

Op 1 januari wijzigt de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp). Gemeenten hopen dankzij de wetswijzigingen meer mensen uit de schulden te helpen. Maar Nadja Jungmann vreest dat de effecten van de wetswijzigingen op het minnelijk traject heel beperkt zijn. Zij adviseert gemeenten daarom niet af te wachten, maar de lokale schuldhulpverlening zelf te verbeteren. De Wmo kan hierbij een prima hulpmiddel zijn.

De visie van Nadja Jungmann

Wmo biedt kansen voor s

Jaarlijks doen ongeveer 150.000 huishoudens een beroep op schuldhulpverlening. Een substantieel deel van hen heeft niet alleen financiële problemen. Zij hebben bijvoorbeeld ook psycho-sociale, verslavings- of gezondheidsproblemen. Om de groep met een meervoudige problematiek beter te kunnen helpen, is dan ook integrale hulp nodig. En vanwege de grote variëteit aan omstandigheden is het van belang dat er maatwerk wordt geleverd.

Voordat ik dieper inga op de thema's 'integrale hulp' en 'maatwerk' en de rol die de Wmo kan spelen in schuldhulpverlening, leg ik eerst uit wat de wetswijzigingen in de Wsnp per 1 januari inhouden en waarom ik hiervan weinig effect verwacht.

Gemeenten kunnen weinig schuldenaren helpen

In de meeste gemeenten voeren sociale diensten, kredietbanken en/of het maatschappelijk werk schuldhulpverlening uit. De resultaten zijn doorgaans mager. Gemiddeld wordt maar 20 à 30 procent (SGBO en NVVK 2007) van de schuldenaren geholpen met een schuldregeling. Daarvoor zijn drie verklaringen. De eerste is dat de Wsnp niet werkt zoals beoogd. Crediteuren weigeren medewerking aan minnelijke regelingen omdat zij de wettelijke variant aantrekkelijker vinden. De tweede verklaring is dat veel minnelijke schuldhulpverlenende organisaties ten onrechte hebben gedacht de groei van het aantal hulpverzoeken te kunnen opvangen door de uitvoeringspraktijk te standaardiseren. De derde verklaring is de toenemende schuldenproblematiek (een hogere totale schuld bij een stijgend aantal crediteuren).

Naarmate het aantal crediteuren stijgt, neemt de kans toe dat een van hen een regeling weigert. Daarnaast neemt de interesse van crediteuren om mee te werken af naarmate het percentage daalt dat zij van hun vordering terugbetaald krijgen.

Wetswijzigingen leiden niet tot meer minnelijke schuldregelingen

De twee centrale doelstellingen van de wetswijzigingen zijn de toepassing van wettelijke schuldsaneringen te beperken en de procedure te vereenvoudigen. Ook een stijging van het slagingspercentage van minnelijke schuldhulpverlenende organisaties wordt in de Memorie van Toelichting expliciet als doel genoemd. Ik leg uit waarom ik denk dat dit laatste niet gebeurt.

• GEDWONGEN SCHULDREGELING IS MAAR BEPERKT TOEPASBAAR

De belangrijkste wetswijziging om het slagingspercentage positief te beïnvloeden, is de introductie van een nieuw instrument: de gedwongen schuldregeling. Deze regeling biedt rechters meer mogelijkheden om een individuele crediteur tot medewerking te dwingen als deze op onredelijke gronden weigert. Maar wanneer weigert een crediteur op onredelijke gronden? De gedwongen schuldregeling stelt aan de minnelijke schuldhulpverlening zulke hoge eisen om de zaak panklaar aan de rechter voor te leggen dat ik betwijfel hoe toepasbaar het instrument in de praktijk zal zijn.

• BEPERKING TOEGANG CREEËRT NIEUWE GROEP SCHULDENAREN



Nadja Jungmann

‘Ik adviseer gemeenten te overwegen schuld-hulpverlening (deels) te positioneren achter het Wmo-loket.’

schuldhulpverlening

De wetwijzigingen voorzien ook in een beperking van de toegang tot de Wsnp voor schuldenaren. Pas als schuldenaren hun ‘andere’ problemen onder controle hebben, worden zij toegelaten tot een wettelijke schuldsanering. Ik heb grote bedenkingen bij het uitgangspunt dat mensen met een multi-problematiek eerst hun ‘andere’ problemen moeten oplossen voordat zij toegang krijgen. Het is een ontkenning van de samenhang die er vaak is tussen verschillende problemen (schulden, verslavingen, psycho-sociale problemen etc.)

- **MORATORIUM IN MINNELIJK TRAJECT MOET BEDREIGENDE SITUATIES OPlossen**

Een uithuisuitzetting, afsluiting van energie of water of beëindiging van een zorgverzekering vormt vaak een belemmering om een minnelijke schuldregeling te treffen. Om in deze situaties toch een mogelijkheid te creëren, heeft de Tweede Kamer een artikel toegevoegd op grond waarvan schuldenaren bij de rechter een voorlopige voorziening kunnen aanvragen. Deze belet crediteuren gedurende zes maanden om hun invorderingsmogelijkheden in te zetten. Het idee is dat schuldenaren in die periode tot een vergelijk komen met hun crediteuren. Ik betwijfel deze werking, want het moratorium verandert niets aan de redenen waarom crediteuren weigeren.

- **OPschORTING ONTRUIMINGsvONNissen MOET UITHUISZETTINGEN VOORKOMEN**

De wetwijziging voorziet in bescherming van de schuldenaar tegen ontruiming na toepassing Wsnp. Zolang de schuldenaar maandelijks zijn huur betaalt, mag hij in zijn huis blijven. Of

het een positief effect zal hebben op het minnelijk traject, valt ook hier te betwijfelen. Minnelijke regelingen worden er op zichzelf niet aan- of onaantrekkelijker door.

- **Beperking toegang Wsnp is kans voor gemeenten**

Gezien mijn weinig optimistische verwachtingen over de positieve effecten van de wetwijziging op het slagingspercentage adviseer ik het minnelijk traject om vooral zelf aan de bal blijven. In de eerste plaats adviseer ik gemeenten om het eigen product zo te verbeteren dat crediteuren meewerken omdat zij de meerwaarde ervan inzien, en niet omdat zij daarmee gedwongen medewerking door de rechter voorkomen. In de tweede plaats adviseer ik gemeenten om de beperking van de toegang tot de Wsnp vooral ook als een kans te beschouwen. Persoonlijk betreur ik de beperking, maar beschouw het als een gegeven. Voor de groep die niet wordt toegelaten is de minnelijke schuldhulpverlening – weer net als voor de inwerkingtreding van de Wsnp - de enige die hulp biedt. Dit biedt de mogelijkheid om voorzieningen te creëren voor de groepen schuldenaren voor wie de Wsnp straks geen oplossing meer is. Het ontbreken van toegang tot de Wsnp kunnen gemeenten als een extra legitimatie opvatten om doelgroepenbeleid te ontwikkelen (waar alle schuldenaren die in de verschillende doelgroepen vallen van kunnen profiteren).

Gemeenten die aanhikken tegen de kosten van doelgroepenbeleid raad ik aan zich vooral te realiseren dat het een kostenpost is die vaak voor de baat uit zal gaan. Want als gemeenten het



niet doen, de Wsnp geen oplossing meer is en de problematische situatie verergert, komen deze mensen via kanalen zoals de maatschappelijke opvang vaak weer terug bij de gemeente.

Maatwerkgedachte Wmo sluit aan op doelgroepenbeleid

Via doelgroepenbeleid kom ik terug bij de Wmo. Hulpverlening toegesneden op de behoeften van een doelgroep sluit goed aan op het uitgangspunt van de Wmo om maatwerk aan cliënten te leveren. Veel schuldenaren hebben meerdere problemen en gebruiken daarvoor vaak ook Wmo-producten zoals opvoedingsondersteuning aan ouders en kinderen, begeleiding van langdurig zorgafhankelijke patiënten in het kader van de OGGZ, verslavingszorg en individuele voorzieningen zoals maaltijdvoorziening of medische apparaten zoals trapliften of rolstoelen. Ik adviseer gemeenten nadrukkelijk om te overwegen schuldhulpverlening (deels) te positioneren achter het Wmo-loket.

Daarbij is het van belang om ook te overwegen om casemanagement te beleggen bij de instantie die de cliënt ondersteunt bij zijn voornaamste of grootste probleem. Voor mensen die niet alleen schulden hebben is het van groot belang dat de ondersteuning op alle problematische terreinen met elkaar samenhangt. Bij mensen met een verslaving of GGZ-problematiek is het bijvoorbeeld van belang dat een terugval niet automatisch leidt tot beëindiging van de regeling, maar bijvoorbeeld tot een verlenging van de duur van de regeling die gelijk is aan de periode van terugval. Leidend bij de keuzes moet zijn dat een schuldenaar wordt geholpen op alle terreinen waar hij serieuze problemen heeft en dat crediteuren een goed alternatief wordt geboden voor een jarenlange - wederzijds - ongewenste verbintenis door een blijvend onbetaalde vordering.

Integrale aanpak mogelijk door casemanagement en maatwerk

Door casemanagement en maatwerk in te zetten, bieden gemeenten een werkelijk integrale aanpak. Dit is van groot belang voor het creëren van duurzaam schuldenvrije situaties. Op dit moment voert ongeveer een vijfde van de gemeenten integrale schuldhulpverlening uit. Dit betekent dat er niet alleen wordt gewerkt aan een oplossing voor het financiële probleem, maar ook dat andere instanties hulp bieden om achterliggende oorzaken aan te pakken. In de praktijk betekent dit dat de schuldenaar verschillende vormen van hulpverlening naast elkaar krijgt. Dat integrale schuldhulpverlening nog te vaak niet tot de beoogde resultaten leidt, komt doordat de afstemming tussen de verschillende soorten hulpverlening vaak niet soepel

verloopt. De betrokken organisaties helpen een schuldenaar elk vanuit de eigen expertise volgens een tijdpad dat daarbij hoort. Deze invulling is te beperkt om schuldenaren echt te helpen. De verschillende vormen van hulpverlening moeten niet alleen naast elkaar worden aangeboden, maar het aanbod moet ook onderling zijn afgestemd. Die onderlinge afstemming is te realiseren door de inzet van casemanagement. Een casemanager heeft de verantwoordelijkheid om bij de verschillende betrokken organisaties aan te geven welke inzet op welk moment nodig is. Vanzelfsprekend vindt het casemanagement plaats op basis van afstemming tussen de betrokken partijen. Mijn idee is dat per dossier wordt gekeken waar het voornaamste probleem ligt. De casemanager is de behandelaar of een vertegenwoordiger van de instantie die een schuldenaar helpt bij zijn voornaamste probleem. Voor een verslaafde schuldenaar kan dit bijvoorbeeld betekenen dat het casemanagement bij verslavingszorg ligt. Vanuit verslavingszorg geeft men dan bij de schuldhulpverlening bijvoorbeeld aan dat stabilisatie door budgetbeheer gewenst is. Ook geeft men aan dat de schuldhulpverlening nog niet moet beginnen met het treffen van een schuldregeling omdat de kans dat de cliënt z'n verplichtingen niet na komt nog te groot zijn. Door dergelijke aanwijzingen sluit de inzet van de schuldhulpverlening aan op de inzet van de verslavingszorg. Omgekeerd zal de rolverdeling bij een ingewikkelde schuldsituatie en een kleine verslavingsproblematiek juist andersom liggen. Het casemanagement ligt dan bij de schuldhulpverlening. De casemanager is in alle gevallen de regisseur van het totale pakket aan hulpverlening. Het voeren van regie vraagt van casemanagers dat zij inzicht hebben in de mogelijkheden en instrumenten van de verschillende soorten hulpverlening. Omdat de verschillende betrokken hulpverleners die een cliënt helpen elk een eigen discipline vertegenwoordigen zal casuïstiekoverleg vaak noodzakelijk zijn.

Wetswijzigingen Wsnp, Wmo en vernieuwing schuldhulpverlening bieden kans

De inzet van casemanagement op de hierboven beschreven wijze vereist vraaggestuurde hulpverlening. Het afgelopen jaar introduceerde de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK) een nieuwe werkwijze: de vernieuwing schuldhulpverlening. Kenmerkend hiervoor is dat de NVVK de draai maakt van primair aanbod gestuurde hulpverlening naar veel meer vraaggestuurde hulp. De nieuwe werkwijze leent zich er dan ook uitstekend voor om op aanvraag ook producten te leveren in trajecten waarin een andere partij de regie voert. De wetswijzigingen van de Wsnp, de nieuwe werkwijze van de NVVK en de Wmo bieden gemeenten tezamen een uitstekende uitgangspositie om mensen met een multi-problematiek – die onder meer bestaat uit schulden - effectiever te helpen. Ik hoop dat gemeenten de kans die er ligt pakken.

Nadja Jungmann werkt als adviseur bij Hiemstra & de Vries en is verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Dit artikel is gebaseerd op twee artikelen die zij in 2007 publiceerde in 'Sociaal Bestek' in samenwerking met respectievelijk Nellen Pannekoek en Erica Schruer.