

Schulden komen nooit alleen

Aandachtspunten voor behoorlijke schuldhulpverlening



De burger heeft er recht op behoorlijk behandeld te worden door de overheid. En laten we duidelijk zijn: meestal gebeurt dat ook. Maar het lukt niet altijd. En dan is het goed dat iemand die zich benadeeld of onrechtvaardig behandeld voelt, voor bescherming terecht kan bij een onafhankelijk instituut. Dat instituut is de Nationale ombudsman.

De Nationale ombudsman levert een bijdrage aan het herstel van vertrouwen in de overheid. Hij doet dit door zijn kennis te delen met overheidsinstanties, onderzoek te starten of mensen te helpen bij onnodige bureaucratie. Een onderzoek van de Nationale ombudsman kan worden afgesloten met een rapport. Deze rapporten zijn openbaar en worden gepubliceerd op www.nationaleombudsman.nl

Schulden komen nooit alleen

Aandachtspunten voor behoorlijke schuldhulpverlening

Onderzoeksteam

Mevrouw mr. dr. Y.M. Van der Vlugt
Mevrouw L.H. Rietveld-de Vries
De heer W.C.P. van den Berg
Mevrouw mr. A.J.H. Tuzgöl-Broekhoven

Ondersteuning

mevrouw M.M. van Steenbergen

Datum: 29 juni 2012

Rapportnummer: 2012/105

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	3
2. Het onderzoek	7
2.1 Aanleiding	7
2.2 Vraagstelling en opzet	8
3. Burger centraal	9
4. Burger, overheid en vertrouwen	11
5. Wat mag de burger in redelijkheid verwachten van de schuldhulpverlener?	13
6. Wat mag de burger in redelijkheid verwachten van de gemeente?	22
7. Wat mag de burger in het kader van de schuldhulpverlening in redelijkheid van de overheid verwachten?	30

‘Klop ik ten einde raad aan, laten ze mijn schulden alleen maar verder oplopen’

De heer Vermeer (36) begon in maart 2009 een sushizaak in Bussum. Hij huurde een flink pand, waarvan hij het appartement boven het restaurant verhuurde. Hij leende 50 duizend euro als startkapitaal. ‘Daarmee liep ik geen groot risico, mijn eigen woning had een ruime overwaarde. Als het mis zou gaan, zou de verkoop van mijn huis dat opvangen. De huurinkomsten van het appartement dekten mijn woonlasten.’

‘Na een ruzie met de franchise waarvan ik deel uitmaakte ging ik in september 2009 op eigen naam verder. Eind 2009 ontstond er een lekkage in mijn restaurant; 2400 kuub water liep weg in de kruipruimte. De huisjesmelker wilde de waterrekening op mij verhalen. De loodgieter kwam, maar weigerde onder de vloer te kruipen. De steunbalken bleken geknakt te zijn door de betonnen vloer die erop gestort was. Ik liet een bouwkundig rapport opmaken; dat vermeldde ‘instortingsgevaar’. De eigenaar loste het voorlopig op door de vloer te laten stempelen. Ik zat intussen vast aan een huurcontract van vijf jaar. Mijn huurders moesten het appartement uit, waardoor die inkomsten wegvielen. Ik belde de Keuringsdienst van Waren: wat gebeurt er als jullie in een keuken schimmel aantreffen? Door de wateroverlast trok dat namelijk op langs de muren. De tent zou dicht moeten en ik zou voor de kosten opdraaien. Ik moest het pand dus verlaten. Met de huisjesmelker heb ik met gesloten portemonnee geschikt, maar de borg was ik kwijt en de waterrekening bleef voor mij.’

‘In december 2010 ben ik ingeklapt. Ik hyperventileerde, had zorgen over geld en deurwaarders en opende mijn post niet meer. Bij de belastingdienst liep ik een achterstand op. Mijn administratiekantoor deed niets omdat ik hun rekeningen niet betaalde.’ Via de huisarts kwam Vermeer bij een psycholoog terecht; tegelijkertijd klopte hij aan bij de gemeente Naarden. ‘Ik moest naar Hilversum, naar Bussum, ik viel onder zakelijke schuldhulpverlening, of nee, ik moest bij de Kamer van Koophandel zijn, maar ik had een eenmanszaak dus ging het om privé-schulden, kortom, niemand wist precies hoe hij mij kon helpen. Telkens moest ik iemand anders bellen en elk gesprek kostte me energie. Nadat ik me bij de Kamer van Koophandel had uitgeschreven kon ik bij de UWV een uitkering aanvragen. Die UWV-dame was de eerste die me echt aankeek. Ze regelde een bijstandsuitkering en vond dat ik maar een tijdje thuis moest zitten. Versa, het maatschappelijk welzijn van Naarden, ordende mijn post en vroeg schuldhulpverlening bij de gemeente aan. Daar bleek ik een lastig geval. Mijn administratie was niet op orde, ik had een koopwoning, ik had zakelijke én privé-schulden. Het zou wel even gaan duren, zei de gemeente.’ Pas in juni 2011 kon Vermeer bij de Krediet Bank Nederland (KBN) terecht. ‘Ik moest eerst mijn administratie ordenen. Een boekhouder van de KBN had hiervoor samen met mijn administratiekantoor ruim een half jaar nodig. Intussen kreeg ik budgetcontrole. Mijn bijstandsuitkering ging naar de KBN, die betaalde mijn rekeningen en ik kreeg 40 euro weekgeld. Aan mijn schulden deed niemand iets, mijn schuldeisers hoorden niets. Niemand kon uitleggen wat een schuldhulpverleningstraject inhield. De KBN zei dat een minnelijke schikking voor mij niet aan de orde was; ik moest een WSNP-aanvraag doen. In maart 2012 wees de rechter die aanvraag af: er was nog niets gedaan in het minnelijk traject. Toen mijn budgetcoach

hiervan hoorde, mailde ze dat ze zou beginnen met het minnelijk traject. Waarom kon dat nu opeens wel?

In april 2012 kreeg ik een stabiliteitscoach van de KBN. Die wist wel hoe alles werkt. Ze was verbaasd over het ontbreken van een minnelijk traject. Zonder dat wordt de WSNP altijd afgewezen, zei ze. Volgens haar was het ook onzin dat ik mijn huis zou moeten verkopen, iets wat me steeds verteld was. Ze wilde mij maar eens in de zes weken zien; tussentijds mocht ik geen contact zoeken. Ik zou een schuldhulpverlener vanuit Almere toegewezen krijgen. We zijn twee maanden verder en ik heb nog niets gehoord. Mijn ouders, die tot de grotere schuldeisers behoren, kregen onlangs een brief waar ik niets van wist. Bij mijn tweede afspraak legde de stabiliteitscoach uit dat die brief deel uitmaakt van een minnelijke schikking pro forma. Ze verwacht er niets van, maar zo kan ze de rechter laten zien dat er een poging is gedaan.'

'Er is geen communicatie, in budgetberekeningen zijn fouten gemaakt, mijn schulden zijn opgelopen. Als je aanklopt voor schuldhulpverlening mag je toch enig kordaat optreden verwachten? Er is nergens een leidraad te vinden. Wat moet je doen als je schulden hebt, waar kun je terecht?

Natuurlijk valt mij te verwijten dat ik eerder had moeten stoppen met die zaak, ik had mijn post moeten openen, ik had achteraf gezien niet zo'n zaak moeten starten. Ik ben bereid om te boeten voor de risico's die ik heb genomen. Maar ik zat psychisch in de knoop en heb aangeklopt voor hulp. Die hulp is me toegezegd, maar ik heb bijna alles zelf moeten regelen. Terwijl ik juist nu zo lamgeslagen ben. Je krijgt het gevoel dat je er alleen voor staat. Blijkbaar bestaat er geen deskundige instantie die je écht van je schulden af kan helpen.'

1. INLEIDING

Op 1 juli 2012 treedt de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) in werking. Gemeenten krijgen de wettelijke taak om breed toegankelijke en integrale schuldhulpverlening te organiseren voor hun burgers. Ook krijgt de gemeente een taak in het voorkomen van schulden en in de nazorg van de schuldhulpverlening. Deze wet regelt voornamelijk 'wat' de gemeente moet doen, en niet zozeer 'hoe' de gemeente deze taak moet vervullen. Tegelijkertijd is de schuldhulpverlening flink in beweging. Een groeiend aantal burgers kan niet langer zijn financiële verplichtingen nakomen, ziet daarin geen uitweg meer en moet een beroep doen op schuldhulpverlening. Volgens de Vereniging Schuldhulpverlening en sociaal bankieren (NVVK) hebben in 2011 76.000 mensen een aanvraag schuldhulpverlening ingediend. In 2007 bedroeg dit aantal nog 47.500. Voor de duidelijkheid: het gaat hier om mensen wier aanvraag door schuldhulpverlening in behandeling is genomen. De schuldenaren die zijn verwezen of afgewezen, zijn in dit cijfer niet meegeteld.

De drempel om hulp bij schulden te vragen is hoog. Een substantieel deel van de huishoudens met problematische schulden moddert zelf voort. Bij ongeveer een op de tien huishoudens in Nederland is sprake van een problematische schuldsituatie (693.000) of dreigt er een te ontstaan (248.000).¹ Bij 20% procent van de schuldenaren gaat het om ouders met kinderen.² De Kinderombudsman heeft gewezen op de gevolgen van een armoedeval voor het welzijn van kinderen, nu en in de toekomst. Minderjarige kinderen in het gezin kunnen voor het leven traumatische ervaringen opdoen. Wat betekenen huisuitzettingen bijvoorbeeld voor hen en het recht om op te groeien met een dak boven het hoofd? Uit de zogenoemde kinderrechtenmonitor³ blijkt dat kinderen die in armoede opgroeien later vaker arm blijven. Daarom is het zaak dat de overheid, indien hulpverlening onvoldoende of geen soelaas biedt, tenminste in een basale bestaansvoorziening voorziet.

De groep mensen die om (schuld)hulp verzoekt, verandert. Waren het voorheen vooral mensen met lage inkomens of een uitkering die tot de risicogroep behoorden, nu treft het ook anderen. Huizenbezitters, hogere inkomens, zzp-ers en jongeren melden zich steeds vaker. Het verlies van werk, terugval uit de WW naar de bijstand of een onverkoopbaar huis kunnen al snel leiden tot (serieuze) financiële problemen. Daarnaast wordt de complexiteit van schuldsituaties groter en neemt het aantal schulden en het aantal schuldeisers per schuldenaar toe.

Natuurlijk is het zo dat burgers in de eerste plaats zelf verantwoordelijk zijn voor de eigen geldzaken. Schulden ontstaan zelden als gevolg van één oorzaak. Vaak is er sprake van een keten van met elkaar verbonden oorzaken. Zo kan een onverwachte gebeurtenis een

¹ Nadja Jungmann (mei 2012) *"Schuldenproblematiek, een vraagstuk in transitie"*. D. Bleeker e.a (2010) *"Monitor betalingsachterstanden"*, Panteia, Den Haag. C.M. van Ommeren e.a. (2009) *"Huishoudens in de rode cijfers"*, Panteia, Den Haag.

² Verkenning regievoering schuldhulpverlening, p. 2.

³ Kinderrechtenmonitor (mei 2012), Hoofdstuk 4 *"Toereikende levensstandaard"*.

begin zijn van een dominoreeks die eindigt in een problematische schuldsituatie. Maar helaas zijn niet alle geldproblemen te voorzien en beschikt een aantal mensen niet over voldoende vaardigheden om de financiën goed te regelen. Denk aan mensen met een (licht) verstandelijke handicap, (ernstig) verslaafden of mensen met psychische problematiek. Ook spelen er vaak andere soorten gedragsproblemen zoals het structureel overschatten van de eigen mogelijkheden of een tekort aan zelfvertrouwen waardoor mensen niet handelen op momenten dat dit wel zou moeten. Daarom wordt ook wel gezegd: schulden komen (bijna) nooit alleen. Het is dan ook belangrijk dat voor deze groep mensen een minimale basis wordt gegarandeerd.

Daar komt bij dat gemeenten zich geconfronteerd zien met bezuinigingen. Met minder middelen moeten meer hulpvragers met complexere problemen worden geholpen. Bovendien is de tendens zichtbaar dat gemeenten in de toekomst steeds meer taken gaan uitvoeren, zoals de jeugdzorg. Wat betekenen deze ontwikkelingen voor de behoorlijke behandeling van de schuldenaren in de schuldhulpverlening?

‘Ze proberen een heel klein jongetje van je te maken’

De heer de Bruin (29) is scheikundige en vader van twee kinderen. ‘Ik kan niet zo goed met geld omgaan. Als ik geld heb, geef ik het uit aan mooie spullen, kleding en gadgets. Als ik tekort kom, bezuinig ik niet maar zorg ik dat ik meer verdien. Dat lukte de afgelopen jaren goed. Ik heb altijd in een salesfunctie gewerkt, in pak met stropdas en een snelle auto op pad.’

Dat veranderde toen De heer de Bruin ging scheiden. ‘Ik was mezelf niet, ik schommelde van berusting naar verdriet en terug. Door een therapeut is in die tijd adhd en asperger bij me vastgesteld, waardoor veel uit mijn leven op zijn plaats viel.’

De heer de Bruin trouwde op zijn zestiende toen zijn vriendin zwanger bleek; zo kreeg hij zeggenschap over zijn dochter. Het gezin woonde in Almere; na de scheiding ging De Bruins ex met hun twee kinderen – ze hadden ook nog een zoon gekregen – terug naar Eindhoven, waar beiden vandaan kwamen. De heer de Bruin volgde, ondanks zijn baan in Zaandam. ‘Ik logeerde bij vrienden in Eindhoven en probeerde ons huis in Almere te verkopen. Daarvoor wilde ik flink in prijs zakken, maar mijn ex hield dat met een advocaat tegen. Uiteindelijk is het huis met verlies verkocht; dat verlies hebben we gedeeld. Zo begonnen mijn schulden. Een huis huren in Eindhoven lukte niet, dus kocht ik een appartement. Ik sloot een lening af voor de inrichting en om de schuld van het huis in Almere te dekken. Vijf jaar lang dichtte ik het ene gat met het andere. Vanwege mijn hoge salaris werd een forse kinderalimentatie vastgesteld. Ik loste ook nog een studielening af en had flinke woonkosten. Financieel redde ik het net, totdat een verwarmingsrekening hoog uitviel. En daarna een andere factuur op de mat lag.’ ‘In 2011 werd mijn contract niet verlengd. Met 70% van mijn laatstverdiende loon zou ik nul euro leefgeld overhouden. Ik ben gaan zoeken op internet, op trefwoorden als “schuld” en “natuurlijk persoon”. Ik had het gevoel dat het hebben van schulden iets is voor losers. Aankloppen bij de gemeente was een enorme overwinning. Tijdens het intakegesprek werd me verteld dat mijn studieschuld waarschijnlijk kon worden kwijtgescholden, dus dat heb ik aangevraagd. Die dame van de gemeente deed verder behoorlijk vijandig. De gesprekken vonden plaats in kleine kamertjes waar je pas binnen kunt na een uitgebreide scan. Onder de tafel zit een rode paniekknop; ze gaan er vanuit dat je iemand iets zal aandoen. Ze proberen een heel klein jongetje van je te maken. Na twee gesprekken zei de ambtenaar dat ik geen minnelijk traject in kon wegens mijn instabiele situatie en mijn hoge uitgaven. Er moesten drie dingen gebeuren: de kinderalimentatie moest omlaag, ik moest een andere rekening openen en ik moest naar Welzijn om stabiel te worden. De kinderalimentatie verlagen zou me eerst alleen maar geld kosten. Een nieuwe rekening kon ik alleen openen met een stempeltje van de gemeente, maar voordat ik dat doorhad... Welzijn wilde me alleen begeleiden bij de verkoop van mijn huis, pas daarna kon er meer. Maar er staan in dit gebouw 15 van de 70 appartementen te koop. Verkopen is hopeloos. Intussen is de kwijtschelding van mijn studieschuld afgewezen en blijven mijn rekeningen onbetaald liggen.’ ‘Sinds 1 april 2012 zit ik in de bijstand. Daar moet je werken voor het geld dat je krijgt. Terecht, vind ik. Eerst deed ik productiewerk: dopjes op tubes draaien. Van de 12 anderen met wie ik in een ploeg zat, lieten er 11 zich weinig aan wetten gelegen liggen, laat ik het zo zeggen. We werden voortdurend in de gaten gehouden door bewakers. Voor onze veiligheid, zeiden ze. Het leek meer dat ze ons niet vertrouwden. Nu schoffel ik twee dagen per week plantsoenen bij de Ergon, de uitvoeringsorganisatie van de Wet Sociale Werkvoorziening. Ik hoop gauw een gewone baan te vinden, ik ben hard aan het solliciteren.’

‘Ik snap niet dat de bijstand me maandelijks € 350 extra geeft vanwege mijn koopwoning. De ene gemeenteafdeling wil dat je je huis verkoopt, de andere helpt je juist extra vanwege

dat huis.' 'Het heeft veel onnodige gesprekken en aanvragen geduurd voordat duidelijk werd dat ik geen schuldhulpverlening kan krijgen. Terwijl men in het eerste gesprek al had kunnen zeggen dat ze mij niet konden helpen. Daar zit mijn grootste irritatie. Ze zeggen 'we helpen iedereen' maar dat is niet zo. Ik ben een jaar aan het lijntje gehouden. Er zullen toch veel meer mensen zijn die scheiden en schulden krijgen doordat ze hun huis niet kunnen verkopen? Gemeente en schuldhulpverleners horen te weten wat ze kunnen betekenen voor iemand die ten einde raad bij hen aanklopt. De manier waarop ze je te woord staan mogen ze ook wel een beetje aanpassen. Ik heb inderdaad schulden gemaakt en dat is stom, maar ik ben zeker geen crimineel.'

2. HET ONDERZOEK

2.1 AANLEIDING

Steeds vaker krijgt de Nationale ombudsman klachten van burgers die te maken hebben met schuldhulpverlening. Hieruit komt het volgende beeld naar voren. Men klaagt erover dat men vaak lang moet wachten voor het eerste gesprek plaatsvindt. Waarom dit zo lang duurt, krijgt men niet te horen. Ook klagen schuldenaren over het feit, dat de schuldhulpverlener ná het intakegesprek niet direct contact legt met schuldeisers met het verzoek de invordering voorlopig op te schorten. Hierdoor lopen bestaande schulden verder op en soms ontstaan hierdoor ook weer nieuwe schulden. De schuldenproblematiek wordt voor een schuldenaar steeds moeilijker oplosbaar. Schuldhulpverlening is in een aantal gevallen pas mogelijk als alle formulieren zijn ingevuld en opgestuurd; formulieren zijn te ingewikkeld; niet alle vragen kunnen worden beantwoord; informatie wordt niet gedeeld of wordt onjuist overgedragen; dossiers worden (onnodig) vaak overgedragen aan andere (schuld)hulpverleners. Schuldenaren voelen zich vaak ook niet serieus genomen, terwijl het hen veel moeite kostte om hulp in te roepen. Zij hebben het idee dat zij worden gezien als 'loser of crimineel', dat er over hun hoofd heen wordt beslist en dat ze geen zicht hebben op (de voortgang in) het schuldentraject. Tevens klagen zij over gebrek aan transparantie; wat wordt er precies afgelost aan wie?

Schuldenaren vormen in het algemeen een kwetsbare groep burgers. Op het moment dat zij aankloppen bij de gemeente is hun financiële en existentiële nood bijna altijd urgent. Hun belang bij snel en accuraat ingrijpen door de schuldhulpverlener is dan ook zeer groot. Een fout of nalatigheid, een verkeerde doorverwijzing of een ondeskundig advies van de schuldhulpverlener kan tijdverlies en grote financiële gevolgen hebben. Gelet op het belang van een behoorlijke behandeling van deze groep burgers die zich vaak in een financiële noodsituatie bevindt, heeft de Nationale ombudsman besloten onderzoek in te stellen.

In het onderzoek is een aantal aandachtspunten naar voren gekomen, zowel voor de schuldhulpverlener, als voor de gemeente, als voor de overheid (zie hierna). De Nationale ombudsman stelt voorop dat in de schuldhulpverlening maatwerk centraal moet staan. Gelet op de problematische situatie waarin de schuldenaar zich bevindt, is het van groot belang dat de schuldhulpverleners door persoonlijk contact snel zicht krijgen op de situatie waarin de burger zich bevindt. Hierbij is goede communicatie essentieel. Door maatwerk, waarbij er rekening wordt gehouden met de specifieke omstandigheden van de situatie, kan samen met de schuldenaar een plan worden gemaakt. Juiste informatie, tussentijds contact hebben en voortvarendheid zijn daarbij van groot belang voor het vertrouwen van de schuldenaar in de overheid. Toch zijn er altijd situaties denkbaar waarin het oplossen van de schuld op afzienbare tijd onmogelijk is. Het maken van een plan betekent namelijk niet altijd dat iemand binnen afzienbare tijd uit de schulden wordt geholpen; wel mag de burger verwachten dat de schuldhulpverlener zich maximaal inzet teneinde stabiliteit en rust in het dossier te creëren.

Een ander punt van aandacht dat tijdens het onderzoek naar voren kwam, is het aantal klachten over de bewindvoerder in het kader van de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp). Tijdens de rondetafelbijeenkomst spraken burgers over gebrek aan

transparantie, gebrekkige communicatie, slechte bereikbaarheid en een onduidelijke rol. Dit valt buiten het bestek van dit onderzoek, maar is wel iets waar de gemeenten zich bewust van moeten zijn.

In dit rapport spreekt de Nationale ombudsman geen oordeel uit over de behoorlijkheid van de schuldhulpverlening. In tegendeel, met de in dit rapport geformuleerde aandachtspunten wil de Nationale ombudsman de schuldhulpverleners en de gemeente een checklist aanreiken waarmee ze in de praktijk aan de slag kunnen om de schuldhulpverlening op een behoorlijke wijze vorm te geven. De Nationale ombudsman verwijst in deze rapportage ook regelmatig naar 'goede voorbeelden' uit de praktijk, zodat schuldhulpverleners en gemeenten van elkaar kunnen leren. Een belangrijke bron van informatie die hierbij kan helpen is de website www.effectieveschuldhulp.nl.

2.2 VRAAGSTELLING EN OPZET

Voor de Nationale ombudsman staat dan ook het perspectief van de burger centraal. In dit onderzoek vormden de volgende vragen de leidraad:

- a. Wat mag de burger in redelijkheid van de schuldhulpverlener verwachten?
- b. Wat mag de burger in redelijkheid verwachten van de gemeente die per 1 juli verantwoordelijk is voor de schuldhulpverlening?
- c. Wat mag de burger in redelijkheid verwachten van de overheid in het kader van de schuldhulpverlening?

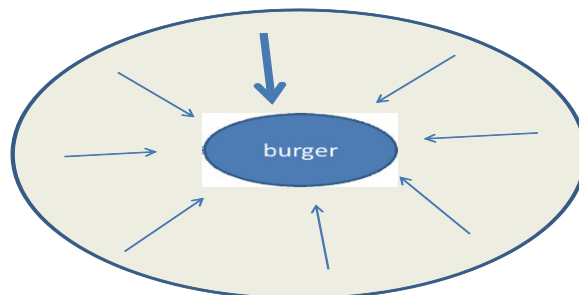
De aankondiging van de Nationale ombudsman een onderzoek in te stellen naar schuldhulpverlening riep veel reacties op. Op het bureau van de Nationale ombudsman kwamen vele schriftelijke en telefonisch reacties binnen van burgers en professionals in de schuldhulpverlening.

Om zicht te krijgen op de problemen in de praktijk en mogelijke oplossingen heeft de Nationale ombudsman drie rondetafelgesprekken georganiseerd met schuldenaren, met praktijkdeskundigen (werkzaam in de schuldhulpverlening, vrijwilligers en onderzoekers) en met vertegenwoordigers van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, NVVK, VNG, Divosa en Gerechtsdeurwaarders. Daarnaast zijn verschillende experts geraadpleegd binnen de wetenschap, advocatuur, onderzoeksbureaus en organisaties die ervaring hebben opgedaan met 'best practices' in de schuldhulpverlening. Ook is gebruik gemaakt van informatie uit diverse externe onderzoeken.

3. BURGER CENTRAAL

Ten tijde van dit onderzoek is er sprake van onrustige politieke tijden. Door de val van het kabinet, het lenteakkoord en de komende verkiezingen worden gemeenten geconfronteerd met de politieke realiteit, waarin wetsvoorstellen worden teruggedraaid of controversieel zijn verklaard (bijvoorbeeld de overgang van Begeleiding van Awbz naar Wmo, de invoering van de Wet werken naar vermogen). Los van deze politieke actualiteit, is er de laatste jaren een ontwikkeling zichtbaar waarin meer en meer taken decentraal, dus bij gemeenten worden belegd (Awbz-onderdelen/Wmo, Wet werken naar vermogen en de Jeugdzorg). Gemeenten kunnen deze ontwikkeling gebruiken om zelf vanuit eigen kracht hieraan vorm te geven. Vanuit het perspectief van de Nationale ombudsman is het hierbij van belang om het perspectief van de burger centraal te stellen: wat heeft de burger nodig? De gemeente zorgt ervoor dat niet verschillende contactpersonen, ieder met hun eigen taak contact hebben met de burger, maar dat er één verantwoordelijk is. De regie kan worden uitgevoerd daar waar het zwaartepunt van de problematiek zich bevindt.

Figuur 1: burger centraal

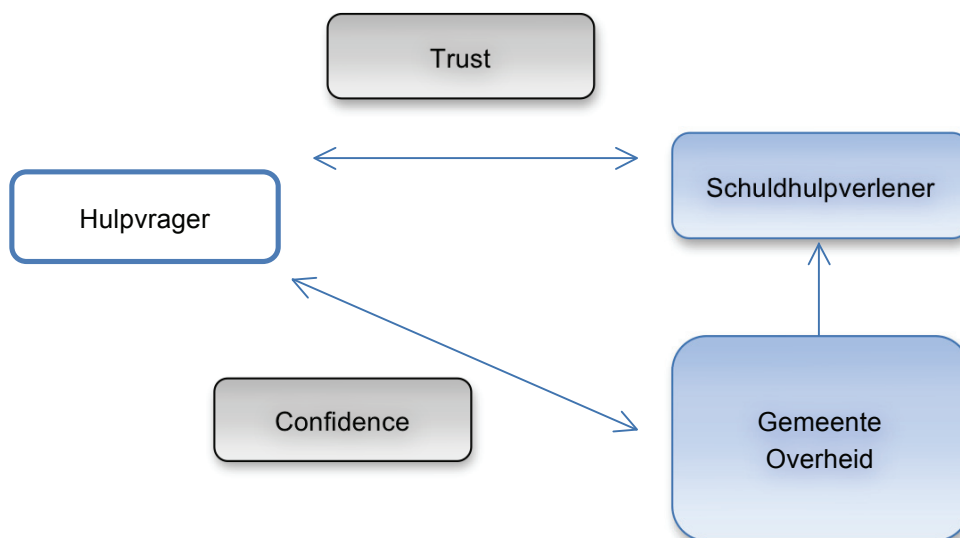


4. BURGER, OVERHEID EN VERTROUWEN

In dit rapport wordt een aantal aandachtspunten geformuleerd waarbij de behoorlijkheid voorop staat. De eerste aandachtspunten zijn gericht op de behoorlijke relatie tussen de schuldhulpverlener en de burger (paragraaf 5). Waarom is deze relatie zo belangrijk?

Zoals ook in het Jaarverslag van de Nationale ombudsman over 2011 wordt aangegeven ligt bij politici, beleidsmakers en professionals de nadruk op het vertrouwen op betrouwbare systemen (confidence): het "vertrouwen op" staat in ons openbaar bestuur centraal. Hoewel het natuurlijk belangrijk is om het systeem zo efficiënt en betrouwbaar mogelijk in te richten, vergt een goed functioneren van de overheid ook het winnen van vertrouwen van burgers. Voor hen zijn de systemen van de overheid soms ontoegankelijk en onbegrijpelijk. Dat terwijl het krijgen van betrouwbare informatie en op grond daarvan het begrijpen van wat er is gebeurd een fundamentele behoefte is van de mens. Het gaat er dan om dat de vertegenwoordigers van de overheid ook een goede vertrouwensrelatie (trust) met deze burgers weten op te bouwen. En dat op die manier bij burgers het "vertrouwen in" de concrete taakuitoefening door de overheid groeit. Door een eenzijdige nadruk op systemen is er vaak onvoldoende aandacht voor het relationele aspect, terwijl dit voor de burger juist belangrijk is. Deze twee kanten van vertrouwen kunnen elkaar uiteindelijk ook versterken. De burger mag er op vertrouwen dat wanneer hij een beroep doet op de schuldhulpverlening, dit bijdraagt aan de best haalbare oplossing voor zijn schuldenprobleem.

Figuur 2: Trust en confidence bij schuldhulpverlening



Wat mag een burger in redelijkheid van een schuldhulpverlener verwachten? Het gaat dan om respectvolle en gelijkwaardige communicatie, persoonlijk contact, participatie, maatwerk, transparantie en voortvarendheid. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is dat schuldenaren geen 'slachtoffers' zijn die aan het handje van 'vader overheid' moeten worden meegenomen. Bij maatwerk en participatie hoort dat schuldhulpverlener én schuldenaar zich beiden moeten inspannen voor het (welslagen van het) schuldhulptraject. Tegelijkertijd kan de schuldhulpverlener het niet alleen. Om zijn taak behoorlijk te kunnen uitoefenen heeft hij vertrouwen nodig van de gemeente. Hij moet het vertrouwen genieten en professionele ruimte krijgen om in zijn contacten met de schuldenaren maatwerk te kunnen leveren. Daarom formuleert de Nationale ombudsman in paragraaf 6 een aantal aandachtspunten voor de gemeente als verantwoordelijke voor de beleidsmatige invulling van de schuldhulpverlening.

Tot slot heeft de gemeente met de inwerkingtreding van de Wgs de verantwoordelijkheid gekregen om als regisseur de schuldhulpverlening op te pakken. De gemeente kan deze verantwoordelijkheid alleen waarmaken als de overheid hiervoor de noodzakelijke randvoorwaarden schept. In paragraaf 7 worden enkele aandachtspunten voor de overheid geschetst, zodat de gemeenten haar verantwoordelijkheid ook kan waarmaken.

Wat mag de burger in redelijkheid verwachten van de schuldhulpverlener?

- A. Maatwerk
- B. Gelijkwaardige communicatie
- C. Participatie
- D. Informatieverstrekking en transparantie
- E. Voortvarendheid

Wat mag de burger in redelijkheid verwachten van de gemeente?

- F. Preventie en vroegsignalering
- G. Toegang tot schuldhulpverlening
- H. Integrale aanpak binnen gemeenten
- I. Inzet van vrijwilligers benutten
- J. Randvoorwaarden voor voortvarend handelen

Wat mag de burger in redelijkheid van de overheid verwachten?

- K. Informatieverstrekking over schuldhulpverlening
- L. Behoorlijke houding bij schulden en garanderen van beslagvrije voet
- M. Medewerking overheidsinstanties aan schuldhulpverlening
- N. Effectief toezicht op particuliere schuldbemiddeling

5. WAT MAG DE BURGER IN REDELIIKHEID VERWACHTEN VAN DE SCHULDHULPVERLENER?

Er blijkt vaak een groot verschil te zitten tussen wat de burger van de overheid verwacht en datgene wat daadwerkelijk kan worden waargemaakt. Daarom is communicatie zo belangrijk. Als er vertraging in een procedure ontstaat of als er fouten worden begaan, wees daar dan open over en communiceer dit naar de betrokkenen. Dan weet iedereen waar hij aan toe is. Voor het vertrouwen van de burger in de overheid is zorgvuldig handelen en goede informatieverstrekking essentieel. Het is belangrijk dat de overheid de burger serieus neemt en hem met respect behandelt. Hierbij moet oog zijn voor maatwerk en daarom wordt persoonlijk contact opgenomen met de burger. Door goede communicatie worden problemen met de burger voorkomen of opgelost. En hoewel de burger voor veel zaken afhankelijk is van de medewerking van de overheid, gaan overheid en burger op een gelijkwaardige wijze met elkaar om.

A. MAATWERK

De burger mag verwachten dat de schuldhulpverlener rekening houdt met zijn specifieke omstandigheden en zoveel mogelijk maatwerk levert. Wat overigens niet per definitie betekent dat de schuldsituatie altijd op afzienbare termijn wordt opgelost. Er zijn situaties waarin het stabiliseren en realiseren van een beschikbare beslagvrije voet het maximaal haalbare is.

'(...) We hebben tijdens dat intakegesprek aangegeven dat wij het financiële overzicht helemaal kwijt waren en dat we graag in aanmerking wilden komen voor budgetbeheer. Mevrouw B. vertelde ons dat dit niet mogelijk was, dit kon alleen met een faillissement. We hebben wel een stabilisatieovereenkomst getekend, maar we zijn nooit gestabiliseerd.'

Uit de rondetafelbijeenkomsten is gebleken dat schuldhulpverleners veelal werken volgens vaste procedures en werkvoorschriften, zonder dat gekeken wordt naar datgene wat de burger daadwerkelijk nodig heeft. Er is sprake van een gestandaardiseerde uitvoeringspraktijk, de 'wasstraat voor iedereen'.⁴ De Nationale ombudsman wil echter benadrukken dat juist maatwerk van groot belang is. Afhankelijk van de specifieke omstandigheden van de schuldenaar moet de schuldhulpverlener naar maatregelen en oplossingen zoeken die passen bij de schuldenaar die voor hem zit. De schuldhulpverlener kan daarbij kiezen uit verschillende trajecten en dient alert te zijn daar waar maatwerk nodig is. Voor sommige schuldenaren is een aantal gesprekken met een budgetcoach genoeg om de boel weer op de rails te krijgen, anderen hebben intensievere of andere begeleiding nodig. Het traject moet worden afgestemd op de mate

⁴ Nadja Jungmann, (mei 2012) "Schuldenproblematiek, een vraagstuk in transitie".

van zelfredzaamheid van de burger. Door niet iedere hulpvrager een 'standaard' traject aan te bieden, zal de ene aanpak minder geld kosten dan de andere.

Maatwerk speelt ook een belangrijke rol bij het einddoel van het schuldentraject. De laatste jaren is binnen de schuldhulpverlening het besef gegroeid, dat de ambitie van een schuldenvrije toekomst voor veel schuldenaren te hoog gegrepen is. Schuldhulpverleners proberen niet langer voor iedere schuldenaar een schuldenvrije toekomst te realiseren door middel van een schuldregeling, maar 'hanteerbare schulden' kunnen ook het hoogste haalbare doel zijn. Het uitgangspunt moet hierbij volgens de Nationale ombudsman zijn dat voor iedereen iets kan worden gedaan. Als het standaard schuldtraject - gericht op een schone lei - niet haalbaar is, dan moet het doel worden bijgesteld en bijvoorbeeld gericht worden op de directe en meest urgente noden (zoals het voorkomen van huisuitzetting, de betaling van de vaste lasten en het benaderen van schuldeisers). De individuele schuldhulpverlener moet hierbij de ruimte krijgen om creatief en oplossingsgericht te werken.

Goed voorbeeld Gemeente Delft:

Medewerker V.: 'We hebben het voortraject flink aangepast. Een grote verbetering is het dagelijkse inloopspreekuur. Hierdoor krijgen we mensen in een vroeg stadium te spreken.' De ervaring leert dat een groot deel van de bezoekers met eenvoudige middelen al zijn te helpen. Zo kan de gemeente soms escalatie voorkomen. 'Ik ben ervan overtuigd dat het heel belangrijk is om het eerste contact persoonlijk te houden: face to face. Op die manier krijg je inzicht in de situatie. Daarna kun je mensen een passende verwijzing geven, bijvoorbeeld naar budgetbeheer of hulpverlening'.

(www.effectievelschuldhulp.nl)

Het is aan te bevelen dat voor iedere hulpvrager een concreet plan van aanpak wordt opgemaakt. Dit plan moet zijn afgestemd op zijn of haar specifieke situatie, waarbij voor elke hulpvrager wordt bepaald welk traject het beste past. Inkomensbeheer of een schuldregeling is namelijk niet voor iedereen nodig. En in bepaalde situaties is het stabiliseren van de schuldsituatie of het veiligstellen van de beslagvrije voet (vooralsnog) het hoogst haalbare.

Advies Nationale ombudsman

- Maak voor iedere hulpvrager een concreet plan van aanpak en zorg voor een gedifferentieerd aanbod waardoor maatwerk kan worden geboden.

B. GELIJKWAARDIGE COMMUNICATIE

Respect

Veel schuldenaren gaven aan dat zij zich niet serieus genomen voelen door de schuldhulpverlening. Zij hebben het idee dat er altijd van uit wordt gegaan dat zij verwijtbaar of onnodig schulden hebben gemaakt, hetgeen in lang niet alle gevallen terecht is.

'Ik voel mij behandeld als de eerste de beste loser.'

De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat de overheid burgers respecteert, fatsoenlijk behandelt en hulpvaardig is. Dat betekent voor schuldhulpverleners dat zij mensen die voor hulp bij hen aankloppen, zoveel mogelijk 'open' en met aandacht tegemoet treden. Of de schuldproblemen zijn ontstaan door eigen schuld of door externe omstandigheden, is hierbij niet relevant.

Advies Nationale ombudsman

- Communiceer op een respectvolle wijze met de schuldenaar.

Persoonlijk contact

Een schuldenaar mag van de schuldhulpverlener verwachten dat er regelmatig persoonlijk contact is. Hierdoor kunnen onnodige complicaties worden voorkomen en merkt de schuldenaar dat hij serieus wordt genomen. Persoonlijk contact is gedurende het gehele traject essentieel.

Goed voorbeeld:

De Maatschappelijke Dienstverlening Flevoland, die de schuldhulpverlening in Lelystad, Dronten en Zeewolde uitvoert, besteedt nadrukkelijk aandacht aan persoonlijk contact en aan de schuldsituatie in de grotere context van het gezin.

Voor het slagen van het schuldhulptraject is het van belang dat een gemeente zo snel mogelijk een eerste persoonlijk gesprek heeft met de schuldenaar. Via persoonlijk contact kan hij een goed beeld krijgen van de problematiek, de motivatie en de mate van zelfredzaamheid van de schuldenaar en van de (on)mogelijkheden om tot een duurzame oplossing of stabilisatie van de schuldenproblematiek te komen. Dat kan je niet opmaken uit alleen de papieren informatie. Persoonlijk contact met de schuldenaar en zijn gezinssituatie is hierbij zeer onmisbaar en cruciaal. Voorafgaand aan het eerste gesprek moeten zo min mogelijk beperkende voorwaarden (bijv. eerst alle formulieren invullen) worden gesteld.

'Al vier keer alle papieren ingeleverd'

'Wij zijn nou al twee jaar bezig om de schuldhulpverlening geregeld te krijgen via de gemeente. Eerst werd het opgepakt door medewerker X, vervolgens ging medewerker Y het overnemen. Nadat we alle benodigde stukken hadden ingeleverd, nam een extern bureau de schuldhulpverlening over. Na het intake gesprek zou alles geregeld worden. Na een maand werden we weer gevraagd om op intake te komen en alles mee te nemen, nou dat hadden we dus al drie keer gedaan. Alles zou in werking gezet worden, maar tot op heden nog niks. En een vordering van een incassobureau die we al vijf keer naar Plangroep hebben gestuurd, hebben wij nu alweer ontvangen.'

Advies Nationale ombudsman

- Neem zo snel mogelijk (persoonlijk) contact op met de schuldenaar, neem hiervoor de tijd en spreek zijn of haar situatie door.

Verwachtingen

Uit zowel de rondetafelbijeenkomsten met schuldenaren als met schuldhulpverleners is verder gebleken dat schuldenaren hoge verwachtingen hebben van de schuldhulpverlening, die vaak als laatste strohalm wordt gezien.

De schuldhulpverlener behoort zich bewust te zijn van de verwachtingen van de schuldenaar en dient deze zo nodig bij te stellen. De schuldhulpverlener moet in staat zijn om met de schuldenaar te bespreken wat het einddoel van het schuldhulpverleningstraject is en wat van een ieder in dit traject mag worden verwacht.

Schuldhulpverlening is geen eenzijdig traject waarbij de schuldhulpverlener het probleem van de schuldenaar uit handen neemt en oplost. Nee, hij ondersteunt de schuldenaar in het oplossen van zijn schulden. De schuldhulpverlener benadrukt de eigen verantwoordelijkheid van de schuldenaar in het traject en vraagt eigen inbreng en wederkerigheid van de schuldenaar voor zover hij daartoe in staat is.

Advies Nationale ombudsman

- Maak aan de schuldenaar duidelijk wat de taak van de schuldhulpverlener is en wat de schuldenaar in redelijkheid van hem mag verwachten. Maak ook duidelijk wat van de schuldenaar zelf wordt verwacht.
- Wees duidelijk over het maximaal haalbare einddoel en schep geen 'valse' verwachtingen.

Contact met schuldeisers

Essentieel voor goede schuldhulp is dat de schuldhulpverlener contact opneemt met de schuldeisers teneinde de samenwerking te zoeken. De medewerking van schuldeisers is nodig voor de opschorting van de invordering, het treffen van een betalingsregeling of het bereiken van een minnelijk akkoord. Gebrekkige communicatie van de kant van de schuldhulpverlener kan de bereidheid tot medewerking bij de schuldeisers te niet doen.

Goed voorbeeld:

In het kader van het programma *Op weg naar effectieve schuldhulp*, voert de NVVK een onderzoek uit het verbeteren van de onderlinge communicatie tussen schuldhulpverleners en schuldeiser. Hiervoor zijn in de eerste maanden van 2012 diverse groepsgesprekken georganiseerd met schuldhulpverleners en schuldeisers. Een belangrijke conclusie was dat er veel te winnen valt met goede communicatie en goede informatieverstrekking.

Zie voor meer informatie www.effectieveschuldhulp.nl

Advies Nationale ombudsman

- De schuldhulpverlener behoort de mogelijkheid van samenwerking met schuldeisers te onderzoeken.

C. PARTICIPATIE

De burger mag erop vertrouwen dat de schuldhulpverlener samen met het hem tot een oplossing van de schulden komt.

'Ik heb het gevoel dat er over mijn hoofd heen wordt beslist.'

Uit de rondetafelbijeenkomsten en uit de klachten bij de ombudsman is gebleken dat schuldenaren ervaren dat hun probleem wordt overgenomen door de schuldhulpverlening, waardoor ze geen inspraak hebben. Er wordt 'over hun hoofd heen beslist', terwijl de schuldenaar het na afloop van het traject weer zelf zou moeten kunnen doen. Schuldenaren hebben zelf het beste zicht op wat er speelt, ook al hebben ze wellicht geen zicht op de problematiek.

Een te directe houding van hulpverleners kan dan ook contraproductief werken (in die zin dat motivatie weg ebet en hulpvragers weerstand gaan vertonen). Hierdoor neemt het risico op uitval uit een schuldhulpverleningstraject eerder toe dan af. Binnen het schuldhulpverleningstraject moet de schuldenaar daarom zo veel mogelijk worden aangesproken om mee te doen. Laat een schuldenaar zelf zoveel mogelijk verantwoordelijk zijn en participeren in het schuldhulpverleningstraject: laat hem initiatieven nemen, doelen stellen, acties plannen en laat de schuldhulpverlener hem hierbij ondersteunen. Hierdoor komt het perspectief van de schuldenaar meer centraal te staan. Schuldhulpverleners moeten hun rol zo invullen dat ze schuldenaren ondersteunen om hun eigen verantwoordelijkheid vorm te geven. Laat schuldenaren zelf bijvoorbeeld een rol hebben bij het op orde brengen van hun administratie en benaderen van de crediteuren.

Voor de schuldhulpverlening is het een hele stap om hiervoor binnen het eigen werkproces ruimte te creëren. Het vraagt lef om tot op zekere hoogte mee te bewegen met een schuldenaar die vanuit het eigen perspectief wellicht andere bewegingen maakt dan schuldhulpverlening en incasso in de eerste plaats voorstaan. Door binnen duidelijke kaders mee te bewegen, kan motivatie worden behouden of zelfs vergroot worden. Dit is een gedeeld belang van schuldenaar, schuldhulpverlening en crediteuren. Om deze benadering in te voeren is het noodzakelijk om schuldhulpverleners te scholen in zaken zoals motiverende gespreksvoering en oplossingsgericht coachen en die vaardigheden te koppelen aan het opstellen van het eerder genoemde plan van aanpak.

Advies Nationale ombudsman

- Laat de schuldenaar zoveel mogelijk participeren in het schuldhulpverleningstraject en zorg ervoor dat schuldhulpverleners beschikken over competenties hiervoor.

D. INFORMATIEVERSTREKKING EN TRANSPARANTIE

De burger mag van de schuldhulpverlener verwachten dat hij juiste, volledige en adequate informatie ontvangt. Hij wordt regelmatig geïnformeerd over de stand van zaken van het schuldhulpverleningstraject en krijgt inzicht in de financiële mutaties die namens hem worden betaald en ontvangen.

Driemaal fout geadviseerd

De heer Jansen (fictieve naam) moest vanwege de economische crisis zijn bedrijf beëindigen. Voordat hij zich bij de gemeente aanmeldde had hij al bij diverse instanties aangeklopt. De Kamer van Koophandel adviseerde hem uiteindelijk om zich uit te schrijven. Pas toen kon hij zich tot de schuldhulpverlening wenden. Geen instantie had hem daar eerder op gewezen. Vervolgens speelde, naast het feit dat hij een bedrijf had gehad, nog mee dat hij in het bezit was van een koophuis; dat hij meerdere schulden (onder meer bij het administratiekantoor) had en dat er sprake was van echtscheidingsproblematiek. Er moest ook alimentatie betaald worden. De gemeente stelde aanvankelijk dat hij zijn woonhuis moest verkopen teneinde in aanmerking te komen voor schuldhulpverlening en een bijstandsuitkering, wat achteraf niet juist bleek. Daarbij werd alvast een WSNP-aanvraag ingediend. Die werd echter afgewezen omdat eerst het zogenoemde minnelijke traject moest worden gevolgd. Inmiddels zijn we een jaar verder en is de heer Jansen feitelijk nog geen stap verder. Hij is nu alsnog begonnen aan het minnelijk traject. Dit schiet niet op. De schulden van de heer Jansen zijn naar eigen zeggen alleen maar toegenomen. Terwijl van meet af aan duidelijk was dat de WSNP als voorwaarde stelt dat eerst het minnelijk traject moet zijn doorlopen.

Wanneer een burger bij de gemeente aanklopt voor hulp bij schulden en hierover in gesprek gaat, wil hij goede informatie krijgen. Daarnaast moet hij erop kunnen vertrouwen, dat de desbetreffende medewerker ter zake kundig is. Veel ex-zelfstandigen klagen over het gebrek aan deskundigheid op het gebied van ondernemerszaken. Schuldhulpverlening aan ondernemers vereist dan ook de nodige expertise van de schuldhulpverlener.

Een jaar vertraging door onjuiste afwijzing

'Nadat ik gestopt was met mijn onderneming heb ik hulp gezocht bij de stadsbank hier. Ik kreeg echter alleen een doorverwijzing en na een jaar van kast naar muur gestuurd kwam ik weer terug bij de stadsbank. De reactie van de stadsbank was dat ze me al een

jaar geleden hadden moeten helpen in plaats van me door te verwijzen. Nu is het gevolg dat mijn traject een jaar later pas ingaat dan nodig.'

Tijdens het schuldhulpverleningstraject is informatieverstrekking en transparantie ook van groot belang. Mensen zijn voor hun oordeel over de aanvaardbaarheid van overheidshandelen sterk gericht op informatie. Mensen willen hun omgeving en wat daarin - met hen - gebeurt, kunnen begrijpen. Daarvoor zijn ze afhankelijk van informatie. Informatie blijkt de belangrijkste basis te zijn voor vertrouwen.⁵ Hetzelfde geldt trouwens voor de informatieverstrekking aan de schuldeiser.

'Ik heb geen idee wat ik nu heb afgelost. Door onwetendheid ben je nog afhankelijker.'

Een belangrijke voorwaarde voor participatie is transparantie. Bij een deel van de schuldenaren die in een minnelijk of wettelijk traject zitten wordt, als het niet anders kan, budgetbeheer⁶ of beschermingsbewind ingezet. Daarmee wordt zeker gesteld dat alle inkomsten en uitgaven goed worden beheerd en dat geen nieuwe schulden ontstaan. Schuldenaren klagen er over dat zij geen of nauwelijks inzage krijgen in hun eigen inkomsten en uitgaven. Zij worden daarmee onwetend gehouden en krijgen geen (eigen) verantwoordelijkheid. Op deze wijze kan er niet gecontroleerd worden of de budgetbeheerder zijn taak naar behoren uitvoert. Dit geeft een gevoel van ongenoegen bij de schuldenaar. Op deze wijze wordt niet duidelijk en open gecommuniceerd met de burger.

'Op 1 november 2011 zou de eerste betalingsaflossing voor de schuldeiser plaatsvinden, er was genoeg gespaard en wat doet W.: betaalt de schuldeisers veel te weinig en dan ook nog schuldeisers die er allang niet meer waren.'

Goed voorbeeld

'Per maand ontvangt de cliënt een volledig overzicht van de inkomsten, uitgaven en aflossingen.'

Bron: Modus Vivendi

Advies Nationale ombudsman

- Verstrek aan schuldenaren correcte, volledige en adequate informatie over hun positie en over hun rol in het schuldhulpverleningstraject.
- Informeer zowel de schuldenaar als de schuldeiser regelmatig over de stand van zaken van het schuldhulpverleningstraject.

⁵ C. van den Bos en A.F.M. Brenninkmeijer (2012) "Vertrouwen in wetgeving, de overheid en de rechtspraak, de mens als informatieverwerkend individu", Nederlands Juristenblad nr. 21, p. 1451-1457.

⁶ De kosten van budgetbeheer zijn hoog; bovendien worden de financiële vaardigheden van de schuldenaar minder aangesproken dan zonder budgetbeheer.

- Als er sprake is van budgetbeheer: informeer de schuldenaar regelmatig en adequaat over de financiële mutaties die namens hem worden betaald of ontvangen (bijvoorbeeld via websites).

E. VOORTVARENDHEID

Een burger mag van de schuldhulpverlener verwachten dat hij voortvarend handelt.

'Schulden worden steeds hoger omdat de schuldhulpverlening niets doet.'

Met name uit de rondetafelgesprekken met (praktijk)deskundigen is naar voren gekomen dat er sprake is van toenemende bureaucratie in de schuldhulpverlening. Voorbeelden die genoemd werden zijn: het duurt te lang voordat een schuldenaar in aanmerking komt voor een eerste gesprek; schuldhulpverlening komt pas in actie indien alle formulieren zijn ingevuld en opgestuurd et cetera. Ook schuldenaren klagen over het gebrek aan voortvarendheid. Het duurt lang voordat een eerste gesprek wordt aangeboden; als het eerste gesprek eenmaal is geweest dan kan het nog een hele tijd duren voordat de schuldhulpverlening actief aan de gang gaat met het dossier. De schuldhulpverlener gaat namelijk veelal eerst inkomsten, uitgaven en schulden inventariseren. Kortom, al met al verloopt de schuldhulpverlening in een aantal stappen, voordat concreet aan de slag wordt gegaan met het probleem. De schuldenaar hoort soms lange tijd niets. Veel klachten en signalen die bij de Nationale ombudsman binnenkomen, hebben dan ook betrekking op de lange duur (tussen deze verschillende fasen) in het schuldhulpverleningstraject. Als iemand in een noodsituatie zit, moet snel een gesprek gepland worden. De meest urgente zaken moeten snel aangepakt worden (Eerste Hulp Bij Schulden). Als te laat begonnen wordt met de schuldhulp, lopen de schulden voor de hulpvrager gestaag op (doordat extra rente en/of kosten over uitstaande bedragen) worden doorberekend.

'Ik klaag erover dat: door allerlei regeltjes, drukte, wachtlijst, geen vragen kunnen stellen door ziekte van contactpersoon enz. door oponthoud omdat mijn en het inkomen van mijn zoon niet stabiel is enz. er nog steeds geen uitzicht is wanneer ik geholpen word bij schuldproblemen.
(...) dat er nog geen voortgang is in het aflossen van schulden. Dat ik alleen maar brieven krijg van incassobureaus. aanmaningen, gebeld word door instanties waar ik een schuld bij heb.'

Advies Nationale ombudsman

- Zorg ervoor dat zo snel mogelijk een eerste gesprek met de schuldenaar wordt gepland en dat, indien mogelijk en nodig, zo snel mogelijk een schuldregeling in gang wordt gezet, beslagen worden gecorrigeerd et cetera.

6. WAT MAG DE BURGER IN REDELIJKHEID VERWACHTEN VAN DE GEMEENTE?

Het is de gemeente, die per 1 juli 2012 verantwoordelijk is voor de schuldhulpverlening. Zij moet de randvoorwaarden voor een behoorlijke schuldhulpverlening scheppen. Een behoorlijke relatie tussen de schuldhulpverlener en de burger kan alleen tot stand komen als de schuldhulpverlener hiervoor het vertrouwen krijgt van de gemeente. De schuldhulpverlener moet professionele ruimte krijgen om in zijn contacten met de schuldenaren maatwerk te kunnen leveren. Preventie, nazorg en een integrale aanpak van de problematiek zijn enkele randvoorwaarden die de gemeente zelf verder kan invullen. In de komende paragraaf schetst de Nationale ombudsman enkele aandachtspunten voor de gemeente om een behoorlijk kader te scheppen waarbinnen de schuldhulpverlening kan plaatsvinden.

F. PREVENTIE EN VROEGSIGNALERING

Burgers zijn zelf verantwoordelijk voor het op orde houden van de eigen financiën. Maar niet iedereen beschikt zonder meer over de vaardigheden om dit te doen. De burger mag daarom van de gemeente verwachten dat zij inzet op preventie om schulden te voorkomen.

Goed voorbeeld

Gemeente Delft is in het kader van preventie bezig met voorlichting. Mensen met een laag inkomen worden op allerlei manieren gewezen op inkomensondersteunende voorzieningen en participatievoorzieningen. Er is zelfs een uitgebreide campagne voor gevoerd ('Als elke Euro telt'). De gemeente Delft heeft echter ook oog voor mensen die al een problematische (schuld)situatie zitten. Hierbij gaat het veelal 'multi-probleem' huishoudens. Zij kunnen een huisbezoek aanvragen. Ook kunnen professionals worden getipt om op huisbezoek te gaan. Door in de thuissituatie rustig allerlei zaken door te spreken worden mensen verder geholpen en wordt een eerste stap gezet om een vicieuze cirkel te doorbreken. Deze vorm van vroegsignalering blijkt effectief.⁷

Bij de inwerkingtreding van de Wgs krijgt de gemeente ook daadwerkelijk een taak in de preventie van schulden. Daarbij is de onderliggende gedachte dat het oplossen van problematische schuldsituaties niet langer voldoende is: schuldsituaties moeten juist worden voorkomen. Bij het voorkomen van schulden hebben niet alleen (potentiële) schuldenaren maar heeft zeker ook de maatschappij belang. Met andere woorden: voorkomen is beter dan genezen. Diverse gemeenten en schuldhulpverlenende instanties hebben de afgelopen jaren daarom meer ingezet op preventie.

⁷ Gemeente Delft (15 augustus 2011) "Beleidsplan schuldhulpverlening nieuwe stijl 2011-2014".

Ten behoeve van gemeenten is in 2011 een SchuldPreventiewijzer verschenen.⁸ Deze wijzer ondersteunt gemeenten bij de lokale invulling van schuldpreventie. Op basis van recente onderzoeken uit onder meer de gedragseconomie, de psychologie en de neurologie wordt in deze wijzer toegelicht dat het gedrag in belangrijke mate wordt gestuurd door het onderbewuste of de manier waarop keuzen gepresenteerd worden. Door hiermee rekening te houden kan de effectiviteit van schuldpreventie worden vergroot. In de SchuldPreventiewijzer is een stappenplan ontwikkeld dat gemeenten een leidraad biedt om te komen tot een doordacht en afgewogen preventieprogramma (zie ook www.schuldpreventiewijzer.nl).

Een belangrijke vraag hierbij is wat de verantwoordelijkheid van de overheid hierin is zonder bevoogdend en opdringerig te worden. Het sleutelwoord is 'samenwerking'.⁹ Het is noodzakelijk dat *in samenwerking met* de burger gezocht wordt naar een passende oplossing die voor hem of haar werkt (maatwerk) maar ook dat op het juiste moment de juiste informatie en hulp wordt aangeboden (zie paragraaf 5.1 over behoorlijke relatie).

Advies Nationale ombudsman

- Zet met behulp van de SchuldPreventiewijzer een effectief preventieprogramma op.

Schuldenproblematiek onder jongeren is behoorlijk groot. Zo is de gemiddelde schuld waarvoor jongeren op een roc om hulp vragen gemiddeld € 9000.¹⁰ Ook in het burgerpanel dat de Nationale ombudsman organiseerde kwam dit punt naar voren. Het is jammer dat er in het onderwijs relatief weinig aandacht is voor geldzaken. Jongeren zijn te bereiken via social media. Voor effectieve preventie onder jongeren kan ook gebruik gemaakt worden van de SchuldPreventiewijzer.

⁸ Nadja Jungmann e.a. (januari 2011) "*De SchuldPreventiewijzer*". Dit een gezamenlijke uitgave van MOgroep, NVVK, VNG, Divosa en het Nibud.

⁹ In de schuldpreventiewijzer wordt gesproken van libertair paternalisme, p. 35. 'Door stil te staan bij de werking van onze onbewuste processen geven we in overweging om de keuzevrijheid volledig in stand te houden, maar tegelijkertijd in bepaalde situaties mensen een duwtje in de goede richting te geven. Met die duwtjes ondersteunen we mensen om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen voor hun financiën. En als we daar financiële problemen mee voorkomen, dan dragen we ook bij aan het bevorderen van participatie. Kenmerkend voor een duwtje (of ook wel nudge genoemd) is dat je als burger de interventie makkelijk en goedkoop kan vermijden. Het aanbod aan startende ZZP'ers in Utrecht is hier een mooi voorbeeld van. Elke startende zzp'er in Utrecht krijgt een gesprek aangeboden waarin hij wordt gewezen op de mogelijkheden, verplichtingen en risico's waar hij mee te maken krijgt. Door dat gesprek telefonisch aan te bieden maar ook alle ruimte te geven om het gesprek te weigeren, is er sprake van een makkelijk en goedkoop te vermijden duwtje. Thaler en Sunstein omschrijven de keuze om na te denken over de manier waarop beleid wordt uitgevoerd zonder in te grijpen op de keuzevrijheid als libertair paternalisme. Door niet aan de keuzevrijheid te komen is het libertair. Maar door mensen duwtjes in de goede richting te geven is het ook paternalistisch.'

¹⁰ Nadja Jungman (mei 2012) "*Schuldenproblematiek, een vraagstuk in transitie.*"

Goed voorbeeld

In 2011 voerde de gemeente Almere een pilot 'Preventiemedewerker' uit. Uit de pilot moest blijken hoe de preventiemedewerker kan bijdragen aan het voorkomen van schulden. 'Voor de pilot ben ik aangehaakt bij een leefbaarheidsproject in Almere Buiten. Mijn eerste actie was contact zoeken met een aantal basisscholen om te kijken of we een gezamenlijke activiteit konden organiseren.'

Het resultaat was onder andere een serie voorstellingen van een poppentheater. De voorstelling was gebaseerd op 'Meneer Beer', een boekje dat Nibud heeft laten ontwikkelen voor kinderen van 6 en 7 jaar. 'De voorstelling sluit goed aan op de leefwereld van de kinderen en geeft veel herkenning. Bijvoorbeeld dat je graag de nieuwste iPod wilt hebben en een X-box en nieuwe schoenen. De kinderen werden actief betrokken bij de voorstelling en deden enthousiast mee.'

Bron: www.effectieveschuldhulp.nl

De Nationale ombudsman ontvangt met regelmaat klachten van studenten met een hoge schuld aan de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Ook in de media verschijnen berichten over studenten die (te) makkelijk geld lenen met het idee 'als ik straks een goede baan heb, dan kan ik dat wel terugbetalen.' Steeds vaker blijkt dat de ex-student de (toren)hoge studieschuld niet (snel) kan terugbetalen. Dit schuldprobleem wordt nog moeilijker oplosbaar omdat een studieschuld niet wordt meegenomen in het minnelijk en wettelijk schuldtraject. De 'schone lei' is voor deze probleemgroep na afloop van een schuldtraject om die reden vaak niet haalbaar.

Advies Nationale ombudsman

- Wek belangstelling bij minderjarigen voor 'omgaan met geld en schulden.'

Ook praktische afspraken tussen schuldhulpverlening en schuldeisers kunnen vroegsignalering¹¹ effectief maken.

Goed voorbeeld

De Kredietbank Rotterdam (KBR) heeft een digitaal register ontwikkeld, waarin is opgeslagen welke personen aan een schuldhulpverleningstraject bij de KBR deelnemen. Voordat de Rotterdamse gerechtsdeurwaarders overgaan tot een ambtshandeling raadplegen zij eerst dit register. Als blijkt dat de schuldenaar in een schuldtraject zit, kan de deurwaarder de invorderingsactiviteiten tijdelijk opschorten.

Het doel van dit project is om (gerechtelijke) invorderingskosten te voorkomen, de schulden niet onnodig te laten oplopen en een afkoelingsperiode te creëren. Hoe lager de schuld, des te groter immers de kans van slagen van een minnelijk schuldakkoord. Dit project is op 1 mei 2012 van start gegaan en is een uitwerking van het landelijke convenant tussen de NVVK en KBvG van oktober 2011.

¹¹ De NVVK wijst in dit kader op de introductie van een vroegsignaleringssysteem als LIS (Landelijk Informatiesysteem Schulden).

G. TOEGANG TOT SCHULDHULPVERLENING

De burger mag in redelijkheid van de gemeente verwachten dat voor iedereen iets wordt gedaan waarbij maatwerk leidend is. De schuldhulpverlener moet binnen zijn professionele ruimte het vertrouwen krijgen om maatwerk te kunnen bieden.

Goed voorbeeld

De gemeente Boxtel heeft enkele jaren geleden haar eigen werkwijze laten doorlichten. Belangrijkste knelpunten waren: te lange wachttijd voor de cliënt en te weinig tijd voor het primaire dienstverleningsproces. Door enkele ingrepen in het werkproces is de wachttijd met drie maanden ingekort. Cliënten worden niet op de wachtlijst geplaatst maar krijgen direct een kort gesprek (circa 45 minuten) waarin de klantsituatie wordt geïnventariseerd. Op basis hiervan wordt het vervolg bepaald. Dit inventariserend gesprek voorkomt dat de wachtlijst 'vervuilt' met schuldenaren, die genoeg hebben aan een eenvoudig adviesgesprek. Bovendien zorgt het snelle gesprek ervoor, dat de cliënt gemotiveerder is.¹²

Op 9 januari 2012 stuurde staatssecretaris De Krom van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in een nadere memorie bij het wetsvoorstel Gemeentelijke schuldhulpverlening aan de Eerste Kamer. Daarin stond het volgende: *'Mensen zijn primair zelf verantwoordelijk voor het voorkomen en oplossen van hun problematische schulden. Als iemand gemakzuchtig is en veel te optimistisch over zijn of haar financiële mogelijkheden dan is betrokkene daar in veruit de meeste gevallen zelf verantwoordelijk voor.'*

Het is zeker waar dat burgers in de eerste plaats zelf verantwoordelijk zijn voor de eigen geldzaken en voor het oplossen van zijn problemen. Maar niet iedereen beschikt over voldoende vaardigheden om de eigen geldzaken goed te regelen of om verstandig om te gaan met financiële tegenvallers. Denk hierbij aan mensen met een (licht) verstandelijke handicap, (ernstig) verslaafden en mensen met psychische problematiek. En ook niet iedereen heeft het aan zichzelf te wijten, dat onoplosbare schulden zijn ontstaan.

In de afgelopen jaren is bij gemeenten het besef gegroeid dat het niet haalbaar is om voor alle schuldenaren een schuldakkoord en een schuldevrije toekomst ('schone lei') na te streven. Door aan de voorkant te screenen gaan gemeenten na of er een reële verwachting is dat iemand langdurig in staat is en gemotiveerd is om rond te komen van een inkomen onder het bijstandsniveau en geen nieuwe schulden te maken. Een depressie, GGZ-problematiek of niet-saneerbare vorderingen zijn echter belemmeringen die een schuldenregeling in de weg kunnen staan.

In de Memorie van Toelichting heeft de regering als uitgangspunt geformuleerd, dat de schuldhulpverlening breed toegankelijk moet zijn en integrale hulp en maatwerk moet

¹² Hiemstra & De Vries (2011), *"Perspectieven op schuldhulpverlening, elf goede voorbeelden uit het primair proces schuldhulpverlening."*

bieden. Deze uitgangspunten worden nu in gevaar gebracht doordat gemeenten veel minder financiële middelen hebben om hun (straks wettelijke) taak uit te voeren. Het grote gevaar is dat het toelatingsbeleid tot de schuldhulpverlening veel selectiever zal worden en een aantal groepen zal uitsluiten. Dat terwijl steeds meer mensen met een hulpvraag zich tot de gemeente of andere schuldhulpverleningsinstanties wenden.

Tegen deze achtergrond wil de Nationale ombudsman benadrukken dat dit niet kan betekenen dat burgers tussen wal en schip raken doordat zij niet in aanmerking komen voor een schuldhulpverleningstraject. Als geen hulp wordt geboden, zal de problematische situatie alleen maar verergeren. Nieuwe achterstanden ontstaan waardoor een privéschuld kan ontaarden in een maatschappelijk probleem, zeker als het gezinnen met kinderen betreft. De gemeente heeft de verantwoordelijkheid en de zorgplicht om ook de groep voor wie een schuldregeling te hoog is gegrepen een minimale basis te bieden.¹³ Voor deze groep moet de overheid een minimale bestaanszekerheid garanderen ten aanzien van wonen, energie en zorg.

Advies Nationale ombudsman:

- Geef de schuldhulpverlener de ruimte om maatwerk te kunnen leveren.
- Het uitgangspunt moet zijn dat voor iedereen iets kan worden gedaan.
- Garandeer basale bescherming van wonen, energie en zorg voor de hulpvrager.
- Gemeenten moeten voorzien in een methodisch kader van werken in de uitvoering opdat er sprake is van brede toegang en een passend aanbod voor iedereen zonder risico op willekeur.

H. INTEGRALE AANPAK BINNEN GEMEENTEN

De burger mag van de gemeente verwachten dat bij schuldhulpverlening voor een integrale aanpak wordt gekozen.

Bij haar 24-jarige zoon Robert (fictieve naam) is vijf jaar geleden de diagnose schizofrenie gesteld. Sindsdien is hij enkele periodes gedwongen opgenomen geweest in een psychiatrische zorginstelling. Omdat haar zoon grote schulden had gemaakt, is hij verwezen naar de Gemeentelijke Kredietbank. Dat heeft niets opgeleverd, maar zowel de kredietbank als de maatschappelijk werker hebben daar geen actie op ondernomen. Pas geleden is er (eindelijk) beschermingsbewind voor hem aangevraagd.

Zijn moeder beklagt zich over de afwachtende houding en het gebrek aan overleg tussen de beide instanties. Het bewind had al veel eerder aangevraagd moeten worden. Zijn ernstige ziekte en de gedwongen opname gaven daartoe genoeg aanleiding. Als dat was gebeurd, had men zijn schulden op een veel eerder moment kunnen oplossen, aldus deze moeder.

¹³ Zie ook artikel E. Schruer en N. Jungmann (nog te publiceren) "*Basale bescherming van wonen, energie en zorg is voor iedereen noodzakelijk nog te publiceren.*"

Bij de inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening moet de schuldhulpverlening 'integraal' worden uitgevoerd (dus ook naar de meer onderliggende oorzaken van schulden worden gekeken). Dit betekent dat er bij de schuldhulpverlening niet alleen aandacht moet zijn voor het oplossen van de financiële problematiek maar ook voor de eventuele omstandigheden die verband kunnen hebben met deze problemen.

Uit verschillende onderzoeken is gebleken dat bij schuldenproblematiek vaak ook sprake is van andere problemen (multiproblematiek).¹⁴ Regelmatig zijn bij schuldenaren dan ook andere hulpverleners betrokken, waardoor vaak meer disciplines en diverse medewerkers van verschillende (gemeentelijke) organisaties contact hebben met de betreffende burger (schuldhulpverlener, Jeugdzorg, GGZ en Sociale Dienst). Deze hulpverleners werken vanuit eigen expertise en voelen zich vooral verantwoordelijk voor hun eigen aandeel en niet voor het geheel. Ook komt het voor dat de wachtlijsten bij de diverse betrokken hulpverleningsinstellingen ertoe bijdragen dat het oplossen van de (schuld)problematiek - onnodig - wordt vertraagd.

Er wordt onvoldoende gedacht en gewerkt vanuit de behoefte van de burger. Hierdoor is er onvoldoende samenwerking en te weinig afstemming; de hulpvrager wordt een speelbal in het (diverse) speelveld.

De Nationale ombudsman acht het van belang dat vanuit de behoefte van de burger wordt gekeken. Leidend moet zijn wat de burger nodig heeft, niet wat de hulpverlener te bieden heeft: niet aanbodgericht, maar vraaggericht. Het uitgangspunt daarbij zou moeten zijn dat niet verschillende medewerkers van de gemeente, van verschillende afdelingen en diensten, zich met de behoeftes van de burger bezighouden, maar dat er één verantwoordelijk is. De regie moet daar worden neergelegd waar het zwaartepunt van de problematiek zich bevindt. De gemeente is ervoor verantwoordelijk dat er een regisseur of 'casemanager' komt. De gemeente hoeft niet per se de regie zelf te voeren.

Goed voorbeeld:

Tussen 2009 en 2011 heeft de gemeente Nijmegen integrale hulpverlening geboden aan multiprobleemgezinnen in de wijk Oud-West. Aan het wijkteam werd een schuldhulpverlener toegevoegd. Deze zorgde er eerst voor dat er een financiële stabiele situatie in het gezin kwam. Daarna kon ook andere psychosociale hulp en begeleiding door vrijwilligers worden geboden. De gezinscoach coördineerde het geheel.

Bron: 'Kwaliteitsverbetering SHV, Evaluatie van de 'Spekman- en Ortega-Martijn'projecten, jan 2012

Het gebruik van één centraal gemeentelijk dossier waartoe de diverse hulpverleners toegang hebben (met toestemming van de hulpvrager uiteraard), kan uitkomst bieden.

Juist omdat er regelmatig bij schuldenaren sprake is van multiproblematiek, is het belangrijk om zo spoedig mogelijk de juiste informatie boven tafel te krijgen. Daarom

¹⁴ Van Geuns, R. , Jungmann, N, De Weerd, M (2011) *Klantprofielen in de schuldhulpverlening*, Regioplan/Hogeschool Utrecht, Amsterdam/Utrecht.

moeten de best gekwalificeerde mensen aan het begin van het schuldhulpverleningstraject moeten worden ingezet. Het is van groot belang dat de (schuld)hulpverleners (zelf) over voldoende kennis beschikken (of weten bij welke collega's of ketenpartners zij de juiste informatie vandaan kunnen halen). De gemeente dient de nodige kwaliteitseisen aan haar eigen medewerkers, maar ook aan ketenpartners en (eventuele) andere uitvoerders van schuldhulpverlening te stellen (denk hierbij ook aan vrijwilligers!).

Advies Nationale ombudsman

- Stel één casemanager aan die de hulpverlening coördineert en zorgt voor hulp op maat.
- Maak gebruik van een centraal dossier waarin de diverse hulpverleners toegang hebben (met toestemming van de burger).
- Zet (schuld)hulpverleners met de grootste deskundigheid aan de poort.

I. INZET VAN VRIJWILLIGERS BENUTTEN

De burger mag van de gemeente verwachten dat zij zoveel mogelijk gebruik maakt van de inzet van vrijwilligers om het schuldhulpverleningstraject te ondersteunen.¹⁵

Goed voorbeeld:

Een ander belangrijk onderdeel van de Amersfoortse aanpak is de inzet van vrijwilligers. Bij Stadsring51 zijn er op iedere professionele medewerker maar liefst 10 vrijwilligers actief. 'Vrijwilligers kunnen voorlichting bieden en helpen bij de thuisadministratie of de aanvraag van bijvoorbeeld toeslagen. Wij kunnen zo langzamerhand niet meer zonder hen.' De gemeente vermoedt dan ook dat de inzet van vrijwilligers in de toekomst een belangrijke pijler in de schuldhulpverlening zal worden. 'Het is een manier om schuldhulpverlening betaalbaar te houden. Aan de andere kant blijf je als gemeente natuurlijk verantwoordelijk voor de kwaliteit. Het is dan ook logisch om aandacht te hebben voor een goede training en coördinatie van de vrijwilligers.'

Bron: www.effectieveschuldhelp.nl¹⁶

Advies Nationale ombudsman

- Bevorder de inzet van vrijwilligers, vooral bij cliënten met weinig financiële vaardigheden.

J. RANDVOORWAARDEN VOOR VOORTVAREND HANDELEN

De burger mag van de gemeente verwachten dat zij voorwaarden schept zodat de schuldhulpverlener voortvarend kan handelen, zeker in spoedeisende situaties.

¹⁵ Zie ook: Verweij Jonger (2012) "Kwaliteitsverbetering schuldhulpverlening, Evaluatie van de 'Spekman- en Ortega-Martijn'- projecten." In deze evaluatie is ook de inzet van vrijwilligers aan de orde gekomen.

¹⁶ In het kader van het programma "Op weg naar effectieve schuldhulp" is een handreiking voor de inzet van vrijwilligers verschenen.

In de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening is bepaald dat de wachttijd voor het eerste gesprek waarin de hulpvraag wordt vastgesteld maximaal vier weken mag bedragen; bij een bedreigende situatie is deze termijn op maximaal drie werkdagen gesteld. In veel gevallen is de situatie inmiddels al zo spoedeisend geworden dat er onmiddellijk actie moet worden ondernomen. De gemeente moet hier voortvarend en adequaat op inspelen door te inventariseren of er nog voldaan kan worden aan de eerste levensbehoeften en zo nee hiervoor met een oplossing te komen ('leg voor dit soort situatie een speciaal potje aan waaruit de eerste levensbehoefte kan worden betaald').

Advies Nationale ombudsman

- Zorg voor een 'financieel potje' om in spoedeisende situaties onmiddellijk actie te kunnen ondernemen voor de primaire levensbehoeften zoals eten;
- Wees voortvarend door de wettelijke termijnen uit de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening te zien als maximale termijnen.

7. WAT MAG DE BURGER IN HET KADER VAN DE SCHULDHULPVERLENING IN REDELIJKHEID VAN DE OVERHEID VERWACHTEN?

Tot slot heeft de gemeente met de inwerkingtreding van de Wgs de verantwoordelijkheid gekregen om als regisseur de schuldhulpverlening op te pakken. De gemeente kan deze verantwoordelijkheid alleen waarmaken als de overheid hiervoor de noodzakelijke randvoorwaarden schept.

K. INFORMATIEVERSTREKKING OVER SCHULDHULPVERLENING

De burger mag van de overheid verwachten dat - in het kader van preventie van schulden en de empowerment van de schuldenaar - juiste, duidelijke en toegankelijke informatie beschikbaar is via internet.

Uit de bijeenkomst op het bureau van de Nationale ombudsman, maar ook uit de signalen die de Nationale ombudsman ontving kwam naar voren dat (potentiële) schuldenaren behoefte hebben aan toegankelijke, volledige en juiste informatie over:

- a. Wat zijn mijn rechten en plichten ten opzichte van de schuldeisers? Wat kan ik doen bij beslag op inkomen, bankrekening en inboedel? Informatie over de (hoogte van de) beslagvrije voet, verrekening door uitkeringsinstanties en invorderingskosten.
- b. Wat kan ik zelf doen aan de oplossing van mijn schulden?
- c. Bij wie kan ik terecht voor hulp? Schuldbemiddeling, wettelijke schuldsanering, stabilisatie, budgetbeheer of -coaching: wat houdt dat voor mij in en wat zijn de consequenties van deze trajecten? Wat zijn mijn rechten en plichten ten opzichte van de schuldhulpverlener en (WSNP-) bewindvoerder?

Hulpvragers willen zelf weten waar ze aan toe zijn en wat er mogelijk en onmogelijk is. De informatie die op het internet is te vinden is nogal versnipperd en oppervlakkig. Volgens hen moet je precies weten welke informatie je waar moet zoeken, anders kun je de informatie niet vinden.

Huidige websites:

Websites voor burgers:	http://www.nibud.nl/omgaan-met-geld/schulden
Algemene wegwijzer voor schuldenaren:	http://www.nvvk.eu/schuld-hulpverlening/schulden
Algemene wegwijzer:	http://www.zelfjeschuldenregelen.nl/ (Nibud)
algemene wegwijzer voor ondernemers:	http://www.kvk.nl/ondernemen/schulden
website deurwaarder:	http://www.kbvg.nl/index.php?id=133
Informatie over WSNP:	http://www.wsnp.rvr.org/index.cfm

Advies Nationale ombudsman:

- Het is wenselijk dat de gemeenten gezamenlijk een landelijke portal ontwikkelen om de bestaande informatie over schulden en schuldhulpverlening bij elkaar te brengen, te verdiepen en goed toegankelijk te maken. Het is van belang dat alle overheidsinstanties naar deze portal verwijzen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het ontwikkelen en up-to-date houden van deze portal.

L. BEHOORLIJKE HOUDING BIJ SCHULDEN EN GARANDEREN VAN BESLAGVRIJE VOET

De burger mag van de overheid verwachten dat zij zich bij de invordering van schulden behoorlijk opstelt. Dit houdt onder andere in dat de overheid bij de invordering niet alleen maar oog heeft voor zijn eigen belang maar ook voor het belang en de (financiële) positie van de burger.

Soms heeft de overheid vergaande invorderingsbevoegdheden en heeft zij zichzelf een preferente of 'super-preferente' positie verschafft. Recente voorbeelden hiervan zijn de overheidsvordering (beslag op de middelen op een betaalrekening en zelfs de kredietruimte van een bankrekening) en de broninhouding door het CVZ (premie zorgverzekering, die het CVZ rechtstreeks op loon of uitkering kan laten inhouden in het kader van de wanbetalersregeling Zorgverzekeringswet). Juist als de overheid vergaande bevoegdheden heeft, dient zij deze zorgvuldig en proportioneel in te zetten.

Zeer regelmatig klagen burgers bij de Nationale ombudsman over onterechte of al te dierste invordering door de overheid. In de eerste maanden van 2012 klaagde men veelvuldig over de onterechte verrekening van de lopende (huur-, zorg- of kinderopvang)toeslag door de Belastingdienst Toeslagen. Veel burgers met een laag inkomen kwamen daardoor acuut in financiële problemen en moesten maanden wachten op uitbetaling van de toeslag. De Belastingdienst gaf toe dat zij in strijd met haar eigen invorderingsbeleid had gehandeld. Een ander voorbeeld is de invordering van de bestuursrechtelijke premie van de wanbetalersregeling. In een aantal gevallen wordt deze via de deurwaarder geïnd met een dwangbevel en brengt de deurwaarder betekeningskosten en incassokosten in rekening. Deze kosten zorgen ervoor dat de vordering aanzienlijk hoger wordt en de schuld nog moeilijker te betalen is. Door deze wijze van invordering worden de schuldproblemen alleen maar moeilijker oplosbaar en dient de invordering geen enkel redelijk doel meer.

Uit recent onderzoek is bovendien naar voren gekomen dat het inkomen van een groeiende groep schuldenaren - door samenloop van verschillende invorderingsmaatregelen - onder de beslagvrije voet terecht komt. De wettelijke bescherming van de beslagvrije voet wordt daardoor niet altijd gerespecteerd. Ook de invordering door de overheid speelt hierin een vooraanstaande rol.¹⁷

¹⁷ N. Jungmann, A.J. Moerman, H.D.L.M. Schreur en I. van den Berg (maart 2012) "*Paritas Passe, Debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden.*"

M. MEDEWERKING OVERHEIDSINSTANTIES AAN SCHULDHULPVERLENING

Een burger mag van de overheidsinstanties die schuldeiser zijn, verwachten dat zij meewerken aan een schuldenregeling.

Een veel gehoorde klacht van schuldhulpverleners is dat de overheid als schuldeiser meer en vaker dwarsligt in het minnelijk traject dan de private schuldeisers. Overheidsinstanties blijken lang niet altijd bereid om akkoord te gaan met betaling van een deel van de schuld (tegen finale kwijting) via een schuldakkoord.

Met de invoering van de Wgs heeft de overheid de ambitie uitgesproken dat problematisch schulden zoveel mogelijk voorkomen, dan wel opgelost worden. Het organiseren van effectieve schuldhulpverlening wordt een verantwoordelijkheid van gemeenten. De schuldhulpverlener en de gemeente kunnen deze verantwoordelijkheid alleen waar maken als ook andere overheidsinstanties het organiseren en doen slagen van effectieve schuldhulpverlening als hun verantwoordelijkheid zien. Overheidsinstanties moeten - in hun hoedanigheid van schuldeiser - vanaf 1 juli 2012 hun invorderingsbeleid herijken en in redelijkheid gaan meewerken aan de totstandkoming van schuldregelingen, die volgens erkende normen zijn opgesteld.

Actie Nationale ombudsman

Over de houding van de overheidsinstanties binnen de schuldhulpverlening is het laatste woord nog niet gezegd. Vaak liggen wettelijke of beleidsregels ten grondslag aan een weigering om aan een schuldhulpverleningstraject mee te werken. Op welke wijze kan dit worden veranderd, zodat effectieve schuldhulpverlening een verantwoordelijkheid wordt van de gehele overheid?

De Nationale ombudsman heeft daarom het voornemen om in de tweede helft van 2012 een rondetafelbijeenkomst te organiseren met overheidsinstanties. Doel hiervan zal zijn om bij deze partijen een grotere bereidheid te creëren om mee te werken aan het voorkomen en het oplossen van problematische schuldsituaties, al dan niet in samenwerking met schuldhulpverlening. Hierbij zullen richtlijnen worden opgesteld voor behoorlijke invordering en behoorlijke medewerking aan schuldregelingen.

N. EFFECTIEF TOEZICHT OP PARTICULIERE SCHULDBEMIDDELING

De burger mag van de overheid verwachten dat zij effectief toezicht houdt op particuliere schuldbemiddeling.

Op dit moment zijn al vele particuliere schuldhulpverleningsinstellingen actief. Dit aantal zal in de toekomst wellicht nog aanzienlijk toenemen. Het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) bereidt een Algemene Maatregel van Bestuur¹⁸ voor, die private partijen onder voorwaarden toestaat schuldbemiddeling tegen betaling

¹⁸ Gebaseerd op artt. 47, 48 en 49 Wck (Kamerstukken II 2010/2011 32 291, nr. 51).

aan te bieden. Dat laatste is nu nog verboden op grond van de Wet op het consumenten krediet (Wck). Daarmee neemt ook de noodzaak toe van effectief toezicht op naleving van de Wck. Dit toezicht is nodig om de kwetsbare doelgroep van schuldenaren te beschermen tegen malafide schuldhulpverleners.

De Belastingdienst/Holland-Midden/Unit Ordening ziet erop toe dat particuliere schuldhulpverleners hun diensten niet tegen betaling aanbieden. De Belastingdienst kan (strafrechtelijk) onderzoek verrichten. De strafrechtelijke sanctie wordt door tussenkomst van de Officier van Justitie opgelegd door de rechtbank; deze kan bestaan uit een strafrechtelijke boete en/of ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel. De Belastingdienst heeft niet de bevoegdheid om zelf bestuursrechtelijke sancties op te leggen. Het strafrechtelijk onderzoek kost de Belastingdienst veel tijd in verband met het vergaren van strafrechtelijk bewijs. Hierdoor is het aantal in te stellen onderzoeken beperkt.

De Belastingdienst heeft naar eigen zeggen in de periode 2010-2011 18 meldingen van de NVVK onderzocht en beoordeeld. Alleen de NVVK heeft de desbetreffende zaken onder de aandacht gebracht. Van de 18 meldingen zijn acht zaken zijn voorgelegd aan de Officier van Justitie. Deze heeft er tot nu toe vijf vervolgd en aan de rechter voorgelegd.¹⁹

Eén van de belangrijkste belemmeringen in het werk van de Belastingdienst, is het ontbreken van de bevoegdheid om zelf een passende bestuursrechtelijke maatregel op te leggen. Beter lijkt het om - daar waar bestuursrechtelijke aanpak effectief is - bestuursrechtelijk te handhaven. Het zou de Belastingdienst meer mogelijkheden geven om gerichte invloed uit te oefenen op de partijen in het werkveld. Hoe gedupeerde slachtoffers hun schade (deels) gecompenseerd kunnen krijgen in de gevallen dat de schuldbemiddelaar het wederrechtelijk verkregen voordeel daadwerkelijk terugbetaalt aan de staat, is vooralsnog niet duidelijk.

Verder blijkt dat het verbod op betaalde schuldhulpverlening - én het feit dat de Belastingdienst hierop toeziet en handhaaft - relatief onbekend is. Kennelijk weet alleen de NVVK de weg naar de Belastingdienst te vinden om melding te doen van overtreding van dat verbod. Daardoor is het mogelijk dat het aantal gevallen van private schuldbemiddeling in werkelijkheid veel hoger is.

Een ander knelpunt is, dat budgetbeheerders en budgetcoaches niet onder de werking van de Wck vallen, dus ook niet onder het toezicht van de Belastingdienst. Het is voor de Belastingdienst moeilijk om vast te stellen of een private instelling schuldhulpverlening of budgetbeheer/-coaching aanbiedt. Meestal worden deze diensten immers naast elkaar aangeboden en onder verschillende benamingen. Dit brengt het risico met zich mee, dat schuldhulpverleners zich aan het Wck-toezicht proberen te onttrekken door zich uitsluitend als budgetbeheerder/-coach te profileren (terwijl zij daarnaast wel degelijk schuldbemiddeling verlenen).

¹⁹ Brief van de minister van ELI van 16 december 2011 (kenmerk: ETM/MC/11161159).

Advies Nationale ombudsman

- Geef de Belastingdienst de bestuursrechtelijke bevoegdheid om aan overtreders van de Wck maatregelen op te leggen.
- Breng ook budgetbeheer en budget coaching onder de werking van de Wck.
- Laat de Belastingdienst meer bekendheid geven aan de Wck en aan haar toezichthoudende taak.

‘Ik zou willen dat iedereen zijn werk deed en ik van mijn schulden af kom’

Mevrouw B. (37) wil anoniem blijven, voor haar kinderen. ‘Zij hebben niet om onze schulden gevraagd. Ik ben er dag en nacht mee bezig, dat wil ik niet voor hen.’ Ze is moe. En boos. Mevrouw B. heeft twee banen als helpende in de zorg, de ene vast en de andere als flexwerker. Dat past allemaal net, soms heeft ze werkdagen van ’s ochtends 7 tot ’s avonds 9 uur. Van haar loon moet haar hele gezin (man en vier kinderen in de leeftijd van 11 tot 21 jaar) rondkomen. ‘Dat lukt. Ik betaal de huur, de verzekeringen, alle rekeningen en we hebben elke dag te eten. Alleen kan er niets extra’s af.’ Mevrouw B.’s man heeft geen werk en wacht op een beslissing over zijn WW. Tot die tijd brengt hij geen inkomsten in.

Het gezin had aanvankelijk geen problemen. Het echtpaar runde samen een toko in exotische voedingsmiddelen en hair extensions. ‘Toen we daar in 2005 mee begonnen ging het direct heel goed. We hadden veel tevreden klanten. Maar toen de crisis begon, in 2008, bleven steeds meer klanten weg. Ze kwamen ook wel uitleggen dat ze niet meer zoveel geld te besteden hadden. Mijn man en ik hadden allebei ook nog een baan ernaast en keken het nog even aan, maar in 2009 besloten we met de zaak te stoppen.’ Er was geen geld meer om de schulden af te betalen, dus al snel kwamen er betalingsherinneringen en brieven van deurwaarders. ‘Een nicht van mij die voorlichting geeft over Nederlandse regelingen en wetten, wees mij op het bestaan van de schuldhulpverlening. Ik had zelf ook op internet van alles opgezocht en diende een aanvraag in bij de gemeente. Daar hoorde ik een half jaar niets van. Op ons verzoek is onze boekhouder navraag gaan doen. Bleek ons dossier onderop een stapel te zijn beland. Er was dus al die tijd niets gebeurd. Nu werd onze aanvraag wel doorgestuurd, maar we moesten opnieuw een half jaar wachten voor we ons eerste gesprek hadden. De gemeenteambtenaar vroeg al onze papieren en rekeningen. We wilden graag nog een paar kleinere schulden afbetalen, maar dat mocht niet van hem.

Intussen raakte mijn man zijn baan kwijt na een conflict met zijn werkgever. Hij is bezig om WW te krijgen maar we wachten nog op een uitspraak daarover. Tot die tijd gaat de Belastingdienst uit van het loon dat wij gezamenlijk in ons gezin inbrachten. Wat we helemaal niet meer hebben. Ik ben namelijk óók mijn baan kwijtgeraakt. Ik werkte in de verzorging en volgde de opleiding tot helpende. De gemeenteambtenaar vond het nodig om mijn werkgever te mailen over mijn schuldproblematiek. Voor mijn werkgever was dat reden om mijn opleiding te stoppen en me te ontslaan. En door dat ontslag, kreeg ik te horen, heb ik geen recht op schuldhulpverlening.

Ten einde raad ben ik naar de burgemeester gegaan, die me doorverwees naar de wethouder die me vervolgens weer doorstuurde naar de ambtenaar die al die ellende had veroorzaakt. Hij was stomverbaasd, hij dacht dat we allang van onze schuld afgeholpen waren. Met een rechterlijke uitspraak werd op 17 april 2012 bepaald dat we een bewindvoerder kregen. Die man heb ik een aantal maal gesproken, maar hij doet nog niets. ‘Maak je maar geen zorgen,’ is alles wat hij zegt. Intussen blijven de deurwaarders komen en zie ik onze schuld alleen maar verder oplopen. Daar maak ik me natuurlijk wél grote zorgen om. Ik weet niet wie ik nog kan vertrouwen en wie me echt kan helpen. Iemand die goed naar me luistert en verstand van zaken heeft. Kijk, als een patiënt van mij in zijn eigen ontlasting ligt, maak ik hem schoon. Dat is mijn werk, al vind ik dat niet zo

leuk. Mensen van de schuldhulpverlening zouden iemand moeten helpen die in de geldproblemen zit. Dat is hun werk. Eigenlijk is het precies hetzelfde, we helpen mensen uit de *shit*. Alleen, ik doe mijn plicht elke dag, maar de mensen bij de gemeente doen niets voor me. Ik ben echt ten einde raad. Ik denk dat ik ze aanklaag, dat ik op zoek ga naar een advocaat. Dit kan zo niet langer.'

Uitgave: Bureau Nationale ombudsman
Tekst interviews: Joke Ligterink, Rijswijk
Foto omslag: Margreet van Hemmen, Delfgauw
Print: VijfKeerBlauw, Rijswijk
Juni 2012



de Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Telefoon (070) 356 35 63
Fax (070) 360 75 72
www.nationaleombudsman-nieuws.nl