

Basisboek Aanpak Schulden



Noordhoff

Nadja Jungmann & Tamara Madern

2^e druk

Basisboek aanpak schulden

Dr. Nadja Jungmann

Dr. Tamara Madern

Tweede druk

Noordhoff Groningen/Utrecht

Ontwerp omslag: Michiel Uilen

Omslagillustratie: jchizhe _ AdobeStock - 194255827

Eventuele op- en aanmerkingen over deze of andere uitgaven kunt u richten aan:
Noordhoff Uitgevers bv, Afdeling Hoger Onderwijs, Antwoordnummer 13,
9700 VB Groningen of via het contactformulier op www.mijnnoordhoff.nl.

De informatie in deze uitgave is uitsluitend bedoeld als algemene informatie. Aan deze informatie kunt u geen rechten of aansprakelijkheid van de auteur(s), redactie of uitgever ontleen.



0 / 21

© 2021 Noordhoff Uitgevers, Groningen/Utrecht, Nederland.

Deze uitgave is beschermd op grond van het auteursrecht. Wanneer u (her)gebruik wilt maken van de informatie in deze uitgave, dient u vooraf schriftelijke toestemming te verkrijgen van Noordhoff Uitgevers bv. Meer informatie over collectieve regelingen voor het onderwijs is te vinden op www.onderwijsauteursrecht.nl.

This publication is protected by copyright. Prior written permission of Noordhoff Uitgevers bv is required to (re)use the information in this publication.

ISBN (ebook) 978-90-01-73893-8

ISBN 978-90-01-73892-1

NUR 752

Woord vooraf

Er zijn in Nederland veel huishoudens die worstelen met financiële problemen. Voor een substantieel deel van deze groep geldt dat ze hun financiële problemen niet kunnen oplossen zonder vrijwillige of professionele ondersteuning. Ze hebben hulp nodig om hun administratie op orde te brengen, betalingsregelingen af te spreken met schuldeisers of ondersteuning om met verleidingen om te gaan. Professionals staan voor de opgave om per situatie te bepalen welke ondersteuning er nodig is. Voorliggend boek is een eerste introductie in de aanpak van schuldenproblematiek. Het biedt inzicht in de omvang van de schuldenproblematiek in Nederland, de impact van schulden op gedrag en de mogelijkheden die er zijn om grote en kleine schuldenproblematiek aan te pakken.

De aanpak van schulden is zowel een juridisch als een gedragsvraagstuk. Welke bevoegdheden heeft een schuldeiser of deurwaarder bij het incasseren van een vordering? Onder welke omstandigheden kunnen schuldeisers gedwongen worden om een deel van een schuld kwijt te schelden? De antwoorden op deze vragen zijn te vinden in het recht. En tegelijkertijd is de aanpak van schulden ook een gedragsvraagstuk. Grote financiële zorgen dragen eraan bij dat mensen zich anders gaan gedragen. Ze gaan meer bij de dag leven en nemen minder doordachte beslissingen. Met een focus op de korte termijn geven mensen met schulden vaak voorrang aan betalingen die je als buitenstaander niet begrijpt. Je constateert dat de schuldenproblematiek toeneemt terwijl er best een oplossing voorhanden is.

Door zowel aandacht te besteden aan de juridische kant van de schuldenproblematiek als aan de gedragsmatige kant, hopen we je handvatten te geven die je in staat stellen om mensen met schulden echt verder te helpen. Een succesvolle aanpak van schulden staat of valt met de mate waarin er een integraal plan wordt opgesteld. Dat wil zeggen een plan waarin enerzijds aandacht is voor de juridische mogelijkheden om een schuldsituatie op te lossen, maar anderzijds ook voor de gevolgen van financiële stress op ons handelen. Te vaak worden mensen die onder druk van hun geldzorgen ondoordachte beslissingen nemen ten onrechte weggezet als ongemotiveerd.

Schulden ontstaan door allerlei omstandigheden. Er zijn mensen die echt pech in het leven hebben. Die in de schulden komen doordat ze een erfenis accepteren van iemand die meer schulden had dan bezittingen, die hun baan verloren of ziek werden. Er zijn ook mensen die onverstandig met hun geld omgingen en geen buffer hadden voor onvoorziene uitgaven. Wat de achtergrond ook is, het oplossen van schulden is voor iedereen die in financiële problemen terechtkomt een hele opgave. Het zoeken van hulp bij een professional is dan een hele stap. We hopen dat we met de aandacht in dit

boek voor zowel de juridische als de gedragsmatige aspecten kunnen bijdragen aan begrip voor de manier waarop mensen met schulden soms handelen, en dat de slimme en inventieve plannen hen op weg helpen naar een schuldenvrije toekomst.

Bij de totstandkoming van dit boek hebben we dankbaar gebruikgemaakt van het standaardwerk dat Dick Haster in de afgelopen jaren heeft opgebouwd. We willen hem bedanken voor de fundamentele basis die hij heeft gelegd in het veld. Onze dank gaat ook uit naar Jos Rutten, die vanuit de gerechtsdeurwaardersopleiding zijn reader ter beschikking stelde om de hoofdstukken over de incassobevoegdheden grondig te herzien, en naar de kenniskring Schulden & Incasso van de Hogeschool Utrecht, waar docenten van verschillende Hogescholen in zijn vertegenwoordigd. Met plezier hebben we gebruikgemaakt van alle ideeën, suggesties en opmerkingen.

Nadja Jungmann & Tamara Madern
September 2020

Inhoud

Studiewijzer 9

1 Inleiding op de schuldenproblematiek 11

- 1.1 Omvang van de problematiek 12
 - 1.2 Bereik van ondersteuning 17
 - 1.3 Achtergrondkenmerken 19
 - 1.4 Belemmeringen 21
 - 1.5 Ontwikkelingen in de aanpak van schulden 23
 - 1.6 Kritiek op de schuldenaanpak 28
 - 1.7 Verbeteringen dankzij een Brede Schuldenaanpak 30
- Samenvatting 33

2 Soorten schulden en verbanden 35

- 2.1 Overlevingsschulden 36
 - 2.2 Compensatieschulden 38
 - 2.3 Aanpassingsschulden 39
 - 2.4 Overbestedingsschulden 40
 - 2.5 Bureaucratische schulden 40
 - 2.6 Een mix van typen en oorzaken 42
 - 2.7 Impact van schulden op andere terreinen 43
- Samenvatting 50

3 Impact van schulden op gedrag 53

- 3.1 Financieel competent gedrag 54
 - 3.2 Onze houding verandert door het hebben van schulden 55
 - 3.3 Ons gedrag verandert ook door schulden 56
 - 3.4 Executieve functies 58
 - 3.5 De gevolgen van schulden op de lange termijn 61
 - 3.6 De impact van schulden op de korte termijn 65
 - 3.7 Stress-sensitief werken 70
- Samenvatting 74

4 Het incasseren van vorderingen 77

- 4.1 Fasen in de incasso 78
- 4.2 Betrokken partijen 79

- 4.3 Fase 1: de aanspraak [81](#)
- 4.4 Fase 2: de vastlegging [83](#)
- 4.5 Fase 3: de executie [86](#)
- 4.6 Betalingsregeling [88](#)
- 4.7 Bijkomende kosten [91](#)
- 4.8 Toezicht op incassobureaus en gerechtsdeurwaarders [96](#)
[Samenvatting 98](#)

5 Incassobevoegdheden [101](#)

- 5.1 Beslag op inkomen [102](#)
- 5.2 Beslag op inboedel en motorvoertuigen [105](#)
- 5.3 Beslag op de bankrekening [106](#)
- 5.4 Het beslagregister [107](#)
- 5.5 Bijzondere incassobevoegdheden [108](#)
- 5.6 Overheden: de overheidsvordering [109](#)
- 5.7 Belastingdienst: beslag op toeslagen [112](#)
- 5.8 Zorgverzekeraars: de bronheffing [113](#)
- 5.9 Hypotheekverstrekkers: gedwongen verkoop [115](#)
- 5.10 Andere schuldeisers: afsluiting, uithuiszetting en gijzeling [116](#)
- 5.11 Samenloop van incassomaatregelen [118](#)
[Samenvatting 120](#)

6 Voorzieningen voor mensen met schulden [123](#)

- 6.1 Wegwijs in de voorzieningen [124](#)
- 6.2 Ondersteuning bij juridische vraagstukken [126](#)
- 6.3 Ondersteuning bij financiële zelfredzaamheid [128](#)
- 6.4 Ondersteuning bij problematische schulden [137](#)
- 6.5 Nieuwe initiatieven [138](#)
[Samenvatting 141](#)

7 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening [143](#)

- 7.1 Ontstaan van minnelijke schuldhulpverlening [144](#)
- 7.2 De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening [148](#)
- 7.3 De Algemene wet bestuursrecht [155](#)
- 7.4 Toelatingseisen voor gemeentelijke schuldhulpverlening [157](#)
[Samenvatting 161](#)

8 De praktijk van de gemeentelijke schuldhulpverlening [163](#)

- 8.1 Uitvoering van de gemeentelijke schuldhulpverlening [164](#)
- 8.2 De klanten van de schuldhulpverlening [166](#)
- 8.3 Het schuldhulpverleningsproces [167](#)
- 8.4 Doorlopen van een schuldhulpverleningstraject [176](#)
- 8.5 Knelpunten in de schuldhulpverlening [179](#)
[Samenvatting 183](#)

9 Wet schuldsanering natuurlijke personen 185

- 9.1 Hoofdpijnen van de wettelijke regeling 186
- 9.2 Totstandkoming Wsnp 187
- 9.3 Doel van de Wsnp 189
- 9.4 Wettelijke instrumenten uit de Wsnp ter ondersteuning van het minnelijke traject 191
- 9.5 Toelating Wsnp 194
- 9.6 In de Wsnp 198
- 9.7 Beëindiging van de Wsnp 201
- 9.8 Berekening Vtlb 204
Samenvatting 208

10 Preventie en vroegsignalering 211

- 10.1 Wat is schuldpreventie? 212
- 10.2 Weten is nog geen doen 216
- 10.3 Model van gezond financieel gedrag 219
- 10.4 Vormen van schuldpreventie in Nederland 224
- 10.5 Effectiviteit van schuldpreventie 226
- 10.6 (Vroeg)signalering 228
Samenvatting 234

Lijst van gebruikte afkortingen 235

Kernbegrippen 237

Aanbevolen literatuur 240

Literatuurlijst 243

Register 252

Over de auteurs 258

Studiewijzer

Dit boek is geschreven voor (toekomstige) professionals in het sociale domein die te maken hebben met burgers met schulden. Steeds meer worden hbo-professionals in verschillende rollen geconfronteerd met schulden. Voorliggend boek is een eerste introductie in de aanpak van schuldenproblematiek. Het biedt inzicht in de omvang van de schuldenproblematiek in Nederland, de impact van schulden op gedrag en de mogelijkheden die er zijn om grote en kleine schuldenproblematiek aan te pakken.

Doel van het boek

Het boek is geen handboek voor de schuldhulpverlening. Het is bedoeld als brede basis, zowel voor de student die gaat stage lopen op een afdeling schuldhulpverlening als voor studenten die op een andere plek binnen het sociale domein aan de slag gaan. Voorop staat het herkennen van schulden en erkennen van de impact die deze schulden hebben op het gedrag van de klant. Daarnaast biedt het boek concrete handvatten om mensen met schulden adequaat te verwijzen.

Opbouw van het boek

Hoofdstuk 1, 2 en 3 zijn bedoeld als basis om de problematiek van schulden te begrijpen. De omvang, oorzaken en gevolgen voor zowel de maatschappij als het individu staan hier centraal. Ook bevat dit deel een schets van relevante ontwikkelingen in de incasso en schuldhulpverlening. Hoofdstuk 4 en 5 gaan in op het incassoproces. Er wordt beschreven welke fasen er zijn te onderscheiden en welke (bijzondere) bevoegdheden schuldeisers hebben. Hoofdstuk 6 is inleidend op de aanpak van schulden die in hoofdstuk 7, 8 en 9 centraal staan. Het boek wordt afgesloten met een hoofdstuk over preventie en vroegsignalering (hoofdstuk 10).

De aanpak van schulden is zowel een juridisch als een gedragsvraagstuk. Alle hoofdstukken zijn dan ook geschikt voor studenten van de opleiding Sociaal juridische dienstverlening. De hoofdstukken 7 en 9 kennen een sterke juridische basis en kunnen eventueel worden overgeslagen bij de opleidingen Maatschappelijk Werk en Dienstverlening en Social Work.

Website

Aanvullende informatie en oefenopdrachten zijn te vinden op www.aanpak-schulden.noordhoff.nl



100 EURO
ΕΥΡΩ

100 EURO
ΕΥΡΩ

EURO
ΕΥΡΩ

EURO
ΕΥΡΩ

EURO
ΕΥΡΩ

U573611110

1

Inleiding op de schuldenproblematiek

- 1.1 Omvang van de problematiek
- 1.2 Bereik van ondersteuning
- 1.3 Achtergrondkenmerken
- 1.4 Belemmeringen
- 1.5 Ontwikkelingen in de aanpak van schulden
- 1.6 Kritiek op de schuldenaanpak
- 1.7 Verbeteringen dankzij een Brede Schuldenaanpak

Bijna iedereen heeft schulden. De meeste mensen die in een woonhuis wonen hebben een hypotheekschuld. Veel hoger opgeleiden hebben een studietoelageschuld. Als je een creditcard hebt en daar iets mee koopt, dan heb je een schuld bij de bank. Er is sprake van een schuld als je geld van iemand hebt geleend of als de uiterste betaaldatum op een verplichting is verstreken. In beide gevallen heb je een betalingsverplichting. Een schuld kan allerlei verschijningsvormen hebben, zoals koop op afbetaling, een lening, boete of onterechte verstrekking.

Voor de meeste mensen zijn schulden geen probleem. Ze hebben voldoende inkomen of spaargeld om hun betalingsverplichtingen na te komen. In bepaalde situaties stelt het aangaan van een schuld hen juist in staat om doelen of dromen te verwezenlijken. Ze kunnen in een mooi huis wonen, een studie volgen of bijvoorbeeld een auto kopen. Maar wanneer worden schulden een probleem? En hoeveel huishoudens hebben eigenlijk schulden? Hoe pakken we in Nederland schulden aan? Welke ontwikkelingen zijn daarbij zichtbaar? Dit eerste hoofdstuk geeft antwoord op deze en andere inleidende vragen.

1.1 Omvang van de problematiek

De schuldenproblematiek in Nederland is groot. Er zijn veel huishoudens met achterstallige betalingen die te maken hebben met schuldeisers, incassobureaus en deurwaarders. Het is niet helemaal duidelijk hoeveel mensen schulden hebben. Er is in Nederland geen centrale registratie van alle betalingsverplichtingen die voorbij de uiterste betaaldatum zijn. Daarbij is ook niet helemaal duidelijk bij hoeveel mensen de problemen zo groot zijn dat zij hulp nodig hebben. Er zijn wel globale cijfers bekend. Deze hebben betrekking op de situatie voordat de coronapandemie uitbrak en zijn in deze paragraaf op een rij gezet.

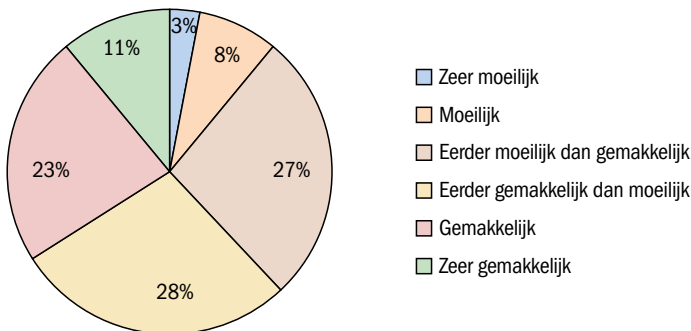
1.1.1 Moeite met rondkomen

In 2018 gaf 38 procent van de huishoudens aan dat zij moeite hebben met rondkomen. Dit percentage is lager dan in de jaren daarvoor (Van der Schors, Crijnen & Schonewille, 2019). Drie jaar eerder, in 2015, gaf nog bijna de helft (45 procent) van de huishoudens aan dat zij moeite had om rond te komen. Het hogere percentage hing samen met de internationale economische crisis die in 2008 uitbrak en die jaren doorwerkte op onder meer de ontwikkeling van armoede en werkloosheid. Figuur 1.1 bevat een weergave van de mate waarin huishoudens in 2018 moeite hadden om rond te komen.

Rondkomen

Economische crisis

FIGUUR 1.1 Weergave van het percentage huishoudens dat aangeeft moeilijk rond te komen (N = 2.493)



Bron: Van der Schors, Crijnen & Schonewille, 2019

Redenen van moeilijk rondkomen

Huishoudens noemen verschillende redenen voor de moeite die zij hebben om rond te komen. De drie meest genoemde redenen zijn (Van der Schors e.a., 2019):

- 1 De uitgaven stijgen terwijl de inkomsten gelijk blijven.
- 2 De vaste lasten zijn te hoog.
- 3 De inkomsten zijn te laag.

Belevingskant

Bij cijfers over moeilijk rondkomen is het belangrijk je te realiseren dat er een rekenkundige kant en een belevingskant aan zit. Als je mensen met een bijstandsuitkering vraagt in welke mate zij goed kunnen rondkomen, geven veel mensen aan dat hen dat moeite kost. Als je mee mag kijken naar hun budget dan is het inderdaad een hele opgave om het daar maandelijks mee te doen. Tegelijkertijd zijn er ook mensen die een bijstandsuitkering hebben en geen moeite rapporteren. Zelfs niet als ze dezelfde vaste lasten hebben

als een ander die wel moeite rapporteert. Er zit aan rondkomen zowel een objectieve als een subjectieve kant. Vanzelfsprekend neemt het percentage huishoudens dat aangeeft moeite te hebben met rondkomen toe naarmate het verschil tussen de inkomsten en de vaste lasten kleiner wordt.

Onderzoek laat zien dat moeilijk rondkomen samenhangt met zowel 'zachte' factoren, zoals financieel gedrag, als 'harde' factoren, zoals de hoogte van het inkomen. Ten aanzien van financieel gedrag geldt dat mensen die moeite hebben met rondkomen gemiddeld vaker (Van der Schors e.a., 2019):

- hun administratie niet op orde hebben
- onbedachtzame aankopen doen (niet gepland en voorbereid)
- een geringe buffer hebben
- niet weten of ze recht hebben op tegemoetkomingen, zoals bijvoorbeeld toeslagen

Financieel
gedrag

Er is ook een samenhang met inkomen. Hoe lager het inkomen, hoe groter de kans dat een huishouden moeite heeft om rond te komen. Daarbij doet het er ook toe of iemand een vast of een wisselend inkomen heeft (Van der Schors e.a., 2019). Mensen met een wisselend inkomen rapporteren vaker dat ze moeite hebben met rondkomen dan mensen met een vast inkomen. De schommelingen bij een wisselend inkomen vragen meer planning en dragen een groter risico in zich dat mensen een maand niet uitkomen. De hoogte van het inkomen zegt dus niet alles.

Wisselend
inkomen

1.1.2 Lichte betalingsproblemen

Moeilijk rondkomen betekent nog niet dat er ook betalingsproblemen zijn. Onderzoek van het Nibud (Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting) laat zien dat in 2018 ruim een derde van de huishoudens wel eens een rekening te laat betaalde (32 procent). Voor ongeveer één op de zes huishoudens geldt dat zij in 2018 te maken hadden met de volgende zaken (Schonewille & Crijnen, 2019):

- een aanmaning ontvangen (17 procent)
- geen geld kunnen opnemen/niet kunnen pinnen (15 procent)
- afbetalingsregeling getroffen (15 procent)
- weigering van een automatische incasso (14 procent)

Het gegeven dat een huishouden een keer een rekening niet betaalt en wellicht een aanmaning ontvangt, betekent niet direct dat er sprake is van een betalingsprobleem. Iemand kan ook een keer een betaling laten liggen. Een vakantie, ziekte of drukte op je werk kunnen maken dat je er even niet aan denkt. Een onbetaalde rekening is niet meteen een betalingsprobleem.

Om te bepalen of er bij een huishouden sprake is van lichte betalingsproblematiek hanteert het Nibud een definitie die verder gaat dan een enkele onbetaalde rekening. Volgens het Nibud is er sprake van lichte betalingsproblemen als een huishouden in de afgelopen twaalf maanden:

- een enkele keer de huur/hypotheek meer dan tien dagen te laat heeft betaald
- regelmatig een aanmaning ontving
- regelmatig geen geld meer kon opnemen
- regelmatig niet genoeg geld op de rekening had voor de automatische incasso
- een enkele keer een voorschot vraagt op het salaris
- brieven van incassobureaus of deurwaarders ontving
- regelmatig een creditcardschuld heeft van meer dan 500 euro
- regelmatig een betalingsregeling trof

Betalings-
probleem

Lichte betalings-
problematiek

Bij toepassing van deze definitie had in 2018 gemiddeld 11,5 procent van de huishoudens lichte betalingsproblematiek (Schonewille & Crijnen, 2019). Dit percentage is gelijk aan bijna een miljoen huishoudens (908.500).

Huishoudens met lichte betalingsproblemen betalen het vaakst de volgende rekeningen te laat (Schonewille & Crijnen, 2019):

- 1 zorgverzekering (36 procent)
- 2 huur of hypotheek (30 procent)
- 3 energie (23 procent)
- 4 lokale lasten (20 procent)
- 5 water (17 procent)
- 6 mobiele telefoon (17 procent)

1.1.3 Problematische schulden

Problematische schulden

Als betalingsproblemen ernstig zijn, wordt er wel gesproken over problematische schulden. Onderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek (2020) toont aan dat er op 1 januari 2018 bij 8,3 procent van de huishoudens sprake was van geregistreerde problematische schulden (650.700 huishoudens). Dit betekent dat bijna 1 op de 10 huishoudens dus worstelde met flinke en vaak uitzichtloze geldzorgen. De schuldenproblematiek is al jarenlang groot. In de periode 2015-2018 kende Nederland economische voorspoed. De werkloosheid daalde flink, maar de schuldenproblematiek bleef nagenoeg gelijk. In 2015 lag het percentage huishoudens met geregistreerde problematische schulden maar 0,3 procent hoger (8,6 procent) dan in 2018.

Het CBS-onderzoek leert ons een aantal belangrijke zaken over zware schuldenproblematiek. Om te beginnen geldt voor veel huishoudens die er mee worstelen dat het een situatie is waar zij zich langdurig in bevinden. In de tweede plaats zijn er grote regionale verschillen. De schuldenproblematiek is niet gelijk over Nederland verdeeld. Een derde belangrijk inzicht is dat maar een klein deel van de huishoudens hulpverlening krijgt. De eerste twee zaken zijn hierna nader uitgewerkt. Het geringe bereik van de ondersteuning is uitgewerkt in paragraaf 1.4.

Problematische schulden houden vaak lang aan

Duurzaam karakter

Een geregistreerde problematische schuld situatie heeft relatief vaak een duurzaam karakter. Hiermee wordt bedoeld dat de schuld situatie vaak gedurende langere tijd bestaat en mensen er dus niet eventjes last van hebben. Zoals hiervoor al gemeld, had op 1 januari 2018 8,3 procent van de huishoudens te maken met geregistreerde problematische schulden. Zeker driekwart van deze groep had op 1 januari 2017 ook al geregistreerde problematische schulden. Als er drie jaar wordt teruggekeken dan blijkt meer dan de helft van de groep al die tijd al geregistreerde problematische schulden te hebben. Kortom, als schulden eenmaal problematisch zijn, dan is de situatie vaak ook hardnekkig. Voor de meeste mensen geldt dat ze niet 'even' in de problematische schulden zitten. Het is een ingrijpende langer durende fase in hun leven.

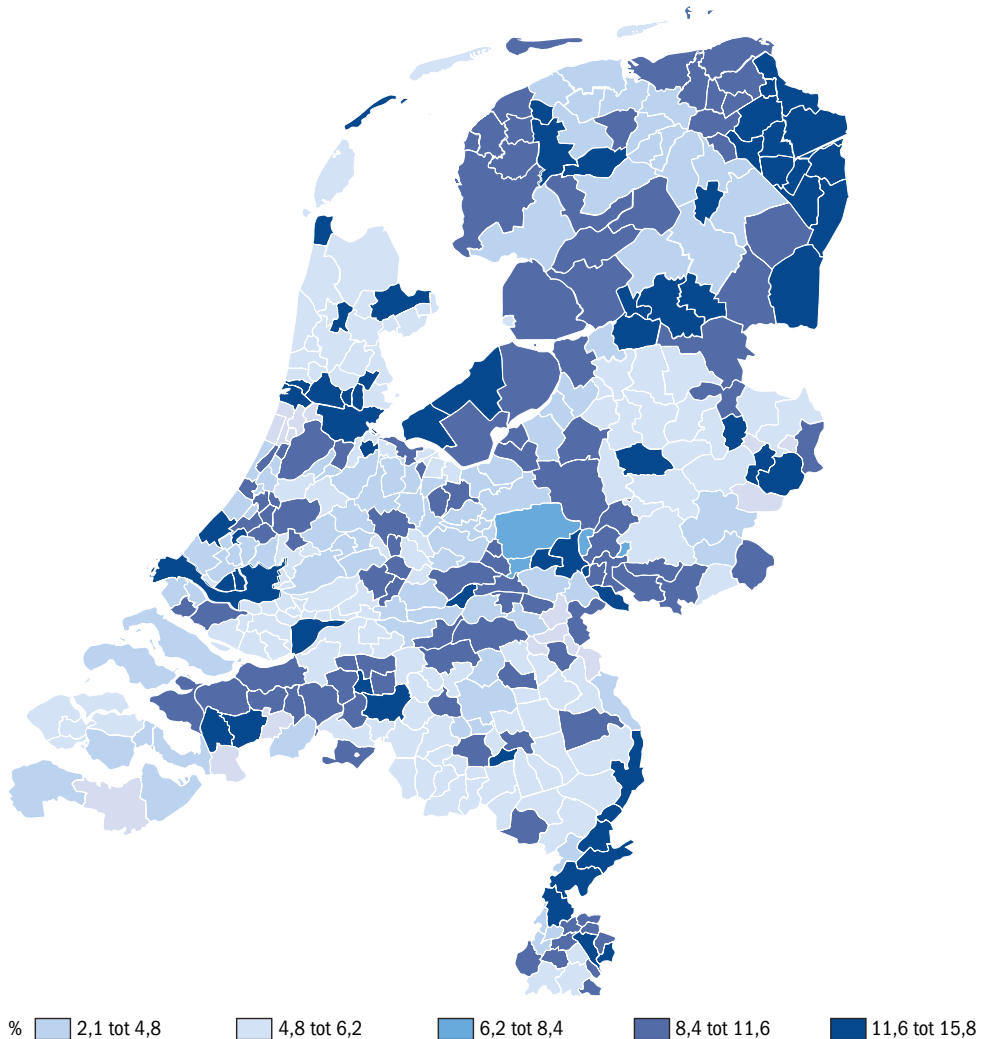
Er zijn grote regionale verschillen

De schuldenproblematiek is niet gelijk verdeeld over Nederland. Er zijn grote verschillen tussen gemeenten en tussen regio's in het percentage van de inwoners dat worstelt met geregistreerde problematische schulden. In algemene zin is het percentage in steden doorgaans hoger dan in landelijke gebieden. In 2018 was de geregistreerde problematische schuldenproblematiek in

Rotterdam het grootst. Bijna 16 procent van de huishoudens viel onder deze categorie. Dat is dus ongeveer 1 op de 6. Het laagste percentage huishoudens met geregistreerde problematische schulden werd gemeten in Rozenaal. Daar worstelde 'slechts' 2,1 procent van de huishoudens ermee. Figuur 1.2 bevat een weergave van de verdeling van geregistreerde problematische schulden per gemeente. In die figuur is onder meer te zien dat schuldenproblematiek behoorlijk stevig is in de noordelijke provincies Friesland en Groningen. Ook in Flevoland en de regio Rotterdam is er sprake van stevige problematiek. Schuldenproblematiek hangt vaak samen met armoede. De gebieden in Nederland waar relatief veel mensen geregistreerde problematische schulden hebben, komen in hoge mate overeen met de gebieden in Nederland waar de armoede relatief groot is.

Armoede

FIGUUR 1.2 Aandeel particuliere huishoudens met geregistreerde problematische schulden op 1 januari 2018 ingedeeld naar gemeente



Bron: CBS, 2020

De definitie van geregistreerde problematische schulden

Hoe groot de schuldenproblematiek is, hangt af van de definitie die wordt gehanteerd. De branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren, de NVVK, hanteert bijvoorbeeld een andere definitie dan het CBS. Volgens het CBS is er sprake van geregistreerde problematische schulden als ten minste één persoon in een huishouden op 1 januari van een verslagjaar voldoet aan ten minste één van de volgende criteria (CBS, 2020):

- volgt een Wsnp-traject (Wet schuldsanering natuurlijke personen)
- volgt een bij BKR geregistreerd minnelijk traject (Bureau Krediet Registratie)
- heeft een bij BKR geregistreerde betalingsachterstand
- is in het Centraal Curatele en Bewindregister (CCBR) opgenomen op grond van verkwisting en/of problematische schulden
- heeft ten minste zes maanden de zorgpremie niet betaald
- heeft een betalingsachterstand van de Wet Mulder-boete (boete voor lichte verkeersovertreding) bij het CJIB (Centraal Justitieel Incassobureau), waarvan de tweede aanmaning ten minste twee maanden openstaat of zich al in een ernstigere wanbetalersfase bevindt. Daarnaast moet het openstaande bedrag ten minste 50 euro zijn
- heeft langer dan 27 maanden een toeslagschuld van ten minste 50 euro openstaan bij de Belastingdienst
- heeft langer dan 15 maanden een schuld van ten minste 50 euro voor overige belastingaanslagen openstaan bij de Belastingdienst
- heeft een belastingenschuld bij de Belastingdienst die in 12 maanden voor het peilmoment oninbaar is gebleken
- heeft een betalingsachterstand bij de DUO (Dienst Uitvoering Onderwijs) van 3 maanden of langer en van minimaal 270 euro

Bijna één op de tien Nederlandse huishoudens valt onder de bovenstaande definitie. Dit wil niet zeggen dat er niet meer huishoudens zijn die in een bijzonder lastige situatie zitten. Als iemand de garage en de fysiotherapeut niet heeft betaald en beide leggen beslag op iemands inkomen, dan wordt de situatie niet geregistreerd als problematische schuldsituatie. Het huishouden in kwestie moet rondkomen van 95 procent van de bijstandsnorm, wat wel echt een enorme opgave is, en afhankelijk van de omstandigheden kan het voorkomen dat het ontstaan van nieuwe schulden onvermijdelijk is. Het huishouden in kwestie valt niet onder de groep met geregistreerde problematische schulden, maar zal de eigen situatie zeker als problematisch ervaren.

De problematische schulden van Arlette

Arlette is 28 jaar en werkt in een kledingwinkel. Ze verdient 1.620 euro netto per maand. Toen ze 25 was, woonde ze samen met een jongen die een puinhoop maakte van zijn financiën. Ze was verliefd en wilde hem helpen. Ze betaalde allerlei rekeningen voor hem en daarnaast hun gezamenlijke huur- en energierekening. Het spaargeld dat ze in de paar jaar daarvoor bij elkaar had gespaard ging allemaal op aan zijn financiële problemen. Ze ging zelfs zo ver dat ze soms ook een eigen rekening niet betaalde als ze daarvoor kon voorkomen dat een deurwaarder bij hem beslag zou leggen. De financiële problemen leidden tot veel spanningen en op een goede dag liep hij boos de deur uit. Hij kwam niet meer terug en toen kwam ze erachter

dat hij ook spullen op haar naam had gekocht. Hij had haar handtekening vervalst, maar dat kon ze niet bewijzen. Ze bleek voor ruim 3.000 euro aan verplichtingen te hebben. Hij had onder haar naam onder meer een dure laptop en scooter gekocht. De schuldeisers oefenden steeds meer druk op haar uit en brachten incassokosten in rekening. Om de schuldeisers te betalen, heeft ze meer dan zes maanden haar ziektekostenpremie niet betaald. Ook heeft ze een achterstand bij de DUO opgelopen van bijna 500 euro. Er hebben inmiddels drie schuldeisers beslag gelegd en er is een huurachterstand van drie maanden. Ze heeft nog maar krap 1.000 per maand te besteden terwijl alleen de huur al 650 euro per maand is. De woningcorporatie heeft aangekondigd een vonnis te gaan vragen om haar uit huis te zetten. Ze heeft inmiddels ruim 9.000 euro schuld. Haar schulden zijn problematisch. Ze realiseert zich dat ze hulp moet zoeken omdat ze de situatie onmogelijk zelf kan oplossen.

1.2 Bereik van ondersteuning

Schuldenproblematiek kan heel lastig zijn om op te lossen. Het inschakelen van hulp is soms de enige manier om uit de schulden te komen. Tegelijkertijd is het vragen om hulp voor veel mensen een behoorlijke stap. Ze schamen zich voor de problemen of zijn bang dat anderen hen afwijzen (Plantinga, 2019). Daarbij weten mensen lang niet altijd dat er hulp beschikbaar is (Tuzgöl-Broekhoven, Van den Berg, Govers & Hanse, 2016) of ervaren zij andere drempels om de hulp te krijgen die zij wel graag willen ontvangen (Jungmann, Lems, Vogelpoel, Van Beek & Wesdorp, 2014a).

Gebruik van ondersteuning

Cijfers over het gebruik van ondersteuning zijn niet sluitend. Er is bij benadering bekend hoeveel mensen er jaarlijks om schuldhulpverlening vragen. Dit geldt ook voor het aantal mensen dat hulp krijgt bij lichte en geregistreerde problematische schulden. We ontlenen de aantallen aan verschillende registraties die werken met verschillende definities. Met de kanttekening dat de registraties weliswaar niet sluitend zijn, kan wel de belangrijke conclusie getrokken worden dat hulp bij financiële problemen geen vanzelfsprekendheid is.

Van de groep huishoudens met lichte betalingsproblemen krijgt krap een kwart hulp (Schonewille & Crijnen, 2019). In de meeste gevallen komt die hulp uit de directe omgeving: partner, familie en/of vrienden. Krap 10 procent krijgt hulp van bijvoorbeeld een vrijwilliger, budgetbeheerder of schuldhulpverlening.

Lichte betalingsproblemen

Van de groep met geregistreerde problematische schulden krijgt 16,3 procent geregistreerde hulp (CBS, 2020). Dat wil zeggen dat zij gebruik maken van een zogenoemde minnelijke of wettelijke schuldregeling om de schuld situatie op te lossen of dat zij onder beschermingsbewind stonden (zie hoofdstuk 6 voor een nadere toelichting). Het percentage van 16,3 geeft een wat vertekend beeld van de praktijk. Situaties die veel voorkomen maar in deze berekening niet mee tellen, zijn bijvoorbeeld:

Geregistreerde problematische schulden

- iemand krijgt hulp van een wijkteam om in kaart te brengen hoe groot de financiële problemen zijn.

- Er komt wekelijks een vrijwilliger bij iemand thuis om alle post door te nemen en betalingsregelingen met schuldeisers voor te bereiden.
- Iemand krijgt budgetbeheer van een kredietbank en er wordt gewerkt aan het stabiliseren van de situatie.

Beroep op schuldhulpverlening

Een andere manier om gevoel te krijgen bij het bereik van de ondersteuning is door te kijken hoeveel mensen zich per jaar melden bij de NVVK. Dit is de branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren. Voor de meeste gemeenten geldt dat zij, of de partijen die zij inhuren om schuldhulpverlening uit te voeren, bij deze vereniging zijn aangesloten. In de registratie van de NVVK wordt geen onderscheid gemaakt tussen lichte en geregistreerde problematische schulden. De NVVK registreert hoeveel mensen bij een lid vragen om hulp, ongeacht de omvang van de problematiek.

In de afgelopen jaren registreerde de NVVK zo rond de 90.000 verzoeken per jaar (NVVK, 2020). Als dit aantal wordt afgezet tegen de (weliswaar niet met dezelfde definities omschreven) groepen met lichte betalingsproblemen (908.500 huishoudens) en geregistreerde problematische schulden (650.700 huishoudens), dan wordt duidelijk dat maar een beperkt deel van de mensen met betalingsproblemen professionele hulp ontvangt. Dat lang niet iedereen die hulp nodig heeft deze ook krijgt, is de afgelopen jaren steeds duidelijker geworden. Er verschenen in de afgelopen jaren diverse rapporten die hier aandacht voor vroegen (Tiemeijer, 2016; Algemene Rekenkamer, 2016; Tuzgöl-Broekhoven e.a., 2016). Voor het Kabinet vormde het geringe bereik van de schuldhulpverlening een van de redenen om in 2018 te starten met de zogenoemde Brede Schuldenaanpak (zie paragraaf 1.7).

Brede
Schuldenaanpak

Kenmerken verzoeken bij de NVVK

In 2019 hadden mensen die zich melden bij een schuldhulpverlenende organisatie die lid is van de NVVK gemiddeld 13 schuldeisers en een schuld van €43.513 (NVVK, 2020). De twee meestvoorkomende schuldeisers waren de Belastingdienst en zorgverzekeraars.

Van oudsher zijn het met name de lagere inkomens die worstelen met (problematische) schulden en die bij NVVK-leden om hulp vragen. Alleen na de bankencrisis van 2008 kwam daar verandering in. Langzaam groeide het aantal aanmeldingen van huishoudens met een bovenmodaal inkomen en daalde het percentage met minimumloon of lager tot onder de 50 procent. In 2014 had 44 procent van de huishoudens die om hulp vroegen een minimumloon of lager, 43 procent minimumloon tot modaal inkomen en 13 procent bovenmodaal. In 2015 vormden huishoudens met een uitkering als belangrijkste inkomstenbron weer de meerderheid van het totale aantal aanvragers.

Het grootste deel van de mensen die bij een NVVK-lid om hulp vragen is alleenstaand, jonger dan 45 jaar en heeft een inkomen uit een uitkering. Sinds 2019 publiceert de NVVK ook het geslacht. In 2019 was 60 procent van de klanten man en 40 procent vrouw.

1.3 Achtergrondkenmerken

Iedereen kan op enig moment in het leven te maken krijgen met geldzorgen. Een hoge opleiding of een mooi inkomen is geen garantie dat je altijd uit de problemen blijft. Tegelijkertijd laat onderzoek wel zien dat huishoudens die moeite hebben met rondkomen of worstelen met lichte betalingsproblemen of zelfs geregistreerd staan met problematische schulden, relatief vaak een aantal kenmerken delen. In deze paragraaf wordt beschreven welke kenmerken veel voorkomen. Daarbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat de gebruikte informatie is ontleend aan verschillende onderzoeken die werken met verschillende definities.

Deze paragraaf voorziet dus in globale beelden die allemaal in dezelfde richting wijzen. De beelden maken onder meer inzichtelijk dat de leden van de huishoudens die worstelen met geldzorgen relatief vaak jonger zijn dan 65 jaar, dat het relatief vaak huishoudens betreft waar kinderen worden opgevoed en waar het opleidingsniveau van de volwassenen lager is. In de volgende drie paragrafen is per groep uitgewerkt wat er bekend is over gedeelde achtergrondkenmerken.

Verschillende definities

Achtergrondkenmerken

1.3.1 Moeite met rondkomen

Huishoudens die moeite hebben met rondkomen wonen gemiddeld vaker in een huurhuis, hebben vaker een laag inkomen en zijn vaker afhankelijk van een uitkering (Schonewille & Crijnen, 2019). Het zijn met andere woorden huishoudens waarvoor gezien hun kenmerken geldt dat zij een wat kwetsbaarder positie hebben. In subparagraaf 1.1.1 is opgemerkt dat moeite met rondkomen naast een rekenkundige ook een belevingskant heeft. Niet iedereen beleeft dezelfde situatie als moeilijk. Tegelijkertijd laat onderzoek zien dat de groep die aangeeft moeite te hebben met rondkomen relatief vaak bepaalde kenmerken deelt.

Kwetsbaarder positie

Figuur 1.3 bevat een overzicht van achtergrondkenmerken en de mate waarin deze voorkomen bij huishoudens die aangeven dat zij moeite hebben met rondkomen.

FIGUUR 1.3 Achtergrondkenmerken bij huishoudens die relatief vaker of minder vaak moeite hebben om rond te komen

Omstandigheden	Grotere frequenties	Lagere frequenties
Leeftijd	Tussen de 44 en 55 jaar (44 procent)	65-plus (31 procent)
Woning	Huurders (53 procent)	Huiseigenaren (26 procent)
Gezinsamenstelling	Alleenstaande met kinderen (65 procent) of zonder kinderen (48 procent)	Paren met kinderen (33 procent) of zonder kinderen (29 procent)
Inkomen	Laag inkomen (59 procent)	Hoog inkomen (22 procent)
Roodstaan	Maandelijks roodstaan (77 procent)	Nooit roodstaan (30 procent)
Negatieve financiële gebeurtenis meegemaakt	Recent meegemaakt (55 procent)	Niet recent meegemaakt (33 procent)

Bron: Schonewille & Crijnen, 2019

1.3.2 Lichte betalingsproblemen

Ook bij de groep met lichte betalingsproblemen zijn er kenmerken aan te wijzen die relatief vaak of vaker voorkomen. Het zijn kenmerken die deels ook overlappen met de kenmerken die relatief vaak voorkomen bij huishoudens die moeite hebben om rond te komen. Voorbeelden van gemeenschappelijke delers in de twee groepen zijn het wonen in een huurhuis, alleenstaand zijn en relatief vaker roodstaan.

Figuur 1.4 bevat een overzicht van achtergrondkenmerken en de mate waarin deze voorkomen bij huishoudens met lichte betalingsproblemen.

FIGUUR 1.4 Achtergrondkenmerken bij huishoudens met lichte betalingsproblemen

Omstandigheden	Grotere frequenties	Lagere frequenties
Woning	Huurders (15 procent)	Huiseigenaren (8 procent)
Gezinssamenstelling	Alleenstaande met kinderen (16 procent) of zonder kinderen (15 procent)	Paren zonder kinderen (8 procent)
Roodstaan	Maandelijks roodstaan (28 procent)	Nooit roodstaan (6 procent)
Rondkomen	Moeilijk rondkomen (22 procent)	Makkelijk rondkomen (5 procent)
Negatieve financiële gebeurtenis meegemaakt	Recent meegemaakt (17 procent)	Niet recent meegemaakt (10 procent)

Bron: Schonewille & Crijnen, 2019

1.3.3 Geregistreeerde problematische schulden

Het zal na het voorgaande weinig verbazing wekken dat er ook binnen de groep met geregistreeerde problematische schulden groepen zijn aan te wijzen. Ook hier is er deels sprake van overlap met de groepen die moeite hebben om rond te komen en/of waarbij sprake is van lichte betalingsproblemen. Zo hebben ook huishoudens waarvan de leden tussen de 15 en de 65 jaar zijn vaker geregistreeerde probleemschulden dan de groep die boven de 65 is. Ditzelfde onderscheid is te maken naar opleidingsniveau en gezinssamenstelling. Lager opgeleiden en gezinnen met kinderen worstelen vaker met geregistreeerde problematische schulden dan de huishoudens zonder kinderen. Onderzoek laat ook een samenhang met inkomen zien. Ruim de helft van de groep met geregistreeerde problematische schulden heeft een inkomen onder de 20.000 euro. Bij de groep die niet geregistreeerd is, betreft dit een kwart. Als wordt gekeken naar de inkomstenbron dan valt op dat huishoudens in de groep met en zonder geregistreeerde schulden ongeveer even vaak inkomen uit een baan hebben (in beide groepen ongeveer de helft). Onder de groep met geregistreeerde problematische schulden zijn huishoudens met als belangrijkste inkomstenbron een eigen onderneming of een bijstandsuitkering oververtegenwoordigd.

Figuur 1.5 bevat een overzicht van kenmerken van huishoudens met geregistreeerde problematische schulden.

Overlap

Samenhang

Oververtegenwoordigd

FIGUUR 1.5 Achtergrondkenmerken bij huishoudens met geregistreerde problematische schulden

Omstandigheden	Grotere frequenties	Lagere frequenties
Leeftijd	Tussen de 15 en de 65 jaar	65-plus
Inkomen	Laag inkomen (ruim de helft)	Hoog inkomen
Inkomstenbron	Eigen onderneming en/of bijstandsuitkering	WW-uitkering
Opleiding	Lager opgeleid	Hoger opgeleid
Gezinssamenstelling	Gezinnen met kinderen	Gezinnen zonder kinderen

Bron: CBS, 2020

1.4 Belemmeringen

In de vorige paragraaf is aandacht besteed aan het gegeven dat huishoudens met geldzorgen relatief vaak bepaalde kenmerken delen. Naast kenmerken in demografische zin zoals opleidingsniveau, gezinssamenstelling en leeftijd zijn er ook andere kenmerken aan te wijzen die relatief vaak voorkomen bij mensen met geldzorgen. Zo is er in de afgelopen jaren sprake van een groeiend besef dat relatief veel mensen die worstelen met geldzorgen een licht verstandelijke beperking (LVB) hebben, moeite hebben met lezen en schrijven en/of laag digivaardig zijn. Voor een voortvarende aanpak van geldproblemen is het van belang dat er aandacht is voor het eventuele bestaan van deze belemmeringen. Om die reden worden de genoemde drie belemmeringen hier kort toegelicht.

Bij het lezen van de belemmeringen valt wellicht op dat voor alle drie de groepen geldt dat het speelt bij ongeveer 15 procent van de Nederlanders. Deze percentages kunnen niet zomaar bij elkaar opgeteld worden. Er zit overlap tussen de groepen. Zo is bijvoorbeeld bekend dat mensen met een licht verstandelijke beperking relatief vaker laaggeletterd en laagdigivaardig zijn dan gemiddeld in de Nederlandse bevolking. Het besef dat de drie belemmeringen ook regelmatig in combinatie met elkaar voorkomen, maakt het extra belangrijk om er alert op te zijn.

Laaggeletterd

Om je administratie bij te houden moet je kunnen lezen en schrijven. In de praktijk is dat niet voor iedereen vanzelfsprekend. Onderzoek van de Algemene Rekenkamer laat zien dat ongeveer 15 procent van de volwassenen moeite heeft met taal en/of rekenen (Algemene Rekenkamer, 2016). Bij de aanpak van schulden is het van belang om alert te zijn op de leesvaardigheid van degene die om hulp vraagt. Onder mensen die hulp zoeken voor geldzorgen zijn laaggeletterden oververtegenwoordigd (Madern, Jungmann & Van Geuns, 2016). Een globale analyse onder mensen die om schuldhulpverlening vragen, wijst uit dat misschien wel bijna de helft in meer of mindere mate laaggeletterd is (Keizer, 2018).

Het proces van (beter) leren lezen kost veel tijd. Als iemand een onvoldoende leesniveau heeft op het moment dat hij of zij om hulp bij de schulden vraagt, is er geen tijd om eerst het lezen te verbeteren. Een aanpak waarin het oplossen van schulden en beter leren lezen samengaan werkt wel versterkend.

Belemmeringen

Overlap

Leesvaardigheid

Laaggeletterd

Samengaan

Zo zegt een cliënt van de Kredietbank Limburg die vanuit de schuldhulpverlening is verwezen naar een taal cursus bijvoorbeeld:

'Natuurlijk kom ik door de taal cursus alleen niet van mijn schulden af. Maar de lessen geven mij positieve energie en zorgen ervoor dat ik zelfverzekerder ben, voor mezelf durf op te komen en een beter gevoel over mezelf heb. En dat is belangrijk, want juist als je in de schulden zit heb je het gevoel dat je faalt.'
(Mesis, 2019)

Laag digivaardig

Digitale wereld

De moderne wereld is een digitale wereld. De overheid heeft zichzelf bijvoorbeeld ten doel gesteld dat burgers alle overheidszaken digitaal kunnen regelen (Kanne, Holzmann & Van der Hoeve, 2016). Zo werkt de overheid er naartoe dat transacties met de overheid op termijn alleen nog maar plaats kunnen vinden via DigiD met een tweetrapsverificatie (Hulsker, 2020). Dat laatste betekent dat je voor een transactie in ieder geval een smartphone nodig hebt en moet weten hoe je die bedient.

Digivaardig

Een voorwaarde om het digitale verkeer succesvol te laten verlopen is dat burgers voldoende digivaardig zijn. Onderzoek laat zien dat dit zeker niet voor iedereen geldt. Voor ongeveer 2,5 miljoen Nederlanders is deelnemen aan het digitale verkeer via een tablet, computer of smartphone te ingewikkeld (Kamerstukken II 2019/20, 26 643, nr. 644). Omgerekend geldt dit dus voor ongeveer één op de zes Nederlanders (bijna 15 procent). De overheid probeert dit gat op twee manieren te dichten. Enerzijds door te stimuleren dat de digivaardigheid van Nederlanders toeneemt. Zo zijn er programma's zoals *Tel mee met taal* die breed worden aangeboden en als doel hebben om mensen (bij) te scholen. Tegelijkertijd wordt er ook gewerkt aan het organiseren van meer ondersteuning. Er loopt bijvoorbeeld een project met als doel om ervoor te zorgen dat in 2021 elke openbare bibliotheek een servicepunt heeft waar mensen terecht kunnen met vragen over apps en websites van overheidsinstellingen, zoals het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Sociale Verzekeringsbank (SVB), het CJIB, de Belastingdienst en DUO.

Het gegeven dat er een grote groep is die de basale digitale vaardigheden mist om met de overheid en anderen te communiceren is een aandachtspunt bij de aanpak van schulden. Het ontbreken van minimale digitale vaardigheden kan bijdragen aan het ontstaan van schulden en na de aanpak van geldproblemen een risico vormen voor terugval.

Licht verstandelijke beperking

Complex

Onze moderne maatschappij is niet alleen digitaal maar ook complex. Niet iedereen is in staat om zich in die context zelfstandig te redden. Een groep die daar vaak hulp bij nodig heeft zijn mensen met een licht verstandelijke beperking (LVB). Deskundigen zijn het er niet helemaal over eens wanneer er sprake is van een LVB. Een veel gehanteerde definitie luidt dat er sprake is van een LVB als (Van Dam, Desain, Georg, Kruihof & Van Geuns, 2018):

Licht verstandelijke beperking

- het IQ lager is dan 85
- iemand een beperkt sociaal aanpassingsgedrag heeft op verschillende levensgebieden
- de beperking is ontstaan voor het 18e jaar

Het is onduidelijk hoeveel mensen precies een LVB hebben. Op basis van de normaalverdeling van IQ mag – met een slag om de arm – aangenomen worden dat ongeveer 15 procent van de mensen in Nederland een IQ tussen 50 en 85 heeft (Jungmann, Kaal, Den Hartogh & Fermin, 2018). Dit komt dus overeen met ongeveer één op de zes. Een LVB kan zowel bijdragen aan het ontstaan van schulden als een belemmering vormen om schulden op te lossen (Van Dam, Jungmann, Van Geuns & Den Hartogh, 2019). Schuldhelpverleners weten niet welk deel van hun cliënten een LVB heeft, maar constateren wel dat het regelmatig speelt. Een extra complicatie daarbij is dat mensen zelf lang niet altijd weten dat ze een LVB hebben. Het komt ook voor dat mensen het wel over zichzelf weten, maar het niet zeggen omdat ze zich schamen of bang zijn voor afwijzing.

De mate waarin een LVB in het dagelijks leven en bij de omgang met geld belemmeringen oplevert, verschilt van persoon tot persoon. Deze zijn te verklaren uit de verschillen in beperkingen die mensen met een LVB hebben. De een heeft heel veel moeite om gedrag te reguleren, terwijl de ander misschien juist snel in paniek raakt omdat zaken onduidelijk zijn. Een tweede verklaring is dat er grote verschillen zijn in de mate waarin mensen standaard steun vanuit de omgeving ontvangen. Als je een zus of buurvrouw hebt die vaak even met je meedenkt over je geldzaken, dan is het risico op problemen alweer een stuk kleiner dan als je er alleen voor staat.

Belemmering

1

Signalen dat er mogelijk sprake is van een LVB bij schuldenproblematiek zijn onder meer (Van Dam e.a., 2018):

- Het eigen aandeel in het ontstaan van de schulden niet zien.
- Niet in beeld hebben hoeveel geld er per maand ongeveer binnenkomt en hoeveel er wordt uitgegeven (en ook desgevraagd niet in staat zijn dat op een rij te zetten).
- Opgelicht zijn (in het nabije netwerk).
- Veel telefoonabonnementen naast elkaar hebben.
- Uitkeringssschulden omdat formulieren verkeerd zijn ingevuld.

Signalen

1.5 Ontwikkelingen in de aanpak van schulden

In de afgelopen tien jaar is er veel kritiek geuit op de wijze waarop schulden in Nederland worden aangepakt (Jungmann, 2020). De kritiek richtte zich op het gegeven dat te veel huishoudens de weg naar de schuldhulpverlening niet vonden. Er was ook veel kritiek op het gegeven dat de groep die de weg wel vond, vaak lang moest wachten en/of geen passende oplossing kreeg. Het gevolg van het lange wachten en het ontbreken van passende oplossingen was dat er veel uitval was.

Kritiek

De kritiek op en de onvrede met de aanpak van de schuldenproblematiek is terug te voeren naar zowel ontwikkelingen in het veld van de incasso als ontwikkelingen in het veld van de schuldhulpverlening.

Uitval

1.5.1 Ontwikkelingen in de incasso

In de afgelopen vijftien jaar is de wereld van de incasso flink verandert. Er worden hier vier ontwikkelingen beschreven die eraan bijdroegen dat de druk op mensen om te betalen in de afgelopen jaren flink toenam (Jungmann, 2020). Zeker tot 2017 waren efficiency en maximale inning leidend in de incasso. Dat is ten koste gegaan van maatwerk voor de schuldenaar en ook voor evenwicht in de belangen tussen de schuldenaar en

Kentering

schuldeiser. Het belang om te innen stond centraal. Er lijkt een kentering te komen. De komende jaren zal duidelijk worden hoe stevig die uitpakt (zie verder paragraaf 1.6).

Marktwerking bij gerechtsdeurwaarders

In 2001 werd de gerechtsdeurwaarderswet gewijzigd (Kamerstukken II 1996/97, 24 036). Deurwaarders mochten dankzij de wetswijziging in heel Nederland werken. Tot 2001 mochten gerechtsdeurwaarders alleen actief zijn in een bepaald afgeschermd gebied. Daarbij gaf de wetswijziging ook financieel ruimte. Dankzij de wetswijziging hoefden de gerechtsdeurwaarders niet langer een vaste prijs te rekenen aan de schuldeisers die hen inhuurden. Ze mochten met elkaar gaan concurreren op de prijs die ze aan hun opdrachtgever vroegen. Het gevolg van de twee aanpassingen was dus dat ze niet alleen konden gaan concurreren, maar ook nog eens door heel Nederland. Door de wetswijziging ontstond er voor gerechtsdeurwaarders een heel nieuw speelveld. Al in 2009 constateerde een commissie dat de wetswijziging voor schuldenaren niet goed had uitgepakt. Zij waren door de landelijke concurrentie veel steviger onder druk komen te staan (Commissie van der Winkel, 2009). Een gerechtsdeurwaarder heeft bij een deel van zijn werkzaamheden de opdracht om onafhankelijk te zijn (zie ook hoofdstuk 4). De commissie oordeelde dat die onafhankelijkheid door de introductie van de marktwerking in het geding was gekomen. Gerechtsdeurwaarders namen bij de zogenoemde ambsthandelingen niet meer vanzelfsprekend de onafhankelijke positie in die de wet nog altijd voorschreef.

Concurreren**Onafhankelijkheid****Meer incassobevoegdheden voor de overheid**

Incasso is geen eenvoudige opgave. Om zo efficiënt mogelijk geld te incasseren heeft de overheid zichzelf en een aantal andere partijen in de periode 2006-2009 voorzien van een aantal bijzondere incassobevoegdheden (zie ook hoofdstuk 5). De overheid gaf zichzelf bijvoorbeeld de bevoegdheid om geld dat zij tegoed heeft direct van iemands bankrekening te laten schrijven.

Bronheffing**Prikkel**

Zorgverzekeraars kregen steun door een systeem te ontwikkelen dat ook wel de bronheffing wordt genoemd. In dat systeem moeten mensen als zij een achterstand hebben die gelijk is aan zes maandpremies voor de zorgverzekering, elke maand een extra bedrag betalen. Dit bedrag is bedoeld als prikkel om mensen te stimuleren de achterstand in te lopen. Al in 2011 werd duidelijk dat het systeem niet goed werkte. Als mensen eenmaal onder de bronheffing vielen, dan kwamen ze er veel te vaak niet meer uit (De Bekker et al, 2011).

De optelsom van de nieuwe incassobevoegdheden bij de overheid en aanverwante partijen zoals zorgverzekeraars, leidde er toe dat schuldenaren steeds sneller en steviger klem konden worden gezet (Jungmann, Moerman, Schruer & Van den Berg, 2012).

Vorderingen worden steeds vaker opgekocht

Een schuldeiser kan als hij geld van iemand tegoed heeft proberen om dat zelf te innen. Eventueel kan hij een incassobureau of gerechtsdeurwaarder inschakelen voor hulp. Er zijn ook schuldeisers die ervoor kiezen om niet te proberen om een vordering te innen, maar deze te verkopen. De schuldeiser verkoopt de vordering dan voor een (klein) deel van het bedrag dat open staat. Voor de schuldeiser heeft dit als voordeel dat hij in ieder geval een (beperkte) betaling krijgt en geen investeringen hoeft te doen zonder dat hij

Verkopen

weet of het uiteindelijk gaat lukken om het openstaande bedrag te incasseren. De aankopende partij betaalt een deel van het openstaande bedrag en maakt winst als er uiteindelijk meer wordt geïnd dan waar de vordering voor is aangekocht.

In de afgelopen jaren heeft de verkoop van vorderingen een enorme vlucht genomen (Moerman, 2017; ACM, 2015). Voor schuldenaren kan de verkoop van een vordering grote gevolgen hebben. Ze weten vaak niet dat de schuldeverkoop is. Als de nieuwe eigenaar zich meldt, weten ze soms niet eens meer dat het bedrag nog openstaat. Er ontstaat vaak veel onduidelijkheid. De nieuwe eigenaar koopt de vordering om er geld mee te verdienen. Gemiddeld genomen zetten de nieuwe eigenaren dan ook vrij stevig in op de incasso en is er niet al te veel ruimte voor maatwerk. De nieuwe eigenaren zijn vanuit het winstbejag vaak ook minder geneigd om mee te werken aan een schuldregeling (Geijssen, Kerckhaert, Madern & Poot, 2019).

Winstbejag

Incassobureaus rekenen te vaak te hoge incassokosten

De drie hiervoor beschreven ontwikkelingen gingen samen met een praktijk waarin incassobureaus te vaak te veel geld in rekening brachten. Een grote groep incassobureaus schreef in brieven dingen die niet klopten om schuldenaren maximaal onder druk te zetten.

Incassobureaus

Om deze praktijken te stoppen is in 2012 de Wet normering buitengerechtigde incassokosten (WIK) in werking getreden. Deze wet schrijft voor dat mensen bij het niet nakomen van een betalingsverplichting altijd eerst een kosteloze herinnering krijgen. Ook schrijft de wet voor dat er een maximum zit aan wat een schuldeiser of incassobureau aan kosten mag rekenen. De wet werkte niet direct uit zoals beoogd. Ondanks het wettelijk verbod constateerde onder meer de Autoriteit Consument en Markt (ACM) in 2015 nog dat de incasso niet goed verliep. De ACM constateerde onder meer dat:

- incassobureaus te vaak onterechte of ondoorzichtige kosten in rekening brachten
- te vaak onterechte of verjaarde vorderingen proberen te incasseren
- schuldenaren te vaak onder te grote druk werden gezet om te betalen

1.5.2 Ontwikkelingen in de schuldhelpverlening

In de periode waarin de incassomarkt zich steeds meer richtte op efficiency en maximale inning, richtte de schuldhelpverlening zich steeds meer op de 'eigen verantwoordelijkheid' en 'zelfredzaamheid' van de schuldenaar. In de nasleep van de economische crisis die in 2008 begon, kreeg schuldhelpverlening te maken met een groeiend aantal verzoeken om hulp. In de periode 2009-2012 was er bijna sprake van een verdubbeling (Jungmann 2020). In 2012 registreerde de NVVK ongeveer 85.000 verzoeken (NVVK 2013). De toename van de hulpbehoefte viel samen met een periode waarin gemeenten en de Rijksoverheid flink moesten bezuinigen, de overheid vorm gaf aan wat zij wel noemt de participatiemaatschappij (Peeters & Loots, 2019) en de Wet gemeentelijke schuldhelpverlening in 2012 werking trad.

Eigen verantwoordelijkheid

Zelfredzaamheid

Participatiemaatschappij

Deze drie ontwikkelingen samen leidden ertoe dat gemeenten steeds hogere eisen gingen stellen aan schuldenaren. Om een aanvraag in te dienen moesten ze steeds meer zelf uitzoeken en ordenen. Ook werden veel gemeenten strenger op het niet nakomen van afspraken. Het niet op een afspraak verschijnen of het niet tijdig aanleveren van stukken werd sneller dan voorheen een reden om een hulpverleningstraject stop te zetten.

Hogere eisen

Schuldenproblematiek werkt door op ons functioneren. Wie langdurig veel geldstress ervaart, krijgt doorgaans meer moeite om doelgericht gedrag te vertonen (zie hoofdstuk 3). Terwijl de incasso schuldenaren meer onder druk zet, ging de schuldhulpverlening juist steeds meer van hen vragen. Het gevolg van deze twee ontwikkelingen in combinatie met ook nog andere ontwikkelingen, was dat rond 2017 de Rijksoverheid zich realiseerde dat er een stevige bijsturing nodig was op de aanpak van de schuldenproblematiek (zie paragraaf 1.6).

In deze paragraaf worden de drie eerdergenoemde ontwikkelingen eerst nog kort toegelicht.

Bezuinigingen op de schuldhulpverlening

De vorige economische crisis begon in 2008. Om de verwachte groei aan hulp bij schulden te financieren, is er destijds voor de periode 2009-2011 door de Rijksoverheid een extra budget van 130 miljoen euro vrijgemaakt. Gemeenten kregen het extra geld uitgekeerd om extra schuldhulpverleners in dienst te nemen en andere voorzieningen te treffen. Op 1 januari 2012 vielen deze tijdelijke middelen weer weg. De vorige economische crisis raakte de huishoudens later en langer dan vooraf verwacht. Het gevolg was dat toen de crisismiddelen in 2012 wegvielen het aantal huishoudens dat in problemen kwam nog altijd groeide. Daarbovenop kwam dat de Rijksoverheid en gemeenten in die periode zelf ook moesten bezuinigen. De Rijksoverheid gaf hier invulling aan door per 1 januari 2012 structureel 25 miljoen te korten op het budget dat gemeenten krijgen voor schuldhulpverlening. Gemeenten gaven er invulling aan door ook zelf bezuinigingen door te voeren.

Voor de schuldhulpverlening betekende dit dat er dus geld uit drie bronnen wegviel: de tijdelijke middelen, een korting via het Rijk en een korting vanuit de eigen gemeente. Het gevolg was dat de budgetten voor schuldhulpverlening in 2012 en de jaren daarna in veel gemeenten met wel een kwart of een derde afnamen (Jungmann, 2012). Terwijl het aantal mensen dat om hulp vroeg nog altijd jaarlijks steeg, moesten gemeenten dus antwoord geven op de vraag hoe ze (veel) meer mensen gingen helpen met (veel) minder geld.

De beleidsmatige wens van de participatiemaatschappij

De noodzakelijke bezuinigingen in de nadagen van de vorige crisis vielen samen met een verschuiving van de verhouding tussen burger en overheid die al langer gaande was. Al in de jaren voor de crisis van 2008 deed de overheid stappen terug op domeinen zoals zorg, onderwijs, arbeid en inkomen. Van burgers werd gevraagd om steeds meer zelf te doen. De overheid vroeg ons in andere bewoordingen om meer de regie te voeren over ons eigen leven. De vraag naar meer regie werd onder meer zichtbaar in ontwikkelingen die het SCP wel omschrijft als 'substitutie van verantwoordelijkheden' en 'disciplinerend' (Veldheer, Jonker, Van Noije & Vrooman, 2012). De *substitutie van verantwoordelijkheden* houdt in dat rechten op voorzieningen worden ingekort of doelgroepen scherper worden omschreven. Een voorbeeld hiervan is dat je tegenwoordig minder lang recht hebt op een WW-uitkering (een uitkering die je krijgt als je werkloos wordt). Vroeger had je 38 maanden recht op WW. Tegenwoordig nog maar maximaal 24 maanden. Dat is een derde korter dan voorheen. De burger moet sneller weer op eigen benen staan.

Extra budget

Bezuinigingen

Substitutie van verantwoordelijkheden

Disciplineren houdt in dat er van burgers grotere prestaties worden gevraagd terwijl ze daar niet meer voor terugkrijgen. Een voorbeeld daarvan is dat studenten vroeger een studiebeurs kregen die ze mochten houden. Inmiddels moeten studenten het geld voor hun studie lenen en op tijd afstuderen. Doen ze dat niet, dan moeten ze hun OV-kaart terugbetalen. Dat je meer moet leveren terwijl je niet meer krijgt, is een vorm van disciplineren.

Disciplineren

Substitutie van verantwoordelijkheden en meer disciplineren zijn ontwikkelingen die samenkomen in wat de koning in 2013 in de Troonrede de participatiesamenleving heeft genoemd. In die Troonrede legde hij uit dat we de Nederlandse verzorgingsstaat gingen vervangen door een moderne participatiesamenleving. Een samenleving waarin burgers in de eerste plaats voor zichzelf en hun naasten zorgen en de overheid niet de eerste is om hulp te bieden. Letterlijk zei hij:

Participatie-
samenleving

'Het is onmiskenbaar dat mensen in onze huidige netwerk- en informatiesamenleving mondiger en zelfstandiger zijn dan vroeger. Gecombineerd met de noodzaak om het tekort van de overheid terug te dringen, leidt dit ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving. Wanneer mensen zelf vorm geven aan hun toekomst, voegen zij niet alleen waarde toe aan hun eigen leven, maar ook aan de samenleving als geheel. Zo blijven Nederlanders samen bouwen aan een sterk land van zelfbewuste mensen.' (Koning Willem-Alexander, 2013)

In het sociaal domein betekende de wens om invulling te geven aan de participatiemaatschappij vooral dat de overheid alleen nog zorg en ondersteuning biedt als dat echt noodzakelijk is (Transitiecommissie Sociaal Domein, 2014). Zelfredzaamheid en eigen kracht werden de leidende woorden in de beleidsstukken. In de praktijk van de schuldhulpverlening betekende dit onder meer dat in de jaren 2014-2016 veel gemeenten het budgetbeheer gingen afbouwen voor mensen die geen gebruik (meer) maakten van een schuldregeling. Ook gingen gemeenten in de aanvraagprocedure veel meer inspanningen verlangen: zelf een overzicht maken van alle schuldeisers, zelf actuele saldi opvragen enzovoort (Jungmann & Kruis, 2014). Ook gedurende de trajecten werd er steeds meer van schuldenaren gevraagd. Motivatie werd een belangrijker graadmeter (Jungmann, 2020). Zaken zoals het niet verschijnen op afspraken, het maken van nieuwe schulden of ander onregelend gedrag, leidde bij veel gemeenten sneller tot het afsluiten van een dossier. De schuldenaar bleef dan achter met een onopgeloste en vaak hoger opgelopen schuldenlast. Het gevolg van de participatiesamenleving was dat de overheid zocht naar manieren om de inzet van professionals tot een minimum te beperken (Verplanke e.a., 2002).

De invoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening

Te midden van de bezuinigingen en de zoektocht hoe er in het sociaal domein invulling kon worden gegeven aan de participatiesamenleving, trad op 1 juli 2012 de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) in werking. In deze wet, die nader is uitgewerkt in hoofdstuk 8, worden gemeenten aangewezen als belangrijke uitvoerder van schuldhulpverlening. De Wgs schrijft daarbij voor dat gemeenten in een beleidsplan moeten uitwerken hoe zij die ondersteuning vormgeven.

De Wgs is een kaderwet die gemeenten veel vrijheid geeft om de schuldhulpverlening naar eigen inzicht in te richten. De meeste gemeenten hebben die vrijheid gebruikt om te bezuinigen op schuldhulpverlening en tegelijkertijd in de samenwerking met burgers een groter beroep te doen op hun zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid (Jungmann, 2020).

1.6 Kritiek op de schuldenaanpak

Schuldenaren kwamen door alle ontwikkelingen in een soort spagaat terecht. Enerzijds voerden schuldeisers de druk om te betalen flink op. De ontstane concurrentie tussen gerechtsdeurwaarders, nieuwe incassobevogdheden (van de overheid) en de niet altijd even nauwkeurige communicatie door incassobureaus maakten dat maatwerk (waarbij rekening wordt gehouden met het budget van de schuldenaar) minder vanzelfsprekend werd. Tegelijkertijd vroegen gemeenten van schuldenaren een steeds grotere eigen inspanning om geholpen te worden. Zij probeerden de bezuinigen en overgang naar de participatiesamenleving een plek te geven in de verantwoordelijkheden die zij kregen via de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.

Entry-exit paradox

Op veel plekken ontstond er in de uitvoering een soort entry-exit paradox. Mensen doen een beroep op de schuldhulpverlening omdat ze hun administratie niet goed op orde hebben en er schulden zijn (= entry/ingang). Vervolgens worden ze niet toegelaten tot de hulp of wordt het traject voortijdig afgesloten omdat ze hun administratie niet goed op orde hebben en er (nieuwe) schulden zijn (= exit/uitgang). Het probleem waar mensen zich voor melden werd mede door de strengere regels die wortelden in zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid vervolgens de reden waarom ze geen schuldhulpverlening kregen of voortijdig werden weggestuurd. In het midden van het vorige decennium richtte de kritiek op de uitvoering van de incasso en de schuldhulpverlening zich op drie belangrijke punten: de praktische uitvoering, het mensbeeld onder beleid en regelgeving en de aandacht voor specifieke doelgroepen (Jungmann 2020).

1.6.1 Kritiek op de praktische uitvoering

Praktische uitvoering

Onder praktische uitvoering wordt verstaan de manier waarop schuldeisers invulling geven aan incasso en gemeenten en andere partijen aan schuldhulpverlening. De belangrijkste kritiekpunten ten aanzien van de praktische uitvoering van de incasso waren (Jungmann, 2020; Jungmann, Madern, Van Geuns & Moerman, 2018a; Odekerken, 2017; Moerman, 2017; Van den Berg, 2013; Jungmann e.a., 2012b):

- Schuldeisers stellen eigen voorwaarden bij de incasso en houden daarbij geen rekening met de vraag of het budget van de schuldenaar daarvoor toereikend is.
- Schuldeisers proberen elkaar te verdringen (als de ene schuldeiser beslag legt op het inkomen, dan legt de volgende beslag op de bankrekening, waardoor de schuldenaar steeds verder klem komt te zitten).
- Er worden te vaak te hoge bedragen in rekening gebracht bij de incasso en als er beslag wordt gelegd op het inkomen en/of toeslagen, dan houden schuldenaren te vaak een lager bedrag over dan waar zij recht op hebben.

- De overheid moet een voorbeeldrol innemen bij incasso, maar probeert met bijzondere bevoegdheden en een rechtlijnige opstelling vooral zo veel en zo efficiënt mogelijk te incasseren: de burger is uit het zicht.

De belangrijkste kritiekpunten ten aanzien van de praktische uitvoering van de schuldhulpverlening waren (Van den Berg, El Aziz, Grot-Pieters, Van der Leij & Mulder, 2020; Nickel & Peters, 2019; Berkhout, Baan, Broeks, Jungmann & Wieringa, 2019):

- Schuldenaren weten niet dat er schuldhulpverlening beschikbaar is en/of bij de poort waar zij zich melden is te weinig kennis.
- Als mensen zich eenmaal melden, worden er te veel administratieve handelingen van hen gevraagd (opstellen schuldenlijst, checken actuele saldi, aanvragen DigiD enzovoort).
- De doorlooptijden zijn te lang, het duurt te lang voordat mensen weten welke hulp zij krijgen en ze daadwerkelijk verlichting ervaren.
- Er zijn te veel en te grote verschillen tussen gemeenten in de uitvoering van de schuldhulpverlening (in de ene gemeente moet een auto die nodig is voor woon-werkverkeer verplicht verkocht worden, in de andere gemeente alleen als de auto echt niet in het budget past).
- Er worden te weinig mensen naar een wettelijke schuldsanering (Wsnp) toegeleid als de gemeente geen oplossing kan bereiken.
- Er zijn te veel en te grote verschillen tussen rechtbanken in de uitvoering van de Wsnp. (De ene rechtbank vindt een boete voor te hard rijden een signaal dat iemand niet te goeder trouw is geweest en laat de betrokkene om die reden niet toe tot een wettelijke schuldsanering. Terwijl een rechtbank in een ander deel van het land een boete voor 10 tot 15 kilometer te hard rijden beschouwt als iets dat iemand nu eenmaal kan overkomen.)

1.6.2 Kritiek op het mensbeeld onder beleid en wetgeving

Zowel in de incasso als bij de schuldhulpverlening werd aangenomen dat als mensen met financiële problemen verteld wordt wat ze moeten doen, ze daar dan ook toe in staat zijn. In de afgelopen jaren kwam er echter steeds meer wetenschappelijke literatuur beschikbaar waarin deze aanname ter discussie wordt gesteld (Jungmann, 2020). Aanhoudende geldzorgen blijken flink door te kunnen werken in ons gedrag.

Wie leeft in aanhoudende geldstress heeft vaak meer moeite om in actie te komen, afspraken na te komen en emoties en verlangens te reguleren (Jungmann, Madern & Wesdorp, 2020; Tiemeijer, 2016; Babcock, 2014). Hoofdstuk 3 bevat een toelichting op de impact van aanhoudende geldstress op gedrag. Onder meer de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft de Rijksoverheid en gemeenten opgeroepen om meer rekening te houden met het inzicht dat geldzorgen een verlamme werking kunnen hebben (WRR 2017). Het gegeven dat mensen niet doen wat wel in hun belang is, moet niet direct gezien worden als een teken van geringe motivatie. Het kan ook een teken zijn van een leven dat te veel vraagt, waardoor ons zogenaamde doenvermogen verminderd beschikbaar is. Onder doenvermogen verstaat de WRR ons vermogen om die dingen te doen die van belang zijn voor de lange termijn. De WRR maakt daarbij onderscheid met ons denkvermogen en zegt in dat licht dat het van belang is dat we ons realiseren dat als mensen weten wat er moet gebeuren, het – zeker in een dynamiek van aanhoudende geldstress – geen vanzelfsprekendheid is dat ze het dan ook doen. Ondersteuning moet ook gericht zijn op het in

Aanhoudende
geldstress

Doenvermogen

beweging brengen van mensen. In paragraaf 10.3 wordt verder ingegaan op het doen- en denkvermogen.

1.6.3 Kritiek op de ondersteuning aan specifieke doelgroepen

Een derde richting van kritiek heeft betrekking op de positie van bepaalde (kwetsbare) groepen. In paragraaf 1.4 is beschreven dat zaken als laaggeletterd, laag digivaardig en een LVB relatief vaak een rol spelen bij schuldenproblematiek. Het zal geen verbazing wekken dat mensen die te maken hebben met dit soort belemmeringen het eerst achterop raakten toen de druk vanuit de incasso steviger werd en gemeenten bij de uitvoering van de schuldhulpverlening hogere eisen gingen stellen. Het gegeven dat bij deze groepen vrij snel zichtbaar werd dat zij vastliepen, maakte dat er zo in het midden van het vorige decennium ook steeds meer kritiek kwam op de manier waarop schuldeisers en de schuldhulpverlening met deze groepen omgingen.

In de nasleep van de drie genoemde groepen, kwam er ook meer aandacht voor de ingewikkelde positie van andere kwetsbare groepen, zoals dak- en thuislozen en mensen die onder reclasseringstoezicht staan (Smulder, Bunt & Van Eerten, 2018; Coumans, Arts, Reep & Schmeedts, 2018; Jungmann, Menger, Stam & Anderson, 2014).

1.7 Verbeteringen dankzij een Brede Schuldenaanpak

Het besef dat schuldenaren te zwaar onder druk werden gezet en de schuldhulpverlening niet toegankelijk genoeg was, heeft geleid tot beweging bij tal van partijen. In navolging van het regeerakkoord uit 2017 is de toenmalige staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Van Ark in mei 2018 een interdepartementale 'Brede Schuldenaanpak' gestart (Kamerstukken II 2017/18, 24 515). Door te voorzien in een groot aantal maatregelen, waaronder diverse wetsvoorstellen, wil het kabinet de incasso socialer maken en de positie van mensen met schulden verbeteren (Jungmann 2020).

Het besef dat er verbeteringen nodig zijn is breder geland dan alleen bij de overheid. Ook schuldeisers en andere partijen zijn sinds 2017 aan het zoeken naar verbeteringen. Zo is de term '*sociaal incasseren*' ontstaan en proberen steeds meer schuldeisers daar invulling aan te geven. Zij zoeken naar manieren om meer maatwerk te leveren en daarmee te voorkomen dat de incasso de geldproblemen alleen maar groter maakt.

Bij de introductie bestond de Brede Schuldenaanpak uit ruim veertig voor-nemens verdeeld over drie actielijnen:

- 1 Problematische schulden voorkomen: preventie en vroegsignalering
- 2 Ontzorgen en ondersteunen
- 3 Zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso

Om het programma te begeleiden, vindt er regelmatig overleg plaats tussen de verschillende ministeries. Dit levert bijstellingen en nieuwe plannen op. De Brede Schuldenaanpak heeft daarmee het karakter van een meerjarig beleidsprogramma. Door in te zetten op zowel preventie en curatie als nazorg wil de Rijksoverheid voorkomen dat mensen in financiële problemen komen. Daar waar dat onverhoopt toch gebeurt, is de ambitie om hen er zo snel mogelijk weer (duurzaam) uit te helpen.

Sociaal
incasseren

Meerjarig
beleidsprogramma

De Brede Schuldenaanpak voorziet zowel in het wettelijk regelen van zaken waar al lang kritiek op werd geleverd als in nieuwe voorstellen. De Brede Schuldenaanpak omvat te veel om hier op te sommen. Door een aantal voorbeelden te geven van (voorgenomen) aanpassingen van beleid en wetsvoorstellen wordt duidelijker wat de Rijksoverheid met het beleidsprogramma beoogt.

Brede
Schuldenaanpak

Actielijn 1: preventie en vroegsignalering

De eerste actielijn is erop gericht om te voorkomen dat er problematische schulden ontstaan. Voorbeelden van voornemens en aangepaste zaken in deze lijn zijn:

- *Vroegsignalering achterstanden vaste lasten.* Per 1 januari 2020 is de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening gewijzigd. Woningcorporaties, energiebedrijven, waterbedrijven en zorgverzekeraars melden proactief bij de gemeente wie er een achterstand heeft zodat er vanuit de gemeente contact kan worden gezocht.
- *Terugdringen laaggeletterdheid.* Gemeenten zetten actief in op programma's om laaggeletterdheid terug te dringen. Daarmee wordt de kans op het ontstaan van problematische schulden kleiner.
- *Voorkomen stapelen incassokosten.* Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) biedt burgers sinds 2020 een 'noodknop' voor onder meer verkeersboetes. Als een burger een boete niet kan betalen, leidt de 'noodknop' tot een opschorting van de incassoprocedures voor – om te beginnen – vier maanden. De burger moet zich wel melden bij de schuldhulpverlening om tot een totaaloplossing te komen. Het doel van de 'noodknop' is om te voorkomen dat mensen die geen geld hebben, onnodig geconfronteerd worden met olopende kosten die zij toch niet kunnen betalen.

Vroegsignalering
achterstanden

Actielijn 2: Ontzorgen en ondersteunen

De tweede actielijn is erop gericht om mensen die hulp vragen zo te ondersteunen dat zij hun weg vinden en niet onnodig uitvallen. Voorbeelden van voornemens en aangepaste zaken in deze lijn zijn:

- *Informatie opvragen over schuldenaren.* Op grond van de wetwijzigingen van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) mogen schuldhulpverleners bij onder meer andere overheden noodzakelijke informatie opvragen over de schuldenaar. De wetwijziging draagt eraan bij dat mensen niet meer de (te moeilijke) opdracht krijgen om zelf informatie te verzamelen. Schuldhulpverleners mogen informatie opvragen bij onder meer de Belastingdienst, DUO, UWV enzovoort. Door schuldhulpverleners de bevoegdheid te geven om de benodigde informatie zelf te verzamelen kan er tempo worden gemaakt in trajecten en uitval worden teruggedrongen.
- *Vereenvoudiging berekening beslagvrije voet.* Door de Wet op de beslagvrije voet te wijzigen krijgen schuldenaren een garantie dat er niet te veel geld wordt ingehouden.
- *Kleinschalige pilots.* Door op kleine schaal te gaan uitzoeken hoe mensen met bijvoorbeeld een LVB of een ernstige psychiatrische aandoening beter geholpen kunnen worden, wordt de kans verkleint dat deze groepen als gevolg van hun belemmeringen uitvallen in de schuldhulpverlening.

Actielijn 3: Zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso

De derde actielijn is erop gericht om te voorkomen dat schuldenaren door de incasso dieper in de problemen komen. Voorbeelden van voornemens en aangepaste zaken in deze lijn zijn:

- *Betalingsregeling voor boetes.* Lange tijd was het bij het CJIB niet mogelijk om een betalingsregeling te treffen. Zelfs niet als de vordering een paar honderd euro bedroeg. Mede onder invloed van de Brede Schuldenaanpak kunnen burgers nu voor boetes vanaf 75 euro een betalingsregeling treffen. Als dat bedrag nog te hoog is, kunnen ze gebruikmaken van de eerder genoemde 'noodknop' (zie actielijn 1).
- *Verbreding beslagregister.* Gerechtsdeurwaarders registreren alle beslagen die zij leggen in een beslagregister. Door ook overheidspartijen zoals de Belastingdienst, UWV, SVB en CAK toegang te geven tot dit register kunnen zij voorkomen dat zij bijvoorbeeld de overheidsvordering (vordering direct van de bankrekening afschrijven) toepassen bij mensen die al op het absolute minimum zitten. Hierdoor wordt voorkomen dat deze groep onvermijdelijk nieuwe schulden gaat maken.

De Brede Schuldenaanpak heeft een groot aantal wetswijzigingen voortgebracht die in dit boek beschreven worden. Belangrijke wetswijzigingen die uit de Brede Schuldenaanpak zijn voortgekomen of dankzij deze aanpak een impuls kregen, zijn: de wetswijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (zie hoofdstuk 7), het wetsvoorstel Adviesrecht voor gemeenten bij de procedure rond beschermingsbewind wegens problematische schulden (zie hoofdstuk 6), de wetswijziging vereenvoudiging beslagvrije voet (zie hoofdstuk 5), de wetswijziging herziening van het beslag- en executierecht (zie hoofdstuk 5) en het wetsvoorstel stroomlijning keten voor derdenbeslag (zie hoofdstuk 5).

De komende jaren zal duidelijk worden hoe de wetsvoorstellen in de praktijk uitpakken. Schuldeisers, de Rijksoverheid, gemeenten, beschermingsbewindvoerders, profit- en non-profit-uitvoerders van schuldhulpverlening, werkgevers en vrijwilligersorganisaties. Allemaal zijn ze in de context van de Brede Schuldenaanpak aan het zoeken naar manieren om de aanpak van schulden te verbeteren. De gedeelde ambitie is om meer invulling te geven aan vroegsignalering en als er desondanks toch achterstanden ontstaan, die op een effectieve en sociale wijze aan te pakken. De komende jaren wordt duidelijk of de beoogde kanteling gaat plaatsvinden.

Samenvatting

- ▶ Er is sprake van een schuld als je geld van iemand hebt geleend of als de uiterste betaaldatum op een verplichting is verstreken.
- ▶ Het ontbreekt in Nederland aan een eenduidige registratie van het aantal huishoudens met financiële problemen.
- ▶ Over 2018 zijn de volgende cijfers bekend:
 - 38 procent van de huishoudens heeft moeite met rondkomen
 - 11,5 procent van de huishoudens heeft lichte betalingsproblemen
 - 8,3 procent van de huishoudens heeft geregistreerde problematische schuldenEen groot deel van de huishoudens met betalingsproblemen krijgt geen hulp.
- ▶ Geldzorgen komen relatief meer voor bij huishoudens waar de leden jonger zijn dan 65 jaar, waar er kinderen worden opgevoed in het huishouden en waar het inkomen en opleidingsniveau lager zijn.
- ▶ Laaggeletterdheid, lage digivaardigheden en/of een licht verstandelijke beperking (LVB) vormen veelvoorkomende belemmeringen. Er is sprake van (substantiële) overlap tussen deze drie belemmeringen.
- ▶ Belangrijke ontwikkelingen in de incasso zorgen voor meer druk op schuldenaren:
 - de marktwerking bij gerechtsdeurwaarders sinds 2001
 - de toename van bijzondere incassobevoegdheden
 - meer doorverkoop van vorderingen
 - incassobureaus verspreiden te vaak onduidelijke of onjuiste informatie
- ▶ De volgende ontwikkelingen maken dat in de schuldhulpverlening er steeds meer van schuldenaren wordt gevraagd:
 - Er is flink bezuinigd op de uitvoering van schuldhulpverlening na de vorige economische crisis.
 - Van een verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving.
 - De invoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.
- ▶ De kritiek op de aanpak van schulden in Nederland richt zich op de volgende zaken:
 - praktische zaken
 - het mensbeeld onder het beleid en de wetgeving
 - de ondersteuning aan specifieke kwetsbare doelgroepen
- ▶ Om de aanpak van schulden te verbeteren heeft de Rijksoverheid een interdepartementaal programma opgestart: de Brede Schuldetaanpak. Deze aanpak bestaat uit drie lijnen:
 - problematische schulden voorkomen: preventie en vroegsignalering
 - ontzorgen en ondersteunen
 - zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso