

**DOSSIER**

**WAT WERKT BIJ...**

# Schuldhulp- verlening



## Colofon

Auteurs: Martin Zuithof, Hanneke Mateman, Sanneke Verweij

Eindredactie: Afke Hielkema (Ethiscript) en Jeske van der Waerden

Format: ontwerpbureau Suggestie & Illusie

Infographic: Ivo de Boer, Peter van Dorst (Typetank)

Bestellen: [www.movisie.nl](http://www.movisie.nl)

Overname van informatie uit deze publicatie is toegestaan onder voorwaarde van de bronvermelding: © Movisie, kennis en aanpak van sociale vraagstukken

De inhoud van deze publicatie is met grote zorg samengesteld. Desondanks is Movisie niet aansprakelijk voor de eventuele schade die ontstaat door het gebruik van deze informatie.

*herziene versie* maart 2016



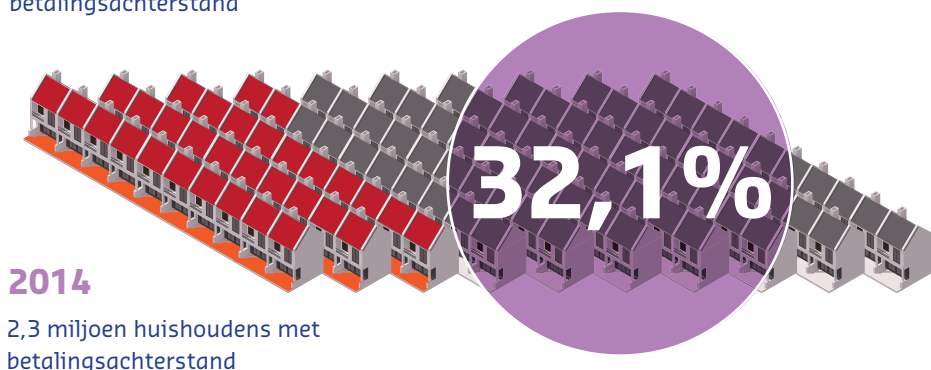
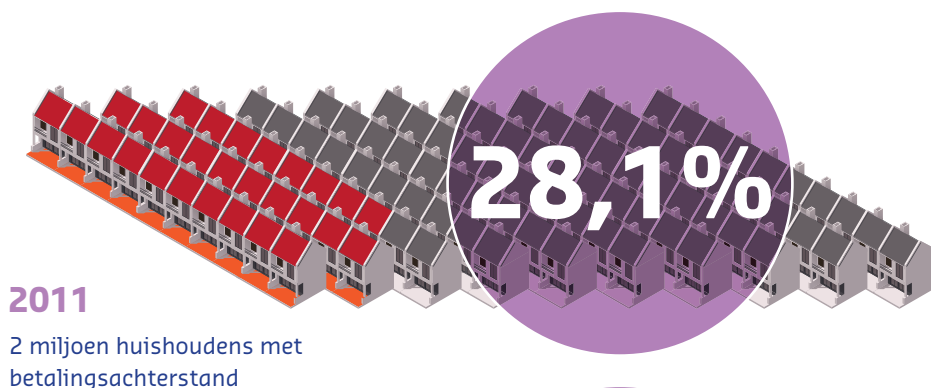
Ministerie van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport

# INHOUDSOPGAVE

<b>1 – Feiten en cijfers</b>	<b>7</b>
1.1 Beschrijving thema	7
1.2 Omvang en ernst van het vraagstuk	8
1.3 De gevolgen	10
<b>2 – Context</b>	<b>13</b>
2.1 De actuele situatie	13
2.2 Beleid, wet- en regelgeving	14
2.3 Vraagstukken	17
<b>3 – Wat werkt in de aanpak?</b>	<b>21</b>
3.1 Werkzame elementen in de schuldpreventie	23
3.2 Werkzame factoren in de schuldhulpverlening	26
3.3 Veelbelovende aanpakken	27
<b>4 – Geraadpleegde literatuur</b>	<b>36</b>

# Wat werkt bij Schuldhulpverlening

## Schuldensituatie Nederlandse huishoudens



Cijfers: monitor betalingsachterstanden (2014)



In Nederland heeft naar schatting 1,4 miljoen huishoudens te maken met risicovolle schulden, problematische schulden of zit in een schuldhulpverleningstraject. Dat is **1 op de 5** huishoudens.



193.000 huishoudens

**2,5%** problematische schulden in schuldhulpverleningstraject (wettelijk of minnelijk).



tussen 351.000 en 571.000 huishoudens

**4,6% tot 7,5%** onzichtbare problematische schulden (geen traject).

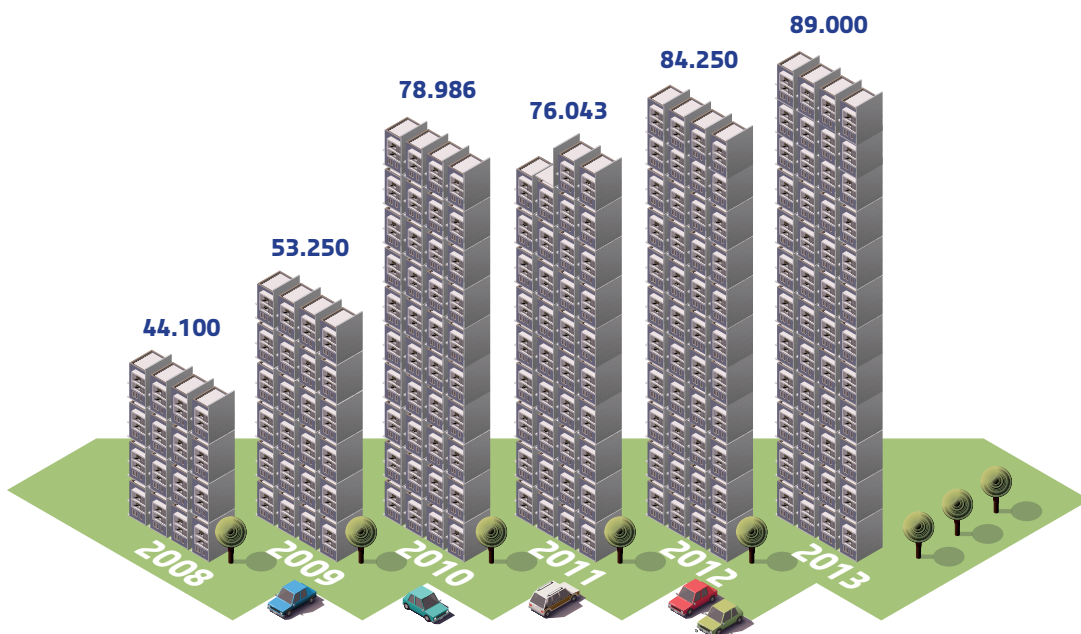


tussen 614.000 en 858.000 huishoudens

**8,1% tot 11,3%** risico op problematische schulden en geen schuldhulpverlening.

Cijfers (schatting): Huishoudens in de rode cijfers (2015)

## Huishoudens die een beroep doen op schuldhulpverlening



**Verdubbeling tussen 2008 en 2013**

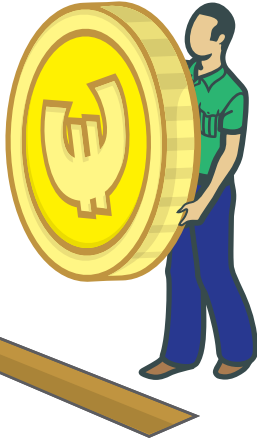
Deze informatie is afkomstig uit het dossier Wat Werkt bij Schuldhulpverlening van Movisie waarin gegevens uit wetenschappelijk onderzoek zijn verzameld over wat werkt bij de aanpak en preventie van schulden. De dossiers zijn niet statisch en worden jaarlijks aangepast met nieuwe onderzoeken.



kennis en aanpak van sociale vraagstukken

# Wat werkt bij Schuldhulpverlening

## Problemen met betalingen



**40%** van de huishoudens heeft onvoldoende buffer om financiële tegenslagen op te vangen.

(Cijfers: Nibud 2014)



**Trend:** voorheen waren het voornamelijk mensen met een bijstandsuitkering of werkenden met een zeer laag inkomen die financiële problemen hadden. Sinds de kredietcrisis in 2008 zijn door ontslag, echtscheiding en de crisis op de woningmarkt ook mensen met een modaal inkomen (of hoger) in de problemen geraakt.

Ongeveer **760.000** Nederlandse burgers heeft ernstige financiële problemen. jaarlijks neemt het aantal mensen met betalingsproblemen met **6%** toe.

Cijfers: CKI (2014)



## Verschuiving van oorzaken



**Vroeger** leidde sociale en persoonlijke problemen tot financiële problemen.

- verslavingen
- psychische problemen
- verstandelijke beperkingen
- weinig sociaal maatschappelijke zelfredzaamheid
- het ontbreken van financieel inzicht



**Nu** leiden financiële problemen tot sociale en persoonlijke problemen.

- sociale netwerken brokkelen af
- lidmaatschappen van verenigingen worden opgezegd
- gezinnen worden afhankelijk van hulp van familie, vrienden en de hulpverlening.

## Oorzaken van schulden

**combinatie van factoren**

1. omgevingsfactoren (economische situatie, complexiteit samenleving, structurele armoede).
2. bewust en onbewust gedrag (motivatie, financiële kennis en vaardigheden, maar ook een gevoel: doen wat anderen doen en onbewuste processen).
3. onverwachte gebeurtenissen (life-events zoals scheiding, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid etc.).
4. persoonsgebonden factoren (licht verstandelijke beperking, psychiatrische problemen).

# Wat werkt bij Schuldhulpverlening

Werkwijze Belastingdienst  
leidt tot betalingsachterstand

Complexiteit  
overheidsregelingen



Incasso-industrie  
laat schulden  
bewust ontstaan

Systeem schuldhulp-  
verleningstraject  
loopt vast

Wildgroei schuldhulp-  
verleningsbureaus

## Gevolgen van schulden

**Voor het individu:** onder meer betalingsachterstanden, betalingsregelingen en schuldhulpverlening, psychische en gezondheidsproblemen, huisuitzetting, maatschappelijke opvang en ontzetting uit de ouderlijke macht.

**Voor huishoudens:** naast schulden vaak ook problemen met opvoeding, gezondheid en op gebied van verslaving, misdaad en onveiligheid.

**Voor de samenleving:** Schuldenproblematiek (opvang, hulpverlening, schuldsanering) kost de samenleving jaarlijks **€ 11 miljard euro**. Voor elk huishouden met ernstige financiële problemen betaalt de samenleving: **€ 100.000 euro**.

Cijfers: Nibud (2014)

## Wat werkt in de aanpak van schulden?

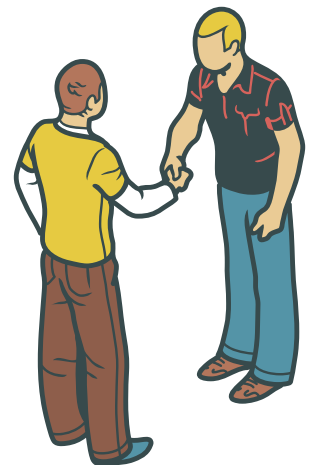


### Bij de cliënt

- Werken aan zelfvertrouwen en zelfstandigheid.
- Confronteren met financieel gedrag leidt tot bewustwording en verandering.
- Benutten van groepsdynamiek (lotgenotencontact, taboes doorbreken).
- Bevorderen financiële zelfredzaamheid.
- Bouwen aan vertrouwensband cliënt en begeleider (aansluiting op leeftijd, cultuur).
- Zorgen voor samenhang tussen individuele en groepsinterventies.
- Betrekken hulpverlener voor lange termijn vergroot kans op duurzame verandering.

### Aandacht voor schuldpreventie

- Inzetten tijdelijke ondersteuning door vrijwilliger/buddy bij ordenen administratie.
- Activeren hulp (vrienden, familie, maar ook organisaties en schuldeisers).
- Aanpakken van het niet nakomen van een regeling.
- Vereenvoudigen handelingen: e-mailrekeningen met directe hyperlink of default optie 'nu betalen'.
- Voeren van adviesgesprekken met mensen met financiële vragen en eenvoudige problemen.
- Voorkomen van schulden door budgetvaardigheden te vergroten door budgetcursus.



# 1 – Feiten en cijfers

## 1.1 Beschrijving thema

---

Schulden maken en hebben is in Nederland heel gewoon. Zo hebben bijvoorbeeld zo'n vier miljoen Nederlanders een hypotheek en worden er jaarlijks tienduizenden studieleningen verstrekt.

In dit dossier gaat het echter over problematische schulden, schulden waardoor mensen in de problemen komen. We spreken van problematische schulden als mensen niet in staat zijn om hun schulden binnen 36 maanden af te lossen. De oorzaak van het probleem ligt dus niet in de omvang en aard van de schulden, maar in de afloscapaciteit en het gedrag van de persoon met schulden.

Op het beleidsterrein van de schuldhulp onderscheiden we schuldhulpverlening (coaching, trajectbegeleiding, schuldregeling) en schuldpreventie (beleid, voorlichting, coaching). In de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) ontbreekt een precieze omschrijving van wat schuldpreventie is, constateert lector Nadja Jungmann van de Hogeschool van Utrecht. Zelf omschrijft ze schuldpreventie als: 'de mix van maatregelen, activiteiten en voorzieningen die erop gericht zijn dat mensen financieel vaardig worden en zich zo gedragen en dat zij hun financiën op orde houden. Schuldpreventie gaat dus eigenlijk over het bevorderen van gezond financieel gedrag.'<sup>1</sup>

In dit dossier gaan we in op de verschillende aspecten die een rol spelen bij zowel materiële als immateriële schuldhulpverlening, schuldpreventie, vroegsignalering en schuldregeling. Het overzicht van werkzame factoren en veelbelovende aanpakken kan dienen als vertrekpunt voor een nieuwe aanpak in de eigen praktijk.

We pretenderen niet dat we in dit dossier een compleet beeld anno 2015 van de schuldhulpverlening geven. De actuele ontwikkelingen op dit beleidsterrein zijn daarvoor te complex en gezien de gemeentelijke autonomie ook te divers. Bovendien komt uit onderzoek naar voren dat er nog maar weinig bekend is over de factoren die het succes van schuldhulpverlening bepalen. Zoals Nadja Jungmann, een autoriteit op dit terrein, het formuleert: 'We hebben een aantal interventies onderzocht en zien dat

---

<sup>1</sup> Madern, T. (2014) *Overkoepelende blik op de omvang en preventie van schulden in Nederland*. Utrecht: Nibud

## 8 – Wat werkt bij Schulden

ze resultaat hebben. Wat wij niet weten, is wáárom ze resultaat hebben.’ Dit dossier is geen statisch document. Het zal de komende tijd moeten groeien op basis van nieuwe inzichten, veranderende wet- en regelgeving en informatie over effectieve aanpakken.

### 1.2 Omvang en ernst van het vraagstuk

---

De cijfers over de omvang van de schuldenproblematiek in Nederland zijn niet eenduidig. Dat wordt veroorzaakt door verschillende definities van schulden die gehanteerd worden en verschillende meetmethoden. Wat alle rapportages gemeen hebben is dat er een stijgende lijn in het aantal problematische schuldsituaties zichtbaar is en dat er tevens sprake is van een groeiende groep Nederlanders die het risico loopt om in een problematische schuldsituatie terecht te komen.

Volgens de Monitor betalingsachterstanden uit 2014<sup>2</sup> hadden in dat jaar 2,3 miljoen huishoudens betalingsachterstanden (32,1%). Dat is een stijging van 4% ten opzichte van de cijfers uit 2011. Uit recent onderzoek naar de schuldsituatie van Nederlandse huishoudens komt naar voren dat naar schatting 2,5% van de huishoudens problematische schulden heeft én deelneemt aan schuldhulpverleningstraject (wettelijke schuldhulpverlening of minnelijk traject). Naar schatting tussen de 4,6% en 7,5% van de huishoudens kampt met problematische schulden maar maakt geen gebruik van formele schuldhulpverlening, de zogenaamde groep met onzichtbare problematische schulden. Tussen de 8,1% en 11,3% loopt het risico op problematische schulden en maakt geen gebruik van schuldhulpverlening.<sup>3</sup>

Het aantal aanvragen voor schuldhulpverlening is de afgelopen jaren sterk gestegen (bijna een verdubbeling tussen 2007 en 2014; zie figuur 1).

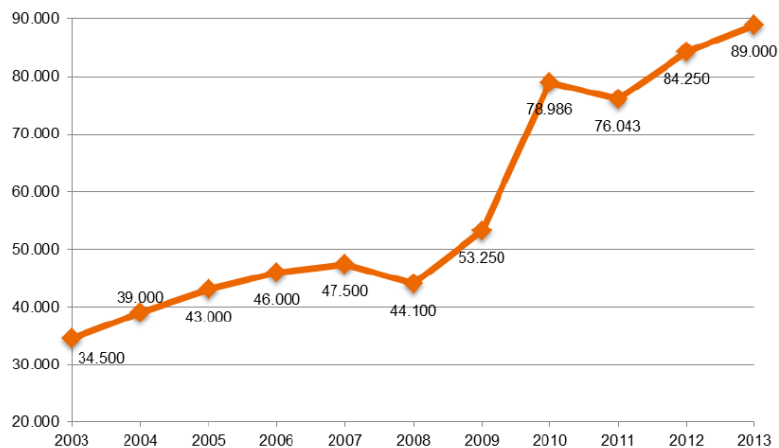
---

<sup>2</sup> Westhof, F. & Tom, M. (2014). *Monitor betalingsachterstanden*. Zoetermeer: Panteia

<sup>3</sup> Bron: Westhof, F., de Ruig, L., Kerckhaert, A. (2015). *Huishoudens in de rode cijfers 2015*. Zoetermeer: Panteia.



Figuur 1: Aanvragen schuldhulpverlening geregistreerd bij de NVVK



Bron: NVVK jaarverslagen (2014b; 2013; 2012; 2011; 2010; 2009; 2005).

Het Nibud geeft aan dat 40% van de huishoudens onvoldoende buffer heeft om financiële tegenslagen te kunnen opvangen. Op 1 april 2014 waren er volgens het Nibud 100.581 woningbezitters met een achterstand op hun hypotheek.<sup>4</sup>

Volgens het Centraal Krediet Informatiesysteem (CKI) hadden begin 2014 8,6% van de Nederlandse burgers problemen met betalen.<sup>5</sup> Een half jaar later waren er weer 18.926 consumenten bijgekomen met betalingsachterstanden op hun lening. In totaal hadden in 2014 ongeveer 760.000 Nederlandse burgers ernstige financiële problemen. Elk halfjaar neemt volgens het CKI het aantal burgers met betalingsproblemen met 3% toe.<sup>6</sup>

Opvallend is uit alle onderzoeken dat de groep mensen met schulden aan het veranderen is. Waar voorheen de groep mensen met problematische schulden merendeels bestond uit personen met een bijstandsuitkering of werkenden met een zeer laag inkomen, zien we sinds het begin van de kredietcrisis in 2008 een toename van mensen met een modaal inkomen of hoger. Door ontslag, echtscheiding en de crisis op de woningmarkt raken zij in financiële problemen.

<sup>4</sup> Madern, T. (2014). *Overkoepelende blik op de omvang en preventie van schulden in Nederland* p. 10. Utrecht: Nibud

<sup>5</sup> Jungmann, N. e.a. (2014) *Onoplosbare schuldsituaties*. Utrecht: Hogeschool Utrecht en NVVK)

<sup>6</sup> Jungmann, N. & Kruis G. (2014). *Het verhaal achter de cijfers. De doorstroming van de minnelijke schuldhulpverlening naar de wettelijke schuldsanering*, Tiel: Bureau Krediet Registratie (BKR)

### 1.3 De gevolgen

---

Schuldenproblematiek is zowel een individueel als een maatschappelijk vraagstuk met enorme gevolgen. Bij de recente presentatie van het Nationaal Initiatief tot Herstructurering van Schulden werden de sociale en maatschappelijke kosten van de schuldenproblematiek in samenhang geschetst.

De huishoudens met problematische schulden hebben vaak ook tal van andere problemen, zoals opvoedproblemen, gezondheidsproblemen, verslaving, misdaad en onveiligheid. Het Nibud<sup>7</sup> rekende voor dat de jaarlijkse maatschappelijke kosten rondom de schuldenproblematiek voor bijvoorbeeld opvang, hulpverlening en schuldsanering uitkomen op elf miljard euro. Eén huishouden in ernstige financiële problemen kost de samenleving al snel € 100.000, becijferde het Nibud ook. Schuldeisende organisaties als woningcorporaties, nutsbedrijven en zorgverzekeraars hebben er de handen vol aan.

De individuele gevolgen voor schuldenaars lopen uiteen van betalingsachterstanden, betalingsregelingen en schuldhulpverlening, psychische en gezondheidsproblemen tot huisuitzettingen, maatschappelijke opvang en ontzetting uit de ouderlijke macht. Ook bij het bereiken van stabiliteit in de schuldsituatie of de totstandkoming van een schuldregeling is er nog altijd sprake van veel persoonlijk leed. Bijvoorbeeld doordat een huishouden drie jaar lang op 90% (of zelfs minder) van de bijstandsnorm moet zien te overleven.

Tot voor kort waren ernstige financiële problemen vaak een signaal dat er 'meer aan de hand was', op meerdere levensterreinen, zo schetst de Handreiking Voorkomen Huisuitzettingen<sup>8</sup> (Akkermans e.a., 2013). Regelmatig bleek er een samenhang te bestaan met verslavingen, psychische of psychiatrische problemen, verstandelijke beperkingen, weinig sociaal-maatschappelijke zelfredzaamheid of het ontbreken van financieel inzicht. De laatste jaren wordt ook de omgekeerde tendens zichtbaar: doordat mensen in financiële problemen raken, komen ze ook sociaal in de knel. Sociale netwerken brokkelen af, lidmaatschappen van verenigingen worden opgezegd, gezinnen worden afhankelijk van hulp van familie, vrienden en de hulpverlening. Een typerende casus in dit verband gaat over de dakloosheid en de schuldenproblematiek

---

<sup>7</sup> Madern, T. (2014). *Overkoepelende blik op de omvang en preventie van schulden in Nederland* p. 10. Utrecht: Nibud.

<sup>8</sup> Akkermans, C. e.a. (2013). *Handreiking Voorkomen Huisuitzettingen*, p. 6. Amsterdam: Stichting Eropaf.

die de ooit succesvolle manager Jamal Mechbal meemaakte (Kuiper, 2014<sup>9</sup>; Mechbal, 2013<sup>10</sup>).

Het onderzoek van de hoogleraren Mullainathan en Shafir<sup>11</sup> maakt de gevolgen van armoede op individueel niveau expliciet zichtbaar. Het laat onder meer zien dat armoede gepaard gaat met een afname van het IQ met gemiddeld 13 punten. De onderzoekers tonen aan dat een tekort aan middelen ertoe bijdraagt dat de *mindset* van mensen ingrijpend verandert. Het beïnvloedt de manier waarop mensen een probleem analyseren en welke oplossing ze kiezen<sup>12</sup>. Mensen komen in een soort overlevingsmodus terecht waarbij ze gaan leven met een ‘korte termijn horizon’, efficiënter dan voorheen omgaan met datgene dat schaars is en minder doordachte beslissingen nemen, mede als gevolg van een (tijdelijke) daling van het IQ<sup>13</sup>.

## 1.4 Ontstaan van schulden

---

In eerder genoemd onderzoek<sup>14</sup> naar de schuldensituatie van Nederlandse huishoudens, wordt naast een schatting van het aantal huishoudens met (risico op) problematische schulden ook een poging gedaan om – op basis van kwalitatieve interviews – een clustering van oorzaken voor het ontstaan van schulden te beschrijven. De auteurs richten zich hierbij vooral op mensen met risicovolle of problematische schulden die nog niet in beeld zijn bij hulpverlening – die zijn beleidsmatig gezien het meest interessant. Zij pretenderen niet de ultieme indeling van oorzaken te hebben ontwikkeld, en geven aan dat voor een theorie voor het ontstaan van schulden in feite langlopend of experimenteel onderzoek nodig is.

---

<sup>9</sup> Kuiper, C. (2014) ‘In eigen beheer uit dakloosheid’, artikel 11-1-2014 (<http://www.socialevraagstukken.nl/site/tag/jamal-mechbal/>)

<sup>10</sup> Mechbal, J. bij TEDxDelft, 27 november 2013, ‘Fighting homelessness my way’ (<https://www.youtube.com/watch?v=BqkSMdHojLM>)

<sup>11</sup> Mullainathan, S. & Shafir, E. (2013), *Scarcity, why having too little means so much*. London: Times Books

<sup>12</sup> Een interessant artikel hierover is ‘Waarom arme mensen domme dingen doen’ (2013), Rutger Bregman, <https://decorrespondent.nl/511/waarom-arme-mensen-domme-dingen-doen/26530451101-33ada95e>

<sup>13</sup> Jungmann, N. e.a. (2014). *Onoplosbare schuldsituaties*. Utrecht: Hogeschool Utrecht en NVVK

<sup>14</sup> Westhof, F., de Ruig, L., Kerckhaert, A. (2015). *Huishoudens in de rode cijfers 2015*. Zoetermeer: Panteia.

## 12 – Wat werkt bij Schulden

De auteurs<sup>15</sup> stellen dat schulden vaak ontstaan door een combinatie van de volgende vier oorzaken, die elkaar onderling beïnvloeden: omgevingsfactoren, bewust en onbewust gedrag, onverwachte gebeurtenissen (life-events) en in de persoon gelegen factoren. De **omgeving** van de degene die schulden heeft bepaalt de mogelijkheden die deze persoon heeft om zonder schulden te leven. In die omgeving kunnen diverse elementen onderscheiden worden, zoals: economische situaties, complexiteit van de samenleving, leven in een situatie van structurele armoede of de preferentie positie van sommige schuldeisers. De auteurs signaleren een toenemende aandacht voor de rol die de omgeving heeft bij schulden. Als het gaat om **gedrag** kan onderscheid worden gemaakt tussen bewust en onbewust gedrag. De auteurs geven aan dat tot voor kort de nadruk lag op het bewuste gedrag – binnen dit gedachtegoed lag de focus vooral op motivatie, kennis van financiën en vaardigheden. Ondanks dat deze elementen belangrijk zijn bij het oplossen van schuldenproblematiek, wijzen de auteurs op recent gedragseconomisch en sociaal-psychologisch onderzoek<sup>16</sup> waaruit naar voren komt dat mensen veel (financiële) keuzes maken op basis van: hun gevoel, onbewuste processen, wat anderen doen en de manier waarop keuzes worden voorgelegd. Onbewust gedrag speelt volgens de auteurs een sterke rol bij het ontstaan van schulden. **Onverwachte gebeurtenissen of live events** worden gedefinieerd<sup>17</sup> als ‘een ingrijpende gebeurtenis in het leven van een persoon, die destabiliserend werkt op de financiële situatie’. Voorbeelden hiervan zijn: scheiding, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid etc. De auteurs wijzen op de relatie tussen life-events en schulden, met name voor die gebeurtenissen waarbij ook sprake is van een inkomstenterugval. Tot slot kunnen in de **persoon gelegen factoren** – zoals een licht verstandelijke beperking of psychiatrische problemen – mensen structureel belemmeren om zonder schulden te leven.

---

<sup>15</sup> Westhof, F., de Ruig, L., Kerckhaert, A. (2015). *Huishoudens in de rode cijfers 2015*. Zoetermeer: Panteia.

<sup>16</sup> Tiemeijer (2011) en Lamme (2010) in: Westhof, F., de Ruig, L., Kerckhaert, A. (2015). *Huishoudens in de rode cijfers 2015*. Zoetermeer: Panteia

<sup>17</sup> Westhof, F., de Ruig, L., Kerckhaert, A. (2015). *Huishoudens in de rode cijfers 2015*. Zoetermeer: Panteia.

## 2 – Context

### 2.1 De actuele situatie

Van consumenten wordt in het huidige maatschappelijke bestel verwacht dat zij op verschillende terreinen actieve en weloverwogen keuzes maken<sup>18</sup>. Uit onderzoek van Shafir en Mullainathan<sup>19</sup> komt naar voren dat vooral arme mensen sneller leningen afsluiten met torenhoge rentes en daardoor sneller in de schulden raken. Volgens Jan Siebols van Vroeg Eropaf in Amsterdam<sup>20</sup> worden tegenwoordig van de mensen met de minste mogelijkheden de grootste vaardigheden gevraagd: 'De druk bij deze mensen is groter. We vragen van de mensen die er het minst voor geëquipeerd zijn de grootste vaardigheden, zoals omgaan met geld.'

Preventie krijgt ruim aandacht in het beleid van veel gemeenten. Vaak is de focus gericht op vergroting van kennis, vaardigheden en motivatie. Daarnaast speelt het creëren van financieel bewustzijn een steeds prominentere rol. Jungmann e.a. (2012)<sup>21</sup> onderscheiden materiële en immateriële schuldpreventie. Materiële schuldpreventie omvat maatregelen die eraan bijdragen dat mensen voldoende middelen hebben voor gezond financieel gedrag. Voorbeelden hiervan zijn: financiële cafés, formulierenbrigades en sociaal raadslieden die helpen inkomsten en uitgaven op orde te brengen, ondersteuning om onterechte vorderingen aan te vechten en het direct doorboeken van de premies zorgverzekering door de Sociale Dienst. Immateriële schuldpreventie omvat het geheel van interventies die gericht zijn op het beïnvloeden van gedrag. Gedrag speelt vaak een rol bij het ontstaan van schulden en speelt dus ook een grote rol bij de oplossing.

Gemeenten hanteren verschillende voorwaarden om voor schuldhelpverlening in aanmerking te komen. Veel gemeenten hebben die voorwaarden de afgelopen jaren aangescherpt. De Wet gemeentelijke schuldhelpverlening (2012) geeft gemeenten hiertoe beleidsruimte. Op grond van deze wet hebben veel gemeenten

<sup>18</sup> Madern, T. (2014) *Overkoepelende blik op de omvang en preventie van schulden in Nederland*. Utrecht: Nibud.

<sup>19</sup> Mullainathan, S. & Shafir, E. (2013), *Scarcity, why having too little means so much*. London: Times Books

<sup>20</sup> Uit een interview van auteur met Jan Siebols d.d. 4 februari 2015

<sup>21</sup> Jungmann, N. e.a. (2012). *Op weg naar effectieve schuldhelp: Preventie: voorkomen is beter dan genezen*. Utrecht / Amsterdam: Hogeschool Utrecht en Hogeschool van Amsterdam.

## 14 – Wat werkt bij Schulden

uitsluitingscriteria in hun schuldhulpverleningsbeleid opgenomen. In een onderzoek van Jungmann e.a. werden de beleidsplannen op het terrein van schuldhulpverlening van 34 gemeenten onderzocht en vergeleken. De onderzoekers signaleren veel uitsluitingsgronden voor schuldhulpverlening. Zo sluiten gemeenten vaak mensen uit die geen inkomen hebben of die ingeschreven zijn als zelfstandige bij de Kamer van Koophandel (KvK). Ook mensen die eerder een beroep deden op schuldhulp of in een niet-afgeronde scheiding zitten, komen niet in aanmerking. Daarnaast blijken veel gemeenten ook te selecteren op motivatie en vaardigheden<sup>22</sup>. Gemeenten hebben in het kader van de Wgs de opdracht om aan voorlichting te doen en ook daar zien we veel lokale verschillen.

Staatssecretaris Klijnsma wijst de uitsluitingsgronden die gemeenten toepassen af. Naar aanleiding van het rapport 'Onoplosbare schuldsituaties' van Jungmann e.a. (2014)<sup>23</sup> schrijft Klijnsma op 5 juni 2015 in haar Verzamelbrief 'Weigering schuldhulpverlening individueel toetsen'<sup>24</sup>:

*'Niemand mag de toegang tot schuldhulpverlening worden ontzegd vanwege het enkele feit dat hij of zij een woonruimte heeft, geen inkomen heeft, als zelfstandige een onderneming heeft of een behandeling ondergaat in de verslavingszorg. Gemeenten mogen deze en andere uitsluitingsgronden niet toepassen. Dit geldt ook voor algemeen geformuleerde weigeringsgronden. De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) kent slechts één uitsluitingsgrond: de vreemdeling die onrechtmatig in Nederland verblijft.'*

## 2.2 Beleid, wet- en regelgeving

Op het gebied van schulden bestaat een uitgebreid stelsel van beleid, wet- en regelgeving. We beschrijven in deze paragraaf dit stelsel niet, maar schetsen de ontwikkelingen die op dit gebied gaande zijn. Meer informatie over beleid, wet- en regelgeving kunt u bijvoorbeeld vinden op de website van het Nibud <sup>25</sup> of in de

<sup>22</sup> ANP, 'Criteria voor schuldhulpverlening te streng', 14 mei 2015

(zie: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/criteria-voor-schuldhulpverlening-te-streng.9474607.lynkx>)

<sup>23</sup> Jungmann, N. e.a. (2014) *Onoplosbare schuldsituaties*, p. 59-61. Utrecht: Hogeschool Utrecht en NVVK

<sup>24</sup> Staatssecretaris Klijnsma (Sociale Zaken en Werkgelegenheid), 'Weigering schuldhulpverlening individueel toetsen', Verzamelbrief 2015, 5 juni 2015, punt 15

(<http://www.gemeenteloket.minszw.nl/dossiers/werk-en-inkomen/participatiewet-en-quotumregeling/nieuwsberichten/eerste-verzamelbrief-2015-verstuurd.html>)

<sup>25</sup> <http://www.nibud.nl/>

publicatie 'Cruciale vragen bij financiële problemen in de wijk' (Jungmann, Wesdorp en Duinkerken, 2015) <sup>26</sup>.

De Nederlandse schuldhulpverlening bestaat uit twee onderdelen: een minnelijk en wettelijk traject. In een minnelijk traject wordt door de schuldhulpverlener geprobeerd om op vrijwillige basis een schuldenregeling met de schuldeisers op te stellen. Als het niet lukt via een minnelijk traject tot een schuldregeling te komen, kan de schuldenaar mogelijk in aanmerking komen voor wettelijk traject. Om in aanmerking te komen voor een wettelijke traject, moet eerst een minnelijk traject geprobeerd zijn.

De groep schuldenaren met onoplosbare schulden blijft groeien. Deskundigen als lector Nadja Jungmann, projectleider Jan Siebols en sociaal werker Marc Räkera signaleren dat het systeem van de schuldhulpverlening vastloopt. Mensen die gebruik kunnen maken van de Wgs en Wsnp (Wet schuldsanering natuurlijke personen) voor begeleiding en schuldsanering hebben tenminste drie jaar nodig om uit de schulden te komen. Vaak vallen zij daarna ook weer terug. Steeds minder mensen worden toegelaten in een schuldhulptraject, terwijl een toenemend aantal mensen zich meldt.

De rol van de Belastingdienst als verstrekker van toeslagen is gegroeid. Aan het begin van het jaar schat de Belastingdienst in wat het inkomen is en als achteraf blijkt dat het inkomen hoger was, moeten toeslagen worden terugbetaald. Zo ontstaan bij veel mensen al snel betalingsachterstanden. In 2012 bedroeg de betalingsachterstand 2,3% van het totale bedrag aan belastingen. In 2012 verstuurde de Belastingdienst maar liefst 2.914.000 aanmaningen en bijna twee miljoen 'betekende dwangbevelen'<sup>27</sup>. Een dwangbevel is de gedwongen incassering van een geldbedrag bij een schuldenaar door een deurwaarder in opdracht van een overheidsorgaan. Betekenen is de overhandiging van het dwangbevel door de deurwaarder.

Overheidsorganen als de Belastingdienst, Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) zijn volgens de wet 'preferente schuldeisers'. Hierover is veel discussie. Het CJIB houdt zich voornamelijk bezig met het innen van boetes en administratiekosten op basis van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften. Ook de inning van geldboetevonnissen, transacties en schadevergoedingsmaatregelen loopt via het CJIB. Daarbij gaat het om 'niet-saneerbare boetes', die altijd moeten worden afgelost

---

<sup>26</sup> <http://www.platform31.nl/publicaties/de-eindjes-aan-elkaar-knopen>

<sup>27</sup> Moerman A. e.a. (2014) *Belastingdienst, een bron van armoede? Over de invordering van belasting- en toeslagschulden*, Utrecht: MOgroep/LOSR

## 16 – Wat werkt bij Schulden

voordat de sanering overige schulden kan beginnen. Daardoor kan een sanering soms pas drie jaar later starten.

De Doorbraakgroep Schuldhulpverlening – een initiatief van vier gemeenten voortkomend uit de zogenoemde ‘Doorbraakbeweging’ – pleit voor de opzet van regionale contactnetwerken met uitvoeringsinstanties, gemeenten en schuldhulpverlening. Daarbij voert de gemeente de regie, om de macht van instanties als de Belastingdienst en CJIB in te perken. Deze contactnetwerken zouden in een vroeg stadium beslagen en beschikkingen moeten kunnen wijzigen (zie de paragraaf ‘Innovatieve aanpakken’: Doorbraakgroep Schuldhulpverlening).

De Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp, 1998) regelt de wettelijke schuldsanering en geeft stringente voorwaarden voor de zogeheten bewindvoering. Dit traject via de rechter duurt drie jaar en betekent dat cliënten moeten rondkomen van 90% van het bijstandsniveau. Ook al is een cliënt van de schuldhulpverlening stabiel, als hij nog € 1.500 moet aflossen voor een niet-saneerbare boete bij het CJIB, is hij eerst jaren bezig met aflossen voordat hij met een schuldregeling kan beginnen. Hij moet namelijk 30 maanden lang € 50 afbetalen van zijn bijstandsuitkering, voordat de schuldsanering kan beginnen. Ook fraudeschulden bij het UWV moeten worden afbetaald voordat een minnelijke schuldsanering kan beginnen. De rechter kan ook uitspreken dat een schuldenaar eerst de fraudeschuld moet aflossen voordat deze van de wettelijke schuldsanering gebruik mag maken<sup>28</sup>.

Alex Brenninkmeijer, voormalig Nationaal Ombudsman, constateerde in 2013<sup>29</sup> dat veel ‘probleemschulden’ ontstaan door de complexiteit van verschillende overheidsregelingen, die het goed beheren van een huishoudbudget heel moeilijk maken: ‘Dus een deel van de schulden ontstaat simpelweg door de complexiteit van de regelgeving, die juist ten doel heeft burgers van het noodzakelijk minimum te voorzien. Voor een dergelijk minimum is bijvoorbeeld een optelsom van twee of meer uitkeringen (...) niet ongebruikelijk. Daarbij komen dan nog de toeslagen voor zorg, huur en kindertoeslag. De wetgever heeft ervoor gekozen dat uitkeringen en toeslagen op het eerste verzoek als voorschot worden verstrekt. Pas later, vaak meer dan een jaar later, wordt vastgesteld of en in hoeverre de burger er recht op had. Dat levert een inkomenssituatie op die van maand tot maand kan veranderen.’

---

<sup>28</sup> Interview Mariëlle van der Land, schuldhulpverlener bij Puur Zuid Amsterdam, d.d. 24 februari 2015

<sup>29</sup> Vlugt, Y.M. van der e.a. (2013), p. II en III. *In het krijt bij de overheid. Verstandig invorderen met oog voor maatschappelijke kosten*. Den Haag: De Nationale Ombudsman



De nieuwe Fraudewet<sup>30</sup> merkt zaken eerder aan als fraudezaken die voorheen geen probleem waren. Iemand heeft bijvoorbeeld een uitkering en vindt werk waar hij per direct kan beginnen, maar krijgt pas na drie weken zijn contract. Als hij zich bij de gemeente meldt, laat deze weten dat de uitkering pas stopt als er een formeel arbeidscontract ligt. Als degene vervolgens met het contract naar de gemeente gaat, is hij of zij al drie weken aan het werk. Voorheen moest dan alleen het teveel aan ontvangen uitkering worden terugbetaald. Door de nieuwe fraudewetgeving zijn er nu gemeenten die de drie weken uitkering terugvorderen met daar bovenop een gelijk bedrag aan boete. Voor iemand met schulden betekent dit weer nieuwe problemen, ook omdat de boete een uitsluitingsgrond is voor schuldhulpverlening.

In de beleidsbrief 'Agenda voortgang maatregelen schuldenbeleid'<sup>31</sup> pleit staatssecretaris Klijnsma ervoor de berekening van de beslagvrije voet te versimpelen en deze ook daadwerkelijk te respecteren. In reactie op voorstellen van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders om de vaststelling van de beslagvrije voet te vereenvoudigen, heeft Klijnsma voor 2016 nieuwe wetgeving aangekondigd. Het nieuwe systeem moet transparantie verschaffen over de leefsituatie van de schuldenaar en de effecten van het toeslagensysteem, dat voor schuldenaren met een laag inkomen gunstiger zou zijn dan voor schuldenaren met een hoger inkomen.

## 2.3 Vraagstukken

---

Er zijn diverse discussies gaande over het ontstaan van schulden, de rol van overheden en bedrijven en de individuele en maatschappelijke gevolgen van schuldenproblemen. We schetsen hier de belangrijkste.

1. *De beperkte toegang tot de schuldhulpverlening (de uitsluitingsgronden)*. Recent onderzoek<sup>32</sup> geeft aan dat hulpverlening in een vroeg stadium moet starten om erger te voorkomen. Op dit moment is het zo dat hulpverlening vaak niet kan starten als een persoon een woonspace heeft, geen inkomen heeft, als zelfstandige een onderneming heeft of een behandeling ondergaat in de verslavingszorg. Hulpverleners als Jan Siebols zijn van mening dat hulpverlening moet starten op

---

<sup>30</sup> A. Moerman, 'Nieuwe fraudewet 2013', op <http://www.schuldinfo.nl/index.php?id=48>

<sup>31</sup> 'Agenda voortgang maatregelen schuldenbeleid', 12 december 2014, (<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/12/12/kamerbrief-agenda-voortgang-maatregelen-schuldenbeleid.html>)

<sup>32</sup> Madern, T. (2015). *Op weg naar een schuldenvrij leven*. Utrecht: Nibud

een moment dat je gezamenlijk constateert dat er een probleem is. De problemen moeten in samenhang worden aangepakt, je moet gaan de-escaleren en stabiliseren.

2. *De effectiviteit van de hulpverlening.* Volgens Marc Räkera van Stichting Eropaf!<sup>33</sup> is er te weinig preventieve aandacht voor het gedrag van mensen die de kans lopen om schulden te maken:

‘De schuldhulpverlening is veel te veel gefocust op alleen maar de schulden, en de rest doen ze niet. Ze hebben vaak een kokervisie gekregen. Het wordt wel beter, want schuldhulpverleners of materiële hulpverleners worden onderdeel van de sociale wijkteams. Schuldhulpverleners zeggen heel vaak dat dat daar niet kan, want schuldhulpverlening zou veel te ingewikkeld zijn. Ik denk juist dat dat heel goed is, dat het beter is dat ze dichterbij de mensen gaan zitten en zich gelijk al bemoeien met de vraag: is uw inkomen wel op orde?’ Het recente promotieonderzoek van Tamara Madern<sup>34</sup> onderstreept het belang van meer aandacht voor het gedrag.

3. *De Staat als preferente schuldeiser.* Eind 2014 signaleerde de Nationale Ombudsman dat vaak boetes worden opgelegd aan mensen die zich vergissen en dat de financiële problemen van deze mensen daardoor snel verergeren. Er is sprake van ongelijke bevoegdheden bij schuldeisers, constateert André Moerman, manager schuldhulpverlening bij Rijnstad Arnhem en co-auteur van het rapport ‘Paritas Passé’<sup>35</sup>: ‘... met name de overheid mag meer dan andere schuldeisers. Iemand met een beginnende schuld van € 2.000 kan over acht jaar wel € 15.000 schuld hebben. Dat is niet omdat hij die €15.000 heeft uitgegeven, maar omdat er allerlei kosten bij komen door boetes en doordat bijvoorbeeld de toeslagen niet worden uitbetaald, waardoor er weer nieuwe schulden ontstaan. Daarvoor worden weer kosten gemaakt, die worden ook weer afgelost, en intussen komen er weer nieuwe schulden bij, en zo wordt het meer en meer. Paritas passé toont het totaalplaatje: overheid, met deze regels help je mensen steeds verder in de problemen.’

---

<sup>33</sup> Räkera, M. (2015). *Besparen op schulden. Een beetje meer rendementsdenken alstublieft!* Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken

<sup>34</sup> Madern, T. (2015). *Op weg naar een schuldenvrij leven.* Utrecht: Nibud

<sup>35</sup> Jungmann, N., Moerman, A.J., Schruer, H.D.L.M. & Berg, I. van den (2012). *Paritas Passé, Debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden.* Utrecht: Hogeschool Utrecht, LOSR/MOgroep

Jan Siebols<sup>36</sup> geeft aan dat er met commerciële en semi-commerciële bedrijven goede afspraken mogelijk zijn, maar de hulpverlening en de Belastingdienst elkaar vaak op een verschrikkelijke manier tegenwerken. Marc Räkera<sup>37</sup> denkt dat het al veel zou schelen als de overheid zichzelf aan regels zou houden: 'een uitkering uitkeren op een moment dat die uitgekeerd moet worden. Hetzelfde geldt voor de toeslagen. Salarissen betalen op het moment dat ze betaald moeten worden, net zoals bij het persoonsgebonden budget.'

Het UWV heeft inmiddels voor een soepeler beleid gekozen en stopt met het beboeten van fraudeurs, omdat weinig mensen bewust frauderen met een werkloosheids- of ziekte-uitkering.

4. *Naleving eigen regels.* Overheidsinstanties leven de regels rondom het naleven van de beslagvrije voet zelf niet na, zo stellen de MOgroep en het Landelijk Overleg Sociaal Raadslieden (LOSR) vast <sup>38</sup>. In 75% van de gevallen zou een te lage beslagvrije voet worden vastgesteld. Robert van Gerwen (Doorbraakgroep Schuldhulpverlening) constateert: 'Mensen hebben in dat geval vaak geen cash meer om eten te kopen.' Marc Räkera: 'De huidige rekenmethode voor het vaststellen van de beslagvrije voet is nogal complex en vooral afhankelijk van gegevens die schuldenaren moeten aanleveren. Gevolg hiervan is dat veel deurwaarders beslag leggen op een veel groter deel van het inkomen dan wettelijk is toegestaan. Ook de Belastingdienst maakt zich hier schuldig aan, meestal in geval van te veel ontvangen toeslagen zoals woontoeslag of zorgtoeslag. Verder legt ook het College Zorgverzekeringen bij achterstallige premiebetalingen loonbeslag zonder zich eerst op de hoogte te stellen van de situatie van de nalatige zorgverzekerde.'
5. *De incasso-industrie.* Het verdienmodel van telefonieaanbieders en postorderbedrijven, dat mede op het invorderen en laten groeien van schulden gebaseerd lijkt te zijn, krijgt veel kritiek.
6. *Gebrek aan heldere definities.* In de Wgs ontbreekt het aan een precieze omschrijving/definitie van wat schuldpreventie is. Lector Nadja Jungmann zegt: 'Het zou mooi zijn als nader uitgewerkt wordt wat gemeenten onder schuldpreventie moeten verstaan. Ik zeg niet dat we moeten bepalen hoe

---

<sup>36</sup> Interview Jan Siebols met auteur, d.d. 4 februari 2015

<sup>37</sup> Interview Marc Räkera met auteur, d.d. 4 februari 2015

<sup>38</sup> Moerman, A.J., Bockting, M., LOSR/MOgroep(2014). *Beter ten hele gekeerd*, Utrecht: MOgroep/LOSR

## 20 – Wat werkt bij Schulden

gemeenten dat moeten doen. Wel zou beschreven moeten worden wát het resultaat moet zijn, maar de weg er naartoe moet onder de gemeentelijke beleidsvrijheid blijven vallen. Gemeenten verschillen namelijk heel erg: de ene gemeente heeft bijvoorbeeld grote aantallen inwoners die laaggeletterd zijn, andere niet. Laten we dan ook niet het hoe van de preventie gaan invullen.<sup>39</sup>

7. *De activiteiten van frauduleuze bureaus.* Sinds het begin van de crisis in 2008 is er een wildgroei aan schuldhulpverleningsbureaus die mensen met schulden laten betalen voor hulp. Een deel daarvan biedt hulp aan die ernstig tekortschiet en mensen dieper in de schulden brengt. Ze brengen vaak bedragen in rekening die niet in verhouding staan tot de verrichte werkzaamheden. Naar schatting zijn er tussen de honderd en tweehonderd van dit soort malafide bureaus actief.<sup>40</sup> Deze bureaus proberen een slaatje te slaan uit de schuldenproblematiek van hun cliënten en lappen het verbod op commerciële schuldhulpverlening aan hun laars. Als het aan minister van Economische Zaken Henk Kamp, ligt, treedt binnenkort het Vrijstellingsbesluit schuldbemiddelaars in werking. Daarmee wordt schuldhulpverlening tegen betaling onder voorwaarden wel toegestaan.

---

<sup>39</sup> Interview Nada Jungmann met auteur, d.d. 18 februari 2015

<sup>40</sup> Rethmeijer, E. (2015). 'Hoe dubieuze bureautjes kale kippen plukken', in Vrij Nederland, 8 juni 2015, (<http://www.vn.nl/Archief/Samenleving/Artikel-Samenleving/Hoe-dubieuze-bureautjes-kale-kippen-plukken.htm>)

## 3 – Wat werkt in de aanpak?

In dit hoofdstuk proberen we op basis van de beschikbare literatuur een overzicht te geven van werkzame factoren op het gebied van schuldhulpverlening en geven we een korte schets van veelbelovende aanpakken voor de aanpak van onoplosbare schulden. Uit de literatuursearch bleek dat wetenschappelijk onderzoek naar de werkzaamheid slechts beperkt voorhanden is, daarom hebben wij ook geput uit praktijkkennis op basis van evaluatieonderzoeken en de input van deskundigen. Dit betekent dat er in het dossier geen harde uitspraken gedaan kunnen worden over Wat Werkt bij schuldhulpverlening. Het beschikbare onderzoek levert wel aanwijzingen op voor mogelijk werkzame factoren en randvoorwaarden.

We onderscheiden werkzame elementen op verschillende niveaus:

- Op beleidsmatig niveau: hier gaat het om beleid en regelgeving;
- Op het niveau van professionals: hier gaat het om het professioneel handelen;
- Op het niveau van het individu: hier gaat het om de vaardigheden, motivatie, mogelijkheden en gedrag van het individu.

Er is onvoldoende kennis aangaande de wisselwerking tussen deze drie niveaus, wel enige kennis over de deelaspecten. In deze paragraaf gaan we in op het niveau van de professional en het individu, niet in op het beleidsmatige niveau.

Werkzame elementen in de aanpak van schulden blijken te zijn:

- Werken aan zelfvertrouwen en zelfstandigheid van de cliënt
- Confrontatie met eigen financieel gedrag om bewustwording te creëren en te motiveren tot verandering
- Groepsdynamiek in lotgenotencontact benutten om taboes te doorbreken
- Vertrouwensband cliënt en begeleider/uitvoerder
- Samenhang tussen individuele en groepsgewijze interventies
- Langdurige betrokkenheid van hulpverlener als voorwaarde voor duurzame verandering.

Uit het recente promotieonderzoek van Tamara Madern<sup>41</sup> blijkt eens te meer hoe belangrijk is om te werken aan het gedrag bij mensen met schulden, omdat het gedrag van de cliënt een belangrijke factor is die schulden veroorzaakt en/of in stand houdt, is het van belang dat er maatwerk geleverd wordt in schuldhulpverlening. Daarbij is het van belang om daarbij voor ogen te houden dat gedrag niet alleen tot stand komt

---

<sup>41</sup> Madern, T. (2015). *Op weg naar een schuldenvrij leven*. Utrecht: Nibud

## 22 – Wat werkt bij Schulden

door het aanleren van bepaalde vaardigheden of verwerven van bepaalde kennis, maar ook in grote mate beïnvloed wordt door persoonskenmerken en omgevingsfactoren. Een goede analyse van het gedrag van de cliënt is dus voorwaarde voor een succesvolle schuldhulpverlening.

Madern (2015)<sup>42</sup> heeft bekeken welk financiële gedrag samenhangt met schulden. Een aantal belangrijke bevindingen zijn:

- Mensen die hun administratie minder vaak bijhouden en controleren, hebben een grotere kans dat zij in een schuldsituatie zitten;
- Mensen die het moeilijk vinden om hun papieren bij elkaar te vinden, hebben een grotere kans dat zij in een schuldsituatie zitten;
- Mensen die minder vooruit plannen, hebben een groter risico op financiële achterstanden;
- Mensen die geen spaarrekening hebben, lopen een groter risico op een schuldsituatie.

Om te onderzoeken wat er voor zorgt dat iemand zijn administratie al dan niet bijhoudt of zijn papieren bij elkaar heeft, heeft Madern onderzocht welke psychologische en sociale begrippen samenhangen met het gedrag dat mensen in een schuldsituatie vertonen. Daaruit komt naar voren dat met name de volgende vier begrippen mensen met en zonder schulden van elkaar onderscheiden: tijdsoriëntatie, 'attitude to debt', sociale steun en 'financial literacy':

- Gericht zijn op korte termijn, vergroot de kans dat er financiële problemen zijn;
- Mensen met een positieve houding ten opzichte van financiële achterstanden hebben meer kans om financiële problemen te hebben;
- Mensen die minder sociale steun ervaren, hebben een grotere kans dat zij financiële achterstanden hebben;
- Mensen die minder financiële kennis hebben, hebben een grotere kans dat zij financiële achterstanden hebben.

Op basis van haar onderzoek doet Madern (2015) de volgende aanbevelingen voor het werkveld:

- Ten eerste pleit Madern voor maatwerk: iedere individu heeft een andere aanpak nodig. Schuldenproblematiek is het gevolg van verschillende financiële gedragingen. Het is mogelijk dat schulden zich ontwikkelen of erger worden bijvoorbeeld doordat de financiën niet op orde zijn of dat er niet vooruit wordt gepland. Het is noodzakelijk voor hulpverleners om zicht te krijgen op welke specifieke financiële gedragingen een rol spelen bij het betreffende individu.

---

<sup>42</sup> Madern, T. (2015). *Op weg naar een schuldenvrij leven*. Utrecht: Nibud

- Ten tweede wijst Madern erop dat professionals het belang en de rol van ‘self-efficacy’ leren kennen, het gebrek eraan herkennen en dit centraal zetten in hun ondersteuning. ‘Self-efficacy’ wordt gedefinieerd als de verwachting die iemand heeft over zijn eigen vermogen om bepaald gedrag uit te kunnen voeren. In de hulpverleningspraktijk staat het aanleren van vaardigheden centraal. Madern vraagt zich af of mensen de vaardigheden niet hebben of niet geloven in het eigen kunnen. Om het gewenste gedrag uit te kunnen voeren is geloof in eigen kunnen noodzakelijk. Het onderzoek laat zien dat het geloof in eigen kunnen het gedrag positief beïnvloedt.
- Ten derde beveelt Madern aan het aanbod beter af te stemmen op de doelgroep. Zij geeft aan dat veel mensen met schulden wel actie willen ondernemen, maar niet weten hoe of doen het onvoldoende. Hulpverlening zou op een andere manier en eerder ingezet moet worden. Uit het onderzoek komt naar voren dat bijvoorbeeld inkomsterugval een belangrijk moment is waarop vroegtijdig begeleiding zou moeten worden geboden.
- Tenslotte wijst Madern op het belang de sociale omgeving meer te betrekken en erkennen. Uit het onderzoek komt naar voren dat mensen in een schuldsituatie weinig sociale steun ervaren, terwijl dit van belang bij het uitvoeren van het financiële gedrag (met name bij de administratie).

### 3.1 Werkzame elementen in de schuldpreventie

---

Het Nibud pleit voor een combinatie van methoden om de financiële zelfredzaamheid van mensen te bevorderen. We noemen enkele voorbeelden.

- Voorzieningen voor mensen die het nodig hebben, zoals een vrijwilliger/buddy om tijdelijk ondersteuning te bieden.
- Bewustwording van de sociale omgeving, zowel directe vrienden als mensen vanuit organisaties en schuldeisers, hoe zij kunnen helpen en steunen in plaats van te veroordelen.
- Bestrafen van ongewenst gedrag, bijvoorbeeld een vorm van beslag bij het niet nakomen van een regeling.
- Makkelijk maken om het juiste gedrag te vertonen, bijvoorbeeld e-mailrekeningen met een directe hyperlink of default optie ‘nu betalen’.

## 24 – Wat werkt bij Schulden

Onderzoek naar de effectiviteit van schuldpreventie is ingewikkeld, constateert lector Nadja Jungmann<sup>43</sup>. ‘De overheid heeft geen budget voor nader onderzoek naar de effecten van bijvoorbeeld budgetcursussen. Wij hebben een aantal interventies onderzocht en daarbij gevonden dat zij resultaat hebben. Wat wij niet weten is, waarom ze resultaat hebben. Bijvoorbeeld of die resultaten het gevolg zijn van de methodiek, of van de docenten die voor de groep staan of dat ze het gevolg zijn van de selectie van deelnemers.’

Duidelijk is wel dat praktische stappen al een groot effect kunnen hebben, meent Jungmann ook. ‘In de ene gemeente wordt de cursus budgetvoorlichting op de eerste etage van een kantoorgebouw gegeven, waaraan veel mensen deelnemen. In andere gemeenten doen ze het in een wijkgebouw met grote ramen op de begane grond. Daarbij is voor iedereen zichtbaar dat er een groep schuldenaars bij elkaar komt. Mensen denken: ik ga niet in een budgetcursus zitten in een schoolgebouw met grote ramen.’

Jungmann e.a. onderzochten acht interventies op het gebied van schuldpreventie en ze constateren dat bij alle effecten te constateren zijn:

*‘Voor alle interventies geldt dat de betrokkenen (aanbieders en afnemers) positieve effecten rapporteren. Wanneer we langs de drie selectiecriteria naar de projecten kijken dan zien we een aantal zaken. Om te beginnen geldt voor de individueel aangeboden interventies dat deze er aan bijdragen dat mensen een beter beeld krijgen van hun situatie, zich bewust worden van het belang om in actie te komen en in een aantal gevallen ook daadwerkelijk stappen zetten om hun financiën op orde te brengen (of houden).’*

Daarbij gaat het om interventies als:

- *Adviesgesprekken*: Mensen met een financiële vraag of eenvoudige problemen op weg helpen naar de oplossing of aanpak. Ook wordt beoogd mensen eenvoudige financiële vaardigheden aan te leren.
- *Budgetcursus*: Het voorkomen van schulden door budgetvaardigheden te vergroten (deelnemers hebben geen of kleine schulden). Het vergroten van kennis, motivatie en vaardigheden staat centraal.
- *Vrijwilligersinzet*: Mensen worden maximaal een jaar geholpen bij het ordenen van de administratie en het vergroten van hun zelfredzaamheid.
- *Website [www.zelfjeschuldenregelen.nl](http://www.zelfjeschuldenregelen.nl)*: helpt mensen in een vroeg stadium weer grip te krijgen op hun situatie en de eigen financiële problemen op te lossen.

---

<sup>43</sup> Jungmann, N. e.a. (2012). *Op weg naar effectieve schuldhulp: Preventie: voorkomen is beter dan genezen*. Utrecht / Amsterdam: HU / HvA.



De interventies die in het onderzoek van Jungmann e.a.<sup>44</sup> positieve effecten laten zien, hebben de volgende kenmerken gemeenschappelijk.

*Werken aan zelfvertrouwen*

‘In verschillende projecten wordt heel nadrukkelijk gewerkt aan het op een positieve manier ter discussie stellen van het eigen kunnen en daarmee samenhangend het zelfvertrouwen. Zo stimuleren de budgetcoaches in het project School en Schuld dat de jongeren zo veel mogelijk zelf allerlei zaken uitzoeken en oppakken. ‘Dat kan ik niet’ wordt niet geaccepteerd.’

*De confrontatie met eigen financieel gedrag (spiegelen)*

‘Een belangrijke manier om te sturen op gedrag is door mensen bewust te maken van hun onbewuste gedrag en vanuit die positie te ondersteunen om te komen tot nieuw (financieel gezond) onbewust gedrag. Het besef dat het onbewuste gedrag bijstelling behoeft begint met het besef dat het eigen gedrag financieel ongezond is.’

*Het benutten van groepsdynamiek*

‘Door in een groep na te gaan hoe mensen met geld omgaan en wat gezond financieel gedrag is, kan de cursusleider gebruik maken van de inbreng van medecursisten om mensen individueel stappen te laten zetten. Door in de groep te bespreken hoe de eigen financiën er voor staan, wordt het taboe op het hebben van schulden doorbroken en herkenning gecreëerd (‘ik ben niet de enige’).’

*Persoonlijke inzet van de uitvoerder van de interventie*

‘Een vertrouwensband kunnen opbouwen met de cliënt vormt de basis voor het succesvol aangaan van het gesprek met de cliënt over de financiële problemen en het veranderen van het gedrag. Bij het project Financieel spreekuur ROC Midden Nederland en School en Schuld wordt heel bewust gewerkt met professionals die goed aansluiten bij de doelgroep. De hulpverleners zijn jong en weten wat zich in de leefwereld van de jongeren afspeelt.’

*Samenhang tussen interventies*

‘Zowel vanuit de interventie Jeugdtheater als vanuit de ROC interventie van het budgetsprekuren en het SW-bedrijf wordt gewezen op het belang van samenhang. (...)

---

<sup>44</sup> Jungmann, N. e.a. (2012). *Op weg naar effectieve schuldhulp: Preventie: voorkomen is beter dan genezen*. Utrecht / Amsterdam: HU / HvA

Bij het SW-bedrijf wordt de samenhang gevonden door de individuele begeleiding aan te vullen met een groepsgewijze budgetcursus.'

*Een langdurige inzet biedt de mogelijkheid om terug te vallen*

'Het 'weten' dat het van belang is om goed met geld om te gaan, is niet voldoende om je gedrag te veranderen. Om duurzaam gezond gedrag te realiseren, is het volgens betrokkenen bij onder meer de budgetcursus, vrijwilligersinzet en het SW-bedrijf van belang dat er ruimte is voor bestendiging van nieuw gedrag en bij een deel van de deelnemers zelfs voor terugval. De keuze in het vrijwilligersproject om gedurende maximaal een jaar ondersteuning te bieden, hangt nauw samen met bovenstaande overtuiging dat het creëren van duurzaam gezond gedrag bij de groep die de vrijwilligers bedienen doorgaans langduriger betrokkenheid vraagt.'<sup>45</sup>

### 3.2 Werkzame factoren in de schuldhulpverlening

---

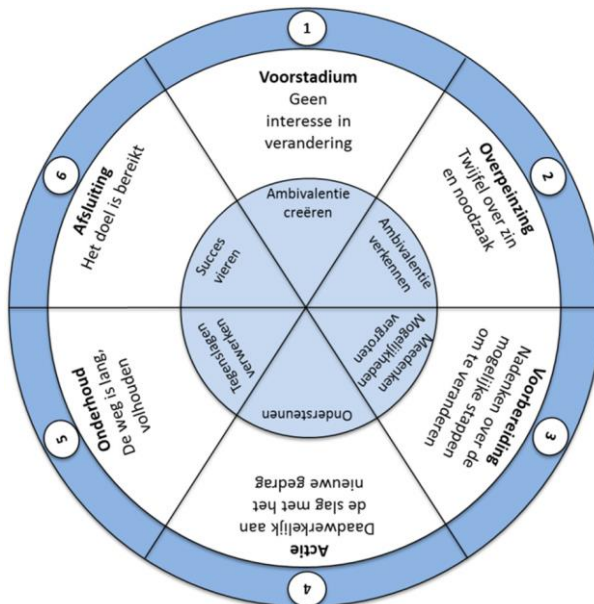
De schuldhulpverlening is gericht op motiveren en structureren. Daarvoor zijn 'outreaching' methoden en korte lijnen in de wijk behulpzaam. In interventies op het gebied van de schuldhulpverlening moeten houdingsaspecten, motivatie en vaardigheden van de schuldenaar een centrale plaats krijgen. In de wetenschap groeit het inzicht dat menselijk gedrag vaak veel minder bewust of gepland is dan gedacht. Dit heeft bij veel gemeenten geleid tot een herijking van de intake in de schuldhulpverlening. Het vergt van de professionele hulpverlening een bereidheid tot outreachend werken, vasthoudendheid en inzet op motiveren.

---

<sup>45</sup> Jungmann, N. e.a. (2012). *Op weg naar effectieve schuldhulp: Preventie: voorkomen is beter dan genezen*. p. 25-31. Utrecht / Amsterdam: HU / HvA

De persoon moet worden gemotiveerd om te willen veranderen en zich bewust te

worden van zijn gedrag. Onbewust gedrag speelt vooral een rol als iemand iets moet veranderen. Hij zal dan eerst een analyse van zijn huidige gedrag moeten maken. Jungmann e.a. (2014)<sup>46</sup> hebben het Transtheoretische model voor gedragsverandering van Prochaska en DiClemente (cirkel van gedragsverandering') toegepast op de motivatie van schuldenaars, om zo een verbetering van de motivatie van de schuldenaar in beeld te brengen. De eerste drie fasen (voorstadium, overpeinzing, voorbereiding) kenmerken zich door een groeiende



intentie om te veranderen, de laatste (actie, onderhoud en afsluiting) door de mate waarin het nieuwe gedrag wordt toegepast en vastgehouden. Voor de schuldhulpverlener is het van belang te onderkennen in welke fase van verandering de schuldenaar zich bevindt, zodat hij daar met communicatie en interventies op kan aansluiten.

### 3.3 Veelbelovende aanpakken

De veranderende inzichten en actuele discussies over schuldhulpverlening leiden tot veel innovatieve aanpakken op dit gebied. Er is nog geen inzicht in de effecten van deze aanpakken, maar elk van deze aanpakken kenmerkt zich doordat een of meerdere eerder genoemde factoren wezenlijk onderdeel uit maken van de werkwijze. We bespreken achtereenvolgens:

- a. Vroeg Eropaf
- b. Goede Gieren Fonds
- c. Eropaf Ondersteuning
- d. Doorbraakgroep Schuldhulpverlening
- e. Fix Up Your Life

<sup>46</sup> Jungmann, N. e.a. (2014) *Onoplosbare schuldsituaties*, p. 59–61. Utrecht: Hogeschool Utrecht en NVVK

### f. Motiverende gespreksvoering

#### *a. Vroeg Eropaf: op het juiste moment op de juiste stoep*

In Amsterdam werken de gemeente, woningcorporaties, energiebedrijven en zorgverzekeraar Achmea (voorheen Agis) sinds 2009 samen in het project Vroeg Eropaf, dat twee hoofddoelen heeft:

- het voorkomen van huisuitzettingen
- het realiseren van structurele betaling van huishoudens aan crediteuren.

De opzet is als volgt: wanneer huishoudens twee maanden hun huur niet betalen, maakt de verhurende woningbouwcorporatie hier melding van via het digitale systeem. Deze melding komt terecht bij een organisatie voor maatschappelijk dienstverlening in het stadsdeel waar de woning staat. Een hulpverlener van de Maatschappelijke dienstverlening (Madi) zoekt op korte termijn contact met de bewoner en stelt de oorzaak van de betalingsachterstand vast. Op basis van de problemdiagnose stelt de hulpverlener een plan van aanpak op. Wanneer er aanvullende hulpverlening nodig is, zorgt de Madi ook voor een warme overdracht. Wanneer een Madi al deze stappen binnen 28 dagen uitvoert, geldt de melding als 'geslaagd' en ontvangt de organisatie daarvoor een vaste vergoeding.

Om het vertrouwen te kunnen hebben dat de klant na enige tijd weer gaat afbetalen, is een goede samenwerking met de grote crediteuren (woningcorporaties, energiebedrijven, zorgverzekeraars) cruciaal. Inmiddels zijn niet alleen de woningbouwcorporaties aangesloten bij Vroeg Eropaf, maar ook andere 'massa-crediteuren', zoals zorgverzekeraar Achmea (voorheen Agis), alle energiebedrijven en de Gemeentelijke Belastingen Amsterdam.

#### *b Goede Gieren Fonds*

Het Goede Gieren Fonds wil een alternatieve aanpak van schulden ontwikkelen om mensen weer perspectief te bieden. Het Goede Gieren Fonds wil het initiatief van mensen belonen. De opzet is als volgt: 'het Goede Gieren Fonds koopt schulden op volgens de regels van de schuldsanering. Tegelijk maakt het met de schuldenaar afspraken over de aflossing en het voorkomen van nieuwe financiële problemen. Bovendien sluit het fonds prestatiecontracten af met partijen die er belang bij hebben dat de problemen niet escaleren. Zo leveren corporaties en gemeenten een financiële bijdrage aan het fonds, als het huisuitzettingen en onder toezichtstelling weet te voorkomen. In o.a. Eindhoven, Groningen en Haarlem zijn pilotprojecten van het Goede Gieren Fonds gestart'<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Bron: [http://eropaf.org/aanbevoelen/pieter\\_hilhorst\\_over\\_het\\_goede\\_gierenfonds.aspx](http://eropaf.org/aanbevoelen/pieter_hilhorst_over_het_goede_gierenfonds.aspx)

‘Het fonds begint met een integrale kosten–batenanalyse. Wat kost een gezin als de situatie escaleert? Als we erin slagen de kosten te beperken, dan zouden we een deel van het uitgespaarde geld kunnen gebruiken om schulden af te lossen. Op dit moment zijn we bezig pilots op te zetten, waarbij de kosten worden gedragen door de gemeente op basis van een prestatiecontract. Daarvoor moet je kunnen inschatten wat het kost, maar ook wat het oplevert. Hoeveel kosten maak je bijvoorbeeld minder als iemand uitstroomt uit de maatschappelijke opvang? Als iemand naar school gaat, heb je geen kosten voor leerplichtambtenaren. Als iemand niet wordt uitgezet, heeft de corporatie minder kosten.’<sup>48</sup>

Een vergelijkbaar initiatief vinden we in het Nationaal initiatief tot Herstructurering van Schulden; een fonds dat voortkomt voort uit gemeenten en de ontwikkelingsorganisatie Cordaid. Ook dit fonds wil schulden opkopen, schuldenaren en schuldeisers aan tafel zetten om tot een redelijke afbetalingsregeling te komen (die daadwerkelijk wordt nagekomen) en schuldenaren activeren bij het actief worden in hun directe omgeving.

#### *c Eropaf! Ondersteuning*

Marc Räkera (oprichter van Stichting Eropaf! en Meldpunt Voorkoming Huisuitzettingen) heeft het digitale platform Eropaf! Ondersteuning opgericht, om mensen de kans te geven weer zelf de regie over hun financiën te nemen. Het uitgangspunt is dat schuldenaren hun eigen inkomen beheren aan de hand van een online kasboek, afspraken maken met schuldeisers en online verslag doen van de vorderingen. Het idee achter het concept is om mensen die in de problemen komen in een veel eerder stadium te helpen, vertelt Marc Räkera<sup>49</sup>. Het beïnvloeden van het gedrag van klanten is namelijk op een steeds lager pitje komen te staan. Deze begeleiding kan een jaar tot een paar jaar duren. Het streven van Räkera is om uiteindelijk te komen tot een integratie van schuldhulpverlening met een ruimer opgezette financiële hulpverlening.

Het doel van het platform is ook om schuldenaren met elkaar in contact te brengen, zodat zij met en van elkaar kunnen leren. Daarnaast heeft elke cliënt een ondersteuner

---

<sup>48</sup> Pieter Hilhorst: ‘We gaan maatschappelijke kosten voorkomen door schulden op te kopen’, interview op <http://www.socialevraagstukken.nl/site/interview/pieter-hilhorst-we-gaan-maatschappelijke-kosten-voorkomen-door-schulden-op-te-kopen/>

<sup>49</sup> Bron: interview Marc Räkera, initiatiefnemer Eropaf! Ondersteuning d.d. 4 februari 2015

### 30 – Wat werkt bij Schulden

die online, telefonisch en *face-to-face* tips geeft, ideeën aanreikt, aanmoedigt en aanspoort. Het blijft de cliënt die alle beslissingen neemt.

Het platform wil gemeenten, verhuurders en werkgevers aansporen om beter bereikbaar te zijn voor mensen met financiële problemen. Zij zouden persoonlijk aanspreekbaar moeten zijn, in plaats van zich te verschuilen achter loketten en anonieme tussenpersonen. Het doel is om aan gedragsverandering te werken zonder mensen eerst langere tijd alles uit handen te nemen. Zo leert men vooruit te kijken en een planning te maken.

#### *d Doorbraakgroep Schuldhulpverlening*

De Doorbraakgroep Schuldhulpverlening wil regionale contactnetwerken opzetten van instanties als Belastingdienst, contactambtenaren van de gemeente en schuldhulpverleners. De gemeente zou meer regie moeten krijgen in complexe schuldsituaties. De Doorbraakgroep Schuldhulpverlening wil de contactnetwerken via regionale conferenties een impuls geven. De Doorbraakgroep Schuldhulpverlening wil het contactennetwerk landelijk uitrollen.

De gemeente Amsterdam is één van de initiatiefnemers van de Doorbraakgroep Schuldhulpverlening. Het initiatief komt voort uit de zogenoemde Doorbraakbeweging, een groep gemeentebestuurders die nadenken over heikele onderwerpen als identiteitsvervalsing en jeugdzorg. In de Doorbraakgroep Schuldhulpverlening zitten uitvoeringsorganisaties als de Belastingdienst, CJIB, DUO, SVB, UWV en de gemeenten Alphen aan den Rijn, Alkmaar, Almelo en Amsterdam.

De Doorbraakgroep Schuldhulpverlening analyseerde zo'n zestig vastgelopen zaken, deed een bestandsonderzoek naar het aantal mensen met problemen en heeft een contactennetwerk van instellingen en gemeenten geactiveerd. De Doorbraakgroep zet in op het stimuleren van samenwerking voordat de problemen ernstig zijn. Van Gerwen: 'Het idee is nu dat uitvoeringsorganisaties en gemeenten, voordat mensen diep in de problemen komen, gaan samenwerken. Dan kunnen ze afstemmen over het sturen van aanmaningen, betalingsafspraken maken of besluiten tot tijdelijke stopzetting van een inning. Wij hebben contactambtenaren van de gemeente, de schuldhulpverlening en ambtenaren van de Belastingdienst bij elkaar gezet. Gedrieën zitten ze om tafel met de schuldenaar. Dan blijkt daar een heel groot probleemoplossend vermogen te zitten.'<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Robert van Gerwen, voorzitter van de Doorbraakgroep Schuldhulpverlening, juli 2015, p. 36–37, via <https://www.movisie.nl/artikel/gemeenten-willen-meer-regie-afhandeling-complexe-schuldsituaties> )

*e. Fix Up Your Life*

Gemeenten geven aan dat ze weinig te bieden hebben aan jongeren met schulden. De gemeente Tilburg probeert daar samen met jongerenwerk R-newt en het ROC Tilburg verandering in te brengen. Het project Fix Up Your Life helpt jongeren de regie over hun leven te herpakken en werkt samen met hen aan het ordenen en hanteerbaar maken van de schuldsituatie.

Het initiatief begon bij Ricky, een mbo-student maatschappelijk werk, die zelf financiële problemen had. Hij ging met de gemeente Tilburg en jongerenwerkster Gaby Rog aan de slag. Samen startten ze de pilot Fix Up Your Life.

Het programma werkt samen met de jongeren aan het ordenen en hanteerbaar maken van de schuldsituatie. De aanpak bestaat uit vier trainingsbijeenkomsten bij het Tilburgse jongerenwerk, waaraan per training circa acht tot tien jongeren deelnemen. Deze bijeenkomsten richten zich op praktische zaken als post ordenen, overzicht krijgen over de schuldsituatie en voorlichting door de schuldhulpverlening. Verder gaat het om het herwinnen van zelfvertrouwen, keuzes maken en het creëren van stabiliteit in de persoonlijke situatie. Buiten de training om worden de jongeren persoonlijk begeleid.

Jongeren kunnen op verschillende manieren communiceren met de schuldhulpverleners, onder andere via WhatsApp, en worden beloond voor het nakomen van afspraken – als ze vijf keer op rij aanwezig zijn bij een afspraak, ontvangen ze bijvoorbeeld een bioscoopbon. Als na het schuldhulpverleningstraject blijkt dat de jongeren verder kunnen werken aan bijvoorbeeld het verwerven van meer inkomsten, krijgen ze opnieuw ondersteuning van jongerenwerk R-newt.<sup>51</sup>

*f. Motiverende gespreksvoering*

Een methode gericht op gedragsverandering is motiverende gespreksvoering. In navolging van andere sectoren wordt deze methode ook in de schuldhulpverlening ingezet. 'Het is een klantgerichte manier van begeleiding met als doel mensen zelf hun eigen ambivalentie – iemand heeft tegelijkertijd een positieve en negatieve houding ten opzichte van de verandering – te laten onderzoeken, om hen zo verder te helpen in het proces van gedragsverandering'<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> Bron: Innovatieve aanpak schuldproblematiek van Tilburgse jongeren, <http://goedopgelost.overheid.nl/innovatieve-aanpak-schuldproblematiek-van-tilburgse-jongeren/>

<sup>52</sup> Kuiper & De Laat (2010), p.28: in Madern, T., e.a.(2015). *Geld en gedrag*. Utrecht: Nibud.

Motiverende gespreksvoering kent de volgende uitgangspunten<sup>53</sup>:

- Motivatie tot verandering komt vanuit de klant en wordt niet van buitenaf opgelegd.
- Het is de taak van de consument en niet van de hulpverlener om uitdrukking te geven aan en een oplossing te zoeken.
- Proberen iemand te overtuigen is geen effectieve strategie.
- De stijl en sfeer zijn over het algemeen kalm en uitnodigend van karakter.
- De hulpverlener is directief in het bijstaan van de consument.
- De bereidheid tot gedragsverandering is een wisselend product van de interactie tussen consument en hulpverlener.
- De verhouding tussen beiden heeft meer de vorm van een gelijkwaardig partnerschap dan van een rolverdeling als tussen deskundige en onwetende.

Het Nibud<sup>54</sup> geeft aan dat onderzoek binnen verschillende domeinen laat zien dat motiverende gespreksvoering leidt tot meer gemotiveerde klanten, minder uitval, een hoger slagingspercentage en meer kans op een structurele gedragsverandering dan andere methodieken.

### Perspectief

Er is veel discussie over de effectiviteit van de schuldhulpverlening, het onterecht toepassen van uitsluitingsgronden door gemeenten, de berekening en handhaving van de beslagvrije voet en de noodzaak tot beter overleg tussen gemeenten, hulpverleningsinstanties en uitvoeringsorganisaties als Belastingdienst en CJIB. Ook beleidsmatig zijn er onder invloed van initiatieven als het Goede Gieren Fonds, congressen als 'Schuldhulpverlening anders!', de Doorbraakgroep Schuldhulpverlening en het initiatief Besparen op schulden veranderingen in gang gezet.

Door vereenvoudiging van regelgeving en verstrekking van toeslagen zou veel leed van schuldenaren kunnen worden voorkomen, oordeelde Alex Brenninkmeijer, voormalig Nationaal Ombudsman, al in 2013.<sup>55</sup> De gemeentelijke decentralisatie op het gebied van schuldhulpverlening heeft voor- en nadelen, zo blijkt uit dit dossier. Een nadeel is dat gemeenten overdreven veel uitsluitingsgronden voor hulp hebben opgesteld. Een voordeel is dat de beleidsvrijheid om tot eigen initiatieven te komen leidt tot een veelheid aan nieuwe aanpakken en innovatieve projecten. Deze vernieuwing is ook

---

<sup>53</sup> Madern, T., e.a.(2015). *Geld en gedrag*. Utrecht: Nibud

<sup>54</sup> Madern, T., e.a. (2015). *Geld en gedrag*. Utrecht: Nibud

<sup>55</sup> Vlugt, Y.M. van der e.a. (2013), II en III. *In het krijt bij de overheid. Verstandig invorderen met oog voor maatschappelijke kosten*. Den Haag: De Nationale Ombudsman



duidelijk zichtbaar in de schuldhulpverlening zelf, waar vroegsignalering, cliëntscreening en verbeterde agogische methoden al leiden tot betere ondersteuning.

Zo heeft de verbeterde samenwerking binnen Vroeg Eropaf in Amsterdam (zie paragraaf 3.3 onder a) sinds 2009 goede resultaten geboekt. De grote crediteuren hebben hier in 2013 meer dan 10.000 meldingen gedaan van betalingsachterstanden, waarbij in 6.000 gevallen professionals van de maatschappelijke dienstverlening de cliënten binnen 28 dagen wisten te bereiken.

Dat er praktisch en beleidsmatig in de schuldhulpverlening veel kansen voor verbetering liggen, is evident. Van het allergrootste belang is dat de gemeenten van hun neiging om uitsluitingsgronden te hanteren laten varen. De positie van schuldenaars zal sterk verbeteren als staatssecretaris Klijnsma haar nieuwe wet om de beslagvrije voet eenduidig te regelen het komende jaar door het Parlement loodst. Ook moeten uitvoeringsorganisaties en overheidsinstanties veel meer aanspreekbaar zijn op hun vaak onverbiddelijke benadering van schuldenaars, zoals de Doorbraakgroep Schuldhulpverlening bepleit.

In de schuldhulpverlening zelf lijkt een outreachende, vasthoudende aanpak het meest effectief, met een nadruk op motiveren en korte lijnen met cliënten in de wijk. Opvallend zijn de pleidooien voor 'ontzorgen' en vasthoudendheid bij het motiveren en stimuleren van cliënten als gevolg van de baanbrekende publicatie 'Schaarste' van Eldar Shafir en Sendhil Mullainathan<sup>56</sup>. Deskundigen als André Moerman en Roeland van Geuns zijn blij met hun wetenschappelijke kennis, omdat deze kan bijdragen aan gedragsverandering bij ambtenaren en hulpverleners. Van Geuns stelt dat publicaties als 'Schaarste' er toe moeten leiden dat hulpverleners anders naar 'no show' gaan kijken. In de woorden van schuldhulpverlener Mariëlle van der Land: 'Ik heb dus consequent achter hem aangebeld, als hij niet kwam. 'Hee, je zou toch naar het Financieel Café komen?''

*Pleidooien voor systeemverandering: ontzorgen van de schuldenaar*

'Ontzorgen' komt als werkzaam element naar voren in de aanbevelingen van de gemeentelijke denktank Doorbraakgroep Schuldhulpverlening. Hoogleraar psychologie Eldar Shafir pleit voor het ontzorgen van de hulpbehoevende burger, bijvoorbeeld door hem bij bureaucratische opgaven te ondersteunen. Hij verwijst naar waaruit blijkt dat 'beperkte gerichte ondersteuning' bij bureaucratische opgaven vergaande gevolgen

---

<sup>56</sup> Mullainathan, S. & Shafir, E. (2013), *Scarcity, why having too little means so much*. London: Times Books

### 34 – Wat werkt bij Schulden

kan hebben. Hij haalt het voorbeeld aan van de aanvraag van een studiebeurs: onder een bepaalde inkomensgrens kunnen jongeren in de VS vier jaar aanspraak maken op een bedrag van 4.000 dollar. Slechts één op de drie jongeren die in aanmerking komen, vraagt de beurs aan. Zelfs de groep die uitleg krijgt en met een formulier naar huis gaat, laat de kans schieten. Pas wanneer iemand samen met de jongere het formulier invult, stijgt het percentage aanvragers aanzienlijk. Shafir noemt het ‘waanzinnig’ om te zien hoe mensen hun recht op de enorme beurs aan hun neus voorbij laten gaan.<sup>57</sup>

De onderzoeken en publicaties van Mullainathan en Shafir lijken op dit moment veel weerklank te vinden in Nederland. Hun visie klinkt door in de pleidooien voor ontzorging in bijvoorbeeld de schets van een nieuwe stabiliteitsmethode van Jungmann en Anderson<sup>58</sup> en de aanbevelingen van de gemeentelijke Doorbraakgroep Schuldhulpverlening.

Volgens Jungmann en Anderson is er behoefte aan een nieuwe aanpak van onoplosbare schulden. Ze schetsen een methodiek die voldoende stabiliteit biedt, zodat zo min mogelijk nieuwe schulden ontstaan. De methodiek dient er tegelijk voor schuldenaars prikkels te geven om aan verbetering te werken, stellen zij. Jungmann en Anderson wijzen er wel op dat er mogelijk haken en ogen aan het voorstel zitten op het gebied van ICT en privacy. De methodiek is een combinatie van professionele interventies en verbeterde randvoorwaarden in het systeem. De volgende kenmerken zouden de nieuwe stabilisatiemethode volgens hen effectief maken.

1. Een vorm van ondersteuning om het gedrag en de houding van mensen te beïnvloeden, gebaseerd op actuele kennis over de mogelijkheden van gedragsbeïnvloeding. De ondersteuning bestaat uit een slim georganiseerde combinatie van steun vanuit het eigen netwerk, vrijwilligers en professionals.
2. De beslagvrije voet wordt een harde norm, zodat mensen met problematische schulden een minimaal niveau van bestaanszekerheid hebben. Een cruciale voorwaarde om de noodzakelijke rust en stabiliteit te realiseren. Dit vergt aanpassing van verschillende wetten, zodat elke schuldeiser (ook de overheid) verplicht is de beslagvrije voet te respecteren.
3. Bij mensen met ernstige financiële problemen moeten de verplichtingen ten aanzien van huur/hypotheek, energie, water en zorg automatisch ingehouden

---

<sup>57</sup> Eldar Shafir, ‘Haal de ruis uit het hoofd van armen’, Interview in Vrij Nederland, 7 april 2015

<sup>58</sup> Jungmann, N. & Anderson, M. (2014) ‘De illusie van een schone lei’, in: *Verlossing van schuld en boete*. Utrecht: Movisie

en doorbetaald worden. Dit biedt een basis van stabiliteit om de schulden aan te kunnen pakken.

4. Er moet een register komen waarin mensen met problematische schulden worden opgenomen, zodat leveranciers weten dat het onverstandig is om hen goederen te lenen. Zo kunnen schuldenaren geen nieuwe schulden maken. Wie meer wil, moet eerst zijn schulden saneren via een schuldregeling.

## 4 – Geraadpleegde literatuur

Akkermans, C. e.a. (2013). *Handreiking Voorkomen Huisuitzettingen*, p 6. Amsterdam: Stichting Eropaf.

Shafir, E. (2015, 7 april). Haal de ruis uit het hoofd van armen. Interview in *Vrij Nederland*.

Jungmann, N. e.a. (2012). *Op weg naar effectieve schuldhulp. Preventie: voorkomen is beter dan genezen*. Utrecht/Amsterdam: Hogeschool Utrecht en Hogeschool van Amsterdam.

Jungmann, N., Moerman, A.J., Schruer, H.D.L.M. & Berg, I. van den (2012). *Paritas Passé, Debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden*. Utrecht: Hogeschool Utrecht, LOSR/MOgroep

Jungmann, N. & Anderson, M. (2014) 'De illusie van een schone lei', in: *Verlossing van schuld en boete*. Utrecht: Movisie

Jungmann, N., e.a. (2014). *Onoplosbare schuldsituaties*. Utrecht: Hogeschool Utrecht en NVVK)

Jungmann, N. & Kruis G. (2014). *Het verhaal achter de cijfers. De doorstroming van de minnelijke schuldhulpverlening naar de wettelijke schuldsanering*. Tiel: Bureau Krediet Registratie (BKR)

Jungmann, N., e.a. (2014). *Preventiebundel: acht werkwijzers voor effectieve schuldhulpverlening*. Utrecht: Hogeschool Utrecht

Jungmann, N, Wesdorp, P., Duinkerken, G. (2015). *Cruciale vragen bij financiële problemen in de wijk*'. Platform31, VNG.

Madern, T. (2014). *Overkoepelende blik op de omvang en preventie van schulden in Nederland*. Utrecht: Nibud.

Madern, T. (2015). *Op weg naar een schuldenvrij leven*. Utrecht: Nibud

Madern, T. (2015). *Handreiking bevorderen van gezond financieel gedrag*. Utrecht: Nibud.

Madern, T., e.a.(2015). *Geld en gedrag*. Utrecht: Nibud

Moerman A. e.a. (2014). *Belastingdienst, een bron van armoede? Over de invordering van belasting- en toeslagschulden*. Utrecht: MOgroep/LOSR

Moerman, A.J., Bockting, M., LOSR, MOgroep (2014). *Beter ten hele gekeerd*. Utrecht: MOgroep/LOSR

Mullainathan, S. & Shafir, E. (2013). *Scarcity, why having too little means so much*. London: Times Books

Räkers, M. (2015). *Besparen op schulden. Een beetje meer rendementsdenken alstublieft!* Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken

Vlugt, Y.M. van der e.a. (2013). *In het krijt bij de overheid. Verstandig invorderen met oog voor maatschappelijke kosten*. Den Haag: De Nationale Ombudsman

Westhof, F. & Tom, M. (2014). *Monitor betalingsachterstanden*. Zoetermeer: Panteia

Westhof, F., de Ruig, L., Kerckhaert, A. (2015). *Huishoudens in de rode cijfers 2015*. Zoetermeer: Panteia

Witvliet, M., Madern, T., van der Werf, M. (2014). *Validatie Mesis*. Verslag van onderzoeken naar interne en concurrente validiteit van het methodisch screeningsinstrument schulddienstverlening. Mesis©, Regioplan en Nibud

UWV stopt met beboeten fraudeurs (2015, 30 mei). *Trouw*

#### **Via internet:**

*Agenda voortgang maatregelen schuldenbeleid*, 12 december 2014, opgehaald van <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/12/12/kamerbrief-agenda-voortgang-maatregelen-schuldenbeleid.html>

Bregman, R. (2013). *Waarom arme mensen domme dingen doen*.

### 38 – Wat werkt bij Schulden

opgehaald van <https://decorrespondent.nl/511/waarom-arme-mensen-dommedingen-doen/26530451101-33ada95e>

*Criteria voor schuldhulpverlening te streng*, 14 mei 2015,  
opgehaald van: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/criteria-voor-schuldhulpverlening-te-streng.9474607.lynkx>

Gerwen, R. van (2015). *Gemeenten willen meer regie in afhandeling van complexe schuldsituaties*.

opgehaald van <https://www.movisie.nl/artikel/gemeenten-willen-meer-regie-afhandeling-complexe-schuldsituaties>

*Innovatieve aanpak schuldproblematiek van Tilburgse jongeren*, 2 juni 2014,

opgehaald van <http://goedopgelost.overheid.nl/innovatieve-aanpak-schuldproblematiek-van-tilburgse-jongeren>

Kuiper, C. (2014), *In eigen beheer uit dakloosheid*,

opgehaald van <http://www.socialevraagstukken.nl/site/tag/jamal-mechbal/>

Mechbal, J. (2013), *Fighting homelessness my way*, presentatie tijdens TEDxDelft 27 november 2013,

opgehaald van <https://www.youtube.com/watch?v=BqkSMdHoJLM>

Moerman, A. , *Nieuwe fraudewet 2013*,

opgehaald van <http://www.schuldinfo.nl/index.php?id=48>

*Pilot alternatieve afbetaling van schulden* (2015),

opgehaald van <http://gemeente.groningen.nl/financien/pilot-alternatieve-afbetaling-van-schulden>

Rethmeijer, E. (2015). *Hoe dubieuze bureautjes kale kippen plukken*, in Vrij Nederland, 8 juni 2015,

opgehaald van <http://www.vn.nl/Archief/Samenleving/Artikel-Samenleving/Hoe-dubieuze-bureautjes-kale-kippen-plukken.htm>

*Weigering schuldhulpverlening individueel toetsen*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, verzamelbrief 2015, 5 juni 2015, punt 15

opgehaald van <http://www.gemeenteloket.minszw.nl/dossiers/werk-en-inkomen/participatiewet-en-quotumregeling/nieuwsberichten/eerste-verzamelbrief-2015-verstuurd.html>

<http://www.nibud.nl/>

Dit dossier maakt deel uit van de reeks Wat Werkt bij...? Van Movisie. De Wat Werkt dossiers geven informatie over werkzame factoren bij de aanpak van sociale vraagstukken, gebaseerd op de laatste stand van zaken in de wetenschappelijke literatuur.

De dossiers zijn bedoeld voor professionals en beleidsmakers in de sociale sector en bieden hulp bij de reflectie op bestaande aanpakken en de ontwikkeling van nieuwe werkwijzen.

Bij elk dossier zijn reflectiewerkbladen voor gemeenten en organisaties beschikbaar en ondersteunende producten in de vorm van handreikingen of trainingen.