

Met minder geld beter en meer schuldhulpverlening

Aan: Staatssecretaris van SZW Jetta Klijnsma

Afzender: Informele werkgroep schuldhulpverlening

Datum: 14 december 2009

De uitvoering van schuldhulpverlening staat zwaar onder druk. Lange wacht- en doorlooptijden, hoge uitval en een laag slagingspercentage waardoor schulden veel te vaak blijven bestaan, zijn vraagstukken die in heel veel gemeenten spelen. In de afgelopen jaren hebben gemeenten wel geprobeerd om deze vraagstukken op te lossen, maar in veel gevallen met onvoldoende resultaat. Voor zowel de nabije als verdere toekomst maakt de informele werkgroep schuldhulpverlening (zie bijlage 1 voor de leden) zich serieuze zorgen over de houdbaarheid van het systeem. Het aantal schuldenaren neemt de komende periode toe, hun problematiek wordt steeds ingewikkelder en diverser en crediteuren krijgen steeds meer invorderingsbevoegdheden die oplossingen in de weg staan. In dit memo schetsen wij kort de belangrijkste problemen in de huidige uitvoeringspraktijk, onze toekomstverwachtingen, de maatregelen die naar ons idee nodig zijn om op de korte termijn de effectiviteit enigszins te vergroten en de fundamentele herinrichting die op de langere termijn nodig is om te voorkomen dat de uitvoering volledig vast loopt.

Uitvoering schuldhulpverlening is te complex en verdeeld georganiseerd

Kenmerkend voor de huidige uitvoeringspraktijk is onder meer dat:

1. er een groot scala is aan verschillende uitvoerders van schuldhulpverlening (gemeenten, kredietbanken, maatschappelijk werk, commerciële partijen en anderen) die er elk een eigen werkwijze op na houden;
 - de grote en vele verschillen in werkwijze ertoe leiden dat crediteuren geen goed beeld hebben van wat de schuldhulpverlening precies doet en uit een ongemakkelijk gevoel daarover vaak weigeren;
 - er verschillen zijn in de doelen die de schuldhulpverlening nastreeft (iedereen schuldenvrij of voor iedereen een hanteerbare schuldsituatie)
2. er fundamentele weffouten zitten in systeem van certificering. De uitvoeringskosten zijn zo hoog dat het veld niet voor certificering kiest waardoor de kwaliteitswaarborgen waar crediteuren op wachten niet worden gerealiseerd;
3. crediteuren (juridisch) hele verschillende posities hebben waardoor ze onderling vaak tegengestelde belangen hebben en waar mogelijk voor kruipen (wat in een individueel dossier leidt tot een onoplosbare situatie of op zijn minst veel onrust en complexiteit bij het oplossen van de schuld);
 - steeds meer crediteuren krijgen 'eigen' invorderingsbevoegdheden of een aparte invorderingspositie waardoor schuldenaren in een steeds ingewikkeldere

- positie terecht komen en de schuldhulpverlening steeds meer energie moet steken in het voorbereiden van een oplossing (denk hierbij naast IBG en CJIB ook aan energiebedrijven, zorgverzekeraars en de belastingdienst);
- de NVVK als branchevereniging convenanten afsluit met allerlei crediteuren die 1) onderling qua opzet flink verschillen en 2) leiden tot onduidelijkheid over de vraag of ook inwoners van gemeenten waar niet-NVVK leden actief zijn kunnen profiteren van de gemaakte werkafspraken;
4. gemeenten bij het oplossen van een schuldsituatie op allerlei manieren afhankelijk zijn van derden (van banken voor het verstrekken van een bankrekening, van de belastingdienst voor het toekennen van toeslagen, van uitkeringsinstanties voor het toekennen van uitkeringen etc.)
 - de afhankelijkheden leiden in de praktijk tot lange doorlooptijden (aanvragen van bijvoorbeeld huurtoeslag bij de belastingdienst duurt al tien weken) die leiden tot ongeduld en onbegrip bij zowel crediteuren als schuldenaren. Want de langere doorlooptijd leidt er in de praktijk bijvoorbeeld toe dat schulden eerst nog verder oplopen voordat er een oplossing komt.
 5. veel gemeenten nog onvoldoende invulling geven aan hun regierol;
 - waardoor ketensamenwerking met andere partijen die nodig zijn voor een oplossing (verslavingszorg, GGZ, jeugdzorg etc.) niet van de grond komt en schuldenaren uitvallen;
 - door niet te werken met aanbodsturing bij een financiering op basis van jaarlijks vastgestelde budgetten ontstaan er bij een stijging van de vraag direct allerlei wachtlijstproblemen;
 - het ontbreekt aan een gedeelde visie op de juiste inzet op preventie en nazorg waardoor er veel energie zit in het ontwikkelen van dezelfde instrumenten terwijl we geen beeld hebben bij de effectiviteit van die instrumenten;
 6. de opzet en uitvoering van wettelijke schuldsaneringen (Wsnp) voor veel crediteuren aantrekkelijker is dan de uitvoering van de gemeentelijke schuldhulpverlening (hardere eisen aan schuldenaren, transparanter, eenvoudiger en vaak met gelijke of hogere opbrengsten).

Het gevolg van al deze kenmerken is een veld waarin veel wordt overlegd, er geen gedeeld beeld is van de meest effectieve werkwijze, schuldenaren vaak uitvallen en crediteuren vaak weigeren mee te werken. De oplossingen die staatssecretaris Klijnsma aan het veld biedt (invoering wettelijk kader, extra geld etc.) leveren wel bijdragen, maar geen oplossing voor het fundamentele probleem in dit veld (te weten te complex en te verdeelt georganiseerd). Ook de individuele gemeenten zijn vanwege de juridische context (een stelsel dat bestaat uit een minnelijk en wettelijk traject) niet in staat de uitvoering fundamenteel anders te organiseren. Tot het uitbreken van de kredietcrisis (die in het schuldhulpverleningsdossier leidt tot bezuinigingen in het sociaal domein en een toename van de vraag), lag het voor de hand om via incrementele veranderingen (kleine aanpassingen) te werken aan het vergroten van de effectiviteit. De invoering van de zorgplicht of certificering zijn typische stappen die passen binnen een incrementele veranderingsstrategie. Wij constateren dat de wereld het afgelopen jaar fundamenteel is veranderd en de nieuwe context vraagt om fundamentele herontwerpen van het publiek domein. Alleen met een complete redesign zijn we in staat om op de langere termijn een sterk stijgende vraag bij gelijkblijvende of afnemende budgetten te bedienen op een manier die effectiever is dan de huidige praktijk.

De schuldhulpverlening staat de komende periode voor een hele ingewikkelde opgave

De schuldhulpverlening probeert als intermediair een oplossing te vinden waar zowel de schuldenaar als de crediteuren mee kunnen instemmen. De komende periode komt de schuldhulpverlening in een steeds ingewikkeldere positie doordat de vraag toeneemt, de schuldsituaties diverser en complexer worden, de budgetten niet toenemen en de bereidheid bij crediteuren om mee te werken onder druk komt:

1. schuldhulpverlenende organisaties zien dit jaar het aantal aanvragen gemiddeld al met een kwart toenemen. De branche gaat er vanuit dat het aantal aanvragen, mede onder invloed van de kredietcrisis, de komende periode nog verder toeneemt;
 - er is niet alleen sprake van een toename van de vraag, maar ook van een verandering van de vraag. De ontmanteling van de AWBZ leidt ertoe dat mensen die voorheen binnen de zorg ondersteuning kregen om hun financiën op orde te houden, de komende periode op zichzelf worden teruggeworpen en zich voor ondersteuning gaan richten op de gemeente. Tegelijkertijd stijgt ook de groep hoger opgeleiden (met dure woongebouwen) die door de recessie in de problemen komen. Voor de schuldhulpverlening betekenen deze ontwikkelingen dat de vraag diverser en complexer wordt en het hulpaanbod daar dus op moet worden aangepast.
2. de financiering van de schuldhulpverlening is geen opneemde regeling zodat de toenemende vraag met een vast budget moet worden opgevangen. Diverse gemeenten hebben de extra gelden die SZW recent beschikbaar stelde gebruikt om te korten op de structurele middelen voor schuldhulpverlening. Vanaf 2013 betekent dit in deze gemeenten een bezuiniging op de schuldhulpverlening. De gemeenten die dit niet hebben gedaan, staan in ieder geval voor de opgave de toename van de vraag op te vangen binnen de bestaande financiële kaders;
3. de nieuwe bevoegdheden van de zorgverzekeraars (bronheffing) en de belastingdienst (3 x 1.000 euro inhouden van betaalrekeningen en beslag leggen tot 80 in plaats van 90% bijstandsniveau) vormen samen met bestaande posities (IBG komt niet voor sanering in aanmerking en bepaalde boetes van het CJIB ook niet) een steeds groter probleem voor het bereiken van een oplossing. Crediteuren maken gebruik van hun (nieuwe) bevoegdheden die steeds vaker contraproductief op elkaar inwerken (door 1.000 euro van een rekening af te schrijven, kan iemand geen huur betalen, wat leidt tot een huisuitzetting). Dit soort kettingreacties leiden ertoe dat het steeds ingewikkelder wordt om een oplossing te vinden voor de veelal complexe schuldsituaties.

Het samenspel van een toename van de vraag (die diverser en complexer wordt), met afgebakende financiële kaders en crediteuren die steeds meer individuele mogelijkheden krijgen om vorderingen te innen op een manier die oplossingen in de weg staan, leidt op termijn tot een onhoudbare situatie. Gemeenten kunnen nog een hoop doen in het slimmer organiseren van de uitvoering, maar er zit een grens aan de mogelijkheden die er zijn om meer mensen, met ingewikkeldere problemen en hardnekkigere crediteuren te helpen voor eenzelfde bedrag.

Er zijn op de korte termijn maatregelen nodig om de vraag van morgen op te vangen

Gemeenten en schuldhulpverlenende organisaties leven vandaag de dag in de realiteit dat ze gemiddeld maar een kwart van de schuldenaren die om hulp vragen een oplossing bieden en het aantal aanvragen maandelijks zien stijgen. Op korte termijn hebben ze niet alleen behoefte aan de kwaliteitsbodem die het wettelijk kader gaat bieden, maar ook aan instrumenten om sneller meer schuldregelingen te treffen. Belangrijke stappen die op korte termijn tot een beperkte maar zeer noodzakelijke verbetering van de effectiviteit leiden zijn:

1. een integrale benadering van invordering door alleen concurrente en preferente crediteuren te onderscheiden (en niet de zorgverzekeraars een bronheffing toe te staan, de belastingdienst toe te staan dat ze direct geld van rekening schrijven en een lagere beslagvrije voet hanteren etc.) zodat de schuldenaar niet klem komt te zitten tussen allerlei invorderingsbevoegdheden en de schuldhulpverlening in korte tijd een dossier op orde kan brengen;
2. invoering van een early warning systeem zodat gemeenten snel een signaal krijgen dat het ergens mis gaat of dreigt te gaan (want hoe eenvoudiger de schuldsituatie des te sneller en goedkoper is de oplossing);
3. invoering van een uitgekledede vorm van certificering (alleen certificeren op organisatieniveau) zodat crediteuren enigszins vertrouwen in de uitvoering kunnen krijgen (zoals recent door de NVVK is besproken);
4. invoering van de AmvB die regelt dat de aflossingscapaciteit van een schuldenaar die in de Wsnp zit in de eerste plaats wordt aangewend om de bewindvoerder te betalen (zodat er een flink financieel verschil ontstaat met een gemeentelijke regeling en de Wsnp in ieder geval financieel een stok achter de deur vormt);
5. snelle invoering van de regels die worden voorbereidt om de praktijken van incassobureaus aan banden leggen om allerlei ongeoorloofde bedragen te eisen bij de inning van vorderingen;
6. ondersteuning aan gemeenten om vorm te geven aan hun preventie- en nazorgbeleid (bestaande uit bewezen effectieve instrumenten) zodat de kraan wordt dichtgedraaid en we niet blijven dweilen met de kraan open.

Op de langere termijn is een fundamenteel redesign nodig

De maatregelen in de vorige paragraaf zijn noodzakelijk om op korte termijn de effectiviteit te vergroten, maar onvoldoende om te voorkomen dat het huidige stelsel van schuldhulpverlening op termijn compleet vastloopt. We zien nu al dat rechtbanken mensen toelaten tot de wsnp als wachtlijsten te lang zijn. Extra geld en een wettelijke zorgplicht die gemeenten verbiedt om een wachtlijst te hebben, zullen in het complex georganiseerde veld als de schuldhulpverlening niet de oplossing blijken. Met een eveneens stijgende vraag houden we met extra geld de inefficiënties en complexiteit gewoon in stand. Om werkelijk een slag te maken en de huidige effectiviteit te vergroten van 25 naar ergens rond de 80 procent is een hele andere opzet van de uitvoering nodig. Gedachten die wij de moeite waard vinden om in dit kader te verkennen zijn bijvoorbeeld:

1. de efficiencywinst die is te boeken door de scheidslijn tussen het minnelijk en wettelijk traject op te heffen. Invoering van een stelsel van schuldhulpverlening

Met minder geld beter en meer schuldhulpverlening

waarin het uitgangspunt is dat iedereen de zo licht mogelijke hulp krijgt, maar waarin het ook zo is georganiseerd dat er altijd een oplossing wordt aangeboden (in uiterste consequentie afgedwongen door de rechter);

2. invoering van een nieuwe werkwijze die is gebaseerd op de opzet van de eerste hulp in een ziekenhuis. Kenmerkend hiervoor is dat er bij aanmelding een screening plaatsvindt om de ernst van de situatie te bepalen. Afhankelijk van de ernst wordt iemand direct, snel of op een later moment geholpen. Een dergelijke opzet biedt mogelijkheden om het aanbod (de vraag) te coördineren en voorkomt dat er direct wachtlijsten als de vraag toeneemt (want iedereen krijgt direct na aanmelding hetzelfde aanbod);
3. integrale uitvoering in het kader van de WMO zodat het probleem ook voor de lange termijn bij de schuldenaar wordt opgelost.

Vanuit onze verschillende maar oprechte betrokkenheid bij de uitvoering van schuldhulpverlening, willen wij de staatssecretaris en de G4 graag ondersteunen om een redesign voor de langere termijn te ontwerpen zodat de uitvoering de komende jaren niet compleet vastloopt op een toename van de vraag bij gelijkblijvende of afgenomen budgetten. Wij zijn er van overtuigd dat meer geld niet de oplossing is voor de huidige problematiek, maar dat de werkelijke oplossingen liggen in het versimpelen van de uitvoering en het daadwerkelijk oplossen van de knelpunten rondom de schuldenaar. Wij gaan graag de uitdaging aan om dat te bewijzen!

Bijlage 1 informele werkgroep schuldhulpverlening

Vanuit oprechte en professionele betrokkenheid bij de uitvoering van schuldhulpverlening hebben 10 mensen elkaar in het voorjaar van 2009 opgezocht om met elkaar van gedachten te wisselen over oplossingen voor de grote uitvoeringsproblemen in de schuldhulpverlening. Deze groep mensen vormt samen de Informele werkgroep schuldhulpverlening. Onderstaande tabel bevat een overzicht van de leden van deze werkgroep.

Leden	Organisatie
Nadja Jungmann	Adviseur, Hiemstra & De Vries
Jose ten Kroode	Directeur, Zwind
Anke van Beckhoven	Directeur Civic Zeeburg
Erica Schruer	Advocaat te Rotterdam
Joke de Kock	Manager bureau schuldhulpverlening, gemeente Tilburg
Bram Buik	Gerechtsdeurwaarder, Gerechtsdeurwaarderskantoor Buik en Van der Horst
Jan Hoek	Stadsdeelwethouder Zorg & Welzijn Amsterdam Zeeburg
Jan Siebols	Projectleider Vroeg Eropaf, gemeente Amsterdam
Jeroen Hoogteijling	Issuemanager, Leger des Heils
Patrick Verbaarschot	Directeur, GRIP

Projectnummer: 49103