

Nadja Jungmann en Erica Schruer

Om ervoor te zorgen dat schuldenaren die bij de gemeente om hulp vragen vaker, sneller en beter geholpen worden, gaat het kabinet voor gemeenten een wettelijke zorgplicht schuldhulpverlening invoeren.<sup>1</sup> Waarom is het nodig dat het kabinet ingrijpt? En waarom is een wettelijke regeling van de zorgplicht in dit geval een goed instrument?

## Zorgplicht: grotere effectiviteit

In dit artikel vragen we ook kort de aandacht voor twee andere landelijke instrumenten die kunnen bijdragen aan een grotere effectiviteit: een door alle stakeholders gedragen systeem van certificering en een breed moratorium (dat alle crediteuren verplicht om tijdelijk hun invorderingsmaatregelen te staken). Gezien de huidige stand van zaken voorzien wij ten aanzien van de laatste twee instrumenten enige problemen voor een snelle en effectieve invoering. Met dit artikel willen we niet alleen wijzen op het belang van de zorgplicht, maar zeker ook op het belang van een spoedige invoering van een gedragen systeem van certificering en een breed moratorium.

**Geringe effectiviteit** De belangrijkste reden voor het kabinet om een wettelijke zorgplicht in te voeren, is dat de gemeentelijke schuldhulpverlening te vaak geen oplossing biedt aan individuele schuldenaren en dat krachtige stimuleringsmaatregelen, zoals tijdelijke subsidies of het promoten van best practices, niet voldoende effect hebben gehad. Uit het onderzoek 'Schulden? De gemeente helpt!<sup>2</sup> dat het onderzoeks- en adviesbureau Hiemstra & De Vries

vorig jaar voor staatssecretaris Aboutaleb uitvoerde, blijkt dat gemeenten in 2007 gemiddeld slechts aan een kwart<sup>3</sup> van de schuldenaren die om hulp vroegen een oplossing konden bieden.<sup>4</sup> Hierbij moet wel worden opgemerkt dat dit gemiddelde sterk is beïnvloed door verschillen in effectiviteit tussen gemeenten (die uiteenloopt van nog geen tien tot bijna vijftig procent). Deze diversiteit wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door de grote verschillen die er tussen gemeenten zijn in de opzet en uitvoering van de schuldhulpverlening. Gemeenten zijn op dit moment niet verplicht om schuldhulpverlening aan hun inwoners aan te bieden en er bestaan geen voorschriften waar de uitvoering aan moet voldoen.

**Kaderstellend** Het inzicht dat de lokale opzet en uitvoering van schuldhulpverlening heel bepalend zijn voor de effectiviteit, is voor het ministerie van SZW een van de belangrijkste aanleidingen om een wettelijke zorgplicht in te voeren. Daarbij is het van belang om direct op te merken dat de zorgplicht niet zal bestaan uit gedetailleerde regeling, maar kaderstellend en resultaatgericht zal zijn. De



Foto: Roel Dijkstra

# schuldhulpverlening

zorgplicht moet leiden tot toegankelijker en effectievere uitvoering, maar tegelijk voldoende ruimte bieden aan gemeenten om de uitvoering van schuldhulpverlening in te bedden in het lokale sociaal beleid. Voordat we toelichten hoe de zorgplicht er waarschijnlijk uit gaat zien, geven we in tabel 1 een overzicht van factoren die de effectiviteit beïnvloeden. De inhoud van deze tabel is ontleend aan het onderzoek 'Schulden? De gemeente helpt!'.<sup>5</sup>

De bedoeling is dat de zorgplicht gemeenten verplicht om kwalitatief goede schuldhulpverlening aan te bieden aan iedereen die zijn schulden niet zelfstandig kan oplossen. Het ministerie heeft voor ogen om de zorgplicht zo in te richten dat zij onder meer eisen stelt aan de duur van wacht- en doorlooptijden, de brede toegankelijkheid van de schuldhulpverlening, het pakket en de kwaliteit van de producten en een integrale benadering.<sup>6</sup>

De zorgplicht biedt voordelen aan zowel crediteuren als schuldenaren waardoor zij vaker zullen meewerken (c.q. minder vaak uitvallen). Crediteuren krijgen dankzij de zorgplicht de zekerheid dat een voorstel op een zorgvuldige manier tot stand is

gekomen en dat de schuldenaar zich maximaal inspant. Dit motiveert hen om mee te werken aan een gemeentelijk voorstel. Voor schuldenaren leidt een zorgplicht ertoe dat de huidige toegangsdrempels wegvallen. Dat niemand meer lang moet wachten op hulp of op duidelijkheid over de mogelijkheden om een schuldsituatie op te lossen en eventueel dat de schuldhulpverlening wordt aangeboden in samenhang met andere hulpverlening. Deze veranderingen beperken de uitval. Zowel crediteuren als debiteuren kunnen de gemeente aanspreken op nakoming van de zorgplicht.

**Certificering en normen** In maart 2009 treedt er in de schuldhulpverlening een systeem van certificering in werking dat moet leiden tot betere kwaliteit van de uitvoering en 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 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

**Tabel 1:** Overzicht van factoren die in een individuele gemeente de effectiviteit van de schuldhulpverlening beïnvloeden en toelichting op de wijze waarop dat gebeurt

Factor	Wijze waarop de factor de effectiviteit beïnvloedt
Mate waarin een gemeente de eigen werkwijze aan crediteuren toelicht	Er zijn tussen gemeenten grote verschillen in de manier waarop zij werken en de kwaliteit van de dienstverlening. Voor crediteuren leidt dit tot onduidelijkheid ('wat krijg ik bij wie?') en in een aantal gevallen tot de keuze om niet mee te werken. Door als gemeente zelf aan crediteuren duidelijk te maken dat de schuldhulpverleners gedegen werk leveren, is de kans groter dat crediteuren meewerken, wat leidt tot grotere effectiviteit.
Producten die een gemeente aanbiedt*	Gemeenten bieden niet allemaal dezelfde producten aan. Uit het onderzoek 'Schulden? De gemeente helpt!' blijkt dat crediteuren vaker meewerken aan een gemeentelijk voorstel als de gemeente producten aanbiedt zoals een schuldsanering en/of budgetbeheer. <sup>7</sup> Het aanbieden van deze producten leidt tot grotere effectiviteit.
Voorwaarden die de gemeente aan de schuldenaar stelt	Veel gemeenten stellen aan schuldenaren voorwaarden om geholpen te worden. Als de schuldenaar daar niet aan wil of kan voldoen, dan beëindigt de gemeente de ondersteuning. Voorbeelden van voorwaarden die leiden tot voortijdige uitval zijn dat een schuldenaar geen eigen zaak gehad mag hebben of niet in scheiding mag liggen (omdat dat betekent dat er onduidelijkheid is over de hoogte van de schuld van de aanvrager). De effectiviteit is groter naarmate een gemeente minder van dit soort voorwaarden stelt.
Samenwerking met organisaties zoals GGZ, maatschappelijk werk of verslavingszorg	De meeste schuldenaren hebben niet alleen een financieel probleem, maar ook allerlei psychosociale problemen. Om een schuldenaar gemotiveerd te krijgen (en te houden) om zijn schulden op te lossen, is nauwe samenwerking met andere partijen van belang. Hoe beter die samenwerking is, des te minder redenen heeft een schuldenaar om uit te vallen.
Mate waarin er in de uitvoering ruimte is voor maatwerk	Het verschilt van gemeente tot gemeente of schuldhulpverleners bij het opzetten van een schuldregeling rekening mogen houden met individuele omstandigheden (of dat zij elke schuldenaar hetzelfde ondersteuningspakket moeten aanbieden). Hoe meer ruimte er is voor maatwerk, des te lager de uitval is en dus des te groter de effectiviteit.
Duur van wacht- en doorlooptijden in individuele dossiers	In 2008 bedroeg de gemiddelde wachttijd voor een schuldenaar vier weken <sup>8</sup> , maar in sommige gemeenten kon het maanden duren voordat iemand een intakegesprek kreeg. Hoe sneller een schuldenaar een intake krijgt, des te kleiner is de kans dat hij voortijdig uitvalt. Snel duidelijkheid bieden draagt bij aan de effectiviteit. Ditzelfde geldt voor de doorlooptijd nadat iemand een intakegesprek heeft gehad. (Hoe sneller iemand weet of er een schuldregeling mogelijk is, des te kleiner de kans op uitval is.)

\* onder producten verstaan wij bijvoorbeeld schuldsaneringen, schuldbemiddelingen, herfinancieringen, betalingsregelingen, budgetbeheer en budgetbegeleiding

partijen uit het veld<sup>9</sup> en is begeleid door het Nederlands Normalisatie Instituut (NEN) heeft twee deelnormen ontwikkeld: één voor organisaties en één voor personen.

De norm beschrijft het totale schuldhulpverleningsproces in de volgende onderdelen<sup>10</sup>:

- aanmelding;
- intake en crisisinterventie;
- informatie en advies;
- herfinanciering;
- schuldregeling;
- (schuldbemiddeling of saneringskrediet);
- stabilisatie (budgetbeheer, budgetcoaching, betalingsregelingen);
- afgifte verzoekschriften ex artikel 284 en 287a en 287b Fw en verklaring ex artikel 285 Fw; verzoek voorlopige voorziening; nazorg.

De certificering zal alleen een rol van betekenis spelen in de uitvoering van schuldhulpverlening als zij door (bijna) alle gemeenten wordt gebruikt. Kenmerkend voor certificering is namelijk dat partijen vrij zijn om te kiezen of zij al dan niet deelnemen aan het kwaliteitssysteem. Tijdens het ontwerpproces van de normen hebben zowel het ministerie van SZW als de betrokken partijen uit het veld aangenomen dat (bijna) alle gemeenten de uitvoering laten certificeren. Tegen die achtergrond is het logisch en zinvol om in een zorgplicht geen nieuwe kwaliteitsnormen te ontwikkelen, maar te steunen op normen die het veld zelf heeft ontwikkeld. Het is op het moment echter de vraag of de certificering zo breed omarmd zal worden als aanvankelijk verwacht werd en daarmee of het steunen op de certificeringsnormen in de zorgplicht niet het risico in zich draagt dat er straks geen dekkende kwaliteitsnormen van kracht zijn. Als dat laatste niet gebeurt, bestaat het risico dat crediteuren nog steeds aanleiding hebben om te twijfelen over de kwaliteit van de uitvoering en (terecht) ervoor kunnen kiezen om niet mee te werken aan een gemeentelijk voorstel.

### **Twijfels**

Eind 2009 is de NEN-norm definitief vastgesteld door de betrokken partijen uit de normcommissie (na consultatie van hun achterbannen). Die consultatie wees uit dat met

name bij een aantal gemeenten en schuldhulpverlenende organisaties er grote twijfels zijn over de voordelen om de NEN-normen te gaan toepassen. Na een consultatie van de conceptnormen zijn er twee belangrijke wijzigingen doorgevoerd.

De eerste betreft de toevoeging van een bijlage die betrekking heeft op de looptijd van een schuldsanering of -bemiddeling. De bijlage bevat het (bindende) voorschrift dat voortaan het kwart schuldenaren met de hoogste inkomens (in 2008 225 euro boven het geldende bijstandsniveau) voortaan vier in plaats van drie jaar gaan aflossen.<sup>11</sup> Bij driekwart van de schuldenaren die in drie jaar hun schuld aflossen, is de schuldhulpverlening voortaan niet meer verplicht om één periodieke hercontrole uit te voeren. Ook deze wijziging kan voor schuldenaren nadelig uitvallen als hun inkomen daalt.

De tweede belangrijke wijziging betreft de opleidingsvoorwaarden voor schuldhulpverleners. Zij zouden onder meer om de zoveel tijd opnieuw een volledig toelatingsexamen moeten

gaan doen. Dit brengt voor de schuldhulpverlenende organisaties flinke kosten met zich mee en het is de vraag of het herhalen van een volledig toelatingsexamen niet wat overdreven is.

## **Het gevaar dreigt dat de NEN-norm als kwaliteitsinstrument haar doel gaat missen**

Gevolg van met name deze wijzigingen is dat er in schuldhulpverleningsland sprake is van een toenemende weerstand tegen de certificering in deze vorm. Het gevaar dreigt dat de NEN-norm als kwaliteitsinstrument haar doel gaat missen, doordat in de norm ook zaken zijn geregeld die geen betrekking hebben op de kwaliteit van de uitvoering.

Dit heeft direct negatieve gevolgen voor de uitwerking van de zorgplicht als daarin wordt gesteund op de NEN-normen. Om te voorkomen dat de certificering niet leidt tot de noodzakelijke kwaliteitswaarborging in dit veld, zijn er twee voor de hand liggende oplossingen. De eerste is om de bijlage niet bindend te verklaren. De tweede is om aansluiting te zoeken bij de HKZ-norm die gebruikmaakt van de NEN-norm, maar die geen bepalingen betreffende de looptijd kent<sup>12</sup>.

### **Breed moratorium**

De zorgplicht zal aan gemeenten allerlei eisen stellen die betrekking hebben op de toegankelijkheid en uitvoering. Om daadwerkelijk meer schuldenaren sneller te helpen, moet het Rijk niet alleen eisen stellen aan

gemeenten, maar hen ook voorzien van bevoegdheden om een hoog tempo te brengen in de uitvoering.

Het belangrijkste instrument in dit kader is volgens ons een breed moratorium. Dit is een juridische maatregel die schuldeisers verbiedt om individuele invorderingsmaatregelen zoals loonbeslag of gedwongen verkoop van goederen door te zetten, nadat iemand zich heeft aangemeld bij de gemeentelijke schuldhelpverlening.

In de huidige praktijk komt het te vaak voor dat bijvoorbeeld een bank een net gestort inkomen volledig verrekenet met achterstanden op een persoonlijke lening, zodra bekend is dat iemand bij de gemeente om hulp heeft gevraagd. De schuldhelpverlening wordt dan geconfronteerd met de situatie dat iemand door die verrekening niet in staat is de huur te betalen en dus nieuwe schulden maakt (wat een contra-indicatie is voor een schuldregeling). Op dit moment bestaat er wel een moratorium<sup>13</sup>, maar de werking daarvan is veel te beperkt, omdat deze regeling alleen betrekking heeft op een dreigende ontruiming, afsluiting van energie of beëindiging zorgverzekering te voorkomen (artikel 287b Fw)<sup>14</sup>.

In september 2008 heeft Aboutaleb laten weten dat zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat invorderingsmaatregelen van individuele crediteuren de totstandkoming van een gemeentelijke regeling belemmeren of vertragen. Daarbij vroeg hij zich af of de oplossing van het hiervoor geschetste knelpunt het beste kan worden opgelost door invoering van een moratorium. Hij wilde dit bekijken in samenhang met voorstellen van de commissie-Kortmann die advies heeft uitgebracht om de Faillissementswet te herzien. Vooralsnog ziet het er niet naar uit dat er op afzienbare termijn duidelijkheid komt over de vraag of gemeenten van het Rijk een instrument krijgen dat tegengaat dat individuele crediteuren de uitvoering van schuldhelpverlening belemmeren of vertragen.

Wij zijn ervan overtuigd dat het belangrijk is om niet alleen eisen te stellen aan gemeenten in een wettelijke zorgplicht schuldhelpverlening, maar om gemeenten ook te voorzien van een instrument zoals het moratorium, om te voorkomen dat dwarse crediteuren de uitvoering belemmeren. Zeker als

er een eenvoudige aanvraagprocedure wordt ontwikkeld. Crediteuren die weten dat een moratorium van kracht kan worden, zullen alleen om die reden al afzien van individuele invorderingsmaatregelen, nadat een schuldenaar bij de gemeente om hulp heeft gevraagd.

## Inspanningen van gemeenten en Rijk

Gemeenten zijn in de eerste plaats verantwoordelijk voor de uitvoering van schuldhelpverlening. Zij zijn dan ook primair degenen die moeten sturen op grotere effectiviteit en de opzet en uitvoering zo inrichten dat zij het maximaal haalbare doen.<sup>15</sup> In de huidige context is ondersteuning daarbij van de Rijksoverheid echter onmisbaar.

De invoering van een wettelijke zorgplicht zal bijdragen aan de toegankelijkheid en leiden tot groter vertrouwen in de uitvoering bij schuldeisers en schuldenaren. Dit zijn belangrijke voorwaarden om de effectiviteit te vergroten, maar naar onze inschatting is het niet voldoende. Om daadwerkelijk meer schuldenaren sneller te kunnen helpen, is het noodzakelijk dat er ook een breed ingevoerd en gedragen kwaliteitssysteem komt en gemeenten in staat worden gesteld om schuldenaren na een intake te beschermen tegen individuele invorderingsmaatregelen.

## In de huidige context is ondersteuning van de Rijksoverheid echter onmisbaar

**Dr. N. Jungmann** werkt als senior adviseur bij onderzoeks- en adviesbureau Hiemstra & de Vries en is verbonden aan de vakgroep rechts-sociologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Zij promoveerde in 2006 op een proefschrift over gemeentelijke schuldhelpverlening.

**Mr. H.D.L.M. Schruer** werkt als advocaat in Rotterdam. Zij is sinds 1985 betrokken bij schuldhelpverlening als advocaat en beleidsadviseur en publiceert hierover regelmatig, ook op haar weblog [www.obervatrix.blogspot.com](http://www.obervatrix.blogspot.com).

### Noten

<sup>1</sup> Dit hebben voormalig staatssecretaris Aboutaleb (SZW) en minister Bos (Financiën) september 2008 aan de Tweede Kamer laten weten. (Tweede Kamer 2008/2009 nr. 24 515 Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting, nr. 140.) Dat het kabinet ten aanzien van dit voornemen kan rekenen op Kamerbrede steun, bleek tijdens een Algemeen Overleg (AO) over armoede en schulden op 11 november 2008 (ibidem nr. 144). Naar verwachting stuurt de nieuwe staatssecretaris van SZW, Klijnsma, begin 2009 een nadere toelichting

- aan de Kamer over de manier waarop zij de zorgplicht wil inrichten.
- 2 Het volledige onderzoek en de bijlagen zijn te vinden op [www.hiemstraendevries.nl](http://www.hiemstraendevries.nl).
- 3 In het onderzoek werd een hulpverleningstraject als effectief beschouwd als een schuldenaar een intakegesprek kreeg en vervolgens met een adviesgesprek werd geholpen of als er een schuldsanering, schuldbemiddeling, herfinanciering of betalingsregeling werd getroffen (p20). Schuldenaren die zich wel hadden aangemeld maar niet op een intakegesprek verschenen, zijn niet meegerekend. Er is ook niet gekeken of de schuldenaren waarvoor een regeling werd getroffen, hun verplichten nakwamen en die regeling dus succesvol hebben afgerond. De dossierstudie had betrekking op dossiers waarin de intake plaatsvond tussen 1 september 2006 en 1 juni 2007. Er is in de periode 1 januari tot 31 maart 2008 onderzocht wat het resultaat was van de geboden schuldhulpverlening.
- 4 Over 2008 zijn er nog geen representatieve gegevens beschikbaar. Er zijn individuele gemeenten die rapporteren dat zij in dat jaar wat meer schuldenaren hebben geholpen. Als belangrijkste reden geven zij daarvoor op, dat zij zijn gaan werken volgens de nieuwe werkwijze van de NVVK. (Zie voor toelichting op die werkwijze: 'Vernieuwing minnelijke schuldhulpverlening' van Katrien de Vaan en Lennart de Ruig in *Sociaal Bestek*, november 2008). Het is niet duidelijk hoe het landelijke beeld eruitziet.
- 5 Schulden? De gemeente helpt! Pag. 21 e.v.
- 6 Integrale schuldhulpverlening is een samenhangend hulpaanbod van preventie tot en met zorg voor uitvallers met als doel zowel financiële problemen als de oorzaak hiervan op te lossen op basis van een éénduidige doelstelling en een éénduidige methodiek.
- 7 Schulden? De gemeente helpt Pag. 24.
- 8 Schulden? De gemeente helpt! Pag. 22.

- 9 De normcommissie bestond onder meer uit de MO-groep, VNG, Divosa, NVVK, Raad voor Rechtsbijstand, Nederlandse Vereniging van Banken, ANVS, Modus Vivendi, PLANgroep, SVF.
- 10 De met overheidsgeld tot stand gekomen normen zijn alleen te krijgen na betaling van 150 euro. Wij beschikken niet over de originele teksten en baseeren deze bijdrage op indirecte bronnen waarin een beschrijving wordt gegeven van de NEN-norm (zoals toelichtingen op congressen en onderdelen van congresbundels).
- 11 Waarbij de regeling zo is opgesteld dat schuldenaren ook vijf jaar kunnen aflossen en dan het vierde en vijfde jaar een lager bedrag aflossen dan de eerste drie jaar en zij maximaal 33 procent meer aflossen dan zij anders in drie jaar zouden hebben gedaan.
- 12 Zie artikel weblog Martijn Schut <http://martijnschut.wordpress.com/2008/12/22/hkz-normen-ook-geschied-voor-schuldhulpverlening>.
- 13 Zie voor uitgebreidere toelichting op de werking hiervan het artikel 'Met gepaste dwang, minnelijke middelen in de Wsnp na 1 januari 2008'. I.R. van Burg, N. Jungmann & H.D.L.M. Schruer in het *Tijdschrift voor Schuldsanering*, 2008, nr. 2, pp. 1-4.
- 14 Dit laatste is een dode letter, aangezien de basiszorgverzekering niet kan worden beëindigd als sprake is van een premie-achterstand. Wel zal daarvoor binnenkort een verscherpt incassoregime met boete en bronheffing (op inkomen of uitkering) worden ingevoerd.
- 15 Zie voor inspanningen die gemeenten en schuldhulpverlenende organisaties zelf kunnen leveren om de effectiviteit te vergroten het artikel 'Wettelijke zorgplicht voor gemeenten' dat een lijst bevat met suggesties daarvoor. N. Jungmann (2009) in *Wmo magazine*, nr. 6, pp. 16-20.

## Bestekjes

# Bestekjes

## Arbeidsmobiliteitsnetwerk Noord-Holland Noord

De gemeenten Alkmaar, Hoorn, Den Helder en Heerhugowaard hebben de website [werkeninnoordhollandnoord.nl](http://werkeninnoordhollandnoord.nl) gelanceerd. Op dit online arbeidsmarktplatform kunnen banenzoekers en

overheidswerkgevers elkaar vinden. [werkeninnoordhollandnoord.nl](http://werkeninnoordhollandnoord.nl) biedt voor de aangesloten gemeenten een plaats voor vacatures, stageplaatsen en klussen/projecten. Banen en stagezoekers kunnen zich als kandidaat inschrijven op de site en in de vacatures een passende loopbaanstap vinden.

Het mobiliteitsnetwerk [werkeninnoordhollandnoord.nl](http://werkeninnoordhollandnoord.nl) streeft naar een sterke gezamenlijke arbeidsmarktpositie en wil de personele mobiliteit van de medewerkers tussen de aangesloten gemeenten verbeteren. Andere doelen zijn het behoud van kennis binnen de organisaties en verbeterde

carrièremogelijkheden.

Het mobiliteitsnetwerk start binnen de vier gemeenten. Na de zomer worden andere gemeenten en overheidsorganisatie benaderd om mee te gaan doen.

[www.werkeninnoordhollandnoord.nl](http://www.werkeninnoordhollandnoord.nl)