigen. In principe staat dit bureau buiten de Arnhemse Route.

Aan de Bbz- regeling kleven een aantal nadelen voor ondernemers, waardoor steeds meer gemeenten, bijvoorbeeld Amsterdam en Den Haag, aanvullende ondersteuning aan deze groep zijn gaan bieden. Dit neemt niet weg dat ondernemers wel gebruik maken van de dienstverlening van de Sociale Wijkteams. Van de 27 inwoners met wie wij spraken hadden er zeven (ooit) een eigen bedrijf.

Deze casussen leren dat de schulden van ondernemers niet altijd bedrijfsgerelateerd zijn (bijvoorbeeld voortkomen uit een investering die niet rendeert) maar regelmatig worden opgelopen door privéomstandigheden. Het betekent dat het Bureau bijstandsverlening zelfstandigen vaak alle hulp kan bieden die een ondernemers soms nodig heeft. Het Bureau kan beoordelen of het nodig is om een bedrijf op te heffen en kan bepalen binnen welk wettelijk kader de schuldsituatie het best kan worden opgelost. Enkele inwoners

³² Gefingeerde naam

met wie wij spraken waren daarnaast ook gebaar bij hulp van bijvoorbeeld het wijkteam of een gespecialiseerde maatschappelijke instelling als Rijnstad.

Dat gold bijvoorbeeld voor de zelfstandig bouwvakker die de impact van een scheiding niet te boven kwam, een huurachterstand opliep, verkeersboetes niet betaalde en uiteindelijk een paar jaar een zwervend bestaan leidde. Een ander voorbeeld is de inwoner met een kledingwinkel. Deze winkel leverde onvoldoende op om een restschuld te voldoen die was ontstaan na de gedwongen verkoop van een huis na een echtscheiding. Het derde geval betrof een inwoner die een handelsbedrijf had in goud, met een schuld die voortkwam uit een terugvordering van de Belastingdienst vanwege onterecht ontvangen kinderopvangtoeslag en vanwege uitval als gevolg van een depressie.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de herkomst van de schulden van de (ex) ondernemers met wie wij in het kader van het onderzoek spraken.

Tabel 7: bedrijfsgerelateerde schulden versus privéschulden

<i>Aard van bedrijf</i>	<i>Bedrijfsschuld</i>	<i>Privéschuld</i>
Restaurant	√	
Handel in goud		√
Kledingwinkel		√
Beveiligingsbedrijf	√	
Zelfstandig bouwvakker		√
Kapperszaak	√	
Café	√	√

Een sterk punt van de Arnhemse Route is dat deze ondernemers er niet geheel van worden uitgesloten. Zij kunnen altijd terecht bij de wijkcoach. De hulp stagneerde vervolgens wel altijd vanwege het ondernemerschap. Al snel was onduidelijk welk traject het meeste perspectief zou bieden. Voor ten minste zes inwoners is de schuldhulp uiteindelijk geboden in het reguliere traject (nadat zij hun bedrijf hadden opgegeven), maar wel met vertraging en oplopende schulden van dien. Soms kwam die vertraging voort uit gebrek aan kennis, ervaring en/of afstemming tussen hulpverleners en werden inwoners tussen instanties doorverwezen zonder dat zij verder kwamen. In deze gevallen bleek de wijkcoach moeite te hebben de regie te voeren. Soms kwam die vertraging ook voort uit de moeite die het kan kosten afstand te doen van een bedrijf. Dat was bijvoorbeeld het geval bij de inwoner met een beveiligingsbedrijf die ondanks slechte bedrijfsresultaten het niet wilde opgeven en opdrachten bleef aannemen. En dat gold ook voor de eigenaar van de kledingwinkel die er lang over moest doen om de winkel daadwerkelijk te sluiten. Het was voor deze mensen problematisch en contra-intuïtief om vanwege schulden afstand te doen van hun bron van inkomsten (en ook van een dagbesteding).

6. Toetsing normenkader

Om tot een oordeel te komen over de Arnhemse schulddienstverlening is bij de uitvoering van het onderzoek gewerkt met een toetsingskader met normen. In onderstaand schema zijn de bevindingen binnen dit kader geplaatst. Per norm is een oordeel gegeven. VN staat daarbij voor ‘voldoet aan norm’; VVV staat voor ‘voor verbetering vatbaar’.

Normen samenhangend met onderzoeksvragen 1&2 (over beleid)		
<i>Normen</i>	<i>Bevindingen</i>	<i>Oordeel</i>
Aan het beleid ligt een onderbouwde probleemanalyse (van de doelgroep) ten grondslag	Gemeente Arnhem staat een activerende schulddienstverlening voor. Dit houdt in dat zij van de schulddienstverleners verlangt dat zij inwoners niet louter helpen bij het wegwerken van schulden maar vooral werken aan de aanpak van achterliggend problemen. Hulpverlening moet erop gericht zijn de zelfredzaamheid van de betrokken inwoners te vergroten.	VN
Er zijn meetbare doelen geformuleerd.	Voor Rijnstad en PLANgroep zijn meetbare doelen opgesteld. De Sociale wijkteams opereren vanuit de algemene opdracht ‘Doen wat nodig is’ (moeilijk meetbaar).	VVV
Er zijn concrete maatregelen geformuleerd om de gestelde doelen te realiseren. & De doelen en maatregelen zijn in lijn met de probleemanalyse.	Schulddienstverlening is neergelegd bij drie partijen: Sociale wijkteams, Rijnstad en PLANgroep. Zij vormen samen de Arnhemse Route. Deze is opgebouwd uit drie fases: aanmelding, activering en schuldregeling. De ‘aanmelding’ wordt gedaan door de Sociale wijkteams. Deze is laagdrempelig, iedere inwoner kan er zonder enige voorbehoud terecht. De Sociale wijkteams worden daarnaast geacht het gehele vervolgtraject betrokken te blijven als regisseur. De activerende schulddienstverlening, wordt uitgevoerd door Rijnstad, en wordt indien nodig opgevolgd door een schuldregeling die wordt uitgevoerd door PLANgroep. De gemeente geeft verder inhoud aan de wettelijke eis dat schulddienstverlening integraal moet zijn, door de intake door de coaches van de Sociale wijkteams te laten doen. De coaches worden geacht het hele traject van schulddienstverlening als regisseur betrokken te blijven. Bij de aanmelding en gedurende het traject gaan zij na of ook ondersteuning geboden is op andere domeinen.	VN
Met het beleid geeft Arnhem een goede invulling aan de Wgs en landelijk beleid.	Het Arnhemse beleid geeft goed invulling aan de eisen die in de Wgs aan gemeentelijke schulddienstverlening worden gesteld. Zo is er een beleidsplan opgesteld; wordt het beleid tenminste iedere 4 jaar door de gemeenteraad vastgesteld; heeft de ondersteuning een integraal karakter; worden inwoners binnen de in de Wgs gestelde intaketermijn geholpen; en, er zijn geen wachtlijsten.	VN
Het Arnhemse beleid kan zich meten met de ‘de modeldienstverlening’ zoals NVVK dat voorstaat.	Het beleid is in lijn met de gedragscode schulddienstverlening van de NVVK. De NVVK-modules komen terug in de Arnhemse Route, het proces waarlangs inwoners met (dreigende) problematische schulden worden geholpen.	VN

Normen samenhangend met onderzoeksvragen 3 t/m 9 (over proces en uitvoering)		
<i>Normen</i>	<i>Bevindingen</i>	<i>Oordeel</i>
<p>Met uitvoerders binnen en buiten de gemeentelijke organisatie zijn duidelijke afspraken gemaakt over hun taken.</p> <p>&</p> <p>De afspraken met uitvoerders zijn consistent met het geformuleerde beleid.</p> <p>&</p> <p>Uitvoerders vervullen hun taken conform de gemaakte afspraken.</p>	<p>Sociale wijkteams</p> <p>De opdracht aan de Sociale wijkteams is algemeen geformuleerd als: 'Doen wat nodig is'. Dat leidt ertoe dat wijkcoaches verschillend invulling geven aan hun rol en dat zij verschillend prioriteren. Daar waar de ene coach zich sterker richt op financiële problemen kan de aandacht van de andere coach vooral uitgaan naar bijvoorbeeld participatie en re-integratie.</p> <p>Vanwege de algemene opdracht is niet goed te bepalen of de Sociale wijkteams doen wat nodig is als het gaat om financiële problemen. Ook werd er tot voor kort geen registratie bijgehouden van inwoners die zich meldden met een financiële vraag en de hulp die zij krijgen.</p> <p>Rijnstad</p> <p>Rijnstad heeft met de gemeente de 'Overeenkomst Activerende Schulddienstverlening' gesloten. Activerende schulddienstverlening houdt in dat Rijnstad inwoners helpt inkomsten en uitgaven met elkaar in balans te brengen. Inwoners worden begeleid door schuldhelpverleners, regelmatig aangevuld met ondersteuning door vrijwillige budgetcoaches. Er is onlangs voor gekozen om de Sociale wijkteams explicieter verantwoordelijk te stellen voor een volledige intake.</p> <p>PLANgroep</p> <p>Gemeente Arnhem heeft het technische gedeelte van de schuldhelpverlening uitbesteed aan PLANgroep. Dit bestaat onder andere uit Budgetbeheer, Minnelijk traject en aanvragen Wsnp. Deze producten worden uitgevoerd conform de gedragscode van de NVVK.</p> <p>Bij 92 procent van de aanmeldingen lukt het om een schuldregeling te treffen of wordt er een aanvraag voor de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) ingediend. De uitval bij PLANgroep is laag (4 procent op jaarbasis) en dit is waarschijnlijk het gevolg van eisen die al in het voortraject worden gesteld.</p>	VVV
<p>Er zijn adequate afspraken en criteria geformuleerd ten aanzien van de overdracht van inwoners.</p> <p>&</p> <p>Indien een persoon wordt overgedragen aan een andere instantie, wordt duidelijk gemaakt binnen welke termijn dat gebeurt.</p> <p>&</p> <p>De snelheid van dienstverlening (en eventuele overdracht) is zodanig dat het risico op</p>	<p>De gemeente voert met de Sociale wijkteams en de andere partners gesprekken over de uitvoering van de Arnhemse Route. Overdracht en doorlooptijden zijn terugkerende gespreksonderwerpen.</p> <p>Overdracht van Wijkteam aan een gespecialiseerde schulddienstverlener van Rijnstad kan lang duren. Niet elke inwoner laat zich in de eerste fase makkelijk helpen, sommige inwoners zien op tegen schuldhulp of zijn er nog niet aan toe. Niet elke coach is even doortastend met het in beeld helpen te brengen van de volledige financiële situatie. Ook verschillen de coaches in de mate waarin zij bij een inwoner aansturen op een schulddienstverleningstraject.</p> <p>De in- en doorstroom van inwoners met problematische schulden bleven achter, op het aantal dat de Gemeente in 2015 voor ogen had jaarlijks te helpen. De afgelopen jaren zijn initiatieven genomen om in- en doorstroom te bevorderen. Arnhem is aangesloten bij Vroeg Eropaf. Binnen de Sociale wijkteams hebben coaches aanvullende training</p>	VVV

het ontstaan van nieuwe schulden tot een minimum wordt beperkt.	gevolgd ten behoeve van signaleren, hulp en overdracht van inwoners met problematische schulden.	
De gemeente voert regie op de taakuitvoering en samenwerking.	De gemeente voert met de Sociale wijkteams, Rijnstad en PLANgroep frequent overleg over de uitvoering van de Arnhemse Route. Er is zowel bilateraal overleg als overleg waar alle betrokken partijen gezamenlijk aan deelnemen.	VN
Indien een persoon zich tot de gemeente wendt voor schulddienstverlening vindt binnen vier weken het eerste gesprek plaats waarin de hulpvraag wordt vastgesteld. & Indien er sprake is van een bedreigende situatie vindt binnen drie werkdagen het eerste gesprek plaats waarin de hulpvraag wordt vastgesteld.	Er zijn geen wachtlijsten bij de Sociale wijkteams. Met inwoners die zich melden (al dan niet vanwege een crisissituatie) wordt direct een afspraak gemaakt voor een eerste gesprek (keukentafelgesprek).	VN
De medewerkers van de Sociale wijkteams zijn goed toegerust om schulden te signaleren. & De medewerkers van de sociale wijkteams hebben voldoende kennis over schulddienstverlening om adequaat te kunnen doorverwijzen.	De kennis van de coaches over schulddienstverlening wisselt. Dit wordt door de Sociale wijkteams al langer onderkend en is aanleiding geweest om aanvullende trainingen te organiseren en de aandachtsfunctionarissen schulden een duidelijk plek te geven in het proces, waarlangs inwoners met schulden geholpen worden (o.a. ten behoeve van de berekening van het vrij te laten bedrag). Betrokkenen binnen en buiten de Sociale wijkteams geven aan dat er de afgelopen twee jaar goede stappen zijn gezet. De op handen zijnde NVVK-certificering bevestigt dat beeld.	VVV
Gedurende de ondersteuning wordt aandacht besteed aan het verhogen van de financiële zelfredzaamheid, om te voorkomen dat inwoners na het beëindigen van de dienstverlening opnieuw in de problemen komen.	Zelfredzaamheid en financiële stabiliteit zijn voorwaarden om uiteindelijk toegelaten te worden tot de laatste fase van de Arnhemse route (een schuldregeling). Het leidt ertoe dat veel schuldregelingen slagen. Het leidt er echter ook toe dat mensen er lang over kunnen doen om de aanmeldingsfase en stabilisatiefase te doorlopen. Een consequentie van het beleid waarin het doel van zelfredzaamheid centraal is gesteld, is dat het traject lang kan duren. Een ander aandachtspunt is dat de coaching voornamelijk aan het begin van het traject plaatsvindt. Gedurende de schuldregeling is er niet standaard financiële coaching om de inwoner erop voor te bereiden dat hij zijn financiën weer zelf ter hand moet gaan nemen.	VVV
Binnen een jaar na beëindigen van dienstverlening wordt contact opgenomen om te informeren of inkomsten en uitgaven nog in evenwicht zijn.	Kijkend naar de definitie van de regierol van de wijkcoach, dan hoort de nazorg bij deze coach. Over de nazorg zijn echter geen expliciete afspraken gemaakt.	VVV

Normen samenhangend met onderzoeksvragen 10 t/m 12 (over bereik en kosten)		
<i>Normen</i>	<i>Bevindingen</i>	<i>Oordeel</i>
De gemeente heeft inzicht in de omvang en samenstelling van de doelgroep inwoners met problematische schulden en welk gedeelte hiervan wordt bereikt.	Net als in andere Nederlandse gemeenten, is er geen compleet beeld van de omvang van de doelgroep inwoners met schulden. Wel zijn er indicatoren die erop duiden dat problematische schulden in Arnhem relatief vaak voorkomen (o.a. het aantal huishouden met een langdurig laaginkomen en het relatief hoge aantal inwoners met een betalingsachterstand op hun zorgpremie). Doordat er tot voor kort door de Sociale Wijkteams niet werd geregistreerd welke inwoners zich met een financiële vraag bij hen meldden, bestaat er geen inzicht in het bereik van de doelgroep. Wel heeft de gemeente beleid ontwikkeld op belangrijke factoren die het bereik van de schulddienstverlening kunnen belemmeren. Er is aandacht voor vroegsignalering, een laagdrempelige toegang in de wijk, begeleiding voor niet-zelfredzame schuldenaren en er zijn alternatieve voorzieningen voor doelgroepen die niet aan de toegangseisen voor een reguliere schuldregeling voldoen.	VVV
De gemeente informeert haar burgers actief over de mogelijkheid voor hulp bij problematische schulden.	Inwoners weten de weg naar het Wijkteam goed te vinden. Zij vinden het Wijkteam regelmatig zelf door te zoeken op internet of worden ernaar toe doorverwezen door gemeente of zorg- en/of welzijnsinstellingen. Ook is er aandacht voor vroegsignalering (Vroeg Eropaf).	VN
De gemeente heeft inzicht in de ingezette instrumenten (aantallen), doorlooptijden, effecten en de kosten van schulddienstverlening.	De Gemeente heeft goed zicht op wat Rijnstad en PLANgroep doen. Zij wil meer inzicht hebben in wat de Sociale wijkteams doen. De Sociale wijkteams werken nu aan een aanvullende registratie.	VVV
Geformuleerde doelen op het gebied van schulddienstverlening worden behaald.	Het aantal inwoners dat gebruik maakt van schulddienstverlening van Rijnstad en PLANgroep is in de periode 2016-2018 met ongeveer een vijfde toegenomen. Het aantal nieuwe aanmeldingen bij deze organisaties nam af met ruim een derde. Hoeveel personen met schulden er door de Sociale wijkteams werden ondersteund is niet geregistreerd. De gemeente beoogt meer mensen te helpen dan tot nu toe jaarlijks wordt gerealiseerd. In dit kader zijn nadere afspraken gemaakt met de partners over signaleren en overdracht. Het aantal stabilisatietrajecten dat Rijnstad verzorgt blijft echter ruim achter bij de doelstellingen van 750 trajecten per jaar.	VVV
De resultaten van de schulddienstverlening zijn vergelijkbaar met of gunstiger dan in vergelijkbare gemeenten.	In lijn met de hoge cijfers over armoede en wanbetalers zorgpremie, is ook het gebruik van schulddienstverlening in Arnhem relatief hoog. Per 10.000 inwoners maken er naar schatting 130 tot 194 gebruik van schulddienstverlening. Voor gemeenten van gelijke grootteklasse bedraagt dit cijfer 109 en landelijk 92. Omdat er geen compleet beeld is van de doelgroep en het aantal inwoners dat gebruik maakt van schulddienstverlening is het lastig om eenduidige conclusies te trekken over het bereik. De kosten per inwoner die gebruik maakt van schulddienstverlening zijn vergelijkbaar met andere gemeenten en de budgetten voor de drie uitvoerende organisaties worden niet overschreden.	VN

7. Conclusies

7.1 Ten aanzien van het beleid

Hoofdpijnen

Samenvattend kan over de uitvoering gesteld worden:

- Aan het beleid t.a.v. schulddienstverlening ligt een onderbouwde probleemanalyse ten grondslag.
- Er zijn concrete maatregelen geformuleerd om de gestelde doelen te realiseren.
- De doelen en maatregelen zijn in lijn met de probleemanalyse.
- Het beleid geeft een goede invulling aan de Wgs.
- Er zijn voor Rijnstad en Plangroep meetbare doelen opgesteld. Periodiek is er met de gemeente overleg over de realisatie van deze doelen.

Punt ter verbetering in het beleid is:

- Er zijn geen meetbare doelen geformuleerd voor de Sociale Wijkteams. De Wijkteams hebben hun registratie inmiddels wel uitgebreid (zie volgende paragraaf).

Vraag 1a: Wat is het huidige beleid voor schulddienstverlening?

Arnhemse Route

Sinds 2015 heeft Gemeente Arnhem haar schulddienstverlening neergelegd bij drie partijen: Sociale wijkteams, Rijnstad en PLANgroep. Zij vormen samen 'de Arnhemse Route'. Dit is een traject bestaande uit drie onderdelen: intake, activering en schuldregeling. De sociale wijkteams zijn verantwoordelijk voor de intake. Zij zorgen er samen met de inwoner voor dat alle inkomsten, uitgaven en schulden in beeld worden gebracht, dat duidelijk wordt hoe financiële problemen eventueel samenhangen met andere problemen en dat er een plan van aanpak wordt opgesteld. Tevens heeft het Wijkteam een regiefunctie, wat inhoudt dat zij de gehele Arnhemse Route bij een inwoner betrokken blijft. Rijnstad is verantwoordelijk voor stabilisatie, zij helpt de inwoner uitgaven en inkomsten met elkaar in balans te brengen zodat er geen nieuwe schulden bijkomen. Tevens gaat zij na welk schulddienstverleningstraject het meeste perspectief biedt. PLANgroep is vervolgens verantwoordelijk voor de uitvoering van o.a. budgetbeheer, minnelijk traject en voorbereiding Wsnp.

Nadruk op activering en een integrale aanpak

Kern van de Arnhemse Route is dat schulddienstverlening niet alleen is gericht op het aflossen en kwijtschelden van schulden, maar ook op het versterken van de zelfredzaamheid van inwoners. Belangrijk hierbij is dat schulden niet als een geïsoleerd probleem worden gezien en worden aangepakt in samenhang met problemen die inwoners op andere leefdoelgebieden ervaren. Alleen door aandacht te besteden aan onderliggende problemen (bijvoorbeeld op het gebied van psychosociale factoren, relatieproblemen, woonsituatie, gezondheid verslaving of gezinssituatie) kan uiteindelijk worden bereikt dat inwoners op termijn zelf – al dan niet met hulp van familie of vrienden - hun financiën op orde kunnen houden.

De wijze waarop Arnhem de schulddienstverlening heeft ingericht is in lijn met dit kernpunt van haar beleid en er zijn concrete maatregelen geformuleerd die hierop aansluiten. Voordat er wordt geprobeerd om een regeling te treffen met schuldeisers, doorlopen schuldenaren een stabilisatietraject waarbij hen gelijktijdig ook financiële coaching wordt aangeboden om hun zelfredzaamheid te vergroten. Inwoners die zich melden met schulden worden tijdens een intakegesprek breed uitgevraagd door een wijkcoach en zo nodig worden er voorliggende voorzieningen ingezet op andere leefdomeinen.

Vraag 1b: Hoe verhoudt het Arnhemse beleid zich tot de Wgs en landelijk (NVVK) beleid?

Het beleid voldoet aan wettelijke kaders en landelijke kwaliteitscode

De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) geeft een ruim kader waarbinnen gemeenten hun beleid zelf kunnen vormgeven. Gemeente Arnhem voldoet aan de bepalingen die in deze wet zijn opgenomen, bijvoorbeeld dat er een beleidsplan moet zijn, beleid tenminste iedere 4 jaar door de gemeenteraad moet worden vastgesteld en de ondersteuning een integraal karakter moet hebben. Ten aanzien van de uitvoering stellen wij vast dat inwoners binnen de in de Wgs gestelde intaketermijn worden geholpen. Er zijn geen wachtlijsten.

Daarnaast wordt in het beleid³³ verwezen naar de Gedragscode en modelwerkwijze (onderverdeeld in modules) van branchevereniging NVVK. Deze vormen de basis om de kwaliteit en uniformiteit van de dienstverlening te waarborgen. Twee van de drie partijen die in Arnhem de schulddienstverlening uitvoeren (Rijnstad en PLANgroep) zijn NVVK-gecertificeerd. De Sociale wijkteams verwachten op korte termijn deze certificering te ontvangen. De audit hiervoor heeft recent plaatsgevonden.

7.2 Ten aanzien van het proces en de uitvoering

Hoofdpijnen

Samenvattend kan over de uitvoering gesteld worden:

- De gemeente voert actief regie op de taakuitvoering en samenwerking.
- Indien een persoon zich tot de gemeente wendt voor schulddienstverlening, vindt binnen vier weken het eerste gesprek plaats waarin de hulpvraag wordt vastgesteld.
- Indien er sprake is van een bedreigende situatie vindt binnen drie werkdagen het eerste gesprek plaats, waarin de hulpvraag wordt vastgesteld.
- De overdracht van inwoners van Rijnstad naar PLANgroep verloopt over het algemeen goed.

Verbeterpunten in de uitvoering zijn:

- Het effect van wat wijkteams doen is thans onduidelijk. Er is geen helder beeld over het aantal cliënten, de bestede tijd en geld en het bereikte effect, noch over de doorlooptijd. De registratie is niet op orde.

³³ Gemeente Arnhem (2016) Beleidsnota doorontwikkeling armoedeagenda en schulddienstverlening (p. 11).

- De taakopvatting en kennis van wijkcoaches ten aanzien van schulddienstverlening verdient blijvende aandacht. De doortastendheid waarmee inwoners met problematische schulden nu worden geholpen verschilt per coach.
- De overdracht van wijkteam naar Rijnstad verdient aandacht. Met name de financiële gegevens vragen extra aandacht. Zo zijn de ervaringen met de berekening van het Vrij te laten bedrag wisselend.
- De regierol van de wijkcoach na overdracht aan Rijnstad en PLANgroep moet beter worden geborgd. Als de wijkcoach uit positie raakt kan deze ook geen regie voeren.
- Gedurende de ondersteuning moet meer aandacht besteed worden aan het verhogen van de financiële zelfredzaamheid, om te voorkomen dat inwoners na het beëindigen van de dienstverlening opnieuw in de problemen komen.
- De nazorg moet explicieter worden belegd. Onder andere: binnen een jaar na het beëindigen van de dienstverlening contact opnemen om te informeren of inkomsten en uitgaven nog steeds in evenwicht zijn.

Vraag 2a: Hoe verloopt het proces van schulddienstverlening, inclusief de samenwerking en overdracht tussen de verschillende partners?

Algemene opdracht leidt tot verschillen in uitvoering

De opdracht aan de Sociale wijkteams is algemeen geformuleerd als: 'Doen wat nodig is'. Onder meer leidt dat ertoe dat wijkcoaches verschillend invulling geven aan hun rol en dat zij verschillend prioriteren. Daar waar de ene coach zich sterker richt op financiële problemen kan de aandacht van de andere coach vooral uitgaan naar bijvoorbeeld participatie en re-integratie. Vanwege de algemene opdracht is niet goed te bepalen of de Sociale wijkteams doen wat nodig is als het gaat om financiële problemen. Ten aanzien van schulddienstverlening registreren wijkcoaches wel hoeveel personen zij naar Rijnstad doorverwijzen, maar hoeveel ondersteuningstrajecten zij zelf bieden. Hieraan wordt wel gewerkt. Zowel gemeente als de andere partners willen hiermee ook zicht krijgen hoeveel Arnhemmers met een lastige financiële situatie nu eigenlijk worden bereikt.

Rijnstad heeft met de gemeente de 'Overeenkomst Activerende Schulddienstverlening' gesloten. Activerende schulddienstverlening houdt in dat Rijnstad inwoners helpt inkomsten en uitgaven met elkaar in balans te brengen. Inwoners worden begeleid door schuldhelpverleners, regelmatig aangevuld met ondersteuning door vrijwillige budgetcoaches. Rijnstad geeft zelf aan omgerekend gemiddeld 17 uur per stabilisatietraject beschikbaar te hebben. Vanwege deze begrensde tijd, wordt veel van de betrokken inwoners verlangd. Zij moeten in ieder geval hun afspraken nakomen en hun administratie op orde houden. Uit de gesprekken komt naar voren dat de meeste inwoners daarbij hulp nodig hebben. Het maakt de hulpverlening van Rijnstad afhankelijk van derden. Zij maakt in dit kader regelmatig gebruik van vrijwillige budgetcoaches.

De uitvoering van de schuldregelingen zoals Budgetbeheer, Minnelijk traject en voorbereiding Wsnp door PLANgroep loopt goed. Bij 92 procent van de aanmeldingen lukt het om een schuldregeling te treffen of wordt er een aanvraag voor de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) ingediend. De uitval bij PLANgroep is laag (4 procent op jaarbasis) en medewerkers vermoeden dat deze lage uitval mede het gevolg is van eisen die al in het voortraject worden gesteld.

Vraag 2b: Hoe is de afstemming tussen wijkteams, Rijnstad en PLANgroep?

Uitvoering door 3 partijen vergt afstemming en regie op individueel en organisatieniveau
Omdat in Arnhem de schulddienstverlening door drie verschillende partijen wordt uitgevoerd, moet er onderling veel worden afgestemd. Op individueel niveau is het belangrijk om uitval bij overdracht van de ene organisatie naar de andere zoveel mogelijk te voorkomen. De wijkcoach wordt geacht hierin de regie te voeren. Soms roepen medewerkers van Rijnstad en PLANgroep de hulp in van een wijkcoach als een traject dreigt vast te lopen maar dat gebeurt niet altijd. De rol van de wijkcoach wordt regelmatig door Rijnstad en PLANgroep over het hoofd gezien. Uit gesprekken met inwoners komt naar voren dat zij vaak zelf het initiatief moeten nemen om gedurende hun traject bij hun wijkcoach aan te kloppen voor extra ondersteuning. Uit deze gesprekken en die met hulpverleners blijkt dat begeleiding belangrijk is en de regiefunctie daarom meer aandacht behoeft. Veel trajecten blijken, vanwege het risico op uitval, kwetsbaar.

Ook op organisatieniveau is het belangrijk dat werkafspraken helder zijn en processen goed op elkaar zijn afgestemd. De gemeente neemt hierbij de regie door naast bilaterale overleggen met de afzonderlijke organisaties ook gezamenlijke overleggen te organiseren waarbij met alle betrokken organisaties wordt afgestemd. Betrokkenen geven aan dat mede door deze overleggen de samenwerking tussen partijen de afgelopen jaren is verbeterd.

Vraag 2c & 2f: Zijn er werkbare afspraken en criteria t.b.v. overdracht van klanten? Wat zijn in het gemeentelijke uitvoeringsbeleid aan te wijzen succes- en faalfactoren voor een effectieve schulddienstverlening?

Minder doorstroom na een striktere naleving werkafspraken

Met de uitvoerende partijen zijn duidelijke afspraken gemaakt over de afbakening van hun taken. In de praktijk werd hier in het verleden bij de overdracht van inwoners van sociale wijkteams aan Rijnstad echter vaak van afgeweken. Rijnstad geeft hierover aan dat de kwaliteit van de dossiers die de sociale wijkteams hen aanleverden in veel gevallen onvoldoende was en zij veel inwoners overnamen die nog geen compleet plan van aanpak (inclusief een berekening van het vrij te laten bedrag) hadden. Hierdoor nam Rijnstad in feite ook een gedeelte van de werkzaamheden over die formeel bij de sociale wijkteams waren belegd. Rijnstad stelt dat mede hierdoor de tijd die men per inwoner kwijt is, hoger is dan de norm waarop de vergoeding die zij van de gemeente ontvangen is gebaseerd. Sinds Rijnstad om deze reden heeft besloten om de werkafspraken strikter toe te passen en alleen nog complete dossiers over te nemen, is het aantal personen dat instroomt in een stabilisatietraject sterk afgenomen.

De overdracht van inwoners van Rijnstad naar PLANgroep verloopt over het algemeen goed.

Vraag 2d: Signaleren en doorverwijzen: zijn de wijkteams voldoende toegerust met expertise over schulddienstverlening kunnen zij schulden tijdig signaleren?

Specialistische taken voor generalistische wijkcoaches

Met de striktere toepassing van afspraken zijn partijen zich er bewuster van geworden dat de wijkcoaches verantwoordelijk zijn voor een cruciaal onderdeel van de schulddienstverlening. Het woord 'intake' dekt de lading eigenlijk niet goed, omdat van wijkcoaches aanzienlijk meer wordt verwacht dan alleen het opnemen van gegevens. Zij dienen met de inwoner een volledig zicht te krijgen op alle inkomsten, uitgaven en schulden en te komen tot een plan van aanpak.

Het roept vragen op – met name ten aanzien van de complexere zaken – omdat de meeste wijkcoaches geen schulddienstverleningsachtergrond hebben. De afgelopen tijd wordt binnen de Sociale wijkteams daarom gewerkt aan de versterking van de intake-functie, onder andere door scholing en deskundigheidsbevordering en de inzet van de 'aandachtsfunctionarissen schulddienstverlening'. Dit zijn coaches met een achtergrond in de schulddienstverlening die hun collega-wijkcoaches met kennis kunnen ondersteunen. In enkele Sociale wijkteams, wordt elke overdracht aan Rijnstad nu door zo'n aandachtsfunctionaris begeleid. Of dit tot de gewenste verbetering leidt, moet de komende tijd blijken.

Vraag 2e: Hoe lang duurt het voordat een burger met (dreigende) problematische schulden wordt geholpen? Welke doorlooptijden zijn er vervolgens?

Geen wachttijden en een beperkt zicht op doorlooptijden

Bij alle drie de organisaties zijn er geen wachttijden en kan er als inwoners zich aanmelden op korte termijn een eerste gesprek worden ingepland. Er zijn geen cijfers over de totale tijd die het kost vanaf het moment dat een inwoner zich meldt totdat er een oplossing voor hem wordt bereikt. Rijnstad en PLANgroep monitoren de doorlooptijden van hun eigen organisatie, maar een overkoepelend beeld ontbreekt. De doorlooptijd van een stabilisatietraject bij Rijnstad bedraagt 8 maanden en zou men graag terugbrengen naar 6 maanden. Rijnstad geeft aan dat de caseload per medewerker en het overnemen van taken van het wijkteam (zie voorgaande) bepalend zijn voor de relatief lange doorlooptijd. Schuldhulpverleners van PLANgroep hebben gemiddeld 115 dagen nodig om een regeling te treffen met schuldeisers. Bij complexe dossiers en wanneer er sprake is van schulden bij een bank, kan het voorkomen dat de NVVK-norm van 120 dagen die hiervoor staat wordt overschreden.

Voor de Sociale wijkteams worden er geen cijfers over de doorlooptijd bijgehouden. Uit gesprekken met inwoners komt het beeld naar voren dat deze soms lang is, in uitzonderlijke gevallen zelfs enkele jaren. Dit komt door het handelen van de inwoner zelf, zoals een beperkte doortastendheid, begrip en terughoudendheid om zaken uit handen te geven. Maar ook de kennis van Wijkcoaches over de voorwaarden en mogelijkheden om toegelaten te worden tot een schuldregeling (bijvoorbeeld voor ondernemers of in het geval van een fraudevordering) wordt benoemd als een belemmerende factor.

Vraag 2g: Hoe is de nazorg georganiseerd om te voorkomen dat mensen terugvallen en opnieuw schulden maken?

Nazorg formeel niet belegd

De NVVK-module 'nazorg' heeft aandacht. Hoewel in de praktijk wijkcoaches hiervoor verantwoordelijk lijken, is deze module formeel bij geen van de drie partijen belegd. Wijkcoaches zijn regiehouder en sluiten dossiers ook niet af nadat een schuldregeling is afgerond. Maar er is niet vastgelegd welke ondersteuning zij na afloop van het traject bieden.

7.3 Ten aanzien van het bereik en de kosten

Hoofdpijnen

Samenvattend kan over bereik en kosten gesteld worden:

- Naar schatting maakte in 2017 per 10.000 Arnhemmers er tussen de 130 en 194 gebruik van schulddienstverlening. Dit is hoger dan in gemeenten van vergelijkbare omvang in dat jaar (110) en dan het landelijk gemiddelde (92).
- Een verklaring hiervoor is dat Arnhem ten opzichte van gemeenten met een vergelijkbare omvang, meer huishoudens heeft die moeten rondkomen van een laag inkomen.
- De gemeente heeft maatregelen genomen op belangrijke factoren die de toegankelijkheid van de schulddienstverlening kunnen belemmeren.
- Arnhem geeft meer geld uit aan schulddienstverlening dan het landelijk gemiddelde Arnhem besteedt 1.574 euro per 100 inwoners, landelijk is dat 1.190 euro per 100 inwoners.
- Er is overigens geen inzicht in de kosten die wijkteams maken ten aanzien van schulddienstverlening .

Verbeterpunten zijn:

- Inzicht in de omvang en samenstelling van de doelgroep inwoners met problematische schulden en welk gedeelte hiervan wordt bereikt.
- Inzicht in hoeveel mensen worden geholpen met de hulp van het wijkteam. Inmiddels is de registratie hierop uitgebreid. De komende tijd moet blijken of deze het gewenste inzicht oplevert.

Vraag 3a: Worden de mensen die schulddienstverlening nodig hebben, bereikt?

Geen compleet beeld van het bereik

Omdat sociale wijkteams tot nu toe niet registreerden hoeveel inwoners met schuldenproblematiek zich bij hen meldden, bestaat er geen compleet beeld van het totale aantal inwoners dat in de afgelopen jaren gebruik maakte van schulddienstverlening. Naar schatting maakte in 2017 per 10.000 Arnhemmers er tussen de 130 en 194 gebruik van schulddienstverlening. Dit is hoger dan in gemeenten van vergelijkbare omvang in dat jaar (110) en dan het landelijk gemiddelde (92). En dit is in lijn met het relatief hoge armoedecijfer in Arnhem. In 2018 nam het aantal dossiers bij

PLANgroep toe ten opzichte van 2017, maar het aantal aanmeldingen bij Rijnstad nam af (zie conclusies ten aanzien van het proces en de uitvoering).

Of Arnhem een groter deel van de doelgroep inwoners met problematische schulden weet te bereiken dan andere gemeenten is op basis van de beschikbare informatie niet te zeggen. Wel komt uit de gesprekken en een analyse van het Arnhemse beleid naar voren dat de gemeente maatregelen heeft genomen op belangrijke factoren die de toegankelijkheid van de schulddienstverlening kunnen belemmeren. Zo wordt er samengewerkt met woningcorporaties, energiebedrijven en zorgverzekeraars om schulden in een vroeg stadium op te sporen, is er laagdrempelige toegang in de wijk en er is begeleiding voor niet zelfredzame burgers. Ook zijn er aparte voorzieningen voor groepen die niet aan de formele toegangseisen voor een schuldregeling voldoen (bijvoorbeeld zelfstandigen en jongeren).

Vraag 3b: Wat zijn de resultaten van de gemeentelijke schulddienstverlening (prestaties in aantallen, effecten, en kosten?)

Succespercentage schuldregelingen hoog, geen zicht op uitval in voortraject

In 2017 is er door de schuldhulpverleners van PLANgroep voor 246 Arnhemmers een regeling getroffen met hun schuldeisers. De meeste van hen zullen na drie jaar weer schuldenvrij zijn (het uitvalpercentage bij PLANgroep is 4 procent op jaarbasis). Inclusief aanmeldingen voor de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp), lukt het de schuldhulpverleners van PLANgroep – zoals eerder aangegeven in de vorige paragraaf – voor 92 procent van de inwoners die bij hen worden aangemeld om tot een oplossing te komen.

Bij deze percentages dient aangemerkt te worden dat er geen goed beeld bestaat op de uitval in het voortraject. Waarschijnlijk wordt de lage uitval ook voor een belangrijk gedeelte veroorzaakt doordat er in het voortraject al relatief veel van inwoners wordt gevraagd.

Grip op de kosten

Sinds de schulddienstverlening in 2015 is uitbesteed, zijn de kosten hiervoor door de gemeente vastgesteld op 2,4 miljoen euro. De kosten voor de uitvoerende organisaties blijven jaarlijks binnen de hiervoor vastgestelde budgetten. De wijkteams verrichten hun activiteiten in het kader van de schulddienstverlening vanuit een lumpsum die zij krijgen voor alle taken die zij moeten uitvoeren. Het bedrag dat Rijnstad ontvangt is vanaf 2015 voor een periode van 4 jaar vastgelegd. PLANgroep krijgt een vast bedrag per inwoner die zij ondersteunen of bij hen wordt aangemeld en de kosten hiervan blijven jaarlijks ruim binnen het vastgestelde budgetplafond.

Arnhem geeft meer geld uit aan schulddienstverlening dan het landelijk gemiddelde. Arnhem besteedt 1.574 euro per 100 inwoners, landelijk is dat 1.190 euro per 100 inwoners. Gemeenten van gelijke omvang besteden 1.190 euro per 100 inwoners. Dit is in lijn met het feit dat armoede en schulden in Arnhem relatief frequent voorkomen. Het bedrag per persoon die wordt ondersteund door de schulddienstverlening ligt in Arnhem tussen de 813 en 1.213 euro en dit is rond het bedrag dat gemeenten van vergelijkbare omvang besteden (1.077 euro per inwoner) en het landelijk gemiddelde (1.155 euro per inwoner).

7.4 Ten aanzien van de ervaringen van inwoners

Hoofdpijnen

Samenvattend kan over ervaringen van inwoners gesteld worden:

- Inwoners weten hun weg naar het wijkteam snel te vinden.
- De ervaringen met wijkcoaches zijn positief. Mensen voelen zich gehoord door hun coach. Zij hebben het gevoel dat de coach aan hun kant staat en voor hun belang opkomt. Dat betekent niet dat daarmee iets bereikt wordt.
- Het kan lang duren voordat schulddienstverlening echt op gang komt.
- Het duurt regelmatig lang voordat er duidelijkheid is over inkomen, uitgaven en schulden. Het duurt ook regelmatig lang voordat duidelijk is wel traject het meest passend is.
- Stabilisatietrajecten verlopen zelden in een rechte lijn. De meeste trajecten kennen hick ups. Alledaagse zaken kunnen leiden tot onduidelijkheid en tot vertraging.
- De hulp aan ondernemers met schulden moet worden verbeterd. Duidelijk moet worden hoe het Bureau bijstandverlening zelfstandigen het best kan worden betrokken bij de Arnhemse route.

Vraag 4a & 4b: Wat zijn ervaringen van inwoners (schuldenaren inclusief ondernemers en schuldeisers) met (de verschillende instrumenten binnen) de schulddienstverlening en wat ervaren zij als succes- en faalfactoren voor een effectieve schulddienstverlening? Wat zijn de oorzaken van door klanten genoemde succes- en faalfactoren voor een effectieve schuldhulpverlening?

Inwoners hebben vertrouwen in hun wijkcoach, doortastendheid varieert

Uit de 27 gesprekken die wij voerden met Arnhemmers met schulden komt naar voren dat geen van hen er lang over heeft gedaan om erachter te komen waar zij zich konden aanmelden voor hulp. Wel bestond er vaak schroom om de eerste stap naar hulp te zetten; vanwege schaamte, angst om de regie kwijt te raken, of gelatenheid. Wanneer mensen eenmaal over deze schroom zijn heengestapt, ervaart vrijwel iedereen dat zij hun wijkcoach kunnen vertrouwen en voelt men zich meteen gehoord en begrepen. Dit neemt niet weg dat inwoners verschillen ervaren in de voortvarendheid waarmee zaken door de wijkcoach worden opgepakt. Het duurt soms lang voor de situatie in kaart is gebracht en het kan lang duren voordat duidelijk is hoe een inwoner geholpen kan worden en ook voordat er daadwerkelijk actie wordt ondernomen om tot oplossingen te komen.

Tevredenheid over deskundigheid schuldhulpverleners Rijnstad ondanks soms lange duur stabilisatietrajecten

Ook tijdens de stabilisatiefase bij Rijnstad ervaren inwoners dat het lang kan duren voordat duidelijk is waar zij aan toe zijn. Stabilisatietrajecten verlopen zelden in een rechte lijn en op een enkeling na had iedereen met wie wij spraken op een zeker moment last van hick ups. Kijkend naar de afzonderlijke verhalen van inwoners, blijkt dat de meest alledaagse zaken kunnen leiden tot onduidelijkheid en tot vertraging van het proces. Bijvoorbeeld omdat de inwoner ondernemer is/was, een betwistbare schuld heeft, onduidelijk is of hij zijn verdien capaciteit wel voldoende benut of omdat er tijdens de intake een schuldeiser over het hoofd is gezien.

Desondanks zijn inwoners over het algemeen positief over de deskundigheid van de schuldhulpverleners van Rijnstad. In veel gevallen wijten inwoners de vertraging aan oorzaken die bij hen zelf of hun situatie liggen, bijvoorbeeld dat er tijdens het traject nieuwe schulden opdoken of dat men nog niet bereid was om noodzakelijke stappen te zetten. In sommige gevallen geven komt uit de verhalen ook naar voren dat voor minder zelfredzame inwoners het een probleem kan zijn dat er veel aan hen zelf wordt overgelaten. Schuldhulpverleners van Rijnstad hebben beperkt tijd per inwoner en de wijkcoach heeft weliswaar de rol van regiehouder gedurende het gehele traject, maar wordt lang niet altijd proactief betrokken als er stagnatie of uitval dreigt.

PLANgroep wordt door de inwoners die wij hebben gesproken ervaren als een organisatie die meer op afstand opereert. Zij hebben geen specifieke verwachtingen van PLANgroep, anders dan dat gemaakte afspraken worden nagekomen en zijn hier tevreden over.

De ondersteuning voor ondernemers verdient extra aandacht

In Arnhem worden ondernemers als aparte doelgroep onderscheiden binnen de schulddienstverlening. Hulp is voor hen in principe geregeld in het kader van de Bbz regeling. Deze regeling wordt uitgevoerd binnen de gemeente door het Bureau bijstandsverlening zelfstandigen. De steun die zij biedt is louter financieel van aard. De praktijk leert echter dat ook bij ondernemers financiële problemen vaak niet op zich zelf staan, ook zij blijken behoeften te kunnen hebben aan hulp op ook andere terreinen. Dit blijkt uit de gesprekken die wij met 27 inwoners voerden. Zeven van hen waren ondernemer. Bij tenminste vier kwamen de financiële problemen niet zozeer voort uit hun bedrijf maar hingen vooral samen met privéomstandigheden. Zij deden uiteindelijk een beroep op het wijkteam. Hoewel ondernemerschap de weg naar het wijkteam niet in de weg staat, vormde het ondernemerschap wel een belemmering voor het oplossen van de schulden. Deze hulp stagneerde vervolgens altijd vanwege het ondernemerschap. Al snel was onduidelijk welk traject het meeste perspectief zou bieden, met vertraging tot gevolg. Soms kwam die vertraging voort uit gebrek aan kennis, ervaring en/of afstemming tussen hulpverleners en werden inwoners tussen instanties doorverwezen zonder dat zij verder kwamen. In deze gevallen bleek de wijkcoach moeite te hebben de regie te voeren. Voor ten minste zes van de zeven geïnterviewde ondernemers is de schuldhulp uiteindelijk geboden in het reguliere traject, nadat zij hun bedrijf hadden opgegeven, met vertraging en oplopende schulden van dien. Voor enkelen bleek het opgeven van het bedrijf een lastig proces. Ook is het de vraag of het in deze gevallen altijd nodig was geweest het bedrijf op te heffen. Sommige gemeenten, zoals Den Haag of Amsterdam, vergoeden de kosten van schulddienstverlening aan ondernemers, waardoor er meer mensen in aanmerking kunnen komen voor een saneringskrediet (Bbz) om hun schulden op te lossen of ondernemers kunnen kiezen voor een spaarsanering.

Bureau zelfstandigen wil de dienstverlening aan ondernemers met schulden graag verder uitbreiden om deze groep beter van dienst te kunnen zijn. Mogelijke uitbreiding qua dienstverlening kan bijvoorbeeld bestaan uit: projecten voor preventie van schulden bij ondernemers, een betere begeleiding van ondernemers bij het indienen van de Bbz-aanvraag (bijvoorbeeld door te kijken of er aanvullende inkomsten zijn te genereren) of de inkoop van meer nazorg (bijvoorbeeld budgetteringsgesprekken) na het toekennen van een Bbz-krediet. Kortom: hoewel er de afgelopen tijd duidelijke verbeteringen zijn gerealiseerd in het beleid voor ondernemers met schulden, zijn verdere verbeteringen

mogelijk. Een nadere verkenning naar diverse verbeteropties en bijbehorende kosten is wenselijk.

Bijlage 1: Casussen van inwoners

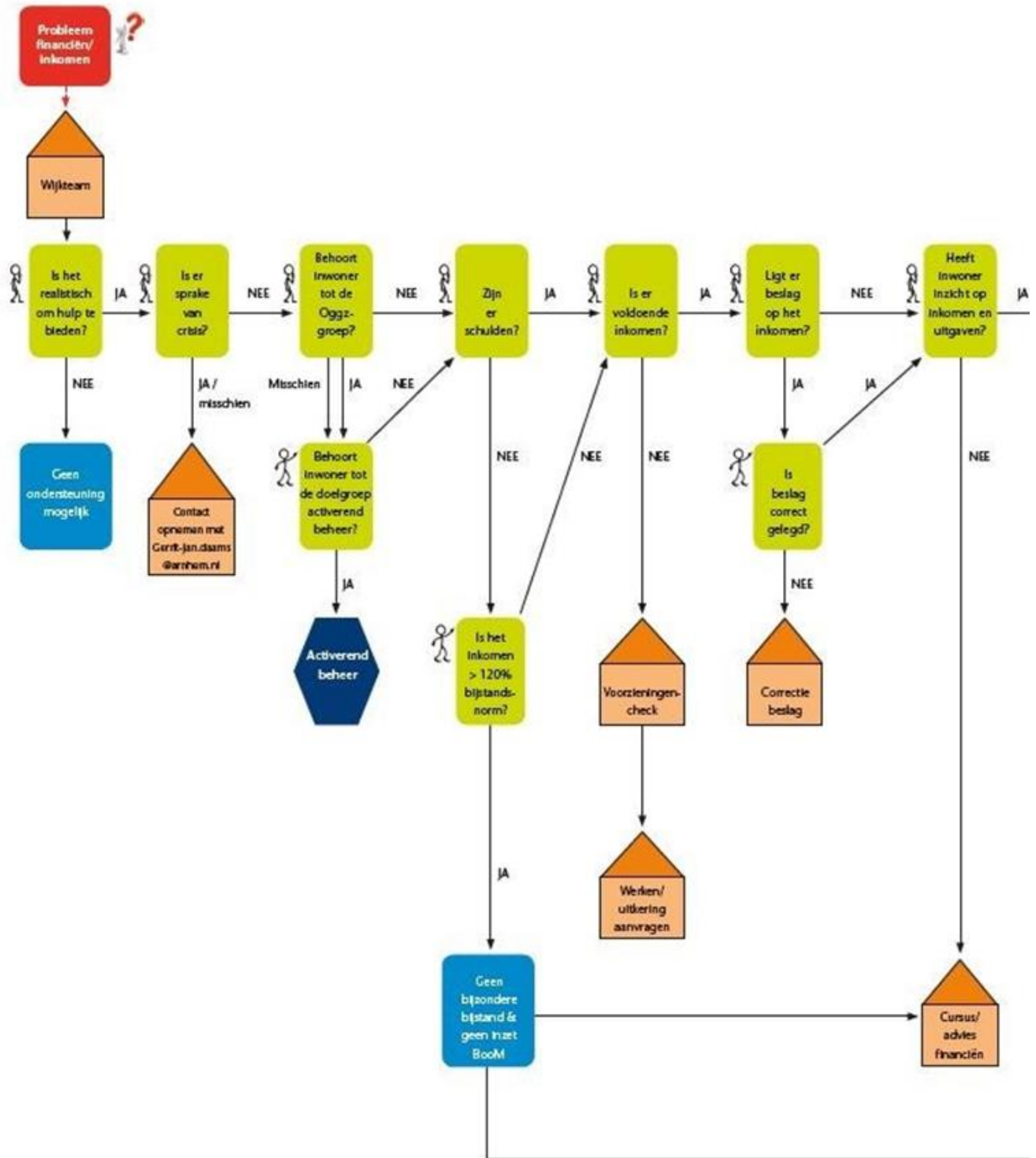
In november en december 2018 spraken wij met 27 inwoners over hun ervaringen met de hulp die zij kregen vanwege problematische schulden. In onderstaand overzicht geven wij per inwoner - rekening houdend met hun privacy - een globaal beeld van de situatie en het verloop van het hulptraject.

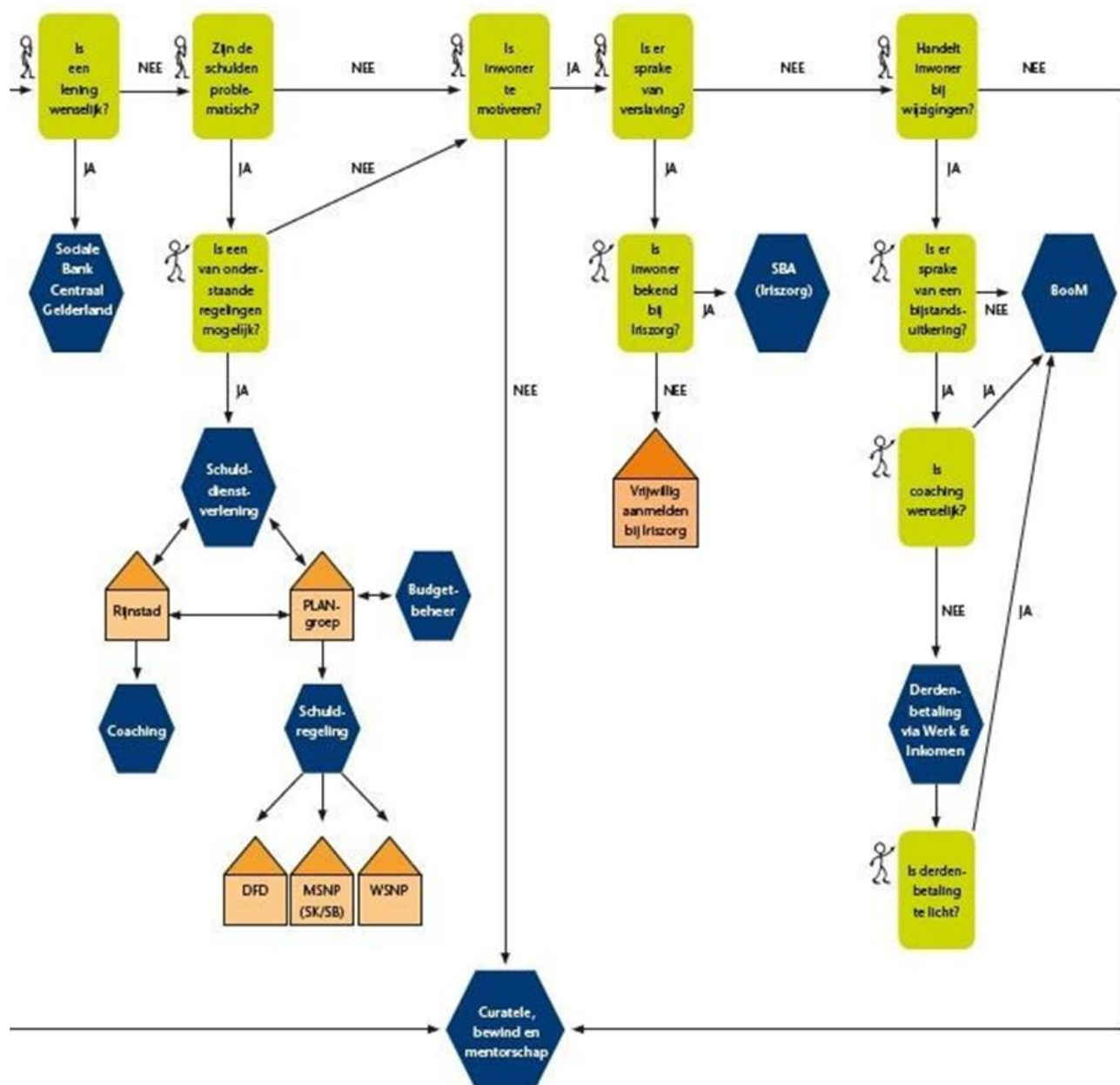
Nr.	Inwoner	Hoe lang geleden meldde de inwoner zich voor schuldhulp?	Hoe staat het er nu voor?
1	Vrouw, twintiger, samenwonend met een kind	4 jaar	Stabilisatie gaat moeizaam, vrouw woont met haar gezin in een te duur huis (staat op wachtlijst), man verdient minimum loon, vrouw heeft geen inkomen, noch uitkering, ziet voor zichzelf geen rol weggelegd om schulden af te lossen (die zijn door haar man gemaakt).
2	Man, veertiger, alleenwonend	1,5 jaar	Is recent gestart met minnelijk traject bij PLANgroep. Hulp stagneerde eerder bij Rijnstad vanwege boetes en stagneerde later ook nog een keer bij PLANgroep vanwege een schuldeiser die niet mee wilde werken.
3	Vrouw, veertiger, alleenstaand met twee kinderen	7 maanden	Heeft last van depressie, het lukt nog steeds niet om zelf de post open te maken. Daarnaast moet een rechtszaak worden afgewacht tegen een bewindvoerder die nalatig zou zijn geweest en oplopende schulden heeft veroorzaakt (er zijn enkele vorderingen die worden betwist).
4	Vrouw, veertiger, samenwonend	3 jaar	Schulden komen voort uit een winkel en een gedwongen verkoop van een huis. Vrouw wordt eerst geadviseerd door het Bureau Zelfstandigen van de gemeente. Onduidelijk was hoe deze vrouw geholpen moest worden. Heeft binnenkort weer een gesprek met Rijnstad. Er is nog geen plan.
5	Vrouw, twintiger, alleenwonend	7 maanden	Kampt met een burn out, heeft nog steeds moeite zaken op te pakken. Zit in een stabilisatietraject bij Rijnstad, een minnelijke regeling bij PLANgroep lijkt nabij.
6	Man vijftiger, samenwonend	7 jaar	Zit in een minnelijke regeling bij PLANgroep, duurde lang. Man was ondernemer, werkte aanvankelijk niet goed mee in stabilisatiefase, is door wijkcoach weer in het traject geholpen. De man en zijn vrouw zijn al langer afhankelijk van verschillende Wmo-voorzieningen.
7	Vrouw, dertiger, alleenstaand met twee kinderen	2 jaar	Zit bijna een jaar in een minnelijk traject bij PLANgroep. Het loopt goed. Inwoner heeft het op orde.
8	Man, vijftiger, alleenwonend	6 jaar	Zit sinds een week in Wsnp. Leidde een tijdje een zwervend bestaan. Woont nu in een zorgcentrum.
9	Vrouw, twintiger, alleenstaand met drie kinderen	7 jaar	Is licht verstandelijk beperkt, heeft duurzaam ondersteuning nodig. Zit sinds 2 maanden bij

			PLANgroep. Er zijn echter nieuwe schulden gevonden.
10	Man, vijftiger, alleenwonend	3 maanden	Is aangemeld bij Rijnstad, wacht op eerste gesprek daar. Had vanwege ontslag (faillissement werkgever) inkomensterugval. Is nu stabiel (geen nieuwe schulden)
11	Man, twintiger, alleenwonend (op een kamer)	1,5 jaar	Inwoner heeft Wajong-uitkering. Woonde tot anderhalf jaar geleden in een begeleid wonen project. Was aangemeld bij Rijnstad, maar is weer teruggevallen. Inwoner wordt wellicht geholpen met beschermingsbewind.
12	Man, vijftiger	10 jaar	Na scheiding meldt een man zich voor hulp. Hij wordt geholpen bij het vinden van huisvesting en bij zijn schulden. Het loopt niet goed. BAC raakte dossier kwijt. Bewindvoerder en budgetcoach werkten niet goed samen.
13	Vrouw, twintiger, alleenstaand moeder, met een kind en zwanger van een tweede kind	7 maanden	Wacht op rechterlijke uitspraak toewijzing bewindvoerder, die aan de slag gaat met stabilisatie voor schuldregeling. Er zijn juridische complicaties i.v.m. scheiding, twijfel of ze wel 3 jaar van beperkt leefgeld kan rondkomen.
14	Vrouw, vijftiger alleenstaand	2 jaar	Is via PLANgroep bij wijkteam terecht gekomen. Zat bij PLANgroep maar dat mislukte. Nu wordt ze met haar financiën geholpen door zowel wijkteam als Rijnstad. Mevrouw heeft het helemaal uit handen gegeven. Meldt zich een deurwaarder dan belt ze het wWijkteam
15	Vrouw, zestiger, alleenstaand	Langere tijd (heeft destijds hulp van BAC ontvangen)	Wspn werd afgewezen door rechter. Is begin 2018 opnieuw naar Rijnstad gegaan. Heeft nu intakegesprek bij PLANgroep.
16	Vrouw, twintiger, alleenstaand	2 jaar	Mevrouw had een eigen zaak, waar schulden uit zijn ontstaan. Heeft te maken met een malafide schuldeiser (haar voormalig franchisegever) die geen eenduidig zicht geeft in de vordering. Zeer complexe zaak. Vrouw is in beeld bij wijkteam, Rijnstad en Over Rood. Niemand weet echter goed wat te doen. Vrouw is radeloos.
17	Vrouw, vijftiger samenwonend met kind	Langer dan 10 jaar	Gezin wordt op meerdere terreinen ondersteund, o.a. met Jeugdzorg. Zijn destijds in een Wspn-traject gestrand (klachten over BAC), maar zitten nu al weer ruim 2 jaar in een Wspn-traject, met ondersteuning van wijkcoach gaat dat nu goed.
18	Man, veertiger, alleenstaand	3 jaar	Was tot 3 jaar geleden dakloos, heeft nu een huurhuis. Zit sinds 1,5 jaar bij Rijnstad. Heeft volgende week intake bij PLANgroep
19	Man, zestiger samenwonend met kind	Langer dan 10 jaar	Man heeft meer dan € 350.000 schuld door gedwongen verkoop huis na scheiding. In 2008 werd Wspn afgewezen, man moest 10 jaar wachten. Man leeft al 10 jaar alleen van beslagvrije voet.
20	Vrouw, dertiger, alleenstaand met kind	2 jaar	Vrouw zit in de crisisopvang. Schulddienstverlening kwam niet direct op gang omdat de perspectieven op stabilisatie onduidelijk waren. Rijnstad stelde aanvankelijk

			als voorwaarde dat mevrouw een eigen woning had.
21	Vrouw, veertiger, alleenstaand met twee kinderen	2 jaar	Woonde tot één jaar geleden een jaar in een crisisopvang. Schulden ontstaan o.a. door ten onrechte ontvangen uitkering. Is niet tevreden over wijkcoach, wel over Rijnstad.
22	Vrouw, twintiger, alleenstaand met twee kinderen	?	Vrouw is door energiebedrijf bij Vroeg Eropaf aangemeld. Pas na gesprekken met de schuldhulpverlener realiseert de vrouw zich dat de schulden veel hoger zijn. Wijkteam is niet in beeld.
23	Man, vijftiger	1,5 jaar	Heeft schulden overgehouden aan een café dat hij bezat. Inwoner heeft ook medische klachten en is afhankelijk van bijstand.
24	Man alleenstaand, vijftiger	2,5 jaar	Is via Vroeg Eropaf bij Rijnstad gekomen. Man was eerder 10 jaar dakloos, heeft eerder in een andere gemeente al in een schuldhulpverleningstraject gezeten, heeft moeite om de post open te maken.
25	Vrouw, twintiger, inwonend bij familie	1 jaar	Heeft mentale (PTS) en fysieke klachten, ontvangt WW. Schulden zijn ontstaan in een huwelijk, dat inmiddels is beëindigd. Wordt geholpen door Rijnstad. Heeft zich direct bij Rijnstad gemeld. Vrouw kende Rijnstad vanwege de hulp die zij eerder ontving (i.v.m. met haar relatieproblemen).
26	Man, zestiger, alleenstaand, gescheiden	4 maanden	Ging over van een WW-uitkering naar een IOAW uitkering. Moest 7,5 week wachten op beschikking. Kreeg tegelijkertijd een vordering van Belastingdienst en had nog een consumptief krediet bij de bank. Werd door bank verwezen naar gemeente. Werd door gemeente doorverwezen naar wijkteam. Zit nu bij Rijnstad.
27	Man veertiger, alleenwonend, gescheiden	1 jaar	Is gedetineerd geweest, is via reclassering bij wijkteam gekomen, is nu gevorderd in het stabilisatietraject bij Rijnstad.

Bijlage 2: Arnhemse route





Geïnterviewde personen

Inwoners die gebruik maken van schulddienstverlening		
	Benaderd via Sociale Wijkteams	17 inwoners
	Benaderd via Rijnstad	10 inwoners
Gemeente Arnhem		
	Wethouder	Martien Louwers
	Bestuursadviseur (opdrachtgever schulddienstverlening voor Sociale Wijkteams, Rijnstad en PLANgroep)	Astrid Sleiderink
	Juridisch Adviseur	Marijn van Wolfen
	Bestuursadviseur Armoede en Schulden	Liesbeth Gerritsen-Menkveld
	Senior Bestuursadviseur (opdrachtgever Sociale Wijkteams)	Sella Meijs
	Business controller	Egon Zweers
	Business controller	Carlo Verhoef
Sociale Wijkteams		
	Bestuur Sociale Wijkteams en Teamleider Wijkteam Noord-Oost	Han van Burken
	Bestuur Sociale Wijkteams en Teamleider Wijkteam Centrum/Spijkerkwartier/Arnhemse Broek	Els Bouwman
	Bestuur Sociale Wijkteams en Teamleider Wijkteam Malburgen	Mirjam Otten
	Bestuur Sociale Wijkteams, Teamleider Presikhaaf	Andy Kwakman
	Wijkcoach Wijkteam Presikhaaf	Sofie Janssen
	Wijkcoach Wijkteam Presikhaaf	Karin Jansen
	Wijkcoach Wijkteam Malburgen	Maya Prins
	Wijkcoach Wijkteam Malburgen	Marleen Hissink
	Wijkcoach Wijkteam Centrum	Marcel Roelofs
	Wijkcoach Wijkteam Centrum	Laura Koning
	Wijkcoach Wijkteam Noord-Oost	Martijn Vos
	Wijkcoach Wijkteam Noord-Oost	Henk Jan Kastein
Rijnstad		
	Operationeel Manager	Wendy Peters
	Projectleider Schulddienstverlening	Sanne Dekkers
	Schuldhulpverlener	Manon Visser
	Schuldhulpverlener	Hanneke Bisperink
	Schuldhulpverlener	Elske van der Borgh
	Sociaal Raadsman	Bart Houkes
	Sociaal Raadvrouw	Anita Peters
	Sociaal Raadvrouw	Iris Kryszat
PLANgroep		
	Operationeel Manager	Annemiek Swart
	Regiocoördinator	Tom Appelboom
	Schuldhulpverlener	Lisanne Mokveld
	Schuldhulpverlener	Elisabeth van de Glind
	Teamcoördinator	Nayanne Geefhuizen
	Budgetbeheerder	Bart Zinnemers
Overige partijen		
	Iriszorg, Hoofdbegeleider regio Arnhem en Achterhoek	Inez Berentsen
	Humanitas, Coördinator Thuisadministratie Arnhem	Kees Spruit

Schriftelijke bronnen

- Algemene Rekenkamer. (2016). *Aanpak problematische schulden*. Den Haag.
- Arum, S., & Schoorl, R. (2015). *Sociale (wijk)teams in vogelvlucht*. Utrecht: Movisie.
- Baan, A., Louwes, K., & Oostveen, A. (2016). *Evaluatierapport Wet gemeentelijke schulddienstverlening*. Utrecht: Berenschot (in opdracht van ministerie van SZW).
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2018). *Armoede en sociale uitsluiting, 2018*. Den Haag.
- Gemeente Arnhem. (2011). *Beleidsplan Activerende Arnhemse Schulddienstverlening*.
- Gemeente Arnhem. (2012). *Beleidsregels schulddienstverlening gemeente Arnhem*. decentrale.regelgeving.overheid.nl.
- Gemeente Arnhem. (2016). *Beleidsnota doorontwikkeling Armoedeagenda en Schulddienstverlening*.
- Gemeente Arnhem. (2017). *Arnhem in cijfers, Overzicht van de gemeente Arnhem in cijfers en grafieken*. Arnhem: Onderzoek & Statistiek.
- Gemeente Arnhem. (sd). *De Arnhemse route voor financiële oplossingen (stroomschema)*.
- Gemeente Arnhem. (november 2014). *Samen Actief tegen Armoede, Arnhemse Armoedeagenda 2015 – 2018*.
- Gemeente Arnhem, Afdeling Onderzoek en Statistiek. (2015). *Evaluatie Budgetondersteuning op Maat - Boom*.
- Geuns, R. v., Jungmann, N., & Weerd, M. d. (2011). *Klantprofielen voor schulddienstverlening*. Amsterdam, Utrecht: Regioplan, Hogeschool Utrecht.
- In 't Veld, R., Westerbeek, J., & Winters, R. (2016). *Een Onbemind Probleem, Voorstudie maatschappelijke kosten-batenanalyse schuldenproblematiek*. Tilburg, Den Haag, Rotterdam: Universiteit van Tilburg, Kwink, Rebel Group.
- Inspectie SZW. (2017). *Toegankelijkheid Schulddienstverlening*. Den Haag: Programma Participatie en Financiële Zelfredzaamheid.
- Jungmann, N., & Kruis, G. (2014). *Het verhaal achter de cijfers, De doorstroming van de minnelijke schulddienstverlening naar de wettelijke schuldsanering*. Hogeschool Utrecht, Regioplan, NVVK.
- Jungmann, N., Wesdorp, P., & Schruer, E. (2017). *De eindjes aan elkaar knopen, Cruciale vragen bij financiële problematiek in de wijk*. Den Haag: Platform 31.
- Ministerie van SZW. (2017). *Kamerbrief over diverse onderwerpen van het schuldenbeleid*. Den Haag.
- NVVK. (2014). *Gedragscode schulddienstverlening*.

- NVVK. (sd). *Jaarverslag 2017*. Utrecht.
- PLANgroep. (sd). *Jaarverslag 2017*. Culemborg: PLANgroep.
- Pommer, E., & Boelhouwer, J. (2017). *Burgers (de)centraal, Overall rapportage Sociaal domein 2016*. Den Haag: SCP.
- Putten, B. v., & Schoot Uterkamp, T. (2017). *Schulddienstverlening in Nederland, Een inventarisatie van beschikbare gegevens over schulddienstverlening in Nederland*. Groningen: KWIZ.
- Rijnstad. (2018). *Jaarrapportage Rijnstad, Activerende Schulddienstverlening*. Arnhem: Rijnstad.
- Rijnstad. (2018). *Rijnstad Produktwijzer*.
- Stichting wijkteams Arnhem. (2018). *Jaarverslag 2017, Doen wat nodig is vanuit kracht en vermogen*. Arnhem.
- Tiemeijer, W. (2016). *Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden*. Den Haag, Amsterdam: WRR, Amsterdam University Press.
- Tuzgöl-Broekhoven, A., Atalikyayi, R., Berge, E. t., Berg, W. v., & Hanse, D. (2018). *Een open deur? Een onderzoek naar de toegang tot de gemeentelijke schulddienstverlening*. Den Haag: Nationale Ombudsman.
- Tuzgöl-Broekhoven, A., Ten Berge, E., Van den Berg, W., & Hanse, D. (2018). *Een open deur? Het vervolg, Onderzoek naar de toegang tot de gemeentelijke schulddienstverlening onder 251 Nederlandse gemeenten*. Den Haag: Nationale Ombudsman.
- Tuzgöl-Broekhoven, A., Van den Berg, W., Govers, E., & Hanse, D. (2016). *Burgerperspectief op schulddienstverlening, Een onderzoek naar de ervaringen van burgers met gemeentelijke schulddienstverlening*. Den Haag: Nationale Ombudsman.
- Van Dongen, L. (2016). *Wijkteams Arnhem, een onderzoek naar activiteiten van wijkcoaches voor inwoners met financiële problemen*. Amsterdam: Bureau PENG.
- Van Eijkel, R., Gerritsen, S., & Vermeulen, W. (2019). *De wijkteam-benadering nader bekeken, Het effect van de inzet van wijkteams op Wmo-zorggebruik*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Westhof, F., De Ruig, L., & Kerckhaert, A. (2015). *Huishoudens in de rode cijfers*. Zoetermeer: Panteia.