

Schulden klein houden en perspectief bieden¹

Prof. dr. Nadja Jungmann²

De commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid organiseert op 17 mei 2023 een rondetafelgesprek over de vraag hoe schuldhulpverleningstrajecten verbeterd kunnen worden om mensen sneller een schuldenvrije toekomst te bieden. In voorliggend position paper worden de drie deelvragen die de commissie in dit kader stelt behandeld. Ter introductie worden om te beginnen enkele opmerkingen gemaakt over de context van de vraag die de commissie stelt. Dit paper wordt afgesloten met drie overdenkingen.

1 Context schuldhulpverlening

De schuldenproblematiek in Nederland is substantieel en hardnekkig. Bij het beschouwen van mogelijkheden om meer mensen sneller uit de schulden te helpen zijn drie zaken van belang om in het achterhoofd te houden.

- 1.1. Het fundament van een effectieve schuldenaanpak is een **sociaal minimum** dat **voldoende inkomen** biedt om in de moderne maatschappij rond te komen zonder schulden te maken.
- 1.2. Problematische schulden ontstaan in de keten van invordering. Het huidige **stelsel van invordering** is gericht op **escalatie** met als gevolg dat **schulden veel te snel oplopen**. Door de inrichting van het stelsel worden schuldeisers, incassobureaus en gerechtsdeurwaarders 'aangemoedigd' om te escaleren met een snelle schuldoploop als gevolg. Het ontbreekt daarbij aan (politieke) prioriteit om de **beslagvrije voet** te allen tijde te **respecteren**. Schuldhulpverlening is het sluitstuk.
- 1.3. De ontwikkeling van het stelsel en de aanpak van schulden vindt **nauwelijks kennisgestuurd** plaats. Bij veel (gemeentelijk) beleid en wetgeving ontbreekt het aan een goed uitgewerkte **beleidstheorie** en in de gemeentelijke praktijk wordt nagenoeg geen waarde gehecht aan **evidence based werken**. Deze hiaten werken in de hand dat het stelsel steeds complexer wordt zonder dat het effectiever wordt.

2 Beantwoording van de vragen

De hoofdvraag die de commissie stelt luidt: *Hoe kunnen we de schuldhulpverleningstrajecten verbeteren om mensen sneller een schuldenvrije toekomst te bieden?* Hieronder worden de drie deelvragen beantwoord.

1. Hoe kunnen we mensen met schuldproblemen eerder in beeld krijgen?

Schuldhulpverlening is voor mensen die insolvent zijn geen aantrekkelijke optie. Slechts één op de zes huishoudens met geregistreerde problematische schulden

¹ Ten behoeve van deze bijdrage is er onder meer gebruik gemaakt van een onderzoek dat Nadja Jungmann uitvoert samen met André Moerman vanuit de Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden.

² Prof. dr. Nadja Jungmann is Bijzonder hoogleraar bijzondere aspecten van het privaatrecht aan de Bregsteinleerstoel met als aandachtgebied schuldenproblematiek (UvA) en lector schulden en incasso aan Hogeschool Utrecht.

is in beeld bij professionele hulp.³ Sinds 1 januari 2021 hebben gemeenten de wettelijke opdracht om te voorzien in vroegsignalering bij achterstanden op vaste lasten. Slechts 8 procent van de groep die een hulpaanbod krijgt gaat daarop in.⁴

Het ontbreekt aan een **onderbouwd beeld** waarom mensen met (problematische) schulden de stap naar schuldhulpverlening niet zetten. De gefragmenteerde (anekdotische) kennis die wel beschikbaar is, wijst als **belangrijkste oorzaken** op schaamte om hulp te vragen, de overheid (gemeente) wantrouwen als uitvoerder van schuldhulp en niet willen voldoen aan de voorwaarden voor een schuldregeling (hoogte weekgeld, auto weg die niet nodig is voor woon-werkverkeer, kostgeld vragen aan meerderjarige inwonende kinderen et cetera).

In de periode 2008-2013 is er in Nederland gewerkt aan een Landelijk informatiesysteem schulden (LIS)/Vroegsignalering index probleemschulden (ViP). Het is nog altijd een gemis dat er geen **landelijke schuldenregistratie** is. Bij gebrek aan een landelijk systeem is er nog wel een tweede vindplaats aan te wijzen: de schuldeisers. Mensen met schulden zijn immers vanaf de eerste dag na de vervaldatum van een betalingstermijn wel in beeld bij de schuldeiser waar ze in gebreke zijn. Schuldeisers -en de in hun opdracht werkende incassobureaus en gerechtsdeurwaarders- hebben in het huidige stelsel **geen signalerende functie**. Bij gebrek aan een landelijke schuldenregistratie kan overwogen worden om schuldeisers/incassobureaus/gerechtsdeurwaarders een **zorgplicht** te geven om mensen pro-actief aan te melden bij (een onafhankelijke partij voor) schuldhulpverlening. Zij komen dan daardoor in beeld. Waarbij het vanzelfsprekend aan mensen zelf is om al dan niet gebruik te maken van de aangeboden ondersteuning.

2. Hoe kunnen de schuldhulpverleningstrajecten beter aansluiten op de behoefte van hulpvragers?

De tweede vraag die de commissie stelt veronderstelt dat er zicht is wat 'de behoefte' van hulpvragers is. In de afgelopen jaren is er veel onderzoek verschenen dat **beschrijft** hoe het stelsel van schuldhulpverlening werkt en welke knelpunten er zijn. Er zijn geen of nauwelijks onderzoeken die **verklaren** waardoor het stelsel er niet in slaagt om mensen die insolvent zijn een laagdrempelige en effectieve oplossing te bieden. Er zijn ook geen tot nauwelijks onderzoeken die op een **representatieve wijze** beschrijven welke behoefte hulpvragers hebben en wat voor hen de belangrijkste redenen zijn om de stap naar hulp niet te zetten. In het besef dat er in het licht van de hiervoor gemaakte kanttekening bescheidenheid past, kan overwogen worden om te verkennen wat de volgende vier zaken voor mensen met schulden kunnen opleveren:

2.1 Beperk de oploop van kosten.

In het huidige stelsel van invordering ontbreekt het aan prikkels voor schuldeisers/incassobureaus /gerechtsdeurwaarders om kostenoploop te voorkomen. Er is behoefte aan een stelsel van invordering waarin partijen niet worden 'aangemoedigd' te gaan voor het eigen gewin maar voor het collectieve

³ CBS (2020) Schuldenproblematiek in beeld. Den Haag: CBS

⁴ <https://www.divosa.nl/nieuws/vroegsignalering-schulden-vaste-lasten-aantal-signalen-constant>

belang. Het collectieve belang is de betaalcapaciteit eerlijk verdelen en voorkomen dat er nieuwe schulden ontstaan. Dit zou bijvoorbeeld georganiseerd kunnen worden door te voorzien in dwingende (wettelijk geregelde) spelregels die stimuleren dat schuldenaren niet meer allemaal minnelijke betalingsregelingen naast elkaar treffen maar dat zij één minnelijke betalingsregeling treffen waarin alle schuldeisers hun 'fair share' krijgen. Door bij een eventueel beslag de mogelijkheid te bieden vorderingen te voegen, wordt ook dan een snelle kostenoploop voorkomen.

2.2 Zorg voor inbedding van schuldhulpverlening in het stelsel van invordering.

Het doel van schuldhulpverlening is om mensen te voorzien van een set van betalingsverplichtingen die passen in hun budget en waar nodig van een kwijtschelding. In de huidige praktijk worden in het stelsel van invordering betalingsregelingen getroffen en beslagen gelegd. Bij de overgang naar het stelsel van schuldhulpverlening worden deze regelingen opgeheven om vervolgens een schuldregeling in te richten. Waarom betalingsregelingen en beslagen opheffen om vervolgens een schuldregeling in te richten waarbij de schuldenaar eveneens afbetaalt? Waarom geen stelsel waarin al in de buitengerechtelijke fase van invordering wordt voorzien in minnelijke betalingsregelingen die *alle* schulden omvatten, waarbij de betaalcapaciteit zo wordt verdeeld dat elke schuldeiser het '*eigen portie*' krijgt en de schuldenaar niet onder de *beslagvrije voet* terecht komt? Een stelsel waarbij -als een deurwaarder beslag legt - de overige vorderingen gevoegd kunnen worden in dat beslag? Vanuit het sociaal domein (gemeenten?) kan dan aan burgers die daar interesse in hebben, worden voorzien in budgetcoaching en andere ondersteuning. Ook kan vanuit de coaching een kwijtschelding worden verleend op nog openstaande bedragen als iemand zich gedurende een bepaalde tijd voldoende heeft ingespannen.

In de huidige situatie wordt er in het stelsel van schuldhulpverlening steeds meer energie gestoken in het bereiken van mensen die de stap naar schuldhulpverlening (bewust) niet zetten. Daarbij leveren de pogingen van gemeenten om mensen met achterstanden op de vaste lasten te interesseren voor gemeentelijke hulp, zoals eerder gemeld, slechts in acht procent op dat mensen 'instappen' op de aangeboden hulp. Er wordt nu steeds harder gewerkt om een voorziening (gemeentelijke schuldhulpverlening) aan de man te brengen waarvoor geldt dat de burger stemmend met de voeten al tijden het signaal geeft dat hij daar niet heen wil. Integratie van de stelsels van invordering en schuldhulpverlening (in plaats van nog meer sleutelen aan het stelsel van schuldhulpverlening) levert een eenvoudig stelsel op waarin schulden niet enorm oplopen en een schone lei eenvoudig kan worden verleend als een schuldenaar gedurende een bepaalde tijd zijn of haar betalingsverplichtingen maximaal is nagekomen via een betalingsregeling of beslag. Door schuldeisers en de door hen ingeschakelde partijen te voorzien van een zorgplicht worden mensen met schulden vanaf het ontstaan van schulden door schuldeisers gemotiveerd om hulp te zoeken.

2.3 Bied zelfmelders veel verschillende toegangspoorten.

Een zorgplicht en daarin geregelde proactieve opstelling van schuldeisers om mensen met schulden aan te melden voor coaching en kwijting, laat onverlet dat er altijd mensen zullen zijn die op enig moment zelf de stap naar coaching en kwijting willen zetten. In dat kader is het van belang een antwoord te formuleren op de (groeierende) weerzin van burgers richting de overheid. Een project in Rotterdam in de huisartsenzorg laat bijvoorbeeld zien dat patiënten in een kwetsbare wijk niet verwezen willen worden naar de gemeente. Zij hebben wel interesse om in de huisartsenpraktijk ondersteuning te krijgen van een schuldhulpverlener die zich daar presenteert als praktijkondersteuner financiën.⁵ Voor zelfmelders is het van belang dat er veel verschillende toegangspoorten komen op coaching en kwijting die aansluiten op de leefwereld van mensen met schulden.

2.4 Zorg voor kwaliteitsnormen die toezien op bejegening.

In de afgelopen jaren is er meer aandacht gekomen voor toetsing op kwaliteit. Dit is van groot belang. De toetsing ziet echter niet op de kwaliteit van de bejegening. Het ontbreekt in de schuldhulpverlening aan een helder uitgewerkt kader wat de minimale normen zijn die ingevuld moeten worden in gesprekken, mails, brieven en online omgevingen. Daarbij is het uitzonderlijk als er in een spreekkamer vanuit kwaliteitsoogpunt wordt meegeluisterd wat de kwaliteit is van de bejegening die mensen krijgen voor wie het vaak een enorme stap was om zich te melden. Zeker als coaching steeds belangrijker wordt, is het van groot belang dat er kwaliteitsnormen komen die toezien op de kwaliteit van de bejegening.

3. Welke dienstverlening kunnen gemeenten bieden om mensen duurzaam schuldenvrij te houden en hoe kan de gemeente beter aansluiten op informele schuldhulpverlening?

Ook voor de beantwoording van deze vraag ontbreekt het aan inzicht en verklarend onderzoek. Het is niet bekend bij welk deel schuldhulpverlening niet duurzaam is en al helemaal niet wat dat verklaart. Dit maakt het ingewikkeld om antwoord te geven op de vraag wat er nodig is om mensen duurzaam schuldenvrij te houden. Theoretisch benaderd zijn in ieder geval de volgende zaken van belang om mensen duurzaam schuldenvrij te maken:

1. Een inkomen dat voldoende is om in ieder geval de vaste lasten en noodzakelijke dagelijkse bestedingen uit te financieren.
2. Een stelsel van invordering waarin een beperkte achterstand niet te snel oploopt.
3. Een stevige (doorlopende) financiële educatie die ervoor zorgt dat het gros van de 18-jarigen weet welke verplichtingen zij in het volwassen leven hebben, hoe ze die na kunnen komen en waar ze laagdrempelig om hulp kunnen vragen als ze op enig moment toch vastlopen.
4. Een maatschappelijke context die hen niet continu prikkelt en uitnodigt om verplichtingen aan te gaan die groter zijn dan ze financieel kunnen dragen.
5. Laagdrempelige voorzieningen (in de wijk) die advies en ondersteuning geven bij financiële vragen (en waar standaard sociaal raadslieden aan zijn verbonden)

⁵ A. van der Veer, N. Jungmann & V. den Hartogh. (2020) Samenwerken bij schulden. Zes inspirerende voorbeelden van samenwerking tussen huisartsenzorg en het sociaal domein. Utrecht: Hogeschool Utrecht

3 Overdenkingen

Ter overdenking voor de beraadslagingen zou ik de commissie graag nog drie suggesties meegeven.

5.1 Houd oog voor het evenwicht schuldeiser-schuldenaar

De aanpak van schuldenproblematiek is een permanente belangenafweging tussen schuldeisers en schuldenaren. In de afgelopen jaren is om goede redenen veel aandacht gegaan naar de positie en belangen van schuldenaren. Voor een toekomstbestendig stelsel van schuldhulpverlening is het van groot belang dat aandacht voor schuldenproblematiek plaatsvindt in de context van die belangenafweging. Dat er bij voorgenomen wijzigingen oog is en blijft voor zowel de belangen en positie van schuldenaren als van schuldeisers.

3.2 Voer ook het debat over minimale inspanningen

Er is een groep mensen die de stap naar schuldhulpverlening niet zet omdat zij het vrij te laten bedrag te laag vindt of niet wil voldoen aan andere voorwaarden die schuldhulpverlening stelt. Denk aan zaken zoals kostgeld vragen aan meerderjarige kinderen, een auto weg doen die niet nodig is voor woon-werkverkeer of meer gaan werken. In het politieke en maatschappelijke debat over de aanpak van de schuldenproblematiek staat een mensbeeld centraal dat uitgaat van mensen die zich maximaal willen inspannen om uit de schulden te komen en dus willen voldoen aan de voorwaarden die schuldhulpverlening stelt. De praktijk is echter weerbarstiger. Aan de kant van schuldenaren: mentale overbelasting, schuldgevoel naar kinderen of een partner die heel anders in de wedstrijd zit. Aan de kant van schuldhulpverlening: nauwelijks mogelijkheden en bereidheid om maatwerk te leveren in de voorwaarden. Er zijn legio redenen waarom mensen niet *willen* voldoen aan de voorwaarden die schuldhulpverlening stelt. In het huidige debat worden zij toegerekend aan de categorie mensen met schulden die de weg niet vindt naar schuldhulpverlening of daar niet de juiste hulp krijgt. Ten behoeve van de zuiverheid van het debat zou het goed zijn expliciet te bespreken welke voorwaarden passend zijn in het moderne tijdsgewricht en welk deel van het niet-gebruik van schuldhulpverlening in dat licht niet als problematisch moet worden beschouwd.

3.3 Voer ingrijpende wijzigingen alleen door als deze echt zijn doordacht

Vanuit betrokkenheid en zorgen over de omvang en hardnekkigheid van de schuldenproblematiek is er een ontwikkeling gaande waarin de roep om échte oplossingen steeds steviger wordt. In die context is de verleiding wellicht groot om te kiezen voor stevige ingrepen en wijzigingen. Deze ontwikkeling is onder meer zichtbaar in de aankomende wetwijzigingen van de Wsnp. Stevige ingrepen kunnen mooie beloften in zich dragen maar ook venijnige uitvoeringsvraagstukken met zich meebrengen. Het verdient aanbeveling om bij ingrijpende voornemens degelijke ex ante evaluaties uit te voeren voordat voornemens worden omgezet in beleid en wetgeving. Waarbij het voor de hand ligt dat de vraag wat betrokken uitvoeringsorganisaties aankunnen een van de aandachtspunten is.