

DOSSIER

WAT WERKT BIJ...



Schuldhelpverlening

Colofon

Auteurs: Martin Zuithof, Hanneke Mateman

Eindredactie: Afke Hielkema (Ethiscrypt) en Jeske van der Waerden

Vormgeving: ontwerp bureau Suggestie & Illusie

Bestellen: www.movisie.nl

Overname van informatie uit deze publicatie is toegestaan onder voorwaarde van de bronvermelding:

© Movisie, kennis en aanpak van sociale vraagstukken

De inhoud van deze publicatie is met grote zorg samengesteld. Desondanks is Movisie niet aansprakelijk voor de eventuele schade die ontstaat door het gebruik van deze informatie.

September 2015



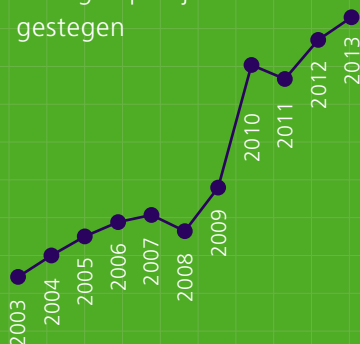
Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

INHOUDSOPGAVE

1 - Feiten en cijfers	5
1.1 Beschrijving thema	5
1.2 Omvang en ernst van het vraagstuk	6
1.3 De gevolgen	7
2 - Context	10
2.1 De actuele situatie	10
2.2 Beleid, wet- en regelgeving	11
2.3 Vraagstukken	14
3 - Wat werkt in de aanpak?	18
3.1 Werkzame elementen in de schuldpreventie	19
3.2 Werkzame factoren in de schuldhulpverlening	21
3.3 Veelbelovende aanpakken	25
4 - Geraadpleegde literatuur	36

SCHULDHULPVERLENING

Het aantal mensen met problematische schulden is de afgelopen jaren sterk gestegen



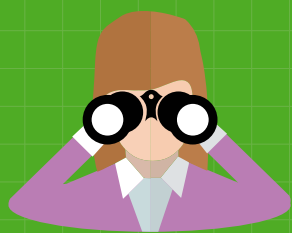
CIJFERS

Elk huishouden met serieuze financiële problemen kost samenleving per jaar:

€103.787

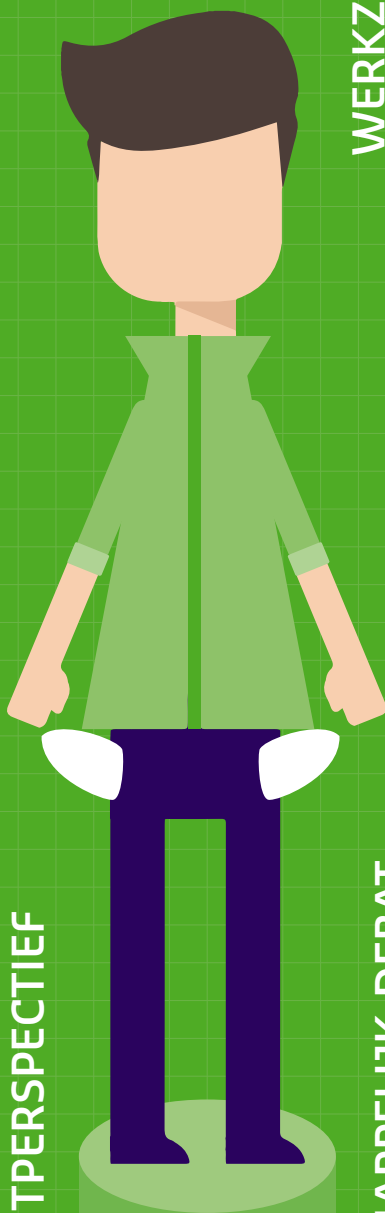


15% van de Nederlandse huishoudens heeft ernstige financiële problemen



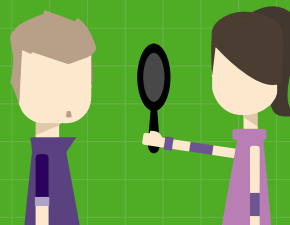
- Ontzorgen van burgers door vereenvoudiging van regelgeving
- Stabilisatie van schuldsituaties d.m.v. doorbetaling vaste lasten
- Schuldhelpverlening vraagt om outreachende en vasthoudende aanpak

TOEKOMSPERSPECTIEF



WERKZAME FACTOREN

- Confrontatie met eigen financieel gedrag (spiegelen) leidt tot bewustwording en motiveert tot verandering



- Werken aan zelfvertrouwen en zelfstandigheid
- Benutten van groepsdynamiek om taboes te doorbreken
- Vertrouwensband cliënt en begeleider/uitvoerder
- Samenhang tussen individuele en groepsgewijze interventies
- Langdurige betrokkenheid schept ruimte voor duurzame verandering

” Gemeenten beperken ten onrechte de toegang tot schuldhulp

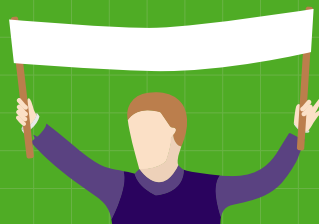
” Te weinig preventieve aandacht voor risicogroepen

” Weg met de overheid als preferente schuldeiser

” Overheid leeft eigen regels beslagvrije voet niet na

” Incasso-industrie laat schulden bewust ontstaan

MAATSCHAPPELIJK DEBAT



1 - Feiten en cijfers

1.1 Beschrijving thema

Schulden maken en hebben is in Nederland heel gewoon. Zo hebben bijvoorbeeld zo'n vier miljoen Nederlanders een hypotheek en worden er jaarlijks tienduizenden studieleningen verstrekt.

In dit dossier gaat het echter over problematische schulden, schulden waardoor mensen in de problemen komen. We spreken van problematische schulden als mensen niet in staat zijn om hun schulden binnen 36 maanden af te lossen. De oorzaak van het probleem ligt dus niet in de omvang en aard van de schulden, maar in de afloscapaciteit en het gedrag van de persoon met schulden.

Op het beleidsterrein van de schuldhulp onderscheiden we schuldhulpverlening (coaching, trajectbegeleiding, schuldregeling) en schuldpreventie (beleid, voorlichting, coaching). In de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) ontbreekt een precieze omschrijving van wat schuldpreventie is, constateert lector Nadja Jungmann van de Hogeschool van Utrecht. Zelf omschrijft ze schuldpreventie als: 'de mix van maatregelen, activiteiten en voorzieningen die erop gericht zijn dat mensen financieel vaardig worden en zich zo gedragen en dat zij hun financiën op orde houden. Schuldpreventie gaat dus eigenlijk over het bevorderen van gezond financieel gedrag.'¹

In dit dossier gaan we in op de verschillende aspecten die een rol spelen bij zowel materiële als immateriële schuldhulpverlening, schuldpreventie, vroegsignalering en schuldregeling. Het overzicht van werkzame factoren en veelbelovende aanpakken kan dienen als vertrekpunt voor een nieuwe aanpak in de eigen praktijk.

We pretenderen niet dat we in dit dossier een compleet beeld anno 2015 van de schuldhulpverlening geven. De actuele ontwikkelingen op dit beleidsterrein zijn daarvoor te complex en gezien de gemeentelijke autonomie ook te divers. Bovendien komt uit onderzoek naar voren dat er nog maar weinig bekend is over de factoren die het succes van schuldhulpverlening bepalen. Zoals Nadja Jungmann, een autoriteit op dit terrein, het formuleert: 'We hebben een aantal interventies onderzocht en zien dat

¹ Madern, T. (2014) *Overkoepelende blik op de omvang en preventie van schulden in Nederland*. Utrecht: Nibud

6 – Wat werkt bij Schuldhulpverlening

ze resultaat hebben. Wat wij niet weten, is wáárom ze resultaat hebben.’ Dit dossier is geen statisch document. Het zal de komende tijd moeten groeien op basis van nieuwe inzichten, veranderende wet- en regelgeving en informatie over effectieve aanpakken.

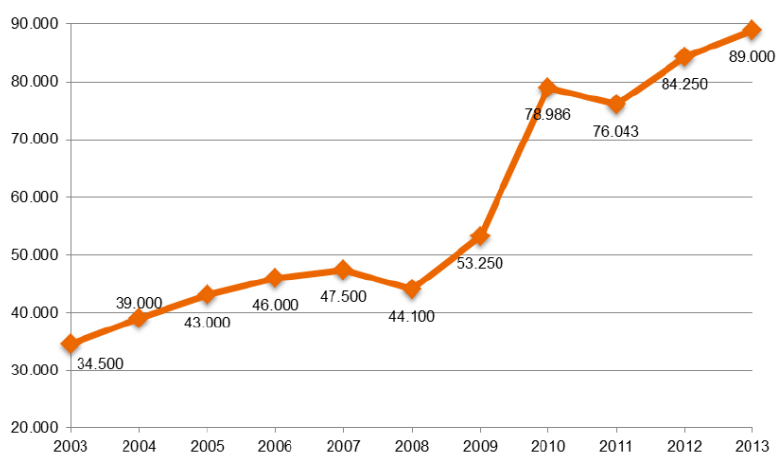
1.2 Omvang en ernst van het vraagstuk

De cijfers over de omvang van de schuldenproblematiek in Nederland zijn niet eenduidig. Dat wordt veroorzaakt door verschillende definities van schulden die gehanteerd worden en verschillende meetmethoden. Wat alle rapportages gemeen hebben is dat er een stijgende lijn in het aantal problematische schuldsituaties zichtbaar is en dat er tevens sprake is van een groeiende groep Nederlanders die het risico loopt om in een problematische schuldsituatie terecht te komen.

Zeker 5% van de Nederlandse huishoudens zou te maken met een problematische schuldsituatie en 10% loopt het risico daarin te belanden. Volgens de Monitor betalingsachterstanden uit 2014² hadden in dat jaar 2, 3 miljoen huishoudens betalingsachterstanden (32,1%). Dat is een stijging van 4% ten opzichte van de cijfers uit 2011.

Het aantal mensen met problematische schulden is de afgelopen jaren sterk gestegen (bijna een verdubbeling tussen 2007 en 2014):

Figuur 1: Aanvragen schuldhulpverlening geregistreerd bij de NVVK



Bron: NVVK jaarverslagen (2014b; 2013; 2012; 2011; 2010; 2009; 2005).

² Westhof, F. & Tom, M. (2014). *Monitor betalingsachterstanden*. Zoetermeer: Panteia

Het Nibud geeft aan dat 40% van de huishoudens onvoldoende buffer heeft om financiële tegenslagen te kunnen opvangen. In 2013 vroegen zo'n 89.000 mensen om hulp bij de schuldhulpverlening. Daarnaast heeft naar schatting 2,7 tot 4,8% van de Nederlandse huishoudens te maken met problematische schulden, zo'n 201.000 tot 359.000 huishoudens. Op 1 april 2014 waren er volgens het Nibud 100.581 woningbezitters met een achterstand op hun hypotheek.³

Volgens het Centraal Krediet Informatiesysteem (CKI) hadden begin 2014 8,6% van de Nederlandse burgers problemen met betalen.⁴ Een half jaar later waren er weer 18.926 consumenten bijgekomen met betalingsachterstanden op hun lening. In totaal hadden in 2014 ongeveer 760.000 Nederlandse burgers ernstige financiële problemen. Elk halfjaar neemt volgens het CKI het aantal burgers met betalingsproblemen met 3% toe.⁵

Opvallend is uit alle onderzoeken dat de groep mensen met schulden aan het veranderen is. Waar voorheen de groep mensen met problematische schulden merendeels bestond uit personen met een bijstandsuitkering of werkenden met een zeer laag inkomen, zien we sinds het begin van de kredietcrisis in 2008 een toename van mensen met een modaal inkomen of hoger. Door ontslag, echtscheiding en de crisis op de woningmarkt raken zij in financiële problemen.

1.3 De gevolgen

Schuldenproblematiek is zowel een individueel als een maatschappelijk vraagstuk met enorme gevolgen. Bij de recente presentatie van het Nationaal Initiatief tot Herstructurering van Schulden werden de sociale en maatschappelijke kosten van de schuldenproblematiek in samenhang geschetst.

De 700.000 huishoudens met problematische schulden hebben vaak ook tal van andere problemen, zoals opvoedproblemen, gezondheidsproblemen, verslaving,

³ Madern, T. (2014). *Overkoepelende blik op de omvang en preventie van schulden in Nederland* p. 10. Utrecht: Nibud

⁴ Jungmann, N. e.a. (2014) *Onoplosbare schuldsituaties*. Utrecht: Hogeschool Utrecht en NVVK

⁵ Jungmann, N. & Kruis G. (2014). *Het verhaal achter de cijfers. De doorstroming van de minnelijke schuldhulpverlening naar de wettelijke schuldsanering*, Tiel: Bureau Krediet Registratie (BKR)

8 – Wat werkt bij Schuldhulpverlening

misdaad en onveiligheid. Het Nibud⁶ rekende voor dat de jaarlijkse maatschappelijke kosten rondom de schuldenproblematiek voor bijvoorbeeld opvang, hulpverlening en schuldsanering uitkomen op elf miljard euro. Eén huishouden in ernstige financiële problemen kost de samenleving al snel € 100.000, becijferde het Nibud ook. Schuldeisende organisaties als woningcorporaties, nutsbedrijven en zorgverzekeraars hebben er de handen vol aan.

De individuele gevolgen voor schuldenaars lopen uiteen van betalingsachterstanden, betalingsregelingen en schuldhulpverlening, psychische en gezondheidsproblemen tot huisuitzettingen, maatschappelijke opvang en ontzetting uit de ouderlijke macht. Ook bij het bereiken van stabiliteit in de schuldsituatie of de totstandkoming van een schuldregeling is er nog altijd sprake van veel persoonlijk leed. Bijvoorbeeld doordat een huishouden drie jaar lang op 90% (of zelfs minder) van de bijstandsnorm moet zien te overleven.

Tot voor kort waren ernstige financiële problemen vaak een signaal dat er 'meer aan de hand was', op meerdere levensterreinen, zo schetst de Handreiking Voorkomen Huisuitzettingen⁷ (Akkermans e.a., 2013). Regelmatig bleek er een samenhang te bestaan met verslavingen, psychische of psychiatrische problemen, verstandelijke beperkingen, weinig sociaal-maatschappelijke zelfredzaamheid of het ontbreken van financieel inzicht. De laatste jaren wordt ook de omgekeerde tendens zichtbaar: doordat mensen in financiële problemen raken, komen ze ook sociaal in de knel. Sociale netwerken brokkelen af, lidmaatschappen van verenigingen worden opgezegd, gezinnen worden afhankelijk van hulp van familie, vrienden en de hulpverlening. Een typerende casus in dit verband gaat over de dakloosheid en de schuldenproblematiek die de ooit succesvolle manager Jamal Mechbal meemaakte (Kuiper, 2014⁸; Mechbal, 2013⁹).

Het onderzoek van de hoogleraren Mullainathan en Shafir¹⁰ maakt de gevolgen van armoede op individueel niveau expliciet zichtbaar. Het laat onder meer zien dat armoede gepaard gaat met een afname van het IQ met gemiddeld 13 punten. De onderzoekers tonen aan dat een tekort aan middelen ertoe bijdraagt dat de *mindset*

⁶ Madern, T. (2014). *Overkoepelende blik op de omvang en preventie van schulden in Nederland* p. 10. Utrecht: Nibud.

⁷ Akkermans, C. e.a. (2013). *Handreiking Voorkomen Huisuitzettingen*, p. 6. Amsterdam: Stichting Eropaf.

⁸ Kuiper, C. (2014) 'In eigen beheer uit dakloosheid', artikel 11-1-2014 (<http://www.socialevraagstukken.nl/site/tag/jamal-mechbal/>)

⁹ Mechbal, J. bij TEDxDelft, 27 november 2013, 'Fighting homelessness my way' (<https://www.youtube.com/watch?v=BqkSMdHoJLM>)

¹⁰ Mullainathan, S. & Shafir, E. (2013), *Scarcity, why having too little means so much*. London: Times Books

van mensen ingrijpend verandert. Het beïnvloedt de manier waarop mensen een probleem analyseren en welke oplossing ze kiezen¹¹. Mensen komen in een soort overlevingsmodus terecht waarbij ze gaan leven met een 'korte termijn horizon', efficiënter dan voorheen omgaan met datgene dat schaars is en minder doordachte beslissingen nemen, mede als gevolg van een (tijdelijke) daling van het IQ¹².

¹¹ Een interessant artikel hierover is 'Waarom arme mensen domme dingen doen' (2013), Rutger Bregman, <https://decorrespondent.nl/511/waarom-arme-mensen-domme-dingen-doen/26530451101-33ada95e>

¹² Jungmann, N. e.a. (2014). *Onoplosbare schuldsituaties*. Utrecht: Hogeschool Utrecht en NVVK

2 - Context

2.1 De actuele situatie

Van consumenten wordt in het huidige maatschappelijke bestel verwacht dat zij op verschillende terreinen actieve en weloverwogen keuzes maken¹³. Uit onderzoek van Shafir en Mullainathan¹⁴ komt naar voren dat vooral arme mensen sneller leningen afsluiten met torenhoge rentes en daardoor sneller in de schulden raken. Volgens Jan Siebols van Vroeg Eropaf in Amsterdam¹⁵ worden tegenwoordig van de mensen met de minste mogelijkheden de grootste vaardigheden gevraagd: 'De druk bij deze mensen is groter. We vragen van de mensen die er het minst voor geëquipeerd zijn de grootste vaardigheden, zoals omgaan met geld.'

Preventie krijgt ruim aandacht in het beleid van veel gemeenten. Vaak is de focus gericht op vergroting van kennis, vaardigheden en motivatie. Daarnaast speelt het creëren van financieel bewustzijn een steeds prominentere rol. Jungmann e.a. (2012)¹⁶ onderscheiden materiële en immateriële schuldpreventie. Materiële schuldpreventie omvat maatregelen die eraan bijdragen dat mensen voldoende middelen hebben voor gezond financieel gedrag. Voorbeelden hiervan zijn: financiële cafés, formulierenbrigades en sociaal raadslieden die helpen inkomsten en uitgaven op orde te brengen, ondersteuning om onterechte vorderingen aan te vechten en het direct doorboeken van de premies zorgverzekering door de Sociale Dienst. Immateriële schuldpreventie omvat het geheel van interventies die gericht zijn op het beïnvloeden van gedrag. Gedrag speelt vaak een rol bij het ontstaan van schulden en speelt dus ook een grote rol bij de oplossing.

Gemeenten hanteren verschillende voorwaarden om voor schuldhulpverlening in aanmerking te komen. Veel gemeenten hebben die voorwaarden de afgelopen jaren aangescherpt. De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (2012) geeft gemeenten hiertoe beleidsruimte. Op grond van deze wet hebben veel gemeenten uitsluitingscriteria in hun schuldhulpverleningsbeleid opgenomen. In een onderzoek

¹³ Madern, T. (2014) *Overkoepelende blik op de omvang en preventie van schulden in Nederland*. Utrecht: Nibud.

¹⁴ Mullainathan, S. & Shafir, E. (2013), *Scarcity, why having too little means so much*. London: Times Books

¹⁵ Uit een interview van auteur met Jan Siebols d.d. 4 februari 2015

¹⁶ Jungmann, N. e.a. (2012). *Op weg naar effectieve schuldhulp: Preventie: voorkomen is beter dan genezen*. Utrecht / Amsterdam: Hogeschool Utrecht en Hogeschool van Amsterdam.

van Jungmann e.a. werden de beleidsplannen op het terrein van schuldhulpverlening van 34 gemeenten onderzocht en vergeleken. De onderzoekers signaleren veel uitsluitingsgronden voor schuldhulpverlening. Zo sluiten gemeenten vaak mensen uit die geen inkomen hebben of die ingeschreven zijn als zelfstandige bij de Kamer van Koophandel (KvK). Ook mensen die eerder een beroep deden op schuldhulp of in een niet-afgeronde scheiding zitten, komen niet in aanmerking. Daarnaast blijken veel gemeenten ook te selecteren op motivatie en vaardigheden¹⁷. Gemeenten hebben in het kader van de Wgs de opdracht om aan voorlichting te doen en ook daar zien we veel lokale verschillen.

Staatssecretaris Klijnsma wijst de uitsluitingsgronden die gemeenten toepassen af. Naar aanleiding van het rapport 'Onoplosbare schuldsituaties' van Jungmann e.a. (2014)¹⁸ schrijft Klijnsma op 5 juni 2015 in haar Verzamelbrief 'Weigering schuldhulpverlening individueel toetsen'¹⁹:

'Niemand mag de toegang tot schuldhulpverlening worden ontzegd vanwege het enkele feit dat hij of zij een woonruimte heeft, geen inkomen heeft, als zelfstandige een onderneming heeft of een behandeling ondergaat in de verslavingszorg. Gemeenten mogen deze en andere uitsluitingsgronden niet toepassen. Dit geldt ook voor algemeen geformuleerde weigeringsgronden. De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) kent slechts één uitsluitingsgrond: de vreemdeling die onrechtmatig in Nederland verblijft.'

2.2 Beleid, wet- en regelgeving

De groep schuldenaren met onoplosbare schulden blijft groeien. Deskundigen als lector Nadja Jungmann, projectleider Jan Siebols en sociaal werker Marc Räkens signaleren dat het systeem van de schuldhulpverlening vastloopt. Mensen die gebruik kunnen maken van de Wgs en Wsnp (Wet schuldsanering natuurlijke personen) voor begeleiding en schuldsanering hebben tenminste drie jaar nodig om uit de schulden te

¹⁷ ANP, 'Criteria voor schuldhulpverlening te streng', 14 mei 2015

(zie: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/criteria-voor-schuldhulpverlening-te-streng.9474607.lynkx>)

¹⁸ Jungmann, N. e.a. (2014) *Onoplosbare schuldsituaties*, p. 59-61. Utrecht: Hogeschool Utrecht en NVVK

¹⁹ Staatssecretaris Klijnsma (Sociale Zaken en Werkgelegenheid), 'Weigering schuldhulpverlening individueel toetsen', Verzamelbrief 2015, 5 juni 2015, punt 15 (<http://www.gemeenteloket.minszw.nl/dossiers/werk-en-inkomen/participatiewet-en-quotumregeling/nieuwsberichten/eerste-verzamelbrief-2015-verstuurd.html>)

12 – Wat werkt bij Schuldhulpverlening

komen. Vaak vallen zij daarna ook weer terug. Steeds minder mensen worden toegelaten in een schuldhulptraject, terwijl een toenemend aantal mensen zich meldt.

De rol van de Belastingdienst als verstrekker van toeslagen is gegroeid. Aan het begin van het jaar schat de Belastingdienst in wat het inkomen is en als achteraf blijkt dat het inkomen hoger was, moeten toeslagen worden terugbetaald. Zo ontstaan bij veel mensen al snel betalingsachterstanden. In 2012 bedroeg de betalingsachterstand 2,3% van het totale bedrag aan belastingen. In 2012 verstuurde de Belastingdienst maar liefst 2.914.000 aanmaningen en bijna twee miljoen ‘betekende dwangbevelen’²⁰. Een dwangbevel is de gedwongen incassering van een geldbedrag bij een schuldenaar door een deurwaarder in opdracht van een overheidsorgaan. Betekenen is de overhandiging van het dwangbevel door de deurwaarder.

Overheidsorganen als de Belastingdienst, Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) zijn volgens de wet ‘preferente schuldeisers’. Hierover is veel discussie. Het CJIB houdt zich voornamelijk bezig met het innen van boetes en administratiekosten op basis van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften. Ook de inning van geldboetevonnissen, transacties en schadevergoedingsmaatregelen loopt via het CJIB. Daarbij gaat het om ‘niet-saneerbare boetes’, die altijd moeten worden afgelost voordat de sanering overige schulden kan beginnen. Daardoor kan een sanering soms pas drie jaar later starten.

De Doorbraakgroep Schuldhulpverlening – een initiatief van vier gemeenten voortkomend uit de zogenoemde ‘Doorbraakbeweging’ – pleit voor de opzet van regionale contactnetwerken met uitvoeringsinstanties, gemeenten en schuldhulpverlening. Daarbij voert de gemeente de regie, om de macht van instanties als de Belastingdienst en CJIB in te perken. Deze contactnetwerken zouden in een vroeg stadium beslagen en beschikkingen moeten kunnen wijzigen (zie de paragraaf ‘Innovatieve aanpakken’: Doorbraakgroep Schuldhulpverlening).

De Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp, 1998) regelt de wettelijke schuldsanering en geeft stringente voorwaarden voor de zogeheten bewindvoering. Dit traject via de rechter duurt drie jaar en betekent dat cliënten moeten rondkomen van 90% van het bijstandsniveau. Ook al is een cliënt van de schuldhulpverlening stabiel, als hij nog € 1.500 moet aflossen voor een niet-saneerbare boete bij het CJIB, is hij eerst jaren bezig met aflossen voordat hij met een schuldregeling kan beginnen. Hij

²⁰ Moerman A. e.a. (2014) *Belastingdienst, een bron van armoede? Over de invordering van belasting- en toeslagschulden*, Utrecht: MOgroep/LOSR

moet namelijk 30 maanden lang € 50 afbetalen van zijn bijstandsuitkering, voordat de schuldsanering kan beginnen. Ook fraudeschulden bij het UWV moeten worden afbetaald voordat een minnelijke schuldsanering kan beginnen. De rechter kan ook uitspreken dat een schuldenaar eerst de fraudeschuld moet aflossen voordat deze van de wettelijke schuldsanering gebruik mag maken²¹.

Alex Brenninkmeijer, voormalig Nationaal Ombudsman, constateerde in 2013²² dat veel 'probleemschulden' ontstaan door de complexiteit van verschillende overheidsregelingen, die het goed beheren van een huishoudbudget heel moeilijk maken: 'Dus een deel van de schulden ontstaat simpelweg door de complexiteit van de regelgeving, die juist ten doel heeft burgers van het noodzakelijk minimum te voorzien. Voor een dergelijk minimum is bijvoorbeeld een optelsom van twee of meer uitkeringen (...) niet ongebruikelijk. Daarbij komen dan nog de toeslagen voor zorg, huur en kindertoeslag. De wetgever heeft ervoor gekozen dat uitkeringen en toeslagen op het eerste verzoek als voorschot worden verstrekt. Pas later, vaak meer dan een jaar later, wordt vastgesteld of en in hoeverre de burger er recht op had. Dat levert een inkomenssituatie op die van maand tot maand kan veranderen.'

De nieuwe Fraudewet²³ merkt zaken eerder aan als fraudezaken die voorheen geen probleem waren. Iemand heeft bijvoorbeeld een uitkering en vindt werk waar hij per direct kan beginnen, maar krijgt pas na drie weken zijn contract. Als hij zich bij de gemeente meldt, laat deze weten dat de uitkering pas stopt als er een formeel arbeidscontract ligt. Als degene vervolgens met het contract naar de gemeente gaat, is hij of zij al drie weken aan het werk. Voorheen moest dan alleen het teveel aan ontvangen uitkering worden terugbetaald. Door de nieuwe fraudewetgeving zijn er nu gemeenten die de drie weken uitkering terugvorderen met daar bovenop een gelijk bedrag aan boete. Voor iemand met schulden betekent dit weer nieuwe problemen, ook omdat de boete een uitsluitingsgrond is voor schuldhulpverlening.

In de beleidsbrief 'Agenda voortgang maatregelen schuldenbeleid'²⁴ pleit staatssecretaris Klijnsma ervoor de berekening van de beslagvrije voet te versimpelen

²¹ Interview Mariëlle van der Land, schuldhulpverlener bij Puur Zuid Amsterdam, d.d. 24 februari 2015

²² Vlugt, Y.M. van der e.a. (2013), p. II en III. *In het krijt bij de overheid. Verstandig invorderen met oog voor maatschappelijke kosten*. Den Haag: De Nationale Ombudsman

²³ A. Moerman, 'Nieuwe fraudewet 2013', op <http://www.schuldinfo.nl/index.php?id=48>

²⁴ 'Agenda voortgang maatregelen schuldenbeleid', 12 december 2014, (<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/12/12/kamerbrief-agenda-voortgang-maatregelen-schuldenbeleid.html>)

en deze ook daadwerkelijk te respecteren. In reactie op voorstellen van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders om de vaststelling van de beslagvrije voet te vereenvoudigen, heeft Klijnsma voor 2016 nieuwe wetgeving aangekondigd. Het nieuwe systeem moet transparantie verschaffen over de leefsituatie van de schuldenaar en de effecten van het toeslagensysteem, dat voor schuldenaren met een laag inkomen gunstiger zou zijn dan voor schuldenaren met een hoger inkomen.

2.3 Vraagstukken

Er zijn diverse discussies gaande over het ontstaan van schulden, de rol van overheden en bedrijven en de individuele en maatschappelijke gevolgen van schuldenproblemen. We schetsen hier de belangrijkste.

1. *De beperkte toegang tot de schuldhulpverlening (de uitsluitingsgronden).* Recent onderzoek²⁵ geeft aan dat hulpverlening in een vroeg stadium moet starten om erger te voorkomen. Op dit moment is het zo dat hulpverlening vaak niet kan starten als een persoon een woonhuis heeft, geen inkomen heeft, als zelfstandige een onderneming heeft of een behandeling ondergaat in de verslavingszorg. Hulpverleners als Jan Siebols zijn van mening dat hulpverlening moet starten op een moment dat je gezamenlijk constateert dat er een probleem is. De problemen moeten in samenhang worden aangepakt, je moet gaan de-escaleren en stabiliseren.
2. *De effectiviteit van de hulpverlening.* Volgens Marc Räkera van Stichting Eropaf!²⁶ is er te weinig preventieve aandacht voor het gedrag van mensen die de kans lopen om schulden te maken: ‘De schuldhulpverlening is veel te veel gefocust op alleen maar de schulden, en de rest doen ze niet. Ze hebben vaak een kokervisie gekregen. Het wordt wel beter, want schuldhulpverleners of materiële hulpverleners worden onderdeel van de sociale wijkteams. Schuldhulpverleners zeggen heel vaak dat dat daar niet kan, want schuldhulpverlening zou veel te ingewikkeld zijn. Ik denk juist dat dat heel goed is, dat het beter is dat ze dichterbij de mensen gaan zitten en zich gelijk al bemoeien met de vraag: is uw inkomen wel op orde?’ Het recente promotie-

²⁵ Madern, T. (2015). *Op weg naar een schuldenvrij leven (samenvatting proefschrift)*. Utrecht: Nibud

²⁶ Räkera, M. (2015). *Besparen op schulden. Een beetje meer rendementsdenken alstublieft!* Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken

onderzoek van Tamara Madern²⁷ onderstreept het belang van meer aandacht voor het gedrag.

3. *De Staat als preferente schuldeiser.* Eind 2014 signaleerde de Nationale Ombudsman dat vaak boetes worden opgelegd aan mensen die zich vergissen en dat de financiële problemen van deze mensen daardoor snel verergeren. Er is sprake van ongelijke bevoegdheden bij schuldeisers, constateert André Moerman, manager schuldhulpverlening bij Rijnstad Arnhem en co-auteur van het rapport 'Paritas Passé'²⁸: '... met name de overheid mag meer dan andere schuldeisers. Iemand met een beginnende schuld van € 2.000 kan over acht jaar wel € 15.000 schuld hebben. Dat is niet omdat hij die €15.000 heeft uitgegeven, maar omdat er allerlei kosten bij komen door boetes en doordat bijvoorbeeld de toeslagen niet worden uitbetaald, waardoor er weer nieuwe schulden ontstaan. Daarvoor worden weer kosten gemaakt, die worden ook weer afgelost, en intussen komen er weer nieuwe schulden bij, en zo wordt het meer en meer. Paritas passé toont het totaalplaatje: overheid, met deze regels help je mensen steeds verder in de problemen.'

Jan Siebols²⁹ geeft aan dat er met commerciële en semi-commerciële bedrijven goede afspraken mogelijk zijn, maar de hulpverlening en de Belastingdienst elkaar vaak op een verschrikkelijke manier tegenwerken. Marc Räkera³⁰ denkt dat het al veel zou schelen als de overheid zichzelf aan regels zou houden: 'een uitkering uitkeren op een moment dat die uitgekeerd moet worden. Hetzelfde geldt voor de toeslagen. Salarissen betalen op het moment dat ze betaald moeten worden, net zoals bij het persoonsgebonden budget.' Het UWV heeft inmiddels voor een soepeler beleid gekozen en stopt met het beboeten van fraudeurs, omdat weinig mensen bewust frauderen met een werkloosheids- of ziektewetuitkering³¹.

4. *Naleving eigen regels.* Overheidsinstanties leven de regels rondom het naleven van de beslagvrije voet zelf niet na, zo stellen de MOgroep en het Landelijk

²⁷ Voor dit dossier is gebruik gemaakt van de samenvatting van het proefschrift (zie noot 25). De volledige tekst was op het moment van schrijven nog niet voorhanden.

²⁸ Jungmann, N., Moerman, A.J., Schruer, H.D.L.M. & Berg, I. van den (2012). *Paritas Passé, Debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden*. Utrecht: Hogeschool Utrecht, LOSR/MOgroep

²⁹ Interview Jan Siebols met auteur, d.d. 4 februari 2015

³⁰ Interview Marc Räkera met auteur, d.d. 4 februari 2015

³¹ Trouw, 'UWV stopt met beboeten fraudeurs', 30 mei 2015

16 – Wat werkt bij Schuldhulpverlening

Overleg Sociaal Raadslieden (LOSR) vast ³². In 75% van de gevallen zou een te lage beslagvrije voet worden vastgesteld. Robert van Gerwen (Doorbraakgroep Schuldhulpverlening) constateert: 'Mensen hebben in dat geval vaak geen cash meer om eten te kopen.' Marc Räkera: 'De huidige rekenmethode voor het vaststellen van de beslagvrije voet is nogal complex en vooral afhankelijk van gegevens die schuldenaren moeten aanleveren. Gevolg hiervan is dat veel deurwaarders beslag leggen op een veel groter deel van het inkomen dan wettelijk is toegestaan. Ook de Belastingdienst maakt zich hier schuldig aan, meestal in geval van te veel ontvangen toeslagen zoals woontoeslag of zorgtoeslag. Verder legt ook het College Zorgverzekeringen bij achterstallige premiebetalingen loonbeslag zonder zich eerst op de hoogte te stellen van de situatie van de nalatige zorgverzekerde.'

5. *De incasso-industrie*. Het verdienmodel van telefonieaanbieders en postorderbedrijven, dat mede op het invorderen en laten groeien van schulden gebaseerd lijkt te zijn, krijgt veel kritiek.
6. *Gebrek aan heldere definities*. In de Wgs ontbreekt het aan een precieze omschrijving/definitie van wat schuldpreventie is. Lector Nadja Jungmann zegt: 'Het zou mooi zijn als nader uitgewerkt wordt wat gemeenten onder schuldpreventie moeten verstaan. Ik zeg niet dat we moeten bepalen hóe gemeenten dat moeten doen. Wel zou beschreven moeten worden wát het resultaat moet zijn, maar de weg er naartoe moet onder de gemeentelijke beleidsvrijheid blijven vallen. Gemeenten verschillen namelijk heel erg: de ene gemeente heeft bijvoorbeeld grote aantallen inwoners die laaggeletterd zijn, andere niet. Laten we dan ook niet het hoe van de preventie gaan invullen.'³³
7. *De activiteiten van frauduleuze bureaus*. Sinds het begin van de crisis in 2008 is er een wildgroei aan schuldhulpverleningsbureaus die mensen met schulden laten betalen voor hulp. Een deel daarvan biedt hulp aan die ernstig tekortschiet en mensen dieper in de schulden brengt. Ze brengen vaak bedragen in rekening die niet in verhouding staan tot de verrichte werkzaamheden. Naar schatting zijn er tussen de honderd en tweehonderd van dit soort malafide bureaus actief.³⁴ Deze bureaus proberen een slaatje te slaan uit de schuldenproblematiek van hun

³² Moerman, A.J., Bockting, M., LOSR/MOgroep(2014). *Beter ten hele gekeerd*, Utrecht: MOgroep/LOSR

³³ Interview Nada Jungmann met auteur, d.d. 18 februari 2015

³⁴ Rethmeijer, E. (2015). 'Hoe dubieuze bureautjes kale kippen plukken', in Vrij Nederland, 8 juni 2015, (<http://www.vn.nl/Archief/Samenleving/Artikel-Samenleving/Hoe-dubieuze-bureautjes-kale-kippen-plukken.htm>)

cliënten en lappen het verbod op commerciële schuldhulpverlening aan hun laars. Als het aan minister van Economische Zaken Henk Kamp, ligt, treedt binnenkort het Vrijstellingsbesluit schuldbemiddelaars in werking. Daarmee wordt schuldhulpverlening tegen betaling onder voorwaarden wel toegestaan.

3 - Wat werkt in de aanpak? ³⁵

In dit hoofdstuk proberen we op basis van de beschikbare literatuur een overzicht te geven van werkzame factoren op het gebied van schuldhulpverlening en geven we een korte schets van veelbelovende aanpakken voor de aanpak van onoplosbare schulden. Uit de literatuursearch bleek dat wetenschappelijk onderzoek naar de werkzaamheid slechts beperkt voorhanden is, daarom hebben wij ook geput uit praktijkkennis op basis van evaluatieonderzoeken en de input van deskundigen. Dit betekent dat er in het dossier geen harde uitspraken gedaan kunnen worden over Wat Werkt bij schuldhulpverlening. Het beschikbare onderzoek levert wel aanwijzingen op voor mogelijk werkzame factoren en randvoorwaarden.

Werkzame elementen in schuldhulpverlening blijken te zijn:

- Werken aan zelfvertrouwen en zelfstandigheid van de cliënt
- Confrontatie met eigen financieel gedrag om bewustwording te creëren en te motiveren tot verandering
- Groepsdynamiek in lotgenotencontact benutten om taboes te doorbreken
- Vertrouwensband cliënt en begeleider/uitvoerder
- Samenhang tussen individuele en groepsgewijze interventies
- Langdurige betrokkenheid van hulpverlener als voorwaarde voor duurzame verandering

Uit het recente promotie-onderzoek van Tamara Madern³⁶ blijkt eens te meer hoe belangrijk is om te werken aan het gedrag bij mensen met schulden, omdat het gedrag van de cliënt een belangrijke factor is die schulden veroorzaakt en/of in stand houdt, is het van belang dat er maatwerk geleverd wordt in schuldhulpverlening. Daarbij is het van belang om daarbij voor ogen te houden dat gedrag niet alleen tot stand komt door het aanleren van bepaalde vaardigheden of verwerven van bepaalde kennis, maar ook in grote mate beïnvloed wordt door persoonskenmerken en omgevingsfactoren. Een goede analyse van het gedrag van de cliënt is dus voorwaarde voor een succesvolle schuldhulpverlening.

³⁵ De bevindingen uit het recente promotieonderzoek van Tamar Madern zijn nog niet verwerkt in deze tekst, omdat het volledige proefschrift nog niet beschikbaar was op het moment van schrijven. Deze resultaten worden zo spoedig mogelijk alsnog verwerkt.

³⁶ Madern, T. (2015). *Op weg naar een schuldenvrij leven (samenvatting proefschrift)*. Utrecht: Nibud

3.1 Werkzame elementen in de schuldpreventie

Het Nibud pleit voor een combinatie van methoden om de financiële zelfredzaamheid van mensen te bevorderen. We noemen enkele voorbeelden.

- Voorzieningen voor mensen die het nodig hebben, zoals een vrijwilliger/buddy om tijdelijk ondersteuning te bieden.
- Bewustwording van de sociale omgeving, zowel directe vrienden als mensen vanuit organisaties en schuldeisers, hoe zij kunnen helpen en steunen in plaats van te veroordelen.
- Bestrafen van ongewenst gedrag, bijvoorbeeld een vorm van beslag bij het niet nakomen van een regeling.
- Makkelijk maken om het juiste gedrag te vertonen, bijvoorbeeld e-mailrekeningen met een directe hyperlink of default optie 'nu betalen'.

Onderzoek naar de effectiviteit van schuldpreventie is ingewikkeld, constateert lector Nadja Jungmann³⁷. 'De overheid heeft geen budget voor nader onderzoek naar de effecten van bijvoorbeeld budgetcursussen. Wij hebben een aantal interventies onderzocht en daarbij gevonden dat zij resultaat hebben. Wat wij niet weten is, waarom ze resultaat hebben. Bijvoorbeeld of die resultaten het gevolg zijn van de methodiek, of van de docenten die voor de groep staan of dat ze het gevolg zijn van de selectie van deelnemers.'

Duidelijk is wel dat praktische stappen al een groot effect kunnen hebben, meent Jungmann ook. 'In de ene gemeente wordt de cursus budgetvoorlichting op de eerste etage van een kantoorgebouw gegeven, waaraan veel mensen deelnemen. In andere gemeenten doen ze het in een wijkgebouw met grote ramen op de begane grond. Daarbij is voor iedereen zichtbaar dat er een groep schuldenaars bij elkaar komt. Mensen denken: ik ga niet in een budgetcursus zitten in een schoolgebouw met grote ramen.'

Jungmann e.a. onderzochten acht interventies op het gebied van schuldpreventie en ze constateren dat bij alle effecten te constateren zijn:

'Voor alle interventies geldt dat de betrokkenen (aanbieders en afnemers) positieve effecten rapporteren. Wanneer we langs de drie selectiecriteria naar de projecten kijken dan zien we een aantal zaken. Om te beginnen geldt voor de individueel aangeboden interventies dat deze er aan bijdragen dat mensen een beter beeld krijgen van hun

³⁷ Jungmann, N. e.a. (2012). *Op weg naar effectieve schuldhulp: Preventie: voorkomen is beter dan genezen*. Utrecht / Amsterdam: HU / HvA.

20 – Wat werkt bij Schuldhulpverlening

situatie, zich bewust worden van het belang om in actie te komen en in een aantal gevallen ook daadwerkelijk stappen zetten om hun financiën op orde te brengen (of houden).'

Daarbij gaat het om interventies als:

- *Adviesgesprekken*: Mensen met een financiële vraag of eenvoudige problemen op weg helpen naar de oplossing of aanpak. Ook wordt beoogd mensen eenvoudige financiële vaardigheden aan te leren.
- *Budgetcursus*: Het voorkomen van schulden door budgetvaardigheden te vergroten (deelnemers hebben geen of kleine schulden). Het vergroten van kennis, motivatie en vaardigheden staat centraal.
- *Vrijwilligersinzet*: Mensen worden maximaal een jaar geholpen bij het ordenen van de administratie en het vergroten van hun zelfredzaamheid.
- *Website www.zelfjeschuldenregelen.nl*: helpt mensen in een vroeg stadium weer grip te krijgen op hun situatie en de eigen financiële problemen op te lossen.

De interventies die in het onderzoek van Jungmann e.a.³⁸ positieve effecten laten zien, hebben de volgende kenmerken gemeenschappelijk.

Werken aan zelfvertrouwen

'In verschillende projecten wordt heel nadrukkelijk gewerkt aan het op een positieve manier ter discussie stellen van het eigen kunnen en daarmee samenhangend het zelfvertrouwen. Zo stimuleren de budgetcoaches in het project School en Schuld dat de jongeren zo veel mogelijk zelf allerlei zaken uitzoeken en oppakken. 'Dat kan ik niet' wordt niet geaccepteerd.'

De confrontatie met eigen financieel gedrag (spiegelen)

'Een belangrijke manier om te sturen op gedrag is door mensen bewust te maken van hun onbewuste gedrag en vanuit die positie te ondersteunen om te komen tot nieuw (financieel gezond) onbewust gedrag. Het besef dat het onbewuste gedrag bijstelling behoeft begint met het besef dat het eigen gedrag financieel ongezond is.'

Het benutten van groepsdynamiek

'Door in een groep na te gaan hoe mensen met geld omgaan en wat gezond financieel gedrag is, kan de cursusleider gebruik maken van de inbreng van medecursisten om mensen individueel stappen te laten zetten. Door in de groep te bespreken hoe de

³⁸ Jungmann, N. e.a. (2012). *Op weg naar effectieve schuldhulp: Preventie: voorkomen is beter dan genezen*. Utrecht / Amsterdam: HU / HvA

eigen financiën er voor staan, wordt het taboe op het hebben van schulden doorbroken en herkenning gecreëerd ('ik ben niet de enige').'

Persoonlijke inzet van de uitvoerder van de interventie

'Een vertrouwensband kunnen opbouwen met de cliënt vormt de basis voor het succesvol aangaan van het gesprek met de cliënt over de financiële problemen en het veranderen van het gedrag. Bij het project Financieel spreekuur ROC Midden Nederland en School en Schuld wordt heel bewust gewerkt met professionals die goed aansluiten bij de doelgroep. De hulpverleners zijn jong en weten wat zich in de leefwereld van de jongeren afspeelt.'

Samenhang tussen interventies

'Zowel vanuit de interventie Jeugdtheater als vanuit de ROC interventie van het budgetspreekuur en het SW-bedrijf wordt gewezen op het belang van samenhang. (...) Bij het SW-bedrijf wordt de samenhang gevonden door de individuele begeleiding aan te vullen met een groepsgewijze budgetcursus.'

Een langdurige inzet biedt de mogelijkheid om terug te vallen

'Het 'weten' dat het van belang is om goed met geld om te gaan, is niet voldoende om je gedrag te veranderen. Om duurzaam gezond gedrag te realiseren, is het volgens betrokkenen bij onder meer de budgetcursus, vrijwilligersinzet en het SW-bedrijf van belang dat er ruimte is voor bestendiging van nieuw gedrag en bij een deel van de deelnemers zelfs voor terugval. De keuze in het vrijwilligersproject om gedurende maximaal een jaar ondersteuning te bieden, hangt nauw samen met bovenstaande overtuiging dat het creëren van duurzaam gezond gedrag bij de groep die de vrijwilligers bedienen doorgaans langduriger betrokkenheid vraagt.'³⁹

3.2 Werkzame factoren in de schuldhulpverlening

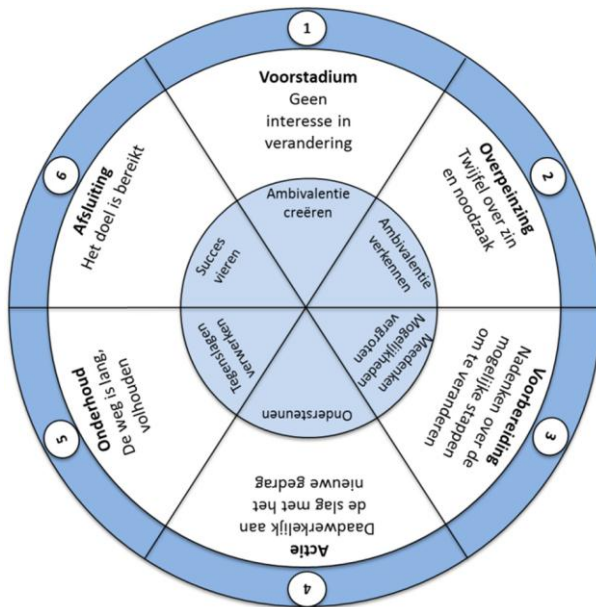
De schuldhulpverlening is gericht op motiveren en structureren. Daarvoor zijn 'outreaching' methoden en korte lijnen in de wijk behulpzaam. In interventies op het gebied van de schuldhulpverlening moeten houdingsaspecten, motivatie en vaardigheden van de schuldenaar een centrale plaats krijgen. In de wetenschap groeit het inzicht dat menselijk gedrag vaak veel minder bewust of gepland is dan gedacht. Dit heeft bij veel gemeenten geleid tot een herijking van de intake in de

³⁹ Jungmann, N. e.a. (2012). *Op weg naar effectieve schuldhulp: Preventie: voorkomen is beter dan genezen*. p. 25-31. Utrecht / Amsterdam: HU / HvA

22 – Wat werkt bij Schuldhulpverlening

schuldhulpverlening. Het vergt van de professionele hulpverlening een bereidheid tot outreachend werken, vasthoudendheid en inzet op motiveren.

De persoon moet worden gemotiveerd om te willen veranderen en zich bewust te



worden van zijn gedrag. Onbewust gedrag speelt vooral een rol als iemand iets moet veranderen. Hij zal dan eerst een analyse van zijn huidige gedrag moeten maken. Jungmann e.a. (2014)⁴⁰ hebben het Transtheoretische model voor gedragsverandering van Prochaska en DiClemente (cirkel van gedragsverandering') toegepast op de motivatie van schuldenaars, om zo een verbetering van de motivatie van de schuldenaar in beeld te brengen. De eerste drie fasen (voorstadium, overpeinzing, voorbereiding) kenmerken zich door een groeiende

intentie om te veranderen, de laatste (actie, onderhoud en afsluiting) door de mate waarin het nieuwe gedrag wordt toegepast en vastgehouden. Voor de schuldhulpverlener is het van belang te onderkennen in welke fase van verandering de schuldenaar zich bevindt, zodat hij daar met communicatie en interventies op kan aansluiten.

Stabilisatie in het voortraject

Brede welzijnsorganisatie Rijnstad ontving in 2006 subsidie voor het ontwikkelen van een stabilisatiemethodiek als voortraject voor de schuldhulpverlening, vertelt André Moerman, manager schuldhulpverlening bij Rijnstad. Die aanpak wordt inmiddels op verschillende plekken gehanteerd.⁴¹

Rijnstad hanteert de 'Schulddienstverleningsladder', die bestaat uit zeven treden⁴². In de eerste fasen is de schuldhulpverlening heel outreachend en motiverend. Hoe hoger op de ladder hoe hoger de verwachtingen. Als iemand niet in staat is zijn gedrag te veranderen, dan stopt de schulddienstverlening op enig moment. Elke klant kan gestabiliseerd worden, de eerste stappen zijn sowieso te zetten, is de visie van Rijnstad.

⁴⁰ Jungmann, N. e.a. (2014) *Onoplosbare schuldsituaties*, p. 59–61. Utrecht: Hogeschool Utrecht en NVVK

⁴¹ Interview met A. Moerman, d.d. 24 februari 2015

⁴² <http://rijnstad.nl/stabiliseren>

Resultaat

Ik ben geschikt voor een schuldregeling

8. Ik ben aantoonbaar stabiel en kan een aanvraag doen voor een schuldregeling

Ik ben aantoonbaar stabiel

7. Ik geef niet meer uit dan ik heb en maak geen nieuwe schulden
6. Ik betaal zoveel als mogelijk af aan mijn schuldeisers

Ik pak mijn probleem aan

5. Ik zet mij in – eventueel samen met partner – om extra inkomen te verwerven
4. Ik snijd waar mogelijk in mijn uitgaven

Ik heb minimale stabiliteit

3. Ik betaal (z.s.m. weer) de belangrijkste vaste lasten (huur, gas, water, licht, zorg)
2. Ik maak gebruik van de inkomensondersteunende voorzieningen
1. Ik heb er voor gezorgd dat schuldeisers correct beslag leggen

Samen doen in de buurt

De praktijk van schuldhulpverlener Mariëlle van der Land (Puur Zuid, Amsterdam) illustreert het belang van korte lijnen in de buurt, tussen het sociale wijkteam en de schuldhulpverlening, die snel betrokken kan worden. 'Door de Samen Doen-teams worden alle hulpverleners meer betrokken, om samen met andere professionals eropaf te gaan. De schuldhulpverlening communiceert over het algemeen per post, en dat is heel erg raar als je weet dat heel veel cliënten 'postfobie' hebben, met een hele grote boog om de brievenbus heenlopen.'

Van der Land pakt haar professionele ruimte om een outreachende, vasthoudende aanpak te bewerkstelligen, met een nadruk op motiveren en dat kan omdat ze in de wijk relatief dicht op de cliënten zit: 'Het werd een succes doordat de cliënt elke week achter die schuldbrieven aanging. Ik heb dus consequent achter hem aangebeld, als hij niet kwam: hee, je zou naar het Financieel Café komen. We zitten hier midden in de wijk en cliënten kunnen binnen 10 minuten hier zijn. Ik ben een aparte schuldhulpverlener, omdat als ik het nodig vind, ik er wel zelf op afga. Hulpverleners met een meer juridische inslag doen dat wellicht minder snel.'

24 – Wat werkt bij Schuldhulpverlening

Volgens André Moerman van Rijnstad Arnhem maakt het vakgebied een transitie door naar verbeterde agogische methoden. De schuldhulpverlening ontwikkelt zich van sterk technisch en juridisch georiënteerd naar een vakgebied met meer aandacht voor gedrag en voor de groep die niet in de schuldregeling kan. De Wgs geeft weinig aanwijzingen over de aanpak van de schuldhulpverlening. Ook de Wsnp doet geen uitspraken over begeleiding, terwijl er duidelijk meer aandacht nodig is voor begeleiding en de agogische methodiek.

Vooraf van de aandacht voor gedrag verwacht Moerman grote winst. Maar het gebeurt volgens hem nog te vaak dat de schuldhulpverlener denkt: 'De klant komt niet, hij wil dus niet. Er is oog en aandacht nodig voor de grenzen aan zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid.'

Daarmee sluit Moerman aan bij de inzichten van Roeland van Geuns, lector Armoede en Participatie en ontwikkelaar van het screeningsmodel Mesis⁴³. Van Geuns stelt dat publicaties als 'Schaarste'⁴⁴ er toe moeten leiden dat hulpverleners anders naar 'no show' gaan kijken. In het screeningsmodel 'Mesis' moet de klant een vragenlijst beantwoorden, waar een klantprofiel uitkomt. Zo kan de hulpverlener beter bepalen waarop hij in de begeleiding op moet focussen.

Meer motiveren

'Meer motiveren' is een methode voor motiverende gespreksvoering en daarin ook een vernieuwend instrument. Het uitgangspunt is dat elke klant een bepaalde mate van motivatie heeft. Daar moet de hulpverlening op aansluiten. De hulpverlening moet de motivatie versterken, zodat een klant zelf stappen gaat zetten, in plaats van alleen op de voorwaarden en de afspraken te hameren.

Een voorbeeld van 'motiverende gespreksvoering' is te vinden op YouTube:

<http://www.youtube.com/watch?v=JuTwttRIUME#t=112>

Moerman is blij met de inzichten van Mullainathan en Shafir omdat de wetenschappelijke kennis uit bijvoorbeeld 'Schaarste'⁴⁵ bij kan dragen aan gedragsverandering bij ambtenaren en hulpverleners. 'Het zou een basis kunnen zijn voor de methodiekontwikkeling. Onder de gemotiveerde gespreksvoering zit ook de visie dat de klant eigenlijk gemotiveerd is. De omschakeling naar meer aandacht voor

⁴³ M. Witvliet, T. Madern, M. van der Werf, *Validatie Mesis*. Verslag van onderzoeken naar interne en concurrente validiteit van het methodisch screeningsinstrument schulddienstverlening, Mesis©, Regioplan en Nibud

⁴⁴ Mullainathan, S. & Shafir, E. (2013), *Scarcity, why having too little means so much*. London: Times Books

⁴⁵ Mullainathan, S. & Shafir, E. (2013), *Scarcity, why having too little means so much*. London: Times Books

gedrag, voor de klant is dat een megaverandering. Als je om je heen kijkt, zijn er nog genoeg plekken waar dat nog moet doordringen.'

3.3 Veelbelovende aanpakken

De veranderende inzichten en actuele discussies over schuldhulpverlening leiden tot veel innovatieve aanpakken op dit gebied. Er is nog geen inzicht in de effecten van deze aanpakken, maar elk van deze aanpak kenmerkt zich doordat een of meerdere eerder genoemde factoren wezenlijk onderdeel uit maken van de werkwijze.

We bespreken achtereenvolgens:

- a. Vroeg Eropaf
- b. Goede Gieren Fonds
- c. Eropaf Ondersteuning
- d. Doorbraakgroep Schuldhulpverlening
- e. Fix Up Your Life
- f. Innovatie schuldhulpverlening

a. Vroeg Eropaf: op het juiste moment op de juiste stoep

In Amsterdam werken de gemeente, woningcorporaties, energiebedrijven en zorgverzekeraar Achmea (voorheen Agis) sinds 2009 samen in het project Vroeg Eropaf, dat twee hoofddoelen heeft:

- het voorkomen van huisuitzettingen
- het realiseren van structurele betaling van huishoudens aan crediteuren.

Wanneer huishoudens twee maanden hun huur niet betalen, maakt de verhurende woningbouwcorporatie hier melding van via het digitale systeem. Deze melding komt terecht bij een organisatie voor maatschappelijk dienstverlening in het stadsdeel waar de woning staat. Een hulpverlener van de Maatschappelijke dienstverlening (Madi) zoekt op korte termijn contact met de bewoner en stelt de oorzaak van de betalingsachterstand vast. Op basis van de problemdiagnose stelt de hulpverlener een plan van aanpak op. Wanneer er aanvullende hulpverlening nodig is, zorgt de Madi ook voor een warme overdracht. Wanneer een Madi al deze stappen binnen 28 dagen uitvoert, geldt de melding als 'geslaagd' en ontvangt de organisatie daarvoor een vaste vergoeding.

Volgens projectcoördinator Jan Siebols is Vroeg Eropaf geen hulpverlening, maar alleen de aanloop daartoe. 'In het eerste gesprek wordt gekeken naar de inkomsten en uitgaven. Ongeveer 40% van de klanten met wie we het eerste gesprek hebben, maken

26 – Wat werkt bij Schuldhulpverlening

niet voldoende gebruik van voorzieningen in de inkomensverruimende sfeer. Dus zaken als de zorgtoeslag, woontoeslag, kindertoeslag. Zo leg je in het eerste gesprek al de kiem voor de oplossing. Ook kan er al verwezen worden naar de sociaal raadslieden. Ongeveer 45% wordt overgedragen naar verdere hulpverlening.'

Schuldhulpverlening is onderdeel van de cyclus, maar de term is volgens Siebols veel te beperkt. 'Het gaat erom dat we van een klant die niet in staat is zijn reguliere betalingen te verrichten, weer een regelmatige betaler te maken. Dat betekent dat schuldhulpverlening, in de zin van het iemand afhelpen van schulden, een veel te beperkte term is. Maar misschien vallen er op dit moment al helemaal geen schulden te regelen en dan moet je de-escaleren. Dan moet je zorgen dat er een nieuwe status quo ontstaat, wachten op betere tijden en de zaak opnieuw oppakken.' Het blijkt dat een klant voordat deze zelf hulp zoekt vaak wel vijf of zes jaar alleen met zijn schulden worstelt.

Om het vertrouwen te kunnen hebben dat de klant na enige tijd weer gaat afbetalen, is een goede samenwerking met de grote crediteuren (woningcorporaties, energiebedrijven, zorgverzekeraars) cruciaal. De klant is bereid te betalen, zeg je dan tegen de crediteur, alleen de klant kán het nu niet. Als schuldhulpverlener hou je dan de zaak in de gaten en spreekt af met de crediteur dat je weer bij hem terecht komt als de situatie is verbeterd. Daarvoor is vertrouwen nodig tussen de crediteur en de hulpverlener. Alleen door dat vertrouwen te creëren, zijn er nieuwe afspraken tussen crediteuren en hulpverlener te maken.'

'De crediteur snapt intussen ook wel dat als iemand zonder baan zit of in een relatiecrisis, je dan veel beter even kunt wachten. In plaats van dat de cliënt nog dieper in de ellende terecht komt, zorg je dat er een stuk stabiliteit ontstaat, waarbij je de-escaleert en naar structurele verbetering toewerkt. Schuldhulp kan daar prima een onderdeel van uitmaken. Ik wil ook aangeven dat als er nu een klant komt, we niet morgen een schuldregeling treffen.'

Inmiddels zijn niet alleen de woningbouwcorporaties aangesloten bij Vroeg Eropaf, maar ook andere 'massa-crediteuren', zoals zorgverzekeraar Achmea (voorheen Agis), alle energiebedrijven en de Gemeentelijke Belastingen Amsterdam. In 2013 meldden de zes woningcorporaties van Amsterdam gezamenlijk 2.953 betalingsachterstanden aan bij het centraal meldpunt. Daarnaast werden er 7.602 meldingen gedaan door massa-crediteuren. De Madi's wisten hiervan bijna 6.000 meldingen binnen 28 dagen te 'bereiken'. Zo'n 67% van deze huishoudens was op dat moment nog niet in beeld bij de gemeente of bij (professionele) hulpverlening. Het project heeft dus een groot preventief bereik. Jan Siebols vertelt dat in Amsterdam het aantal huisuitzettingen

sinds 2009, de periode dat Vroeg Eropaf bestaat, met 20% is afgenomen, terwijl er in andere gemeenten een toename van 20% te zien is.^{46 47}

b Goede Gieren Fonds

Het Goede Gieren Fonds koopt schulden op volgens de regels van de schuldsanering. Tegelijk maakt het met de schuldenaar afspraken over de aflossing en het voorkomen van nieuwe financiële problemen. Bovendien sluit het fonds prestatiecontracten af met partijen die er belang bij hebben dat de problemen niet escaleren. Zo leveren corporaties en gemeenten een financiële bijdrage aan het fonds, als het huisuitzettingen en onder toezichtstelling weet te voorkomen. Het fonds is een initiatief van Pieter Hilhorst (oud-wethouder Amsterdam), Jos van der Lans en anderen. In o.a. Eindhoven, Groningen en Haarlem zijn pilotprojecten gestart.

Volgens Hilhorst is de schuldhulpverlening gebaseerd op een verkeerde gedragstheorie. 'Als je schulden hebt, moet je eerst boeten en kun je pas na drie of vijf jaar met een schone lei beginnen. Initiatief nemen wordt niet beloond: als je gaat werken krijg je niet meer geld, want je moet alles afdragen. Als je wisselende inkomens hebt, zeggen ze in de schuldsanering: blijf maar in de uitkering, dan heb je zekere inkomsten. Wij zeggen: draai die gedragstheorie om. Je moet initiatief belonen, ook al zit iemand in de schuldhulp.'

Er is veel te veel uitval in de schuldhulpverlening, stelt Hilhorst. 'Veel mensen vallen al uit voordat ze in de schuldhulp komen. Veel anderen vallen uit in het schuldtraject. En van degenen die het wel halen, komt een groot gedeelte alsnog in de schulden. Het levert dus geen duurzame gedragsverandering op.' Hilhorst verwijst naar het Nibud dat berekende dat een gezin in de schulden de maatschappij per jaar gemiddeld 100.000 euro kost, door de kosten van de maatschappelijke opvang, door kinderen die in instellingen zitten, door ouders die verslavingszorg krijgen.

Het fonds wil voor twintig gezinnen in kaart brengen: Wat zijn de kosten die gemaakt worden? Met welk plan kunnen die kosten omlaag worden gebracht? Stuit het plan op wettelijke beperkingen? Hilhorst: 'Mag het wettelijk dat je zegt: als je kinderen thuis kunnen wonen, hoef je minder lang in de schuldhulp te zitten? Als het niet mag, zeggen we: dan gaan we de schuld opkopen. Als je schulden opkoopt, kun je een private overeenkomst met het gezin sluiten. Dan kun je wel zeggen: ik scheld een deel

⁴⁶ Interview met Jan Siebols, projectcoördinator Vroeg Eropaf, d.d. 4 februari 2015

⁴⁷ Op het juiste moment op de juiste stoep. Businesscases Effectieve Schuldhulp. Amsterdam: Vroeg Eropaf <http://businesscases.effectiveschuldhulp.nl/>

28 – Wat werkt bij Schuldhulpverlening

van de schulden kwijt, als je erin slaagt je kind weer thuis te laten wonen.’

‘Het fonds begint met een integrale kosten-batenanalyse. Wat kost een gezin als de situatie escaleert? Als we erin slagen de kosten te beperken, dan zouden we een deel van het uitgespaarde geld kunnen gebruiken om schulden af te lossen. Op dit moment zijn we bezig pilots op te zetten, waarbij de kosten worden gedragen door de gemeente op basis van een prestatiecontract. Daarvoor moet je kunnen inschatten wat het kost, maar ook wat het oplevert. Hoeveel kosten maak je bijvoorbeeld minder als iemand uitstroomt uit de maatschappelijke opvang? Als iemand naar school gaat, heb je geen kosten voor leerplichtambtenaren. Als iemand niet wordt uitgezet, heeft de corporatie minder kosten.’⁴⁸

Een vergelijkbaar initiatief vinden we in het Nationaal initiatief tot Herstructurering van Schulden; een fonds dat voortkomt voort uit gemeenten en de ontwikkelingsorganisatie Cordaid. Ook dit fonds wil schulden opkopen, schuldenaren en schuldeisers aan tafel zetten om tot een redelijke afbetalingsregeling te komen (die daadwerkelijk wordt nagekomen) en schuldenaren activeren bij het actief worden in hun directe omgeving.

c Eropaf! Ondersteuning

Marc Räkera (pionier in outreachend sociaal werk en oprichter van Stichting Eropaf! en Meldpunt Voorkoming Huisuitzettingen) heeft het digitale platform Eropaf! Ondersteuning opgericht, om mensen de kans te geven weer zelf de regie over hun financiën te nemen. Het uitgangspunt is dat schuldenaren hun eigen inkomen beheren aan de hand van een online kasboek, afspraken maken met schuldeisers en online verslag doen van de vorderingen.

Het doel van het platform is ook om schuldenaren met elkaar in contact te brengen, zodat zij met en van elkaar kunnen leren. Daarnaast heeft elke cliënt een ondersteuner die online, telefonisch en *face-to-face* tips geeft, ideeën aanreikt, aanmoedigt en aanspoort. Het blijft de cliënt die alle beslissingen neemt. Wie afsprekt om op zondagavond de huur over te maken, maar vervolgens nalaat dit te doen, kan diezelfde avond een telefoontje van zijn ondersteuner verwachten.

Het platform wil gemeenten, verhuurders en werkgevers aansporen om beter bereikbaar te zijn voor mensen met financiële problemen. Zij zouden persoonlijk aanspreekbaar moeten zijn, in plaats van zich te verschuilen achter loketten en anonieme tussenpersonen. Het doel is om aan gedragsverandering te werken zonder

⁴⁸ Pieter Hilhorst: ‘We gaan maatschappelijke kosten voorkomen door schulden op te kopen’, interview op <http://www.socialevraagstukken.nl/site/interview/pieter-hilhorst-we-gaan-maatschappelijke-kosten-voorkomen-door-schulden-op-te-kopen/>

mensen eerst langere tijd alles uit handen te nemen. Zo leert men vooruit te kijken en een planning te maken.

Het idee achter het concept is om mensen die in de problemen komen in een veel eerder stadium te helpen, vertelt Marc Räkera. Het beïnvloeden van het gedrag van klanten is namelijk op een steeds lager pitje komen te staan. Deze begeleiding kan een jaar tot een paar jaar duren. Het streven van Räkera is om uiteindelijk te komen tot een integratie van schuldhulpverlening met een ruimer opgezette financiële hulpverlening. 'Je verleent mensen dan diensten bij het op orde krijgen en houden van hun inkomen en daarbij uiteindelijk ook het op orde krijgen van de balans tussen inkomsten en uitgaven. Die balans is vaak zo ver zoek dat mensen, hoe goed ze ook met geld om kunnen gaan, nooit rond kunnen komen.'⁴⁹

d Doorbraakgroep Schuldhulpverlening

De Doorbraakgroep Schuldhulpverlening wil regionale contactnetwerken opzetten van instanties als Belastingdienst, contactambtenaren van de gemeente en schuldhulpverleners. De gemeente zou meer regie moeten krijgen in complexe schuldsituaties. De Doorbraakgroep Schuldhulpverlening wil de contactnetwerken via regionale conferenties een impuls geven.

De gemeente Amsterdam is één van de initiatiefnemers van de Doorbraakgroep Schuldhulpverlening. Het initiatief komt voort uit de zogenoemde Doorbraakbeweging, een groep gemeentebestuurders die nadenken over heikele onderwerpen als identiteitsvervalsing en jeugdzorg. In de Doorbraakgroep Schuldhulpverlening zitten uitvoeringsorganisaties als de Belastingdienst, CJIB, DUO, SVB, UWV en de gemeenten Alphen aan den Rijn, Alkmaar, Almelo en Amsterdam.

Al deze instanties worden in toenemende mate geconfronteerd met cliënten met betalingsachterstanden, schetst Robert van Gerwen, voorzitter van de Doorbraakgroep Schuldhulpverlening en vertegenwoordiger van Amsterdam. 'Instanties opereren los van elkaar, waardoor je als schuldenaar beslag kunt krijgen van twee instellingen. De gemeenten worden vervolgens geconfronteerd met al die beslagen bij hun cliënten en moeten de boel weer 'schoonvegen' vanuit hun zorgplicht. Gemeenten zijn zodoende het afvoerputje, ze willen die mensen opvangen als ze vastlopen in de schulden om ze weer in het arbeidsproces te krijgen of te houden.'

De Doorbraakgroep Schuldhulpverlening analyseerde zo'n zestig vastgelopen zaken, deed een bestandsonderzoek naar het aantal mensen met problemen en heeft een

⁴⁹ Bron: interview Marc Räkera, initiatiefnemer Eropaf! Ondersteuning d.d. 4 februari 2015

30 – Wat werkt bij Schuldhulpverlening

contactennetwerk van instellingen en gemeenten geactiveerd. Van Gerwen: 'Het idee is nu dat uitvoeringsorganisaties en gemeenten, voordat mensen diep in de problemen komen, gaan samenwerken. Dan kunnen ze afstemmen over het sturen van aanmaningen, betalingsafspraken maken of besluiten tot tijdelijke stopzetting van een inning. Wij hebben contactambtenaren van de gemeente, de schuldhulpverlening en ambtenaren van de Belastingdienst bij elkaar gezet. Gedrieën zitten ze om tafel met de schuldenaar. Dan blijkt daar een heel groot probleemoplossend vermogen te zitten.'

Een schuldenaar komt nu vaak pas naar de gemeente als zijn schulden uit de hand zijn gelopen. 'De inventarisatie van de situatie duurt vaak weer een half jaar, voordat de hulpverlening begint. Door tijdig met de Belastingdienst en het CJIB contact op te nemen, valt er veel meer te regelen, zoals uitstel van betaling of correctie van beschikkingen. Als iemand een bedrijf heeft gehad maar geen omzet heeft en geen opgave doet, kan hij wel worden aangeslagen voor omzet en belastingen. Als hij dan niks doet, krijgt hij automatisch een grote belastingschuld en beslaglegging. Vervolgens kan hij zijn huur niet betalen, ontstaan er weer nieuwe schulden en dreigt huisuitzetting. Als de Belastingdienst tijdig contact opneemt met de cliënt en de gemeente, kun je die vicieuze cirkel doorbreken.'

De Doorbraakgroep Schuldhulpverlening wil het contactennetwerk landelijk uitrollen. Een andere aanbeveling is de vereenvoudiging van de beslagvrije voet, die bijvoorbeeld de Belastingdienst niet altijd juist toepast, stelt Van Gerwen. 'Mensen hebben in dat geval vaak geen cash meer om eten te kopen. Om dat dan weer te corrigeren, kost veel tijd: de Belastingdienst doet daar snel drie weken over, terwijl ze hierbij de wet negeren. De gemeente moet dit dan weer oplossen door de schuldenaar een voorschot te geven. Het niet juist toepassen van de beslagvrije voet is dus heel kostbaar.'

Een aanbeveling is ook het 'ontzorgen' van de burger bij toeslagen. 'Neem de uitbetaling van het voorschot kindertoeslag aan de cliënt. Die moet vervolgens de rekening van de kinderopvang betalen waarbij op het einde van het jaar de verrekening langs komt, meestal een aanslag op een lege bankrekening. Voor veel mensen is dat onhandig, die hebben liever dat de facturen van de kinderopvang direct vanuit de Belastingdienst of de gemeente worden betaald. Dat kan ook gebeuren met de zorgtoeslag of het betalen van de huur, waarmee Amsterdam experimenteert.'

De derde aanbeveling van de Doorbraakgroep Schuldhulpverlening is dat de gemeente de regie krijgt over het oplossen van complexe schuldensituaties. 'Onze beoordeling is veel beter dan een geautomatiseerde beslissing van de Belastingdienst. Eigenlijk moet de gemeente zelfs de bevoegdheid hebben om schulden kwijt te schelden, in

overleg met de schuldhulpverlening. De maatschappelijk werker zou, vanuit het ‘vier ogen principe’, in overleg met de contactambtenaar het mandaat moeten hebben. Als we bijvoorbeeld denken dat iemand kan werken, kunnen we de schulden tijdelijk parkeren, aanmaningen stopzetten en dan is zijn situatie voorlopig op orde.’⁵⁰

e. Fix Up Your Life

Gemeenten geven aan dat ze weinig te bieden hebben aan jongeren met schulden. De gemeente Tilburg probeert daar samen met jongerenwerk R–newt en het ROC Tilburg verandering in te brengen. Het project Fix Up Your Life helpt jongeren de regie over hun leven te herpakken en werkt samen met hen aan het ordenen en hanteerbaar maken van de schuldsituatie.

Het initiatief begon bij Ricky, een mbo–student maatschappelijk werk, die zelf financiële problemen had. Voor hem was dat aanleiding om samen met het jongerenwerk R–newt in Tilburg een aanpak voor de schuldenproblematiek bij jongeren te ontwikkelen. Hij ging met de gemeente Tilburg en jongerenwerkster Gaby Rog aan de slag. Samen startten ze de pilot Fix Up Your Life.

Het programma werkt samen met de jongeren aan het ordenen en hanteerbaar maken van de schuldsituatie. De aanpak bestaat uit vier trainingsbijeenkomsten bij het Tilburgse jongerenwerk, waaraan per training circa acht tot tien jongeren deelnemen. Deze bijeenkomsten richten zich op praktische zaken als post ordenen, overzicht krijgen over de schuldsituatie en voorlichting door de schuldhulpverlening. Verder gaat het om het herwinnen van zelfvertrouwen, keuzes maken en het creëren van stabiliteit in de persoonlijke situatie. Buiten de training om worden de jongeren persoonlijk begeleid.

Jongeren kunnen op verschillende manieren communiceren met de schuldhulpverleners, onder andere via WhatsApp, en worden beloond voor het nakomen van afspraken – als ze vijf keer op rij aanwezig zijn bij een afspraak, ontvangen ze bijvoorbeeld een bioscoopbon. Als na het schuldhulpverleningstraject blijkt dat de jongeren verder kunnen werken aan bijvoorbeeld het verwerven van meer inkomsten, krijgen ze opnieuw ondersteuning van jongerenwerk R–newt.⁵¹

⁵⁰ Robert van Gerwen, voorzitter van de Doorbraakgroep Schuldhulpverlening, juli 2015, p. 36–37, via <https://www.movisie.nl/artikel/gemeenten-willen-meer-regie-afhandeling-complexe-schuldsituaties>)

⁵¹ Bron: Innovatieve aanpak schuldproblematiek van Tilburgse jongeren, <http://goedopgelost.overheid.nl/innovatieve-aanpak-schuldproblematiek-van-tilburgse-jongeren/>

f Pilot Innovatie schuldhulpverlening

In juni heeft de Groningse Kredietbank (GKB) de pilot Innovatie schuldhulpverlening gestart. De pilot is een samenwerking met het sociale team van de wijk Lewenborg en het Goede Gieren Fonds. De gemeente constateert dat schulden vaak een negatief effect hebben op gezondheid, participatie en opvoeding in een gezin. Een lang schuldentraject kan leiden tot meer problemen en hogere maatschappelijke kosten. De pilot komt voort uit de motie 'Goede Gieren' die de gemeenteraad van Groningen in november 2014 aannam. Hierin verzocht de gemeenteraad het College om nieuwe (experimentele) werkwijzen te bedenken en uit te voeren.

Evenals de gemeenten Amsterdam, Eindhoven en Den Haag zoekt Groningen samen met het Goede Gieren Fonds naar nieuwe oplossingen voor schuldenproblemen. In eerste instantie doen twintig huishoudens mee aan de pilot. Het project moet opleveren dat mensen met grote financiële problemen sneller perspectief op verbetering krijgen en dat de maatschappelijke kosten verminderen. De gemeente Groningen vindt deelname aan het sociale leven, sociale contacten en werk voor iedereen belangrijk. Schuldenproblemen kunnen het vinden en het houden van werk ernstig belemmeren en zijn vaak ook schadelijk voor de gezondheid van gezinsleden.

De gemeente startte het experiment Innovatie schuldhulpverlening om te voorkomen dat problemen van inwoners zich verdiepen tijdens hun schuldentraject. Groningers die zijn vastgelopen in de reguliere schuldhulpverlening, krijgen de kans hun schulden op een alternatieve manier af te betalen. Bijvoorbeeld door klussen te doen bij een woningcorporatie om huurschulden af te lossen. Deelnemers wordt gevraagd een eigen plan te maken over mogelijkheden van aflossing en het voorkomen van nieuwe financiële problemen.

Wethouder Gijsbertsen zegt dat de gemeente staat voor een goede schuldhulpverlening aan burgers. 'We ondernemen tal van preventie-activiteiten om financiële problemen bij mensen te voorkomen, maar we blijven ook altijd op zoek naar alternatieve en creatieve oplossingen die perspectief op de toekomst geven. Het is raar dat we sommige mensen niet kunnen helpen, dat ze vastzitten. Wij willen de vicieuze cirkel doorbreken. We hopen met de nieuwe aanpak de maatschappelijke kosten die schuldproblemen met zich mee brengen te verminderen.'⁵²

⁵² Bron: 'Pilot: alternatieve afbetaling van schulden', gemeente Groningen, 17 juni 2015, <http://gemeente.groningen.nl/financien/pilot-alternatieve-afbetaling-van-schulden>

Perspectief

Er is veel discussie over de effectiviteit van de schuldhulpverlening, het onterecht toepassen van uitsluitingsgronden door gemeenten, de berekening en handhaving van de beslagvrije voet en de noodzaak tot beter overleg tussen gemeenten, hulpverleningsinstanties en uitvoeringsorganisaties als Belastingdienst en CJIB. Ook beleidsmatig zijn er onder invloed van initiatieven als het Goede Gieren Fonds, congressen als 'Schuldhulpverlening anders!', de Doorbraakgroep Schuldhulpverlening en het initiatief Besparen op schulden veranderingen in gang gezet.

Door vereenvoudiging van regelgeving en verstrekking van toeslagen zou veel leed van schuldenaren kunnen worden voorkomen, oordeelde Alex Brenninkmeijer, voormalig Nationaal Ombudsman, al in 2013.⁵³ De gemeentelijke decentralisatie op het gebied van schuldhulpverlening heeft voor- en nadelen, zo blijkt uit dit dossier. Een nadeel is dat gemeenten overdreven veel uitsluitingsgronden voor hulp hebben opgesteld. Een voordeel is dat de beleidsvrijheid om tot eigen initiatieven te komen leidt tot een veelheid aan nieuwe aanpakken en innovatieve projecten. Deze vernieuwing is ook duidelijk zichtbaar in de schuldhulpverlening zelf, waar vroegsignalering, cliëntscreening en verbeterde agogische methoden al leiden tot betere ondersteuning.

Zo heeft de verbeterde samenwerking binnen Vroeg Eropaf in Amsterdam (zie paragraaf 3.3 onder a) sinds 2009 goede resultaten geboekt. De grote crediteuren hebben hier in 2013 meer dan 10.000 meldingen gedaan van betalingsachterstanden, waarbij in 6.000 gevallen professionals van de maatschappelijke dienstverlening de cliënten binnen 28 dagen wisten te bereiken.

Dat er praktisch en beleidsmatig in de schuldhulpverlening veel kansen voor verbetering liggen, is evident. Van het allergrootste belang is dat de gemeenten van hun neiging om uitsluitingsgronden te hanteren laten varen. De positie van schuldenaars zal sterk verbeteren als staatssecretaris Klijnsma haar nieuwe wet om de beslagvrije voet eenduidig te regelen het komende jaar door het Parlement loodst. Ook moeten uitvoeringsorganisaties en overheidsinstanties veel meer aanspreekbaar zijn op hun vaak onverbiddelijke benadering van schuldenaars, zoals de Doorbraakgroep Schuldhulpverlening bepleit.

⁵³ Vlugt, Y.M. van der e.a. (2013), II en III. *In het krijt bij de overheid. Verstandig invorderen met oog voor maatschappelijke kosten*. Den Haag: De Nationale Ombudsman

34 – Wat werkt bij Schuldhulpverlening

In de schuldhulpverlening zelf lijkt een outreachende, vasthoudende aanpak het meest effectief, met een nadruk op motiveren en korte lijnen met cliënten in de wijk.

Opvallend zijn de pleidooien voor ‘ontzorgen’ en vasthoudendheid bij het motiveren en stimuleren van cliënten als gevolg van de baanbrekende publicatie ‘Schaarste’ van Eldar Shafir en Sendhil Mullainathan⁵⁴. Deskundigen als André Moerman en Roeland van Geuns zijn blij met hun wetenschappelijke kennis, omdat deze kan bijdragen aan gedragsverandering bij ambtenaren en hulpverleners. Van Geuns stelt dat publicaties als ‘Schaarste’ er toe moeten leiden dat hulpverleners anders naar ‘no show’ gaan kijken. In de woorden van schuldhulpverlener Mariëlle van der Land: ‘Ik heb dus consequent achter hem aangebeld, als hij niet kwam. ‘Hee, je zou toch naar het Financieel Café komen?’

Pleidooien voor systeemverandering: ontzorgen van de schuldenaar

‘Ontzorgen’ komt als werkzaam element naar voren in de aanbevelingen van de gemeentelijke denktank Doorbraakgroep Schuldhulpverlening. Hoogleraar psychologie Eldar Shafir pleit voor het ontzorgen van de hulpbehoevende burger, bijvoorbeeld door hem bij bureaucratische opgaven te ondersteunen. Hij verwijst naar waaruit blijkt dat ‘beperkte gerichte ondersteuning’ bij bureaucratische opgaven vergaande gevolgen kan hebben. Hij haalt het voorbeeld aan van de aanvraag van een studiebeurs: onder een bepaalde inkomensgrens kunnen jongeren in de VS vier jaar aanspraak maken op een bedrag van 4.000 dollar. Slechts één op de drie jongeren die in aanmerking komen, vraagt de beurs aan. Zelfs de groep die uitleg krijgt en met een formulier naar huis gaat, laat de kans schieten. Pas wanneer iemand samen met de jongere het formulier invult, stijgt het percentage aanvragers aanzienlijk. Shafir noemt het ‘waanzinnig’ om te zien hoe mensen hun recht op de enorme beurs aan hun neus voorbij laten gaan.⁵⁵

De onderzoeken en publicaties van Mullainathan en Shafir lijken op dit moment veel weerklank te vinden in Nederland. Hun visie klinkt door in de pleidooien voor ontzorging in bijvoorbeeld de schets van een nieuwe stabiliteitsmethode van Jungmann en Anderson⁵⁶ en de aanbevelingen van de gemeentelijke Doorbraakgroep Schuldhulpverlening.

⁵⁴ Mullainathan, S. & Shafir, E. (2013), *Scarcity, why having too little means so much*. London: Times Books

⁵⁵ Eldar Shafir, ‘Haal de ruis uit het hoofd van armen’, Interview in Vrij Nederland, 7 april 2015

⁵⁶ Jungmann, N. & Anderson, M. (2014) ‘De illusie van een schone lei’, in: *Verlossing van schuld en boete*. Utrecht: Movisie

Volgens Jungmann en Anderson is er behoefte aan een nieuwe aanpak van onoplosbare schulden. Ze schetsen een methodiek die voldoende stabiliteit biedt, zodat zo min mogelijk nieuwe schulden ontstaan. De methodiek dient er tegelijk voor schuldenaars prikkels te geven om aan verbetering te werken, stellen zij. Jungmann en Anderson wijzen er wel op dat er mogelijk haken en ogen aan het voorstel zitten op het gebied van ICT en privacy. De methodiek is een combinatie van professionele interventies en verbeterde randvoorwaarden in het systeem. De volgende kenmerken zouden de nieuwe stabilisatiemethode volgens hen effectief maken.

1. Een vorm van ondersteuning om het gedrag en de houding van mensen te beïnvloeden, gebaseerd op actuele kennis over de mogelijkheden van gedragsbeïnvloeding. De ondersteuning bestaat uit een slim georganiseerde combinatie van steun vanuit het eigen netwerk, vrijwilligers en professionals.
2. De beslagvrije voet wordt een harde norm, zodat mensen met problematische schulden een minimaal niveau van bestaanszekerheid hebben. Een cruciale voorwaarde om de noodzakelijke rust en stabiliteit te realiseren. Dit vergt aanpassing van verschillende wetten, zodat elke schuldeiser (ook de overheid) verplicht is de beslagvrije voet te respecteren.
3. Bij mensen met ernstige financiële problemen moeten de verplichtingen ten aanzien van huur/hypotheek, energie, water en zorg automatisch ingehouden en doorbetaald worden. Dit biedt een basis van stabiliteit om de schulden aan te kunnen pakken.
4. Er moet een register komen waarin mensen met problematische schulden worden opgenomen, zodat leveranciers weten dat het onverstandig is om hen goederen te lenen. Zo kunnen schuldenaren geen nieuwe schulden maken. Wie meer wil, moet eerst zijn schulden saneren via een schuldregeling.

4 - Geraadpleegde literatuur

Akkermans, C. e.a. (2013). *Handreiking Voorkomen Huisuitzettingen*, p 6. Amsterdam: Stichting Eropaf.

Shafir, E. (2015, 7 april). Haal de ruis uit het hoofd van armen. Interview in *Vrij Nederland*.

Jungmann, N. e.a. (2012). *Op weg naar effectieve schuldhulp. Preventie: voorkomen is beter dan genezen*. Utrecht/Amsterdam: Hogeschool Utrecht en Hogeschool van Amsterdam.

Jungmann, N., Moerman, A.J., Schruer, H.D.L.M. & Berg, I. van den (2012). *Paritas Passé, Debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden*. Utrecht: Hogeschool Utrecht, LOSR/MOgroep

Jungmann, N. & Anderson, M. (2014) 'De illusie van een schone lei', in: *Verlossing van schuld en boete*. Utrecht: Movisie

Jungmann, N., e.a. (2014). *Onoplosbare schuldsituaties*. Utrecht: Hogeschool Utrecht en NVVK)

Jungmann, N. & Kruis G. (2014). *Het verhaal achter de cijfers. De doorstroming van de minnelijke schuldhulpverlening naar de wettelijke schuldsanering*. Tiel: Bureau Krediet Registratie (BKR)

Jungmann, N., e.a. (2014). *Preventiebundel: acht werkwijzers voor effectieve schuldhulpverlening*. Utrecht: Hogeschool Utrecht

Madern, T. (2014). *Overkoepelende blik op de omvang en preventie van schulden in Nederland*. Utrecht: Nibud.

Madern, T. (2015). *Op weg naar een schuldenvrij leven (samenvatting proefschrift)*. Utrecht: Nibud

Madern, T. (2015). *Handreiking bevorderen van gezond financieel gedrag*. Utrecht: Nibud.

Moerman A. e.a. (2014). *Belastingdienst, een bron van armoede? Over de invordering van belasting- en toeslagschulden*. Utrecht: MOgroep/LOSR

Moerman, A.J., Bockting, M., LOSR, MOgroep (2014). *Beter ten hele gekeerd*. Utrecht: MOgroep/LOSR

Mullainathan, S. & Shafir, E. (2013). *Scarcity, why having too little means so much*. London: Times Books

Nibud (2015). *Geld en gedrag*. Utrecht: Nibud0

Räkers, M. (2015). *Besparen op schulden. Een beetje meer rendementsdenken alstublieft!* Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken

Vlugt, Y.M. van der e.a. (2013). *In het krijt bij de overheid. Verstandig invorderen met oog voor maatschappelijke kosten*. Den Haag: De Nationale Ombudsman

Westhof, F. & Tom, M. (2014). *Monitor betalingsachterstanden*. Zoetermeer: Panteia

Witvliet, M., Madern, T., van der Werf, M. (2014). *Validatie Mesis*. Verslag van onderzoeken naar interne en concurrente validiteit van het methodisch screeningsinstrument schulddienstverlening. Mesis©, Regioplan en Nibud

UWV stopt met beboeten fraudeurs (2015, 30 mei). *Trouw*

Via internet:

Agenda voortgang maatregelen schuldenbeleid, 12 december 2014, opgehaald van <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/12/12/kamerbrief-agenda-voortgang-maatregelen-schuldenbeleid.html>

Bregman, R. (2013). *Waarom arme mensen domme dingen doen*. opgehaald van <https://decorrespondent.nl/511/waarom-arme-mensen-domme-dingen-doen/26530451101-33ada95e>

Criteria voor schuldhulpverlening te streng, 14 mei 2015, opgehaald van: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/criteria-voor-schuldhulpverlening-te-streng.9474607.lynkx>

38 – Wat werkt bij Schuldhulpverlening

Gerwen, R. van (2015). *Gemeenten willen meer regie in afhandeling van complexe schuldsituaties*.

opgehaald van <https://www.movisie.nl/artikel/gemeenten-willen-meer-regie-afhandeling-complexe-schuldsituaties>

Innovatieve aanpak schuldproblematiek van Tilburgse jongeren, 2 juni 2014,

opgehaald van <http://goedopgelost.overheid.nl/innovatieve-aanpak-schuldproblematiek-van-tilburgse-jongeren>

Kuiper, C. (2014), *In eigen beheer uit dakloosheid*,

opgehaald van <http://www.socialevraagstukken.nl/site/tag/jamal-mechbal/>

Mechbal, J. (2013), *Fighting homelessness my way*, presentatie tijdens TEDxDelft 27 november 2013,

opgehaald van <https://www.youtube.com/watch?v=BqkSMdHojLM>

Moerman, A. , *Nieuwe fraudewet 2013*,

opgehaald van <http://www.schuldinfo.nl/index.php?id=48>

Pilot alternatieve afbetaling van schulden (2015),

opgehaald van <http://gemeente.groningen.nl/financien/pilot-alternatieve-afbetaling-van-schulden>

Rethmeijer, E. (2015). *Hoe dubieuze bureautjes kale kippen plukken*, in Vrij Nederland, 8 juni 2015,

opgehaald van <http://www.vn.nl/Archief/Samenleving/Artikel-Samenleving/Hoe-dubieuze-bureautjes-kale-kippen-plukken.htm>

Weigering schuldhulpverlening individueel toetsen, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, verzamelbrief 2015, 5 juni 2015, punt 15

opgehaald van <http://www.gemeenteloket.minszw.nl/dossiers/werk-en-inkomen/participatiewet-en-quotumregeling/nieuwsberichten/eerste-verzamelbrief-2015-verstuurd.html>

Dit dossier maakt deel uit van de reeks Wat Werkt bij...? Van Movisie. De Wat Werkt dossiers geven informatie over werkzame factoren bij de aanpak van sociale vraagstukken, gebaseerd op de laatste stand van zaken in de wetenschappelijke literatuur.

De dossiers zijn bedoeld voor professionals en beleidsmakers in de sociale sector en bieden hulp bij de reflectie op bestaande aanpakken en de ontwikkeling van nieuwe werkwijzen.

Bij elk dossier zijn reflectiewerkbladen voor gemeenten en organisaties beschikbaar en ondersteunende producten in de vorm van handreikingen of trainingen.