



Krachtenveld minnelijke schuldhulpverlening

Guido Brummelkamp

Anne Bruins

Frans Pleijster

Zoetermeer, 8 juni 2006

Dit onderzoek is gefinancierd door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij EIM bv. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van EIM bv. EIM bv aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with EIM bv. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of EIM bv. EIM bv does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Opdracht	5
1.2	Aanpak	5
1.3	Begripsbepaling	6
2	Stand van zaken schuldhulpverlening	7
3	De organisatie van minnelijke schuldhulp	9
3.1	Uitgangspunten	9
3.2	Krachtenveld minnelijke schuldhulpverlening	10
3.3	Hoe ervaren partijen de huidige situatie?	11
3.4	Initiatieven ter verbetering van de schuldhulp	13
3.5	Spanningen tussen belangen	14
4	Knelpunten en oplossingen	17
4.1	Knelpunten	17
4.2	Oplossingen	18
5	Slotbeschouwing	23

1 Inleiding

1.1 Opdracht

Tijdens het algemeen overleg over de notitie 'Het Rijk rond schulden' op 23 maart jl. heeft de staatssecretaris van SZW toegezegd dat hij zich naar aanleiding van de nieuwste ontwikkelingen op het dossier van de schuldenproblematiek zal verdiepen in de verschillende rollen en belangen op het terrein van de schuldhulpverlening¹. Het ministerie van SZW heeft daarop EIM verzocht het krachtenveld rond de minnelijke schuldhulpverlening in beeld te brengen en daarbij aandacht te besteden aan de knelpunten die de verschillende betrokken partijen ervaren en de oplossingen die zij voor ogen hebben. De centrale vraagstelling luidt daarbij als volgt:

'Hoe ziet het krachtenveld rond de minnelijke schuldhulpverlening eruit? Welke problemen worden ervaren en welke oplossingen worden voorgesteld?'

Deze vraag wordt in delen beantwoord in de hoofdstukken 3, 4 en 5 van dit rapport.

- Hoofdstuk 3 beschrijft de belangrijkste partijen en hoe zij zich tot elkaar verhouden en hoe zij het minnelijke traject ervaren.
- Het vierde hoofdstuk schetst de belangrijkste knelpunten binnen het minnelijke traject en de oplossingen die daarvoor worden aangedragen.
- Het laatste hoofdstuk bevat een slotbeschouwing waarin met name de standpunten van de verschillende partijen worden vergeleken.

1.2 Aanpak

In deze studie hebben interviews centraal gestaan met vertegenwoordigers van organisaties die een rol hebben in de schuldhulpverlening. Daarnaast zijn beleidsstukken, jaarverslagen en evaluatiestudies van de betrokken instellingen geraadpleegd. Onderstaande tabel geeft een overzicht van respondenten.

tabel 1 Bij de studie betrokken instellingen en respondenten

<i>Organisatie</i>	<i>Respondent</i>	<i>Functie</i>
Gemeente Utrecht	Hidde Brink	Hoofd schuldhulpverlening
Gemeente Amsterdam	Rob de Vos	Beleidsmedewerker
DIVOSA	Jan Timmermann	Procesmanager
MO Groep	Cristiane Vermunt	Beleidsmedewerker
NVB/VFN	Bart de Nie	Senior adviseur consumentenzaken
ANVS	Hans Werdmüller von Elgg	Voorzitter
OBIN	Sandra Caeyers	Directeur
NVVK	Harry Wetsels	Directeur

¹ Brief van de staatssecretaris van SZW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 28 april 2006.

1.3 Begripsbepaling

Er bestaan landelijk geen eensluidende definities van de begrippen minnelijk traject en minnelijke schuldhulpverlening. Tussen gemeenten bestaan dan ook verschillen in de wijze waarop zij hier invulling aan geven. Het kan variëren van bemiddeling tussen schuldenaar en schuldeiser tot aan multidisciplinaire hulpverlening waarbij naast bemiddelaars ook maatschappelijk werkers betrokken zijn. In deze studie worden de begrippen minnelijk traject en minnelijke schuldhulpverlening door elkaar heen gebruikt. Hieronder wordt verstaan: de hulp aan mensen met problematische schulden die bestaat uit bemiddeling met schuldeisers om tot een regeling te komen over het terugbetalen van schulden. Indien nodig kan dit worden uitgebreid met andere vormen van hulp zoals bijvoorbeeld psycho-sociale hulpverlening. Met deze begripsbepaling wordt aangesloten bij de opvattingen van diverse partijen die bij schuldhulpverlening zijn betrokken.

2 Stand van zaken schuldhulpverlening

De afgelopen jaren lijkt het aantal mensen met problematische schulden te zijn toegenomen. Zicht op de precieze omvang ontbreekt omdat schuldenaren in veel gevallen niet als zodanig geregistreerd staan omdat zij hun probleem ontkennen, voor zich uitschuiven of aan het zicht onttrekken. Schattingen over het aantal huishoudens bij wie de financiële problemen boven het hoofd groeien, lopen uiteen. Het Bureau Kredietregistratie (BKR) registreerde in 2005 zo'n 550.000 mensen die moeite hadden om betalingsverplichtingen na te komen. Het aantal dat zich heeft aangemeld voor schuldhulpverlening bij gemeente of kredietbank is in vier jaar tijd (2001-2004) bijna verdubbeld tot 152.000. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de ontwikkeling in de periode 2001-2004.

tabel 2 Aantal aanmeldingen voor schuldhulpverlening (2001-2004)

<i>Jaar</i>	<i>Aantal aanmeldingen</i>
2004	152.000
2003	134.000
2002	105.000
2001	78.000

Bron: Landelijk platform Integrale Schuldhulpverlening (december 2004).

Lang niet alle aanmeldingen voor schuldhulp worden afgedaan met een minnelijk traject. Van de mensen die zich bij een gemeentelijke kredietbank melden, vult ongeveer de helft het intakeformulier voor hulp in. Van hen wordt vijftien procent geholpen door een minnelijk traject van schuldsanering¹. Twintig procent krijgt een wettelijk traject (Wsnp: Wet Sanering Natuurlijke Personen). Dertig procent wordt op een andere manier geholpen, bijvoorbeeld met budgetbegeleiding. De overige klanten vallen af omdat zij hun problemen alsnog zelf oplossen of omdat de kredietbank niet de geëigende instelling blijkt omdat psychosociale problemen de financiële te veel overheersen². Bovengenoemde percentages zijn landelijk en gebaseerd op gemeenten met een bij de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK³) aangesloten kredietbank. Deze percentages kunnen per gemeente sterk verschillen. Dit bleek ook al uit de in 2002 gehouden benchmark schuldhulpverlening. Uit deze benchmark kwamen enkele gemeenten naar voren die erin slaagden om bijna alle schuldenaars te bedienen met een minnelijk traject, terwijl de landelijke verhouding tussen minnelijk en Wsnp toen lag op 56:44⁴.

¹ Recente cijfers ontbreken over het aantal schuldenaars dat na een minnelijke poging alsnog in een Wsnp-traject komt. Ook is niet duidelijk hoeveel Wsnp zaken vooraf zijn gegaan door een (mislukt) minnelijke traject.

² NVVK, persbericht, 2006.

³ De NVVK is de koepelorganisatie voor instellingen die actief zijn op het gebied van financiële hulpverlening in de vorm van schuldhulpverlening, kredieten, budgetbeheer, etc.

⁴ Schut, M., Tijdschrift Schuldsanering, februari 2003.

Groei aantal Wsnp-zaken

Na de sterke stijging van nieuwe Wsnp-zaken in 2004 (30% meer dan in 2003), vlakke de groei van het volume in 2005 wat af. Tegenover 14.170 zaken in 2004, verklaarden de rechtbanken tussen 1 januari 2005 en 31 december 2005 14.780 zaken van toepassing¹. Deze ontwikkeling wordt vooral toegeschreven aan macro-economische ontwikkelingen.

¹ Raden voor Rechtsbijstand, 2006.

3 De organisatie van minnelijke schuldhulp

3.1 Uitgangspunten

Het Rijk heeft er bewust van afgezien om gemeenten er bij wet toe aan te zetten schuldhulp te verlenen. Gemeentelijke instanties moeten zelf hun regels op dit terrein vaststellen en moeten zelf bepalen hoe zij schuldhulpverlening vormgeven. Gemeenten kunnen voor hun schuldenbeleid verschillende middelen inzetten. In de eerste plaats kan het Gemeentefonds hier voor worden aangesproken maar daarnaast kan ook gebruik worden gemaakt van het Inkomensdeel WWB (voor zover middelen hieruit zijn overgehouden), van het Werkdeel WWB (voor zover het wordt ingezet als reïntegratievoorziening), of uit eigen middelen. In de Handreiking 'Integrale Schuldhulpverlening'¹ voor gemeenten en uitvoerende instanties worden vier vormen van hulp onderscheiden:

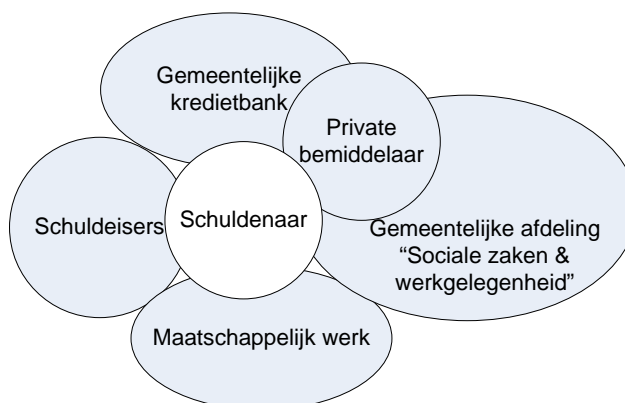
- budgetbegeleiding,
- budgetbeheer,
- schuldbemiddeling,
- schuldsanering.

Bij de uitvoering van de schuldhulpverlening zijn over het algemeen drie instellingen betrokken: een gemeentelijke dienst voor sociale zaken en werkgelegenheid, de kredietbank en het maatschappelijk werk. In veel gemeenten is daarnaast sprake van een vierde partij: een private schuldbemiddelaar. Deze gemeenten hebben met één of enkele van dergelijke bemiddelaars raamcontracten gesloten voor de begeleiding van een aantal schuldenaars. In de regel doen gemeenten alleen zaken met private bemiddelaars die zijn aangesloten bij de NVVK (lidmaatschap van de NVVK is dus niet alleen voorbehouden aan kredietbanken). De sector van schuldbemiddeling kent ook private partijen die niet zijn aangesloten bij de NVVK, deze bieden hun diensten direct aan de schuldenaar aan. Zestien van deze bemiddelaars hebben zich inmiddels aangesloten bij de Algemene Nederlandse Vereniging van Schuldbemiddelaars (ANVS).

Ten slotte is in het veld van schuldhulp een belangrijke rol weggelegd voor de schuldeisers. In enkele gemeenten zijn er met veel voorkomende schuldeisers – zoals woningcorporaties en energiebedrijven – afspraken gemaakt.

¹ Landelijk Platform Integrale Schuldhulpverlening, 2004.

figuur 1 Betrokken partijen bij schuldhulpverlening rond een individuele casus



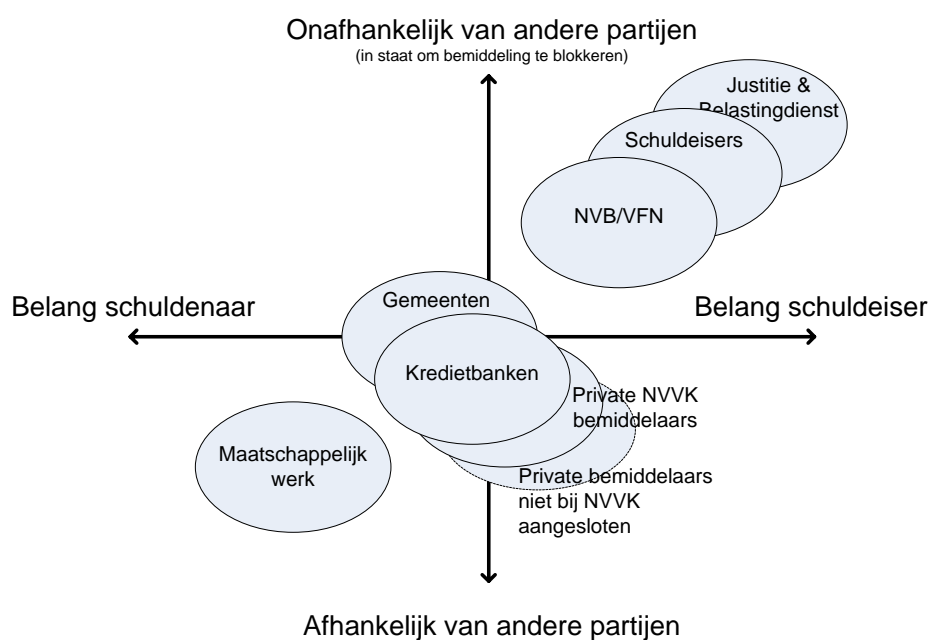
Gemeenten die een actief beleid voeren ten aanzien van schuldhulpverlening stellen daarbij samenwerking tussen de betrokken partijen centraal. Het streven naar een integrale schuldhulpverlening kenmerkt al geruime tijd het beleid van gemeentelijke instellingen¹. Op lokaal niveau zijn de beleidsmatige belangentegenstellingen over het algemeen dan ook niet zo scherp. Wel opereren de organisaties vanuit een eigen belang, professionaliteit en verantwoordelijkheid.

3.2 Krachtenveld minnelijke schuldhulpverlening

De positie van de bij het minnelijke traject betrokken partijen wordt met name bepaald door twee zaken. In de eerste plaats is dat de mate waarin zij het belang van de schuldenaar (en de oplossing van zijn multi-probleem) centraal stellen. In de tweede plaats wordt de positie bepaald door de mogelijkheden van een partij om bemiddeling te blokkeren. Figuur 3 geeft een overzicht van de positie van de partijen ten opzichte van elkaar. Het Maatschappelijk Werk neemt in dit veld een afhankelijke positie in en houdt vooral ook het belang van de schuldenaar in het oog. Zij richt zich over het algemeen niet alleen op het aflossen van schulden. Dit om te voorkomen dat andere problemen (bijvoorbeeld met de opvoeding van kinderen) onoplosbaar blijven. Het maatschappelijk werk is met haar intenties afhankelijk van de opstelling en bereidwilligheid van zowel schuldenaar als schuldeisers. De positie van schuldeisers is in het krachtenveld het tegenovergestelde. Zij hebben in de eerste plaats belang bij het vorderen van een zo groot mogelijk deel van de schuld en zijn in staat een minnelijk traject te blokkeren. In dit krachtenveld nemen gemeenten en kredietbanken een tussenpositie in. Zij kunnen de aard van schuldhulp bepalen en ten opzichte van andere partijen een regiefunctie vervullen. Zij kunnen voorwaarden stellen aan het maatschappelijk werk maar blijven uiteindelijk wel afhankelijk van de goodwill van schuldeisers. Zoals eerder is aangegeven maken enkele gemeenten bij de uitvoering van schuldhulpverlening gebruik van private schuldhulpverleners. Hun positie in het krachtenveld ligt in het verlengde van dat van hun opdrachtgever.

¹ Collegeprogramma's GSB steden, 2006.

figuur 2 Krachtenveld minnelijke schuldhulpverlening



Het hierboven geschetste krachtenveld is niet statisch. Partijen bewegen met hun standpunten, zoals het maatschappelijk werk. Steeds meer gemeenten kunnen bij het 'inkopen' van maatschappelijk werk kiezen tussen aanbieders. Dit zal ertoe leiden dat de instellingen voor maatschappelijke dienstverlening zich vaker naar de uitgangspunten van gemeenten zullen schikken.

Een andere beweging in het krachtenveld is die van de NVB/VFN. Met de door hen ge-signaleerde toename van problematische schuldenaars kiest een groeiend aantal schuldeisers voor een harde lijn. Om zich niet te vervreemden van de achterban zal de NVB/VFN mee moeten gaan, wat de ruimte voor een gemeenschappelijke aanpak met andere partijen zoals de NVVK verkleint. Ten slotte is de positie van de private bemiddelaars die niet zijn aangesloten bij de NVVK onbestemd. Op dit moment worden zij nog van het krachtveld uitgesloten.

3.3 Hoe ervaren partijen de huidige situatie?

Gemeenten →

Gemeenten staan als het gaat om minnelijke schuldhulpverlening voor een dilemma. Minnelijke schuldhulp is weliswaar vanuit sociaal-maatschappelijk perspectief wenselijk, maar zij is ook intensief en kostbaar in vergelijking tot het Wsnp-traject. Er bestaan dan ook grote verschillen tussen gemeenten. Gemeenten die er actief mee bezig zijn, streven vrijwel allemaal naar de versterking van een integrale aanpak. Speerpunten die daarbij vaak worden genoemd zijn: het instellen van één aanmeldpunt, het vergroten van helderheid over ieders rol in de hulpverlening en het werken volgens vaste procedures die helder en eenduidig zijn beschreven. Het zijn met name de wat grotere gemeenten die een actieve rol spelen en de verschillende hulpverlenende partijen op een lijn proberen te krijgen. Tot de koplopers behoren (zonder volledig te zijn): Tilburg, Amsterdam, Den Bosch, Utrecht en Den Haag. Deze gemeenten denken ook na over mogelijkheden om schuldenproblematiek te voorkomen. Tot de initiatieven die recent zijn ge-

nomen behoren budgetvoorlichting op scholen en multidisciplinaire teams die bezoeken afleggen aan huishoudens met een betalingsachterstand.

Kredietbanken → Kredietbanken hebben te maken met een begrenzing van hun capaciteit en goodwill van schuldeisers. Voordat een schuldenaar een minnelijk traject wordt aangeboden, wordt daarom eerst zorgvuldig gekeken naar de slaagkans. De NVVK heeft een gedragscode opgesteld die vooral betrekking heeft op de procedure. Gemeenten en uitvoerende instellingen hanteren daarnaast een selectiebeleid (al dan niet geformaliseerd). Alleen die schuldenaars waarvan men inschat dat zij een minnelijk traject goed kunnen doorlopen, komen in aanmerking voor sanering of bemiddeling. Een beperkt aantal gemeenten hanteert daarnaast nog een inkomensgrens. Schuldenaars die daarboven zitten worden door deze gemeenten niet geholpen. Zij sluiten bijvoorbeeld mensen uit boven het bijstandminimum. Enkele van deze gemeenten hebben deze voorwaarde heroverwogen, of zijn van plan dat te doen.

Door kredietbanken en de NVVK wordt op dit moment nagedacht over hoe de (psychosociale) hulp rond een sanering of bemiddeling kan worden geïntensiveerd. Kredietbanken willen steeds vaker graag zelf de regie voeren over de hulp.

Maatsch. werk → Het maatschappelijk werk hecht veel waarde aan een minnelijk traject omdat dit mogelijkheden biedt om schuldbemiddeling uit te breiden met psychosociale hulp. Ten opzichte van de Wsnp biedt dit traject meer mogelijkheden om tot een vorm van bemiddeling of sanering te komen waarbij meer rekening wordt gehouden met de gezinsituatie of persoonlijke omstandigheden. Maatschappelijk werkers benadrukken doorgaans dat huishoudens met geldproblemen vaak te maken hebben met 'samengestelde problemen'. Er bestaat daar alleen kans op een gewenste gedragsverandering wanneer de problematiek in haar omvattendheid wordt benaderd. Dit betekent dat de hulp zich niet eenzijdig op de huishoudelijke financiën moet richten, maar dat ook moet worden gekeken naar bijvoorbeeld de psychosociale gesteldheid van een persoon of gezin. Hulpverleningstrajecten waarbij deze brede hulp niet wordt gegeven (zoals het Wsnp-traject) kennen een hoger percentage recidivisten¹. Het realiseren van een gedragsverandering vergt arbeidsintensief maatwerk. Met een toename van de vraag zal de capaciteit van instellingen voor maatschappelijk werk moeten worden uitgebreid.

Schuldeisers → Een aantal schuldeisers hanteert principieel een harde lijn en voert een beleid dat geen ruimte laat voor deelname aan een minnelijk traject. Voor schuldeisers geldt over het algemeen dat zij wat betreft het minnelijke traject een voorkeur hebben voor een saneringstraject waarbij de kredietbank de schuld overneemt en de schuldeisers aan het begin van het traject uitbetaalt. De NVVK heeft haar beleid echter aangepast; al geruime tijd worden schuldeisers pas aan het einde van het traject uitbetaald. De NVB/VFN die de belangen van schuldeisers behartigt stelt dat de professionaliteit van de schuldhulp bij veel gemeenten verbeterd kan worden. Nog teveel zouden de zaken benaderd worden vanuit het belang van de schuldenaar. Daarnaast zouden veel trajecten mislopen omdat vooraf niet goed is uitgezocht welke bezittingen en schulden een schuldenaar heeft. Om de schuldeisers meer armslag te geven heeft de NVB/VFN het concept 'schuldbeslag' uitgewerkt. Dit zou moeten worden toegepast in een minnelijk traject en houdt in dat de deurwaarder beslag legt op de bezit-

¹ Dit is de opinie van experts die in het kader van deze studie zijn gesproken.

tingen van een schuldenaar. Dit idee heeft echter veel weerstand opgeroepen. NVB/VFN bezint zich nu op de haalbaarheid ervan en heeft het idee voorlopig even 'geparkeerd'.

Schuldbemiddelaars → Nederland kent een variëteit aan private schuldbemiddelaars. Gemeenten die diensten ten behoeve van schuldbemiddeling inkopen, doen dat in de regel bij bedrijven die bij de NVVK zijn aangesloten. Deze bedrijven werken doorgaans volgens een raamcontract waarin afspraken zijn gemaakt over het aantal te begeleiden cliënten. Naast deze grote partijen bestaan er bemiddelaars (al dan niet onderdeel van een administratie- of advocatenkantoor) die hun diensten direct aan burgers aanbieden. Om zich te onderscheiden van malafide collega's, pleit een aantal van hen voor certificering.

3.4 Initiatieven ter verbetering van de schuldhulp

Met de toename van aandacht voor armoede- en schuldenproblematiek hebben de meeste betrokken partijen hun beleid opnieuw tegen het licht gehouden. Naast de eerder genoemde uitgangspunten voor het beleid hebben veel partijen concrete programma's en initiatieven ontwikkeld.

Gemeenten → *Innovatieprogramma Werk en Bijstand, preventieprojecten in de schuldhulpverlening*
In het kader van het IPW (Innovatieprogramma Werk en Bijstand) van SZW dat in overleg met Divosa en VNG wordt samengesteld, worden beleidsinnovaties rond de WWB gestimuleerd. SZW ondersteunt met name de uitwisseling van kennis en ervaringen met onder meer een projectenbank die via internet is te raadplegen. Daarnaast worden innovaties gestimuleerd door middel van subsidies.

NVVK → *Ontwikkeling en implementatie van het 'Stabilisatiebewind'*
Met het stabilisatiebewind geven schuldenaars hun inkomsten in beheer van een kredietbank of schuldbemiddelaar. Deze zorgen er vervolgens voor dat de regelingen met betrekking tot bestaande schulden worden nagekomen en dat de grotere en maandelijks terugkerende rekeningen (huur, energie, telecom etc.) worden doorbetaald tijdens een saneringstraject. Het resterende bedrag wordt uitgekeerd aan de schuldenaar. Met deze regeling kan worden gegarandeerd dat schuldeisers en crediteuren worden betaald en de schuldenaar beschikt over een bestaansminimum. De verwachting van de NVVK is dat met deze aanpak niet alleen schuldenaars beter en meer structureel zullen worden geholpen, maar dat ook de belangen van schuldeisers beter worden gediend¹.

Schuldeisers → *Uitbreiding BKR-registratie*
AEDES, EnergieNed, Leger des Heils, DSB-Bank, Gemeente Tilburg, NVVK, de Nederlandse Thuiswinkelorganisatie, de Nederlandse Vereniging van Banken en de Vereniging van Financieringsondernemingen hebben in mei 2006 een intentieverklaring ondertekend voor de registratie van schulden bij het BKR. Vooralsnog betreft dat huur- en energieschulden. De betrokken partijen verwachten dat dit een effectief middel kan zijn om problematische schulden terug te dringen. Het moet kredietverschaffers en winkelbedrijven terughoudender maken met het aanbieden van kredieten aan mensen met schulden. Schuldenaars zullen hiermee eerder hun problemen moeten erkennen en zich mogelijk in een vroeger stadium al melden voor een schuldenregeling.

¹ Notitie vernieuwing schuldhulpverlening, NVVK, 2006

- Schuldbemiddelaars → *Oprichting belangenvereniging*
 Zestien schuldbemiddelaars hebben zich verenigd in de Algemene Nederlandse Vereniging van Schuldbemiddelaars (ANVS). Voorwaarde voor lidmaatschap van deze vereniging is dat de leden handelen in overeenstemming met de ANVS-gedragscode. Deze code is afgeleid van die van de NVVK. De ANVS wil hiermee de markt van private schuldbemiddeling transparanter maken. Het moet de in geldproblemen verkerende burger behoeden voor malafide adviseurs.
- Platform → *Overleg integrale schuldhulpverlening*
 In januari 2006 is het landelijk Platform Integrale Schuldhulpverlening opgeheven en overgegaan in een overleg. Het overleg vindt nu maandelijks plaats. Aan het overleg nemen deel: DIVOSA, NVVK en de MO Groep. Met financiering van het ministerie van SZW worden op dit moment drie projecten uitgevoerd:
- de ontwikkeling van een monitor over kerncijfers integrale schuldhulpverlening;
 - promotie van de landelijke handreiking schuldhulpverlening;
 - afstemming tussen WMO, AWBZ, het reïntegratiebeleid en WWB.
- Kabinet → *Extra middelen voor gemeenten*
 Tijdens de begrotingsbehandeling van het ministerie van SZW heeft de Tweede Kamer het amendement van mevrouw Noorman-Den Uyl aangenomen dat regelt dat € 25 miljoen wordt vrijgemaakt voor gemeenten voor extra middelen voor de schuldhulpverlening. Op dit moment werkt het ministerie van SZW aan de vormgeving van een tijdelijke subsidieregeling schuldhulpverlening.

3.5 Spanningen tussen belangen

Ondanks het brede draagvlak voor de initiatieven die recent zijn genomen en ondanks de overeenkomsten in oplossingsrichtingen die de verschillende partijen voorstaan, zijn er verschillen in uitgangspunten. Voor een deel komen deze verschillen tot uitdrukking in het beleid en de officiële standpunten van de partijen. Veel vaker nog spelen de tegenstellingen achter de schermen op. Binnen het krachtenveld dat bestaat, vallen met name vier 'belangenspanningen' op:

- Gemeenten versus landelijke overheid,
- Schuldhulpverleners aangesloten bij de NVVK versus andere schuldbemiddelaars,
- Schuldeisers versus preferente schuldeisers,
- Schuldeisers versus hulpverleners.

Gemeenten versus nationale politiek

Gemeenten zijn geconfronteerd met kritische kanttekeningen vanuit de Tweede Kamer ten aanzien van de besteding van de budgetten voor ondersteuning van burgers die dat nodig hebben. Eén van de aanmerkingen waarover enkele gemeenten zijn gevallen, is dat middelen voor schuldhulp niet zijn gebruikt of zelfs zijn ingezet voor andere beleidsvelden¹.

¹ Vergelijk persbericht VNG, 'Uitspraken onderbenutting bijzondere bijstand onjuist', december 2005.

Schuldhelpverleners aangesloten bij de NVVK versus andere schuldbemiddelaars

Naast kredietbanken zijn ook enkele private schuldbemiddelaars aangesloten bij de NVVK. In de branche van schuldbemiddeling onderscheiden deze NVVK-leden zich van de overige private bemiddelaars. Zestien van deze laatste groep hebben zich aangesloten bij de ANVS. Dit heeft echter niet weggenomen dat private schuldbemiddelaars die niet bij de NVVK zijn aangesloten met argusogen worden bekeken. De malafide praktijken van enkele private schuldhelpverleners hebben het toch al tanende vertrouwen in deze groep verder afbreuk gedaan. Schuldeisers bleven zitten met schulden en het imago van schuldhelpverleners werd schade berokkend. Een aantal private schuldbemiddelaars voelt zich bij voorbaat in een verdachte hoek geplaatst, en acht zich ten onrechte uitgesloten van een belangrijk deel van de markt van schuldhelpverlening.

Schuldeisers versus preferente schuldeisers

Schuldeisers hebben te maken met een toename van het aantal probleemgevallen en met een toename van de gemiddelde schuldumfang. Daarbij ervaren bepaalde schuldeisers hun positie in het schuldhelptraject als ongelijkwaardig aan die van Belastingdienst en Justitiele Incassobureau. De (onderlinge) positie van schuldeisers zou sterker zijn in het Wsnp-traject, hetgeen schuldeisers in de opvatting van schuldhelpverleners er te snel toe brengt om het minnelijke traject over te slaan.

Schuldeisers versus helpverleners

Meer in het algemeen is door het afnemende succespercentage van de minnelijke schuldhelpverlening het vertrouwen van schuldeisers in de schuldhelpverleners afgenomen. Dit heeft ertoe geleid dat schuldeisers in toenemende mate opteren voor het wettelijke traject. Leden van de VFN zijn niet meer verplicht zich te houden aan het convenant dat hun organisatie heeft gesloten met de NVVK. Deze ontwikkelingen hebben op hun beurt het vertrouwen van schuldhelpverleners in de bereidheid van schuldeisers om mee te werken aan de minnelijke schuldhelpverlening verminderd.

4 Knelpunten en oplossingen

4.1 Knelpunten

Blijkens de cijfers van de NVVK wordt een minderheid van de mensen die zich met schulden melden bij gemeenten of kredietbanken uiteindelijk geholpen met een minnelijk traject. In de voorgaande paragrafen is al aangegeven dat dit voor een belangrijk deel komt door de persoons- en probleemeigenschappen van de schuldenaar. Daarnaast worden door de bij de schuldhulp betrokken partijen andere oorzaken genoemd:

- a) toename van het aantal huishoudens met schulden en de achterblijvende capaciteit van lokale instellingen;
- b) meerwaarde van het minnelijke traject: voor een aantal partijen is de meerwaarde van een minnelijk traject (bemiddeling en sanering) te beperkt;
- c) inzet van gemeenten: niet alle gemeenten zijn even actief en goed in het verlenen van schuldhulp;
- d) prioriteiten van schuldeisers;
- e) betrouwbaarheid en positie van private schuldbemiddelaars.

In het vervolg van deze paragraaf worden deze knelpunten toegelicht.

ad a) Toename van aantal huishoudens met schulden

Alle in dit onderzoek betrokken partijen ervaren als grootste knelpunt voor de minnelijke schuldhulpverlening de toename van de schuldenproblematiek en de daaruit voortvloeiende stijging van het aantal aanmeldingen voor hulp. Belangrijkste oorzaken van de toename zijn: de economische terugval, toename van financieringsmogelijkheden in winkels, agressieve reclamecampagnes van kredietverstrekkers, telefoonschulden, en de introductie van de euro¹. De vraag naar minnelijke schuldhulp is steeds verder voor gaan lopen op het aanbod ervan.

ad b) Meerwaarde van het minnelijke traject

Hoewel alle in deze studie benaderde organisaties de waarde van minnelijke schuldhulp onderkennen, is in de praktijk de meerwaarde van een minnelijk traject ten opzichte van een Wsnp-traject niet voor alle partijen even sterk aanwezig. In veel individuele gevallen van schuldenaren heeft de Wsnp bij partijen de voorkeur boven een minnelijk traject². Het zijn met name afzonderlijke schuldeisers die een minnelijk traject blokkeren en aansturen op Wsnp. Dit biedt hen vaak meer zekerheid omdat het voor de schuldenaar dwingender is en het toezicht op naleving van het vonnis zakelijker en stringenter is. Ook voor gemeenten heeft schuldhulp niet altijd meerwaarde. Minnelijke trajecten kunnen kostbaar zijn. De meerwaarde is voor gemeenten vooral afhankelijk van de waarde die zij hechten aan sociaal beleid. De inschatting van meerwaarde verschilt daarmee per gemeente. De gemeenten die in het kader van deze studie zijn benaderd (Amsterdam en Utrecht) benadrukken het belang van gemeentelijke betrokkenheid bij schuldbemiddeling. Zij geven aan dat er in een minnelijk traject (ten opzichte van de

¹ Landelijk Platform Integrale Schuldhulpverlening, Uitslag quick scan integrale schuldhulpverlening, december 2004.

² Volgens cijfers van de NVVK gaat het om zo'n 20% van de cliënten die de intake zijn gepasseerd.

Wsnp) meer ruimte is om te werken aan het samenstel van problemen waar een schuldenaar mee te maken kan hebben. Met deze omvattende hulp aan een schuldenaar zou beter kunnen worden gewerkt aan een gedragsverandering. De benaderde gemeenten geven daarbij wel aan dat de meerwaarde van een minnelijk traject van cliënt tot cliënt verschilt. Er zijn nogal wat cliënten die door gemeenten niet in staat worden geacht minnelijke regelingen na te kunnen komen. Deze worden bewust buiten het minnelijk traject gehouden om capaciteit voor kansrijke cliënten te sparen en om te voorkomen dat goodwill van schuldeisers wordt verspeeld.

ad c) De inzet van gemeenten

Het aanbod van schuldhulpverlening verschilt per gemeente. Ongeveer een derde van de gemeenten biedt schuldenaars integrale hulp, waarbij schuldbemiddeling en maatschappelijk werk op elkaar worden afgestemd. Ongeveer de helft van de Nederlandse gemeenten biedt op onderdelen hulp zonder dat deze bewust op elkaar worden afgestemd. Zeventien procent van de gemeenten voert geen beleid ten aanzien van schuldhulpverlening¹. Gegevens over de kwaliteit van het hulpaanbod ontbreken, desondanks is duidelijk dat de aanpak in veel gemeenten voor verbetering vatbaar is.

ad d) Prioriteiten van schuldeisers

Veel bemiddelingspogingen mislukken door een harde lijn van één of enkele schuldeisers. Wanneer een dergelijke lijn wordt gevolgd door een veel voorkomende schuldeiser (bijvoorbeeld een energiebedrijf) kan dit in een gemeente de minnelijke schuldhulp structureel verstoren.

Onder schuldeisers bestaan vragen en ergernis over de sterke positie van het Justitieel Incassobureau en de belastingdienst. Ook kredietbanken en andere instellingen die bemiddelen zien zich vaak gehinderd door met name justitie. Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) gaat nooit akkoord met een regeling. Wanneer een schuldenaar veel en/of grote bekeuringen heeft openstaan is een Wsnp-traject vrijwel altijd onvermijdelijk.

ad e) Betrouwbaarheid en positie van private schuldbemiddelaars

Ten aanzien van de hulpverlening van private schuldbemiddelaars die niet zijn aangesloten bij de NVVK bestaan twee problemen. Ten eerste kent de branche malafide adviseurs die voor de gemiddelde schuldenaar moeilijk zijn te onderscheiden van de betrouwbare bureaus. Ten tweede is het bemiddelaars niet toegestaan voor de geleverde diensten bij de schuldenaar kosten in rekening te brengen. Dit verbod wordt nogal eens omzeild door schuldenaars via administratiekantoren te belasten. Deze administratiekantoren bemiddelen niet maar beheren de financiën voor de schuldenaar en betalen vervolgens een deel van de beheervergoeding aan de schuldbemiddelaar. Deze laatste wordt hiermee indirect betaald voor zijn bemiddeling.

4.2 Oplossingen

De bij de schuldhulpverlening betrokken partijen zijn bekend met de bovengenoemde knelpunten. Het zijn knelpunten die ieder van deze partijen aangaat. Er wordt dan ook veel nagedacht over mogelijkheden om de minnelijke schuldhulp te verbeteren. In deze

¹ Landelijk Platform Integrale Schuldhulpverlening, januari 2005.

paragraaf wordt hier een inventarisatie van gemaakt aan de hand van de geconstateerde knelpunten.

Knelpunt: Toename van aantal huishoudens met schulden

Genoemde oplossingen:

- Beperk de mogelijkheden tot het aangaan van financieringsregelingen en leningen voor mensen met betalingsachterstanden.
- Beweeg de 'bekende' schuldeisers (woningbouwcorporaties, energiebedrijven, telecombedrijven) tot een actievere detectie en benadering van problematische betaalers.
- Stimuleer gemeenten om een actief *preventief* beleid te voeren. Verspreid bijvoorbeeld 'best practices' zoals budgetvoorlichting en begeleiding van mensen met een verhoogd schuldenrisico, zoals bijstandstrekkers.
- Beperk de mogelijkheden om geld te lenen voor mensen onder de 21 jaar.

Draagvlak voor de genoemde oplossingen

Van de genoemde vier oplossingen is de eerste het vaakst genoemd door de organisaties die in het kader van dit onderzoek zijn benaderd. Het recent genomen initiatief om de BKR-registratie uit te breiden wordt dan ook toegejuicht. Met kennis over betalingsachterstanden bij woningbouwcorporaties of energiebedrijven kunnen verschaffers van financieringen en leningen risico's beter inschatten en voorkomen dat mensen met schulden nog meer schulden opbouwen.

Ook bestaat er veel draagvlak voor om veel voorkomende schuldeisers te stimuleren om een actiever preventief beleid te voeren. In de grotere steden zijn met een aantal partijen (zoals woningcorporaties) al afspraken gemaakt over het eerder en actiever benaderen van mensen die hun rekening niet betalen. De effectiviteit van een dergelijke benadering zal toenemen wanneer meerdere veel voorkomende schuldeisers deze omarmen. Op enkele plaatsen is het initiatief voor een gezamenlijke benadering genomen door de gemeente. Deze ondersteunt dan het tot stand komen van een gemeenschappelijk beleid inzake betalingsachterstanden.

Ten slotte is men het erover eens dat gemeenten meer kunnen doen aan preventie. Op verschillende plaatsen in het land wordt al geëxperimenteerd met methoden om burgers beter voor te lichten en preventief te helpen. Voorbeelden hiervan zijn:

- budgetbeheer door gemeentelijke kredietbanken voor mensen die nog geen problematische schulden hebben maar niet goed in staat zijn hun financiën goed te beheren,
- formulierenservice: in een van de bezochte gemeenten wil men een loket opzetten waar burgers zich kunnen melden voor hulp bij het aanvragen en invullen van formulieren (bijvoorbeeld ten behoeve van zorgtoeslag),
- publiekscampagnes ter verlaging van de drempels om hulp in te roepen,
- budgetvoorlichting op scholen,
- convenanten/afspraken met veel voorkomende schuldeisers (zoals hierboven besproken).

Er lijkt niet zozeer behoefte te bestaan aan de ontwikkeling van nieuwe methoden maar veeleer aan een betere uitwisseling van ervaringen. In dit verband is men positief over het Innovatieprogramma Werk en Bijstand en de daarin opgenomen mogelijkheid om via internet kennis te nemen van best practices. Voorts zouden succesvolle initiatieven

actiever onder de aandacht gebracht kunnen worden, bijvoorbeeld door bijeenkomsten in het land te organiseren of een benchmark tussen gemeenten uit te voeren.

Knelpunt: Meerwaarde van het minnelijke traject

Genoemde oplossingen:

- Verzwaar de eisen voor een Wsnp-traject zodat het minnelijk traject in meer gevallen de functie van 'voorportaal' krijgt.
- Ommanteling van het minnelijke traject.
- Invoeren van het stabilisatiebewind.

Draagvlak voor de genoemde oplossingen

Het draagvlak voor verzwaaring van de toelatingseisen voor de Wsnp is beperkt zolang de capaciteit voor het minnelijke traject niet wordt uitgebreid.

Het draagvlak voor 'ommanteling' van het minnelijke traject is breed. Met ommanteling bedoelt men een vorm van schuldhulp waarbij naast de financiële aspecten ook aandacht wordt besteed aan de psychosociale omstandigheden van de schuldenaar. Alle partijen benadrukken in hun beleid het belang van een omvattende hulp, omdat de problemen van schuldenaars doorgaans meervoudig van aard zijn. De NVVK stelt net als het maatschappelijk werk dat de meerwaarde van een minnelijk traject vooral gelegen is in de ruimte om aan een gedragsverandering van de schuldenaar te werken.

In de praktijk kiezen de partijen echter andere zwaartepunten. De kredietbank is over het algemeen zakelijker en neemt de financiële draagkracht van huishoudens als uitgangspunt bij het samenstellen van een traject. Het maatschappelijk werk kijkt meer naar de emotionele/psychosociale draagkracht en zoekt het in trajecten met meer financiële speling voor cliënten.

Een andere benadering die op dit moment door de NVVK wordt uitgedragen is een stabilisatiebewind. Dit is een vorm van hulpverlening aan schuldenaars om een verdere opbouw van schulden te voorkomen. Met een stabilisatiebewind wordt in een vroeg stadium met de cliënt een budgetanalyse gemaakt. Vervolgens wordt het inkomen van de cliënt tot een bepaald niveau afgeroomd waaruit vooraf bepaalde crediteuren worden betaald, zoals woningcorporatie, energiebedrijf en telecomprovider. De verwachting van de NVVK is dat met deze aanpak niet alleen burgers beter worden geholpen, maar dat ook de belangen van veel voorkomende schuldeisers beter worden gediend.

Knelpunt: De inzet van gemeenten

Genoemde oplossingen:

- Stimuleer gemeenten om de regie over de schuldhulpverlening ter hand te nemen.
- Vergroot de efficiency van schuldbemiddeling (haal meer uit de bestaande capaciteit).
- Faciliteer gemeenten bij het vormgeven van de schuldhulp.
- Onderzoek waarom de ene gemeente effectiever is met de minnelijke schuldhulpverlening dan de andere.

Draagvlak voor de genoemde oplossingen

De in deze studie benaderde partijen benadrukken allen het belang van een actieve rol van gemeenten. Er bestaat dan ook voldoende draagvlak voor om gemeenten te stimuleren om zich sterk te maken voor schuldhulpverlening. Alle gemeenten worden gecon-

fronteerd met burgers met problematische schulden. Er bestaan echter verschillen in de inspanningen. Het draagvlak voor wettelijke drang voor gemeenten om een minnelijk traject aan te bieden, bestaat wel, maar de steun om het eerst te proberen door het actief stimuleren lijkt breder. Het Platform Integrale Schuldhulpverlening (dat inmiddels is overgegaan in een overleg) heeft indertijd in dit kader al een handreiking voor gemeenten opgesteld. Deze richtlijn geeft een goed beeld van alle aspecten van schuldhulpverlening en biedt concrete handvatten voor gemeenten en uitvoerende instellingen om dergelijke hulp te organiseren.

Naast het stimuleren van gemeenten om meer te doen aan het voorkomen van Wsnp benadrukken de betrokken partijen het belang van de vergroting van de efficiency van de uitvoering van het minnelijke traject. De sterke groei van het aantal problematische schuldenaars en tegelijkertijd de toenemende druk op gemeentelijke budgetten hebben ertoe geleid dat meer schuldenaars moeten worden geholpen met dezelfde of minder capaciteit. In dit kader wordt binnen gemeenten nagedacht over aangepaste werkwijzen om de efficiency te vergroten. Onderdeel daarvan is vaak het maken van afspraken over concrete te leveren prestaties met organisaties voor maatschappelijk werk en schuldbemiddeling.

Behalve dat de efficiency wordt vergroot, wordt in het veld ook nagedacht over en geëxperimenteerd ten behoeve van de effectiviteit van beleid en trajecten. Benaderingen die de aanpak kunnen versterken, zijn: preventie, 'ommanteling' van het minnelijke traject en stabilisatiebewind (al eerder behandeld).

De gemeenten en de aan gemeenten gelieerde instellingen die in het kader van dit onderzoek zijn benaderd, benadrukken tevens het belang van ondersteuning van gemeenten. Het ministerie zou actiever kunnen meedenken over de aanpak van concrete knelpunten. Als voorbeeld is de informatie-uitwisseling tussen de bij schuldhulpverlening betrokken uitvoerende partijen genoemd. Gemeentelijke informatiesystemen laten het uitvoerende diensten (zoals SoZaWe en Kredietbank) soms niet toe elkaars dossiers in te zien en bij te werken. Het is in deze gemeenten moeilijk om een overzicht te krijgen van contacten die cliënten met de gemeente hebben.

Draagvlak bestaat ook voor het inzichtelijk maken van de verschillen tussen gemeenten. Het beeld dat nu over de stand van zaken met betrekking tot de aanpak van schuldenproblematiek bestaat, is gefragmenteerd. De landelijke cijfers zijn voor de meeste gemeenten niet representatief. De verschillen tussen gemeenten zijn groot. Een overzicht van het beleid per gemeente in combinatie met het aantal afgehandelde zaken ontbreekt en belemmert de identificatie van succesfactoren. Het initiatief van het Overleg Integrale Schuldhulpverlening en het ministerie van SZW om een monitor op te zetten is in dit verband zinnig.

Knelpunt: Prioriteiten van schuldeisers

Genoemde oplossingen:

- Pas de preferente positie van Belastingdienst en CJIB aan.
- Geef schuldeisers meer zekerheid door strakker minnelijk traject.

Draagvlak voor de genoemde oplossingen

De verschillende partijen geven aan dat met name de positie van de Belastingdienst aandacht behoeft. Op dit moment wordt nagedacht over een aanpassing van deze posi-

tie waarbij de dienst in geval van bemiddeling niet een deel van de schuld laat vallen. Een vergelijkbare aanpassing van de positie van het CJIB lijkt niet haalbaar.

Een groot aantal schuldenaars slaagt er niet in een minnelijk traject met succes af te ronden. Bij een aantal schuldeisers heeft dit tot terughoudendheid geleid bij deelname aan nieuwe trajecten. Zij zien de meerwaarde van een schuldhulpverlening wel in maar achten het risico op het niet nakomen van afspraken te groot. Door de vertegenwoordiger van schuldeisers is dan ook benadrukt dat de hulp in een minnelijk traject zakelijker moet worden waarbij evenwichtig wordt omgegaan met de belangen van zowel schuldenaar als schuldeiser.

Knelpunt: Betrouwbaarheid en positie van private schuldbemiddelaars

Genoemde oplossing:

- Certificering.

Draagvlak voor de genoemde oplossing

Van alle genoemde oplossingen die door partijen zijn gedaan, kan die van certificering op de meeste steun rekenen. Alle partijen geven aan dat de minnelijke schuldhulp gebaat is bij meer duidelijkheid over de professionaliteit en intenties van hulpverleners. Daarbij wordt aangegeven dat bij de vormgeving van een certificeringssysteem getracht moet worden de administratieve en procedurele voorschriften zoveel mogelijk te beperken.

5 Slotbeschouwing

De minnelijke schuldhulpverlening wordt door de in deze studie benaderde partijen gezien als een waardevolle vorm van financiële en maatschappelijke hulpverlening aan mensen met probleemschulden. Men is het erover eens dat schuldenaren na verloop van een overzienbare termijn weer vrij van schulden en volwaardig moeten kunnen functioneren in de maatschappij. De partijen onderkennen bovendien dat de hulp niet volledig gericht moet zijn op het oplossen van financiële problemen maar dat ook andere persoonlijke aspecten aandacht verdienen. Alle betrokken instanties geven dan ook aan de minnelijke schuldhulpverlening te omarmen.

Toch worden er kanttekeningen geplaatst. Zo wordt er gewezen op de kosten, de verschillen tussen gemeenten en de afhankelijkheid van schuldeisers. In de gesprekken met de betrokken partijen zijn uiteenlopende oplossingen genoemd. Deze lopen uiteen van het introduceren van budgetvoorlichting in lesprogramma's op scholen tot aan het aanpassen van de preferente positie van de belastingdienst. Niet alle genoemde oplossingen zijn haalbaar en worden door alle partijen gedragen. Het geheel overziend is er een breed draagvlak voor:

- versterking van het preventieve beleid door middel van voorlichting, vroegtijdige registratie, verscherpte criteria voor verstrekking van leningen e.d;
- versterking van de regiefunctie van gemeenten in het bijzonder wat betreft centralisatie van gegevens (inschrijving, toewijzing, verwijzing naar en inschakeling van hulpverlenende instanties, dossiervorming, dossierbeheer en informatiestromen);
- kwaliteitsborging in de uitvoering van het minnelijke traject, zowel wat betreft de private schuldbemiddeling als publieke schuldhulpverlening.

Tevens bestaat er draagvlak voor verbetering van de hulpverlening van het minnelijke traject waarbij naast het nakomen van betalingsverplichtingen ook aan de psychosociale omstandigheden van de schuldenaar aandacht wordt besteed. De partijen verschillen echter in opvatting over hoe hieraan precies invulling moet worden gegeven en hoe daarbij de belangen van schuldeiser en schuldenaar moeten worden afgewogen. Deze verschillen komen met name naar voren in de voorstellen van NVVK en de NVB/VFN. Zo is het idee van Schuldregelingsbeslag van de NVB/VFN lastig te verenigen met de 'ommanteling' van de schuldenaar dat door de NVVK wordt voorgesteld. Het is op dit moment echter nog niet helemaal duidelijk of de NVB/VFN haar idee zal laten standhouden.

Voor de betrokken beleidsinstanties betekent dit dat de aandacht wellicht in eerste instantie beter gericht kan worden op preventie en organisatie, kwaliteitsborging en in het verlengde van dit laatste ook de middelen voor schuldhulpverlening, dan op ingrijpende veranderingen in procedurele uitgangspunten van het minnelijke traject.