

Vergaderjaar 1998–1999

**24 515**

## **Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting**

**Nr. 50**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 20 november 1998

In de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid<sup>1</sup> bleek behoefte te bestaan om enkele vragen aan de regering voor te leggen naar aanleiding van het rapport «Praktijkervaringen in de schuldhulpverlening», dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij brief van 8 september 1998 aan de Tweede Kamer heeft aangeboden (SoZa-98-621). De vragen en daarop ontvangen antwoorden zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,  
Terpstra

De griffier van de commissie,  
Van Dijk

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Terpstra (VVD), voorzitter, Biesheuvel (CDA), Schimmel (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Rosenmöller (GL), Van Zijl (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Noorman-den Uyl (PvdA), ondervoorzitter, Kamp (VVD), Essers (VVD), Van Dijke (RPF), Bakker (D66), Van Blerck-Woordman (VVD), Visser-van Doorn (CDA), De Wit (SP), Harrewijn (GL), Balkenende (CDA), Smits (PvdA), Verburg (CDA), Bussemaker (PvdA), Spoelman (PvdA), Örgü (VVD), Van der Staaij (SGP), Santi (PvdA), Wilders (VVD).

Plv. leden: E. Meijer (VVD), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Giskes (D66), Hamer (PvdA), Van Gent (GL), Van der Hoek (PvdA), Dankers (CDA), Kortram (PvdA), Blok (VVD), Hofstra (VVD), Van Middelkoop (GPV), Van Vliet (D66), Klein Molekamp (VVD), Stroeken (CDA), Marijnissen (SP), Vendrik (GL), Van den Akker (CDA), Schoenmakers (PvdA), Eisses-Timmerman (CDA), Wagenaar (PvdA), Middel (PvdA), Weekers (VVD), Van Walsem (D66), Oudkerk (PvdA), De Vries (VVD).

## Algemeen

1

*Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft Regioplan opdracht gegeven om de ervaringen en resultaten van de 8 projecten te inventariseren, met bijzondere aandacht voor de vraag hoe de ervaringen kunnen worden overgedragen op andere projecten. Het onderzoekrapport gaat niet expliciet in op de vraag naar de overdraagbaarheid. Heeft Regioplan suggesties gedaan over de vorm en/of de wijze waarop de ervaringen het best zouden kunnen worden overgedragen? Zo ja, hoe luiden deze?*

Het ministerie heeft in 1995 en 1996 subsidie verstrekt aan 8 initiatieven integrale schuldhulpverlening. De initiatiefnemers van deze 8 projecten konden zelf de vorm en het doel van de experimenten bepalen, waarbij zoveel mogelijk is aangesloten op de lokaal ervaren knelpunten en mogelijkheden. Dit heeft geresulteerd in 8 van elkaar verschillende projecten. Eenduidige overdracht naar andere (van elkaar verschillende projecten) is daarmee niet zonder meer mogelijk. Om die reden heeft Regioplan hiervoor geen aanbevelingen gedaan.

Het rapport is medio september ter kennisname gezonden aan circa 100 gemeenten die deel uitmaken van het zogenaamde GSD-panel. Begin 1999 zal vanuit SZW en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) aandacht gevestigd worden op deze experimenten via voorlichting aan gemeenten. Ook zal dan het werkboek gereedkomen van het Platform Integrale Schuldhulpverlening. Bezien zal worden of de modelafspraken die het Platform Integrale Schuldhulpverlening zal ontwikkelen begeleid kunnen worden met regionale voorlichtingsbijeenkomsten.

2

*De minister schrijft in zijn aanbiedingsbrief dat hij voornemens is om het Landelijk Platform Integrale Schuldhulpverlening te verzoeken modelafspraken te ontwikkelen teneinde de samenwerking tussen de verschillende uitvoeringsinstanties bij de schuldhulpverlening te bevorderen. Op welke wijze zullen deze modelafspraken worden vormgegeven? Op welke wijze zullen de betrokken instellingen hiervan op de hoogte worden gesteld? Hoe vrijblijvend zijn deze modelafspraken? Wanneer kunnen deze worden verwacht?*

Het Platform integrale schuldhulpverlening is gevraagd na te denken over de ontwikkeling van modelafspraken. Modelafspraken kunnen beschouwd worden als een advies aan de gemeenten. Gemeenten zijn vrij in de wijze waarop de schuldhulpverlening wordt vormgegeven.

Belangrijke instanties die betrokken kunnen worden in modelafspraken zijn de woningcorporaties (via de koepelorganisatie AEDES) en de energiebedrijven, die vaak de belangrijkste schuldeisers zijn van mensen in de laagste inkomensgroepen. Deze schuldeisers kunnen een bijdrage leveren aan het voorkomen van schulden door een signalerings- en doorverwijfsfunctie te vervullen. Ook kunnen zij financieel bijdragen in de schuldsanering.

Via de partijen die deelnemen in het platform: Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK), Vereniging van directeuren van overheidsorganen voor de sociale sector (Divosa) en de sectie Algemeen Maatschappelijk Werk (AMW) van de Vereniging voor Ondernemingen in de Gepremieerde en gesubsidieerde sector (VOG) kunnen de modelafspraken naar de sociale diensten en de gemeentelijke kredietbanken en het algemeen maatschappelijk werk gecommuniceerd worden.

3

*In het onderzoeksrapport zijn de resultaten van de projecten getoetst aan de Handreiking Lokale Integrale Schuldhulpverlening. Daarnaast wordt melding gemaakt van een door het ministerie van SZW ontwikkeld globaal kader voor integrale schuldhulpverlening en een door het NIZW ter hand genomen methodiekontwikkeling schuldhulpverlening voor het Algemeen Maatschappelijk Werk. Hoe moeten deze verschillende instrumenten worden gewaardeerd? In hoeverre vullen deze instrumenten elkaar aan of overlappen ze elkaar? Is bekend in welke gemeenten en bij welke instanties deze instrumenten worden gehanteerd? Wat zou de meerwaarde kunnen/moeten zijn van de aangekondigde modelafspraken?*

De verschillende organisaties die betrokken zijn bij de schuldhulpverlening hebben in 1994 het Platform Schuldhulpverlening opgericht om tot een betere afstemming te komen over onder andere de manier waarop zij de schuldhulpverlening inrichten. Een onderlinge afstemming van de door de afzonderlijke organisaties gehanteerde methodieken en instrumenten maakt hiervan onderdeel uit. De Handreiking uit 1996 is een eerste resultaat van deze samenwerking. De Handreiking vormt op zijn beurt een van de uitgangspunten voor een recente aanpassing van het intake-model van het Algemeen Maatschappelijk Werk. Welke gemeenten respectievelijk instanties gebruik maken van welke instrumenten is niet bekend. Het nut van modelafspraken is het bevorderen van eenduidigheid en doelmatigheid. Modelafspraken hebben een meerwaarde voor de bij de uitvoering betrokken organisaties. Bovendien kan hiermee de toegankelijkheid en bekendheid naar cliënten/schuldenaren en naar schuldeisers worden vergroot.

4

*Uit het onderzoeksrapport blijkt dat in hoofdzaak wordt uitgegaan van gemeentelijke instanties en diensten als partners bij de schuldhulpverlening. In hoeverre biedt de voorgestane integrale aanpak (al of niet beschreven in een modelafpraak, handreiking of kader) ruimte aan meer of minder commerciële en private instellingen om een rol te spelen bij de schuldhulpverlening?*

Sinds kort kunnen ook private partijen een rol spelen als schuldbemiddelaar tegen betaling. Op basis van de Wet op het consumentenkrediet (WCK) is per 1 juli 1998 het Tijdelijk vrijstellingsbesluit schuldbemiddelaars van kracht (voor de duur van twee jaren). In dit besluit is een categoriale vrijstelling geregeld van het verbod op schuldbemiddeling tegen betaling. De vrijstelling geldt alleen voor natuurlijke personen en rechtspersonen die zich hebben laten registreren als schuldbemiddelaar tegen betaling op voorwaarde dat deze private partijen de gedragscode van de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK) naleven en de NVVK-methode hanteren voor het berekenen van de aflossingscapaciteit.

5

*In het onderzoeksrapport wordt slechts bij één project melding gemaakt van wachtlijsten voor de schuldhulpverlening. Betekent dit dat er bij de andere 7 projecten geen wachtlijsten bestonden? Waar lag dat aan? Kan er inzicht worden gegeven in de stand van zaken met betrekking tot wachtlijsten voor schuldhulpverlening in het algemeen?*

Bij de evaluatie van de experimenten is niet specifiek onderzocht of er wachtlijsten of andere capaciteitsproblemen waren. Tijdens de rondetafelbespreking kwam gebrek aan capaciteit in zijn algemeenheid wel aan de orde. Niet bekend is of dit een groot probleem is.

6

*In het onderzoeksrapport wordt slechts terzijde de wet- en regelgeving genoemd. Betekent dit dat binnen de projecten, met uitzondering van Heerlen, geen belemmeringen zijn aangetroffen op het vlak van de huidige wet- en regelgeving? Bij het project Heerlen wordt gesteld dat dit project mede is mislukt vanwege het ontbreken van Europese regelgeving. Kan hier nader op worden ingegaan en met name op de vraag welke initiatieven van de regering mogen worden verwacht?*

In een schuldensituatie streeft de schuldbemiddelaar ernaar met de schuldeisers te onderhandelen en overeenstemming te bereiken over een schuldsanering (minnelijke regeling). Bij een schuldsanering leven de kredietbanken de gedragscode na van de NVVK en zijn deze instellingen gehouden aan de bepalingen van de WCK. Gemeentelijke instanties zijn bij de uitvoering van schuldhulpverlening gebonden aan wet- en regelgeving. In de geëvalueerde projecten waren er op dit vlak echter geen belemmeringen.

Met ingang van 1 december 1998 wordt de WSNP van kracht<sup>1</sup>. In de gevallen waarbij deze wettelijke schuldsaneringsregeling in de toekomst door de rechter van toepassing wordt verklaard, gelden de nieuwe wettelijke procedures en regels t.a.v. de schuldsanering van een natuurlijk persoon op grond van de gewijzigde Faillissementswet. Het effect van de WSNP valt nu nog niet te overzien. Hierdoor worden in principe nieuwe mogelijkheden geopend.

Grensoverschrijdende schulden, kunnen het totstandkomen van een minnelijke regeling en integrale schuldhulpverlening bemoeilijken. Dit is ook geconstateerd in het experiment in Heerlen. De situaties waarin gezocht moet worden naar samenwerking en afspraken met buitenlandse schuldeisers om te komen tot een minnelijke regeling zijn vaak complexer, aangezien er twee of meer verschillende landen betrokken zijn met elk hun eigen nationale regels.

Op Europees niveau bestaat geen richtlijn voor schuldhulpverlening. Wel wordt gepleit voor een harmonisatie van de faillissementswetgeving in Europa. Jaarlijks is er een internationale conferentie die de verantwoordelijkheid van de Europese Unie benadrukt voor schuldpreventie en saneringsregelingen. Aangezien niet bekend is of grensoverschrijdende schulden ook bij andere gemeenten een probleem vormen zal hiernaar eerst een nadere verkenning gedaan worden. Op basis daarvan zal worden nagegaan of nadere stappen in Europees verband in aanmerking komen.

7

*In hoeverre zullen de projecten (die nog niet zijn afgerond) nog worden voortgezet?*

Wat betreft subsidiëring zijn alle experimenten inmiddels beëindigd. In de meeste gevallen worden zij op enigerlei wijze gecontinueerd. Verschillende experimenten zijn ingebed in een ander project van de betrokken gemeente.

8

*Wat hebben de uitkomsten van het onderzoeksrapport voor gevolg voor de toekomstige benadering van schuldhulpverlening in Nederland?*

De uitwerking van integrale schuldhulpverlening zal ook deze kabinetsperiode aandacht blijven vragen. De modelafspraken van het Platform Integrale Schuldhulpverlening en daaraan gekoppelde voorlichtingsbijeenkomsten kunnen een verdere kwaliteitsimpuls betekenen.

---

<sup>1</sup> Wet van 25 juni 1998 tot wijziging van de Faillissementswet in verband met de sanering van schulden van natuurlijke personen. Stb. 1998, 445.

*Gaat de regering de vier voornaamste conclusies uit het onderzoek nog uitwerken in beleidsvoorstellen?*

De conclusies uit dit rapport over inbedding van de integrale schuldhulpverlening in het armoedebeleid, een centrale regie op lokaal niveau, het sluiten van convenanten met schuldeisers en het werken met een centraal meldpunt zijn belangrijk voor de toekomst. Met de inwerking-treding van de WSNP die de wettelijke schuldsanering introduceert als nieuwe mogelijkheid voor schuldenaren (natuurlijke personen en zelfstandig ondernemers) zal ook op de kwaliteit van het minnelijke traject meer nadruk komen te liggen. Immers, het wettelijke traject dient als laatste middel te worden beschouwd, als een minnelijk regeling niet lukt. Voor verdere initiatieven om de kwaliteit van de schuldhulpverlening te bevorderen verwijs ik naar het antwoord op de vorige vraag. In de voortgangsnota armoedebestrijding, die tijdens het debat over de regeringsverklaring in augustus jl. door de minister-president is aangekondigd (voor medio 1999) zal ik nader ingaan op de invulling van schuldhulpverlening bij gemeenten.

10

*In welke mate worden door het Rijk de kosten van budgetbeheer en budgetbegeleiding vergoed of gesubsidieerd?*

Budgetbeheer en budgetbegeleiding behoren tot het gemeentelijk domein. Er is derhalve geen sprake van directe vergoeding. Het Rijk stelt gemeenten wel middelen ter beschikking in het kader van de armoedebestrijding. Een recent onderzoek door het SGBO, Onderzoeks- en Adviesbureau van de VNG, naar gemeentelijke uitgaven in het kader van het armoedebeleid («Geld voor Armoede» (Vuga, 1997)) laat zien dat alle gemeenten tezamen in 1996 circa f 45 miljoen hebben uitgegeven aan o.a. stortingen in garantie- en schuldsaneringsfondsen, de personeelskosten van medewerkers die zich speciaal bezighouden met schuldhulpverlening en de inkoop van externe diensten, waaronder bijdragen aan kredietbanken. Uit dit onderzoek blijkt ook dat sociale diensten in 1996 naar schatting in totaal 39 000 klanten hebben begeleid met een of andere vorm van schuldhulpverlening; bij circa 15 000 was sprake van budgetbeheer.

11

*Welke zijn de bestaande vergoedingen voor deze taken en hoeveel aanvragen of schuldhulptrajecten zijn daarvoor geraamd?*

De NVVK schat de kosten voor budgetbeheer op circa f 30,- tot f 60,- per maand, afhankelijk van de complexiteit van de schuldsituatie. Budgetbegeleiding betekent veelal gemiddeld 6-8 gesprekken met een cliënt van circa 1,5 uur. Zie verder het antwoord op vraag 10.

12

*Door welke instanties of personen worden deze kosten overigens betaald en voor welk aandeel?*

Voor budgetbeheer en budgetbegeleiding kunnen gemeenten de diensten van een kredietbank of een andere organisatie inkopen. De kosten voor mensen met een minimuminkomen worden veelal vergoed via de bijzondere bijstand. Budgetbegeleiding behoort tot het reguliere takenpakket van het Algemeen Maatschappelijk Werk. Zie ook de antwoorden op vraag 10 en 11.

13

*Wordt de noodzaak voor een meldpunt en centrale aansturing door de regering onderschreven?*

*Zo ja, in welke mate is er sprake van vergoeding/subsidiëring voor deze taken?*

Gemeenten zijn vrij in de invulling van de schuldhulpverlening. Wel bestaat inmiddels ook op lokaal niveau de overtuiging dat integrale hulpverlening, dat wil zeggen gezamenlijke hulpverlening door GSD, GKB en het algemeen maatschappelijk werk, een belangrijke succesfactor is. Een meldpunt en een centrale regie op lokaal niveau kan bij die samenwerking erg van nut zijn. Zoals aangegeven is vergoeding of subsidiëring door het rijk hierbij niet aan de orde. Het gaat om het beter invulling geven aan reeds bestaande gemeentelijke taken. Zie voorts antwoord op vraag 19.

14

*Als er uitbreiding is van, door of vanwege de gemeenten uit te voeren taken, is er dan conform het Bestuursakkoord sprake van een verzwaring van taken die aanvullend door het Rijk gefinancierd dienen te worden?*

De conclusies van dit rapport ten aanzien van integrale aanpak kunnen ertoe bijdragen dat de bestaande werkzaamheden binnen de gemeenten op een andere manier georganiseerd worden en daarmee ook efficiënter worden uitgevoerd. Aangezien geen sprake is van een nieuwe wettelijke taak, kan niet gesproken worden van een verzwaring van taken die conform het Bestuursakkoord Rijk-VNG door de rijksoverheid zou moeten worden gefinancierd.

15

*Wat was de omvang van het «achterstandsbudget» voor 8 initiatieven en tot wanneer worden deze initiatieven gefinancierd?*

De totale omvang van de subsidie aan de 8 experimenten was circa f 750 000,-. Ze variëren van f 50 000,- tot f 160 000,-. Inmiddels zijn deze subsidies beëindigd.

16

*Is er voor de komende vier jaren ook geld uit het achterstandsbudget beschikbaar, waarmee initiatieven op het terrein van schuldhulpverlening kunnen worden ondersteund en wat is de omvang daarvan?*

Het achterstandsbudget kan beschouwd worden als een subsidie en valt onder de werking van de Kaderwet SZW-subsidies. De omvang van het achterstandsbudget wordt jaarlijks vastgesteld op basis van de departementale prioriteringssystematiek. In de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor 1999 is in bijlage 6 een bedrag van f 2 000 000,- opgenomen. De departementale prioritering is op dit moment nog niet definitief afgerond. Schuldhulpverlening vormt ook de komende jaren een van de prioriteiten.

### **Paginagewijs**

17

*Uit het mislukte experiment in Heerlen blijkt dat grensoverschrijdende hulpverlening niet was te realiseren: grote verschillen in aanpak tussen landen en afspraken met buitenlandse schuldeisers komen niet tot stand. Door de introductie van de euro zullen mensen eerder ook schulden in het buitenland kunnen maken, omdat zonder koersverlies, produkten in het buitenland kunnen worden gekocht. Is de regering voornemens plannen*

*te ontwikkelen om grensoverschrijdende schuldhulpverlening toch goed mogelijk te maken en welke zijn dat? (pg. III)*

Zie het antwoord op vraag 6.

18

*In welke mate zijn door gemeenten de aanbevelingen uit de «Handreiking Lokale Schuldhulpverlening» omgezet in beleid en is daar ooit onderzoek naar verricht?*

Medio 1999 is een monitoring door de Rijksconsulenten Sociale Zekerheid naar de stand van zaken voorzien.

19

*Centrale aansturing binnen een gemeente is een belangrijke succesfactor in de schuldhulpverlening. Op welke wijze wil de regering gemeenten stimuleren om een centraal meldpunt in te stellen?*

Het centraal meldpunt, is een vorm van samenwerking tussen verschillende hulpverlenende instanties die in één loket hun diensten aanbieden. Voor het welslagen en het onderhouden van een goede samenwerking in een centraal meldpunt is een centrale aansturing op lokaal niveau door één instantie belangrijk. Bij afspraken over samenwerking in een centraal meldpunt is het van belang vast te leggen wie de leiding heeft, bijvoorbeeld de kredietbank, of de sociale dienst. Het instellen van een centraal meldpunt is vaak een proces, waarbij organisaties hun autonomie ten dele moeten inleveren.

Vanwege deze verwevenheid met de lokale gemeentelijke organisatie en de samenwerking tussen aldaar actieve instanties, is sprake van een aangelegenheid met een sterk decentraal karakter. Aansturing vanuit de rijksoverheid gebeurt om die reden alleen indirect via het Platform Integrale Schuldhulpverlening en door subsidiëring van innovatieve projecten.

Zie ook antwoord op vraag 13.

20

*De beperkte beschikbare capaciteit frustrereert effectieve schuldhulpverlening: wachtlijsten en moeilijke gevallen blijven over. Voor een effectieve preventieve schuldhulpverlening moet dus extra budget worden uitgetrokken. Is de regering het daarmee eens en hoe denkt zij dat er extra budget beschikbaar komt voor schuldhulpverlening? Is de regering bereid er dan zelf extra budget voor uit te trekken? (p. IV)*

De regering zal zich inzetten voor een extra kwaliteitsimpuls voor integrale schuldhulpverlening bij gemeenten. Uitgangspunt is dat dit mogelijk moet zijn met de nu reeds bij gemeenten beschikbare middelen.

21

*Een goede samenwerking met crediteuren is een noodzakelijke pijler in de schuldhulpverlening. Hoe treden de overheid en overheidsinstanties zelf op als crediteur in schuldsituaties? Zijn er richtlijnen voor overheidsinstanties en door de overheid gefinancierde instanties inzake het optreden in schuldsituaties van particulieren? Zo ja, hoe luiden die? Zo nee, waarom zijn er geen richtlijnen? (p. V)*

Voor het optreden van overheidsinstanties, in de hoedanigheid van crediteur bestaat, afgezien de preferente positie van enkele overheidsinstanties, geen algemene richtlijn. Zoals eerder is aangegeven hanteren de gemeentelijke kredietbanken bij schuldbemiddeling voor particulieren

de gedragscode van de NVVK, die een grote bijdrage levert tot efficiënt en verantwoord samenspel van schuldeiser, schuldenaars en bemiddelaars. De NVVK heeft periodiek overleg met overheidsinstanties en constateert een ontwikkeling waarbij deze instanties bereid zijn hun medewerking te verlenen aan schuldregelvingsvoorstellen. De Belastingdienst treedt op als iedere andere crediteur met de bijzondere bevoegdheden die de Invorderingswet 1990 biedt. Daarbij is van belang dat deze wet tevens voorziet in een specifieke uitstel- en kwijtscheldingsregeling.

22

*Is de overheid als crediteur bij belastingschulden net zo coöperatief als verlangd wordt van andere creditoren bij schuldsanering? Hoe is het beleid in deze?*

Met de Belastingdienst kunnen net als met andere creditoren schuldregelingen worden afgesproken. In de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 zijn de voorwaarden opgenomen waaronder de ontvanger zijn medewerking verleent aan een schuldsanering. In verband met de inwerkingtreding van de WSNP per 1 december 1998 is de Uitvoeringsregeling aangevuld met een tweetal artikelen die tot doel hebben om het totstandkomen van minnelijke akkoorden zoveel mogelijk te bevorderen.

23

*Is het mogelijk vorderingen door sociale diensten en andere uitkeringsinstanties deels kwijt te schelden bij een regeling voor schuldsanering? Zo ja, in welke mate? Zo nee, waarom niet?*

Indien er geen mogelijkheid is voor aflossing van de schulden kan de schuldenaar zich bij zijn gemeente voor kwijtschelding veelal beroepen op een fonds voor uitzichtloze schulden, of eventueel op categoriale bijzondere bijstand, voorzover de schulden bij de schuldregeling in het minnelijke traject onvoldaan zijn gebleven.

In het wettelijke traject worden de vorderingen die in de schuldsaneringsregeling onvoldaan zijn gebleven niet kwijtgescholden, maar omgezet in natuurlijke verbintenissen. Dit laatste wil zeggen dat deze vorderingen voor de schuldeisers niet langer afdwingbaar zijn (artikel 358 Fw nieuw). Deze omzetting gebeurt bij een rechterlijk eindvonnis waarin de beëindiging van een wettelijke schuldsanering wordt uitgesproken.

24

*Is het mogelijk om uitkeringsschulden deels af te lossen door het verrichten van maatschappelijk nuttig vrijwilligerswerk? Zo nee, wat vindt de regering van deze suggestie?*

De mogelijkheid om te werken in plaats van schulden af te lossen, is er thans niet buiten het strafrecht, waarin de mogelijkheid bestaat van terbeschikkingstelling van de regering in plaats van een vrijheidsstraf. Ook in de WSNP is niet voorzien in een mogelijkheid waarbij de schuldenaar in de plaats van zijn schulden te betalen, daarvoor kan werken. De WSNP biedt de rechter een aantal instrumenten om rekening te houden met een geringe draagkracht van de betrokkene. Het kabinet wil hier eerst het effect van afwachten alvorens te bezien of additionele mogelijkheden gecreëerd moeten worden.

25

*Zijn de conclusies over de relaties tussen werkaanvaarding en schuldenproblematiek gebaseerd op een experiment in één gemeente in voldoende mate representatief? (p. VI)*



Nee, dit ene experiment is niet representatief voor het hele land. Het project in Leiden geeft ook onvoldoende indicaties voor de relatie die kan worden gelegd tussen het oplossen van schuldproblemen en werkaanvaarding.

26

*Ondanks negatieve ervaring in Leiden, wat betreft de combinatie arbeid en schulden, is het volgens de conclusies van groot belang om te blijven zoeken naar mogelijkheden om ook mensen in problematische schuld-situaties via arbeid te helpen structureel uit de schulden te laten komen. Te denken valt aan sociale activeringstrajecten. Is overwogen om o.g.v. de bijstandswet (artikel 144) experimenten toe te staan, waarbij mensen met grote schulden via sociale activering weer structuur in het leven krijgen en op termijn weer betaald kunnen gaan werken?*

In enkele gevallen hebben gemeenten die bijstandsexperimenten mogen uitvoeren de groep van cliënten met schuldenproblematiek met name als doelgroep genoemd. Van één gemeente is het bekend dat er een speciaal deelproject is opgezet voor cliënten met wie een schuldhulpverlenings-traject is afgesloten. Tijdens de uitvoering van het project bleek het noodzakelijk dat aan cliënten eerst een voortraject werd aangeboden, waarbij door middel van intensieve begeleiding kan worden gewerkt aan het wegnemen van sociale en psychische belemmeringen om te participeren in de maatschappij.

Gebleken is dat pas na het wegnemen van deze belemmeringen aandacht kan worden besteed aan het stimuleren van de motivatie en aan het zoeken naar een passend individueel activeringsaanbod.

Afhankelijk van de uitkomsten van de evaluatie van de lopende experimenten (art. 144 Abw) worden de mogelijkheden tot sociale activering van mensen met een (voorlopig) te grote afstand tot de arbeidsmarkt verruimd.

Bezien kan worden of cliënten met een schuldenproblematiek voor een experiment met sociale activering in aanmerking kunnen komen.

27

*Is het mogelijk en wenselijk om inkomen dat uitkeringsgerechtigden verdienen deels niet te korten op de uitkering, maar aan te wenden voor de aflossing van schulden?*

Het risico is aanwezig dat op deze wijze een bevoordeling zou worden gecreëerd ten opzichte van degenen die er wel in slagen zonder schulden te leven op het sociaal minimum. Dergelijke premies zouden niet te rechtvaardigen zijn en kunnen ook een verkeerde prikkel met zich brengen.

28

*Als de regering de conclusie deelt dat betaalde arbeid of vrijwilligerswerk belangrijk is om uit schuldsituaties te komen, is het dan nodig om (nieuwe) prikkels in de sociale zekerheid te maken die dat stimuleren, zoals bij voorbeeld bonussen bij vrijwilligerswerk of verruimde premies bij deeltijdarbeid die aangewend kunnen worden voor schuldaflossing?*

Maatschappelijke participatie is van groot belang voor mensen om uit schuldsituaties te komen. De schuldhulpverlening als onderdeel van het gemeentelijk armoedebeleid, past in de gedachte van een aanpak, waarbij langdurig werklozen, vanuit de gemeentelijke sociale dienst een aanbod wordt gedaan dat niet alleen betrekking zal hebben op scholing en arbeidsparticipatie, maar ook op maatschappelijke hulpverlening (schuldhulpverlening).

Momenteel ligt er een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer dat erin voorziet dat het vrijlaten van premies voor vrijwilligerswerk op de bijstandsuitkering van alle gemeenten (nu nog alleen experimenteergemeenten ex artikel 144) van toepassing wordt. Wanneer een cliënt een premie voor het verrichten van vrijwilligerswerk ontvangt kan betrokkene deze inzetten voor het verminderen van schulden. Aan het verder verruimen van premiemogelijkheden kleven de nodige bezwaren zoals rechtsongelijkheid en de armoedeval.

29

*Ter concretisering van initiatieven met betrekking tot de schuldenproblematiek heeft het ministerie van SZW in 1995 en 1996 acht projecten op het gebied van integraal schuldenbeleid met behulp van het zogenaamde «achterstandsbudget» gesubsidieerd. Vier van deze projecten zijn verder uitgebouwd of aangehaakt bij andere projecten; drie projecten zijn inmiddels afgesloten en één project is (nog) niet gerealiseerd. Wat is er de oorzaak van dat, meer dan drie jaar na de besluitvorming hierover, één van de projecten nog steeds niet is tot stand is gekomen? (p. 1)*

Het betreffende experiment is pas in 1996 gesubsidieerd. Door een reorganisatie was de start vertraagd. Het experiment is inmiddels afgesloten.

30

*In Capelle aan den IJssel is als onderdeel van het schuldsaneringsproject onder andere een cursus ontwikkeld in het kader van preventie van schuldhulpverlening. Voor wie is deze cursus bedoeld en door wie wordt hij georganiseerd? Zijn er al resultaten van deze cursus bekend? (p. 2)*

De cursus is opgezet binnen het project schuldhulpverlening van Capelle aan den IJssel. Mede op suggestie van het ministerie van SZW wordt de cursus in overleg met onder meer het Nibud en het Freudenthalinstituut nader uitgewerkt. Beoogd wordt de cursus een bredere toepassing te geven.

31

*In Vlaardingen/Schiedam is in 1995 het experiment Schuldhulpverlening Preventie Ontwikkelingsteam (SPOT) van start gegaan. Het experiment heeft zijn doelstelling bereikt, maar is inmiddels opgeheven. Waarom is SPOT opgeheven? Bestaat het gevaar dat Vlaardingen/Schiedam zonder het bestaan van SPOT het succes van het schuldhulpverleningsbeleid niet langer kan prolongeren? (p. 3)*

Bij de subsidietoekenning in het kader van het Achterstandsbudget wordt steeds duidelijk aangegeven dat de subsidie van het ministerie tijdelijk is. Het is aan, in dit geval, de betrokken gemeenten om na afloop van de subsidieperiode wel of niet tot structurele financiering van de betrokken activiteiten over te gaan. De gemeenten Vlaardingen en Schiedam waren niet bereid om het experiment Spot verder te financieren.

32

*Het PLANpraktijk in Heerlen is in 1997 beëindigd, omdat de doelstelling ervan niet werd gehaald. Volgens één van de respondenten die aan het onderzoek naar de verschillende projecten heeft meegewerkt, was dat deels het gevolg van het feit dat bij betrokkenen de kennis van de problematiek ontbrak. Wie was verantwoordelijk voor de samenstelling van het projectteam? Hoe is het mogelijk dat de kennis van de problematiek bij de teamleden ontbrak? (p. 4)*

De opmerking van bovengenoemde respondent komt geheel voor zijn rekening. De opmerking ging overigens over verondersteld gebrek aan kennis bij (Nederlandse) betrokkenen van de problematiek en de regelgeving in België en Duitsland. Het was niet de bedoeling van de onderzoekers om uitspraken te doen over de competenties van individuele medewerkers of het management van het experiment.

33

*Het schuldhulpverleningsexperiment in Leiden is in 1996 voortijdig beëindigd, omdat de doelstelling ervan niet werd gehaald. Slechts 15 personen kwamen in aanmerking voor deelname aan experiment, waarvan uiteindelijk twee cliënten een saneringskrediet kregen toebedeeld. Waarom is de doelstelling van het project in Leiden niet aangepast in plaats van het project direct te beëindigen? (p. 5)*

In Leiden bestond al voorafgaand aan het experiment een organisatie van schuldhulpverlening. Het experiment had een duidelijke plaats in de bestaande organisatie. Met het experiment werd beoogd om een voorrangssituatie te creëren voor mensen met louter financiële problemen. Deze doelgroep werd niet bereikt. Wel bereikt werden mensen met complexe schulden. Daarmee werd de oorspronkelijke doelstelling niet gerealiseerd. Toch is het experiment niet «mislukt». Het heeft blootgelegd dat bijstandsccliënten met een complexe schuld niet zonder meer in te passen zijn in een arbeidstraject en dat in dergelijke situaties naast financiële ook psycho-sociale hulpverlening nodig is.

34

*De opstellers van het onderzoeksrapport hebben zelf niet onderzocht in hoeverre de verschillende experimenten aan hun doelstellingen hebben voldaan. Zij zijn uitsluitend afgegaan op wat respondenten zelf over het project hebben gezegd of geschreven. Waarom hebben de (onafhankelijke) opstellers het succes van de experimenten niet zelf onderzocht? (p. 6)*

Het onderzoek was inventariserend van aard. Op verzoek van het ministerie hebben de onderzoekers een documentenanalyse gemaakt en verschillende participanten bevraagd over succes- en faalfactoren (volgens deze participanten). Er is geen kosten-baten analyse uitgevoerd. Evenmin zijn op voorhand criteria opgesteld aan de hand waarvan alle experimenten beoordeeld moesten worden. Gezien de verscheidenheid van de getrokken projecten lag dit ook niet voor de hand.

35

*In drie projecten (Waalwijk, Capelle en Vlaardingen) is integrale schuldhulpverlening tot stand gekomen door samenwerking en de vorming van een centraal regionaal of lokaal meldpunt. In Waalwijk heeft het preventieve beleid geleid tot een aanzienlijke afname van het aantal verzoeken om schuldhulpverlening, terwijl in Capelle aan den IJssel en Vlaardingen/Schiedam preventieve maatregelen hebben geleid tot een toename van het aantal vragen om hulp. Is voor deze verschillende gevolgen een duidelijke verklaring te geven? (p. 17)*

Inspanningen op het terrein van preventie en voorlichting kunnen leiden tot meer aanvragen om hulp en advies. De schuldhulpverlening wordt immers beter bekend. Het is de bedoeling dat preventie op termijn leidt tot een afname van het aantal verzoeken om hulpverlening en het aantal schuldregelingen. Het feit dat het experiment in Waalwijk relatief vroeg gestart is, kan wellicht verklaren waarom daar al een afname plaatsvond. Er zijn echter nog andere lokale omstandigheden die het succes van een experiment mede kunnen bepalen.

36

*De verwijzing en doorstroming naar werk is alleen in Leiden een expliciete doelstelling van het project geweest. Waarom is ervoor gekozen verwijzing en doorstroming naar werk in slechts één van de acht projecten doelstelling te maken? (p. 23)*

Bij het indienen van experimenten op het vlak van schuldhulpverlening voor subsidie uit het Achterstandsbudget waren de initiatiefnemers geheel vrij in de keuze van het onderwerp (zie ook het antwoord op vraag 1). Bij de beoordeling van de subsidieverzoeken door het ministerie was werk een van de aandachtspunten.

Behalve in Leiden was in Delft uitstroom naar werk een aandachtspunt van een experiment.

37

*In het rapport wordt gesteld dat de samenwerkende partijen in de verschillende projecten de complexiteit van de hulpverlening van mensen in complexe schuldsituaties soms onderschatten. Wie is verantwoordelijk voor de coördinatie van de informatievoorziening aan de verschillende hulpverleners, zodat zij voldoende op de hoogte zijn van de complexiteit van de problemen? (p. 24)*

Deze verantwoordelijkheid hangt samen met de taakverdeling binnen een project en met de duidelijkheid van de regiefunctie. In de handreiking van het Platform Integrale Schuldhulpverlening (zie o.a. vraag 3 hierboven) wordt hier nader op ingegaan. In het onderzoek is dit aspect van de samenwerking niet afzonderlijk onderzocht.

38

*In het rapport wordt gesteld dat er bij verschillende projecten sprake was van competentiestrijd tussen hulpverleners. Wat kan eraan gedaan worden om deze vorm van concurrentie in de toekomst te voorkomen? (p. 24)*

De integrale aanpak is bedoeld om de benodigde samenwerking tot stand te brengen. Goede afspraken over de verdeling van taken en respect voor de verschillende werksoorten en deskundigheden die vanuit de samenwerkende organisaties worden ingebracht zijn belangrijk. Naast overeenstemming over de doelstellingen en een heldere taakverdeling is duidelijkheid nodig over de verdeling van verantwoordelijkheden, de aansturing en de regie. Het succes van projecten hangt mede af van de persoonlijke inzet en houding van de betrokken functionarissen, zowel op het niveau van de uitvoering als van het management en beleid. Bij de modelafspraken en de voorlichting zal dit facet aan de orde komen. De invulling kan uiteraard alleen vanuit de lokale situatie plaatsvinden.

39

*In hoeverre is iemand die in aanmerking komt voor schuldhulpverlening vrij om te kiezen tussen gemeentelijke schuldhulpverleners als sociale diensten en kredietbanken en private schuldhulpverleners? (p. 31)*

Een schuldenaar is vrij om een hulpverlener te kiezen. Uitkeringsgerechtigden zullen veelal via de sociale dienst, die een problematische schuldsituatie vaak als eerste onderkent, geholpen worden, of worden doorverwezen naar de gemeentelijke kredietbank, het algemeen maatschappelijk werk of een private schuldbemiddelaar, die voldoet aan de wettelijke eisen.

40

*Is het mogelijk dat mensen die in ernstige financiële moeilijkheden zijn (geweest) (de betaling van) budgetbeheer kunnen claimen bij de gemeentelijke sociale dienst? (p. 31)*

Budgetbeheer is op grond van artikel 109 van de Abw een discretionaire bevoegdheid van de gemeente. In goed overleg met de bijstandsccliënt kan budgetbeheer worden toegepast indien de sociale dienst de persoon niet in staat acht tot een verantwoorde besteding van zijn/haar bestaansmiddelen. Niet-bijstandsccliënten kunnen terecht bij bijvoorbeeld een budgetwinkel in de gemeente.

41

*Bij de rondetafelconferentie met deskundigen over de bevindingen van het onderzoek is gebleken dat de deelnemers menen dat een globaal kader voor integrale schuldhulpverlening gewenst is. Een respondent pleit voor een aansturing hiervan vanuit het ministerie van SZW, in ieder geval op hoofdlijnen. Hoe staat de regering tegenover deze suggestie? (p. 33)*

De schuldhulpverlening is een zaak die in belangrijke mate wordt bepaald door de lokale omstandigheden en op lokaal niveau wordt vormgegeven. Om die reden leent de schuldhulpverlening zich voor aansturing via het Platform Integrale Schuldhulpverlening en de subsidiëring van innovatieve projecten en activiteiten.

42

*Bij het Centraal Meldpunt Schuldhulpverlening speelt het maatschappelijk werk een cruciale rol, met name waar het de achtergrondinformatie over de schuldensituatie van de cliënt betreft. Deze rol wordt nog wel eens onderschat: de oorzaak van schulden wordt onvoldoende onderzocht. Het capaciteitsprobleem bij het maatschappelijk werk speelt hierbij een grote rol. Is de regering voornemens de rol van het maatschappelijk werk in de schuldhulpverlening in de toekomst te vergroten? (p. 35)*

Het algemeen maatschappelijk werk speelt een belangrijke rol binnen de integrale aanpak, met name wat betreft budgetbegeleiding. Het algemeen maatschappelijk werk benadrukt de samenhang tussen de materiële en immateriële aspecten van de schuldenproblematiek en het belang van psycho-sociale factoren. Een dergelijke brede aanpak is, indien nodig, bedoeld om de motivatie en «moraliteit» van cliënten te verbeteren, structurele gedragsveranderingen te realiseren en recidive te voorkomen. Daarnaast heeft het algemeen maatschappelijk werk een sociale vangnetfunctie.

43

*Volgens de deelnemers aan de rondetafelconferentie biedt de Wet schuldsanering natuurlijke personen (WSNP) wellicht meer mogelijkheden dan nu het geval is om met schuldeisers samen te werken. Aan wat voor mogelijkheden moet in dit verband worden gedacht? (p. 37)*

De WSNP heeft onder meer als strekking om meer minnelijke akkoorden te bewerkstelligen dan thans het geval is. Het wettelijke traject moet als een ultimatum remedium worden beschouwd. De verwachting is ook dat schuldeisers een minnelijk traject gunstiger vinden. Zij zullen liever in een minnelijke regeling op vrij korte termijn een deel van de vordering innen, dan dat zij op langere termijn in het wettelijke schuldsaneringstraject een uitdeling krijgen via de door de rechter benoemde bewindvoerder. Bovendien bestaat de kans dat de uitdeling via het wettelijk traject minder is, omdat het salaris van de bewindvoerder deels uit de boedel wordt betaald.

44

*In de rondetafelbespreking met deskundigen is het thema arbeid in relatie tot schulden aan de orde gesteld. In de discussie werd opgemerkt dat de Wet inschakeling werkzoekenden (WIW) wellicht meer kansen biedt om mensen met problematische schulden te bemiddelen naar arbeid dan middels de schuldsaneringsprojecten. In hoeverre deelt de regering deze opvatting? Wat zijn specifiek de mogelijkheden die de WIW mensen met problematische schulden biedt om weer aan het werk te komen? (p. 37)*

Met de WIW wordt beoogd mensen die langdurig buiten het arbeidsproces staan – opnieuw – een kans te bieden aan de slag te gaan om zelf in hun onderhoud te kunnen voorzien. Onder de doelgroep van de WIW vallen langdurig werklozen (> 1 jaar), uitkeringsgerechtigden en werkloze jongeren tot 23 jaar, waaronder velen met een schuldenproblematiek. De WIW is weliswaar niet specifiek gericht op mensen met problematische schulden, maar kan via haar instrumentarium voor deze categorie wel een belangrijke functie vervullen (op termijn) in de oplossing van de problematiek. Vooral de dienstbetrekkingen en werkervaringsplaatsen zijn van belang, omdat zij immers via de weg van gesubsidieerde arbeid ervaring bieden met het oog op een reguliere baan. Scholing en activering kunnen een eerste stap op weg zijn naar de arbeidsmarkt, maar zal voor sommigen niet meer betekenen dan een middel om verder sociaal isolement tegen te gaan.

45

*Eén van de respondenten is van mening dat, gezien het grote belang van psycho-sociale hulp bij schuldsanering, de uitvoering van de schuldhulpverlening meer thuishoort bij het Algemeen Maatschappelijk Werk dan bij de Gemeentelijke Kredietbank. In hoeverre deelt de regering deze opvatting? (p. 38)*

De regering deelt deze mening niet, maar bepleit een integrale benadering, waarin alle bij de schuldhulpverlening betrokken partijen, waaronder het AMW en de kredietbanken, vanuit hun eigen deskundigheid bijdragen aan de oplossing van schuldsituaties. Het onderhavige onderzoek toont aan dat er vooruitgang is met een dergelijke integrale aanpak. Zie ook het antwoord op vraag 42.

46

*Welke problemen ontmoeten erkende private schuldhulpverleningsorganisaties als het gaat om de financiering van het onderdeel budgetbegeleiding en budgetbeheer? Is het juist dat de recente AMvB die op basis van de Wet Consumentenkrediet (WCK) tot stand is gekomen zich, als het gaat om de activiteiten in het kader van schuldhulpverlening, uitsluitend richt op de schuldhulpverlening in de enge zin van het woord? In hoeverre ligt het, gelet daarop, op de weg van sociale diensten om aan die financiering bij te dragen? (p. 38).*

Op dit moment zijn nog geen private schuldbemiddelaars geregistreerd bij het Ministerie van Economische Zaken. Er hebben zich drie organisaties aangemeld. De ECD onderzoekt of die organisaties voldoen aan de voorwaarden.

De AMvB richt zich uitsluitend op schuldbemiddeling en de daarbij behorende vergoeding. Artikel 48 van de WCK laat in juridische zin geen andere mogelijkheid open. Het is de verantwoordelijkheid van gemeenten om bij te dragen aan de financiering. Zie ook de antwoorden op de vragen 10–12, 39 en 40.

*Zijn de aanbevelingen uit de «Handreiking Lokale Integrale Schuldhulpverlening», van het Landelijk Platform integrale Schuldhulpverlening uit april 1996, ooit door de regering uitgewerkt in nader richtinggevend beleid voor gemeenten? (p. 47)*

Nee. De lokale overheden zijn hiervoor primair verantwoordelijk. Inmiddels is het landelijk Platform Integrale Schuldhulpverlening, na overleg met het ministerie van SZW, bezig met een nadere uitwerking van de handreiking in een werkboek, dat begin volgend jaar gereed zal zijn. Bovendien zal het Platform in 1999 modelafspraken ontwikkelen. Zie ook het antwoord op vraag 2.