

Van schuld naar schone lei



Van schuld naar schone lei

**De Raad voor Volksgezondheid & Samenleving inspireert
en adviseert over hoe we morgen kunnen leven & zorgen.**

Samenstelling Raad

Jet Bussemaker, voorzitter
Godfried Bogaerts
Erik Dannenberg
Pieter Hilhorst
Hafez Ismaili M'hamdi
Marleen Kraaij-Dirkzwager
Jan Kremer
Bas Leerink
Ageeth Ouwehand
Martijn van der Steen
Stannie Driessen, directeur

Raad voor Volksgezondheid & Samenleving

Parnassusplein 5
Postbus 19404
2500 CK Den Haag
T +31 (0)70 340 5060
mail@raadrvs.nl
www.raadrvs.nl
Twitter: @raadRVS

Publicatie 2022-3

ISBN: 978-90-5732-316-4
© Raad voor Volksgezondheid & Samenleving
Den Haag, 2022

Niets in deze uitgave mag worden openbaar
gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een
dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige
vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm
of op welke wijze dan ook zonder toestemming
van de RVS.

U kunt deze publicatie ook downloaden via onze
website [↪ www.raadrvs.nl](https://www.raadrvs.nl)

Inhoudsopgave

Voorwoord	6
Samenvatting	7
Inleiding	10
1 Risicovolle en problematische schulden: wat weten we?	12
1.1 Problematische schulden: een opeenstapeling van factoren	13
1.2 Het schuldhelpverleningstraject: hoe ziet het eruit en hoe effectief is het?	19
1.3 Schulden zijn ook een (volks)gezondheidsprobleem	22
2 Schulden en schuldhelpverlening: waar staan we nu?	26
2.1 Wat is er de afgelopen jaren veranderd?	27
2.2 Samenvattend	32
3 Wat zou er anders moeten?	33
3.1 Problematische schulden: een symptoom van een groter maatschappelijk vraagstuk	33
3.2 Er is veel ten goede veranderd, maar er kan nog meer	33
3.3 Naar een andere manier om met problematische schulden om te gaan	34
3.4 De beweging naar technisch ontzorgen heeft versnelling en versterking nodig	35
3.5 Bestaande initiatieven rond sociaal ontzorgen moeten worden versterkt en gefaciliteerd	36
3.6 De aanpak van problematische schulden vraagt om een heldere zorgplicht	37
3.7 Verbeteren van schuldhelpverlening is investeren in de volksgezondheid	39
Vorbereiding	40
Lijst met geraadpleegde personen	41
Publicaties	42

Voorwoord

Schulden zijn de normaalste zaak van de wereld. Onze economie kan niet functioneren zonder schulden. Voor een groot deel van de Nederlandse bevolking vormen schulden dan ook geen probleem. Maar voor ongeveer een derde van de Nederlandse huishoudens is het een ander verhaal. Ze hebben structureel moeite met rondkomen, weten maar net de eindjes aan elkaar knopen en kunnen daardoor rekeningen voor basisbehoeften zoals de huur, gas, elektriciteit en een zorgverzekering niet altijd op tijd betalen. Ze houden hun hoofd net boven water, maar een kleine tegenslag kan leiden tot een domino-effect waardoor schulden snel kunnen toenemen.

Voor ongeveer 8% van de Nederlandse huishoudens zijn de schulden zelfs zo groot geworden dat ze er niet meer op eigen kracht vanaf kunnen komen. Zij hebben zogenoemde problematische schulden. Dit zijn schokkende cijfers. Hoe kan dat in een welvarend land als Nederland?

Schulden hebben een grote impact op de volksgezondheid. We weten dat financiële problemen, waarvan problematische schulden de meest extreme uiting zijn, sterk samenhangen met gezondheidsproblemen. Zo leiden problematische schulden vaak tot ongezondheid, maar leidt ongezondheid op haar beurt vaak ook tot problematische schulden.

De uitwerking van problematische schulden op de gezondheid is groot, zoals we ook hebben gezien in een eerdere publicatie: *Gezichten en een onzeker bestaan*.¹ Mensen die ermee te maken krijgen, hebben meer en vaker psychische klachten en stoornissen, ze ervaren meer en vaker lichamelijke klachten en beperkingen, en ze overlijden eerder dan mensen zonder schulden. De gevolgen van problematische schulden treffen de hele samenleving.

Cijfers laten bovendien zien dat problematische schulden iedereen kunnen overkomen en dat ze vaak niets te maken hebben met financieel wanbeheer of verkwisting. Een onvoorziene terugval in het inkomen, bijvoorbeeld door verlies van werk of een scheiding, maar ook inkomensonzekerheid en inkomensonvoorspelbaarheid, vooral bij zelfstandigen en mensen met een flexibel contract, zijn de belangrijkste redenen voor het ontstaan van problematische schulden. Dat maakt dat problematische schulden eerder een structureel en collectief probleem zijn dan een individueel probleem.

Problematische schulden zijn hoofdzakelijk een symptoom van een toenemende bestaansonzekerheid in de samenleving. De oplossing voor het maatschappelijke probleem die problematische schulden zijn, begint dan bij werk dat loont, betaalbare huisvesting, toegankelijk onderwijs en een betrouwbare én voorspelbare overheid. Echter, voor mensen die nu met problematische schulden worden geconfronteerd, schiet – ondanks de grote inspanning die de afgelopen jaren geleverd is – de hulpverlening vaak nog tekort. Ook dat moet anders.

In dit advies pleit de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (RVS) voor een collectieve inspanning om de groep mensen die door schulden in een perspectiefloze situatie verkeert, weer perspectief te bieden op een (ook financieel) gezonde toekomst. Dit kan door de toegankelijkheid van het schuldhulpverleningstraject te vergroten en altijd zicht te geven op een schuldenvrije toekomst. Dat vergt een nationale saneringsopgave.

Prof. dr. Jet Bussemaker,
Voorzitter RVS

¹ RVS (2021). [Gezichten van een onzeker bestaan](#). Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving

Samenvatting

Problematische schulden zijn een maatschappelijk probleem. Ruim een derde van alle Nederlandse huishoudens heeft moeite met rondkomen. De helft hiervan – 1,4 miljoen huishoudens – heeft risicovolle schulden. Bij minimaal 614.000 huishoudens zijn de schulden zo groot dat ze er niet op eigen kracht vanaf kunnen komen. We spreken in dat geval van problematische schulden.

Problematische schulden kunnen iedereen treffen. Weliswaar zijn een laag inkomen en een laag opleidingsniveau grote risicofactoren, evenals psychische problemen, laaggeletterdheid of een lichte verstandelijke beperking. Maar problematische schulden beperken zich niet uitsluitend tot kwetsbare groepen. Een onvoorziene inkomensval, inkomensonzekerheid en inkomensonvoorspelbaarheid zijn de belangrijkste oorzaken van het ontstaan van problematische schulden.

Schulden zijn ook een (volks)gezondheidsprobleem

Financiële problemen en gezondheidsklachten beïnvloeden elkaar in twee richtingen. Problematische schulden leiden vaak tot ongezondheid, maar ongezondheid leidt op haar beurt vaak ook tot problematische schulden. De gezondheidseffecten van schulden zijn niet gering: mensen met schulden krijgen meer en vaker psychische klachten en stoornissen, ze ervaren meer en vaker lichamelijke klachten en beperkingen, en ze overlijden eerder dan mensen zonder schulden.

Dit was in 2017 reden voor de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (RVS) om het toenmalige stelsel van schuldhulpverlening kritisch onder de loep te nemen in het advies *Eenvoud loont*. Sindsdien hebben er veel ontwikkelingen plaatsgevonden in de wereld van schulden en schuldhulpverlening. Zo lanceerde het kabinet in 2018 het Actieplan brede schuldenaanpak. In dit advies kijken we terug op de afgelopen 5 jaar. Hoe passen de ontwikkelingen in die periode binnen de 3 vormen van ontzorgen die we destijds in *Eenvoud loont* voorstelden? En is dit alles voldoende voor de huidige schuldenproblematiek?

Problematische schulden zijn een symptoom van een grotere maatschappelijke opgave

In dit advies constateert de RVS dat schulden niet langer een individueel probleem van verkwisting of financieel wanbeheer zijn. Problematische schulden zijn een symptoom van het feit dat steeds meer mensen moeite hebben met rondkomen en niet mee kunnen komen in de samenleving. Complexe regelgeving in combinatie met een toenemende bestaansonzekerheid, waarbij het inkomen structureel ontoereikend is voor het betalen van normale vaste lasten, zoals huur, energie, levensonderhoud en zorg, draagt hieraan bij.

De individuele en maatschappelijke kosten van schulden zijn in termen van geld, gezondheid, welbevinden en toekomstperspectief vele malen groter dan de baten van het innen ervan. Voor wie eenmaal in de schulden zit, blijkt het huidige systeem van schuldhulpverlening inefficiënt: een klein deel van de mensen met problemen wordt daadwerkelijk geholpen, het traject duurt lang en er is geen garantie op een schuldenvrije toekomst. Door het ontbreken van nazorg staan mensen er na aflossing of kwijtschelding weer alleen voor. Het krijgen en behouden van een schone lei is erg moeilijk.

Er is veel ten goede veranderd, maar een nationale saneringsopgave is nodig

De RVS erkent de enorme inspanning van de afgelopen jaren om de basis van schuldhulpverlening te verleggen van schuld en boete naar oog voor de menselijke maat. Zo is het juridische raamwerk voor schulden en schuldhulpverlening in 2021 fors aangepast en wordt er druk geëxperimenteerd met andere manieren van schuldhulpverlening. De Raad heeft ook waardering voor de toenemende aandacht voor proactieve en preventieve hulp die gemeenten, vrijwilligers en schuldeisers steeds vaker aanbieden. Het vormgeven van een heldere zorgplicht die het collectieve (samenlevings)belang centraal stelt, staat echter nog in de kinderschoenen.

De Raad realiseert zich dat de omslag die tussen 2018 en 2021 is ingezet, nog tijd nodig heeft om zijn waarde bewijzen. Tegelijkertijd signaleert de RVS dat de keten van schulden en schuldhulpverlening op onderdelen versterking behoeft. Daarom roept de Raad op tot een nationale saneringsopgave, met naast inspanningen voor het voorkomen en verhelpen van schulden, een focus op het verbeteren van (volks)gezondheid en welzijn en het (direct en indirect) voorkomen van zorggebruik. Daarbij zijn 2 sporen nodig:

1. Voor de lange termijn moet er gewerkt worden aan de onderliggende oorzaken van problematische schulden. Dit betekent dat de bestaanszekerheid van een groot deel van de Nederlandse bevolking structureel moet worden verstrekt: met werk dat loont, betaalbare huisvesting, toegankelijk onderwijs en een betrouwbare en voorspelbare overheid. De Raad bereidt momenteel een advies voor over dit grotere maatschappelijke vraagstuk.
2. Voor de korte termijn is er een nationale saneringsopgave nodig. De omslag die binnen het systeem van schuldhulpverlening in gang is gezet, moet verder worden versterkt en versneld. De Raad ziet hiervoor twee leidende beginselen, namelijk: a. de norm dat de overheid niemand in een perspectiefloze situatie mag brengen of houden; b. dat de overheid haar burgers die met schulden te maken hebben altijd een menswaardig bestaan moet garanderen. Dit betekent onder andere dat de zorg voor inwoners in kwetsbare omstandigheden bij de overheid voorrang moet krijgen boven de angst voor individuele fraude.

Wat betekent dit?

De groep mensen die nu in een perspectiefloze situatie verkeert, moet volgens de RVS perspectief krijgen op een (ook financieel) gezonde toekomst. Dat vergt een collectieve inspanning. Met name als het gaat om preventie en nazorg is er nog het nodige te winnen. Ook binnen de curatie – de eigenlijke schuldsanering – kan er anders worden gewerkt.

Ten aanzien van *preventie van schulden* pleit de Raad onder andere voor het volgende:

- Bied goede technische ondersteuning bij het aanvragen en bijstellen van toeslagen en inkomensondersteunende voorzieningen of bij het terugvragen van belastingen. Dit helpt voorkomen dat burgers onverhoopt te laat of verkeerde of tegenstrijdige informatie doorgeven en daarvoor worden gestraft.
- Zet een centraal schuldenregister op waar burgers snel en eenvoudig informatie kunnen vinden over openstaande schulden, boetes en eventueel dagvaardingen.
- Verleg financiële prikkels bij deurwaarders en bewindvoerders van het innen en (ondersteunen bij het) aflossen van schulden naar het voorkomen daarvan.
- Faciliteer nauwere samenwerking en creëer meer samenwerkingsbereidheid tussen zorgverleners, werkgevers, schuldhulpverlening en gemeenten bij het signaleren en doorverwijzen bij beginnende schulden. En heb meer aandacht voor verborgen beperkingen, zoals laaggeletterdheid of een lichte verstandelijke beperking.
- Zorg voor een wettelijk recht op betalingsregelingen, zeker waar (semi)publieke instellingen de schuldeisers zijn.
- Voorkom het snel toenemen van kleine schulden. Dit kan door aanpassing van het systeem van boetes, naheffingen en bijkomende kosten, bij zowel publieke als private schuldeisers.
- Scherp de zorgplicht van kredietverstrekkers verder aan, óók bij kleine kredieten.
- Beperk de mogelijkheid om schulden te gebruiken als verdienmodel. Dit kan bijvoorbeeld door een deel van de incassokosten in rekening te brengen bij de schuldeiser in plaats van bij de schuldenaar.

Ten aanzien van de *curatiefase* pleit de Raad onder andere voor het volgende:

- Maak collectief schuldregelen eenvoudiger door schuldhulpverleners de bevoegdheid te geven om een schuldsaneringsregeling dwingend op te leggen als de meerderheid van de schuldeisers akkoord is.
- Geef het saneringskrediet altijd primaat boven schuldbemiddeling. Dit kan verder versneld worden door gebruik te maken van schattingen van het inkomen en de openstaande schulden. En verbreed het nationale waarborgfonds, zodat ook vormen van nacalculatie mogelijk worden.

- Creëer een 'nationaal' perspectieffonds voor mensen die geen toegang hebben tot 'normale' schuldhulpverlening, zoals jongeren zonder inkomen, mensen met verwijtbare fraudeschulden bij de overheid of mensen die een schadevergoedingsmaatregel opgelegd hebben gekregen.

Wat betreft de *nazorg* pleit de Raad onder andere voor het volgende:

- Laat gemeenten actief vinger-aan-de-pols-hulp aanbieden, zoals (digitale) budgetondersteuning, budgetbeheer of coaching aan mensen die schuldenvrij zijn.
- Maak ruimte voor zwaardere vormen van hulp, bijvoorbeeld een vorm van vrijwillige bewindvoering die stapsgewijs wordt afgebouwd en waarbij de bewindvoerder in overleg met de cliënt een beperkt (en afnemend) aantal taken overneemt.

Investeren in schuldhulpverlening is investeren in gezondheid

De hiervoor besproken voorstellen hebben vrijwel allemaal betrekking op het verbeteren en versnellen van het bestaande systeem van schuldhulpverlening. Gezondheid en problematische schulden hangen echter zo nauw met elkaar samen dat investeringen in een betere en snellere schuldhulpverlening óók investeringen in onze volksgezondheid zijn. Schuldhulp is een vorm van gezondheidsbescherming en -bevordering.

Inleiding

Schulden zijn de normaalste zaak van de wereld. Vrijwel iedereen in Nederland heeft schulden, en we kunnen ook niet zonder. Elke transactie waarbij niet meteen het volledige bedrag wordt betaald, is immers een schuld (of wat officiëler: een krediet). De schulden van bedrijven, overheden en overheidsinstanties buiten beschouwing gelaten, hadden alle huishoudens in Nederland samen in 2020 voor ongeveer € 866,3 miljard aan schulden uitstaan. Dat is net iets minder dan € 158.000 per huishouden. Geleend geld wordt vooral gebruikt om belangrijke zaken te financieren, zoals woningen: het grootste deel van de totale particuliere schuldenlast, zo'n € 723 miljard, bestaat uit hypotheeklen. Maar ook opleidingen worden voor een belangrijk deel via leningen gefinancierd: in 2020 stond er voor bijna € 23 miljard aan studieschulden uit. Als schulden voor de financiering van een woning of studie van de genoemde € 866,3 miljard worden afgetrokken, blijft er nog een groot bedrag over: zo'n € 120 miljard. Dit bestaat voor een belangrijk deel uit hypotheekschulden voor tweede woningen of ander onroerend goed en voor consumptieve leningen, bijvoorbeeld voor financiering van beleggingen, het leasen van een auto of de aanschaf van een telefoonabonnement met een nieuwe smartphone.²

Binnen deze schuldenberg nemen schulden die ontstaan door betalingsachterstanden voor belastingen, premies, huur en energie of de terugvordering van toeslagen een bijzondere plaats in. Het zijn schulden die, anders dan een hypotheek of een studieschuld, meestal niet zo hoog zijn, maar wel op korte termijn – veelal binnen enkele maanden of een paar jaar – moeten worden afgelost. Als dat niet lukt, loopt de schuld snel op door bijkomende boetes en incassokosten. Het zijn meestal deze schulden die mensen snel en in veel gevallen blijvend in de problemen brengen. Als dat het geval is, praten we over problematische schulden.³

Box 1. Henk heeft permanent een knoop in zijn buik

Na jarenlang werken bij de politie besluit Henk in 2012 om als taxichauffeur aan de slag te gaan. Hij wil een nare periode in zijn leven afsluiten. Een echtscheiding, slecht contact met zijn kinderen en een stukgelopen nieuwe relatie. Zonder het zelf te weten bouwt Henk een schuld op, omdat het beslag dat op zijn loont wordt gelegd, nooit wordt uitgekeerd aan zijn ex-vrouw en kinderen. Blind duikt Henk een zzp-avontuur in. Dat wordt een glijbaan naar beneden.

Als zelfstandige neemt hij diensten af bij een taxibedrijf: de auto, boekhouding, de naam, de telefooncentrale. Hij moet hiervoor € 75 per dag betalen, ook als hij met vakantie gaat. "Dat heb ik 2 jaar volgehouden. Ik werkte alleen maar 's nachts. Soms verdiende je goed, maar meestal verdiende je geen ruk." Als Henk thuiskomt, ligt de brievenbus vaak vol met post. De brieven verdwijnen ongeopend in een la. "Het is niet eens ontkenning, want je weet het. Uiteindelijk weet je dat de realiteit voor je voordeur gaat staan." In dit geval in de vorm van een deurwaarder.

Henk heeft het altijd gered, dus het komt nu ook wel goed, denkt hij. Maar het komt niet meer goed. Hij raakt steeds vaker in paniek als de deurbel gaat. "Je weet dat dat niet de buurvrouw is voor een kopje suiker." Henk klampt zich vast aan zijn nachtdiensten. Soms heeft hij een goede nacht, dan betaalt hij weer wat. Maar de schulden stapelen zich op en Henk zakt dieper weg in een depressie. Hij eet slecht en slaapt slecht. Stress is een constante factor: "Er zit altijd een knoop in je buik."

In het najaar van 2015 stop Henk met zijn taxiritjes en klopt hij via het wijkcentrum aan bij de Gemeentelijke Kredietbank van Groningen. "Dat was een hele stap. Je gaat naar een wildvreemde toe en je zegt: ik ben Henk, ik ben 55 en ik heb het verkloot. Dit zijn mijn schulden." Henk krijgt hulp. Hij moet al zijn ongeopende post open maken en in een map stoppen. "Ik kan niet omschrijven hoe dat voelt... Dat doet gewoon pijn." Hij krijgt een bewindvoerder. "Ondanks dat je geen reet te besteden hebt, geeft dat enorm veel rust. Je kan gewoon de deur weer opendoen." Er valt een last van zijn schouders, ondanks dat hij moet leven van € 50 per week.

Als alles goed gaat, is Henk in 2022 helemaal schuldenvrij. "Het is eigenlijk heel gek," aldus ex-politieagent Henk, "maar als je in dit land iets met schulden hebt, word je heel zwaar aangepakt. Als ik iemand had

² Alle bedragen komen van het CBS via: <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83834NED/table?dl=5AE11>

³ Er bestaan verschillende definities van 'problematische schulden'. In dit briefadvies volgen we de definitie van het CBS (zie noot 9). Dit is de *minimale* variant. In de praktijk gaat het dus eerder om meer dan om minder mensen met problematische schulden.

beroofd, had ik misschien 2 jaar gekregen. Ik heb nu 7 jaar, terwijl ik alleen mijn rekeningen niet heb betaald.”

[Lees het hele verhaal van Henk in *Gezichten van een onzeker bestaan*⁴](#)

Het hebben van problematische schulden heeft directe en indirecte effecten op de gezondheid en het welbevinden van mensen, zoals we ook uit het verhaal van Henk (Box 1) kunnen opmaken. Bovendien kosten schulden niet alleen de mensen zelf, maar ook de maatschappij veel geld. Dat was in 2017 reden voor de RVS om het toenmalige stelsel van schuldhulpverlening kritisch onder de loep te nemen. In het advies *Eenvoud loont* stelde de Raad voor om vooral in te zetten op preventie: het voorkomen dat kleine schulden snel escaleren. De sleutel lag volgens de Raad in het vereenvoudigen van het kluwen van bestaande regelgeving en voorzieningen.⁵

Er is tussen 2017 en 2021 veel gebeurd in de wereld van schulden en schuldhulpverlening. Zo lanceerde het kabinet in 2018 het Actieplan brede schuldenaanpak. In dit actieplan staan in totaal 40 maatregelen die het kabinet tussen 2018-2021 wilde nemen om het systeem van voorkomen en aanpakken van problematische schulden te verbeteren.⁶ Een deel van de maatregelen heeft betrekking op het verbeteren van de bestaande wet- en regelgeving, maar ook bewustwording en preventie van schulden stonden hoog op de agenda.

Hoofdvraag

In dit advies kijken we – door de bril van *Eenvoud loont* – terug op de afgelopen 5 jaar. Wat is er veranderd in de wereld van schulden en schuldhulpverlening, en hoe past dat binnen de 3 vormen van ontzorgen die we destijds voorstelden? Wat heeft het Actieplan brede schuldenaanpak dat het kabinet in 2018 heeft ingezet, opgeleverd? Wat gaat er goed en waar is misschien extra inzet nodig? En hoe zou die extra inzet eruit kunnen zien? Aan de hand van deze vragen zijn we de beleidsstukken en de literatuur ingedoken. Ook zijn we het veld van experts, (ervarings)deskundigen en professionals ingetrokken.

Leeswijzer

Het advies is als volgt opgebouwd. We geven in het eerste hoofdstuk een kort overzicht van de aard en de omvang van problematische schulden in Nederland. Om hoeveel mensen gaat het? Wat weten we van hun achtergrond? Hoe groot is hun schuld? Wat kost schuldhulpverlening de samenleving? Hoe ziet het schuldhulpverleningstraject er op hoofdlijnen uit? En wat weten we over de relatie tussen schulden en gezondheid? In het tweede hoofdstuk behandelen we de 3 vormen van vereenvoudiging en ontzorging die in *Eenvoud loont* over het voetlicht zijn gebracht. We gebruiken die als lens om te kijken naar de belangrijkste ontwikkelingen rond schulden en schuldhulpverlening in de afgelopen jaren. Voor wie bekend is met schuldhulpverlening bevat dit hoofdstuk waarschijnlijk weinig verrassends. In het derde en laatste hoofdstuk zetten we onze ideeën over wat er anders kan en moet verder uiteen.

⁴ RVS (2021). [Gezichten van een onzeker bestaan](#). Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.

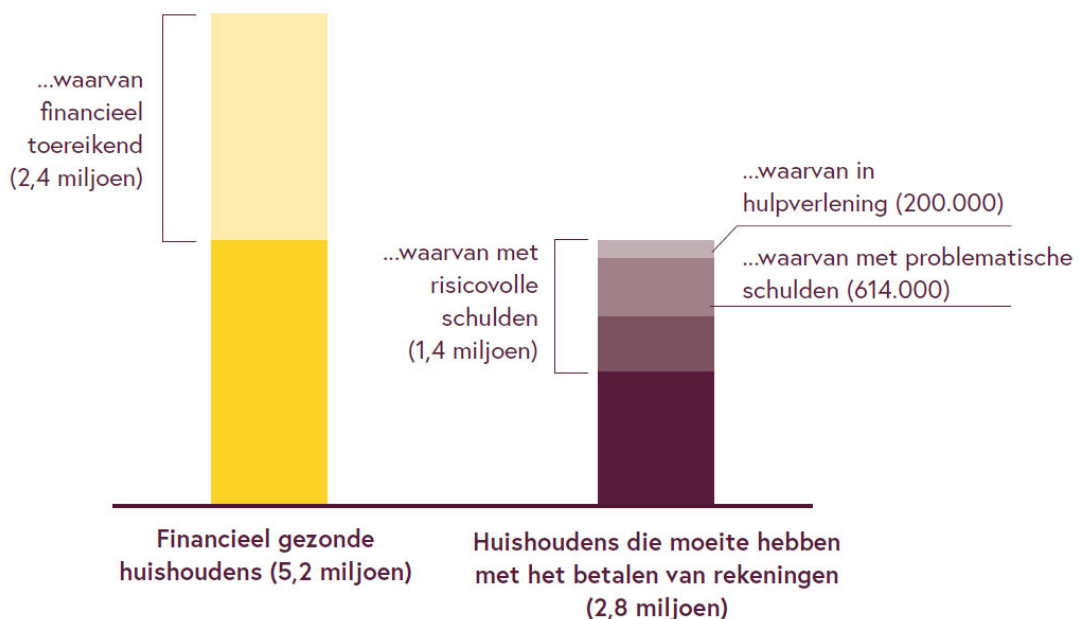
⁵ RVS (2017). [Eenvoud loont. Oplossingen om schulden te voorkomen](#). Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.

⁶ Rijksoverheid.nl (2021). [Schulden aanpakken](#). Website. Geraadpleegd op 24 november 2021.

1 Risicovolle en problematische schulden: wat weten we?

Veel Nederlanders hebben geldzorgen, zoals we ook in figuur 1 kunnen zien. Volgens peilingen van het Nibud had in 2019 zo'n 38% van de Nederlandse huishoudens – circa 2,8 miljoen huishoudens – moeite met het betalen van alle rekeningen.⁷ Dit beeld is door recent onderzoek van Deloitte in samenwerking met de Universiteit Leiden, ING en het Nibud nog eens bevestigd.⁸ Een deel van de mensen die moeite hebben met het betalen van rekeningen, heeft ook te maken met risicovolle of problematische schulden.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en het Nibud schatten dat ongeveer 1,4 miljoen Nederlandse huishoudens te maken hebben met risicovolle schulden of betalingsproblemen. Dit komt neer op grofweg 1 op de 5 huishoudens.⁹ Bij risicovolle schulden gaat het bijvoorbeeld om gezinnen die vaak en veel rood staan, veel aanmaningen ontvangen of meer dan 3 achterstallige rekeningen hebben, waarvan ten minste 1 rekening de huur, hypotheek, energierekening of zorgverzekering betreft.¹⁰ Bij deze groep is er niet per direct sprake van een probleem. Vaak is de situatie tijdelijk en komen deze mensen er op eigen kracht weer bovenop.



Figuur 1. Financiële situatie van het totaal aantal huishoudens (8 miljoen) in Nederland in 2019/2020
(Bron: Deloitte, SCP, NIBUD, NVVK)

Binnen de groep van 1,4 miljoen mensen met risicovolle schulden heeft een aanzienlijk deel te maken met problematische schulden, oftewel schulden die zo hoog zijn dat ze daar niet meer op eigen kracht vanaf komen. Volgens recente gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft ongeveer 1 op de 13 huishoudens – circa 614.000 – problematische schulden.¹¹ Daarbij baseert het CBS zich op

⁷ Schors A. van der, C. Crijnen en G. Schonewille (2019). *Geldzaken in de praktijk 2018-2019*. Utrecht: Nibud, pp. 16-18.

⁸ Deloitte (2021). *In balans. Samen op weg naar een financieel gezond Nederland*. Rotterdam: Deloitte.

⁹ SCP (2020). *Maatschappelijke gevolgen van corona. Verwachte gevolgen van corona voor scholing, werk en armoede*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, p. 21; Nibud (2019). *Financiële problemen 2018. Geldzaken in de praktijk 2018-2019. Deel 1*. Utrecht: Nibud.

¹⁰ Voor de definitie van risicovolle schulden, zie: SCP (2016). *Armoede in kaart 2016*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau; Vgl. Nibud (2019). *Financiële problemen 2018. Geldzaken in de praktijk 2018-2019. Deel 1*. Utrecht: Nibud, p. 4, noot 1 en 2.

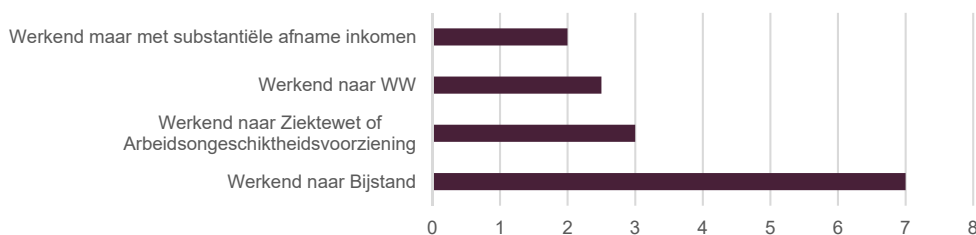
¹¹ CBS (2021). *Aantal huishoudens met problematische schulden niet toegelaten*. Website. Geraadpleegd op 14 oktober 2021.

registratiedata van onder andere de Belastingdienst, de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en het Bureau Kredietregistratie (BKR).¹² Omdat niet iedere schuld wordt geregistreerd, zoals onderhandse leningen en veel consumptieve kredieten, ligt het werkelijke aantal huishoudens met problematische schulden waarschijnlijk hoger. Volgens schattingen van de Argumentenfabriek bedroegen de problematische schulden in Nederland in 2018 ongeveer € 3 miljard tot € 3,5 miljard¹³, oftewel iets minder dan 0,4% van de totale schuldenlast van huishoudens in Nederland op dat moment.

1.1 Problematische schulden: een opeenstapeling van factoren

Schulden komen in alle lagen van de bevolking voor

Hoe ontstaan problematische schulden? Vaak gaat het om een samenspel van persoonlijke omstandigheden en omgevingsfactoren. Hoewel factoren als opleidingsniveau, financiële vaardigheden en inkomen zeker een rol spelen, voert het te ver om te stellen dat problematische schulden altijd of helemaal het gevolg zijn van eigen handelen of onkunde. Problematische schulden komen immers in alle lagen van de samenleving voor (zie figuur 3). Ongeveer 33% van de groep huishoudens met problematische schulden verdient meer dan het minimumloon, ongeveer 45% van deze groep is middelbaar of hoger opgeleid, circa 42% werkt en zo'n 20% van de huishoudens met problematische schulden heeft een koopwoning. Het risico om in problematische schulden terecht te komen is echter wel het hoogst voor huishoudens met een laag inkomen en een lager opleidingsniveau.¹⁴ Dit komt vooral doordat juist deze groep vaak geen of slechts kleine buffers heeft om een plotseling verlies aan inkomen – waarover in de volgende paragraaf meer – op te vangen. Er zijn echter ook factoren die het risico op problematische schulden sterk kunnen doen toenemen. Figuur 4 laat bijvoorbeeld zien dat psychische problemen, laaggeletterdheid en een lichte verstandelijke beperking een belangrijke rol kunnen spelen.¹⁵ Dit geldt voor ongeveer twee derde van de groep met problematische schulden. Bij een derde van de huishoudens die te maken krijgen met problematische schulden is geen sprake van dit soort onderliggende problematiek. Bij hen gaat het louter om geldgebrek.¹⁶



Figuur 2. Toename van het risico op problematische schulden als factor van het gemiddelde risico bij een verandering van de inkomenssituatie (Bron: CBS)

Inkomensonzekerheid en een plotselinge inkomensval spelen een belangrijke rol

Een grote afname van het inkomen (inkomensval) of schommelingen in het inkomen (inkomensonzekerheid) vergroten de kans op het escaleren van kleine schulden en zodoende het ontstaan van problematische schulden, zeker bij mensen in extra kwetsbare omstandigheden. Deze schommelingen kunnen veroorzaakt worden door levensgebeurtenissen als baanverlies, ziekte, arbeidsongeschiktheid of scheiding. De gegevens van het CBS over de kenmerken van de mensen die instromen in de groep met problematische schulden maken de impact van dit soort gebeurtenissen goed zichtbaar (zie figuur 2). De overgang van een

¹² Zie voor een uitgebreide beschrijving van de CBS-definitie: CBS (2020). [Schuldenproblematiek in beeld. Huishoudens met geregistreerde problematische schulden, 2015-2018](#). Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek. Bijlage 1. Zie ook: CBS (2021). [Aantal huishoudens met problematische schulden niet toegenomen](#). Website. Geraadpleegd op 14 oktober 2021.

¹³ Fransman R. en T. Bakker (2020). [Minder schade door schuld. Beleidsvoorstellen om slimmer met problematische schulden om te gaan en zo miljarden te besparen](#). Den Haag: Argumentenfabriek.

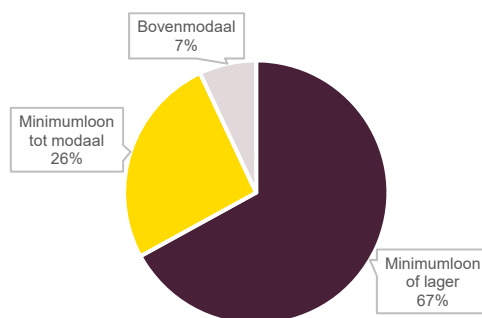
¹⁴ CBS (2020). [Schuldenproblematiek in beeld. Huishoudens met geregistreerde problematische schulden, 2015-2018](#). Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek, pp. 22-27; ook het [CBS-dashbord Schuldenproblematiek in Beeld](#) geeft een overzicht van kenmerken. Die dataset voor 2018 is het meest uitgebreid.

¹⁵ CBS (2020). Idem, pp. 28-31.

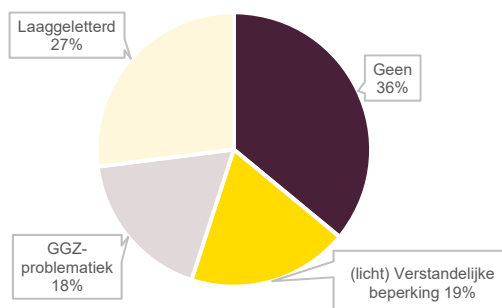
¹⁶ [CBS-dashbord Schuldenproblematiek in Beeld](#): Cijfers over 2018: Kenmerken/Kwetsbare groepen; Zie ook: R. Fransman en T. Bakker (2020). [Minder schade door schuld. Beleidsvoorstellen om slimmer met problematische schulden om te gaan en zo miljarden te besparen](#). Den Haag: Argumentenfabriek, p. 22, afbeelding 3.1.

werkend bestaan naar de Ziektewet of een arbeidsongeschiktheidsvoorziening verhoogt de kans om in problematische schulden te komen met een factor 3. Bij de overgang van een werkend bestaan naar de WW neemt het risico met een factor 2,5 toe, en bij instroom naar de bijstand stijgt het risico zelfs met meer dan een factor 7.¹⁷

Het risico op problematische schulden wordt door een substantiële afname van het huishoudinkomen 2 keer hoger dan bij een stabiel inkomen. In het geval van een scheiding wordt het risico op problematische schulden 3 keer hoger.¹⁸ Inkomensonzekerheid speelt vooral bij mensen met een flexibel contract (1,7 miljoen mensen) en bij ZZP'ers (1,1 miljoen mensen). Bij elkaar genomen vertegenwoordigen zij 32% van de totale beroepsbevolking.¹⁹ Voor hen is het vaak moeilijk om van tevoren goed te weten wat de inkomsten zullen zijn. Een onzeker inkomen is in combinatie met inkomensondersteunende maatregelen vaak funest – daarover in de volgende paragraaf meer.



Figuur 3. Inkomensniveau van huishoudens met problematische schulden 2020 (Bron: CBS)



Figuur 4. Onderliggende problematiek bij huishoudens met problematische schulden in 2020 (Bron: CBS)

Kortom, een plotselinge inkomensval of grote inkomensonzekerheid verhoogt de kans op problematische schulden. Dat is zeker het geval voor groepen met lagere inkomens en weinig financiële buffers of bij zelfstandigen met een middeninkomen en hoge vaste lasten. Niet voor niets waarschuwden onder andere het SCP, Nibud en TNO de afgelopen maanden voor het desastreuze effect dat de huidige coronapandemie en de economische ontwikkelingen, zoals veranderingen op de arbeidsmarkt en sterk stijgende gasprijzen, kunnen hebben op het ontstaan van problematische schulden.²⁰ Dit is ook terug te zien in de cijfers. Van het aantal mensen dat tussen 1 januari en 1 oktober 2020 te maken kreeg met problematische schulden, was

¹⁷ CBS-dashboard Schuldenproblematiek in Beeld: Cijfers over 2018: Life Events

¹⁸ CBS-dashboard Schuldenproblematiek in Beeld: Cijfers over 2018: Life Events

¹⁹ Data beschikbaar via: <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/82646NED/table?dl=5B052>

²⁰ SCP (2020). *Verwachte gevolgen van corona voor scholing, werk en armoede*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, pp. 18-22; Bosch J, N. Houtsma en C. van Horssen (2020). *Coronabarometer. De financiële gevolgen van de coronacrisis voor werkenden*. Utrecht: Nibud; Mulder P., F. Dalla Longa en K. Straver (2021). *Over het effect van hoge gasprijzen op energiearmoede*. Amsterdam: TNO.

het aandeel huishoudens zonder werknemer of met een zelfstandige in het huishouden groter dan het jaar daarvoor. Het aandeel huishoudens uit de laagste inkomensgroepen nam juist iets af.²¹

Het systeem van inkomensondersteunende maatregelen vraagt (te) veel van mensen

Juist de combinatie van een flexibel inkomen en toeslagen is een bron van veel problemen. De toeslagensystematiek werkt immers met name goed voor mensen met een voorspelbaar of stabiel inkomen. Voor de groep mensen met wisselende inkomens werkt het toeslagensysteem vaak averechts vanwege de correcties achteraf. Een niet-ingecalculeerde meevaller of een mutatie in de inkomsten leidt dan tot een terugvordering van een gedeelte van de ontvangen toeslagen of het volledige bedrag. Dat geld is dan vaak al uitgegeven.²² Heel concreet: als iemand met een WW- of bijstandsuitkering in de loop van een jaar – bijvoorbeeld op 1 september – gaat werken, telt de Belastingdienst de verhoging van het inkomen mee in de herberekening over het hele jaar. Dat betekent bijna altijd dat deze persoon (een deel van) de toeslagen die diegene heeft ontvangen in de 8 maanden voordat hij of zij ging werken, moet terugbetalen. Terwijl de toeslagen in de periode tot september wel degelijk nodig waren om rond te komen. Dat voelt niet alleen onrechtvaardig, maar betekent ook dat het netto-effect van een inkomensstijging op voorhand nauwelijks te voorspellen is. Het komt dus geregeld voor dat mensen in de schulden belanden door te gaan werken.

Nederland kent een uitgebreid systeem van 27 verschillende inkomensondersteunende maatregelen, waarvan 4 toeslagen (huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget). Dit systeem is tijdens de coronapandemie fors uitgebreid met bijvoorbeeld de tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandige ondernemers (TOZO). Vóór de pandemie ontvingen jaarlijks ruim 6 miljoen mensen één of meerdere toeslagen als tegemoetkoming in de kosten voor de zorgverzekering, de kinderopvang, een huurhuis of kinderen. Volgens onderzoek van de Algemene Rekenkamer bestond het inkomen van mensen met een inkomen lager dan het wettelijk minimumloon voor gemiddeld 13% uit toeslagen; hierbij zijn de kwijtscheldingen van gemeentelijke en/of waterschapsbelasting niet meegenomen.²³ Alle toeslagen en andere inkomensondersteunende maatregelen zijn inkomensafhankelijk of kennen een vermogenstoets. Daarbij worden 8 verschillende – en soms ook tegenstrijdige – definities van partner, inkomen en vermogen gebruikt.²⁴ Voor alle maatregelen geldt een informatieverplichting die burgers dwingt om elke verandering die invloed heeft op de hoogte van de toeslag of ondersteuning *direct* door te geven aan de overheid. Wat relevante wijzigingen zijn, verschilt weer per toeslag of ondersteuningsregeling. Mensen verdwalen soms eenvoudigweg in de regelgeving, waardoor zij onopzettelijk en soms zelfs zich niet bewust van de noodzaak een wijziging niet of te laat doorgeven. Het niet-informereren van de overheid leidt in veel gevallen wel tot het label 'fraude'. De toeslagenaffaire heeft laten zien tot welke schrijnende situaties dit kan leiden.²⁵

De wirwar van verschillende inkomensvoorzieningen en toeslagen met verschillende criteria en toetsingskaders en verschillende momenten van correctie is voor veel mensen, zo niet iedereen, nauwelijks nog te doorgronden. Het veroorzaakt bovendien vaak het tegenovergestelde van wat het beoogt, namelijk inkomensonzekerheid. Zo kunnen huishoudens die toeslagen ontvangen gedurende het jaar te maken krijgen met verlagingen van toeslagen. Volgens de Algemene Rekenkamer gebeurde dat tussen 2012 en 2017 bijna 4,7 miljoen keer. In dezelfde periode werd 7,8 miljoen keer een deel of het geheel van de ontvangen toeslagen teruggevorderd. Bovendien kan deze 'retrospectieve correctie' ook jaren later nog plaatsvinden. Tussen 2012 en 2017 werd er ongeveer 15 miljoen keer pas na afloop van het toeslagjaar een terugvordering geëist. In zo'n 3,8 miljoen gevallen kwam dat bericht pas 2 tot 4 jaar na het toeslagjaar.²⁶

De meeste terugvorderingen worden snel betaald. Maar huishoudens met een inkomen dat ligt tussen het wettelijke minimumloon en 2 keer modaal (circa € 71.000 bruto) en eenpersoonshuishoudens met kinderen hebben vaak de hoogste toeslagschuld en doen er het langst over om die af te betalen.²⁷

²¹ CBS (2021). [Aantal huishoudens met problematische schulden niet toegenomen](#). Website. Geraadpleegd op 14 oktober 2021.

²² Olsthoorn M., P. Koot, S. Hoff, M. Ras, B. van Hulst, J. Wildeboer Schut, J. Arts, B. Goderis, L. Thijssen, M. de Haard, M. Vlekke en W. Verkade (2020). [Kansrijk armoedebelaid](#). Den Haag: Centraal Planbureau & Sociaal en Cultureel Planbureau; IBO toeslagen deelonderzoek 1 (2019). [IBO toeslagen deelonderzoek 1. Eenvoud of maatwerk: Uitrusten binnen het bestaande toeslagenstelsel](#). Den Haag: Ministerie van Financiën en Inspectie der Rijksfinanciën.

²³ Algemene Rekenkamer (2019). [Toeslagen terugbetalen](#). Den Haag: Algemene Rekenkamer, p. 10.

²⁴ Divosa (2018). [Armoede en schulden in Nederland. Feiten & cijfers uit 2013-2017](#). Utrecht: Divosa.

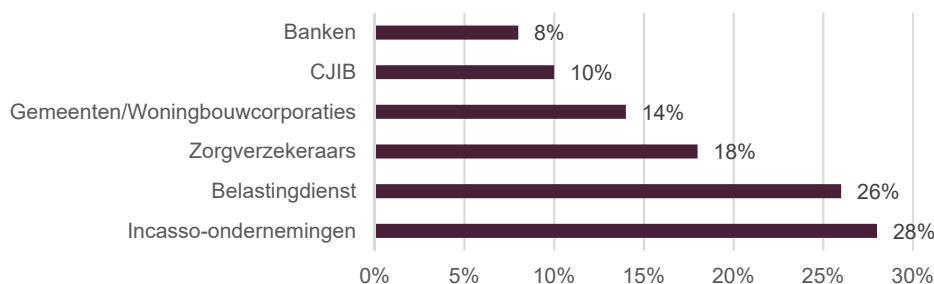
²⁵ Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (2020). [Ongekend onrecht](#). Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

²⁶ Algemene Rekenkamer (2019). [Toeslagen terugbetalen](#). Den Haag: Algemene Rekenkamer, pp. 31-39.

²⁷ Algemene Rekenkamer (2019). [Toeslagen terugbetalen](#). Den Haag: Algemene Rekenkamer, pp. 40-50.

Zoals de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman recentelijk nog over het voetlicht brachten, is het vaak de combinatie van soms onbegrijpelijke en tegenstrijdige regelgeving en stringente uitvoering en handhaving zonder oog voor de menselijke maat die mensen in ernstige problemen brengen. Juist de mensen die het kwetsbaarst zijn, krijgen te maken met de meest ingewikkelde regelgeving.²⁸

Het huidige systeem van inkomensondersteunende maatregelen en toeslagen houdt onvoldoende rekening met verschillen in doenvermogen van mensen en hun financiële redzaamheid.²⁹ Het overvraagt niet alleen hun bureaucratische vaardigheden, zoals regels begrijpen en inzicht hebben in rechten en plichten, maar ook hun lees-, schrijf- en rekenvaardigheid. Het overvraagt óók hun financiële vaardigheden, zoals het vermogen om belangrijke informatie te overzien en te onthouden, prioriteiten te stellen, plannen te maken en deze weer aan te passen aan veranderende situaties, focus te houden op (soms vervelende) taken en het overzien van de gevolgen van het eigen gedrag.³⁰



Figuur 5. Gemiddeld aandeel van de grootste schuldeiser in de totale schuld bij huishoudens in de schuldhulpverlening in 2019-2020 (Bron: Gegevens van het CBS en de NVVK, bewerkt door Fransman en Bakker (2020))

Jongeren zijn vaak extra kwetsbaar

Het aantal jongeren tussen de 18 en 25 jaar met betalingsproblemen, zoals Tyrell uit Box 2 (zie hierna), is de afgelopen jaren licht gestegen, van 32.000 in 2019 naar 34.000 in 2020. Dit is niet verwonderlijk als we ons realiseren dat deze groep veel meer dan andere groepen afhankelijk is van flexibel werk in sectoren die hard door de coronapandemie zijn getroffen. Daarnaast hebben jongeren vaak slechts kleine financiële buffers.³¹ Bij jongeren zien we ook dat studieschulden een belangrijke rol spelen. Ongeveer 1 op de 5 jongeren met een studieschuld bij DUO heeft betalingsachterstanden.³² Binnen het geheel van problematische schulden nemen studieschulden echter vooralsnog een kleine plaats in: bij ongeveer 15% van de mensen met problematische schulden (dat zijn ongeveer 90.000 huishoudens) bestaat een deel van de problematische schuld uit achterstallige betalingen aan DUO.³³

Box 2. Tyrell wil beginnen met een schone lei

Na een turbulente jeugd weet Tyrell zijn draai te vinden in het leven en hij gaat samenwonen met zijn vriendin. Hij heeft dan al schulden gemaakt, onder andere door zijn collegegeld niet te betalen. Zijn vriendin heeft ook schulden. De schuldsanering ingaan is de enige optie. Samen moeten ze rondkomen van € 15 per week. Om toch aan eten te komen, stopt Tyrell met het betalen van de maandelijkse premie voor de zorgverzekering. Zo

²⁸ Raad van State, Algemene Rekenkamer, Nationale Ombudsman (2021). [Zorgvuldig, rechtsstatelijk en met vertrouwen in de burger](#). Den Haag: Raad van State, Algemene Rekenkamer, Nationale Ombudsman. Zie ook: Nationale Ombudsman (2021). [Ombudsagenda 2021](#). Den Haag: Nationale Ombudsman, Veteranenombudsman, Kinderombudsman; Nationale Ombudsman (2021).

²⁹ Tiemeijer W. (2021). [Begrensd burgers. Over de bijdrage van gedragswetenschappen aan bestuur en beleid](#). Rotterdam: Erasmus School of Social and Behavioural Sciences (ESSB); WRR (2017). [Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid](#). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid; Tiemeijer, W. (2016). [Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op schulden](#). Amsterdam: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

³⁰ RVS (2017). [Eenvoud loont. Oplossingen om schulden te voorkomen](#). Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, pp. 17-18.

³¹ BKR (2021). [Schuldenmonitor. Jaarrapport](#). Tiel: Bureau Kredietregistratie, pp. 29-30.

³² BKR (2021). Idem, pp. 29-30.

³³ [CBS-dashbord Schuldenproblematiek in Beeld](#): Cijfers over 2020-10: Schuldenregistraties.

komen er nieuwe schulden bij. Hij gaat te rade bij het jongerenloket, waar hij op een wachtlijst komt te staan. Het kan wel 6 tot 8 maanden duren voordat hij hulp krijgt.

Zijn vriendin zet Tyrell al snel het huis uit. Hij kan nergens heen en belandt op straat. Na lang zoeken vindt hij hulp. Tyrells schulden worden geïnventariseerd. De brieven met incasso's en schulden heeft hij nooit opengemaakt. Nu móét hij wel. De schulden zijn enorm opgelopen: € 8.000 in totaal.

Hij moet nu kiezen: gaat hij naar school voor het behalen van een startkwalificatie of gaat hij werken voor het afbetalen van zijn schulden? Hij kiest voor het laatste en vindt werk als logistiek medewerker. Nare ervaringen volgen. Hij krijgt last van zijn hart. Op een dag wordt hij wakker met een deels verlamd gezicht, symptomen van een herseninfarct. Hij schrikt er erg van. Er blijkt lichamelijk gezien niets aan de hand te zijn. Zou het een symptoom zijn van stress? Hij verliest hierdoor wel zijn baan.

Het zoeken naar werk levert niet veel op. Uiteindelijk is het zijn begeleider die hem er weer bovenop helpt. Hij gaat werken bij een fietsenmaker. Daar start hij met zijn opleiding en krijgt hij een baangarantie. Zijn begeleider schrijft ook een fonds aan, zodat hij € 1.000 krijgt voor het afbetalen van huurschulden. Tyrell is 23 jaar oud en wil dolgraag met een schone lei beginnen, maar de schulden afbetalen zal nog minstens 4 jaar duren.

[Lees het hele verhaal van Tyrell in *Gezichten van een onzeker bestaan*](#)

De overheid is een grote schuldeiser

De gemiddelde problematische schuld van een huishouden, inclusief boetes en incassokosten, bedraagt op het moment dat hulp wordt gevraagd meestal iets meer dan € 43.000. Bij voormalig ondernemers is dit gemiddeld € 100.000. Een belangrijk deel van de problematische schulden vindt zijn oorsprong in vorderingen van de overheid, organisaties met een publieke functie zoals woningbouwcorporaties en zorgverzekeraars, en bedrijven uit de sfeer van de vaste lasten, zoals aanbieders van energie, water en telefonie³⁴ (figuur 5). Op het moment dat mensen aankloppen bij de gemeentelijke schuldhelpverlening zijn er gemiddeld genomen ongeveer 14 schuldeisers, waarvan de meeste – zoals woningbouwcorporaties en energiemaatschappijen – private ondernemingen zijn. Recent onderzoek van Panteia, de Hogeschool Utrecht en de Kredietbank Nederland laat zien dat gemiddeld 71% van de openstaande schuldenlast van huishoudens met problematische schulden wordt opgeëist door private partijen.³⁵

Dit is één kant van het verhaal. De overheid is in veel gevallen wel degelijk een *belangrijke* schuldeiser. Bij huishoudens met problematische schulden is de Belastingdienst de meest voorkomende schuldeiser. Bijna de helft van het bedrag dat huishoudens met problematische schulden hebben uitstaan bij de overheid komt voor rekening van de Belastingdienst. In veel gevallen zijn 2 overheidsdiensten samen verantwoordelijk voor meer dan 90% van het bedrag dat openstaat aan de overheid. Het gaat daarbij vaak om combinaties van de Belastingdienst, het CJIB, DUO, gemeenten en waterschappen.³⁶ Bovendien is de overheid als schuldeiser preferent, wat betekent dat de overheid bij het aflossen van de schulden – ook bij een kleine omvang van de schuld – als eerste aan de beurt is om te vorderen.

Daarnaast hebben de overheid en aan de overheid gelieerde instanties de beschikking over een uitgebreid systeem van wettelijk vastgelegde boetes, automatische verhogingen en naheffingen (hoewel een groeiend aantal overheidsinstanties probeert dit te voorkomen). Dit systeem is gebaseerd op het idee dat (negatieve) financiële prikkels mensen aanzetten tot het gewenste gedrag. Deze prikkel werkt bij veel mensen goed, maar voor naar schatting 450.000 à 475.000 huishoudens werkt die juist averechts en brengt een boete of wettelijke ophoging de schuldenaar alleen maar verder in de problemen.³⁷

Aan schulden wordt ook geld verdiend

Niet alleen de overheid kan via boetes en bijkomende kosten zorgen voor het snel escaleren van kleine schulden. Ook andere instanties 'verdienen' geld met het innen en verhandelen van openstaande schulden, waardoor die snel in omvang kunnen toenemen. Meestal gaat het hierbij om normale vergoedingen voor geleverde diensten. Zo berekenen gerechtsdeurwaarders kosten voor hun werk. Voor hen liggen de tarieven

³⁴ Omdat veel energie-, water-, telecom- en verzekeringsondernemingen uitstaande rekeningen innen via of doorverkopen aan derden, vallen deze vaste lasten in figuur 5 grotendeels onder incasso-ondernemingen.

³⁵ Jungmann N., R. Oomkens, T. Madern en M. Bartsch (2021). *Ophogingen. Eindrapport*. Zoetermeer: Panteia, Hogeschool Utrecht en Kredietbank Nederland, pp. 102-103.

³⁶ Jungmann N., R. Oomkens, T. Madern en M. Bartsch (2021). Idem, pp. 102-103.

³⁷ Jungmann N., R. Oomkens, T. Madern en M. Bartsch (2021). Idem, pp. 102-103.

vast, aangezien het gaat om diensten die zij uitvoeren als openbaar ambtenaar met wettelijke bevoegdheden, zoals de mogelijkheid om beslag te leggen op iemands loon, vermogen of bezittingen. Dit ligt anders bij incassobureaus. Dit zijn bedrijven die schulden innen, maar geen wettelijke bevoegdheden hebben. Incassobureaus vragen vaak een percentage van het geïnde bedrag als beloning. Een deel van de beloning kan ook worden gehaald uit het doorberekenen van extra rente op de schuld of extra incassokosten. Dit gebeurt vaker als een pakket van openstaande vorderingen door het bedrijf is verkocht aan incassobureaus, aangezien hier een investering van het incassobureau moet worden terugverdiend. Het liefst met winst. Deze 'buitengerechtelijke incassokosten' zijn sinds 2012 aan een wettelijk maximum gebonden.³⁸ Toch wijst de Autoriteit Consument en Markt (ACM) er al jaren op dat een substantiële groep incassobureaus incasso's verhoogt met bedragen waar geen rechtsgrond voor bestaat.³⁹ Het nog te behandelen wetsvoorstel voor de Wet kwaliteit incassodienstverlening, dat overigens al sinds 2019 op de wetgevingskalender staat, is erop gericht om deze praktijken aan te pakken door kwaliteitseisen en toezicht in te stellen voor deze sector.⁴⁰ Het formele verschil tussen gerechtsdeurwaarders en incassobureaus is in de praktijk soms lastig te maken, omdat gerechtsdeurwaarders vaak ook een private incassopraktijk ernaast hebben.

De rol van consumptieve kredieten bij het ontstaan van problematische schulden

In 2020 hadden Nederlandse huishoudens voor ongeveer € 43 miljard aan consumptieve kredieten uitstaan.⁴¹ Dat is ongeveer 35% van de € 120 miljard aan particuliere schulden die overblijven als we de schuld door hypotheeken voor eerste woningen en de studieschulden van de totale particuliere schuld aftrekken. Consumptieve kredieten zijn leningen voor de aanschaf van goederen of diensten waar (meestal) geen onderpand voor hoeft te worden gegeven. Hieronder vallen bijvoorbeeld een persoonlijke lening, huurkoop, *financial lease*, een doorlopend krediet bij een bank, kopen op afbetaling (bij webshops en postorderbedrijven heet dit een 'verzendhuiskrediet'), lease van een auto, rood staan op de rekening of een creditcard met bestedingslimiet. Maar ook restschulden – de hypotheekschuld die overblijft na de verkoop van de eigen woning – en saneringskredieten vallen onder consumptieve leningen.⁴²

De hoofdmoot, ruim 91%, van deze schulden bestaat uit aflopende en doorlopende leningen. Dit bedrag is hoog, maar loopt volgens het BKR al enige jaren structureel terug. Nederlanders lenen dus minder voor consumptieve doeleinden. Het bedrag dat jaarlijks 'geleend' wordt voor het leasen van een auto neemt echter gestaag toe, evenals de openstaande restschuld.⁴³

Voor veel huishoudens zijn consumptieve kredieten niet de oorzaak van schuldenproblemen.⁴⁴ Tegelijkertijd zijn consumptieve kredieten met een hoge rente vaak wel onderdeel van het probleem. De bijna fameuze schuld bij een postorderbedrijf is hierbij overigens maar een klein onderdeel. Het aantal verzendhuiskredieten met betalingsachterstanden neemt de afgelopen jaren immers gestaag af. Tegelijkertijd zijn verzendhuiskredieten waarbij betalingsachterstanden zijn ontstaan wel hardnekkig. Ongeveer 75% van de verzendhuiskredieten met een betalingsachterstand is afgesloten vóór 2015. Bijna 40% is afgesloten voor 2010. Dat is opmerkelijk gezien het vaak lage bedrag van de oorspronkelijke schuld.⁴⁵

Daarnaast heeft het afsluiten van leningen via een online omgeving de afgelopen jaren een grote vlucht genomen. Hierin schuilt een extra risico, omdat een dergelijke lening vaak (voor het gevoel) anoniem, snel en eenvoudig kan worden aangegaan. Op aandringen van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) is de online beslisomgeving voor consumptief krediet de afgelopen jaren bij verschillende partijen aangepast en is

³⁸ De Rechtspraak (2020) [Buitengerechtelijke Incassokosten \(BIK\)](#) Website. Geraadpleegd op 23 november 2021.

³⁹ ACM (2019). [ACM waarschuwt voor netwerk van agressieve incassobureaus](#). Website. Geraadpleegd op 21 oktober 2021; ACM (2016). [ACM zet volgende stap in aanpak oneerlijke incassopraktijken](#). Website. Geraadpleegd op 21 oktober 2021; ACM (2015). [Een onderzoek naar de handelspraktijken van incassobureaus](#). Website. Geraadpleegd op 21 oktober 2021.

⁴⁰ Overheid.nl (2021). [Wetgevingskalender: Wet kwaliteit incassodienstverlening](#). Website. Geraadpleegd op 23 november 2021.

⁴¹ BKR (2021). [Schuldenmonitor Jaarrapport. Bijlage](#). Tiel: Bureau Kredietregistratie, p. 10.

⁴² BKR (2021). [Schuldenmonitor. Jaarrapport](#). Tiel: Bureau Kredietregistratie p. 49.

⁴³ BKR (2021). [Schuldenmonitor Jaarrapport. Bijlage](#). Tiel: Bureau Kredietregistratie p. 10; BKR (2021). [Schuldenmonitor. Jaarrapport](#). Tiel: Bureau Kredietregistratie, p.10

⁴⁴ Ministerie van Financiën (2018). ['Brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer aangaande de preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting'](#), d.d. 11 september 2018. Den Haag: Ministerie van Financiën.

⁴⁵ Ministerie van Financiën (2020). ['Brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer over het vervolg ontwikkelingen consumptiefkredietmarkt'](#), d.d. 11 februari 2021. Den Haag: Ministerie van Financiën.

het acceptatie- en beheerbeleid van aanbieders verbeterd.⁴⁶ Dit zijn goede ontwikkelingen. Toch is hier nog veel te winnen. Nog steeds zijn er voorbeelden van bedrijven die met online en offline nudging hun marketing en verdienmodellen richten op mensen in wijken met een lage sociaaleconomische status.

1.2 Het schuldhulpverleningstraject: hoe ziet het eruit en hoe effectief is het?

Om weer schuldevrij te worden, zijn huishoudens met problematische schulden vaak afhankelijk van hulp van buitenaf. Hulp begint vaak bij maatschappelijke organisatie. De formele hulp begint bij de gemeente. Van de groep van 614.000 huishoudens met problematische schulden bevindt ongeveer een zesde zich aan de beginfase van het hulptraject. Naar schatting melden elk jaar een kleine 100.000 huishoudens zich bij hun gemeente aan voor schuldhulpverlening.⁴⁷ Daarnaast bevinden jaarlijks 200.000 tot 250.000 huishoudens zich in de 'curatiefase', waarbij er in een schuldhulpverleningstraject gewerkt wordt aan een weg uit de schulden.⁴⁸ De overige mensen wachten gemiddeld 2 jaar op het starten met de curatiefase, de weg uit de schulden. Zij krijgen ondertussen meestal relatief lichte hulp aangeboden door gemeenten, zoals advies en begeleiding. Soms wordt intensievere hulp geboden, zoals een vorm van budgetbeheer of beschermingsbewind. De wachttijd tussen aanmelding en curatie, de zogenoemde stabilisatiefase, is onderdeel van het traject. Bij veel mensen die zich aanmelden voor schuldhulpverlening liggen de inkomsten immers vaak aanzienlijk lager dan de uitgaven, waardoor de schulden blijven toenemen. Tijdens de stabilisatiefase wordt gewerkt aan het in kaart brengen van de schulden, het verhogen van de inkomsten en het verlagen van de uitgaven.⁴⁹

Als inkomsten en uitgaven zijn gestabiliseerd, kunnen de schulden worden aangepakt. Hiervoor bestaan grofweg 3 routes: via een minnelijke regeling, via een wettelijke schuldsanering en via schuldbewind. De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) geeft gemeenten, als eerste aanspreekpunt voor burgers, de opdracht om inwoners te "ondersteunen bij het vinden van een adequate oplossing" voor hun problematische schulden.⁵⁰ Gemeenten hebben veel ruimte om deze hulp zelf in te vullen, maar vrijwel alle gemeenten bieden naast lichtere vormen van steun ook een driejarige schuldenregeling aan – soms met een saneringskrediet – die uiteindelijk eindigt met kwijtschelding van de overgebleven schulden. Deze regelingen komen tot stand op basis van vrijwilligheid (minnelijke regeling). Schuldeisers moeten dus actief instemmen met de voorgestelde regeling.⁵¹ Als dit niet lukt, kunnen burgers terugvallen op de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp). Deze wet geeft de rechter de bevoegdheid om schuldeisers te dwingen mee te werken aan een schuldsaneringstraject. Dit traject duurt eveneens 3 jaar. In deze periode krijgt de schuldenaar een bewindvoerder toegewezen die erop toeziet dat de schuldenaar niet alleen maximaal aflost, maar zich ook aan de afgesproken voorwaarden houdt (bijvoorbeeld een sollicitatieplicht).⁵²

Sinds 2014 bestaat ook de mogelijkheid voor mensen om zich vrijwillig onder schuldbewind te laten plaatsen door de kantonrechter. Het gaat hierbij om een vorm van beschermingsbewind die oorspronkelijk alleen bedoeld was voor mensen die niet zelf hun financiën kunnen regelen vanwege hun lichamelijke of geestelijke conditie, bijvoorbeeld een ontwikkelingsachterstand of een psychische stoornis. De schuldbewindvoerder heeft als belangrijkste taak om de financiële situatie van zijn cliënt te stabiliseren. De bewindvoerder beheert de inkomsten en uitgaven, keert leefgeld uit, maakt namens zijn cliënt aanspraak op voorzieningen, onderhandelt met schuldeisers en bewaakt dat schuldeisers de beslagvrije voet (dat deel van het inkomen waarop geen beslag mag worden gelegd en dat dus niet gebruikt kan worden om de schulden af te lossen) respecteren. Daarnaast heeft de bewindvoerder de taak om zijn cliënt, zodra het

⁴⁶ AFM (2018). [Leengedrag onder de loep. Een analyse van keuzegedrag en denkrichtingen voor interventies op de consumptiefkredietmarkt](#). Amsterdam: Autoriteit Financiële Markten.

⁴⁷ CBS (2020). [Sociale uitsluiting in Nederland: wie staat aan de kant?](#) Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek, p. 14.

⁴⁸ Fransman, R. en T. Bakker (2020). [Minder schade door schuld. Beleidsvoorstellen om slimmer met problematische schulden om te gaan en zo miljarden te besparen](#). Den Haag: Argumentenfabriek, p. 23, figuur 3.4. Vgl. Westhof, F.L., L. de Ruig en A. Kerckhaert (2015). [Huishoudens in de rode cijfers 2015. Over schulden van Nederlandse huishoudens en preventiemogelijkheden](#). Zoetermeer: Panteia, pp. 15-16.

⁴⁹ Fransman, R. en T. Bakker (2020). Idem, pp. 22-23.

⁵⁰ Overheid.nl (2021c) [Wet gemeentelijke schuldhulpverlening](#). Website. Geraadpleegd op 23 november 2021.

⁵¹ Jungmann, N., T. Madern, R. van Geuns en A. Moerman (2018). [Knellende schuldenwetgeving](#). Utrecht: Hogeschool Utrecht, Hogeschool van Amsterdam, Sociaal Werk Nederland, pp. 20-21.

⁵² Jungmann, N., T. Madern, R. van Geuns en A. Moerman (2018). Idem, pp. 29-31.

mogelijk is, door te geleiden naar het minnelijke of wettelijke traject. De bewindvoerder moet jaarlijks verantwoording afleggen aan de kantonrechter.⁵³

Beschermingsbewind is echter primair gericht op het voorkomen van erger en dus niet per se op het oplossen van het schuldenprobleem. Hier ligt de oorzaak van een deel van de kritiek die private bewindvoerders krijgen. Veel mensen onder bewind verwachten dat bewindvoerders het schuldenprobleem oplossen, terwijl hiervoor nog steeds het minnelijke of wettelijke traject moet worden bewandeld. Tegelijkertijd bevat de financieringsgrondslag van bewindvoering, namelijk een vast bedrag per jaar, ook weinig prikkels voor versnelling. Recent constateerde de Nationale Ombudsman nog dat deze manier van financieren veel onduidelijkheid creëert over de vraag of bewindvoerders altijd handelen in het belang van hun cliënt. Soms duurt bewindvoering te lang, aldus de Ombudsman.⁵⁴ Een aantal gemeenten heeft de afgelopen jaren een deel van de schuldenbewindvoering in eigen hand genomen.⁵⁵

Box 3. Sandra: elke stap vooruit heeft gevolgen

Sandra is een echte horecadame. Ze heeft er verschillende bijbaantjes en ook wanneer ze vroegtijdig stopt met haar studies, is de horeca het alternatief. Uiteindelijk opent ze zelf een café. Op aanraden van de bank sluit ze een doorlopend krediet af: ze mag € 25.000 rood staan. De zaken gaan aanvankelijk voorspoedig, maar lopen op een gegeven moment terug. Na 3 jaar wordt ze ongepland zwanger en zit ze ook nog opgescheept met een schuld van € 75.000.

Deurwaarders kloppen aan. Sandra wil het regelen, maar hulp krijgt ze niet, want dan moet ze 36 uur per week gaan werken en dat gaat niet vanwege haar zwangerschap. Met schuldeisers maakt ze zelf afspraken. Elke maand betaalt ze ruim € 400 af. Sandra ervaart veel stress en haar wereld wordt kleiner en kleiner. Niemand vertelt haar dat er een beslagvrije voet bestaat. Het voelt allemaal oneerlijk vanwege de oplopende incasso- en deurwaarderskosten. Uit angst blijft ze betalen, maar eigenlijk trekt ze het niet langer. Ten einde raad zoekt ze nog een keer hulp bij de schuldhulpverlening. Ze wordt van het kastje naar de muur gestuurd en heeft het gevoel dat er geen maatwerk geleverd wordt.

Het duurt jaren voordat Sandra er weer wat bovenop komt. Maar elke stap vooruit heeft zo zijn gevolgen. Een hoger inkomen betekent meer schulden afbetalen en het verlies van recht op huurtoeslag. Het is zwaar. In de winter is ze standaard ziek door een verlaagde weerstand. Ook heeft ze astma-aanvallen. Nu, 15 jaar later, gaat het goed met haar. Al heeft haar lichaam erg geleden onder de stress.

[Lees het hele verhaal van Sandra in *Gezichten van een onzeker bestaan*](#)

Hindernissen, belemmeringen en drempels in de schuldhulpverlening

In theorie ziet dit bouwwerk van schuldhulpverlening er helder uit. Er zijn echter nogal wat hindernissen en belemmeringen waar mensen tegenaan lopen als ze hulp zoeken bij de schuldhulpverlening, zoals bijvoorbeeld blijkt uit het verhaal van Sandra (Box 3). Het minnelijke traject loopt vaak veel vertraging op doordat schuldeisers – al dan niet opzettelijk – niet meewerken aan een minnelijke regeling. De schuld en het verschuldigde rentebedrag worden immers hoger naarmate de periode dat er gewerkt wordt aan een minnelijke regeling langer duurt, en dat kan voor schuldeisers financieel aantrekkelijk zijn. Bovendien beschikt volgens de Ombudsman niet elke gemeente over evenveel kennis, deskundigheid en communicatieve vaardigheden, waardoor burgers vaak van het kastje naar de muur gestuurd worden, geen toegang krijgen tot gemeentelijke schuldhulpverlening of niet worden doorverwezen of ondersteund bij wettelijke schuldsanering via de Wsnp.⁵⁶ Toelating tot een Wsnp-traject vereist bovendien een mate van kennis van de regels (en vaardigheden om daarmee om te gaan) die je moeilijk van schuldenaren kunt verwachten. Toch is professionele hulp bij een toelatingsaanvraag geen vanzelfsprekendheid. Daarnaast signaleert de Ombudsman dat Wsnp-bewindvoerders onvoldoende rekening lijken te houden met de

⁵³ Berg W. van den, F. El Aziz, D. Grot-Pieters, K. van der Leij en M. Mulder (2020). [Hindernisbaan zonder finish. Een onderzoek naar knelpunten in de toegang tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen](#). Den Haag: Nationale Ombudsman, p. 14.

⁵⁴ Berg W. van den, F. El Aziz, D. Grot-Pieters, K. van der Leij en M. Mulder (2020). Idem, pp. 31-36; Vgl. Tuzgöl-Broekhoven A.J.H., W.C.P. van den Berg, E.J.E. Govers en D.J. Hanse (2016). [Burgerperspectief op schuldhulpverlening. Een onderzoek naar de ervaringen van burgers met schuldhulpverlening](#). Den Haag: Nationale Ombudsman.

⁵⁵ ACM (2020). [Rechtbank: afwijzing handhavingverzoek tegen beschermingsbewind gemeente Groningen was terecht](#). Website. Geraadpleegd op 21 oktober 2021.

⁵⁶ Berg, W. van den, F. El Aziz, D. Grot-Pieters, K. van der Leij en M. Mulder (2020). [Hindernisbaan zonder finish. Een onderzoek naar knelpunten in de toegang tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen](#). Den Haag: Nationale Ombudsman, pp. 16-24; Tuzgöl-Broekhoven A., R. Atalikyayi, E. ten Berge, W. van den Berg en D. Hanse (2018). [Een open deur? Een onderzoek naar de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening](#). Den Haag: Nationale Ombudsman, pp. 45-56.

persoonlijke omstandigheden van de mensen onder hun bewind, met alle gevolgen van dien. Hierbij gaat het om zaken als ziekte, reiskosten en zorgtaken.⁵⁷

Er zijn veel drempels op de weg naar hulp en een schuldevrije toekomst voor mensen die hulp het hardste nodig hebben. Lopende echtscheidingsprocedures en psychosociale problemen kunnen bijvoorbeeld redenen zijn voor gemeenten of andere instanties om een aanvraag voor schuldhulpverlening niet in behandeling te nemen. Dit gebeurt ook als er geen zicht is op stabilisatie van inkomen en schulden of op structurele verbetering.⁵⁸ Tegelijkertijd zijn gemeenten vaak erg streng als het gaat om het gedrag van mensen in de hulpverlening, waarbij lang niet altijd rekening wordt gehouden met het doenvermogen. Zo mogen ze bijvoorbeeld geen nieuwe schulden maken. Doen ze dit wel, dan worden ze uit de hulpverlening gezet en wordt hen de toegang tot verdere hulp ontnomen. Dit wordt ook wel de entry-exit-paradox genoemd: het probleem waarvoor je in hulpverlening zit, wordt dan de reden dat je die hulp niet meer krijgt.⁵⁹

Tot 1 januari 2022 waren 'fraudeschulden' vaak een belangrijke drempel voor instroom in de schuldhulpverlening. Het ging hier om schulden als gevolg van teruggevorderde toeslagen op grond van het 'niet nakomen van de informatieverplichting'. Dit vormde, ongeacht de verwijtbaarheid en hoogte van de boete, altijd reden tot uitsluiting van het minnelijke traject, waardoor gemeenten, UWV, Sociale Verzekeringsbank (SVB) en andere overheidsinstanties niet mochten meewerken aan schuldsanering.⁶⁰ Dit medewerkingsverbod is met de Verzamelwet SZW 2022, die per 1 januari 2022 van kracht werd, beperkt tot de gevallen waarbij sprake is van opzet of grove schuld.⁶¹ Dit is een belangrijke verbetering. Daar waar de deur naar schuldhulpverlening voor veel mensen eerder door de overheid zelf nog werd dichtgehouden, lijkt die voor veel mensen nu in ieder geval op een kier te staan.

Hoe effectief is het huidige systeem van schuldhulpverlening?

Er is een aantal manieren om de effectiviteit van schuldhulpverlening bij problematische schulden te beoordelen. Dit kan bijvoorbeeld door te kijken naar het aantal mensen dat er via schuldhulpverlening in slaagt om schuldevrij te worden. In de verkenning *Aansluiting gezocht* uit 2019 constateerde Berenschot dat er wat betreft de gemeentelijke schuldhulpverlening al jaren sprake is van een stagnatie van de toestroom naar de minnelijke schuldregeling (met finale kwijting). Veel schuldhulpvragen blijven binnen de schuldhulpverlening steken in andere vormen dan de minnelijke schuldenregeling en leiden niet (direct) naar een schuldevrije toekomst.⁶² In de periode tussen 2014 en 2019 is het aantal aanvragen én toelatingen tot de Wsnp met 62% gedaald⁶³, terwijl in dezelfde periode het aantal schulden bewinden sterk is gestegen. In totaal werden 85.270 personen onder schuldenbewind geplaatst en werden 17.717 schulden bewinden beëindigd. Eind 2019 stonden in totaal 67.096 personen onder schuldenbewind. Berenschot spreekt daarom van een 'stuwmeer' van burgers die schuldproblemen hebben, maar van wie onduidelijk is of zij inmiddels in een traject richting schone lei zitten.⁶⁴

Er kan ook gekeken worden naar de kosten en de baten van het huidige systeem van schuldhulpverlening. Volgens schattingen van de Argumentenfabriek was de omvang van problematische schulden in Nederland in 2018 ongeveer € 3 miljard tot € 3,5 miljard. In hetzelfde rapport schatte de Argumentenfabriek dat de jaarlijkse kosten van (de aanpak van) problematische schulden ongeveer € 17 miljard zijn. Hierbij werd niet alleen naar de directe kosten van schuldhulpverlening gekeken (circa € 8 miljard), maar ook naar indirecte maatschappelijke kosten van problematiek geassocieerd met de problematische schulden (€ 9 miljard),

⁵⁷ Berg, W. van den, F. El Aziz, D. Grot-Pieters, K. van der Leij en M. Mulder (2020). Idem, pp. 25-31.

⁵⁸ RVS (2017), *Eenvoud loont. Oplossingen om schulden te voorkomen*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, pp. 19-20; Tuzgöl-Broekhoven A., R. Atalikyayi, E. ten Berge, W. van den Berg en D. Hanse (2018). *Een open deur? Een onderzoek naar de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening*. Den Haag: Nationale Ombudsman, pp. 40-41.

⁵⁹ Meer voorbeelden van uitsluitingsmechanismen in het sociale domein zijn te vinden in: Kruiter, H. en F. Kellerman (2019). *Stapelingsproblematiek in het sociale domein*. Eefde: Instituut voor Publieke Waarden.

⁶⁰ Berg W. van den, F. El Aziz, D. Grot-Pieters, K. van der Leij en M. Mulder (2020). *Hindernisbaan zonder finish. Een onderzoek naar knelpunten in de toegang tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen*. Den Haag: Nationale Ombudsman, pp. 40-41.

⁶¹ SZW (2021a). *Gemeentenieuws van SZW 2021-7*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

⁶² Berkhout, B., A. Baan, L. Broeks, N. Jungmann en W. Wierenga (2019). *Aansluiting gezocht! Verkenning aansluiting minnelijke schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering*. Utrecht: Bureau Berenschot, pp. 50-51.

⁶³ Berg, W. van den, F. El Aziz, D. Grot-Pieters, K. van der Leij en M. Mulder (2020). *Hindernisbaan zonder finish. Een onderzoek naar knelpunten in de toegang tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen*. Den Haag: Nationale Ombudsman, p. 12.

⁶⁴ Berkhout, B., A. Baan, L. Broeks, N. Jungmann en W. Wierenga (2019). *Aansluiting gezocht! Verkenning aansluiting minnelijke schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering*. Utrecht: Bureau Berenschot, p. 29.

zoals extra zorguitgaven, en de economische effecten van een hoger ziekteverzuim en een lagere arbeidsparticipatie.⁶⁵ Bovendien lukt het meestal niet om deze schulden daadwerkelijk te innen.

Box 4. Antoon: een kale kip die melkkoe werd

Na een echtscheiding begint Antoon een nieuw leven in Duitsland. Hij start er een eigen bedrijfje als elektromonteur en ontmoet er een nieuwe vrouw. De problemen beginnen als het bedrijf dat voor hem als intermediair werk regelt, failliet gaat.

Al snel weten de schuldeisers Antoon te vinden en hij moet 258.000 Duitse mark terugbetalen. Een bedrag dat binnen een jaar verdubbelt. Uiteindelijk zal hij er 15 jaar over doen om een schuld van 1,5 miljoen Duitse mark terug te betalen. Hij krijgt een hartaanval. Het is een tijd van overleven. Het gezin komt in diepe armoede terecht. Antoon en zijn gezin keren terug naar Nederland.

Omdat zijn Duitse schulden hier niet tellen, krijgt Antoon een uitkering, maar hij vindt al snel werk met een goed salaris. De Duitse schuldeisers weten hem daarop echter weer te vinden. Als hij een schuldsaneringstraject wil aanvragen, krijgt hij de boodschap dat dit niet kan, omdat Nederland geen rekening houdt met zijn Duitse schulden. En omdat zijn brutosalaris relatief hoog is, komt hij ook niet in aanmerking voor toeslagen. De ene na de andere deurwaarder klopt aan. Antoon leeft van de beslagvrije voet, het uiterste minimum waar schuldeisers niet aan mogen komen.

Door 15 jaar schulden voelt Antoon zich 30 jaar ouder. Het vreet aan zijn gezondheid, want de hele toestand gaat gepaard met veel stress, slapeloze nachten en gepieker, en een maagzweer. Antoon verliest gewicht. Op de dagen dat hij ziek is, gaat hij toch werken. Het geld is nodig. Griep of een longontsteking zijn daar ondergeschikt aan. Tot hij op een nacht met een half ingezakt gezicht wakker wordt: er zit een bloedprop in zijn hersenen. Zijn herstel duurt een half jaar. Antoon slikt veel medicijnen waarop hij niet altijd even goed reageert, en door het gebruik van penicilline vallen zijn tanden uit. Sindsdien gaat hij zonder gebit door het leven. Een kunstgebit kan hij niet betalen.

Begin 2016 heeft Antoon een restschuld van € 42.000. Een bedrag dat niet kleiner wordt, want hij kan hooguit de rente betalen. Uiteindelijk komt hij in aanraking met een maatschappelijke organisatie die hem wil helpen. Intussen wordt zijn gezondheid alleen maar slechter, de aandoeningen stapelen zich op. Maagklachten omdat hij niet meer kan kauwen. Tweemaal een hartstilstand. Een tumor in de longen. Een bypass. En een chronische ontsteking aan het tandvlees en verhemelte. Meer dan een basispakket in de zorgverzekering kan hij zich niet veroorloven, dus de fysio die hij nodig heeft laat hij voor wat die is. Zijn toestand baart Antoon grote zorgen, want met deze gezondheid haalt hij nooit de pensioenleeftijd. Dat is nog 14 jaar werken.

[Lees het hele verhaal van Antoon in *Gezichten van een onzeker bestaan*](#)

1.3 Schulden zijn ook een (volks)gezondheidsprobleem

Problematische schulden vormen niet alleen een financieel en juridisch vraagstuk, maar ook een volksgezondheidsprobleem. Financiële problemen en gezondheidsklachten hangen immers nauw met elkaar samen. Deze relatie gaat bovendien 2 kanten op: problematische schulden leiden vaak tot ongezondheid, maar ongezondheid leidt op haar beurt vaak ook tot problematische schulden. Dit mondt in sommige gevallen uit in een negatieve spiraal, zoals onder andere blijkt uit het verhaal van Antoon (Box 4). De gezondheidseffecten van schulden kunnen kort worden samengevat: mensen met schulden krijgen meer en vaker psychische klachten en stoornissen, ze ervaren meer en vaker lichamelijke klachten en beperkingen, en ze overlijden eerder dan mensen zonder schulden. Wat hierbij vooral opvalt, is dat het niet alleen gaat om *vaker en meer* (bijvoorbeeld in het voorkomen van klachten en aandoeningen), maar ook om een *grotere variëteit*: het gaat om veel meer verschillende aandoeningen tegelijkertijd. Hierna zetten we de relaties verder uiteen.

⁶⁵ Fransman, R. en T. Bakker (2020), *Minder schade door schuld. Beleidsvoorstellen om slimmer met problematische schulden om te gaan en zo miljarden te besparen*. Den Haag: Argumentenfabriek, p. 34. Enige voorzichtigheid is geboden met deze extrapolatie. Het Nibud kwam in 2014 op een totaalbedrag van € 11 miljard uit. De schatting van de Argumentenfabriek en die van het Nibud zijn gebaseerd op dezelfde voorstudie in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uit 2011. Vgl: Madern, T. (2014). *Overkoepelende blik op de omvang en preventie van schulden in Nederland*. Utrecht: Nibud, pp. 30-31; Aarts, L., K. Douma, R. Frierson, C. Schrijvershof en M. Schut (2011). *Kosten en baten van schuldhulpverlening*. Den Haag: Aarts De Jong Wilms Goudriaan Public Economics BV. Wel kan met recht gesteld worden dat de directe en indirecte maatschappelijke kosten van het innen van problematische schulden het oorspronkelijke schuldenbedrag ver overstijgen.

Mensen met problematische schulden hebben een lagere levensverwachting

We weten uit wetenschappelijk onderzoek dat er een sterke samenhang bestaat tussen het hebben of krijgen van schulden, een dalende levensverwachting en vroegtijdig overlijden.⁶⁶ Dit hangt met name samen met een sterk verslechterde gezondheid, soms in combinatie met zorgmijding. Ook het risico op suïcide neemt sterk toe bij mensen met problematische schulden in vergelijking met mensen zonder schulden.⁶⁷ Recent onderzoek laat zien dat de kans op een suïcidepoging zelfs met een factor 20 stijgt als er naast problematische schulden ook nog sprake is van werkloosheid, een sterke daling van het inkomen of (voormalige) dakloosheid.⁶⁸ In de literatuur wordt suïcide vaak in verband gebracht met (acute) psychische nood en gevoelens van *entrapment* (in de val zitten). Dit is ook te zien bij mensen met problematische schulden.⁶⁹

Problematische schulden hebben een grote impact op de psychische gezondheid

Psychische problemen en aandoeningen komen relatief vaak voor onder schuldenaren. Uit internationaal onderzoek is al enige tijd bekend dat er vrij sterke relaties bestaan tussen risicovolle en problematische schulden en het ontwikkelen van depressie, alcohol- en drugsverslaving, angst- en dwangstoornissen en psychotische aandoeningen.⁷⁰ Dit beeld is door recent onderzoek van het Trimbos Instituut ook voor Nederland bevestigd.⁷¹

De relatie tussen schulden en psychische gezondheid vinden we niet alleen terug in de epidemiologische cijfers. Ze is ook terug te vinden in de gegevens over zorggebruik. Onderzoeken in andere landen wijzen bijvoorbeeld op een toename van het gebruik van geestelijke gezondheidszorg en psychofarmaca (zoals antidepressiva), maar ook van slaap- en pijnmedicatie bij mensen met schulden.⁷² In Nederland heeft het Centraal Planbureau (CPB) recentelijk aan de hand van de gegevens over zorguitgaven van mensen in de Regeling Wanbetalers gekeken naar het effect van problematische schulden op zorggebruik in de periode 2011 tot 2015. Deze gegevens werden vergeleken met zorguitgavengegevens van mensen die in deze periode geen zorgverzekeringsschuld hadden. Daaruit bleek dat de uitgaven aan geestelijke gezondheidszorg voor mensen met problematische schulden gemiddeld met € 200 toenamen; een stijging van 30% ten opzichte van de controlegroep. Verder nam de kans op ggz-gebruik voor deze groep met 7% toe en die op gebruik van sociale en/of financiële hulpverlening met 40%. Het CPB trok daaruit de volgende

⁶⁶ Clayton, M., J. Liñares-Zegarra en J.O. Wilson (2015). Does debt affect health? Cross country evidence on the debt-health nexus. In: *Social Science & Medicine* 130, pp. 51-58. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2015.02.002>

⁶⁷ Rojas, Y. (2021). Financial indebtedness and suicide: A 1-year follow-up study of a population registered at the Swedish Enforcement Authority. *The International journal of social psychiatry* (Advance online publication) <https://doi.org/10.1177/00207640211036166>;

⁶⁸ Elbogen, E.B., M. Lanier, A.E. Montgomery, S. Strickland, H.R. Wagner en J. Tsai (2020). Financial Strain and Suicide Attempts in a Nationally Representative Sample of US Adults. In: *American Journal of Epidemiology*, 189(11), pp. 1266-1274. <https://doi.org/10.1093/aje/kwaa146>; Gilissen, R., K. de Bruin, I. Burger en B. van Hemert (2013). Kenmerken van personen overleden door zelfdoding. In: *Epidemiologisch bulletin* -48(4), 7-14.

⁶⁹ Richardson, T., P. Elliott en R. Roberts (2013). The relationship between personal unsecured debt and mental and physical health: a systematic review and meta-analysis. In: *Clinical Psychology Review*, 33(8), pp. 1148-1162. <https://doi.org/10.1016/j.cpr.2013.08.009>;

Beurs, D. de, E.I. Fried, K. Wetherall, S. Cleare, D.B. O'Connor, E. Ferguson, R.E. O'Carroll en R.C. O'Connor (2019). Exploring the psychology of suicidal ideation: A theory driven network analysis. In: *Behaviour Research and Therapy*, 120, 103419. <https://doi.org/10.1016/j.brat.2019.103419>

⁷⁰ Bialowolski, P., D. Weziak-Bialowolska, M.T. Lee, Y. Chen, T.J. VanderWeele en E. McNeely (2021). The role of financial conditions for physical and mental health. Evidence from a longitudinal survey and insurance claims data. In: *Social Science & Medicine*, 281, 114041. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2021.114041>; Frasilho, D., M.G. Matos, F. Salonna, D. Guerreiro, C.C. Storti, T. Gaspar en J.M. Caldas-de-Almeida (2016). Mental health outcomes in times of economic recession: a systematic literature review. In: *BMC public health*, 16, p. 115. <https://doi.org/10.1186/s12889-016-2720-y>; Bridges S., Disney R. (2010). Debt and depression. *Journal of Health Economics*, 29(3), pp. 388-403. <https://doi.org/10.1016/j.jhealeco.2010.02.003>.

⁷¹ Have, M. ten, M. Tuithof, S. van Dorsselaer, D. de Beurs, B. Jeronimus, P. de Jonge en R. de Graaf (2021). The Bidirectional Relationship Between Debts and Common Mental Disorders: Results of a longitudinal Population-Based Study. In: *Administration and Policy in Mental Health*, 48(5), pp. 810-820. <https://doi.org/10.1007/s10488-021-01131-9>

⁷² Warth, J., M.T. Puth, J. Tillmann, J. Porz, U. Zier, K. Weckbecker en E. Münster (2019). Over-indebtedness and its association with sleep and sleep medication use. In: *BMC Public Health*, 19(1), p. 957. <https://doi.org/10.1186/s12889-019-7231-1>; Warth, J., N. Beckmann, M.T. Puth, J. Tillmann, J. Porz, U. Zier, K. Weckbecker, B. Weltermann en E. Münster (2020). Association between over-indebtedness and antidepressant use: A cross-sectional analysis. In: *PloS one*, 15(7), e0236393. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0236393>; Dackehag, M., L.M. Ellegard, U.G. Gerdtham en T. Nilsson (2018). Debt and mental health: New insights about the relationship and the importance of the measure of mental health. In: *The European Journal of Public Health*, 29:488-493. <https://doi.org/10.1093/eurpub/ckz002>; Gunasinghe, C., B. Gazard, L. Aschan, S. MacCrimmon, M. Hotopf en S.L. Hatch (2018). Debt, common mental disorders and mental health service use. In: *Journal of Mental Health*, 27(6), pp. 520-528. <https://doi.org/10.1080/09638237.2018.1487541>

conclusie: "Als mentale problemen ontstaan door schulden, dan heeft beleid dat problematische schulden voorkomt een dubbel effect: minder schuldenproblematiek en lagere zorguitgaven."⁷³

Mensen met schulden hebben vaker en meer chronische aandoeningen en leven ongezonder

Hoewel de relatie tussen fysieke gezondheidsproblemen en schulden niet zo vaak onderwerp van studie is als de relatie tussen schulden en psychische aandoeningen, is ook hierover de laatste jaren meer bekend geworden. De relatie tussen schulden en een toename van nek- en rugklachten is al langer bekend⁷⁴, maar Fins en Amerikaans onderzoek laten ook zien dat langdurige schuldenlast (van ten minste 15 jaar) leidt tot verhoogde risico's op een fors aantal chronische aandoeningen, zoals diabetes type 2.⁷⁵ Wat hierbij opvalt, is dat deze fysieke gevolgen – anders dan de psychische gevolgen – zich vaak veel later in het leven openbaren. Dit hangt voor een deel samen met het feit dat mensen met schulden – vaak noodgedwongen – ongezonder leven. Meer mensen met financiële problemen roken, eten ongezonder en hebben last van overgewicht dan mensen zonder financiële problemen.⁷⁶

Chronische stress, verlies van autonomie en uitsluiting spelen een belangrijke rol

Er zijn verschillende mechanismen die een rol spelen bij het ontstaan van gezondheidsproblemen bij mensen met risicovolle of problematische schulden. Ten eerste ervaren veel mensen met problematische schulden chronische stress, zeker als de schuld lang aanhoudt. Chronische (of toxische) stress en daaruit voortvloeiende slapeloosheid en specifieke pijnklachten kunnen leiden tot psychische problemen of stoornissen.⁷⁷ Langdurige stress verstoort de hormoonhuishouding, wat kan leiden tot overgewicht, diabetes, hart- en vaatziekten en een verminderde weerstand. Stress beïnvloedt ook het gedrag en leidt ertoe dat mensen (nog meer) moeite hebben met de leefstijl veranderen, plannen, prioriteiten stellen en informatie verwerken. Stress kan ook leiden tot verminderde denkkraft en impulsief gedrag.⁷⁸ Mensen zijn hierdoor niet langer in staat goede financiële afwegingen te maken. Chronische stress vernauwt de focus tot acute problemen, waardoor bijvoorbeeld het ene gat met het andere gevuld wordt ('overlevingsgedrag'). Het raakt daarnaast ook de kinderen, bijvoorbeeld door sociale uitsluiting of een toename van huiselijk geweld in gezinnen waar de spanningen oplopen. Kinderen nemen bovendien het 'overlevingsgedrag' van hun ouders over, waardoor zij later ook eerder in problematische schulden kunnen belanden.⁷⁹

Naast chronische stress speelt ook het (ervaren) verlies van zelfvertrouwen en autonomie, een kleiner wordend sociaal netwerk, eenzaamheid en sociale uitsluiting een rol bij het ontstaan van gezondheidsproblemen door problematische schulden. Recent onderzoek laat bijvoorbeeld zien dat gevoelens van machteloosheid en falen en relatieve deprivatie (het gevoel het slechter te hebben dan anderen in de samenleving) onder schuldenaren het ontstaan van psychische gezondheidsproblemen in de hand werkt.⁸⁰

Tegelijkertijd speelt ongezondheid vaak een cruciale rol bij het ontstaan van problematische schulden

Ongezondheid leidt vaak ook tot het krijgen van schulden. Zo blijkt uit onderzoek dat het hebben van een psychische stoornis en het gebruik van psychofarmaca goede voorspellers zijn voor het ontwikkelen van

⁷³ Roos, A.F., M. Diepstraten en R. Douven (2021) *When financials get tough, life gets rough? Problematic debts and ill health*. CPB discussion-paper 428. Den Haag: Centraal Planbureau.

⁷⁴ Ochsmann, E.B., H. Rueger, S. Letzel, H. Drexler en E. Muenster (2009). Over-indebtedness and its association with the prevalence of back pain. In: *BMC Public Health*, 9, p. 451. <https://doi.org/10.1186/1471-2458-9-451>

⁷⁵ Blomgren, J., N. Maunula en H. Hiiilamo (2016). Over-indebtedness and chronic disease: a linked register-based study of Finnish men and women during 1995-2010. *International Journal of Public Health*, 61(5), pp. 535-544. <https://doi.org/10.1007/s00038-015-0778-4>; Wolfe, J.D., E.H. Baker, J. Uddin en S. Kirkland (2021). Varieties of Financial Stressors and Midlife Health Problems, 1996-2016. In: *The Journals of Gerontology. Series B, Psychological Sciences and Social Sciences*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1093/geronb/qbab108>

⁷⁶ Rijnsoever, M.P. van, E. Tromp, W.E. Waterlander, F.M. Schütz en I.H.M. Steenhuis (2012). Verschillen in leefstijl en gezondheid tussen mensen met en zonder schulden. In: *Tijdschrift voor Gezondheidswetenschappen* 89(1):43-50; Münster, E., H. Rüger, E. Ochsmann, S. Letzel en A.M. Toschke (2009). Over-indebtedness as a marker of socioeconomic status and its association with obesity: a cross-sectional study. In: *BMC Public Health*, 9, p. 286. <https://doi.org/10.1186/1471-2458-9-286>

⁷⁷ Drentea, P. en J.R. Reynolds (2015). Where Does Debt Fit in the Stress Process Model? In: *Society and mental health*, 5(1), pp. 16-32. <https://doi.org/10.1177/2156869314554486>

⁷⁸ Shern, D.L., A.K. Blanch en S.M. Steverman (2016) Toxic stress, behavioral health, and the next major era in public health. In: *American Journal of Orthopsychiatry*, 86(2), pp. 109-123. <https://doi.org/10.1037/ort0000120>; American Psychological Association (2020). *Work, Stress, and Health & Socioeconomic Status*. Website. Geraadpleegd op 11 november 2021.

⁷⁹ French, D. en S. Vigne (2019). The causes en consequences of household financial strain: a systematic review. In: *International Review of Financial Analysis* 62: pp. 150-156. <https://doi.org/10.1016/j.irfa.2018.09.008>; Vgl. Mullainathan, S. en E. Shafir (2013). *Schaarste. Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen*. Amsterdam: Maven Publishing.

⁸⁰ Sweet E. (2018). "Like you failed at life": Debt, health and neoliberal subjectivity. In: *Social Science & Medicine* (1982), 212, pp. 86-93. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2018.07.017>; Drentea, P. en J.R. Reynolds (2012). Neither a borrower nor a lender be: the relative importance of debt and SES for mental health among older adults. In: *Journal of Aging and Health*, 24(4), pp. 673-695. <https://doi.org/10.1177/0898264311431304>; CBS (2020b) *Sociale uitsluiting in Nederland: wie staat aan de kant?* Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

betalingsproblemen en schulden⁸¹ of het bestendigen van bestaande schulden.⁸² In Nederland heeft ongeveer een vijfde van de mensen met problematische schulden ook problematiek waarvoor zorg in de ggz wordt gezocht.⁸³ Een slechte psychische of lichamelijke gezondheid kan zorgen voor een plotse inkomensval, bijvoorbeeld door arbeidsongeschiktheid, uitstroom naar de ziektewet of ontslag. Zoals we hiervoor hebben gezien, stijgt bij dit soort *life events* het risico op schulden aanzienlijk.⁸⁴ Afgaande op cijfers van het CBS is in Nederland ongeveer 14% van de mensen met problematische schulden arbeidsongeschikt of langdurige ziek.⁸⁵

⁸¹ Dackehag, M., L.M. Ellegard, U.G. Gerdtham en T. Nilsson (2018). Debt and mental health: New insights about the relationship and the importance of the measure of mental health. In: *The European Journal of Public Health*, 29:488–493. <https://doi.org/10.1093/eurpub/ckz002>

⁸² Have, M. ten, M. Tuithof, S. van Dorsselaer, D. de Beurs, B. Jeronimus, P. de Jonge en R. de Graaf (2021). The Bidirectional Relationship Between Debts and Common Mental Disorders: Results of a longitudinal Population-Based Study. In: *Administration and Policy in Mental Health*, 48(5), pp. 810–820. <https://doi.org/10.1007/s10488-021-01131-9>

⁸³ Fransman, R. en T. Bakker (2020), *Minder schade door schuld. Beleidsvoorstellen om slimmer met problematische schulden om te gaan en zo miljarden te besparen*. Den Haag: Argumentenfabriek, pp. 22–23.

⁸⁴ Voor Nederland, zie o.a. Jungmann, N., M. van der Veer en H. Koper (2016). *Impact van financiële problemen op gezondheid. En wat de zorgprofessional te doen staat*; Vgl: Pharos en Platform31 (2018). *Armoede, schulden en gezondheid*. Den Haag en Utrecht: Pharos en Platform31, pp. 43–45.

⁸⁵ [CBS-dashboard Schuldenproblematiek in Beeld](#): Cijfers over 2020-10: Kwetsbare groepen

2 Schulden en schuldhulpverlening: waar staan we nu?

In *Eenvoud loont* (2017) stelde de RVS voor om vooral in te zetten op het voorkomen van het ontstaan van problematische schulden en de escalatie daarvan. Het uitgangspunt bij deze preventieve benadering van schulden was de notie van vereenvoudiging: het reduceren van de complexiteit die ontstaat door de vele regels, de tegenstrijdige werking van deze regels en de ingewikkelde werkwijzen van instanties.⁸⁶ Deze boodschap gaat – zeker gezien hetgeen in het vorige hoofdstuk is besproken – voor een belangrijk deel nog onverkort op. Tegelijkertijd is er tussen 2017 en 2021 veel veranderd in de wereld van schulden en schuldhulpverlening. Hierna schetsen we deze omslag op hoofdlijnen. Voor de ingewijden in de wereld van schuldhulpverlening bevat dit hoofdstuk waarschijnlijk niet veel nieuwe inzichten. Tegelijkertijd willen we recht doen aan de grote en kleine inspanningen die overheden, publieke instellingen, bedrijven en maatschappelijke organisaties de afgelopen jaren hebben gedaan.

2.1 Vereenvoudiging: ontzorgen langs drie lijnen

In dit hoofdstuk kijken we door de lens van *Eenvoud loont* terug op de belangrijkste ontwikkelingen van de afgelopen jaren in het voorkomen en verhelpen van problematische schulden. De lens richt zich op 3 vormen van ontzorgen die betrekking hebben op het hele traject van schulden en schuldhulpverlening dat bestaat uit preventie, vroegsignalering, ondersteuning, curatie en nazorg. De 3 vormen zijn: technisch ontzorgen, sociaal ontzorgen en zorgplicht. Hierna leggen we uit wat we daarmee bedoelen.

Technisch ontzorgen betreft met name het aanpassen van bestaande wet- en regelgeving en de uitvoering, bijvoorbeeld door inkomensvoorzieningen en schuldhulpverlening zo in te richten dat er meer rekening wordt gehouden met de kennis en vaardigheden van de gebruikers van deze voorzieningen. Ook het beter afstemmen van publieke voorzieningen op de toegenomen instabiliteit rond werk, de samenstelling van het huishouden en veranderingen in de levensloop vallen onder technisch ontzorgen.

Het ondersteunen van mensen bij hun financiële huishouding, bijvoorbeeld door laagdrempelige voorzieningen te creëren waar mensen terechtkunnen met financiële vragen, kan worden gevangen onder de term **sociaal ontzorgen**. Preventie van schulden vraagt niet alleen iets van 'het systeem', maar ook iets van de omgeving van de mens die steun nodig heeft. Om je financiën op orde te houden, is goed inzicht in de verhouding tussen inkomsten en uitgaven van groot belang. Net als het tijdig en laagdrempelig kunnen krijgen van steun en advies bij het beheren van die inkomsten en uitgaven.

Een **heldere zorgplicht** betekent vooral een betere balans tussen de verantwoordelijkheden van schuldeisers en die van schuldenaren. Schuldeisers kunnen in de problemen komen als betalingen uitblijven. Het risico ligt echter voornamelijk bij de schuldenaar. Van (potentiële) schuldeisers en maatschappelijke organisaties mag meer verantwoordelijkheid worden gevraagd. Dit betekent dat alle partijen een maximale inspanning moeten leveren om problematische schulden te voorkomen en aan te pakken.

Alle veranderingen in het traject van schulden en schuldhulpverlening die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden, kunnen langs deze 3 vormen van ontzorgen worden gelegd. Zo wordt vanzelf duidelijk waar het zwaartepunt van de veranderingen ligt en waar er wellicht meer energie nodig is.

Vereenvoudigen is niet simpel

Geen enkele terugblik is echter compleet zonder een kritisch noot. Hoewel de RVS in *Eenvoud loont* stelde dat vereenvoudiging vaak makkelijker gezegd is dan gedaan, keken we in sommige gevallen ook wat te rooskleurig naar de door ons voorgestelde oplossingen. Zo pleitte de Raad in 2017 voor het afschaffen van het toeslagensysteem – een oplossing voor de lange termijn – en het direct overmaken van toeslagen aan

⁸⁶ RVS (2017). *Eenvoud loont. Oplossingen om schulden te voorkomen*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, pp. 24-25.

instanties zoals woningbouwcorporaties en zorgverzekeraars – een oplossing voor de korte termijn. Bij het pleidooi voor het afschaffen van het toeslagensysteem stonden we niet expliciet stil bij de achterliggende gedachte achter toeslagen: namelijk recht willen doen aan (inkomens)verschillen. Voor het merendeel van de mensen die toeslagen ontvangen werkt deze vorm van nivellering redelijk goed. De toeslagenaffaire heeft echter laten zien dat op het moment dat het niet goed gaat, mensen ook heel snel in zeer grote problemen kunnen komen. Het instrument van toeslagen is inmiddels echter zo verankerd in ons belastingstelsel dat het afschaffen daarvan een volledige hervorming van het Nederlandse belastingstelsel zou betekenen. Het nieuwe coalitieakkoord gaat deze uitdaging echter niet uit de weg.⁸⁷ Dat juicht de Raad toe. Maar, als deze route wordt gevolgd, moet er ook worden gezocht naar andere manieren om binnen het belastingstelsel recht te doen aan sociale en economische verschillen tussen mensen. Eén ding staat immers vast: als *alleen* de toeslagensystematiek wordt afgeschaft zonder dat hier andere vormen van inkomensoverdracht voor in de plaats komen, werkt dat de verschillen tussen sociaaleconomische klassen alleen maar in de hand. Het laatste voorstel – het direct overmaken van toeslagen aan innende instanties – is in feite niets meer dan een verschuiving van het probleem, want er zal linksom of rechtsom toch getoetst moeten worden of de toeslag rechtmatig was en eventueel gecorrigeerd moeten worden. Dit ligt dan niet meer in handen van de Belastingdienst, maar van een woningbouwcorporatie of zorgverzekeraar. Het is de vraag of die organisaties hiervoor wel voldoende geëquipeerd zijn. Kortom: het advies voor vereenvoudigen van het stelsel is onveranderd; de aanpassingen in de afgelopen jaren bieden meer inzicht in hoe deze vereenvoudigingen kunnen worden uitgebreid. Dat lichten we hierna toe.

2.2 Wat is er de afgelopen jaren veranderd?

Er is sinds 2017 veel veranderd in het stelsel van schuldhulpverlening: van verandering in wetgeving tot kennis- en expertiseontwikkeling, technische innovaties en experimenten met nieuwe interventies. Vrijwel alle betrokken partijen hebben zich hiervoor ingezet, en met resultaat. Het in 2018 gepresenteerde Actieplan brede schuldenaanpak was hierbij leidend.⁸⁸ Dit actieplan omvatte 40 maatregelen die het kabinet in 2018-2021 wilde nemen om het hele traject van schuldhulpverlening te verbeteren. Hierna bespreken we in grote lijnen wat er is veranderd, tegen het licht van de 3 vormen van ontzorgen uit *Eenvoud loont*. We hebben hierbij niet de pretentie een uitputtend overzicht van *alle* veranderingen te presenteren. Wel willen we de variëteit aan mogelijkheden om (nog verder) te interveniëren inzichtelijk maken.

Technisch ontzorgen door wetgeving

Binnen de kaders van Actieplan brede schuldenaanpak is veel werk gemaakt van het stroomlijnen van wetgeving en het wegnemen van juridische drempels voor meer mensgericht beleid en hulpverlening. Hoewel veel wetgeving pas recent – in 2021 – is doorgevoerd en de resultaten daarvan nu nog niet precies kunnen worden ingeschat, gaat het hierbij om een majeure koerswijziging die de Raad ook als zodanig erkent. De taaiheid van wetgevingsprocessen heeft het kabinet er niet van weerhouden om enkele grote wijzigingen door te voeren.

Zo werden op 1 januari 2021 een aantal wetten en wetswijzigingen van kracht die het technisch ontzorgen binnen de schuldhulpverlening verder gestalte hebben gegeven. Het gaat hierbij om de invoering van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet (Wvbvv), de wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) en de invoering van het Adviesrecht gemeenten bij schuldenbewind (een wijziging van het Burgerlijk Wetboek).

Met de Wvbvv zijn regels ingevoerd die een eenduidige manier van berekenen van de beslagvrije voet mogelijk moeten maken.⁸⁹ De beslagvrije voet is het deel van het inkomen waar de deurwaarder geen beslag op mag leggen en dat dus niet gebruikt kan worden om de schulden af te lossen. De wet wil garanderen dat de beslagvrije voet hoog genoeg is om in de noodzakelijke kosten van levensonderhoud te kunnen voorzien. Verder bevat de wet regels over wie de beslagvrije voet kan vaststellen en wie zich daaraan moet houden. De (loon)gegevens die daarvoor nodig zijn, worden niet meer bij de schuldenaar uitgevraagd, maar worden geautomatiseerd opgehaald uit de polisadministratie van het UWV. De

⁸⁷ VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021). [Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025](#). Den Haag, p. 3.

⁸⁸ SZW (2018). [Actieplan brede schuldenaanpak](#). Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

⁸⁹ Overheid.nl (2021) [Wet vereenvoudiging beslagvrije voet](#). Website. Geraadpleegd op 1 december 2021.

persoonsgegevens waaruit de gezinssituatie kan worden afgeleid, worden uit de Basisregistratie Personen gehaald. Mensen hoeven niet langer zelf een inschatting te maken van hun inkomen en relevante wijzigingen in hun gezinssituatie. Bovendien is het mogelijk voor de schuldenaar om de beslagvrije voet te controleren met een rekentool.⁹⁰

Met de wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening per 1 januari 2021 hebben gemeenten de mogelijkheid gekregen om gegevens van hun inwoners met betalingsachterstanden in een vroeg stadium te delen met woningcorporaties, zorgverzekeraars en energie- en drinkwaterbedrijven, en vice versa.⁹¹ Het idee hierachter is dat gemeenten, als eerst aangewezen punt van hulpverlening, mensen met dreigende schulden tijdig in beeld krijgen en proactief schuldhulpverlening kunnen aanbieden, nog voordat de escalatie richting problematische schulden is ingezet. Bij deze vorm van vroegsignalering gaat het om personen die nog niet in beeld zijn bij de gemeente en die mogelijk ook niet weten dat ze hulp kunnen krijgen.⁹²

Het Adviesrecht gemeenten bij schuldenbewind, eveneens van kracht geworden op 1 januari 2021, regelt dat gemeenten 3 maanden nadat schuldenbewind is ingesteld de rechter mogen adviseren of een inwoner het beste kan worden geholpen door voortzetting van het bewind of door een lichtere vorm van gemeentelijke ondersteuning. Het idee is dat gemeenten op deze manier hun regierol bij schuldhulpverlening beter kunnen invullen. Bovendien moet dit de samenwerking tussen rechtbanken, gemeenten en bewindvoerders verbeteren. Daarnaast regelt de wet dat schuldenbewind alleen nog voor bepaalde tijd kan worden ingesteld, zodat een schuldenbewind niet langer duurt dan noodzakelijk.⁹³

Binnen dit kader van technisch ontzorgen past ook de gefaseerde wijziging van het beslag- en executierecht vanaf 1 oktober 2020. Deze wijziging heeft als doel om het bestaansminimum van schuldenaren wettelijk te borgen. Hiervoor is bijvoorbeeld vastgelegd dat bij beslag op een bankrekening de schuldenaar over een bepaald bedrag kan blijven beschikken om in zijn eerste levensbehoeften te voorzien. Daarnaast is verder gespecificeerd wat een deurwaarder wel en niet in beslag mag nemen. Zo zijn zaken die nodig zijn voor dagelijkse levensbehoeften en gezelschapsdieren van beslag uitgesloten. Tegelijkertijd zijn beslaglegging en executie vereenvoudigd. Er mogen geen beslag en executie plaatsvinden als te verwachten is dat de kosten hiervan hoger zijn dan de opbrengsten en de schuld hierdoor dus niet wordt afgelost, maar juist groter wordt.⁹⁴

Naast de al doorgevoerde wetswijzigingen zijn er nog een aantal relevante wetsvoorstellen in voorbereiding. Zo beoogt het wetsvoorstel Wet kwaliteit incassodienstverlening de incassosector te reguleren door de invoering van kwaliteitseisen en toezicht, om te komen tot beperking van agressieve en onwenselijke vormen incasseren.⁹⁵ Het wetsvoorstel Wet stroomlijning keten voor derdenbeslag heeft als doel om het bestaansminimum van mensen met schulden verder te borgen door verhoging van bestaande schulden met onnodige kosten zo veel mogelijk te voorkomen. Dit moet gebeuren door een betere gegevensuitwisseling tussen beslagleggende partijen.⁹⁶

Sociaal incasseren van schulden: technisch ontzorgen in de praktijk

De hiervoor genoemde doorgevoerde wetten en wetswijzigingen moeten ervoor zorgen dat de juridische kaders van schuldhulpverlening tijdiger en betere hulpverlening niet in de weg zitten. Tegelijkertijd signaleert de Raad dat overheidsinstanties, het bedrijfsleven, gemeenten en het maatschappelijk middenveld de afgelopen jaren veel werk hebben gemaakt van 'sociaal incasseren'. Dit betekent dat ook in de praktijk van het innen van schulden steeds vaker rekening wordt gehouden met de kennis en vaardigheden en de mogelijkheden (het doenvermogen) van schuldenaren, en dat is zonder meer positief.

Zowel bij de Sociale Verekeringsbank (SVB) als het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) wordt bij het innen van problematische schulden steeds meer en steeds vaker maatwerk toegepast. De SVB heeft hiervoor de Werkplaats Maatwerk in Dienstverlening in het leven geroepen die onderzoekt hoe de

⁹⁰ Dat kan via: <https://www.uwbeslagvrijevoet.nl/>

⁹¹ Rijksoverheid.nl (2021). 'Eerste Kamer stemt in met wijziging wet gemeentelijke schuldhulpverlening'. Geraadpleegd op 1 december 2021.

⁹² SZW (2019). *Memorie van Toelichting bij Wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening ten behoeve van de uitwisseling van persoonsgegevens*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

⁹³ Rijksoverheid.nl (2020). 'Adviesrecht voor gemeenten bij schuldenbewind per 1 januari 2021'. Geraadpleegd op 1 december 2021.

⁹⁴ Rijksoverheid.nl (2020). 'Herziening van beslag- en executierecht biedt schuldenaar meer zekerheid'. Geraadpleegd op 1 december 2021.

⁹⁵ Overheid.nl (2021). *Wetgevingskalender: Wet kwaliteit incassodienstverlening*. Website. Geraadpleegd op 23 november 2021.

⁹⁶ Overheid.nl (2021). *Wetgevingskalender: Wet stroomlijning keten voor derdenbeslag*. Website. Geraadpleegd 23 november 2021.

organisatie kan bijdragen aan het voorkomen, oplossen of terugdringen van schulden.⁹⁷ De SVB kijkt zowel naar eigen verbeterpunten als naar manieren om gemakkelijk te kunnen doorverwijzen naar gemeenten. Deze aanpak leverde de SVB in 2020 het predicaat 'Beste Overheidsorganisatie van het Jaar' op.⁹⁸ Ook het CJIB biedt steeds meer maatwerkmogelijkheden voor mensen die hun boetes wel willen betalen, maar dat niet kunnen. Zo bestaat er een betalingsregelingenbeleid, waar de noodstopprocedure en een draagkrachtregeling deel van uitmaken.⁹⁹ Ook zorgverzekeraars, zoals Menzis, Zilveren Kruis en CZ, hebben de afgelopen jaren hun achterstandsbeheer anders ingericht, bijvoorbeeld door verzekerden met betalingsachterstanden actief hulp aan te bieden in plaats van een incassobureau in te schakelen.¹⁰⁰ Zonder compleet te willen zijn, laten we met deze voorbeelden zien dat veel grote schuldeisers steeds meer ruimte maken voor maatwerk, waarbij de schuldenaar actief wordt benaderd en minder zelf hoeft uit te zoeken en te regelen en waar mogelijk ondersteund wordt bij het behouden, ervaren en inzetten van zijn eigen autonomie. Sociaal incasseren is echter zeker nog niet de norm bij overheidsorganisaties.

Ook de AFM heeft de afgelopen jaren sterk ingezet op het verspreiden van een socialere manier van schuldeninning in de markt van consumptieve leningen. Zo wil de AFM dat kredietaanbieders (waaronder postorderbedrijven en webshops) in hun achterstandsbeheer duurzame oplossingen aanreiken en hierbij gebruikmaken van inzichten uit de gedragswetenschappen. Dit betekent bijvoorbeeld het aanbieden van betalingsregelingen die rekening houden met de financiële mogelijkheden van de schuldenaar, waarbij een schuldenvrije toekomst op een redelijke termijn het uitgangspunt zou moeten zijn. Ook worden kredietaanbieders gestimuleerd op een constructievere manier voor en met consumenten over hun schulden te communiceren. Deze oproep vindt veel weerklank bij grotere aanbieders. Tegelijkertijd signaleert de AFM dat er grote verschillen bestaan tussen de aanbieders van consumptieve leningen. Bij sommige aanbieders zijn flinke verbeteringen nodig om te borgen dat het klantbelang centraal staat; andere aanbieders zijn al goed op weg.¹⁰¹ Om het bedrijfsleven verder aan te sporen tot aanpassing van de manier van omgaan met schuldenaren, is het bovendien beter als de overheid zelf het goede voorbeeld geeft.

De zoektocht naar snelle en sociale manieren van afbetalen van schulden, bijvoorbeeld door betere gegevensdeling, proactief handelen (dus niet wachten op initiatief van de schuldenaar) en vereenvoudigde systemen, vindt ook brede weerklank in het maatschappelijk middenveld. Een voorbeeld hiervan is het idee voor een Nederlands Instituut voor Betalingsregelingen, een initiatief dat het Nibud, de koepelorganisatie voor schuldhulpverleners NVVK en de sociale onderneming Buddy Payment in 2021 willen opstarten.¹⁰² Dit initiatief richt zich op het voorkomen van escalatie van schulden door het opstellen van realistische betalingsregelingen op basis van een snelle en geautomatiseerde inschatting van de aflossingscapaciteit van de schuldenaar. Ook het Schuldenknooppunt van de NVVK is een vorm van technisch ontzorgen: het maakt op een veilige en overzichtelijke manier digitaal verkeer tussen betrokken instanties en professionals mogelijk. Bij het Schuldenknooppunt zijn minder handmatige handelingen nodig. Zo is het sneller mogelijk om tot een regeling te komen.¹⁰³

Technisch ontzorgen kan echter ook al worden ingezet voordat er sprake is van schulden. Bijvoorbeeld door de Automatische Toeslagcheck die het Nederlands Instituut voor Sociale Innovatie, kennisinstituut Stimulansz en Buddy Payment ontwikkelen. Deze app moet mensen helpen bij het beter inschatten van hun eigen inkomen en geeft ook inzicht in de toeslagen die zij kunnen aanvragen op basis van hun inkomen en persoonlijke situatie.¹⁰⁴ De app moet daarnaast inzicht geven in de bestedingsruimte die mensen hebben na aftrek van de vaste lasten.

Eenvoudiger van schulden af: technisch ontzorgen in de praktijk

Ook binnen het schuldhulpverleningstraject zelf zijn veel vormen van technisch ontzorgen ontstaan die het aflossen en saneren van problematische schulden eenvoudiger hebben gemaakt. We lichten er een aantal

⁹⁷ SVB (2020). [Dienstverlening op maat. Persoonlijk contact maakt verschil](#). Amstelveen: Sociale Verzekeringsbank.

⁹⁸ De verkiezing van de Beste Overheidsorganisatie van het Jaar is een initiatief van de Vereniging voor OverheidsManagement (VOM) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁹⁹ CJIB (2020). ['CJIB verruimt medewerking aan minnelijke schuldenregeling'](#). Groningen: Centraal Justitieel Incassobureau. Geraadpleegd op 25 november 2021.

¹⁰⁰ Menzis (2021). ['Schuldenaanpak'](#). Website. Geraadpleegd op 1 december 2021.

¹⁰¹ AFM (2021). [Achterstandsbeheer bij consumptief krediet](#). Amsterdam: Autoriteit Financiële Markten; AFM (2021). [Principes voor gebruik van consumentengedraginszichten](#). Amsterdam: Autoriteit Financiële Markten.

¹⁰² NVVK (2021). ['NVVK werkt met Nibud en Buddy Payment aan 'Nederlands Instituut voor Betalingsregelingen'](#). Website. Geraadpleegd op 1 december 2021.

¹⁰³ NVVK (2021). [Schuldenknooppunt](#). Website. Geraadpleegd op 1 december 2021.

¹⁰⁴ VNG (2021). [Werkgroep \(Nieuwe\) Armoede. Notitie t.b.v. regietafel 2 maart 2021](#). Utrecht: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

voorbeelden uit: het Jongerenperspectieffonds, het Droommoeders-programma, het instrument van het saneringskrediet en de collectieve schuldenregeling.

Het **Jongerenperspectieffonds** in Den Haag is een initiatief van Schuldenlab070 dat verder is doorontwikkeld door SchuldenlabNL. Het fonds is vooral bedoeld om een oplossing te bieden voor een bijzondere groep schuldenaren: jongeren. Zoals eerder aangestipt neemt het aantal jongeren met schulden de laatste jaren toe. De traditionele route van schuldhulpverlening is echter voor jongeren vaak slecht toegankelijk, bijvoorbeeld omdat ze geen inkomen hebben en daardoor niet voor schuldhulpverlening in aanmerking komen. Bovendien beperkt het schuldhulpverleningstraject, als jongeren wel worden geholpen, vaak de mogelijkheden voor hun verdere ontwikkeling, bijvoorbeeld omdat er geen geld is voor het volgen van een opleiding. Het Jongerenperspectieffonds biedt jongeren met schulden een alternatief. Het uitgangspunt is om snel schulden(zorg)vrij te zijn en te werken aan een toekomstperspectief. Het Jongerenperspectieffonds lost de schulden van jongeren af via een saneringskrediet. Vervolgens worden de jongeren waar mogelijk begeleid naar werk of school, of ondersteund bij het volhouden daarvan. De jongere betaalt de restschuld, afhankelijk van het inkomen, terug aan het perspectieffonds. Dit kan ook in de vorm van een tegenprestatie in natura, bijvoorbeeld een maatschappelijke stage. Maatschappelijke partijen die van deze aanpak profiteren, waaronder de gemeente, betalen een deel van hun besparing terug aan het fonds. Ook schuldeisers betalen een kleine bijdrage aan het fonds.¹⁰⁵

Deze aanpak van schulden is succesvol. De effectevaluatie van het Jongerenperspectieffonds laat bijvoorbeeld zien dat de aanpak niet alleen zorgt voor een afname van de schulden, maar ook een positief effect heeft op de gezondheid en de psychische gesteldheid van jongeren en de eventuele verslavingsproblematiek waarmee ze kampen. Voor de gemeente levert de aanpak een besparing op van € 10.000 per jongere.¹⁰⁶ Het Jongerenperspectieffonds wordt momenteel ook ingezet in andere gemeenten, zoals Almelo en Den Bosch.

Het project **Droommoeders** van de Kredietbank Limburg, MIK Kinderopvang, Trajekt, Bureau Jeugdzorg Limburg en coöperatie De Droomfabriek kent een vergelijkbare aanpak. Dit programma richt zich op jonge alleenstaande moeders (tot 27 jaar) met schulden, die het lastig vinden om zelfredzaam te zijn. De schulden worden door de kredietbank afgelost en overgenomen. De restschuld moet binnen 3 jaar worden afbetaald aan de kredietbank. In de tussentijd wordt er via coaching, kinderopvang en ondersteuning ook gewerkt aan het verbeteren van de woonsituatie, opleiding, werk en inkomen en de psychosociale gezondheid. Deze aanpak komt niet alleen de moeders, maar ook de kinderen ten goede.¹⁰⁷

Het Jongerenperspectieffonds en Droommoeders kunnen gezien worden als een verbijzondering van een regulier instrument in de schuldhulpverlening: het **saneringskrediet**. Met een saneringskrediet, meestal verleend door gemeentelijke kredietbanken, worden alle openstaande schulden in één keer afgelost. Dit gaat soms gepaard met een collectieve schuldenregeling, waarover later meer. Het krediet is het startpunt van een schuldhulpverleningstraject. Het is goed om hierbij aan te stippen dat het saneringskrediet óók een lening is en geen gift. Het krediet moet door de schuldenaar binnen 3 jaar worden afgelost. Maar omdat er niet langer met een veelvoud van schuldeisers hoeft te worden onderhandeld en de kredietbank de enige schuldeiser is, geeft dit niet alleen meer rust en overzicht, maar ook meer ruimte voor maatwerk. Dit leidt tot een veel grotere effectiviteit. Het saneringskrediet kent weinig uitval: 92% van de burgers haalt de eindstreep; bij 'normale' schuldbemiddelingen slaagt ongeveer 75%. Volgens de Nationale Ombudsman geven burgers de voorkeur aan een saneringskrediet boven een schuldbemiddeling met een driejarig traject. Veel gemeenten zijn echter terughoudend met het aanbieden van een saneringskrediet: slechts 7% van alle *lopende* schuldregelingen bestaat uit een saneringskrediet.¹⁰⁸ Deze terughoudendheid is echter aan het veranderen: in 2020 lag het aantal saneringskredieten (9.870) voor het eerst hoger dan het aantal schuldbemiddelingen (7.592).¹⁰⁹

¹⁰⁵ Logtestijn, B. van, F. van Jeveren en S. Spinder (2021). *JPF Effectmeting 2021. Een praktijkmeting die de effecten van het Jongeren Perspectief Fonds in beeld brengt*. Den Haag: Purpose.

¹⁰⁶ Logtestijn, B. van, F. van Jeveren en S. Spinder (2021). Idem.

¹⁰⁷ Christensen, M. en P. Thomassen (2021). *Handboek Droommoeders. Werken met een beproefde methode*. Maastricht: Coöperatie De Droomfabriek.

¹⁰⁸ Berg W. van den, F. El Aziz, D. Grot-Pieters, K. van der Leij en M. Mulder (2020). *Hindernisbaan zonder finish. Een onderzoek naar knelpunten in de toegang tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen*. Den Haag: Nationale Ombudsman, p. 11.

¹⁰⁹ NVVK (2021). *Jaarverslag 2020*. Utrecht: NVVK. Geraadpleegd op 1 december 2021.

De reden waarom veel gemeenten nu geen saneringskredieten aanbieden, is het financiële risico ervan. Als iemand het saneringskrediet niet kan terugbetalen aan de kredietbank, staat de gemeente immers garant voor het verlies. Om hieraan tegemoet te komen, zijn de NVVK, kredietbanken en maatschappelijke organisaties als Schuldhulpmaatje en het Jongerenperspectieffonds, met steun van het ministerie van Sociale Zaken, bezig met het ontwikkelen van een Landelijk Waarborgfonds Saneringskredieten. Dit fonds moet gemeenten en kredietbanken de mogelijkheid geven om het financiële risico van saneringskredieten goed af te dekken. Het beheer van het waarborgfonds zal worden ondergebracht bij een stichting.¹¹⁰

Een saneringskrediet gaat vaak samen met een collectieve schuldregeling. Dit is een specifieke uitwerking voor de fase van het schuldregelen die in vrijwel iedere vorm van schuldhulpverlening plaatsvindt. Bij collectief schuldregelen gaan schuldeisers op voorhand akkoord met een voorstel van de schuldhulpverlener voor de omvang en voorwaarden van aflossen voor alle schuldenaren, tenzij er bijzonderheden zijn. Dit versnelt het proces van schuldregelen met ongeveer 90 dagen, omdat er bijvoorbeeld geen geïndividualiseerde beoordeling van het betalingsvoorstel wordt uitgevoerd. Dit maakt het voor gemeenten ook eenvoudiger om saneringskredieten en budgetbegeleiding in te zetten. Doordat schulden op een gestandaardiseerde manier worden afgewikkeld, kan een saneringskrediet ook snel worden ingezet.¹¹¹

Sociaal ontzorgen: toegankelijke en goede hulpverlening

Een groot deel van de schuldhulp wordt verleend door gemeenten en maatschappelijke organisaties. De RVS ziet dat er op het lokale niveau van schuldhulpverlening veel energie is gestoken in het vormgeven van sociaal ontzorgen, zowel tijdens het schuldhulpverleningstraject – door oog te hebben voor de menselijke maat – als preventief door vroegsignalering en tijdige en laagdrempelige steun en advies bij het beheren van inkomsten en uitgaven nog *voordat* er sprake is van problematische schulden.

In het kader van het landelijke Actieplan brede schuldenaanpak hebben zowel maatschappelijke organisaties als gemeenten veel geïnvesteerd in expertiseontwikkeling en professionalisering bij vrijwilligers én gemeentelijke schuldhulpverleners. Zo biedt de Alliantie Vrijwillige Schuldhulp trainingen, bijvoorbeeld in cultuursensitief handelen, aan vrijwilligers die werken in de wijk. Het gaat dan bijvoorbeeld om leren signaleren van geldzorgen en handvatten bieden voor een open gesprek hierover, maar ook om kennis over welke vormen van hulp en ondersteuning er beschikbaar zijn. Voor gemeenten zijn er vergelijkbare professionaliseringsprogramma's beschikbaar, zoals het programma Schouders eronder van Divosa, de Landelijke Cliëntenraad, NVVK, Sociaal Werk Nederland en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).¹¹² Dit programma heeft als doel om de hele keten van gemeentelijke schuldhulpverlening kennisrijker, vernieuwender en professioneler te maken en kennisuitwisseling te bevorderen.

Daarnaast hebben veel gemeenten eigen initiatieven ontwikkeld. We lichten er wederom een aantal uit. In Utrecht hebben bijvoorbeeld buurtteams een grote rol bij het signaleren van beginnende problemen en beantwoorden van vragen over schulden. De online-tool Geldwijzer 030 geeft bijvoorbeeld informatie over de impact van grote levensveranderingen (denk aan 18 jaar worden, trouwen en kinderen krijgen) op de financiële situatie en over de vormen van ondersteuning en hulp die er zijn.¹¹³ Het initiatief Huishoudboekje biedt inwoners de mogelijkheid om het inkomen op een rekening van de gemeente te laten storten, zodat de gemeente zorg kan dragen voor het tijdig betalen van de vaste lasten. Het bedrag dat overblijft, wordt per week of per maand overgemaakt aan de desbetreffende inwoner.¹¹⁴

De genoemde voorbeelden illustreren de inzet op het laagdrempelig aanbieden van hulp en duidelijke communicatie over schulden en schuldhulpverlening. Niet alleen gemeenten hebben veel geïnvesteerd in toegankelijke hulp, ook grote schuldeisers, zoals zorgverzekeraars, woningbouwcorporaties en banken, hebben samen met gemeenten en maatschappelijke organisaties de afgelopen jaren werk gemaakt van het beter toeleiden van 'wanbetalers' naar hulp. De Nederlandse Schuldhulproute is hiervan een goed voorbeeld. De Schuldhulproute stelt bedrijven, banken, verzekeraars en andere organisaties in staat om mensen laagdrempelig naar hulp te verwijzen. Er zijn verschillende online tools, zoals geldfit.nl, voor mensen én ondernemers om een eerste (anonieme) inschatting te maken van hun financiële situatie. Er is ook de

¹¹⁰ SZW (2021). '[Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangaande de preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting, d.d. 13 september 2021](#)'. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

¹¹¹ NVVK (2021). '[Het NVVK Arrangement voor schuldhulpverlening](#)'. Utrecht: NVVK. pp. 6-7.

¹¹² Divosa, Landelijke Cliëntenraad, NVVK, Sociaal Werk Nederland en VNG (2021). '[Schouders eronder](#)'. Website. Geraadpleegd op 1 december 2021.

¹¹³ Gemeente Utrecht (2021). '[Geldwijzer 030](#)'. Website. Geraadpleegd op 1 december 2021.

¹¹⁴ Gemeente Utrecht (2021). '[Huishoudboekje](#)'. Website. Geraadpleegd op 1 december 2021.

mogelijkheid om telefonisch contact op te nemen of om een van de lokale spreekuren te bezoeken. Het doel is om mensen met beginnende schulden of geldzorgen snel hulp op maat te bieden.

Naast het verbeteren van hulpverlening is er in het kader van het Actieplan brede schuldenaanpak ook aandacht uitgegaan naar het doorbreken van het maatschappelijke taboe rond schulden. Een voorbeeld hiervan is de campagne 'Kom uit je schuld'.¹¹⁵ Ervaringsdeskundigen met verschillende achtergronden vertelden hun verhaal.

2.3 Samenvattend

Er is de afgelopen jaren veel veranderd in de wereld van schulden en schuldhulpverlening, en vrijwel alle betrokken partijen hebben hierbij grote inzet geleverd. De meeste wetswijzigingen die met de lancering van het Actieplan brede schuldenaanpak in 2018 werden aangekondigd, zijn ook daadwerkelijk doorgevoerd. Dit geldt ook voor de pilots, onderzoeken en experimenten die in het actieplan werden genoemd. Hoe de lessen die uit de pilots en onderzoeken zijn gehaald verder vorm krijgen in beleid, moet de komende jaren blijken. In het volgende hoofdstuk beschrijven we de zaken die volgens de RVS sowieso aangepakt moeten worden. Wat teleurstelt is dat juist de voorstellen die betrekking hadden op de rijksoverheid zelf, als schuldeiser, nog weinig concreet zijn geworden. Er wordt bijvoorbeeld door enkele overheidsinstanties zoals de SVB en het UWV weliswaar druk geëxperimenteerd met socialere vormen van incasseren, maar dit is zeker nog geen landelijk beleid voor *alle* overheidsinstanties.

Als we naar de veranderingen die tussen 2017 en 2021 zijn gerealiseerd kijken door de bril van *Eenvoud loont*, kunnen we vaststellen dat een groot deel van deze veranderingen betrekking hadden op aspecten van technisch ontzorgen. Het juridische raamwerk voor schulden en schuldhulpverlening is in 2021 fors aangepast, waarbij de focus weer meer is komen te liggen op de menselijke maat. Of dit ook de verwachte vruchten afwerpt, zal de komende jaren moeten blijken. Ook wordt er geëxperimenteerd met andere vormen van schuldhulpverlening. Dit wordt versterkt door de toenemende aandacht voor sociaal ontzorgen in de proactieve en preventieve hulp die gemeenten, vrijwilligers en schuldeisers steeds meer aanbieden. Het vormgeven van een heldere zorgplicht, waarbij het collectieve (samenlevings)belang centraal staat bij de afspraken die moeten worden vormgegeven tussen schuldeiser en schuldenaar, staat echter nog in de kinderschoenen.

Als we kijken door de bril van het schuldhulpverleningstraject¹¹⁶, zien we andere *highlights*. Er is daarin veel veranderd en er gaat veel aandacht uit naar het beter bereiken en helpen van de groep die zich op de drempel van problematische schulden bevindt. Het gaat bijvoorbeeld om vroegsignalering en het voorkomen van escalatie van kleine schulden naar problematische schulden door maatwerkoplossingen. Saneringskredieten en collectieve schuldenregelingen hebben echter vooral betrekking op *nieuwe* schuldenaren. Voor de groep die al in hulpverlening zit, zijn wat betreft het verzekeren van het bestaansminimum en stroomlijnen van bewindvoering weliswaar grote verbeteringen doorgevoerd. Maar het is de vraag of voor deze groep echt sprake is van versnelling of verbetering van het hulpverleningstraject. Hoewel er wel degelijk veel aandacht is voor preventie, lijkt ook hier de meeste aandacht uit te gaan naar de groepen die aan de voordeur van schuldhulpverlening staan. Nazorg is als gemeentelijke taak opgenomen in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, maar ondersteuning van mensen die uit de schuldhulpverlening komen blijft in de praktijk vaak beperkt tot een telefoontje, terwijl juist hier een vinger-aan-de-pols-beleid kan voorkomen dat iemand terugvalt in schulden. Ook is nazorg cruciaal om te garanderen dat mensen zich weer autonoom en met eigenwaarde en zelfrespect kunnen richten op het vervolg van hun leven.

¹¹⁵ SZW (2021). [Kom uit je schuld](#). Website. Geraadpleegd op 1 december 2021.

¹¹⁶ Preventie, vroegsignalering, ondersteuning, curatie en nazorg.

3 Wat zou er anders moeten?

Problematische schulden zijn een maatschappelijk probleem. De cijfers laten zien dat mensen met problematische schulden er zijn in alle soorten en maten. Weliswaar zijn een laag inkomen en een laag opleidingsniveau grote risicofactoren, evenals psychische problemen, laaggeletterdheid of een lichte verstandelijke beperking, maar problematische schulden beperken zich zeker niet tot deze kwetsbare groepen. Ongeveer 42% van de huishoudens met problematische schulden heeft inkomen uit werk, en 36% van de huishoudens met problematische schulden heeft geen andere onderliggende problematiek dan een (plots) gebrek aan geld. Een onvoorziene inkomensval, inkomensonzekerheid en inkomensonvoorspelbaarheid zijn de belangrijkste redenen voor het ontstaan van problematische schulden. Het treft kwetsbare groepen daarom meer en harder vanwege het ontbreken van financiële buffers om schommelingen in het inkomen op te vangen, terwijl zij daar wel vaak mee te maken hebben.

3.1 Problematische schulden: een symptoom van een groter maatschappelijk vraagstuk

Ruim 2,8 miljoen huishoudens hebben moeite met rondkomen, een derde van het totale aantal huishoudens in Nederland. De helft van deze groep heeft risicovolle schulden. Van deze laatste groep hebben *minimaal* 614.000 huishoudens schulden die zo hoog zijn dat ze er niet op eigen kracht vanaf kunnen komen. Het gaat dus om een aanzienlijk deel van de bevolking. Met deze aantallen is er naar de mening van de RVS geen sprake meer van een individueel probleem van verkwisting of financieel wanbeheer. Problematische schulden zijn eerder een symptoom van een groter maatschappelijk probleem: het feit dat steeds meer mensen moeite hebben met rondkomen en niet mee kunnen met de samenleving. Er is voor een steeds groter deel van de bevolking sprake van te complexe regelgeving in combinatie met toenemende bestaansonzekerheid, waarbij het inkomen structureel ontoereikend is voor het betalen van normale vaste lasten, zoals huur, energie, levensonderhoud en zorg.

Bovendien ziet de Raad dat het huidige systeem van schuldhulpverlening erg inefficiënt is: een klein deel van de mensen in problemen wordt ook daadwerkelijk geholpen (tussen de 200.000 tot 250.000 huishoudens), het traject duurt lang en er is voor de deelnemers geen garantie op een schuldenvrije toekomst. Zoals in paragraaf 1.2 is aangestipt, zit het hulpverleningstraject zelf vol voetangels en klemmen en onnavolgbare tegenstrijdigheden. Nazorg ontbreekt eveneens. Bovendien kost het zowel de schuldenaar als de maatschappij te veel, zowel in termen van geld als van gezondheid, welbevinden en toekomstperspectief. Dit terwijl het aan de batenkant weinig oplevert: het grootste deel van de problematische schulden wordt uiteindelijk niet geïnd. Het lijkt erop dat in de manier waarop wij als samenleving met problematische schulden omgaan, 'straf' belangrijker is dan terugbetalen: schuldhulpverlening als een langdurig proces van schuld en boete, waarbij de loutering van een schuldenvrije toekomst veelal ontbreekt. Dit uitgangspunt strookt niet met de realiteit waarin schulden ontstaan.

3.2 Er is veel ten goede veranderd, maar er kan nog meer

De RVS erkent echter ook de enorme inspanning die – zoals in het vorige hoofdstuk aan bod is gekomen – de afgelopen jaren is geleverd door zowel overheden, schuldhulpverleners en bedrijven als het maatschappelijk middenveld om de basis van schuldhulpverlening te verleggen van schuld en boete naar oog voor de menselijke maat. De Raad realiseert zich dat deze initiatieven tijd nodig hebben om hun waarde te bewijzen. Die tijd moeten we ze ook gunnen. Tegelijkertijd signaleert de Raad, tegen de achtergrond van de ingezette verbeteringen, dat de keten van schulden en schuldhulpverlening op onderdelen versterking behoeft. Met name bij preventie (aan de voorkant) en nazorg (aan de achterkant) is nog het nodige te winnen. Ook binnen de curatie – de eigenlijke schuldsanering – kan er anders worden gewerkt, vooral door de stabilisatiefase en de wachttijd die hiermee gepaard gaat anders in te richten.

De nazorg die gemeenten volgens de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening zouden moeten bieden aan mensen die uit een schuldsaneringstraject komen, is in de praktijk vaak afwezig. Ondanks de grote en goede stappen die de voorbije jaren zijn gezet in het voorkomen en vroeg signaleren van schulden, ontbreekt voor te veel mensen binnen de schuldhulpverlening het perspectief op financiële en bestaanszekerheid op de langere termijn. Daarnaast is er nog geen zorgplicht voor schuldeisers. De rechten en plichten van

schuldeisers en schuldenaren kunnen meer in balans worden gebracht omwille van het recht op een menswaardig leven voor iedereen en een gezonde samenleving voor ons allen.

3.3 Naar een andere manier om met problematische schulden om te gaan

De RVS ziet een grote urgentie voor een collectieve inspanning om de groep mensen die nu in een perspectiefloze situatie verkeert weer perspectief te bieden op een (ook financieel) gezonde toekomst. De Raad pleit dan ook voor twee sporen. Een nieuwe manier van omgaan met schulden en schuldhulpverlening zou volgens de Raad gebaseerd moeten zijn op de norm dat de overheid niemand in een perspectiefloze situatie mag brengen of houden en haar burgers altijd een menswaardig bestaan zou moeten garanderen. Dit begint bij het versterken van bestaanszekerheid van een groot deel van de Nederlandse bevolking: werk dat loont, betaalbare huisvesting, toegankelijk onderwijs en een betrouwbare en voorspelbare overheid. Dat is spoor één. Dit spoor kost tijd, maar is van fundamenteel belang. De Raad bereidt momenteel een advies voor over dit grotere maatschappelijke vraagstuk.

Grote veranderingen in systemen, zoals de afschaffing van de toeslagensystematiek, zijn intrinsiek verbonden met grotere hervormingen, zoals die van het belastingsysteem. Het creëren van bestaanszekerheid is bovendien onlosmakelijk verbonden met vraagstukken rond de arbeids- en woningmarkt en het onderwijs. Grote transformaties kosten veel tijd, geduld en geld. Dat mag echter nooit een reden zijn om de hete aardappel voor ons uit te schuiven. Zonder een ander belastingsysteem en een overheid die in sociale voorzieningen bestaanszekerheid vooropstelt, is het aanpakken van problematische schulden niet meer dan symptoombestrijding. De RVS juicht dan ook toe dat in het recent gepubliceerde coalitieakkoord de hervorming van de toeslagensystematiek, de vereenvoudiging van het belastingsysteem, de verkleining van de armoedeval, de verhoging van het minimumloon en de aanpak van de woningmarkt expliciet worden benoemd als speerpunten voor de komende kabinetsperiode.¹¹⁷ Hierbij tekent de Raad echter aan dat vereenvoudiging niet vanzelfsprekend samengaat met het maken van onderscheid, waardoor versimpeling ook kan leiden tot *toenemende verschillen* tussen sociaaleconomische klassen.

Niet alleen de instrumenten moeten worden aangepast, maar ook – en zelfs bovenal – de manier waarop de overheid omgaat met instrumenten én de mensen die daarvan afhankelijk zijn. In het essay *Machtige Mensbeelden* heeft de RVS laten zien hoe het dominante mensbeeld van de frauderende burger de zorg voor kwetsbare burgers in de weg heeft gestaan.¹¹⁸ Dat is ook in de omgang met problematische schulden te zien. De Raad benadrukt daarom de wens en de noodzaak om het zorgen voor inwoners in kwetsbare omstandigheden te laten prevaleren boven de angst voor fraude van individuen in onze samenleving. Dat is spoor twee. En dat betekent het verbeteren van het *bestaande systeem* van schuldhulpverlening, want belastinghervormingen helpen de 1,4 miljoen huishoudens die nu op de rand van problemen balanceren of al diep in de problemen zitten niet verder. Bestaanszekerheid borgen en perspectief bieden binnen schuldhulpverlening betekent kortweg dat deze hulp toegankelijker, sneller en beter moet.

Een schuldhulpverleningstraject moet voor iedereen toegankelijk zijn en moet *altijd* zicht geven op een schuldenvrije toekomst. De toegankelijkheid mag daarbij niet worden beperkt. Heel concreet: ook voor mensen die nu nog niet-saneerbare (fraude)schulden hebben (bij de overheid), schulden door boetes hebben of nog niet in een financieel stabiele situatie verkeren, moet schuldhulpverlening en schuldsanering toegankelijk worden. Het principe van een menswaardig bestaan betekent ook dat er echt anders gekeken moet worden naar de manier waarop mensen in de schuldhulpverlening en -sanering worden behandeld. Is het bijvoorbeeld normaal om mensen te laten leven van gemiddeld € 50 tot € 100 per week en dan ook nog van ze te verwachten dat zij – en hun gezinsleden – gezond leven of meedoen met de energietransitie? Hebben ze daar niet meer financiële ruimte en ademruimte voor nodig?

De RVS pleit daarom voor een **nationale saneringsopgave** en verdere versterking van de omslag richting technisch en sociaal ontzorgen. De omvang van het probleem vraagt immers een langdurige en maatschappij brede inzet waarmee we in potentie niet alleen mensen uit de schulden helpen, maar ook de (volks)gezondheid en het welzijn verbeteren en (direct en indirect) zorggebruik voorkomen. Daarnaast is de Raad van mening dat de zorgplicht voor publieke en private partijen nu echt gestalte moet krijgen. Ook hiervoor biedt het nieuwe coalitieakkoord, en met name de daarin genoemde aanpak van het brede armoede- en schuldenvraagstuk, veel aanknopingspunten. Bijvoorbeeld als het gaat om financiële educatie,

¹¹⁷ VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021). [Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025](#). Den Haag.

¹¹⁸ RVS (2021). [Machtige Mensbeelden. Kiezen voor menswaardig bestaan](#). Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.

preventie en vroegsignalering, strengere regelgeving voor schuldhulpverleners, verdere beperking van de opstapeling van schulden, en het verdienmodel achter schulden.¹¹⁹ De RVS juicht dit toe en geeft hierna aan hoe dit praktisch vorm zou kunnen krijgen.

Tegelijkertijd zou de Raad graag zien dat de overheid vooral als het *over de overheid zelf gaat* wat meer ambitie aan de dag zou leggen. Immers, een “een betere, verantwoorde overheidsincasso met oog voor de menselijke maat”¹²⁰ – genoemd in het coalitieakkoord – stond in 2017 ook al met evenzoveel woorden in het Actieplan brede schuldenaanpak. Hopelijk blijft het in deze kabinetsperiode op dit vlak niet bij ambities alleen.

Tot slot erkent de RVS dat er een zekere spanning bestaat tussen aan de ene kant de vrijheid van burgers om schulden aan te gaan en de verantwoordelijkheid van burgers om hun schulden te voldoen, en aan de andere kant de plicht van de overheid om burgers niet in een perspectiefloze situatie te brengen of houden. Een systeem waarin schuldhulpverlening altijd uitzicht biedt op een schone lei is volgens de Raad echter bovenal een manier om de vrijheid en de verantwoordelijkheid van burgers te bevorderen. Het geeft mensen immers geen *carte blanche* en neemt geen verantwoordelijkheid weg, maar biedt wel uitzicht op een betere toekomst.

3.4 De beweging naar technisch ontzorgen heeft versnelling en versterking nodig

Ook bij schulden geldt: voorkomen is beter dan genezen. Er moet daarom meer geïnvesteerd worden in toegankelijke hulp en ondersteuning bij financiële vragen. Ondanks de ambitie om het belastingstelsel te hervormen, blijft het huidige onnavolgbare systeem van toeslagen en andere vormen van inkomensondersteuning voorlopig nog bestaan. Mensen die hierin de weg niet kunnen vinden, zouden altijd toegang moeten hebben tot goede informatie en laagdrempelige vormen van (proactieve) hulp.

Bied actieve en eenvoudige ondersteuning bij het aanvragen van inkomensvoorzieningen

Een helpende overheid kan in het geval van toeslagen gestalte krijgen door het breed aanbieden van goede *technische ondersteuning* bij het aanvragen en bijstellen van toeslagen en inkomensondersteunende voorzieningen of het terugvragen van belastingen. Een systeem waarbij inkomensgegevens en persoonlijke gegevens realtime kunnen worden gekoppeld aan de eisen voor het aanvragen van toeslagen, helpt voorkomen dat mensen onverhoopt te laat of juist verkeerde of tegenstrijdige informatie doorgeven. Deze vormen van ondersteuning bestaan al, zij het op kleine schaal. Denk bijvoorbeeld aan apps als de Automatische Toeslagencheck, de Buddy App of de Voorzieningenwijzer die diverse maatschappelijke organisaties aanbieden, al dan niet in combinatie met een persoonlijk traject. Dit zou in feite een service moeten zijn die – zeker gezien de complexiteit van het toeslagensysteem – de rijksoverheid zelf standaard zou moeten aanbieden aan al haar burgers, zeker aan degenen die sterk afhankelijk zijn van toeslagen en voorzieningen en moeite hebben met de eisen die het systeem aan hen stelt.

Richt een centraal schuldenregister op en breid vroegsignalering uit

Het verkrijgen van het overzicht van alle schulden van iemand met problematische schulden is een enorme belemmering voor snelle schuldsanering. Het opzetten en automatiseren van een centraal register dat dit overzicht biedt, helpt dit op te lossen. Daarom pleit de RVS voor een centraal punt, zoals dat bij pensioeninformatie (mijnpensioenoverzicht.nl) of overheidscommunicatie (mijnoverheid.nl) al bestaat, waar burgers snel en eenvoudig informatie kunnen vinden over openstaande schulden, boetes en eventueel dagvaardingen. Idealiter wordt dit register gekoppeld aan een overzicht van openstaande private schulden, met inachtneming van de daarvoor geldende privacy bepalingen. Het zou naar de mening van de Raad in ieder geval gerealiseerd moeten worden voor alle schulden die mensen bij de overheid hebben uitstaan. Als deze informatie – na toestemming van de burger zelf – ook voor intermediairs of hulpverleners toegankelijk is, kan het bovendien onnodige escalatie van kleine schulden helpen voorkomen.

Daarnaast kan een dergelijk overzicht worden aangevuld met een systeem van vroegsignalering, zoals ook genoemd in het coalitieakkoord. Dit zou dan wel verder moeten gaan dan nu het geval is. De rijksoverheid kan immers op basis van haar eigen systemen heel goed achterhalen wie risico loopt, bijvoorbeeld iemand

¹¹⁹ VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021). [Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025](#). Den Haag, p. 3, pp. 23-25

¹²⁰ VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021). Idem, p. 3.

die geen zorgverzekering heeft, meerdere boetes of dagvaardingen heeft én geen vast adres heeft. Dit zou een signaal moeten zijn om proactief hulp aan te bieden of maatwerk te leveren. Het is vreemd en onwenselijk dat woningbouwcorporaties, zorgverzekeraars en energiemaatschappijen deze informatie wel delen met gemeenten, maar de rijksoverheid zelf verstek laat gaan.

Creëer financiële prikkels voor preventie en maatwerk bij beginnende schulden

Preventie hoeft niet alleen een taak te zijn van de rijksoverheid, gemeenten of maatschappelijke organisaties. Ook gerechtsdeurwaarders en bewindvoering kunnen worden ingezet bij het voorkomen van escalatie van schulden. Dit vergt wel een verandering in het systeem die verder gaat dan het 'strenger reguleren' van deze sectoren, zoals in het coalitieakkoord staat. Het is immer ook de bestaande regelgeving die een andere rol van deurwaarders en bewindvoerders in de weg zit. Zo geeft het wettelijke takenpakket van gerechtsdeurwaarders nu geen ruimte om maatwerk te bieden of preventie in te zetten, en dat vertaalt zich in de bekostiging van hun werk. Door deze groep *wel* een wettelijke taak of opdracht voor schuldpreventie te geven en daar ook een vaste vergoeding voor te geven, komt er bij deurwaarders meer ruimte voor het voorkomen van escalatie van schulden. De Raad signaleert ook dat binnen de wereld van bewindvoering ideeën leven over het mogelijk maken van lichtere vormen van vrijwillige bewindvoering gericht op het voorkomen van problematische schulden, bijvoorbeeld bij mensen die door vroegsignalering bij gemeenten in beeld zijn gekomen of bij mensen die ingrijpende *life events* meemaken zoals echtscheiding, faillissement of verlies van werk. Dit kan zwaardere vormen van bewindvoering later in het proces, als er al sprake is van hoge schulden, helpen voorkomen. Ook hiervoor zijn nieuwe financieringsstructuren nodig, maar het verleggen van financiële prikkels bij het innen en (ondersteunen bij het) aflossen van schulden naar het voorkomen daarvan zou volgens de Raad veel kunnen bijdragen aan schuldpreventie.

Maak echt werk van nazorg

Hoewel de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening ook nazorg verplicht, blijft deze vaak uit als mensen het schuldhulpverleningstraject eenmaal verlaten hebben. Dit leidt tot onnodige terugval, waardoor de juridische en sociale drempel om weer hulp in te schakelen groter wordt. De Raad vindt het moeilijk uit te leggen dat deze vorm van preventie achteraf nu niet goed wordt vormgegeven. Het bieden van perspectief vergt soms ook een vinger-aan-de-pols-beleid. Voor een deel van deze groep kunnen vormen van lichte (digitale) budgetondersteuning, budgetbeheer of coaching goed werken, maar dan moeten gemeenten deze steun wel actief aanbieden. Voor anderen zijn wat zwaardere vormen van hulp nodig, bijvoorbeeld een vorm van vrijwillige bewindvoering die stapsgewijs wordt afgebouwd en waarbij de bewindvoerder in overleg met de cliënt een beperkt (en afnemend) aantal taken overneemt. Deze vorm van bewindvoering kan op dezelfde manier worden ingesteld en gecontroleerd (door de kantonrechter) als andere vormen van bewindvoering. De kosten hiervoor worden op termijn gecompenseerd door het uitblijven van zwaardere vormen van ondersteuning bij terugval.

3.5 Bestaande initiatieven rond sociaal ontzorgen moeten worden versterkt en gefaciliteerd

Maatschappelijke organisaties en gemeenten spelen een cruciale rol in de schuldhulpverlening. Zoals hiervoor geschetst hebben zij een deel van de taken die logischerwijs bij de rijksoverheid zouden moeten liggen, met verve opgepakt. Lokale uitvoering en nabijheid zijn ook bij schuldhulpverlening belangrijke factoren die bijdragen aan effectieve hulpverlening. De Raad vindt dit waardevol. Tegelijkertijd brengt dit onvermijdelijk het dilemma van lokale variatie en versnippering op tafel. Het wiel hoeft volgens de RVS ook niet iedere keer opnieuw te worden uitgevonden. Er zijn inmiddels veel initiatieven en programma's waarvan bekend is dat ze goed werken. Daarvan kan gebruik worden gemaakt.

Dit vergt wel effectieve en structurele ondersteuning. Het blijvend ondersteunen en faciliteren van de samenwerking tussen lokale, regionale en landelijke organisaties op dit thema – die mede door het Actieplan brede schuldenaanpak is ontstaan – behoort naar de mening van de RVS tot de kerntaken van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Hierbij denkt de Raad onder andere aan initiatieven als de Nederlandse Schuldhulprouwe en de initiatieven van SchuldenlabNL en de Alliantie Vrijwillige Schuldenaanpak.

Laat zorgverleners en werkgevers hun taak bij signalering en doorverwijzing bij schulden oppakken

De Raad signaleert dat het zwaartepunt van alle initiatieven rond schuldhulpverlening vooral bij het sociaal domein ligt. Dat is begrijpelijk, omdat het hier gaat om een thema dat bovenal om inkomen gaat. Tegelijkertijd ziet de Raad dat schulden een volksgezondheidsvraagstuk zijn. Problematische schulden

vertalen zich snel naar gezondheidsproblemen die zowel bij de huisarts als bij de jeugdgezondheidszorg terechtkomen. Het is voor deze zorgverleners echter niet vanzelfsprekend om het gesprek over financiële zorgen aan te gaan. Daartegenover staat dat het voor schuldhulpverleners en sociaal werkers niet vanzelfsprekend is om over dit thema contact te leggen met zorgverleners. Er zou over en weer meer naar elkaar verwezen kunnen worden. Dit vergt nauwere samenwerking (en samenwerkingsbereidheid) tussen zorgverleners, schuldhulpverlening en gemeenten. Huisartsen en de jeugdgezondheidszorg kunnen schulden weliswaar niet oplossen, maar ze hebben wel degelijk een taak in het signaleren en doorverwijzen. Daarbij moeten ze ook ondersteund worden. Het wetsvoorstel voor de Wet aanpak meervoudige problematiek in het sociaal domein (Wams) biedt hiervoor aanknopingspunten, onder andere door de gemeenten een coördinerende rol te geven en de uitwisseling van gegevens tussen verschillende partijen in zorg en sociaal domein eenvoudiger te maken.¹²¹

Ook werkgevers zouden volgens de RVS een rol kunnen spelen bij het doorverwijzen naar schuldhulpverlening bij beginnende schulden. Net als zorgverleners worden werkgevers vaak in een vroeg stadium geconfronteerd met eventuele loonbeslagen door schuldeisers. De huidige regelgeving rond privacy laat niet toe dat deze gegevens worden gedeeld met bijvoorbeeld de leidinggevende van de werknemer met loonbeslag, terwijl financiële problemen en schulden ook een bron zijn van bijvoorbeeld slechter functioneren op de werkvloer en ziekteverzuim. Het vroegtijdig delen van informatie, met medeweten en instemming van de werknemer, kan leiden tot meer begrip op de werkvloer en kan onnodig ontslag voorkomen. Het vormt ook een aanknopingspunt voor hulp of doorverwijzing naar hulp. Daarbij erkent de Raad dat er nooit sprake kan zijn van *een plicht* om dergelijke persoonlijke informatie te delen.

Heb aandacht voor verborgen beperkingen bij toegankelijke ondersteuning en hulpverlening

De toegankelijkheid en de effectiviteit van zowel ondersteuning bij financiële zorgen als schuldhulpverlening worden groter als er meer en explicieter rekening wordt gehouden met achterliggende problematiek. In hoofdstuk 1 (figuur 4) zagen we bijvoorbeeld dat bij ongeveer 27% van de huishoudens met problematische schulden sprake is van laaggeletterdheid en bij 19% van een (lichte) verstandelijke beperking. Bij elkaar gaat het om minimaal 283.000 huishoudens. Laaggeletterdheid en een (lichte) verstandelijke beperking zijn vaak verborgen beperkingen die niet direct – en vaak helemaal niet – opvallen in het alledaagse contact met kredietverstrekkers, deurwaarders of hulpverleners. Effectieve ondersteuning van en hulp aan deze groep kan naar de mening van de Raad worden versterkt door het trainen van bijvoorbeeld gemeenteambtenaren, kredietverstrekkers, deurwaarders en hulpverleners in het herkennen van dit soort verborgen beperkingen. Daarnaast is er veel te winnen met laagdrempelige vormen van hulp. Zelfredzaam zijn is voor deze mensen erg lastig en dat vergt extra ondersteuning, bijvoorbeeld door een coach, een mentor, een vriend of een hulpverlener standaard te laten meedenken en -helpen.

3.6 De aanpak van problematische schulden vraagt om een heldere zorgplicht

In het coalitieakkoord spreekt het kabinet de ambitie uit om schuldhulpverlening eenvoudiger, sneller en toegankelijker te maken.¹²² Hoewel met het versterken en versnellen van technisch en sociaal ontzorgen, zoals hiervoor uiteen is gezet, op dit vlak veel kan worden gewonnen, liggen volgens de RVS de meest urgente uitdagingen op het vlak van een heldere zorgplicht. Het voornemen om niemand in een perspectiefloze situatie te brengen of te houden en iedereen een menswaardig bestaan te garanderen, komt het sterkst naar voren in de manier waarop we rechten en plichten van schuldeisers en schuldenaren vormgeven. De zorgplicht raakt alle partijen, maar misschien wel het meest de rijksoverheid. De Raad is daarom blij met de ambities die het kabinet in het coalitieakkoord uitspreekt rond het bevorderen van sociaal incasseren en het tegengaan van de stapeling van schulden en kosten. Hierbij spoort de Raad het kabinet aan om hierbij ook naar de rijksoverheid zelf te kijken. De RVS constateert dat er in het huidige systeem veel verwacht wordt van het bedrijfsleven, gemeenten en maatschappelijke organisaties, maar dat de rijksoverheid zichzelf vaak onttrekt aan zaken die zij van andere partijen wel verwacht. Dit moet anders. Daarom stelt de Raad het volgende voor.

¹²¹ Overheid.nl (2021). [Wetgevingskalender: Wetsvoorstel Aanpak meervoudige problematiek in het sociaal domein \(Wams\)](#). Website. Geraadpleegd op 21 januari 2022.

¹²² VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021). [Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025](#). Den Haag, pp. 24-25.

Voorkom escalatie van kleine schulden

De zorgplicht begint bij preventie. Een deel van de escalatie van schulden tot problematische schulden kan, zeker waar (semi)publieke instellingen de schuldeiser zijn, worden voorkomen door *altijd* een betalingsregeling aan te bieden of te accepteren. Dit kan bijvoorbeeld gevat worden in een wettelijk recht op betalingsregelingen; iets dat nu nog niet bestaat. In het verlengde daarvan moet ook worden gekeken naar het systeem van boetes, naheffingen en bijkomende kosten die ervoor kunnen zorgen dat kleine schulden snel toenemen. Zo beoogt de voorgenomen Wet kwaliteit incassodienstverlening het oneigenlijk in rekening brengen van kosten door incassobedrijven aan banden te leggen. Het zou goed zijn als deze wet – die al sinds 2019 in behandeling is – voorrang te geven in de Tweede en Eerste Kamer. Maar de rijksoverheid dient hier ook in de spiegel te kijken: het systeem van boetes en naheffingen zorgt bij een groot aantal huishoudens niet voor het gewenste betaalgedrag, maar duwt hen verder in de problemen. Daarnaast kan kritisch worden gekeken naar de impact van formele processtappen die bij het innen van kleine schulden zorgen voor hoge kosten. Bij het innen van schulden door gerechtsdeurwaarders kunnen bijvoorbeeld schulden van enkele tientjes vlug stijgen tot enkele honderden euro's vanwege de verplichte gang langs de rechtbank.

Breid zorgplicht van kredietverstrekkers en incassobureaus uit

Hoewel er op dit vlak al veel is veranderd – zoals het aan banden leggen van het aanbieden van doorlopende kredieten – kan de zorgplicht van kredietverstrekkers nog verder worden aangescherpt. Dit vergt echter ook harmonisatie van wetgeving op Europees niveau: de private kredietmarkt is immers een Europese markt. Tegelijkertijd signaleert de RVS dat voor kleine kredieten, onder de € 1.000, veel minder stringente regels rond toetsing van kredietwaardigheid van de aanvrager gelden dan voor hogere bedragen. Dit terwijl juist kleine leningen – en een stapeling daarvan – vaak leiden tot grote problemen. Dit zou gelijkgetrokken moeten worden. Ook kunnen volgens de Raad de mogelijkheden om schulden te gebruiken als verdienmodel verder aan banden worden gelegd. Dit kan bijvoorbeeld door incassobureaus bij het innen van schulden die in bulk (als pakket van openstaande schulden) zijn aangekocht¹²³, te verplichten om voor elke schuld aan te tonen dat deze nog rechtsgeldig is en bijvoorbeeld niet verjaard. Dit staat ook in het coalitieakkoord. Maar er kan meer. Het opzettelijk mikken op het ontstaan van betaalachterstanden door bedrijven kan worden ontmoedigd door hier het profijtbeginsel toe te passen: door een deel van de incassokosten – bijvoorbeeld 50% – in rekening te brengen bij de schuldeiser in plaats van de schuldenaar. Ook gerichte marketing met kopen op afbetaling – bijvoorbeeld op postcode-niveau – moet aan banden worden gelegd.

Maak schuldenregelingen wettelijke afdwingbaar

In het huidige systeem van het innen van schulden, ligt het zwaartepunt van de (rechts)bescherming grotendeels bij de schuldeiser. Daar is veel voor te zeggen. Tegelijkertijd ziet de RVS dat sommige schuldeisers hier ook misbruik van maken, bijvoorbeeld door schuldsaneringstrajecten nodeloos te rekken – om zo de schuld te laten oplopen – of door niet mee te werken aan sanering. Bij het saneren van schulden kan naar de mening van de Raad veel aan snelheid worden gewonnen door collectief schuldregelen eenvoudiger te maken. Gemiddeld hebben mensen met problematische schulden 14 verschillende schuldeisers. Deze schuldeisers moeten allemaal instemmen met de schuldenregeling. Dit kan worden versneld door schuldhulpverleners de bevoegdheid te geven om een schuldsaneringsregeling dwingend op te leggen als de meerderheid van de schuldeisers akkoord is. Mocht een individuele schuldeiser het daar niet mee eens zijn, dan kan hij naar de rechter stappen, die vervolgens de regeling op billijkheid toetst. Het is nu nog zo dat als één schuldeiser niet akkoord gaat, de schuldhulpverlener namens de schuldenaar naar de rechter moet stappen om een dwangakkoord aan te vragen. Het voorbereiden van een dwangakkoord kost schuldhulpverleners veel werk en in veel gevallen gaan schuldeisers vlak voor de zitting alsnog akkoord.

Geef saneringskrediet primaat boven schuldbemiddeling

Collectief schuldregelen maakt de inzet van saneringskredieten eenvoudiger. Saneringskredieten zijn snel en sociaal en er is meer ruimte voor maatwerk. Maar belangrijker nog, deze vorm van schuldhulp is uitermate effectief. Het saneringskrediet kent weinig uitval: 92% van de burgers haalt de eindstreep. Bij 'normale' schuldbemiddelingen slaagt ongeveer 75%. De Raad stelt voor om het saneringskrediet altijd voorrang te geven boven schuldbemiddeling. De Raad realiseert zich dat het breder inzetten van saneringskredieten ook een andere manier van omgaan met 'stabilisatie' vergt. Nu kan sanering alleen als er een volledig overzicht is van de schuld en als iemand met succes de stabilisatiefase heeft doorlopen waarbij

¹²³ Zie pagina 18 van dit adviesrapport.

alle schulden én alle inkomsten (en daarmee ook de afloscapaciteit) in beeld zijn. Dit kan sneller door gebruik te maken van schattingen van zowel het inkomen als de openstaande schulden. Dit kan bijvoorbeeld door het nationale waarborgfonds, dat het risico van risicovolle saneringskredieten voor gemeenten moet afdekken, in toepassing te verbreden, zodat ook vormen van nacalculatie mogelijk worden.

Creëer een ‘nationaal’ perspectieffonds voor (nu nog) uitzichtloze situaties

Met het stimuleren van saneringskredieten bereiken we echter niet de mensen die nu in de meest uitzichtloze positie verkeren, namelijk degenen die nu nog geen toegang hebben tot ‘normale’ schuldhulpverlening: jongeren zonder inkomen, mensen met verwijtbare fraudeschulden bij de overheid of mensen die een schadevergoedingsmaatregel opgelegd hebben gekregen. Hun schulden zijn vaak niet-saneerbaar, enerzijds omdat ze vaak geen toegang krijgen tot hulp vanwege een gebrek aan inkomen (jongeren) of omdat de overheid hun schuld verwijtbaar of opzettelijk vindt. Deze groepen blijven daardoor te lang in een uitzichtloze situatie zitten, terwijl het weinig oplevert. De schulden worden niet (en zeker niet sneller) afgelost en de directe en indirecte kosten voor zowel de schuldenaar als de samenleving zijn hoog.

Dit kan anders. Verschillende gemeenten in Nederland werken bijvoorbeeld in het geval van jongeren of gedupeerden van de toeslagenaffaire al op een andere manier. Zo werkt het Jongerenperspectieffonds met een methode waarbij schulden worden overgenomen en er wordt gewerkt met alternatieve manieren van terugbetalen wanneer aflossing op de normale manier niet lukt. Daarnaast worden deze jongeren ondersteund in verschillende levensgebieden, bijvoorbeeld met hulp bij het vinden van huisvesting, het starten van een opleiding of het vinden van een baan. Dit biedt perspectief voor de lange termijn. Jongeren kunnen óf de schuld terugbetalen óf in natura diensten verlenen zoals vrijwilligerswerk of een stage. De doelstellingen van het fonds zijn enerzijds de maatschappelijke kosten tot het minimum reduceren en anderzijds nieuwe perspectieven bieden. Onderzoek laat zien dat deze aanpak snel en goed werkt.

Ook voor andere groepen met problematische schulden die *geen* toegang hebben tot normale schuldhulpverlening kan deze aanpak goed werken. Het is dan wel nodig om manieren te vinden om de financiële afhandeling – zeker bij schadevergoedingsmaatregelen waar derden in het spel zijn – goed in te richten, zodat de schadevergoeding (voor derden) in zichzelf in stand blijft. De Raad wil hierbij expliciet vermelden dat er *niet* gepleit wordt voor een pardonregeling. De schuld wordt opgekocht, maar niet zomaar kwijtgescholden. De aflossing van de schuld wordt echter op andere manieren vormgegeven. Bovendien kan deze aanpak leunen op gelijksoortige initiatieven waarmee een aantal gemeenten al experimenteren. De Raad stelt voor om deze initiatieven op te schalen en uit te breiden, met financiële rugdekking waar dit nodig is.

3.7 Verbeteren van schuldhulpverlening is investeren in de volksgezondheid

De hiervoor besproken voorstellen hebben vrijwel allemaal betrekking op het verbeteren en versnellen van het bestaande systeem van schuldhulpverlening. Wellicht rijst de vraag waarom de RVS zich hierover uitspreekt. Het schuldenvraagstuk laat bijna als geen ander vraagstuk zien hoe de manier waarop de samenleving is ingericht onze gezondheid beïnvloedt. Gezondheid en problematische schulden hangen zo nauw met elkaar samen dat investeringen in een betere en snellere schuldhulpverlening óók een investering in onze volksgezondheid is.

Voorbereiding

De commissie die dit advies heeft voorbereid bestond uit raadsleden Erik Dannenberg en Marleen Kraaij-Dirkzwager, adviseurs Robert Vonk, Tim 'S Jongers en VNG-trainee Koen Gruijters.

Lijst met geraadpleegde personen

De Raad adviseert onafhankelijk. Gesprekken tijdens de voorbereiding van een advies hebben niet het karakter van draagvlakverwerving. De gesprekspartners hebben zich niet aan het advies gecommitteerd. Sommige mensen hebben op meerdere momenten met ons meegedacht en worden eenmaal genoemd.

Tijdens het adviestraject zijn de volgende personen geconsulteerd.

Arjen Baan	Alliantie Vrijwillige Schuldhulpverlening
Bregje Bekers	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Cora van Horssen	Nibud
Eva-Lotte Bakker	Autoriteit Financiële Markten
Geert van Dijk	NVVK
Gert Boeve	Horus
Ilva van der Gragt	Autoriteit Financiële Markten
Joke de Kock	Gemeente Tilburg
Laura Koppens	Autoriteit Financiële Markten
Lisa van Paaschen	Nationale Ombudsman
Marleen Smit	Divosa
Martijn Snoep	Autoriteit Consument en Markt
Meike Bokhorst	Nationale Ombudsman
Michael Brouwer	Koninklijke Beroepsvereniging van Gerechtsdeurwaarders
Nadja Jungmann	Universiteit van Amsterdam / Hogeschool Utrecht
Nathalie Boerebach	Stichting Urgente Noden Nederland
Ruud van den Tillaar	Kredietbank Limburg
Sadik Harchaoui	SchuldenlabNL
Soler Berk	Nederlands Centrum voor Jeugdgezondheid
Steven Oppenheim	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Winnie van Heesch	Autoriteit Consument en Markt

Publicaties

Voor een volledig overzicht kijk op: <https://www.raadrvs.nl/>

Parnassusplein 5

Postbus 19404

2500 CK Den Haag

T +31 (0)70 340 5060

Raad 
Volksgezondheid
& Samenleving

