

## Het wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening

# Wenkend perspectief in spannende context

Nadja Jungmann en Erica Schruer

**Voor de val van het kabinet heeft staatssecretaris Klijnsma op 21 januari het wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening bij de Tweede Kamer ingediend. Het wetsvoorstel kan voor gemeenten een inspiratie zijn in de verdere professionalisering van de schuldhulpverlening. Maar is het voldoende om de grote opgave te realiseren waar gemeenten de komende periode voor staan?**

Met het wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening geeft de Rijksoverheid aan gemeenten het signaal dat kwalitatief goede en effectieve schuldhulpverlening een belangrijk onderdeel is van de dienstverlening in het sociaal domein. Bij onder meer de parlementaire behandeling van de Wmo is eerder gesproken over wettelijke verankering van schuldhulpverlening in het lokale sociale domein. Met name de discussie over de financiering weerhield Den Haag tot voor kort een wettelijk kader uit te werken.

De aanleiding om er in 2008 toch voor te kiezen een wettelijk kader in te voeren, was onder meer dat uit onderzoek<sup>1</sup> bleek dat in te veel gemeenten de schuldhulpverlening niet toegankelijk was voor een ieder die daar behoefte aan had, het slagingspercentage te laag was, de uitval te hoog en wachttijden te lang. Alleen al de aankondiging door de staatssecretaris van een wettelijk kader<sup>2</sup>, de daarop volgende brieven over de uitwerking en de brede Kamermeerderheid die er vanaf de eerste brief bleek, heeft diverse gemeenten tot beweging gebracht. Zo zijn er gemeenten die in de afgelopen anderhalf jaar flink hebben geïnvesteerd in het wegwerken van wachtlijsten<sup>3</sup> of het opzetten van preventie of nazorg.<sup>4</sup> Andere gemeenten zoals de Drechtsteden<sup>5</sup> grijpen het wettelijk kader aan om juist

in de komende periode verder te gaan met het innoveren van hun uitvoeringspraktijk.

Het vooruitzicht van een wettelijk kader was en is voor deze gemeenten reden om de effectiviteit van de schuldhulpverlening te vergroten. Alleen al vanwege de positieve bewegingen die ontstaan door de aankondiging en indiening van het wetsvoorstel zijn wij enthousiast.

**Zorgen** De positieve insteek van hierboven betekent niet dat wij onbezorgd zijn over de toekomst van de schuldhulpverlening. Integendeel. Het wettelijk kader is een belangrijke, maar naar ons idee onvoldoende stap om de komende jaren de grote opgaven op het terrein van de schuldhulpverlening aan te kunnen. In onder meer de notitie 'Met minder geld beter en meer schuldhulpverlening'<sup>6</sup> hebben wij onze zorgen over de toekomst uitgewerkt. Wij voorzien dat in de komende jaren een aantal ontwikkelingen gaan samenkomen die tot serieuze uitvoeringsproblemen gaan leiden:

- gemeenten staan de komende jaren voor een bezuinigingsopgave van naar verwachting 20 procent;
- het aantal mensen dat een beroep doet op de schuldhulpverlening neemt de komende jaren flink toe (zie kader 1);



- steeds meer crediteuren krijgen een afwijkend invorderingsregime of een uitzonderingspositie bij schuldregelingen (zie kader 2);
- er is sprake van een vertrouwenscrisis tussen schuldhelpverlening en crediteuren, waarbij crediteuren niet zelden twijfelen aan de kwaliteit en effectiviteit van de schuldhelpverlening.

Het duurt nog even voordat de nieuwe werkelijkheid van meer schuldenaren en minder middelen zich aandient. In onder meer de eerder aangehaalde notitie hebben wij er daarom voor gepleit om op de korte termijn een aantal acties te ondernemen en ondertussen na te gaan denken over het toekomstige stelsel waarbij een fundamenteel andere inrichting daarvan een van de opties is.

### Beroep op schuldhelpverlening gaat verder toenemen

In 2009 nam het beroep op de schuldhelpverlening toe met ongeveer 20 procent (opgave NVVK ongeveer 60.000 nieuwe dossiers). Algemeen wordt verwacht, dat die stijging de komende jaren doorzet door een aantal verschillende factoren. Belangrijke aanleidingen voor de toename zijn:

- lang niet alle gezinnen die met werkloosheid te maken krijgen, zijn in staat de inkomensdaling (tijdig) op te vangen<sup>8</sup>;
- het normbesef dat het belangrijk is om onvoorziene uitgaven te kunnen opvangen verandert, waardoor steeds meer huishoudens bij een (geringe) onvoorziene uitgave al in de problemen komen<sup>9</sup>;
- een groeiende groep jongeren maakt al voor ze aan het werk gaat, flinke schulden die een deel van hen niet zonder problemen kan aflossen als zij eenmaal werken<sup>10</sup>;
- er is een groep mensen die door de invoering van de AWBZ-pakketmaatregel (die inhoudt dat begeleiding gericht op participatie niet langer uit de AWBZ wordt gefinancierd) de begeleiding verliest die er tot voor kort aan bijdroeg dat zij geen (problematische) schulden maakten.

**Gemeenten aan zet** In de afgelopen jaren is de effectiviteit van de schuldhelpverlening in veel gemeenten (flink) toegenomen. Tegelijkertijd constateren wij ook dat het in een aantal gemeenten nog altijd slecht gesteld is met de uitvoering: lange wachtlijsten, lage slagingspercentages en grote uitval. En helaas speelt dit niet alleen in kleine maar zeker ook in een aantal (middel)grote gemeenten. Gemeenten zijn nu als eerste aan zet om op de korte en middellange termijn de nodige acties te ondernemen opdat we tijd hebben om na te denken over de inrichting op de langere termijn. Gesteld dat gemeenten de opgave met beide handen aangrijpen en de komende periode resultaten boeken, dan zijn daarna ook crediteuren en het Rijk aan zet door vaker mee te gaan werken (crediteuren) en kritisch te kijken naar het woud van uitzonderingsposities en invorderingsbevoegdheden dat ontstaat (Rijk). Het wetsvoorstel alleen is niet genoeg om effectievere schuldhelpverlening te realiseren.

Op korte termijn hebben we nog geen nieuwe visie ontwikkeld op welke manier de schuldhelpverlening 'toekomst-proof' kan worden gemaakt. Om gemeenten die ook de komende tijd al te maken hebben met bezuinigingen en meer aanvragen op weg te helpen, werken wij hieronder een aantal acties uit waar wij aan denken om snel betere resultaten te kunnen boeken voor de vele schuldenaren wiens financiële problemen allesoverheersend zijn geworden.

- bied een hulpaanbod dat aansluit op de concrete mogelijkheden en wensen van de schuldenaar zonder de crediteuren tekort te doen. Dit betekent bijvoorbeeld een verschuiving van het doel 'iedereen schuldenvrij' naar 'hanteerbare schulden voor iedereen' met een daarop aansluitende set aan producten waar bijvoorbeeld de gemeente Amsterdam nu over nadenkt. Hiermee wordt de uitval teruggedrongen en het slagingspercentage verhoogd;
- het voormalige landelijk platform integrale schuldhelpverlening heeft vele bruikbare katernen uitgegeven, die nauwelijks aan actualiteit hebben ingeboet. Ga niet denken en beleid maken, maar doen: organiseer de samenwerking in de keten en niet sec rondom de schuldhelpverlening. Zorg er daarbij voor dat je transparant en betrouwbaar bent in je uitvoering: leg uit wat je doet en kom je afspraken na, zowel met crediteuren als met schuldenaren;
- samenwerking wordt ook gestuurd door geld. Neem in de subsidieverordeningen van ketenpartners, zoals het





Foto: Herman Keppy

*Het aantal mensen dat een beroep doet op de schuldhulpverlening neemt de komende jaren flink toe*

maatschappelijk werk of de verslavingszorg, op wat er van hen verwacht wordt als bijdrage aan de uitvoering van onder meer de schuldhulpverlening;

- integrale schuldhulpverlening gaat niet alleen over gedragsveranderingen bij schuldenaren, maar ook over participatie en het gebruik van voorzieningen zoals armoedebeleid of landelijke inkomensondersteunende voorzieningen zoals huur- en zorgtoeslag. Leg daarom ook expliciete verbindingen met het Wmo-veld en manieren om niet-gebruik tegen te gaan zoals formulierenbrigades en vrijwilligers ('budget-buddies') die naast de schuldenaar staan en voor hem of haar een bondgenoot kunnen zijn om de orde in de dagelijkse huishoudfinanciën te bewaren<sup>7</sup>;
- werk de bovenstaande elementen op een samenhangende en meetbare wijze uit in een gemeentelijk plan zodat de gemeenteraad en het college medeverantwoordelijk worden voor de sturing en resultaten.

De nieuwe wetgeving biedt kansen en mogelijkheden aan gemeenten om te komen tot goede integrale schuldhulpverlening. Het is aan de gemeenten om die kansen en

mogelijkheden te benutten, want een kaderwet biedt gemeenten nu eenmaal de ruimte voor eigen invulling. De problemen in individuele huishoudens zijn te groot om te gaan twisten over de vraag hoe dwingend de nieuwe wet wordt. Iedere gemeente die oog heeft voor haar inwoners realiseert zich dat ineffectieve schuldhulpverlening leidt tot groot verdriet bij schuldenaren, kosten bij crediteuren en grote nevenkosten voor het publiek domein aan huisuitzettingen, andere hulpverlening en sociale uitsluiting. Wij verkeren in gespannen afwachting hoe de situatie zich in de komende jaren zal ontwikkelen en zullen daaraan waar mogelijk het onze bijdragen. ■

**Nadja Jungmann** is senior adviseur sociaal domein; **Erica Schruer** is advocaat bij Schruer Advocaten.

#### Noten:

1. Jungmann e.a., *Schulden? De Gemeente Helpt*, Utrecht, 2008.
2. Kamerstukken II, (2008/2009) 24515 nummer 140.
3. Emmen is een voorbeeld van een gemeente die mede onder verwijzing naar het voornemen van het ministerie om te komen tot een wettelijk kader al



## Steeds meer afwijkende invorderingsregimes of uitzonderingspositie bij schuldregelingen

Bij de inwerkingtreding van de Wsnp in 1998 is geregeld dat toekomstige termijnen van studieschulden aan de Dienst Uitvoering Onderwijs (voorheen IBG) niet voor een wettelijke schuldsanering in aanmerking kwamen. Het gevolg daarvan was dat dit vervolgens ook gebruik werd in het minnelijk traject. In de jaren die volgden, kregen steeds meer crediteuren een afwijkend invorderingsregime of een uitzonderingspositie bij schuldregelingen. Vanuit de verschillende ministeries die de invorderingsregimes of uitzonderingsposities creëren is de redenering helder: 'iedereen moet in principe zijn verplichtingen nakomen'. Dat geldt echter in beginsel voor alle schulden, ook in een problematische schuldsituatie. Het gevolg van de toename van bijzondere posities is dat er in individuele dossiers steeds meer wringende situaties ontstaan die vertragend of belemmerend werken op de uitvoering van schuldhelpverlening, omdat een bepaalde schuldeiser wordt bevoordeeld. Voorbeelden van andere bijzondere posities zijn:

- het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) hoeft sinds 1 januari 2008 niet meer te werken aan een regeling als er sprake is van onder meer een Strabis-boete;
- sinds 2009 mogen zorgverzekeraars de zogenaamde bronheffing toepassen. Bij schuldenaren die minimaal zes maanden geen premie betaald hebben, mogen de zorgverzekeraars de premie plus een boete van 30 procent direct van de rekening laten afschrijven;
- per respectievelijk 1 januari en midden 2010 mogen de rijksbelastingdienst en de afdelingen belastingen van gemeenten, provincies en waterschappen na schriftelijke waarschuwingen driemaal duizend euro laten afschrijven van de betaalrekening van een wanbetaler en beslag laten leggen tot 81 procent van de beslagvrije voet (dit laatste is 9 procent lager dan de norm die voor alle andere crediteuren geldt!);
- daarnaast hanteren sommige crediteuren het middel van de looncessie om een voorstandspositie voor zichzelf te scheppen.

direct in 2008 actie heeft ondernomen. De wachttijden zijn daar in de afgelopen periode teruggebracht van 16 naar 5 weken.

4. Gemeenten zoals Arnhem, Enschede en Groningen hebben de afgelopen jaren met succes flink geïnvesteerd in het opzetten van preventie en nazorg.
5. De gemeenten Alblasterdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht vormen samen de Drechtsteden. Op het gebied van de schuldhelpverlening werken zij samen in de Sociale Dienst Drechtsteden.
6. Zie <http://observatrix.blogspot.com/2010/01/met-minder-geld-beter-en-meer.html>.
7. We zien op dit moment een vlucht naar de inschakeling van vrijwilligers uit verschillende hoeken. Voorbeelden van landelijke initiatieven zijn Humanitas en het recent opgericht Landelijk Platform Christelijke Schuldpreventie -hulp en -nazorg (LPCS).
8. In de afgelopen maanden nam het aantal werklozen toe met ongeveer 10.000 per maand. (CBS). Uit onderzoek van onder meer het Nibud blijkt dat degenen die hun baan verliezen in het eerste jaar twee keer zo vaak betalingsproblemen hebben als mensen met een baan. (Nibud, Rondkomen in economische onzekerheid, Utrecht, 2009) Een deel van hen komt in een problematische schuldsituatie die zonder professionele hulp niet is op te lossen.
9. Uit recent onderzoek van onder meer het Nibud en CentiQ blijkt dat de helft van de Nederlanders onvoldoende geld achter de hand heeft om tegenvallers te kunnen opvangen (Nibud, Geldzaken in de praktijk, Utrecht, 2009).
10. Uit recent onderzoek van onder meer het Nibud blijkt dat steeds meer jongeren al flinke schulden hebben voordat ze aan het werk gaan. De toenemende schuldenproblematiek speelt zowel bij lager als bij hoger opgeleide jongeren. (Nibud, Leengedrag van studenten, een vooronderzoek naar studieleningen, schulden en overige geldzaken, Utrecht, 2010; Nibud, Nationaal scholierenonderzoek 2008/2009, Utrecht, 2009).