

HIEMSTRA & DE VRIES BV
ORGANISATIE-ADVIESBUREAU
T +31 (0)30 252 37 77
F +31 (0)30 254 05 70
www.hiemstraendevries.nl

HIEMSTRA & DE VRIES

Ramstraat 27
3581 HD Utrecht

rapport

Meedoen zonder schulden

*Aanbevelingen voor effectievere
schuldhulpverlening aan dak- en thuislozen*

Utrecht, januari 2009

Inhoud

Inleiding	3
1 Schulden: belemmering voor maatschappelijke participatie	5
Dak- en thuisloosheid heeft meerdere oorzaken	5
PvA Maatschappelijke Opvang: perspectief voor dak- en thuislozen	6
Schuldhelpverlening hoort thuis in individueel trajectplan	7
Schulden zijn een belemmering voor participatie	9
Oplopen schuldsituatie door rente en incassokosten is extra probleem	12
2 Schuldhelpverlening: aanbod sluit onvoldoende aan op behoeften dak- en thuislozen	14
Er is grote diversiteit in opzet en uitvoering van schuldhelpverlening	14
Het veld van de schuldhelpverlening is volop in beweging	18
Dak- en thuislozen komen algemene en 'eigen' knelpunten tegen	21
3 Dak- en thuislozen hebben behoefte aan algemene en 'eigen' oplossingen	23
Algemene oplossingen zijn ook in het belang van dak- en thuislozen	24
Dak- en thuislozen hebben behoefte aan aanvullende ondersteuning	31
Een kleine groep heeft extra bescherming nodig tegen het eigen financiële gedrag	35
A Definities	40
B Verantwoording onderzoek	42
C Het Nederlandse incassostelsel in het kort	47
Het incassostelsel bestaat uit een minnelijk en wettelijk traject	47
Er is alleen regulering van tarieven in het wettelijk traject	48

Inleiding

1 De rijksoverheid en de centrumgemeenten hebben zich ten doel gesteld dat in 2013 alle dak- en thuislozen, binnen hun mogelijkheden, weer meedoen in de maatschappij en bestaande overlast op straat is teruggedrongen. Om deze doelstelling te realiseren, is er een Plan van aanpak Maatschappelijke Opvang opgesteld dat voorziet in instrumenten om voor alle dak- en thuislozen individuele trajectplannen op te stellen. De trajectplannen bevatten om stabiliteit te creëren op de levensterreinen wonen, zorg, inkomen en dagbesteding.

2 De meeste dak- en thuislozen bevinden zich in een problematische schuldsituatie. Omdat zij vaak helemaal niets aflossen, kunnen de schulden door incasso- en deurwaarderskosten flink oplopen. Omdat problematische schuldsituaties een belemmering kunnen vormen voor een succesvolle uitvoering van de individuele trajectplannen is het belangrijk dat gemeenten effectieve schuldhulpverlening aanbieden. Dit rapport bevat voorstellen voor verbetering van de schuldhulpverlening aan dak- en thuislozen gebaseerd op een analyse van het huidige aanbod.

3 Bij het uitwerken van de voorstellen om de beschikbaarheid en effectiviteit van schuldhulpverlening aan dak- en thuislozen te vergroten, hebben we drie belangrijke uitgangspunten gehanteerd:

- de voorstellen sluiten aan op het beleid van het ministerie van SZW dat binnen de rijksoverheid als eerste verantwoordelijk is voor het terrein van de schuldhulpverlening;
- de voorstellen laten de gemeenten de ruimte om als regievoerder op zowel de schuldhulpverlening als de Maatschappelijke Opvang (MO) beleid te ontwikkelen en uit te voeren dat past in het eigen lokale sociale domein;
- de voorstellen leiden wel tot extra ondersteuning aan dak- en thuislozen bij het oplossen van hun schulden, maar niet tot apart doelgroepenbeleid (want bij een succesvolle uitvoering van de individuele trajectplannen krijgen zij onder meer weer een vast inkomen en een vaste woon- en verblijfplaats zodat zij ook geen aparte doelgroep meer vormen).

4 De algemene conclusie van dit rapport luidt dat het huidige aanbod van schuldhulpverlening nog onvoldoende aansluit op de specifieke behoeften van dak- en thuislozen, maar dat er op korte termijn veel verbeteringen mogelijk zijn die de effectiviteit van schuldhulpverlening aan dak- en thuislozen ten goede komt. Bij alle voorstellen hebben we uitgewerkt waarom er volgens ons behoefte aan is en welke partijen de voorstellen op welke termijn kunnen realiseren.

5 Wanneer we al onze voorstellen naast elkaar zetten, valt op dat gemeenten vanuit hun regierol op zowel de schuldhulpverlening als op de MO veel mogelijkheden hebben om op korte termijn belangrijke aanpassingen te realiseren. Op een aantal onderdelen zijn inspanningen nodig van andere partijen zoals de rijksoverheid of koepelorganisaties zoals de Federatie Opvang of de NVVK.



HIEMSTRA & DE VRIES

6 We hebben schuldhulpverleners en medewerkers uit de MO actief betrokken bij zowel de analyse van de beschikbaarheid en effectiviteit van de schuldhulpverlening aan dak- en thuislozen als bij de ontwikkeling van de voorstellen (zie bijlage B voor een uitgebreidere toelichting op de aanpak). Door niet de analyse van de beschikbaarheid en effectiviteit van de schuldhulpverlening aan dak- en thuislozen in dit project centraal te stellen, maar het ontwerpen van concrete en toepasbare aanbevelingen, beogen we bij te dragen aan de doelstelling om alle dak- en thuislozen met schulden weer perspectief te bieden.

7 We bedanken alle mensen die vanuit de schuldhulpverlening en de MO ons hebben geholpen door ons te voorzien van informatie of actief mee te denken over oplossingsrichtingen.

Nadja Jungmann en Marian Dobbe-Kluijtmans

1 Schulden: belemmering voor maatschappelijke participatie

Dak- en thuisloosheid heeft meerdere oorzaken

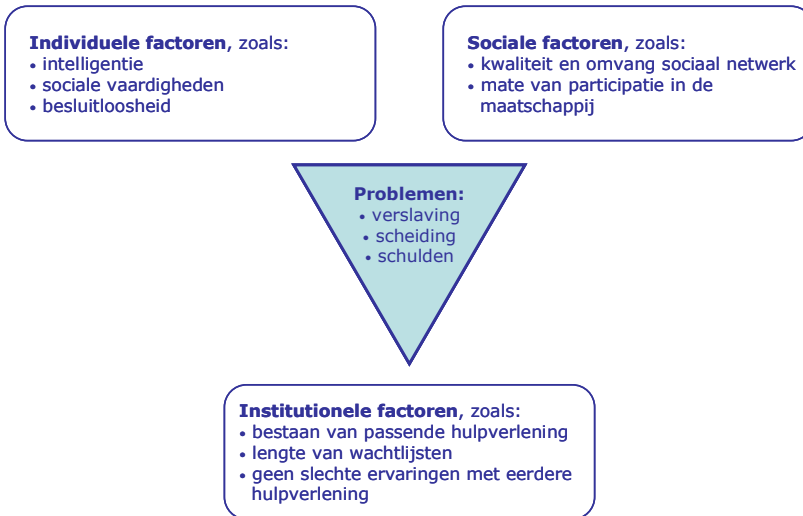
Jan is 39 jaar, drie jaar dakloos en al jaren zwaar alcoholverslaafd. Hij kwam op straat terecht toen zijn ex-vrouw hem na jaren met hoogoplopende ruzies over geld en zijn verslaving het huis uitzette. De eerste maanden kon hij nog wel bij vrienden en kennissen terecht. Maar net als zijn ex-vrouw konden zij het overmatige drankgebruik niet aan. Hij heeft meerdere keren geprobeerd om af te kicken, maar telkens viel hij toch weer terug. Toen de laatste vriend hem vertelde dat hij niet meer welkom was, wist hij niet meer waar hij naar toe moest. Bij de gemeente verwezen ze hem naar de nachtopvang. In het begin maakte hij daar wel gebruik van. Maar nadat hij daar een aantal keer in een dronken bui flinke stennis had geschopt, kreeg hij een tijdelijke ontzegging van de toegang. Hij mag al heel lang weer komen, maar wil eigenlijk niets meer te maken hebben met 'de hulpverlening'. Hij slaapt meestal buiten, soms bij vage kennissen en financiert zijn verslaving uit bedelen en criminaliteit.

101 Mensen worden niet zomaar dak- of thuisloos en de aanleiding van dak- of thuisloosheid is niet altijd hetzelfde. Waarom werd Jan wel dakloos en wordt iemand anders die ook verslaafd is aan alcohol na een echtscheiding niet dakloos? Verslaving, schulden en echtscheiding zijn maar een deel van de verklaring. Er zijn ook andere factoren die een belangrijke rol spelen bij het ontstaan van dak- en thuisloosheid. Bijvoorbeeld de kwaliteit van het sociaal netwerk (kan iemand bij vrienden of familie terecht?) of bureaucratische vaardigheden (weet iemand waar hij voor hulp terecht kan en kan iemand uitleggen wat voor hulp nodig is?). Kenmerkend voor de complexiteit van dak- en thuisloosheid is dat het zelden te voorspellen is, maar vaak achteraf wel te verklaren.¹

102 De factoren die bepalend zijn voor de vraag of problemen uiteindelijk leiden tot dak- en thuisloosheid zijn grofweg in te delen in drie groepen: individuele, sociale en institutionele factoren. Individuele factoren hebben betrekking op intelligentie of sociale vaardigheden. Sociale factoren gaan over de kwaliteit en omvang van iemands netwerk. Institutionele factoren hebben betrekking op de beschikbaarheid van hulpverlening. Figuur 1 bevat een schematische weergave van de genoemde factoren die dak- of thuisloosheid beïnvloeden of een combinatie van problemen al dan niet leiden tot dak- en thuisloosheid.

¹ Wolf, J. (2002) Een kwestie van uitburgering, SWP, Amsterdam p15.

HIEMSTRA & DE VRIES



Figuur 1 factoren die een rol kunnen spelen bij het ontstaan van dak- en thuisloosheid

PvA Maatschappelijke Opvang: perspectief voor dak- en thuislozen

103 In 2006 hebben de G4 (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag) en het Rijk afspraken gemaakt over een persoonsgerichte en minder vrijblijvende ondersteuning aan dak- en thuislozen en die uitgewerkt in het Plan van aanpak maatschappelijke opvang G4. Belangrijke aanleidingen voor de afspraken waren:

- de aanhoudende overlast die dak- en thuislozen veroorzaakten in met name de grote steden;
- de inmiddels breed omarmde Wmo-gedachte dat er voor iedereen een plek is in onze maatschappij en iedereen moet meedoen.

104 De hoofddoelstelling van het plan van aanpak is dat in 2013 alle dak- en thuislozen, binnen hun mogelijkheden, weer meedoen in de maatschappij en bestaande overlast op straat is teruggedrongen. In navolging van de G4 hebben inmiddels bijna alle andere 39 centrumgemeenten ook een plan van aanpak voor de maatschappelijke opvang (MO) opgesteld: het stedelijk kompas. Centraal in het plan van aanpak en de stedelijke kompassen staat een persoonsgerichte aanpak. Deze krijgt vorm doordat gemeenten ervoor zorgen dat voor ieder van de doelgroep een trajectplan wordt opgesteld waarin de persoonlijke doelen zijn opgenomen op de terreinen wonen, zorg, inkomen en dagbesteding. Schuldhulpverlening is een van de instrumenten die in het plan van aanpak zijn uitgewerkt.

Schuldhulpverlening hoort thuis in individueel trajectplan

105 De individuele trajectplannen hebben betrekking op de verschillende soorten problemen die dak- en thuislozen hebben. Veelvoorkomende problemen zijn verslavingen, psychiatrische problemen en medische problemen. Voor de meeste dak- en thuislozen geldt dat zij ook problematische schulden hebben. Er zijn geen landelijke cijfers bekend, maar in onderzoeken in afzonderlijke gemeenten leverden percentages op die variëren van 71% tot 79%.² Voor de invulling van individuele trajectplannen betekent dit dat (bijna) standaard gebruik moet worden gemaakt van het instrument Modelaanpak schuldhulpverlening en schuldsanering waar het plan van aanpak MO in voorziet.



Figuur 2 dak- en thuislozen hebben doorgaans meerdere (samenhangende) problemen

Schuldenproblematiek van dak- en thuislozen wijkt af van problematiek 'gemiddelde schuldenaar'

106 Dankzij een breed opgezet onderzoek naar de effectiviteit van gemeentelijke schuldhulpverlening weten we wat de kenmerken zijn van schuldenaren die bij gemeenten om schuldhulpverlening vragen.³ Deze kenmerken hebben we vergeleken de resultaten van recent onderzoek naar dak-

² Dit betreft onderzoeken die zijn uitgevoerd in onder meer Leiden, Zwolle, Zeeland en Assen en zijn te vinden op www.werkplaatsoxo.nl (met dank voor de verwijzing naar deze onderzoeken door Edwin Peters van de Federatie opvang en Connie Mensink van de Radboud Universiteit Nijmegen)

³ Jungmann, N., e.a. (2008) Schulden? De Gemeente helpt! Dit rapport is te vinden op www.hiemstraendevries.nl en bevat aanbevelingen om de effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening te vergroten. In de bijlagen staat onder meer een uitwerking van een groot opgezette dossierstudie waarin is uitgewerkt wat de kenmerken zijn van schuldenaren die bij de gemeente om hulp vragen.

HIEMSTRA & DE VRIES

en thuislozen met schulden.⁴ Kenmerkende verschillen zijn dat dak- en thuislozen:

- vaker dan gemiddeld geen administratie (meer) hebben (waardoor het ingewikkeld is om in kaart te brengen bij welke crediteuren ze schulden hebben en hoe hoog die zijn);
- vaker dan gemiddeld geen identiteitspapieren, postadres, bankrekening en/of vast inkomen hebben (waardoor het opstarten van een schuldhulpverleningstraject meer tijd kost);
- vaker dan gemiddeld moeite hebben om zich aan afspraken te houden en nieuwe schulden blijven maken (tegen de achtergrond van bijvoorbeeld een verslaving of een psychiatrisch probleem);
- vaker dan gemiddeld boetes hebben, die geïnd worden door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) (die in bepaalde gevallen schuldenaren in hechtenis nemen om betaling af te dwingen);
- gemiddeld een schuld hebben die iets lager is dan de gemiddelde schuld waarvoor hulp wordt gevraagd in de reguliere hulpverlening (€ 15.000⁵ bij dak- en thuislozen en € 21.000⁶ in de reguliere schuldhulpverlening).

107 Recent hebben onderzoekers van de Radboud Universiteit Nijmegen onderzoek uitgevoerd naar de kenmerken van cliënten van Stadsgeldbeheer Utrecht (een instelling die financiële ondersteuning biedt aan hoofdzakelijk dak- en thuislozen).⁷ Uit dat onderzoek blijkt dat:

- de helft van de cliënten hun huidige financiële situatie matig tot vreselijk;
- de helft van de cliënten vindt de hoeveelheid geld die zij ontvangen matig tot vreselijk;
- bijna een vijfde (18%) van de cliënten in de maand voorafgaand aan het onderzoek onvoldoende geld had voor voeding;
- men gemiddeld al 12 jaar schulden heeft;
- de consulenten van Stadsgeldbeheer verwachten dat een derde van de cliënten (33%) levenslange inkomensondersteuning nodig heeft en eveneens een derde zeker drie à vijf jaar inkomensondersteuning nodig heeft.

⁴ De informatie voor deze paragraaf ontleen we aan twee bronnen. In de eerste plaats hebben we voor dit onderzoek interviews gehouden met medewerkers van schuldhulpverlenende organisaties in tien centrumgemeenten. In die gesprekken hebben we ook gevraagd naar de kenmerken van de doelgroep. De tweede bron die we gebruiken, is recent onderzoek naar de kenmerken van cliënten van Stadsgeldbeheer Utrecht. Dit is een instelling die financiële ondersteuning biedt aan met name dak- en thuislozen en mensen die in een beschermde woonomgeving leven. Mensink, C., J. Vocks & J. Wolf (2008) Profiel van cliënten van Stadsgeldbeheer Utrecht, Nijmegen.

⁵ De gemiddelde schuld van € 15.000 van dak- en thuislozen is afkomstig uit het rapport Mensink, C., J. Vocks & J. Wolf (2008) Profiel van cliënten van Stadsgeldbeheer Utrecht, Nijmegen.

⁶ De gemiddelde schuld van € 21.000 is afkomstig uit het rapport Schulden? De gemeente helpt! Bijlagen, p17 zie voetnoot 3.

⁷ Mensink, C., J. Vocks & J. Wolf (2008) Profiel van cliënten van Stadsgeldbeheer Utrecht, Nijmegen.

HIEMSTRA & DE VRIES

108 Ten aanzien van de eerste twee en misschien wel eerste drie punten kan overigens verwacht worden dat die ook gelden voor schuldenaren die niet dak- of thuisloos zijn.

Schulden zijn een belemmering voor participatie

109 De inzet van individuele trajectplannen lijkt veelbelovend. Aangezien het merendeel van de dak- en thuislozen schulden hebben, is brede toepassing van het instrument Modelaanpak schuldhulpverlening noodzakelijk en moet de geboden schuldhulpverlening effectief zijn. Uit de interviews met medewerkers van onder meer de MO komt naar voren dat een onopgeloste schuldsituatie vaak een belemmering vormt om vooruitgang te boeken op andere onderdelen van een individueel trajectplan. De voorbeelden die zij in dit kader gaven, zijn grofweg in te delen in drie categorieën:

- psychische belemmeringen;
- juridische belemmeringen;
- organisatorische belemmeringen.

'mijn schulden geven me zoveel zorgen dat ik me niet ergens anders mee bezig kan houden'

110 Met name medewerkers van de MO constateren dagelijks dat het moeilijk is om dak- en thuislozen te motiveren als zij zich zorgen maken over hun (oplopende) schulden. Hun financiële problemen leiden ertoe dat mensen onrustig zijn en moeite hebben om open te staan voor toekomstperspectieven. De permanente uitdaging om aan het eind van de week of maand nog voldoende geld te hebben om te eten leidt de aandacht af van andere problemen waarvoor ook inzet nodig is. Een medewerker van de MO vertelde dat ze vaak het idee heeft dat ze gewoon niet doordringt bij mensen zolang er geen oplossing voor de schulden in zicht is.

111 De zorgen van dak- of thuislozen om hun (oplopende) schuldenlast kunnen er toe leiden dat:

- ze vaak niet de mentale energie hebben om een verslaving onder controle te krijgen (en alcohol of drugs de zorgen om hun financiële situatie soms nog verdoven);
- ze vaak niet open staan voor gesprekken over een zinvolle dagbesteding of daar niet goed functioneren omdat ze bijvoorbeeld opgefokt of juist depressief zijn.

HIEMSTRA & DE VRIES

Simon is 35 jaar, vader van twee kinderen en in 2004 gescheiden. Voor Simon kwam de scheiding onverwachts en hij was compleet uit het veld geslagen. Hij functioneerde slecht op zijn werk en begon in die periode weer met gokken. In het begin had hij nog een baan en daardoor net genoeg geld voor zijn gokverslaving, maar toen zijn tijdelijke contract niet werd verlengd, ontstonden er door het gokken al snel achterstanden bij onder meer de woningcorporatie en het energiebedrijf. De woningcorporatie ondernam toen als eerste actie. Ze vroegen een uithuiszettingsvonnis aan en zetten hem twee jaar geleden uit huis. Omdat hij wel wist dat hij van zijn broer geen hulp zou krijgen, maar niet wist waar hij dan wel naar toe moest, is hij gaan zwerven. Soms slaapt hij bij de nachtopvang, maar meestal op zijn éígen plekje in de bosjes van een plantsoen. Sinds een half jaar werkt er iemand bij de nachtopvang in wie Simon wel wat vertrouwen heeft. Zij heeft hem in contact gebracht met onder meer de schuldhulpverlening en verslavingszorg. Hij wil graag weer een eigen huis hebben en ook wel weer aan het werk. Zijn toekomstdroom is om op enig moment de kinderen af en toe een weekend te logeren te hebben. Dit vooruitzicht houdt hem op de been nu door het bestaan van een wachtlijst lang moet wachten tot hij geholpen wordt.

'de deurwaarder legt boedelbeslag zodra ik zelf een huis huur'

112 Er zijn ook juridische belemmeringen voor dak- en thuislozen om de doelstellingen van een individueel trajectplan te realiseren. Zolang er geen schuldregeling is getroffen, hebben crediteuren alle mogelijkheden om hun juridische bevoegdheden in te zetten om vorderingen te innen. Die bevoegdheden vormen in bepaalde gevallen een belemmering om doelstellingen uit een individueel trajectplan te realiseren.

113 De juridische belemmeringen die schuldhulpverleners en medewerkers van de MO het meest noemden in interviews zijn de dreiging van boedelbeslag en CJIB-boetes:

- er zijn dak- en thuislozen die vanwege een dreigend boedelbeslag in een voorziening van de MO blijven wonen terwijl ze er best aan toe zijn om op zichzelf te wonen. Op basis van contacten met crediteuren vrezen zij en de MO dat als een schuldenaar met een lening op basis van bijzondere bijstand een huis inricht, een deurwaarder daar direct boedelbeslag op laat leggen waardoor de schuldenaar een leeg huis overhoudt en een extra schuld bij de gemeente;
- bij bepaalde CJIB-boetes kan justitie overgaan tot gijzeling van de schuldenaar als deze niet tijdig betaald. Dak- en thuislozen hebben veel CJIB-boetes en vaak onvoldoende inkomen om die tijdig te betalen. Het komt volgens medewerkers van de MO met enige regelmaat voor dat in een individueel trajectplan belangrijke stappen worden gezet, maar dat de resultaten verloren gaan, omdat iemand in hechtenis wordt genomen.

HIEMSTRA & DE VRIES

Sonja is 28 jaar en woont in een instelling voor beschermd wonen. Dankzij de begeleiding die ze de afgelopen jaren kreeg, is het gelukt een redelijk stabiele situatie te creëren. Ze heeft inmiddels een bijstandsuitkering en verricht tien uur per week conciërgewerkzaamheden in een wijkcentrum. Met begeleiding zou ze inmiddels ook zelfstandig kunnen wonen, maar haar schulden zijn de reden dat ze deze stap nu nog niet zet. Er ligt beslag op haar uitkering en ze heeft een schuld van ruim € 27.000. Vanwege terugkerende manische periodes waarin ze veel geld uitgeeft, is ze niet voldoende stabiel om een regeling te treffen om al haar schulden op te lossen. Een van de deurwaarders heeft aangekondigd dat als ze op zichzelf gaat wonen (en met bijzondere bijstand haar huis inricht), hij boedelbeslag zal leggen en haar inboedel verkoopt. Op voorhand is al uit te rekenen dat de verkoop van de inboedel minder oplevert dan de aanschafkosten en dat boedelbeslag dus uiteindelijk alleen maar leidt tot een verhoging van haar schuldenlast. Verhuizen naar een eigen huis is om deze reden voorlopig dus geen optie.

'het energiebedrijf sluit me pas weer aan als ik in een schuldregeling zit, maar de schuldhulpverlening wil die pas treffen als ik weer ergens stabiel woon'

114 Dak- en thuislozen komen ook allerlei organisatorische belemmeringen tegen. Ze hebben vaak te maken met verschillende organisaties die allemaal eigen regels of werkvoorschriften hanteren. In de praktijk zijn die nog al eens strijdig met elkaar waardoor het vooralsnog te vaak voorkomt dat dak- en thuislozen belemmerd worden om stappen te zetten om de doelstellingen uit hun trajectplan te realiseren.⁸

115 Voorbeelden van organisatorische belemmeringen zijn:

- veel crediteuren zijn pas weer bereid om goederen of voorzieningen, zoals een huis of energie, te leveren als er een schuldregeling is getroffen voor de bestaande schulden. Kenmerkend voor een deel van de dak- en thuislozen is dat ze (nog) niet schuldregelingsklaar zijn. Het ontbreken van een schuldregeling leidt er bij deze groep bijvoorbeeld toe dat energiebedrijven weigeren om hen weer aan te sluiten;
- de tijd die verstrijkt tussen de aanvraag van een uitkering en het feitelijk ontvangen van de uitkering is vaak erg groot. Als een gemeente geen voorschot verstrekt, heeft dit een negatief effect op de uitvoering van het schuldhulpverleningstraject. In de praktijk verstrekken gemeenten vaak geen voorschot zodat de schuldhulpverlening een pas op plaats moet maken tot de uitkering wordt uitgekeerd.

⁸ Een van de resultaten die gemeenten willen bereiken met de uitvoering van de stedelijke kompassen is dat de verschillende organisaties die bij een dak- of thuisloze betrokken zijn dit soort belemmeringen wegnemen. Op het moment dat we dit onderzoek uitvoerden, verschilde het van gemeente tot gemeente of er al werkafspraken waren en organisatorische belemmeringen tot het verleden behoren.

HIEMSTRA & DE VRIES

Mohammed is 42 jaar en woont tegenwoordig om en om bij zijn zus of broer in huis. Hij wil graag zo snel mogelijk weer zelfstandig gaan wonen, maar is door al het 'logeren' bij familie en bekenden bijna zijn volledige administratie kwijtgeraakt. Het ontbreekt hem onder meer aan een geldig legitimatiebewijs en andere papieren waarmee hij kan aantonen wie hij is. Via de gemeente is bemiddeling voor een eigen woning mogelijk, maar hij kan pas een huurcontract krijgen zodra hij weer een legitimatiebewijs heeft. Ook kan hij pas een uitkering krijgen zodra hij zich kan legitimeren. Het wachten op de brief waarin staat dat hij een legitimatiebewijs kan ophalen, maakt hem vooralsnog apathisch waardoor hij op dit moment minder hard dan voorheen z'n best doet om werk te vinden (want ook daarvoor moet hij kunnen aantonen wie hij is).

Oplopen schuldsituatie door rente en incassokosten is extra probleem

116 In de vorige paragraaf hebben we uitgelegd dat de geringe effectiviteit van de schuldhulpverlening een belemmering vormt voor het realiseren van de individuele trajectplannen. Een extra probleem is dat schuldsituaties vaak niet eens stabiel blijven, maar in de loop der tijd oplopen. Ook als iemand geen nieuwe schulden meer maakt. De oorzaken van deze stijging zijn bijkomende (wettelijke of contractuele) rente en incassokosten⁹:

- voor bijvoorbeeld doorlopende kredieten worden rentes gerekend die vaak oplopen tot wel 15%. Als iemand niets aflost (omdat hij bijvoorbeeld geen inkomen heeft), dan groeit de totale schuldenlast elke maand;
- om vorderingen te innen, mogen crediteuren redelijke kosten in rekening brengen (zie art. 96 lid 2 onder c boek 6 BW). De rechterlijke macht heeft afspraken gemaakt over de tarieven die zij als redelijk beschouwd en vastgelegd in een set afspraken die worden aangeduid met de term Voorwerk II. De Voorwerk II tarieven worden door deurwaarders gehanteerd. Bij toepassing van Voorwerk II kan een vordering van bijvoorbeeld € 300 oplopen tot maximaal € 950.¹⁰ Omdat veel incassobureaus in de praktijk tarieven hanteren die hoger zijn dan Voorwerk II voorschrijft, lopen vorderingen van € 300 in de praktijk vaak zelfs nog een stuk hoger op.

Aangekondigde wettelijke regeling incassokosten biedt gedeeltelijke oplossing

117 Op 10 november 2008 heeft het Landelijk Overleg Sociaal Raadsliedenwerk (LOSR) een heel kritisch rapport gepubliceerd over misstanden in de

⁹ Bijlage C bevat een korte toelichting op het Nederlandse incassosysteem

¹⁰ Dit voorbeeld is ontleend aan een recent rapport over de werking van de incassomarkt. Moerman, A.J. & W.C.P. van den Berg (2008) Incassokosten een bron van ergernis, LOSR, Utrecht, p13.

HIEMSTRA & DE VRIES

incassobranche.¹¹ De belangrijkste conclusie luidt dat incassobureaus veel te vaak veel te hoge tarieven in rekening brengen. De enige manier voor een schuldenaar om daar iets aan te doen, is bij de rechter om matiging van de opgelegde kosten te vragen. Zeker voor de meeste dak- en thuislozen is dat een te ingewikkelde inspanning.¹² De consequentie hiervan is dat hun schuldenlast vaak hoger uitvalt dan zou moeten.

118 In reactie op het LOSR-rapport heeft minister Hirsch Ballin op 11 november 2008 aan de Tweede Kamer toegezegd dat hij wettelijke regels gaat ontwerpen om de misstanden in de incassobranche op te lossen.¹³ In eerste instantie kijkt hij naar twee opties:

- maximering van de tarieven via een ministeriële regeling bij art. 6:96 BW;
- een zwarte lijst van contractuele incassovooraarden die dus door de wet als onredelijk worden bestempeld en die dus geen rechtsgeldig onderdeel van het contract zullen zijn (nietigheid op grond van art. 236 boek 6BW).

¹¹ Moerman, A.J. & W.C.P. van den Berg (2008) Incassokosten een bron van ergernis, LOSR, Utrecht.

¹² Het is in de eerste plaats maar de vraag of men überhaupt weet dat de in rekening gebrachte tarieven te hoog zijn. Als men dat weet, dan moet men de weg kunnen vinden naar een rechtsbijstandsverlener en met diens ondersteuning via de gesubsidieerde rechtsbijstand rechtshulp aanvragen. De dak- of thuisloze moet dan een eigen bijdrage betalen en zeker als iemand geen vast inkomen heeft, ontbreekt het vaak aan mogelijkheden daartoe. Kortom, het komt maar hoogst zelden voor dat een dak- of thuisloze via de rechter een incassobureau corrigeert. De praktijk is dat de te hoge schuld via beslag wordt afbetaald of onderdeel wordt van een schuldregeling.

¹³ Op het moment dat dit rapport werd opgeleverd, was het kamerstuk nog niet beschikbaar.

2 Schuldhulpverlening: aanbod sluit onvoldoende aan op behoeften dak- en thuislozen

201 De problematiek van de meeste dak- en thuislozen is complex. Voor de uitvoering van schuldhulpverlening betekent dit dat er niet alleen een financiële oplossing geboden moet worden, maar ook dat het aanbod van de hulpverlening moet aansluiten op de 'eigen' behoeften en mogelijkheden die samenhangen met hun problematiek. Een van de belangrijke constatering in dit onderzoek is dat de aansluiting van het aanbod en de behoeften van dak- en thuislozen onvoldoende is. Om dit toe te lichten, werken we in dit hoofdstuk achtereenvolgens kort uit:

- de wijze waarop de schuldhulpverlening (aan dak- en thuislozen) is georganiseerd;
- actuele ontwikkelingen in de schuldhulpverlening die relevant zijn voor dak- en thuislozen;
- belemmeringen die dak- en thuislozen tegenkomen in de huidige opzet van schuldhulpverlening.

Er is grote diversiteit in opzet en uitvoering van schuldhulpverlening

202 In bijna alle gemeenten kunnen schuldenaren een beroep doen op de schuldhulpverlening. Op dit moment zijn gemeenten nog vrij om te kiezen of ze burgers met schulden hulp aanbieden en hoe ze dat organiseren. Deze vrijheid zal de komende periode verdwijnen door onder meer de invoering van een wettelijke zorgplicht schuldhulpverlening voor gemeenten en de invoering van een systeem van certificering.¹⁴ Het is nog niet duidelijk wanneer de zorgplicht wordt ingevoerd en ook ten aanzien van de certificering zijn er nog onduidelijkheden. Kenmerkend voor de uitvoeringspraktijk aan het eind van 2008 is in ieder geval dat er tussen gemeenten aanzienlijke verschillen zijn in:

- de partijen die schuldhulpverlening aanbieden (doorgaans een kredietbank, sociale dienst of maatschappelijk werk);
- de producten die de schuldhulpverlening aanbiedt (doorgaans in ieder geval budgetbeheer en schuldregelingen);
- de aanvullende voorzieningen die de gemeente aanbiedt (zoals een waarborgfonds voor saneringskredieten of bijzondere bijstand);

¹⁴In september 2008 hebben staatssecretaris Aboutaleb en minister Bos een uitgebreide brief naar de Tweede Kamer gestuurd waarin zij een groot aantal voornemens aankondigen om de schuldenproblematiek terug te dringen en de effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening te vergroten. (Tweede Kamer 2008/2009 nr. 24 515 Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting, nr 140)..

HIEMSTRA & DE VRIES

- de voorwaarden die aan schuldenaren gesteld worden om geholpen te worden (toelatingseisen of eisen tijdens de hulpverlening);
- de mate waarin de schuldhulpverlening ruimte heeft maatwerk te bieden (doordat zij al dan niet gebonden is aan de Gedragscode schuldregeling van de NVVK);
- afspraken die er zijn met lokale crediteuren (zoals woningcorporaties en energiebedrijven);
- de mate waarin er gestandaardiseerde werkafspraken zijn met andere hulpverlenende organisaties.

203 Een van de consequenties van de vele verschillen in de uitvoering van schuldhulpverlening tussen gemeenten is dat de effectiviteit ook flink verschilt. Onderzoek naar de effectiviteit in 2007 wijst uit dat er een variatie is van nog geen 10% tot ruim 50%.¹⁵

De opzet van schuldhulpverlening aan dak- en thuislozen is verschillend georganiseerd

204 Om na te gaan hoe de schuldhulpverlening aan dak- en thuislozen is georganiseerd, hebben we in tien van de 43 centrumgemeenten geïnventariseerd welke (specifieke) hulp zij aan deze groep aanbieden. Deze inventarisatie bevestigde de diversiteit die we in de vorige paragraaf hebben beschreven. Daarnaast wees de inventarisatie ook uit dat er bovenop de genoemde verschillen ook nog drie specifieke verschillen zijn die dak- en thuislozen aangaan:

- de mate waarin de MO een actieve rol speelt in het verstrekken van schuldhulpverlening;
- het doel van de schuldhulpverlening aan dak- en thuislozen;
- de opstelling ten aanzien van dak- en thuislozen.

Er is verschil in de mate waarin de MO een rol speelt (1.)

205 Het verschilt van gemeente tot gemeente hoe de taakverdeling is tussen de schuldhulpverlening en de MO. Er zijn grofweg drie 'modellen' in omloop. In het eerste model speelt de MO echt een rol in de uitvoering van schuldhulpverlening. De MO biedt dak- en thuislozen bijvoorbeeld budgetbeheer aan, inventariseert de schulden en treft eenvoudige schuld- of betalingsregelingen. In het tweede model speelt de MO geen enkele rol in de uitvoering van schuldhulpverlening. Zij verwijst dak- en thuislozen door naar een schuldhulpverlener en beperkt zich tot een motiverende rol aan de zijlijn. Het derde model is een mix van de eerste twee modellen; de MO biedt bijvoorbeeld licht budgetbeheer en de schuldhulpverlening houdt zich bezig met de inventarisatie en oplossing van de schulden.

206 Het aantal gemeenten waar we hebben geïnventariseerd hoe de schuldhulpverlening aan dak- en thuislozen is georganiseerd, is te klein om een

¹⁵ Idem 3, p20.

HIEMSTRA & DE VRIES

representatieve uitspraak te doen over de mate waarin de drie modellen in gemeenten worden toegepast. Globaal lijkt het er op dat het tweede (MO speelt geen rol in uitvoering schuldhulpverlening) en derde (MO speelt een kleine rol in uitvoering schuldhulpverlening) model het meeste voorkomen.

207 De schuldhulpverleners en medewerkers van de MO die wij hebben gesproken, noemen zowel voor- als nadelen van de verschillende modellen. Als belangrijk voordeel van het eerste model (MO speelt actieve rol in uitvoering schuldhulpverlening) noemen zij bijvoorbeeld dat dak- en thuislozen vaak tijd nodig hebben om een hulpverlener te vertrouwen. Door de medewerker van de MO ook een actieve rol te geven in de schuldhulpverlening, kan zo snel mogelijk worden begonnen met de inventarisatie en oplossing van de schulden. De dak- of thuisloze hoeft niet nóg een hulpverlener te leren kennen en vertrouwen. Een tweede voordeel van dit model is dat de medewerker van de MO dankzij het frequente optrekken met een dak- of thuisloze vaak beter in staat is om te beoordelen of iemand terecht om wat extra geld vraagt. De keerzijde van het eerste model is dat medewerkers van de MO zowel een strenge rol ten aanzien van de financiën moeten aannemen (iemand mag geen nieuwe schulden meer maken) als een coachende rol (iemand gemotiveerd houden om mee te blijven doen). Voornamelijk medewerkers van de MO vertelden dat ze deze combinatie soms wel moeilijk vinden in het persoonlijke contact met 'hun' dak- of thuisloze.

208 De voor- en nadelen van het tweede model (MO speelt geen rol in uitvoering schuldhulpverlening) zijn eigenlijk het tegenovergestelde van de voor- en nadelen van het eerste model. Het grote voordeel van het tweede model is dat de MO al haar energie kan richten op de coachende rol om een dak- of thuisloze gemotiveerd te houden. Het belangrijkste nadeel is dat medewerkers van de MO soms het idee hebben dat de schuldhulpverlener te ver van de dak- of thuisloze af staat om bijvoorbeeld in het budgetbeheer de juiste keuzes te maken. Ook kan een medewerker van de MO die veel en frequent met iemand optrekt veel beter beoordelen of het ontstaan van bijvoorbeeld een nieuwe schuld komt doordat iemand niet gemotiveerd is of onhandig gehandeld heeft.

209 In de afgelopen jaren voerde het Leger des Heils (LdH) in veel gemeenten budgetbeheer uit voor dak- en thuislozen. Budgetbeheer en schuldhulpverlening is eigenlijk geen reguliere taak van de MO. Noodgedwongen is deze taak wel door het LdH opgepakt, omdat reguliere schuldhulpverleningsinstanties dak- en thuislozen niet altijd die begeleiding bieden die nodig is. Het uitvoeren van budgetbeheer en schuldhulpverlening staat op gespannen voet met de Wet op de financiële dienstverlening. Het LdH voert hierdoor eigenlijk oneigenlijke taken uit. Het LdH beschikt daarom over een ontheffing van De Nederlandsche Bank voor het uitvoeren van inkomensbeheer en een vergunning van de Autoriteit Financiële Markten voor bemiddeling en advisering in consumptief krediet. In 2007 beheerde het LdH van 6.121 cliënten een rekening. Voor 1.915 cliënten voerden zij in 2007 actief budgetbeheer uit.

HIEMSTRA & DE VRIES

210 Per 1 januari 2009 stopt het LdH in alle gemeenten met de uitvoering van budgetbeheer en schuldhulpverlening. Dit besluit is mede gebaseerd op het advies van de Commissie Mosterd¹⁶, waarin wordt geadviseerd de genoemde taken over te dragen aan gemeentelijke schuldhulpverleningsinstanties. Het LdH blijft wel aan begeleiding van kwetsbare mensen doen als het gaat om het op orde brengen van hun financiën.

211 Aangezien het LdH budgetbeheer voor veel dak- en thuislozen verzorgde, betekent deze koerswijziging, dat het tweede model de komende periode in veel meer gemeenten van toepassing zal zijn dan op dit moment

Zowel langdurige stabilisatie als schuldenvrij kan doel schuldhulp zijn (2.)

212 Er zijn flinke verschillen in de doelen die schuldhulpverleners en medewerkers van de MO nastreven bij het verlenen van schuldhulpverlening aan dak- en thuislozen. In sommige gemeenten zijn alle inspanningen erop gericht om de dak- of thuisloze op enig moment een schuldenvrije start te bieden. In andere gemeenten wordt dat doel als te hoog gegrepen beschouwd en zijn alle inspanningen gericht op het creëren van een duurzaam stabiele situatie. In veel gevallen betekent dit dat de dak- of thuisloze als gevolg van beslag op het inkomen langdurig moet rondkomen van de beslagvrije voet. (Dit is een inkomen dat gelijk is aan 90% van de geldende bijstandsnorm.)

213 In de meeste gemeenten ontbreekt het aan een visie op de resultaten waar de schuldhulpverlening toe moet leiden.¹⁷ Er is dan ook niet uitgewerkt welke doelstellingen een gemeente voor ogen heeft met de schuldhulpverlening die zij aan dak- en thuislozen biedt. De verschillen in de doelen tussen gemeenten zijn in de meeste gevallen een weergave van de doelen die de schuldhulpverlenende organisaties en de MO (in de loop der tijd) samen hebben gesteld.

Er is verschil in de mate waarin rekening wordt gehouden met de doelgroep (3.)

214 Veel dak- en thuislozen hebben tijd nodig om vertrouwen te krijgen in de (schuld)hulpverlening en hebben moeite om zich aan afspraken te houden (nieuwe schulden). Een deel van de dak- en thuislozen beschikt in mindere mate over gangbare sociale vaardigheden. Er zijn tussen gemeenten substantiële verschillen in de mate waarin rekening wordt gehouden met dit soort kenmerken. Zo zijn er gemeenten waar terugval (blijkend uit nieuwe schulden) geaccepteerd wordt als een fenomeen 'dat er nou eenmaal bij hoort' terwijl het in andere gemeenten een reden is om de hulpverlening te staken.

¹⁶ De Commissie Mosterd is ingesteld naar aanleiding van klachten begin 2007 dat het Leger des Heils aan haar toegekende middelen niet juist zou gebruiken. Die klachten waren ongegrond, maar de commissie heeft wel aanbevelingen gedaan om tot een meer transparante werkwijze te komen.

¹⁷ idem 3, p31.

HIEMSTRA & DE VRIES

215 Voor de effectiviteit van de schuldhulpverlening aan dak- en thuislozen heeft het verschil in opstelling grote consequenties. Hoe meer rekening wordt gehouden met de kenmerken van de doelgroep, des te groter is de kans dat er op enig moment een schuldenvrije toekomst binnen bereik komt.

Het veld van de schuldhulpverlening is volop in beweging

216 In het veld van de schuldhulpverlening vinden momenteel diverse belangrijke ontwikkelingen plaats. Zowel de rijksoverheid als gemeenten en uitvoerende organisaties, zoals kredietbanken en instellingen voor maatschappelijk werk spannen zich in om de effectiviteit te vergroten, maar vooralsnog hebben die inspanningen onvoldoende effect. In de meeste gemeenten is de effectiviteit nog steeds te gering. Belangrijke knelpunten in de huidige uitvoering zijn:¹⁸

- door grote verschillen in opzet en uitvoering gemeentelijke schuldhulpverlening en het bestaan van een aantrekkelijk alternatief in de vorm van de Wsnp, zijn er te veel crediteuren die niet willen meewerken aan een gemeentelijk voorstel voor een schuldregeling;
- in veel gemeenten ontbreekt het aan een integrale aanpak waarin niet alleen de schulden maar ook andere problemen van een schuldenaar worden aangepakt;
- er zijn wachtlijsten waardoor schuldenaren gedemotiveerd raken;
- door toelatingseisen van gemeenten komen niet alle schuldenaren die hulp zoeken daar voor in aanmerking.¹⁹

217 Het Rijk, gemeenten en koepelorganisaties, zoals de NVVK werken allemaal aan initiatieven om de bovengenoemde knelpunten op te lossen. In deze paragraaf benoemen we de belangrijkste initiatieven die *ook* relevant zijn voor dak- en thuislozen. Voor een uitgebreider overzicht verwijzen we naar de brief die minister Bos en staatssecretaris Aboutaleb afgelopen september namens het kabinet aan de Tweede Kamer hebben gestuurd.²⁰ De initiatieven die we behandelen zijn:

- kabinet werkt aan wettelijke zorgplicht schuldhulpverlening;
- NVVK voert schuldhulpverlening nieuwe stijl in;
- certificering moet kwaliteitswaarborg schuldhulpverlening worden.

218 Per initiatief geven we eerst een korte beschrijving. Vervolgens werken we uit hoe het initiatief de schuldhulpverlening aan dak- en thuislozen kan of zal beïnvloeden. Waar dat relevant is, sluiten we de beschrijving af met concrete

¹⁸ idem 3

¹⁹ Wat er gebeurt met de geweigerde schuldenaren is onbekend. Gezien de huidige discussies over de verscherpte toelatingseisen van de Wsnp is dit opmerkelijk.

²⁰ Tweede Kamer 2008/2009 nr. 24 515 Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting, nr 140

HIEMSTRA & DE VRIES

aandachtspunten die van belang zijn voor effectieve schuldhulpverlening aan dak- en thuislozen.

Het ministerie van SZW werkt aan een wettelijke zorgplicht schuldhulpverlening

219 Een van de initiatieven waar het ministerie van SZW op dit moment aan werkt is de ontwikkeling van een wettelijke zorgplicht schuldhulpverlening.²¹ De voorgenomen wettelijke eisen gaan over de duur van wacht- en doorlooptijden, brede toegankelijkheid voor burgers met schulden, een integrale benadering en het pakket en de kwaliteit van producten die gemeenten inzetten om schulden op te lossen. In het rapport 'Schulden? De gemeente helpt!²² is uitgewerkt welke voordelen de zorgplicht zal bieden aan gemeenten, crediteuren en schuldenaren.

220 Een van de zaken die de zorgplicht voor schuldenaren zal regelen, is brede toegankelijkheid. Op dit moment stellen de meeste gemeenten toelatingseisen. Mensen moeten bijvoorbeeld een inkomen onder een bepaalde grens hebben of mogen in de afgelopen vijf jaar geen eigen zaak gehad hebben. De zorgplicht moet er mede toe leiden dat gemeenten niet meer dit soort eisen stellen.

221 Een toelatingseis die ongetwijfeld in enige vorm zal blijven bestaan, is dat iemand is ingeschreven in de gemeente waar hij om hulp vraagt.²³ Op dit moment wordt er gewerkt aan een gedragscode landelijke toegankelijkheid en regiobinding MO.²⁴ Deze gedragscode moet voorkomen dat als gevolg van het stellen van voorwaarden, zoals regiobinding, dak- en thuislozen tussen wal en schip belanden. Een centrumgemeente zou er bijvoorbeeld voor moeten zorgen dat een dak- of thuisloze die niet thuishoort in de regio die de centrumgemeente bedient, warm wordt overgedragen aan de centrumgemeente die de regio bedient waar diegene wel thuishoort. Bij de uitwerking van de zorgplicht schuldhulpverlening en de gedragscode is het van belang dat noch de bewegelijkheid nog andere kenmerken van dak- en thuislozen in de toekomst nog een belemmering zijn om gebruik te maken van schuldhulpverlening.²⁵

²¹ Het ministerie van SZW heeft in december 2008 laten weten eind januari te komen met een uitwerking van hoe de zorgplicht schuldhulpverlening voor gemeenten er precies uit gaat zien. Bij het schrijven van dit rapport was die uitwerking nog niet beschikbaar.

²² idem 3, pp 35-40.

²³ Al was het maar omdat schuldhulpverlening gemeentelijk is gefinancierd en de uitgaven in veel gemeenten de afgelopen jaren al zo zijn gestegen dat gemeenten niet graag ook hulp aanbieden aan een inwoner van een 'andere' gemeente.

²⁴ SGBO, conceptgedragscode landelijke toegankelijkheid en regiobinding maatschappelijke opvang, november 2008.

²⁵ Om tot de Wsnp toegelaten te worden, nemen rechtbanken bijvoorbeeld niet alleen genoegen met een bewijs van inschrijving van een vaste woonplaats maar ook met een bewijs van vaste verblijfplaats. Deze maatstaf zou in het minnelijk traject toch niet strikter toegepast moeten worden.

HIEMSTRA & DE VRIES

222 Aandachtspunt:

- voor de groep dak- en thuislozen is het belangrijk dat de zorgplicht er ook in voorziet dat dak- of thuisloosheid geen afwijzingsgrond meer is voor schuldhulpverlening (maar dat bijvoorbeeld een vaste verblijfplaats voldoende is);
- om uitsluiting van schuldhulpverlening van dak- en thuislozen te voorkomen, is de introductie van de gedragscode landelijke toegankelijkheid wenselijk.

NVVK voert schuldhulpverlening nieuwe stijl in

223 In 2008 is de NVVK gestart met de implementatie van de nieuwe werkwijze 'schuldhulpverlening nieuwe stijl'. Het is de bedoeling dat in ieder geval alle NVVK-leden begin 2010 op deze manier werken. De drie belangrijkste vernieuwingen in deze werkwijze zijn dat de schuldhulpverlening vraaggericht is opgezet, er maatwerk mogelijk wordt en er pas een poging wordt ondernomen om een schuldsituatie op te lossen als iemand 'schuldregelingsklaar' is. Met schuldregelingsklaar wordt bedoeld dat een schuldenaar in ieder geval:

- gebruik maakt van alle inkomensondersteunende maatregelen waar hij of zij recht op heeft;
- een budget heeft, dat is vastgesteld conform NVVK-normen waar hij of zij van rond moet komen;
- geen andere problemen heeft, zoals een verslaving of psychiatrisch ziektebeeld die voor hem of haar een belemmering vormen om zich aan de afspraken te houden die horen bij een schuldregeling (zoals geen nieuwe schulden maken).

224 De invoering van de nieuwe werkwijze is van groot belang voor dak- en thuislozen omdat deze groep vanwege de 'eigen' problematiek bijna per definitie maatwerk en stabilisatie nodig heeft voordat een schuldregeling mogelijk is.

225 Aandachtspunt:

- voor dak- en thuislozen is het van belang dat het maatwerk dat geboden wordt, mede voorziet in de mogelijkheid van zeer langdurige stabilisatie en/of nazorg.

Certificering van de schuldhulpverlening moet kwaliteitswaarborgen bieden

226 In maart 2009 treedt er in de schuldhulpverlening een systeem van certificering in werking dat moet leiden tot betere kwaliteit van de uitvoering en dat malafide partijen uit de markt moet weren. Waarschijnlijk zal het ministerie van SZW bij het ontwerpen van de zorgplicht geen expliciete voorschriften opnemen over de te leveren kwaliteit door gemeenten, maar verwijzen naar de

HIEMSTRA & DE VRIES

normen die zijn opgenomen in de certificering. De ontwikkeling van de normen is voor het belangrijkste deel gesubsidieerd door het ministerie van SZW. Een normcommissie, die bestond uit partijen uit het veld²⁶ en is begeleid door het Nederlands Normalisatie-instituut (NEN), heeft twee deelnormen ontwikkeld: één voor organisaties en één voor personen.

227 Net als de invoering van de zorgplicht is invoering van de certificering voor dak- en thuislozen van groot belang. Als de gemeente er in slaagt een gemeentelijke schuldregeling op te zetten, is het makkelijker om afstemming te realiseren met andere vormen van hulpverlening dan als een dak- of thuisloze gebruik moet maken van een wettelijke schuldsanering. Hoe meer vertrouwen crediteuren hebben in de uitvoering van gemeentelijke schuldhelpverlening, des te beter zijn gemeenten in staat om dak- en thuislozen de integrale hulp aan te bieden zoals met een individueel trajectplan wordt beoogd.

Dak- en thuislozen komen algemene en 'eigen' knelpunten tegen

228 Om uit te leggen tegen welke knelpunten dak- en thuislozen aanlopen, is het verhelderend om een onderscheid te maken in groepen schuldenaren. Om te beginnen is de gemene deler van iedereen die een beroep doet op schuldhelpverlening dat hij of zij schulden heeft. In de huidige opzet en uitvoering van schuldhelpverlening zijn er knelpunten waar iedereen die om hulp vraagt tegenaan loopt (zie rapport 'Schulden? De gemeente helpt!').²⁷ In de tweede plaats zijn er knelpunten waar met name dak- en thuislozen tegenaan lopen omdat hun problematiek qua complexiteit en hun schuldenpakketten qua samenstelling afwijken van de situatie van de gemiddelde schuldenaar. Bij het uitvoeren van dit onderzoek constateerden wij ook nog dat er binnen de groep dak- en thuislozen zulke grote verschillen zijn in individuele cases dat er eigenlijk nog een subgroep moet worden onderscheiden. Dit zijn de dak- en thuislozen met een hele complexe problematiek die vaak op bijna alle terreinen van een individueel trajectplan grote stappen moeten maken om weer een redelijk zelfstandige en actieve plek in onze maatschappij te bemachtigen.

229 Voor de hele groep dak- en thuislozen geldt dat effectieve schuldhelpverlening alleen binnen bereik komt als niet alleen de algemene knelpunten waar elke schuldenaar tegenaan loopt, worden opgelost, maar er ook nog een aantal extra inspanningen worden gepleegd. Deze groep heeft bijvoorbeeld behoefte aan meer maatwerk, meer mogelijkheden om een keer terug te vallen en intensievere begeleiding.

²⁶ De normcommissie bestond onder meer uit de MO-groep, VNG, Divosa, NVVK, Raad voor Rechtsbijstand, Nederlandse Vereniging van Banken, ANVS, Modus Vivendi, PLANgroep, SVF.

²⁷ idem 3.

HIEMSTRA & DE VRIES

230 Voor een deel van de dak- en thuislozen zijn deze extra inspanningen niet voldoende. Hun problematiek is zo ernstig dat zij niet op afzienbare termijn in staat zullen zijn zich aan afspraken te houden en dus ook niet op afzienbare termijn kunnen voldoen aan de voorwaarden voor een schuldregeling. Het gevolg hiervan is dat bij deze groep:

- de schuldsituatie blijft bestaan en doorgaans verder oploopt door rente, incassokosten en nieuwe schulden;
- vaak beslag ligt waardoor ze langdurig moeten rondkomen van een inkomen van 90% bijstandsniveau;
- het voortbestaan van de schulden bij een groot deel van deze groep een duurzame belemmering vormt om stappen te zetten op andere onderdelen van een individueel trajectplan (zoals wonen of zorg).

231 Figuur 3 bevat een weergave van de indeling in groepen die we hierboven hebben uitgelegd.



Figuur 3 dak- en thuislozen die langdurig niet schuldregelingsklaar zijn, vormen een subgroep van alle dak- en thuislozen, die op hun beurt weer een subgroep vormen van alle schuldenaren

232 Bij het uitwerken van oplossingen is het belangrijk om deze drie groepen te onderscheiden. In het volgende hoofdstuk werken we oplossingen uit op drie niveaus: voor alle schuldenaren, voor dak- en thuislozen en voor dak- en thuislozen die vanwege hun ingewikkelde problematiek langdurig niet schuldregelingsklaar zullen zijn.

3 Dak- en thuislozen hebben behoefte aan algemene en 'eigen' oplossingen

301 Om dak- en thuislozen effectieve schuldhulpverlening aan te bieden die aansluit op de individuele trajectplannen die gemeenten opstellen, zijn er een aantal aanpassingen nodig. In dit hoofdstuk maken we onderscheid tussen drie groepen oplossingen, te weten:

- oplossingen waar alle schuldenaren, en dus ook dak- en thuislozen, behoefte aan hebben;
- oplossingen waar specifiek dak- en thuislozen behoefte aan hebben;
- oplossingen voor de kleine groep dak- en thuislozen die niet in staat is om op afzienbare termijn schuldregelingsklaar te zijn of die wel overlast verzorgt maar op geen enkele manier wil meewerken aan welke hulpverlening dan ook.

302 Bij het uitwerken van de voorstellen die in de volgende paragrafen staan, hebben we de wensen en behoeften van de mensen die we hebben geïnterviewd als uitgangspunt genomen. Zij waren allemaal betrokken bij de uitvoering van de MO of de schuldhulpverlening. Door deze wensen en behoeften te combineren met onze kennis over het functioneren van de schuldhulpverlening²⁸, hebben we een pakket van voorstellen opgesteld dat in lijn is met het reeds door het ministerie van SZW opgezette rijksbeleid²⁹ ten aanzien van schuldhulpverlening en dat tegelijkertijd kan rekenen op draagvlak in de velden van de schuldhulpverlening en de MO. Door een eerste uitwerking van het pakket van voorstellen te toetsen in een breed opgezette workshop³⁰ met verschillende betrokkenen uit beide velden, hebben we de voorstellen zo sterk mogelijk aangescherpt. Het resultaat hiervan is een pakket van voorstellen dat de gesignaleerde knelpunten wegneemt, praktisch toepasbaar is en kan rekenen op draagvlak in het veld.

Het pakket van voorstellen biedt lange- en kortetermijnoplossingen

303 Er zijn verschillen in zowel de termijn waarop de voorstellen gerealiseerd kunnen worden, als in de actoren die daarvoor nodig zijn. In de volgende

²⁸ In de afgelopen jaren hebben we diverse projecten begeleid in de schuldhulpverlening en verschillende onderzoeken uitgevoerd naar de effectiviteit van de uitvoering van de schuldhulpverlening. Ook zijn we via de Erasmus Universiteit Rotterdam actief in internationale onderzoeksnetwerken waardoor we niet alleen beschikken over kennis over de werking van het Nederlandse stelsel, maar ook op de hoogte zijn van internationale ontwikkelingen en best practices.

²⁹ Tweede Kamer 2008/2009 nr. 24 515 Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting, nr 140.

³⁰ Zie voor een overzicht van zowel de geïnterviewde personen als de deelnemers aan de workshop bijlage B.



HIEMSTRA & DE VRIES

paragrafen beschrijven we per voorstel expliciet of deze op de lange of korte termijn gerealiseerd kan worden en welke actor daarvoor aan zet is.

Algemene oplossingen zijn ook in het belang van dak- en thuislozen

304 In september 2008 hebben minister Bos en staatssecretaris Aboutaleb een brief aan de Tweede Kamer gestuurd met voornemens om de effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening te vergroten. Die voornemens zijn in belangrijke mate gebaseerd op de knelpuntenanalyse en voorstellen die zijn uitgewerkt in het rapport 'Schulden? De gemeente helpt!'.³¹ Voor dak- en thuislozen geldt dat de knelpunten die alle schuldenaren tegenkomen ook voor hen gelden. Zij hebben dus per definitie behoefte aan de oplossingen waar betrokken partijen zoals gemeenten en de ministeries van SZW en Justitie momenteel aan werken.

305 In deze paragraaf benoemen we de belangrijkste knelpunten in de uitvoering van schuldhulpverlening waar op dit moment aan wordt gewerkt en waar zeker dak- en thuislozen gezien hun vaak wat ingewikkeldere problematiek behoefte aan hebben. Op de problemen die CJIB-boetes in de uitvoering opleveren na, hebben we de andere knelpunten afgelopen jaar al uitgebreid uitgewerkt in het rapport 'Schulden? De gemeente helpt!'.³² Wel hebben we in deze paragraaf bij alle knelpunten uitgewerkt waarom het ook voor dak- en thuislozen een knelpunt is. Door in deze en de volgende paragrafen alle knelpunten te benoemen en voor alle knelpunten oplossingen aan te dragen die aansluiten op de reeds in gang gezette initiatieven in de schuldhulpverlening, biedt dit rapport een compleet beeld op van de behoeften en oplossingen voor dak- en thuislozen.

306 De knelpunten waarvoor we in deze paragraaf oplossingen uitwerken zijn:

- het onbetaald blijven van CJIB-boetes en de werking van het NVVK-CJIB convenant;
- het ontbreken van visie op schuldhulpverlening bij gemeenten;
- te ingewikkelde aanvraagprocedures;
- invorderingsacties van individuele crediteuren;
- het ontbreken van voldoende mogelijkheden om schuldenaren tegen zichzelf te beschermen;
- de behoefte aan (gestandaardiseerd) maatwerk.

³¹ idem 3.

³² idem 3.

HIEMSTRA & DE VRIES

Er is geen afdoende oplossing voor (grote aantallen) CJIB-boetes (1.)

307 Dak- en thuislozen hebben vergeleken met de 'gemiddelde' schuldenaar veel CJIB-boetes. Een belangrijk deel van hun pakket aan boetes bestaat uit zogenaamde 'leefstijlboetes' voor bijvoorbeeld wildplassen, buiten slapen, zwartrijden enzovoorts. Schuldhulpverleners en medewerkers van de MO noemen een groot bedrag aan openstaande boetes als een van de grootste belemmeringen voor dak- en thuislozen om schuldregelingen te treffen. In 2007 hebben de NVVK en het CJIB een convenant gesloten met afspraken over de situaties waarin het CJIB al dan niet meewerkt aan een gemeentelijke schuldregeling. Een belangrijk element in het convenant is dat er onderscheid wordt gemaakt tussen 'saneerbare' en 'niet-saneerbare' boetes. Niet saneerbare boetes zijn onder meer schadevergoedingsmaatregelen of geldboetevonnissen en ontnemingsmaatregelen waarvan de executie gedurende de schuldregelingsovereenkomst verjaart (art. 15 convenant)³³.

308 Er zijn situaties die bij dak- en thuislozen in verhouding veel voorkomen en die ondanks het convenant een belemmering vormen om een gemeentelijke schuldregeling te treffen. Voorbeelden hiervan zijn:

- voor een verkeersboete (ook wel Mulderboete genaamd) die op gijzeling staat, kan een schuldhulpverlener geen schuldregeling meer treffen (iemand moet direct betalen en anders wordt hij of zij in hechtenis genomen);³⁴
- het CJIB werkt überhaupt niet mee aan een schuldregeling als iemand niet in staat is om het restant dat na een schuldregeling nog open staat in 27 maanden af te betalen (en als het CJIB niet meewerkt, kan er ook voor de andere schulden geen regeling getroffen worden);
- doordat verschillende partijen (deurwaarders) de CJIB-boetes innen, moet de schuldhulpverlening met meerdere partijen zaken doen en is het vaak niet mogelijk om een afspraak te maken waar zij zich allemaal in kunnen vinden. Te veel deurwaarders kijken alleen naar 'hun' CJIB-boete en niet naar het pakket aan CJIB-boetes;

³³ Artikel 15 convenant CJIB-NVVK betreft de uitzonderingen: De schuldregelingsovereenkomst is niet van toepassing op schadevergoedingsmaatregelen. Tevens is de schuldregelingsovereenkomst niet van toepassing op geldboetevonnissen en ontnemingsmaatregelen waarvan de executie gedurende de schuldregelingsovereenkomst zal verjaren. De schuldregelende instelling doet onderzoek naar de mogelijkheid van volledige voldoening van deze vorderingen aan de convenantpartij voor totstandkoming van de schuldregelingsovereenkomst. Indien de mogelijkheid van volledige voldoening van de genoemde vorderingen ontbreekt, kan met de convenantpartij geen schuldregeling tot stand komen.

³⁴ Dit frustreert niet alleen het tot stand brengen van een schuldregeling maar ook andere vormen van hulpverlening. Andere doelen zoals een stabiel inkomen of een duurzame plek om te wonen zijn dan op de korte termijn ook niet meer binnen bereik. Vaak loopt de totale schuld alleen maar verder op als iemand tijdelijk in hechtenis wordt genomen (en de boete waarvoor iemand in hechtenis zit, moet na afloop alsnog volledig betaald worden).

HIEMSTRA & DE VRIES

- de schuldhulpverlening kan soms fondsen aanvragen om CJIB-boetes te betalen, maar in de praktijk verleent het CJIB geen uitstel van bijvoorbeeld gijzeling om die fondsen aan te schrijven (ook niet als er een heel reële kans is dat iemand geld uit een dergelijk fonds krijgt);
- boetes die de spoorwepolitie oplegt gaan lang niet altijd direct naar het CJIB. Omdat de NS geen totaaloverzichten kan geven van de boetes die iemand bij hen heeft uitstaan, kan de schuldhulpverlening niet achterhalen hoe hoog de totale schuld is. Dit is een belemmering omdat het voor het treffen van een schuldregeling noodzakelijk is dat de schuldhulpverlening beschikt over een totaaloverzicht van alle boetes.

309 Het heeft iets paradoxaals dat de 'leefstijlboetes' die worden uitgedeeld in het kader van het gemeentelijke handhavingsbeleid van de openbare orde een van de belangrijkste belemmeringen vormen voor het oplossen van een schuldsituatie door diezelfde gemeente.

310 Voorstellen:

- de NVVK en het CJIB heroverwegen in het voorjaar van 2009 de inhoud van het convenant en betrekken daar de VNG bij (zodat ook schuldenaren die om schuldhulpverlening vragen in een gemeente die niet lid is van de NVVK kunnen profiteren van de convenantafspraken). Bij de heroverweging is het uitgangspunt dat de NVVK en de VNG nagaan welke garanties zij voor betaling aan het CJIB kunnen bieden en het CJIB op haar beurt zoekt naar mogelijkheden om niet langer gemeentelijke schuldregelingen te frustreren.³⁵ Voorbeelden van gespreksonderwerpen bij heroverweging van het NVVK-CJIB-convenant zijn:
 - de mogelijkheid om de termijn van 27 maanden na afloop van een schuldregeling los te laten als iemand zijn vorderingen volledig betaalt;
 - de mogelijkheid om opschorting van inning af te spreken als iemand in behandeling is bij een (in de toekomst gecertificeerde) schuldhulpverlenende organisatie.
- het ministerie van Justitie overweegt in het voorjaar van 2009 of het wenselijk is om bij niet-saneerbare boetes een maximum te stellen zodat iedereen op enig moment schuldenvrij kan worden;
- de NS gaat vanaf het voorjaar van 2009 overzichten bijhouden van de boetes per persoon zodat de schuldhulpverlening daar een overzicht van kan opvragen.

³⁵ Totdat er een nieuw convenant beschikbaar is, geven gemeenten 'leefstijlboetes' aan dak- en thuislozen minder snel voor invordering uit handen aan het CJIB zodat ze zelf kunnen beslissen hoe ze er mee omgaan en het CJIB-beleid voor deze boetes geen belemmering meer vormt bij de uitvoering van schuldhulpverlening.

HIEMSTRA & DE VRIES

Gemeenten moeten een visie ontwikkelen op schuldhulpverlening aan dak- en thuislozen (2.)

311 Grotere effectiviteit begint bij een duidelijke visie die is vertaald in meetbare resultaatgerichte doelstellingen. Door uit te werken *waar* schuldhulpverlening toe moet leiden en op *wat* voor manier gemeenten sturen om hun ambities te realiseren. In 2008 hanteerde nog niet de helft van de gemeenten meetbare doelstellingen.³⁶ En bij de groep die wel meetbare doelstellingen formuleert, komt het vaak voor dat ze betrekking hebben op acties in plaats van op resultaat.³⁷

312 Bij de uitwerkingen van de stedelijke kompassen in het kader van het plan van aanpak MO is hetzelfde patroon te herkennen. De meeste kompassen bevatten geen uitgewerkte visie op schuldhulpverlening aan dak- en thuislozen en dus ook geen resultaatgerichte doelstellingen.

313 Voor de 'gemiddelde' schuldenaar heeft het ontbreken van een uitgewerkte visie als negatieve consequentie dat de gemeente niet in staat is om te sturen op betere resultaten. Voor dak- en thuislozen is het vanwege hun doorgaans ingewikkeldere (multi)problematiek zo mogelijk nog belangrijker dat er een uitgewerkte visie is en dat er daarvan afgeleid meetbare en resultaatgerichte doelstellingen zijn. Het ontbreken hiervan heeft in veel gemeenten als consequentie dat er geen passend aanbod is voor dak- en thuislozen en dat het ontbreekt aan specifieke instrumenten waar deze groep behoefte aan heeft.

314 Voorstellen:

- gemeenten maken hun ambities met schuldhulpverlening expliciet door in 2009 een visie op schuldhulpverlening te ontwikkelen die past in het lokale sociale beleid en die te onderbouwen met meetbare resultaatgerichte doelstellingen;
- in de stedelijke kompassen werken gemeenten in 2009 de algemene visie op schuldhulpverlening verder uit voor dak- en thuislozen zodat er op basis daarvan een passend aanbod van instrumenten en voorzieningen kan worden gerealiseerd.

³⁶ Het ontbreken van meetbare resultaatgerichte doelstellingen is recent ook als knelpunt benoemd in twee rekenkameronderzoeken over schuldhulpverlening. Touwtjes aan elkaar knopen, eindrapport van ex-ante onderzoek naar de vernieuwde aanpak schuldhulpverlening (2008), Rekenkamer Apeldoorn, pp 5-6. Van omslag naar doorstart, integrale schuldhulpverlening (2008), Rekenkamer Leiden, p11.

³⁷ Een voorbeeld van een dergelijke actiegerichte doelstelling is dat de schuldhulpverlening in 2008 aan 360 inwoners een budgetcursus aanbiedt. Het gegeven dat een gemeente een dergelijke cursus aanbiedt, zegt nog niets over de resultaten. Alleen door doelstellingen te formuleren die betrekking hebben op resultaten kan een gemeente sturen op de effectiviteit van de geboden hulp.

HIEMSTRA & DE VRIES

Dak- en thuislozen hebben behoefte aan toegankelijke hulpverlening en een eenvoudige aanvraagprocedure (3.)

315 Voor alle schuldenaren, maar zeker voor dak- en thuislozen, is het belangrijk dat de schuldhulpverlening toegankelijk is en de aanvraagprocedure eenvoudig. Veel (dak- of thuisloze) schuldenaren hebben bijvoorbeeld moeite met lezen en schrijven en vaak ontbreekt het aan allerlei relevante stukken zoals originele contracten. Een toegankelijke aanvraagprocedure is dus zeker voor dak- en thuislozen een voorwaarde om gebruik te (kunnen) maken van schuldhulpverlening.

316 Voorstellen:

- schuldhulpverlenende organisaties bieden dak- en thuislozen vanaf het voorjaar van 2009 de mogelijkheid om zich aan te melden zonder dat zij daar een formulier voor moeten invullen;
- afhankelijk van de toegankelijkheid van de locatie waar de schuldhulpverlening zit, bieden schuldhulpverlenende organisaties vanaf het voorjaar van 2009 ook mogelijkheden aan voor intakes op de locatie van de MO.

Zeker bij complexe schuldsituaties is tijd nodig om een schuldregeling voor te bereiden (4.)

317 Als een dak- of thuisloze zich meldt bij de schuldhulpverlening, zijn veel crediteuren vaak al opgehouden met het innen van hun vorderingen. Het feit dat iemand contact heeft met de schuldhulpverlening is soms juist een signaal voor crediteuren dat er weer geld te innen is, en daarom aanleiding om invorderingsmaatregelen zoals beslag op een uitkering (weer) op te starten. Het opstarten van bijvoorbeeld inkomensbeslag leidt er voor de schuldhulpverlening toe dat de situatie eerder problematischer dan minder problematisch wordt. De schuldenaar wordt er onrustig van en raakt gedemotiveerd en de doorlooptijd om een schuldregelingsvoorstel op te stellen, neemt toe. In de huidige situatie zijn er slechts beperkte mogelijkheden om crediteuren er van te weerhouden individuele invorderingsmaatregelen te nemen.³⁸

318 In de brief die minister Bos en staatssecretaris Aboutaleb in september aan de Tweede Kamer stuurden, onderkenden ze dat (nieuwe) individuele invorderingmaatregelen een belemmering vormen voor de uitvoering van schuldhulpverlening. Zij schreven hierover dat zij nagaan of de invoering van een breed moratorium (op basis waarvan alle crediteuren gedwongen kunnen worden om tijdelijk hun invorderingsmaatregelen te staken) de beste oplossing is of dat

³⁸ Met een beroep op de Wsnp kunnen schuldenaren de rechter vragen om een dreigende huisuitzetting of afsluiting van energie af te wenden. Het moratorium in de Wsnp heeft alleen betrekking op dreigende situaties.

HIEMSTRA & DE VRIES

een alternatieve oplossing de voorkeur verdient. Zeker in complexe en onduidelijke schuldsituaties zoals dak- en thuislozen hebben, is het van belang dat de schuldhulpverlening bij het opstellen van een voorstel niet wordt gehinderd door invorderingsacties van individuele crediteuren.

319 Voorstel:

- bij de uitwerking van een breed moratorium houdt het ministerie van Justitie rekening met groepen met een 'ingewikkeldere' problematiek, zoals dak- en thuislozen, die wellicht behoefte hebben aan een langere termijn dan waar de 'gemiddelde' schuldenaar behoefte aan heeft.

Grotere bescherming voor dak- en thuislozen die dat nodig hebben³⁹ (5.)

320 Bijna alle dak- en thuislozen die bij de schuldhulpverlening in behandeling komen, gaan in budgetbeheer. Hun inkomen of uitkering worden direct naar de schuldhulpverlenende organisatie gestort en de schuldenaar krijgt dag-, week- of maandgeld. Door budgetbeheer in te zetten, kan de schuldhulpverlening het evenwicht tussen inkomsten en uitgaven creëren dat nodig is om een schuldregeling op te zetten.

321 Voor de meeste dak- en thuislozen is budgetbeheer een goed instrument om de uitvoering van een schuldhulpverlening te ondersteunen. Er zijn echter ook dak- en thuislozen die meer bescherming nodig hebben. Door bijvoorbeeld een verstandelijke beperking of psychiatrisch ziektebeeld hebben ze niet altijd goed door waar ze voor tekenen. Een alternatief dat meer bescherming biedt dan budgetbeheer is beschermingsbewind. Het inkomen en het vermogen komen dan onder beheer van een bewindvoerder. Als iemand onder beschermingsbewind staat, is het moeilijker om nieuwe schulden te maken, maar zeker niet onmogelijk. Het nog zwaardere alternatief is dan om iemand onder curatele te stellen. Het nadeel daarvan is dat het niet alleen betrekking heeft op iemands financiën, maar ook op alle andere levensterreinen (zoals bijvoorbeeld de keuze om een huis te huren).

322 In de praktijk experimenteren steeds meer schuldhulpverlenende organisaties met de mogelijkheden van beschermingsbewind. Zij zien de meerwaarde van dit instrument ten opzichte van budgetbeheer, maar vooral ook de beperkingen. In de interviews gaven de schuldhulpverleners aan dat ze behoefte hebben aan een oplossing die qua zwaarte het midden houdt tussen

³⁹ In de alinea's 347 en verder komen we nog uitgebreider op dit voorstel terug. Het is een instrument waar behoefte aan is voor zowel dak- en thuislozen als andere schuldenaren. We gaan daar in op de behoeften van een specifieke groep schuldenaren voor wie een uitwerking van dit voorstel heel belangrijk is om op enig moment weer financieel perspectief te krijgen. We geven daar ook een wat uitgebreidere uitwerking van de manier waarop de bescherming vorm kan krijgen.

HIEMSTRA & DE VRIES

beschermingsbewind en curatele. Of met andere woorden, een oplossing die iemand alleen financieel handelingsonbekwaam verklaart. Want zolang iemand nieuwe schulden blijft maken, kan de schuldhulpverlening geen oplossing bieden.⁴⁰

323 In de huidige situatie hebben gemeenten niet de bevoegdheid om beschermingsbewind aan te vragen⁴¹, terwijl zij vanuit hun regiefunctie soms wel de partij zijn die constateren dat iemand tegen zichzelf beschermd zou moeten worden. De bevoegdheid om beschermingsbewind aan te vragen, sluit aan op de brede behoefte bij gemeenten aan instrumenten om regie te voeren in het sociaal domein en past ook binnen het systeem waarin gemeenten nu al wel bevoegd zijn om een wettelijke schuldsanering (Wsnp) aan te vragen (art. 284 Fw). Een wettelijke schuldsanering is immers een zwaarder regime dan beschermingsbewind.

324 Voorstel:

- het ministerie van Justitie gaat, zoals reeds toegezegd, in samenspraak met het ministerie van SZW (en het ministerie van VWS) na welke mogelijkheden er zijn om schuldenaren die niet met geld om kunnen gaan op dat punt tegen zichzelf te beschermen (bijvoorbeeld door de werking van beschermingsbewind uit te breiden of een regeling te ontwerpen die mensen alleen ten aanzien van de financiën handelingsonbekwaam verklaart);
- gemeenten krijgen de bevoegdheid om bij de rechtbank beschermingsbewind aan te vragen voor mensen die dat volgens hen nodig hebben (bijvoorbeeld omdat anders de uitvoering van een individueel trajectplan in het kader van het plan van aanpak MO) niet mogelijk is).

Maatwerk is een voorwaarde om complexe schuldsituaties op te lossen (6.)

325 Veel schuldhulpverlenende organisaties hanteren werkvoorschriften en passen die op een strikte wijze toe. Zij treffen bijvoorbeeld geen schuldregelingen die langer dan 36 maanden duren of alle crediteuren moeten in alle gevallen meewerken.⁴² Strikte toepassing van werkvoorschriften is een werkwijze om bij crediteuren bereidheid te creëren om mee te werken. De crediteur weet dat er geen onderhandelingsruimte is en zal dus niet proberen om de voorstellen op te rekken. Dit scheelt de schuldhulpverlening onderhandelingstijd waardoor zij meer

⁴⁰ Als een of meer crediteuren dan ook nog beslag hebben gelegd, dan ontstaat de situatie dat iemand langdurig moet rondkomen van een inkomen van 90% bijstandsniveau. Een dusdanig laag inkomen vormt een belemmering voor een succesvolle uitvoering van een individueel trajectplan (want waarom zou iemand zich inzetten voor zinvolle dagbesteding als er geen enkel perspectief is op enige verbetering van het inkomen?).

⁴¹ De aanvraagprocedure van beschermingsbewind is geregeld in art. 1:431 BW.

⁴² Deze voorschriften zijn bijvoorbeeld opgenomen in de Gedragscode Schuldregeling die NVVK-leden (en ook veel niet-leden) hanteren.

HIEMSTRA & DE VRIES

schuldenaren in behandeling kan nemen. In de afgelopen twintig jaar hebben werkvoorschriften zoals de Gedragscode Schuldregeling van de NVVK op dit punt hun waarde bewezen.

326 De keerzijde van strikte toepassing van werkvoorschriften is dat ze juist in complexe situaties een belemmering kunnen vormen. Bij dak- en thuislozen komt het bijvoorbeeld vaak voor dat er tijdens een schuldregeling nog onbekende schulden boven tafel komen. Als een schuldhulpverlener werkt conform de Gedragscode Schuldregeling (of de toekomstige NEN-normen die in de schuldhulpverlening van kracht worden) kan hij daar niets mee doen. De schulden die later opduiken, blijven bestaan zonder dat daar een passende oplossing voor is.

327 Een oplossing voor het dilemma van maatwerk versus strikte werkvoorschriften is gestandaardiseerd maatwerk.⁴³ Het idee achter dit concept is dat in bijna alle dossiers de voorstellen voldoen aan standaard voorwaarden. Alleen als er echt een bijzondere aanleiding is, wordt afgeweken van de standaard. De afwijking wordt overlegd met de schuldenaar en crediteuren, zodat iedereen weet hoe er wordt afgeweken en waarom. In het geval dat er tijdens een schuldregeling nieuwe schulden boven tafel komen, kan, in overleg, gekozen worden om de looptijd van de regeling met bijvoorbeeld een jaar te verlengen.

328 Voorstel:

- de NVVK, MOgroep en Divosa gaan in het voorjaar van 2009 met de vertegenwoordigers van de belangrijkste crediteuren na welke mogelijkheden er zijn om in de uitvoering ruimte te creëren voor gestandaardiseerd maatwerk. Ook werken zij globaal uit wat voor soort situaties hiervoor in aanmerking komen en wat voor de hand liggende oplossingen zijn. Het ministerie van SZW wordt betrokken bij dit initiatief.

Dak- en thuislozen hebben behoefte aan aanvullende ondersteuning

329 Deze paragraaf bevat knelpunten in de uitvoering van schuldhulpverlening waar specifiek dak- en thuislozen tegen aanlopen. Net als in de vorige paragraaf werken we voor elk knelpunt een voorstel uit. De knelpunten die we in deze paragraaf behandelen, zijn:

⁴³ De Gedragscode Schuldregeling die tot 2000 van kracht was, bood ruimte voor gestandaardiseerd maatwerk. In veel artikelen stonden tussenwoorden zoals 'in principe' die schuldhulpverleners de mogelijkheid boden om bij uitzondering af te wijken van het standaard voorschrift. De aanscherping van de Gedragscode door de discretionaire ruimte te schrappen heeft er mede aan bijgedragen dat de effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening na 2000 af nam. Jungmann, N., (2006) De Wsnp: bedoelde en onbedoelde effecten op het minnelijk traject, Leiden University Press, Leiden (diss.).

HIEMSTRA & DE VRIES

- schuldhulpverleners en medewerkers van de MO erkennen niet altijd elkaars professionaliteit en daardoor elkaars toegevoegde waarde;
- het ontbreekt aan mogelijkheden voor intensieve begeleiding en langdurige nazorg;
- uitzicht op een schuldenvrije toekomst is noodzakelijk om dak- en thuislozen te motiveren;
- het ontbreekt aan overeenstemming over de vraag wanneer iemand schuldregelingsklaar is.

Schuldhulpverlening en Maatschappelijke Opvang moeten elkaars professionaliteit erkennen (1.)

330 De dagelijkse praktijk van schuldhulpverlening en MO ligt ver uit elkaar. Ook al hebben veel dak- en thuislozen met schulden een psychosociale achtergrond, het werk van een schuldhulpverlener draait in belangrijke mate om onderwerpen, zoals aflossingscapaciteit, overeenkomsten en schuldoverzichten. In de MO staan onderwerpen als contact maken, vertrouwen winnen en het welzijn van een cliënt centraal. Bij dak- en thuislozen met schulden is bemoeienis van zowel medewerkers van de MO als schuldhulpverleners noodzakelijk.

331 Uit de interviews die we hebben gehouden, blijkt dat medewerkers van beide organisaties niet altijd vertrouwen op de professionaliteit van de andere partij. Schuldhulpverleners balen er soms van dat medewerkers van de MO afspraken maken met crediteuren die zij in het kader van de schuldhulpverlening weer moeten openbreken (wat de bereidheid van crediteuren om mee te werken niet ten goede komt). Omgekeerd hebben medewerkers van de MO vaak moeite met het feit dat schuldhulpverleners niet altijd ruimte bieden aan een cliënt om een keer terug te vallen. Medewerkers van de MO hebben ook vaak moeite met de hoogte van het leefgeld.

332 Onbegrip en gebrek aan vertrouwen in de 'andere' partij gaan ten koste van een sluitende aanpak waarin verschillende disciplines eendrachtig samenwerken aan het oplossen van een complexe situatie. Het leidt tot vertraging in de hulpverlening of tot het niet met elkaar delen van relevante informatie.

333 Voorstel:

- de VNG, NVVK en de Federatie Opvang werken in het voorjaar van 2009 een set van voorbeelden van effectieve samenwerkingsafspraken uit die er toe leiden dat medewerkers van de MO en de schuldhulpverlening elkaars professionaliteit meer erkennen en tegelijkertijd nauwer gaan samenwerken;
- gemeenten zien er vanuit hun regiefunctie op toe dat de lokale schuldhulpverlening en medewerkers van de MO de samenwerkingsafspraken bespreken en eventueel na aanpassing op de lokale situatie nog in 2009 implementeren.

HIEMSTRA & DE VRIES

Dak- en thuislozen hebben behoefte aan intensieve begeleiding en (langdurige) nazorg (2.)

334 De vaak complexe problematiek van dak- en thuislozen leidt ertoe dat deze groep gekenmerkt wordt door een aantal zaken die bij de 'gemiddelde' schuldenaar zelden of minder vaak voorkomen:

- gebrek aan vertrouwen in de hulpverlening door slechte ervaringen in het verleden;
- ontbrekende stukken waaruit kan worden afgeleid bij welke crediteuren er achterstanden zijn, dak- en thuislozen weten ook niet uit hun hoofd bij wie ze schulden hebben;
- onvoldoende zelfredzaamheid en sociale vaardigheden om zelfstandig de eigen financiën te beheren.

335 Effectieve schuldhulpverlening aan dak- en thuislozen vraagt in veel gevallen om intensieve begeleiding. Het winnen van vertrouwen van de schuldenaar, het inventariseren van de schuldenlast of het overtuigen van crediteuren om mee te werken aan een oplossing, kost meer tijd dan bij de gemiddelde schuldenaar. Naast begeleiding tijdens de schuldhulpverlening hebben veel dak- en thuislozen ook behoefte aan langdurigere (en intensievere) nazorg.

336 In veel gemeenten hebben schuldhulpverleners geen mogelijkheden om aan dak- en thuislozen meer tijd te besteden dan aan andere schuldenaren. Een schuldhulpverlener die veel dak- en thuislozen in behandeling heeft, krijgt bijvoorbeeld geen lagere caseload. Ook ontbreekt het vaak aan voorzieningen om de intensievere begeleiding op te zetten. In veel gemeenten wordt een voorziening zoals budgetbeheer bijvoorbeeld gestopt als een schuldregeling is afgelopen. Veel (ex-)dak- en thuislozen zijn er dan nog helemaal niet aan toe om weer zelf de regie te voeren op hun financiën.

337 Voorstellen:

- gemeenten voeren per direct in dat schuldhulpverleners die werken met (ex-)dak- en thuislozen een lagere caseload krijgen;
- gemeenten bieden dak- en thuislozen per direct langdurige nazorg aan die niet alleen bestaat uit langdurig budgetbeheer, maar ook uit andere producten zoals coachende gesprekken waarin de hulpverlening de vinger aan de pols kan houden of er geen nieuwe schulden ontstaan.

Doel schuldhulpverlening moet altijd zijn om een schuldenvrije situatie te realiseren (3.)

338 Het doel van schuldhulpverlening aan dak- en thuislozen verschilt van gemeente tot gemeente. Er zijn gemeenten waarin alle inspanningen er in de eerste plaats op zijn gericht om de dak- of thuisloze op enig moment een schuldenvrije toekomst te bieden. Andere gemeenten hebben er (in de loop van

HIEMSTRA & DE VRIES

de tijd) voor gekozen om alle inspanningen te richten op het creëren van een stabiel evenwicht tussen inkomsten en uitgaven. Een schuldenvrije toekomst is dan geen doel op zich. Volgens medewerkers van de MO onderschatten gemeenten die voor dak- en thuislozen een stabiel evenwicht tussen inkomsten en uitgaven nastreven het belang van perspectief om iemand te motiveren.

339 Het lijkt erop dat het verschil in doel van de schuldhulpverlening (schuldenvrij of duurzaam stabiliseren) voor een deel is te verklaren uit de mate waarin gemeenten concrete doelstellingen hebben ten aanzien van de ondersteuning aan dak- en thuislozen met schulden. Als er doelstellingen zijn geformuleerd, dan is een schuldenvrije toekomst doorgaans het doel. In de gemeenten waar het doel 'duurzaam stabiliseren' is, ontbreekt het vaak aan meetbare en resultaatgerichte doelstellingen en heeft de moeizame praktijk om deze groep echt uit de schulden te helpen, vaak geleid tot een doelverschuiving van schuldenvrij naar duurzaam stabiliseren.

340 Voorstellen:

- gemeenten dragen de schuldhulpverlening per direct op om ook bij dak- en thuislozen altijd een schuldenvrije toekomst na te streven en om (in de uitzonderingsgevallen waarin dit echt niet mogelijk is) een duurzaam evenwicht tussen inkomsten en uitgaven na te streven;
- gemeenten nemen in 2009 in hun stedelijk kompas expliciet op dat een schuldenvrije toekomst een van de resultaten moet zijn van een individueel trajectplan zodat er op de werkvloer geen doelverschuiving plaatsvindt.

Er is behoefte aan gedeeld beeld wanneer iemand schuldregelingsklaar is (4.)

341 De meeste schuldhulpverleners stellen pas een voorstel voor een schuldregeling op als ze er op kunnen rekenen dat iemand zich drie jaar kan houden aan de voorwaarden die bij een schuldregeling horen. Bij dak- en thuislozen betekent dit bijvoorbeeld dat er garanties moeten zijn dat een verslaving of een psychiatrisch ziektebeeld onder controle is. In het jargon van de schuldhulpverlening wordt een duurzaam stabiele situatie wel aangeduid met de term 'schuldregelingsklaar'.

342 In de uitvoeringspraktijk leven er zowel tussen schuldhulpverleners onderling als tussen schuldhulpverleners en medewerkers van de MO heel verschillende beelden bij 'schuldregelingsklaar'. De ene schuldhulpverlener beschouwt iemand als schuldregelingsklaar als hij minstens een half jaar clean is terwijl de andere schuldhulpverlener al aan de slag gaat zodra verslavingszorg aangeeft vertrouwen te hebben in de toekomst.

343 Ook tussen de schuldhulpverlening en medewerkers van de MO leven er vaak verschillende beelden bij 'schuldregelingsklaar'. Medewerkers van de MO zijn eerder geneigd om iemand die af en toe kleine nieuwe schulden maakt als schuldregelingsklaar te beschouwen dan de schuldhulpverlening.

HIEMSTRA & DE VRIES

344 De verschillen in beelden bij schuldregelingsklaar zijn mede te verklaren uit de verschillende belangen van de twee typen hulpverlening. De MO wil iemand gemotiveerd houden en dus graag zo snel mogelijk een schuldregeling treffen. De schuldhelpverlening realiseert zich daarentegen dat als iemand tijdens een schuldregeling uitvalt een nieuwe schuldregeling niet zomaar kan worden getroffen. Om die reden wachten zij liever iets langer tot ze een zo groot mogelijke zekerheid hebben dat iemand zich gedurende de hele schuldregeling aan de afspraken houdt.

345 De onduidelijkheid over de vraag wanneer iemand schuldregelingsklaar is, zorgt voor wederzijdse onvrede bij de betrokken hulpverlenende partijen die vaak ook terecht komt bij de dak- en thuislozen. Het laatste waar deze groep bij gebaat is, zijn verschillende beelden en (onuitgesproken) irritaties daarover. Kenmerkend voor veel dak- en thuislozen is dat hun vertrouwen in de hulpverlening gering is en de behoefte aan duidelijkheid groot. Om te voorkomen dat zij het vertrouwen verliezen en al afhaken voordat er is geprobeerd een schuldregeling te treffen, is het van belang dat er overeenstemming is over de kenmerken van een stabiele situatie op basis waarvan de schuldhelpverlening probeert een schuldregeling te treffen.

346 Voorstel:

- de VNG, NVVK en de Federatie Opvang ontwikkelen in het voorjaar van 2009 eenduidige criteria waar een dak- of thuisloze aan moet voldoen om schuldregelingsklaar te zijn;
- gemeenten zien er vanuit hun regiefunctie op toe dat de lokale schuldhelpverlening en medewerkers van de MO de ontwikkelde criteria bespreken en eventueel na aanpassing op de lokale situatie nog in 2009 implementeren.

Een kleine groep heeft extra bescherming nodig tegen het eigen financiële gedrag

347 Binnen de groep dak- en thuislozen is er een groep die voor een succesvolle uitvoering van de individuele trajectplannen niet alleen extra ondersteuning door de gemeente nodig heeft (zie vorige paragraaf), maar ook (tot op zekere hoogte) bescherming nodig heeft tegen het eigen financiële gedrag. Kenmerkend voor deze groep is dat zij door de zware problematiek die zij hebben (bijvoorbeeld een harddrugsverslaving of moeilijk te behandelen psychiatrisch ziektebeeld zoals schizofrenie) nieuwe schulden blijven maken en niet in staat zijn zich aan afspraken te houden. Het gevolg hiervan is dat de schuldhelpverlening hen niet kan helpen aan een schuldregeling die leidt tot een schuldenvrije toekomst. Het komt vaak voor dat:

- ze langdurig moeten rondkomen van een inkomen onder het sociaal minimum (want er ligt beslag op het inkomen);

HIEMSTRA & DE VRIES

- de schulden steeds verder oplopen door rente, incassokosten en nieuwe schulden;
- de schulden vaak een belemmering vormen om voortgang te boeken op andere onderdelen van een individueel trajectplan (zie alinea 105).

348 In de huidige situatie zijn er drie instrumenten die bij deze groep wel worden ingezet om af te dwingen dat ze hun uitgaven afstemmen op hun inkomsten en/of geen nieuwe schulden meer maken: (vrijwillig) budgetbeheer, beschermingsbewind en curatele. Doordat alle drie de instrumenten beperkingen hebben, is de inzet en/of het rendement van deze instrumenten te gering om deze groep dak- en thuislozen echt een oplossing te bieden voor hun schuldsituatie. De belangrijkste beperkingen van de drie instrumenten zijn dat:

- budgetbeheer vaak vrijwillig is en niet alle dak- en thuislozen er gebruik van willen maken;
- mensen die in budgetbeheer zitten of onder bewind zijn gesteld nog steeds nieuwe schulden kunnen maken (en dat ook doen);
- curatele wel voorkomt dat mensen nieuwe schulden maken, maar mensen ook handelingsonbekwaam verklaart op andere levensterreinen dan financiën (waardoor het te vaak een te zwaar instrument is);
- gemeenten niet in de positie zijn om beschermingsbewind aan te vragen (waardoor de situatie kan ontstaan dat de gemeente graag beschermingsbewind zou inzetten, maar dat dit niet mogelijk is omdat zij het niet kunnen aanvragen).

349 Om de schuldhulpverlening en de MO in staat te stellen ook de groep dak- en thuislozen waar deze paragraaf over gaat weer perspectief te bieden, hebben we twee voorstellen uitgewerkt:

- gemeenten kunnen dak- en thuislozen die door hun zware problematiek niet in staat zijn om hun inkomsten en uitgaven op elkaar af te stemmen verplichten om in budgetbeheer te gaan of beschermingsbewind aan te vragen;
- gemeenten kunnen dak- en thuislozen die door hun zware problematiek schulden blijven maken financieel handelingsonbekwaam laten verklaren⁴⁴.

350 We gaan er vanuit dat als de bovenstaande voorstellen gerealiseerd worden, gemeenten er bij de toepassing altijd voor kiezen om:

- de bescherming zo licht mogelijk te organiseren (geen wettelijke regelingen als met een gemeentelijke of andere niet gerechtelijke inspanning het zelfde resultaat bereikt kan worden);
- de bescherming niet alleen in te zetten om een schuldenvrije toekomst te realiseren, maar zeker ook om vervolgens de financiën duurzaam op orde te houden;

⁴⁴ Dit voorstel komt in grote lijnen overeen met het voorstel dat is uitgewerkt in het rapport Schulden? De gemeente helpt! (zie voetnoot 3) en dat is aangehaald in alinea 320 en verder.

HIEMSTRA & DE VRIES

- de bescherming (indien mogelijk) samen te laten gaan met financiële activering zodat degenen die op enig moment weer in staat zijn zelf de verantwoordelijkheid voor de eigen financiën te dragen dat zo snel mogelijk weer doen.

De gemeente legt budgetbeheer op als verplichting of vraagt beschermingsbewind aan om noodzakelijke stabiliteit af te dwingen

351 Als de problematiek van een dak- of thuisloze een aantoonbare belemmering vormt om de inkomsten en uitgaven op elkaar af te stemmen, dan zijn budgetbeheer of beschermingsbewind voor de hand liggende instrumenten om iemand toch schuldregelingsklaar te maken. De inzet van deze instrumenten brengt het noodzakelijke financiële evenwicht en biedt crediteuren de garantie dat zij gedurende de schuldregeling de afgesproken betalingen ontvangen. Door deze twee voorwaarden te creëren, is er geen belemmering meer om een schuldregeling te treffen. Omdat beschermingsbewind iets meer bescherming biedt, ligt het voor de hand om deze vorm van bescherming toe te passen naarmate het gebrek aan financiële vaardigheden groter is⁴⁵.

352 In de huidige uitvoeringspraktijk weigeren (ex)dak- en thuislozen met enige regelmaat om deel te nemen aan budgetbeheer. Ook zien ze niet altijd de toegevoegde waarde van bewindvoering in. Omdat het ontbreken van financieel evenwicht en de garantie op betalingen aan crediteuren een schuldregeling in de weg staan, ontstaat de eerder geschetste uitzichtloze situatie (zie alinea 109 en verder). Door budgetbeheer bij deze groep als voorwaarde op te nemen bij de verstrekking van een WWB-uitkering⁴⁶ of de gemeente de bevoegdheid te geven om beschermingsbewind aan te vragen, ontstaat de mogelijkheid om ook deze groep aan een schuldregeling te helpen en te voorkomen dat de schuldsituatie ook stappen op andere onderdelen van het individuele trajectplan belemmert.

353 De meeste (ex-)dak- en thuislozen hebben een WWB-uitkering. Als iemand een andere uitkering heeft zoals een Ioaw of Wajong-uitkering, is de gemeente niet bevoegd om budgetbeheer als verplichting op te leggen. Door ook een

⁴⁵ Steeds meer gemeenten experimenteren met het beschermingsbewind. De Kredietbank Rotterdam heeft in dit kader al geruime tijd eigen bewindvoerders in dienst die met name de groep (ex)dak- en thuislozen onder bewind hebben. In de praktijk blijkt beschermingsbewind een heel nuttig en bruikbaar instrument te zijn om onder meer bij deze groep stabiliteit te creëren voor, tijdens en na een schuldregeling.

⁴⁶ Door bij de uitvoering van het budgetbeheer een organisatorische verbinding te leggen met de MO kan de gemeente er voor zorgen dat de uitvoering van het budgetbeheer goed aansluit op de andere activiteiten in het kader van de individuele trajectplannen. De gemeente Amsterdam heeft een dergelijke organisatorische verbinding tussen de MO en de schuldhulpverlening gecreëerd en boekt daar positieve resultaten mee. De kern van de tussen de twee hulpverlenende partijen is dat een begeleidende hulpverlener (afkomstig uit de MO) nauw contact onderhoudt met de uitvoerders van het budgetbeheer. De medewerker van de MO is degene die goedkeuringen geeft voor (extra) uitgaven of opnamen waardoor de financiën een integraal onderdeel uitmaken van de begeleiding die de MO biedt.

HIEMSTRA & DE VRIES

mogelijkheid te creëren dat gemeenten (ex-)dak- en thuislozen met een andere uitkering dan een WWB-uitkering verplichten om in budgetbeheer te gaan, kan per individueel geval een afweging gemaakt worden. Dan ontstaat niet de situatie dat het zwaardere beschermingsbewind moet worden ingezet omdat budgetbeheer niet is af te dwingen.

354 Voorstellen:

- gemeenten stellen budgetbeheer vaker verplicht aan dak- en thuislozen die daar niet vrijwillig gebruik van maken en die deze bescherming wel nodig hebben om met succes een schuldregeling te kunnen doorlopen;
- gemeenten krijgen de bevoegdheid om bij de rechter beschermingsbewind aan te vragen als instrument in het kader van de schuldhulpverlening;
- het ministerie van SZW gaat samen met de VNG na of er mogelijkheden zijn voor gemeenten om budgetbeheer ook verplicht te kunnen stellen voor dak- en thuislozen met een andere uitkering dan een WWB-uitkering;
- bij uitvoering van verplicht budgetbeheer worden begeleidende hulpverleners (uit de MO) betrokken bij de uitvoering zodat het budgetbeheer een integraal onderdeel is van de begeleiding.

De werking van het bestaande beschermingsbewind wordt zo uitgebreid dat nieuwe schulden maken niet meer mogelijk is

355 Budgetbeheer of bewindvoering weerhouden sommige mensen er niet van om toch nieuwe schulden (en bijbehorende incassokosten) te blijven maken. Zij bestellen bijvoorbeeld goederen bij een postorderbedrijf die ze niet kunnen betalen. De organisatie die het budgetbeheer uitvoert of de bewindvoerder kunnen hier niets tegen doen.

356 Om de groep die nieuwe schulden blijft maken en voor wie verplicht budgetbeheer of het huidige beschermingsbewind te lichte instrumenten zijn, toch 'schuldregelingsklaar' te maken, is aanpassing van de bestaande regelgeving nodig. Voorstellen hiervoor zijn al uitgewerkt in het rapport 'Schulden? De gemeente helpt!'⁴⁷ De staatsecretaris van SZW heeft in september 2008 toegezegd om samen met de minister van Justitie te kijken naar mogelijkheden om de werking van het huidige van beschermingsbewind zo uit te breiden dat iemand financieel handelingsonbekwaam wordt. Het idee is dat iemand in een dergelijke situatie helemaal geen nieuwe schulden meer kan maken en zijn inkomsten en uitgaven onder beheer staan.

357 Bij de uitwerking van het bovenstaande voorstel ligt het voor de hand dat de zwaarte van beschermingsbewind kan variëren. Zowel hier als in het rapport 'Schulden? De gemeente helpt!' stellen we niet voor om voortaan iedereen die onder beschermingsbewind staat ook direct financieel handelingsonbekwaam te verklaren. Wel stellen we voor dat het beschermingsbewind zo wordt opgebouwd

⁴⁷ Zie voetnoot 3 en alinea 320 en verder.



HIEMSTRA & DE VRIES

dat afhankelijk van de problematiek en de risico's de werking van beschermingsbewind kan variëren van het beheren van het vermogen tot een situatie waarin iemand volledig financieel handelingsonbekwaam is.

358 Voorstellen:

- de ministeries van SZW en Justitie voeren in de eerste helft van 2009 de toezegging uit dat zij nagaan welke mogelijkheden er zijn om de werking van het beschermingsbewind te verbreden zoals verwoord in de brief aan de Tweede Kamer van 15 september 2008;
- de ministeries van SZW en Justitie gaan na of het noodzakelijk of wenselijk is om bij de uitvoering van het bovenstaande punt een link te leggen naar initiatieven die momenteel plaatsvinden binnen de strafrechtketen om een vorm van sociaal beschermingsbewind te creëren.⁴⁸

⁴⁸ Er vinden momenteel gesprekken plaats tussen het Leger des Heils en het ministerie van Justitie over mogelijkheden om dak- en thuislozen die af- en aan in detentie zitten tegen zichzelf in bescherming te nemen door een soort sociaal beschermingsbewind te ontwikkelen. Het idee van deze vorm van bewind is dat dak- en thuislozen de keuze krijgen tussen hechtenis of gedwongen meewerken aan een individueel trajectplan. Net als bij de trajectplannen in het kader van het plan van aanpak MO voorziet een dergelijk trajectplan in acties om stabiliteit te creëren op terreinen zoals wonen, zorg en inkomen. Aangezien de groep die af- en aan in detentie gaat ook bijna altijd schulden heeft en blijft maken, is het van belang dat die ook onderdeel uitmaken van sociaal beschermingsbewind. Kenmerkend voor sociaal beschermingsbewind is dat medewerking wordt afgedwongen door de onder bewindgestelde alsnog in hechtenis te nemen als hij of zij niet meewerkt. Het idee is dat een groot deel van de groep die af- en aan in hechtenis gaat graag gebruik zal maken van een uitweg om uit de gevangenis te blijven. Door daarvoor in ruil af te dwingen dat mensen stappen zetten op levensterreinen zoals inkomen, wonen en zorg is het de bedoeling dat er op enig moment en duurzaam evenwicht wordt gecreëerd en de draaideurrelatie met justitie oplost. Een combinatie van bewindvoerders geeft vaak complicaties. Om die reden is het zinvol om bij de uitwerking van het sociaal beschermingsbewind in de strafrechtketen en een verbreding van het beschermingsbewind waar we in dit rapport naar verwijzen na te gaan of het mogelijk en/of wenselijk is om die uitwerking (op onderdelen) aan elkaar te relateren.

A Definities

1 Deze bijlage bevat de definities van termen die we gebruiken. Waar mogelijk hanteren we definities die de Stichting Nederlands Normalisatie-instituut (NEN) gebruikt bij de conceptnormen voor de certificering (bron: NEN-norm 8048).

Term	Definitie
aflossingscapaciteit	alle inkomsten boven het vastgestelde vrij te laten bedrag die de schuldenaar moet afdragen voor de aflossing van de schulden
afstemming	het uitwisselen van informatie over de voortgang van de hulpverlening in verschillende trajecten zodat alle betrokken hulpverleners weten wat er met een schuldenaar gebeurt
bemoeizorg	hulpverleners richten zich voornamelijk op de zogenaamde zorgmijders, mensen die in behoeftige of anderszins verkommerde omstandigheden leven maar de stap naar de reguliere hulpverlening (nog) niet kunnen of willen maken. Bemoeizorg is een onderdeel van de openbare geestelijke gezondheidszorg (OGGZ). De uitvoering ligt doorgaans bij een GGD- en/of GGZ-instelling
betalingsregeling	een tussen een schuldenaar en zijn crediteuren vastgelegde regeling die er toe leidt dat de schuldenaar al zijn schulden volledig terugbetaalt
budgetbeheer	geheel van activiteiten in het kader van het beheren van de inkomsten van de schuldenaar en het overeenkomstig het vastgestelde budgetplan verrichten van betalingen
casuïstiek overleg	alle hulpverleners die bij een schuldenaar betrokken zijn, stemmen hun werkzaamheden met elkaar af en maken inhoudelijke afspraken wie wat doet op welk moment
finale kwijting	definitieve kwijtschelding van het niet afgeloste deel van een vordering (restantschuld), inclusief rente en kosten, door de crediteur onder vooraf overeengekomen voorwaarden
herfinanciering	aflossen van de totale schuldenlast door middel van het afsluiten van een of meer kredietovereenkomsten
individueel trajectplan	plan dat de gemeente opstelt om een dak- of thuisloze gecoördineerde ondersteuning te bieden op de levensterreinen wonen, zorg, inkomen en dagbesteding
moratorium	tijdelijke opschorting dan wel tijdelijke inperking van het verhaal- of beslagrecht. In het geval van de schuldhulpverlening een door de rechter opgelegde periode waarin bepaalde crediteuren geen invorderingsmaatregelen mogen nemen
nazorg	activiteiten gericht op het voorkomen van recidive
regeling	overeenkomst tussen schuldenaar en crediteuren die ertoe leidt dat de schuldenaar zijn schuldsituatie oplost (door middel van een betalingsregeling, herfinanciering, schuldsanering of schuldbemiddeling)
Regie	een casemanager of persoon met een vergelijkbare rol stuurt de hulpverlening die verschillende partijen verlenen inhoudelijk aan zodat de hulp op elkaar is afgestemd

HIEMSTRA & DE VRIES

Term	Definitie
schuldbemiddeling	overeenkomst tussen schuldenaar en crediteuren waarin wordt afgesproken dat de totale schuldenlast gedeeltelijk wordt terugbetaald in termijnen naar draagkracht tegen finale kwijting
schuldhulpverlening	het bieden van diensten en voorzieningen met als doel oplossingen aan te bieden om schuldsituaties op te lossen
schuldbemiddeling	schuldsanering of schuldbemiddeling die leidt tot een schuldenvrije situatie
schuldsanering	afkopen van de totale schuldenlast tegen finale kwijting, op basis van betaling van een percentage van de totale schuldenlast door middel van het afsluiten van een kredietovereenkomst
stabilisatie	in evenwicht brengen en houden van inkomsten en uitgaven van een schuldenaar
vrij te laten bedrag	bedrag dat de schuldenaar tijdens een regeling maandelijks krijgt om in het levensonderhoud te voorzien

Tabel 1 definities van termen die we gebruiken

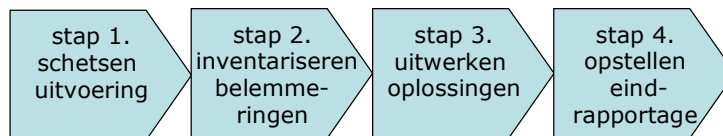
B Verantwoording onderzoek

1 Het doel van dit beperkte onderzoek is om inzicht te bieden in de (on)mogelijkheden van dak- en thuislozen om gebruik te maken van schuldhulpverlening. De centrale vraag die wij in dit onderzoek beantwoorden, luidt:

Zijn er belemmeringen die een effectieve schuldhulpverlening aan dak- en thuislozen in de weg staan, rekeninghoudend met oplopende incassokosten en het belang van de individuele trajectplannen voor deze groep? En welke mogelijke oplossingen zijn denkbaar?

Het onderzoek is beperkt opgezet en beleidsvoorbereidend van aard

2 Het onderzoek moet bijdragen aan een effectievere uitvoering van schuldhulpverlening aan dak- en thuislozen. Om dat te bereiken, hebben we gekozen voor een aanpak waarin het verzamelen en analyseren van data ten dienste staat van het ontwerpen van concrete en goed toepasbare beleidsaanbevelingen. Deze insteek is te herkennen in de aanpak die bestond uit vier stappen die we weergeven in figuur 4.



Figuur 4 de vier stappen waaruit het onderzoek bestaat

3 Om de centrale vraag te beantwoorden, hebben we een beperkte kwalitatieve analyse uitgevoerd. Kenmerkend voor een beperkte kwalitatieve analyse is dat het inzicht oplevert van een situatie. Voor de uitvoering van deze opdracht betekent dit dat we belangrijke belemmeringen benoemen, maar geen cijfermatige onderbouwing geven van de mate waarin ze voorkomen. We hebben gesproken met medewerkers van schuldhulpverlenende organisaties en organisaties die betrokken zijn bij de MO.

4 In de eerste twee stappen hebben we interviews uitgevoerd. We hebben in totaal 33 mensen geïnterviewd die werken in 10 van de 43 centrumgemeenten die zich hebben gecommitteerd aan het plan van aanpak MO. Bij de selectie van de gemeenten hebben we rekening gehouden met spreiding over het land en verdeling van de G4-gemeenten. We hebben zowel mensen geïnterviewd die bij een schuldhulpverlenende organisatie werken als mensen die bij een instelling voor MO werken.

HIEMSTRA & DE VRIES

5 De interviews moesten informatie opleveren over drie thema's:

- de opzet en uitvoering van schuldhulpverlening aan dak- en thuislozen;
- de belemmeringen waar dak- en thuislozen die schuldhulpverlening nodig hebben, tegenaan lopen;
- mogelijke oplossingen voor de geconstateerde belemmeringen.

6 De aanbevelingen in dit rapport zijn gebaseerd op de suggesties die de geïnterviewde medewerkers van schuldhulpverlenende organisaties en instellingen voor de MO hebben aangereikt. Door de oplossingen in nauwe dialoog met het betrokken veld uit te werken, beoogden we al tijdens de uitvoering van het onderzoek een zo groot mogelijk draagvlak te creëren voor snelle implementatie van onze voorstellen.

7 Tabel 2 bevat de personen die we hebben geïnterviewd.

Organisatie	Naam	Functie
Gemeentelijke schuldhulpverlening		
gemeente Alkmaar	• de heer H. Dilg	• directeur Kredietbank Noord-West
gemeente Assen	• mevrouw T. Boéré	• kwaliteitsmedewerker GKB Drenthe
gemeente Eindhoven	• de heer P. van Uitert • de heer D. van Doorn	• afdelingshoofd schulddienstverlening dienst sociale zaken • afdelingshoofd dak- en thuislozenteam dienst sociale zaken
gemeente Heerlen	• de heer P. Henssen	• beleidsadviseur sociale zaken dienst sociale zaken
gemeente Leeuwarden	• de heer G. Jaarsma • mevrouw O. Postma	• directeur GKB Leeuwarden • afdelingshoofd schuldregeling GKB Leeuwarden
gemeente Leiden	• mevrouw A. Sniijders • mevrouw J. van Lawick • de heer J. van Hinsberg	• hoofd stadsbank Leiden • accountmedewerker stadsbank Leiden • schuldhulpverlener stadsbank Leiden
gemeente Rotterdam	• de heer J. Breukels • mevrouw L. van de Korput • mevrouw S. Sparreboom • mevrouw M. Weber	• hoofd afdeling verslaving, verloedering, dak- en thuislozen vangnet GGD Rotterdam • schuldhulpverlener afdeling MO kredietbank Rotterdam • bewindvoerder MO kredietbank Rotterdam • teamchef stedelijke zorg

HIEMSTRA & DE VRIES

Organisatie	Naam	Functie
		en meldpunt huisuitzettingen kredietbank
gemeente Utrecht	• de heer W. Busch	• manager Stadsgeldbeheer
gemeente Vlissingen	• de heer K. van Beveren	• directeur Kredietbank Walcheren
	• mevrouw Le Roy-de Regt	• senior schuldhulpverlener Kredietbank Walcheren
	• de heer P. Veen	• senior schuldhulpverlener Kredietbank Walcheren
gemeente Zwolle	• de heer H. Duteweert	• afdelingshoofd schuldhulpverlening dienst sociale zaken
maatschappelijk werk Zeeuws-Vlaanderen	• de heer P. Brugheman	• directeur maatschappelijk werk Zeeuws-Vlaanderen
	• de heer R. Groen	• schuldhulpverlener maatschappelijk werk Zeeuws-Vlaanderen
	• mevrouw E. Joos	• schuldhulpverlener maatschappelijk werk Zeeuws-Vlaanderen
Maatschappelijke opvang		
Alcander welzijnszorg Heerlen	• mevrouw C. Heugen	• hoofd maatschappelijk werk
Centrum Maliebaan Utrecht	• mevrouw M. Boersma	• reclasseringsmedewerker
Leger des Heils Nederland	• de heer J. Hoogteijling	• issuemanager
Leger des Heils Rotterdam	• mevrouw E. Jansen	• sociaal pedagogisch werker
	• mevrouw C. Naujoks	• teamleider administratie
	• mevrouw R. Teeuw	• maatschappelijk werker
Leger des Heils Zwolle	• mevrouw M. Riezebos	• budgetconsulent
RIBW Drenthe	• de heer M. Luttikhuisen	• begeleider data-team
Stichting de Binnenvest Leiden	• de heer D.J. van Oversteeg	• teamleider
	• mevrouw G. van Duin	• maatschappelijk werker
	• mevrouw I. Milatz	• maatschappelijk werker

Tabel 2 overzicht geïnterviewde personen

Door oplossingen aan te scherpen, creëren we maximaal draagvlak

8 De interviews leverden informatie op die wij hebben geordend. We hebben uitgewerkt wat de meest genoemde belemmeringen zijn en welke oplossingen mogelijk zijn. De resultaten van onze bewerking hebben we vervolgens op 25 november 2008 in een discussiebijeenkomst getoetst bij mensen die op verschillende manieren betrokken zijn bij de schuldhulpverlening aan dak- en thuislozen. Om een evenwichtige vertegenwoordiging te realiseren van de

HIEMSTRA & DE VRIES

betrokken partijen (zowel koepelorganisaties als uitvoerders), hebben we ook een aantal respondenten uitgenodigd die we eerder al hadden geïnterviewd.

9 Tijdens de discussiebijeenkomst hebben we onze resultaten gepresenteerd en getoetst of de oplossingen die we hebben uitgewerkt noodzakelijk werden geacht. Ook hebben we getoetst of men de oplossingen realistisch vond. Op basis van de reacties hebben we onze voorstellen op onderdelen aangepast.

10 Tabel 3 bevat de deelnemers aan de discussiebijeenkomst.

organisatie	Naam	Functie
Federatie Opvang	<ul style="list-style-type: none"> • mevrouw R. Beers • de heer J. Gortworst 	<ul style="list-style-type: none"> • beleidsmedewerker • beleidsmedewerker
gemeente Den Haag	<ul style="list-style-type: none"> • mevrouw M. van den Bosch • de heer B. Jansen 	<ul style="list-style-type: none"> • hoofd adreslozenteam kredietbank gemeente Den Haag • consulent financiële dienstverlening adreslozenteam Kredietbank Den Haag
gemeente Rotterdam	<ul style="list-style-type: none"> • mevrouw L. van de Korput • mevrouw S. Sparreboom 	<ul style="list-style-type: none"> • schuldhulpverlener afdeling MO Kredietbank Rotterdam • bewindvoerder afdeling MO Kredietbank Rotterdam
gemeente Utrecht	<ul style="list-style-type: none"> • de heer W. Busch • mevrouw E. Scheenen 	<ul style="list-style-type: none"> • manager Stadsgeldbeheer Utrecht • coördinator, schuld, advies en training Stadsgeldbeheer Utrecht
Landelijke Vereniging Thuislozen	<ul style="list-style-type: none"> • mevrouw J. Alberts 	<ul style="list-style-type: none"> • voorzitter Landelijke Vereniging Thuislozen
maatschappelijk werk Zeeuws-Vlaanderen	<ul style="list-style-type: none"> • de heer R. Groen 	<ul style="list-style-type: none"> • schuldhulpverlener maatschappelijk werk Zeeuws-Vlaanderen
ministerie van SZW	<ul style="list-style-type: none"> • mevrouw I. Neefjes 	<ul style="list-style-type: none"> • beleidsmedewerker schuldhulpverlening
ministerie van VWS	<ul style="list-style-type: none"> • de heer J. van den Berg 	<ul style="list-style-type: none"> • directie maatschappelijke ondersteuning, opdrachtgever onderzoek
stichting de Binnenvest	<ul style="list-style-type: none"> • mevrouw G. Duin • de heer D.J. van Oversteeg 	<ul style="list-style-type: none"> • maatschappelijk werker stichting de Binnenvest • teamleider stichting de Binnenvest
Vereniging Nederlandse Gemeenten	<ul style="list-style-type: none"> • de heer I. Kloppenburg 	<ul style="list-style-type: none"> • beleidsmedewerker MO

Tabel 3 overzicht deelnemers discussiebijeenkomst

HIEMSTRA & DE VRIES

11 Bij de uitvoering van dit onderzoek heeft een kleine klankbordgroep meegekeken en meegedacht. De klankbordgroep is twee keer bijeengekomen. Tabel 4 bevat een overzicht van de leden van de klankbordgroep.

organisatie	Naam	Functie
ministerie van Justitie	• de heer G. Lankhorst	• beleidsmedewerker
ministerie van SZW	• mevrouw I. Neefjes	• beleidsmedewerker schuldhulpverlening
ministerie van VWS	• de heer J. van den Berg	• opdrachtgever onderzoek, directie maatschappelijke ondersteuning

Tabel 4 overzicht leden klankbordgroep

12 Op bepaalde onderdelen hebben we in ons eigen netwerk nog mensen opgezocht om ons een toelichting te geven op vragen die de resultaten bij ons opriepen. Tabel 5 bevat een overzicht van de mensen die we in dit kader hebben gesproken over dit onderzoek. Hun antwoorden en reacties hebben we gebruikt voor aanscherping van onderdelen van het rapport.

Naam	organisatie	Functie
de heer K. Hulsman	• DWI Amsterdam	Beleidsadviseur
de heer W. Deen	• Stadsbank Midden Nederland	Directeur
de heer J. van Rossen	• Modus Vivendi	Directeur
mevrouw E. Schruer	• Schruer advocaten	Advocate
de heer R. de Vos	• DWI Amsterdam	Hoofd schuldhulpverlening
de heer B. Buik	• Buik & Van der Horst	Deurwaarder
mevrouw B. ter Kuile	• Buik & Van der Horst	Deurwaarder

Tabel 5 overzicht contacten netwerk schuldhulpverlening

13 Voor de uitvoering van dit onderzoek hebben we tevens contact gezocht met het onderzoeksteam van prof. J. Wolf, Universiteit van Nijmegen. Zij en haar collega mevrouw C. Mensink hebben onderzoek uitgevoerd naar het profiel van cliënten van Stadsgeldbeheer in Utrecht. Waar we gegevens uit hun onderzoek hebben gebruikt in dit rapport, is dit aangegeven in de voetnoten.

C Het Nederlandse incassostelsel in het kort

1 Als iemand niet betaalt voor een product of dienst dan mag de leverancier de debiteur *redelijke kosten* in rekening brengen om de vordering te innen (art.96 lid 2 onder c boek 6 BW). Deze kosten die in rekening worden gebracht om een vordering te innen, noemen we incassokosten. In deze bijlage geven we een beknopte toelichting op de werking van het Nederlandse incassostelsel. De twee centrale onderdelen die we toelichten zijn de opzet van het incassostelsel en de belangrijkste actoren.

Het incassostelsel bestaat uit een minnelijk en wettelijk traject

2 Een crediteur kan bij een schuldenaar in twee trajecten kosten in rekening brengen om een vordering te innen: in een minnelijk of een wettelijk traject. In het minnelijk traject wordt schuldenaar gevraagd om de hoofdsom (de originele vordering) en incassokosten te betalen in het wettelijk traject wordt hij daartoe gedwongen door beslag op inkomen of op boedel.

3 Kenmerkend voor het minnelijk traject is dat er geen rechter aan te pas komt. De crediteur kan zelf invorderingskosten in rekening brengen of bijvoorbeeld een incassobureau of deurwaarder inschakelen. Als minnelijke aanmaningen niet tot betaling leiden, kan een crediteur de rechter inschakelen om betaling af te dwingen. De invordering valt dan onder het zogenaamde wettelijke traject. Incassobureaus zijn niet bevoegd om binnen dit traject te werken, dat is alleen voorbehouden aan de deurwaarder. Het wettelijk traject bestaat uit een gerechtelijke fase waarin de rechter beoordeelt of een crediteur terecht een vordering wil innen en een executiefase waarin de inning plaatsvindt (door bijvoorbeeld beslag te leggen op het inkomen of de boedel). Figuur 5 bevat een weergave van het incassostelsel.



Figuur 5 opzet van het Nederlandse incassostelsel



HIEMSTRA & DE VRIES

4 In de afgelopen jaren is zowel het aantal incassobureaus als het aantal deurwaarderskantoren toegenomen. Het aantal incassobureaus is toegenomen van 579 in 2002 tot 729 in 2007. Het aantal deurwaarderskantoren is toegenomen van 199 in 2002 tot 297 in 2007. Het is niet bekend hoeveel mensen werkzaam zijn in de incassobranche. Wel is bekend dat er in 2008 ongeveer 1.000 ingeschreven deurwaarders waren.

Er is alleen regulering van tarieven in het wettelijk traject

5 In het wettelijk traject worden afspraken over incassotarieven gehanteerd die rechters in een werkgroep van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVVR) hebben gemaakt. De set afspraken wordt aangeduid met de term Voorwerk II. In de praktijk hanteert het merendeel van de rechters deze set van afspraken en zijn deurwaarders dus verplicht zich er aan te houden. Omdat incassobureaus werken in het niet gereguleerde minnelijk traject zijn zij niet gebonden zich er aan te houden.