

Zes verbetervoorstellen op basis van onderzoek

Schuldenproblematiek en beleid: onbemind probleem

Naar schatting hebben tussen de 550.000 en 600.000 gezinnen in Nederland problematische schulden. En dat aantal groeit. Ons onderzoek wijst uit, dat de verzamelde overheden door hun versplinterde en niet doeltreffende optreden dit vraagstuk verergeren in plaats van het op te lossen. Zes voorstellen voor verbetering.

DOOR Roel in 't Veld en Jakar Westerbeek

In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voerden we een vooronderzoek uit voor een maatschappelijke kostenbatenanalyse rond problematische schulden.¹ Dit onderzoek kwam voort uit eerdere inspanningen om aandacht te vestigen op het gebrekkige handelen van overheden op dit terrein. Overheden veroorzaken enerzijds schulden en schieten anderzijds ook burgers met schulden te hulp. Uiteraard bestaan hiernaast ook omvangrijke schulden aan private crediteuren. Sociale zekerheid was bestuurlijk lang vooral een nationale aangelegenheid. De aanspraken van burgers ontstonden door formulering van in wetten verankerde rekenregels, die geleidelijk steeds meer met behulp van digitale systemen in nationale uitvoeringsorganisaties toepassing vonden. De dynamiek van deze beleidssystemen kende de bekende algemene tragiek van een aanvankelijk sterk toenemend beroep, vervolgens geleidelijke uitholling van effectiviteit – door tal van gedragsreacties van betrokkenen – waarop de beleidsmakers reageerden met verfijning van de normen en dus de rekenregels, en toenemende controle. Wij noemen dat laatste beleidsaccumulatie.² Vergrote complexiteit van de systemen was het resultaat. Van de volksverzekeringen onttrok alleen de AOW zich hieraan. Bij die laatste beperkt de beschreven dynamiek zich tot de marge.

De digitalisering betekende meestal, dat de mogelijkheid tot menselijke tussenkomst, bijvoorbeeld bij gevallen waarin toepassing van de regel kennelijk onredelijk was, verdween. Ook opslagen op de vordering bij niet betaling worden automatisch verwerkt.

De crises uit het vorige decennium hebben de verzorgingsstaat onder nog veel meer druk dan tevoren gezet. Eerder was vanaf 1990 het centrale paradigma in de sociale zekerheid gaan kantelen, met als aanleiding massaal oneigenlijk gebruik, met name van de WAO. De uitkeringsgerechtigde veranderde binnen het dominante discours – om het beeldend uit te drukken – van iemand die aanspraak op piëteit en mededogen mocht maken in een potentiële parasiet, die zo snel mogelijk weer aan het werk moest. Dientengevolge veranderde ook de regelgeving. Tal van plichten raakten verbonden aan het recht op uitkering, voorzien van sancties bij niet-nakoming. Verlaging of zelfs stopzetting van de uitkering behoort daartoe.

De boekhoudschandalen in de private sector oefenden in hun nasleep ook grote invloed uit op de financiële discipline in het publieke domein. De verantwoording intensiverde, en de protocollering die door accountants was uitgelokt, maakte een einde aan de vrijheid van handelen voor individuele uitvoerders die tot dan toe bestond. Boekhoudregels werden aangescherpt.

Ook kreeg het beleid ten aanzien van marktordening gestalte in tal van verplichtingen voor publieke en private organisaties. Voor de publieke werd het verbod van staatssteun aan ondernemingen gebiedend, en vond aanbestedingsbeleid steeds ruimer toepassing. Ook dientengevolge trad verstrakking op.

Voorschotten

Thans is de belastingdienst voor zeer velen de voornaamste inkomstenverstrekker, met toe(s)lagen voor wonen, zorg, kinderen en kinderopvang. De uitkeringen worden verstrekt als voorschot op basis van een schatting van het actuele jaarkomen. Iedere wijziging in de schatting leidt tot bijstelling van de toelagen, met terugwerkende kracht. Het gevolg hiervan is, dat de ontvanger van toeslagen met veel instabiliteit is omgeven. Een lofwaardige inspanning om in de loop van het jaar het inkomen te verhogen leidt eventueel tot vier nieuwe schulden, omdat de teveel betaalde voorschotten worden teruggevorderd.

Daarnaast bestaan continue relaties met de fiscus, met UWV, eventueel CJIB, en met semipublieke organisaties als de zorgverzekeraar, de energie- en waterleverancier, de wooncorporatie en de gemeentelijke overheid als belastingheffer en verstrekker van uitkeringen. De financiële verbindingen van iedere burger met de overheid, die zich manifesteert als vele overheden, zijn nu

meervoudig en complex. Een burger met een ingewikkelde persoonlijke situatie heeft met veel rekenregels en instanties tegelijk te maken. Hij zal ervaren dat geen instantie zich verantwoordelijk voelt voor afstemming tussen de verschillende systemen.

Schuldhulpverlening

Gemeenten zijn in Nederland verantwoordelijk voor schuldhulpverlening. Gemeenten beschikken echter niet over de bevoegdheid om rijkscrediteuren te corrigeren. Het wettelijk regiem uit 2012 kent een beperkte reikwijdte van deze taak en is ook later niet ingebed in de brede decentralisatie-operatie van 2015. De behandeling van schuldenproblematiek dient daarbij steeds twee uitgangspunten te verzoenen: ten eerste het beginsel, dat een aangegane schuld dient te worden terugbetaald. Ten tweede het beginsel, dat de onmachtige schuldenaar hulp verdient, ten dienste van hemzelf, maar ook ten dienste van de samenleving als geheel. Dit is een uitdagende opgave. In de bestaande situatie doet zich dan ook een aantal ernstige knelpunten voor:

- De meerderheid van de mensen met problematische schulden ontvangt geen hulp van de overheid als gevolg van aarzelingen aan de zijde van debiteuren en door gemeenten geconstrueerde toegangsbelemmeringen;
- Het moment waarop hulp wordt gevraagd is vaak relatief laat en het daarop volgende tempo van hulpverleningstrajecten is relatief laag;
- Op gemeentelijk niveau is de aanwezige expertise niet altijd van de noodzakelijke kwaliteit;
- Een groot deel van de mensen die wel hulp krijgen eindigt niet schuldenvrij of in een duurzame financiële situatie, als gevolg van niet succesrijke hulpverleningstrajecten.

Beleidswijziging

Gegeven de genoemde knelpunten is het allereerst van belang gemeenten toe te rusten met bevoegdheden om zo mogelijk te voorkomen dat mensen problematische schulden opbouwen. Wanneer minder schulden worden aangegaan en sterker wordt ingezet op preventie en vroegsignalering, zijn in een aantal gevallen problematische situaties te voorkomen. Komt iemand



Een burger met een ingewikkelde persoonlijke situatie heeft met veel rekenregels en instanties tegelijk te maken.

dan toch in een problematische situatie terecht, dan is adequate hulp noodzakelijk. Adequaat betekent: gericht op een toekomstige situatie, waarin geen schulden meer nodig zijn. Uitgangspunten hierbij zijn dat schuldhulpverlening toegankelijk moet zijn, de beoordeling van de casuïstiek en van de persoon van de debiteur, verder te noemen triage, kwalitatief hoogwaardig is en het tempo van de hulpverlening vervolgens hoog is. Daarom een zestal ons inziens kansrijke beleidswijzigingen:

1. Wijziging systematiek toeslagen

Met het oog op vereenvoudiging van het stelsel en vergroting van de inkomststabiliteit van burgers vindt een ingreep in het toeslagenstelsel plaats, waardoor massale voorschotverstrekking in de vorm van toeslagen direct aan individuele burgers ophoudt, althans significant vermindert. Het gaat hierbij om een tweetal elementen: 1) de aard van de regeling en 2) de bepaling van de toeslag.

Wijzigingen in de aard van de regeling:

- de introductie van een inkomensafhankelijke zorgpremie waardoor de zorgtoeslag kan vervallen; daarbij is herverdeling ten opzichte van de huidige gecombineerde situatie van toeslag plus premie geen doelstelling;
- een inkomensafhankelijke subsidie voor het gebruik van een kinderdagverblijf, uit te betalen aan de aanbieder van de dienst (ligt voor internetconsultatie al op tafel);
- een inkomensafhankelijke woontoeslag, uit te betalen aan de verhuurder.

Wijzigingen van de bepaling van de toeslag:

- Het tweede element van het voorstel betreft het vergroten van stabiliteit

door het niet meer bepalen op grond van een (veranderlijke) schatting van het actuele inkomen. De toeslagen zullen – enkele uitzonderingen daargelaten – op basis van het inkomen in jaar $t-2$ worden bepaald. Achteraf volgt een afrekening, indien blijkt dat het werkelijk inkomen in jaar t meer dan tien procent met een minimum van vijfduizend euro hoger is dan in jaar $t-2$.

2. Structuur schuldhulpverlening

Het doel van deze maatregel is om een groter deel van de problematiek in het vrijwillige, minnelijke traject af te doen, met daardoor een flinke tempoverhoging in het geheel, hetgeen hoge eisen aan de kwaliteit van hulpverlening door gemeenten stelt.

De eventuele kwaliteitsgebreken in gemeenten zijn te bestrijden met de introductie van een systeem voor kwaliteitszorg in de vorm van certificering. Alleen gecertificeerde gemeenten of samenwerkingsverbanden van gemeenten zullen een uitbreiding van bevoegdheden kennen. Het grote verschil met de huidige situatie is dat aan certificering ook bevoegdheden zijn gekoppeld, namelijk die tot het instellen van een moratorium, zo de aard van een interventieplan dit vereist. De prealabele voorwaarde voor certificering is afwezigheid van enige vorm van categorale weigering of uitsluiting, zodat de toegankelijkheid van het stelsel geborgd is. Het stelsel van certificering dient in handen te zijn van een werkelijk onafhankelijke nationale organisatie.

Binnen de voorgestelde maatregel krijgt de gecertificeerde lokale instantie de bevoegdheid om een interventieplan vast te stellen op grond van gedegen

triage. Het interventieplan is binnen zes weken na voornoemde melding vastgesteld. Dit plan behelst de aard en het tempo van de interventies, die uit de triage voortvloeien, inclusief de verschaffing van perspectief. Het interventieplan behelst een combinatie van verschillende interventiesoorten. Aan de perspectiefvergroting verbonden directe kosten zijn te bekostigen uit de bijzondere bijstand. De uitvoering van het interventieplan vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de gecertificeerde gemeenten of samenwerkingsverbanden van gemeenten of door een door deze partijen aan te wijzen instantie. Dit laatste zal vooral voorkomen, indien andere dan schuldenproblemen dominant zijn en integratie van interventies onder enkelvoudige regie vereist is. Zodra een interventieplan is vastgesteld, dat meer omvat dan educatie en/of therapie, beschermingsbewind of budgetbeheer, ontstaat een breed moratorium zonder einddatum (anders dan het thans door het kabinet voorgestelde). Vanaf het moment dat het moratorium ingaat krijgen crediteuren een belang om in hoog tempo mee te werken aan sanering. Daarom dient er ook geen beperking te zijn verbonden aan de duur van het moratorium.

3. Rijkscrediteuren

Er is al een rijksincassovisie verschenen die uitzicht biedt op doelmatiger optreden van het Rijk bij incasso. Daaraan ware een zonder formaliteiten te nemen maatregel vooraf te gaan die als volgt luidt: 'Zodra een interventieplan als hierboven bedoeld is vastgesteld of een Wsnp traject een aanvang heeft genomen, wijzen de betrokken rijkscrediteuren een van hen aan, die namens hen allen met mandaat het overleg voert over een te bereiken akkoord.' Zoals bekend bezit een aantal rijkscrediteuren voorkeurposities. Velen pleiten er voor deze af te schaffen, maar wij stellen voor, dat het Rijk kenbaar maakt deze positie dienstbaar te willen maken aan een schuldsaneringsproces, zodat de sanerende instantie een optimaal resultaat kan afdwingen bij overige crediteuren.

4. Afschrijving

De incasso-apparaten van publiekrechtelijke crediteuren op verschillende

niveaus zijn nu gewend aan het bijna eindeloos voortzeulen met vorderingen, ook als het kennelijk gaat om het tevergeefs plukken van kale kippen. Het lijkt verstandig, dat iedere publiekrechtelijke crediteur een beleidslijn vaststelt om op gepaste wijze oninbare vorderingen af te schrijven. Dit zou de incasso-apparaten aanzienlijk ontlasten.

5. Vroegsignalering

Preventie en vroegsignalering³ zijn alleen mogelijk wanneer de actie ontplooiende actor is voorzien van voldoende informatie om gericht te kunnen handelen. Deze informatie berust in het algemeen eerder bij andere actoren dan de gemeente. De leveranciers van energie en water beschikken evenals de verhurende woningcorporatie vroegtijdig over informatie. Om vroegsignalering mogelijk te maken is het nodig dat leveranciers hiertoe toestemming verkrijgen van klanten; daarvoor zal in de overeenkomsten tot leverantie een individueel te bekrachtigen toestemmingsclausule worden opgenomen. Er zijn veel initiatieven van afzonderlijke gemeenten ontplooid om tot effectieve actie te komen, omdat het inzicht is gerijpt, dat hier grote verbeteringen mogelijk zijn.

6. Vrijwilligersorganisaties

De in maatregel 2 en 5 beschreven vergroting van de activiteiten van de lokale schuldhulpverlening zal hier en daar zonder twijfel leiden tot capaciteitsproblemen van kwalitatieve en kwantitatieve aard. In Nederland is een aantal vrijwilligersorganisaties werkzaam, die in hoog tempo professionaliseren, en reeds een clientèle van vele tienduizenden personen hebben.

Financiële problematiek is vaak verweven met problematiek op veel andere levensdomeinen. Vrijwilligers overzien, vanuit burgerperspectief, de resultaten van de gemeentelijke aanpak op het geheel van de zorgondersteuning. Met name in preventie, doorverwijzing, nazorg en de "lichtere" varianten van goed gedefinieerde individuerichte interventies, kunnen deze organisaties waardevolle diensten verrichten. Op dit moment is er onvoldoende aansluiting tussen gemeenten (integrale zorgplicht via wijkteams op alle levensdomeinen), financiële beroepskrachten- en vrijwilligersorganisaties.

Met name in reactie op vroegsignalering en budgetbeheer is het repertoire van vrijwilligers van hoge waarde, mits goed verbonden met de gemeentelijke sociale wijkteams en de financiële zorgverleninginfrastructuur.

Een landelijke samenwerkingsovereenkomst tussen vrijwilligersorganisaties, gemeenten (VNG) en andere betrokken landelijke koepels, ligt voor de hand. Hierin wordt op eenvoudige wijze het kader voor lokale basisborging van vrijwilligersfaciliteiten: infrastructuur, deskundigheidsbevordering en samenwerkingsuitgangspunten, met gemeente en publieke schuldhulporganisaties geregeld.

Architectuur

De volgende maatregelen verdienen daarnaast aanbeveling en zijn randvoorwaarden voor een aanvaardbare toekomst:

- Vergroting van de zorgplicht van crediteuren ten tijde van het aangaan van koopovereenkomsten;
- Kwaliteitsverhoging van bewindvoerders en schuldhulpverleners.

Wij zijn ons er van bewust, dat de hier geformuleerde voorstellen neerkomen op een wijziging in de architectuur van het publieke domein, waardoor de dominantie van rekenregels als grondslag van de verhouding tussen overheid en burger zal overgaan in een op specifieke context gebaseerde levendige interactie voor groepen die dit nodig hebben.

Gezien het ontwrichtende karakter van een onderklasse zonder uitzicht voor een samenleving als geheel is het ons inziens noodzakelijk deze ingreep tot stand te brengen. ■

Roel in 't Veld en Jakar Westerbeek zijn werkzaam bij de Kwink groep, www.kwinkgroep.nl.

Noten

- 1 Vindplaats: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2016Z22178&did=2016D45482
In een reactie aan de Tweede Kamer d.d. 16 juni 2017 deelt het kabinet mede, dat vervolgonderzoek zal plaats vinden, maar zegt niet wat en hoe.
- 2 Veld, roel in 't, Kennisdemocratie, SDU 2010.
- 3 Zie ook Sociaal Bestek 2017, nr 4. Jan Siebols en Fred Schippers. *Vroegsignalering schulden: een lastig pad, maar begaanbaar.*