

Nederland telt ruim 350.000 huishoudens met hoge schulden. Veel mensen met schulden bevinden zich in een sociaal isolement – en dat staat haaks op de doelstelling van de Wmo: meedoen. Toch krijgt slechts één op de zeven van deze huishoudens hulp. Het kabinet deed zeer recent voorstellen om de schuldhulpverlening ingrijpend te wijzigen. Wat houden ze in? En hoe kunnen gemeenten en andere organisaties zélf schuldhulpverlening verbeteren?

Wettelijke zorgplicht voor gemeenten

Kabinet werkt aan effectievere schuldhulpverlening

Voor de meeste huishoudens zijn schulden een financieel én een sociaal probleem. Uit het onderzoek 'Geloof jij dat je betrokken bent?' (in september uitgevoerd in opdracht van het Leger des Heils onder ruim 1.100 respondenten) blijkt dat mensen met problematische schulden zich vaker buitengesloten voelen en weinig verbonden met hun omgeving. Bij een deel van deze huishoudens is zelfs sprake van een sociaal isolement. Voldoende reden voor het kabinet om, mede gezien de doelstellingen van de Wmo, het ontstaan van problematische schuldsituaties zo veel mogelijk te voorkomen en effectieve hulp te bieden. In september stuurde het kabinet een brief naar de Tweede Kamer met een groot aantal voorstellen om de schuldhulpverlening effectiever en toegankelijker te maken (1).

Aanzienlijke groep bevindt zich in problematische schuldsituatie

Uit het onderzoek van het Leger des Heils blijkt ook dat ruim

350.000 huishoudens zulke hoge schulden hebben dat ze die niet zelfstandig kunnen oplossen (2). Uit deze groep heeft slechts één op de zeven huishoudens op dit moment hulp van een schuldhulpverlenende organisatie. De anderen proberen zo goed en zo kwaad als het gaat het hoofd boven water te houden. Zij moeten bijvoorbeeld rondkomen van 90 procent van de bijstandsnorm omdat een deurwaarder beslag heeft gelegd. Anderen vullen gaten met gaten of krijgen steun van familie of vrienden.

Bij veel gezinnen waar de financiële problemen langdurig spelen, komt er een moment dat ze zich terugtrekken uit het maatschappelijk leven. Ze schamen zich dat ze geen geld hebben voor een verjaardagscadeautje en gaan daarom niet meer naar een feestje. Ze kunnen zich geen bus- of treinkaartje meer veroorloven en komen daardoor niet meer bij familie en vrienden. Hun telefoon is afgesloten en contacten verwateren. Een sociaal isolement is een individueel en maatschappelijk ongewenste situatie en vanuit de doelstellingen van de Wmo

Een substantiële groep schuldenaren wil wel hulp, maar komt niet in aanmerking.



ILLUSTRATIE: HERMAN FOCKE

De effectiviteit van de schuldhulpverlening is gering.

een belangrijke aanleiding om als overheid actie te ondernemen.

Twee knelpunten in de uitvoering van schuldhulpverlening

Mede op basis van onderzoek dat het onderzoeks- en adviesbureau Hiemstra & De Vries heeft uitgevoerd in opdracht van het ministerie van SZW (3), heeft het kabinet geconstateerd dat in de uitvoering van de schuldhulpverlening twee belangrijke knelpunten moeten worden opgelost. Het eerste knelpunt is dat bijna alle gemeenten afwijzingscriteria hanteren die ertoe leiden dat bepaalde groepen schuldenaren niet voor hulp in aanmerking komen. De criteria verschillen per gemeente, mede doordat gemeenten niet wettelijk verplicht zijn om schuldhulp te verlenen. De meest voorkomende afwijzingscriteria zijn dat schuldenaren:

- * eerder uitvielen bij een poging om een oplossing te vinden voor de schuldsituatie of eerder een beroep deden op de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) (4);
- * een eigen bedrijf hebben of hadden;
- * een schuldenlast hebben die naar de criteria van de schuldhulpverlenende organisatie (nog) niet problematisch genoeg is;
- * een alcohol-, drugs- of gokverslaving hebben;

* onvoldoende aflossingscapaciteit hebben.

Het gevolg van afwijzingscriteria is dat een substantiële groep schuldenaren wel hulp wil hebben, maar daar niet voor in aanmerking komt. Er zijn geen gegevens beschikbaar over de omvang van deze groep. Maar aangezien bijna alle gemeenten wel één of meerdere afwijzingscriteria hanteren, kan worden aangenomen dat het een substantiële groep betreft. Omdat deze groep geen toegang heeft tot de gemeentelijke schuldhulpverlening, komt zij ook lang niet altijd in aanmerking voor een wettelijke schuldsanering. Deze mensen moeten dus op eigen kracht een oplossing zien te vinden.

Het tweede knelpunt in de uitvoering van de schuldhulpverlening is dat de effectiviteit ervan gering is. Gemiddeld bieden schuldhulpverlenende organisaties slechts aan een kwart van de schuldenaren die een intake krijgen een oplossing (5). Of de geboden oplossing leidt tot een schuldenvrije start, is afhankelijk van het gedrag van de schuldenaar en de flankerende ondersteuning die hij vanuit de schuldhulpverlening krijgt. Uit het onderzoek van Hiemstra & De Vries blijkt dat de effectiviteit van de schuldhulpverlening sterk varieert van gemeente tot gemeente. De kans dat je met hulp van de gemeente uit de schulden raakt, varieert van nog geen tien tot bijna vijftig procent. De effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening wordt bepaald door:

(1) Kamerstukken II 2008/09 24 515 nr. 140 Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting (september 2008).

(2) Uit het onderzoek, dat Motivaction heeft uitgevoerd, blijkt dat 6 procent van de Nederlandse huishoudens schulden heeft die ze naar eigen zeggen niet zonder hulp kunnen oplossen. Afgezet tegen de 7.424.000 huishoudens die Nederland telt (bron: www.cbs.nl) betekent dit dat zeker 350.000 huishoudens hulp nodig hebben.

(3) Dit onderzoek bevat een beschrijving van de knelpunten in de huidige uitvoeringspraktijk en oplossingsrichtingen die het kabinet voor een belangrijk deel heeft overgenomen in de brief aan de Tweede Kamer. Het onderzoeksrapport 'Schulden? De gemeente helpt!' is te downloaden op www.hiemstraendevries.nl.

(4) De Wsnp biedt mensen met financiële problemen de mogelijkheid om via de rechter tot schuldsaneringsregelingen te komen met schuldeisers, zodat men weer schuldenvrij kan worden.

(5) Onder een oplossing verstaan we een schuldregeling (schuldsanering, schuldbemiddeling, betalingsregeling of herfinanciering) of een adviesgesprek zodat iemand zijn problemen zelfstandig kan oplossen.

(6) Kamerstukken II 2008/09 24 515 nr. 140 Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting (september 2008) pag 4.

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

(8) 'Schulden? De gemeente helpt!' Hiemstra & De Vries Utrecht 2008 en N. Jungmann (2006) De Wsnp: bedoelde en onbedoelde effecten op het minnelijk traject. Leiden University Press, Leiden (diss.).

- * de soort hulp die de gemeente aanbiedt, zoals budgetbeheer, schuldsaneringen etc.;
- * de voorwaarden die gemeenten stellen aan schuldenaren en crediteuren;
- * de afspraken van gemeenten met belangrijke crediteuren, zoals energiebedrijven en woningcorporaties;
- * de mate van samenwerking met andere vormen van hulpverlening, zoals maatschappelijk werk, maatschappelijke opvang, GGZ, verslavingszorg etc.;
- * de mate waarin er in de uitvoering ruimte is voor maatwerk (bijvoorbeeld dat schuldregelingen langer mogen duren dan 36 maanden).

Kabinet wil toegankelijkheid en effectiviteit schuldhulpverlening vergroten

Om de genoemde knelpunten op te lossen, stelt het kabinet een set van maatregelen voor. Deze zijn grotendeels gebaseerd op het eerder genoemde onderzoek van Hiemstra & De Vries. De drie belangrijkste maatregelen zijn.

Gemeenten krijgen een wettelijke zorgplicht met regierol
 Het belangrijkste voornemen van het kabinet is om een wettelijke regeling te ontwerpen op basis waarvan gemeenten een zorgplicht schuldhulpverlening krijgen. Buitengerechtelijke schuldhulpverlening wordt daarmee een wettelijke taak met een regierol voor gemeenten. In de brief aan de Tweede Kamer schrijft het kabinet (6): 'Het wettelijk inbedden biedt voordelen aan schuldhulpverleners, schuldenaren en schuldeisers. Het biedt centrale kaders, regelt de brede toegankelijkheid tot schuldhulpverlening én de toegankelijkheid tot de noodzakelijke instrumenten. Ook zal de invoering van een wettelijke zorgplicht leiden tot meer (politieke) aandacht voor schuldhulpverlening binnen gemeenten. Bovendien zal een wettelijke zorgplicht door crediteuren als extra waarborg worden ervaren. Zij weigeren nu soms medewerking aan een minnelijke regeling, omdat er te weinig vertrouwen is in de kwaliteit en zorgvuldigheid van gemeentelijke schuldhulp.' Hierbij plaatst de VNG wel de kanttekening dat er door de sector maatregelen zijn genomen om de effectiviteit te vergroten. Dat zijn het project Vernieuwing schuldhulpverlening van de NVVK en de certificering. Een wettelijke regeling mag deze initiatieven niet doorkruisen. Daarnaast moet een regeling volgens de VNG voldoende ruimte bieden voor inbedding in het totale gemeentelijke beleid. Het kabinet heeft laten weten betrokken partijen uitvoerig te consulteren bij het opstellen van de wettelijke regeling. Eind 2008 ontvangt de Tweede Kamer een startnotitie waarin het voornemen voor de wettelijke regeling nader is uitgewerkt.

Een moratorium biedt de noodzakelijke stabiliteit om een duurzame oplossing te realiseren

Bij het zoeken van een oplossing worden gemeenten vaak gehinderd door crediteuren die proberen (op de valreep) nog zo veel mogelijk te incasseren. Die invorderingsacties leiden ertoe dat schuldhulpverleners te vaak hun tijd steken in het



Nadja Jungmann werkt als adviseur bij Hiemstra & De Vries en is als onderzoeker verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

oplossen van acute problemen in plaats van in het treffen van een duurzame oplossing. Het kabinet gaat na of een zogenaamd moratorium wellicht een oplossing is om deze hectiek weg te nemen. Een moratorium is een wettelijke verplichting voor crediteuren om hun invorderingsacties tijdelijk te staken zodra iemand in behandeling is bij de schuldhulpverlening. Het biedt schuldhulpverleners de ruimte om zo snel mogelijk een stabiele situatie te creëren en een duurzame oplossing te realiseren.

Gestandaardiseerd maatwerk brengt noodzakelijke ruimte in de uitvoering

Veel schuldhulpverlenende organisaties hanteren 'werkvoorschriften' en passen die strikt toe. Schuldregelingen mogen bijvoorbeeld niet langer duren dan 36 maanden, of alle crediteuren moeten in alle gevallen meewerken.(7) Uit verschillende onderzoeken blijkt dat schuldhulpverleners ervan overtuigd zijn dat ze meer schuldenaren kunnen helpen als ze enig maatwerk kunnen toepassen.(8) Een oplossing voor het dilemma van maatwerk versus strikte voorwaarden

Gestandaardiseerd maatwerk maakt oplossingen mogelijk.

is gestandaardiseerd maatwerk: alleen als er in een dossier een bijzondere aanleiding is waardoor toepassing van de standaard voorwaarden niet tot een redelijk aanbod leidt, stelt de schuldhulpverlening voor om daar van af te wijken (maatwerk). Het afwijken van de standaard is bijna altijd in het voordeel van de crediteuren en biedt de schuldenaar een oplossing die er anders niet was geweest. Gestandaardiseerd maatwerk maakt ook in ingewikkeldere dossiers oplossingen mogelijk. Het kabinet heeft de Tweede Kamer laten weten dat het met betrokken partijen bekijkt welke mogelijkheden er zijn voor meer maatwerk.

Gemeenten en schuldhulpverlenende organisaties kunnen zelf effectiviteit vergroten

Landelijke initiatieven zoals een zorgplicht en een moratorium dragen bij aan een grotere effectiviteit, maar grote winst is ook te boeken door gemeenten en schuldhulpverlenende organisaties zelf (zoals sociale diensten en kredietbanken). Dat het slagingspercentage van gemeenten varieert van nog geen tien tot vijftig procent, bewijst dat de lokale opzet en uitvoering medebepalend zijn voor de effectiviteit.

Hoe kan een gemeente effectievere schuldhulpverlening realiseren?

- * De regie nemen om schuldhulpverlenende organisaties en andere hulpverlenende partijen bij elkaar te brengen en te ondersteunen bij het maken van concrete samenwerkingsafspraken.
- * Instrumenten bieden die passen bij de lokale organisatie van de schuldhulpverlening en de lokale opgaven. Bijvoorbeeld bijzondere bijstand bieden voor langdurig budgetbeheer of het W-deel van de WWB gebruiken om schuldhulpverlening te financieren.
- * Bewust kiezen of schuldhulpverlening wordt ingehuurd bij een andere partij of zelf wordt uitgevoerd. Als de gemeente het inhuurt, moet ze een professionele invulling

geven aan de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie: koopt de gemeente producten, trajecten of resultaten in? Hoeveel ruimte bieden de contracten voor ontwikkeling van de uitvoering?.

- * Een uitgewerkte visie hebben op wat schuldhulpverlening in de lokale samenleving moet opleveren en actief sturen op meetbare en resultaatgerichte doelstellingen.

Hoe kan een schuldhulpverlenende organisatie effectievere schuldhulpverlening realiseren?

- * Budgetbeheer en schuldsaneringen aanbieden als standaardproducten. Uit het onderzoek van Hiemstra & De Vries blijkt dat crediteuren vaker meewerken aan voorstellen voor een schuldsanering dan aan een schuldbemiddeling en dat schuldenaren minder vaak uitvallen bij budgetbeheer.
- * Persoonlijk contact inzetten als instrument om crediteuren en schuldenaren te overtuigen mee te werken aan voorstellen. Persoonlijk contact creëert grotere bereidheid om mee te werken bij schuldenaren en crediteuren.
- * Een actieve opstelling kiezen bij preventie. Niet alleen folders verspreiden, maar ook buurtadviseurs en anderen inzetten die persoonlijk contact hebben en wellicht achter de voordeur komen.
- * Een heldere visie ontwikkelen op de vraag: wat zijn de eigen verantwoordelijkheden van onze klanten, en wat doen wij? Deze visie vervolgens vertalen in afspraken met andere hulpverlenende organisaties en schuldenaren.

Gemeenten staan bij de uitvoering van schuldhulpverlening de komende jaren voor een flinke opgave. Naast de door het kabinet aangekondigde maatregelen (die als gevolg van het tussentijdse vertrek van staatssecretaris Aboutaleb van Sociale Zaken wellicht enige vertraging oplopen, maar naar verwachting toch tot een wetsontwerp zullen leiden) hebben veel gemeenten en schuldhulpverlenende organisaties de komende periode hun handen vol aan de invoering van certificering en/of de invoering van schuldhulpverlening nieuwe stijl (een nieuwe werkwijze die in ieder geval alle NVVK-leden vóór 1 januari 2010 moeten invoeren). Om de komende vijf jaar echt effectiever te worden, loont het om nu al te bedenken hoe geagendeerde zaken zoals de certificering te combineren zijn met de genoemde maatregelen en opgaven. Het opstellen van een concrete ontwikkelagenda kost nu wellicht een extra inspanning, maar werpt in de komende jaren vruchten af in de vorm van een hoger slagingspercentage. ▲

Het volledige rapport en de brief van het kabinet zijn te vinden op www.hiemstraendevries.nl.

Wilt u meer lezen over leven met schulden? Zie pagina 29.