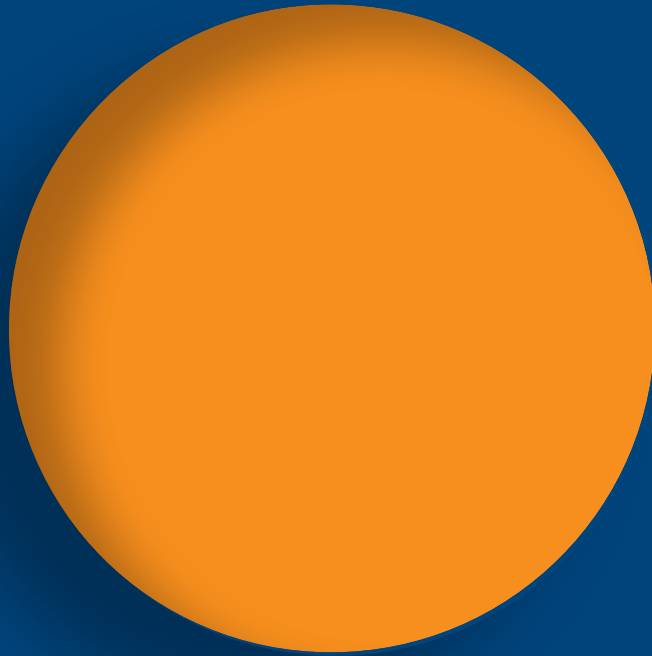


Minder schade door schuld

Beleidsvoorstellen om slimmer met
problematische schulden om te
gaan en zo miljarden te besparen

Robin Fransman
Thomas Bakker



Minder schade door schuld

**Beleidsvoorstellen om slimmer met
problematische schulden om te
gaan en zo miljarden te besparen**

**Robin Fransman
Thomas Bakker**

Colofon

Minder schade door schuld

Beleidsvoorstellen om slimmer met problematische schulden om te gaan en zo miljarden te besparen

Auteurs

Robin Fransman

Thomas Bakker

Ontwerp

Leonie Lous

De Argumentenfabriek

© 2020

www.argumentenfabriek.nl

Deze studie is gebaseerd op een idee van
De Argumentenfabriek en is gefinancierd
door Rabobank.



Rabobank

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
Wat is de aanleiding voor dit project?	
Hoofdstuk I	11
Het belang van schulden	
Hoofdstuk II	15
De huidige organisatie van schuldafhandeling	
Hoofdstuk III	21
Ontstaan en aard van problematische schulden	
Hoofdstuk IV	33
De knelpunten in het huidige systeem	
Hoofdstuk V	43
Uitgangspunten voor vernieuwing	
Hoofdstuk VI	53
Beleidsvoorstellen	
Bijlagen	59
1 Kosten en effecten van schuldafhandeling nu	59
2 Meedenkende deskundigen en stuurgroep	64
3 Literatuurlijst	65



Voorwoord

Wat is de aanleiding voor dit project?

De omgang met problematische schulden van personen en huishoudens krijgt in Nederland sinds enkele jaren meer aandacht. Dat komt mede door de aandacht die schuldenproblematiek in de media heeft gekregen.

Die aandacht heeft geleid tot nieuw beleid, zowel op landelijk als op gemeentelijk niveau, en tot nieuwe werkwijzen bij schuldhulpverlening, schuldeisers en de rechterlijke macht. Die wijzigingen zijn vooral gericht op vroegsignalering en preventie van schulden, en op betere en snellere samenwerking in de keten van schuldeisers en schuldhulpverlening.

Een fundamentele verandering van onze kijk op schulden en schuldafhandeling heeft zich tot nu toe niet voorgedaan. Het juridische kader rond de afhandeling van schulden van natuurlijke personen staat in Nederland tot op heden niet fundamenteel ter discussie. Het debat en de maatregelen beperken zich tot nog toe tot het identificeren en wegnemen van knelpunten binnen het bestaande kader.

De initiatiefnemers van deze studie, De Argumentenfabriek en Rabobank, denken dat een herziening nodig is omdat de bestaande aanpak leidt tot aanmerkelijke welvaartsverliezen. Deze verliezen zijn tot nu toe niet goed in kaart gebracht en spelen daarom nauwelijks een rol in de besluitvorming rond schuldafhandeling. Duidelijk is inmiddels wel, dat we deze welvaartsverliezen met een opeenstapeling van kleine aanpassingen niet kunnen wegnemen. De afgelopen vijf jaar zijn er op allerlei punten in de schuldafhandeling kleine verbeteringen aangebracht, maar het aantal huishoudens met problematische schulden, en de duur van de probleemsituaties is niet of nauwelijks afgenomen, ondanks opeenvolgende jaren van hoogconjunctuur. Als we de economische schade écht willen verlagen, moeten we een herziening van het systeem van schuldafhandeling overwegen,

met uiteraard oog voor de belangen van zowel schuldenaren als schuldeisers en voor de samenleving als geheel.

Die herziening is urgenter geworden door covid-19. Er wordt een grote stijging van het aantal huishoudens met problematische schulden verwacht. Hierin wordt er nu opgeroepen om een tijdelijke regeling voor deze groep in te richten. Los van de vraag of dat juridisch haalbaar is, is het ook niet nodig als we het stelsel voor allen permanent beter, rechtvaardiger en sneller maken. Dat is het doel van dit project.

Robin Fransman *Chef Geld*,
De Argumentenfabriek
Barbara Baarsma *Voorzitter Stuurgroep*,
Rabobank

Leeswijzer

In hoofdstuk I starten we met een analyse van de economische wenselijkheid van schulden en bijbehorende schuldafhandeling.

In hoofdstuk II gaan we op meer detailniveau in op de bestaande situatie in Nederland. We beschrijven het schuldafhandelingssysteem aan de hand van de belangrijkste wetten die schulden en de afhandeling hiervan mogelijk maken, de spelers die erbij betrokken zijn en de geldstromen binnen het systeem.

In hoofdstuk III kijken we naar de eisen waaraan een schuldafhandelingssysteem moet voldoen. Het bestaande systeem zoals we dat nu in Nederland kennen, toetsen we vervolgens aan deze vijf eisen. Hieruit blijkt dat er in Nederland ruimte is voor verbetering.

Ook kijken we naar de onderliggende oorzaken van problematische schulden en hoe die in de praktijk ontstaan. Ook de omvang en aard van problematische schulden en de bijbehorende schuldhelpverlening brengen we in dit hoofdstuk in kaart.

In hoofdstuk IV brengen we de knelpunten in kaart die het huidige systeem kenmerken. Een belangrijk punt hierbij is de scheve verhouding tussen kosten en baten van het huidige systeem van problematische schuldafhandeling.

In hoofdstuk V onderzoeken we de onderliggende principes en moraliteit voor nieuw beleid om de knelpunten te verbeteren. We brengen op meer detailniveau de beleidsdoelen in kaart waaraan het nieuwe beleid moet voldoen.

In hoofdstuk VI formuleren we een beleidspakket op basis van de beleidsdoelen en principes uit hoofdstuk IV, waarmee we de knelpunten uit hoofdstuk III verbeteren.

Bijlagen

- 1 bevat de resultaten van een literatuurstudie naar de kosten en baten van het huidige systeem.
- 2 bevat een overzicht van iedereen die heeft meegedacht in dit project.
- 3 bevat een lijst van de geraadpleegde literatuur.



Hoofdstuk I

Het belang van schulden

Schulden vormen een essentieel onderdeel van het economisch verkeer. Elke transactie, verplichting of belasting waarbij niet onmiddellijk de rekening wordt betaald, leidt immers direct tot een schuld. Op die manier verstrekken ondernemingen en overheid werkkapitaal, diensten en goederen aan elkaar en aan huishoudens.

Door betaling uit te stellen komen transacties vaker en sneller tot stand dan wanneer er geen schulden konden worden gemaakt, en onderlinge schulden verminderen de behoefte aan financiering door derden. Vooraf financiering regelen voor elke transactie kost tijd, leidt tot transactiekosten en is ook niet altijd mogelijk. In de huidige tijd gaan huishoudens schulden aan voor zaken als de huur, water, gas, elektra en telecomdiensten. Huishoudens gaan daarnaast ook formelere kredietovereenkomsten aan met banken en andere kredietverstrekkers.

Transacties met uitgestelde betaling komen alleen tot stand als er voldoende vertrouwen is dat de schuld ook betaald wordt of geïnd kan worden. Dit vertrouwen wordt op zijn beurt geschraagd door een stevig juridisch kader rond schulden en schuldafhandeling. Verstrekkers van krediet weten dat er een scala aan dwangmiddelen beschikbaar is om het krediet te innen, ook als de schuldenaar weigert. Dit is het 'schuldafhandelingssysteem'.

Hoe bepalen we of het schuldafhandelings-systeem efficiënt en effectief is? Welke doelen dient het? Het is een vraag die de mensheid al sinds Babylonische tijden bezighoudt. In de loop van de geschiedenis varieerden dwangmiddelen om schulden tijdig terug te betalen van lijfstraffen, tot gevangenneming en gijzeling, zelfs van familieleden. Ook schaamte speelde vroeger een rol, schuldenaren werden soms gedwongen om de stad door te lopen met een bord waarop de schulden geschreven stonden.

Het huidige systeem in Nederland kent nog steeds kenmerken van straf en afschrikking en is daarom niet onomstreden. In deze tijden kennen we instrumenten als incassobureaus, deurwaarders, beslaglegging, executoriale verkoop, afsluiting en uitzetting.

Het maken van schulden is dus economisch wenselijk om transacties tot stand te laten komen, en het borgen van een hoge graad van schuldinning is dat eveneens om het vertrouwen te schragen.

Doelstellingen van een schuldafhandelingssysteem

Een schuldafhandelingssysteem moet de balans houden tussen de belangen van de schuldeiser en de schuldenaar, diens familie en de samenleving als geheel.

Een systeem van schuldafhandeling heeft als eerste doel dat een maximaal deel van de schuld wordt terugbetaald. Een schuldeiser ziet uiteraard het liefst dat de openstaande schulden geheel worden terugbetaald, met rente en eventuele kosten. Wanbetaling veroorzaakt directe economische schade voor de schuldeiser en, in tweede aanleg, voor de samenleving als geheel. Wanbetaling is verloren geld dat anders naar winst, loon, investeringen of naar prijsverlaging had kunnen gaan. Dit brengt met zich mee dat het voorkomen van onhoudbare schulden intrinsiek onderdeel van een schuldafhandelingssysteem moet zijn. Een onhoudbare schuld kan immers nooit worden terugbetaald. Transacties die nooit kunnen worden betaald, moeten worden voorkomen.

Het tweede doel van een schuldafhandelings-systeem is het waarborgen van een voldoende hoge betalingsmoraal; dit is essentieel om het vertrouwen hoog te houden. Er zit grote welvaartswinst in de mogelijkheid tot uitgestelde betaling en die mogelijkheid willen we daarom behouden. Bij een te lage betalingsmoraal komen transacties alleen tot stand met onmiddellijke betalingen en dus komen transacties dan niet, minder, of op kleinere schaal tot stand en dat willen we vermijden.

Een tweede reden om de betalingsmoraal hoog te houden is dat het bijdraagt aan de wederkerigheid van het systeem van leveren en betalen. Iedereen moet zijn schulden betalen. Wie met wanbetaling wegstrekt is niet solidair. Wanneer dat op grotere schaal zou voorkomen ondergraaft dit het wederkerigheidsprincipe.

Ten derde moet de schuldafhandeling efficiënt zijn voor schuldeisers. Het is voor de schuldeiser zinloos om inningskosten te maken die hoger zijn dan de uiteindelijke terugbetaling. Elke euro aan kosten die worden gemaakt gaat of af van het invorderingspercentage – het deel van de schuld dat uiteindelijk wordt terugbetaald, de zogeheten *recovery rate* –, of wordt bijgeteld bij de openstaande schuld en kan langs die weg de schuld juist problematischer maken.

Ten vierde moet de schuldafhandeling efficiënt zijn voor de samenleving als geheel. Bij wanbetaling kunnen de kosten van problematische schulden deels op de samenleving als geheel worden afgewenteld. Dat kan te rechtvaardigen zijn als Nederland zo de betalingsmoraal hooghoudt. Hier profiteren we allemaal van, en daar mogen we dan ook allemaal aan bijdragen. Maar de afwenteling van kosten op het collectief moet wel binnen redelijke grenzen blijven. Als de kosten voor de samenleving hoger zijn dan de baten, dan doen we iets verkeerd, en als we schuldeisers alle kosten voor schuldinning ontnemen, dan ontstaan er voor hen perverse prikkels die ertoe leiden dat ze te veel krediet verstrekken of te weinig of nooit kwijtschelden, zelfs als de situatie dat rechtvaardigt.

Tenslotte is een doel van het schuldafhandelingsstelsel om de schuldenaar te beschermen. Een schuld mag niet leiden tot onnodige belasting van het individu. Deze moet uitzicht houden op een schuldenvrij bestaan en dat ook nog binnen een redelijke termijn. Dat uitzicht op een schuldenvrij bestaan is belangrijk om zowel economische redenen – iemand moet weer productief kunnen worden door nieuwe transacties aan te kunnen gaan – als om ethische redenen, zoals een tweede kans in het leven. Een leven lang in de schulden blijven kan als wreed worden beschouwd, zeker als de schulden niet door opzet of nalatigheid zijn ontstaan.

Daarbij hebben mensen het recht om beschermd te worden tegen onredelijke of niet bij hen passende verplichtingen. Een schuldeiser zou iemand niet moeten en niet mogen opzadelen met verplichtingen waarvan die schuldeiser weet dat betrokkene die niet zal kunnen naleven. Die zorgplicht geldt voor allen.

Wat is de doelstelling van dit project?

De doelstelling van dit project is om het schuldafhandelingsstelsel in Nederland te verbeteren. De kosten van het stelsel zo laag mogelijk, en de baten zo hoog mogelijk. En dat het saldo van kosten en baten efficiënt en rechtvaardig worden verdeeld. De centrale vraag luidt dan ook:

“Hoe verlagen we de economische en menselijke schade van problematische schulden, zonder de betalingsmoraal aan te tasten?”

De serie kleine aanpassingen die de afgelopen jaren is ingevoerd heeft vooralsnog geen groot effect op de beoogde doelstellingen van een goed schuldafhandelingsstelsel. De aanpassingen hebben wel positieve gevolgen. Ze voorkomen in voorkomende gevallen het snelle oplopen van de schulden door de kosten van incasso en wanbetaling te beperken en ze versnellen het bereiken van een akkoord met de schuldeisers. Maar het aantal huishoudens met problematische schulden is nauwelijks gedaald en de duur van de afhandeling is wel iets afgenomen, maar is nog steeds zeer lang. De aanpassingen zijn vooral gericht op preventie en minder op curatie. En omdat problematische schulden veelal niet te voorkomen zijn, mensen hebben nou eenmaal met regelmaat pech, is ook aanpassing van de curatiefase noodzakelijk.

We denken daarom dat het beter kan. Dat met meer fundamentele aanpassingen de kosten van schuldafhandeling omlaag kunnen en de baten omhoog. Dat is de doelstelling van dit project.

Wat is de afbakening van dit project?

Dit project gaat natuurlijk ten eerste over problematische schulden. Dat zijn schulden die niet redelijkerwijs binnen drie jaar kunnen worden afgelost. Dit project zal zich vooral richten op het in kaart brengen van mogelijke wets- en regelwijzigingen die schuldafhandeling

van huishoudens met problematische schulden effectiever en efficiënter maakt. We zijn dus niet primair op zoek naar convenanten of gedragscodes maar naar een meer fundamentele benadering waarbij de overheid de leiding neemt vanuit haar verantwoordelijkheid voor het saldo van maatschappelijke kosten en baten en de bescherming van kwetsbare burgers.

Het startpunt hierbij is de problematische schuld, dus de focus is op de afhandeling van deze schulden als ze ontstaan of reeds bestaan. Dat is ook gerechtvaardigd omdat er altijd problematische schulden zullen zijn. Veel problematische schulden worden immers veroorzaakt door onontkoombare omstandigheden, ongeacht de hoeveelheid preventie die je er op loslaat. Denk daarbij aan zaken als ziekte, sterfgevallen, werkloosheid, ongevallen, criminaliteit en echtscheiding.

Om de mogelijke wets- en beleidsaanpassingen te bepalen wordt enerzijds een economische afweging gemaakt, de kosten omlaag en de opbrengsten omhoog. Hier is dan sprake van gevolgenethiek, waarbij we kijken naar de effecten van het systeem en we het laagst mogelijke saldo van kosten en baten als ethisch wenselijk beschouwen. Maar dat is niet de enige bril waar we mee kijken. Schulden zijn niet louter een kwestie van kosten en baten, ook deugdeethiek speelt een rol: het systeem moet ook fair zijn en daar waar schulden wel een kwestie zijn van straf en boete, mag dat gepaard gaan met maatschappelijke kosten, zoals we dat met de kosten van gevangenen ook doen. Deze afweging tussen gevolgenethiek en deugdeethiek zullen we expliciet maken.

Wat was de werkwijze van dit project?

De werkzaamheden voor dit project bestonden uit literatuur- en dataonderzoek, aangevuld met expertsessies met deskundigen (zie bijlage 2). Dit rapport reflecteert niet noodzakelijkerwijs in zijn geheel de mening van alle deskundigen maar is voor rekening van de auteurs. Daarnaast werd het project begeleid door een stuurgroep die adviseerde over opzet en aanpak van het project.



Hoofdstuk II

De huidige organisatie van schuldafhandeling

In dit hoofdstuk brengen we het in Nederland bestaande systeem van schuldafhandeling in kaart aan de hand van spelers, wetten en geldstromen.

Bij schuldafhandeling is een groot aantal partijen betrokken (tabel 2.1). En de diversiteit is ook groot. Er zijn private en publieke schuldeisers en daarbinnen is ook weer sprake van grote diversiteit.

Sommige **private schuldeisers** hebben andere dwangmiddelen dan andere. Telecom en energie-bedrijven kunnen schuldenaren bijvoorbeeld afsluiten. Verhuurders kunnen iemand zijn huis uit laten zetten. Daarnaast zijn er vele private schuldeisers zonder ‘natuurlijke’ eigen dwangmiddelen. Om dwangmiddelen in te zetten zijn zij altijd genoodzaakt om andere rechtsmiddelen of organisaties in te schakelen, in eerste aanleg incassobureaus en deurwaarders, en zij kunnen langs die weg geleidelijk escaleren naar dwangmiddelen als beslag, invordering en executoriale verkoop.

Ook **publieke schuldeisers** zijn er in verschillende vormen. De Belastingdienst is in Nederland preferent, wat betekent dat hij voorrang heeft op andere schuldeisers. De Belastingdienst wordt hierin gevolgd door het UWV. De Belastingdienst kan schulden op de ene post verrekenen met tegoeden op een andere, bijvoorbeeld toeslagen.

De vrijheidsgraden voor publieke schuldeisers wisselen. Bij het CJIB staan de opslagen die het hanteert op te laat betalen wettelijk vast. Dit betekent ook dat het minder vrijheden heeft om zelfstandig eigen beleid te voeren. Hetzelfde geldt voor sociale diensten en gemeentes: de wetten die ze uitvoeren schrijven in veel gevallen dwingend voor welke ruimte ze hebben om boetes op te leggen, schulden al of niet te verrekenen, te verlagen of kwijt te schelden.

Gezamenlijk vormen deze publieke en private organisaties en hun belangenorganisaties wat je zou kunnen noemen de incassolijn van de schuldafhandeling. Het zijn de schuldeisers en de dienstverlening daaromheen.

Aan de andere kant van de schuldafhandeling staat de betalingslijn van de schuldafhandeling. Het zijn de schuldenaren en de dienstverleners daaromheen. Hier vind je de gemeentelijke schuldhelpverlening, de bewindvoerders en de budgetcoaches. Ook weer ieder met een eigen juridische grondslag die voor een belangrijk deel hun mogelijkheden en grenzen bepaalt.

Welke spelers zijn betrokken bij de schuldafhandeling in Nederland en wat is hierin hun rol?

Overheden	Wetgever	• stelt het kader van verplichtingen en rechten voor schuldenaren en schuldeisers op.
	Rechtbanken	• beslissen over toegang van personen tot de Wsnp en het onder bewind plaatsen van schuldenaren.
	Gemeenten	• bieden hulpverlening aan inwoners met problematische schulden.
	Bureau Wsnp	• is uitvoerder van de Wet schuldsanering natuurlijke personen.
	Ombudsman	• komt op voor de belangen van burgers, zoals schuldenaren, als zij vastlopen bij de overheid.
	Belastingdienst	• is schuldeiser bij de meeste mensen met problematische schulden.
	Centraal Justitieel Incasso-bureau (CJIB)	• is schuldeiser bij de meeste mensen met problematische schulden.
	Gemeentelijke kredietbanken	• bemiddelen tussen schuldenaren en schuldeisers, en verstrekken sociaal krediet.
Schuldenaren		• hebben soms betalingsproblemen die leiden tot (problematische) schulden. • melden zich al of niet aan voor schuldhulp. • werken al of niet mee aan de schuldafhandeling. • lossen al of niet hun schulden af.
Schuldinning	Schuldeisers	• vorderen als publieke, private of natuurlijke persoon een schuld.
	Gerechtsdeurwaarders	• voeren vonnissen en dwangbevelen uit voor schuldeisers om schulden te innen.
	Incassobureaus	• innen schulden namens een schuldeiser.
	Werkgevers	• voeren loonbeslag uit op last van een deurwaarder met toestemming van de rechter.
	Digitaal beslagregister	• geeft inzicht in totale beslagpositie bij schuldenaren aan beslagleggers.
Schuldhulp	Schuldhulpverleners	• bieden professionele hulp (bekostigd door gemeenten) aan schuldenaren.
	Vrijwilligersorganisaties	• bieden met vrijwilligers hulp aan schuldenaren.
	Online hulpverleners	• bieden apps, zoals fikks and buddy, die helpen bij het regelen van geldzaken.
	Sociale raadslieden	• bieden kosteloos sociaal-juridische dienstverlening aan burgers.
	Sociale advocaten	• bieden gesubsidieerde rechtsbijstand bij zaken over bewindvoering en Wsnp.
	Bewindvoerders	• voeren op aanwijzing van de rechter het beheer over de financiën van een schuldenaar.
	Budgetcoaches	• staan schuldenaren bij om hun financiële huishouding op orde te brengen.
	Werkgevers	• bieden soms hulpverlening aan als ze loonbeslag uitvoeren.
	NVVK	• behartigt de belangen van schuldhulpverleningsorganisaties.
	Banken	• signaleren schuldproblematiek bij klanten, geven financieel advies en verwijzen door naar hulpverlening.
	Informele netwerken	• bieden hulp aan schuldenaren, zoals met een lening of gift.
Ondersteunende instellingen	Nibud	• geeft voorlichting aan consumenten over geldzaken, zoals schulden en pensioen.
	SchuldenlabNL	• bevordert opschaling van succesvolle schuldhulpverleningsprojecten.
	Nederlands Schuldhulproute	• bevordert samenwerking tussen publieke en private organisaties voor het oplossen schuldenproblematiek.
	BKR	• registreert schulden aan financiële instellingen en signaleert wanbetaling.

Tabel 2.1

Het juridische kader waarin deze organisaties werken valt in vier delen uiteen (tabel 2.2). De basis wordt gelegd door het Burgerlijk Wetboek. Daarin is het eigendoms- en transactierecht geregeld die bepalen wat schulden zijn, hoe ze ontstaan en hoe die normalerwijs voldaan kunnen en moeten worden. Voor overheidsschulden wordt dat vooral geregeld in de Algemene Wet Bestuursrecht. Die wet regelt niet alleen hoe conflicten tussen burgers en overheden worden beslecht, maar bevat ook algemene regels over hoe schulden van burgers aan overheden worden afgehandeld. De tweede laag is de wetgeving rond de afhandeling van problematische schulden zoals de Wsnp en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Het zijn wetten die direct regelen hoe problematische schulden geregeld worden. De derde laag is de laag van de beroepsvoorschriften. Het zijn wetten die de bijzondere bevoegdheden, beroepsnormen en toetreding regelen van bijvoorbeeld deurwaarders, incassobureaus en bewindvoerders. De laatste laag bestaat uit specifieke bepalingen in overige wetten, zoals bijvoorbeeld de Participatiewet, de Wet Mulder en andere wetten, die weliswaar niet direct zien op problematische schulden, maar die wel bijdragen aan het ontstaan van problematische schulden, of juist afbreuk doen aan het oplossen ervan.

Een bijzondere rol is daarbij weggelegd voor het systeem van toeslagen. Enerzijds leiden die, door fouten van burgers en de overheid, met regelmaat tot problematische schulden en anderzijds is er sprake van ondergebruik door burgers waardoor hun inkomen lager is dan die zou kunnen zijn.

Bij de organisaties die zich bezighouden met problematische schuldafhandeling werkt een significant aantal mensen. Er worden kosten gemaakt en die moeten ook gefinancierd worden (tabel 2.3). Deels worden die kosten door de overheid gedragen en deels door de markt. Problematische schuldafhandeling is daarmee voor sommige partijen ook het primaire verdienmodel, maar voor alles geldt dat de kosten uiteindelijk door burgers gedragen worden.

Wat deze inventarisatie duidelijk maakt, is dat schulden en schuldafhandeling een groot deel van de samenleving en veel belangen raken.

Er zijn meerdere departementen en vele overheidsorganen direct en indirect bij betrokken en het is een onmisbaar onderdeel van het economische verkeer.

Dat maakt herziening van het systeem relatief complex: er zijn vele veelal strijdige belangen en er is niet één departement verantwoordelijk voor het geheel.

Wat zijn de belangrijkste wetten die schulden en schuldafhandeling in Nederland regelen en beïnvloeden?

Bescherming	Grondwet	• bepaalt dat de overheid een zorgplicht heeft om de bestaanszekerheid van burgers te waarborgen.
	Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)	• regelt de bescherming van de privacy en het gebruik van data.
	Participatiewet (Pw)	• regelt de (bijzondere) bijstand en de bijstand voor zelfstandigen.
	Jeugdwet	• regelt de hulpverlening aan jongeren tot 18 jaar.
Preventie	Richtlijn consumentenkrediet (ccd)	• regelt de bescherming van consumenten bij kredietverstrekking door niet-banken.
	Wet op het financieel toezicht (Wft)	• beschermt consumenten tegen overkreditering door financiële instellingen, zoals bij hypotheke.
Schulden aan overheid	Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR)	• bepaalt de algemene voorwaarden voor de belastingen die het Rijk heft.
	Invorderingswet	• regelt de invordering van rijksbelastingen.
	Wet administratiefrechtelijke afdoening (Wet Mulder)	• regelt de bestuursrechtelijke afhandeling van boetes.
	Toeslagen	
	Wet op de huurtoeslag	• regelt de huurtoeslag, die soms tot schulden leidt.
	Wet op de zorgtoeslag	• regelt de zorgtoeslag, die soms tot schulden leidt.
	Wet kinderopvang	• regelt de kinderopvangtoeslag, die soms tot schulden leidt.
	Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir)	• regelt het aanvragen, wijzigen en toekennen van voorschotten en van het definitief toekennen van toeslagen.
	Wet studiefinanciering 2000	• regelt de voorwaarden voor het verstrekken en terugbetalen van studieleningen.
	Algemene Wet Bestuursrecht (AWB)	• regelt de rechtsbescherming van burgers in conflicten met of schulden aan de overheid.
	Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving	• regelt sancties, zoals boetes, bij onrechtmatig verkregen uitkeringen.
Schulden aan private sector	Burgerlijk Wetboek	• regelt het vorderingen-, pand-, eigendoms- en verbintenisrecht.
	Faillissementswet	• bepaalt de volgorde waarin schuldeisers bij faillissement openstaande vorderingen innen.
	Zorgverzekeringswet (Zvw)	• regelt de betalingsregelingen bij wanbetalers van de zorgverzekering.
	Gerechtsdeurwaarderswet	• regelt de ambtelijke taken van gerechtsdeurwaarders.
	Besluit voor vergoeding	• regelt de voorwaarden waaronder tot beslaglegging van goederen mag worden overgegaan.
	Buitengerechtelijke incassokosten	• regelt de maximale tarieven voor incassokosten.
	Wet kwaliteit incassodienstverlening	• is een wetsvoorstel in de maak voor registratie en kwaliteitseisen van incassobureaus.
Hulpverlening	Non performing loans directive	• regelt de voorwaarden waaronder banken leningen met betalingsachterstanden mogen verhandelen.
	Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp)	• regelt de voorwaarden waaronder natuurlijke personen finale kwijting van schulden kunnen krijgen.
	Burgerlijk Wetboek (BW) Boek 1	• bepaalt voorwaarden voor bewindvoering.
	Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs)	• verplicht gemeenten om schuldhulpverlening aan te bieden.
	Wet vereenvoudiging beslagvrije voet (Wvbvv) (per 2021)	• bepaalt de hoogte van de beslag vrijevoet en beschermt zo het sociaal minimum.

Tabel 2.2

Hoe worden organisaties die direct betrokken zijn bij problematische schuldafhandeling bekostigd?

Overheden	Gemeenten	• krijgen een bijdrage uit het gemeentefonds afhankelijk van bevolkingssamenstelling van de gemeente.
	Centraal Justitieel Incassobureau	• wordt bekostigd door een opslag op elke boete.
Schuldinning	Private schuldeisers	• bekostigen hun incasso en oninbare schulden uit hun reguliere verkoopprijzen.
	Publieke schuldeisers	• bekostigen hun incasso en oninbare schulden meestal uit hun reguliere inkomsten.
	Gerechtsdeurwaarders	• worden bekostigd door per handeling tarieven in rekening te brengen bij de schuldenaar. • rekenen tarieven die worden bepaald door het besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders.
	Incassobureaus	• worden deels bekostigd door per handeling een tarief bij de schuldenaar in rekening te brengen. • worden deels bekostigd door de opdrachtgever als percentage van het geïnde bedrag. • worden deels bekostigd door vorderingen tegen korting op te kopen en tegen een hoger percentage te innen.
	Digitaal beslagregister	• wordt bekostigd door per bevraging door deurwaarders een tarief in rekening te brengen.
Schuldhulp	Bewindvoerders	• worden bekostigd door gemeentes vanuit het budget voor bijzondere bijstand.
	Bureau Wsnp	• wordt bekostigd door het Rijk.

Tabel 2.3



Hoofdstuk III

Ontstaan en aard van problematische schulden

In dit hoofdstuk wordt verkend welke huishoudens problematische schulden ontwikkelen, wat de aard is van die schulden, welke oorzaken dat heeft en hoe ze gebruik maken van schuldhulpverlening.

Elk jaar krijgen in Nederland een kleine honderdduizend huishoudens te maken met problematische schulden van dien aard dat ze besluiten om zich bij hun gemeente te melden voor schuldhulpverlening. Dat is de jaarlijkse instroom. Omdat het gemiddeld rond de vijf jaar duurt vanaf het ontstaan van de eerste betalingsachterstand tot het moment van aanmelding bij schuldhulpverlening en vervolgens ook jaren duurt vanaf de eerste aanmelding tot aan het moment dat de problematische schulden zijn afgelost en kwijtgescholden en er ook een groep is waarbij de schuldsanering niet lukt, zijn er permanent een kleine half miljoen “onzichtbare”

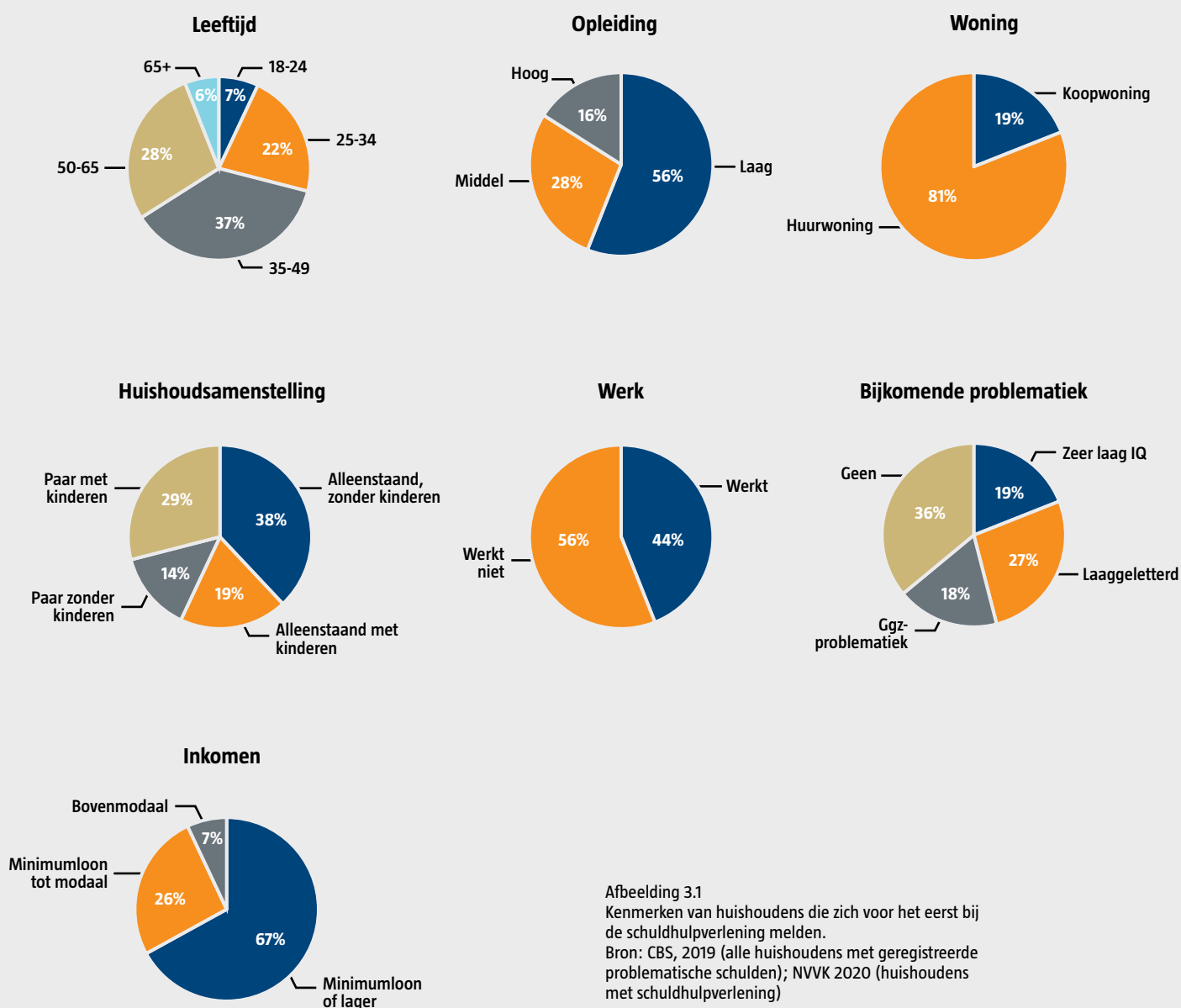
huishoudens met problematische schulden en daarnaast een kleine tweehonderdduizend bij schuldhulpverlening in een curatiefase (Panteia, 2015). Circa 7 procent van alle huishoudens heeft dus een problematische schuld. Dat zijn de zichtbare groepen. Daarnaast zijn er ook huishoudens met risico's op problematische schulden die onzichtbaar zijn voor de hulpverlening en huishoudens waar problematische schulden dreigen. Partijen als Nibud, Panteia en CBS schatten die aantallen op nog eens driehonderd- tot zevenhonderdduizend huishoudens.

Wat is de Wsnp?

De Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (Wsnp) is een regeling die particulieren en ondernemers een mogelijkheid biedt om schuldevrij te raken. Na toekenning van de schone lei na drie tot vijf jaar zijn de resterende schulden voor de schuldeisers niet langer opeisbaar. De dan nog openstaande schulden hoeven dan niet meer te worden betaald. Toepassing van de wettelijke schuldsaneringsregeling begint met een verzoek aan de rechtbank. De rechtbank bekijkt vervolgens of aan alle vereisten is voldaan. Toelating kan alleen als een minnelijke regeling via de gemeente (het minnelijk traject) is mislukt. De Wsnp is alleen mogelijk bij zogenaamde saneerbare schulden. Bij schulden die voortkomen uit fraude of strafrechtelijke boetes is de Wsnp niet mogelijk. Tijdens de Wsnp heeft de schuldenaar een sollicitatie- of werkplicht en een inspanningsplicht om zoveel mogelijk terug te betalen.

Gedurende de looptijd van de regeling mag de schuldenaar geen nieuwe schulden laten ontstaan. Tijdens de looptijd staat de schuldenaar onder bewind bij een zogenoemde Wsnp-bewindvoerder. Deze behartigt de belangen van de schuldeisers en niet die van de schuldenaar. Het is dus geen beschermingsbewind. Als de schuldenaar te weinig solliciteert of werkt of nieuwe schulden maakt kan de Wsnp voortijdig worden afgebroken. Dat betekent dat de schulden gewoon blijven bestaan en begint de cyclus opnieuw, maar een nieuwe Wsnp aanvragen kan dan niet meer binnen een periode van 10 jaar. Worden gedurende de looptijd van de regeling de verplichtingen van de wettelijke schuldsaneringsregeling wel op de juiste manier nagekomen, dan wordt de schone lei verleend en is de schuldenaar schuldvrij.

Wat zijn de kenmerken van huishoudens met problematische schulden?



Afbeelding 3.1
Kenmerken van huishoudens die zich voor het eerst bij de schuldhulpverlening melden.
Bron: CBS, 2019 (alle huishoudens met geregistreerde problematische schulden); NVVK 2020 (huishoudens met schuldhulpverlening)

Problematische schulden komen in allerlei soorten huishoudens voor. Met en zonder kinderen, paren en alleenstaanden, elk opleidingsniveau, alle leeftijden, huur- en koopwoning, werkend en niet-werkend, gezond en ziek, eigenlijk loopt ieder huishouden in Nederland een risico op problematische schulden. Wel zijn de risico's het grootst in huishoudens met lage inkomens en lagere opleidingsniveaus. Wat ze allemaal gemeen hebben is een permanent laag inkomen of een plotselinge inkomensval. Er zijn specifieke risicofactoren voor problematische schulden. Psychische problemen, laaggeletterdheid, werkloosheid, ziekte en een laag IQ leveren fors

extra risico op. Maar 36 procent van de huishoudens kent geen onderliggende problematiek anders dan geldgebrek, en 42 procent werkt. Concluderend kun je zeggen, het kan nagenoeg iedereen overkomen, maar de kwetsbare burgers lopen er wel meer risico op (afbeelding 3.1).

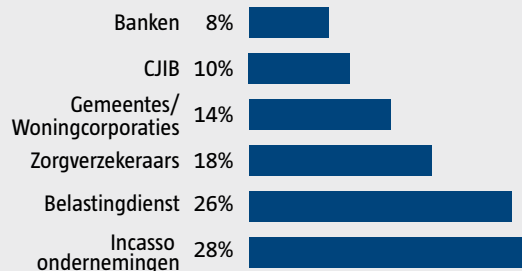
Als de zichtbare groep dan aanklopt bij de gemeentelijke schuldhulpverlening dan zijn er gemiddeld 14 schuldeisers (afbeelding 3.2). De bulk hiervan zit in de vaste lastensfeer van energie, water, telecom, huur en verzekeringen. Maar ook de overheid, vooral via Belastingdienst en CJIB, komt zeer vaak voor

als schuldeiser. Ook de gemeente is vaak, via de sociale dienst of gemeentelijke belastingen, een schuldeiser. Samen zijn de openstaande rekeningen dan goed voor gemiddeld circa 40.000 euro aan schulden op het moment van aanmelding bij de schuldhulpverlening. Bij voormalige ondernemers ligt dat hoger, bij hen gaat het gemiddeld om schulden van 100.000 euro.

Eenmaal aangemeld bij de schuldhulpverlening zijn er veel verschillende mogelijkheden. Een flink deel van de huishoudens is in eerste aanleg geholpen met relatief lichte middelen, zoals advies en begeleiding. Bij een grote groep kan de hulp pas echt beginnen na stabilisatie van de situatie. Veel mensen melden zich op het moment dat uitgaven permanent hoger liggen dan de inkomsten en de schulden dus nog steeds groeien. Beginnen aan een oplossing is dan nog niet mogelijk, eerst moeten uitgaven en inkomsten exclusief eventuele rente en aflossingen met elkaar in balans worden gebracht door de uitgaven te verminderen en/of het inkomen te verhogen. Dit wordt stabilisatie genoemd en wordt circa zestienduizend keer per jaar gestart. Is dit gelukt, dan komt oplossen van de problematische schulden in zicht, de 'curatie' genoemd. Dat gebeurt op veel verschillende manieren. Het kan een minnelijke betalingsregeling zijn met alle schuldeisers, al dan niet in combinatie met een saneringskrediet van een gemeentelijke kredietbank, een dwangakkoord, toelating tot de Wsnp of bewindvoering. Dit zijn allemaal mogelijke wegen tot gedeeltelijke aflossing en kwijtschelding die tot een schone lei leiden. Elk jaar starten er circa veertigduizend van dergelijke trajecten. Dat zijn de starts elk jaar; daarnaast is er ook voorraad van mensen die al in een dergelijk traject zitten (afbeelding 3.3).

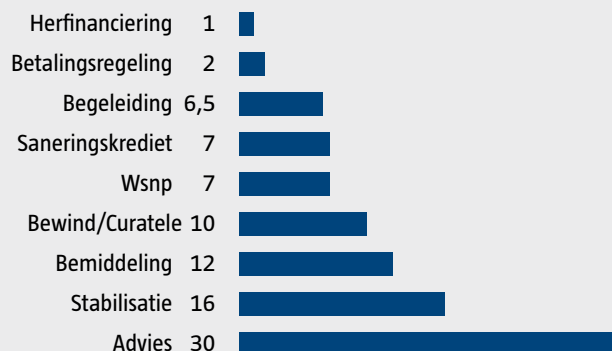
Bij bewindvoering gaat het dan om een kleine honderdvijftigduizend huishoudens en veertigduizend huishoudens zitten in de Wsnp. Lichtere vormen als budgetbeheer en saneringskrediet zijn samen goed voor nog eens vijftigduizend huishoudens. De laatste jaren neemt het aantal aanvragen voor de Wsnp sterk af en de aantallen onder bewind staande huishoudens sterk toe. De oorzaken daarvan zijn nog onbekend (afbeelding 3.4).

Wie zijn de grootste schuldeisers?



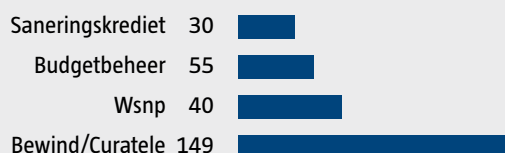
Afbeelding 3.2
Gemiddeld aandeel van de grootste schuldeiser in de totale schuld bij huishoudens in de schuldhulpverlening.
Bron: CBS, 2019 (alle huishoudens met geregistreerde problematische schulden); NVVK 2020 (huishoudens met schuldhulpverlening)

Welke dienstverlening krijgen deze mensen in het eerste jaar?



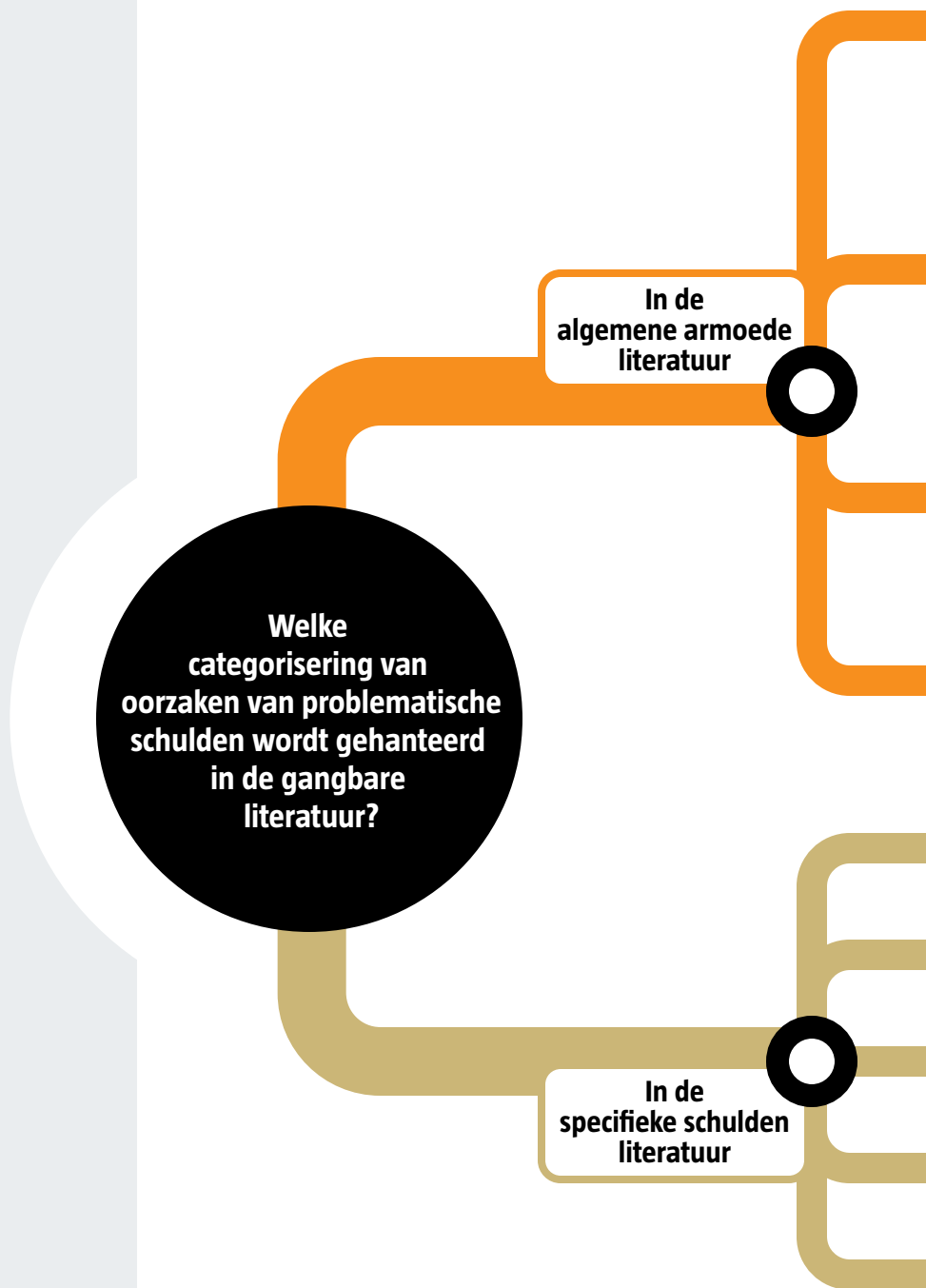
Afbeelding 3.3
Aantal huishoudens en de belangrijkste vorm van hulp die zij ontvangen in het eerste jaar van schuldhulpverlening (in duizenden huishoudens).
Bron: NVVK (2019) en Bureau Wsnp (2018)

Wat is het totaal aantal mensen in de schuldhulpverlening per categorie schuldhulp?



Afbeelding 3.4
Totale hulp die huishoudens ontvangen van schuldhulpverlening per jaar (in duizenden huishoudens).
Bron: NVVK (2019) en Bureau Wsnp (2018)

**Oorzakenkaart
Problematische schulden
op basis van literatuur**



Afbeelding 3.5

Omgeving

- Toenemende complexiteit van de samenleving.
- Toenemende flexibiliteit en onzekerheid op de arbeidsmarkt.
- Relatief sterke stijging van de vaste lasten als percentage van de totale lasten.
- Toenemend aanbod van abonnementen, leningen en krediet.
- Versobering van de sociale zekerheid.

Verlies aan inkomen of hogere lasten door gebeurtenissen

- Echtscheiding
- Werkverlies
- Ziekte
- Ongeval
- Faillissement onderneming
- Overlijden partner

Persoonskenmerken

- Een gebrekkig fysiek menselijk kapitaal.
- Een gebrekkig sociaal kapitaal.
- Een gebrekkig economisch kapitaal.
- Een gebrekkig cultureel kapitaal.

Gedragsbepalers

- Inschattingen over oorzaak en gevolg van het eigen gedrag.
- Ethische oordelen van anderen over het eigen gedrag.
- Inschattingen over de eigen competentie.

Overlevingsschulden

- Schulden die mensen maken omdat ze structureel rond moeten komen van een te laag inkomen.

Compensatieschulden

- Schulden door incidentele aankopen die men zich eigenlijk niet of nauwelijks kan veroorloven.

Overbestedingsschulden

- Schulden die ontstaan door structureel meer uit te geven dan wat betaald kan worden.

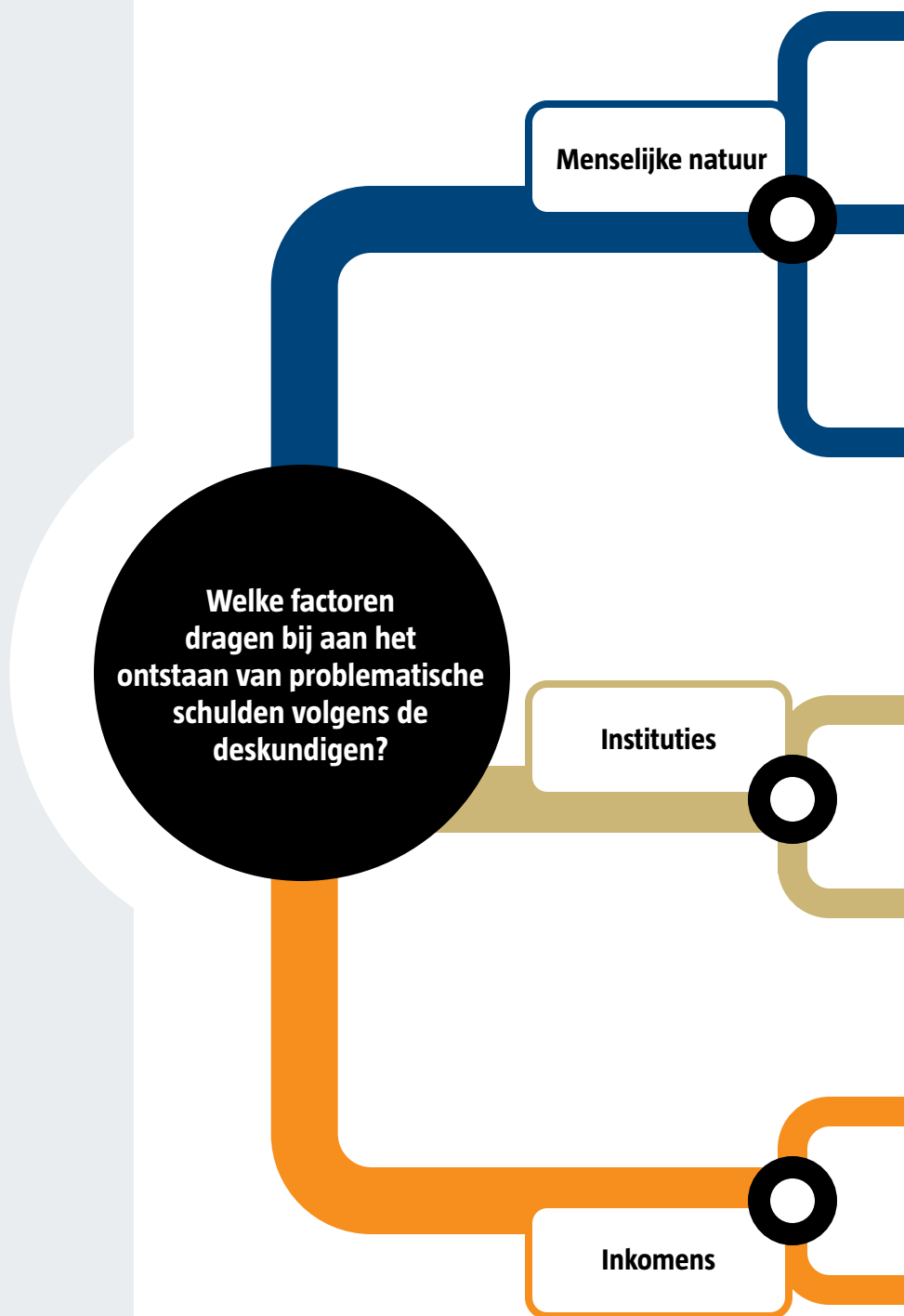
Aanpassingsschulden

- Schulden die ontstaan als na een tegenvaller inkomen of uitgaven niet tijdig kunnen worden aangepast.

Bureaucratische schulden

- Schulden die ontstaan doordat mensen fouten maken bij het navigeren binnen een complexe bureaucratie.

Oorzakenkaart
Problematische schulden volgens
ondervraagde deskundigen



Afbeelding 3.6

Mensen zijn statusgevoelig

- Nederland ziet schulden als persoonlijk falen, dit wakkert schaamte over financiële problemen aan.
- Mensen willen zich kunnen meten met anderen, ook in hun consumptiepatroon.
- Mensen schamen zich voor financiële tegenspoed, daarom komen ze soms pas laat in actie.
- Mensen beoordelen zichzelf en anderen aan de hand van hun financiële positie en hun bezittingen.
- Mensen willen trots zijn op zichzelf en schaamte zoveel mogelijk voorkomen.

Mensen zijn vaak geneigd zich vooral op de korte termijn te richten

- Bij voorspoed geven mensen veel geld uit en leggen weinig buffers aan.
- Bij tegenspoed zijn mensen terughoudend hulp te zoeken.
- Bij schulden ontstaat stress waardoor het lastig is een langetermijnplanning te maken.

Mensen hebben vaak beperkt inzicht in hun financiële situatie

- Mensen weten vaak niet welke hulp mogelijk is bij financiële problemen, zoals betalingsregelingen.
- Mensen hebben weinig zicht op toekomstige betalingen, zoals gemeentelijke belastingen.
- Mensen hebben weinig zicht op hun schulden omdat een centraal schuldenregister ontbreekt.
- Mensen kunnen laaggeletterd zijn en beperkt digitaal vaardig.
- Mensen hebben beperkt inzicht in de consequenties van kopen op afbetaling.
- Mensen weten soms wel wat ze zouden moeten doen, maar zetten dat niet om in gedrag.
- Mensen weten de bijzondere bijstand of andere tegemoetkomingen niet tijdig te vinden.

De samenleving is complex geworden

- De overheid streeft naar maatwerk voor elke burger, waardoor regelingen complex worden.
- De overheid gaat in haar regelgeving uit van de zelfredzame burger, maar er zijn veel niet-zelfredzamen.
- De overheid helpt burgers soms niet of verkeerd, zoals in de toeslagenaffaire.
- De overheid doet weinig aan ondergebruik; 20 procent van rechthebbenden vraagt geen toeslagen of armoederegelingen aan.

Organisaties bieden weinig hulpmiddelen om het inzicht in schulden te verbeteren

- Mensen hebben meestal zicht op betalingen op korte termijn, en minder op verplichtingen op langere termijn.
- Laaggeletterden zijn zelden doelgroep van organisaties, waardoor die er geen rekening mee houden.
- Schuldeisers onderling hebben geen inzicht in elkaars schuldeisen in individuele gevallen.
- Doordat schuldeisers los van elkaar proberen te incasseren, nemen incassoboetes toe.

Life events, zoals scheidingen, ziekte en baanverlies, veroorzaken schulden

- Mensen gaan verplichtingen aan op basis van de gedachte dat er continuïteit is in het leven.
- Inkomensverzekeringen schieten veelal tekort om inkomensverlies door life events te compenseren.
- Het is vaak moeilijk of onmogelijk om bestaande verplichtingen te verlagen of op te zeggen.

Inkomens schieten soms tekort

- Het is moeilijk om rond te komen van ww, wao, bijstand of een minimumloon.
- Hoge vaste lasten maken het aanleggen van een buffer moeilijk.
- Het is makkelijk om leningen aan te gaan om lage inkomens tijdelijk te compenseren.
- Het inkomen daalt vaak in een sneller tempo dan de verplichtingen te verlagen zijn.

Wat zijn de oorzaken van problematische schulden?

De oorzaken van problematische schulden kunnen op verschillende manieren worden benaderd. Omdat problematische schulden meestal samengaan met lage inkomens kun je ernaar kijken vanuit de lens van armoedeproblematiek en de oorzaken van armoede in Nederland. Je ziet dan in de literatuur een combinatie van interne en externe factoren die armoede veroorzaken. Externe factoren komen voort uit de aard van instituties, de vorm waarin we het sociale contract gieten, zoals de inrichting van de sociale zekerheid, arbeidsmarkt, onderwijs en wonen die in meer of mindere mate bijdragen aan het ontstaan van armoede en zo bijdragen aan het risico op problematische schulden. Een tweede externe factor zijn de 'life events', de gebeurtenissen die mensen voor een belangrijk deel 'overkomen'. Denk aan overlijden van geliefden, ziekte, ongevallen, echtscheiding en zo verder. Daarnaast zijn er interne factoren, factoren die persoonsgebonden zijn en waar mensen zelf meer invloed op hebben. Het gaat dan om persoonskenmerken zoals fitheid, je sociale netwerk, je opleiding. Daarnaast gaat het om overtuigingen voor zover die je gedrag bepalen, je visie op het zelf en de samenleving. Hoe hoog is je vertrouwen in de medemens, in de overheid, hoe denk je dat anderen over jou denken of zullen denken beïnvloeden ook de kans op armoede en zo de kans op problematische schulden (Geuns 2013, Madern 2015).

Naast de armoedeliteratuur is er ook veel specifiek onderzoek gedaan naar de oorzaken van schulden. Die hebben geleid tot een categorisering van schulden die veel gebruikt wordt in de literatuur. De categorisering gaat uit van de oorzaken van schulden en deels volgen die hetzelfde schema van gedrag, instituties en gebeurtenissen, de cultuur en visie op het zelf en de samenleving vallen dan wat weg (afbeelding 3.5).

We hebben de expertgroep gevraagd wat in hun ervaring de belangrijkste oorzaken zijn van problematische schulden en dan krijg je deels hetzelfde beeld, maar met meer nadruk op menselijke emoties. Emoties als schaamte, trots, jaloezie en eigendunk spelen volgens de experts een belangrijke rol. Niet alleen bij het ontstaan van betalingsproblemen, maar ook bij het ontkennen

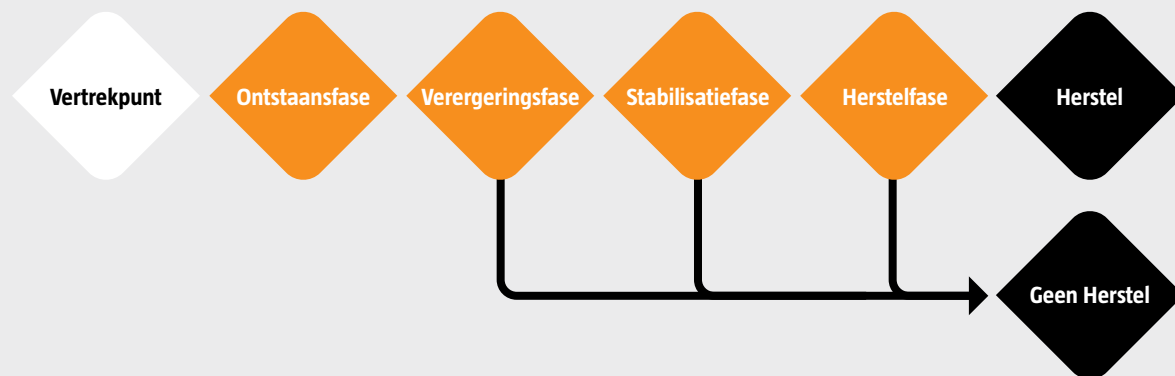
van de problematiek en het niet aanvragen of weigeren van schuldhulp. Ook de lage inkomens wordt door de experts een grotere rol toegedicht. Daar waar de bestaande literatuur een laag inkomen vooral relateert aan externe gebeurtenissen die tot een inkomensval leiden, zien de deskundigen lage inkomens meer als primaire oorzaak of als een resultaat van instituties. Gezien door de lens van de deskundigen wordt ook duidelijk dat al deze oorzaken niet los van elkaar kunnen worden gezien, ze beïnvloeden elkaar ook (afbeelding 3.6).

Via welk proces komen problematische schulden tot stand?

Alhoewel het incidenteel voorkomt dat mensen ineens in een problematische schuldsituatie terecht komen, gaat het meestal om een geleidelijk proces dat zich in maanden en soms jaren voltrekt en waarbij meerdere oorzaken samenkomen. In de voorfase, als er nog geen problematische schulden zijn, leven mensen hun leven zoals we dat allemaal doen. Mensen hebben inkomen en op basis daarvan consumeren ze en gaan ze verplichtingen aan. In de ontstaansfase wordt de kiem gelegd voor het ontstaan van problematische schulden: er is op enig moment veelal een externe gebeurtenis of een gedragsfout waardoor inkomen wordt verloren of ineens een grote schuld ontstaat. In die fase hoeft de schuld nog niet noodzakelijkerwijs problematisch te zijn. De meeste schulden worden pas later problematisch in de verergeringsfase. Door langdurig hogere lasten dan inkomen te hebben, en door de stapeling van rente, boetes en kosten kunnen schulden vrij snel onhoudbaar en onaflosbaar worden en dan zijn ze problematisch geworden. In deze eerste drie fases kunnen we spreken van preventie van problematische schulden, hier kan worden voorkomen dat problematische schulden ontstaan of verergeren.

In de volgende twee fases kunnen we spreken van curatie van schulden, het oplossen ervan. Als mensen dan schuldhulp aanvragen volgt er meestal een stabilisatiefase, waarin inkomen en lasten met elkaar in evenwicht worden gebracht om verdere groei van de schulden te voorkomen. Daarnaast wordt er gekeken of alle vorderingen wel rechtmatig zijn en rechtmatig tot stand zijn gekomen. Een tijdelijke incassostop van schuldeisers kan daar onderdeel van zijn. Is de schuld eenmaal gestabiliseerd, dan kan er worden gezocht naar

Welke fasen van problematische schuldafhandeling doorlopen mensen?



Afbeelding 3.7 Fasen van schuldafhandeling

een oplossing via een van de wegen die al eerder in dit hoofdstuk zijn beschreven.

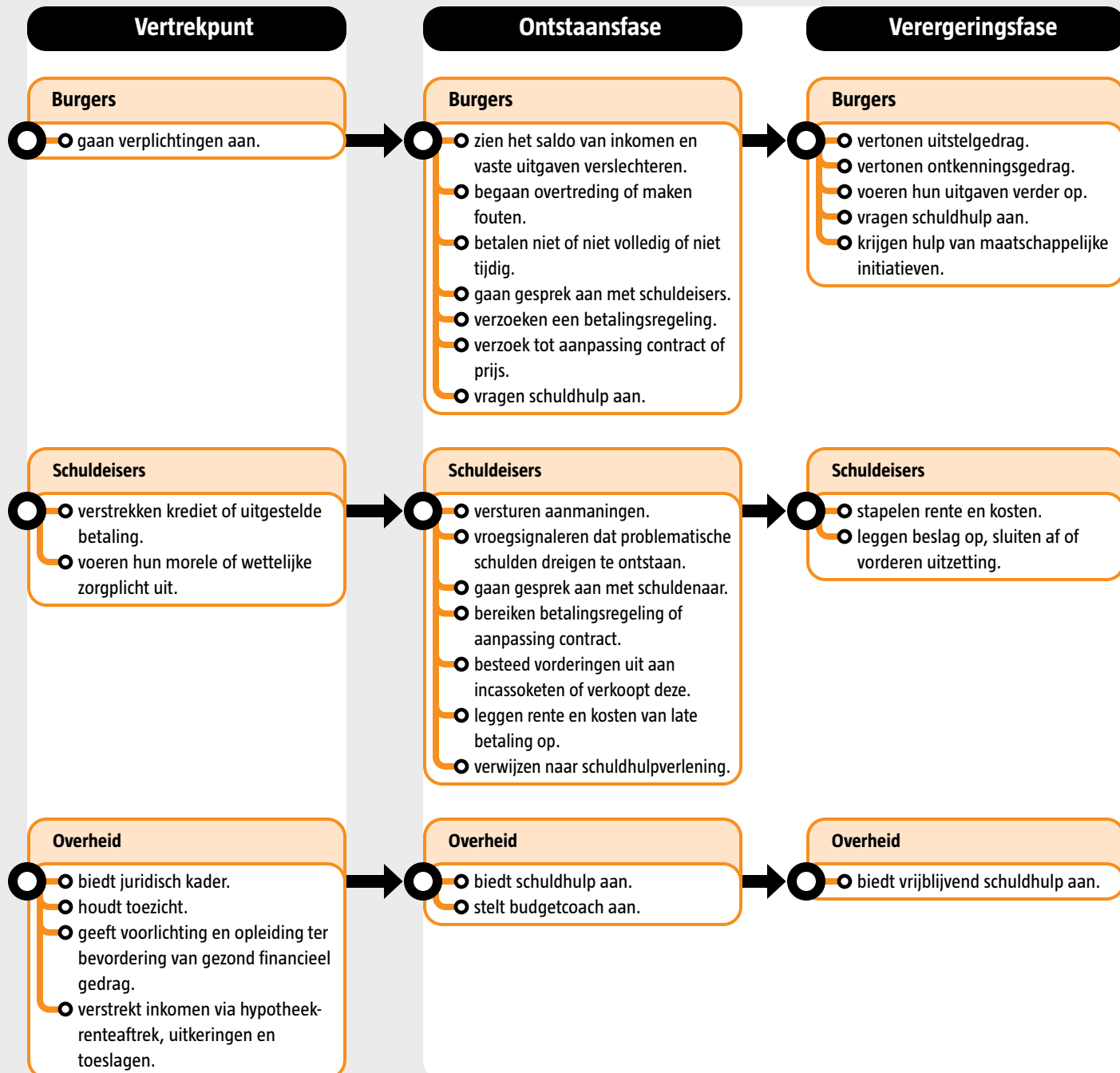
De laatste fase is de fase van 'Geen herstel'. Op elk moment en in elke fase kan het misgaan en dat gebeurt dan ook met regelmaat. Er zijn veel mensen die langdurig en wellicht zelfs nooit uit de problematische schulden komen. Zij leven langdurig van de beslagvrije voet (90 procent van de bijstandsnorm). Om hoeveel huishoudens het gaat is onbekend, maar het kan om tienduizenden tot honderdduizend huishoudens gaan als we een schatting maken op basis van de huishoudens waarbij schuldhulpverlening niet wordt aangevraagd of niet slaagt. Ook zijn er mensen die langdurig onder bewind blijven zonder dat het tot een finale oplossing leidt. Maar het gaat ook vaak goed, elk jaar worden gemiddeld twintigduizend huishoudens schuldenvrij met hulp van de schuldhulpverlening. Daarnaast zijn er ook huishoudens die op eigen kracht uit de problematische schulden komen, maar er is geen zicht op de aantallen (afbeelding 3.7 en 3.8).

In de praktijk is de verdeling van problematische schulden naar oorzaak niet eenvoudig vast te stellen omdat het meestal gaat om een samenspel van meerdere factoren en er (mede daarom) geen statistieken van worden bijgehouden. Daar komt nog een complicerende factor bij dat de oorzaken ook nog eens verschillen per fase.

Beter is het om te spreken van contribuerende factoren per fase. We hebben dus geen statistieken, maar kunnen wel afgaan op ervaringen van de schuldhulpverleners en de incassoketen. De ervaring is dan dat problematische schulden zelden het resultaat zijn van opzet. Met voorbedachten rade meer consumenten dan iemand zich kan veroorloven komt volgens de gerechtsdeurwaarders nauwelijks voor. Ook fraude als oorzaak is zeldzaam. De inschatting van de gerechtsdeurwaarders is dat deze categorie verantwoordelijk is voor minder dan 5 procent van de gevallen. In de ontstaansfase wordt een grote categorie bepaald door externe gebeurtenissen die tot een inkomensval leiden die de start vormen van het ontstaan van problematische schulden. Het 'overkomt' die mensen. Ook vermindere competentie speelt in veel gevallen een rol zoals een laag IQ of laaggeletterdheid. Deze groep heeft geen overzicht over de eigen financiën en komt daardoor in de problemen. Een derde grote groep zijn de mensen die fouten maken met uitkeringen of toeslagen. In de verergeringsfase speelt de stapeling van rente, incassokosten en boetes een grote rol, in combinatie met uitstel- en ontkenningsgedrag van de mensen zelf.

Wie kan wat doen in de afhandeling van problematische schulden?

Preventie



Afbeelding 3.8

Curatie

Stabilisatiefase

Burgers

- verstrekken informatie.
- verhogen het inkomen.
- verlagen de lasten.
- vragen betalingsregeling aan.
- doen verzoek tot saneringskrediet.
- doen verzoek tot toelating Wsnp.
- vragen dwangakkoord aan de rechter.

Herselfase

Burgers

- betalen hun restschuld geleidelijk af binnen 36 maanden.
- spannen zich in om inkomen te verwerven.
- spannen zich in om vaardigheden te verhogen.

Schuldeisers

- Coördineren de vorderingen niet met elkaar.
- gaan niet over tot collectief schuld regelen.
- stemmen niet in met betalingsregeling.
- werken niet mee aan enige regeling.

Schuldeisers

- ontvangen hun resterende vorderingen niet.
- verstrekken geen schone lei.

Overheid

- assisteert bij verhogen inkomen en verlagen lasten.
- assisteert bij informatieverzameling.
- verstrekt saneringskrediet.
- stelt bewindvoerder aan.
- stelt budgetbeheerder aan.
- laat burger toe tot Wsnp.
- legt dwangakkoord op.

Overheid

- verstrekt schone lei na Wsnp of aflossing dwangakkoord.
- verstrekt schone lei na aflossing saneringskrediet.
- verleent nazorg, zoals een vrijwilliger die helpt bij het regelen van je financiën.

Geen herstel

Burgers

- betalen hun restschuld niet af.
- houden hun niet-saneerbare schulden.
- leven langdurig van hun beslagvrije voet.
- vallen uit een minnelijke schuldregeling of de Wsnp door verzaken verplichtingen.

Schuldeisers

- handhaven hun vorderingen.

Overheid

- verstrekt geen schone lei.
- handhaaft niet-saneerbare schulden.
- handhaaft bewindvoering.



Hoofdstuk IV

De knelpunten in het huidige systeem

Wat zijn de resultaten van het schuldafhandelingssysteem? Een schuldafhandelingssysteem moet zoals we zagen in hoofdstuk I efficiënt, effectief en rechtvaardig zijn. De vraag rijst dan hoe Nederland daar nu op scoort.

Nederland kent een laag invorderingspercentage bij problematische schulden

Het beoordelen van het huidige systeem op dit criterium is niet eenvoudig omdat er geen of weinig statistieken worden bijgehouden over het invorderingspercentage. De uitvoerende partijen van de Wet schuldhulpverlening en de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) rapporteren wel het aantal mensen dat in de schuldhulpverlening of in de Wsnp terecht komt en er weer uit vertrekt, maar niet altijd over wat dat oplevert voor de schuldeisers. We kunnen dus alleen een vermoeden uitspreken op basis van inschattingen van deskundigen, anekdotisch bewijs en statistieken op deelterreinen.

Van natuurlijke personen die in betalingsproblemen komen na het faillissement van hun onderneming worden wel statistieken bijgehouden. Het gemiddelde invorderingspercentage was in 2015 7,7 procent op een gemiddelde schuld van circa 235.000 euro. Na aftrek van de kosten voor uitvoering van het faillissement daalt dat naar 5,2 procent (CBS 2016).

Voor natuurlijke personen die op andere wijze dan via hun onderneming in betalingsproblemen komen is de gemiddelde schuld kleiner, circa 39.000 euro. (NVVK, 2020). Tegelijkertijd is de terugbetaalcapaciteit van deze groep doorgaans klein, wat een hoog invorderingspercentage onwaarschijnlijk maakt. Deze huishoudens hebben veelal lage inkomens; twee derde van hen leeft van een minimuminkomen en het mediane inkomen van deze groep bedroeg in 2017 1675 euro per maand (NVVK 2019).

Na aftrek van het minimum ‘Vrij te laten bedrag’ – het leefgeld – , resteert er doorgaans rond de 50 euro aflossingscapaciteit per maand. Dit levert bij een standaardduur van de Wsnp van drie jaar te weinig op om het invorderingspercentage boven de 10 procent uit te laten komen. Eerder onderzoek bevestigt dat een gemiddeld invorderingspercentage van rond de 10 procent de beste schatting is (zie ook bijlage 1). Deze lage ratio wordt ook bevestigd door een recent onderzoek van de Rekenkamer waaruit bleek dat elk jaar 800 miljoen aan terug te vorderen toeslagen door de overheid oninbaar blijken te zijn.

De economische schade voor de schuldeisers is dus hoog en lijkt niet of nauwelijks te worden gecompenseerd door het huidige schuldafhandelingssysteem voor problematische schulden. De bestaande problematische schuldafhandeling is dus niet in overwegende mate ingericht om daadwerkelijk de schulden te innen, maar vooral omwille van andere redenen, zoals ethiek of de veronderstelde afschrikkende werking die de betalingsmoraal hooghoudt.

Nederland heeft een gemiddelde betalingsmoraal

Nederlandse huishoudens scoren iets beter dan het Europees gemiddelde qua betalingsmoraal als het gaat om het aantal rekeningen dat te laat betaald wordt (Intrum 2018). Veertig procent van de bevolking betaalt één of meerdere keren per jaar een rekening te laat en zes procent doet dat met meer dan vijf rekeningen. 43 procent betaalt later omdat ze er (even) het geld niet voor hebben. Dat laatste cijfer is relatief hoog binnen Europa. Op dit criterium scoort Nederland dus in zijn uitwerking niet beter dan andere landen, maar ook niet slechter.

Nederland heeft lage private kosten van schuldafhandeling

Het Nederlandse systeem scoort goed op het laag houden van de invorderingskosten voor schuldeisers, omdat de inning van problematische private schulden grotendeels is overgenomen door de overheid.

De kosten van gemeentelijke schuldhulpverlening, bewindvoerders en andere uitvoerders worden vooral gedragen door het Rijk en dus niet door de schuldeisers. Het volgen en reageren op de verschillende processen om de claim te doen voortbestaan gaat voor ondernemingen gepaard met beperkte administratieve lasten. De bereidheid van schuldeisers om mee te werken aan minnelijke schuldregelingen was dan ook jarenlang beperkt, hier ontbraken veelal de prikkels voor. De grootschalige publieke aandacht voor problematische schulden heeft de laatste jaren wel voor verbetering gezorgd bij de grotere schuldeisers. Voor andere partijen geldt dat minder. In 2018 constateerde de NVVK dat “incasso-ondernemingen grootschalig tegen hoge kortingen particuliere schulden opkopen van schuldeisers om deze vervolgens te incasseren. Dat heeft negatieve gevolgen voor de schuldenaren.” Het gaat daarbij wel om een beperkt aandeel van de schulden.

Nederland kent hoge maatschappelijke kosten van schulden

De kosten van problematische schulden bij huishoudens voor de samenleving zijn hoog. Deze kosten bestaan uit de directe kosten van schuldhulpverlening, bewindvoerders en uitvoering van de Wsnp, maar ook uit indirecte kosten. Deze indirecte kosten bestaan uit extra kosten die huishoudens met problematische schulden voor de samenleving opleveren, zoals extra zorguitgaven, een hoger ziekteverzuim en een lagere arbeidsparticipatie. Er zijn ook nog derde orde effecten, zoals minder goede prestaties in het onderwijs van kinderen uit huishoudens met problematische schulden (Kinderombudsman, 2017).

De totale kosten van problematische schulden werden in 2011 geschat op 17 miljard euro per jaar (SZW, 2011). Hiervan bestaat volgens die studie 8 miljard uit extra uitkeringen, 6 miljard aan gemiste economische groei door arbeidsverzuim, 2 miljard aan extra ziektekosten en 1 miljard uitvoeringskosten en overige posten. En hier staat dan 3,5 miljard aan niet betaalde private schulden tegenover. We maken kosten van 17 miljard, om 3,5 miljard aan private schulden (uiteindelijk niet) te innen. Dergelijke studies zijn uiteraard beperkt in hun betrouwbaarheid en precisie, en zijn

geëxtrapoleerd naar heel Nederland (Fransman, ESB, 2019), maar ze worden bevestigd door incidenteel bewijs waarbij gemeentes en hulpverleners vele honderdduizenden euro's aan kosten maken voor een schuld van enkele tienduizenden euro's. Nibud schatte de kosten van problematische schulden in op 11 miljard. We mogen constateren dat er sterke aanwijzingen zijn dat de kosten hier de baten fors overstijgen. Een nevensdoel van deze studie is om opnieuw te kijken naar de kosten en baten van het systeem.

Schulden blijven lang staan

In Nederland hebben schuldenaren nooit de zekerheid dat ze van hun problematische schulden af kunnen komen. Een persoonlijk faillissement leidt namelijk niet altijd tot finale kwijting van de schulden. Dat doet de Wsnp wel, maar niet iedereen wordt daarin toegelaten en niet alle schulden vallen onder de Wsnp. Jaarlijks doen circa 89 duizend huishoudens een beroep op de schuldhulpverlening. In 2019 werden een kleine 19 duizend mensen toegelaten tot een minnelijke schuldregeling en nog eens ruim 4600 tot de Wsnp. Circa de helft van de schuldhulpverzoeken leidt niet tot oplossing van de schulden (NVVK 2018). Volgens het Nibud is dat nog maar een beperkt deel van de problematiek. Een kleine driehonderdduizend huishoudens hebben wel problematische schulden, maar melden zich niet bij de schuldhulpverlening.

Daarnaast hebben schuldenaren ook geen autonoom handelingsperspectief. Toelating tot de Wsnp kan pas plaatsvinden na gemeentelijke schuldhulpverlening en de verkenning van een minnelijk traject. Burgers hebben geen recht op schuldhulpverlening, schuldhulpverlening is een voorziening. Niet alle gemeentes laten alle hulpvragers toe tot de schuldhulpverlening en van die groep wordt niet voor iedereen een Wsnp-verzoek ingediend. Een beroep hiertegen is mogelijk maar kost tijd en leidt tot extra kosten.

Het resultaat is een forse groep mensen die met zeer langdurige schulden kampt waarvoor geen oplossing in zicht is. Hoe groot die groep is weten we niet exact. Het gebrek aan schuldafhandeling heeft voor die groep dan het karakter van een straf en levert geen adequate bescherming op. Deze situatie staat ook in geen verhouding tot de omvang van de schulden.

Wat zijn de specifieke knelpunten in het schuldafhandelingssysteem?

Er is niet één oorzaak te vinden voor het ontstaan en de lange duur van problematische schulden. In de praktijk blijkt het een samenspel en samenkomst van factoren die soms gedurende meerdere jaren gezamenlijk tot een problematische schuld leiden. Toch zijn er wel lijnen te ontdekken.

Problematische schulden zijn zelden louter het resultaat van individueel menselijk falen. Sterker nog, in veel gevallen speelt menselijk falen in zijn geheel geen rol. Dat is bijvoorbeeld het geval bij gebeurtenissen zoals echtscheiding, werkloosheid, ongevallen, arbeidsongeschiktheid en ziekte. Deze gebeurtenissen kunnen allemaal leiden tot een inkomensval die zelfs bij de meest competente burger onvermijdelijk tot betalingsachterstanden en uiteindelijk een problematische schuld leiden. Verplichtingen zijn immers lang niet altijd op korte termijn te verlagen of stop te zetten. Dat speelt ook bij een zakelijk faillissement waarbij de schulden soms zeer hoog kunnen oplopen. Dat betekent ook dat preventie lang niet altijd mogelijk is. Je kunt life events en de consequenties daarvan immers niet altijd voorkomen. En een zekere aanname van continuïteit in het leven is ook redelijk en noodzakelijk bij elke beslissing om verplichtingen aan te gaan.

Daarnaast zijn er institutionele factoren. De sociale zekerheid is de afgelopen dertig jaar versoerd waardoor minder mensen, minder vaak gedekt zijn door verzekeringen tegen inkomensverlies, en de uitkeringen zijn relatief verlaagd, het vervangingspercentage ten opzichte van het inkomen is gedaald. Daarnaast zorgt de flexibilisering van de arbeidsmarkt voor sommige groepen voor een grotere frequentie van inkomensverlies. De sociale zekerheid is ook complexer geworden. Het systeem van toeslagen en van gemeentelijke armoederegelingen leidt tot 'ondergebruik'. Mensen vragen niet altijd alles aan, en hebben daardoor een lager inkomen dan strikt noodzakelijk.

Er is de menselijke natuur. Gevoelens van trots, status en identiteit leiden er soms toe dat mensen verplichtingen aangaan die ze maar net, of soms net niet kunnen dragen. Omdat ze mee willen kunnen doen met hun sociale omgeving, of hun kinderen geen dingen willen ontzeggen die hun vriendjes ook

krijgen. Of omdat ze bijvoorbeeld hun partner niet teleur willen stellen. Diezelfde gevoelens kunnen ook voorkomen dat mensen hulp zoeken of hulp accepteren. Het niet kunnen betalen van schulden leidt ook tot sterke gevoelens van schaamte en niet langer zelfstandig kunnen beslissen leidt tot verlies van gevoelens van trots en menselijke waardigheid.

Tenslotte dragen ook bedrijven door hun gedrag bij aan het ontstaan van problematische schulden. Dat kan doordat ze zelf te veel of te snel op krediet leveren en hoge kosten rekenen bij late betaling.

Op basis van de literatuur en de beschikbare statistieken brachten we de belangrijkste problemen in kaart en legden deze aan de expertgroep voor. In zijn algemeenheid wordt het gebrek aan volledige statistieken als probleem ervaren. Geen enkele partij in Nederland houdt structureel en in de volle breedte bij wat oorzaken zijn van problematische schulden in concrete gevallen, wat het invorderingspercentage is, hoeveel mensen langdurig van de beslagvrije voet leven en welke resultaten hulpverleners of bewindvoerders exact behalen.

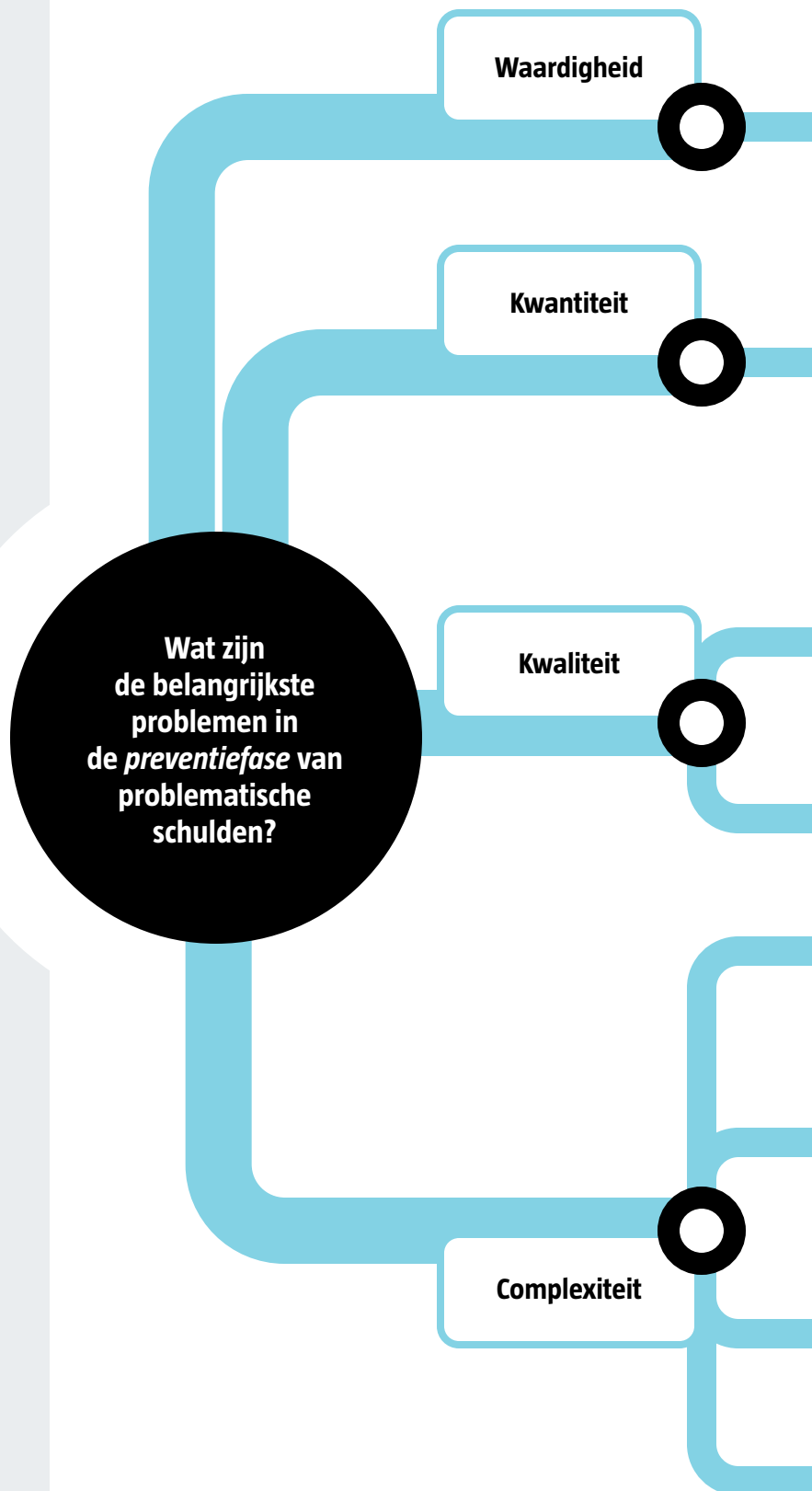
Een deel van de problemen ligt relatief ver weg van het centrale doel van dit project. Relatief langzaam stijgende lonen en uitkeringen, gebrek aan sociale huurwoningen en het toeslagensysteem dragen bij aan het ontstaan van problematische schulden, maar nieuw beleid op dat terrein heeft vanzelfsprekend veel meer effecten dan alleen op het schuldafhandelingssysteem en verdient daarom een veel breder afwegingskader.

Knelpunten bij de preventie

Een groot probleem bij de preventie is het gebrek aan informatie en overzicht. We gaan in Nederland uit van de zelfredzame, zelfstandige burger die recht heeft op privacy. Geen enkele instantie kan tijdig volledig op de hoogte zijn van de mogelijke opbouw van problematische schulden, vroegsignalering op basis van een volledig overzicht is dan ook niet of nauwelijks mogelijk. Als instanties betalingsproblemen zien, dan kunnen ze die alleen zien van de eigen organisatie, en niet van andere organisaties en uitwisseling van dat soort informatie is verboden. Daar komt bij dat niet alle problematische schulden te voorkomen zijn, want een belangrijk deel daarvan wordt veroorzaakt door overmacht of pech.

De rol van preventie is daarom op natuurlijke wijze beperkt. Het recht op privacy en zelfbeschikking is immers zodanig sterk dat dit om preventie-redenen zelden of nooit geschonden mag worden. Dat neemt niet weg dat er knelpunten in de preventie zitten die wel voor verbetering vatbaar zijn.

Het tweede knelpunt bij preventie is dat er voor burgers weinig prikkels zijn om hulpverlening te zoeken en te accepteren. Het wordt ze niet altijd aangeboden, maar het is ook weinig aantrekkelijk omdat hulpverlening een zeer langdurig traject kan zijn waarvan de resultaten vooraf niet bekend zijn en succes niet is verzekerd.



Afbeelding 4.1

Individuele vrijheid en rechten staan preventie soms in de weg

- Mensen zijn vrij om zelf fouten te maken en te blijven maken, ook als hen hulp wordt aangeboden.
- Privacybescherming verbiedt gegevensuitwisseling die schulden zou kunnen voorkomen.
- Een centraal register ontbreekt, waardoor overzicht voor schuldeisers en schuldenaren vaak onmogelijk is.

Vaste lasten zijn niet in balans met het inkomen

- Bij een hypotheek gelden strenge inkomenscriteria, maar deze gelden niet of minder bij particuliere huur.
- Steeds meer bedrijven bieden producten aan in abonnementsvorm met langlopende verplichtingen.
- De woonlasten zijn sterker gestegen dan de inkomens.
- De flexibilisering van de arbeidsmarkt zorgt voor meer inkomensschokken.
- De verlaging van de ontslagvergoeding zorgt er voor dat mensen sneller in de problemen komen.
- Onverwachte gebeurtenissen, zoals hoge zorgkosten zijn moeilijk in te passen.
- Mensen kunnen niet altijd zelf de incassodata bepalen en dat leidt soms tot schulden.

De schuldhulpverlening is van wisselende kwaliteit en niet altijd toegankelijk

- Schuldhulpverlening heeft weinig capaciteit, waardoor zij louter stuur op efficiëntie en niet op de relatie.
- Burgers die hulp vragen krijgen die niet als ze geen volledig overzicht hebben van hun schulden.
- Burgers die op zoek gaan naar (preventieve) hulp en een fout maken worden gelijk uitgesloten van hulp.
- De kwaliteit van schuldhulpverlening varieert sterk tussen gemeentes, als gevolg van decentralisatie.
- Veel aanbod van verschillende bureaus van budgetcoaches en bewindvoerders die geen lid zijn van NVVK.
- Advocaten en bewindvoerders mogen naast de gemeenten ook schuldhulpregelingen treffen.

In het onderwijs is te weinig aandacht voor schulden

- Onderwijs geeft aandacht aan financiële huishouding, maar is daarin onvolledig.

Schulden zijn een verdienmodel

- Voor sommige postorderbedrijven zijn schulden het primaire verdienmodel.
- De stap van schulden naar problematische schulden wordt versneld door hoge rentes en incassokosten.

Slechte samenwerking tussen schuldeisers onderling en met hulpverleners

- Schuldeisers denken vanuit hun eigen perspectief, terwijl het nodig is dat te overstijgen.
- Een gemeenschappelijk hoger doel om voor samen te werken ontbreekt bij schuldeisers.
- Schuldeisers en hulpverleners denken en handelen te veel vanuit hun eigen kortetermijn perspectief.
- Preventie en vroegsignalering zijn verschillende zaken die een eigen benadering nodig hebben.
- Schuldeisers vrezen vaak dat een tegemoetkoming leidt tot extra schulddinning door een andere schuldeiser.
- Betalingsregelingen vergen te vaak medewerking van andere schuldeisers.

Coördinatie tussen schuldeisers is een 'prisoner's dilemma'

- Preferente schuldeisers maken samenwerking door schuldeisers vaak onmogelijk.
- Het loket 'schulden' werkt vaak niet goed samen met de andere 'loketten' van gemeentelijke hulpverlening.

Preventie kan niet alle problematische schulden voorkomen

- Vroegsignalering is zinloos als verplichtingen niet meer betaald kunnen worden door een life event.
- De rechtspositie van schuldeisers is in Nederland zeer sterk.
- Het contractrecht is weinig flexibel, het is moeilijk om contracten te wijzigen of te verbreken.

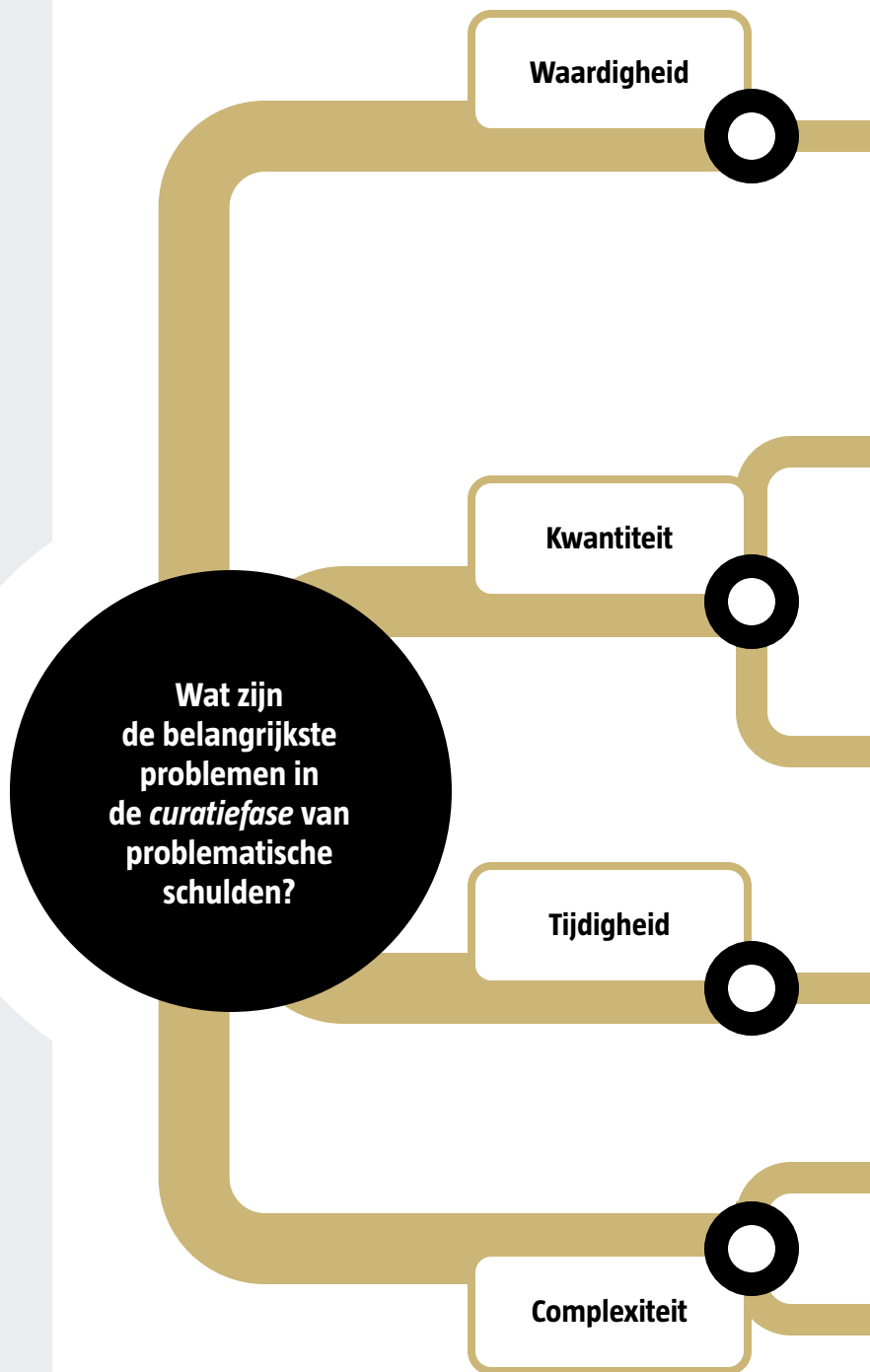
Knelpunten bij de curatie

De knelpunten bij de curatie zijn veelal concreter van aard dan bij de preventie. Overkoepelend zou je kunnen stellen dat we in Nederland te weinig en te langzaam schulden oplossen en te veel mensen aan hun lot overlaten. 'Mensen krijgen te vaak levenslang', zeggen deskundigen.

De redenen dat we weinig cureren zijn wijdverbreid. De toetredingsdrempels tot curatie zijn relatief hoog. Er zijn in circa een derde van de gevallen niet-saneerbare schulden, er is vaak gebrekkig overzicht op de schulden en mensen zijn regelmatig niet competent genoeg om tot een curatie traject te worden toegelaten of te voltooien. Het resultaat van te weinig curatie is dat mensen vaker en langer onder bewind komen te staan. Dat is een forse kostenpost voor gemeentes, en lost de schulden ook vaak niet op.

Bij de mensen die wel succesvol curatie doorlopen valt op dat het erg lang duurt. Een traject van schuldhelpvraag tot aan finale kwijting duurt zomaar vier tot zes jaar. Dat zou acceptabel zijn als het invorderingspercentage betekenisvol is, maar dat is veelal zeer laag, onder de 10procent. Schuldhelp wordt ook als zeer vernederend ervaren en dat voorkomt dat mensen hulp vragen. Mensen verliezen hun zelfbeschikkingsrecht, niet alleen over de eigen portemonnee, maar ook op andere terreinen zoals werk- en consumptievoorkeuren.

'Waar is de burger eigenlijk in dit alles?' verzuchtte een deskundige. Curatie waarbij de burger meer zelf aan het stuur zit zou de drempel voor mensen om initiatief te nemen kunnen verlagen. Tenslotte ligt ook bij de curatie een rol voor bedrijven, zij hebben weinig prikkels om schulden tijdig te verhelpen (afbeelding 4.1).



Afbeelding 4.1

Mensen willen autonomie en zelfrespect behouden en willen geen hulp

- Mensen accepteren dat ze van 40 euro per week moeten leven, maar niet dat een vreemde hun post leest.
- Mensen in de schulden hebben het gevoel dat ze veel moeten en weinig zelf regie kunnen voeren.
- Er is geen eenduidig aanspreekpunt voor schuldenaren die hulp wensen of krijgen.
- Het imago van schuldhulpverlening is slecht, omdat mensen vrezen voor verregaande consequenties.
- Burgers hebben niet de mogelijkheid van een noodknop, zoals surseance van betaling voor bedrijven.

Te weinig mensen komen in de curatie

- Slechts een deel van de mensen met problematische schulden krijgt toegang tot Wsnp.
- Mensen leven soms jarenlang van hun beslagvrije voet.
- Veel schuldenaren hebben geen inzicht in de mogelijkheden tot hulp en hun rechten.
- Er zijn veel instrumenten (bewindvoering, Wsnp, moratorium) maar schuldenaren maken er weinig gebruik van.
- Sommige schuldenaren zijn wel bekend bij de gemeente, sommigen niet.
- Gemeentes hebben onvoldoende capaciteit en geld voor schuldhulpverlening.
- Toetredingseisen tot de Wsnp liggen op een zeer hoog niveau.
- Mensen wachten te lang met hulp zoeken.
- Niet saneerbare schulden staan curatie in de weg.

Steeds meer mensen staan onder bewind

- De hoge toetredingsdrempels tot de Wsnp maken bewindvoering aantrekkelijker.
- Het overgrote deel van de mensen onder schuldbewind is niet in staat zelf de financiën goed te regelen.
- De kosten van bewind nemen toe en worden betaald uit de bijzondere bijstand.
- Bewind is een alternatieve (laagdrempeligere) route voor schuldafhandeling, maar leidt te vaak niet tot herstel.
- Budgetbeheer is goedkoper maar heeft geen juridische basis om bijv. verbintenissen ongedaan te maken.

De duur van de schuldafhandeling is te lang en levert weinig op

- De duur van de stabilisatiefase is te lang (termijn om in schuldafhandeling te komen).
- De doorlooptijd van de Wsnp is vaak langer dan drie jaar.
- De doorlooptijd om hulp te krijgen bij schulden is lang. Gedurende de doorlooptijd lopen schulden verder op.
- Het invorderingspercentage is veelal zeer laag, meestal onder de 10 procent.

Er is schulden recidive door complexe combinaties van problemen

- Nazorg en begeleiding tijdens het traject zijn niet (goed) georganiseerd na de Wsnp.
- Een integrale aanpak bij multiproblematiek is belangrijk in plaats van een aanpak met vaste volgorde.

Er zijn voor schuldeisers te weinig prikkels

- Gerechtsdeurwaarders hebben geen financiële prikkel om een oplossing te regelen.
- Het is voor schuldeisers het makkelijkst en goedkoopst om de vordering gewoon te laten bestaan.

Kosten en baten van problematische schuldafhandeling

Een separaat probleem is dat de kosten en baten van het huidige systeem van schuldenafhandelingen scheef zijn. In 2011 verscheen de eerste studie daarover van APE in opdracht van SZW. Zij kwamen op kosten van 17 miljard per jaar voor heel Nederland voor alle huishoudens met een risico op problematische schulden. Hiertegenover staat dan volgens APE in 2011 circa 3,5 miljard aan problematische schulden waarvan uiteindelijk slechts rond de 10% van wordt terugbetaald. Die cijfers zijn uiteraard verouderd en sindsdien is er ook ander onderzoek verschenen, onder andere van Bureau Wsnp, CBS, en Nibud met andere, lagere schattingen. In 2014 kwam Nibud met een berekening van 11 miljard aan totale kosten. Het APE en het Nibud onderzoek omvatte ook schattingen van kostenposten die ook aan andere oorzaken dan louter schulden kunnen worden toegeschreven. Het is moeilijk om daadwerkelijk betrouwbare schattingen te maken omdat veel statistieken ontbreken en er door de jaren heen verschillende definities worden gehanteerd.

Voor dit onderzoek is daarom besloten om een nieuwe calculatie te maken om tot een minimum inschatting te komen. De calculatie is daarom beperkt tot huishoudens die ook daadwerkelijk objectief meetbare problematische schulden hebben. In deze calculatie worden alleen posten meegenomen die met hoog vertrouwen gekwantificeerd kunnen worden. Daarmee proberen we een zo conservatief mogelijke, maar ook hardere schatting te maken. De kosten van problematische schulden worden dan geschat op ruim 2 miljard euro aan uitvoeringskosten en misgelopen BBP, en 3 tot 6 miljard euro aan onbetaalde schulden. Aan de batenkant vinden we de alsnog geinde schulden, 285 tot 570 miljoen euro en de marginale bijdrage aan de betalingsmoraal. Ook in deze minimum calculatie is de verhouding tussen kosten en baten dus scheef. En in dit minimum scenario rekenen we niet goed kwantificeerbare kosten zoals extra zorgkosten en schade aan kinderen, niet mee. We krijgen daarvoor in Europees perspectief een iets hoger dan gemiddelde betalingsmoraal en iets lager dan gemiddelde renteopslagen op consumptief krediet voor terug.

Het niveau van de betalingsmoraal is niet heel gevoelig is voor veranderingen in het systeem van schuldafhandeling. Een interessante casus vinden we in de Verenigde Staten waar het door een hervorming vanaf 2005 een stuk moeilijker werd om schulden kwijt te laten schelden. Het aantal wanbetalers bleef voor en na 2005 echter gelijk. Deze observatie is ook een aanwijzing dat het gemak waarmee schulden kunnen worden kwijtgescholden weinig invloed heeft op het percentage wanbetalers.

De volledige rapportage vindt u in bijlage 1.



Hoofdstuk V

Uitgangspunten voor vernieuwing

Nu we de bestaande situatie en de daarbij behorende knelpunten in beeld hebben gebracht in de voorgaande hoofdstukken, kunnen we beginnen met het nadenken over verbetering van het schuldafhandelingssysteem.

In hoofdstuk I hebben we de hoofddoelen van het beleid in zijn algemeenheid al genoemd:

- effectiviteit, zich uitend in een invorderingspercentage dat aansluit bij de betaalcapaciteit, lage verliezen en een hoge betalingsmoraal;
- efficiëntie, zich uitend in lage kosten voor de schuldeiser en voor de maatschappij als geheel;
- rechtvaardigheid, zich uitend in strengheid voor kwaadwillenden, genadigheid voor de welwillenden, en recht doen aan het eigendomsrecht van de schuldeiser.

Deze drie doelstellingen staan vast. In dit hoofdstuk gaan we na of we het system zo kunnen veranderen dat deze doelstellingen beter kunnen worden bereikt dan met het bestaande schuldafhandelingssysteem.

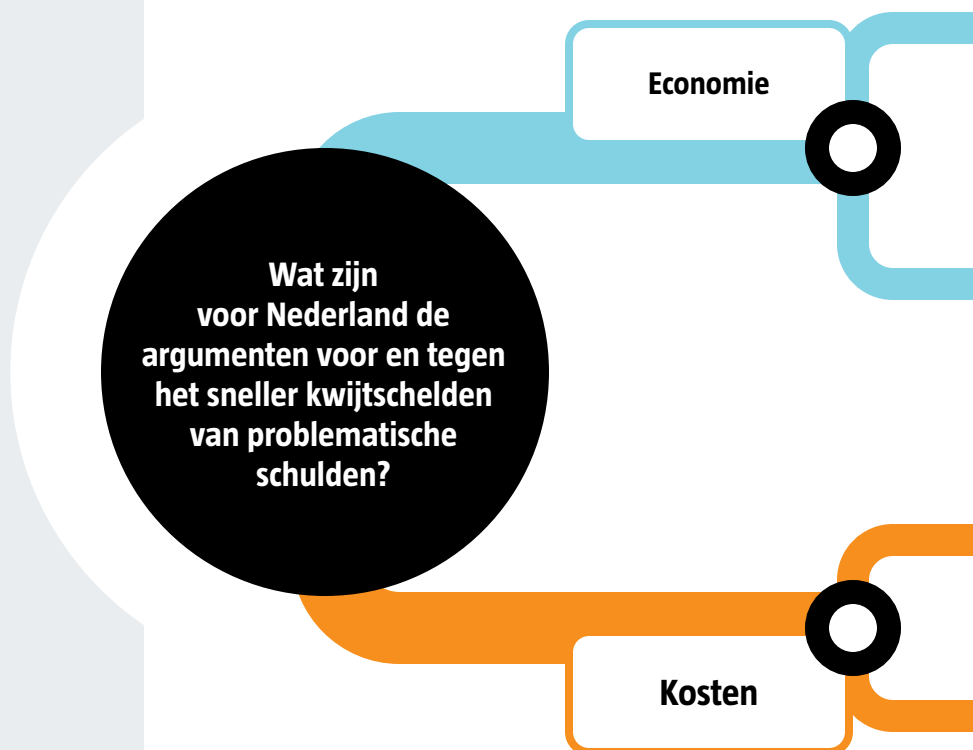
Als je dan kijkt naar de knelpunten dan vallen de gewenste wijzigingen vooral onder de noemer 'snelheid'. Het beleid moet er voor zorgen dat mensen sneller hulp krijgen aangeboden, deze sneller accepteren, dat de benodigde informatie om te kunnen stabiliseren sneller beschikbaar is, dat we sneller aan de curatie kunnen beginnen en dat we sneller kwijtschelden.

Die focus op snelheid is ook logisch, omdat snelheid in hoge mate de efficiëntie en effectiviteit bepaalt. Hoe eerder mensen geholpen worden, hoe lager de problematische schulden oplopen. En als we sneller stabiliseren en kwijtschelden, dan lopen de uitvoeringskosten en maatschappelijke kosten minder hoog op. Meer snelheid helpt dus de effectiviteit en efficiëntie te verhogen.

Maar sneller kwijtschelden roept ook rechtvaardigheidsvragen op. De eerste constatering hierbij is dat in elk geval gedeeltelijke kwijtschelding of afboeking onafwendbaar is bij problematische schulden. Het is immers inherent aan de definitie, het gaat om schulden die niet terugbetaald **kunnen** worden. *'Debts that cannot be repaid, will not be repaid'* luidt het adagium in de financiële sector. De vraag is dus niet of, maar wanneer, in welk tempo en onder welke voorwaarden schulden kwijtgescholden moeten worden. Daartoe hebben we met de deskundigen de argumenten voor en tegen snellere kwijtschelding op een rij gezet (afbeelding 5.1).

Vervolgens is natuurlijk de vraag hoe je de argumenten weegt in elk specifiek geval. Belangrijk is daarbij in elk geval het aspect 'verwijtbaarheid'. Het gaat dan zowel om het kwijtschelden als er geen of geringe verwijtbaarheid is, als om het behoud van de afschrikkende werking ten behoeve van de betalingsmoraal als er wel van verwijtbaarheid sprake is. En dit geldt extra zwaar als de schuld onderdeel is van een straf of genoegdoening, bijvoorbeeld bij een boete die is opgelegd na een misdrijf, bij fraude of bij schadevergoedingen (de niet-saneerbare schulden). We hebben met de deskundigen de mogelijke verwijtbaarheid van de schuldenaar in beeld gebracht (afbeelding 5.2). De verwijtbaarheid loopt van zeer gering bovenin tot zeer groot onderin. We gaan er daarbij vanuit dat al is vastgesteld dat de vorderingen van de schuldeiser volledig rechtmatig zijn.

Argumentenkaart Kwijtschelding van problematische schulden



Afbeelding 5.1

Voor

Kwijtschelden is gunstig voor de economie

- Kwijtschelden bevordert het behoud van de klantrelatie bij niet-verwijtbare schulden.
- Kwijtschelden vermindert het productiviteitsverlies van werknemers die schulden hebben.
- Kwijtschelden leidt tot een hogere arbeidsparticipatie.
- Kwijtschelden leidt tot betere onderwijsprestaties van kinderen in gezinnen van schuldenaren.
- Kwijtschelden leidt tot lager ziekteverzuim van schuldenaren.
- Kwijtschelden voorkomt gezondheidsschade en de hierbij horende zorgkosten van schuldenaren.

Tegen

Kwijtschelden is schadelijk voor de economie

- Kwijtschelden tast het vertrouwen aan om krediet te verstrekken.
- Het midden- en kleinbedrijf komt in de problemen als niet betaald wordt voor hun diensten of producten.
- Kwijtschelden leidt tot hogere prijzen voor producten en diensten voor andere consumenten.
- Kwijtschelding ondermijnt de betalingsmoraal.

Voor

Kwijtschelden leidt tot lagere kosten

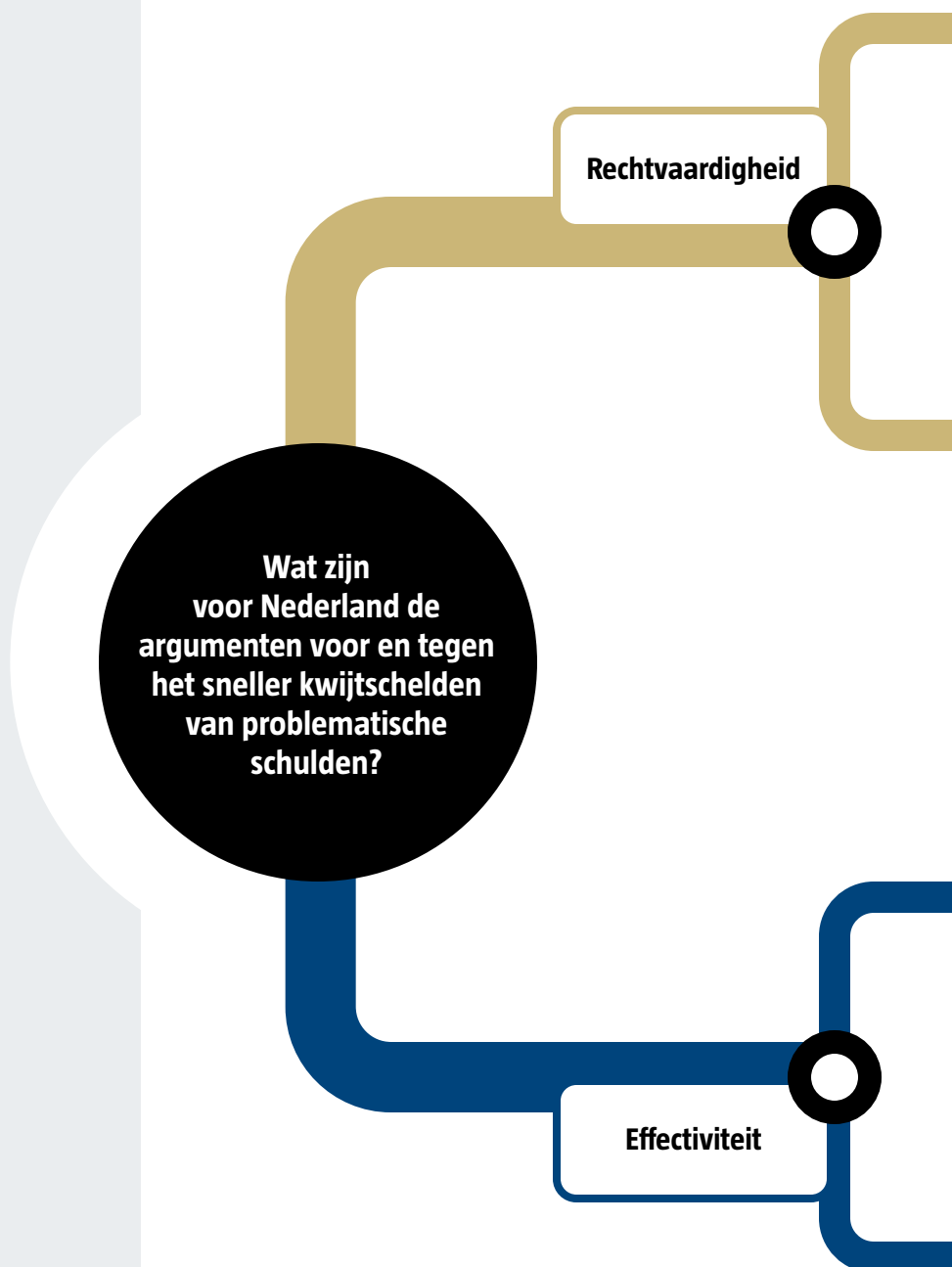
- Kwijtschelden geeft schuldeisers snel duidelijkheid en verlaagt zo de uitvoeringskosten.
- Kwijtschelding voorkomt maatschappelijke uitvoeringskosten.
- Kwijtschelden levert een liquiditeitsvoordeel op voor schuldeisers, want de BTW is dan terug te vorderen.

Tegen

Kwijtschelden leidt tot financiële schade

- De beoordeling van welke schulden worden kwijtgescholden leidt tot hogere uitvoeringskosten.
- Kwijtschelden kost meer geld voor schuldeisers.

Argumentenkaart Kwijtschelding van problematische schulden



Afbeelding 5.1

Voor

Kwijtschelden is rechtvaardig

- Kwijtschelden kan in individuele gevallen gerechtvaardigd zijn.
- Kwijtschelden is rechtvaardig als er geen verwijtbaarheid is van de schuldenaar.
- Kwijtschelden voorkomt 'levenslang' in uitzichtloze situaties.
- Kwijtschelden geeft mensen een tweede kans op een schuldenvrij leven.
- Kwijtschelding is onderdeel van een normaal tegenpartij risico voor ondernemingen.
- Kwijtschelding is een normaal risico dat hoort bij een eigendomsrecht als een vordering.

Kwijtschelden is onrechtvaardig naar anderen

- Kwijtschelding is niet rechtvaardig ten opzichte van anderen die wel terugbetalen.
- Kwijtschelding schendt het eigendomsrecht van de schuldeiser.
- Kwijtschelden kan leiden tot rechtsongelijkheid ten opzichte van hen die wel betalen.

Kwijtschelden doet geen recht aan individuele verantwoordelijkheid

- Sneller kwijtschelden belooft het 'slechte gedrag' van de schuldeiser.
- Kwijtschelding doet geen recht aan de verantwoordelijkheid die schuldenaren hebben.
- Kwijtschelden is strijdig met het principe dat volwassenen in eerste aanleg zelfredzaam moeten zijn.

Kwijtschelden is strijdig met de publieke moraal

- Kwijtschelden druist in tegen de calvinistische inborst die voorschrijft dat je altijd je schulden moet betalen.
- Kwijtschelding verhindert morele genoegdoening waar het om boetes of schadevergoedingen gaat.

Tegen

Kwijtschelden is een effectieve oplossing voor huishoudens

- Kwijtschelden biedt snel een nieuw perspectief aan schuldenaren en daardoor zitten ze korter in de problemen.
- Kwijtschelding schept ruimte voor huishoudens om aan andere problemen te werken.
- Kwijtschelden voorkomt schade aan opgroeiende kinderen.

Voor

Sneller kwijtschelden leidt tot minder mensen met problematische schulden

- Kwijtschelden geeft schuldenaren een reden om sneller hulp te vragen en te accepteren.
- Kwijtschelden verlaagt de voorraad huishoudens in de problematische schulden.
- Kwijtschelding geeft ondernemingen prikkels om proactiever en zorgvuldiger met schuldenaren om te gaan.

Kwijtschelden is vaak geen oplossing voor huishoudens

- Kwijtschelding ondermijnt het leereffect van verstandig financieel gedrag.
- Kwijtschelden doorbreekt destructieve gedragspatronen niet.
- Kwijtschelden lost multiproblematiek bij schuldenaren niet op.

Tegen

Sneller kwijtschelden leidt tot meer mensen met problematische schulden

- Kwijtschelding werkt drempelverlagend voor het aangaan van (nieuwe) schulden.
- Kwijtschelden doet afbreuk aan preventie van problematische schulden.
- Kwijtschelden neemt de prikkel voor schuldenaren om tijdig hulp te vragen weg.

Beoordelingskader Verwijtbaarheid van problematische schulden



Afbeelding 5.2

- De schuldenaar was niet bij machte door ziekte.
- De schuldenaar was niet bij machte door een verslaving.
- De schuldenaar stond onder zeer grote dwang van derden.

- De schuldenaar is buiten zijn schuld overvallen door een onvoorspelbare tegenslag.
- De schuldenaar is buiten zijn schuld overvallen door een onverzekerbare tegenslag.
- De schuldenaar is slachtoffer van oplichting of bedrog.
- De schuldenaar wordt plotseling geconfronteerd met een groot inkomensverlies.

- De schuldenaar wist niet en kon niet weten dat de transactie tot problematische schulden zou kunnen leiden.
- De schuldenaar wist niet en kon niet weten dat zijn gedrag een overtreding van de wet inhield.
- De schuldenaar is licht verstandelijk beperkt en/of laaggeletterd.
- De schuldenaar stond tijdelijk onder hoge psychische druk door een gebeurtenis.

- De schuldenaar had geen kennis van de transactie en is die in gemeenschap aangegaan.
- De schuldenaar had kunnen weten dat de transactie tot problematische schulden zou kunnen leiden.
- De schuldenaar is overvallen door een zeldzame tegenslag die gewoon verzekeraar is.
- De schuldenaar is eerder hulp aangeboden maar heeft die niet aangenomen.
- De schuldenaar heeft eerder een schuldhulpverleningstraject doorlopen.

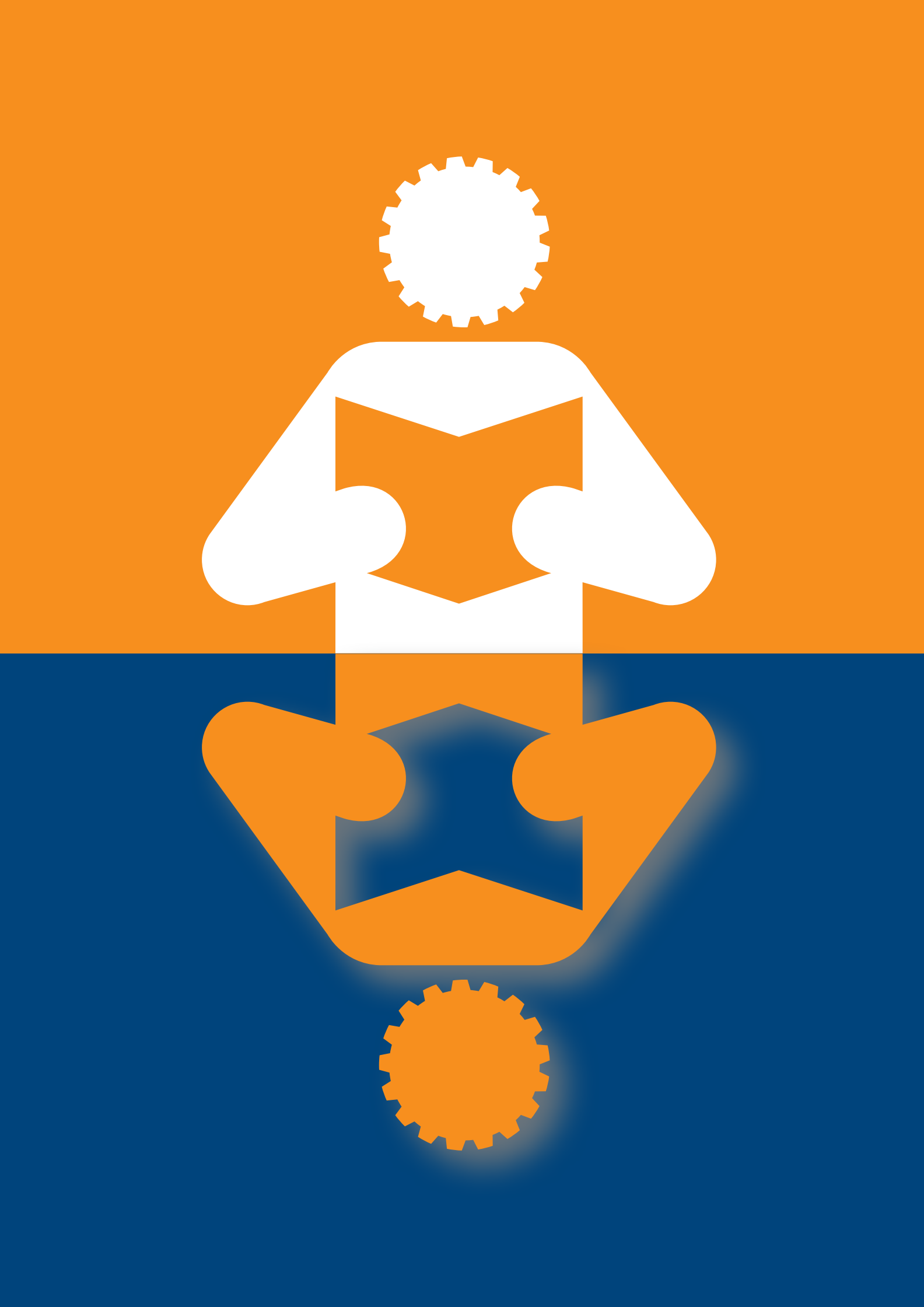
- De schuldenaar heeft bewust valsheid in geschrifte gepleegd.
- De schuldenaar heeft bewust de waarheid verzwegen.
- De schuldenaar is de verplichting aangegaan terwijl hij wist dat hij die niet kon nakomen.
- De schuldenaar is niet bereid zich in te spannen om de schulden te vereffenen.
- De schuldenaar heeft een onrechtmatige daad begaan en daarbij schade berokkend.
- De schuldenaar heeft een misdrijf gepleegd en is een boete opgelegd als straf.



Afbeelding 5.3

De invalshoek van verwijtbaarheid speelt ook in het strafrecht en het privaatrecht een grote rol. In het strafrecht kan overmacht, en dus een geringe verwijtbaarheid, een grond voor ontslag van vervolging zijn. En in het privaatrecht kan overmacht een grond zijn voor ontbinding van de overeenkomst. Een andere invalshoek om te kijken naar verwijtbaarheid is de aansprakelijkheid van bestuurders na het faillissement van een vennootschap met beperkte aansprakelijkheid. Als er sprake is van onbehoorlijk bestuur dan zijn de bestuurders ook in privé aansprakelijk voor de schulden. Enkele voorbeelden van onbehoorlijk bestuur zijn het onttrekken van gelden aan de vennootschap voor persoonlijke uitgaves, het plegen van fraude of andere strafbare feiten, het nemen van onverantwoorde en buitensporige financiële risico's en het niet afsluiten van noodzakelijke verzekeringen. De rechtsprincipes die daar gelden zijn ook bruikbaar en toepasbaar bij problematische schulden van huishoudens en stellen ons in staat om vooral in de curatiefase meer maatwerk toe te passen en te versnellen.

Daarmee hebben we de beleidsdoelen voor de verbetering van het schuldafhandelingssysteem in beeld gebracht (afbeelding 5.3).



Hoofdstuk VI

Beleidsvoorstellen

We hebben de deskundigen gevraagd welke beleidsopties zij zien om de knelpunten weg te nemen en de beleidsdoelen te behalen.

Op basis van die inzichten, de literatuur en de knelpunten analyse hebben we integrale, op elkaar aansluitende beleidspakketten opgesteld die het schuldafhandelingssysteem verbeteren.

Met betrekking tot preventie zitten daar beleidsopties tussen die grote hervormingen van instituties op het gebied van werk, inkomen en wonen vergen. Het gaat dan om zaken als hogere uitkeringen, het afschaffen van het toeslagensysteem en meer beschikbare sociale huurwoningen. Deze zijn niet op korte termijn te realiseren en hebben grote effecten op allerlei andere beleidsterreinen. Daarbij zien ze op zaken buiten het schuldafhandelingssysteem. De beleidsopties met betrekking tot preventie richten zich vooral op het gedrag van schuldeisers. Om stapeling van rente, kosten en boetes op te laat betalen te verminderen bestaat een reeks aan mogelijkheden (afbeelding 6.1).

Met betrekking tot de curatie is een meer geïntegreerd geheel van maatregelen toepasbaar die gezamenlijk tot een sterk versnelde curatie leiden en via tweede orde effecten ook tot betere preventie leiden (afbeelding 6.2).

Een van de mogelijkheden tot versnelling is de versnipperdheid van organen, organisaties, instanties en hulpverlening te verminderen door bevoegdheden en informatievoorziening meer te coördineren en te centraliseren. Verwezen wordt dan naar het Zweedse model.

In Zweden is er een landelijk coördinerend orgaan voor private schuldafhandeling (de Kronofogden) waarin alle functies van schuldhulpverlening en de rechtspraak zijn gecentraliseerd. Dat maakt dat de burger maar met één instantie te maken heeft bij problematische schulden. De Kronofogden is bevoegd om kwijtschelding te verstrekken, schuldeisers te dwingen tot een

regeling en andere vormen van schuldafhandeling. Mensen met problematische schulden die al op het bestaansminimum zitten, worden geacht geen aflossingscapaciteit te hebben en betalen dus ook niets af en krijgen direct kwijtschelding als de schulden niet of beperkt verwijtbaar zijn. Wel mogen zij geen nieuwe schulden maken gedurende een periode van meestal vijf jaar. Ondernemers die in de schulden zijn geraakt en daarbij roekeloos hebben gehandeld komen ook in een register. Zij mogen dan gedurende vijf jaar geen nieuwe onderneming starten. Voor dergelijke verboden wordt in Zweden ook een register bijgehouden dat te raadplegen valt voor instanties die daartoe bevoegd zijn. Het register zelf vormt daarmee onderdeel van de afschrikkende en preventieve werking van het schuldafhandelingssysteem.

Het is niet de bedoeling om het Zweedse model over te nemen en hier te pleiten voor een nieuw orgaan met een eigen structuur of bemensing. Het voornoemde register kan aansluiten bij bestaande registers van rechtbanken of deurwaarders. En de beslisbevoegde persoon die beschikt over maatregelen en kwijtschelding kan gewoon onderdeel worden van de schuldhulpverlening of als taak bij kantonrechters worden neergelegd. De verwijzing naar het Zweedse systeem is hier vooral bedoeld als pleidooi en als model voor meer centrale coördinatie, eenduidiger en snellere besluitvorming en meer laagdrempelige doorzettingsmacht zoals dat in Zweden de praktijk is.

Het nieuwe schuldhandelingsregister is dan ook onderdeel van het nieuwe systeem. Het is niet bedoeld als een centrale opslagplaats van de schulden zelf, maar alleen bedoeld voor bijzondere handelingen rond en om die schulden. Alleen mensen die kwijtschelding vragen en krijgen, bewind krijgen, een betaalpauze aanvragen of andere bijzondere handelingen verrichten of laten verrichten worden opgenomen in het register.

**Beleidskaart
Verbetering en versnelling
van problematische
schuldafhandeling**



Afbeelding 6.1

We gaan anders om met de spanning tussen privacy en preventie

- Start een semiopenbaar schuldhandelingsregister.

We verbeteren de toegankelijkheid van schuldhulpverlening

- Verlaag de toetredingsdrempels door ook ondernemers toe te laten.

We beperken het verdienmodel van problematische schulden

- Verlaag de maximale wettelijke rente.
- Verbied kredietverlening door retail bedrijven voor kleine bedragen.
- Maximaliseer de stapeling van rente- en administratieve kosten bij kleine schulden.
- Scheld eerder kwijt als de schuldeiser niet zelf tijdig actie heeft ondernomen.

We verbeteren de prikkels waar schuldeisers aan blootstaan

- Maak één beslisbevoegd orgaan/loket voor alle vormen van hulpverlening/curatie.
- Maak het voor alle overheidsorganen wettelijk mogelijk om schulden kwijt te schelden.
- Zorg dat schuldeisers schuldhulp kunnen stimuleren door dit voor de schuldenaar aan te vragen.

We versnellen de schuldafhandeling door termijnen te verkorten

- Door direct kwijt te schelden indien het invorderingspercentage kleiner is dan 5procent van de hoofdsom.
- Door kwijt te schelden na 1 jaar indien het verwachte invorderingspercentage lager is dan 5procent per jaar.
- Door deze termijnen voor alle trajecten gelijk te trekken: Wsnp, minnelijk traject, saneringskrediet en dwangakkoord.
- Door de bewijslast om te draaien van schuldenaar naar schuldeiser.
- Door schuldeisers te verplichten zich te melden met hun vorderingen na openbare melding in het schuldhandelingsregister.
- Door een minnelijk akkoord van rechtswege verbindend te verklaren als twee derde van de schuldeisers akkoord is.

We laten meer mensen sneller toe tot de herstelfase door de toetredingsdrempels te verlagen

- Door niet-saneerbare schulden af te scheiden en separaat af te doen.
- Door niet-saneerbare schulden af te doen met vervangende hechtenis of alternatieve straf.
- Door toelating tot de Wsnp sneller toe te staan voor niet-werkenden.
- Door schulden aan de overheid binnen de Wsnp af te doen bij lage verwijtbaarheid.
- Door herhaaldelijk toegang tot schuldhulpverlening en Wsnp toe te staan.
- Door onbeperkt toegang te geven tot schuldhulpverlening.
- Door één laagdrempelige, beslisbevoegde functionaris in elke gemeente voor schulden met lage verwijtbaarheid aan te wijzen.

We gebruiken het bewindvoeringsinstrument alleen waar het een oplossing is

- Beperk langdurige bewindvoering wettelijk tot schuldenaren met verminderde competentie.
- Beperk tijdelijke bewindvoering tot combinaties met trainingen en/of therapie.
- Verplicht bewindvoerders om bij schuldenbewind ook te saneren binnen afzienbare termijn.

We bieden een schuldhulproutr waarbij men meer zelf aan het roer staat

- Maak het mogelijk dat schuldeisers schuldhulp inclusief bewind kunnen afdwingen voor een schuldenaar.
- Stel een verbod in op huisuitzetting bij huurachterstanden mits de huurder schuldhulp accepteert.
- Schuldenaren moeten laagdrempelig een algehele betalingspauze kunnen aanvragen bij een plotselinge inkomensval.

We voorkomen schulden recidive door complexe combinaties van problemen

- Richt een openbaar schuldhandelingsregister op zodat stapeling van problemen wordt voorkomen.

Partijen die krediet verstrekken of langlopende of grote verplichtingen met burgers aangaan kunnen het register raadplegen en zo voorkomen dat ze onder reguliere voorwaarden hun diensten of producten verstrekken. Het semiopenbare karakter van het schuldenregister draagt bij aan het preventieve karakter en draagt ook bij aan het hooghouden van de betalingsmoraal.

Tegelijkertijd krijgen zowel schuldeisers als burgers veel sterkere prikkels om schuldhulpverlening aan te bieden en aan te vragen en te accepteren. Wie schuldhulpverlening aanvraagt krijgt het recht om een algehele betaalpauze van maximaal 6 maanden in te roepen. En aan het gebruik van schuldhulpverlening zijn meer rechten verbonden, het beschermt schuldenaren tegen afsluiting van gas, water en licht en huisuitzetting voor de periode van 1 jaar. Tenslotte betekent vroegtijdige acceptatie van schuldhulpverlening ook dat de verwijtbaarheid van de schulden lager wordt ingeschaald. En die lage verwijtbaarheid biedt uitzicht op versnelde kwijtschelding van de onbetaalbare schuld. Bij een invorderingspercentage van minder dan 5 procent over drie jaar wordt er direct kwijtgescholden. Is het verwachte invorderingspercentage hoger dan wordt er binnen 12 maanden kwijtgescholden (nu 36 tot 60 maanden). Kortom, schuldhulpverlening wordt aantrekkelijk gemaakt voor burgers. De rechter beslist over de mate van verwijtbaarheid en daarmee over de kwijtscheldingstermijn op voorspraak van de schuldhulpverlenende instantie.

De prikkels voor schuldeisers veranderen ook, het wordt leveranciers van gas, water, licht en verzekeringen en woondiensten alleen toegestaan om af te sluiten als ze tijdig schuldhulpverlening hebben aangeboden en tijdig de schuldhulpverlening hebben ingelicht. Ook dat heeft preventieve werking.

Voor meer verwijtbare schulden, waarbij dus een zekere mate van boetedoening en een hoge inspanningsverplichting op zijn plaats zijn, blijft de termijn voor kwijtschelding op 36 tot 60 maanden. Zo blijft de betalingsmoraal bewaakt. De situatie dat mensen en hun gezinnen langjarig van hun beslagvrije voet moeten leven is in de ogen van de deskundigen onaanvaardbaar. Daarom wordt voorgesteld om saneerbare en niet-saneerbare schulden van elkaar te scheiden. Daarbij moet ook nog de mogelijkheid worden geboden om de niet-saneerbare schulden in

te ruilen voor een vrijheidsstraf of een alternatieve sanctie in de tegenprestatie sfeer. De schuldenaar moet daar zelf voor kunnen kiezen.

Om de stabilisatiefase te versnellen wordt voorgesteld om de bewijslast voor het vaststellen van de omvang en rechtmatigheid van de vorderingen om te draaien. Ook hierbij is er een rol voor het centrale schuldhandelingsregister. Er wordt een publieke aankondiging van de schuldhulpvraag gedaan en elke schuldeiser kan zich dan melden. Wie zich niet of te laat meldt ziet verliest dan zijn vordering. Ook bij het vaststellen van een minnelijke betalingsregeling wordt de systematiek omgedraaid. Als tweederde van de schuldeisers akkoord gaat dan worden alle schuldeisers geacht akkoord te gaan en schuldeisers die daarin niet instemmen moeten dan zelf bezwaar indienen.

Bij schuldenaren met tijdelijke of permanente verminderde competenties blijft bewindvoering noodzakelijk. Maar deze moet wel gericht zijn op het zo snel mogelijk saneren van de schulden. De vrijblijvendheid moet er daar uit en daarom moet er een wettelijke plicht komen voor de bewindvoerder om te saneren of om schuldhulpverlening in te schakelen. Tegelijkertijd moet voor hen met een tijdelijk verminderde competentie via training, therapie of anderszins gestreefd worden naar beëindiging van het bewind. Bewindvoering als alternatief voor de Wsnp wordt als onwenselijk gezien.

De deskundigen hebben zich ook gebogen over mogelijke compensatie van schuldeisers door een overheidsfonds. Daar is geen steun voor bij de deskundigen. Het geeft perverse prikkels voor schuldeisers en collectiviseert de kosten van problematische schulden zonder dat daar goede gronden voor zijn. Een overheidsfonds waarbij alleen kleine Mkb-bedrijven met kleine vorderingen worden gecompenseerd wordt redelijk geacht in termen van rechtvaardigheid en het mogelijke economische belang, maar de uitvoeringskosten worden prohibitief hoog ingeschat. Dezelfde argumenten gaan ook op voor een mogelijke collectieve schuldkwijting inzake de Coronacrisis. Daarbij komt ook nog een schending van het gelijkheidsbeginsel als voor deze groep een uitzondering wordt gecreëerd.

Als totaalpakket draagt het beleid bij aan versnelling van de stabilisatie- en curatiefase, en omdat het voor schuldenaren en schuldeisers

andere, betere prikkels geeft draagt het ook bij aan betere preventie. Voor de kleine groep die met opzet onbetaalbare schulden maakt, verandert er weinig, zij komen niet in aanmerking voor versnelde kwijtschelding en daarmee blijft de afschrikwekkende functie overeind. Daarmee is voldaan aan de beleidsdoelen zoals geformuleerd in hoofdstuk 5.

Conclusie

De hoge economische en maatschappelijke kosten worden vooral veroorzaakt door de lange duur van schuldafhandeling, het ontbreken van prikkels bij schuldeisers om te schikken of mee te werken en de hoge toegangsdrempels tot finale kwijting via de Wsnp. De rechtspositie van schuldeisers is in Nederland uitzonderlijk sterk, en van schuldenaren relatief zwak.

Uiteindelijk behoudt de schuldafhandeling in Nederland daarom nog steeds het karakter van straf en boete. Het levert de schuldeisers immers weinig op, het leidt tot hoge maatschappelijke kosten en houdt schuldenaren langjarig in onzekerheid of diepe armoede. Daarvoor krijgen we een prima, maar niet uitzonderlijke betalingsmoraal terug. De afgelopen jaren is het aantal huishoudens met problematische schulden wel iets gedaald, maar dat is mede het resultaat van de goede conjunctuur en de toegenomen werkgelegenheid. Dat betekent dat er nog steeds honderdduizenden huishoudens langjarig in schuldtrajecten vastzitten.

Het voorgestelde beleidspakket brengt daar forse verbetering in aan. Voor grote groepen wordt de curatiefase met 24 tot 36 maanden verkort door de beperking van de terugbetalingsperiode. Ook de stabilisatiefase wordt verkort door de betere en snelle informatievoorziening en de omkering van de bewijs- en bezwaarlast. Hoeveel verkorting dat oplevert moet in de praktijk blijken, maar het zal ook daar om maanden gaan. Aangezien de maatschappelijke kosten worden gedreven door de duur van problematische schuldafhandeling mag verwacht worden dat deze navenant afnemen.

Daar staan ook kosten tegenover. Het terugvorderingspercentage zal iets dalen met enkele procenten. Dat is een kostenpost van enige tientallen miljoenen voor het bedrijfsleven en publieke schuldeisers. Zij kunnen dat compenseren door scherper te letten op wanneer en aan wie

zij krediet verstrekken, ze kunnen de prijzen iets verhogen (wat een marginaal effect heeft op macroniveau) en ze kunnen vroeger ingrijpen als betalingen worden gemist. Op die manier worden ook daar de prikkels voor preventie versterkt.

De auteurs en opdrachtgevers van deze studie roepen politieke partijen op om versnelling van de problematische schuldafhandeling langs de lijnen zoals hierin geschetst op te nemen in het volgende regeerakkoord.

Bijlagen

1 Kosten en effecten van schuldafhandeling nu

In deze bijlage bekijken we wat kosten en effecten zijn van het huidige systeem van schuldafhandeling voor de maatschappij. Met dit systeem bedoelen we alle maatregelen die schuldeisers nemen rond het innen van onbetaalde schulden en maatregelen die gemeenten nemen bij het begeleiden en verhelpen van problematische schulden.

In eerste instantie hebben we te maken met directe uitvoeringskosten van het systeem van schuldafhandeling. Het systeem van schuldafhandeling heeft daarnaast ook *indirecte* kosten. Hoe groot deze kosten zijn hangt af van hoeveel huishoudens vanwege dat systeem te maken hebben met problematische schulden; en hoe lang het duurt tot huishoudens schuldenvrij zijn. Kosten zijn hoger naarmate meer mensen langer te maken hebben met problematische schulden.

We bakenen hieronder de doelgroep af en geven inzicht in de hoogte van schulden en de duur van schuldenproblematiek. Vervolgens bespreken we de directe en indirecte kosten en effecten van het huidige systeem van schuldafhandeling.

Afbakening doelgroep

Om vast te stellen hoeveel huishoudens problematische schulden hebben, moeten we weten wanneer iemand problematische schulden heeft. Is dit wanneer iemand een creditcardschuld heeft van vijfhonderd euro¹, wanneer de som van de geëiste maandelijkse aflossingen op schulden en betalingsachterstanden hoger is dan de aflossingscapaciteit², of wanneer iemand in de schuldsanering zit³? Door het gebruik van verschillende definities in de literatuur liggen schattingen van het aantal mensen met problematische schulden ver uiteen.⁴ Daarnaast zijn in de literatuur ook schattingen te vinden van het aantal mensen met *risicovolle* schulden of *ernstige betalingsproblemen*. Door deze

wijde begrippen ontstaat er een beeld dat mogelijk tot 1,4 miljoen mensen⁵ in Nederland grote moeite heeft hun rekeningen te betalen. Wij rekenen huishoudens tot de groep met problematische schulden als er sprake is van *geregistreeerde* problematische schulden zoals omschreven door het CBS⁶. Dit is een gestandaardiseerde en kwantitatieve definitie van problematische schulden die is gebaseerd op bestaande registerdata, waaronder BKR-registraties en openstaande schulden bij de zorgverzekeraar of Belastingdienst. Deze definitie is de standaard die sinds kort gehanteerd wordt door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Op 1 januari 2018 hadden 650.700 huishoudens te maken met *geregistreeerde* problematische schulden.⁷ Binnen deze groep waren er 63.840 huishoudens met ten minste één persoon in een minnelijk traject of Wsnp-traject.

De hoogte van schulden

Huishoudens die zich in 2018 bij de NVVK meldden met een schuldhulpvraag hadden een gemiddelde schuld van € 43.300⁸. Het is niet bekend welk deel van deze groep uiteindelijk een schuldhulpverleningstraject startte en hoe de hoogte van schulden verschilt tussen huishoudens die dit wel en niet deden. We nemen aan dat de gemiddelde schuld van huishoudens die een schuldhulpverleningstraject start niet sterk zal afwijken van dit gemiddelde, al zou het iets hoger kunnen liggen⁹. Hun totale schuld komt daarmee uit op 2,8 miljard euro.

Er is geen informatie beschikbaar over de hoogte van de schulden van de circa 587 duizend huishoudens met problematische schulden die geen schuldhulpverlening ontvangen. Sommige huishoudens zullen een hoge schuld hebben, maar het is ook mogelijk dat huishoudens een kleine schuld hebben waar wel een structureel probleem aan ten grondslag ligt. Met een rekenvoorbeeld waarin we de gemiddelde schuld van deze huishoudens op vijfduizend euro schatten komen we uit op nog eens 2,9 miljard aan schulden. Experts schatten overigens dat het invorderingspercentage van schulden tussen de vijf en tien procent ligt.¹⁰

Duur van de schuldenproblematiek

Het merendeel (88,79 procent) van de Wsnp trajecten die in 2018 eindigden had een gemiddelde doorlooptijd van iets boven de drie jaar.¹¹ Bij minnelijke schuldhelpverlening is het uitgangspunt dat de schuldenaar zich voor een periode van maximaal 3 jaar volledig inzet om zijn schulden te betalen, waarna de resterende schuld wordt kwijtgescholden.¹² Voordat een Wsnp traject of minnelijke schuldhelpverlening begint is er vaak al een onbekende tijd sprake van schuldenproblematiek. We hebben geen informatie over hoe lang het duurt om schuldenvrij te raken voor de 587 duizend huishoudens met problematische schulden zonder een Wsnp traject of minnelijke schuldhelpverlening.

We weten wel dat mensen die leven met schulden geneigd zijn om financiële beslissingen te nemen die de schuldenproblematiek in stand houden en mogelijk zelfs verergeren. Deels komt dit door schaamte¹³ of door het onderschatten van de problemen.¹⁴ Belangrijk hierbij om te realiseren is dat het nemen van verkeerde beslissingen het gevolg kan zijn van onvermogen in plaats van niet weten of niet willen.¹⁵ Ook weten we uit de wetenschap dat het constante gevoel van schaarste (bijvoorbeeld van financiële middelen) impact heeft het oordelings- en beslisvermogen van het brein.^{16,17,18} Als gevolg hiervan lenen mensen in armoede geld tegen hogere rentes¹⁹, sparen zij minder²⁰, en gokken zij vaker.²¹

Uit onderzoek naar schuldhelpverlening door gemeenten blijkt dat een deel van de huishoudens na schuldhelpverlening in staat is keuzes te maken waarbij niet opnieuw grote schulden ontstaan, zowel op korte als op lange termijn. Er is echter ook een groep waarbij dit niet lukt. Deze groep loopt een reëel risico op nieuwe schulden.²² Het is niet duidelijk hoe groot deze groepen zijn.

Directe uitvoeringskosten

In 2011 berekent APE de uitvoeringskosten op 0,7 miljoen euro per jaar voor een fictieve 'gemiddelde' gemeente van honderdduizend inwoners waarin 7365 huishoudens problematische schulden hebben. Hierin zitten kosten van schuldhelpverlening bij de gemeente; kosten van incasso, afsluiting, huisuitzetting en preventie door crediteuren; en kosten van de Wsnp rechtbank. Om te komen tot de kosten voor heel Nederland in 2018 indexering we op basis van de consumentenprijs index, schalen we

het bedrag op naar de 650.700 huishoudens die in Nederland geregistreerde problematische schulden hebben. Op deze manier komen we uit op 69 miljoen euro aan directe uitvoeringskosten.

Bijstand en maatschappelijke opvang

Huishoudens met problematische schulden hebben vaker een bijstandsuitkering en maken vaker gebruik van maatschappelijke opvang dan huishoudens zonder problematische schulden. Een huishouden in de bijstand kost de gemeenten 14.000 euro aan uitkering plus 2.900 euro aan uitvoeringskosten.²³ 42 procent van de huishoudens met problematische schulden is afhankelijk van de bijstand.²⁴ Dit komt voor Nederland neer op ruim 273 duizend huishoudens met problematische schulden in de bijstand. Zonder schulden zou waarschijnlijk nog steeds een groot deel van deze huishoudens een bijstandsuitkering hebben. We schatten het aantal huishoudens dat daadwerkelijk door schulden in de bijstand zit op 25 procent van de ruim 273 duizend huishoudens. Dat brengt de kosten van bijstand als gevolg van schulden op 115 miljoen euro.

De kosten van maatschappelijke opvang zijn €35.713 per persoon²⁵ en volgens het CBS maken 39.300 personen gebruik van maatschappelijke opvang²⁶ waarmee de totale kosten van maatschappelijke opvang op 1,4 miljard euro uitkomen. Mensen kunnen ook om allerlei redenen in de opvang belanden. Het aantal personen dat door een combinatie van schulden, werkloosheid, echtscheiding en hypotheeklast dakloos zijn geworden, zonder dat er sprake is van psychiatrische problematiek of verslavingsproblemen neemt toe. 0,04 procent van de huishoudens met problematische schulden zit in de maatschappelijke opvang.²⁷ Dit komt neer op 26 duizend huishoudens. We nemen aan dat de helft van deze huishoudens (13 duizend) de schulden de reden zijn dat ze in de maatschappelijke opvang zitten. De kosten van maatschappelijke opvang door schuldenproblematiek zijn dan 465 duizend euro.

Misgelopen bbp

Schuldenproblematiek leidt tot misgelopen bbp.²⁸ Een persoon met problematische schulden die fulltime werkt met een modaal inkomen kost de werkgever 13.000 euro per jaar door twintig procent

verminderde concentratie en arbeidsproductiviteit, zeven extra dagen ziekteverzuim per jaar als gevolg van financiële problemen, en drie uur afhandeling van loonbeslag per jaar.²⁹ Het is echter de vraag hoe realistisch het is dat een werkende met problematische schulden modaal verdient, aangezien juist personen met lagere inkomens (59 procent van hen) moeite heeft met rondkomen.^{30,31} Ook is het de vraag in hoeverre mensen met problematische schulden fulltime werken. We nemen op basis van deze kanttekeningen aan dat een gemiddelde werkende met problematische schulden de werkgever 7500 euro kost. We weten dat 44 procent van de mensen in de schuldhelpverlening een betaalde baan heeft.³² Het totale misgelopen bbp schatten we met deze berekeningen op 2,1 miljard euro.

Kosten met betrekking tot misgelopen bbp zitten ook in *verloren arbeidsaanbod* door schuldenproblematiek. We weten dat de werkloosheid jaarlijks 12 miljard kost aan misgelopen bbp. Het is echter niet bekend hoe groot het aandeel werklozen is dat door schuldenproblematiek hun baan heeft verloren en dus hoeveel van deze 12 miljard te wijten is aan het systeem van schuldafhandeling.

Zorgkosten

Huishoudens met problematische schulden maken extra zorgkosten. Het is echter niet bekend hoe hoog deze kosten zijn.

Een interessant gegeven is wel dat zorgverzekeraar CZ samen met de gemeente Den Haag en het Sociaal Hospitaal investeert in 250 huishoudens met problematische schulden.³³ In plaats van pogingen te ondernemen om schulden te innen wordt vast onderdak en inkomen voor deze huishoudens gefinancierd en worden schulden opgelost. De aanpak leidt bij de gemeente tot een besparing van €30.000 per huishouden bij de eerste 50 huishoudens die geholpen zijn. Inmiddels heeft het initiatief navolging gekregen door het voort te zetten voor nog eens 200 huishoudens en is in Almelo inmiddels een vergelijkbaar project van start gegaan. Het project lijkt erop te duiden dat een alternatief systeem, namelijk het wegnemen in plaats van het innen van schulden, kan leiden tot een besparing van kosten voor, onder andere, zorg.

Gevolgen voor kinderen

In de literatuur vinden we ook dat armoede, die veroorzaakt kan zijn door schuldenproblematiek, grote gevolgen heeft voor kinderen. Kinderen krijgen niet dagelijks een warme maaltijd of geen nieuwe kleren of schoenen wanneer dat nodig is. Zij hebben te maken met het afsluiten van elektriciteit en/of water. En vakanties, lidmaatschap van een sportclub, het vieren van een verjaardag of het meedoen aan schoolexcursies zijn niet vanzelfsprekend. Het opgroeien in een gezin met weinig geld isoleert jongeren en zorgt voor spanningen en stress in de thuissituatie.³⁴

Betalingsmoraal

Wanneer schulden moeilijk kwijtgescholden kunnen worden zouden mensen in theorie meer gemotiveerd zijn om hun schulden te betalen dan wanneer schulden relatief makkelijk kwijtgescholden kunnen worden. In Nederland is de betalingsmoraal iets hoger dan het EU-gemiddelde. Het is mogelijk dat het huidige systeem van schuldafhandeling deze betalingsmoraal in stand houdt.

Een hoge betalingsmoraal zorgt voor baten door een lagere cost of capital, met name rente, en een hoger BBP omdat transacties sneller en vaker tot stand komen. Wanbetaling kun je zien als inefficiënte frictiekosten waarbij minder waarde tot stand wordt gebracht. De verschillen tussen Nederland en andere landen zijn echter zo klein dat een meerwaarde van het huidige regime niet is vast te stellen.

Dat wordt versterkt doordat het niveau van de betalingsmoraal niet heel gevoelig is voor veranderingen in het systeem van schuldafhandeling. In de EU, en met name in Noordelijke en Westelijke landen in de EU, scoren we relatief hoog op 'resolving insolvency' wat inhoudt dat het schulden relatief makkelijk worden opgelost, maar die goede score komt vooral door de efficiëntie waarmee we zakelijke faillissementen afhandelen.³⁵ Wanneer het gemak waarmee schulden opgelost worden effect heeft op de betalingsmoraal zouden we moeten zien dat deze landen ook een vergelijkbare betalingsmoraal hebben. Dit is niet het geval. Zo scoren Noorwegen, Denemarken, Zweden en Finland relatief hoog, maar scoren België, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk relatief laag.³⁶

Ook zien we een interessante casus in de Verenigde Staten waar het door een hervorming vanaf 2005 een stuk moeilijker werd om schulden kwijt te laten schelden.^{37,38} Tegelijkertijd werd het ook moeilijker om geld te lenen door stijgende kredietrentes.³⁹ Het aantal wanbetalers bleef voor en na 2005 echter gelijk. Deze observatie is ook een aanwijzing dat het gemak waarmee schulden kunnen worden kwijtgescholden weinig invloed heeft op het percentage wanbetalers.

Conclusie

De schulden van huishoudens met problematische schulden zijn hoog en maar een relatief klein deel van die schulden wordt terugbetaald.

Schulden van huishoudens met problematische schulden

	x€1.000.000	
Schulden van huishoudens in NVVK-traject	2.800	
waarvan terugbetaald	140	280
Schulden van overige huishoudens	2.900	
waarvan terugbetaald	145	290

Dit is het resultaat van het huidige systeem van schuldafhandeling met tal van directe en indirecte kosten. Daarnaast draagt het systeem bij aan een hoge betalingsmoraal waarvan de baten op zichzelf hoog zijn, maar de marginale bijdrage is niet te kwantificeren. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de kosten, met waar mogelijk een inschatting van grootte.

Kosten van problematische schulden

	x€1.000.000
Kosten	
Uitvoeringskosten	69
Bijstand	115
Maatschappelijke opvang	0,5
Misgelopen bbp	
Minder productiviteit, ziekteverzuim	2.100
Lagere arbeidsparticipatie	p.m.
Extra zorgkosten	p.m.
Kinderen in armoede	p.m.

De hoogte van vooral de indirecte kosten wordt bepaald door het aantal huishoudens dat te maken heeft met problematische schulden en hoe lang het duurt voordat zij schuldenvrij zijn. Met het verkleinen van het aantal huishoudens dat te maken heeft met problematische schulden, of het verkorten van de tijd dat het duurt om schuldenvrij te geraken, zouden kosten kunnen worden bespaard. Uit de literatuur blijkt daarbij dat aanpassingen van het systeem niet snel leiden tot een verslechtering van de betalingsmoraal.

Bronnen

- 1 APE (2011). Kosten en baten van schuldhulpverlening.
- 2 Panteia (2015). Huishoudens in de rode cijfers
- 3 CBS (2019) Verkenning geregistreeerde problematische schulden.
- 4 Van 430 duizend tot 720 duizend.
- 5 Wiedenbrugge & van Katwijk (2020). Duurzame oplossingen voor de schuldenproblematiek in Nederland.
- 6 CBS (2020) Schuldenproblematiek in beeld.
- 7 CBS (2020) Schuldenproblematiek in beeld.
- 8 Jaarverslag (NVVK, 2018).
- 9 Als we aannemen dat de huishoudens die een traject zijn gestart de meest problematische cases waren en daarom een hogere schuld hebben dan gemiddeld, dan is €43.3000 wellicht een onderschatting van de schuld.
- 10 CBS, GGN.
- 11 Nickel & Peters (2019). Monitor Wnsp, 2018.
- 12 www.nvvk.nl/minnelijke-schuldhulpverlening
- 13 Plantinga (2019). Poor psychology: poverty, shame and decision making.
- 14 Nibud (2018). Financiële problemen.
- 15 WRR (2017). Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid.
- 16 Shah, Mulianathan, & Shafir (2012). Some consequences of having too little.
- 17 Spears (2011). Economic decision-making in poverty depletes behavioral control.
- 18 Mani, Mullianathan, Shafir, & Zao (2013). Poverty impedes cognitive function.
- 19 Bhutta, Goldin & Homonoff (2016). Consumer borrowing after payday loan bans.
- 20 Banerjee & Dufflo (2007). The economic lives of the poor.
- 21 Blalock, Just & Simon (2007). Hitting the jackpot or hitting the skids: Evidence from changes in financial resources at payday.
- 22 SZW (2020). Uitvoering schuldhulpverlening nader bekeken.
- 23 Onderzoek van Berenschot (2018) besproken op www.gemeente.nu/sociaal/uitvoering-bijstand-kost-bijna-2900-euro-per-uitkering.
- 24 APE (2011). Kosten en baten van schuldhulpverlening. Gecorrigeerd voor inflatie.
- 25 APE (2011). Kosten en baten van schuldhulpverlening. Gecorrigeerd voor inflatie.
- 26 Op basis van daklozenuitkeringen, postadressen MO en Ladis via het CBS. Andere schattingen lopen op tot 70.000 in 2017 (zie <https://www.trimbos.nl/kennis/maatschappelijke-opvang/maatschappelijke-opvang-feiten-en-cijfers>).
- 27 APE (2011). Kosten en baten van schuldhulpverlening. Gecorrigeerd voor inflatie.
- 28 APE (2011). Kosten en baten van schuldhulpverlening.
- 29 Van der schors, van der werf, & Schonewille (2015). Geldzaken in de praktijk 2015.
- 30 Van der Schors, Crijnen, & Schoneville (2019). Geldzaken in de praktijk.
- 31 Van de midden- en hogere inkomens hebben respectievelijk 34 en 21 procent moeite met rondkomen.
- 32 NVVK
- 33 <https://www.cz.nl/over-cz/nieuws/meer-perspectief-tegen-lagere-maatschappelijke-kosten-voor-probleemhuishoudens-den-haag>.
- 34 De Kinderombudsman (2013). Kinderen in armoede in Nederland.
- 35 European Commission (2016). Study on a new approach to business failure and insolvency.
- 36 De betalingsmoraal van alle EU-landen varieert tussen de 0,7 en 6,4 met een gemiddelde van 2,3.
- 37 Ashcraft et al. (2007). Federal Reserve Bank of New York.
- 38 Albanesi & Nosal (2015). Federal Reserve Bank of New York.
- 39 Board of Governors of the Federal Reserve System (US). <https://fred.stlouisfed.org/series/TERMCBCCINTNS>

2 Meedenkende deskundigen en stuurgroep

Deskundigen

Nadia Ghorbandi, *Bijzonder beheer, Rabobank*
Carlijn Prins, *RaboResearch, Rabobank*
Dorien van den Berg, *VNG*
Martina Braun, *Ministerie van Justitie en Veiligheid*
Roeland van Geuns, *Hogeschool van Amsterdam*
Wilbert van der Donk, *Jansen & Jansen Gerechtsdeurwaarders*
Kim Houben, *Divosa*
Merijn Windemuller, *Stichting Netwerk Gerechtsdeurwaarders*
Manuel van der Hoek, *Schuldenlab*
Geert van Dijk, *NVVK*
Marion Vreeburg, *Ministerie van Sociale Zaken*
Arthur Legel, *Flanderijn*
Melvin Fung, *NVB*
Floris Went, *Plinker*
Daan Hoefsmit, *Ministerie van VWS, Stuurgroep*

Stuurgroep

Barbara Baarsma
Bernard Ter Haar
Pieter Hilhorst
Arjan Vliegenthart
Udo Kock

3 Literatuurlijst

- WODC/CBS - Faillissementen oorzaken en schulden 2015
- NVVK, Jaarverslag 2019
- <http://jaarverslag2019.nvvk.eu/cijfers/index.html>
- Raad voor Rechtsbijstand, Wsnp monitor 2017
- <https://www.bureauwsnp.nl/binaries/content/assets/wsnp/onderzoek/monitor-wsnp17.pdf>
- Intrum – European Consumer Payment Report 2018
- https://www.intrum.com/media/4386/intrum_ecpr-2018-2.pdf
- Nyfer – Sneller betalen dat loont 2011
- <https://nyfer.nl/documents/Snellerbetalendatloont.pdf>
- SZW – Kosten en Baten van Schuldhulpverlening 2011
- https://www.divosa.nl/sites/default/files/onderwerp_bestanden/kosten_en_baten_schuldhulpverlening.pdf
- SWZ – Aanpak Brede Schulden 2019
- <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/05/27/actieplan-brede-schuldenaanpak>
- Kinderombudsman - Alle kinderen kansrijk 2015
- <https://www.dekinderombudsman.nl/publicaties/rapport-alle-kinderen-kansrijk>
- NOS – Belastingdienst loopt ruim 800 miljoen mis
- <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2288765-belastingdienst-loopt-ruim-800-miljoen-mis.html>
- Nibud – Financiële Problemen, 2019
- <https://www.nibud.nl/wp-content/uploads/Nibud-Financi%C3%A4le-problemen-2018-deel-1.pdf>
- <https://fred.stlouisfed.org/series/TERMCBCCINTNS>
- <https://www.nber.org/papers/w24934.pdf>
- https://www.newyorkfed.org/medialibrary/media/research/staff_reports/sr725.pdf
- <http://economics.mit.edu/files/16255>

