

Van de regen in de drup

De dubbele rol van de overheid bij schuldenproblematiek

Eén op de tien huishoudens kampt met problematische schulden. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de schuldhulpverlening, maar dat gaat niet altijd even soepel. Verschillende overheden hebben verschillende belangen. Dit leidt tot onnodige maatschappelijke kosten. Wat kan er beter en hoe krijgen we dat voor elkaar?

Door **Christine van Eerd** zelfstandig tekstschrijver

Begin dit jaar publiceerde de Nationale Ombudsman een onderzoek over de dubbele rol van de overheid bij schuldenproblematiek. Aan de ene kant als hulpverlener, maar vaak ook als een van de belangrijkste schuldeisers. Burgers komen financieel in de klem als directe vorderingen van bijvoorbeeld de Belastingdienst, het UWV en waterschappen met elkaar moeten concurreren. De formele beslagvrije voet (het minimum bestaansinkomen van 90 procent van de bijstandsnorm) houdt niet altijd stand. Daardoor wordt de problematiek groter en groter: meer verborgen armoede, meer klanten voor de voedselbank en meer huisuitzettingen wegens huurachterstand.¹

Complex

De Nationale Ombudsman constateert dat burgers en bedrijven te maken hebben

met een groot aantal overheidsorganisaties, die werken met verschillende invorderingsregimes. Regels veranderen vaak en naheffingen komen lange tijd nadat er te veel is uitgekeerd. Een alleenstaande ouder met een deeltijdbaan en een aanvullende uitkering heeft te maken met twaalf inkomenselementen, van acht instanties, waarvoor achttien digitale formulieren moeten worden ingevuld die leiden tot tachtig betalingen per jaar.²

In een uitzending van Zembla in januari van dit jaar zei ombudsman Alex Brenninkmeijer: 'Mensen worden geconfronteerd met heel veel verschillende autoriteiten die allemaal volgens hun eigen regels en idealen handelen. Maar in de tweede plaats is het ook zo dat er een volstrekt onoverzichtelijke situatie

ontstaat waardoor de schuldenpositie van iemand onnodig veel slechter wordt en eigenlijk veel makkelijker een uitzichtloze situatie ontstaat.' Joke de Kock, voorzitter van de NVVK, herkent dit: 'De problemen die de ombudsman benoemt, bemoeilijken ons bij goede hulpverlening. De wet- en regelgeving is hard. Het probleem is dat verschillende overheidsinstanties onder verschillende ministeries vallen en een andere opdracht hebben. Dit speelt zelfs binnen gemeenten. De ene afdeling wil zo snel mogelijk de gemeentelijke belastingen binnenhalen. Met de ene hand geef je, met de andere neem je.'

Hard

De overheid krijgt steeds verdergaande bevoegdheden om schulden te innen, wat voor de burger ingrijpende gevolgen heeft.



Nadja Jungmann is lector Schulden en Incasso bij de Hogeschool Utrecht en organisatieadviseur. Zij promoveerde in 1998 op een proefschrift over schuldhulpverlening en publiceert hier regelmatig over. 'Het onderwerp heeft mijn hart gestolen, financiële problematiek raakt aan de basis van het bestaan. Met praktijkgericht onderzoek, geïnspireerd door de actualiteit, werk ik aan effectievere en efficiëntere manieren van schuldhulpverlening.'

(foto: via HU)

Joke de Kock is voorzitter van de NVVK, de vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren en manager Schuldhulpverlening bij de gemeente Tilburg. In die gemeente bouwde ze vanaf 2002 aan een nieuwe organisatie van de schuldhulpverlening, waarbij klantvriendelijkheid en resultaatgerichtheid voorop staat. 'Ik geloof in integraal werken, in nauwe samenwerking met de zorgketen. Met schuldhulpverlening kun je mensen weer een basis geven.'

(foto: Tjitske Sluis, via NVVK)



Bijvoorbeeld de Wet aanscherping en handhaving sanctiebeleid SZW-wetgeving, die op 1 januari 2013 in werking is getreden. Mensen die een fout hebben gemaakt, moeten terugbetalen én krijgen een boete van hetzelfde bedrag. Bovendien kunnen de incassokosten op hen worden verhaald. Dit heeft volgens de ombudsman verstrekende consequenties. Er kunnen schrijnende maatschappelijke situaties ontstaan als mensen zo lang geen inkomen krijgen. Brenninkmeijer in Zembla: 'De overheid is er echt in doorgeschoten. En dat doorschieten is met name een probleem in deze tijd van economische crisis omdat heel veel mensen in de financiële problemen komen.'

De Kock: 'De regels zijn ingewikkeld. Fouten zijn niet altijd bewuste fraude. Mensen lopen nu het risico van een paar maanden geen inkomen en dan nog de incassokosten erbij. Waar haal je het vandaan?'

Er kunnen schrijnende maatschappelijke situaties ontstaan als mensen zo lang geen inkomen krijgen.

Negatieve spiraal

Voor Nadja Jungmann, lector Schulden en Incasso aan de Hogeschool Utrecht, zijn de conclusies van de Nationale Ombudsman niet verrassend. Zij constateerde in 2012 in het onderzoek Paritas Passé,

uitgevoerd in opdracht van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG), dat overheidsinstanties langs elkaar heen werken en daarmee mensen met een schuld soms steeds verder in de problemen helpen. 'Maar het is heel goed dat de ombudsman het thema heeft opgepakt en verder heeft uitgewerkt. Daardoor is het weer op de politieke agenda gekomen.'

Het grootste probleem is volgens Jungmann de rechtstreekse invorderingen van diverse overheden; vanaf 2009 mag bijvoorbeeld de Belastingdienst een overheidsvordering op het inkomen inhouden. 'Hierdoor kunnen mensen onder de beslagvrije voet komen en als dat bestaansminimum niet wordt gerespecteerd, komen mensen van de regen in de drup.' Bovendien, vult Joke de Kock aan, berekenen sommige deurwaarders de beslagvrije voet verkeerd. Brenninkmeijer bij Zembla: 'Het is belangrijk dat mensen gewoon kunnen eten, wonen en hun verzekeringspremie kunnen betalen. Maar het belangrijkste is vooral dat als die beslagvrije voet aangetaast wordt, mensen nog meer schulden krijgen en eigenlijk er een negatieve spiraal ontstaat.'

Registers

De Tweede Kamer stelde bij verschijnen van het rapport van de Nationale Ombudsman vragen aan staatssecretaris Jetta Klijnsma. 'Daardoor lijkt er nu weer schot te komen in het Beslagregister', aldus Jungmann. 'Een goed overzicht van beslagleggingen door deurwaarders kan

besparen op de kosten. Extra beslaglegging bij mensen die al beslag vanwege schulden hebben, leidt tot onnodige griffiekosten en niet tot afname van de schulden.' Ook Joke de Kock ziet voordelen in een beslagregister. 'Schuldeisers rollebollen over elkaar heen. Het is beter als ze niet naast elkaar proberen te innen, maar het bestaansminimum respecteren en de rest verdelen.' Klijnsma onderzoekt ook de mogelijkheden om het Landelijke Informatiesysteem Schuldregistratie (LIS) te realiseren, maar dat stuit onder andere op privacybezwaren. De Kock: 'Privacy is kennelijk belangrijker dan risico op schuldenproblematiek. Eind 2012 hebben de initiatiefnemers geconstateerd dat landelijke schuldenregistratie zonder wettelijke basis niet mogelijk is.'

Preventie

Wat is het nut van registratie van beslagleggingen en schulden? Volgens Jungmann kan het leiden tot preventie: 'Uit onderzoek in Nederland en België is gebleken dat schulden bij telecombedrijven een voorspellende waarde hebben voor schulden bij kredietverstrekkers. Maar daar doen we niets mee. Beter registratie kan ertoe leiden dat mensen minder kredieten krijgen en dus geen schulden opbouwen. Bovendien kunnen we nader onderzoek doen naar patronen.'

Maar echte preventie gaat verder en begint eerder, stelt Jungmann. 'Dan gaat het om het beïnvloeden van normen en waarden. Er is een grote groep mensen die het niet echt belangrijk vindt als er schulden ontstaan, zij vinden het normaal

Behoorlijk invorderen

In het rapport *In het krijt bij de overheid* van de Nationale Ombudsman staan spelregels voor behoorlijk invorderen door overheidsinstanties.

1. Verleen medewerking aan schuldhulpverleningstrajecten om burgers met problematische schulden weer op de rails te krijgen.
2. Zorg voor duidelijke taal en een goede motivering in een beschikking.
3. Toon flexibiliteit bij betalingsregelingen en kwijtscheldingen: ga uit van de omstandigheden van de burger die wel wil, maar niet kan betalen.
4. Neem persoonlijk contact op, uit diverse onderzoeken blijkt dat dit meer geld en meer waardering oplevert.
5. Respecteer en garandeer de beslagvrije voet.
6. Als je de vordering uitbesteedt, zorg dan dat de derde partij de invoering op behoorlijke wijze uitvoert.
7. Samenwerking en informatie-uitwisseling tussen verschillende overheidsinstanties kan onnodige invorderingsacties voorkomen.

Aardschok

De Nationale Ombudsman doet aanbevelingen voor betere samenwerking en coördinatie tussen verschillende overheidsinstanties. 'Het gaat er niet alleen om dat een bepaalde overheidsinstantie zijn vordering kan innen, maar ook dat de verschillende overheidsorganisaties zodanig samenwerken dat verhaal van vorderingen optimaal mogelijk is.' Nadja Jungmann gaat nog een stap verder. Op de vraag hoe de onnodige maatschappelijke kosten kunnen worden beperkt, antwoordt zij stellig: 'Door de bijzondere bevoegdheden voor bepaalde overheidsinstanties terug te snoeien. Dit brengt nu ongelijkheid bij de overheid en zorgt ervoor dat de klant toch onder het bestaansminimum komt. Waarom heeft de ene overheid meer bevoegdheden om rechtstreeks te incasseren dan de andere? Afschaffen en uitgaan van de norm van 90 procent. En wat er over is eerlijk verdelen.' Maar of dit op korte termijn te realiseren is, betwijfelt Jungmann. 'Het zou een aardschok teweeg brengen in incassoland.'

omdat ze een laag inkomen hebben of omdat ze werkloos raakten. Dat vraagt om gedragsverandering. Het Nibud heeft wel eens een balletje opgeworpen om alleen leningen te verstrekken voor nuttige zaken, een opleiding of een auto als die nodig is om te kunnen werken. Voor fun moet je maar sparen.'

Effectieve schuldhulp

De gemeente is verantwoordelijk voor hulpverlening bij problematische schulden. Dat is in 2011 vastgelegd in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Jungmann werkt aan onderzoek naar de succesfactoren bij zo'n schuldsaneringstraject. 'De kans dat iemand in staat is uit de schulden te komen hangt niet af van de hoogte van de schuld en het inkomen. Het heeft te maken met factoren als de overtuiging dat het mogelijk is de situatie op te lossen, het gevoel voor eigen verantwoordelijkheid en de bereidheid concessies te doen.'

Met onderzoek naar klantprofielen waarin die factoren in kaart worden gebracht, kunnen hulpverleningstrajecten beter op de vraag worden afgestemd. Jungmann: 'Als de wil om te veranderen er niet is, moet je niet aan een schuldhulpverleningstraject beginnen. Maar je moet wel kijken wat wél mogelijk is. Een budgetcursus die ingaat op bezuinigingsmethodieken heeft weinig zin als de deelnemer nauwelijks zelfvertrouwen heeft - 'dat lukt mij toch niet' - en daardoor niet eens gaat proberen om van minder geld rond te komen. In dat geval moet je de cursus aanpassen, anders is het geldverspilling.'

Wetgeving

Stroperige wet- en regelgeving bemoeilijkt soms effectieve schuldhulpverlening. Bij de vaststelling van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening is ook het principe van een moratorium aangenomen. De Kock: 'We vragen van de schuldeisers zes maanden pas op de plaats om de financiën op een rijtje te zetten en de druk niet onnodig op te voeren. Geef ons tijd om te inventariseren en te sturen op gedrag. Een aantal schuldeisers weigert zo'n adem-pauze. In de Tweede Kamer is het amendement aangenomen dat er een wettelijk moratorium moet komen, maar dat is nog steeds niet in een AMvB uitgewerkt.'

Joke de Kock pleit nadrukkelijk voor een impactanalyse bij nieuwe wetgeving. 'Wat betekent het op verschillende domeinen, ter voorkoming van armoede?' Bijvoorbeeld de nieuwe Wet beschermingsbewind die dit voorjaar door de Eerste Kamer wordt behandeld. Naast dementerenden en gehandicapten is het volgens dit wetsvoorstel ook mogelijk mensen met financiële problemen onder bewind te zetten. 'Maar veel mensen met financiële problemen hebben dat niet nodig', stelt De Kock. 'Hun schulden komen niet per se doordat ze niet met geld kunnen omgaan. Met bewindvoering neem je ze de autonomie af en de kosten die de gemeente daarvoor moet maken, komen ten laste van de bijzondere bijstand. De bijzondere bijstand is bedoeld voor noodgevallen, bijvoorbeeld een kapotte wasmachine van een groot gezin, niet voor het salaris van functionarissen.'

Prepaid PINkaart

Veel kredietbanken en gemeentelijke instanties maken gebruik van een Prepaid PINkaart die BNG Bank heeft ontwikkeld. Deze is onder andere bruikbaar om mensen die in schuldsaneringstrajecten zitten wekelijks de beschikking te geven over hun leefgeld.

Met de kaart kunnen zij betalen in winkels of contant geld uit de muur halen. Maar omdat er geen bankrekening aan gekoppeld is, kunnen er bijvoorbeeld geen telefoonabonnementen mee worden afgesloten. Dit helpt om de uitgaven in

de hand te houden. Rood staan is op deze kaart niet mogelijk. Accountmanager John Kuijten van BNG Bank: 'De kaart is tien jaar geleden ontwikkeld in samenwerking met onder meer de gemeente Rotterdam en Equens. Voor mensen in de schuldhulp, maar bijvoorbeeld ook voor dak- en thuislozen. Voor de gemeente is het voordeel dat ze geen loket met contante uitbetalingen meer hoeven te hebben. Voor de kaarthouder brengt de kaart een belangrijk stuk eigenwaarde.'

Noten

- 1 Woningcorporaties zijn in 2012 bij 6.750 huishoudens overgegaan tot huisuitzetting. Dat is ruim 10 procent meer dan in 2011. Bijna 80 procent van de huisuitzettingen is wegens huurachterstand. (Persbericht Aedes, 19-3-2013).
- 2 In het krijt, p. 13

Bronnen

In het krijt bij de overheid. Verstandig invorderen met oog voor maatschappelijke kosten. De Nationale Ombudsman, rapportnummer 2013/003 (januari 2013)

Paritas Passé. Debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incasso-bevoegdheden. dr. N. Jungmann, mr. A.J. Moerman, mr. H.D.L.M. Schruer en mr. I. van den Berg (maart 2012)

Schuldhelpverlening loont! Een onderzoek naar de kosten en baten van schuldhelpverlening. Hogeschool Utrecht en Regioplan Beleidsonderzoek Utrecht/Amsterdam (juli 2011)

Zembla. De Incasso-industrie (17 januari 2013) Te bekijken via www.zembla.vara.nl



Schuldhelpverlening loont!

Elke euro die een gemeente investeert in schuldhelpverlening krijg je dubbel en dwars terug door besparingen elders in de gemeente. Dat bleek uit het onderzoek Schuldhelpverlening loont! Een kostenbatenanalyse van de inspanningen van schuldhelpverlening (Hogeschool Utrecht en Regioplan, 2011).

Bij een aantal gemeenten zijn bezuinigingen op bijvoorbeeld uitkeringen, maatschappelijke opvang en begeleiding afgezet tegen de kosten voor schuldhelp. Mensen met schulden hebben vaak ook andere problemen, en die kosten geld:

gezinnen doen een beroep op jeugdzorg, hebben een bijstandsuitkering nodig, raken soms hun woning kwijt. Gemiddeld levert elke euro die een gemeente investeert in schuldhelpverlening 2,40 euro op aan besparingen op andere terreinen. Jungmann: 'Een jaar bijstand kost een gemeente circa 18.000 euro. Schuldhelp kan de periode dat iemand bijstand krijgt bekorten met minstens vier maanden; reken maar uit.'

Op basis van het onderzoek is een reken-tool ontwikkeld, die beschikbaar is voor leden van de NVVK (93 procent van de

gemeenten is lid). Hiermee kan een gemeente op basis van lokale kengetallen berekenen wat de opbrengst van investering in schuldhelp is. Joke de Kock: 'Deze tool helpt gemeenten om de meerwaarde van schuldhelp onder de aandacht te brengen. We leven in crisis en gemeenten moeten steeds meer doen met steeds minder geld. Maar snij niet in de schuldhelp. Het is een sociaal vangnet voor iedereen die vastloopt. Juist in deze tijd is dit van belang, het geeft mensen weer een basis. Schuldhelp levert meer geld op dan het kost; als je daarop gaat bezuinigen ben je dom bezig.'