

De illusie van integraal beleid

In Nederland leven 150.000 à 200.000 huishoudens met problematische schulden. Daar zit u met uw hoge hypotheeklast vermoedelijk niet bij; het gaat om huishoudens die problemen hebben met de betaling van de maandelijkse vaste lasten en met de periodieke betalingen van rente en aflossingen op (veelal meerdere) aangegane schulden. Deze problematiek is niet nieuw, maar de laatste jaren wel verscherpt. De schuldenproblemen zijn grimmiger geworden door de verslechtering van de economie, maar ook door financieel-economische maatregelen zoals huurverhogingen en verzwaren van lokale heffingen. Het rijksbeleid gericht op sanering van de eigen financiële positie heeft dus als onbedoeld effect dat groepen individuen in zo grote financiële problemen komen dat de (gemeentelijke) overheid hun schulden moet saneren. Charles Wolf Jr. spreekt in dat verband van 'derived externalities' en ter illustratie haalt hij een Russisch spreekwoord aan: "Als de olifanten draven, trillen de andere dieren".

Er zijn meer voorbeelden van dit verschijnsel, dat ik elders heb omschreven als de linker hand die niet weet wat de rechter doet. Ook de Commissie Schuldenproblematiek, die medio juli rapport uitbracht, is er op gestoten. In augustus 1992 verscherpte het Ministerie voor Sociale Zaken de regels voor terugvoering en verhaal van (te veel betaalde) bijstand. Een uitwerking daarvan is dat een gemeentelijke sociale dienst coûte que coûte een bijstandsschuld moet verhalen en niet mee mag gaan in een schuldsaneringsvoorstel van een gemeentelijke kredietbank. Het bizarre feit kan zich dan voordoen dat een schuldenaar met problematische schulden zich in arren moede wendt tot de Sociale Dienst, die hem vervolgens doorverwijst naar de kredietbank, waarna dezelfde GSD voor de eigen claim een saneringsregeling blokkeert.

Een ander voorbeeld is de richtlijn van het Ministerie van VROM dat de middelen van woningbouwcorporaties alleen dienen te worden besteed in het belang van de volkshuisvesting. Dat klinkt uitermate voor de hand liggend, maar er zitten vanuit de schuldhulpverlening vervelende kanten aan. Als wederom de volkskredietbank probeert een schuldenaar te helpen, dan stellen woningbouwcorporaties zich nogal eens hard op. Het kan zelfs gebeuren dat de corporatie tot huisuitzetting overgaat omdat de huurder ondanks aanmaningen en dergelijke niet betaalt. Vervolgens moet de gemeente de mensen helpen, wat in het algemeen veel duurder is. Een ander voorbeeld wordt gegeven door de zogenaamde Beslagwet van 1991. Die wet maakt het mogelijk om beslag te leggen op sociale uitkeringen vanaf de z.g. beslagvrije voet. Daarmee zou een prikkel worden gegeven om schuldsanering te bevorderen. Maar wat blijkt? De wet bemoeilijkt juist het totstandkomen van een saneringsregeling omdat elke instantie die een schuldeis heeft, probeert die af te dwingen door beslag te leggen op het vrije deel van de uitkering.

Daardoor blijft er voor de andere schuldeisers minder over zodat hun bereidheid tot medewerking afneemt. Er kan dan een race ontstaan wie het eerste beslag legt om de laatste veer van de bijna kale kip te plukken: in Rotterdam bedroeg het aantal beslagleggingen op uitkeringen in 1992 circa 70 per week, begin 1994 was dat aantal al opgelopen tot zo'n 270 per week!

Het door de Commissie genoemde voorbeeld dat in de publiciteit de meeste aandacht heeft getrokken, lag bij de krasloten. De overheid bestrijdt verschillende vormen van verslaving; een gemeente zal bij voorbeeld de verslaving aan speelautomaten proberen te bestrijden door het aantal locaties met speelautomaten te beperken. Die zelfde overheid staat toe dat er krasloten op de markt worden gebracht. Wat verwacht kon worden gebeurt: er zijn al signalen die wijzen op verslaving. We zien dus een overheid die extra geld wil hebben voor sport en cultuur en de schatkist, en tegelijk accepteert dat jongeren en andere mensen met een laag inkomen, die krasloten kopen in de hoop uit de financiële ellende te komen, verslaafd raken. Op een gegeven moment wordt de rekening gedeponereerd bij de GSD en de volkskredietbank.

Is er wat aan de verkokering te doen? De Commissie-Vonhoff riep al in de jaren zeventig op tot integraal beleid. Sindsdien zijn vele bestuurskundigen er op gespist om botsende belangen in kaart te brengen, om inconsistenties in het beleid aan te wijzen, en om adviezen te geven voor een meer integraal beleid zonder die botsingen van deelbelangen. Vanuit een willekeurig gezichtspunt zoals de schuldhulpverlening kan gestreefd worden naar integraal beleid, waarbinnen alles is afgestemd op dat ene doel. Maar vaak roept dat dan toch weer 'derived externalities' elders op. Een laatste voorbeeld op het terrein van de arbeidsmarkt. Voor vele huishoudens met problematische schulden is er geen prikkel om te gaan werken, omdat extra inkomsten uit arbeid door de schuldeisers onmiddellijk worden afgeroomd. Daarom stelt de Commissie Schuldenproblematiek dat bij schuldhulpverlening afgesproken moet worden dat het geholpen individu met een schuld een zeker deel van de extra inkomsten mag houden om die arbeidsmotivatie te prikkelen. Die economische benadering botst echter op het sociale probleem dat schuldeisers in dergelijke gevallen soms grote delen van hun schuldeis geschrappt zien.

Hoewel er alle reden is het streven naar integraal beleid en naar een overheid waar geen verkokering optreedt, met kracht voort te zetten, gebiedt de realiteit te erkennen dat het bereiken ervan wel altijd een illusie zal blijven.



P.B. Boorsma