

Een Onbemind Probleem

Voorstudie maatschappelijke kosten-batenanalyse schuldenproblematiek.

Roel in 't Veld

Universiteit van Tilburg

Jakar Westerbeek

KWINK groep

Rob Winters

RebelGroup

Definitieve versie oktober 2016



Inhoud

| | |
|--|----|
| 1. Conclusies en Aanbevelingen | 4 |
| 2. Verklaring ethisch comité | 8 |
| 3. Inleiding | 10 |
| 3.1 Aanleiding tot vooronderzoek..... | 10 |
| 3.2 Doel en vraagstelling vooronderzoek..... | 10 |
| 3.3 Werkwijze | 11 |
| 4. Inleiding tot schuldenproblematiek | 13 |
| 4.1 Sociale zekerheid..... | 13 |
| 4.2 Arbeidsmarkt | 14 |
| 4.3 Schuldhulpverlening | 15 |
| 5. Probleemanalyse | 17 |
| 5.1. Het ontstaan van een problematische schuldsituatie..... | 17 |
| 5.2 Beleid ten aanzien van schuldhulpverlening..... | 28 |
| 5.3. Knelpunten | 37 |
| 5.4. Reeds aangedragen kansrijke oplossingsrichtingen..... | 39 |
| 6. Nulsituatie | 43 |
| 6.1. Definities en kwantificering..... | 43 |
| 6.2. Endogene en exogene factoren..... | 48 |
| 6.3. Eerste inventarisatie kosten en baten..... | 52 |
| 7. Beleidsalternatief | 59 |
| 7.1. Knelpunten | 60 |
| 7.2. Bepaling beleidsalternatief..... | 61 |
| 7.3. Prealabele randvoorwaarden..... | 63 |
| 7.4. Uitgangspunt voor mkba | 65 |
| 7.5. Door te rekenen maatregelen | 65 |

| | |
|------------------------------------|----|
| 8. Bijlagen | 74 |
| 8.1. Literatuurlijst | 74 |
| 8.2. Panelleden | 77 |
| 8.3 Ethisch Comité..... | 77 |
| 8.4 Overige betrokken experts..... | 77 |

1. Conclusies en Aanbevelingen

- 1.1.** Kamer en kabinet willen een maatschappelijke kosten-batenanalyse doen uitvoeren omtrent de wijze waarop overheden omgaan met mensen met schulden. De onderhavige voorstudie in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid moet de mkba mogelijk maken door bepaling van een probleemstelling, een nulsituatie en een beleidsalternatief. Dit laatste wordt in de mkba doorgerekend.
- 1.2.** Het aantal mensen met problematische schulden is groot. Overheden, vooral Rijksoverheden, zijn voornamelijk schuldeisers. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor schuldhulpverlening. De omvang van schuldenproblematiek groeit door structurele veranderingen in onze samenleving:
 - De in gang zijnde transformatie van de arbeidsmarkt in de richting van zzp'ers en flexwerkers brengt met zich mee, dat inkomensstabiliteit daalt, en risicomanagement voor grotere groepen noodzakelijk wordt.
 - De in gang zijnde transformatie van de verzorgingsstaat brengt met zich mee, dat zelfredzaamheid belangrijker wordt.
- 1.3.** De behandeling van schuldenproblematiek dient steeds twee uitgangspunten te verzoenen: ten eerste het beginsel, dat een aangegane schuld dient te worden terugbetaald, en ten tweede het beginsel, dat de onmachtige schuldenaar hulp verdient, ten dienste van hemzelf, maar ook ten dienste van de samenleving als geheel.
- 1.4.** Het te ontwerpen beleidsalternatief komt voort uit de wens om een aantal knelpunten in de situatie van vandaag uit de weg te ruimen. Bestaande aanvaarde beleidsvoornemens zijn gerekend tot de bestaande situatie. De knelpunten komen voort uit de probleemstelling en de nulsituatie.
- 1.5.** De bestaande situatie kent een vijftal ernstige knelpunten:
 - De onderlinge coördinatie tussen rijkscrediteuren en die tussen hen en hulpverlenende gemeenten ontbreekt;
 - De meerderheid van de mensen met problematische schulden ontvangt geen hulp van de overheid;
 - Het moment waarop hulp wordt gevraagd is vaak relatief laat en het daarop volgende tempo van hulpverleningstrajecten is relatief laag;
 - Op gemeentelijk niveau is de aanwezige expertise niet altijd van de noodzakelijke kwaliteit;
 - Een groot deel van de mensen die wel hulp krijgen eindigt niet schuldenvrij of in een duurzame financiële situatie, als gevolg van niet succesrijke hulpverleningstrajecten.
- 1.6.** De hoofdlijn van de argumentatie met betrekking tot het beleidsalternatief is de volgende:
 - Naarmate minder schulden worden aangegaan, die voorzienbaar leiden tot problematische schulden,
 - naarmate bij de dreiging van problematische schulden preventie en vroegsignalering eerder en effectiever plaats vinden,
 - naarmate de toegankelijkheid van schuldhulpverlening voor de gehele clientèle groter is,

- naarmate eerder een kwalitatief hoogstaande beoordeling van de casuïstiek en van de persoon van de debiteur, verder te noemen triage, plaats vindt,
- naarmate de op grond van de triage in een interventieplan bepaalde interventies sneller en effectiever zijn,
- naarmate de interventies naast sanering meer zijn gericht op het ook verschaffen van perspectief aan de bezitter van problematische schulden,
- zal zowel voor crediteuren als voor debiteuren, inclusief hun naasten, en overige betrokkenen de geschikte toekomst een verbetering opleveren ten opzichte van de nulsituatie.

1.7. De volgende maatregelen verdienen aanbeveling en zijn randvoorwaarden voor een aanvaardbare toekomst, dus maken niet in strikte zin deel uit van de mkba:

- Vergroting van de zorgplicht van crediteuren ten tijde van het aangaan van koopovereenkomsten;
- Verbod tot doorverkoop van vorderingen, met name aan 'loan sharks';
- Kwaliteitsverhoging bewindvoerders;
- Kwaliteitsverhoging schuldhulpverleners.

1.8. In de mkba dient de volgende reeks maatregelen te worden doorgerekend, waarbij zowel de baten en kosten van iedere afzonderlijke maatregel, als van de in elkaar grijpende combinaties van maatregelen relevant zijn.

1.8.1. Wijziging systematiek toeslagen

Met het oog op vereenvoudiging van het stelsel en vergroting van de inkomstenstabiliteit van burgers vindt een ingreep in het toeslagenstelsel plaats, waardoor massale voorschotverstrekking in de vorm van toeslagen direct aan individuele burgers ophoudt, althans significant vermindert. Het gaat hierbij om een tweetal elementen: 1) de aard van de regeling en 2) de bepaling van de toeslag.

Wijzigingen in de aard van de regeling:

- de introductie van een inkomensafhankelijke zorgpremie waardoor de zorgtoeslag kan vervallen; daarbij is herverdeling ten opzichte van de huidige gecombineerde situatie van toeslag plus premie geen doelstelling;
- een inkomensafhankelijke subsidie voor het gebruik van een kinderdagverblijf, uit te betalen aan de aanbieder van de dienst (ligt voor internetconsultatie al op tafel);
- een inkomensafhankelijke woontoeslag, uit te betalen aan de verhuurder.

Wijzigingen van de bepaling van de toeslag. Het tweede element van het voorstel betreft het vergroten van stabiliteit door het niet meer bepalen op grond van een (veranderlijke) schatting van het actuele inkomen. De toeslagen zullen – enkele uitzonderingen daargelaten – op basis van het inkomen in jaar $t-2$ worden bepaald. Achteraf volgt een afrekening, indien blijkt dat het werkelijk inkomen in jaar t meer dan 10 % met een minimum van 5000 euro hoger is dan in jaar $t-2$.

1.8.2. De structuur van het stelsel voor schuldhulpverlening

Het doel van deze maatregel is om een groter deel van de problematiek in het minnelijke traject af te doen, met daardoor een flinke tempoverhoging in het geheel, hetgeen hoge eisen aan de kwaliteit van hulpverlening door gemeenten stelt.

De eventuele kwaliteitsgebreken in gemeenten zijn te bestrijden met de introductie van een systeem voor **kwaliteitszorg in de vorm van certificering**. Alleen gecertificeerde gemeenten of samenwerkingsverbanden van gemeenten zullen een uitbreiding van bevoegdheden kennen. Het grote verschil met de huidige situatie, waarin sprake is van NEN-normen zonder civiel effect, is dat aan certificering ook bevoegdheden zijn gekoppeld, namelijk die tot het instellen van een moratorium, zo de aard van een interventieplan dit vereist. De prelabelle voorwaarde voor certificering is afwezigheid van enige vorm van categorale weigering of uitsluiting, zodat de toegankelijkheid van het stelsel geborgd is. Het stelsel van certificering dient in handen te zijn van een werkelijk onafhankelijke nationale organisatie.

Binnen de voorgestelde maatregel krijgt de gecertificeerde lokale instantie de bevoegdheid om een **interventieplan** vast te stellen op grond van gedegen **triage**. Het interventieplan is binnen zes weken na voornoemde melding vastgesteld. Dit plan behelst de aard en het tempo van de interventies, die uit de triage voortvloeien, inclusief de verschaffing van perspectief. Het interventieplan behelst een combinatie van verschillende interventiesoorten. Aan de perspectiefvergroting verbonden directe kosten zijn te bekostigen uit de bijzondere bijstand.

De **uitvoering van het interventieplan** vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de gecertificeerde gemeenten of samenwerkingsverbanden van gemeenten of door een door deze partijen aan te wijzen instantie. Dit laatste zal vooral voorkomen, indien andere dan schuldenproblemen dominant zijn en integratie van interventies onder enkelvoudige regie vereist is. Zodra een interventieplan is vastgesteld, dat meer omvat dan educatie en/of therapie, beschermingsbewind of budgetbeheer, ontstaat een **breed moratorium zonder einddatum** (anders dan het thans door het kabinet voorgestelde). Vanaf het moment dat het moratorium ingaat krijgen crediteuren een belang om in hoog tempo mee te werken aan sanering. Daarom dient er ook geen beperking te zijn verbonden aan de duur van het moratorium.

1.8.3. Doelmatiger optreden rijkscrediteuren en Inbreng preferentiële positie van rijkscrediteuren in saneringsproces.

Verschenen is reeds een rijksincassovisie die uitzicht biedt op doelmatiger optreden van het Rijk bij incasso. Daaraan ware een zonder formaliteiten te nemen maatregel vooraf te gaan die als volgt luidt:

Zodra een interventieplan als hierboven bedoeld is vastgesteld of een Wsnp traject een aanvang heeft genomen, wijzen de betrokken rijkscrediteuren een van hen aan, die namens hen allen met mandaat het overleg voert over een te bereiken akkoord.

Zoals bekend bezit een aantal rijkscrediteuren voorkeursposities. Velen pleiten er voor deze af te schaffen, maar wij stellen voor, dat het Rijk kenbaar maakt deze positie dienstbaar te willen maken aan een schuldsaneringsproces, zodat de sanerende instantie een optimaal resultaat kan afdwingen bij overige crediteuren.

1.8.4. Afschrijving vorderingen van publiekrechtelijke actoren

De incassoapparaten van publiekrechtelijke crediteuren op verschillende niveaus zijn nu gewend aan het bijna eindeloos voortzeulen met vorderingen, ook als het kennelijk gaat om het tevergeefs plukken van kale kippen. Het lijkt verstandig, dat iedere publiekrechtelijke crediteur een beleidslijn vaststelt om op gepaste wijze oninbare vorderingen af te schrijven. Dit zou de incassoapparaten aanzienlijk ontlasten.

1.8.5. Vroegsignalering door informatieoverdracht

Preventie en vroegsignalering zijn alleen mogelijk wanneer de actie ontplooiende actor is voorzien van voldoende informatie om gericht te kunnen handelen. Deze informatie berust in het algemeen eerder bij andere actoren dan de gemeente. De leveranciers van energie en water beschikken evenals de verhuurende woningcorporatie vroegtijdig over informatie. Om vroegsignalering mogelijk te maken is nodig dat leveranciers hiertoe toestemming verkrijgen van klanten; daarvoor zal in de overeenkomsten tot levering een individueel te bekrachtigen toestemmingsclausule worden opgenomen.

1.8.6. Vergroting betrokkenheid vrijwilligersorganisaties bij schuldhulpverlening

De in maatregel 2 en 5 beschreven vergroting van de activiteiten van de lokale schuldhulpverlening zal hier en daar zonder twijfel leiden tot capaciteitsproblemen van kwalitatieve en kwantitatieve aard. In Nederland is een aantal vrijwilligersorganisaties werkzaam, die in hoog tempo professionaliseren, en reeds een clientèle van 30.000 personen hebben.

Financiële problematiek is vaak verweven met problematiek op veel andere levensdomeinen. Vrijwilligers overzien, vanuit burgerperspectief, de resultaten van gemeentelijke aanpak op het geheel van de zorgondersteuning. Met name in preventie, doorverwijzing, nazorg en de "lichtere" varianten van goed gedefinieerde individugerichte interventies, kunnen deze organisaties waardevolle diensten verrichten. Op dit moment is er onvoldoende aansluiting tussen gemeenten (integrale zorgplicht via wijkteams op alle levensdomeinen), financiële beroepskrachten- en vrijwilligersorganisaties.

Met name in reactie op vroegsignalering en budgetbeheer is het repertoire van vrijwilligers van hoge waarde, mits goed verbonden met de gemeentelijke sociale wijkteams en de financiële zorgverleninginfrastructuur.

Een landelijke samenwerkingsovereenkomst tussen vrijwilligersorganisaties, gemeenten (VNG) en andere betrokken landelijke koepels, ligt voor de hand. Hierin wordt op eenvoudige wijze het kader voor lokale basisborging van vrijwilligersfaciliteiten: infrastructuur, deskundigheidsbevordering en samenwerkingsuitgangspunten, met gemeente en publieke schuldhulporganisaties geregeld.

1.9. Panels en ethisch comité

Panels van deskundigen en een ethisch comité hebben belangrijke bijdragen aan de totstandkoming van de voorstudie geleverd.

2. Verklaring ethisch comité

Op 6 september 2016 heeft het ethisch comité, bestaande uit Job Cohen, Wim Deetman en Uri Rosenthal, zich een oordeel gevormd over de schuldenproblematiek en de hoofdlijn van de voorstudie voor een maatschappelijke kosten-batenanalyse van In 't Veld c.s..

Het comité stelt zich ten doel in deze verklaring commentaar te leveren op de voorstellen ter zake van de schuldenproblematiek dat past in de binnen de Nederlandse samenleving levende waardepatronen en daar op een breed draagvlak mag rekenen.

Het comité deelt de opvatting dat schuldenproblematiek belangrijk is en dat de wijze waarop overheden ieder voor zich en gezamenlijk daarmee omgaan cruciaal is. De behandeling van schuldenproblematiek dient steeds twee uitgangspunten te verzoenen: ten eerste het beginsel, dat een aangegane schuld dient te worden terugbetaald, en ten tweede het beginsel, dat de onmachtige schuldenaar hulp verdient, ten dienste van hemzelf, maar ook ten dienste van de samenleving als geheel.

De omgang van overheden met debiteuren met problematische schulden dient dan ook te worden gekenmerkt door een thans onvoldoende aanwezige, hoogwaardige methode om vast te stellen, welke debiteuren onmachtig zijn om hun schulden te voldoen. Dit impliceert ook een strenge bejegening van hen die duidelijk wel kunnen maar niet willen terugbetalen.

Het comité deelt de opvatting, dat het huidige conglomeraat van voorschotten, toeslagen, uitkeringen en heffingen te complex en daardoor contraproductief is en dringend vraagt om vereenvoudiging.

Met enige nadruk voegt het comité daaraan toe, dat de momentane structurele veranderingen in de samenleving:

- waaronder de transformatie van de arbeidsmarkt met nog stijgende flexibiliteit en als gevolg daarvan naast veel voordelen ook toenemende instabiliteit voor grote groepen, die niet traditioneel gewend zijn met risico's verstandig om te gaan en
- de transitie van de verzorgingsstaat met meer nadruk op zelfredzaamheid

een prognose opleveren waarin de ernst van de schuldenproblematiek eerder zal toenemen dan afnemen, hetgeen ingrijpen des te urgenter maakt.

Het comité deelt de opvatting, dat de toekomstige ontwikkeling van het stelsel van schuldhulpverlening een plaats dient te krijgen in het meer algemene beeld van decentralisatie van het sociaal domein. Het past daar naadloos in. Het comité deelt de veroordeling van categorale uitsluiting en is voorts van oordeel, dat elke beslissing binnen de gemeente zo dient te zijn vormgegeven, dat het een voor bezwaar en beroep vatbare beschikking betreft, een bestaande juridische verplichting. Met uiteraard de toevoeging, dat dan ook de kwaliteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening over de hele linie van een zodanig niveau is, dat crediteuren voldoende vertrouwen kunnen schenken aan de saneringsvoorstellen van schuldhulpverleners. Dat niveau is thans bepaald niet over de hele linie aanwezig.

Vanuit dit perspectief moet het mogelijk zijn om altijd ingewikkelde grootschalige institutionele hervormingen te vermijden.

Vanuit ditzelfde perspectief deelt het comité het voorstel om meer gevallen definitief af te doen in het minnelijke traject, mede op basis van de overtuiging dat tempooverhoging in de schuldhulpverlening grote voordelen biedt en dus dringend gewenst is.

Het comité ondersteunt de opvatting, dat het resultaat van ondersteuning door de overheden uitzicht en perspectief moet bieden als een wezenlijk onderdeel van de schuldhulpverlening. Aan de verwezenlijking van een perspectief kunnen en zullen uiteraard voor de cliëntèle ook langdurige taken of verplichtingen verbonden zijn.

Het comité wijst er op, dat een vertrouwenwekkend stelsel van schuldhulpverlening in het minnelijke traject het ook mogelijk maakt om selectiever rollen toe te kennen aan de rechterlijke macht, die nu met 400.000 bewind zaken te zwaar belast is.

Het comité ziet ook een duidelijke maatschappelijke verantwoordelijkheid voor schuldeisers. Aangaande de zorgplicht van leveranciers en financiers merkt het comité op, dat brancheorganisaties een belangrijke rol kunnen spelen bij het effectueren daarvan.

Het comité is van oordeel, dat het de voorgestelde maatregel met betrekking tot vroegsignalering verenigbaar acht met bescherming van privacy.

Het comité heeft zich niet over iedere voorgestelde maatregel een oordeel gevormd, maar acht ze alle van zodanig gewicht, dat zij in aanmerking komen voor een mkba.

3. Inleiding

3.1 Aanleiding tot vooronderzoek

Bij de begrotingsbehandeling van SZW in het najaar van 2015 nam de kamer een motie aan. Op 27 juni 2016 heeft de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Tweede Kamer laten weten onderstaande motie – die betrekking heeft op het uitvoeren van een mkba voor schuldhulpverlening – uit te gaan voeren.

Motie van het Lid Yücel c.s. (Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 34 300 XV, nr. 46)

Voorgesteld 2 december 2015

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat de schuldhulpverlening landelijk en gemeentelijk versnipperd beleid kent en dat er verschillende procedures en uitsluitings-gronden gehanteerd worden om toegang te krijgen tot schuldhulpverlening of schuldsanering;

overwegende dat een maatschappelijke kosten-batenanalyse (mkba) kan bijdragen aan betere maatschappelijke en financiële resultaten van de manieren waarop overheden omgaan met mensen met schulden;

verzoekt de regering, een maatschappelijke kosten-batenanalyse (mkba) door een expertteam uit te laten voeren naar de verschillende wijzen waarop overheden omgaan met mensen met schulden, inclusief de schuldhulpverlening, het incassobeleid van alle schuldeisers en het gebruik van het beslagregister, en in deze mkba alternatieven te ontwikkelen en te wegen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Yücel, Koser Kaya, Voortman, Karabulut

Deze motie is vertaald naar de onderstaande hoofdvraag van de mkba en betreft de omgang van overheden met mensen met schulden. Deze voorstudie maakt de mkba mogelijk door een beleidsalternatief te bepalen dat zich leent voor de mkba berekeningen.

3.2 Doel en vraagstelling vooronderzoek

In mei 2016 vond overleg plaats over het verrichten van een vooronderzoek voor een mkba naar de wijze waarop verschillende overheden omgaan met mensen met schulden.. Daarop bracht de opdrachtnemer offerte uit. Deze werd aanvaard.

Het doel van dit vooronderzoek is een duidelijke probleemanalyse te formuleren, de effecten van de nulsituatie te in kaart te brengen en realistische beleidsalternatieven te formuleren. Uiteindelijk dragen deze producten bij aan het beantwoorden van de hoofdvragen van de mkba:

- *Hoe dienen verschillende actoren rondom de schuldenaar te handelen en hun handelen ten opzichte van elkaar af te stemmen, zodat het bestaansminimum (de beslagvrije voet) van de schuldenaar beschermd blijft?*

Deelvragen vooronderzoek:

- *Welke knelpunten zijn te onderscheiden in de wijze waarop (overheids)organisaties als schuldeiser om gaan met mensen met schulden?*
- *Welke maatregelen vormen het beleidsalternatief dat een oplossing biedt voor de in de probleemanalyse vastgestelde knelpunten?*
- *Hoe zien de knelpunten en het beleidsalternatief er in aard en omvang uit?*

De in de vraagstelling neergelegde nadruk op de bescherming van het bestaansminimum en daarbinnen de beslagvrije voet drukt het streven van opdrachtgever en opdrachtnemer uit om het handelen van de gezamenlijke overheden steeds te bezien van uit de individuele betrokken burger.

De individuele burger zal de volgorde van het aangaan van schulden, het eventueel niet meer in staat zijn deze terug te betalen, het zoeken van hulp, het verkrijgen van hulp en het weer bereiken van een stabiele situatie als een traject ervaren. Daarom vangt de probleemstelling ook aan met een beschouwing over het traject waar mensen met problematische schulden zich door heen bewegen. De bescherming van het bestaansminimum duidt op een wenselijk kenmerk van de situatie voor hen gedurende dit traject.

In juni kwam een overeenkomst tussen SZW en de Universiteit van Tilburg tot stand. De overweging daarin genoemd was de volgende:

OVERWEGENDE dat:

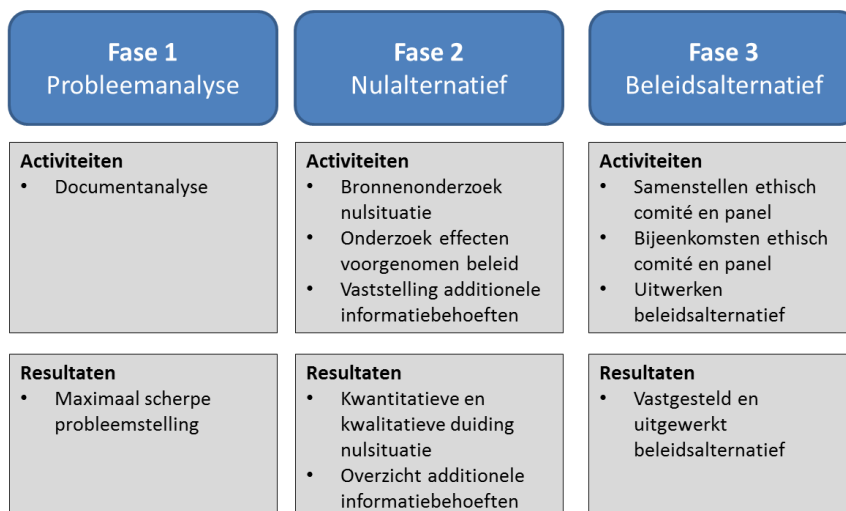
- *Opdrachtgever behoefte heeft aan een vooronderzoek voor een maatschappelijke kosten-baten analyse van het schuldenbeleid van de overheid;*
- *Opdrachtgever aan Opdrachtnemer heeft verzocht hiervoor een offerte uit te brengen;*
- *Opdrachtnemer op 31 mei 2016 een offerte heeft uitgebracht;*
- *Opdrachtgever deze offerte heeft aanvaard;*
- *Opdrachtnemer zich in voldoende mate op de hoogte heeft gesteld van wat Opdrachtgever met de opdracht wil bereiken;*
- *Partijen de daaruit voortvloeiende rechtsverhouding schriftelijk wensen vast te leggen in een overeenkomst;*

3.3 Werkwijze

In het najaar van 2015 liep de eerste ondertekenaar twee weken stage binnen de schuldhulpverlening in een grote gemeente. In februari 2016 vond een laboratorium schuldenproblematiek plaats in het kader van een analyse van rationaliteitsbotsingen onder leiding van Albert Jan Kruijer en Roel in 't Veld. Deze verkenning verduidelijkte waarom verschillende actoren, onder wie ministeries, met zeer uiteenlopende gezichtspunten de schuldenproblematiek waarnemen, waarderen en er op reageren.

In mei-juli 2016 volgde de opdrachtverlening van het ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid aan de Universiteit van Tilburg tot het verrichten van een voorstudie voor de mkba. Eind september zou het eindresultaat op tafel moeten liggen.

De binnen het onderzoek voorgestelde en aanvaarde werkwijze luidde schematisch als volgt:



Figuur 1 - Schematische weergave onderzoekaankpak.

In de desbetreffende aanvaarde offerte is aangegeven, dat de opdrachtnemer behoefte heeft aan raadpleging van een panel en een "ethisch" comité. Het panel bestaat uit betrokkenen en deskundigen, die de probleemstelling en knelpunten toetsen en voorstellen voor het beleidsalternatief aanreiken.

Het ethisch comité bestaat uit een drietal Nederlanders, die kunnen toetsen of het door de opdrachtnemer voor de mkba opgestelde beleidsalternatief zich op aanvaardbare wijze verhoudt tot breed levende opvattingen in de Nederlandse samenleving. De samenstelling van beide gremia is te vinden in bijlage 9.2. en 9.3.

De panelzittingen - in verband met vakanties gesplitst- vonden plaats op 5 en 15 augustus 2016. Daarin vonden concepten van probleemstelling en nulsituatie bespreking, en kreeg ieder van de panelleden de gelegenheid uiteen te zetten, welke maatregelen hij/zij gaarne in de mkba doorgerekend zag. Verslagen werden aan de panelleden toegezonden met verzoek om aanvullingen en correcties. Met aangezochte panelleden die verhinderd waren vonden separaat gesprekken plaats.

Vervolgens werkte de opdrachtnemer een beleidsalternatief uit, inhoudende de in de mkba door te rekenen maatregelen. Het concept hiervan werd aan de panelleden voor commentaar toegezonden. Commentaar werd verwerkt.

Op 6 september vond een degelijk voorbereide bijeenkomst met het ethisch comité plaats, alwaar het beleidsalternatief ook onderwerp van gesprek was. Het resultaat van deze bijeenkomst treft u aan als een verklaring.

Met de opdrachtgever vond vijfmaal tussentijds overleg plaats.

4. Inleiding tot schuldenproblematiek

De titel van dit rapport: Een onbemind probleem, verwijst naar het ongemak, dat het bestaan van problematische schulden niet alleen bij de crediteuren en de debiteur, maar ook bij instanties en overheden oproept. De maatschappelijke problematiek aangaande problematische schulden van burgers verwerft zich geleidelijk in de afgelopen jaren weer een plaats op politieke agenda's. Ondanks economisch herstel na de crisis van 2008 lijkt de problematiek eerder in ernst toe te nemen dan af te nemen.

Het aangaan van schulden is normaal. De overgrote meerderheid van de Nederlanders heeft schulden, in de vorm van hypotheek, studiefinanciering of consumentenkrediet. Natuurlijk hebben mensen met problematische schulden ook altijd bestaan. Traditionele instellingen zoals de deurwaarder, het pandjeshuis, de kredietbank getuigen ervan. De ontwikkeling van de verzorgingsstaat verwezenlijkte deels het ideaal van de bestrijding van extreme armoede. Het vraagstuk van problematische schulden krijgt in ieder tijdperk weer nieuwe contouren. Daarom gaan wij hier kort na, welke meer structurele veranderingen in onze huidige samenleving invloed uitoefenen op aard en omvang van problematische schulden. Kort stippen we ook aan, hoe schuldhulpverlening daarin een plek heeft gekregen. Achtereenvolgens schenken wij aandacht aan:

- Sociale zekerheid
- Arbeidsmarkt
- Schuldhulpverlening

4.1 Sociale zekerheid

Sociale zekerheid was vanuit bestuurlijk oogpunt lang vooral een nationale aangelegenheid. De aanspraken van burgers ontstonden door formulering van in wetten verankerde rekenregels, die geleidelijk steeds meer met behulp van digitale systemen in nationale uitvoeringsorganisaties toepassing vonden. De dynamiek van deze beleidssystemen kende de bekende algemene tragedie van een aanvankelijk sterk toenemend beroep, vervolgens geleidelijke uitholling van effectiviteit - door tal van gedragsreacties van betrokkenen - waarop de beleidsmakers reageerden met verfijning van de normen en dus de rekenregels, en toenemende controle. Wij noemen dat laatste beleidsaccumulatie.¹ Vergrote complexiteit van de systemen was het resultaat. Van de volksverzekeringen onttrok alleen de AOW zich hieraan. Bij die laatste beperkt de dynamiek zich tot de marge.

De digitalisering betekende meestal, dat de mogelijkheid tot menselijke tussenkomst, bijvoorbeeld bij gevallen waarin toepassing van de regel kennelijk onredelijk was, verdween. De overgrote meerderheid van de financiële transacties tussen overheden en burgers voltrekt zich rimpelloos. Maar in problematische casus manifesteert zich het gevolg van de digitalisering: het kost grote moeite een menselijke gesprekspartner te vinden. Ook opslagen op de vordering bij niet betaling worden bijvoorbeeld automatisch verwerkt. De burger die iets wil regelen moet op zoek. Daarvoor zijn specifieke competenties nodig.

¹ Veld, Roel in 't, (2010). *Kennisdemocratie*, SDU.

De crises uit het vorige decennium hebben de verzorgingsstaat onder nog veel meer druk dan tevoren gezet. Eerder was vanaf 1990 het centrale paradigma in de sociale zekerheid gaan kantelen, met als aanleiding massaal oneigenlijk gebruik, met name van de WAO. De uitkeringsgerechtigde veranderde binnen het dominante discours in een potentiële calculerende burger, die zo snel mogelijk weer aan het werk moest. Dientengevolge veranderde ook de regelgeving. Tal van plichten raakten verbonden aan het recht op uitkering, voorzien van sancties bij niet-nakoming. Verlaging of zelfs stopzetting van de uitkering behoort daartoe.

De boekhoudschandalen in de private sector, zoals Enron en Ahold, oefenden in hun nasleep ook grote invloed uit op de financiële discipline in het publieke domein. De verantwoording intensiverde en de protocollering die door accountants was uitgelokt maakte een einde aan de vrijheid van handelen voor individuele uitvoerders die tot dan toe bestond. Boekhoudregels werden aangescherpt. Ook kreeg het beleid ten aanzien van marktordening gestalte in tal van verplichtingen voor publieke en private organisaties. Voor de publieke werd het verbod van staatssteun aan ondernemingen gebiedend, en vond aanbestedingsbeleid steeds ruimer toepassing.

Ook de institutionele structuur rond uitkeringen veranderde. De Belastingdienst ging de verstrekking van toeslagen uitvoeren. Van het een kwam het ander, en thans is de Belastingdienst voor zeer velen de voornaamste inkomstenverstrekker, met toe(s)lagen voor wonen, zorg en kindgebonden budget naast die voor kinderopvang. De uitkeringen worden verstrekt als voorschot op basis van een schatting van het actuele jaarinkomen. Iedere wijziging in de schatting leidt tot bijstelling van de toelagen, met terugwerkende kracht. Het gevolg hiervan is, dat de ontvanger van toeslagen met veel instabiliteit is omgeven. Dat maakt het ook moeilijk financieel goed te plannen.

De financiële verbindingen van iedere burger met de overheid zijn nu meervoudig en complex. Naarmate een burger een meer ingewikkelde persoonlijke situatie heeft, zal hij met meer rekenregels en instanties tegelijk te maken hebben. Het kan voorkomen, dat de aan verschillende regelingen verbonden verplichtingen met elkaar strijden, of althans spanning vertonen. Hij zal tot de waarneming komen, dat geen instantie zich verantwoordelijk voelt voor afstemming tussen alle bestaande verschillende systemen, zodat hij zelf die afstemming tot stand moet brengen. Pas in extreme situaties is hulp voorhanden, waaronder schuldhulpverlening.

4.2 Arbeidsmarkt

Flexibilisering in vele gedaanten karakteriseert de belangrijke veranderingen op de arbeidsmarkt. Het aantal mensen met een vast arbeidscontract bij de eigen werkgever is gedaald. Het aantal flexwerkers en zzp'ers is sterk gestegen. Daarmee is de inkomensstabiliteit ook afgenomen, en dus de kans op problematische schulden gestegen. Bovendien betreft het grote groepen, die niet zijn gewend aan risicomangement zoals meer traditionele ondernemers.

In de afgelopen acht jaar verarmde het deel van de bevolking dat langdurig werkloos was aanzienlijk. De voedselbanken, particuliere altruïstische instellingen, die voedsel ter beschikking stelden aan gezinnen die feitelijk ver beneden het bijstandsniveau moesten rond komen, groeiden als kool. Tijdens economisch herstel bleef de werkloosheid onder oudere slecht en matig geschoolden hoog. Mc Kinsey heeft recent becijferd dat in de afgelopen 10 jaar het beschikbare inkomen van 70% van

de bevolking niet is gestegen, en dat van de onderste 40% is gedaald.² Aan de onderkant van de samenleving tekent zich een groep af van ongeveer 900 duizend mensen die leven in armoede, waarvan ongeveer 600 duizend mensen langdurig arm zijn.³ 10-15% van de bevolking is functioneel analfabeet,⁴ 10% is extreem digibeet, meer dan 10% heeft min of meer ernstige problemen aangaande geestelijke gezondheid. Ongeveer even groot is de groep die structureel zijn betalingsverplichtingen niet kan nakomen. Uiteraard overlappen deze groepen voor een flink deel.

4.3 Schuldhulpverlening

Zoals reeds aangestipt bestaan traditionele instituties om hulp te bieden aan behoeftigen, onder wie mensen die hun schulden niet meer kunnen betalen. Ook deze zijn geëvolueerd met de veranderende positie van overheden in de verzorgingsstaat. In zeer grove penseelstreken ziet het mogelijk om een dwangakkoord aan te vragen.

In 2012 trad de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) in werking. Daarin vond een aanscherping plaats van de al bestaande zorgplicht en een kader aangegeven waarbinnen de gemeentelijke schuldhulpverlening vormgegeven dient te worden.

Een paar jaar later vond een nog veel grotere decentralisatie plaats door overheveling van tal van taken op het terrein van zorg, werk en inkomen naar de gemeenten. Tegelijkertijd realiseerde het Rijk majeure bezuinigingen.

De handelingspraktijken in de schuldhulpverlening zijn zeer divers. Naar het oordeel van Berenschot en de Transitiecommissie Sociaal Domein weigeren veel gemeenten bepaalde categorieën ingezetenen de toegang tot schuldhulpverlening. Gemeenten ontdekken, dat een zeer groot percentage van de burgers, die sociale problemen hebben, ook schuldenproblemen hebben.⁵ De recente verschuivingen van bevoegdheden maken het voor de gemeenten in beginsel mogelijk om de gezamenlijke sociale problemen van burgers op geïntegreerde wijze te behandelen.

De kwantitatieve kenmerken van de problematiek zijn globaal de volgende (waarbij aan te tekenen valt, dat veel gegevens op schattingen en niet op tellingen berusten):

- Problematische schulden 550.000-600.000 personen, eventueel met gezinnen (is voorraad).⁶
- Risicovolle schulden daarnaast > 600.000 personen, eventueel met gezinnen (is voorraad).⁷
- In beschermingsbewind omstreeks 180.000 burgers, deels met schuldenproblematiek (is voorraad).⁸
- Gemeentelijke schuldhulpverlening: aanvragen 95.000 casus per jaar, met sanering minnelijke traject afgehandeld ongeveer 30.000 per jaar.⁹
- Nieuwe gevallen Wsnp: uitgesproken schuldsaneringen 2015: 11.700, waarvan meer dan 70% met “schone lei” afgehandeld.¹⁰

² Mc Kinsey (2016). *Poorer than their parents*.

³ SCP (2016). *Een lang tekort*.

⁴ Algemene Rekenkamer (2016). *Aanpak van laaggeletterdheid*.

⁵ Transitiecommissie Sociaal domein (2016). *Vierde voortgangsrapportage Transitiecommissie Sociaal domein*.

⁶ Algemene Rekenkamer (2016). *Aanpak problematische schulden*.

⁷ Ibid.

⁸ Algemene Rekenkamer (2016). *Aanpak problematische schulden*.

⁹ Ibid.

Uit deze cijferopstelling valt af te leiden, dat een groot deel van de burgers met problematische schulden niet haar weg weet te vinden naar gemeentelijke of nationale hulpverlening.

¹⁰ Raad voor de Rechtsbijstand (2016). *Monitor Wsnp. Twaalfde meting over het jaar 2015.*

5. Probleemanalyse

In dit hoofdstuk schetsen we de probleemsituatie zoals deze zich voordoet rondom een schuldenaar met problematische schulden. Zoals beschreven in de inleiding van dit rapport bezien we het handelen van de gezamenlijke overheden steeds van uit de individuele betrokken burger: we kijken naar het gehele traject vanaf het ontstaan van een problematische schuldsituatie (paragraaf 5.1) tot aan het eventueel doorlopen van een schuldhulpverleningstraject (paragraaf 5.2). Hierbij identificeren we knelpunten die aan de basis staan van de huidige problematiek, welke we in paragraaf 5.3 op een rij zetten. Tot slot zijn in paragraaf 5.4 de reeds voorgenomen beleidswijzigingen en eerder door anderen aangedragen kansrijke oplossingen verzameld. Overeenkomstig de opdracht blijven de incassopraktijken van private schuldeisers buiten beschouwing.

5.1. Het ontstaan van een problematische schuldsituatie

Het Nederlandse schuldenbeleid richt zich op personen met een problematische schuldsituatie. In de Wet schuldsanering natuurlijk personen, verder te noemen Wsnp, is deze situatie als volgt gedefinieerd:¹¹

“De situatie waarin van een natuurlijke persoon redelijkerwijs is te voorzien dat hij niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden, of waarin hij heeft opgehouden te betalen.”

Het probleem zit hem dus niet in de hoogte van de schulden, maar in de capaciteit om deze terug te betalen. In deze paragraaf beschrijven we hoe een problematische schuldsituatie ontstaat. Dit doen we door risicofactoren in de omgeving van mensen te schetsen, die kunnen bijdragen aan het ontstaan van (problematische) schulden. Vervolgens beschrijven we hoe schulden veelal ontstaan gegeven deze context. Tot slot focussen we ons op de accumulatie van gemaakte schulden, waardoor uiteindelijk een problematische schulden situatie ontstaat.

5.1.1. Risicofactoren in context

In de omgeving waarin burgers hun leven invullen bestaan verschillende risicofactoren die de kans op schuldenproblematiek beïnvloeden. Deze risicofactoren leiden niet direct tot het ontstaan van schulden, maar vormen wel de voedingsbodem voor schulden. Een situatie met een hoog risico gehalte kan worden gezien als een droog bos: er is een groot risico op een bosbrand, maar er blijft een lucifer nodig om de brand te laten ontstaan. We onderscheiden drie typen risicofactoren.

1. Kwetsbare inkomenssituatie burgers

De eerste risicofactor is de kwetsbare inkomenssituatie van burgers. Wanneer personen of huishoudens maandelijks amper meer binnenkrijgen dan wat er aan vast lasten wordt uitgegeven, en geen financiële buffers aanwezig zijn, wordt de kwetsbaarheid en daarmee de kans om schulden te maken vergroot. Grote, onverwachte uitgaven kunnen in een dergelijke situatie niet worden opgevangen, waardoor er wel een schuld moet worden gemaakt.

Een andere kwetsbare inkomenssituatie ontstaat wanneer inkomsten van mensen gebaseerd zijn op een instabiel systeem. Hiermee doelen we een systeem waarbij het inkomen van burgers voornamelijk bestaat uit toeslagen – wonen, zorg, kinderopvang - en uitkeringen vanuit de overheid.

¹¹ Deze definitie wordt gevolgd in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs).

Deze toeslagen zijn alle gebaseerd op voorschotten. Dat wil zeggen dat aan het begin van het jaar de toeslag wordt bepaald op basis van een geschat inkomen over het gehele jaar. Deze toeslagen worden vervolgens als voorschot aan de burger uitgekeerd. Wanneer blijkt dat de initiële schatting incorrect was, wordt een nieuwe hoogte voor de toeslag vastgesteld en met terugwerkende kracht doorgevoerd. Wanneer iemand bijvoorbeeld een baan vindt halverwege het jaar, wordt het geschatte inkomen naar boven bijgesteld. Iedere toeslag wordt hierdoor vervolgens naar beneden bijgesteld en de te veel ontvangen toeslagen over de eerste maanden van het jaar worden teruggevorderd. Deze terugvordering is een schuld die is ontstaan vanwege de aard van het inkomenssysteem. Dit instabiele systeem zorgt dus automatisch voor het eventueel ontstaan van schulden bij onvoorziene situaties; positieve onvoorziene situaties in dit geval, namelijk het vinden van een baan.

Een laatste kwetsbare inkomenssituatie ontstaat wanneer een groot deel van de inkomsten en uitgaven van mensen is gebaseerd op ondernemingen, waar per definitie een zeker risico aan is verbonden. Wanneer iemand een eigen onderneming bezit (bijvoorbeeld als zzp'er), zullen in de regel inkomsten en uitgaven sterk wisselen. Een dergelijke situatie is aan te merken als kwetsbaar aangezien ze erg afhankelijk is van externe factoren. Overigens ontstaat een dergelijke situatie niet alleen bij het bezitten van een eigen onderneming, maar bijvoorbeeld ook wanneer iemand een aanzienlijke hoeveelheid beleggingsproducten met een zeker risico bezit, en daaraan het grootste deel van zijn inkomen ontleent.

In de afgelopen jaren is de omvang van de populatie met instabiele inkomsten, dan wel vanwege het instabiele inkomsten vanuit de overheid, dan wel vanwege het hebben van een eigen onderneming (waaronder ook zzp), gegroeid.¹²

2. Bekwaamheid burgers

Naast de mogelijke kwetsbaarheid van inkomenssituatie speelt de bekwaamheid van burgers ook een belangrijke rol in het risico dat mensen lopen om schulden te maken. Deze bekwaamheid is nader uit te drukken in drie typen: financiële bekwaamheid, bureaucratische bekwaamheid en psychologische bekwaamheid. Het onderscheid tussen deze typen bekwaamheid is gebaseerd op Tiemijer (2016), die spreekt over cognitieve en niet-cognitieve bekwaamheid. Niet-cognitieve bekwaamheid refereert hier naar de psychologische of gedragscomponent van het maken van schulden. Cognitieve bekwaamheid is in dit onderzoek opgesplitst in financiële en bureaucratische bekwaamheid, waartussen het verschil hieronder wordt uitgelegd.

Financiële bekwaamheid stelt mensen in staat hun financiën goed op orde te houden en gevolgen in te schatten van uitgavenpatronen.¹³ Wanneer een bepaald niveau van financiële bekwaamheid ontbreekt, lopen mensen een groter risico om schulden te maken. Dit kan te maken hebben met een gebrek aan inzicht in de bestaande financiële situatie, waardoor uitgaven worden gedaan die niet kunnen worden gedragen. Anderzijds kunnen de financiële gevolgen van bepaalde uitgaven ook niet altijd duidelijk in beeld zijn, waardoor verkeerde beslissingen worden genomen. Wanneer daarnaast een groot deel van iemands inkomen gebaseerd is op toeslagen, kan de financiële situatie uiterst

¹² Zie: <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=37789ksz&D1=0-9,11-13&D2=38,103,168,233&HDR=T&STB=G1&VW=T> en <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-zzp>.

¹³ In Jungmann (2016) *Duurzame verbetering van gezond financieel gedrag. Droom of werkelijkheid?* wordt gesproken over financial literacy. Hierbij wordt opgemerkt dat slechts een deel van het financiële gedrag van mensen bewust gedrag is.

complex worden.¹⁴ De financiële bekwaamheid van personen wordt hiermee sterk op de proef gesteld.

Naast financiële bekwaamheid kan bureaucratische bekwaamheid ook een rol spelen bij het risico van schulden. Met bureaucratische bekwaamheid wordt de mate waarin iemand adequaat kan omgaan met o.a. overheidsinstanties en banken aangegeven. Dit is van belang aangezien inkomsten kunnen afhangen van het correct aangeven van de financiële situatie (bijvoorbeeld bij het aanvragen van bijzondere bijstand, of bij het verstrekken van informatie aan de fiscus) en vorderingen via formele wegen moeten worden voldaan (bijvoorbeeld het aanvragen van een betalingsregeling voor een vordering van het CJIB). Bureaucratische onbekwaamheid kan ontstaan door een gebrek aan begrip van hoe het systeem werkt, maar ook door andere factoren als functioneel analfabetisme, digibetisme, of het niet spreken van de Nederlandse taal.¹⁵ Het onderscheid tussen financiële en bureaucratische bekwaamheid wordt hiermee ook duidelijk: Een marktkoopman kan in hoge mate financieel bekwaam zijn, hij runt immers succesvol een commerciële onderneming, maar kan vanwege functioneel analfabetisme geen bijzondere bijstand aanvragen voor juridische bijstand in een eventueel conflict.

Tot slot kan ook de psychologische bekwaamheid van een persoon het risico op schulden vergroten. Deze psychologische bekwaamheid kan worden aangemerkt als de gedragscomponent van de schulden.¹⁶ Wanneer iemand leidt aan een psychische afwijking en/of een gedragsstoornis, kunnen, ondanks eventuele hoge financiële en bureaucratische bekwaamheid, keuzes worden gemaakt die kunnen leiden tot schulden. Onder deze categorie vallen bijvoorbeeld mensen met een gokverslaving. Onder psychologische bekwaamheid vallen echter ook mensen die moeite hebben met het behouden van discipline rondom uitgaven.¹⁷ Nadeel hierbij is dat onder stress (bijvoorbeeld door het hebben van schulden) deze psychologische factoren een versterkt negatief effect kunnen hebben.¹⁸

¹⁴ Will Tiemeijer (2016). *Eigen Schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden*. WRR. & Pamflet: *Naar een beter aanpak van schulden en armoede*, 2016.

¹⁵ Zie ook: Algemene Rekenkamer (2016). *Aanpak laaggeletterdheid*.

¹⁶ Will Tiemeijer (2016). *Eigen Schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden*. WRR.

¹⁷ Onderzoek van het department of economics van de Universiteit van Oxford toont aan dat self-control een van de meest bepalende variabelen is als het gaat om het hebben van schulden. Zie: Nurcan & Bičáková (2010) *Self-control and debt: evidence from data on credit counselling*. University of Oxford.

¹⁸ Will Tiemeijer (2016). *Eigen Schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden*. WRR.

Niet-willen en niet-kunnen

Een lage financiële, bureaucratische of psychologische bekwaamheid kan worden aangemerkt als situatie van *niet-kunnen*: personen zijn door hun beperkte bekwaamheid niet in staat om op een juiste manier met hun financiën om te gaan. Naast personen die *niet-kunnen* zijn er echter ook mensen die *niet-willen*: personen die wel degelijk in staat zijn goed met hun financiën om te gaan, maar door nalatigheid in de problemen komen of weigeren terug te betalen. In de context van het schuldenbeleid wordt dit onderscheid tussen *niet-kunnen* en *niet-willen* vaak gemaakt. Binnen het CJIB de Belastingdienst wordt iemand aangemerkt als *niet-kunner*, wanneer iemand het geld niet heeft om terug te betalen. Hierbij slaat niet kunnen dus niet op de bekwaamheden, maar op de beschikbare middelen. Het onderscheid tussen niet willen en niet kunnen is dus relevant in uiteenlopende fasen, zowel ten tijde van het aangaan van de schuld als ten tijde van het (niet) terugbetalen. Het is van belang een balans te vinden tussen het ondersteunen en tegemoetkomen van *niet-kunners*, maar tegelijkertijd *niet-willers* streng aan te pakken.

3. Kenmerken crediteuren

Naast de inkomenssituatie en bekwaamheid van de mogelijke debiteur spelen de gedragskenmerken van de mogelijke verkopers en financiers ook een belangrijke rol in de context waarin schulden kunnen ontstaan. In deze opstellingen zijn verleiding in algemene zin en gedrag in specifieke zin van elkaar te onderscheiden.

Verleiding in algemene zin heeft betrekking op de economische activiteit van ondernemingen om producten te promoten en klanten te werven. Via onder andere campagnes worden mensen verleid om producten aan te schaffen of diensten af te nemen. Binnen de markteconomie is dit een natuurlijk gegeven, dat op zichzelf geen grote invloed heeft op het ontstaan van schulden bij consumenten. Vaak heeft ook de verkoper er geen belang bij, dat door de aankoop bij de koper problematische schulden ontstaan. Dan zal hij de koper begeleiden bij het eventueel aangaan van een lening ten behoeve van de aankoop. De kredietverstrekker is verplicht de kredietwaardigheid van de lener toetsen. Wanneer voornoemde verleiding zich echter mede richt op financieel complexe en risicovolle producten, ontstaat mogelijk een zichtbare relatie met mogelijk problematische schulden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de (reeds verboden) reclame campagnes om geld te lenen of aan campagnes waarin ingewikkelde spaar-, beleggings- en/of investeringsmogelijkheden worden aangeboden.

Naast verleiding in algemene zin, kan het gedrag van verkopers in specifieke zin leiden tot verhoogd risico op schulden. Dit risico ontstaat enerzijds wanneer risicovolle producten of diensten worden verkocht of verleend aan personen die deze risico's niet kunnen dragen. Denk hierbij aan een financieringsschema voor de aanschaf van een auto, waarbij niet goed wordt nagegaan of de koper de vaste lasten kan dragen. Ook hier gelden regels voor kredietverstrekking. Er worden tegenwoordig zelfs producten aangeboden waarbij actief wordt gepromoot dat er geen check in het BKR-register zal plaatsvinden. Anderzijds kan het gaan om voorwaarden rondom de dienstverlening die leiden tot een grote kans op hoge kosten. Een voorbeeld in deze categorie zou zijn dat mensen enorme bedragen gaan betalen voor mobiel internet wanneer zij kosten maken buiten hun bundel en hier geen tijdige melding van krijgen. De regels rondom het aangaan van kredieten zijn de afgelopen jaren wel zeer sterk aangescherpt. Alle kredieten vallen nu onder de Wet financieel toezicht (Wft).

Een combinatie van factoren

De hiervoor geschetste risicofactoren hoeven geen van alle te leiden tot het ontstaan van schulden. Wanneer een combinatie van factoren aanwezig is kan het risico van schulden echter sterk oplopen. Denk bijvoorbeeld aan een huishouden met een kwetsbare inkomenssituatie, waarbij de vrouw, die als enige financieel bekwaam is, last heeft van een depressie. In een dergelijke situatie is de financiële huishouding erg fragiel en hoeft er niet veel te gebeuren om schulden te laten ontstaan. De volgende paragraaf gaat in op mogelijke gebeurtenissen, naar aanleiding waarvan schulden kunnen ontstaan.

5.1.2. Het ontstaan van schulden

Ongeacht de context van burgers en hun specifieke risico situatie zijn er verschillende gebeurtenissen die kunnen leiden tot het ontstaan van schulden. We onderscheiden drie soorten gebeurtenissen: verkeerde risico inschattingen, die effect hebben op gemaakte uitgaven en investeringen, natuurlijke gebeurtenissen (life events), die leiden tot nieuwe uitgaven of lagere periodieke inkomsten, en nonchalance of gebrekkig financieel beheer, die kunnen leiden tot achterstanden.

1. Verkeerde risico inschattingen

Het kan voorkomen dat een verkeerde risico inschatting leidt tot het maken van schulden. Wanneer we spreken over verkeerde risico inschattingen kan het gaan over zeer uiteenlopende gebeurtenissen: het is een verkeerde inschatting wanneer je in het casino dacht dat het roulette balletje op zwart zou uitkomen, terwijl het balletje op rood uitkomt; het is een verkeerde inschatting wanneer je goedkoop een tweedehands auto koopt zonder garantie en de volgende dag blijkt dat de aandrijf-as vervangen moet worden; het is een verkeerde inschatting wanneer je in je huishoudbegroting uitgaat van een eigen risico van x euro met betrekking tot de zorgkosten van het chronisch zieke kind en blijkt dat vanaf 1 januari het overheidsbeleid omtrent eigen risico in jouw nadeel verandert.

Het kan dus gaan om uiterst risicovolle investeringen, maar ook om situaties met een relatief laag risico waar het onfortuinlijk misloopt. Het is belangrijk hierbij te benadrukken dat deze verkeerde inschattingen kunnen worden gemaakt ongeacht de financiële bekwaamheid van de persoon in kwestie: inschattingen kunnen bewust of onbewust worden gemaakt en uiterst zorgvuldige keuzes kunnen alsnog verkeerd uitpakken.

2. Natuurlijke gebeurtenissen

Naast verkeerd uitpakkende risico's rondom gemaakte of bestaande uitgaven, kunnen er ook gebeurtenissen plaatsvinden die leiden tot nieuwe kosten of verminderde periodieke inkomsten. We spreken hier ook wel over life-events. Hierbij kan gedacht worden aan zorgkosten die gemaakt moeten worden na een ongeluk of diagnose, reparatiekosten vanwege waterschade of juridische kosten vanwege een conflict of scheiding.

Een ander voorbeeld is het wegvallen van (een deel van de) inkomsten, vanwege externe ontwikkelingen. Personen die voor 2008 een hypotheek hebben afgesloten die goed te dragen was met het toenmalige salaris, kunnen in grote problemen zijn gekomen na de financiële crisis. Dit omdat ze nu een verminderd salaris hebben waardoor de hypotheek niet meer gedragen kan worden, maar tegelijkertijd het huis onder water staat en dus niet zomaar verkocht kan worden. Een gangbaar en verantwoord financieel product als een hypotheek kan in combinatie met ontwikkelingen op de arbeidsmarkt dan ineens leiden tot een schuldensituatie.

3. Gebrekkig financieel beheer

Tot slot kan gebrekkig financieel beheer er ook toe leiden dat iemand schulden maakt. In deze gevallen is het geld in principe wel aanwezig, maar worden rekeningen door een gebrek aan overzicht of door nonchalance niet betaald.¹⁹

Unieke schuldsituaties

We benadrukken dat gezien de verschillende risicofactoren en mogelijke gebeurtenissen die leiden tot schulden iedere schuldsituatie unieke karakteristieken heeft. Zo kan het voorkomen dat iemand met een uiterst risicovolle situatie (bijvoorbeeld een kwetsbaar inkomen, lage financiële bekwaamheid en verslaving) al bij een relatief lichte gebeurtenis (bijvoorbeeld een zorgrekening van een paar honderd euro) in een schuldsituatie komt. Daartegenover staat iemand die in een relatief lage risicosituatie verkeert (bijvoorbeeld hoog inkomen en hoge bekwaamheid op alle vlakken) een uiterst risicovolle investering doet die verkeerd uitpakt en daardoor in de schulden komt.

5.1.3. Accumulatie van schulden

Wanneer de eerste schulden zijn ontstaan bestaat de kans op accumulatie van schulden. Zoals aangegeven aan het begin van dit hoofdstuk bestaat de problematische situatie pas wanneer de schulden niet meer worden betaald en dus blijven accumuleren. Het niet betalen van schulden kan gebeuren omdat iemand niet kan terugbetalen, maar ook omdat iemand niet wil terugbetalen. Het onderscheid tussen niet-willers en niet-kunners is hier dus wederom van belang.

Het niet terugbetalen van schulden heeft verschillende consequenties, die kunnen leiden tot accumulatie van de schulden. Hierbij merken wij op dat deze volgorde van consequenties niet per se cumulatief of chronologisch plaatsvindt.

Rente. Wanneer een betalingsachterstand ontstaat, kan de schuldeiser een wettelijke rente op het openstaande bedrag vragen. Deze rente verschilt per schuldeiser in die zin, dat de Belastingdienst specifieke tarieven hanteert. Door de rente groeit het verschuldigde bedrag en accumuleren de schulden dus.

Buitengerechtelijke incassokosten. Incassokosten zijn de kosten die een schuldeiser maakt om een schuldenaar er toe te zetten over te gaan tot betaling.²⁰ Voorbeelden hiervan zijn administratieve kosten of de kosten voor de activiteiten van een deurwaarder. Deze kosten zijn onafhankelijk van de hoogte van de vordering en mogen in rekening worden gebracht bij de schuldenaar. Hierdoor zal de schuld van een schuldenaar dus ook accumuleren. Schuldeisers beschikken over de volgende mogelijkheden om hun uitstaande vorderingen te innen (incasso-instrumenten):

- **Beslag.** Een schuldeiser kan bij aanhoudende wanbetaling overgaan tot het leggen van beslag op goederen, vermogen en/of periodieke inkomsten van de schuldenaar. Voor het leggen van beslag is in de meeste gevallen een dagvaarding van de rechter nodig, waarna een deurwaarder het beslag uitvoert. Enkele overheidsinstanties, zoals de belastingdienst, hebben deze rechterlijke dagvaarding niet nodig, maar hebben wel een redengeving (titel) nodig voordat zij beslag mogen leggen.²¹
Er kan beslag worden gelegd op goederen die de schuldenaar direct onder zich heeft (bijvoorbeeld een tv of cash geld), maar ook op goederen die iemand anders dan de

¹⁹ Onderzoek van Nibud (2015) wijst uit dat "Nonchalance" in 21% van de gevallen werd genoemd als oorzaak voor de achterstanden.

²⁰ Zie: <https://www.rechtspraak.nl/Voor-advocaten-en-juristen/Reglementen-procedures-en-formulieren/Civil/paginas/staffel-buitengerechtelijke-incassokosten.aspx>.

²¹ Zie: <http://www.wetrecht.nl/beslaglegging/>.

schuldenaar onder zich heeft. Deze laatste vorm van beslag wordt derdenbeslag genoemd. Voorbeelden van goederen die derde partijen onder zich hebben zijn vermogen op de bankrekening (heeft de bank onder zich), loon (heeft de werkgever onder zich) en uitkeringen (heeft bijvoorbeeld de UWV onder zich).²²

- **Uitzetting / Afsluiting.** Wanneer een schuldenaar de huur niet betaalt kan een woningeigenaar over gaan tot uitzetting van de schuldenaar en zijn/haar gezin. Een nutsbedrijf kan hiernaast de elektriciteit, het gas of het water afsluiten wanneer de rekeningen niet worden voldaan. Ook voor uitzetting en afsluiting is een uitspraak van de rechter nodig. Daarnaast mogen sommige van deze acties niet worden uitgevoerd in de winter.
- **Gijzeling.** Civiel rechtelijke gijzeling kan worden toegepast als uiterst middel om iemand te bewegen over te gaan tot betaling. In de regel kunnen civiel rechtelijke gijzelingen alleen worden ingezet als het gaat om een rechtelijke veroordeling gericht op iets anders dan het betalen van geld (bijvoorbeeld het aanleveren van informatie) of als het gaat om het betalen van een uitkering van levensonderhoud (bijvoorbeeld alimentatie). Uitzonderingen hierop zijn het betalen een strafrechtelijke schadevergoeding of administratieve boetes (CJIB).²³ Anders dan bij vervangende hechtenis in geval van boete blijft de (overheids)vordering hier bestaan.
- **Bijzondere bevoegdheden overheden.** Verschillende overheden hebben bijzondere bevoegdheden om vorderingen te innen.
 - **Bronheffing.** Het Zorginstituut Nederland kan bij 6 maanden premie achterstand de inkomensverstrekker verplichten om de bestuursrechtelijke premie via het instrument broninhouding in te houden op het uit te keren inkomen. Als broninhouding niet lukt, wordt door het CJIB een **bestuursrechtelijke premie** opgelegd, die binnen 6 weken moet worden betaald. Als dit niet gebeurt wordt een deurwaarder ingesteld om beslag te leggen.
 - **Dwangverrekening.** Wanneer iemand een toeslagenschuld heeft staan bij de Belastingdienst kan deze schuld automatisch worden verrekend met de nog te ontvangen toeslagen.
 - **Overheidsvordering.** Wanneer iemand een schuld heeft staan bij een Rijksinstelling, geen uitstel heeft aangevraagd en ook niet reageert op een dwangbevel kan de Rijksinstelling direct beslag leggen op geld op iemands rekening, ook als iemand hierdoor rood komt te staan.

Sancties. Tot slot kan wanbetaling bij overheidsinstellingen ook leiden tot sancties die direct worden opgeteld bij de schuld van de schuldenaar. Zo kunnen sancties voor het niet nakomen van de informatieplicht bij de UWV oplopen tot 100% van het te veel ontvangen bedrag en kunnen CJIB vorderingen drie keer zo groot worden in het geval van wanbetaling.

De situatie kan door accumulatie steeds complexer worden voor de schuldenaar aangezien er betalingsachterstanden kunnen ontstaan bij een groot aantal verschillende schuldeisers.²⁴ Ieder van deze schuldeisers kan een of meerdere van de bovenstaande incasso-instrumenten gebruiken of sancties opleggen. Aangezien er in een problematische schuld situatie vaak niet veel geld is te halen

²² Zie: <http://www.wetrecht.nl/beslaglegging/>.

²³ Zie: <http://www.flinckadvocaten.nl/toepassing-van-lijfswang/>.

²⁴ De meest voorkomende schuldeisers zijn de Belastingdienst, de Zorgverzekeraar, ZIN, de Telecomaanbieder, de woningbouwcorporatie, het energiebedrijf, het waterschap, de bank, het CJIB, familie en vrienden, de DUO, Sociale dienst en UWV, de Hypotheekverstrekker. Zie onderzoek Paritas Passé (2012) *Debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden*.

bij de schuldenaar, is er de kans dat er een wedloop ontstaat bij het innen van schulden.²⁵ Hierbij spelen de bijzondere bevoegdheden van overheden en het preferente karakter van de vordering van verschillende schuldeisers een belangrijke rol. We gaan hier dieper op in onder de kop “beslagvrije voet.”

In totaal kan het bovenstaande een complexe en snel escalerende situatie creëren voor een schuldenaar, waarbij de weg uit de schulden steeds minder duidelijk wordt. Het samenstel van regels is zelfs zo ingewikkeld dat ook deskundigen blijvend van mening verschillen over de juiste behandeling van een samengestelde casus rond schulden. Wanneer de financiële, bureaucratische of psychologische bekwaamheid van een schuldenaar dan ook nog eens ontoereikend is, is het haast onmogelijk om terug te keren naar een financieel gezonde situatie.

Beslagvrije voet

Om de schuldenaar in een (complexe) problematische schulden situatie te beschermen bestaat de wettelijk beslagvrije voet. De beslagvrije voet is een minimaal voor beslagen vrij te laten deel van het inkomen. Vanwege de beslagvrije voet kan een schuldenaar voorzien in minimale uitgaven om in de kosten van levensonderhoud te voorzien (denk aan geld voor eten). Dan moet dat inkomen er wel zijn. De bijstand is niet langer altijd een vangnet. Het huidige sanctiebeleid in de sociale zekerheid impliceert soms ook, dat uitkeringen geheel of ten dele worden ontnomen.²⁶ Bij boetes heeft de Tweede Kamer zeer recent de bescherming van de beslagvrije voet bij amendement afgedwongen.

De beslagvrije voet beschermt in de praktijk echter niet altijd volledig. Er zijn vier redenen waarom dit het geval is.²⁷

1. **Verkeerde berekening.** Het kan voorkomen dat deurwaarders de hoogte van de beslagvrije voet niet juist berekenen. Dit komt omdat er voor het berekenen van deze voet veel informatie over de schuldenaar nodig is. Wanneer deze informatie niet wordt aangeleverd kan er geen goede berekening plaatsvinden en kan het gebeuren dat de beslagvrije voet te laag wordt vastgesteld, waardoor niet de juiste bescherming wordt geleverd.
2. **Beslag op toeslagen.** Woningverhuurders, zorgverzekeraars en kinderopvanginstellingen mogen beslag leggen op de toeslagen die een schuldenaar ontvangt voor de specifieke dienst die deze instellingen leveren (huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag). Bij het beslag op deze toeslagen wordt geen rekening gehouden met de beslagvrije voet, terwijl deze toeslagen een belangrijk deel van iemands inkomen kunnen vormen.
3. **Bijzondere bevoegdheden overheden.** Zoals aangegeven hebben verschillende overheden bijzondere bevoegdheden om vorderingen te innen: bronheffing, dwangverrekening en overheidsvorderingen. Hierbij wordt niet altijd getoetst of iemand onder de beslagvrije voet komt. Door gebrekkige coördinatie kan het dan voorkomen dat iemand per abuis onder de beslagvrije voet valt.
Wanneer iemand door een bijzondere bevoegdheid van een Rijksinstelling onder de beslagvrije voet komt, kan er bezwaar worden gemaakt en kunnen de acties worden teruggedraaid. Dit vergt echter tijd, waardoor de kans bestaat dat iemand nieuwe schulden moet maken om de maand door te komen. Daarnaast is het de vraag of schuldenaren in

²⁵ Zie: Paritas Passé (2012) *Debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden*.

²⁶ De WW uitkering van de UWV kan bijvoorbeeld gekort worden indien iemand niet aan de inspanningsverplichting voldoet om een nieuwe baan te vinden. Uit het jaarverslag van de UWV van 2015 blijkt dat deze korting in ruim 80 duizend gevallen is toegepast.

²⁷ Bron: Will Tiemeijer (2016) *Eigen Schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden*. WRR.

staat zijn tijdig en juist een bezwaar in te dienen, dit vereist immers bureaucratische bekwaamheid in een situatie van schulden stress.

4. **Vermoeden van fraude.** Wanneer er een vermoeden van fraude bestaat, dat ontstaat doordat een burger zijn plicht tot het leveren van informatie langdurig niet nakomt, compenseert de Belastingdienst overeenkomstig de Invorderingswet eventueel ook binnen de beslagvrije voet.

Afstemming tussen overheidscrediteuren

Beslagen op toeslagen en bijzondere bevoegdheden van overheden hoeven niet per definitie te leiden tot problematische situaties. De problemen ontstaan vaak wanneer er onvoldoende coördinatie plaats vindt tussen overheden. Overheden werken vaak langs elkaar heen in hun bejegening van mensen met schulden en vergroten daardoor de problemen van deze groep, onder meer omdat gehanteerde sancties contraproductief zijn. Momenteel is de coördinatie vaak nog van onvoldoende kwaliteit omdat Rijksinstellingen onvoldoende informatie met elkaar uitwisselen.²⁸ Om de coördinatie tussen Rijksinstellingen te verbeteren, heeft de staatssecretaris van SZW een Rijksincassovisie opgesteld, in nauw overleg met de ministeries Ven J, Financiën, VWS en EZ, die in april 2016 is gepubliceerd. De effecten van deze visie op de individuele schuldsituaties moeten nog duidelijk worden.

In het hierop volgende kader worden de snelle accumulatie van schulden en de gebrekkige bescherming door de beslagvrije voet, zoals zijn geschetst in deze paragraaf, geïllustreerd aan de hand van een casus.

²⁸ Algemene Rekenkamer (2016). *Aanpak problematische schulden*.

Casus: uit het leven gegrepen

1-1-2015

Ik ben Max Brot, 54 jaar oud, sinds drie jaar zelfstandig werkzaam in de bouw, gehuwd met Rie die zo nu en dan pianoles geeft; wij hebben een kind, Jantje geheten, elf jaar oud, wij kunnen net rond komen, met name dankzij de toeslagen die we van de belastingdienst ontvangen. Jantje is chronisch ziek, maar voor de aanzienlijke kosten daarvan hebben wij ons bijverzekerd. Wij zijn schuldenvrij.

1-5-2015

Ik kan met ingang van 1 juli a.s. een flinke klus doen, maar moet wel een tweedehands bestelwagentje aanschaffen; mijn opdrachtgever leent mij het nodige geld; ik betaal in 18 maanden af. Ik verstrek de informatie aan de belastingdienst dat ik 7500 euro meer ga verdienen op jaarbasis dan eerder geschat.

1-7-2015

Met schrik ontdek ik, dat alle toeslagen met ingang van 1 juli naar beneden zijn bij gesteld, en dat ik bovendien over de afgelopen zes maanden bedragen moet terug betalen; dat wordt moeilijk.

16-8-2015

Ik krijg een boete thuis omdat ik mijn bestelwagentje te zwaar heb belast, en wel 2400 euro; dat kan ik niet betalen; bovendien is de boete wel erg hoog; bij navraag blijkt dat dit bestelwagentje al eerder betrokken was bij hetzelfde strafbare feit; CJIB reageert niet als ik schrijf dat ik de nieuwe eigenaar ben en bij het vorige feit niet ben betrokken;

1-11-2015

Ik vraag een betalingsregeling aan en krijg te horen dat ik daarvoor te laat ben; de boete wordt nu 3600 euro;

Ik ga naar het gemeentelijk loket en hoor daar dat ik als zelfstandige niet in aanmerking kom voor schuldhulpverlening, en maar naar de bijzondere bijstand moet gaan; aldaar zegt een medewerker dat ik wel degelijk aanspraak kan maken op schuldhulpverlening; ik krijg een naam van een gemeentelijke expert, die op een vroege wintervakantie blijkt te zijn;

Bij een private instelling leen ik 3600 euro tegen 14% rente, terug te betalen in 12 maanden.

24-12-2015

Mijn vrouw Rie krijgt een brief van de Belastingdienst, waarin wordt gemeld, dat de ouders van Sophie, een pianoleerling, over 2014 7500 euro als aftrekpost in rekening hebben gebracht onder de benoeming "therapie pianolessen bij Rie Brot". Voor dit bedrag zijn kwitanties overgelegd. De Belastingdienst vraagt waarom dit inkomen niet is aangegeven, en of Sophie de enige leerling was. Mijn vrouw Rie denkt, dat het in totaal niet om meer dan 3500 euro gaat, en meldt dit aan de Belastingdienst.

3-2-2016

De belastingdienst komt met een naheffing over 2014 voor Rie op basis van een vermoed inkomen van 7500 euro, vermeerderd met 100% opslag wegens niet- aangeven. De gemeentelijke expert heeft een inventarisatie van onze financiën gemaakt, en komt met een voorstel voor budgetbeheer, dat ik aanvaard. Bovendien gaat de gemeente schuldsanering voorbereiden.

5-3-2016

De Belastingdienst verklaart, dat er t.a.v. Sophie een vermoeden van fraude bestaat, waardoor de beslagvrije voet niet langer geldt, en legt bankbeslag. De private schuldeiser begint een incassotraject. De ziektekostenverzekeraar reageert ook.

30-3-2016

Ik kan de spanning niet meer aan, en meld mij ziek bij mijn opdrachtgever. Deze reageert met een aanzienlijke vordering wegens wanprestatie, en vordert de restschuld van het bestelwagentje met onmiddellijke ingang op.

De Belastingdienst houdt een deel van onze toeslagen in.

23-8-2016

De gemeente meldt dat zij niet is geslaagd in een minnelijke schikking, dat meer dan een crediteur niet wil instemmen, en dat zij een WSNP traject gaat voorbereiden. Van de zijde van de zorgverzekeraars krijgen we te horen dat de aanvullende verzekering voor de kosten van Jantjes ziekte niet meer bestaat. De gezamenlijke schulden van mijn vrouw en mij zijn dan al opgelopen tot 20.000 euro, en daar komt voortaan 40.000 euro per jaar bij voor Jantjes behandeling.

Preventie, signalering en schuldhulpverlening

Gezien het feit dat het voor schuldenaren moeilijk is om weer uit een problematische schuldsituatie te komen, is het van groot belang het ontstaan van een problematische situatie in eerste instantie te voorkomen.²⁹ Hierbij is het van belang dat preventie inspeelt op de verschillende mogelijke risico factoren en redenen waardoor schulden kunnen ontstaan. Inzetten op financiële educatie zal voor mensen met een lage financiële bekwaamheid bijvoorbeeld wel werken, maar voor mensen met een lage psychologische bekwaamheid niet.

Daarnaast is het duidelijk dat een problematische schuldsituatie meestal niet door een enkele gebeurtenis ontstaat: iemand raakt geleidelijk aan in een situatie die steeds problematischer wordt. Een schuldenaar zakt geleidelijk verder in de schulden, waardoor het oordeel of nog “redelijkerwijs mag worden aangenomen dat de schulden worden terugbetaald” steeds negatiever wordt. Daarbij worden schulden ook vaak op een andere plek gevonden dan waar ze zijn ontstaan: iemand maakt bijvoorbeeld schulden vanwege een riskante investering, maar betaalt hierdoor zijn/haar huur niet meer (de vindplek van de schulden is dan de achterstand bij de huurcorporatie). Het signaleren van een problematische schuldsituatie is hierdoor niet gemakkelijk. Uit onderzoek blijkt ook dat signalering voor gemeenten moeilijk is, vanwege een gebrek aan standaardisering.³⁰ Hoe eerder de

²⁹ Belasting-, telecom- en zorgschulden lijken in aanmerking te komen voor vroegsignalering, maar er bestaat nog geen goed systeem om deze signalen te vertalen in interventies. Jungmann & Anderson (2011) *Vroegsignalering moet en kan!*

³⁰ Berenschot (2016) *Eindrapport evaluatie Wgs*. (knelpunt 1).

schulden echter gesignaleerd en erkend worden, hoe beter de situatie kan worden aangepakt en verdere problematiek kan worden voorkomen.

Wanneer iemand echter toch in een problematische schuldsituatie is beland, is er de mogelijkheid tot schuldhulpverlening. In de volgende paragraaf gaan we in op het stelsel van schuldhulpverlening in Nederland.

5.2 Beleid ten aanzien van schuldhulpverlening

Het stelsel van schuldhulpverlening is vastgelegd in twee wetten: de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs)³¹ en de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) (als onderdeel van de Faillissementswet). In deze paragraaf wordt het schuldhulpverleningsstelsel toegelicht.

5.2.1 Beleidsdoelstellingen

De doelstellingen van de wetten die de basis vormen voor het schuldenbeleid zijn als volgt:

- **Wgs.**³²

In de Wgs wordt voorgeschreven dat gemeenten een plan opstellen waarin zij de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren beleid betreffende integrale schuldhulpverlening inrichten en zij uiteenzetten hoe wordt voorkomen dat personen schulden aangaan die ze niet kunnen betalen. Hierbij is schuldhulpverlening gedefinieerd als:

- “Het ondersteunen bij het vinden van een adequate oplossing gericht op de aflossing van schulden indien redelijkerwijs is te voorzien dat een natuurlijke persoon niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of indien hij in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen, alsmede de nazorg.”

In de wet is de inhoud van het plan dus niet voorgeschreven, maar worden wel enige onderwerpen en de maximale wacht- en doorlooptijden geformuleerd. Ook moet het plan van de gemeente volgens de wet speciaal aandacht besteden aan hoe schuldhulpverlening aan gezinnen met inwonende minderjarige kinderen wordt vormgegeven.

- **Wsnp.**³³

In de Wsnp is vastgelegd dat iemand de rechtbank kan verzoeken een schuldsanering uit te spreken indien redelijkerwijs is te voorzien dat hij niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of indien hij in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen. Een schuldsanering is er op gericht een stabiele situatie te creëren voor de schuldenaar door de schulden van een schuldenaar te bevroren en na een traject van drie jaar kwijt te schelden. Schuldenaren kunnen na een Wsnp-traject na drie jaar dus met een schone lei beginnen.

Iemand kan pas aanspraak maken op een Wsnp-regeling wanneer kan worden aangetoond dat er geen reële mogelijkheden zijn om tot een buitengerechtelijke schuldregeling te komen (als bedoeld in de Wgs). In paragraaf 5.2.3. gaan we hier dieper op in.

³¹ Met ingang van 1 juli 2012 werden de gemeenten verantwoordelijk voor de schuldhulpverlening met de Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening (Wgs).

³² Zie: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0031331/2015-01-01>.

³³ Zie: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0001860/2016-07-01#TiteldeelIII>.

Bewindvoering

Sinds 2014 kunnen mensen met schulden ook een beroep doen op schuldenbewind op basis van de Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap (Wcbm).²⁹ Dit is dus een andere route naar schuldhulpverlening dan via de Wsnp. De rechter bepaalt of iemand toegang krijgt tot schuldenbewind en benoemt een beschermingsbewindvoerder. De beschermingsbewindvoerder is niet verplicht om een betalingsregeling met schuldeisers te treffen, maar wordt wel geacht de betreffende persoon zo te begeleiden dat, indien mogelijk, aan de eisen van schuldhulpverlening voldaan kan worden. Indien de persoon onder schuldenbewind geen beroep kan doen op schuldhulpverlening of schuldsanering, kan de beschermingsbewindvoerder een betalingsregeling proberen te treffen met schuldeisers.

De praktische invulling van het schuldhulpverleningsbeleid wordt beschreven in de volgende paragrafen.

5.2.2. Toegang tot hulp

Wanneer iemand zich in een problematische schulden situatie bevindt, kan deze persoon schuldhulpverlening aanvragen. Voordat iemand echter toegang heeft tot een schuldhulpverleningstraject moet een aantal stappen worden doorlopen.

Melden bij de gemeente

Allereerst moet iemand zich melden bij de gemeente om een aanvraag te doen. Dit klinkt simpel maar heeft in de praktijk nogal wat voeten in de aarde. Er kunnen vele redenen zijn waarom iemand zich niet meldt bij de gemeente. Voorbeelden hiervan zijn schaamte voor de situatie of het besef dat vrienden en familie waarschijnlijk achteraan in de rij aansluiten wanneer het beperkte beschikbare geld wordt verdeeld over alle schuldeisers. Preferente schuldeisers zullen immers dikwijls dan het grootste deel van het geld ontvangen. Dit gegeven kan er voor zorgen dat mensen op gespannen voet komen te staan met vrienden en familie. Het melden van de problematische situatie bij de gemeente wordt dus vaak gezien als laatste redmiddel.³⁵

Weigeringsgronden

Wanneer iemand heeft besloten zich te gaan melden bij de gemeente ontstaat mogelijk een volgende complicatie: gemeenten hebben de bevoegdheid om weigeringsgronden hanteren voor de toegang tot schuldhulpverlening. Zoals aangegeven zijn gemeenten verantwoordelijk voor de schuldhulpverlening met de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs). In deze wet is een tweetal "kan" bepalingen opgenomen die de gemeente aanleiding kunnen geven tot weigering van toelating tot de hulpverlening.

- Artikel 3, lid2. Het college kan schuldhulpverlening in ieder geval weigeren in geval een persoon al eerder gebruik heeft gemaakt van schuldhulpverlening.

³⁴ Rondom schuldenproblematiek is sprake van een aantal wettelijke regelingen in de verschillende delen van het positieve recht. Betrekkingen tussen private actoren onderling zijn geregeld in het Burgerlijk Wetboek, daarin is ook de faillissementswet opgenomen. Wijzigingswetten zoals de Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap (Wcbm) hebben ten tijde van de behandeling hun eigen naamgeving en vormen na aanvaarding onderdeel van een groter geheel, in dit geval de faillissementswet. Naast het Burgerlijk Wetboek is sprake van het strafrecht, wat staat beschreven in het Wetboek Strafrecht en in specifieke wetten waaraan een strafbepaling is verbonden. Tot slot zijn de betrekkingen tussen burger en overheid vastgelegd in het bestuursrecht.

³⁵ Berenschot (2016). *Evaluatierapport Wgs*.

- Artikel 3, lid3. Het college kan schuldhulpverlening in ieder geval weigeren in geval een persoon fraude heeft gepleegd die financiële benadeling van een bestuursorgaan tot gevolg heeft en die persoon in verband daarmee onherroepelijk strafrechtelijk is veroordeeld of een onherroepelijke bestuurlijke sanctie, die beoogt leed toe te voegen, is opgelegd.

De Memorie van Toelichting van de Wgs geeft nader uitsluitsel over de gewenste handelwijze van de gemeente:

"Met het oog op een goede uitvoering van dit wetsvoorstel is het gewenst dat het college van B en W beleidsregels vaststelt waarin wordt vastgelegd op basis van welke individuele omstandigheden een natuurlijke persoon de toegang tot de schuldhulpverlening wordt ontzegd. Hierbij is van belang dat het gaat om het ontzeggen van de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening met een integraal karakter. Dit betekent dat het in dit kader om meer gaat dan het oplossen van de financiële problemen van een schuldenaar. Het kan immers ook gaan om het aanpakken van omstandigheden die er mogelijk aan hebben bijgedragen dat een schuldenaar problematische schulden heeft, of die maken dat het niet mogelijk is de problematische schulden op te lossen. Zoals al eerder genoemd kan het hier om omstandigheden gaan die verband houden met bijvoorbeeld psychosociale factoren, relatieproblemen, de woonsituatie, de gezondheid, verslaving en de gezinssituatie. Op basis van het voorgaande is ook duidelijk dat het gaat om een afweging van de gemeente in individuele gevallen om de toegang tot de schuldhulpverlening al dan niet te ontzeggen. Voorbeelden van individuele omstandigheden op basis waarvan een natuurlijke persoon mogelijk de toegang tot de minnelijke schuldhulpverlening kan worden ontzegd zijn:

- *het feit dat een natuurlijke persoon al meerdere keren tot de gemeente heeft gewend voor minnelijke schuldhulpverlening en het hem of haar te verwijten is dat dit geen resultaten heeft opgeleverd;*
- *het feit dat de natuurlijke persoon zijn onderneming niet heeft gestopt."*

Hieruit vloeit dan ook voort, dat de wetgever er van uit gaat dat iedere beslissing tot weigering berust op een afweging in het individuele geval, dus niet uitsluitend een verwijzing naar een categoriaal geformuleerde weigeringsgrond, en dat deze beslissing vatbaar is voor bezwaar en beroep en dus in zodanige vorm moet zijn gegoten, dat deze ook daadwerkelijk mogelijk zijn.

De thans bestaande praktijk levert een overwegend ander beeld op.

In het door Berenschot uitgevoerde evaluatieonderzoek, evenals in de Vierde voortgangsrapportage van de Transitiecommissie Sociaal Domein, is sprake van categorale uitsluiting. Berenschot spreekt over het vermoeden, dat een meerderheid van de gemeenten zich hiervan bedient.

Voorbeelden van kenmerken waarop mensen worden afgewezen zijn onder meer het bezitten van een eigen huis, het hebben van een zzp-status, het genieten van studiefinanciering, of in het proces zijn van een echtscheiding.³⁶ Het verschilt sterk per gemeente of gebruik wordt gemaakt van weigeringsgronden: sommige (samenwerkingsverbanden tussen) gemeenten sluiten niemand uit, terwijl andere gemeenten tientallen uitzonderingsregels hanteren (zie kader).

³⁶ Berenschot (2016). *Evaluatierapport Wgs*.

Redenen die aanleiding kunnen zijn om een aanvraag voor schuldhulpverlening niet in behandeling te nemen in de gemeente Delft. Bron: http://www.delft.nl/Inwoners/Werk_en_inkomen/Hulp_bij_schulden/Schulden_aanpakken/Obstakels_in_opstartfase (15/09/2016).

- Er is sprake van recente schulden groter dan € 1.000,- en jonger dan een jaar (consumptieve kredieten).
- Sommige schulden kunnen een belemmering vormen voor schuldhulpverlening: bepaalde boetes van het CJIB, HTM boetes, NS boetes, schulden bij DUO IB Groep, schulden die te kwader trouw zijn ontstaan.
- U heeft inkomsten uit studiefinanciering.
- Er is vastgesteld dat er zich fraudevorderingen in het schuldenpakket bevinden.
- Er is sprake van verschuldigde alimentatie.
- Er is sprake van een lopende echtscheidingsprocedure.
- Er is sprake van andere gerechtelijke procedures.
- Er is vastgesteld dat u voldoende vermogen heeft (dat aangewend kan worden).
- U heeft al eerder van een minnelijke (beëindigingsregeling) of wettelijke regeling gebruik gemaakt.
- U mag maar eenmaal per 10 jaar gebruik maken van de Wet Schuldsanering natuurlijke personen.
- Uw inkomsten en uitgaven zijn in balans.
- Er woont een kind in huis dat geen kostgeld betaalt.
- U of uw partner is vreemdeling.
- U heeft een verblijfsvergunning voor bepaalde duur (korter dan 3 jaar)
- U maakt nog geen gebruik van alle voorliggende (inkomens) voorzieningen.
- U bent niet in staat om gegevens aan te leveren.
- Uw doorbetaling van vaste lasten is niet geborgd of te borgen.
- Uw verslaving en overige psychosociale problematiek behoren niet tot het verleden.
- Er is sprake van belemmerende psychische problematiek.
- Uw onderneming is (nog) niet beëindigd.
- U woont (nog) niet in Delft.
- U heeft geen stabiel inkomen.

Let op de terminologie: 'Niet in behandeling nemen' is niet het zelfde als 'weigeren.'

Waarschijnlijk zal een dergelijke website al velen afschrikken om zich tot de gemeente te wenden. Vervolgens zal een loketambtenaar of andere eerste echelon "voorziening" geneigd zijn te verwijzen naar de website, dan wel aan te geven, dat een persoon met de bovengenoemde kenmerken niet in aanmerking komt.

Het ligt dan ook niet voor de hand dat een gemeentelijke instantie bereid is een beschikking te vervaardigen waarin de beslissing tot "niet in behandeling nemen" is gemotiveerd. De formele omweg via de rechter naar een schuldhulpverleningstraject is dan hiermee in de praktijk dus niet volledig te realiseren. Zeker wanneer iemand niet beschikt over voldoende bureaucratie bekwaamheid is de formele route moeilijk te volgen.

Wij menen, dat uit wet en memorie van toelichting de volgende verplichting voor de gemeente voortvloeit:

- de genoemde afweging in een individueel geval kan niet volstaan met een verwijzing naar eerder geformuleerde categorale weigeringsgronden, maar behoeft een argumentatie waarom in dit individuele geval weigering is te verenigen met de zorgplicht van de gemeente;

- de afweging behoort te worden neergelegd in een beschikking, die zich leent voor bezwaar en beroep;
- de eventuele rechterlijke toetsing behoort mede te omvatten, of in deze individuele casus weigering de best mogelijke gedragslijn was.

In de huidige praktijk omtrent de weigeringsgronden bestaat het risico dat er een sterke selectie aan de poort plaatsvindt, waarbij alleen de behapbare cases in aanmerking komen voor hulp. Complexe gevallen en kwetsbare personen dreigen hierdoor buiten de boot te vallen. De staatssecretaris van SZW heeft de Inspectie SZW gevraagd te onderzoeken hoe de beoogde brede toegankelijkheid tot de gemeentelijke schuldhulpverlening in de praktijk wordt uitgevoerd.³⁷

5.2.3. Inrichting schuldhulpverlening

Bepalen hulplan

Wanneer iemand zich meldt bij de gemeente en niet wordt afgewezen, wordt vastgesteld welke hulpbehoefte bestaat en op welke manier het schuldhulpverleningstraject dus wordt ingericht. Het kan zijn dat iemand met een eenmalig advies of met een verwijzing naar een andere betrokken partij wordt geholpen (verwijzing naar de keten).³⁸ Hierbij kan gedacht worden aan hulp bij het aanleveren van de juiste informatie aan een schuldeiser, waardoor het pad richting een duurzame financiële situatie al een stuk duidelijk wordt. Na een doorverwijzing of eenmalig advies kan het zijn dat de problemen zijn opgelost en iemand dus effectief is geholpen. Wanneer er vervolgens weer een problematische situatie ontstaat, kan iemand zich wederom melden.

Het komt ook voor dat de gemeentelijk ambtenaar vaststelt dat er sprake is van een crisissituatie³⁹ of dat iemand nu nog niet in aanmerking komt voor een schuldhulpverleningstraject.⁴⁰ In dit geval wordt er eerst aangestuurd op het oplossen van de crisis situatie of het stabiliseren van de situatie. Een voorbeeld van een crisis is een dreigende uitzetting, waarbij iemand geen alternatieve woonruimte heeft. Voordat er een oplossing wordt gezocht voor het aflossen van de schulden zal dan eerst aan een noodoplossing moeten worden gewerkt waardoor iemand toch ergens terecht kan of de uitzetting wordt afgeblazen. Wanneer de situatie van een persoon weer stabiel is, kan eventueel worden overgegaan op een schuldenregeling voor het aflossen van schulden.

Schuldhulpverlening kent een breed palet aan mogelijke dienstverlening/instrumenten. Naast een schuldenregeling voor het aflossen van schulden kan er in het kader van schuldhulpverlening ook worden besloten flankerende hulp te organiseren.⁴¹ Flankerende hulp is ondersteuning waarbij niet direct iets wordt gedaan aan de uitstaande schulden, maar waarbij iemand ondersteund wordt in relevante zaken hieromheen. Voorbeelden van flankerende hulp zijn:

- Hulp bij budgetbeheer
- Educatie gericht op bureaucratische of financiële bekwaamheid
- Therapie gericht op psychologische bekwaamheid
- Verslavingszorg
- Kinderopvang

³⁷ TKamerstukken II, 2015/16, 34 509, nr. 1

³⁸ Jungmann & Schruer (2013) Schets van de Schuldhulpverlening. Hogeschool Utrecht.

³⁹ Zoals is vastgelegd in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0031331/2015-01-01>.

⁴⁰ Modules NVVK, via: <http://www.nvkk.eu/schuldhulpverlening/modules>.

⁴¹ Jungmann & Schruer (2013) *Schets van de Schuldhulpverlening*. Hogeschool Utrecht en Modules NVVK, via: <http://www.nvkk.eu/schuldhulpverlening/modules>.

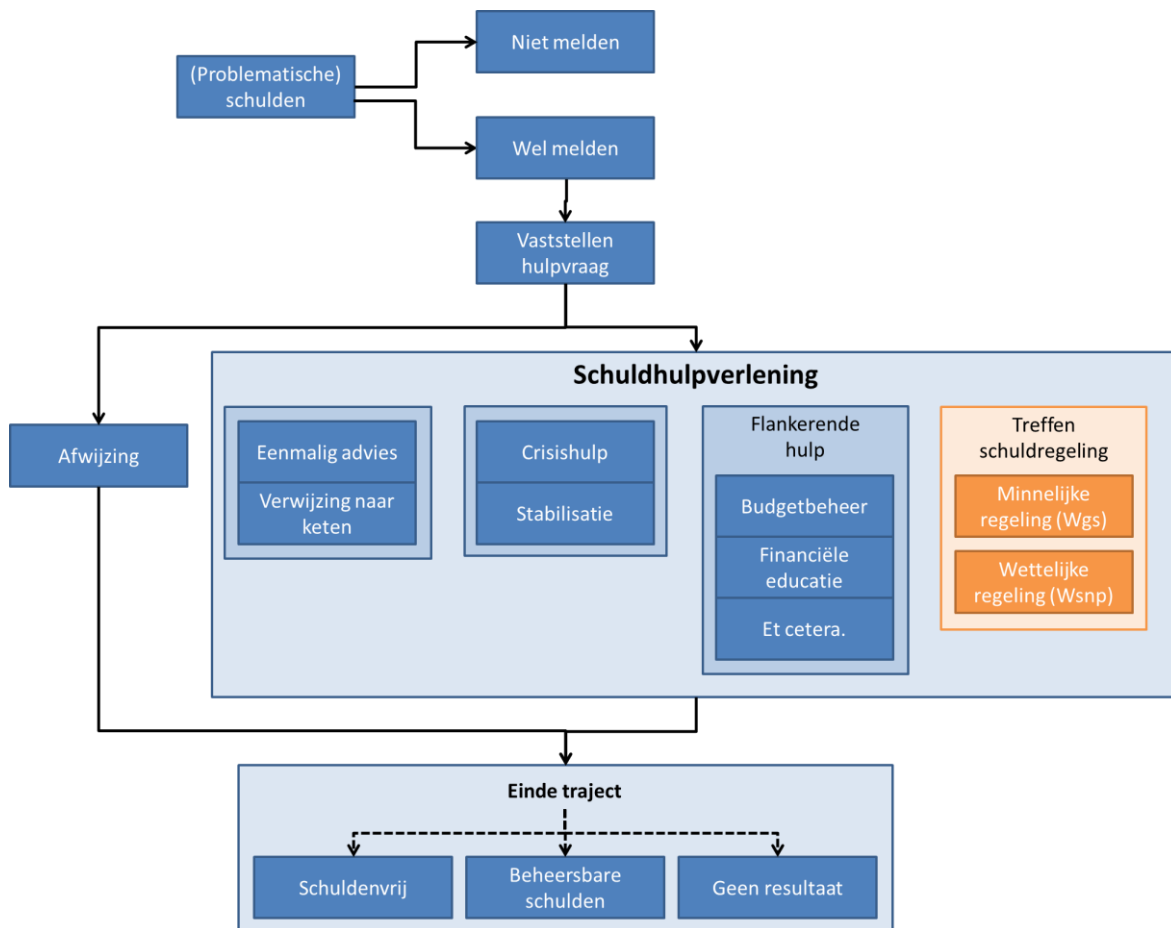
Bij het bepalen van de hulpvraag van personen en de daaropvolgende besluiten over de te ontvangen hulp is het van belang inzicht te hebben in de specificaties van de precieze schuldensituatie. Zoals is aangegeven in paragraaf 5.1 kan een schulden situatie per persoon sterk verschillen. De achtergrond van een persoon (inkomenssituatie en bekwaamheid) en de specifieke casuïstiek (manier waarop schulden zijn ontstaan en de aard en omvang van de schulden) kunnen sterk uiteenlopen per casus. Daarnaast is het van belang om te constateren of het gaat om *niet-kunnen* (waarbij ondersteuning en training denkbare hulprichtingen zijn), om *niet-willen* (waarbij een strengere aanpak gewenst kan zijn), of om een combinatie hiervan (wat in de meeste gevallen het geval zal zijn).

Om gemeenten handvatten te geven bij het vaststellen van de hulpvraag zijn in 2011 door Regioplan verschillende klantprofielen opgesteld.⁴² Recent onderzoek van Berenschot wijst echter uit dat gemeenten nog steeds moeite hebben met het bepalen van de juiste hulp. Met name op het gebied van de gedragscomponent is het voor gemeentelijke hulpverleners soms lastig vast te stellen wat de beste gang van zaken is.⁴³

In figuur 1 is het proces rondom (de toegang tot) het stelsel van schuldhulpverlening schematisch weergegeven. De blauwe blokken zijn in deze paragraaf aan de orde gekomen. In de volgende paragraaf gaan we dieper in op de schuldregelingen in het kader van de Wgs (minnelijke regelingen) en schuldregelingen middels de Wsnp, de oranje blokken.

⁴² Regioplan (2011) *Klantprofielen voor schuldhulpverlening*.

⁴³ Berenschot (2016) *Eindrapport evaluatie Wgs*. (Knelpunt 5 en 6).



Figuur 2 - Schematische weergave schuldhulpverleningstraject.

Schuldregelingen

Wanneer iemand wordt toegelaten tot de gemeentelijke schuldhulpverlening start een procedure die er op is gericht een adequate oplossing te vinden gericht op de aflossing van schulden of het beheersbaar maken van schulden. Binnen de Wgs wordt gezocht naar een minnelijk weg om een afspraken met schuldeisers te maken, een betalings- en/of een schuldregeling. Hierbij bestaan twee mogelijkheden:⁴⁴

1. De gemeentelijke kredietbank neemt de schulden van de schuldeisers over. Hiermee herfinanciert de gemeente de schulden en heeft de schuldenaar slechts nog de gemeente als schuldeiser. Het kan hierbij gaan om het volledige uitstaande bedrag, maar de schulden kunnen ook gesaneerd worden. In dit geval moeten gemeente en schuldenaar overeenstemming bereiken met de schuldeisers over de hoogte van de sanering.
2. De tweede optie is dat de gemeentelijke kredietbank de schulden niet herfinanciert, maar dat de gemeente enkel bemiddelt tussen schuldenaar en schuldeisers om tot een betalingsregeling te komen. Ook hier kan het gaan om de betaling van 100% van de vorderingen of kan de schuld gesaneerd worden. Overeenstemming met de schuldeisers hierover is dus nog steeds een vereiste.

⁴⁴ Modules NVVK, via: <http://www.nvkk.eu/schuldhulpverlening/modules>.

Gezien de in paragraaf 5.1 beschreven complexiteit van schuldsituaties, kan het treffen van een schuldregeling een uitdagende opgave zijn. Zo moet een schuldhulpverlener⁴⁵ met tal van schuldeisers, waaronder verschillende rijkscrediteuren, afstemmen. Daarbij kan het samenstel van regels zo ingewikkeld zijn dat bij complexe situaties verschillende deskundigen er verschillende meningen op na houden hoe de situatie geregeld zou moeten worden.

Wanneer de schuldhulpverlener en de schuldenaar er niet samen met de schuldeisers uitkomen zijn er twee opties. Wanneer slechts enkele van de schuldeisers weigert mee te werken aan een schuldregeling, kunnen schuldenaar en gemeente via de rechtbank alsnog medewerking afdwingen.⁴⁶ Als de rechter een verzoek tot een dwangakkoord afwijst, neemt hij het WSNP-verzoek –dat gelijktijdig met het verzoek om een dwangakkoord op te leggen moeten worden ingediend- in behandeling. De schuldenaar kan dan, met een verklaring van de gemeente, via de rechtbank een wettelijke schuldregeling aanvragen, gebaseerd op de Wsnp.⁴⁷

In het kader van de Wsnp wordt de rechter verzocht een schuldsanering vast te stellen voor de schuldenaar. Dit heeft verschillende gevolgen, die hieronder in het kort worden toegelicht:

- De vorderingen op een schuldenaar worden bevroren. Daarnaast worden geplande executies en beslagen opgeschort. In die zin worden de accumulatie van schulden als beschreven in paragraaf 5.1.3 dus opgeschort.
- De schuldenaar wordt onder bewind gesteld. De bewindvoerder beheert vanaf dat moment de administratie en financiële situatie van de schuldenaar.
- Er zijn vervolgens twee opties:
 - Of de bewindvoerder maakt een afspraak met een (gemeentelijke) bank om de schulden te herfinancieren en dus af te kopen van de schuldeisers.
 - Of de bewindvoerder stelt een plan op voor de terugbetaling aan schuldeisers.
- De bewindvoerder zet iedere maand het inkomen dat een schuldenaar ontvangt boven het bestaansminimum apart. De schuldeisers of bank worden afbetaald met al dit apart gezette geld. De bewindvoerder wordt ook betaald vanuit dit apart gezette geld.

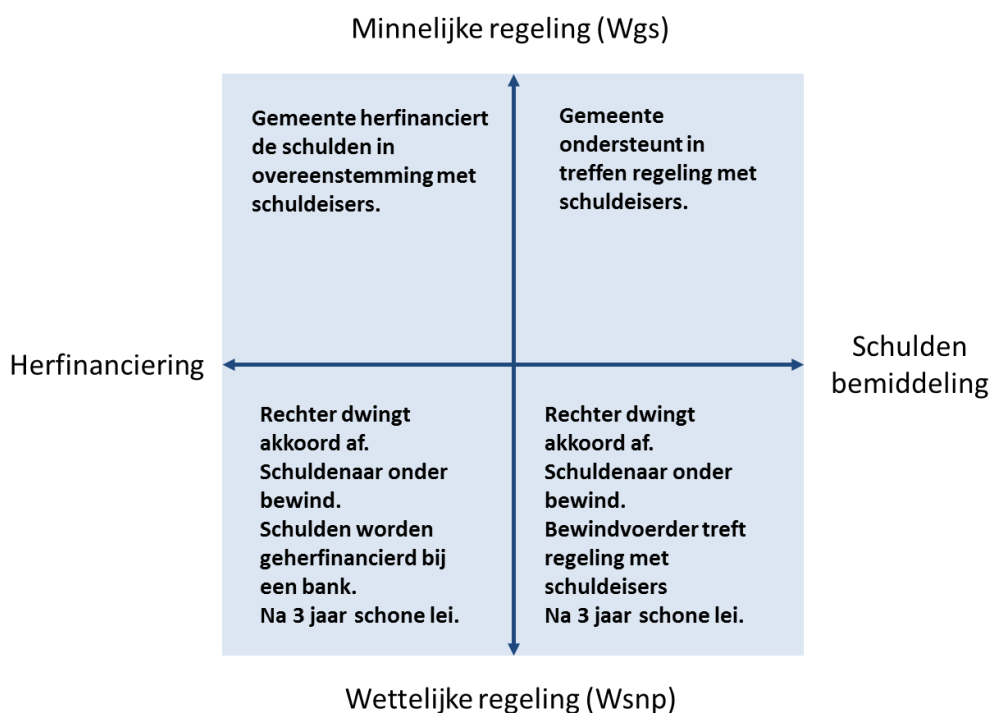
Na drie jaar is het schuldsaneringstraject afgerond en worden de resterende schulden verplicht kwijtgescholden. De schuldenaar kan hierna dus met een schone lei beginnen. Er bestaat echter een kans dat de schuldenaar het einde van het Wsnp-traject niet haalt. Dit komt omdat de schuldenaar aan strenge eisen moet voldoen om in het traject te blijven en hij dan wel voldoende gemotiveerd moet zijn en blijven. Zo is het verboden nieuwe schulden te maken en moet de schuldenaar, indien werkloos, zich tot het uiterste inspannen om ten minste voor 36 uur per week werk te vinden.

De uitkomsten van een poging tot het maken van een schuldregeling kunnen dus worden samengevat in vier kwadranten, zoals schematisch is weergegeven in figuur 2. Hierbij moet nadrukkelijk worden vermeld dat dit de uitkomsten zijn van de pogingen een schuldregeling te treffen. De andere onderdelen van een schuldhulpverleningstraject (verwijzingen naar de keten, stabilisatie en de flankerende hulp) en de mogelijkheid tot uitval niet meegenomen.

⁴⁵ Dit kan een gemeentelijk ambtenaar betreffen, maar ook een private partij.

⁴⁶ Jungmann & Schruer (2013) *Schets van de Schuldhulpverlening*. Hogeschool Utrecht.

⁴⁷ Regioplan (2014) *Het verhaal achter de cijfers*.



Figuur 3 – Schematische weergave mogelijke uitkomsten van een schuldregeling.

Tijdigheid procedures

Gezien de aard van de trajecten kan het lang duren voordat iemand de juiste hulp ontvangt. Zo kan er eerst worden gestreefd naar een stabiele situatie, waarna er binnen de Wgs lang wordt gezocht naar een minnelijke oplossing voor de schuldenproblematiek of het creëren van een beheersbare situatie. Wanneer dit dan vervolgens bijvoorbeeld niet lukt, kan er uiteindelijk worden begonnen aan het Wsnp-traject. Gedurende de periode van deze stappen zullen de schulden van de schuldenaar niet ophouden te bestaan en wordt verdere accumulatie niet voorkomen. Lange doorlooptijden zijn dus niet alleen frustrerend voor de betrokkenen, maar zijn daarnaast enorm duur.⁴⁸ Tijdigheid van het gehele traject en daarbinnen van de afzonderlijke procedures is dus van groot belang. Dit is ook de reden dat de wacht- en doorlooptijden van een gemeentelijk plan zijn voorgeschreven in de Wgs.

Kwaliteit van hulpverlening

De kwaliteit van het schuldhulpverleningstraject kan sterk wisselen.

Het beleid per gemeente kan en mag verschillen vanwege de decentralisatie van de schuldhulpverlening. Sommige gemeenten hanteren bijvoorbeeld het beleid waarbij iedereen zo snel mogelijk naar de Wsnp wordt doorverwezen, terwijl andere gemeenten koste wat kost proberen te voorkomen dat iemand in de Wsnp terecht komt (voor beide strategieën is iets te zeggen). Het hangt dus van de specifieke gemeente af welke mogelijkheden een schuldenaar heeft. Daarnaast hangt het van de specifieke gemeenteambtenaren, hulpverleners en bewindvoerders af hoe de schuldenaar wordt ondersteund en hoe de onderlinge coördinatie tussen deze personen is. Door het verschil in mogelijkheden per gemeente en de afhankelijkheid van specifieke personen in termen van ondersteuning en coördinatie, kan de kwaliteit van het schuldhulpverleningstraject sterk verschillen.

⁴⁸ In de evaluatie van de Wgs zijn de lange doorlooptijden ook genoemd als een van de belangrijkste knelpunten. Zie: Berenschot (2016) Eindrapport evaluatie Wgs. (knelpunt 2).

Ontwikkeling van perspectief

Binnen het schuldhulpverleningstraject is de ontwikkeling van perspectief voor de schuldenaar van groot belang. Hiermee wordt bedoeld dat het schuldhulpverleningstraject er voor zou moeten zorgen dat iemand na de hulp weer perspectief heeft op een financieel duurzame situatie. Dit geldt zowel voor de schuldenaar zelf als voor de directe omgeving van de schuldenaar: de partner en kinderen. Kinderen van schuldenaren moeten bijvoorbeeld de kans houden om additioneel onderwijs te volgen. In sommige gevallen zijn de probleemsituaties echter zo prangend dat dit perspectief niet meer aanwezig is.

Wanneer een schuldsituatie wel succesvol wordt aangepakt blijft de ontwikkeling van perspectief van belang. Uit de evaluatie van de Wgs blijkt namelijk dat de ingezette flankerende hulp, bijvoorbeeld therapie of opvang, in sommige gemeenten direct wordt stopgezet als iemand een schuldregeling heeft getroffen.⁴⁹ Hierdoor kunnen personen ondanks een schuldregeling wellicht snel terugvallen in de problematische situatie.

Rol en betrokkenheid andere actoren

Een schuldenaar kan naast de hulp van de gemeente (in de vorm van een schuldhulptraject of flankerende hulp) ook ondersteund worden door andere betrokken actoren als vrijwilligersorganisaties en welwillende schuldeisers (bijvoorbeeld woningbouwcorporaties of zorgverzekeraars). Deze andere betrokken partijen kunnen van onschatbare waarde zijn voor een schuldenaar.

Vrijwilligers kunnen ondersteuning bieden in het voorkomen van problematische situaties, het overzichtelijk houden van de financiën en de ondersteuning bij het gemeentelijke traject.

Schuldeisers kunnen met name van toegevoegde waarde zijn door goed rekening te houden met de individuele karakteristieken van de schuldenaar en persoonlijke betalingsregelingen te treffen.

Zowel vrijwilligers als schuldeisers kunnen daarnaast een belangrijke rol spelen in de vroegsignalering van schulden. Vrijwilligers kunnen een laagdrempelige eerste stap zijn richting hulp en schuldeisers kunnen de achterstanden als eerste signaleren. Informatie-uitwisseling tussen vrijwilligers, schuldeisers en gemeenten kan waar mogelijk een waardevolle methode zijn om schuldenaren vroeg in het traject te helpen.

5.3. Knelpunten

Op basis van de geschetste dynamiek rondom het ontstaan van problematische schulden situaties en het schuldhulpverleningstraject kunnen verschillende knelpunten worden geïdentificeerd. In dit vooronderzoek hebben wij deze knelpunten in samenspraak met experts in twee panelsessies vastgesteld. In bijlage 9.2 is opgenomen welke experts in de panelsessies hebben bijgedragen.

De geïdentificeerde knelpunten vormen het uitgangspunt voor het formuleren van een beleidsalternatief. In hoofdstuk 7 worden de knelpunten van een toelichting voorzien en worden verschillende maatregelen voorgesteld die er op gericht zijn deze knelpunten uit de weg te ruimen.

De vijf voornaamste knelpunten zijn de volgende:

⁴⁹ Zie: Berenschot (2016) *Eindrapport evaluatie Wgs*. (knelpunt 6)

1. De coördinatie tussen overheidscrediteuren, voornamelijk rijkscrediteuren, onderling en die tussen hen en hulpverlenende gemeenten ontbreekt

Iedere rijkscrediteur beschikt over een omvangrijk incassoapparaat, en benut een reeks van instrumenten om vorderingen te innen. Ook indien sprake is van een kale kip als debiteur, gaan de inspanningen tot inning zeer lang door. Bovendien richten de rijkscrediteuren zich gezamenlijk veelal op een en dezelfde groep, maar veelal zonder onderlinge coördinatie. De hulpverlenende gemeentelijke instanties besteden een groot deel van hun tijd aan overleg met ieder van de rijkscrediteuren. Dit proces zet zich voort gedurende een eventueel latere Wsnp procedure.

Ook beschikken sommige rijkscrediteuren over specifieke incassobevoegdheden, waardoor zij de beslagvrije voet niet altijd behoeven te respecteren. Burgers met problematische schulden hebben dus veelal te maken met verschillende overheidscrediteuren, die op uiteenlopende manieren met hun vorderingen omgaan.

2. De meerderheid van de mensen met problematische schulden ontvangt geen hulp van de overheid.

Mensen met schulden schamen zich vaak, en zijn daarom terughoudend met het zoeken van hulp. Belangrijker is echter, dat zeer veel gemeenten vooraf al categorieën van debiteuren uitsluiten van schuldhulpverlening door weigeringsgronden op te sommen (zie hoofdstuk 5). En ook weigeren zij vaak individuele debiteuren. Omdat veel gemeenten al op hun websites vermelden, welke categorieën de toegang tot schuldhulpverlening wordt geweigerd c.q. voor weigering in aanmerking komen, melden veel burgers zich ook niet voor hulpverlening. Ook geven gemeenten veelal geen beschikking af van weigering van toelating tot de schuldhulpverlening. Dan is dus ook geen bezwaar of beroep mogelijk. Een van de ernstige consequenties daarvan is weer, dat daarmee ook de doorgeleiding naar de Wsnp trajecten voor deze debiteuren is verstopt.

3. Het moment waarop hulp wordt gevraagd is vaak relatief laat en het daarop volgende tempo van hulpverleningstrajecten is relatief laag, waardoor aanzienlijke schuldaccumulatie optreedt, en de gezondheidsschade voor debiteur en gezinsleden soms ernstig is, en dientengevolge ook de arbeidsprestatie suboptimaal wordt. Bovendien leidt het feit, dat het minnelijke en het wettelijke traject achter elkaar zijn geplaatst ook tot een verlenging van de totale duur van de schuldhulpverlening. Niet zelden is de duur van een schuldhulpverleningstraject zes jaar, of zelfs langer.

4. Op gemeentelijk niveau is de aanwezige expertise niet altijd van de noodzakelijke kwaliteit om een verbinding tussen persoonsgebonden en casus gebonden karakteristieken optimaal te leggen. Daarnaast is de coördinatie binnen een gemeente tussen schuldhulpverleners en andere afdelingen vaak ook niet zonder gebreken.

De methode van schuldhulpverlening leidt niet tot, of verhindert zelfs versterking van het toekomstperspectief van debiteuren en hun gezinsleden, in het bijzonder door het verbod om nieuwe schulden te maken, bijvoorbeeld ten behoeve van het volgen van nuttige investeringen door de debiteur of diens kinderen, omdat regels zoals de hierna genoemde dit verhinderen. De bewindvoerder tijdens een Wsnp traject heeft immers evenzeer de belangen van schuldeisers te behartigen als die van de debiteur, en is mede daardoor vaak gericht op de korte termijn. De schuldhulpverlener in het minnelijke traject heeft weliswaar een wat ruimere positie, maar zal eveneens rekening houden met de belangen van

schuldeisers. Het verbod om nieuwe schulden te maken brengt ook met zich mee, dat mogelijkerwijze bijvoorbeeld productieve investeringen in opleidingen van kinderen in het gezin achterwege blijven.

- 5. Een groot deel van de mensen die wel hulp krijgen eindigt niet schuldenvrij of in een duurzame financiële situatie, als gevolg van niet succesrijke hulpverleningstrajecten.** In het vrijwillige traject is dan doorgeleiding naar de Wsnp mogelijk, maar een niet met succes afgerond Wsnp traject, een aanzienlijk percentage, laat een dorre woestijn achter, omdat de publieke hulpverleningskanalen zijn uitgeput voor de schuldenaar. In een voltooid Wsnp traject is sprake van een schone lei of tenminste beheersbare schulden. Indien de hulpverlening uitmondt in een toekomstperspectief, is de verwezenlijking van het perspectief het centrale doel. Daaraan kunnen voor betrokkenen ook verplichtingen zijn verbonden, waaronder vorderingen van de gemeente. Dan is dus schuldenvrijheid niet het hoogste goed. Met andere woorden, het schuldenprobleem is vaak onvoldoende opgelost.

Maatschappelijk perspectief

De situatie rondom problematische schulden en schuldhulpverlening veroorzaakt zoals aangegeven in de knelpunten een suboptimale aanpak van problematische schulden. Dit zorgt voor nadelige gevolgen voor de schuldenaar, maar is ook vanuit een maatschappelijk perspectief nadelig. Personen met een problematische schuldensituatie kunnen een beperkte bijdrage leveren aan de maatschappij en omvangrijke incassoapparaten worden ingezet om zo veel mogelijk van het, in deze situaties, beperkte beschikbare geld te innen. Persoonlijke gevolgen als een verslechterde gezondheid, een verminderd vermogen tot werken, een vernietiging van perspectief en eventuele aanraking met criminaliteit kunnen op maatschappelijk niveau zorgen voor aanzienlijke kosten. Deze gevolgen gelden daarbovenop niet alleen voor de schuldenaar, maar treffen ook de directe omgeving van de schuldenaar: de partner en kinderen.

In hoofdstuk 6 gaan we dieper in op deze verschillende maatschappelijke kosten en de omvang van de problematiek vanuit een maatschappelijk perspectief.

5.4. Reeds aangedragen kansrijke oplossingsrichtingen

De problematiek rond schulden en het hulpverleningstraject zijn niet onopgemerkt. Vanuit het kabinet zijn belangrijke stappen gezet om de problematiek te verlichten middels nieuw beleid. Uit verschillende onderzoeken van wetenschappers en adviesbureaus zijn daarnaast ook oplossingsrichtingen aangedragen om de problematiek te verminderen. Deze paragraaf beschrijft de (voorgenomen) beleidswijzigingen en de oplossingsrichtingen uit andere bronnen.

5.4.1. Aangedragen beleidswijzigingen kabinet

Door het kabinet (in de persoon van de staatssecretaris van SZW) is beleid ontwikkeld om de problematiek te verlichten. In de Kamerbrief met de kabinetsreactie op de evaluatie van de Wgs, worden de verschillende nieuwe maatregelen toegelicht. Hieronder worden deze maatregelen beschreven:

- De Rijksincassovisie is op 4 april 2016 door de staatssecretaris van SZW aan de TK aangeboden. De visie heeft tot doel om overheidsinstanties meer samen te laten werken, zodat er beter rekening wordt gehouden met de mogelijkheden en omstandigheden van iemand met schulden. Het onnodig oplopen van schulden moet worden voorkomen en de

visie dient te leiden tot een betere bescherming van de beslagvrije voet en een besparing op bijkomende kosten verbonden aan de inning van de vorderingen.⁵⁰

- Met ingang van 1 januari 2016 zijn alle gerechtsdeurwaarderskantoren aangesloten op het beslagregister. Het register maakt het mogelijk om de invordering meer gecoördineerd te laten plaatsvinden, waardoor de schuldenaar niet telkens onder het bestaansminimum zakt. Bovendien kunnen onnodige kosten worden voorkomen omdat het besluit tot dagvaarding en beslaglegging met meer informatie wordt genomen.
- Wetgeving voor de vereenvoudiging van de beslagvrije voet is voorbereid en aan internetconsultatie onderworpen. In het nieuwe systeem wordt onderscheid gemaakt tussen vier leefsituaties: alleenstaande, alleenstaande ouder, partners, partners met kinderen (< 18 jaar). Op basis van het inkomen wordt voor deze verschillende leefsituaties bepaald hoe hoog de beslagvrije voet is. De benodigde informatie voor de berekening voor de beslagvrije voet wordt hiermee dus beperkt tot twee variabelen.
- Het ontwerpbesluit breed moratorium in de gemeentelijke schuldhulpverlening is in oktober aan de Raad van State gezonden voor advies.. Met de inzet van een breed moratorium, kunnen gemeenten naar de rechter stappen om een adempauze af te dwingen als zij er niet op een minnelijke manier uitkomen met de schuldeisers. Wijst een rechter dat toe, dan moeten schuldeisers voor maximaal zes maanden hun incasso activiteiten opschorten, zodat de schuldhulpverlening in een financieel stabiele situatie tot passende vervolgdienstverlening kan komen. In die periode wordt het geld dat de schuldenaar binnenkrijgt boven het bedrag dat hij nodig heeft om van te leven (de beslagvrije voet) wel al apart gezet. Daarmee wordt aan het eind van het moratorium alvast een deel van de schulden afbetaald. Het breed moratorium is daarmee qua karakter anders dan het smal moratorium dat voorsorteert op een Wsnp-traject. Het brede moratorium zal gelden voor alle schuldeisers. De beoogde datum van inwerkingtreding is 1 januari 2017.
- Besluit gegevensuitwisseling schuldhulpverlening. De VNG, Divosa en de NVVK werken uit waar en met welk doel in het proces van schuldhulpverlening welke gegevens noodzakelijk zijn. Op basis daarvan wordt bekeken wat de volgende stap is om tot een besluit te komen.⁵¹
- In januari van dit jaar heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie in een brief aan de Kamer aangegeven de inning van openstaande sancties op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) te beëindigen na een succesvol afgeronde minnelijke schuldregeling. Het gaat hierbij om het stopzetten van de inning van de restschuld.⁵²
- De minister van VWS heeft maatregelen getroffen in het kader van (tegenaan van) wanbetalers in de zorg. Met ingang van 1 juli 2016 wordt de bestuursrechtelijke premie aanzienlijk verlaagd en kunnen wanbetalers zonder tussenkomst van een schuldhulpverlener uit de wanbetalersregeling stromen als zij een betalingsregeling met de zorgverzekeraar treffen. Daarnaast is de onderliggende lagere regelgeving om bijstandsgerechtigden onder bepaalde voorwaarden te laten uitstromen in voorbereiding.⁵³

⁵⁰ Rijksoverheid (2016). *Rijksincassovisie*. Via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2016/04/04/rijksincassovisie>.

⁵¹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2016). *Kabinetsreactie evaluatie Wet gemeentelijke schuldhulpverlening*. Ref: 2016-0000149571.

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid.

5.4.2. Oplossingsrichtingen uit andere bronnen

Veel rapporten over schulden en schuldhulpverlening in Nederland schetsen oplossingsrichtingen om de problematiek te verlichten. Hieronder worden de meest genoemde oplossingsrichtingen toegelicht, met daarbij verwijzingen naar de aanbevelingen van individuele rapporten.

Preventie. Veel onderzoekers en adviseurs pleiten voor een betere inzet op de preventie van schulden.⁵⁴ Wanneer de schulden voorkomen kunnen worden zullen er logischerwijs minder problematische situaties ontstaan. Concrete aanbevelingen omvatten onder andere het slimmer benutten van default keuzes,⁵⁵ meer inzetten op financiële educatie,⁵⁶ het versimpelen van het toeslagensysteem⁵⁷ en het aansporen tot zelfregulering bij schuldeisers.⁵⁸

Vroegsignalering. Wanneer schulden dan toch ontstaan is het zaak de problematische schulden zo vroeg mogelijk aan te pakken om accumulatie te voorkomen. Verschillende rapporten doen aanbevelingen om deze vroegsignalering beter in te richten. Er wordt gepleit voor sneller contact tussen schuldenaar en professioneel hulpverlener⁵⁹ en voor standaardisatie van de methode van vroegsignalering bij gemeenten.⁶⁰ Daarnaast wordt door een aantal rapporten gegevensuitwisseling gezien als de beste manier om de schulden vroegtijdig te signaleren. Zo wordt er gepleit voor een landelijk informatiesysteem schulden⁶¹ en het makkelijker maken van uitwisselen en opvragen van informatie over schuldenaren.⁶² Ook wordt aanbevolen schulden beter en breder te registreren.⁶³

Wegnemen belemmeringen in het schuldhulpverleningstraject. Wanneer de schuldenaar hulp zoekt bij het oplossen van de problematische schuldsituatie, bestaan er nog verschillende belemmeringen. Deze belemmeringen worden in verschillende rapporten aangekaart. Zo wordt er allereerst gepleit de gemeentelijke weigeringsgronden te heroverwegen.⁶⁴ Daarnaast wordt aanbevolen de belemmeringen voor de sanering van schulden door specifieke overheidsvorderingen onder de loep te nemen en te verbeteren.⁶⁵ Tot slot wordt er ook voor gepleit cliëntenstromen in het hulpverleningstraject beter in kaart te brengen om eventuele andere belemmeringen te identificeren.^{66, 67}

Verhogen van de kwaliteit van het schuldhulpverleningstraject. Naast concrete belemmeringen wijzen de onderzoeken ook op verbeterpunten in de kwaliteit van het schuldhulpverleningstraject. Er wordt gepleit om expertise van hulpverleners te verhogen door meer evidence-based te gaan werken⁶⁸ of door hulpverleners te trainen op met name gedragscomponenten van de

⁵⁴ Platform 31 (2016) *Schulden uit de knel, Een verkenning van innovaties bij de aanpak van schulden*. & Jungmann et al. (2012) *Preventie: voorkomen is beter dan genezen*. Hogescholen Utrecht en Amsterdam.

⁵⁵ Will Tiemeijer (2016) *Eigen Schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden*. WRR.

⁵⁶ Jungmann & Madern (2016) *Duurzame verbetering van gezond financieel gedrag. Droom of werkelijkheid?* WRR. & Pamflet: *Naar een beter aanpak van schulden en armoede*, 2016.

⁵⁷ Pamflet: *Naar een beter aanpak van schulden en armoede*, 2016

⁵⁸ Panteia (2010) *Zelfregulering in de minnelijke schuldhulpverlening*.

⁵⁹ Will Tiemeijer (2016) *Eigen Schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden*. WRR.

⁶⁰ Berenschot (2016) *Eindrapport evaluatie Wgs*.

⁶¹ Jungmann & Anderson (2011) *Vroegsignalering moet en kan*. Social Force.

⁶² Panteia (2010) *Zelfregulering in de minnelijke schuldhulpverlening* & Berenschot (2016) *Eindrapport evaluatie Wgs*.

⁶³ Pamflet: *Naar een beter aanpak van schulden en armoede*, 2016 & Paritas Passé (2012) *Debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden*.

⁶⁴ Jungmann et al. (2014) *Onoplosbare schuldsituaties*. Hogeschool Utrecht

⁶⁵ Pamflet: *Naar een beter aanpak van schulden en armoede*, 2016 & Jungmann et al. (2014) *Onoplosbare schuldsituaties*. Hogeschool Utrecht.

⁶⁶ Berenschot (2016) *Eindrapport evaluatie Wgs*.

⁶⁷ Algemene Rekenkamer (2016) *Aanpak problematische schulden*.

⁶⁸ Platform 31 (2016) *Schulden uit de knel, Een verkenning van innovaties bij de aanpak van schulden*.

schuldsituatie.⁶⁹ Daarbij zouden schuldtrajecten überhaupt meer rekening moeten houden met deze gedragscomponent⁷⁰ en moet de hulp beter worden afgestemd op de individuele situatie van schuldenaren.⁷¹ In de schuldhulptrajecten moet tot slot altijd een realistische inschatting worden gemaakt van de daadwerkelijke zelfredzaamheid van schuldenaren⁷² en moet in echt onoplosbare situaties worden gezocht naar voorzieningen om de betreffende personen toch te ondersteunen.⁷³

Betere bescherming schuldenaren. Gedurende het gehele traject van het ontstaan van schulden tot het doorlopen van een schuldhulpverleningstraject moet het bestaansminimum van schuldenaren beschermd blijven. Aanbevelingen die worden gedaan om deze bescherming te verbeteren richten zich met name op de beslagvrije voet en de bijzondere bevoegdheden van overheidscrediteuren.

Onderzoekers pleiten voor een betere check voordat deze bevoegdheden worden ingezet⁷⁴ of voor de herziening of afschaffing van de bijzondere bevoegdheden.⁷⁵ Andere manieren om schuldenaren beter te beschermen zijn het uitbreiden van de lijst met goederen waarop geen beslag mag worden gelegd⁷⁶ en het invoeren van een incasso-effectrapportage bij voorstellen voor nieuwe of gewijzigde bijzondere bevoegdheden, waardoor standaard moet worden gecheckt wat bij samenloop van incassobevoegdheden (bij huishoudens met problematische schulden) de effecten zijn van de voorgenomen wetgeving.⁷⁷

Betere ondersteuning door Rijk. Tot slot formuleren enkele onderzoekers ook aanbevelingen die moeten leiden tot een betere ondersteuning van gemeenten door het Rijk. Zo is gepleit voor een handreiking voor gemeenten die duidelijkheid moet verschaffen over de wettelijke activiteiten en kaders van het Rijk.⁷⁸ Daarnaast wordt aanbevolen om vanuit het Rijk meer middelen beschikbaar te stellen voor het armoede- en schuldenbeleid van gemeenten⁷⁹ en om het budget voor beschermingsbewind bij het Rijk in te richten.⁸⁰ Tot slot wordt gepleit voor het inzichtelijk maken van de totale schuldenpositie bij het Rijk voor zowel schuldenaar als gemeentelijk hulpverlener.⁸¹

⁶⁹ Berenschot (2016) *Eindrapport evaluatie Wgs.*

⁷⁰ Jungmann et al. (2014) *Onoplosbare schuldsituaties.* Hogeschool Utrecht.

⁷¹ Berenschot (2016) *Eindrapport evaluatie Wgs.*

⁷² Platform 31 (2016) *Schulden uit de knel, Een verkenning van innovaties bij de aanpak van schulden.*

⁷³ Jungmann et al. (2014) *Onoplosbare schuldsituaties.* Hogeschool Utrecht.

⁷⁴ Will Tiemeijer (2016) *Eigen Schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden.* WRR. & Jungmann et al. (2014) *Onoplosbare schuldsituaties.* Hogeschool Utrecht.

⁷⁵ Pamflet: *Naar een beter aanpak van schulden en armoede, 2016* & Paritas Passé (2012) *Debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden.*

⁷⁶ Paritas Passé (2012) *Debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden.*

⁷⁷ Paritas Passé (2012) *Debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden.*

⁷⁸ Berenschot (2016) *Eindrapport evaluatie Wgs.*

⁷⁹ Pamflet: *Naar een beter aanpak van schulden en armoede, 2016.*

⁸⁰ Pamflet: *Naar een beter aanpak van schulden en armoede, 2016.*

⁸¹ Algemene Rekenkamer (2016) *Aanpak problematische schulden.*

6. Nulsituatie

Zoals beschreven bevat dit rapport een vooronderzoek voor een maatschappelijke kosten-batenanalyse ten aanzien van schuldenproblematiek. Een KBA is een methode om te bepalen in hoeverre de baten (positieve effecten van een project in geld uitgedrukt) opwegen tegen de kosten van dat project. Dit resulteert in een bepaald rendement van de investering. Een KBA kan worden uitgevoerd vanuit het perspectief van de maatschappij als geheel; de mkba. Om de baten te kunnen waarderen, moet het effect van een project in kaart worden gebracht. Hiertoe worden als het ware twee filmpjes met elkaar vergeleken: een filmpje van hoe de wereld eruit ziet zonder uitvoering van het project (de nulsituatie), en een filmpje van hoe de wereld er uit ziet mét uitvoering van het project (het projectscenario). Het effect dat het project heeft op de maatschappij, is het verschil tussen de filmpjes. In deze voorstudie wordt bepaald welke input er beschikbaar is voor de nulsituatie.

De nulsituatie is de meest waarschijnlijk te achten ontwikkeling die zal plaatsvinden op alle voor de mkba-relevante markten in het geval dat het huidige beleid van alle actoren ongewijzigd blijft. Daarom is het voor de nulsituatie van belang om de effecten van huidig beleid in kaart te brengen. In de fase na deze voorstudie kunnen dan de effecten van alternatieven daartegen afgezet worden. In onderstaande box staat de door het CPB gehanteerde definitie van een nulsituatie:⁸²

De nulsituatie volgens CPB definitie

De nulsituatie is de meest waarschijnlijk te achten ontwikkeling die zal plaatsvinden op het voor de mkba relevante terrein in het geval dat de te beoordelen maatregel niet wordt uitgevoerd. De nulsituatie wordt in de eerste plaats bepaald door de ontwikkeling van exogene factoren. Daarnaast omvat de nulsituatie bestaand beleid, voorgenomen maatregelen (tenminste, als de uitvoering vrijwel onontkoombaar is) en kleinere ingrepen die het probleem deels oplossen of mitigeren maar geen beleidsalternatief vormen.

6.1. Definities en kwantificering

6.1.1. Omvang van het probleem: huishoudens met schulden

Met betrekking tot de kwantificering van de in hoofdstuk 5 beschreven probleemsituatie is het van belang nogmaals goed te kijken naar de gehanteerde definities. Er is geen éénduidige definitie van *problematische* schulden, en in afhankelijkheid van de gekozen definitie verandert het aantal huishoudens dat te maken heeft met *problematische* schulden. In tabel 1 hebben we drie relevante definities opgenomen: één definitie van de NVVK als brancheorganisatie voor schuldhulpverleners, en twee definities die gehanteerd zijn in recente rapporten waarin de problematiek kwantitatief in kaart is gebracht. Het gaat in alle gevallen om standcijfers, geen stroomcijfers. Overigens, waar de bestaande rapporten vaak uitgaan van huishoudens in plaats van personen, hebben de definities in de Wgs betrekking op 'natuurlijke personen'.⁸³

⁸² CPB mkba-(2013). *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*, pagina 16.

⁸³ Schuldhulpverlening: het ondersteunen bij het vinden van een adequate oplossing gericht op de aflossing van schulden indien redelijkerwijs is te voorzien dat een natuurlijke persoon niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of indien hij in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen, alsmede de nazorg;

Verzoeker: persoon die zich tot het college heeft gewend voor schuldhulpverlening. Bron: Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs).

Tabel 1 – Overzicht definities en aantallen huishoudens met problematische schulden.

| Definitie huishoudens met <u>problematische</u> schulden | Omvang (standcijfers) | Bron |
|---|--|--|
| De situatie waarin van een natuurlijk persoon redelijkerwijs is te voorzien dat hij niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of waarin hij heeft opgehouden te betalen. | Onbekend | Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening en NVVK (gedragscode schuldhulpverlening, versie mei 2015) |
| De som van de geëiste maandelijkse aflossingen op schulden en betalingsachterstanden is hoger dan de volgens de VTLB-rekenmethode gecalculerde aflossingscapaciteit. ⁸⁴ Panteia maakt daarbij onderscheid tussen zichtbaar en onzichtbaar. Zichtbaar houdt in dat iemand in een traject van schuldhulpverlening zit. De Algemene Rekenkamer heeft 544.000 huishoudens afgeleid van Panteia. Het gemiddelde van onzichtbaar + zichtbaar is 552.000 huishoudens | Onzichtbaar: 351.000-571.000 huishoudens Zichtbaar: 91.000 huishoudens Onzichtbaar (gemiddeld) + zichtbaar = 552.000 huishoudens | Panteia (huishoudens in de rode cijfers, pagina 102) en Algemene Rekenkamer (Aanpak problematische schulden) |
| Een huishouden voldoet aan een of meer van de volgende kenmerken: <ul style="list-style-type: none"> ▪ meer dan drie soorten achterstallige rekeningen en/of; ▪ achterstallige rekeningen in de categorieën hypotheek, huur, elektriciteit, gas of water, ziektekostenverzekering, bij de afbetaling van leningen en afbetalingsregelingen, en/of; ▪ de (totale) omvang van de achterstallige rekening(en) bedraagt meer dan € 500 en/of; ▪ minstens één keer per maand of meestal rood staan voor meer dan € 500 en/of; ▪ een creditcardschuld hebben van meer dan € 500. <p>APE maakt daarbij onderscheid tussen 3 treden in de risicoladder. Er is sprake van een lichte schuld als een huishouden aan één van de hierboven genoemde kenmerken voldoet. Zware problematische schulden (trede 2) doen zich voor als een huishouden aan 2 van de indicatoren voldoet en structureel zware problematische schulden als er sprake is van 3 of meerdere indicatoren.</p> | 775.000 huishoudens | APE (kosten en baten van schuldhulpverlening, pagina 22) |

Naast de groep met *problematische* schulden is de groep huishoudens met *risicovolle* schulden van belang. Hun schulden zijn niet problematisch, hetgeen hen geen directe doelgroep maakt van het beleid (het beleid is erop gericht schulden beheersbaar te maken). Volgens Panteia zijn dit huishoudens met een risico op problematische schulden.⁸⁵ Voor de mkba zijn deze cijfers wel van belang, omdat mogelijk één van de preventieve beleidsvarianten zich richt op deze groep. Een overzicht van gehanteerde definities en aantallen van huishoudens met risicovolle schulden is opgenomen in tabel 2.

Aan de basis van de door Panteia en APE gehanteerde methodiek liggen enquêtes. In het geval van Panteia is dit een voor dit doel ontworpen enquête, terwijl APE terugvalt op de DNB household survey. Een enquête heeft als voordeel dat er gevraagd kan worden naar specifieke kenmerken van de populatie. Een belangrijk nadeel is dat niet iedereen de enquête invult. Zo kan een digitaal minder vaardig persoon geen internet enquête invullen. In de DNB household survey zal ook een dergelijk mechanisme bestaan – er moeten 6 verschillende vragenlijsten worden ingevuld. Zeker iemand met problematische schulden zal hiervoor niet altijd de tijd nemen.

⁸⁴ VTLB=Vrij te laten bedrag.

⁸⁵ Panteia (2015). *Huishoudens in de rode cijfers*.

Tabel 2 - Overzicht definities en aantallen huishoudens met risicovolle schulden.

| Definitie huishoudens met <u>risicovolle</u> schulden | Omvang (standcijfers) | Bron |
|---|---|--|
| Een huishouden voldoet tijdens de onderzoeksperiode aan een of meer van de 5 kenmerken die in de vorige tabel zijn genoemd. | Ongeveer 1,2 mln. huishoudens (inclusief huishoudens met problematische schulden) | Panteia (huishoudens in de rode cijfers, pagina 15) |
| Uit de (multivariate) econometrische analyse van de huishoud-data van het DNB Household Survey blijkt dat er een verband is tussen de volgende kenmerken en schuld. Op basis daarvan is het getal geschat: <ul style="list-style-type: none"> ▪ leeftijd (jonger dan 40 jaar), ▪ huishoudsamenstelling (eenoudergezin), ▪ opleiding (laag opgeleid), ▪ type inkomen (uitkering) en ▪ woonsituatie (woonachtig in zeer stedelijk gebied). | 980.000 huishoudens (inclusief huishoudens met <i>problematische</i> schulden) | APE (kosten en baten van schuldhulpverlening, pagina 18) |

6.1.2. Omvang van het probleem: huishoudens in de schuldhulpverlening

Naast de omvang van het probleem is van belang welk aantal van de huishoudens met problematische schulden in een schuldhulpverleningstraject zit. Hier zit een groot verschil tussen van orde grootte 500.000 huishoudens (vergelijk tabel in de vorige paragraaf met de volgende tabel). Dit komt doordat niet iedereen met schulden hulp zoekt, maar ook doordat gemeenten weigeringsgronden hanteren. Op basis van de Wgs is het mogelijk huishoudens schuldhulpverlening te weigeren. De Wgs bevat daarvoor niet-limitatieve kan-bepalingen (eerder gebruik maken van schuldhulpverlening; fraude). Gemeenten kunnen deze weigeringsgronden hanteren, maar ze kunnen ook verder gaan. Veel gemeenten – zo blijkt uit de websites van de gemeenten zelf – maken gebruik van deze mogelijkheid. Gebruikte weigeringsgronden zijn dan bijvoorbeeld het hebben van een onderneming of het verwickeld zijn in een scheiding.

De Algemene Rekenkamer heeft geconcludeerd dat het op landelijk niveau niet bekend is welk deel van de huishoudens met een problematische schuld geen hulp ontvangt. Het is ook niet bekend hoeveel huishoudens wél schuldhulpverlening ontvangen door de gemeente en wat de resultaten hiervan zijn: hoeveel huishoudens tussentijds uitvallen zonder oplossing van hun problematische schulden en hoeveel huishoudens met een financieel gezonde situatie eindigen. Om zich hierover een landelijk beeld te kunnen vormen, hebben de staatssecretaris van SZW en de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) informatie nodig van gemeenten.⁸⁶ Er zijn wel schattingen gemaakt – bijvoorbeeld door Panteia op basis van een enquête. De NVVK publiceert in haar jaarverslag het aantal aanmeldingen. Dit laat zich niet vergelijken met het cijfer van Panteia, omdat het laatste een standgetal is en het eerste een stroomgetal. Bovendien zijn niet alle gemeenten, maar ongeveer 80% ervan, aangesloten bij de NVVK.

⁸⁶ Algemene Rekenkamer (2016). *Aanpak van problematische schulden*.

Tabel 3 - Overzicht (schattingen) aantal huishoudens in de schuldhulpverlening.

| Huishoudens in de schuldhulpverlening | Omvang | Bron |
|--|-----------------------------------|--|
| Aanmeldingen bij NVVK-leden in 2015 | 90.400 huishoudens (stroomcijfer) | NVVK (jaarverslag 2015) |
| Het geschatte aantal huishoudens dat in de onderzoeksperiode minnelijke SHV ontving. In het onderzoek is gevraagd naar de schulden op dit moment of in de afgelopen 12 maanden. De onderzoeksperiode was oktober 2014 t/m mei 2015, dus de schatting heeft betrekking op de periode in de 12 maanden daaraan voorafgaand: oktober 2013 t/m mei 2015. | 153.000 huishoudens (standcijfer) | Panteia (huishoudens in de rode cijfers, pagina 102) |

Panteia schat op basis van beperkte waarnemingen in dat afgerond 60% van de huishoudens met problematische schulden die hulp (hebben) ontvangen deze hulp ontvangt of ontving van een organisatie die lid is van de NVVK⁸⁷. Dit betekent dat het totale aantal meldingen bij gemeenten hoger ligt. Daarnaast geeft NVVK zelf aan dat meldingen bij wijkteams niet zijn meegenomen. Ook dit duidt erop, dat de 90.400 meldingen een onderschatting zijn van het aantal huishoudens dat daadwerkelijk ondersteuning krijgt bij het aanpakken van schulden. Echter, het aantal huishoudens dat ondersteuning krijgt zal in ieder geval flink lager zijn dan het aantal huishoudens met problematische schulden.

Naast huishoudens direct in de schuldhulpverlening, zijn er mensen onder beschermingsbewind. In de context van problematische schulden heeft het aantal mensen onder beschermingsbewind zonder nader onderzoek beperkt waarde, aangezien een groot deel hiervan naar verwachting mensen zijn zonder problematische schulden. Beschermingsbewind is er ook op gericht op schulden te voorkomen voor kwetsbare mensen. In de recente publicatie van de Rekenkamer neemt de rekenkamer wel een indicatief aantal mensen op dat onder beschermingsbewind staat (circa 182.000 eind 2014). Volgens de Raad voor de Rechtspraak doen burgers steeds vaker een beroep op schuldbewind in plaats van schuldsanering. Over de resultaten van schuldbewind zijn geen landelijke cijfers beschikbaar.⁸⁸ Het is dus niet duidelijk in welke mate mensen met (problematische) schulden op deze wijze schuldenvrij worden of succesvol begeleid worden naar een financieel stabiele situatie.

6.1.3. Benodigde aanvullende informatie

Er is relatief weinig bekend over de specifieke groep huishoudens met *problematische* schulden. Tot nu toe komen deze verbanden uit onderzoeken waarvoor een enquête gebruikt is. Deze aanpak kent eerdergenoemde beperkingen (o.a. steekproef). Dat neemt niet weg dat de resultaten op dit moment het beste zijn wat beschikbaar is. Daarom laten we deze onderstaand zien en lichten we vervolgens een aanpak toe waarmee waardevolle informatie vergaard kan worden (volledige registraties).

Uit het onderzoek van Panteia komt naar voren dat er twee huishoudtypes zijn die een relatief grote kans op *problematische* schulden hebben.⁸⁹ Dit zijn:

⁸⁷ Panteia (2015), pagina *Huishoudens in de rode cijfers*, p. 101.

⁸⁸ Algemene Rekenkamer (2016). *Aanpak van problematische schulden*.

⁸⁹ Panteia (2015). *Huishoudens in de rode cijfers*.

- Samenwonenden zonder kinderen die wonen in een huurhuis en een netto huishoudinkomen hebben van minder dan 2.000 euro.
- Alleenstaanden met kinderen die wonen in een huurhuis en een netto huishoudinkomen hebben van minder dan 1.000 euro.

APE vindt statistisch significante effecten voor de volgende variabelen en schulden:

Tabel 4 - Variabelen met significante effecten op het risico op schulden.

| Kenmerk | Verband |
|-----------------------|---------|
| Jonger dan 40 jaar | ++ |
| Eenoudergezin | ++ |
| Laag opgeleid | +++ |
| Uitkering | + |
| Zeer stedelijk gebied | + |

Bovenstaande betekent dat er een significant verband is tussen bijvoorbeeld het hebben van schulden en het opleidingsniveau. Dit kan implicaties hebben voor beleid of voor vroegsignalering.

Voor het uitvoeren van de mkba is het belangrijk om over representatieve gegevens te beschikken. Vanwege de moeilijkheid bij het bereiken van de groepen met *risicovolle* of *problematische* schulden met een enquête, is onderzocht welke andere methodes denkbaar zijn. De belangrijkste daarvan is dataverschaffing door het CBS. Het CBS kan daar mogelijk vanaf begin 2017 een waardevolle bijdrage aan leveren (overigens met terugwerkende kracht vanaf 2011). Daarvoor moet namelijk wel de omvang van de schuld bekend zijn, op dit moment is die koppeling van verzekeraars en banken met de belastingdienst nog onvolledig. Dus juist over de belangrijkste variabele – schuldenniveau – is er op dit moment nog niet voldoende informatie.

Voor gegevensverzameling via het CBS moet een andere definitie van *problematische* en *risicovolle* schulden worden gedefinieerd dan bij de eerder genoemde onderzoeken, bijvoorbeeld schuld (exclusief de eigen woning) gerelateerd aan de hoogte van het inkomen (bestedbaar inkomen) – vanuit de gedachte dat het beheersbaar zijn van schulden deels afhangt van de aflossingscapaciteit, die weer deels afhankelijk is van besteedbaar inkomen.

De populatie van het onderzoek omvat alle huishoudens in Nederland per eind 2014. Van alle huishoudens worden de volgende kenmerken bepaald:

- Besteedbaar jaarinkomen in categorieën
- Belangrijkste bron van inkomen
- Samenstelling van het huishouden
- Huur- of koopwoning
- Opleidingsniveau van de hoofdkostwinner (voor zover bekend)
- Leeftijd hoofdkostwinner
- Wanbetaler zorgverzekering hoofdkostwinner
- Hoofdkostwinner verdachte van een misdrijf
- AWBZ-indicatie van hoofdkostwinner
- Stedelijkheid van het woonadres
- Huishouden volgt traject in de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp)

De aanlevering van gegevens door het CBS zal ertoe leiden dat meer zicht ontstaat op de omvang van de relevante groepen. Hierbij zijn wel enkele kanttekeningen te plaatsen:

- Er is onzekerheid over het exacte moment van koppeling. Het is niet zeker of de koppeling al per 2017 plaats kan vinden.
- Er zullen hoe dan ook aanvullingen door middel van interviews en enquêtes nodig zijn, om de problematiek nader te kunnen duiden. Zo kan het CBS geen betalingsachterstanden bij providers van mobiele telefonie en huurachterstanden in beeld brengen.
- Zoals gezegd is er een nieuwe definitie nodig, zodat de door het CBS aangeleverde gegevens niet vergelijkbaar zijn met de gegevens uit de eerdere onderzoeken van APE en Panteia.

6.2. Endogene en exogene factoren

In een mkba worden beleidsalternatieven vergeleken met een nulalternatief. Naast het beleid zijn er echter ook externe factoren die van invloed zijn op de uitkomsten van een mkba. In deze paragraaf gaan we in op de endogene (beleidsmatige) en exogene factoren.

6.2.1. Hoofdpijnen van het staande beleid

In hoofdstuk 5 van dit rapport is al uitvoerig ingegaan op de huidige situatie rondom een schuldenaar. In deze paragraaf lichten wij de hoofdpunten uit deze analyse nogmaals kort toe.

Wet gemeentelijke schuldhulpverlening

Hoewel gemeenten al lange tijd de schuldhulpverlening in Nederland uitvoeren is het, zoals in hoofdstuk 2 gezegd, pas vanaf 2012 een wettelijke taak sinds de inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs). De wet geeft een ruim kader waarbinnen de gemeente de schuldhulpverlening zelf kan vormgeven.⁹⁰ Gemeenten hebben in 2014 extra middelen gekregen voor het armoede- en schuldenbeleid (70 miljoen euro in 2014 en vanaf 2015 90 miljoen euro structureel). Gemeenten kunnen deze middelen vrij besteden. Uit onderzoek van Bartels in 2014 blijkt dat gemeenten de middelen ook daadwerkelijk aan armoede en schulden besteden. De VNG schat in dat de middelen veelal nodig zijn voor de bijzondere bijstand, waarop mensen eerder een beroep gaan doen vanwege de bezuinigingen op andere regels.⁹¹ De directe instrumenten die gemeenten in kunnen zetten in de schuldhulpverlening zoals vermeld op de website van SZW zijn:⁹²

- **Volledige integrale schuldhulp:** De gemeente helpt de schuldenaar niet alleen met financiële problemen, maar ook met problemen met werk, in het gezin of met de gezondheid, en reikt educatie en therapie waar nodig aan; zie hierboven voor saneringsinstrumenten.
- **Minnelijk traject met bemiddeling door sociale dienst:** bij een minnelijk traject maken schuldenaar en schuldeisers onderling afspraken, zonder dat daar een rechter bij te pas komt.
- **Budgetbeheer of budgetadvies:** De gemeente of een schuldhulpverlener beheert het inkomen van de schuldenaar, met het oogmerk van stabilisatie en eventueel ook oplossing van de problematiek.

⁹⁰ Zie: <http://www.divosa.nl/onderwerpen/schuldhulpverlening>.

⁹¹ Zie: https://vng.nl/files/vng/raadgever-armoedebeleid_20150727.pdf.

⁹² Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/armoede-en-schulden/inhoud/schulden-aanpakken>.

- **Maatschappelijk werk:** Maatschappelijk werk kan mensen helpen die niet in aanmerking komen voor een minnelijk traject of een wettelijk traject.
- **Schuldsanering:** de gemeente kan eventueel mensen begeleiden naar een wettelijk traject schuldsanering.

Naast deze instrumenten kan de gemeente inzetten op stabilisatie van de situatie (al dan niet met behulp van budgetbeheer) of proberen vrijwilligers in te zetten.

De NVVK is de branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren. De publieke instellingen én private ondernemingen die diensten aanbieden in meer dan 370 van de 390 gemeenten die Nederland rijk is, zijn aangesloten bij de NVVK. De leden van de NVVK hebben zich bij de uitvoering van schuldhulpverlening gecommitteerd aan de voorschriften van de NVVK. Concreet betekent dit dat zij zich bij de uitvoering onder meer moeten houden aan voorschriften die zijn opgenomen in de Gedragscode Schuldhulpverlening. Sancties ontbreken, met uitzondering van de ontneming van het lidmaatschap. De NVVK schrijft niet voor welke diensten en producten een gemeente moet aanbieden. Gemeenten zijn vrij om te bepalen of zij al dan niet schuldsaneringen, budgetbeheer et cetera aanbieden (maatwerk). Wel schrijft de NVVK ten aanzien van de verschillende diensten en producten voor hoe deze uitgevoerd moeten worden.⁹³

In het geval van schulden is er vaak ook andere problematiek. In het geval van beperkte schulden kan de gemeente maatschappelijk werk bieden, omdat vaak de schulden opgelost kunnen worden als de achterliggende oorzaak wordt opgelost. Dan is er geen sprake van schuldhulpverlening. In het geval van grote schulden is er sprake van volledige schuldhulp – ondersteuning van de gemeente blijft in principe in degelijke gevallen niet beperkt tot de schuldenproblematiek.

Gemeenten kunnen bij het beleid, zoals eerder gemeld, voor schuldhulpverlening weigeringsgronden hanteren, die vragen wel altijd een individuele afweging. De Wgs laat hiervoor ruimte. In de bovenstaande probleemstelling is zorgvuldig omschreven hoe het wettelijk stelsel er uitziet, en hoe de daarvan deels afwijkende praktijk zich heeft ontwikkeld.

Wet schuldsanering natuurlijke personen

Op basis van de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) kunnen personen die buiten hun verantwoordelijkheid door schulden in de problemen zijn gekomen onder voorwaarden een schuldsaneringsregeling bij de rechter afdwingen. Wanneer de rechter een schuldsanering uitspreekt, dient de schuldenaar gedurende (meestal) drie jaar af te dragen aan zijn schuldeisers. Mensen met een uitkering zijn dan alles boven de 95 procent van de bijstandsnorm kwijt aan afdrachten en werkenden alles boven de 100 procent. Zowel in 2008 als in 2012 zijn de criteria voor toelating tot de Wsnp aangescherpt.

Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap

Ook kunnen mensen met een schuld sinds 2014 beroep doen op schuldbewind op grond van de Faillissementswet (Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap; Wcbm). Schuldbewind is bedoeld voor mensen die zelf niet in staat zijn om hun financiën te beheren. Het is gericht op het stabiliseren van de financiële situatie en indien nodig op het zorgen voor basisvoorzieningen als het betalen van huur, gas, water, licht en leefgeld. De rechter bepaalt of

⁹³ Jungmann & Schruers (2013). *Schets van de Schuldhulpverlening*. Hogeschool Utrecht.

iemand toegang krijgt tot schuldenbewind en benoemt een beschermingsbewindvoerder. De beschermingsbewindvoerder is niet verplicht om een betalingsregeling met schuldeisers te treffen. Wel behoort de beschermingsbewindvoerder na te gaan of de betreffende persoon onder schuldenbewind in aanmerking kan komen voor schuldhulpverlening of schuldsanering. Indien dat het geval is, wordt de beschermingsbewindvoerder geacht de betreffende persoon zo te begeleiden dat aan de eisen van schuldhulpverlening of schuldsanering voldaan kan worden. Indien de persoon onder schuldenbewind geen beroep kan doen op schuldhulpverlening of schuldsanering, kan de beschermingsbewindvoerder een betalingsregeling proberen te treffen met schuldeisers.

Incassobeleid van de overheid

Een relevant beleidsaspect van overheidsbeleid in het kader van de hoofdvraag die betrekking heeft op het handelen van actoren rondom de schuldenaar, is het incassobeleid van de overheid. Alleen al van de kant van het Rijk zijn er vaak meerdere schuldeisers bij een schuldenaar betrokken. Zij hebben verschillend beleid. Dit kan onwenselijke uitkomsten hebben voor de schuldenaar. Het oplossen van schuldenproblematiek kan vertraagd worden en de beslagvrije voet kan in gevaar komen. In recent onderzoek zijn verschillende invorderingsregimes in kaart gebracht, welke in het onderstaande kader worden toegelicht.⁹⁴

De **Belastingdienst** stuurt eerst aanmaningen en biedt de mogelijkheid tot uitstel van betaling of een betalingsregeling. Voor mensen op het sociaal minimum is in bepaalde gevallen ook kwijtschelding mogelijk. Als iemand geen gebruik maakt van deze mogelijkheden en ook na een dwangbevel niet betaalt, staan de Belastingdienst diverse mogelijkheden ter beschikking. Zij kan voor schulden van maximaal € 1000,- automatisch geld van iemands bankrekening afschrijven, en zij kan (een deel van) het loon of de uitkering vorderen bij iemands werkgever of de uitkeringsinstantie. Voorts mag de Belastingdienst nog openstaande belastingschulden zo nodig verrekenen met een lopende belastingteruggave, en nog openstaande schulden voor teruggevorderde toeslagen verrekenen met lopende toeslagen.

Het CJIB kent voor verkeersovertredingen een streng boeteregime. Wie een boete niet op tijd betaalt, krijgt een aanmaning met een verhoging van vijftig procent, en als hij die ook niet betaalt, vier weken later een tweede aanmaning voor een bedrag dat drie keer zo hoog is als de oorspronkelijke boete (tot voor kort kende het cjib niet de mogelijkheid van een betalingsregeling, maar sinds 1 juli 2015 is het onder voorwaarden mogelijk betalingsregelingen te treffen dat in bepaalde gevallen wel mogelijk). Als iemand ook na de tweede aanmaning niet betaalt, kan het cjib de boete afschrijven van de bankrekening.

⁹⁴ Tiemeijer (2016). *Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden*. WRR.

Als dat niet lukt, zal het cjb een deurwaarder inschakelen om beslag te leggen op het inkomen, bankrekening of inboedel. Als ook dat geen succes heeft, gaat het dossier terug naar het cjb. Dat kan dan nog kiezen uit een aantal dwangmiddelen. Eén daarvan is gijzeling van de schuldenaar voor maximaal één week per boete – waarna overigens nog steeds de schuld moet worden betaald. Het CJIB hanteert een kwadrantenmodel om te komen tot meest effectieve inzet van incasso-instrumenten. Dit maakt onderscheid tussen enerzijds wel of niet kunnen betalen en anderzijds wel of niet willen betalen. Als iemand bijvoorbeeld niet kan en niet wil betalen, dan probeert CJIB de persoon naar een ander kwadrant te bewegen. Iemand die wel wil betalen maar dan niet kan, wordt ‘tijd en ruimte’ gegeven (bron: Tenuitvoerlegging financiële sancties, brief TK van de minister van V&J van 1 juli 2014).

Het **uwv** is verplicht om teveel betaalde uitkeringen terug te vorderen. Als iemand die niet terugbetaalt, kan het uwv de schuld verrekenen met nog te ontvangen uitkeringen, en ook met een eventueel later te verstrekken bijstandsuitkering. Daarbij moet het uwv rekening houden met de beslagvrije voet. Na een dwangbevel kan het uwv ook beslag leggen op loon of uitkering. Wie van het uwv een uitkering ontvangt, moet tijdig en correct alle informatie doorgeven die van invloed kan zijn op zijn uitkering. Voldoet een uitkeringsgerechtigde niet aan deze zogenaamde inlichtingenplicht en wordt daardoor ten onrechte te veel uitgekeerd, dan legt uwv een boete op. Bij de hoogte van de boete houdt het uwv rekening met de verwijtbaarheid, de ernst van de overtreding en met de financiële situatie van de uitkeringsgerechtigde. Sinds 1 juli 2015 moeten uitkeringsgerechtigden maandelijks opgeven welke inkomsten zij hebben gehad naast hun uitkering. Als later (op basis van gegevens van de Belastingdienst) blijkt dat iemand hierbij een fout heeft gemaakt, verrekenet het uwv dit met de volgende betaling in plaats van hiervoor een boete op te leggen.

6.2.2. Beleidswijziging en -voornemens

In een mkba valt niet alleen het staande beleid binnen de nulsituatie, maar ook beleidsaanpassingen die waarschijnlijk uitgevoerd gaan worden. In de probleemanalyse, in paragraaf 5.4.1, zijn deze beleidsvoornemens reeds toegelicht. Met de opdrachtgever is overeengekomen dat het breed moratorium en de brede aansluiting op het beslagregister niet zullen worden meegenomen in de nulsituatie.

6.2.3. Beleidsalternatieven

Naast de hierboven genoemde beleidswijzigingen zijn andere beleidsalternatieven denkbaar. De beoordeling van die alternatieven is het centrale doel van de mkba. De mogelijke beleidsalternatieven zijn tijdens de panelsessies geïnventariseerd en worden in hoofdstuk 7 van dit rapport toegelicht.

6.2.4. Exogene factoren

Het staande beleid inclusief de voorgenomen beleidswijzigingen vormen samen de nulsituatie van de mkba; de overige beleidswijzigingen maken onderdeel uit van het projectalternatief c.q. de projectalternatieven. Bij de uitwerking van een mkba is het daarnaast belangrijk om rekening te houden met exogene factoren die de uitkomsten beïnvloeden. Mogelijk blijkt bijvoorbeeld een toe-

of afname van het aantal huishoudens met *problematische* schulden niet het gevolg te zijn van een beleidswijziging, maar van een externe factor.

Een belangrijke factor hierbij is de **macro-economische ontwikkeling**. De groei of daling van het aantal huishoudens met (*problematische* of *risicovolle*) schulden en de groei of daling van de gemiddelde schuldenlast hangt samen met macro-economische ontwikkeling. Het is aannemelijk dat een langere periode van macro-economische voorspoed ertoe leidt dat minder huishoudens met schulden te maken hebben. Andersom zal een langdurige recessie er juist toe leiden dat meer huishoudens met schulden te maken krijgen.

Ten tweede speelt de **verandering in de samenstelling van huishoudens** een rol. Er lijkt een verband te zijn tussen huishoudenomvang en -samenstelling en schuldenproblematiek.⁹⁵ Een maatschappelijke trend in richting van meer éénoudergezinnen en éénpersoonshuishoudens kan leiden tot een stijging van het aantal huishoudens met schulden.

Een derde mogelijk relevante exogene ontwikkeling zou een wijziging van het opleidingsniveau van inwoners van Nederland kunnen zijn. Dit vindt zijn oorsprong in de aanwas van de bevolking door migratie van laagopgeleiden. Bij het opstellen van de uiteindelijke mkba moet worden bezien of dit een relevante variabele is.

Ten slotte, zoals reeds boven vermeld, kan de gehanteerde **definitie** voor *problematische* en *risicovolle* schulden een impact hebben op het aantal huishoudens dat ermee te maken heeft. In die zin vallen ook de gehanteerde definities onder de exogene factoren.

6.3. Eerste inventarisatie kosten en baten

In dit hoofdstuk worden de kosten en de baten van schuldenbeleid gedefinieerd. De belangrijkste directe kostenpost is schuldhelpverlening, bezien vanuit de maatschappij als geheel. De baten zijn complexer: het gaat niet om een project zoals in het openbaar vervoer dat leidt tot extra financiële opbrengsten. Veeleer moet het schuldhelpverleningsbeleid ertoe leiden dat de maatschappelijke kosten verlaagd worden die ontstaan als huishoudens te maken hebben met *problematische* of *risicovolle* schulden.

Hieronder gaan we achtereenvolgens in op de kosten van schuldhelpverlening, de baten (lees: de vermeden kosten) en de allocatie van deze posten. In het uiteindelijke mkba-onderzoek dienen deze posten uiteraard nader verdiept te worden.

6.3.1. Kosten van schuldhelpverlening

In een mkba is het belangrijk te bedenken welke kosten specifiek zijn toe te rekenen aan het betreffende project, dus welke kosten de maatschappij zonder het betreffende project niet had gemaakt. Als bepaalde kosten die nu voor het betreffende project worden gemaakt anders ook waren gemaakt, tellen ze niet mee voor de mkba. Bijvoorbeeld: naast de directe inzet van budgetbeheer bij schuldhelpverlening, wordt er soms maatschappelijke ondersteuning geboden. In een dergelijk geval moet worden bedacht of de kosten van maatschappelijke ondersteuning ook waren gemaakt zonder schulden (dan tellen ze niet mee in de mkba, want dan zijn deze kosten niet specifiek aan schulden toe te rekenen), of dat het hier om extra kosten gaat, die zonder schulden niet

⁹⁵ Panteia (huishoudens2015). *Huishoudens in de rode cijfers* concludeert dat samenwonen de kans op schulden vergroot en kinderen de kans op schulden verkleinen en APE concludeert dan er een relatie is tussen schulden en eenoudergezinnen.

waren gemaakt (dan tellen ze wel mee in de mkba).⁹⁶ Nota bene, de wet gemeentelijke schuldhulpverlening gaat uit van integrale schuldhulpverlening. Dat vraagt dat de onderliggende oorzaak wordt aangepakt.

In de onderstaande tabel is een inventarisatie van kostenposten toegedeeld aan de partij die ze draagt.⁹⁷ Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen de directe kosten van schuldhulpverlening enerzijds en de overige c.q. indirecte kosten anderzijds.

Tabel 5 - Overzicht directe en indirecte kosten schuldenproblematiek.

| | Gemeente | Crediteuren | Maatschappij overig |
|--|---|-------------------------------|---------------------------------|
| Directe kosten schuldhulpverlening | Preventie en vroegsignalering | Kosten Wsnp (excl. rechtbank) | Wsnp Rechtbank |
| | Aanmelding en intake | Preventie | |
| | Informatie en advies | | |
| | Crisisinterventie | | |
| | Beschermingsbewind, budget coaching, budgetbeheer | | |
| | Betalingsregeling en herfinanciering | | |
| | Schuldregeling | | |
| | Wsnp verklaring | | |
| | Nazorg | | |
| | Overige (indirecte) kosten door schuldenproblematiek | Verlenging WWB-uitkering | Gederfde inkomsten schuldeisers |
| Bijzondere bijstand (inclusief beschermingsbewind) | | Incassokosten | Gederfd BBP door werkloosheid |
| Re-integratietraject | | Afsluitingen | Criminaliteit? |
| Apparaatskosten | | Huisuitzettingen | Verlies arbeidsproductiviteit? |
| Gederfde inkomsten sociale dienst | | | Beperkt ontplooiing kinderen? |
| Maatschappelijke opvang | | | |
| Incassokosten | | | |

Hierna zullen we de kosten voor zover bekend m.b.t. bovenstaande kostensoorten kwantificeren. Dit doen we grotendeels op basis van het eerdere onderzoek van APE: de kosten en baten van schuldhulpverlening (2011). Voor een op te stellen mkba moeten de bedragen geactualiseerd worden.

6.3.2. Directe kostensoorten

Onderstaand presenteren we de directe kosten van schuldhulpverlening. Daarbij geven we aan bij wie deze kosten vallen (partij) en wat de bron is waarmee de omvang is bepaald. Met eenmalig wordt bedoeld dat de kostenpost 1 keer per traject voorkomt. Binnen het traject wordt het genoemde bedrag niet noodzakelijkerwijs in 1 keer uitgegeven. Bedragen van individuele trajecten kunnen uiteraard afwijken van dit gestelde normbedrag (gemiddelde). Als voorbeeld, de werkelijke kosten van budgetbeheer zullen per casus afhangen van de ernst van de problematiek.

⁹⁶ Afgeleid van: RebelGroup (2007). *KBA Kamers met Kansen Nederland*.

⁹⁷ Afgeleid van APE (2011). *Kosten en baten van schuldhulpverlening*.

Tabel 6 - Overzicht directe kosten schuldhulpverlening.

| Kostenpost | Bedrag in euro | Partij | Frequentie | Bron |
|---|----------------|---------------------|------------|---|
| Aanmelding en intake | 520 | Gemeente | Eenmalig | Uurtarief: van Verker en Vos schuldhulpverlening (67,50) Formatie: Formatiecalculatie model Schuldhulpverlening Stimulansz (2010) |
| Informatie en advies | 261 | Gemeente | Eenmalig | Uurtarief: van Verker en Vos schuldhulpverlening (67,50) |
| Crisisinterventie | 279 | Gemeente | Eenmalig | Formatie: Formatiecalculatie model Schuldhulpverlening Stimulansz (2010) |
| Stabilisatie: budgetbeheer | 855 | Gemeente | Eenmalig | Uurtarief: van Verker en Vos schuldhulpverlening (67,50) |
| Stabilisatie: beschermingsbewind | 968 | Gemeente | Eenmalig | Formatie: Formatiecalculatie model Schuldhulpverlening Stimulansz (2010) |
| Stabilisatie: budget coaching | 622 | Gemeente | Eenmalig | Uurtarief: van Verker en Vos schuldhulpverlening (67,50) |
| Betalingsregeling en herfinanciering | 482 | Gemeente | Eenmalig | Formatie: Formatiecalculatie model Schuldhulpverlening Stimulansz (2010) |
| Schuldregeling (minnelijke regeling) | 1.024 | Gemeente | Eenmalig | Uurtarief: van Verker en Vos schuldhulpverlening (67,50) |
| Wsnp verklaring | 273 | Gemeente | Eenmalig | Formatie: Formatiecalculatie model Schuldhulpverlening Stimulansz (2010) |
| Kosten Wsnp (boedel) | 8.100 | Crediteuren | Eenmalig | Gesprekken met Stimulansz |
| Kosten Wsnp (rechtbank) | 2.500 | Maatschappij overig | Eenmalig | Aanname op basis van gesprekken met Stimulansz, gebaseerd op de subsidie die de Raad voor de Rechtsbijstand krijgt voor de uitvoering van de Wsnp |
| Nazorg | 154 | Gemeente | Eenmalig | Uurtarief: van Verker en Vos schuldhulpverlening (67,50) |
| Preventie energiebedrijven | 75 | Maatschappij overig | Eenmalig | APE |
| Preventie corporaties | 75 | Maatschappij overig | Eenmalig | APE |

De maatschappelijke kosten van schuldenproblematiek beperken zich niet tot de groep huishoudens die zich (bij de gemeente) meldt met schuldenproblematiek. Er zijn ook kosten die gepaard gaan met schuldenproblematiek van huishoudens die hun schuldenproblematiek proberen zelf op te lossen, al dan niet omdat zij niet in aanmerking komen voor ondersteuning. Deze kosten onttrekken zich op dit moment nog aan het blikveld van onderzoekers, zodat hier een belangrijk hiaat ligt dat in een toekomstig onderzoek verder ingevuld kan worden.

De kosten van het verlenen van schuldhulpverlening hangen af van de mate waarin iemand met schulden, die om hulp vraagt, moet worden geholpen met het oplossen van de situatie. Dit spreekt voor zich: de kosten van alleen budgetbeheer zijn lager dan de kosten van het helpen van iemand als daar uiteindelijk Wsnp voor nodig is. De volgende tabel illustreert dit aan de hand van 3 varianten. De kosten van de varianten tellen op bij de kosten van de vorige varianten, omdat de varianten telkens verder gaan in de schuldhulpverlening. Uiteraard zijn er andere varianten dan deze voorbeelden denkbaar, de voorbeelden zijn echter illustratief voor de mate waarin kosten op kunnen lopen wanneer meerdere interventies (vanuit verschillende partijen) worden toegepast. De onderstaande tabel toont de directe kosten. Ook van de indirecte kosten mag verwacht worden dat ze oplopen naarmate er meer intensieve hulpverlening nodig is, met de hoogste indirecte kosten in variant 3. Indirecte kosten maken geen onderdeel uit van onderstaande tabel, gezien de onzekerheid die gepaard gaat met de inschattingen hiervan. In de volgende paragraaf gaan we nader in op indirecte kosten en laten we de belangrijkste posten zien.

Tabel 7 - Kosten bij drie varianten schuldhulpverlening.

| | Basisvariant. (€) | 1. Budgetbeheer i.c.m. budgetcoaching volstaat (€) | 2. Er is schuldsanering nodig (€) | 3. Er wordt doorgeleid naar Wsnp (€) |
|--------------------------------------|-------------------|--|-----------------------------------|--------------------------------------|
| Gemeente | | | | |
| Aanmelding en intake | 520 | 520 | 520 | 520 |
| Informatie en advies | 261 | 261 | 261 | 261 |
| Stabilisatie: budgetbeheer | | 855 | 855 | 855 |
| Stabilisatie: budgetcoaching | | 622 | 622 | 622 |
| Nazorg | | 154 | 154 | 154 |
| Betalingsregeling en herfinanciering | | | 482 | 482 |
| Stabilisatie: beschermingsbewind | | | 968 | 968 |
| Minnelijke schuldregeling | | | 1.024 | 1.024 |
| Wsnp verklaring | | | | 273 |
| Crediteuren | | | | |
| Kosten Wsnp (boedel) | | | | 8.100 |
| Rechter | | | | |
| Kosten Wsnp (rechtbank) | | | | 2.500 |
| Bewindvoerder | | | | |
| Overig maatschappij | | | | |
| Preventie energiebedrijven | 75 | 75 | 75 | 75 |
| Preventie corporaties | 75 | 75 | 75 | 75 |
| TOTAAL | 931 | 2.562 | 5.036 | 15.909 |

6.3.3. Indirecte kostensoorten

Voor alle kostensoorten geldt dat steeds moet worden bedacht in hoeverre een gesignaleerd effect, bijvoorbeeld een bepaalde gedragsverandering, daadwerkelijk toe te rekenen is aan schulden en schuldhulpverlening. Alleen die effecten die worden veroorzaakt door schulden en schuldhulpverlening tellen mee in de mkba. Effecten die ook zonder schuldhulpverlening zouden zijn bereikt tellen niet mee, net als dat kosten die ook zonder schuldenproblematiek zouden optreden niet meetellen. Een voorbeeld is criminaliteit als kostensoort. Deze mag alleen worden meegenomen als de causaliteit met schuldenproblematiek voldoende is aangetoond. Er zijn veel dossierstudies gedaan, die gebruikt kunnen worden voor het schatten van deze effecten.

Zoals door Platform 31 is geconstateerd is de impact van financiële problemen groot: “langduriger gebruik van uitkeringen, hoger ziekteverzuim op het werk, slechtere relaties met familie en vrienden, toenemende fysieke en psychische klachten en een grotere kans op recidive bij criminaliteit”.⁹⁸ Onderstaand gaan we op de kosten in. Bij succesvol schuldhulpverleningsbeleid ontstaan deze kosten niet, zodat er sprake is van maatschappelijke baten.

Ten eerste zijn er kosten doordat mensen met een uitkering en schulden vaak langer in de **bijstand** zitten dan mensen zonder schulden. Als mensen tijdens hun uitkering aan schuldenproblematiek werken dan kan de bijstandsuitkering naar schatting 4 maanden eerder gestopt worden. 36 procent van de schuldenaren die instromen in de schuldhulpverlening ontvangen een bijstandsuitkering.⁹⁹ Wanneer iemand werkt in plaats van een uitkering ontvangt, nemen de baten voor de maatschappij toe met de hoogte van de uitkering (de uitkering weerspiegelt de toegevoegde waarde die het individu levert aan de economie). Hier wordt de misgelopen vrije tijd van het individu van afgetrokken (het individu geniet immers minder vrije tijd als hij werkt dan wanneer hij een uitkering ontvangt). De ‘waarde’ van de vrije tijd die verloren gaat is minimaal het verschil tussen het loon en de bijstandsuitkering. Omdat we niet weten hoe groot dit verschil is, nemen we een waarde die hier tussenin ligt. Voor dit loon gaan we (behoudend) uit van het minimumloon. Naast bijstand zijn **re-integratiekosten, bijzondere bijstand, de kosten voor maatschappelijke opvang** en kosten voor het **overnemen van schulden** relevante kostensoorten bij de gemeente.

Ten tweede zijn er kosten door **ziekte** van schuldenaars, of verminderde gezondheid. Uit onderzoek blijkt dat bij mensen met problematische schulden hogere kans hebben op overgewicht (56,8% heeft overgewicht vs. 44,3% van de controlegroep) en een hogere kans op rugklachten (80,8% vs. 22,2% bij de controlegroep). Ook hebben schuldenaars vaker psychische problemen. Dit blijkt uit een presentatie van Platform 31 voor de gemeente Rotterdam. Platform 31 beroept zich daarbij op onderzoeken van Ochsmann e.a., Universiteit Aken, 2009; Ruger, H. e.a. Universiteit Mainz, 2013 en Rüger, H. e.a., Universiteit Mainz, 2009. Van de mensen met problematische schulden heeft 53 procent last van gezondheidsproblemen, stress, slapeloosheid en/of bevindt zich in een depressie.¹⁰⁰ Daardoor doen schuldenaren meer dan gemiddeld een beroep op zorg.

Ten derde zijn er kosten door een **verlies aan arbeidsproductiviteit** vanwege ziekteverzuim of verminderde concentratie (zie paragraaf 4.2 van NIBUD, een overkoepelende blik op schulden in Nederland). Uit een peiling van het Nibud¹⁰¹ blijkt dat 79 procent van de ondervraagde bedrijven te

⁹⁸ Platform 31: Het effect(2016). *Impact van schuldenfinanciële problemen op gezondheid*.

⁹⁹ Regioplan (2011). *Schuldhulpverlening loont!*

¹⁰⁰ Nibud (2014). *Overkoepelende blik op de omvang en preventie van schulden in Nederland*.

¹⁰¹ Nibud (2012). *Schuldhulpverlening in bedrijf. Financiële problemen op de werkvloer*. Nibud.

maken heeft met financiële problemen en loonbeslagen van werknemers. Deze problemen hebben effect op de arbeidsproductiviteit van de werknemers. Werkgevers geven aan dat de werknemers met financiële problemen zich vaker ziekmelden, stressgevoeliger zijn, last hebben van concentratieproblemen en onder werktijd bellen met schuldeisers en deurwaarders. De helft van de werkgevers in de peiling schat in dat een werknemer met financiële problemen maximaal 20 procent minder productief is. Een kwart schat het verlies tussen de 20 en de 25 procent en nog een kwart schat het verlies aan productiviteit zelfs in op 25 procent of meer. De helft van de ondervraagden schat het aantal ziekte gerelateerde verzuimdagen per jaar, als gevolg van financiële problemen bij werknemers, in op maximaal 9 dagen per jaar. Een kwart schat het aantal ziekte gerelateerde verzuimdagen in tussen de 9 en de 14 dagen. En nog een kwart schat dat zelfs in op meer dan 14 dagen per jaar.¹⁰² Ook de verwerking van een loonbeslag kost tijd, dat wordt door de werkgevers in de peiling op ongeveer één uur per loonbeslag geschat. Ook uit Amerikaans onderzoek blijkt dat mensen met schulden minder productief zijn dan werknemers zonder schulden en dat zij tijdens werktijd vaker bezig zijn met hun financiën.¹⁰³ Werknemers met schulden zijn naar schatting 2,7 dagen minder aan het werk per maand dan mensen zonder schulden. Garman, Leech, & Grable (1996) schatten in dat 15 procent van de werknemers in de Verenigde Staten dusdanige financiële problemen hebben dat hun werk daardoor wordt beïnvloed. Het verlies aan arbeidsproductiviteit schatten ze per werknemer in op 40 tot 50 procent, het totale productiviteitsverlies voor een bedrijf is daardoor 10 procent of meer.

Ten vierde ontstaan er kosten door **huisuitzettingen van schuldenaren** en in het verlengde hiervan kosten van maatschappelijke opvang.

Ten vijfde zijn er kosten van **criminaliteit**. Op basis van onderzoek van het Kohnstamm instituut kunnen we concluderen dat er een verband is tussen het hebben van schulden en crimineel gedrag. Zowel adolescenten als jongvolwassenen die meer of hogere schulden hebben, vertonen gemiddeld meer crimineel gedrag. Schuld is zowel een oorzaak als een gevolg van criminaliteit.

Ten zesde ontstaan kosten doordat **kinderen van schuldenaren minder kansen hebben** zich te ontplooien. Minder mogelijkheden vanuit het Rijk om de studie te financieren zorgt ervoor dat wellicht minder mensen gaan studeren, de afname zou het grootst kunnen zijn bij kinderen van schuldenaars. Hierop aanvullend kunnen schulden ook een effect hebben op de uitgaven aan Jeugdhulp, omdat kinderen opgroeien in een gezin met veel stress. Gemeentelijke kosten kunnen ook lopen via Veilig Thuis.

Geen financieel effect in de zin van een mkba, maar wel een belangrijk effect om inzichtelijk te maken, is het **niet aflossen van schulden**, al dan niet door kwijtschelding. Dit zorgt voor een herverdeling van middelen en het kan een positief effect hebben op de schuldenaar, aangezien mensen zonder schulden productiever zijn, minder ziek etc. Tegelijkertijd is er de kost voor de schuldeiser, gelijk aan het bedrag van de kwijtschelding. De maatschappelijke kosten bevinden zich daarom tussen nul en het gemiddelde bedrag dat wordt kwijtgescholden.

Nadere analyse verdient de vraag of private **incassokosten** een financieel effect in de zin van een mkba zijn. Kosten die één partij voor incasso maakt, zijn namelijk tegelijkertijd inkomsten voor een partij die de incassoprocedure uitvoert. Daarmee hebben incassokosten kenmerken van een

¹⁰² Nibud (2012). *Schuldhelpverlening in bedrijf. Financiële problemen op de werkvloer*. Nibud.

¹⁰³ Kim & Garman (2004). Financial stress, pay satisfaction, and workplace performance. *Compensations and Benefits Review*, 69–76.

herverdelingseffect. Overigens zijn de kosten van incasso aan Rijks zijde niet bekend. Voor de uiteindelijke mkba bevelen wij aan om per variant de mutatie op de incassokosten inzichtelijk te maken.

Tabel 8 - Overzicht indirecte kosten.

| Kostenpost | Bedrag in euro | Partij | Frequentie | Bron |
|-----------------------------------|----------------|---|------------|--|
| Ziekte | NTB | Maatschappij overig | | |
| Verlies aan arbeidsproductiviteit | NTB | Maatschappij overig | | |
| Huisuitzettingen | 5.450.- | Maatschappij overig | Eenmalig | APE |
| Afgenomen kansen voor kinderen | NTB | Maatschappij overig | | |
| WWB uitkering | 14.000 | Gemeente | Jaarlijks | Stimulansz (2009): Jaarrapport Benchmark WWB |
| Bijzondere Bijstand | 821 | Gemeente | Jaarlijks | SZW (2011): Samen aan de slag. Tweede evaluatieperiode bestuurlijk akkoord participatie |
| Re-integratiekosten | 4.480 | Gemeente | Jaarlijks | Kostenberekening o.b.v. financiële planningstool WWB van APE |
| Apparaatskosten | 3.500 | Gemeente | Jaarlijks | Kostenberekening o.b.v. financiële planningstool WWB van APE |
| Incassokosten | NTB | Rijk/ Gemeente/ maatschappij overig | Eenmalig | |
| Schulden sociale dienst | 2.200 | Gemeente | Eenmalig | Input van gemeenten op het Stimulansz/Nibud platform 2011 |
| Maatschappelijke opvang | 35.000 | Gemeente | Jaarlijks | Berenschot (2010): Evaluatieonderzoek 'Vroeg Eropaf!' Volkskredietbank Noord-Oost Groningen (2007) Maatschappelijk rendement integrale schuldhulpverlening |
| Gederfde inkomsten schuldeisers | NTB | | | |

7. Beleidsalternatief

Tot de vervaardiging van een maatschappelijke kosten-batenanalyse behoort het doorrekenen van een alternatief voor de huidige situatie - de nulsituatie - dat verbetering belooft te brengen, het beleidsalternatief.

In de offerte is het beleidsalternatief als volgt omschreven:

"Een beleidsalternatief is de kleinst mogelijke verzameling van onderling samenhangende maatregelen die naar verwachting technisch en juridisch uitvoerbaar is, economisch haalbaar is en een aannemelijke relatie heeft met de in de probleemanalyse vastgestelde knelpunten. Aangezien het aannemelijk is dat dit kabinet niets meer met de uitkomsten van de mkba kan gaan doen, moeten de beleidsalternatieven zo veel mogelijk het politieke spectrum bedienen en niet vanuit één partijideologie zijn ingestoken."

De hoofdvraag van het vooronderzoek heeft betrekking op de vraag, hoe de verschillende actoren rondom de schuldenaar dienen te handelen en hun handelen ten opzichte van elkaar af te stemmen, zodat het bestaansminimum (de beslag vrije voet) van de schuldenaar beschermd blijft. Het uiteindelijke doel is te komen tot maatregelen die zorgen voor enerzijds een betere bescherming van het bestaansminimum en anderzijds een effectiever en efficiënter incassosysteem voor overheidsschuldeisers.

Het opstellen van het beleidsalternatief maakt deel uit van het vooronderzoek.

In dit onderzoek is het beleidsalternatief bepaald op grond van de oordeelsvorming van een panel met een toets door het ethisch comité. De samenstelling van beide gremia is opgenomen in bijlagen 9.2 en 9.3. Aan het panel is een conceptprobleemstelling alsmede een concept van de nulsituatie voorgelegd. Daarnaast is een lijst met de voornaamste knelpunten in de nulsituatie en een aantal abstracte criteria voor verbetering voorgelegd. Het panel heeft in een tweetal zittingen vergaderd. Daarnaast hebben separate besprekingen plaats gevonden met personen, die de panelzittingen niet konden bijwonen. De verslagen van de panelzittingen zijn teruggekoppeld naar de aanwezigen met het verzoek om commentaar. Vervolgens is een conceptbeleidsalternatief ontworpen dat wederom voor commentaar aan de leden van het panel is voorgelegd. Het ethisch comité heeft gereageerd op een bijgesteld concept.

In het beleidsalternatief bestaat uit een klein aantal preabele randvoorwaarden voor duurzame verbetering enerzijds en uit een reeks van maatregelen anderzijds. De reeks van maatregelen is mede in onderling samenhangen te bezien. Deze maatregelen ruimen de knelpunten uit de weg.

De prealabele randvoorwaarden behoeven geen afzonderlijke berekeningen. Deze zijn in het beleidsalternatief voorop gesteld en maken daarvan deel uit. Zij zullen echter geen deel uitmaken van de mkba in engere zin, omdat er niet aan gerekend wordt.

Voor elke afzonderlijke maatregel is een maatschappelijke kosten-batenberekening gewenst, maar daarnaast is het noodzakelijk om een salderende maatschappelijke kosten-batenberekening uit te voeren voor de samenloop van de in beschouwing te nemen maatregelen. Dus zullen ook berekeningen nodig zijn voor iedere combinatie van die maatregelen, waarvan de consequenties in elkaar grijpen.

Indien de effectiviteit van een maatregel niet aan twijfel onderhevig is, bijvoorbeeld omdat de handelende overheid zelf de effectiviteit bepaalt, ware te volstaan met een enkelvoudige berekening van maatschappelijke kosten en baten. Indien omtrent de effectiviteit onzekerheid bestaat, omdat de maatregel nog niet in de praktijk is toegepast, zodat empirie ontbreekt, zal de berekening zich uitstrekken tot het bepalen van het percentage effectiviteit, dat ten minste moet zijn bereikt om de maatregel effectief te kunnen noemen. Dit is materieel gelijk aan de bepaling van een bandbreedte waarin de maatregel rendabel is, namelijk tussen voornoemd percentage en honderd.

7.1. Knelpunten

Zoals uit de probleemanalyse blijkt, is van bescherming van het bestaansminimum in de huidige praktijk op tal van punten geen sprake. Soms omdat de beslagvrije voet niet is beschermd, en ook wanneer het totale inkomen, inclusief uitkeringen en toeslagen, onder het bestaansminimum blijft, bijvoorbeeld als gevolg van sancties in de vorm van kortingen op uitkeringen. Het beleidsalternatief is er op gericht een oplossing te bieden voor de vijf ernstigste knelpunten in de probleemanalyse. Het beleidsalternatief vertrekt vanuit de beschreven nulsituatie, en bestaat - zoals te doen gebruikelijk bij een mkba - uit samenhangende maatregelen die de nulsituatie veranderen.

De 5 voornaamste knelpunten in de huidige situatie die uit ons onderzoek zijn gebleken:

1. De coördinatie tussen overheidscrediteuren, voornamelijk rijkscrediteuren, onderling en die tussen hen en hulpverlenende gemeenten ontbreekt

Iedere rijkscrediteur beschikt over een omvangrijk incassoapparaat, en benut een reeks van instrumenten om vorderingen te innen. Ook indien sprake is van een kale kip als debiteur, gaan de inspanningen tot inning zeer lang door. Bovendien richten de rijkscrediteuren zich gezamenlijk veelal op een en dezelfde groep, maar veelal zonder onderlinge coördinatie. De hulpverlenende gemeentelijke instanties besteden een groot deel van hun tijd aan overleg met ieder van de rijkscrediteuren. Dit proces zet zich voort gedurende een eventueel latere Wsnp procedure.

Ook beschikken sommige rijkscrediteuren over specifieke incassobevoegdheden, waardoor zij de beslagvrije voet niet altijd behoeven te respecteren. Burgers met problematische schulden hebben dus veelal te maken met verschillende overheidscrediteuren, die op uiteenlopende manieren met hun vorderingen omgaan.

2. De meerderheid van de mensen met problematische schulden ontvangt geen hulp van de overheid.

Mensen met schulden schamen zich vaak, en zijn daarom terughoudend met het zoeken van hulp. Belangrijker is echter, dat onderzoekers menen dat mensen niet bij gemeenten aankloppen omdat veel gemeenten vooraf al categorieën van debiteuren uitsluiten van schuldhulpverlening door bijvoorbeeld op hun websites weigeringsgronden op te sommen (zie hoofdstuk 5). En ook weigeren zij naar waarneming vaak individuele debiteuren. Omdat veel gemeenten al op hun websites vermelden, welke categorieën de toegang tot schuldhulpverlening wordt geweigerd c.q. voor weigering in aanmerking komen, denken de onderzoekers dat melden veel burgers zich ook niet voor hulpverlening melden. Ook geven gemeenten veelal geen beschikking af van weigering van toelating tot de schuldhulpverlening. Dan is dus ook geen bezwaar of beroep mogelijk. Een van de ernstige consequenties daarvan is weer, dat daarmee ook de doorgeleiding naar de Wsnp trajecten voor deze debiteuren is verstopt.

- 3. Het moment waarop hulp wordt gevraagd is vaak relatief laat en het daarop volgende tempo van hulpverleningstrajecten is relatief laag,** waardoor aanzienlijke schuldaccumulatie optreedt, en de gezondheidsschade voor debiteur en gezinsleden soms ernstig is, en dientengevolge ook de arbeidsprestatie suboptimaal wordt. Bovendien leidt het feit, dat het minnelijke en het wettelijke traject achter elkaar zijn geplaatst ook tot een verlenging van de totale duur van de schuldhulpverlening. Niet zelden is de duur van een schuldhulpverleningstraject zes jaar, of zelfs langer.
- 4. Op gemeentelijk niveau is de aanwezige expertise niet altijd van de noodzakelijke kwaliteit** om een verbinding tussen persoonsgebonden en casus gebonden karakteristieken optimaal te leggen. Daarnaast is de coördinatie binnen een gemeente tussen schuldhulpverleners en andere afdelingen vaak ook niet zonder gebreken.
De methode van schuldhulpverlening leidt niet tot, of verhindert zelfs versterking van het toekomstperspectief van debiteuren en hun gezinsleden, in het bijzonder door het verbod om nieuwe schulden te maken, bijvoorbeeld ten behoeve van het volgen van nuttige investeringen door de debiteur of diens kinderen, omdat regels zoals de hierna genoemde dit verhinderen. De bewindvoerder tijdens een Wsnp traject heeft immers evenzeer de belangen van schuldeisers te behartigen als die van de debiteur, en is mede daardoor vaak gericht op de korte termijn. De schuldhulpverlener in het minnelijke traject heeft weliswaar een wat ruimere positie, maar zal eveneens rekening houden met de belangen van schuldeisers. Het verbod om nieuwe schulden te maken brengt ook met zich mee, dat mogelijkerwijze bijvoorbeeld productieve investeringen in opleidingen van kinderen in het gezin achterwege blijven.
- 5. Een groot deel van de mensen die wel hulp krijgen eindigt niet schuldenvrij of in een duurzame financiële situatie, als gevolg van niet succesrijke hulpverleningstrajecten.**
In het vrijwillige traject is dan doorgeleiding naar de Wsnp mogelijk, maar een niet met succes afgerond Wsnp traject, een aanzienlijk percentage, laat een dorre woestijn achter, omdat de publieke hulpverleningskanalen zijn uitgeput. voor de schuldenaar. In een voltooid Wsnp traject is sprake van een schone lei of tenminste beheersbare schulden.
Indien de hulpverlening uitmondt in een toekomstperspectief, is de verwezenlijking van het perspectief het centrale doel. Daaraan kunnen voor betrokkenen ook verplichtingen zijn verbonden, waaronder vorderingen van de gemeente. Dan is dus schuldenvrijheid niet het hoogste goed. Met andere woorden, het schuldenprobleem is vaak onvoldoende opgelost.

7.2. Bepaling beleidsalternatief

Bij de bepaling van het beleidsalternatief is de thans bestaande rechtsorde, inclusief de grondslag van het vermogensrecht: pacta sunt servanda, als gegeven aanvaard. Wel kan het beleidsalternatief voorstellen bevatten waarvoor op specifieke punten wetswijziging is vereist.

De hoofdlijn van de argumentatie met betrekking tot het beleidsalternatief is de volgende:

**Naarmate minder schulden worden aangegaan, die voorzienbaar leiden tot problematische schulden,
naarmate bij de dreiging van problematische schulden preventie en vroegsignalering eerder en effectiever plaats vinden,
naarmate de toegankelijkheid van schuldhulpverlening voor de gehele clientèle groter is,
naarmate eerder een kwalitatief hoogstaande beoordeling van de casuïstiek en van de persoon van de debiteur, verder te noemen triage, plaats vindt,**

naarmate de op grond van de triage in een interventieplan bepaalde interventies sneller en effectiever zijn,
naarmate de interventies naast sanering meer zijn gericht op het ook verschaffen van perspectief aan de bezitter van problematische schulden,

zal zowel voor crediteuren als voor debiteuren, inclusief hun naasten, en overige betrokkenen de geschikte toekomst een verbetering opleveren ten opzichte van de nulsituatie.

Dit vereist enige uitleg:

Ontstaan van schulden: in de private sector is de intensiteit van de zorgplicht van de verkoper of/en financier ceteris paribus beslissend voor de behoedzaamheid waarmee schulden zullen worden aangegaan; in de publieke sector is de stabiliteit van het arrangement waardoor burgers toeslagen ontvangen, inclusief het minimaliseren van de opbouw van vorderingen met terugwerkende kracht, van groot belang voor de mate waarin zij hun financiële positie kunnen overzien; daarnaast is uiteraard educatie omtrent omgang met geld bevorderlijk.

Preventie en Vroegsignalering: schuldenproblematiek komt vaak niet alleen; er zijn dan ook vaak andere problemen die door professionals worden onderkend, bijvoorbeeld door sociale wijkteams; snelle verwijzing door hen naar schuldhulpverleners helpt; vaak vindt het stokken van betalingen in een min of meer vaste volgorde plaats; de ziektekostenpremie is vaak de eerste die onbetaald blijft; snelle verwijzing door zorgverzekeraars naar schuldhulpverleners helpt;

Triage: een schuldenprobleem heeft ten minste twee karakteristieken: de eerste betreft de persoon van de debiteur en naaste omgeving, de tweede de aard van de problematiek.

Bij de persoon van de debiteur gaat het om een drietal competenties:

- de financiële, de bekwaamheid om met financiën om te gaan;
- de bureaucratische, de bekwaamheid om met overheidsinstanties en banken om te gaan;
- de psychologische, de bekwaamheid om zich gedisciplineerd te gedragen, risico's goed in te schatten, en risicobewust te handelen.

Bij de aard van de problematiek passen eigenschappen als omvang, complexiteit, en inzichtelijkheid van de schuldensituatie.

Een triage bestaat uit analyse van de twee karakteristieken, gevolgd door oordeelsvorming omtrent een eventueel interventiepatroon. In de huidige praktijk is de kern van het vorenstaande vaak wel aanwezig, maar de hulpverleners beschikken zelf slechts zelden over alle competenties die noodzakelijk zijn om goede inschattingen te maken van zowel de competentie gerelateerde als de financiële aspecten van een casus.

Ten behoeve van een adequate triage is informatieverzameling wezenlijk. De informatie over de debiteur c.s. is te verzamelen door het bijeen brengen van informatie, die bij de debiteur zelf aanwezig is. De informatie over de schuldencasus komt van de debiteur, uit het beslagregister, uit bij de gemeente aanwezige data, van BKR en van crediteuren die willen bijdragen.

Ten behoeve van de vaststelling van een adequaat interventieplan is hoogwaardige expertise "in één hand" nodig omtrent beide karakteristieken van het schuldenprobleem, inclusief mogelijkheden voor de vorming van een realistisch toekomstperspectief voor betrokkenen.

Interventieplan: dit plan heet in de huidige praktijk vaak plan van aanpak, behelst de aard en het tempo van de interventies, die uit de triage voortvloeien. De hoofdindeling van interventies is de volgende:

- educatie, gericht op vergroting van de financiële en/of bureaucratische competentie,
- therapie, gericht op vergroting van de psychologische competentie,
- casusgericht: beschermingsbewind, stabilisatie, budgetbeheer, schuldsanering, een beperkt moratorium, en steeds ook inspanningen, gericht op perspectiefvergroting van de debiteur en gezinsleden.

Het interventieplan behelst een combinatie van voornoemde interventiesoorten.

De gewenste ontwikkelingsrichting van het stelsel bestaat uit het elimineren van knelpunten en het realiseren van de bovengenoemde "naarmate's". Daarbij is steeds te bedenken dat het handelen van alle actoren in elkaar grijpt. De debiteur ervaart het resultaat van alle interacties van de gezamenlijke overheidsinstanties.

Bovendien is vereenvoudiging van het stelsel een dringend verlangen van alle gesprekspartners. Dit al om de kans dat het inkomen duurzaam (weer) ten minste boven het bestaansminimum ligt te optimaliseren.

Theoretisch is een coördinatieprobleem op te lossen op een aantal manieren: door reductie van het aantal betrokken actoren of door vernieuwing van het afstemmingsmechanisme. Onlangs is vanuit een enkele gemeente wel geopperd om tot radicale decentralisatie te komen en alle overheidsvorderingen over te dragen aan gemeenten indien er sprake is van problematische schulden, waarna deze gemeenten de volledige verantwoordelijkheid voor afdoening aanvaarden. Wij menen dat voor het overgrote deel van de gemeenten geldt dat hun capaciteit daarvoor ontoereikend zou zijn. Anderzijds is onder meer door Nick Huls voorgesteld om de schuldhulpverlening te verzelfstandigen en daarmee los te maken van gemeenten. Dit zou als groot nadeel met zich brengen, dat de verbinding met het handelen van gemeenten in het sociaal domein verloren gaat.

Realistische voorstellen zullen er naar ons oordeel op gericht zijn de knelpunten uit de weg te ruimen door: de toegankelijkheid, de snelheid en de kwaliteit van de schuldhulpverlening te vergroten, gemeentelijke rollen te handhaven, de onderlinge coördinatie van rijkscrediteuren te verbeteren, en eveneens de afstemming tussen crediteuren en hulpverleners.

7.3. Prealabele randvoorwaarden

Wij duiden hierna eerst een aantal maatregelen aan, dat tot verbetering zal leiden en nauwelijks een kosten-batencalculatie behoeft, omdat het om nakoming van een bestaande verplichting van bestaande overheden gaat. Zowel de rechterlijke macht als gemeenten zijn verantwoordelijk voor een adequate kwaliteit van bewindvoerders c.q. schuldhulpverleners. Het intensiveren van de zorgplicht van crediteuren brengt relatief geringe kosten met zich en is weldadig voor de

samenleving als geheel. Daarnaast betreft het maatregelen, waarbij de baten reeds bij eerste schatting de kosten verre te boven gaan:

1. Vergroting zorgplicht crediteuren.

Hiermee is bedoeld aan toekomstige leveranciers van duurzame consumptiegoederen en crediteuren op te dragen zich ervan te vergewissen dat de transactie niet bijdraagt aan het ontstaan van problematische schulden. De effectiviteit van deze opdracht zal krachtig worden bevorderd, indien de rechter bij dwingend optreden crediteuren die zich niet van hun zorgplicht hebben gekwetend achter in de rij zet. Het adverteren voor krediettransacties met vermelding van “geen BKR toetsing” is op zich zelf als een schending van de zorgplicht te beschouwen.

Het Ethisch manifest van de landelijke coalitie Van Schulden naar Kansen biedt goede uitgangspunten voor het invullen van de zorgplicht. Voor overheidsleveranciers zal het ondertekenen van dit manifest een eis behoren te zijn.

2. Verbod doorverkoop vorderingen.

Het doorverkopen van vorderingen aan niet eerder betrokken commerciële partijen levert grote complicaties op bij het saneren van schulden. Met name zogenaamde “loan sharks” die zich vaak buiten Nederland bevinden frustreren de mogelijkheden tot schuldhulpverlening. Mogelijk is de doorverkoop te beschouwen als een schending van de zorgplicht van crediteuren, zodat de hierboven genoemde sanctie: achter in de rij, ook bruikbaar is. Bestaat er twijfel over de bevoegdheid van de rechter om op deze wijze op te treden, dan is wetswijziging gewenst en noodzakelijk.

3. Kwaliteitsverhoging bewindvoerders.

In recente onderzoeken is de kwaliteit van bewindvoerders als kwetsbaar en vaak ontoereikend beschreven.

Zowel de incassosector als overige betrokkenen en cliënten laten zich soms negatief uit over de kwaliteit van de bewindvoering. Deze komt voor in het Wsnp traject, maar nog veel massaler in het beschermingsbewind. Daar is sprake van 182.000 casus, aldus de ARK op 30-06-2016. De rechterlijke macht is belast met de benoeming, en ook met de kwaliteitszorg en toezicht. In de berichtgeving rouleert een getal van 400.000 bewindzaken in totaal. Gezien de enorme omvang is de intensiteit van de kwaliteitszorg naar het oordeel van de rechterlijke macht zelf gering. De rechterlijke macht heeft recent een apart bureau voor dit doel in gericht. Kwaliteitsverhoging is een dringende prioriteit.

In relatie tot de schuldhulpverlening doet zich de vraag voor, of er momenteel geen waterbed effect optreedt. Zorgt de moeizame toegang – gegeven weigeringsgronden en capaciteitsproblemen bij gemeenten – tot schuldhulpverlening er wellicht voor, dat de het veel toegankelijker beschermingsbewind wordt opgezocht, omdat daar bijna nooit nee tegen wordt gezegd?

De elders in dit rapport beschreven noodzaak van aanzienlijke tempoverhoging in de schuldhulpverlening brengt ook met zich, dat geen langdurig beschermingsbewind vooraf zou mogen gaan aan daadwerkelijke schuldhulpverlening. De inzet van de rechterlijke macht zou daarom ook meer gericht moeten worden op bijdragen aan daadwerkelijke sanering. Dit vergt echter wetswijziging.

4. Kwaliteitsverhoging hulpverleners.

In veel studies waaronder het evaluatieonderzoek van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening van Berenschot (2016) is kritiek op de kwaliteit van de hulpverlening in een aantal gemeenten geleverd. Kwaliteitsverhoging is daar dringend vereist. Bovendien is verbetering in bejegening mogelijk en wenselijk. Daar over zijn verschillende voorstellen geformuleerd.

7.4. Uitgangspunt voor mkba

Zoals hierboven weergegeven, is instabiliteit van inkomen een belangrijke van buiten komende oorzaak van het ontstaan van problematiek met betrekking tot schulden. Ten dele is instabiliteit traditioneel verbonden aan de aard van het werkzame leven zoals dat van ondernemers. De huidige transformatie van de arbeidsmarkt leidt er toe, dat veel meer werkenden instabieler inkomens krijgen, zoals zzp'ers en flexwerkers. Het gaat om grote groepen, die geen traditie hebben op het punt van risicomanagement, en ook vaak weinig kennis daarover. De overheid heeft hierop nagenoeg geen invloed. Wel heeft de overheid overwegende invloed bij een tweetal andere arrangementen:

1. Het sanctiebeleid in de sociale zekerheid voor zover gegoten in de vorm van kortingen op uitkeringen, anders dan in de gedaante van boetes, kan veroorzaken, dat gezinnen beneden het bestaansminimum uitkomen. Dit sanctiebeleid wordt deels op rijksniveau en deels op gemeentelijk niveau gevoerd. Afstemming tussen beide vindt niet plaats, zodat de eventueel geaccumuleerde effecten alleen voor de betrokken burger zichtbaar worden. Recent heeft de Tweede Kamer afgedwongen, dat bij boetes de beslagvrije voet gerespecteerd blijft.
2. De voornaamste verstrekker van inkomsten voor de groepen met lage inkomens is de Belastingdienst, die een viertal toeslagen verstrekt, voor zorg, voor wonen, het kindgebonden budget en voor kinderopvang. De optelsom van deze vier toeslagen is in sommige gevallen groter dan het overige inkomen. Deze toeslagen worden verstrekt in de vorm van voorschotten op basis van schattingen van het (toekomstige) inkomen. Iedere mutatie in de schatting gedurende het kalenderjaar leidt tot bijstelling van alle toeslagen met terugwerkende kracht tot het begin van het kalenderjaar. En tot terugvordering van te veel betaalde voorschotten. Dit arrangement is extreem instabiel, en respecteert in zijn uitwerking niet in alle gevallen de beslagvrije voet.

Vergroting van de stabiliteit is onder meer op de volgende wijze mogelijk:

1. sancties in de sociale zekerheid vinden niet meer plaats in de vorm van kortingen, maar in de vorm van taakopdrachten, bijvoorbeeld om maatschappelijke diensten te verlenen. Alsdan is het mogelijk de beslagvrije voet blijvend te respecteren.
2. het toeslagenregime verandert. Deze verandering is hieronder uitgewerkt voor een mkba berekening als een van de te overwegen maatregelen.

7.5. Door te rekenen maatregelen

Bij maatregelen is te denken aan maatregelen, die de structuur van het stelsel betreffen en maatregelen die het functioneren van schuldhulpverlening betreffen. De structuur is weer onder te verdelen in de structuur aan Rijks zijde en de structuur aan gemeentelijke zijde. Deze grijpen uiteraard wel in elkaar.

In de mkba zelf zullen de volgende maatregelen aan een berekening worden onderworpen. Bij iedere maatregel wordt beschreven welke wijzigingen in de structuur of het functioneren van het

schuldhulptraject gewenst zijn, welke knelpunten hiermee verlicht of opgelost worden en welke effecten hierdoor verwacht worden in de uiteindelijke mkba.

Maatregel 1. Wijziging systematiek toeslagen

Beschrijving

Met het oog op vereenvoudiging van het stelsel en vergroting van de inkomstenstabiliteit van burgers vindt een ingreep in het toeslagenstelsel plaats, waardoor massale voorschotverstrekking in de vorm van toeslagen direct aan individuele burgers ophoudt, althans significant vermindert. Het gaat hierbij om een tweetal elementen:

- de aard van de regeling
- de bepaling van de toeslag

Hiertoe is te rekenen:

- de introductie van een inkomensafhankelijke zorgpremie waardoor de zorgtoeslag kan vervallen; daarbij is herverdeling ten opzichte van de huidige gecombineerde situatie van toeslag plus premie geen doelstelling;
- een inkomensafhankelijke subsidie voor het gebruik van een kinderdagverblijf, uit te betalen aan de aanbieder van de dienst (ligt voor internetconsultatie al op tafel);
- een inkomensafhankelijke woontoeslag, uit te betalen aan de verhuurder.

Voor het kindgebonden budget blijft de verstrekking ongewijzigd.

Het tweede element van het voorstel betreft het vergroten van stabiliteit door het niet meer bepalen op grond van een (veranderlijke) schatting van het actuele of zelfs toekomstige inkomen. De toeslagen zullen – enkele uitzonderingen daargelaten – op basis van het inkomen in jaar t-2 worden bepaald. Achteraf volgt een afrekening, indien blijkt dat het werkelijk inkomen in jaar t meer dan 10% met een minimum van 5000 euro bruto hoger is dan in jaar t-2.

Van iedere van de drie maatregelen is separaat een maatschappelijke kosten-batenberekening te vervaardigen.

Knelpunten

De maatregel draagt bij aan oplossing van een aantal knelpunten. De burger komt in een minder instabiele situatie te verkeren. Wijzigingen in toeslagen treden minder frequent op, zodat ook coördinatieproblematiek afneemt (1). Er vinden ook minder verrekeningen met terugwerkende kracht plaats. De financiële planning door burgers wordt minder ingewikkeld, waardoor de kans op problematische schulden afneemt. De complexiteit van het gemeentelijk handelen bij hulpverlening neemt eveneens af (3,4).

Verwachte effecten

Het gewenste effect van deze maatregel – in een mkba te kwantificeren – is dat het aantal mensen met risicovolle of problematische schuld verlaagd wordt omdat mensen niet meer of althans veel minder met verrekeningen achteraf worden geconfronteerd. Daarbij leidt de maatregel op korte termijn tot hogere uitvoeringskosten, namelijk op het moment dat nieuwe IT-systemen geïmplementeerd dienen te worden of dat veranderingen in bestaande IT-systemen geïmplementeerd dienen te worden. Op langere termijn is het echter mogelijk dat de uitvoeringskosten juist dalen ten opzichte van de nulsituatie, omdat de geschetste interventies in

beginsel administratieve vereenvoudigingen bevatten (en tot minder terugbetalingen en dus administratieve handelingen leiden). Een ander effect betreft kostenverlagingen in het justitieel bestel: de geschetste maatregelen maken de (toeslag-)systemen minder fraudegevoelig.

Maatregel 2. De structuur van het stelsel voor schuldhulpverlening

Beschrijving

Momenteel bestaat het stelsel uit een minnelijk en een wettelijk traject. Aan de gemeente is het minnelijke traject opgedragen. Het wettelijke traject vangt aan met een rechterlijke uitspraak. Minnelijk en wettelijk traject zijn volgtijdelijk geschakeld. Hierboven is de huidige situatie van de gemeentelijke schuldhulpverlening aangeduid, met name in de knelpunten 2-5.

Met betrekking tot de toekomstige ontwikkeling van het stelsel ligt het voor de hand de hoofdlijn van de recente ontwikkeling, de uitbreiding van het minnelijke traject in 2008, te volgen en bestaande gebreken uit de weg te ruimen. Het doel van de maatregel is om een groter deel van de problematiek in het minnelijke traject definitief af te doen, met daardoor een flinke tempoverhoging in het geheel, hetgeen hoge eisen aan de kwaliteit stelt.

Dit past ook in het stelsel, dat na de brede decentralisaties in 2015 aan het ontstaan is: geïntegreerd gemeentelijk sociaal beleid.

Binnen het minnelijke traject bestaat nu een assortiment van mogelijk te nemen maatregelen: advies en opleiding, stabilisatie van schulden, budgetbeheer, beschermingsbewind, beperkt moratorium, uiteenlopende typen van schuldsanering. Per gemeente verschilt het gebruikte assortiment op menig punt.

Evaluatieonderzoek als dat van Berenschot (2016) laat zien, dat soms de noodzakelijke expertise aan de zijde van de gemeente ontbreekt.

De kwaliteitsgebreken in gemeenten zijn onder meer te bestrijden met de introductie van een systeem voor kwaliteitszorg in de vorm van certificering. Alleen gecertificeerde gemeenten of samenwerkingsverbanden van gemeenten zullen een uitbreiding van bevoegdheden kennen. Het grote verschil met de huidige situatie waarin sprake is van NEN-normen zonder civiel effect is, dat aan certificering ook bevoegdheden zijn gekoppeld, namelijk die tot het instellen van een moratorium.

Bovendien bevat het voorstel een sterke prikkel voor kleine gemeenten tot samenwerking teneinde het vereiste kwalitatieve niveau te bereiken.

Het stelsel van certificering dient in handen te zijn van een werkelijk onafhankelijke organisatie op nationaal niveau. Deze organisatie verleent al dan niet het certificaat, na gedegen onderzoek. Deze organisatie ontwikkelt en beheert tevens de gestandaardiseerde toetsen die tijdens de triage gebruikt worden.

Voor een vergelijking zij verwezen naar de NVAO die voor het hoger onderwijs soortgelijke functies vervult.

De prealabele voorwaarde voor certificering is afwezigheid van enige vorm van categorale weigering of uitsluiting, zodat de toegankelijkheid van het stelsel geborgd is. Immers, in een geïntegreerd sociaal domein is de gemeente ontvankelijk voor alle problematiek van eigen

ingezetenen. Mensen met problematische schulden kunnen aanspraak maken op gemeentelijke activiteit. Daarbij behoort geen initiële weigering. Uiteraard zal een interventieplan ook kunnen inhouden, dat eerst bijvoorbeeld verslavingszorg plaats vindt, eventueel gecombineerd met budgetbeheer en pas later schuldsanering.

Tot de hoofdlijn van de recente ontwikkeling behoort ook de uitbreiding van mogelijkheden in het minnelijke traject:

Uit Nick Huls, Vergeef ons vaker onze schulden, Boom, 2016, blz. 50:

"Aan het minnelijk traject werden per 1 januari 2008 drie instrumenten toegevoegd om het slagingspercentage te verhogen: het dwangakkoord (art. 287a Fw), de voorlopige voorzieningen bij aanvraag (art. 287 lid 4 Fw) en een moratorium bij bedreigende schulden (art. 287b Fw). Enkele overbodige administratieve bepalingen werden geschrapt. De toegang tot de rechter werd beperkt tot debiteuren die 'er klaar voor zijn', wat in de praktijk bijvoorbeeld betekent dat zij hun verslavingsproblematiek achter zich hebben gelaten. Aanvankelijk leidden deze wijzigingen tot een vrij forse daling van de instroom, die zich later weliswaar weer stabiliseerde, maar het opwerpen van drempels naar het wettelijk traject was wel degelijk een politiek signaal dat de rechterlijke macht niet te veel belast mocht worden. "

Het doortrekken van deze lijn lijkt logisch. Wij stellen een maatregel voor, waarbij de gecertificeerde lokale instantie de bevoegdheid krijgt om een interventieplan vast te stellen op grond van gedegen triage. Aan het interventieplan is, desgewenst door de gemeente, een breed moratorium verbonden, dat ook de rijkscrediteuren omvat.

Triage en interventieplan vaststelling.

De debiteur meldt zich met een hulpvraag bij de Lokale Autoriteit, verder te noemen LA. De LA is toegerust om de triage uit te voeren en het interventieplan vast te stellen. De LA is een gecertificeerde organisatie. De gemeente kan LA zijn mits gecertificeerd. Gemeenten kunnen ook gezamenlijk een LA in het leven roepen. De uitvoerder van het interventieplan kan ook een bewindvoerder zijn.

De triage bestaat uit een gedegen onderzoek van de persoon van de debiteur en diens onmiddellijke omgeving, en uit een onderzoek van de casuïstiek. De kern van het onderzoek naar de persoon is een drietal assessments, dat betrekking heeft op financiële, bureaucratische en psychologische competenties. Het drietal digitale assessments aangaande competenties is op nationaal niveau ontwikkeld, waarbij het mogelijk is de reeds bestaande instrumenten te benutten, maar wordt lokaal digitaal afgenomen. De resultaten komen binnen een week ter beschikking.

Het interventieplan is binnen zes weken na voornoemde melding vastgesteld. Dit plan behelst de aard en het tempo van de interventies, die uit de triage voortvloeien, inclusief een perspectief voor de langere termijn. De hoofdindeling van interventies is de volgende: educatie, gericht op vergroting van de financiële en/of bureaucratische competentie, therapie, gericht op vergroting van de psychologische competentie, casusgericht: stabilisatie, budgetbeheer, beschermingsbewind, schuldsanering, en inspanningen, gericht op perspectiefvergroting van de debiteur en gezinsleden. Aan de verwezenlijking van een perspectief kunnen en zullen uiteraard voor de cliëntèle ook langdurige – ook na het einde van de sanering - taken of verplichtingen verbonden zijn.

Het interventieplan behelst een combinatie van voornoemde interventiesoorten. Aan de perspectiefvergroting verbonden directe kosten zijn te bekostigen uit de bijzondere bijstand.

Uitvoering interventieplan.

De uitvoering van het interventieplan vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de LA of door een door de LA aan te wijzen instantie. Dit laatste zal vooral voorkomen, indien andere dan schuldenproblemen dominant zijn en integratie van interventies onder enkelvoudige regie vereist is.

Zodra een interventieplan is vastgesteld, dat **meer** omvat dan educatie en/of therapie, beschermingsbewind of budgetbeheer, en daadwerkelijk is gericht op schuldsanering, ontstaat een moratorium.

Dit lijkt op het moratorium zoals door het kabinet reeds voorgesteld, maar tot op heden niet gerealiseerd (invoering is door kabinet voorzien per 1.1.2017).

Dus niet ieder interventieplan brengt een moratorium met zich.

Vanaf het moment dat het moratorium ingaat, krijgen crediteuren een belang om in hoog tempo mee te werken aan sanering. Daarom dient er ook geen beperking te zijn verbonden aan de duur van het moratorium.

De bevoegdheden van de rechter om een door de gemeente ontworpen saneringsakkoord af te dwingen op grond van artikel 287 a dienen overeenkomstig het vorenstaande verruimd te worden.

Knelpunten

Deze maatregel draagt bij aan oplossing van een flink aantal knelpunten. Allereerst is het stelsel veel algemener toegankelijk dan het huidige (2). Ook zal de kwaliteit van de uitvoering toenemen (4). De coördinatie tussen rijk en gemeente verbetert (1). En het tempo van hulp zal toenemen (3). Tenslotte zal de nadruk op perspectief ook met zich brengen, dat de eindsituatie verbetert (5).

Verwachte effecten

Het gewenste effect van deze maatregel – in een mkba te kwantificeren – is dat het aantal mensen met langdurige risicovolle of problematische schuld verlaagd wordt. Ook neemt de periode waarin zij in deze situatie zitten af. Mogelijk is daarnaast dat de kwaliteitsverhoging van de hulpverlening ertoe leidt dat meer schulden geïnd kunnen worden (zonder dat hierdoor de situatie van de schuldenaar verslechtert). In de mkba dient een beargumenteerde inschatting gemaakt te worden of deze verschuiving tot efficiencywinst of juist –verlies leidt. Er ontstaan in elk geval transitiekosten voor de opbouw van kennis en capaciteit bij de Lokale autoriteit. Ook zal de opbouw en het in stand houden van een certificeringssysteem tot kosten leiden.

Maatregel 3. Doelmatiger optreden rijkscrediteuren en inbreng preferentiële positie van rijkscrediteuren in saneringsproces.

Beschrijving

In bespreking is reeds een Rijksincassovisie die uitzicht biedt op doelmatiger optreden van het Rijk bij incasso. Elders is wel geopperd om daartoe een nieuwe coördinerende instantie in het leven te roepen, maar de daaraan verbonden kosten komen ons prohibitief voor. Ons voorstel gaat uit van een onveranderde rijksstructuur. De voorgestelde maatregel luidt:

3.1. Zodra een interventieplan als hierboven bedoeld is vastgesteld, mits voorzien van een moratorium, of een Wsnp traject een aanvang heeft genomen, wijzen de betrokken rijkscrediteuren een van hen aan, die namens hen allen met mandaat het overleg voert over een te bereiken akkoord.

3.2. Zoals bekend bezit een aantal rijkscrediteuren voorkeurposities. Velen pleiten er voor deze af te schaffen, maar wij stellen voor, dat het Rijk kenbaar maakt deze positie dienstbaar te willen maken aan een schuldsaneringsproces, dus niet ten volle de voordelen die uit de preferentie voortvloeien te willen innen, zodat de sanerende instantie een optimaal resultaat kan afdwingen bij overige crediteuren. Met deze intentie onderhandelt een rijkspartij in de situatie ad 3.1.

Uiteraard ligt het voor de hand, dat de rijkscrediteuren een aan de casuïstiek voorafgaande algemene afspraak maken, wie zij aanwijzen, en hoe zij zullen handelen. Het eerste gedeelte van deze afspraak ware aan alle gemeenten te berichten.

Knelpunten

Deze maatregel verbetert de onderlinge coördinatie van rijkscrediteuren en die tussen Rijk en gemeente (1), verhoogt het tempo van hulpverlening (3) en verhoogt de kans op daadwerkelijke sanering (5).

Verwachte effecten

Het gewenste effect van deze maatregel – in een mkba te kwantificeren – is dat de periode waarin iemand een schuldhulpverleningstraject doorloopt, verkort wordt. Dit levert financiële winst op. Er ontstaan enerzijds transactiekosten voor het te voeren overleg van de rijkscrediteuren; anderzijds vallen juist transactiekosten weg doordat bepaalde acties vanuit rijkscrediteuren nog maar één keer uitgevoerd hoeven te worden, en niet één keer per crediteur.

De inbreng van de preferentiële positie in het saneringsproces brengt met zich, dat meer casuïstiek in het minnelijke traject tot een definitieve sanering is te brengen. Dat levert baten op, omdat minder apparaatskosten nodig zijn.

Maatregel 4. Afschrijving vorderingen van publiekrechtelijke actoren

Beschrijving

De incassoapparaten van publiekrechtelijke crediteuren op verschillende niveaus zijn nu gewend aan het bijna eindeloos voortzeulen met vorderingen, ook als het kennelijk gaat om het tevergeefs plukken van kale kippen. Het lijkt verstandig, dat iedere publiekrechtelijke crediteur een beleidslijn vaststelt om op gepaste wijze tijdig oninbare vorderingen af te schrijven. Voor het Rijk is dat thans niet het geval. Dit zou de incassoapparaten aanzienlijk ontlasten.

Knelpunten

Draagt bij aan vereenvoudiging van het optreden van publieke crediteuren en aan verlichting van de coördinatieproblematiek tussen rijk en gemeente (1), verhoogt tempo (3) en biedt meer kansen in de eindsituatie (5).

Verwachte effecten

Het gewenste effect van deze maatregel – in een mkba te kwantificeren – is dat het aantal mensen met risicovolle of problematische schulden verlaagd wordt en dat trajecten verkort worden, hetgeen baten oplevert. Het kan leiden tot maatschappelijke kosten: de afschrijving belast de business case

van de desbetreffende publieke instelling. Voor de mkba is het van belang een inschatting te maken hoeveel van deze middelen in de nulsituatie waren opgehaald.

Maatregel 5. Vroegsignalering door informatieoverdracht

Beschrijving

Preventie en vroegsignalering zijn alleen dan mogelijk, indien de actie ontplooiende actor is voorzien van voldoende informatie om gericht te kunnen handelen. Deze informatie berust in het algemeen eerder bij andere actoren dan de gemeente. Hierboven is reeds gewezen op de hoge frequentie van het nalaten van betaling van de zorgpremie als eerste wanbetaling. Ook de leveranciers van energie en water beschikken evenals de verhuurende woningcorporatie vroegtijdig over informatie. Om vroegsignalering mogelijk te maken is in ieder geval nodig dat leveranciers hiertoe toestemming verkrijgen van klanten; daarvoor zal in de overeenkomsten tot levering een toestemmingsclausule worden opgenomen, die separaat wordt ondertekend.

Een hoogwaardige lokale schuldhulpverlener, in deze casus nog een toekomstige, zal veel belang hechten aan snelle verkrijging van informatie over wanbetaling. Hij en/of de met hem verbonden vrijwilligersorganisatie zal immers beschikken over een handelingsrepertoire bij vroegsignalering. Veelal is te horen, dat de bescherming van privacy informatieverschaffing door crediteuren aan de lokale schuldhulpverlener zou uitsluiten. Dit is echter niet het geval. Raadpleging van de desbetreffende wetgeving biedt uitkomst.

Artikel 8 van de Wet Bescherming persoonsgegevens leert, dat informatieverstrekking over wanbetaling onder bepaalde voorwaarden is toegestaan. Tot de voorwaarden behoort het verlenen van uitdrukkelijke toestemming voor specifiek gebruik van de gegevens.

Persoonsgegevens mogen slechts worden verwerkt indien:

- a) de betrokkene voor de verwerking zijn ondubbelzinnige toestemming heeft verleend;*
- b) de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de uitvoering van een overeenkomst waarbij de betrokkene partij is, of voor het nemen van precontractuele maatregelen naar aanleiding van een verzoek van de betrokkene en die noodzakelijk zijn voor het sluiten van een overeenkomst;*
- c) de gegevensverwerking noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de verantwoordelijke onderworpen is;*
- d) de gegevensverwerking noodzakelijk is ter vrijwaring van een vitaal belang van de betrokkene;*
- e) de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het desbetreffende bestuursorgaan dan wel het bestuursorgaan waaraan de gegevens worden verstrekt, of*
- f) de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de verantwoordelijke of van een derde aan wie de gegevens worden verstrekt, tenzij het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene, in het bijzonder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, prevaleert.*

De Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) schrijft voor dat elke verwerking van persoonsgegevens een grondslag heeft in artikel 8 van de Wbp. Daarbij geldt bovendien het noodzakelijkheidvereiste. Dat wil zeggen dat ten eerste het doel en de aard en omvang van de

gegevens die voor dat doel worden verwerkt met elkaar in verhouding moeten zijn en ten tweede altijd moet worden gekozen voor de minst ingrijpende verwerking van persoonsgegevens.

Indien in de door een afnemer te ondertekenen leveringsovereenkomst is opgenomen, dat hij/zij toestemming verleent om bij wanbetaling na twee maanden daarover informatie te verschaffen aan de lokale schuldhulpverleningsorganisatie, menen de onderzoekers dat daarmee het probleem van de vroeg signalering is opgelost. Het is uiteindelijk aan de Autoriteit Persoonsgegevens om hierover te oordelen. Mocht deze belemmeringen opwerpen, dan is wetswijziging nodig.

Knelpunten

Deze maatregel draagt bij aan de tijdigheid en volledigheid van preventie c.q. vroegsignalering, en daarmee aan het tempo (3) en de kwaliteit (4) van de schuldhulpverlening.

Verwachte effecten

Het gewenste effect van deze maatregel – in de mkba te kwantificeren – is dat het aantal mensen met risicovolle of problematische schulden afneemt. Dit wordt met name bereikt door het hulptraject op een vroeger moment op te starten. Effect van het vervroegde instapmoment is ook dat meer schuldenaars in het traject zullen stappen. De verwerking van de vroegsignalering door gemeenten brengt ook kosten met zich. Dit leidt tot meer administratieve kosten voor méér casus. Daar staat tegenover dat de administratieve kosten en apparaatskosten per casus zullen dalen, omdat de gemiddelde zwaarte per casus daalt.

Maatregel 6. Vergroting betrokkenheid vrijwilligersorganisaties bij schuldhulpverlening

Beschrijving

De in maatregel 2 en 5 beschreven vergroting van de activiteiten van de lokale schuldhulpverlening zal hier en daar zonder twijfel leiden tot capaciteitsproblemen van kwalitatieve en kwantitatieve aard. In Nederland is een aantal vrijwilligersorganisaties werkzaam, die in hoog tempo professionaliseren, en reeds een clientèle van 30.000 personen hebben.

Financiële problematiek is vaak verweven met problematiek op veel andere levensdomeinen. Vrijwilligers overzien vanuit burgerperspectief, de resultaten van gemeentelijke aanpak op het geheel van de zorgondersteuning. Met name in preventie, doorverwijzing, nazorg en de "lichtere" varianten van goed gedefinieerde individugerichte interventies, kunnen deze organisaties waardevolle diensten verrichten. Op dit moment is er onvoldoende aansluiting tussen gemeenten (integrale zorgplicht via wijkteams op alle levensdomeinen), financiële beroepskrachten- en vrijwilligersorganisaties, aldus vrijwilligersorganisaties zelf. Ook Berenschot wijst hierop.¹⁰⁴

Met name in reactie op vroegsignalering en budgetbeheer is het repertoire van vrijwilligers van hoge waarde, mits goed verbonden met de gemeentelijke sociale wijkteams en de financiële zorgverlening infrastructuur.

Een landelijke samenwerkingsovereenkomst tussen vrijwilligersorganisaties, gemeenten (VNG) en andere betrokken landelijke koepels, ligt voor de hand. Hierin wordt op eenvoudige wijze het kader

¹⁰⁴ Berenschot (2016). *Evaluatierapport Wgs*. p.15.

voor lokale basisborging van vrijwilligersfaciliteiten: infrastructuur, deskundigheidsbevordering en samenwerkingsuitgangspunten met gemeente en publieke schuldhulporganisaties geregeld.

Knelpunten

Deze maatregel draagt bij aan de toegankelijkheid van het gemeentelijke stelsel (2), leidt tot tempoverhoging (3), verhoogt ook de kwaliteit van de hulpverlening (4) en biedt meer garanties voor een bevredigende eindsituatie (5).

Verwachte effecten

Het gewenste effect van deze maatregel – in een mkba te kwantificeren – is dat het aantal mensen met risicovolle of problematische schulden lager wordt. Dit wordt met name bereikt door het hulptraject op een vroeger moment op te starten. Effect van het vervroegde instapmoment is ook dat meer schuldenaars in het traject zullen stappen. Dit leidt tot administratieve kosten voor méér casuïstiek. Daar staat tegenover dat de administratieve kosten per casus zullen dalen, omdat de gemiddelde zwaarte vanwege de vroegere interventie per casus daalt. Bovendien nemen de vrijwilligers bij een goede taakverdeling de gemeente werk uit handen.

8. Bijlagen

8.1. Literatuurlijst

- Aarts, L., Douma, K., Frierson, R., Schrijvershof, C. & Schut, M. (2011). *Kosten en baten van schuldhulpverlening*. APE.
- Algemene Rekenkamer (2016). *Aanpak problematische schulden*.
- Baan, A., Sprenger, P. & Willemsen, M. (2010). *Evaluatieonderzoek 'Vroeg Eropaf'*. Berenschot.
- Baan, A., Louwers, K. & Oostveen, A. (2016). *Evaluatierapport Wet gemeentelijke schuldhulpverlening*. Berenschot.
- Delta Lloyd Foundation (2016). *Ethisch manifest van de landelijke coalitie Van Schulden naar Kansen*. Delta Lloyd Foundation.
- Divosa (g.d.). *Schuldhulpverlening*. via: <http://www.divosa.nl/onderwerpen/schuldhulpverlening>.
- Geuns, R. van, Jungmann, N. & Anderson, M. (2016). *Schulden uit de knel, Een verkenning van innovaties bij de aanpak van schulden*. Platform 31.
- Geuns, R. van, Jungmann, N., Kruis, G., Calkoen, P. & Anderson, M. (2011). *Schuldhulpverlening loont!* Regioplan.
- Geuns, R. van, Jungmann, N. & De Weerd, M. (2011). *Klantprofielen voor schuldhulpverlening*. Regioplan.
- Huls, N. (2016). *Vergeef ons vaker onze schulden*. Boom.
- Jungmann, N. & Anderson, M. (2011). *Vroegsignalering moet en kan!* Social Force.
- Jungmann, N., Van Geuns, R., Klaver, J., Wesdorp, P. & Van der Wolk, J.(2012). *Preventie: voorkomen is beter dan genezen*. Hogeschool Utrecht en Hogeschool Amsterdam.
- Jungmann, N. & Kruis, G. (2014). *Het verhaal achter de cijfers*. Regioplan.
- Jungmann, N., Lems, E., Vogelpoel, F., Van beek, G. & Wesdorp, P. (2014). *Onoplosbare schuldsituaties*. Hogeschool Utrecht.
- Jungmann, N. & Madern, T.E. (2016). *Duurzame verbetering van gezond financieel gedrag. Droom of werkelijkheid?* WRR.
- Jungmann, N., Moerman, A.J., Schruer, H.D.L.M. & Van den Berg, I. (2012). *Debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden*. Paritas Passé.
- Jungmann, N. & Schruer, H.D.L.M. (2013). *Schets van de Schuldhulpverlening*. Hogeschool Utrecht.
- Jungmann, N., Van der Veer, M. & Koper, H.(2016). *Impact van financiële problemen op gezondheid*. Platform 31.

- Garman, E. T., Leech, I. E. & Grable, J. E. (1996). The negative impact of employee poor personal financial behaviors on employers . *Financial Counseling and Planning*, 7,157-168.
- Kerckhaert , A., De Ruig, L. & Salomons, F. (2010). *Zelfregulering in de minnelijke schuldhulpverlening*. Panteia.
- Kim, J., & Garman, E. T. (2004). Financial stress, pay satisfaction, and workplace performance. *Compensations and Benefits Review*, 69–76.
- Koopmans, C., Heyma, A., Hof, B., Imandt, M., Kok, L. & Pomp, M. (2016). *Werkwijzer voor kosten-batenanalyse in het sociale domein*. SEO economisch onderzoek.
- Madern, T.E. (2014). *Overkoepelende blik op de omvang en preventie van schulden in Nederland*. Nibud.
- Madern, T.E. (2015). *Op weg naar een schuldenvrij leven*. Universiteit Leiden.
- Madern, T.E., Bos, J., & Van der Burg, D. (2012). *Schuldhulpverlening in bedrijf. Financiële problemen op de werkvloer*. Nibud.
- McKinsey Global Institute (2016). *Poorer than their parents? Flat or falling incomes in advanced economies*. McKinsey Global Institute.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid & Ministerie van Veiligheid en Justitie (2016) *Besluit breed moratorium*. Via: https://www.internetconsultatie.nl/besluit_breed_moratorium.
- Moerman, A.J. (2016). *Beslagregister, een grote stap in invorderingsland!* Schuldinfo.nl. Via: http://www.schuldinfo.nl/index.php?id=31&tx_ttnews%5Btt_news%5D=426&tx_ttnews%5BbackPid%5D=1&cHash=9b69914526.
- Nurcan & Bičáková (2010). *Self-control and debt: evidence from data on credit counselling*. University of Oxford.
- NVVK (2015). Gedragscode schuldhulpverlening, versie mei 2015. NVVK.
- NVVK (2015). *Jaarverslag 2014*. NVVK.
- NVVK (g.d.). *Alle modules in kaart*. NVVK, via: <http://www.nvbk.eu/schuldhulpverlening/modules>.
- RebelGroup (2007). *KBA Kamers met Kansen Nederland*. RebelGroup.
- Rijksoverheid (g.d.). *Schulden aanpakken*, via: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/armoede-en-schulden/inhoud/schulden-aanpakken>.
- Rijksoverheid (2016). *Rijksincassovisie*. Via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2016/04/04/rijksincassovisie>.
- Romijn, G. & Renes, G. (2013). *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*. CPB.
- Schors, A. van der, Werf, M. van der, & Schonewille, G. (2015). *Geldzaken in de praktijk 2015*. Nibud.

Tiemeijer, W. (2016). *Eigen Schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden*. WRR.

Veld, R. in 't (2010). *Kennisdemocratie*. Sdu uitgevers.

VNG (2015). *Raadgever: Armoede- en schuldenbeleid*. VNG.

VNG, Divosa, NVVK & MO groep (2016). *Naar een beter aanpak van schulden en armoede*.

Westhof, F., De Ruig, L. & Kerckhaert, A. (2015). *Huishoudens in de rode cijfers 2015. Over schulden van Nederlandse huishoudens en preventiemogelijkheden*. Panteia.

8.2. Panelleden

Op volgorde van organisatie.

| Naam | Organisatie |
|-----------------------|---|
| Sven Breedijk | Belastingdienst |
| Carel van Eykelenburg | BNG |
| Menno Fenger | Erasmus Universiteit Rotterdam |
| Patrick Welman | Gemeente Enschede |
| José Manshanden | Gemeente Utrecht |
| Albert-Jan Kruiter | Goede Gieren |
| Pieter Hasekamp | Ministerie van Financiën |
| Christien Bronda | Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid |
| Carsten Herstel | Ministerie van Veiligheid en Justitie |
| Reinier van Zutphen | Nationale Ombudsman |
| Peter Rijdsdijk | Schuldhulpmaatje |
| Paul Otter | Syncasso |
| Ronald Leushuis | Talis |
| Harald Benink | Universiteit van Tilburg |
| Daan van Soest | Universiteit van Tilburg |
| Jacqueline Zuidweg | Zuidweg & Partners |

8.3 Ethisch Comité

Op volgorde van achternaam.

| Naam |
|---------------|
| Job Cohen |
| Wim Deetman |
| Uri Rosenthal |

8.4 Overige betrokken experts

Op volgorde van organisatie. Alleen partijen die hebben toegestemd met vermelding in de rapportage zijn opgenomen.

| Naam | Organisatie |
|-------------|-------------------|
| Kim Putters | SCP |
| Fred Dukel | Gemeente Den Haag |