

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

Schulden? De gemeente helpt!

Naar effectieve gemeentelijke schuldhulpverlening

**Dit rapport is een co-productie van
Hiemstra & De Vries en Significant**

Utrecht, juli 2008

Inhoud

Inleiding	3
De aanbevelingen zijn het belangrijkste deel van dit rapport	3
Het onderzoek betreft schuldhulpverlening die gemeenten uitvoeren	4
Door uitvoering aanbevelingen wordt schuldhulpverlening effectiever	4
1 In 2013 helpen we schuldenaren met behoefte aan ondersteuning	6
Stap 1: de groep die schuldhulpverlening nodig heeft is beperkt	7
Stap 2: schuldenaren ervaren geen drempels om zich aan te melden	8
Stap 3: in de intake staat de situatie van de schuldenaar centraal	9
Stap 4: oplossing sluit aan op belangen van zowel schuldenaar als crediteur	12
Stap 5: tijdens uitvoering blijven schuldenaren gemotiveerd	14
Stap 6: dankzij actieve nazorg worden schuldenaren duurzaam schuldenvrij	15
2 Effectiviteit gemeentelijke schuldhulpverlening is beperkt	17
Schuldenaren stranden op drie momenten in het proces	17
We kijken naar een deel van het proces van schuldhulpverlening	18
Schuldhulpverlening is in ongeveer kwart van de gevallen effectief	20
Effectiviteit wordt beperkt door de opzet van de schuldhulpverlening	22
Effectiviteit wordt beperkt door gedrag van alle betrokken partijen	25
3 Door maatregelen en ander gedrag realiseren we de ideale situatie	30
Ideale situatie vraagt inzet van alle betrokkenen	31
Resultaatgerichte doelstellingen zijn voorwaarde voor grotere effectiviteit	31
Er zijn aanpassingen nodig in de verschillende processtappen	32
Grotere instroom door voorlichting en preventie (stap 1)	33
Zorgplicht leidt tot brede toegang en goede kwaliteit (stap 2)	35
Vraaggerichte aanpak en bescherming motiveren schuldenaren (stap 3)	40
Gestandaardiseerd maatwerk leidt tot meer oplossingen (stap 4)	46
Door aanpassing bredere toepasbaarheid minnelijke middelen (stap 5)	49

Inleiding

101 Bijna alle gemeenten bieden schuldhulpverlening aan. Ze proberen mensen met (grote) financiële problemen te helpen door een financieel stabiele situatie te creëren en na te gaan of het mogelijk is de schulden op te lossen. In de afgelopen jaren hebben het rijk en gemeenten flink geïnvesteerd in de uitvoering van schuldhulpverlening. Er is meer geld beschikbaar gekomen en nieuwe werkwijzen zijn ontwikkeld. Ondanks deze inspanningen zijn de resultaten van de schuldhulpverlening beperkt. Bij het merendeel van de schuldenaren leidt een verzoek om hulp aan de gemeente niet op afzienbare termijn tot een schuldenvrije start.

102 In het bestuursakkoord Samen aan de slag¹ hebben het rijk en gemeenten met elkaar afgesproken om de uitvoering van schuldhulpverlening effectiever te maken. Om dat te realiseren hebben we in opdracht van staatssecretaris Aboutaleb van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) onderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van de schuldhulpverlening en de mogelijkheden om die te vergroten. In dit rapport hebben we de aanbevelingen uitgewerkt.

De aanbevelingen zijn het belangrijkste deel van dit rapport

103 Bij de opzet van het onderzoek stond het ontwikkelen van concrete en toepasbare aanbevelingen centraal. Om dat te realiseren hebben we veel ruimte genomen om met mensen uit het veld na te denken over de knelpunten en oplossingsrichtingen. Dankzij onze aanpak leveren we meer op dan een beschrijving van de effectiviteit en factoren die de effectiviteit bepalen. We leveren aanbevelingen op waar het veld behoefte aan heeft. De aanbevelingen bieden gemeenten oplossingsrichtingen om in de komende jaren meer mensen uit de financiële problemen te helpen. Om het belang van de aanbevelingen ook in de opzet van het rapport te benadrukken, zijn de aanbevelingen breed uitgewerkt in het hoofdrapport en zijn de waardevolle onderzoeksresultaten in bijlagen opgenomen die zelfstandig zijn te lezen.

104 Het onderzoek is op te delen in een breedte- en diepteonderzoek dat we na elkaar hebben uitgevoerd.² Het breedteonderzoek geeft antwoord op de vraag wat de effectiviteit van de schuldhulpverlening is en wat de verklarende factoren zijn. Hiervoor hebben we:

- gekeken naar bestaand onderzoeksmateriaal over de effectiviteit van schuldhulpverlening;
- bij een representatieve groep gemeenten de verantwoordelijke beleidsmedewerkers ondervraagd over ondermeer de opzet, resultaten en knelpunten van de schuldhulpverlening;

¹ Samen aan de slag, bestuursakkoord rijk en gemeenten 2007. Deelparagraaf 3.4 bevat afspraken over een effectievere uitvoering van schuldhulpverlening.

² Zie bijlage H voor verantwoording van de deelonderzoeken.

HIEMSTRA & DE VRIES

- een voor Nederland representatieve dossierstudie om in kaart te brengen wat de kenmerken zijn van de schuldenaren, hun schuldenpakket, de producten die zij krijgen aangeboden en de resultaten daarvan.

105 In het diepteonderzoek hebben we 27 interviews gehouden met schuldhulpverleners en (midden-) managers van de gemeenten die in onze steekproef de het meest of minst effectief waren. Het resultaat van dit deelonderzoek was nader inzicht in de factoren die de effectiviteit bepalen en de oplossingsrichtingen die kunnen rekenen op draagvlak in het veld.

106 De aanbevelingen in dit rapport zijn uitwerkingen van knelpunten en oplossingsrichtingen die we zowel in het breedte- als in het diepteonderzoek hebben verzameld. Na uitwerking hebben we ze op wenselijkheid en praktische toepasbaarheid getoetst in een werkbijeenkomst met ruim 25 mensen uit de schuldhulpverlening.

107 Gedurende het hele onderzoek heeft een klankbordgroep³ met kundige en betrokken mensen uit het veld met ons meegekeken en meegedacht. Zij hebben ons geholpen de juiste scherpthe aan te brengen.

Het onderzoek betreft schuldhulpverlening die gemeenten uitvoeren

108 We hebben voor dit onderzoek alleen gekeken naar schuldhulpverlening die gemeenten zelf uitvoeren of die zij inkopen. Uitvoering door andere partijen zoals werkgevers, advocaten, vakbonden of GGZ-instellingen valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Om deze afbakening ook in de gebruikte terminologie tot uiting te brengen hanteren we de term *gemeentelijke schuldhulpverlening*.

109 Er zijn geen recente gegevens beschikbaar over het aantal schuldenaren dat zich jaarlijks bij een gemeente (of door haar ingehuurde organisatie) meldt en het aantal dat zich bij andere partijen meldt. Het meest recente onderzoek dateert uit 1999. Daarin wordt verondersteld dat zeker driekwart van de schuldenaren zich bij de gemeente meldt.⁴

Door uitvoering aanbevelingen wordt schuldhulpverlening effectiever

110 De opzet van het rapport en de bijlagen is als volgt. Het eerste hoofdstuk bevat een beschrijving van de ideale situatie. Vervolgens werken we in het tweede hoofdstuk uit wat in 2007 de effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening was en hoe we die kunnen verklaren. Het derde hoofdstuk

³ Zie bijlage I voor de namen van de leden van de klankbordgroep

⁴ Janssen, J., A. Kersten & H.J.J.M. Vermeulen (1999), Problematische schulden; zicht op het onzichtbare, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag



HIEMSTRA & DE VRIES

bevat de aanbevelingen om vanuit de huidige situatie het ideaalbeeld uit hoofdstuk één te realiseren.

111 De bijlagen bij dit rapport hebben we apart gebundeld. Naast de onderzoeksverantwoording, definities en toelichting op belangrijke onderwerpen, bevatten de bijlagen ook de uitwerking van de onderzoeksresultaten van de dossierstudie en de digitale vragenlijst. We hebben deze zo uitgewerkt dat alle informatie die we hebben verzameld met de dossierstudie en digitale vragenlijst toegankelijk is weergegeven.

Nadja Jungmann, Jan Telgen, Patrick Tazelaar, Gerco Overeem, Ruth Sanberg, Maurits Hoeve en Harmke Duijnisveld

1 In 2013 helpen we schuldenaren met behoefte aan ondersteuning

101 Stel dat we de ideale wereld van de schuldhulpverlening kunnen realiseren. Hoe zou die er dan over vijf jaar uitzien? In dit eerste hoofdstuk schetsen we een beeld van de ondersteuning die in 2013 hopelijk beschikbaar is voor schuldenaren die niet in staat zijn hun financiële problemen zelfstandig op te lossen. Dit beeld is gebaseerd op de beleidsuitgangspunten die het kabinet hanteert in stukken die zij naar de Tweede Kamer stuurt⁵. We hebben de beleidsuitgangspunten van het kabinet aangevuld met de aanbevelingen die het resultaat zijn van dit onderzoek.

102 Er is in Nederland een stelsel van schuldhulpverlening dat bestaat uit een minnelijk en wettelijk traject. De rijksoverheid is systeemverantwoordelijk voor het functioneren van deze twee trajecten binnen een stelsel. De drie belangrijkste uitgangspunten van het stelsel zijn:

- door de inzet van preventie en maatregelen die zorgvuldige kredietverstrekking waarborgen, is de behoefte aan schuldhulpverlening beperkt;
- als schuldenaren behoefte hebben aan schuldhulpverlening dan krijgen ze die zonder daar lang op te wachten;
- de gemeentelijke schuldhulpverlening biedt integrale oplossingen voor schuldsituaties (die zowel crediteuren als schuldenaren aantrekkelijk vinden waardoor het gebruik van de faillissementswet⁶ gering is).

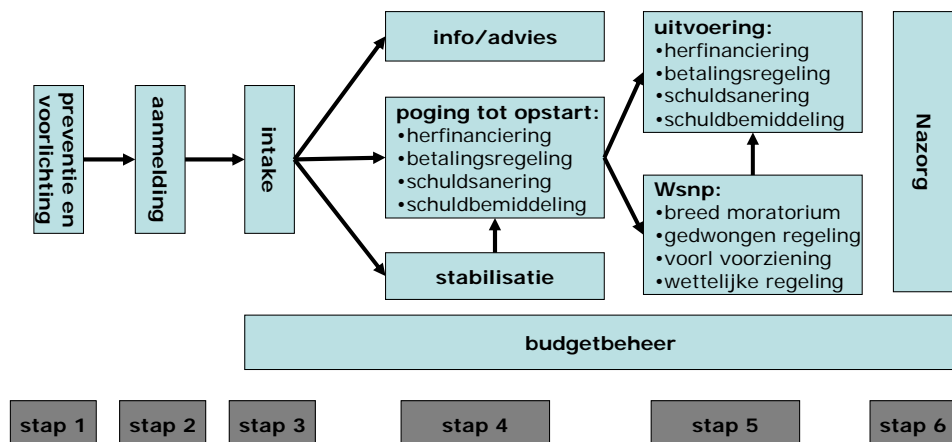
103 De werkwijze van de gemeentelijke schuldhulpverlening is in te delen in zes processtappen. In dit hoofdstuk werken we per processtap uit wat er in de ideale situatie gebeurt. Ook illustreren we per stap hoe de ideale situatie uitpakt voor de fictieve schuldenaar Bert Burger die diep in de schulden zit. De processtappen zijn gebaseerd op een schema dat het Nederlands Normalisatie-Instituut (NEN) en partijen uit het veld van de schuldhulpverlening gebruiken bij het ontwerpen van de normen voor certificering van de schuldhulpverlening (zie bijlage B).⁷ Figuur 1 bevat een weergave van de processtappen.

⁵De bronnen waaraan we de uitgangspunten ontleen zijn:

- brief aan de Tweede Kamer over nieuwe maatregelen op het gebied van preventie en schuldhulpverlening (*Kamerstukken II*, 2007/08 24 515 nr. 119)
- antwoorden op kamervragen van de SP over het gemakkelijk kunnen lenen en kopen op afbetaling (*Kamerstukken II*, 2007/08 1764)
- verslag Algemeen Overleg van 27 maart 2008 (*Kamerstukken II*, 2007/08 24 515 nr. 133)

⁶ De drie instrumenten uit de faillissementswet die natuurlijke personen het meest gebruiken om een schuldsituatie op te lossen zijn het faillissement, de wettelijke schuldsanering en de gedwongen schuldregeling.

⁷ Het is mogelijk dat het schema dat de NEN en andere partijen gebruiken nog wordt aangepast. Eventuele aanpassingen hebben geen gevolgen voor de processtappen die wij hier presenteren.



Figuur 1 de zes processtappen van de gemeentelijke schuldhulpverlening

Stap 1: de groep die schuldhulpverlening nodig heeft is beperkt

104 In de eerste stap lichten intermediairs zoals scholen, het Nibud, gemeenten, het rijk en crediteuren de consument voor over de risico's van schulden en het belang van zorgvuldige financiële keuzes. Consumenten die desondanks financiële problemen hebben, wijzen zij actief op het bestaan van schuldhulpverlening. Het resultaat van deze inzet is dat er maar een beperkte groep consumenten is die behoefte heeft aan schuldhulpverlening. De Wet financiële dienstverlening (Wfd) draagt hier aan bij. Banken en financieringsmaatschappijen gaan zorgvuldig om met kredietverstrekking. Om te voorkomen dat achterstanden oplopen voeren alle crediteuren een zorgvuldig debiteurbeleid dat er op gericht is de doorlooptijd van een incassotraject zo kort mogelijk te houden. Hoe sneller de druk op een schuldenaar wordt opgevoerd, des te groter is de kans dat iemand nog in staat is om de achterstanden na te komen of een passende betalingsregeling te treffen.

HIEMSTRA & DE VRIES

Bert Burger is bijna een jaar geleden gescheiden van Sara . Samen hebben ze twee kinderen van vijf jaar en acht jaar. Bert werkt als automonteur. In de jaren voor hun scheiding hebben ze een schuld van bijna 26.000 euro opgebouwd bij onder meer twee banken, een woningbouwcorporatie, een telefoonmaatschappij en postorderbedrijven. Vijf maanden geleden heeft een bank beslag gelegd op een deel van de 1.400 euro netto die Bert maandelijks te besteden heeft. Sindsdien lukt het hem niet meer om de vaste lasten en alimentatie te betalen, eten te kopen en ook nog de andere schuldeisers te betalen. Om te voorkomen dat de telefoonmaatschappij ook beslag legt, heeft hij vorige maand voor de derde achtereenvolgende keer geen huur betaald. De woningbouwcorporatie dreigt nu om hem uit huis te zetten. Dankzij televisiespotjes weet Bert dat de gemeente hem kan helpen. Ten einde raad belt hij om een afspraak te maken.

Stap 2: schuldenaren ervaren geen drempels om zich aan te melden

105 In de tweede stap wordt het contact gelegd tussen de schuldenaar en de gemeente. Dit contact kan op drie manieren tot stand komen. In veruit de meeste gevallen neemt de schuldenaar zelf contact op. Bij een beperktere groep komt het contact tot stand doordat hulpverleners de schuldenaar doorsturen (bijvoorbeeld verslavingszorg of maatschappelijk werk) of doordat de gemeente de schuldenaar zelf actief opzoekt.

106 Dankzij een wettelijke zorgplicht ervaren schuldenaren geen drempels om zich aan te melden en wordt iedereen die behoefte heeft aan ondersteuning snel geholpen. Op grond van de zorgplicht:

- hoeven schuldenaren geen ingewikkelde aanvraagformulieren in te vullen;
- zijn er geen wachtlijsten;
- is het loket van de schuldhulpverlening goed bereikbaar en zijn de openingstijden voldoende ruim;
- bieden alle gemeenten kwalitatief goede (want gecertificeerde) schuldhulpverlening aan alle natuurlijke personen die daar behoefte aan hebben.

107 Als schuldenaren wel hulp nodig hebben, maar die niet zelf zoeken, neemt de gemeente in bepaalde situaties zelf contact op. Meestal staan de financiële problemen in deze situaties niet op zichzelf en is er sprake van ernstige multiproblematiek. De gemeente gebruikt informatie uit verschillende bronnen en zoekt deze schuldenaren actief op. De belangrijkste informatiebronnen zijn:

- het in te stellen Landelijk Informatiesysteem Schulden (LIS) (de gemeente beschikt over overzichten van huishoudens met flinke achterstanden op bijvoorbeeld huur, energie of zorgpremies);
- bepaalde crediteuren zoals woningcorporaties, energiebedrijven en zorgverzekeraars (die de gemeente informeren als zij vermoeden dat iemand schuldhulpverlening nodig heeft);

HIEMSTRA & DE VRIES

- hulpverlenende organisaties zoals de GGZ of verslavingszorg die de gemeente informeren als zij denken dat voor een cliënt schuldhulpverlening noodzakelijk is.

108 De gemeente combineert de informatie die ze krijgt en zoekt schuldenaren alleen actief op als zij denkt dat het noodzakelijk is. Het doel van het contact is dan om schuldenaren te motiveren om hulp te vragen. Als iemand geen hulp wil terwijl de gemeente op goed gemotiveerde gronden denkt dat hulp noodzakelijk is, wordt bemoeizorg ingezet. Medewerkers van de gemeente of welzijnsinstellingen blijven de schuldenaar motiveren om hulp te accepteren. Als een situatie zo ernstig is dat het welzijn van een schuldenaar in het geding is, overweegt de gemeente of het nodig is hem tegen zichzelf te beschermen. Afhankelijk van de ernst van de situatie kiest de gemeente voor budgetbeheer (bij WWB-cliënten), beschermingsbewind, curatele of een te ontwerpen tussenvariant die het mogelijk maakt om mensen alleen ten aanzien van financiën handelingsonbekwaam te verklaren. Deze instrumenten zet de gemeente alleen bij uitzondering in en de toepassing is in de eerste plaats gericht op het voorkomen van escalatie.

Bert heeft moeite met lezen en schrijven. Dat is geen belemmering om hulp te krijgen. Hij kan zich telefonisch aanmelden en hoeft dus geen ingewikkeld aanvraagformulier in te vullen. De medewerkster aan de telefoon vraagt alleen zijn naam en burgerservicenummer. Daarnaast vraagt ze hem om alle gegevens over zijn crediteuren, inkomen en vaste lasten mee te nemen naar de intake. Ze zegt dat het geen probleem is als hij stukken niet kan vinden omdat ze dat dan wel op een later moment regelen. Er valt een last van Bert af. Hij krijgt hulp en voelt zich niet meteen afgewezen omdat hij moeite heeft met zijn administratie.

Stap 3: in de intake staat de situatie van de schuldenaar centraal

109 In de derde stap voert de gemeente een intake uit en stelt op basis daarvan een plan van aanpak op. Dankzij een vraaggerichte opzet krijgt de schuldenaar een oplossing aangeboden die past bij zijn persoonlijke situatie. De gemeente combineert de vraaggerichte opzet met een intermediaire rol. Hiermee bedoelen we dat de belangen en positie van de crediteuren evenzeer bepalend zijn voor het plan van aanpak dat de gemeente opstelt om de schuldsituatie op te lossen.

110 In de intake inventariseert de schuldhulpverlener niet alleen de omvang en oorzaak van de schuldsituatie, het inkomen en de persoonlijke levenssituatie, maar ook of de schuldenaar nog andere problemen heeft waarvoor een hulpverleningstraject kan worden ingezet en of hij gebruik maakt van alle inkomensondersteunende maatregelen waar hij recht op heeft. Als een schuldenaar behoefte heeft aan aanvullende hulp, biedt de schuldhulpverlening

HIEMSTRA & DE VRIES

een warme doorverwijzing naar andere ondersteuning of hulp bij het invullen van formulieren. Als een schuldenaar helemaal geen inkomen heeft, maakt de gemeente gebruik van de mogelijkheid die de Wet Werk en Bijstand (WWB) biedt om een voorschot te geven. Omdat er altijd minimaal een inkomen op bijstandsniveau beschikbaar is (hoogstens verminderd met loonbeslag), start de gemeente in alle gevallen snel de schuldhulpverlening op.

111 Als de gemeente denkt dat de schuldsituatie het beste is op te lossen door een schuldregeling (schuldbemiddeling of schuldsanering) te treffen, ondertekent de schuldenaar een hulpverleningsovereenkomst. Hierin wordt onder meer afgesproken dat de schuldenaar vanaf dat moment al het vermogen dat hij heeft en het hele bedrag boven het voor hem geldende Vrij te laten bedrag (VTLB)⁸ reserveert voor alle crediteuren. Mocht de schuldhulpverlening voortijdig beëindigd worden, dan wordt het opgespaarde geld verdeeld onder alle crediteuren. In de meeste gevallen is ook in de hulpverleningsovereenkomst opgenomen dat de schuldenaar in budgetbeheer gaat. Als budgetbeheer niet voldoende bescherming biedt, kijkt de gemeente welke zwaardere vorm van bescherming nodig is.

112 Dankzij de vraaggerichte opzet van de schuldhulpverlening blijven schuldenaren gemotiveerd om mee te werken. Ze voelen zich begrepen en durven open te zijn over hun situatie. Veelvuldig persoonlijk contact leidt ertoe dat de schuldhulpverleners een goed beeld hebben van de mate waarin iemand beschikt over bureaucratische vaardigheden (zelfstandig kunnen communiceren met overheidsinstellingen en crediteuren) en in staat is om zelfstandig zijn inkomsten en uitgaven in balans te houden. De schuldhulpverlener vraagt de schuldenaar om zoveel mogelijk zelf te regelen. Hij krijgt daarbij alleen hulp voor de handelingen die hij zelf echt niet kan verrichten (zoals formulieren invullen). De schuldenaar haakt nooit af omdat hij iets moet doen dat hij niet kan.

113 Crediteuren stellen zich vanaf het eerste intakegesprek coöperatief op omdat ze weten dat de schuldenaar vanaf dat moment zijn verplichtingen nakomt en de schuldhulpverlening probeert om de hoogst mogelijke opbrengst te genereren. Overheidsorganisaties die vorderingen hebben op burgers, geven de andere crediteuren het goede voorbeeld door altijd snel te reageren en mee te werken aan voorstellen van de gemeente om de schuldsituatie op te lossen. Kenmerkend voor een coöperatieve houding van crediteuren is dat:

- ze binnen vier weken reageren op verzoeken van schuldhulpverleners om informatie (bijvoorbeeld saldo-opgaves);
- ze loonbeslagen opschorten en geen nieuwe loonbeslagen leggen;
- ze bestaande (bank)beslagen opschorten en geen nieuwe leggen;

⁸ Het VTLB is het bedrag dat de schuldenaar van zijn inkomen overhoudt om zijn vaste lasten en noodzakelijke huishoudelijke uitgaven te financieren. Het andere deel van het inkomen komt ten goede aan de crediteuren. Het VTLB wordt vastgesteld op basis van een rekenmodule die is ontwikkeld door Recofa (de verenigde rechters-commissarissen in faillissementen). De rekenmodule VTLB is te vinden op: http://www.wsnp.rvr.org/index_vtlb.cfm?section=betrokken. In de ideale situatie is het VTLB opgenomen in art. 475d Wetboek burgerlijke rechtsvordering.

HIEMSTRA & DE VRIES

- banken hun (ex)klanten binnen afzienbare termijn een bruikbare bankrekening verstrekken zonder mogelijkheden tot roodstand;
- banken roodstanden of achterstanden op persoonlijke leningen niet verrekenen met nieuw inkomen dat wordt gestort;
- de Belastingdienst Toeslagen of andere overheidsinstellingen stoppen met het verrekenen van te veel betaalde voorschotten voor toeslagen of te veel betaalde uitkeringen;
- woningbouwcorporaties, energiebedrijven en zorgverzekeraars geplande huisuitzettingen, afsluitingen en beëindigingen van de dekking van de aanvullende ziektekostenverzekering opschorten.

114 Als één of meer crediteuren zich onverhoopt niet coöperatief opstellen, vraagt de schuldenaar bij de rechter om een breed moratorium.⁹ Dit moratorium heeft betrekking op *alle* bekend zijnde vorderingen van de schuldenaar en kan worden aangevraagd vanaf het moment dat het voor het slagen van een hulpverleningstraject noodzakelijk is dat een crediteur meewerkt. De duur van het moratorium is beperkt tot het moment waarop er een oplossing is voorbereid. Aan het verzoekschrift worden geen strenge formele eisen gesteld en het wordt niet samen met een verzoekschrift Wsnp ingediend.¹⁰ De schuldenaar kan het daardoor redelijk eenvoudig aanvragen in zowel deze als in de volgende twee stappen van het proces van schuldhulpverlening (opstarten regeling of stabiliseren en uitvoeren regeling).

Dankzij de interesse van de schuldhulpverlener voelt Bert zich direct vanaf het intakegesprek vrij om van alles te vertellen over zijn persoonlijke situatie. Hij vertelt hoe ze in de schulden zijn gekomen, dat hij zich er voor schaamt, dat de druk van incassobureaus hem te veel werd en dat hij daarom soms te veel drinkt. Het aanbod van de schuldhulpverlener om ook een keer vrijblijvend met iemand van verslavingszorg te praten, neemt hij in dank aan. Het vooruitzicht dat hij over een maand in budgetbeheer zit en de woningcorporatie de huisuitzetting opschort, geeft hem een enorm gevoel van rust. Hij weet nu dat er een oplossing komt voor zijn schuldsituatie. Dit motiveert hem om met zowel de schuldhulpverlener als een medewerker van verslavingszorg afspraken te maken en die na te komen.

⁹ Een moratorium is een tijdelijke opschorting dan wel tijdelijke inperking van het verhaal- of beslagrecht.

¹⁰ Het moratorium zoals hier beschreven is een zelfstandige regeling die gemeenten en schuldhulpverlenende organisaties een periode biedt waarin schuldhulpverleners in staat zijn om een voorstel voor bijvoorbeeld een schuldregeling voor te bereiden. Het moratorium is geen voorportaal van een wettelijke schuldsanering (en moet dus niet beschouwd worden als inmenging in het eigendomsrecht van crediteuren). Een voor de hand liggende plek om het moratorium te regelen is de genoemde zorgplicht schuldhulpverlening.

Stap 4: oplossing sluit aan op belangen van zowel schuldenaar als crediteur

115 In de vierde stap probeert de gemeente de schuldsituatie op te lossen. De producten die schuldhulpverleners daarvoor inzetten, zijn in te delen in drie categorieën:

- advies en informatie (in één of enkele adviesgesprekken wordt de schuldenaar uitgelegd hoe hij zijn schuldsituatie zelfstandig kan oplossen);
- stabilisatietraject (het in balans brengen van inkomsten en uitgaven waardoor een stabiele situatie ontstaat op basis waarvan een regeling om de schulden af te betalen mogelijk is);
- een regeling om de schulden volledig of gedeeltelijk af te betalen (schuldsanering, schuldbemiddeling, herfinanciering of betalingsregeling).¹¹

116 Naast het basispakket van producten dat alle gemeenten aanbieden op grond van de zorgplicht bieden sommige gemeenten ook nog een pluspakket aan hun inwoners aan. Het pluspakket bestaat uit voorzieningen die aansluiten op specifieke behoeften van inwoners of op de politieke visie van een college van B&W. Voorzieningen die kunnen vallen onder het pluspakket zijn bijvoorbeeld incentives om mensen te stimuleren schuldhulpverlening vol te houden. Een voorbeeld van een mogelijk incentive is een cadeau in de vorm van een minimapas of een door de gemeente gesubsidieerde coach voor de schuldenaar.

117 Bij de uitvoering van een stabilisatietraject of een regeling om de schulden af te betalen, hebben schuldhulpverleners zekere discretionaire bevoegdheden. Deze bieden hen de ruimte om in ingewikkelde dossiers een met redenen omkleed voorstel te doen om incidenteel af te wijken van de standaardregels. Bijvoorbeeld:

- iemand die nauwelijks vaste lasten heeft maar wel grote (recente) schulden wat meer te laten betalen dan de standaardnorm;
- in uitzonderlijke gevallen voorstellen dat een schuldregeling wat langer duurt dan drie jaar.

118 Bij het treffen van een schuldregeling werkt een schuldhulpverlener *altijd* volgens standaardafspraken. Deze hebben zowel betrekking op de werkwijze als op de producten. Alleen als de standaardafspraken een oplossing echt in de weg staan, bekijkt de schuldhulpverlener of het noodzakelijk is om er van af te wijken. De keuze om bij bijna alle dossiers standaard voorschriften toe te passen en alleen bij uitzonderingen daar van af te wijken is te karakteriseren als gestandaardiseerd maatwerk. De schuldhulpverlener wijkt alleen in overleg met zowel de schuldenaar als de crediteuren af van de standaardafspraken. Hij legt dan uit waarom een individueel dossier afwijkt van de afgesproken normen en

¹¹ Als er geen schuldregeling tot stand komt omdat één of meer crediteuren weigeren, kan de schuldenaar de gemeente vragen om een verzoekschrift om een beroep te doen op de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp). De reden dat we het 'product' verzoekschrift het hier niet noemen is omdat een verzoekschrift de eerste stap is in het proces om een wettelijke schuldsanering op te starten en die regeling behoort tot het wettelijk traject en niet tot de gemeentelijke schuldhulpverlening.

HIEMSTRA & DE VRIES

vraagt of ze akkoord gaan met een alternatief voorstel. Alleen als zowel de schuldenaar als de crediteuren instemmen, wijkt de schuldhulpverlener af van de standaardafspraken. Zo ontstaat niet het risico op een glijdende schaal. Als de schuldenaar of een crediteur geen gebruik willen maken van de discretionaire ruimte, probeert de gemeente een schuldregeling te treffen conform de standaardafspraken. Als er dan één of meer crediteuren zijn die niet meewerken, staat de mogelijkheid om een beroep te doen op het dwangakkoord uit de Wsnp (art. 287a Fw) altijd nog open.

119 De gemeente probeert in de eerste plaats om een betalingsregeling of herfinanciering te treffen. De crediteuren krijgen hun vorderingen dan volledig terugbetaald. Alleen als een volledige betaling te veel tijd gaat kosten, biedt de gemeente een schuldregeling (schuldbemiddeling en schuldsanering) aan waarbij een deel van de vorderingen wordt kwijtgescholden. Het uitgangspunt is dat de gemeente een saneringskrediet aanbiedt (waarvan het risico is afgedekt met een borgstelling van de gemeente of door een waarborgfonds¹²) dat voor crediteuren altijd een minimumbedrag oplevert. Het voordeel van een schuldsanering is dat afkoopbedrag dat de crediteuren krijgen aangeboden wordt waargemaakt. Alleen als er een reële kans is dat iemand een saneringskrediet niet volgens de afspraken afbetaalt, treft de gemeente een schuldbemiddeling. Een voorbeeld waarin dat voor de hand ligt, is als iemand op een tijdelijk contract werkt en het niet duidelijk is of dat wordt verlengd.

120 Als de schuldhulpverlener bij de intake de schuldenaar warm doorverwijst naar een andere hulpverlenende organisatie, houden de betrokken hulpverleners in de vierde stap contact. Afhankelijk van de ernst van de situatie en het aantal andere hulpverleners dat betrokken is bij een schuldenaar vindt er samenwerking plaats die varieert van afstemming tot caseregie. In de samenwerking wordt er vanaf de aanmelding tot en met de nazorg gecoördineerd wie wat doet. Bij caseregie spreken de hulpverleners bij het eerste contact af wie de regie voert op het hele dossier. De samenwerking tussen de schuldhulpverleners en andere partijen draagt er aan bij dat de schuldenaar gemotiveerd blijft en dat de crediteuren erop vertrouwen dat de schuldenaar werkt aan een duurzame schuldenvrije toekomst.

121 In deze fase stemmen de crediteuren bijna altijd in met voorstellen voor een schuldsanering, schuldbemiddeling, herfinanciering of betalingsregeling. Zij doen dat om twee redenen. De eerste is dat zij erop vertrouwen dat de schuldhulpverlening op een zorgvuldige manier is uitgevoerd. Het voorstel van de gemeente levert het maximaal haalbare bedrag op. De tweede reden is dat de crediteuren weten dat een schuldenaar na een weigering om mee te werken de rechter kan verzoeken om hen daar alsnog toe te dwingen of een beroep kan doen op een (financieel) onaantrekkelijkere wettelijke schuldsanering (Wsnp).

¹² Er lopen op dit moment onderhandelingen over de mogelijkheid van een waarborgfonds.

Bij de intake van Bert bleek dat hij geen gebruik maakt van de zorg- en huurtoeslag. Bert weet wel dat die toeslagen bestaan, maar vond de formulieren op internet zo ingewikkeld dat hij ze nooit heeft ingevuld. Om evenwicht te creëren tussen zijn inkomsten en uitgaven start de schuldhulpverlener van Bert eerst een stabilisatietraject op. Na een maand of vier is er een stabiele situatie en probeert de schuldhulpverlener een schuldsanering te treffen. De gemeente staat borg voor het saneringskrediet waardoor de kredietbank die het krediet verstrekt geen financieel risico loopt. De schuldhulpverlener onderhoudt ook in deze fase regelmatig contact met Bert. Doordat hij steeds contact heeft met dezelfde persoon en weet wat de gemeente voor hem doet blijft hij gemotiveerd.

In de periode waarin de gemeente bij de crediteuren inventariseerde of zij bereid waren om mee te werken aan de schuldsanering kondigde een postorderbedrijf een beslag op het inkomen van Bert aan. Hij schrok en belde meteen 'zijn' schuldhulpverlener. Toen deze de crediteur liet weten dat Bert dan bij de rechter om een moratorium zou vragen, liet de crediteur direct weten er niet mee door te gaan en mee te werken aan de voorgestelde schuldsanering.

Stap 5: tijdens uitvoering blijven schuldenaren gemotiveerd

122 In de vijfde stap voert de gemeente de regelingen uit. Door ook tijdens de uitvoering van regelingen budgetbeheer toe te passen en frequent contact te onderhouden via een vaste contactpersoon, blijven de schuldenaren ook tijdens deze processtap gemotiveerd. De schuldhulpverlening voert in deze stap jaarlijks een herberekening van de aflossingscapaciteit uit zodat een eventuele stijging van het inkomen ten goede komt aan de crediteuren. Per schuldenaar bekijkt de gemeente aan het eind van een regeling of het budgetbeheer kan worden afgebouwd en op welke manier dat het beste kan. Door de schuldenaren tijdens het hele proces zo te motiveren dat ze nieuwe vaardigheden aanleren, kunnen de meesten van hen de regie op de eigen financiën weer overnemen. Schuldenaren die niet in staat zijn om de regie terug te nemen, krijgen een alternatief aangeboden.

123 De enkele keer dat één of meer crediteuren weigeren mee te werken, stimuleert de gemeente de schuldenaar om een gedwongen schuldregeling of een wettelijke schuldsanering aan te vragen. Omdat de aanvraagprocedure eenvoudig is en hoger beroep ook goed toegankelijk is, proberen degenen die hier voor in aanmerking komen bijna allemaal alsnog de weigerachtige crediteuren te dwingen tot medewerking. De rechter kent het verzoek in bijna alle gevallen toe omdat in art. 287a Fw is opgenomen dat toewijzing plaatsvindt als het voorstel is gedaan door een gecertificeerde schuldhulpverlener. Aanvullende diensten uit de schuldhulpverlening zoals budgetbeheer, caseregie en beschermingsbewind blijven toegankelijk zodat ook de juridische procedures tot een duurzame schuldenvrije oplossing leiden.

HIEMSTRA & DE VRIES

Bert heeft pech want de telefoonmaatschappij wilde niet meewerken aan het voorstel om een schuldsanering te treffen. De gemeente legt Bert uit dat hij gebruik kan maken van de Wsnp om deze ene weigerachtige crediteur alsnog te dwingen om mee te werken. Samen met 'zijn' schuldhulpverlener maakt Bert de aanvraag in orde. Dankzij het eenvoudige aanvraagproces en de snelle doorlooptijd bij de rechtbank kan de gemeente de schuldsanering vier weken later alsnog opstarten.

Een half jaar voor het eind van de schuldsanering stelt de gemeente voor om het budgetbeheer af te bouwen. Bert gaat weer zelf de huur, energie en zorgpremie betalen. Hij is trots dat hij leert om zelf zijn financiën op orde te houden en dat hij bijna uit de schulden is. De contacten met verslavingszorg zijn op dat moment al weer twee jaar afgelopen. Aan het eind van de schuldsanering kan Bert weer helemaal voor zichzelf zorgen.

Stap 6: dankzij actieve nazorg worden schuldenaren duurzaam schuldevrij

124 Alle schuldenaren die een beroep doen op gemeentelijke schuldhulpverlening, krijgen na afloop van de hulpverlening nazorg aangeboden. In het jaar dat volgt op de hulpverlening neemt de schuldhulpverlening nog minimaal twee keer contact op met de schuldenaar. In die contacten kijkt de schuldhulpverlener met de schuldenaar mee of er nog steeds een balans is tussen de inkomsten en uitgaven. Net als bij de aanmelding kunnen ook crediteuren of andere hulpverleners de gemeente wijzen op een mogelijke terugval bij een schuldenaar. Een schuldhulpverlener neemt dan contact op om te kijken of hij iets voor de schuldenaar kan betekenen.

HIEMSTRA & DE VRIES

Zeven maanden na het afronden van de schuldsanering overlijdt plotseling de broer van Bert. In alle hectiek en verdriet begint Bert weer te veel te drinken. Ook blijven er rekeningen liggen. Bert realiseert zich dat het niet goed gaat en weet dat hij altijd de gemeente kan bellen als er problemen zijn. Toch belt hij pas als hij de eerste brief van een incassobureau krijgt. Dezelfde week heeft hij een afspraak met 'zijn' schuldhulpverlener. Ze bekijken samen hoe hij de rekeningen zo snel mogelijk kan betalen. Met wat spaargeld kan hij bijna alle crediteuren in één keer betalen. Voor de enige rekening die hij niet meteen kan betalen krijgt Bert een voorbeeldbrief om uitstel te vragen aan de betreffende crediteur. Hij stuurt die brief dezelfde week nog en krijgt het gevraagde uitstel.

Nu zijn financiën weer op orde zijn en de eerste schrik over het overlijden achter de rug is, krijgt Bert zijn drankprobleem ook weer onder controle. Hij zal het altijd moeilijk blijven vinden om zijn financiën bij te houden en niet te veel te drinken. Dankzij de schuldhulpverlening en de verslavingszorg weet hij inmiddels wel wat hij moet doen en wanneer hij om hulp moet vragen. De vraaggerichte opstelling van de gemeente heeft er voor gezorgd dat Bert zich niet meer schaamt om opnieuw hulp te vragen als hij het even niet meer redt. Hij komt niet meer in serieuze financiële problemen terecht en houdt zijn drankgebruik onder controle.

2 Effectiviteit gemeentelijke schuldhulpverlening is beperkt

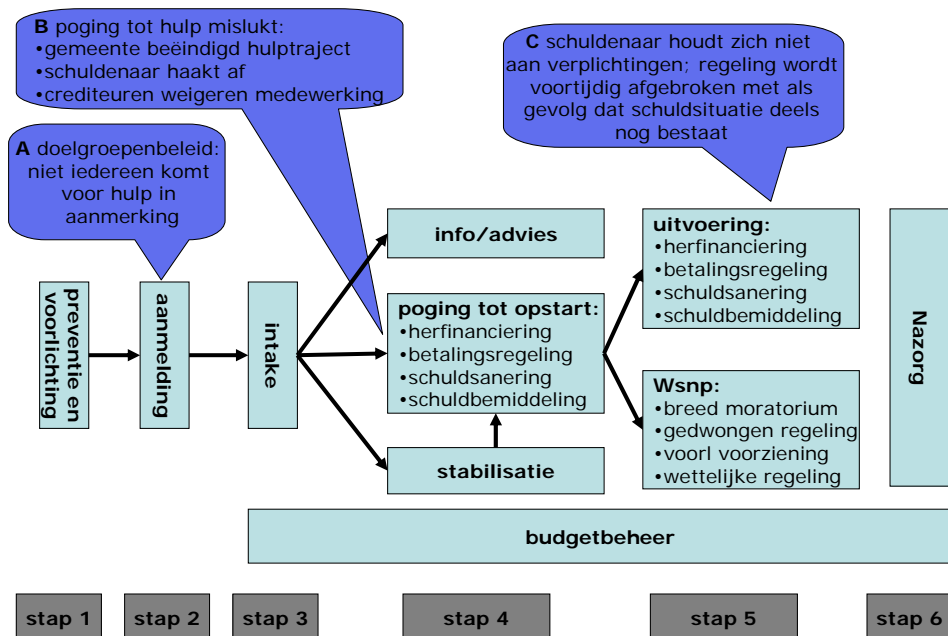
201 Om de ideale situatie uit het eerste hoofdstuk te realiseren moeten er nog een aantal flinke stappen gezet worden. Voordat we aanbevelingen uitwerken om de ideale situatie te realiseren, beschrijven we in dit hoofdstuk eerst de huidige situatie. De informatie die we daarvoor gebruiken is afkomstig uit zowel de deelonderzoeken die we hebben uitgevoerd om dit rapport op te stellen als uit andere onderzoeken.

202 We beginnen dit hoofdstuk met een paragraaf waarin we uitleggen op welke drie momenten schuldenaren in het proces van schuldhulpverlening kunnen stranden. De effectiviteit van het hele proces van schuldhulpverlening wordt bepaald door die drie kritische momenten. In de tweede paragraaf beschrijven we naar welk deel van het proces we in dit onderzoeksrapport kijken en hoe de definitie van effectiviteit luidt die we hanteren. In de derde en vierde paragraaf werken we uit wat de effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening is en wat de redenen zijn waardoor een substantiële groep schuldenaren niet geholpen wordt.

Schuldenaren stranden op drie momenten in het proces

203 Er zijn volgens schuldhulpverleners en managers van schuldhulpverlenende organisaties drie momenten waarop schuldenaren kunnen stranden: (A) bij de aanmelding, (B) in de fase waarin de gemeente probeert om een oplossing te realiseren of (C) tijdens de uitvoering van een herfinanciering, betalingsregeling, schuldsanering of schuldbemiddeling. In figuur 2 geven we aan in welke processtappen deze drie momenten vallen.

HIEMSTRA & DE VRIES



Figuur 2: stappen waarin schuldenaren kunnen stranden

204 Schuldenaren stranden in de tweede stap (aanmelding) als een gemeente bepaalde groepen schuldenaren uitsluit van hulp. Voorbeelden van groepen die sommige gemeenten niet in behandeling nemen zijn ex-ondernemers, huishoudens met een inkomen boven een bepaalde grens of schuldenaren die niet te goeder trouw zijn geweest bij het ontstaan van hun schulden.

205 Schuldenaren kunnen ook in de vierde stap (aanbieden oplossing) stranden doordat:

- de gemeente de hulpverlening voortijdig beëindigt;
- één of meer crediteuren weigeren mee te werken aan een voorstel;
- de schuldenaar niet aan de voorwaarden wil of kan voldoen.

206 Het derde moment waarop schuldenaren kunnen stranden is tijdens de vijfde stap (uitvoering regeling). De schuldenaar houdt zich bijvoorbeeld niet aan de afspraken waarop de gemeente de hulpverlening staakt.

We kijken naar een deel van het proces van schuldhulpverlening

207 In dit onderzoek kijken we naar de effectiviteit in de stappen drie (intake) en vier (stabiliseren en/of opstarten regeling). In woorden omschreven, kijken we naar de mate waarin gemeenten in staat zijn om de schuldenaren die een intake hebben gehad te helpen met een adviesgesprek of met een schuldsanering,

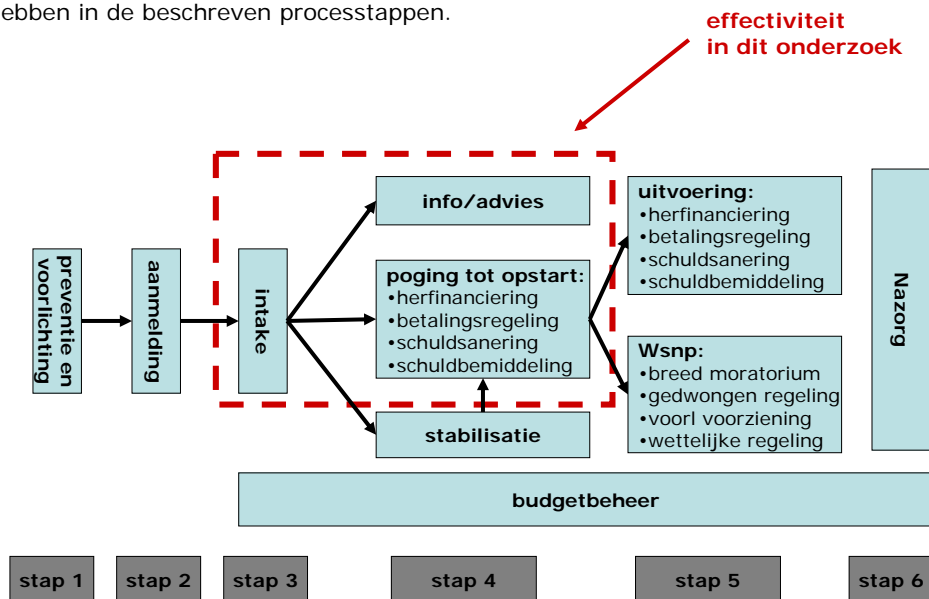
HIEMSTRA & DE VRIES

schuldbemiddeling, betalingsregeling of herfinanciering. Ons onderzoek heeft alleen betrekking op de vraag of de gemeente in staat is om overeenstemming te bereiken tussen de schuldenaar en zijn crediteuren over een gemeentelijk voorstel om de schuldsituatie op te lossen. Of de geboden oplossing uiteindelijk leidt tot een schuldenvrije start valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Daarop zijn immers tal van andere factoren van invloed die de gemeente niet altijd in de hand heeft.

208 De formule die bij onze definitie hoort luidt:

$$\text{effectiviteit} = \frac{\text{aantal op te starten regeling} + \text{aantal adviesgesprekken}}{\text{aantal schuldenaren dat een intake krijgt}}$$

209 In figuur 3 geven we weer over welke verzameling schuldenaren we het hebben in de beschreven processtappen.



Figuur 3: deel van het proces waar dit onderzoek betrekking op heeft

210 Een stabilisatietraject¹³ rekenen we niet tot een effectieve oplossing. Stabiliseren is een belangrijke activiteit om de financiële situatie van schuldenaren in balans te brengen en vanuit die positie de *mogelijkheid* te creëren om de schuldsituatie volledig op te lossen. Pas als na stabilisatie duidelijk is of er een regeling mogelijk is, beschouwen we een dossier als effectief afgerond. Op voorhand is immers nog niet te zeggen of een schuldenaar niet afhaakt tijdens het stabilisatietraject en of alle crediteuren na afloop meewerken aan een regeling.

¹³ Zie bijlage A voor de definitie

HIEMSTRA & DE VRIES

Wij beschouwen een stabilisatietraject als een situatie waarin het nog onbepaald is of de hulpverlening effectief is.¹⁴

Schuldhelpverlening is in ongeveer kwart van de gevallen effectief

211 Bij toepassing van onze definitie van effectiviteit bieden gemeenten ongeveer één op de vier schuldenaren een oplossing. Of ze werkelijk uit de schulden komen, hangt af van hun eigen gedrag en de mate waarin de gemeente flankerende hulp biedt zoals psychosociale hulp of budgetcoaching. Degenen die zijn geholpen met een adviesgesprek, moeten de tips in uitvoering brengen. En degenen voor wie een regeling is getroffen (schuldbemiddeling, schuldsanering, herfinanciering of betalingsregeling), moeten gedurende de looptijd alle afspraken nakomen.

212 De schuldenaren die niet worden geholpen met een adviesgesprek of een regeling moeten zelf een oplossing vinden of indien mogelijk een verzoek indienen voor een wettelijke schuldsanering (Wsnj). Aan het begin van dit hoofdstuk hebben we laten zien dat schuldenaren in drie stappen van het proces van gemeentelijke schuldhelpverlening kunnen stranden (figuur 2) en dat wij een beperkte definitie van effectiviteit hanteren (figuur 3). We weten dat er gemeenten zijn die niet iedereen toelaten en dat er schuldenaren zijn die tijdens de uitvoering van een regeling uitvallen. De effectiviteit van het hele proces van schuldhelpverlening ligt dus nog lager dan één op vier. Er zijn geen gegevens beschikbaar om een inschatting te maken van de effectiviteit van het *hele* proces.

213 In de dossierstudie hebben we bij elk dossier geregistreerd waarom de afronding effectief, niet-effectief of onbepaald was. Tabel 1 bevat het overzicht van die redenen. In de eerste kolom is bijvoorbeeld te zien dat tien procent van de schuldenaren die een intake krijgen, is geholpen met een schuldbemiddeling. In de tweede kolom is te zien dat 24 procent van de schuldenaren niet zijn geholpen omdat één of meer crediteuren niet willen meewerken aan een voorstel voor een schuldregeling.

¹⁴ Tijdens een stabilisatieperiode wordt de aflossingscapaciteit gereserveerd. Het kan voorkomen dat een stabilisatiefase heel lang duurt en de crediteuren op enig moment volledig betaald zijn met het opgespaarde geld. Wij gaan er vanuit dat deze situaties alleen bij grote uitzondering voorkomen.

redenen effectief	%	redenen niet effectief	%	redenen onbepaald	%
schuldbemiddeling	10	crediteuren werken niet mee	24	stabilisatie	10
adviesgesprek	5	schuldenaar werkt niet mee	22	onbekend	1)
schuldsanering	4	gemeente wijst af: overig ¹⁵	6	curatele	<1
betalingsregeling	3	gemeente wijst af: onvoldoende afloscapaciteit	6		
herfinanciering	<1	gemeente verwijst schuldenaar direct naar Wvnp	5		
		gemeente wijst af: schuldenaar niet te goeder trouw	3		
effectief	22	niet effectief	66	onbepaald	12

Tabel 1 redenen waarom de afronding van dossiereffectief, niet effectief of onbepaald is in de dossierstudie (n=909)

Er zijn flinke verschillen in effectiviteit tussen gemeenten

214 De gemiddelde effectiviteit is mede het resultaat van grote verschillen in de opzet van schuldhulpverlening tussen gemeenten. De effectiviteit van de schuldhulpverlening varieert tussen gemeenten van nog geen tien tot bijna vijftig procent.¹⁶ Belangrijke onderdelen die de verschillen in effectiviteit verklaren zijn:

- de producten die gemeenten aanbieden;
- de voorwaarden die gemeenten stellen aan schuldenaren of crediteuren;
- afspraken die ze hebben met lokale crediteuren zoals woningcorporaties;
- de mate van samenwerking met andere hulpverlenende organisaties
- de mate waarin er ruimte is voor maatwerk.

Drie factoren bepalen de effectiviteit van de schuldhulpverlening

215 In een individuele gemeente bepalen drie factoren de effectiviteit van de schuldhulpverlening:

- de opzet en werkwijze van de schuldhulpverlening;
- de mate waarin crediteuren bereid zijn om mee te werken;
- de mate waarin schuldenaren afhaken.

216 In de volgende twee paragrafen werken we deze drie factoren verder uit. We leggen uit hoe de opzet en werkwijze de effectiviteit beïnvloeden, waarom crediteuren niet willen meewerken en waarom schuldenaren afhaken.

¹⁵ Dit zijn situaties waarin er bijvoorbeeld door een lopende scheiding niet bekend is hoe hoog de schuldsituatie van de aanvrager is en de schuldhulpverlening om die reden het traject verbreekt. De schuldenaar mag dan terugkomen zodra de echtscheiding is afgerond en er duidelijk is hoe de schuldsituatie er uit ziet.

¹⁶ Zie tabel 16 bijlage D

Effectiviteit wordt beperkt door de opzet van de schuldhulpverlening

Afwijzingscriteria bepalen welke schuldenaren voor hulp in aanmerking komen

217 Bijna alle gemeenten hanteren wel een of meer afwijzingscriteria op grond waarvan ze bepaalde groepen uitsluiten van hulp. De schuldenaren die tot deze groepen behoren en graag hulp willen hebben, moeten op zoek naar een andere partij dan de gemeente. Afwijzingscriteria beïnvloeden de effectiviteit omdat kenmerken van de schuldenaar van invloed zijn op de mogelijkheid om iemand te helpen. Een voorbeeld hiervan is dat de gemeente in verhouding minder vaak een oplossing kan bieden naarmate het inkomen lager is.¹⁷

218 De meest gehanteerde afwijzingscriteria zijn: jongeren onder de 18 jaar, schuldenaren die eerder al een keer om hulp vroegen en schuldenaren met een (voormalig) eigen bedrijf. Minder vaak gehanteerde afwijzingscriteria zijn: recidivisten, verslaafden of schuldenaren met een inkomen boven een bepaalde grens.¹⁸

Wachttijsten en lange doorlooptijden hebben negatief effect op motivatie schuldenaren

219 Om schuldenaren te kunnen helpen is het van belang dat ze gemotiveerd zijn en blijven. Belangrijke factoren om schuldenaren gemotiveerd te houden, zijn volgens schuldhulpverleners dat er geen lange wachttijsten zijn, de schuldenaar van te voren een globaal beeld heeft van de doorlooptijd en dat er rekening wordt gehouden met de individuele situatie van de schuldenaar. Eerder onderzoek naar uitval onder schuldenaren leverde hetzelfde beeld op.¹⁹ Dit onderzoek heeft in de

¹⁷ Uit de dossierstudie is af te leiden dat uitsluiten van schuldenaren met een hoger inkomen, een negatieve invloed heeft op de effectiviteit van de hulpverlening. Dit komt doordat gemeenten mensen met lagere inkomens minder vaak kunnen helpen. We leiden dit af uit de volgende resultaten van de dossierstudie:

- de hoogte van de schuld hangt maar voor een klein deel af van het inkomen (een hoger inkomen betekent niet een navenant hogere schuld; lagere inkomens hebben in verhouding hogere schulden);
- crediteuren weigeren significant vaker om mee te werken aan schuldregelingen naarmate het afkooppercentage lager is;
- het afkooppercentage is lager naarmate de schuld in verhouding tot het inkomen groter is.

De combinatie van deze gegevens leidt tot de volgende constatering: Omdat de schuld bij lagere inkomens in verhouding vaak groter is dan bij hogere inkomens, is het afkooppercentage bij lagere inkomens doorgaans lager. Crediteuren weigeren vaker bij een lager afkooppercentage, dus bij lagere inkomens weigeren crediteuren vaker. Als een gemeente mensen met een hoger inkomen niet toelaat tot de hulpverlening, dan leidt deze beperking tot een gemiddeld lagere effectiviteit.

¹⁸ Zie tabel 40 bijlage E

¹⁹ N. Jungmann (2002) Niet alle uitvallers zijn afvallers, een onderzoek naar uitval in de integrale schuldhulpverlening. Project Integrale Schuldhulpverlening, Utrecht

HIEMSTRA & DE VRIES

eerste plaats betrekking op de effectiviteit van de schuldhulpverlening *nadat* een schuldenaar een intake heeft gehad. Omdat we alleen naar dossiers hebben gekeken waarin een intake heeft plaatsgevonden, kunnen we niet toetsen of een langere wachttijd tot meer uitval leidt. De geïnterviewde schuldhulpverleners zijn daar vanuit hun ervaringen in de praktijk van overtuigd.

220 In februari 2008 bedroeg de gemiddelde *wachttijd* ongeveer vier weken.²⁰ De langste wachttijd die we tegen kwamen in de representatieve groep gemeenten die we hebben onderzocht was 13 weken (drie maanden). Bij ruim een derde van de gemeenten bedroeg de wachttijd minder dan twee weken.

221 De gemiddelde *doorlooptijd* van dossiers waarin de intake plaatsvond in de periode september 2006 tot juni 2007 bedroeg gemiddeld 19 weken (ruim 4 maanden)²¹. Dit gemiddelde wordt sterk beïnvloed door lange en korte doorlooptijden. Bij een schuldenaar die een adviesgesprek krijgt, is de doorlooptijd aanmerkelijk korter dan bij een schuldenaar die wordt geholpen met een schuldsanering of schuldbemiddeling. De doorlooptijd bij een schuldenaar die eerst in een stabilisatietraject terecht komt, is per definitie langer vanwege het voortraject. Tabel 2 bevat een overzicht van de gemiddelde doorlooptijd per type afronding.

type afronding	gemiddelde doorlooptijd in weken
effectief: adviesgesprek	11
niet effectief: schuldenaar werkt niet mee	16
effectief: betalingsregeling	23
niet effectief: niet alle crediteuren werken mee	26
effectief: schuldsanering	31
effectief: schuldbemiddeling	32

Tabel 2 gemiddelde doorlooptijd per type afronding

²⁰ Onder wachttijd verstaan we in dit onderzoek de periode die verstrijkt tussen het moment waarop iemand formeel om hulp vraagt en het moment waarop een gemeente begint te werken aan een oplossing. Dit moment is niet noodzakelijk de intake omdat die bijvoorbeeld vooral gebruikt wordt om een scheiding te maken in de aanvragen tussen mensen met een crisissituatie waarin direct actie moet worden ondernomen en minder urgente aanvragen). Zie bladzijde 45 in bijlage E voor een nadere toelichting op de wijze waarop we deze vraag hebben geoperationaliseerd en de beschikbare data hierover.

²¹ Onder doorlooptijd verstaan we het aantal weken dat verstrijkt tussen het moment dat de hulpverlening start en het resultaat (het opstarten van een schuldregeling, betalingsregeling, herfinanciering, weigering van een of meer crediteuren om mee te werken aan een voorstel, uitval van de schuldenaar of een adviesgesprek op basis waarvan de schuldenaar de situatie zelf kan oplossen). Zie bladzijde 45 in bijlage E voor een nadere toelichting op de wijze waarop we deze vraag hebben geoperationaliseerd en de beschikbare data hierover.

HIEMSTRA & DE VRIES

Het aanbod van producten is van invloed op de effectiviteit

222 Uit de dossierstudie kunnen we opmaken dat het aanbod van bepaalde producten een gunstige invloed heeft op de effectiviteit. Zo blijkt bijvoorbeeld dat:²²

- crediteuren vaker meewerken aan schuldsaneringen dan aan schuldbemiddelingen;
- crediteuren vaker meewerken aan een regeling als de schuldenaar in budgetbeheer zit;
- schuldenaren minder vaak afhaken als ze in budgetbeheer zitten.

Integrale schuldhulpverlening is van belang bij multi-problematiek

223 Als een schuldenaar ook andere problemen dan financiële problemen heeft is het van belang dat er een integrale aanpak is. Dat wil zeggen dat niet alleen de financiële problemen, maar ook daar mee samenhangende problemen zoals een verslaving, relatieproblemen of problemen bij het opvoeden van kinderen worden aangepakt. Een integrale aanpak draagt volgens de geïnterviewde schuldhulpverleners bij aan het gemotiveerd houden van de schuldenaar en vergroot daardoor de kans dat de poging van de gemeente om de schuldsituatie op te lossen succesvol is. De verschillende hulpverleningstrajecten sluiten dan nauw op elkaar aan. Een recent rapport van de Volkskredietbank Noord-Oost Groningen wijst daarnaast uit dat integrale schuldhulpverlening ook nog goedkoper is omdat allerlei kosten worden voorkomen.²³

224 In de meeste gemeenten leeft de ambitie om integraal te werken, maar het ontbreekt aan een invulling daarvan. In de door ons uitgevoerde enquête geeft het merendeel van de gemeenten aan dat zij een integrale aanpak van schulden hebben. Uit de antwoorden blijkt echter ook dat hun aanpak vaak uit niet veel meer bestaat dan schuldenaren doorverwijzen naar andere instanties. Case-regie en casuïstiek overleg zijn activiteiten die van groot belang zijn voor een werkelijk integrale aanpak van multiproblematiek, maar die de meeste gemeenten niet toepassen op schuldhulpverlening.²⁴

Gemeenten beëindigen om verschillende redenen een hulppoging

225 Er zijn gemeenten die na een intake in bepaalde situaties de schuldhulpverlening beëindigen. De zes belangrijkste redenen die wij in de dossierstudie aantreffen waren:

²² Zie significantietoetsen 1, 2 en 3 in bijlage D

²³ In het onderzoek wordt de conclusie getrokken dat de kosten van integrale schuldhulpverlening ongeveer 12,50 euro per inwoner bedragen en dat het maatschappelijk rendement minimaal 20 euro per inwoner bedraagt. Het volledige rapport 'Maatschappelijk rendement integrale schuldhulpverlening (2007)' is te downloaden op de site www.volkskredietbank.nl (onderdeel links)

²⁴ Zie tabel 45 bijlage E

HIEMSTRA & DE VRIES

- een crisis zoals een dreigende huisuitzetting is alleen op te lossen door een beroep op de Wsnp;
- de schuldenaar kan niet aan voorwaarden voldoen²⁵;
- de schuldenaar was niet te goeder trouw bij het tot stand komen van de schulden;
- de schuldenaar heeft geen of onvoldoende aflossingscapaciteit;
- er is geen sprake van een problematische schuldsituatie;
- de schuldenaar komt niet op een afspraak opdagen.

226 Dankzij drie ontwikkelingen zal het de komende jaren bij steeds meer schuldhulpverlenende organisaties niet meer voorkomen dat ze de schuldhulpverlening op eigen initiatief beëindigen:

- door de wetwijziging van de Wsnp per 1 januari 2008 kunnen gemeenten schuldenaren die niet saneringsrijp zijn niet meer doorsturen naar de rechter. Rechters accepteren bijvoorbeeld niet meer dat gemeenten geen ex-ondernemers in behandeling neemt. Er moet in alle gevallen geprobeerd zijn om een buitengerechterlijke regeling te treffen;
- NVVK-leden creëren bij alle schuldenaren aflossingscapaciteit. De situatie van 'onvoldoende aflossingscapaciteit' houdt hiermee op te bestaan bij deze groep aanbieders van schuldhulpverlening;
- de nieuwe werkwijze van de NVVK biedt een antwoord op alle financiële problemen van schuldenaren (ook schuldenaren die zich niet in een problematische schuldsituatie bevinden, krijgen hulp).

227 Voor de organisaties die de nieuwe NVVK-werkwijze Schuldhulpverlening nieuwe stijl toepassen, geldt dat de eerste vijf redenen uit alinea 225 niet meer van toepassing zijn.²⁶ Voor gemeenten die op een andere manier werken, geldt dat door de wetwijzigingen van de Wsnp de eerste niet meer van toepassing is (althans als de wetwijzigingen uitwerken zoals beoogd).

Effectiviteit wordt beperkt door gedrag van alle betrokken partijen

228 In deze paragraaf leggen we uit waarom schuldenaren afhaken en waarom crediteuren niet willen meewerken aan een voorstel van de gemeente.

²⁵ Er zijn gemeenten die als voorwaarde voor hulp stellen dat het mogelijk is om vast te stellen hoe hoog de schuld is. Dit is bijvoorbeeld niet het geval bij iemand die is getrouwd in gemeenschap van goederen en nog in scheiding ligt. Pas na het uitspreken van de scheiding door de rechter is vast te stellen hoe hoog de schuld van de afzonderlijke ex-echtgenoten is.

²⁶ Of de gemeente de hulpverlening beëindigd nadat een schuldenaar niet op een afspraak komt opdagen is afhankelijk van de lokale keuze die een gemeente maakt. Bij de gedachte van de Schuldhulpverlening nieuwe stijl past dat mensen die niet op een afspraak komen, een tweede kans krijgen.

HIEMSTRA & DE VRIES

Schuldenaren hebben behoefte aan maatwerk

229 De dossierstudie, de interviews en ander onderzoek²⁷ wijzen uit dat de drie belangrijkste redenen voor schuldenaren om af te haken zijn:²⁸

- schuldenaren willen of kunnen niet aan de voorwaarden voldoen (1.);
- schuldenaren raken gedemotiveerd door een lange doorlooptijd en gering contact de schuldhulpverlening (2.);
- er is sprake van miscommunicatie of schuldenaren hebben een tekort aan bureaucratische vaardigheden (3.).

Schuldenaren willen of kunnen niet aan de voorwaarden voldoen (1.)

230 Om geholpen te worden moeten schuldenaren bij de meeste schuldhulpverlenende organisaties voldoen aan een aantal eisen. Ze moeten bijvoorbeeld verplicht in budgetbeheer, moeten hun auto weg doen als die niet noodzakelijk is voor woon-werkverkeer of het moet duidelijk zijn hoe hoog de totale schuld is. Er zijn schuldenaren die niet aan deze voorwaarden willen of kunnen voldoen en om die reden er voor kiezen de schuldhulpverlening te beëindigen.²⁹

Het duurt te lang voor er een oplossing in zicht is (2.)

231 Een tweede reden voor schuldenaren om voortijdig af te haken is dat het hulpverleningstraject zo lang duurt dat schuldenaren niet meer geloven dat er een oplossing komt. Het verschilt van organisatie tot organisatie hoeveel tijd nodig is om een oplossing te bieden. Zeker als een schuldenaar geen beeld heeft van waar de schuldhulpverlening mee bezig is en deurwaarders blijven komen, raakt een deel van de schuldenaren gedemotiveerd. Bij deze reden voor uitval is het belangrijk om op te merken dat alle betrokken partijen vertraging kunnen veroorzaken:

- de schuldhulpverlening als er bijvoorbeeld een (te) grote caseload is en de afwikkeling van individuele dossiers langer duurt;

²⁷ N. Jungmann (2006) De Wsnp: bedoelde en onbedoelde effecten op het minnelijk traject. Leiden University Press, Leiden (diss.)

N. Jungmann (2002) Niet alle uitvallers zijn afvallers, een onderzoek naar uitval in de integrale schuldhulpverlening. Project Integrale Schuldhulpverlening, Utrecht

²⁸ Uit de dossierstudie blijkt dat schuldenaren vaker niet mee werken aan een regeling als ze hun belangrijkste inkomen uit een uitkering krijgen dan als het belangrijkste inkomen een salaris is. We hebben in het onderzoek geen verklaring voor dit verschil gevonden.

²⁹ Een voorbeeld van een schuldenaar die niet aan de voorwaarden wil voldoen is de situatie waarin iemand een auto heeft die niet nodig is voor woon-werkverkeer en die niet weg wil doen. Een voorbeeld van een schuldenaar die niet aan de voorwaarden kan voldoen is de situatie waarin iemand in gemeenschap van goederen is getrouwd en in scheiding ligt. Tot de scheiding is afgerond is niet bekend hoe hoog de individuele schuld van de ex-echtgenoten is waardoor het niet mogelijk is de crediteuren een onderbouwd voorstel te sturen.

HIEMSTRA & DE VRIES

- de schuldenaren als zij niet tijdig beschikken over noodzakelijke papieren zoals een legitimatiebewijs of treuzelen met het inleveren van noodzakelijke papieren;
- de crediteuren als er minimaal één is die niet of pas na lange tijd reageert op verzoeken van de schuldhulpverlening om bijvoorbeeld een saldo-opgave.

Schuldenaren haken af door gebrekkige bureaucratische vaardigheden (3.)

232 Een derde reden voor schuldenaren om af te haken is dat er miscommunicatie ontstaat of een schuldenaar niet beschikt over voldoende bureaucratische vaardigheden. De schuldenaar heeft bijvoorbeeld een goede reden waarom hij niet op een afspraak kan komen maar meldt zich niet af. Veel schuldhulpverlenende organisaties beëindigen dan de hulpverlening.³⁰

Crediteuren willen een kwalitatief goede uitvoering en een hogere opbrengst

233 De dossierstudie, de interviews en ander onderzoek³¹ wijzen uit dat de vier belangrijkste redenen voor crediteuren om niet mee te werken zijn:

- de diversiteit in de uitvoering van het minnelijk traject (en daardoor groter vertrouwen in uniforme uitvoering door de rechtbanken) (1.);
- dat een wettelijke schuldsanering meer instrumenten biedt voor toezicht op schuldenaar en dus meer waarborgen voor de crediteuren (2.);
- het idee dat een wettelijke schuldsanering financieel mogelijk meer opbrengt dan een gemeentelijke schuldregeling (3.);
- de mogelijkheid dat schuldenaar geen wettelijke schuldsanering aanvraagt of krijgt toegewezen (en invorderingsmaatregelen zoals beslag kunnen worden doorgezet) (4.).

Uitvoering gemeentelijke schuldhulpverlening is divers (1.)

234 Het ontbreken van landelijke kaders biedt gemeenten alle ruimte om te kiezen of ze al dan niet schuldhulpverlening aanbieden, hoe ze het opzetten en hoe ze het uitvoeren. De beleidsvrijheid leidt er in de praktijk toe dat er flinke

³⁰ Er zijn ook organisaties die een schuldenaar die niet op een afspraak komt een brief sturen waarin ze laten weten dat om die reden de hulp is beëindigd. Als iemand niet de vaardigheden en/of moed heeft om de schuldhulpverlening op te bellen dat hij graag in behandeling blijft, is de kans op hulp ook voorbij.

³¹ N. Jungmann (2006) De Wsnp: bedoelde en onbedoelde effecten op het minnelijk traject. Leiden University Press, Leiden (diss.)

N. Jungmann (2006) De rechter als stok achter de deur: de schaduwwerking van de Wsnp. Rechtstreeks 2006-nr 4, Raad voor de rechtspraak, Den Haag,

N. Jungmann, N.J.H. Huls, B. ter Kuile (2004) Crediteurenonderzoek, NVVK, Den Haag
Huls, N.J.H., V. Schellekens (2001), 'Je ziet de gaten in hun handen'; de eerste Ervaringen van rechtbanken en gerechtshoven met toepassing van de Wsnp Rotterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam

HIEMSTRA & DE VRIES

verschillen zijn tussen gemeenten. De verschillen hebben bijvoorbeeld betrekking op de mate waarin:

- de schuldhulpverlening zich positioneert als intermediair;
- de Gedragscode schuldregeling altijd consequent wordt toegepast op schuldregelingen;
- er sprake is van een integrale uitvoering.

235 De diversiteit in de uitvoering leidt er voor crediteuren toe dat ze vaak niet goed weten waar ze bij een individuele gemeente aan toe zijn. Ze weten niet wat de regeling oplevert, aan welke eisen de schuldenaar moet voldoen of hoe de controle op de uitvoering plaatsvindt. Dit is een verschil met de uitvoering van wettelijke schuldsaneringen. De uitvoering daarvan is veel uniformer. Voor crediteuren is het verschil in uniformiteit een belangrijke reden om niet mee te werken aan een gemeentelijke regeling en daarom aan te sturen op een wettelijke schuldsanering.

Wspn biedt meer instrumenten voor toezicht op schuldenaar (2.)

236 Bij toepassing van een wettelijke schuldsanering houdt de bewindvoerder op verschillende manieren toezicht op de schuldenaar. Er wordt er een postblokkade van toepassing verklaard en de bewindvoerder gaat op huisbezoek. Zowel de postblokkade als het huisbezoek kunnen informatie opleveren over goederen of vermogen van de schuldenaar. Er zijn crediteuren die aansturen op een wettelijke schuldsanering omdat de gemeentelijke schuldhulpverlening deze controlemogelijkheden niet heeft (postblokkade) of zelden benut (huisbezoek). Zij willen zeker weten dat zij geen (gedeeltelijke) kwijtschelding bieden aan een schuldenaar die beschikt over een bootje, caravan of spaarrekening met een tegoed en dat de schuldenaar zijn verplichtingen nakomt.

Financiële verschil tussen gemeentelijke en wettelijke schuldregeling is onduidelijk (3.)

237 Er is een verschil in de manier waarop er bij een gemeentelijke en wettelijke schuldregeling geld wordt ingehouden op de aflossingscapaciteit. Bij een wettelijke schuldsanering wordt een vast bedrag per maand ingehouden op het bedrag dat een schuldenaar aflost. Bij een gemeentelijke schuldregeling wordt doorgaans een percentage ingehouden op de aflossingscapaciteit. Door twee verschillende systemen te hanteren, is het voor crediteuren op voorhand niet duidelijk of en zo ja, hoe groot het financiële verschil is tussen een gemeentelijke en wettelijke schuldregeling. Bovendien heeft de bewindvoerder meer mogelijkheden om bovenmatige boedel te liquideren en is er een bij een wettelijke schuldsanering een inspanningsverplichting voor de schuldenaar om het inkomen te verhogen. Er zijn crediteuren die er van uit gaan dat vanaf een bepaalde aflossingscapaciteit een wettelijke schuldsanering financieel meer oplevert dan een gemeentelijke schuldregeling en om die reden niet mee werken

HIEMSTRA & DE VRIES

aan een voorstel.³² Berekningen van het financiële verschil bij een verschillende afloscapaciteit ondersteunen deze gedachte.³³

Niet alle schuldenaren verzoeken om Wsnp (4.)

238 Een substantieel deel van de schuldenaren vraagt geen wettelijke schuldsanering aan als een gemeentelijke schuldregeling niet mogelijk is. Ze willen niet met hun naam in de krant, niet naar de rechtbank toe of geen postblokkade.³⁴ Ook zijn er sinds 1 januari 2008 meer schuldenaren die niet in aanmerking komen voor de Wsnp.³⁵ Als er geen gemeentelijke schuldregeling mogelijk is en de schuldenaar doet geen beroep op de Wsnp, dan kunnen crediteuren invorderingsmaatregelen zoals beslag voortzetten. Op de lange duur levert dat meer op dan een gemeentelijke schuldregeling. Voor crediteuren die vermoeden dat een schuldenaar geen wettelijke schuldsanering wil of niet wordt toegelaten door de rechter, kan het daarom financieel aantrekkelijker zijn om medewerking te weigeren.

³² Waarschijnlijk wordt in 2009 een AMVB van kracht waarin wordt geregeld dat bij wettelijke schuldsaneringen voortaan – voor zover de boedel dat toelaat - het volledige salaris uit de boedel wordt betaald. Dit betekent een toename van dossiers waarin een wettelijke schuldsanering financieel weinig of zelfs niets meer zal opleveren voor crediteuren. Dankzij de AMVB zal er in de nabije toekomst een substantieel financieel verschil zijn tussen de opbrengst van gemeentelijke en wettelijke schuldregelingen. Het argument van het financiële verschil gaat voor crediteuren dus wegvallen.

³³ N. Jungmann (2006) *De Wsnp: bedoelde en onbedoelde effecten op het minnelijk traject*. Leiden University Press, Leiden (diss.)

³⁴ N. Jungmann (2002) *Niet alle uitvallers zijn afvallers, een onderzoek naar uitval in de integrale schuldhulpverlening*. Project Integrale Schuldhulpverlening, Utrecht

³⁵ Op 1 januari 2008 is de Wsnp gewijzigd. Een van de wijzigingen houdt in dat de toelatingscriteria zijn aangescherpt zodat de instroom in de Wsnp wordt teruggebracht tot de saneringsrijpe schuldenaren waarvoor de wetgever het instrument wil gebruiken.

3 Door maatregelen en ander gedrag realiseren we de ideale situatie

301 Om Bert Burger in de toekomst te helpen op de manier die we in het eerste hoofdstuk schetsten, zijn aanpassingen nodig in de opzet van de schuldhulpverlening en moeten alle betrokken partijen zich anders gaan gedragen. In de afgelopen periode hebben gemeenten, de NVVK en de betrokken ministeries veel initiatieven genomen die bijdragen aan realisatie van de ideale situatie. Voorbeelden hiervan zijn:

- de invoering van de Schuldhulpverlening nieuwe stijl door de NVVK;
- convenanten tussen gemeenten of de NVVK met veel voorkomende crediteuren;
- initiatieven van het kabinet om overkreditering tegen te gaan;
- de invoering van certificering in de loop van 2009;
- oprichting van een landelijke database (LIS) waar achterstanden bij bijvoorbeeld energiebedrijven en verhuurders worden geregistreerd;
- de wetswijzigingen van de Wsnp per 1 januari 2008.

302 De genoemde initiatieven dragen bij aan een grotere effectiviteit, maar zijn volgens de mensen die we hebben geïnterviewd niet voldoende om de ideale situatie te realiseren. In dit hoofdstuk werken we uit wat daar wel voor nodig is.³⁶

303 De voorstellen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de interviews, digitale enquête en dossierstudie die we hebben uitgevoerd. Waar relevant hebben we ook gebruik gemaakt van recente relevante artikelen. Na inventarisatie van de knelpunten en oplossingsrichtingen die zijn genoemd in de digitale enquête en de interviews hebben we een pakket aan voorstellen uitgewerkt dat naar ons idee leidt tot de ideale situatie. Dit pakket hebben we bij de klankbordgroepen bij andere betrokkenen uit de schuldhulpverlening in een werkbijeenkomst getoetst op draagvlak en praktische toepasbaarheid. Dankzij deze aanpak weten we dat er behoefte is aan onze voorstellen.

³⁶ Bij het ontwikkelen van de aanbevelingen zijn we er van uit gegaan dat de certificering die in 2009 van kracht wordt (zie bijlage B) ertoe leidt dat organisaties die gecertificeerd zijn kwalitatief goede schuldhulpverlening aanbieden en transparant werken. Schuldhulpverlenende organisaties zijn niet verplicht om zich te certificeren. Maar omdat de NVVK, Divosa, MOgroep en de VNG nauw betrokken zijn bij de ontwikkeling van de normen gaan we er van uit dat de meeste schuldhulpverlenende organisaties kiezen voor certificering. Wij beschouwen certificering als een belangrijk instrument om het vertrouwen van crediteuren in de gemeentelijke schuldhulpverlening te vergroten. Dit is noodzakelijk om de effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening te vergroten. Een goed werkend systeem van certificering is een voorwaarde voor een aantal voorstellen in dit rapport.

Ideale situatie vraagt inzet van alle betrokkenen

304 Om de ideale situatie te realiseren moeten er twee dingen gebeuren. In de eerste plaats moeten gemeenten een eigen visie ontwikkelen op wat ze willen bereiken met schuldhulpverlening en aan de hand van meetbare resultaatgerichte doelstellingen sturen op de uitvoering. In de tweede plaats zijn er aanpassingen nodig in de zes processtappen die we in het eerste hoofdstuk hebben onderscheiden. De aanpassingen in het proces van schuldhulpverlening moeten er toe leiden dat:

- consumenten bij rechtshandelingen met financiële consequenties bewust hun opties afwegen;
- crediteuren vaker meewerken aan gemeentelijke voorstellen (omdat ze meer vertrouwen hebben in de uitvoering, het financiële verschil tussen gemeentelijke en wettelijke regelingen groter is en de eenvoudig toepasbare minnelijke middelen uit de Wsnp afschrikwekkend werken);
- gemeenten *alle* schuldenaren met behoefte aan ondersteuning op een snelle en kwalitatief goede manier helpen (op grond van een zorgplicht, certificering en een werkwijze die gekenmerkt wordt door gestandaardiseerd maatwerk);
- schuldenaren die hulp nodig hebben, weten dat gemeenten schuldhulpverlening aanbieden, daar tijdig een beroep op doen en gemotiveerd blijven dankzij het geboden maatwerk.

Resultaatgerichte doelstellingen zijn voorwaarde voor grotere effectiviteit

305 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 kunnen gemeenten sturen om hun ambities te realiseren. Uit de digitale enquête blijkt dat nog niet de helft van de gemeenten meetbare doelstellingen voor schuldhulpverlening hanteert.³⁷ En bij de groep die wel meetbare doelstellingen formuleert, komt het vaak voor dat ze betrekking hebben op acties in plaats van op resultaat.

306 Een voorbeeld van een actiegerichte doelstelling die we bij het uitvoeren van het onderzoek tegenkwamen, luidt dat 360 burgers een bestedingscursus krijgen. Het gegeven dat 360 mensen die cursus volgen, zegt niets over de vraag waar die cursus toe leidt. Om te kunnen sturen op de resultaten van de uitvoering (zoals de effectiviteit), moeten gemeenten meetbare doelstellingen formuleren die gericht zijn op het te bereiken resultaat.

³⁷ Zie tabel 39 bijlage E. 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, p 5-6 Van omslag naar doorstart, integrale schuldhulpverlening (2008) Rekenkamer Leiden, p 11

HIEMSTRA & DE VRIES

307 Een duidelijke visie die is onderbouwd met meetbare resultaatgerichte doelstellingen is zo mogelijk nog belangrijker voor gemeenten die schuldhulpverlening inkopen bij andere partijen dan voor gemeenten die de uitvoering zelf ter hand nemen. Een professionele invulling van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie is hun belangrijkste instrument om de beoogde resultaten te bereiken. Kenmerkend voor een professionele opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie is dat de gemeente vanuit een duidelijke eigen visie op schuldhulpverlening zelf bepaalt wat ze inkoopt, resultaatgerichte afspraken maakt en expliciet, transparant en doortastend stuurt op de realisatie van die afspraken.

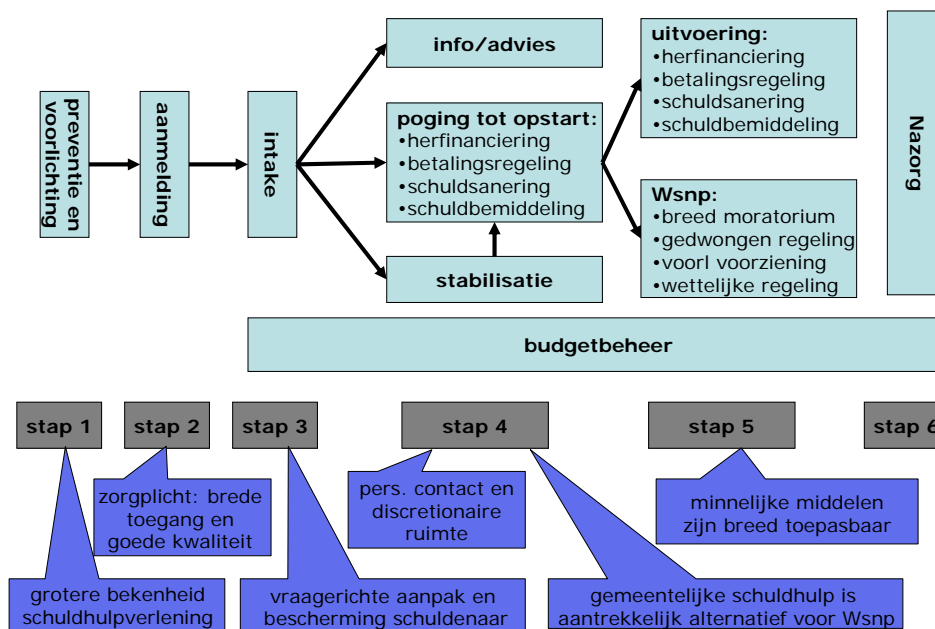
308 Voorstel:

- gemeenten maken hun ambities met schuldhulpverlening expliciet door een visie op schuldhulpverlening te ontwikkelen die past in het lokale sociale beleid en die te onderbouwen met meetbare resultaatgerichte doelstellingen;
- gemeenten die schuldhulpverlening inkopen geven professionele invulling aan de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie die daarbij hoort.

Er zijn aanpassingen nodig in de verschillende processtappen

309 In de volgende paragrafen werken we aan de hand van de zes processtappen die we in het eerste hoofdstuk hebben onderscheiden per stap uit wat er nodig is om de ideale situatie te realiseren. We benoemen welke complicaties er zijn in de uitvoering, wat we voorstellen en waarom dat een goede oplossing is. We geven ook per stap aan of het bij de uitvoering van de voorstellen mogelijk is om aan te sluiten op bestaande initiatieven. De voorstellen vormen een samenhangend pakket dat leidt tot de benodigde gedragsveranderingen bij gemeenten, schuldenaren en crediteuren. Juist door ze in combinatie met elkaar in te voeren, hebben ze het grootste effect. Of in andere woorden, de optelsom van de voorstellen heeft een groter effect dan de som der delen. Figuur 4 bevat een weergave van de belangrijkste maatregelen per stap om de ideale situatie te realiseren.

HIEMSTRA & DE VRIES



Figuur 4: aanpassingen ingedeeld per stap om de ideale situatie te realiseren

Grotere instroom door voorlichting en preventie (stap 1)

310 Om de ideale situatie te realiseren, zijn in de eerste stap twee aanpassingen nodig³⁸:

- consumenten wegen bij rechtshandelingen met financiële consequenties bewust hun opties af;
- de overheid en crediteuren wijzen mensen met schulden actiever op het bestaan van gemeentelijke schuldhulpverlening.

Grotere financiële vaardigheden en zorgvuldig kredietgeverschap beperken omvang schuldenlast (1.)

311 De gemiddelde schuld waarvoor schuldenaren bij de gemeente om hulp vragen, is in de afgelopen tien jaar ongeveer verdubbeld.³⁹ De stijging heeft een

³⁸ De voorstellen in deze paragraaf zijn geopperd door de mensen die we hebben geïnterviewd en komen op onderdelen overeen met voorstellen die het platform CentiQ recent heeft uitgewerkt. CentiQ, actieplan wijzer in geldzaken, Den Haag 2008.

HIEMSTRA & DE VRIES

negatieve invloed op de effectiviteit omdat crediteuren vaker weigeren mee te werken naarmate een schuld hoger (en het afkooppercentage dus lager) is⁴⁰. De stijging van de gemiddelde schuld is onder meer te verklaren uit de toenemende acceptatie om schulden te maken, onvoldoende financiële vaardigheden van consumenten en de toegenomen complexiteit die mensen tegenkomen bij deelname aan het economisch verkeer.⁴¹ Zonder interventies is er geen reden om te veronderstellen dat de gemiddelde schuld de komende jaren afneemt.

312 De geïnterviewde schuldhulpverleners noemen twee belangrijke oplossingsrichtingen om te voorkomen dat de gemiddelde schuld van de schuldenaren die om hulp vragen verder stijgt. In de eerste plaats is het belangrijk dat de moderne consument over voldoende financiële vaardigheden beschikt. Schuldhulpverleners constateren dagelijks dat lang niet iedereen voldoende inzicht heeft in de eigen financiële situatie en niet de financiële gevolgen doorziet van bijvoorbeeld krediet of het kopen op afbetaling.

313 De tweede oplossingsrichting die schuldhulpverleners noemen is een zorgvuldige behandeling van kredietaanvragen door banken en andere kredietverstrekkers. Het komt in de praktijk nog steeds voor dat schuldenaren van kredietverstrekkers geld lenen, terwijl het gezien hun inkomen betwijfeld moet worden of ze dat zonder problemen kunnen terugbetalen.

314 In de afgelopen jaren zijn er door partijen zoals gemeenten, het Rijk en het Nibud diverse initiatieven genomen die aansluiten moeten leiden aan de veranderingen die we hierboven noemen als oplossingsrichtingen. Bij de uitvoering van de onderstaande voorstellen om invulling te geven aan de oplossingsrichtingen, kan dan ook op onderdelen worden aangesloten op bestaande initiatieven.

315 Voorstellen:

- ouders worden in campagnes gestimuleerd om kinderen van jongs af aan te leren met geld om te gaan;
- de overheid creëert in allerlei contacten met burgers ruimte voor het aanleren van financiële vaardigheden (scholen, buurtwerk, inburgeringstrajecten reclassering, ondersteuning in het kader van de Wmo etc.);
- kredietverstrekkers gaan zorgvuldig om met het verstrekken van kredieten door de door de VFN opgestelde leennorm te hanteren en bij toepassing daarvan zo veel mogelijk gebruik te maken van beschikbare instrumenten

³⁹ De gemiddelde schuld waarvoor mensen in 2007 om hulp vroegen, bedroeg ruim 20.000 euro (zie tabel 9 in bijlage D). In 1997 bedroeg de gemiddelde schuld bijna 10.000 euro (destijds bijna 22.000 gulden) N. Jungmann & E. Niemeijer, M. ter Voert (2001) Van schuld naar schone lei. Evaluatie Wet schuldsanering natuurlijke personen. Wodc, Den Haag

⁴⁰ Zie significantie toets 8 in bijlage D

⁴¹ Bronnen:

- interviews die we voor dit onderzoek uitvoerden
- CentiQ, actieplan wijzer in geldzaken, Den Haag 2008
- N. Jungmann (2002) Niet alle uitvallers zijn afvallers, een onderzoek naar uitval in de integrale schuldhulpverlening. Project Integrale Schuldhulpverlening, Utrecht

HIEMSTRA & DE VRIES

(zoals het BKR en het op te richten LIS) om de kredietwaardigheid van potentiële klanten te toetsen.⁴²

Door voorlichting over schuldhulpverlening vragen mensen eerder om hulp (2.)

316 Veel schuldenaren vragen pas om hulp als ze met hun rug tegen de muur staan: er dreigt een huisuitzetting of afsluiting van energie. Als schuldhulpverleners bij de intake vragen waarom ze niet eerder om hulp hebben gevraagd, antwoorden ze vaak dat ze te lang hebben gedacht dat ze het zelf konden oplossen, dat ze niet wisten dat schuldhulpverlening bestaat of dat ze zich schamen en tegen beter weten in hoopten het zelf op te lossen.

317 Het is belangrijk dat mensen die hun schulden niet zelfstandig kunnen oplossen zo snel mogelijk om hulp vragen. Als een schuldsituatie eenmaal problematisch is, loopt de totale schuld vaak alleen maar op naarmate iemand langer wacht met het vragen van hulp. Dit heeft een negatief effect op de effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening. Die neemt juist af naarmate de schuld hoger is (zie vorige paragraaf). Tegen deze achtergrond is het belangrijk dat schuldenaren die hun financiële problemen niet zelfstandig kunnen oplossen zo snel mogelijk om hulp vragen. De geïnterviewde schuldhulpverleners en managers denken dat dit is te bereiken door schuldenaren actiever te wijzen op het bestaan van schuldhulpverlening en te benadrukken dat er veel meer mensen zijn met financiële problemen.

318 Voorstellen:

- in de bestaande campagne 'blijf positief' wijst het ministerie van SZW mensen actiever op het bestaan van gemeentelijke schuldhulpverlening en het gegeven dat schulden geen reden zijn voor schaamte;
- huisartsen, werkgevers, gemeenten en andere overheden wijzen in contacten met burgers actief op het bestaan van schuldhulpverlening;
- Kamers van koophandel en brancheverenigingen stimuleren hun leden om incassotrajecten zo kort mogelijk te houden en natuurlijke personen die desondanks hun verplichtingen niet nakomen, actief te wijzen op het bestaan van gemeentelijke schuldhulpverlening.

Zorgplicht leidt tot brede toegang en goede kwaliteit (stap 2)

319 Om de ideale situatie te realiseren, zijn in de tweede stap vier aanpassingen nodig:

⁴²De voorzitter van de Nederlandse Vereniging van Financieringsadviseurs (NVF) en Peter van den Bosch, bestuurslid van de Vereniging van Financieringsondernemingen in Nederland (VFN) verwachten dat de strengere normen ertoe leiden dat consumenten in 2009 ongeveer 20 procent minder geld lenen. De Volkskrant, 18 juli 2008 zie ook: http://www.volkskrant.nl/economie/article1044411.ece/Minder_lenen_door_strengere_regels

HIEMSTRA & DE VRIES

- op grond van een wettelijke zorgplicht bieden alle gemeenten aan alle schuldenaren die hulp nodig hebben toegankelijke schuldhulpverlening die snel tot een passende oplossing leidt en bij voorkeur wordt uitgevoerd door gecertificeerde schuldhulpverleners;
- schuldenaren krijgen bij huur- en zorgpremieachterstanden de mogelijkheid om een huisuitzetting of opschorting van de dekking te voorkomen door zich aan te melden bij de schuldhulpverlening (door ontwikkeling van regelingen die vergelijkbaar zijn met de Wijn-regeling voor energie, zie alinea 324);
- gemeenten zorgen er voor dat schuldenaren geen toegangsdrempels tegenkomen bij het indienen van een aanvraag schuldhulpverlening;
- gemeenten zoeken actief contact met mensen waarvoor schuldhulpverlening noodzakelijk is voor hun welzijn.

Een zorgplicht schuldhulpverlening neemt een aantal belemmeringen weg die de effectiviteit beperken (1.)

320 In de huidige situatie zijn er flinke verschillen in de opzet en uitvoering van gemeentelijke schuldhulpverlening. De verschillen beperken de effectiviteit omdat:

- de verschillende afwijzingscriteria die gemeenten hanteren er toe leiden dat niet iedereen die hulp nodig heeft daarvoor in aanmerking komt;
- wachtlijsten en lange doorlooptijden demotiverend werken voor schuldenaren die daardoor afhaken;
- niet alle gemeenten er voor kiezen om schuldsaneringen aan te bieden terwijl crediteuren daar vaker aan meewerken dan aan schuldbemiddelingen;
- niet alle gemeenten de crediteuren altijd een minimumbedrag aanbieden, terwijl dat wel bijdraagt aan de bereidheid om mee te werken aan een gemeentelijk voorstel voor een schuldregeling;
- het niet transparant werken door een deel van de gemeenten leidt tot onduidelijkheid (waar krijg ik wat en van welke kwaliteit) en een deel van de crediteuren daarom liever deelneemt aan een door rechtbanken transparant en uniform uitgevoerde wettelijke schuldsanering.

321 Een maatregel die de voorgaande belemmeringen weg kan nemen en daardoor bijdraagt aan een grotere effectiviteit, is een wettelijke zorgplicht. Een dergelijke regeling verplicht gemeenten om schuldhulpverlening aan te bieden aan iedereen die zijn schulden niet zelfstandig kan oplossen. Een zorgplicht biedt voordelen voor alle betrokkenen: gemeenten, crediteuren en schuldenaren.

322 Een wettelijke zorgplicht biedt crediteuren de zekerheid dat een voorstel op een zorgvuldige manier tot stand is gekomen, ze altijd een minimaal bedrag krijgen en schuldenaren hun verplichtingen nakomen. Dit motiveert ze om mee te werken aan een gemeentelijk voorstel voor een schuldregeling. Voor schuldenaren leidt een zorgplicht ertoe dat de huidige toegangsdrempels wegvallen en niemand lang moet wachten op hulp of op duidelijkheid over de mogelijkheden om een schuldsituatie op te lossen. Deze veranderingen beperken de uitval. Voor

HIEMSTRA & DE VRIES

gemeenten levert een zorgplicht op dat de effectiviteit van de schuldhulpverlening toeneemt omdat crediteuren en schuldenaren vaker meewerken.

323 Door een zorgplicht in te richten als een soort basispakket, houden gemeenten alle vrijheid om in een pluspakket extra initiatieven te ontplooiën, extra instrumenten aan te bieden en de schuldhulpverlening in te bedden in samenwerkingsrelaties met andere hulpverlenende organisaties op een wijze die past bij de lokale situatie.

324 Onderwerpen die in aanmerking kunnen komen voor regulering in een wettelijke zorgplicht schuldhulpverlening zijn:

- de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening (alle natuurlijke personen die hulp nodig hebben);
- borging van de kwaliteit (door toepassing van de normen uit de certificering, zie bijlage B);
- het tegengaan dan wel beperken van wachtlijsten;
- een berekening van het bedrag dat een schuldenaar maandelijks overhoudt om van te leven op basis waarvan crediteuren altijd een minimale uitkering krijgen;⁴³
- de afweging of iemand in aanmerking komt voor een regeling die leidt tot gedeeltelijke kwijtschelding (een schuldsanering of schuldbemiddeling);
- de keuze om zoveel mogelijk saneringskredieten⁴⁴ te verstrekken en te voorzien in een waarborg voor betaling door de schuldenaar.

325 Voorstel:

- het ministerie van SZW ontwikkelt in samenspraak met andere betrokken ministeries en partijen een wettelijke zorgplicht schuldhulpverlening voor gemeenten.

Ook bij achterstanden op huur en zorgverzekering komt er een uitweg (2.)

326 Een recente huisuitzetting of bij een ziektekostenverzekering hoog opgelopen betalingsachterstanden en de opschorting van de dekking van de aanvullende verzekering vormen een belemmering om iemand te helpen. De situatie van de schuldenaar is niet stabiel waardoor de schuldhulpverlening geen regeling kan voorstellen die drie jaar duurt. De kans is te groot dat een nieuw huis of onvoorziene ziektekosten leiden tot uitgaven die niet mogelijk zijn van het bedrag waar een schuldenaar maandelijks van moet rondkomen. Omdat de gemeente in deze situaties geen schuldregeling kan treffen, hebben

⁴³ Alternatieven zijn een aflostabel zoals de NVVK hanteert of een Recofa-module zoals het VTLB (zie ook voetnoot 4). Bij toepassing van de huidige VTLB module kan het voorkomen dat iemand helemaal geen aflossingscapaciteit heeft. Bij toepassing van de aflostabel van de NVVK lost een schuldenaar altijd minimaal vijf procent van de voor hem geldende bijstandsnorm af. Crediteuren krijgen dan altijd een minimaal bedrag uitgekeerd. In de ideale situatie is het VTLB opgenomen in art. 475d Wetboek burgerlijke rechtsvordering.

⁴⁴ Uit de dossierstudie blijkt dat crediteuren significant vaker meewerken aan een schuldsanering dan aan een schuldbemiddeling (zie significantietoets 1 in bijlage D)

HIEMSTRA & DE VRIES

huisuitzettingen en opschortingen van de dekking een negatief effect op de effectiviteit van de schuldhulpverlening.

327 In 2007 is voor energie de zogenaamde Wijn-regeling van kracht geworden. Op grond van deze regeling zijn energiebedrijven verplicht om de schuldenaar bij een dreigende afsluiting de mogelijkheid te geven een beroep te doen op de schuldhulpverlening. De afsluiting gaat dan niet door. Volgens schuldhulpverleners voorkomt de Wijn-regeling afsluitingen en leidt de regeling tot meer aanvragen. De Wijn-regeling draagt bij aan de effectiviteit van de schuldhulpverlening omdat een situatie nog stabiel is als iemand om hulp vraagt. Schuldhulpverleners verwachten dat een soort Wijn-regeling voor huisuitzettingen en zorgverzekeringen ook zal leiden tot meer aanvragen en een grotere effectiviteit.

328 In de afgelopen jaren heeft een flink aantal gemeenten al afspraken gemaakt met woningcorporaties over vroegmeldingen. Net als bij de Wijn-regeling krijgt de schuldenaar dan de keuze om mee te werken of –in dit geval- uit huis gezet te worden. Het zijn met name de socialere woningcorporaties die meedoen in dit soort projecten. Een Wijn-regeling leidt er toe dat gemeenten niet meer afhankelijk zijn van de individuele bereidheid van woningcorporaties om al dan niet mee te werken. Voor de woningcorporaties die al een afspraak hebben met een gemeente verandert er niets. Voor schuldenaren die huren bij woningcorporaties die niet samenwerken met de gemeente of schuldenaren die in de vrije sector huren, levert een Wijn-regeling de mogelijkheid op om een huisuitzetting te voorkomen en nog net op tijd hulp te vragen.

329 Voorstellen:

- ministerie VROM onderzoekt de mogelijkheid om een variant op de Wijn-regeling te ontwerpen voor huurachterstanden;
- ministerie VWS onderzoekt mogelijkheid om een variant op de Wijn-regeling te ontwerpen voor achterstanden zorgverzekeringen.

Minder uitval door wegnemen drempels aanvraagprocedure (3.)

330 Er zijn schuldenaren die wel hulp willen hebben, maar zich niet of pas op een later moment aanmelden omdat ze de aanmeldingsformulieren te ingewikkeld of de bereikbaarheid van de schuldhulpverlening te beperkt vinden. Ze hebben bijvoorbeeld moeite met lezen en schrijven en begrijpen daardoor het uitgebreide intakeformulier⁴⁵ niet. Het komt ook voor dat ze geen hulp vragen omdat ze geen eigen vervoer hebben en de bus of treinverbindingen naar hun oordeel te veel tijd kosten (omdat ze bijvoorbeeld vrij moeten nemen op hun werk).

331 Volgens de geïnterviewde schuldhulpverleners en managers beperken de genoemde toegangsdrempels op twee manieren de effectiviteit van de schuldhulpverlening. In de eerste plaats wordt de effectiviteit beperkt doordat er

⁴⁵ Bij de meeste schuldhulpverlenende organisaties moeten schuldenaren een uitgebreid formulier invullen waarop ze allerlei gegevens moeten invullen over hun inkomen (type en hoogte), vaste lasten en schulden.

HIEMSTRA & DE VRIES

een groep is die wel hulp wil hebben, maar zich niet aanmeldt. De problematische situatie kan dan nog jaren aanhouden. In de tweede plaats wordt de effectiviteit beperkt doordat er een groep is die er in eerste instantie voor kiest geen hulp te vragen vanwege de toegangsdrempels, maar door de verdere ontwikkeling van de schuldsituatie op een later moment geen keuze meer heeft. Er dreigt bijvoorbeeld een huisuitzetting of afsluiting. Hun schuld is dan vaak een stuk hoger dan op het eerdere moment waarop een schuldenaar besloot geen hulp te vragen. Omdat de mogelijkheden van de gemeente om iemand te helpen, afnemen naarmate de schuld hoger is, beïnvloed uitstelgedrag de effectiviteit negatief.

332 Voor een grotere effectiviteit is het dus om twee redenen belangrijk dat gemeenten een toegankelijke aanvraagprocedure hanteren. Ze voorkomen daarmee dat schuldenaren met behoefte aan ondersteuning helemaal geen hulp vragen en ze voorkomen dat schuldenaren hun hulpvraag uitstellen naar een moment waarop het moeilijker is om een oplossing te bieden.

333 We realiseren ons dat er tussen gemeenten grote verschillen zijn in de toegankelijkheid van de aanvraagprocedure. Vanzelfsprekend zijn de onderstaande voorstellen gericht op de gemeenten waar de toegankelijkheid verbeterd kan worden.

334 Voorstellen:

- gemeenten en schuldhulpverlenende organisaties ontwerpen eenvoudige intakeformulieren die voldoen aan de suggesties van het ministerie van BZK en te vinden zijn op de website www.begrijpelijkeformulieren.nl;
- bij het verstrekken van formulieren wijzen gemeenten en schuldhulpverlenende organisaties op de mogelijkheid van hulp bij het invullen (formulierenbrigade);
- de schuldhulpverlening is op voldoende ruime en vaste momenten in de week bereikbaar op een fysiek goed bereikbare locatie.

Als schuldhulpverlening noodzakelijk is voor het welzijn zoekt de gemeente contact (4.)

335 Voor een kleine groep schuldenaren is het wegnemen van drempels voor de aanvraagprocedure niet genoeg. Ze hebben een combinatie van ernstige problemen en vermijden elk contact met hulpverlening. Naast problematische schulden hebben ze andere grote problemen zoals een zware verslaving aan drugs of alcohol of een psychiatrisch ziektebeeld. Schuldhulpverlening kan een van de eerste vormen van hulp zijn om een multiprobleemsituatie te stabiliseren: een dak boven het hoofd, water en licht zijn immers basisbehoeften.

336 Gemeenten kunnen via verschillende kanalen informatie verzamelen om de multiprobleemsituaties op te sporen waarin onder meer schuldhulpverlening noodzakelijk is. Bronnen die informatie kunnen verschaffen over de financiële situatie van een persoon of gezin met multiproblematiek zijn:

HIEMSTRA & DE VRIES

- onderdelen van de gemeente zoals de dienst belastingen, de dienst zorg en samenleven of de sociale dienst;
- andere hulpverlenende organisaties;
- het op te richten Landelijk Informatiesysteem Schulden (LIS) dat inzicht biedt in wie er schulden hebben bij de deelnemende partijen;
- crediteuren van wie de vorderingen niet in LIS zijn geregistreerd maar die in een individueel geval denken dat een schuldenaar serieus behoefte heeft aan hulp en dat bij de gemeente kenbaar maken.

337 Een actieve outreachende benadering voor multiprobleemsituaties past binnen de door veel gemeenten gevoelde zorgplicht voor de burger. Door het concept van bemoeizorg verder uit te werken, worden ook mensen die bij een eerste benadering geen hulp willen, gestimuleerd om zich op enig moment toch aan te melden. Net als bij eenvoudigere situaties geldt ook bij multiprobleemsituaties dat hoe eerder iemand zich aanmeldt, des te meer mogelijkheden heeft de schuldhulpverlening om een oplossing te realiseren. De schuldhulpverleners die we hebben gesproken, vertelden in dit kader dat de steeds meer vraaggerichte manier van werken in de gemeentelijke schuldhulpverlening een goede basis vormt om mensen en huishoudens met multiproblematiek het maatwerk te bieden dat ze nodig hebben.

338 Er zijn gemeenten die al experimenteren met een outreachende aanpak (zie bijvoorbeeld Amsterdam Noord in bijlage F). Om de effectiviteit van de schuldhulpverlening te vergroten is het belangrijk dat effectieve praktijkvoorbeelden gedeeld worden zodat ook andere gemeenten een succesvolle aanpakken kunnen invoeren.

339 Voorstel:

- het ministerie van SZW gaat na of de IPW-projecten⁴⁶ een mogelijkheid bieden om beleidsinnovatie te stimuleren rondom vraaggericht werken en bemoeizorg.

Vraaggerichte aanpak en bescherming motiveren schuldenaren (stap 3)

340 Om de ideale situatie te realiseren, zijn in de derde stap vijf aanpassingen nodig:

- er komt een breed moratorium dat crediteuren verplicht tijdelijk hun invorderingsmaatregelen te staken zodat de gemeente tijd heeft om een oplossing uit te werken en de schuldenaar dankzij de rust gemotiveerd blijft;
- de overheid bedenkt een mogelijkheid om schuldenaren tegen zichzelf in bescherming te nemen (dat qua regime past tussen beschermingsbewind en curatele);

⁴⁶ IPW-projecten zijn pilots die vanuit het ministerie van SZW financiert vanuit het innovatiebudget WWB (IPW). Het IPW wordt onder meer gebruikt om innovatieve projecten op het terrein van de schuldhulpverlening te financieren.

HIEMSTRA & DE VRIES

- persoonlijk contact wordt ingezet als instrument om schuldenaren gemotiveerd te houden;
- budgetbeheer wordt in principe standaard toegepast bij de uitvoering van schuldhulpverlening;
- caseregie en casuïstiek overleg worden een standaard instrumenten bij schuldenaren die behoefte hebben aan meerdere soorten hulpverlening tegelijk.

Breed moratorium biedt de gemeente tijd om een oplossing voor te stellen (1.)

341 Zodra iemand in behandeling komt bij de schuldhulpverlening, wordt aan de crediteuren gevraagd om hun invorderingsmaatregelen te staken. In de praktijk komt het te vaak voor dat crediteuren daar geen gehoor aan geven. Een woningcorporatie zet een huisuitzetting door of een crediteur legt bankbeslag of beslag op het inkomen. Voor de gemeente hebben dit soort acties als gevolg dat het ze meer tijd nodig hebben om de stabiele situatie te creëren die noodzakelijk is om een oplossing voor te bereiden. Het ontbreken van een mogelijkheid om crediteuren te dwingen hun invorderingsmaatregelen te staken, heeft op twee manieren een negatief effect op schuldenaren. Het ontbreken van rust geeft stress die demotiverend werkt. Ook de langere doorlooptijd die de gemeente nodig heeft, werkt demotiverend voor schuldenaren. Het gevolg van deze twee zaken is dat er schuldenaren zijn die afhaken omdat ze niet meer geloven in een gemeentelijke oplossing. Uitval onder schuldenaren beïnvloedt de effectiviteit van de schuldhulpverlening negatief.

342 Dat crediteuren geen gehoor geven aan het verzoek om hun invorderingsmaatregelen te staken, is te verklaren uit hun individuele belang. Het doorzetten of opstarten van dergelijke maatregelen stelt ze in staat om op de valreep nog van een huurder af te komen of zoveel mogelijk geld te innen. Als er eenmaal een gemeentelijke of wettelijke schuldregeling van kracht is, wordt de boedel verdeeld onder alle crediteuren. Ze moeten dan het niet afbetaalde deel als oninbaar afboeken.

343 Op 1 januari 2008 is er een moratorium van kracht geworden (een van de minnelijke middelen in de Wsnp). Dit moratorium biedt alleen een oplossing in bedreigende situaties zoals een mogelijke huisuitzetting of afsluiting van energie. Situaties waarvoor het huidige moratorium geen oplossing biedt, zijn onder meer:

- een bankbeslag dat er toe leidt dat iemand geen bedragen kan overschrijven van zijn betaalrekening en daardoor zijn vaste lasten en andere verplichtingen niet tijdig betaalt. Er ontstaan achterstanden of ze lopen verder op;
- een bank verrekent een achterstand (op bijvoorbeeld een persoonlijke lening) met nieuw inkomen waardoor iemand een maand helemaal geen geld heeft en de vaste lasten en andere verplichtingen niet tijdig betaalt. Er ontstaan achterstanden of ze lopen verder op;
- de Belastingdienst Toeslagen verrekent te veel betaalde voorschotten voor toeslagen met lopende toeslagen waardoor het beschikbare inkomen van iemand onder de beslagvrije voet terecht kan komen;

HIEMSTRA & DE VRIES

- de sociale dienst, het UWV of een andere verstrekker van uitkeringen verrekent te veel verstrekte uitkeringen met lopende uitkeringen waardoor het beschikbare inkomen van iemand onder de beslagvrije voet terecht kan komen;
- er ligt beslag op loon of uitkering (waardoor iemand minder te besteden heeft dan een bijstandsuitkering en er volgens de Recofa-normen soms helemaal geen aflossingscapaciteit is);
- een gijzeling of vervangende hechtenis vormt een belemmering om een stabiele situatie te creëren (wat een voorwaarde is om een oplossing te realiseren);
- een gedwongen verkoop van boedelzaken vormt een belemmering om een stabiele situatie te creëren (wat een voorwaarde is om een oplossing te realiseren).

344 Om in een dossier de stabiliteit te creëren die nodig is om een oplossing voor te bereiden, is het belangrijk dat *alle* crediteuren hun invorderingsmaatregelen staken vanaf het moment dat de schuldenaar zich aanmeldt. Deze situatie is te realiseren door invoering van een breed moratorium⁴⁷ dat tijdelijk voorkomt dat crediteuren beslag leggen, bedragen verrekenen etc. Een breed moratorium vraagt een schuldenaar alleen aan als het gedrag van een of meer crediteuren een belemmering vormt om de noodzakelijke stabiliteit te creëren. Het belemmeren van de mogelijkheid om een oplossing te realiseren is dan de rechtvaardiging om inbreuk te maken op het verhaalsrecht van de crediteuren. Door een eenvoudige aanvraagprocedure te ontwerpen, zal het moratorium in de praktijk vaak als een stok achter de deur werken. De dreiging van een dergelijk moratorium inclusief veroordeling in de kosten zal voor crediteuren de aanleiding zijn om de geplande invorderingsmaatregelen te staken zodra een schuldenaar dreigt met een aanvraag. Het loont dan immers niet meer om nog op de valreep zo veel mogelijk geld te innen.

345 Een moratorium met een opzet die lijkt op de beschrijving hierboven draagt bij aan de effectiviteit van de schuldhulpverlening. De gemeente wordt niet meer gehinderd door lopende of nieuwe invorderingsmaatregelen en kan daardoor sneller een passende oplossing aanbieden. Schuldenaren blijven gemotiveerd doordat de doorlooptijd in een dossier zo kort mogelijk is en ze na hun aanmelding geen stress meer hebben door bestaande of nieuwe invorderingsmaatregelen. Crediteuren werken vaker en sneller mee omdat ze geen mogelijkheden meer hebben om individueel voordeel te halen uit het op de valreep toepassen van invorderingsmaatregelen. Doordat het als een stok achter de deur werkt, is de invloed veel breder dan het daadwerkelijke gebruik.

346 Voorstel:

- de ministeries van Justitie en SZW onderzoeken de mogelijkheid om (binnen een wettelijke zorgplicht schuldhulpverlening) een moratorium te ontwerpen met een beperkte looptijd dat betrekking heeft op alle schulden van een schuldenaar en dat eenvoudig is aan te vragen als

⁴⁷ Zie ook: H.D.L.M. Schruer, N. Jungmann & I. von Burg (2008) A very early warning. Speedevaluatie Wsnp na wijziging per 1 januari 2008. TvS, nr.3, pp 10-14

HIEMSTRA & DE VRIES

invorderingsacties van één of meer crediteuren een belemmering vormen voor een gemeentelijke regeling.

Minder uitval door schuldenaren zonnodig tegen zichzelf te beschermen (2.)

347 Voor sommige mensen is deelname aan het maatschappelijk leven erg ingewikkeld. Ze zijn niet in staat om zelfstandig goede afwegingen te maken en gaan in op allerlei reclames om krediet op te nemen of iets op afbetaling te kopen. Ze blijven schulden maken en vallen mede daardoor vaak al uit voordat er überhaupt een oplossing is gevonden. Een groot deel van deze groep heeft een verstandelijke beperking of psychiatrisch ziektebeeld. De schuldhulpverleners die we interviewden vertelden dat het steeds vaker voorkomt dat ze mensen in behandeling krijgen die eigenlijk tegen zichzelf beschermd moeten worden. Voor deze groep is budgetbeheer of beschermingsbewind vaak niet voldoende. Curatele is vaak een te zware maatregel omdat het betrekking heeft op alle levensterreinen. Ze hebben behoefte aan een oplossing die qua zwaarte het midden houdt tussen beschermingsbewind en curatele.⁴⁸ Of met andere woorden, een oplossing die iemand volledig handelingsonbekwaam verklaart, maar dan alleen ten aanzien van zijn financiën.

348 Een oplossing zoals we hierboven hebben beschreven, draagt bij aan een grotere effectiviteit omdat de uitval onder een specifieke groep schuldenaren afneemt.

349 Voorstel:

- het ministerie van Justitie gaat in samenspraak met het ministerie van SZW 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).

Persoonlijk contact is een instrument dat leidt tot minder uitval en meer medewerking door crediteuren (3.)

350 Er zijn grote verschillen tussen gemeenten in de mate waarin schuldhulpverleners contact hebben met schuldenaren en crediteuren. Ook zijn er grote verschillen in de manier waarop er contact is (face-to-face, telefonisch, per

⁴⁸ Bij beschermingsbewind wordt het vermogen van iemand onder bewind van een bewindvoerder gesteld. De bewindvoerder is dan betrokken bij alle uitgaven. Bewindvoering is voor een deel van de schuldenaren een goede manier om de financiën onder controle te houden. Voor een klein deel is het een te lichte oplossing. Iemand die onder bewind staat kan bijvoorbeeld nog wel goederen kopen op afbetaling omdat hij financieel niet volledig handelingsonbekwaam is. Ondanks bewindvoering kunnen er dus nog wel schulden ontstaan. Een zwaarder alternatief is curatele. De schuldenaar is dan volledig handelingsonbekwaam op alle levensterreinen. Hij heeft niet alleen toestemming nodig voor financiële handelingen, maar ook voor de keuze om een huis te huren.

HIEMSTRA & DE VRIES

brief, via e-mail). De door ons geïnterviewde schuldhulpverleners zijn er van overtuigd dat de mate en wijze van contact van invloed zijn op de effectiviteit.⁴⁹ Frequent persoonlijk contact motiveert schuldenaren om niet af te haken. Er ontstaat een vertrouwensband en schuldenaren weten waarom het soms wat langer duurt voordat duidelijkheid is of een oplossing mogelijk is. Persoonlijk contact draagt ook bij aan de bereidheid van crediteuren om mee te werken. Crediteuren die twijfelen, stemmen sneller in met een voorstel als een schuldhulpverlener (waar ze vaker contact mee hebben) telefonisch contact opneemt dan als ze een of meerdere brieven krijgen.

351 Er zijn grote verschillen in de mate waarin gemeenten persoonlijk contact inzetten als instrument. Enerzijds zijn er gemeenten die het met succes inzetten. Anderzijds zijn er gemeenten die het werkproces zo hebben gerationaliseerd dat de inzet van personeel zo efficiënt mogelijk is, maar de toegevoegde waarde van persoonlijk contact door de rationalisatie niet meer bijdraagt aan de effectiviteit. Het onderstaande voorstel is gericht op gemeenten waar meer persoonlijk contact bijdraagt aan grotere effectiviteit.

352 Voorstel:

- het ministerie van SZW bevordert dat gemeenten en betrokken partijen zoals de NVVK persoonlijk contact inzetten als instrument om de effectiviteit van schuldhulpverlening te vergroten (inventarisatie en delen van do's en don'ts).

Budgetbeheer voorkomt uitval en stimuleert medewerking crediteuren (4.)

353 Budgetbeheer is het belangrijkste instrument van de schuldhulpverlening om een situatie te stabiliseren en crediteuren te garanderen dat schuldenaren hun verplichtingen nakomen. In de praktijk bieden niet alle gemeenten dit instrument aan. Dat is jammer want budgetbeheer draagt op twee manieren bij aan een grotere effectiviteit. In de eerste plaats haken schuldenaren minder vaak af omdat het rust brengt in hun situatie.⁵⁰ In de tweede plaats werken crediteuren vaker mee bij toepassing van budgetbeheer omdat ze zeker weten dat een schuldenaar zijn verplichtingen nakomt.⁵¹ Veelvuldige toepassing van budgetbeheer als instrument in de schuldhulpverlening draagt dus bij aan een grotere effectiviteit.

354 Om budgetbeheer toe te passen moet een schuldenaar wel beschikken over een bankrekening die hij kan gebruiken. Dit klinkt logisch, maar in de praktijk is het dat niet. Een aanzienlijk deel van de schuldenaren die zich aanmeldt beschikt niet over een bruikbare bankrekening. De geïnterviewde schuldhulpverleners vertelden dat het ondanks het bestaan van een convenant over de verstrekking van bankrekeningen, vaak te veel tijd kost om een nieuwe bankrekening aan te vragen of om een bestaande weer te kunnen gebruiken. Zolang de schuldenaar

⁴⁹ Onderzoek naar de succesfactoren van budgetbeheer laat eveneens zien dat persoonlijk contact een kritische succesfactor is. Kwiz, inventarisatie en analyse van budgetteringsinstrumenten, Groningen 2007, P18

⁵⁰ Zie significantietoets 1 bijlage D

⁵¹ Zie significantietoets 2 bijlage D

HIEMSTRA & DE VRIES

geen bruikbare bankrekening heeft, kan de gemeente niet voor een stabiele situatie zorgen. De trage medewerking van veel banken, leidt tot een langere doorlooptijd van de schuldhulpverlening. Een langere doorlooptijd werkt demotiverend voor schuldenaren die daardoor vaker uitvallen. Dat is negatief voor de effectiviteit van de schuldhulpverlening. Daarbij leidt een langere doorlooptijd tot hogere kosten voor de gemeente.

355 Voorstellen:

- het ministerie van SZW en de VNG zorgen ervoor dat budgetbeheer een instrument wordt dat *alle* gemeenten aanbieden en veelvuldig toepassen;
- banken wijzigen het convenant over de verstrekking van bankrekeningen door daarin een termijn op te nemen waarbinnen mensen (weer) over een bankrekening kunnen beschikken. Als de banken er niet uit komen bekijkt het ministerie van Financiën of banken verplicht kunnen worden de eigen (oude) klanten binnen een bepaalde termijn van een bankrekening te voorzien.

Case-regie en casuïstiek overleg zijn onmisbaar bij integrale aanpak (5.)

356 Bij schuldenaren die ook andere problemen hebben dan financiële, is een integrale aanpak belangrijk. Door ook problemen zoals een verslaving weg te nemen, is de kans het grootst dat een schuldenaar gemotiveerd blijft en niet terugvalt.

357 Uit ons onderzoek blijkt dat de meeste gemeenten zeggen dat ze het belangrijk vinden dat schuldhulpverlening op een integrale wijze wordt uitgevoerd. Tegelijk blijkt uit ons onderzoek ook dat maar een heel klein deel van de gemeenten daadwerkelijk integrale schuldhulpverlening biedt. De invulling van integrale schuldhulpverlening houdt in de praktijk vaak niet veel meer in dan het doorverwijzen van schuldenaren. Volgens de geïnterviewde schuldhulpverleners heeft dit een negatief effect op de effectiviteit van de schuldhulpverlening omdat schuldenaren met multiproblematiek daardoor vaker uitvallen.

358 Voorstellen:

- de VNG, Divosa en de MOgroep onderzoeken waarom de meeste gemeenten overtuigd zijn van het belang van een integrale aanpak, maar die in de praktijk niet toepassen. Op basis daarvan ontwerpen ze aanbevelingen om gemeenten te bewegen om werkelijk integraal te gaan werken;
- afhankelijk van de aanbevelingen in het bovenstaande onderzoek passen Divosa en de MOgroep in overleg met de NVVK het bestaande referentiemodel zo aan dat gemeenten handvatten krijgen om caseregie en casuïstiek overleg als instrumenten in te voeren;
- het ministerie van SZW gaat na welke mogelijkheden ze heeft om een integrale aanpak af te dwingen als gemeenten deze niet vrijwillig invoeren.

Gestandaardiseerd maatwerk leidt tot meer oplossingen (stap 4)

359 Om de ideale situatie te realiseren, zijn in de vierde stap drie aanpassingen nodig:

- schuldhulpverleners krijgen (meer) discretionaire ruimte om in ingewikkeldere dossiers maatwerk te leveren;
- gemeenten bieden instrumentele randvoorwaarden aan de uitvoering;
- wettelijke schuldsaneringen worden voor crediteuren financieel een stuk minder aantrekkelijk dan gemeentelijke regelingen.

Dankzij gestandaardiseerd maatwerk ook oplossingen in ingewikkelde dossiers (1.)

360 Veel schuldhulpverlenende organisaties hanteren werkvoorschriften en passen die op een strikte wijze toe. Schuldregelingen mogen bijvoorbeeld niet langer duren dan 36 maanden of alle crediteuren moeten in alle gevallen meewerken.⁵² Strikte toepassing van werkvoorschriften is een instrument om bij crediteuren bereidheid te creëren om mee te werken. Omdat een crediteur weet dat er geen onderhandelingsruimte is, kost de behandeling van individuele dossiers minder tijd. In de afgelopen twintig jaar hebben werkvoorschriften zoals de Gedragscode Schuldregeling van de NVVK op dit punt hun waarde bewezen. De keerzijde van strikte toepassing is dat er soms ingewikkelde dossiers zijn waarin de werkvoorschriften een belemmering vormen.⁵³ De geïnterviewde schuldhulpverleners denken dat een mogelijkheid om bij ingewikkeldere dossiers af te wijken van de werkvoorschriften hen in staat stelt om meer mensen te helpen.⁵⁴

361 Een oplossing voor het dilemma van maatwerk versus strikte voorwaarden is gestandaardiseerd maatwerk.⁵⁵ Het idee achter dit concept is dat in bijna alle

⁵² Deze voorschriften zijn bijvoorbeeld opgenomen in de Gedragscode Schuldregeling die NVVK-leden (en ook veel niet-leden) hanteren.

⁵³ Iemand heeft bijvoorbeeld nauwelijks vaste lasten omdat hij anti-kraak woont. Financieel is er dan best ruimte om wat meer af te lossen dan de standaard berekening. Bij toepassing van de Gedragscode Schuldregeling is daar geen mogelijkheid voor. In het onderzoek Bijstand en schulden van de Inspectie Werk en Inkomen uit 2008 wordt strikte toepassing van de Gedragscode genoemd als belemmering bij het aanbieden van schuldhulpverlening (p13).

⁵⁴ Deze veronderstelling is ook geuit door schuldhulpverleners die zijn geïnterviewd ten behoeve van het volgende onderzoek: N. Jungmann (2006) De Wsnp: bedoelde en onbedoelde effecten op het minnelijk traject. Leiden University Press, Leiden (diss.)

⁵⁵ 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. (N. Jungmann (2006) De Wsnp: bedoelde en onbedoelde effecten op het minnelijk traject. Leiden University Press, Leiden (diss.)

HIEMSTRA & DE VRIES

dossiers de voorstellen voldoen aan standaard voorwaarden. 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). In de voorkomende gevallen stelt een schuldhulpverlener de crediteuren en schuldenaren daarvan expliciet op de hoogte. Het afwijken van de standaard zal in de praktijk bijna altijd in het voordeel van de crediteuren zijn (een termijn die wat langer duurt dan 36 maanden, een aflossingscapaciteit die wat hoger is dan de norm, een enkele crediteur die een vordering befrist en niet mee doet aan een schuldregeling). De afwijking levert de schuldenaar op dat er een oplossing mogelijk is die er anders niet was geweest. Gestandaardiseerd maatwerk draagt bij aan een grotere effectiviteit omdat ook in ingewikkeldere dossiers oplossingen mogelijk zijn.

362 Voorstel:

- de NVVK, MOgroep en Divosa gaan met crediteuren na welke mogelijkheden er zijn om in de uitvoering ruimte te creëren voor gestandaardiseerd maatwerk ter bevordering van de effectiviteit van gemeentelijke regelingen en werken globaal uit wat voor soort situaties hier voor in aanmerking komen. Het ministerie van SZW wordt betrokken bij dit initiatief.

Gemeenten bieden instrumentele randvoorwaarden voor maatwerk (2.)

363 De mogelijkheden van schuldhulpverleners om in een individueel dossier een oplossing te bieden, zijn ook afhankelijk van de instrumentele randvoorwaarden die de gemeente biedt. Voorbeelden van instrumenten en bevoegdheden die lang niet alle gemeenten bieden, maar die wel bijdragen aan een grotere effectiviteit zijn:

- de gemeente gebruikt haar bevoegdheid uit de WWB om een voorschot te verstrekken als een schuldenaar geen of een ontoereikend inkomen heeft (zodat er direct een stabiele situatie ontstaat);
- de gemeente biedt borgstellingen voor saneringskredieten (zodat het mogelijk is om zo veel mogelijk schuldsanerungen te treffen⁵⁶);
- de afdeling invordering van een gemeente maakt met de afdeling schuldhulpverlening of de ingehuurd organisatie de afspraak dat zij in individuele fraudedossiers beslissen of de gemeente bereid is tot medewerking aan een schuldregeling (waardoor in die gevallen een oplossing mogelijk is);
- de gemeente heeft een fonds bijzondere noden om in schrijvende individuele gevallen iemand eenmalig (financiële) ondersteuning te bieden (waardoor iemand gemotiveerd blijft en niet uitvalt).

364 Voorstel:

- gemeenten bieden schuldhulpverleners de in alinea 363 genoemde instrumenten en bevoegdheden.⁵⁷

⁵⁶ Crediteuren werken vaker mee aan schuldsanerungen dan aan schuldbemiddelingen (zie significantietoets 3 in bijlage D)

HIEMSTRA & DE VRIES

Wettelijke schuldsaneringen zijn financieel een onaantrekkelijk alternatief (3.)

365 Voor crediteuren is het op voorhand niet duidelijk of een wettelijke schuldsanering financieel meer of minder oplevert dan een gemeentelijk voorstel. De twee belangrijkste verschillen die tot deze onduidelijkheid leiden zijn:

- het bedrag dat maandelijks op de boedel wordt ingehouden (en dus niet ten goede komt aan de crediteuren)⁵⁸;
- de inspanning die de schuldenaar moet leveren om zoveel mogelijk geld bijeen te brengen voor de crediteuren.

366 De onduidelijkheid over het financiële verschil tussen de twee typen regelingen is voor een deel van de crediteuren een reden om in bepaalde gevallen niet mee te werken aan een voorstel voor een gemeentelijke schuldregeling. Zij veronderstellen dat een wettelijke schuldsanering in bepaalde gevallen meer oplevert.

367 Er is op dit moment een Algemene maatregel van bestuur (AMVB) in voorbereiding die regelt dat het salaris van de bewindvoerder bij een voldoende grote boedel daar volledig uit wordt gefinancierd. Een bewindvoerder krijgt dan alleen nog subsidie als de boedel ontoereikend is. Dit is een fundamenteel verschil met de huidige situatie waarin het salaris van de bewindvoerder altijd gedeeltelijk wordt gefinancierd uit een subsidie.. De AMVB neemt de onduidelijkheid over het verschil in opbrengst tussen een gemeentelijke en wettelijke schuldregeling weg omdat gemeentelijke regelingen financieel bijna per definitie veel meer gaan opleveren. Voor crediteuren heeft dit als gevolg dat gemeentelijke schuldregelingen een stuk aantrekkelijker worden. In dit onderzoek doen we geen voorstellen om het financiële verschil tussen gemeentelijke en wettelijke schuldregelingen te vergroten omdat we denken dat de in voorbereiding zijnde AMVB op dit punt voldoende effect heeft. Wel stellen we voor dat gemeenten de crediteuren voortaan bij een verzoek om medewerking informeren over het verwachte financiële verschil. Crediteuren zien dan bij het verzoek om medewerking direct dat een gemeentelijke regeling naar verwachting een stuk meer oplevert.

⁵⁷ Enigszins buiten de orde van ons onderzoek maar wel relevant voor de effectiviteit van het hele proces van schuldhulpverlening is dat de centrale raad van beroep op 10 juni 2008 een uitspraak heeft gedaan waarin zij aangeeft dat de vergoeding van de bewindvoerder in een wettelijke schuldsanering kan worden aangemerkt als noodzakelijke kosten en derhalve in aanmerking komen voor vergoeding uit de bijzondere bijstand. (zie databank jurisprudentie www.wsnpr.vvr.org registratienummer 07/6 WWB) Wij bevelen gemeenten aan om bij uitbreiding van de instrumenten en bevoegdheden van de schuldhulpverlening ook meteen te regelen dat bijzondere bijstand hiervoor kan worden aangewend.

⁵⁸ Bij een gemeentelijke schuldregeling houden de meeste schuldhulpverlenende organisaties op de aflossingscapaciteit een percentage in van ongeveer tien procent. Bij een wettelijke schuldsanering houdt de bewindvoerder met toestemming van de rechtbank standaard een bepaald bedrag in. Het verschil in systematiek leidt ertoe dat de hoogte van de aflossingscapaciteit bepalend is voor de omvang van het financiële verschil. (N. Jungmann (2006) *De Wsnp: bedoelde en onbedoelde effecten op het minnelijk traject*. Leiden University Press, Leiden (diss.)

HIEMSTRA & DE VRIES

368 Het door ons beoogde effect treedt overigens alleen op als de mogelijkheden in de Wet op het consumentenkrediet (Wck) om betaalde schuldhulpverlening aan te bieden niet worden verruimd. Bij gebrek aan geld bij de schuldenaar, komt betaalde schuldhulpverlening per definitie ten laste van de crediteur waardoor het verschil met de Wsnp afneemt.

369 Voorstel:

- snelle invoering van de AMVB die al in voorbereiding is om een substantieel financieel verschil te creëren tussen gemeentelijke en wettelijke schuldsaneringen.
- gemeenten sturen bij een voorstel aan crediteuren voor een gemeentelijke schuldregeling voortaan direct een overzicht van het te verwachten financiële verschil met een wettelijke schuldsanering (waarbij ze hen ook wijzen op de mogelijke kostenveroordeling als er een gedwongen schuldregeling wordt opgelegd).

Door aanpassing bredere toepasbaarheid minnelijke middelen (stap 5)

370 Om de ideale situatie te realiseren, zijn in de vijfde stap drie aanpassingen nodig:

- de formele eisen bij een verzoek om minnelijke middelen worden minder streng (zodat ze vaker, eenvoudiger en in meer situaties zijn toe te passen);
- de inzetbaarheid van de gedwongen schuldregeling wordt uitgebreid (zodat deze voorziening vaker kan worden toegepast);
- bij afwijzing van de minnelijke middelen is hoger beroep mogelijk.

Meer toepassing minnelijke middelen door minder strenge formele eisen (1.)

371 De schuldhulpverleners die we hebben geïnterviewd, vertelden dat het ingewikkeld is om de minnelijke middelen toe te passen (dwangakkoord, moratorium, voorlopige voorziening).⁵⁹ Bij een verzoek om een dwangakkoord (art. 287a Fw) of moratorium (art. 287b Fw) moet een schuldenaar een volledig ingevuld verzoekschrift (art. 285 Fw) voor de Wsnp voegen. Bij het dwangakkoord kan door deze eis de situatie ontstaan dat een deugdelijk verzoek om een dwangakkoord wordt afgewezen omdat het verzoekschrift Wsnp niet compleet is.⁶⁰ Bij het moratorium heeft de eis als gevolg dat er veel informatie nodig is die vaak nog niet beschikbaar is. Juist in een spoedeisende situatie, kan de eis om een volledig ingevuld verzoekschrift averechts werken. Er is dan geen tijd om de benodigde informatie te verzamelen waardoor het momentum voorbij gaat.

⁵⁹ In aanvulling op de interviews hebben we voor deze paragraaf gebruik gemaakt van een artikel van de Manager Wsnp van de Raad voor Rechtsbijstand Den Bosch (J.H.M. von den Hoff, Toepassing nieuwe Wsnp-instrumenten nog niet zo simpel, TvS, nr. 2, pp 4-7)

⁶⁰ Het dwangakkoord is bedoeld om crediteuren die zonder valide redenen niet meewerken aan een minnelijke regeling daar alsnog toe te verplichten.

HIEMSTRA & DE VRIES

372 Minder strenge eisen aan de verzoeken om een dwangakkoord en moratorium dragen bij aan de toepasbaarheid van de minnelijke middelen en daardoor aan de effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening. De huidige strenge eisen leiden volgens de geïnterviewde schuldhulpverleners tot onwenselijke afwijzingen of tot de onwenselijke keuze om geen verzoek in te dienen (omdat toch niet kan worden voldaan aan de eisen).

373 Voorstel:

- de ministeries van Justitie en SZW onderzoeken hoe de belemmeringen in de toepassing van de minnelijke middelen zijn op te lossen (in overleg met in ieder geval de Raad voor Rechtsbijstand Den Bosch en Recofa).

Door wijziging toelatingscriterium dwangakkoord is het vaker toepasbaar (2.)

374 Of de rechter een verzoek om een dwangakkoord toekent is afhankelijk van de weigeringsgrond van een crediteur. In het artikel waarin de gedwongen schuldregeling is uitgewerkt, staat dat de rechter toetst op de vraag of een crediteur op redelijke gronden weigert (art. 287a Fw). Het kan voorkomen dat een verzoek wordt afgewezen omdat crediteur op een redelijke grond weigert, terwijl de gemeente wel transparant en zorgvuldig heeft gewerkt. De crediteur weigert bijvoorbeeld mee te werken aan een gemeentelijke regeling omdat de waarborgen in een wettelijke schuldsanering groter zijn. De afwijzing van een gedwongen schuldregeling op deze grond gaat ten koste van de effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening.

375 Door het afwijzingscriterium van art. 287a Fw te wijzigen of nader te concretiseren, kan de toepasbaarheid van dit artikel en daarmee de effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening groter worden. Wij stellen voor om te onderzoeken of het mogelijk is om niet meer te beoordelen of de crediteuren op redelijke gronden weigert, maar om te toetsen of het voorstel tot stand is gekomen op een wijze die transparant en zorgvuldig is en die tenminste voldoet aan de normen in de in te voeren certificering.

376 Voorstel:

- de ministeries van Justitie en SZW gaan na welke mogelijkheden er zijn om het afwijzingscriterium van art. 287a Fw te wijzigen zodat het instrument efficiënter kan worden ingezet en een onnodig beroep op de Wsnp wordt voorkomen.

Door mogelijkheid hoger beroep meer gemeentelijke schuldregelingen (3.)

377 In de huidige situatie ontbreekt het in de volgende gevallen aan mogelijkheden in de Wsnp om in hoger beroep te gaan:

- een afgewezen dwangakkoord (er is alleen een omwegconstructie beschikbaar);
- een niet ontvankelijk verklaard verzoek om toelating;



HIEMSTRA & DE VRIES

- een weigering van het moratorium ex art. 287b en een afwijzing van een voorlopige voorziening art. 287 lid 4 Fw.

378 Door schuldenaren de mogelijkheid te bieden in hoger beroep te gaan, krijgen ze in voorkomende gevallen de kans om alsnog een gemeentelijke schuldregeling te realiseren. Dit draagt bij aan een grotere effectiviteit.

379 Voorstel:

- het ministerie van Justitie creëert in de genoemde situaties mogelijkheden om in hoger beroep te gaan.



HIEMSTRA & DE VRIES