

Goede Gieren

Pilot Innovatieve Schuldhulp



Eindrapportage

Februari 2017

Eelke Blokker & Bram Eidhof

INLEIDING

De afgelopen jaren is de schuldenproblematiek onder particulieren toegenomen. Dusdanig dat de hulpverleningssystemen die daarvoor zijn ingericht het niet meer aan kunnen. Veel mensen vallen uit voor ze in een hulpverleningstraject komen; veel mensen vallen uit tijdens het traject. Niet alleen het aantal cliënten neemt hand over hand toe. Ook de omvang van de individuele schulden groeit. In 2013 bedroeg de gemiddelde schuld € 37.700.¹ Inmiddels is de gemiddelde schuld waar mensen zich mee melden ca. € 42.000.

In 2013 klopten 89.000 mensen aan bij de schulddienstverlening. 80% van hen had problematische schulden die in drie jaar niet konden worden afbetaald. Het gaat dan om een slordige 72.000 mensen. Voor ongeveer de helft van de mensen kon om uiteenlopende redenen geen schuldregeling tot stand komen.² Dat is des erger omdat schulden een belemmering vormen voor de oplossing van andere problemen, zoals werkloosheid, opvoedingsproblemen en geweld in huiselijke kring. Een persoonlijk probleem van geldgebrek wordt zo een ernstig maatschappelijk probleem. Mensen kunnen hun huur, zorgverzekering, of energierekening niet meer betalen. Ze komen op straat te staan, komen terecht in de crisisopvang, kinderen worden uithuisgeplaatst, jongeren schrijven zich uit om te ontkomen aan schuldeisers enzovoort.

Zo wordt een hoge maatschappelijke prijs betaald voor de schuldenproblematiek. Het NIBUD schat de kosten van schulden voor de samenleving op 11 miljard euro per jaar.³ Met de Goede Gieren beogen we de aanpak van de schuldenproblematiek te herijken, en te onderzoeken op welke manieren er oplossingen kunnen worden gevonden voor mensen die met reguliere schuldhulpverlening niet geholpen kunnen worden. De Haarlemse Goede Gierenpilot verkent de bruikbaarheid van de inzet van een fonds. Hier doen we verslag van de aanpak, observaties, resultaten en lessen.

¹ Jaarverslag NVVK 2013 <http://www.nvkk.eu/schuldhulpverlening/nvkk>

² Nadja Jungmann (2014) *Onoplosbare schulden*.

³ NIBUD, *Schulden in Nederland. Omvang en gevolgen*, oktober 2014.

http://www.nibud.nl/fileadmin/user_upload/Documenten/PDF/2014/Rapport-schuldenproblematiek-in-NL2014.pdf

² Nadja Jungmann (2014) *Onoplosbare schulden*.

³ NIBUD, *Schulden in Nederland. Omvang en gevolgen*, oktober 2014.

http://www.nibud.nl/fileadmin/user_upload/Documenten/PDF/2014/Rapport-schuldenproblematiek-in-NL2014.pdf

DE AANPAK

Na aanmelding bij het Haarlemse Goede Gierenproject, doorliep een casus de volgende procedure. Allereerst werd onderzocht of de mogelijkheden van reguliere schuldhulpverlening waren uitgeput. Vervolgens vond er een onderzoek plaats naar het ontstaan van de schulden, de huidige en verwachte toekomstige financiële situatie. In de analyse voorafgaand aan de interventie onderscheidde we ten slotte persoonlijke en systeemproblemen. De ingrediënten voor mogelijke interventies bestonden uit een integrale kostenbatenanalyse, omkering van de motivatiefilosofie, alternatieve afbetaling, experimentele omzeiling van bureaucratische beperkingen én gebruik van het gegeven dat schulden zijn vaak veel minder waard zijn dan de nominale waarde. Interventies deden typisch aanspraak op het fonds, maar soms bleek een plan en een paar telefoontjes genoeg om een casus op te lossen. Bij elke interventie werden er afspraken gemaakt over de rol van de burger of het gezin zelf, en was er aandacht voor de duurzaamheid van het plan.

PATRONEN IN DE PROBLEMEN

Tijdens de Goede Gieren Haarlem pilot zijn er een aantal patronen zichtbaar geworden. Van het type aanmeldingen tot de type knelpunten die in de pilot geadresseerd worden. We bespreken ze hier een voor een.

[Creativiteit en de mogelijkheden van reguliere schuldhulpverlening](#)

Casus die worden aangemeld bij de Goede Gieren pilot nodigen uit tot creativiteit bij de professionals die ze bespreken. Ze worden zonder beperkingen onderzocht, en zo blijken er regelmatig ook mogelijkheden te zijn in de reguliere schuldhulpverlening. Dat creëert bewustzijn hierover bij de indienende professional.

Knelpunten van burgers

Daarnaast is er een aantal casus ingediend waar het knelpunt primair bij de burger zelf zit. Weliswaar kan zo'n knelpunt ten dele in interactie zijn ontstaan, zoals wanneer een burger verminderd vertrouwen heeft in de gemeente, maar er kan ook sprake zijn van schaamte of een gebrek aan motivatie. Soms kan met oog voor deze omstandigheden een regulier schuldhulpverleningstraject worden ingezet. En soms kan een kleine impuls vanuit het Goede Gieren fonds de motivatie ontsluiten, omdat we met een plan meteen een perspectief organiseren.

Uitputting van mogelijkheden in reguliere schuldhulpverlening

Typisch zijn in veel niet-urgente casus de reguliere mogelijkheden van de gemeentelijke schuldhulpverlening uitgeput. Dan is er al een minnelijk traject geprobeerd, en is er recentelijk een WSNP-traject al dan niet succesvol afgesloten.

Fouten en onvoldoende maatwerk vanuit landelijke instellingen

Het valt op dat er vooral vanuit landelijke (semi-)publieke instellingen – zoals het CAK, de Belastingdienst, of het UWV – weinig rekening wordt gehouden met individuele omstandigheden. Zo maakte het CAK in een casus in opeenvolgende jaren een foutieve berekening van de eigen bijdrage beschermd wonen van een inwoner van Haarlem. Na de herberekening resulteerden deze fouten in een schuld van duizenden euro's bij de inwoner, die tot grote stress leidde. De meneer in kwestie was psychologisch erg kwetsbaar, en dreigde hierdoor in een GGZ-instelling terecht te komen. Het Goede Gierenfonds heeft deze schuld opgekocht, en is een afbetalingsregeling overeengekomen die past bij de draagkracht van meneer. Daarmee is het dreigende scenario afgewend.

Snelheid om het reguliere mogelijk te maken

In andere casuïstiek is er juist een versnelling nodig om vervolgens een regulier schuldhulpverleningstraject te starten. Bijvoorbeeld wanneer een schuldeiser een termijn stelt waarbinnen een schuld voldaan moet zijn, en anders over dreigt te gaan tot de gedwongen verkoop van een huis.

In deze casus had het huis geen overwaarde, maar waren de vaste lasten dermate laag dat sociale huur niet tot vermindering van lasten zou leiden. Bovendien was er een positief budgetplan. Aangezien er onvoldoende tijd resteerde om een beroep kunnen doen op de bijzondere bijstand, heeft het Goede Gieren fonds een lening verstrekt, zodat er vervolgens een minnelijk traject kan worden gestart.

Niet-saneerbare schulden

Daarnaast zijn er een aantal casus behandeld waarin burgers met niet-saneerbare schulden te kampen hebben, maar deze niet op eigen kracht kunnen betalen. Zoals een casus waarin een meneer zijn uitkering niet op tijd stop zette bij het UWV. Pas in een laat stadium kwam zijn vrouw erachter dat meneer de taal onvoldoende machtig is om de financiën te beheren, en dat hij de problemen liet opstapelen zonder haar te informeren. De betrokken professional vermoedt dat meneer een psychiatrische stoornis heeft, daar is meneer nu voor in onderzoek. Het UWV bestempelt deze schuld als een fraudevordering. Door met het UWV in onderhandeling te gaan over deze schuld, maken we met het Goede Gieren fonds de weg vrij voor een regulier schuldhulpverleningstraject.

Friciekosten

Ten slotte zijn er casus met mensen die zichzelf financieel doorgaans goed kunnen redden, maar in de problemen komen wanneer ze een paar maanden zonder werk zitten. In deze periode worden kleine schulden aangegaan, die zonder interventie snel oplopen en tot langdurige problemen leiden. Door vroeg te interveniëren wordt dat voorkomen. Deze burgers zijn typisch goed in staat om een lening van het Goede Gieren fonds terug te betalen.

Observaties structurele knelpunten

Landelijke instellingen onderhandelen niet

In casus waarin landelijke (overheids)instellingen betrokken zijn, is het doorgaans lastig om vroegtijdig tot een oplossing te komen. Dat komt door een standaardreflex van deze instellingen: ze onderhandelen in principe niet, zelfs niet wanneer er een redelijk bod wordt gedaan. Zo worden biedingen van 20% tot 50% van de schuld geweigerd, terwijl dezelfde instellingen in WSNP-trajecten vaak genoeg (moeten) nemen met 5-10% van de schuld. Zo wordt vroegtijdig ingrijpen bemoeilijkt, en stijgen zowel de persoonlijke als de maatschappelijke kosten.

Nieuwe doelgroepen

In de totale Goede Gieren casuïstiek komen relatief veel ondernemers en huiseigenaren voor⁴. Dat is niet zo vreemd, want daar is de huidige schuldhulpverlening niet op ingericht. Bovendien is het ook een uitdaging om daar goed en verdedigbaar beleid op te maken – ondernemen en een huis kopen is immers niet zonder enig persoonlijk risico. Wanneer die risico's tot schulden leiden, hoeft de samenleving daar niet voor op te draaien. Tegelijkertijd ontstaan er ook in deze gezinnen hoge maatschappelijke kosten wanneer er geen oplossing wordt gevonden. En kan het wenselijk zijn om in een aantal gevallen toch in te grijpen. Daarom kan het raadzaam zijn om een aantal handelingsperspectieven voor schuldhulpverlening te schetsen.

Vroegsignalering bij uitzettingen uit schuldregelingen

Een laatste observatie gaat over burgers die in een schuldregeling zitten. Zeker wanneer deze van wettelijke aard is, is er burger én samenleving veel aan gelegen om het traject succesvol af te ronden. Toch ontstaan er tijdens het traject soms schulden waar niet op geanticipeerd is, of die pas na jaren boven water komen. In dergelijke gevallen is het aanbevelenswaardig om deze schulden vroeg te signaleren en instrumenten te hebben om waar dat wenselijk wordt geacht, te kunnen interveniëren.

⁴ Net als een student. Ook studenten zijn een doelgroep die typisch buiten de boot vallen als het gaat om reguliere schuldhulpverlening. Tenzij ze hun studie afbreken, wat maatschappelijk gezien ook onwenselijk is.

Immers, wanneer een WSNP-traject voortijdig wordt afgebroken of zonder schone lei wordt afgerond, blijft de burger met een grote schuld zitten, terwijl een minnelijk traject dan typisch een lage kans van slagen heeft. En dat leidt wederom tot hoge maatschappelijke kosten.

RESULTATEN VAN DE PILOT

In totaal zijn er 18 casus behandeld in de Haarlemse Goede Gieren pilot. Die casus vergden niet altijd een financiële investering; voor 10 van de behandelde casus werden schulden opgekocht danwel werd geld gereserveerd voor het opkopen van schulden. In 6 van deze casus werd de interventie gecombineerd met een reguliere schuldregeling op korte termijn – typisch werd met de interventie toegang verschaft tot een schuldregeling, doordat er na de interventie wel werd voldaan aan een voorwaarde. In vier gevallen was er na het opkopen van de schulden geen schuldregeling meer nodig. In evenzoveel casus bleek de reguliere schuldhulpverlening een oplossing te kunnen bieden na intensieve begeleiding, al werd in een enkel geval wel een oplossing gevonden voor een ander belangrijk leefgebied, zoals wonen. Voor deze casus werd weliswaar een regulier schuldtraject gestart, maar vergden extra inzet om de betreffende huishoudens te motiveren of voldoende inzicht in de financiële situatie te laten verschaffen.

Waar een financiële investering werd gedaan door het Goede Gierenfonds, is dat gedaan in de vorm van een lening. Die lening wordt bij toegang tot reguliere schuldhulpverlening meegenomen in een minnelijke of wettelijke regeling. Kortom, daar komt naar verwachting gemiddeld tussen de 10-15% van terug. In een casus is besloten om bij goed toekomstig gedrag te belonen door de helft van de lening kwijt te schelden.

In totaal is er circa 50.000 euro van het Goede Gierenfonds geïnvesteerd danwel gereserveerd voor financiële interventies. De totale bespaarde maatschappelijke kosten zijn, naar schatting 367.358 euro. De relevante vergelijking is telkens met non-interventie, gemaakt op basis van inschattingen van (meerdere) betrokken professionals en/of signalen zoals een vonnis huisuitzetting. Daarbij zijn direct en

reële baten en kosten meegenomen. Indicatieve besparingen, die een grotere mate van onzekerheid kennen, zijn buiten beschouwing gelaten. Volledige zekerheid over de besparingen is niet te bieden, aangezien deze zijn gebaseerd op scenario's die geen werkelijkheid werden *vanwege* de interventie. Daarom is (waar van toepassing), telkens een conservatief-realistisch scenario als uitgangspunt genomen.

Ook bij deze conservatieve inschatting van de succesratio op basis van de meest recente informatie leveren de geïnvesteerde fondskosten een veelvoud aan bespaarde maatschappelijke kosten op. Consequenties voor het welzijn van de burgers in kwestie, evenals de gevolgen voor de ontwikkeling van de kinderen in deze gezinnen, hebben we niet in financiële termen gevat. Uit onderzoek blijkt dat schulden en armoede tot chronische stress en verhoogd GGZ-gebruik leiden. De aanwezigheid van schuld en armoede beperkt ook de ontwikkeling van kinderen – in nog grotere mate wanneer ze uit huis worden geplaatst.

De maatschappelijke baten vallen in meerderheid door preventie van maatschappelijke opvang voor ouders en kinderen. Andere kosten die voorkomen werden zijn kosten van intensievere GGZ-zorg en voortijdig schoolverlaten. De meest voorkomende baten zijn besparingen vanwege het behoud van werk – enerzijds het niet hoeven verstrekken van uitkeringen en anderzijds het genereren van inkomstenbelasting. Deze baten hebben we buiten beschouwing gelaten, omdat de burgers in kwestie vaak flexcontracten hebben.

Zo was in een casus de verwachting dat mevrouw snel weer werk zou vinden – dat duurde uiteindelijk toch langer. Twee andere casus verliepen ten slotte moeizaam, omdat de informatie die de burgers hadden verstrekt bij nader onderzoek niet volledig bleek te kloppen. Ten slotte zijn er afspraken gemaakt om de huishouden binnen hun vermogen de opgekochte schulden terug te laten betalen. Het is nu nog te vroeg om zinvolle uitspraken te doen over de mate waarin ze die terugbetalingen realiseren.

LESSEN EN AANBEVELINGEN

De gemeente Haarlem heeft de intentie uitgesproken om de komende drie jaar zelfstandig een Goede Gierenfonds te voeren. Daarom hebben we op basis van de ervaringen in de pilot een aantal lessen en aanbevelingen geformuleerd.

Financiële middelen

De Goede Gieren pilot heeft laten zien dat relatief beperkte financiële interventiemiddelen een belangrijk verschil kunnen. Zeker particuliere schuldeisers zijn doorgaans bereid om schulden tegen de nominale waarde te verkopen, in tegenstelling tot publieke schuldeisers, zoals de Belastingdienst, het UWV, of het CAK. Het is raadzaam om hier kennis over op te bouwen – per partij en type casus. In het bijzonder is het handig om naar het nulalternatief te kijken. Als er niets gebeurt, of als een gezin een minnelijke of wettelijke regeling in gaat, wat levert de schuldeisers dat dan op? Op basis van een integraal beeld van de casus en de bereidwilligheid om te onderhandelen, kan er vervolgens een lobby worden gevoerd om landelijke overheidsinstellingen tot ander beleid te bewegen.

Daarnaast bespaart het fonds aanzienlijke maatschappelijke kosten, en genereert in enkele gevallen toekomstige baten. Wanneer deze baten verzilverd kunnen worden, al is het maar ten dele, kan het fonds in meer of mindere mate revolverend worden. Daar kunnen vooraf afspraken over gemaakt worden, zodat er binnen een casus niet onnodig vertraging wordt opgelopen. Bovendien kunnen er afspraken worden gemaakt over het versnellen van reguliere middelen. Soms leidt een reguliere verwerkingstermijn namelijk tot ongewenste en onbedoelde effecten, zoals wanneer een sneller verstrekte uitkering tot het voorkomen van schulden of een huisuitzetting zou leiden. Die snelheid kan ook door het fonds worden georganiseerd, mits dat bij een rechtmatige verstrekking van gelden met terugwerkende kracht wordt verrekend met de afdeling die in feite had moeten betalen.

Competenties

Voor het beheren van het fonds zijn ook een aantal competenties van belang. Voor de uitvoering is het van belang om goed te kunnen onderhandelen. Enerzijds met

schuldeisers, anderzijds ook in beperkte mate met gezinnen. Onderdeel van de Goede Gieren-aanpak is immers dat een huishouden ook zelf een extra stap zet, ook al is het een kleine en niet-financiële inzet.

Voor een duurzame interventie is het bovendien van belang dat er een plan wordt geschreven. Waarmee de burger niet alleen op korte termijn, maar ook op lange termijn mee geholpen wordt. Daarbij kan het verleden als raadgever dienen, bijvoorbeeld als het gaat om de financiële zelfredzaamheid van huishouden. Als daar onvoldoende vertrouwen in is, dient er structurele ondersteuning te worden georganiseerd, of zou betaling van de vaste lasten geautomatiseerd kunnen worden.

Ten slotte is het de kunst om de aanpak door te ontwikkelen, door van casuïstiek te leren. Dat houdt in dat er structurele knelpunten worden geïdentificeerd, dat er voor veelvoorkomende problemen nieuwe collectieve oplossingen worden ontworpen, en dat er nieuwe professionele routines ontstaan. Zo nodig niet alleen op de afdeling schuldhulpverlening.

Samenwerking

Een van de lessen van de Goede Gieren-pilot is namelijk dat andere partijen ook preventief kunnen werken. Zo zijn er binnen de gemeente Haarlem sociale wijkteams actief. Die kunnen met meer kennis van de schuldhulpverlening effectiever handelen. Bovendien kunnen ze een belangrijke rol spelen bij verschillende onderdelen, zoals vroegsignalering (van schulden en problemen bij het volhouden van schuldregelingen) tot het ontwerpen van een duurzaam plan. Ook sociale professionals hebben immers inzicht in de zelfredzaamheid van een huishouden, en zijn gewend om een integrale blik te hanteren.

NAWOORD

Wanneer we het voorgaande in samenhang beschouwen, zien we dat het beschikbaar stellen van een fonds om schulden op te kopen een beroep doet op nieuwe en andere competenties. Juist door een beroep te doen op andere competenties worden die competenties aangeleerd, voor zover ze nog niet aanwezig waren. Het fonds maakt daarnaast inzichtelijk hoe investeren in schuldhelpverlening kan leiden tot besparingen op andere terreinen. Zo maakt het kenbaar waar bestaanszekerheid schragen de moeite waarde is, omdat symptomen van bestaansonzekerheid (zoals GGZ-problematiek, huisuitzetting of uithuisplaatsingen) met de interventies bestreden worden. Het maakt eveneens samenwerkingen lokaal relevant. We wensen de gemeente Haarlem veel succes met het voeren van de fonds de komende 3 jaar. Het is de moeite waard. Zeker wanneer het fonds gebruikt wordt om te blijven leren, reflecteren en selecteren. Immers, zodra dat stopt, bestaat het risico dat het fonds een afwentelkanaal wordt lastige casuïstiek, die desalniettemin soms ook regulier kan worden opgelost. Precies die functie – laten zien wat er regulier allemaal mogelijk is – blijft een van de belangrijkste raisons d'être van het fonds.