

Schuldhelp, Wmo en WWB: integrale ondersteuning

Nadja Jungmann en Neliën Pannekoek

Schuldhelpverlening, Wmo en WWB moeten op elkaar aansluiten. Dat biedt burgers die zowel financiële als psychosociale, arbeidsgerelateerde en/of medische problemen hebben de grootste kans op een duurzame schuldenvrije toekomst, waarin zij volop participeren in onze maatschappij.

Op 1 januari 2007 trad de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in werking. Zij biedt kwetsbare groepen in de samenleving ondersteuning en verzorging, zodat zij volwaardig kunnen deelnemen aan het maatschappelijk leven. De gemeente is de uitvoerder van de Wmo. Door relaties te leggen tussen voorzieningen en diensten op het gebied van wonen, welzijn en zorg moet zij een integraal ondersteuningsbeleid voeren.

Schuldhelpverlening valt formeel niet onder het bereik van de Wmo, maar kan wel een belangrijke bijdrage leveren aan de doelstellingen. Zeker als er ook een relatie wordt gelegd met de Wet werk en bijstand (WWB) die gemeenten ook uitvoeren. Omgekeerd is de relatie tussen deze terreinen misschien nog wel belangrijker. De Wmo en WWB bieden aan de schuldhelpverlening kansen om het concept integrale schuldhelpverlening naar een hoger plan te brengen.

In deze bijdrage houden wij een pleidooi om aansluiting te creëren tussen schuldhelpverlening, Wmo en WWB.

Samengesteld probleem Aansluiting tussen schuldhelpverlening, Wmo en WWB leidt tot betere resultaten op alledrie de terreinen omdat veel gebruikers van deze voorzieningen een samengesteld probleem hebben. Hiermee bedoelen we dat ze meerdere problemen tegelijk hebben. Door de samenhang tussen de problemen leidt hulp op één van de terreinen doorgaans niet tot het gewenste duurzame resultaat.

Er zijn geen cijfers beschikbaar over het aantal mensen waar het om gaat. Wel is vanuit de schuldhelpverlening bekend dat het in ieder geval een substantieel deel betreft van de ruim 150.000 huishoudens die jaarlijks een beroep doen op deze voorziening (Project integrale schuldhelpverlening 2004).

Om de groep burgers die onder meer financiële problemen heeft een beter perspectief te bieden, is integrale hulp nodig.

Vanwege de grote variëteit aan omstandigheden is het van belang dat er maatwerk wordt geleverd. Voordat wij ingaan op de wijze waarop gemeenten de door ons beoogde aansluiting kunnen creëren, geven we eerst twee voorbeelden om te illustreren wat voor soort probleemsituaties wij voor ogen hebben als we schrijven over de noodzaak om tot aansluiting te komen.

Combinaties Combinaties die schuldhulpverlenende organisaties bij cliënten in verhouding vaak tegenkomen zijn onder meer een bijstandsuitkering met daarnaast problematische schulden of een verslaving met problematische schulden.

De eerste combinatie manifesteert zich vooral bij mensen die vanuit een normale arbeidssituatie terugvallen in de bijstand en er niet tijdig in slagen om hun uitgavenpatroon aan te passen aan het nieuwe inkomen. Omdat een bijstandsuitkering nagenoeg geen ruimte biedt om schulden af te betalen, wordt een schuldsituatie dan al snel problematisch.

Een andere veelvoorkomende combinatie is een verslaving die gepaard gaat met schulden. Een alcohol-, drugs- of gokverslaving is doorgaans zeer kostbaar en een grote groep kan dat niet van een regulier inkomen financieren.

Weigeringsgrond De belangrijkste uitvoerders van schuldhulpverlening zijn de sociale diensten, kredietbanken en het maatschappelijk werk. Vaak kunnen zij nog geen 20 procent van de mensen die om hulp vragen helpen met een schuldregeling. Belangrijke redenen daarvoor zijn dat crediteuren of schuldenaren niet willen meewerken aan de voorgestelde schuldregeling. Een belangrijke weigeringsgrond voor crediteuren is dat de situatie van de schuldenaar niet stabiel genoeg is vanwege andere niet-financiële problemen. Schuldenaren weigeren vaak omdat zij niet willen voldoen aan de gestelde eisen zoals het verkopen van een auto die niet nodig is voor woon-werkverkeer (Jungmann 2006).

Aansluiting tussen schuldhulpverlening, de Wmo en de WWB biedt vooral een oplossing voor de situaties waarin crediteuren weigeren. Door mensen te helpen bij de verschillende aspecten van hun problematische situatie kan een stabiele situatie worden gecreëerd zodat die weigeringsgrond van cre-

diteuren wordt weggenomen. Dit vergroot de kans op een duurzame schuldenvrije toekomst.

Het is voor ons dan ook niet de vraag of aansluiting tussen schuldhulpverlening, Wmo en WWB mogelijkheden biedt om de resultaten te verbeteren, maar hoe dit het beste kan gebeuren. Het antwoord daarop luidt: door het concept integrale schuldhulpverlening naar een hoger plan te brengen.

Vraaggerichte schuldhulpverlening Om organisatorische aansluiting te creëren moet de huidige opzet van schuldhulpverlening worden gewijzigd. Er moet ruimte komen voor maatwerk, waarbij een klant integrale hulp krijgt.

Op dit moment voert ongeveer een vijfde van de gemeenten integrale schuldhulpverlening uit. Dit betekent dat er niet alleen wordt gewerkt aan een oplossing voor het financiële probleem, maar dat andere instanties ook hulp bieden om achterliggende oorzaken aan te pakken.

In de praktijk betekent dit doorgaans dat een schuldenaar verschillende vormen van hulpverlening naast elkaar krijgt. Dat integrale schuldhulpverlening nog te vaak niet tot de beoogde resultaten leidt, komt door een gebrek aan afstemming tussen de verschillende soorten hulpverlening. De betrokken organisaties helpen een schuldenaar elk vanuit de eigen expertise volgens een tijdsplan dat daarbij hoort.

Deze invulling is te beperkt om schuldenaren echt te helpen. De verschillende vormen van hulpverlening moeten niet alleen naast elkaar worden aangeboden, maar het aanbod moet ook onderling zijn afgestemd. Dit kan worden opgelost door casemanagers te benoemen.

Casemanagement Een casemanager wordt de regisseur van de hulpverlening. Hij geeft bij de betrokken hulpverleners aan op welk moment welk type hulp nodig is. Deze coördinatie vraagt inzicht in de mogelijkheden en instrumenten van de verschillende soorten hulpverlening. Het casemanagement wordt uitgevoerd door de instantie die het grootste aandeel heeft in de te verstrekken hulp.

Is de schuld het gevolg van een verslavingsprobleem, dan zal de verslavingszorg als casemanager optreden. De verslavingszorg schakelt vervolgens pas schuldhulpverleners in op het moment dat de schuldenaar in staat en bereid is tot het aangaan van een schuldregeling. Is de schuldsituatie voornamelijk een financieel probleem, dan vervult de schuldhulpverlening het casemanagement.

Op deze manier bepaalt de vraag het juiste aanbod en worden verschillende soorten hulpverlening inhoudelijk beter op elkaar afgestemd. Verbreding van het aantal instanties dat casemanagement uitvoert om schuldhulpverlening, Wmo en WWB op elkaar aan te laten sluiten vraagt echter de nodige coördinatie. Daarom zou het een goed idee zijn om aan de hand van een groeimodel steeds een extra partner als uitvoerder hierbij te betrekken. De partners die hier als eerste voor in aanmerking komen zijn degenen die het meest frequent betrokken zijn bij mensen die een samengesteld probleem hebben met schulden. Omdat het de nodige coördinatie vraagt, komen alleen partners die geregeld samenwerken met de schuldhulpverlening voor dit casemanagement in aanmerking.

Een verbreding van de uitvoering van het casemanagement, en daarbij de inzet van schuldhulpverlening naar behoefte, vraagt om een gewijzigde opzet van de schuldhulpverlening. In de huidige situatie is deze aanbodgestuurd: het te leveren product (een schuldregeling) is het uitgangspunt. Deze opzet moet worden ingeruild voor vraaggestuurde hulpverlening waarin het eindresultaat (schuldenvrije toekomst) centraal staat. Alleen dan kan worden aangesloten op de resultaatgerichte inrichting van de Wmo en de WWB.

Stabilisatietraject Op dit moment is de focus van de meeste schuldhulpverlenende organisaties gericht op het treffen van een schuldregeling. Daarbij hanteren deze organisaties een groot deel van de voorschriften uit de Gedragscode

Schuldregeling van de NVVK als bindend. Daardoor is er geen ruimte om te onderhandelen met crediteuren of schuldenaren over geboden hulp.

Eén van de actuele ontwikkelingen is dat de NVVK een alternatieve opzet van schuldhulpverlening ontwikkelt, om de uitval in het traject te beperken en schuldenaren hulp op maat te gaan bieden. Dit zogenaamde stabilisatietraject moet een aanvulling worden op het bestaande schuldregelingstraject. Het primaire doel van het stabilisatietraject is om een stabiele situatie te creëren, het oplossen van de schuldsituatie is een secundair doel. Het vertrekpunt van dit traject is de situatie van de cliënt (dit in tegenstelling tot de opzet van het bestaande schuldregelingstraject, waarin het treffen van een schuldregeling het vertrekpunt vormt). De invoering van het stabilisatietraject biedt daarmee, naar het zich laat aanzien, goede aansluitingsmogelijkheden op de Wmo en WWB.

Meer mensen helpen Het doel van de Wmo is om maatschappelijke belemmeringen weg te nemen die mensen ervan weerhouden om actief deel te nemen aan het maatschappelijk leven. Dit wordt bereikt door mensen de noodzakelijke ondersteuning te bieden en relaties te leggen tussen voorzieningen en diensten op het terrein van wonen, welzijn en zorg. Wanneer mensen die zowel een maatschappelijke ondersteuningsbehoefte als financiële problemen hebben, van gemeenten geen hulp krijgen die is afgestemd op die combinatie, is het maar de vraag of actieve deelname aan het maatschappelijk leven binnen bereik komt.

Prestatieveld	Aansluiting op integrale schuldhulpverlening
Veld 2: Op preventie gerichte ondersteuning van jeugd met problemen met opgroeien en problemen van ouders met opvoeden.	De schuldenproblematiek onder jongeren groeit. Het is van belang dat ouders ook ondersteuning krijgen bij de financiële opvoeding van hun kinderen. Dit om te voorkomen dat de kinderen en ouders in een problematische schuldsituatie terecht komen.
Veld 3: Voorzieningen op het terrein van informatie en advies voor maatschappelijke ondersteuning.	Problematische schuldsituaties zijn een maatschappelijk probleem. Door financieel advies en ondersteuning te geven, kan worden voorkomen dat mensen in een sociaal isolement terechtkomen.
Veld 8: Het bieden van maatschappelijke opvang waaronder sociale pensions en vrouwenopvang.	Een groot deel van de cliënten in de sociale pensions en vrouwenopvang heeft onder meer schulden. Het oplossen daarvan is één van de stappen die gezet moeten worden om op termijn weer zelfstandig te kunnen functioneren.
Veld 9: Het voeren van verslavingsbeleid.	Verslavingen veroorzaken vaak problematische schuldsituaties. Het leren omgaan met geld en op zijn minst het voorkomen van een verergering van de situatie zijn belangrijke elementen binnen de integrale verslavingszorg

Tabel 1: De prestatievelden waarop aansluiting tussen schuldhulpverlening en de Wmo bijdraagt aan het realiseren van de Wmo-doelstellingen

Van problematische schuldsituaties is bekend dat zij vaak leiden tot een sociaal isolement. Men heeft bijvoorbeeld geen of nauwelijks financiële ruimte om deel te nemen aan sociale activiteiten zoals een sport- of hobbyclub.

In de Wmo zijn negen prestatievelden beschreven waarop gemeenten ondersteuning moeten bieden om mensen te helpen actief deel te nemen aan het maatschappelijk leven. Prestatievelden zijn 'gebieden van maatschappelijke ondersteuning waarop concrete prestaties van gemeenten worden verwacht en waarop burgers hun lokale bestuur kunnen aanspreken' (ministerie VWS 2004: 11). Op vier prestatievelden heeft een integrale aanpak van de ondersteuningsbehoefte en de financiële problemen meerwaarde doordat schuldhulpverlening daar een instrument is om het doel van het prestatieveld te bereiken. Tabel 1 geeft een overzicht van deze vier prestatievelden en de rol van schuldhulpverlening in het realiseren van de Wmo-doelstellingen.

Ten aanzien van de aansluiting op de WWB geldt dat bijna de helft van de huishoudens die om schuldhulpverlening vraagt, leeft van een bijstandsuitkering. Vaak vormt hun problematische schuldsituatie een belemmering om weer aan het werk te gaan: de extra inkomsten uit betaald werk worden aangewend om de crediteuren te betalen en aanspraken op voorzieningen zoals armoedebeleid raakt men kwijt door de inkomensstijging. Kortom: financieel gezien wordt een huishouden hier niet wijzer van.

Voor gemeenten is dit een probleem. Door de financierings-systematiek van de WWB levert het hen financieel voordeel op als bijstandsccliënten aan het werk gaan. Door mensen niet alleen aan werk te helpen, maar ook uit de financiële problemen te halen, creëert men voor bijstandsccliënten een situatie waarin de overgang naar werk aantrekkelijk wordt. Uiteindelijk levert dit de gemeente dan ook financieel voordeel op.

Financieel risico Aansluiting van schuldhulpverlening op de WWB levert geen financiële risico's op. Integendeel zelfs.

Bij de Wmo ligt dit anders. De uitvoeringskosten van de Wmo zijn hoog, zij betreffen een substantieel deel van de gemeentebegroting. Met name de "nieuwe" onderdelen van de Wmo zoals de thuiszorg vormen financieel significante risico's voor gemeenten (SGBO 2006: 3). Divosa benoemde de financiële

risico's in 2005 al als de grootste bedreiging voor een goede uitvoering van de Wmo (Divosa 2005: 10).

Veel gemeenten vrezen inmiddels dat zij minimaal twee keer zoveel geld aan de uitvoering van de wet kwijt zijn dan zij ontvangen. Volgens hen is bij de vaststelling van het uitvoeringsbudget een aantal aspecten niet meegenomen: kosten voor het loket, ICT, aanbestedingen en (her-)indicaties. De gemeenten zijn bang dat de zorg aan de burger in gevaar komt. Als deze angst werkelijkheid wordt, dan zullen er gemeenten zijn die binnen de Wmo-diensten kijken waar zij de dienstverlening kunnen beperken.

Door aansluiting te creëren op schuldhulpverlening, wordt deze vorm van hulpverlening kwetsbaar voor bezuinigingen: het komt in het bezuinigingsvizier doordat het deel uitmaakt van het Wmo-netwerk. Doordat er geen wettelijk kader is op basis waarvan gemeenten verplicht zijn om schuldhulpverlening aan te bieden, is er ook geen andere belemmering dan politiek belang om niet eveneens te bezuinigen op schuldhulpverlening. ■

Dr. Nadja Jungmann en **drs. Neliën Pannekoek** werken als adviseurs bij Hiemstra & De Vries

Literatuur

- Amsterdam (2006), Uitvoeringsmonitor 2005 schuldhulpverlening.
- Jansen, R. & R. den Uyl (2004), De gevolgen van de WMO voor gemeenten. Een verkenning. Divosa, Utrecht.
- Jungmann, N. (2006), De Wsnp: bedoelde en onbedoelde effecten op het minnelijk traject. Leiden University Press, Leiden.
- Kamerstukken II 2004/05 30 131, nr. 3 (Memorie van Toelichting Wmo).
- Ministerie van BZK(2006), Septemercirculaire, Den Haag.
- Ministerie van VWS (2004), Op weg naar een bestendig stelsel voor langdurige zorg en maatschappelijke ondersteuning. Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport, Den Haag.
- Overleg Integrale Schuldhulpverlening (2006), Integrale schuldhulpverlening op een hoger plan door WWB en Wmo, RadarAdviesbureau, Amsterdam.
- Overleg Integrale Schuldhulpverlening (2006) presentatie expertmeeting, Utrecht.
- Project integrale schuldhulpverlening (2004) Quick-scan, Utrecht.
- Schalk, R. & K. van der Ham, M. Roozendaal (2006), De Wmo komt! Kluwer, Den Haag.
- SGBO (2005), De Wmo en de gemeentelijke organisatie. SGBO, Den Haag.
- SGBO (2006), Handreiking financieel model. Inventarisatie van financiële gevolgen van de invoering van de Wmo. SGBO, Den Haag.