

Burgerschuldenvraagstuk: na aanpakken nu doorpakken

Wat het komende kabinet moet doen aan problematische schulden

Waarom dit pamflet?

De aandacht voor het schuldenvraagstuk is toegenomen en er is de afgelopen jaren gezocht naar oplossingen en gewerkt aan verbeteringen. Ondanks alle inspanningen is de oplossing van het burgerschuldenvraagstuk echter voor grote groepen burgers nog steeds niet dichterbij gekomen. De gevolgen van Corona dreigen het probleem nog ernstiger te maken.

Daarom deze oproep tot doorpakken. We schetsen de kern van de problematiek, de huidige tekortkomingen, en formuleren de wenselijke koers en een concreet programma.

Dringende waarden

De rechtstaat verplicht zowel burgers als overheden om fatsoenlijk te handelen. Door democratische processen geleid, oefent de overheid dwang uit om de samenleving als geheel vooruit te helpen. Daarbij geldt als strikte normatieve randvoorwaarde dat de waardigheid van de individuele mens niet wordt aangetast. De overheid heeft de opdracht om zwakkeren vooral te ondersteunen en daarmee bij te dragen aan een verantwoord toekomstperspectief voor allen. Lang niet iedereen is immers goed toegerust voor een succesrijk leven. Tot nu toe is deze opdracht door overheden niet steeds vervuld. Want de overheid laat burgers die zwak staan in de steek. Dat is niet sociaal. Maar ook niet rationeel omdat uiteindelijk de maatschappelijke kosten gigantisch worden.

Problematische schulden zijn ziekmakers en kunnen vernietigend zijn voor een toekomstperspectief. Daarom is het voorkómen ervan van groot belang. Sanering en andere vormen van schuldhulp zijn noodzakelijk als het niet lukt problematische schulden te voorkomen. Ondanks de beschikbaarheid van die hulp is het niet gelukt om het probleem van burgerschulden onder controle te krijgen. Flexibilisering van de arbeidsmarkt, met toenemende risico's voor

individuen, migratie, de toenemende ingewikkeldheid van de maatschappij en de nasleep van de Covid-19 pandemie spelen daarbij alle een rol.

Voor de mensen met problematische schulden geldt dat ze vaak ook een tekort aan competenties hebben om met hun schuldeisers om te gaan. En vaak zijn schulden zijn niet hun enige probleem. Voor de samenleving als geheel geldt dat het bieden van een uitweg aan mensen met schulden ook hoge maatschappelijke kosten bespaart. Op dit moment zitten er in het stelsel grote belemmeringen om die uitweg daadwerkelijk te bieden.

De afhankelijke burger

De schuldenproblematiek blijft maar groeien en veel burgers wachten te lang om hulp te zoeken, of vinden deze niet. Daarbij draagt de dynamiek van schuldenproblematiek er ook aan bij dat mensen niet meer de veerkracht hebben om zich tot het uiterste in te spannen voor een oplossing. Het is anno 2021 gemakkelijk om in de problematische schulden te geraken, maar heel moeilijk om er weer uit te komen. Dat is niet los te zien van de manier waarop onze we onze samenleving en het financiële verkeer daarin hebben ingericht en de manier waarop in die samenleving de bestaanszekerheid voor zwakkere groepen is gegarandeerd. We concentreren ons in dit pamflet echter op het stelsel dat het mogelijk moet maken om mensen die diep in de problemen zijn geraakt, de helpende hand te bieden.

Veel regels in het stelsel zijn gebaseerd op het wantrouwen naar burgers in financiële problemen, in plaats van het bieden van hulp.

De overheid neemt een paradoxale positie in. Overheden en aan de overheid gelieerde instanties zijn in de vele huishoudens met problematische schulden de belangrijkste crediteuren, vaak met een preferente positie en een uiterst efficiënt georganiseerde (en geautomatiseerde) invordering, maar de overheid stimuleert en financiert tegelijk talrijke initiatieven om debiteuren te helpen.

Het bestaande invorderingsstelsel werkt te veel in het voordeel van crediteuren. Boetes en incassokosten lopen snel op, de rechter is moeilijk toegankelijk en zijn correctiemogelijkheden zijn beperkt.

Een schone lei is vaak een belangrijke voorwaarde voor herstel van toekomstperspectief.

De niet optimaal toegeruste burger is afhankelijk van vele private en publieke instanties, die opereren op basis van een gigantische bibliotheek aan

onvoldoende op elkaar afgestemde regelgeving. Soms zijn het zorgzame opvoeders, maar al te vaak ook contactarme en onverschillige uitvoerders van anonieme procedures.

Welke cijfers je ook als uitgangspunt neemt, er is consensus bij alle betrokkenen en inhoudsdeskundigen dat nog steeds een veel te grote groep burgers vast blijft zitten in problematische schulden. Benedenwaartse spiralen zijn helaas normaal. De regelgeving waar een burger dan mee te maken krijgt, bevat vaak paradoxale sancties: omdat je nieuwe schulden maakt, word je uit de minnelijke of wettelijke schuldregeling gezet, omdat je je in wanhoop laat uitschrijven uit een gemeente, krijg je geen werk of uitkering meer, etc. Daar lijdt niet alleen de debiteur onder, maar ook de partner en de kinderen, en bovendien de samenleving als geheel vanwege de hoge maatschappelijke kosten. En ook veel schuldeisers trekken in het huidige stelsel aan het kortste eind. Er is vaak sprake van een wedren tussen schuldeisers waarbij overheidsschuldeisers vaak aan het langste eind trekken. Ondanks de informatie waar private schuldeisers al wel over kunnen beschikken (NB: zij ontberen daarbij wel een belangrijk deel van de informatie waar overheden over kunnen beschikken) steken zij veel tijd en energie in vorderingen bij mensen waar niets meer te halen is. Een menselijke maat aanpak kan ook voor schuldeisers een eerlijker verdeling en meer rendement met zich meebrengen.

De financiële prikkels en de verdienmodellen van de partijen die in het huidige stelsel acteren, staan voor een niet onbelangrijk deel haaks op de geest van de wetgeving, en leiden tot gedrag, dat niet aan rechtstatelijke normen voldoet.

Om te komen tot een duurzame oplossing van het schuldenvraagstuk moet eerst een aantal tegenstrijdigheden in het stelsel verdwijnen.

De schuldhulp is gebrekkig

Krachtens de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van die hulp. Terwijl de incasso-instanties vrijwel alle debiteuren weten te vinden, bereiken de gemeentelijke hulpverleners echter slechts een minderheid van de schuldenaren.

Veel gemeenten hebben hun schuldhulpverleningstaken georganiseerd in samenhang met hun andere wettelijke taken in het sociaal domein en voeren die ook zelf uit. Een aanzienlijk aantal gemeenten lijkt echter gekozen te hebben voor een vlucht naar voren en heeft wettelijke taken rond schuldhulp deels of soms zelfs geheel uitbesteed aan een commerciële organisatie. Lang

niet alle gemeenten maken effectief gebruik van de andere spelers in de schuldhulpverlening. Bij een deel van de gemeenten ontbreekt het regelmatig ook aan vertrouwen in die andere spelers, zoals vrijwilligersorganisaties, de minnelijke en Wsnp- bewindvoerders, en deurwaarders. En de negatieve beeldvorming, die dan wederzijds ontstaat, staat een eensgezinde benadering in de weg.

Gemeenten zijn veelal weinig kritisch over de kwaliteit van elkaars schuldhulp, hoewel zij in het openbaarbestuur ook collectief opereren. Gemeenteraden dragen de verantwoordelijkheid voor de beschikbaarheid en kwaliteit van de schuldhulp, maar beschikken in het algemeen nauwelijks over de daartoe benodigde sturingsinformatie. En vanuit de rijksoverheid is er nauwelijks toezicht of kwaliteitsbewaking. Deurwaarders die proberen te voorkomen dat de zaken rond een problematische schuldensituatie uit de hand lopen, kunnen vaak maar moeizaam partners voor samenwerking vinden.

Bij schuldenaren leidt schaamte veelal tot niet voor de dag komen met schuldproblemen totdat drie tot vijf jaren zijn verstreken. De trajecten van schuldhulp zijn daarna ook vaak extreem lang: zes jaar is geen uitzondering. Dat maakt het heel moeilijk om een schuldregelingstraject vol te houden. Niet alleen voor de schuldenaar, maar ook voor de schuldhulpverlener.

Er zijn gelukkig ook krachtige initiatieven, veelal publiek-privaat van aard en geïnspireerd door maatschappelijk verantwoord ondernemen. Steeds meer gemeenten organiseren vroegsignalering en – gekoppeld daaraan - een vroegtijdige toeleiding naar bekwame hulp samen met partners. Verder is de politieke belangstelling voor het vraagstuk in de afgelopen jaren flink toegenomen.

Het stelsel waarbinnen de gemeenten de schuldhulp moeten uitvoeren is echter extreem ingewikkeld en op onderdelen innerlijk tegenstrijdig en dat staat het gezamenlijke organiseren van goed geoliede ketens waarbinnen professioneel wordt verwezen en samengewerkt in de weg. Ondanks dat zijn er toch gemeenten, die er op inventieve wijze in slagen lokaal grote groepen huishoudens met problematische schulden te bereiken en te helpen. Nog steeds wordt te veel in termen van tegengestelde belangen gedacht en gehandeld. De burger vindt vaak de weg naar hulp niet, en – als dat wel lukt - schiet de hulp vaak tekort.

Centrale aanbevelingen en wenselijke koers

Op basis van het voorgaande doen wij twee **centrale aanbevelingen** voor de naaste toekomst, die rechtsstatelijkheid borgen:

- 1) Iedere vorm van schuldhulp moet zijn gericht op het herstel van toekomstperspectief voor betrokkenen, inclusief aanvulling van competenties die hierbij passen.
- 2) De overheid toont al wel meer de intentie om de op haar rustende zorgplicht serieus nemen, maar moet zich nog empathischer gaan verhouden tot kwetsbare burgers, betere procedures ontwerpen, een andere toon kiezen, en een duurzame relatie aangaan met de hulpvragers om het bovengenoemde perspectief te faciliteren.

Over de **wenselijke koers** bestaat tussen deskundigen op hoofdlijnen overeenstemming:

- Naar de individuele cliënt: oriëntatie op toekomstperspectief, verhoging van het tempo van de hulp, zowel oplossing van de schuldenlast als aanvulling van competenties.
- Het stelsel moet preventie en vroegsignalering stimuleren en faciliteren, alsmede meer samenwerking tussen hoogwaardige professionals en erkende vrijwilligers. Het stelsel moet alle bonafide betrokkenen omvatten, privaat en publiek.
- De rijksoverheid moet binnen een jaar de bureaucratische belemmeringen voor betere coördinatie uit de weg ruimen: één publieksvriendelijk loket voor overheidsvorderingen en uitwisseling van gegevens faciliteren;

Hierbij zijn de volgende institutionele aanpassingen nodig:

- De gewenste toekomstige rijksincassofunctie ressorteert direct onder de minister van Financiën. Bovendien moet de overheid als eenheid handelen inzake burgerschulden. De minister van Financiën legt publiekelijk verantwoording af over het gevoerde beleid.
- Betrouwbaar uniform inzicht wordt gewaarborgd: het CBS krijgt de opdracht en de financiële middelen om eenheid te brengen in de dataverzamelingen en nauwkeurig te rapporteren over het hele veld van schuldhulp en incasso.
- De Algemene Rekenkamer wordt gevraagd een maatschappelijke kosten-batenanalyse te maken van het huidige stelsel.
- Gerechtsdeurwaarders en Wsnp-bewindvoerders worden in de gelegenheid gesteld om volwaardig als partner in schuldhulp te functioneren.

- De kwaliteitszorg en het toezicht aangaande de verschillende soorten bewindvoering wordt overgedragen van de rechtspraak naar een onafhankelijke, goed toegeruste instantie.
- De gemeenten moeten de kwaliteitszorg aangaande hun aandeel in de schuldhulp aantoonbaar verbeteren. Op verwaarlozing van deze taak staan sancties.

De eerste actiepunten op de route naar een goed werkend stelsel

De eerste actiepunten op deze route naar een goed werkend stelsel zijn:

- 1) Een vormgeving van het schuldhulpverleningstraject, waarin:
 - a) preventie en vroegsignalering sterk groeien, met toelevering van data door dienstverleners, nutsbedrijven en financiële instellingen, en een volwaardige rol voor erkende vrijwilligers;
 - b) een voortreffelijk toegeruste diagnostiek voor casus en competenties wordt toegepast, waarin samenwerking voorop staat, en het toekomstperspectief van de schuldenaar gestalte krijgt;
 - c) een op hoog tempo gerichte saneringsfunctie vorm krijgt, gedifferentieerd op basis van de diagnose;
 - d) een adequate flankerende zorg geboden wordt, ondersteund door erkende vrijwilligers.
- 2) Er wordt een samenhangende inspanning geleverd door gelijkgerichte instanties die zich aan elkaar verbonden hebben. Dit kunnen zowel private als publieke actoren zijn. Veelbelovende voorbeelden zijn de Nederlandse Schuldhulproute (de NSR) en een publiek-private aanpak voor het breed toegankelijk maken van een Nationaal Waarborgfonds.
- 3) Stimulering van bewezen effectieve arrangementen, financiële ondersteuning van schuldhulp vanuit één enkele rijkshand, die handelt op advies van de in te stellen Nationale Rapporteur Problematische Schulden.
 - a) De Rapporteur oordeelt over effectiviteit van arrangementen en brengt eens per half jaar een advies aan parlement en regering uit over financiering.
 - b) De Nationaal Rapporteur richt een platform voor onderlinge reflectie van alle actoren in.
 - c) Publieke en private actoren worden door naming en shaming gedwongen tot kwaliteitsverbetering. De regering publiceert hierover op voordracht van de voornoemde Rapporteur.

- d) Er worden geen generieke subsidies meer van welke aard dan ook verstrekt, onafhankelijk van bewezen kwaliteit. Dit geldt voor gemeenten en alle andere aanvragers.
- e) De Nationaal Rapporteur stelt een onderzoeksagenda op.

De rol van vrijwilligers

In het kader van de noodzakelijke reikwijdtevergroting van de schuldhulp gaat de inzet van gecertificeerde of anderszins erkende vrijwilligers ertoe bijdragen dat veel burgers met niet al te complexe financiële problemen al in een vroeg stadium kunnen zijn bereikt en geholpen.

Het waarborgfonds

Het toekomstig beleid verlegt de nadruk van schuldbemiddeling naar schuldsanering. Er is hiervoor reeds 30 miljoen euro gereserveerd. De vormgeving en het beheer van het revolverend Waarborgfonds wordt ondergebracht bij de Bank van Nederlandse Gemeenten. Zodoende is dubbele petten problematiek voor gemeenten en kredietbanken te vermijden. Complementair aan het voorgaande moet de toegang tot de sanering via de Wsnp worden verbreed en de looptijd verkort .

De professionalisering van hulpverlening

Stroomlijning van het ondoorzichtige veld van gemeentelijke wijkteams en schuldhulpinstanties enerzijds en schuldenbewindvoerders en Wsnp-bewindvoerders anderzijds is noodzakelijk. Hier moet een krachtige professionaliseringsslag gemaakt worden.

De specifieke uitwerking van marktwerking in deze sector heeft in het huidige stelsel tot perverse prikkels geleid, die moeten worden teruggedrongen. In het kader van de noodzakelijke verzakelijking van deze sector is wenselijk dat ook gerechtsdeurwaarders bewindvoerder kunnen worden. De bestaande samenwerkingsverbanden waarin informatie elektronisch wordt gebundeld en gedeeld, moeten verder worden versterkt.

Het initiatief van de Nederlandse Schuldhulproute om tot selectie van hoogwaardige interventies te komen verdient ook overheidssteun.

De rol van schuldenrechters

De schuldenrechter die het huidige kabinet beoogde, is er niet gekomen. Een actieve bijdrage van de rechterlijke macht aan de oplossing van de schuldenproblematiek kan echter niet worden gemist.

De brug tussen recht en hulp wordt aangelegd. In de eerste plaats moeten bij iedere rechtbank schuldenfunctionarissen worden ingezet die het juridische en het sociale domein met elkaar verbinden. In de tweede plaats moet op rechtbankniveau de samenhang tussen incassoprocedures enerzijds en hulp in de vorm van bewind en schuldsanering anderzijds organisatorisch worden erkend. Kantonrechters en rechtbankrechters moeten de problemen in teamverband aanpakken.

In de derde plaats moet het toezicht op bewindvoerders, dat thans veel administratieve capaciteit vergt, worden overgeheveld naar een professionele toezichthouder.

Tot slot de noodzakelijke institutionele aanpassingen op een rij:

- 1) Eén Rijksincasso onder de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën;
- 2) Een Nationale Rapporteur Problematische Schulden met krachtige adviserende bevoegdheden; zij hanteert een Nationaal Schuldendashboard met verzameling van stuurindicatoren op basis van o.a. data over de voortgang van hulp aan burgers in (dreigende) schulden;
- 3) Een volwaardig ontwikkelde centrale kwaliteitszorg van de schuldhulpverlening door gemeenten, met onafhankelijke toetsing;
- 4) Selectieve financiële stimulering van initiatieven op basis van kwaliteit;
- 5) Een opdracht informatievoorziening aan het CBS;
- 6) Het beheer van het Preventie- en Waarborgfonds onderbrengen bij BNG;
- 7) een erkenningsregeling voor vrijwilligersorganisaties.

Samenvattend: de hand aan de ploeg. Geen taboes, maar wissels omzetten naar een stelsel, dat het toekomstperspectief van burgers als centraal doel verwezenlijkt.