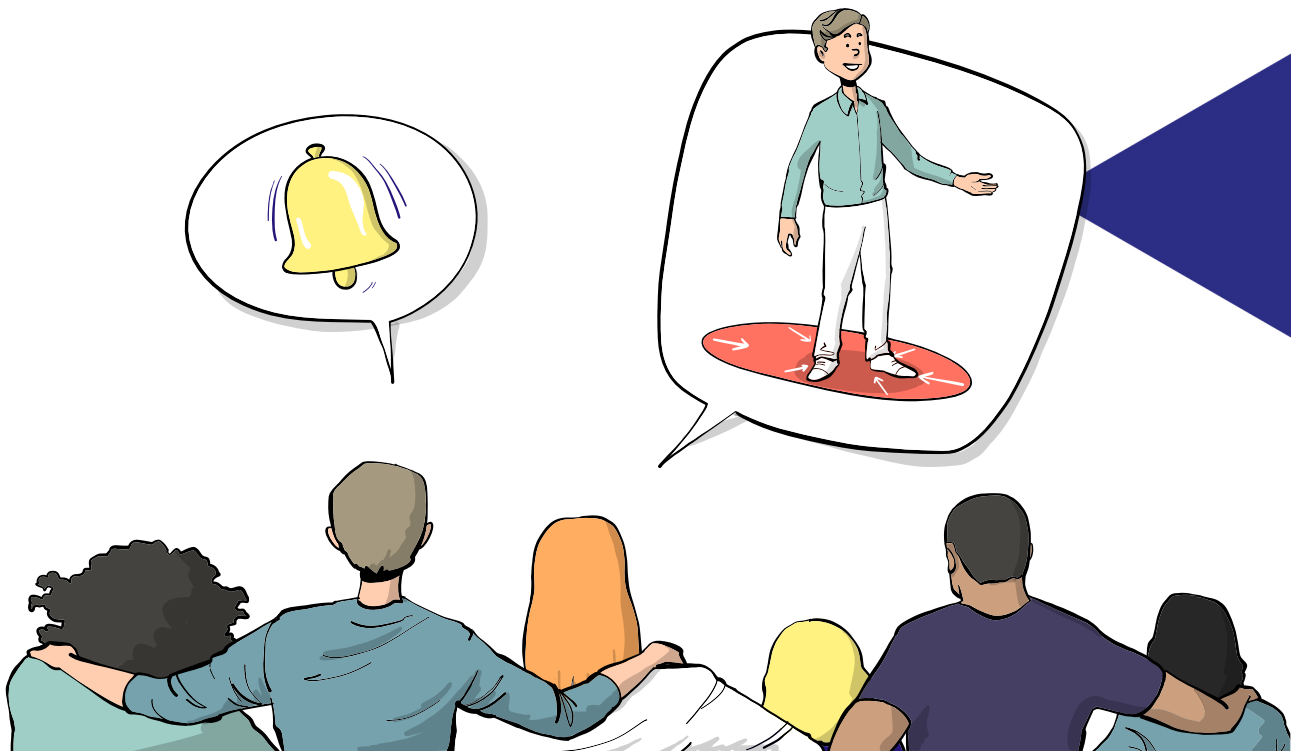


Financiële dienstverlening; toen, nu en straks

KMR / Lectoraat Armoede Interventies / FMR
2024



Financiële dienstverlening; toen, nu en straks

Author

Rosine van Dam

Lisette Desain

Anna Custers

department

KMR / Lectoraat Armoede Interventies / FMR

Date

31 mei 2024

Version

3.0

© 2024 Copyright Hogeschool Amsterdam

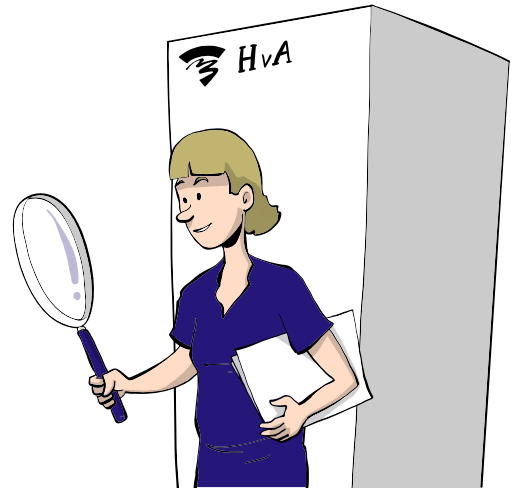
Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door print-outs, kopieën, of op welke manier dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Hogeschool Amsterdam.

Inhoud

Inhoud	3
1. Inleiding.....	4
1.1. Producten.....	5
1.2. Leeswijzer.....	6
1.3. Dankwoord.....	6
2. Probleemanalyse van de schuldhulpverlening.....	7
3. De economische en maatschappelijke context.....	10
3.1. Maatschappelijke verschuivingen	10
3.2. Complexere samenleving.....	12
3.3. Economische ontwikkelingen	13
3.4. Welvaart	14
3.5. Conclusie	15
4. De wettelijke context.....	16
4.1. Conclusie	20
5. Het schuldhulptraject.....	21
5.1. Conclusie	26
6. Samenvatting en slotbeschouwing	27
6.1. Probleemanalyse en ontwikkelingen SHV.....	27
6.1.1. Probleemanalyse.....	27
6.1.2. Ontwikkelingen SHV.....	28
6.2. Overige context waarin schulden konden bestaan	29
6.3. Slotbeschouwing	30
Literatuurlijst.....	33
Bijlage 1: Methodologie	38
Bijlage 2: Overzicht zoektermen literatuuronderzoek.....	40

1. Inleiding

De hulpverlening aan burgers met (dreigende) financiële problemen in Nederland heeft zich in de afgelopen 35 jaar ontwikkeld tot een omvangrijk geheel van organisaties, initiatieven, professionals en instrumenten. In dezelfde periode is er tegelijk sprake van een enorme autonome groei van huishoudens met problematische schulden. In 1994 spreekt men van een schatting van tussen de 150.000 à 200.000 huishoudens met problematische schulden, 2-3 procent van de bevolking (Boorsma 1994). Begin 2023 zijn er



726.000 huishoudens, 8,8 procent van de bevolking, die kampen met problematische schulden (CBS dashboard problematische schulden.¹ Ontwikkelingen binnen de schuldhulpverlening (SHV) hebben deze stijging niet kunnen voorkomen. Het signaal vanuit professionals is zelfs dat als je de burger weet te bereiken, deze steeds beperkter te helpen is. Daarnaast neemt het aantal curatieve schuldregelingen al een aantal jaren af. Kortom: de invloed van de professional lijkt af te nemen terwijl de mogelijkheden om te helpen juist zijn toegenomen.

Om deze hypothese te toetsen heeft Schouders Eronder het lectoraat Armoede Interventies van de Hogeschool van Amsterdam benaderd met de vraag om de financiële hulpverlening² over de afgelopen 35 jaar onder de loep te nemen om een (begin van een) antwoord te formuleren ten aanzien van bovenstaande observatie en vraag door deze in een sociaal/economische/politieke context te plaatsen.

We hebben daarbij gekeken naar de volgende aspecten³:

- Beleids- en wetwijzigingen op gebied van financiële dienstverlening
- Reflectie op de maatschappelijke, politieke en economische ontwikkelingen en trends (tijdgeest) die van invloed waren op de financiële dienstverlening (1990-2022)
- Reflectie op de context waarbinnen de sociale professional het werk heeft zien veranderen

Wat hieruit naar voren komt is een beeld van financiële dienstverlening die continue aan verandering onderhevig is, tracht in te spelen op maatschappelijke, politieke en economische ontwikkelingen, maar deze tegelijkertijd onmogelijk kan bijbenen. De afgelopen 35 jaar heeft de SHV zich ontwikkeld tot een omvangrijk geheel aan organisaties, initiatieven, professionals en instrumenten. Tegelijkertijd is men er

¹ Hier hoort de kanttekening bij dat problematische schulden niet op dezelfde manier gemeten zijn. In 1994 gaat het immers om een schatting, en het CBS houdt de ontwikkeling van problematische schulden pas bij sinds 2015.

² We bakenen financiële dienstverlening af tot de volgende terreinen: schuldhulpverlening, incassobeleid en bewindvoering.

³ Hierbij is een reflectie op de uitvoering buiten beschouwing gelaten.

binnen de (her) inrichting van de SHV tot op heden onvoldoende in geslaagd om aanbevelingen die in de loop der tijd zijn gedaan, goed te adresseren en vorm te geven: aanbevelingen die midden jaren negentig zijn gedaan blijven onverminderd relevant. Schuldenproblematiek is ondertussen onderhevig aan wet- en regelgeving die van invloed is op het aangaan, ontstaan en het tegengaan van schulden. Daarnaast zijn economische en maatschappelijke factoren van invloed op het ontstaan van schulden, waaronder een verschuivende visie op de rol van de overheid versus de burger, een toenemende complexe samenleving, economische crises en het achterblijven van de welvaart voor de lage inkomens de afgelopen 35 jaar. Al deze oorzaken vallen buiten de invloedssfeer van de individuele schuldhulpverlener. De signalen van de professional dat zelfs dat als je de burger weet te bereiken, deze steeds beperkter te helpen is, lijkt hiermee een goede graadmeter voor de stand van de SHV.

1.1. Producten

Het lectoraat heeft deze opdracht uitgevoerd in de periode april 2023 - april 2024. De opdracht heeft geresulteerd in de volgende producten:

- Een paper waarin we de belangrijkste bevindingen presenteren en daarvan een analyse geven (onderhavig). Dit paper dient tevens als naslagwerk voor de wettelijke context van schuldenproblematiek en schuldhulpverlening.
- Een inzichtelijke tijdslijn, lopend van 1990-2022, met daarop de relevante gebeurtenissen, wetwijzigingen, cijfers en onderzoeksuitkomsten.
- Een toegankelijke animatie die a en b samenvat en kan dienen als basis-lesmateriaal over de schuldhulpverlening.



1.2. Leeswijzer

In dit paper gaan we eerst in op de stand van de schuldhulpverlening: hoe werd de afgelopen 35 jaar tegen schuldhulpverlening aangekeken, van welke probleemanalyse is er sprake en welke aanbevelingen worden er in de loop der tijd gedaan om de slagkracht binnen de schuldhulpverlening te vergroten? Vervolgens zoomen we in op drie contexten, te weten 1) de economische en maatschappelijke context waarin schulden konden ontstaan; 2) de wettelijke context waarin schulden konden ontstaan, en; 3) het schuldhulptraject. We beginnen met de economische en maatschappelijke context over de afgelopen 35 jaar die van invloed is geweest op het ontstaan van schulden. Bij de wettelijke context bespreken we welke wet- en regelgeving op alle andere beleidsterreinen, anders dan de schuldhulpverlening, van invloed zijn geweest op het aangaan, ontstaan en het tegengaan van schulden over de periode 1994-2023. Als laatste kijken we naar de inrichting van de schuldhulpverlening; welke interventies of veranderingen zijn er vanuit de overheid doorgevoerd binnen het schuldhulptraject. Welke motivatie lag hieraan ten grondslag, welk probleem moest dat oplossen en/of welke focus was hierbij leidend. We besluiten dit stuk met een beschouwing hoe deze drie contexten van invloed zijn geweest op de schuldhulpverlening. Als laatste volgt de literatuurlijst en in de bijlage vindt u een uitgebreide methodologiebeschrijving.

1.3. Dankwoord

We danken Sjoerd Bakker (gemeente Amsterdam), Roeland van Geuns (HvA), Ernst Grothe (gemeente Amsterdam), Julia den Hartogh (Divosa), Kim Houben (Divosa), Nadja Jungmann (HU), Marijn Mulder (Divosa), Wouter Wamelink (gemeente Amsterdam) en John Wildenberg (Farent) voor waardevolle discussies en suggesties. We danken ook Rianne van der Weijden en Eva Geluk van de HvA voor hun bijdrage aan dit onderzoek.

2. Probleemanalyse van de schuldhulpverlening

Eind jaren zeventig en begin jaren tachtig ging er veel mis op het gebied van schulden en schuldsanering in Nederland. Er was geen wettelijk kader voor schuldsanering zoals we dat nu kennen. Ook leidde het gebruik van krediet - met name onder minima - tot financiële problemen voor een aanzienlijk aantal huishoudens, waarbij tussen de 150.000 en 200.000 huishoudens permanent in financiële crises verkeerden. Het probleem concentreerde zich voornamelijk in lagere inkomensgroepen. In deze tijd overheerste het idee van non-discriminatie, dat alle huishoudens toegang tot de markt van goederen en diensten zou moeten bieden. Dit resulteerde in de afhankelijkheid van krediet voor veel mensen met lage inkomens. De inwerkingtreding van de Wet beslag loon, sociale uitkeringen en andere periodieke betalingen (Wbleu) in 1990 zorgde er o.a. voor dat mensen met een uitkering vatbaar werden voor beslag. Dit verslechterde hun positie aanzienlijk. Echter was er in die tijd geen effectieve regeling bij het bieden van oplossingen voor consumenten in problematische schuldsituaties. Schuldenaren konden in die tijd alleen persoonlijk failliet worden verklaard, wat ertoe leidde dat mensen in de praktijk vaak levenslang aan hun schulden vastzaten. De afbetalingsduur van schulden was namelijk niet vastgelegd in een specifieke wet. Maatschappelijk werk en kredietbanken troffen allemaal op eigen wijze regelingen. Het hing van veel factoren af zoals de aard en omvang van de schulden, de onderhandelingen tussen de schuldenaar en de schuldeisers, en de beslissingen van de rechtbank of en hoe een faillissement tot stand kwam. In sommige gevallen kon de schuldenaar een akkoord bereiken met schuldeisers over de afbetaling, maar heel vaak lukte dit niet (NRC, 1994). Dit betekende dat als het verschuldigde bedrag niet kon worden teruggevorderd, mensen levenslang aan hun schulden vastzaten. Crediteuren konden namelijk de schulden onbepaald blijven opeisen, omdat iemand altijd persoonlijk verantwoordelijk bleef voor de schulden (Raad voor de Rechtspraak, 2020). Deze situatie was overigens niet uitzonderlijk in Europees perspectief: schuldhulpverleningstrajecten zijn veelal sinds de jaren '80 ontstaan.

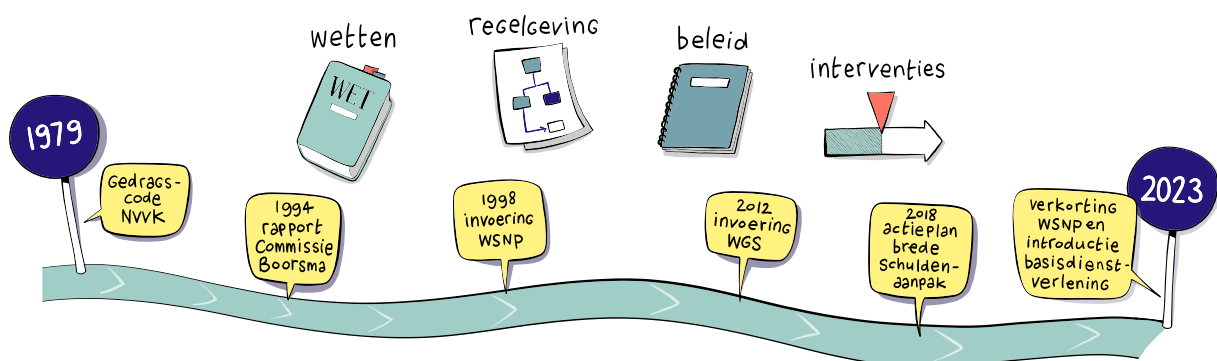
Begin jaren tachtig kwam steeds meer een roep om een verschuiving van het 'schuld- en boete denken' naar een 'fresh-start-denken' om schulden te kunnen saneren. Mede als gevolg hiervan werd begin jaren negentig door verschillende commissies onderzoek gedaan naar de schuldhulpverlening (SHV), omdat het bestaande systeem van persoonlijk faillissement niet meer houdbaar was. Vanuit de regering werd in 1994 aan de commissie Boorsma gevraagd om onderzoek te doen naar de effectiviteit van de SHV.

De commissie Boorsma, schreef naar aanleiding van dit onderzoek het rapport *Schulden: naar nieuwe impulsen in de schuldenproblematiek*. De commissie identificeerde een aantal belangrijke knelpunten, zoals de ontoegankelijkheid van de schuldhulpverlening, gebrekkige verwijzing van problematische schuldsituaties, de niet optimale inzet van deskundigheid, ervaring en middelen en onvoldoende afstemming tussen diverse soorten schuldhulpverlening. Daarnaast constateerde de commissie dat er sprake was van een gebrekkige signalering. Het rapport stelde vast dat schuldhulpverlening tot dan toe

vaak gefragmenteerd en reactief was en dat er behoefte was aan een meer proactieve en integrale benadering van de problematiek, op lokaal gemeentelijk niveau (Boorsma, 1994).

Als probleem aan de vraagkant stelt het rapport van de Commissie Boorsma dat mensen te laat ondersteuning zoeken bij de schuldhulpverlening, vaak pas op een moment dat schulden problematisch zijn. Tot die tijd denkt men het zelf nog op te kunnen lossen. Ook maken mensen onvoldoende gebruik van bestaande minimavoorzieningen (niet-gebruik) waardoor er eenvoudigweg te weinig geld is om van rond te komen en schulden op de loer liggen. Daarnaast wordt sinds de jaren negentig beschreven dat schaamte en taboe een rol spelen bij schuldenaren om hun problematiek bekend te maken.

Aanbevelingen die worden gedaan door de commissie zijn onder andere het tegengaan van niet-gebruik van voorzieningen door mensen actief hiervoor te benaderen en door het inrichten van een één-loket functie. Verder moet binnen de schuldhulpverlening worden gestreefd naar een integraal schuldenbeleid. Integrale hulpverlening moest zich zowel richten op de oplossing van de financieel technische kanten van schulden als gedragsverandering om nieuwe schulden te voorkomen (Bommelje 2000, geciteerd in: Jungmann, 2006). Ook moet er meer aandacht komen voor preventie, (vroeg)signalering en voor nazorg. Er wordt aanbevolen om de schuldhulpverlening onderdeel te maken van het gemeentelijk welzijnsbeleid (Boorsma 1994).



Het rapport heeft destijds niet tot structurele oplossingen geleid. 'De belangentegenstellingen waren te groot', aldus Czyzewski in de Groene Amsterdammer (1995), destijds verantwoordelijk voor het bijstandsbeleid in Rotterdam en lid van de commissie Boorsma. Bijna dertig jaar later en een heel aantal complexe systeemveranderingen verder, lijkt er weinig veranderd aan de oorspronkelijke probleemanalyse van de commissie. Schulden blijven onverminderd hoog en het percentage huishoudens met problematische schulden is sinds 1994 zelfs bijna verdrievoudigd.⁴ Slechts een op de acht schuldenaren vindt haar of zijn weg richting de schuldhulpverlening, schaamte bij de schuldenaar

⁴ Zie ook in de inleiding: In 1994 bevonden tussen de 150.000 en 200.000 huishoudens zich permanent in 'een financiële crisis' (NRC, 1994). Dit staat gelijk aan zo'n 2-3 procent van het totale aantal huishoudens. Volgens de laatste cijfers van het CBS hadden in 2023 8,8 procent van de huishoudens geregistreerde problematische schulden.

blijft een drempel en de wens/hoop bij de schuldenaar om de problemen zelf te kunnen oplossen zorgt ervoor dat ze pas hulp vragen als schulden problematisch zijn. Aanbevelingen die vanaf de jaren negentig geformuleerd worden – zoals het integraal aanpakken van de schuldenproblematiek en meer aandacht voor preventie, signalering en nazorg – blijven onverminderd relevant.

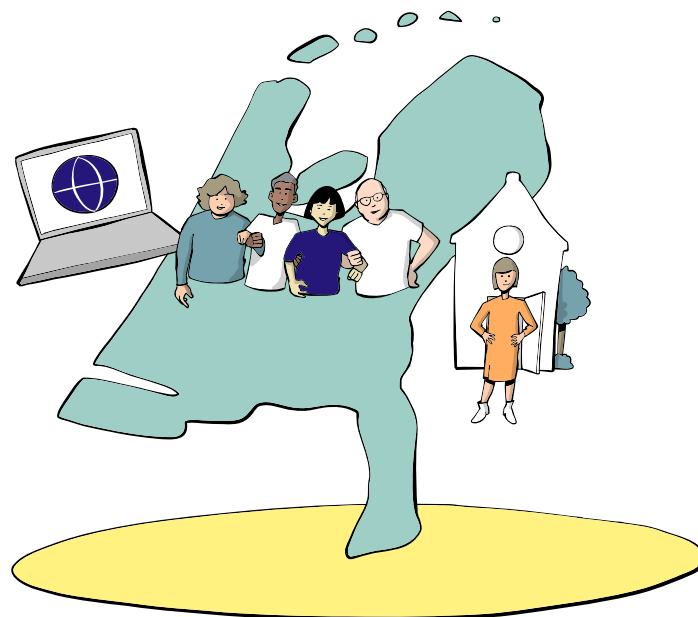
Dit werpt de vraag op welke maatregelen er de afgelopen 35 jaar zijn getroffen om de probleemanalyse van de schuldhulpverlening te adresseren. Daarnaast is de vraag wat er in de afgelopen 35 jaar is gebeurd dat heeft bijgedragen aan het oplossen of ontstaan van schulden. In wat volgt gaan we hier verder op in vanuit drie contexten: 1) de economische en maatschappelijke context waarin schulden konden ontstaan; 2) de wettelijke context waarin schulden konden ontstaan; en, 3) het schuldhulptraject.

3. De economische en maatschappelijke context

In dit hoofdstuk kijken we naar de economische en maatschappelijke context en hoe deze van invloed zijn geweest op het ontstaan en aangaan van schulden. Uit deze analyse komen een aantal zaken naar voren. Ten eerste de maatschappelijke verschuivingen; door de opkomst van de participatiemaatschappij en digitalisering, samen met de verwachting dat mensen zelfredzaam zijn, komt een groep inwoners in de knel. Ten tweede de economische ontwikkelingen; de crises van 2008 en 2022, een steeds flexibelere arbeidsmarkt, de toename van eenpersoonshuishoudens en het achterblijven van het bestaansminimum hebben met name de lage inkomens onder druk gezet.

3.1. Maatschappelijke verschuivingen

We zien dat halverwege de jaren '80 het geloof in de houdbaarheid van de verzorgingsstaat afneemt. Er wordt in het regeerakkoord van 1986 gewezen op de eigen verantwoordelijkheid van de burger en van maatschappelijke organisaties. In het volgende regeerakkoord van 1989 wordt gesteld dat de overheid de zelfredzaamheid van burgers moet stimuleren en spreekt men van een verschuiving van verantwoordelijkheden van de centrale overheid naar de lokale overheid, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Dit kwam voort uit het neoliberal denken dat steeds dominant werd in de Nederlandse politiek. In het neoliberalisme trekt de overheid zich terug en laat meer over aan de (vrije) markt. Tevens wordt in hetzelfde regeerakkoord gesteld dat hoewel burgers zelfredzaam moeten zijn, de overheid er moet zijn voor kwetsbare burgers. Er wordt echter geen scheidslijn aangebracht in wie er op voorhand kwetsbaar is en dus minder zelfredzaam en wie niet.



De eigen verantwoordelijkheid van burgers en de aanspraak op hun zelfredzaamheid krijgen in de jaren die volgen steeds meer plek in wet- en regelgeving. De invoering van de WMO in 2007 is hiervan een voorbeeld. Deze wet brengt de huishoudelijk zorg onder regie van gemeenten. De beleidsfilosofie van deze wet is dat burgers eerst voor zichzelf en hun naasten moeten zorgen en dat de gemeente hen hierin compenseert of ondersteunt als dat noodzakelijk is. Deze beleidsfilosofie wordt door Den Haag omarmd en ligt aan de basis van alle decentralisaties in het sociale domein. De participatiesamenleving krijgt naam in de troonrede van 2013, waarin gesteld wordt dat de overheid niet meer moet 'zorgen voor' maar moet 'zorgen dat' (Van der Lans, 2009). De invoeringsdatum van deze decentralisatie wordt gezet op 1 januari 2015 en wordt door het tweede kabinet Rutte gekoppeld aan een bezuiniging van zes miljard euro. Vijf jaar na de invoering van de decentralisaties stelt het SCP in een studie dat de verwachtingen van de zelfredzaamheid van mensen te hoog gespannen waren en dat gemeenten weinig mogelijkheden hebben om het goedkoper te doen dan het Rijk. Deze bevindingen sluiten nauw aan op het eerdere WRR rapport 'Weten is nog geen doen', dat in 2017 concludeerde dat het rationalistische perspectief dat aan de basis ligt van veel juridische en economische benadering van beleid, uitgaat van te hoge verwachtingen van het doenvermogen en daarmee de zelfredzaamheid van de burger. Het SCP stelt dat een aantal kwetsbare groepen aan het kortste eind trekt omdat simpele hulpvragen voor de gemeenten makkelijker op te lossen zijn dan complexe (SCP, 2020).

De nadruk op zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van burgers in het sociale domein en wetgeving, staat haaks op de theorie van Schaarste (Mullainathan & Shafir, 2013) die vanaf 2013 een verandering in denken teweeg brengt in armoede en schuldenvraagstukken. Mullainathan en Shafir lieten zien dat mensen veelal niet arm zijn vanwege hun keuzes, maar dat hun keuzes veelal het gevolg zijn van armoede en schulden (Geuns & Stallen, 2021). Stress veroorzaakt door schulden en geldproblemen neemt de marge waarbinnen mensen zelf autonome keuzes kunnen maken en dus zelfredzaam zijn en eigen verantwoordelijkheid kunnen dragen af. Bekend vanuit de praktijk is dat mensen bijvoorbeeld hun post niet meer kunnen of durven te openen. In 2016 brengt vervolgens de documentaireserie *Schuldig* veel teweeg. De documentaire leidde er toe dat een veel groter aantal mensen zich realiseerde wat schulden hebben betekent. Het droeg bij aan de verdere verschuiving van het beeld van 'dikke schuld eigen bult', naar de realisatie dat juist situationele factoren invloed kunnen hebben op het ontstaan van schulden. Daarnaast liet *Schuldig* een vastgelopen schuldhulpverleningssysteem zien, iets wat een paar jaar later mede tot de Brede Schulden Aanpak zou leiden (zie ook hieronder).

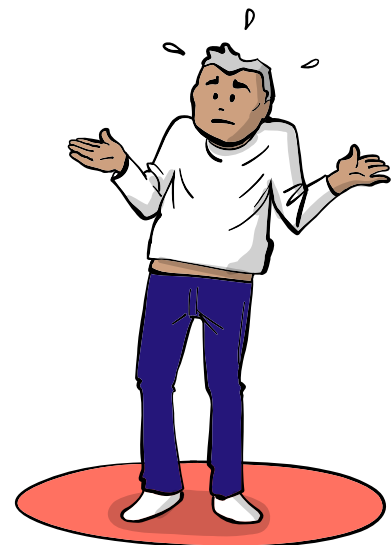
Deze voorzichtige verschuiving richting meer aandacht voor de rol van situationele factoren in het ontstaan van schulden, blijft botsen met de heersende beleidsfilosofie van eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid. Waar schuldenaren hier eerst nog mee geholpen werden door professionals, moet men nu zelf de administratie op orde brengen, wordt er gewezen op het eigen netwerk (wat vaak niet heel vitaal is) of worden vrijwilligers ingezet als het niet blijkt te lukken. De schaarste theorie en de daarmee samenhangende stress sensitieve dienstverlening en andere methodische werkwijzen vinden maar langzaam hun weg naar de werkvloer, mede omdat het een investering van tijd en geld vraagt die er vaak niet is. Ook worden organisaties nog niet beoordeeld op het duurzaam helpen van mensen,

maar op output, namelijk of het probleem (tijdelijk) is opgelost of beheersbaar is geworden. Dit alles draagt eraan bij dat ook schuldhulpverlening nog steeds sterk leunt op de zelfredzaamheid van burgers.

3.2. Complexere samenleving

Terwijl meer aan de markt wordt overgelaten en aan de burger zelf, moet de burger zich verhouden tot een steeds complexere samenleving. Hieruit ontstaan verschillende soorten schulden, zoals schulden vanwege het makkelijker aangaan van kredieten en schulden bij de belastingdienst als gevolg van terug te betalen toeslagen. Vanaf de jaren '00 zien we namelijk de opkomst van de digitale samenleving. Het wordt mogelijk om via internet aankopen te doen en we zien een stijging in het kopen op afbetaling. Zo ontstonden er meer vorderingen. Tegelijkertijd wordt het mogelijk - en door digitalisering makkelijk - om deze vorderingen door te verkopen. Het doel hiervan is om winst te maken op de inning en zo dus geld te verdienen aan de schulden die mensen hebben. Dit heeft een grote negatieve invloed op schuldenaren (Moerman, 2017). Zij raken het zicht kwijt op wie de eigenaar is van de vordering en bij wie zij dus een schuld hebben. Daarnaast worden zij geconfronteerd met hoge bijkomende kosten die in rekening worden gebracht. Doordat de vordering is gekocht vanuit winstbejag is de nieuwe eigenaar minder geneigd om mee te werken aan een schuldregeling en verdwijnt de menselijke maat. Tegelijkertijd kreeg incasseren in de jaren '90 en '00 door automatisering een massa-benadering, waarbij dagelijks honderden brieven verstuurd konden worden. Dit, gecombineerd met de privatisering van de deurwaarders en intensief gebruik van beslagmogelijkheden (loon en uitkering sinds begin jaren '90, boedelbeslag en bankbeslag, zie ook hoofdstuk 4), zette schuldenaren enorm onder druk. Hier staat sinds een aantal jaar een trend van sociaal incasseren tegenover, waarbij niet het zo snel en zo goedkoop innen van een schuld centraal staat, maar het maatschappelijk belang en het actief zoeken naar realistische en duurzame betalingsregelingen (zie bijvoorbeeld: [Purpose](#), z.d.).

Ook bij overheidsdiensten zet digitalisering zich voort en dit is terug te zien in bijvoorbeeld het aanvragen van een (aanvullende) bijstandsuitkering of een WW uitkering. Dit zijn processen geworden die in de afgelopen 20 jaar zich verplaatst hebben van een afspraak met een contactpersoon bij de sociale dienst of het UWV tot het online invullen van een aanvraag. De commissie Boorsma deed in 1994 de aanbeveling om het niet-gebruik van (inkomensondersteunende) voorzieningen tegen te gaan door het actief en persoonlijk benaderen van burgers. Daarnaast moest volgens de commissie een cliëntvriendelijke en behulpzame houding van de professional ervoor zorgen dat bureaucratische (on)vaardigheden van een burger een minder grote rol spelen bij het al dan niet een beroep doen op voorzieningen. Door de digitalisering is er weinig tot vrijwel geen sprake meer van persoonlijk contact en nog steeds is het niet-gebruik



van voorzieningen een groot probleem (SZW, 2021) dat ervoor zorgt dat mensen onvoldoende inkomen hebben om van rond te komen en risico lopen om in een (problematische) schuldensituatie terecht te komen (Nibud, 2019). Daarnaast zien we digitalisering bij het doen van aangifte voor inkomstenbelasting en het aanvragen van toeslagen. Het zelf moeten aanvragen van toeslagen, wat in 2005 is ingevoerd, en hierbij je inkomen moeten monitoren/inschatten is op zich staand een factor die de samenleving en zaken rondom inkomen complex maakt.

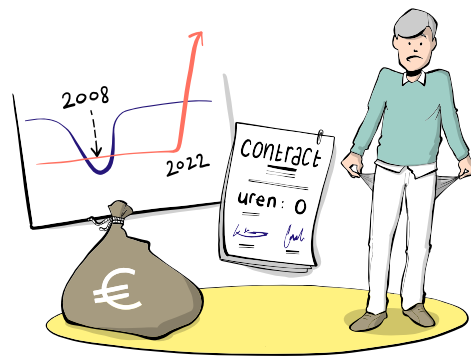
In het WRR rapport 'Weten is nog geen doen' uit 2017 wordt gesteld dat kennis niet automatisch leidt tot handelen, en dat we in onze huidige complexe samenleving het meeste vragen van juist de kwetsbare groep burgers (WRR, 2017). Juist voor mensen die geen vast inkomen hebben, die te maken krijgen met life events als ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, scheiding en overlijden is het heel ingewikkeld om het inkomen in te schatten en te monitoren en dat juist zij bij de definitieve vaststelling vaak toeslagen moeten terugbetalen, terwijl hun financiële situatie al kwetsbaar is. In de afgelopen vijf jaar zien we dat steeds meer mensen met problematische schulden een deel van de ontvangen toeslagen moet terugbetalen. Begin 2023 kampten 726.000 huishoudens met problematische schulden. Bij een vijfde van deze huishoudens was Dienst Toeslagen de/een schuldeiser. In 2018 was dit bij een op de tien van de huishoudens met problematische schulden het geval (CBS, 2024). De reden voor deze toename is een combinatie van achterstallige invorderingen daterend uit de coronacrisis, maar ook de loonstijgingen in 2022 die geleid hebben tot terugvorderingen. Wat hier echter uiteindelijk aan ten grondslag ligt is dat toeslagen nu een voorschot zijn, dat achteraf verrekend wordt. Dit model is niet in overeenstemming met de maatschappelijke werkelijkheid: in theorie zijn toeslagen gericht en tijdig, maar dit houdt onvoldoende rekening met wat er in de praktijk gebeurt en hoe tijdig instanties en huishoudens daarop (kunnen) reageren. Het resultaat is dat het financieel risico volledig bij de burger ligt.

3.3. Economische ontwikkelingen

Ook op economisch vlak zijn er een aantal ontwikkelingen die invloed hebben op het ontstaan van schulden. De crises van 2008 en 2022, een steeds flexibelere arbeidsmarkt en de toename van eenpersoonshuishoudens hebben met name de lage inkomens onder druk gezet.

Flexibel, en daarmee vaak onzeker, werk neemt al jaren toe. Steeds meer mensen krijgen te maken met de flexibele arbeidsmarkt, en met name tijdelijke contracten, uitzend- en oproepwerk concentreren zich in bepaalde groepen die hierdoor te maken krijgen met financiële bestaansonzekerheid: jonge mensen, lager- en ook middelbaargeschoolden, vrouwen en mensen met een migratieachtergrond (WRR, 2020). Daarnaast is het aantal eenpersoonshuishoudens de afgelopen 30 jaar sterk gegroeid, met zo'n 35 procent, ten opzichte van 22 procent van het totaal aantal huishoudens in Nederland. De verwachting is dat het aantal eenpersoonshuishoudens toeneemt van 3,3 miljoen in 2023 naar 3,7 miljoen in 2038. Eenpersoonshuishoudens hebben het grootste risico op armoede (CBS, 2023).

Daarnaast hebben huishoudens de afgelopen 15 jaar een aantal crises te verwerken gehad, na een lange periode van relatieve macro-economische stabiliteit. In de zomer van 2008 ontstaat er crisis op de financiële markten aangeduid met de kredietcrisis of bankencrisis. De naschokken van deze crisis zijn in 2011 op hun hoogtepunt en heeft ook veel Nederlanders getroffen. Het aantal mensen met schulden stijgt in deze periode snel. Tussen 2009 en 2010 is er door de NVVK een stijging van hulpaanvragen voor het minnelijk schuldhulpverleningstraject te zien van rond de 51.000 naar de 79.000 en deze blijft in de jaren daarna onverminderd hoog.



Na een aantal jaren van economisch herstel, en daarbij ook terugval in problematische schulden dient in februari 2020 de coronacrisis zich aan wat voor veel mensen grote onduidelijkheid meebrengt aangaande hun onderneming en hun inkomen. In een studie van het Nibud uit 2021 wordt geconcludeerd dat 17% van de mensen makkelijker rondkomt dan voor de coronacrisis, 63% van de mensen komt net zo moeilijk of makkelijk rond, 20% van de mensen echter komt moeilijker rond dan voor de coronacrisis (Nibud, 2021). Dit is één op de 5 mensen. Desondanks laat de coronaperiode een verdere daling zien in het aantal huishoudens met problematische schulden; meer huishoudens hebben kunnen sparen ten opzichte van huishoudens die door inkomensverlies in de schulden zijn geraakt.

De coronacrisis werd opgevolgd door periode van uitzonderlijk hoge inflatie. Het economische herstel na de coronacrisis en de Russische inval in Oekraïne in februari 2022 leidden in dat jaar tot een uitzonderlijk hoge inflatie van gemiddeld 10%. Dit is de hoogste inflatie gemeten na 1975. Hoewel de inflatie zich in de loop van 2022 verbreedde naar voedingsproducten, werd de inflatie vooral veroorzaakt door de snelle prijsstijging van energie (CBS, 2023). We weten op dit moment nog niet wat de precieze invloed is op de schuldenontwikkeling qua type schuld en welke groepen burgers precies geraakt worden, maar de eerste meting van 2023 laat een stijging in het aantal huishoudens met problematische schulden zien.

3.4. Welvaart

Tegen deze achtergrond van bezuinigingen, het verleggen van de verantwoordelijkheid naar de burger, een complexer wordende maatschappij en economische crises ontstaan er steeds meer signalen dat de bestaanszekerheid van een groeiende groep mensen, waaronder veel kinderen, in het geding is. De

Nederlandse regering heeft al decennia lang als doel dat het minimumloon en de sociale uitkeringen de welvaarts groei volgen. Uit een recent artikel van Salverda (2023) blijkt echter dat dit niet is hoe het heeft uitgepakt. Salverda neemt in zijn artikel de welvaartswinst voor verschillende groepen onder de loep.

Door het minimumloon en sociale uitkeringen mee te laten groeien met prijsstijgingen, in plaats van met de algemene welvaart, schiet de indexeringsmethodiek schromelijk tekort. Als gevolg hiervan is de koopkracht van de sociale minima op het niveau van een halve eeuw geleden blijven steken, terwijl de algehele welvaart van Nederlanders sindsdien gemiddeld met zo'n dertig procent is toegenomen (Salverda, 2023). In het laatste coalitieakkoord is afgesproken om iedere vier jaar het sociaal minimum te herijken. In 2023 kwam de commissie Sociaal Minimum met het oordeel dat deze fors omhoog moet omdat anders mensen met een laag inkomen tot honderden euro's per maand te kort komen. Daar waar de koopkracht van de sociale minima hetzelfde is gebleven, heeft de rest van Nederland een significante welvaartsstijging doorgemaakt. Schulden ontstaan uiteraard daar waar men onvoldoende geld heeft om in de levensbehoeften te voorzien en dat is voor de groep sociale minima in de afgelopen 50 jaar zwaar onder druk komen te staan.

3.5. Conclusie

In dit hoofdstuk bespreken we de maatschappelijke en economische context die ervoor zorgde dat mensen een groter risico hebben gelopen om schulden te krijgen en waarin het moeilijker is geworden om deze te beteugelen. De flexibilisering van de arbeidsmarkt en het toenemend aantal eenpersoonshuishoudens maakt deze huishoudens financieel onzekerder. De economische crises hebben ervoor gezorgd dat met name de lage inkomens steeds verder onder druk staan. Door de digitalisering werd het kopen op afbetaling makkelijker. Dit ging hand in hand met het doorverkopen van vorderingen en het automatiseren van incasseren. Incasso werd zo steeds meer gericht op maximaal rendement. We zien dat door de digitalisering, de opkomst van de participatiemaatschappij en het sturen op zelfredzaamheid een groep kwetsbare burgers in de knel komt. Zij zijn niet goed in staat zelfredzaam te zijn in een complexer wordende samenleving en het is juist van deze groep van wie het meest gevraagd wordt op onder andere het gebied van het inschatten van het inkomen, het aanvragen van toeslagen en van andere inkomensvoorzieningen. Als sluitstuk zien we dat de welvaart zeer ongelijk verdeeld is; de sociale minima is in koopkracht blijven steken op het niveau van 50 jaar geleden terwijl de algemene welvaart flink is toegenomen.

Deze ontwikkelingen zijn in belangrijke mate ontstaan, of niet voorkomen, door politieke beslissingen, zowel op landelijk niveau als bij gemeenten. De volgende twee hoofdstukken gaan in op de wettelijke context die van belang is geweest voor het ontstaan en oplossen van schulden.

4. De wettelijke context

In het vorige hoofdstuk hebben we de economische en maatschappelijke context van de afgelopen 35 jaar waarin schulden konden ontstaan beschreven. Zonder volledigheid te impliceren beschrijven we in dit hoofdstuk een aantal ontwikkelingen in de wet- en regelgeving die van invloed zijn geweest op het aangaan, ontstaan en het tegengaan van schulden. De wet- en regelgeving op het terrein van het oplossen van problematische schulden – zoals de WSNP en WGS – wordt in het volgende hoofdstuk beschreven.

In de jaren '80 verschenen er steeds meer regels rondom kredietverstrekking, om consumenten beter te beschermen tegen te hoge kredietkosten. De Vereniging van Financieringsondernemingen in Nederland (VFN) nam in 1982 het initiatief voor een nieuwe provisieregeling om te anticiperen op mogelijke wettelijke maatregelen en excessieve provisie-uitbetalingen te beëindigen. Zo werd de consument beter beschermd. In 1983 volgde de Wijziging Wet op het consumptiefgeldkrediet, waardoor regels konden worden opgesteld met betrekking tot het vermelden van kredietkosten om zo de consument beter voor te lichten welke kosten kredieten met zich meebrengen. De Wet beslag loon, sociale uitkeringen en andere periodieke betalingen (Wbleu) (Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 1990) van 1990 maakte beslag op uitkeringen mogelijk naast het beslag op loon wat al kon worden gelegd. Dit zorgde ervoor dat de positie van voornamelijk schuldenaren met een uitkering verslechterde.



De geïnterviewde experts vertelden dat in de vroege jaren '90 woekerpolissen, aandelenlease en exotische financiële producten dominant worden. Ook gaven zij aan dat in deze tijd een ander idee over krediet heerst. Werd krediet eerst gezien als verwerpelijk en gelinkt aan armoede, vanaf nu wordt

het steeds meer gezien als rationeel alternatief voor grote consumptiegoederen. Hierbij heerst het idee dat de burger optimaal moet worden beschermd en niet maximaal. Dit past bij het idee van eigen verantwoordelijkheid en marktdenken dat in diezelfde tijd steeds centraler komt te staan. Door uitbreiding van kredietmogelijkheden neemt het aantal consumentenkredieten toe, en het Amerikaanse systeem van privéfinanciering wint terrein. Het wordt voor consumenten makkelijker om spullen op krediet aan te schaffen of om krediet te verkrijgen. De periodes van geld lenen worden ook steeds langer. Denk aan doorlopende kredieten. Door de hogere en langere duur van de kredieten wordt het ook moeilijker om financiële tegenslagen op te vangen. Als consumenten langlopende kredieten aangaan, betekent dit vaak dat ze gedurende langere tijd verplicht zijn om regelmatige betalingen te doen. Hierdoor loopt de consument een groter risico om niet gedurende de hele looptijd aan de betalingsverplichtingen te kunnen voldoen; onvoorziene financiële tegenslagen laten zich namelijk moeilijker voorspellen over een langere periode. Daarnaast werkte het gebruik van creditcards, klantenkaarten en winkelpassen het ontstaan van schulden verder in de hand.

Als reactie op de groeiende problemen rond kredietverstrekking werd in 1992 de Wet op Consumentenkrediet (WCK) ingevoerd. Het doel van deze wet was om consumenten te beschermen tegen overmatige schuldenlast en onverantwoorde kredietverstrekking. De WCK legde regels op voor alle vormen van consumentenkrediet, en het verplichtte kredietverstrekkers tot transparante informatieverstrekking. Daarnaast bepaalde de wet dat kredietverstrekkers geen lening mochten verstrekken als er een risico bestond dat de consument de lening niet kon terugbetalen (Jungmann, 2006). Echter blijkt dat deze wet maar ten dele toereikend was om consumenten te beschermen, daarom worden in de jaren 2000 verdere maatregelen genomen.

Vanaf begin 2000, groeit het aantal schulden verder, mede door kopen op afbetaling en financiële misstappen bij beleggingen, aldus de geïnterviewde experts. Ook leiden twee belangrijke wijzigingen tot een verslechterde positie voor schuldenaren. Allereerst: de invoering van de Gerechtsdeurwaarderswet van 2001. In deze wet wordt de markt voor gerechtsdeurwaarders vrijgegeven. Voorheen werkte één gerechtsdeurwaarder per postcodegebied. Na invoering van de wet kunnen er nu een onbeperkt aantal gerechtsdeurwaarders per postcodegebied werkzaam zijn. Voor huishoudens betekent dit dat zij niet langer te maken hebben met één bekende gerechtsdeurwaarder maar met verschillende (Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2001). Het vrijgeven van deze markt leidt ook tot allerlei uitwassen in prijsafspraken, waaronder 'no cure, no pay'. Dit betekent dat de deurwaarder de kosten zelf moet dragen als het niet lukt om te innen, met als gevolg dat er een verhoogde druk vanuit deurwaarders komt om schulden te innen en dat consumenten te maken krijgen met hogere incassokosten om de risico's van 'no cure, no pay' te compenseren. Al in 2009 wordt geconcludeerd dat de wetswijziging voor schuldenaren niet goed heeft uitgedrukt (Jungmann, 2020).

De tweede belangrijke wijziging die tot een verslechterde positie van schuldenaren leidt, is dat de Belastingdienst een nieuwe rol krijgt. Oorspronkelijk is de taak van de Belastingdienst gericht op belasting- en premie-inning. In 2001 krijgt de Belastingdienst met het ingaan van de stelselherziening voor het eerst een rol als inkomensverstrekker. Er worden namelijk nieuwe heffingskortingen

geïntroduceerd voor de minstverdienende partner en alleenstaande ouders. Deze belastingvermindering wordt maandelijks als voorschot uitbetaald, vooral van cruciaal belang voor mensen met een laag inkomen. In plaats van dat mensen achteraf belastingteruggave ontvangen, werden heffingskortingen nu direct verrekend bij de loonbelasting of bij de aangifte inkomstenbelasting. Dit betekent dat de Belastingdienst niet alleen belastingen int, maar ook een actieve rol heeft bij het verstrekken van financiële voordelen aan belastingplichtigen. Echter kan dit ook burgers in de problemen brengen als achteraf blijkt dat de voorschotten moeten worden terugbetaald.

In de jaren die daarop volgen, komt er aandacht voor het beschermen van consumenten ter voorkoming van overkreditering. Hiertoe worden een aantal wetten ingevoerd. In 2003 treedt de Wet op financiële dienstverlening in werking, gericht op het vastleggen van verantwoordelijkheden van financiële dienstverleners en bescherming van consumenten (Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2023; Wet financiële dienstverlening, 2006). Hierin staat beschreven dat kredietverstrekkers informatie moeten inwinnen over de financiële positie van de consument. In 2006 volgt de Wet op Financieel Toezicht met als doel om stabiliteit in het financiële stelsel te waarborgen en de consument beter te beschermen tegen financiële risico's (Wet op het financieel toezicht, 2006). De wet bevat regels voor financiële dienstverleners zoals banken, verzekeraars, beleggingsondernemingen en pensioenfondsen.

Eenzijds worden diverse wetten geïmplementeerd om de positie van consumenten en burgers te beschermen, maar anderzijds verslechtert de overheid tegelijkertijd deze positie door weer twee maatregelen. In 2006 breidt de rol van de Belastingdienst als inkomensverstrekker namelijk aanzienlijk uit met de invoering van toeslagen, waaronder huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag, en later het kindgebonden budget. Deze toeslagen worden op basis van een geschat jaarinkomen vooraf aangevraagd, met de definitieve vaststelling achteraf wanneer het daadwerkelijke jaarinkomen bekend is. Het schatten van het inkomen blijkt ingewikkeld voor burgers, zoals blijkt uit het aanzienlijke aantal beschikkingen waarbij toeslagen worden teruggevorderd (Iosr/MO-Groep, 2014). In 2011 wordt de Belastingdienst de grootste invorderaar in Nederland, waarbij ruim 1,67 miljard aan toeslagen moet worden terugbetaald (Iosr/MO-Groep, 2014). En de afgelopen vijf jaar verdubbelde het aantal huishoudens met schulden door toeslagen (CBS dashboard problematische schulden).

De tweede maatregel die de positie van burgers verslechtert is de wijziging in de Zorgverzekeringswet in 2009: als burgers 6 maanden hun zorgverzekering niet betalen, wordt de schuldenaar overgedragen aan het CAK, dat direct een hogere bestuursrechtelijke premie van 125 procent mag innen. Het idee heerst dat mensen hun zorgverzekering niet willen betalen maar wel kunnen, terwijl hulpverleners zien dat mensen het niet kunnen betalen of niet weten (als zij net 18 geworden zijn) dat zij het moeten betalen. In datzelfde jaar wordt tevens de Overheidsvordering geïntroduceerd, waarbij banken verplicht zijn om conform de bepalingen van de Invorderingswet samen te werken met betrekking tot de Overheidsvordering. De Overheidsvordering kan worden geactiveerd wanneer een schuldenaar nalatig blijft in het voldoen van zijn of haar schuld, ondanks herhaalde aanmaningen en dwangbevelen. Door deze wet mag de overheid zonder toestemming achterstallige schulden van de bankrekening van

de debiteur afschrijven voor schulden tot 1.000 euro (Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2009). Ook deze maatregel verslechterde de positie van mensen met schulden.

Tot 2012 is er geen wettelijke grens aan incassokosten. Hierdoor werd de consument door de wet niet beschermd tegen buitensporige incassokosten. Door invoering van de Wet incassokosten in 2012 worden grenzen aan buitengerechtelijke incassokosten gesteld. Incassokosten mogen alleen in rekening worden gebracht als de debiteur in verzuim is en een aanmaning is gestuurd waarin een termijn van veertien dagen wordt gegeven om alsnog te betalen. De hoogte van de incassokosten is gekoppeld aan de hoogte van de vordering en wordt berekend aan de hand van een staffel (Artikel 96, vierde lid, Burgerlijk Wetboek Boek 6) . In hetzelfde jaar krijgen zorgverzekeraars echter ruimere incassomogelijkheden zonder tussenkomst van de rechter, om via het College van Zorgverzekeringen (CVZ) te innen (Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden, 2012). Bovendien zijn de incassokosten die zorgverzekeraars in rekening mogen brengen sinds 2012 fors gestegen. Deze verruiming van incassomogelijkheden heeft gevolgen voor de schuldhulpverlening. Mensen met betalingsachterstanden op hun zorgverzekering worden door de hoge incassokosten en het beslag op hun inkomen en vermogen nog dieper in de schulden geduwd, waardoor het lastiger is om uit de schulden te komen vanwege de hogere schuldenlast. Bovendien is het door de ruime incassomogelijkheden voor zorgverzekeraars voor schuldhulpverleners lastiger geworden om een minnelijke schuldregeling te treffen, omdat zorgverzekeraars meer incassomogelijkheden hebben. Dat zorgverzekeraars ruimere incassomogelijkheden hebben gekregen heeft ook gevolgen voor de rechtspositie van burgers, omdat ze geen bescherming meer genieten van de rechter bij incasso door zorgverzekeraars. In 2015 volgt een wijziging op de Wet Incassokosten, waarbij de hoogte van incassokosten wordt gemaximaliseerd. In 2021 worden leennormen voor consumptief krediet aangescherpt om de consument beter te beschermen (ACM, 2015).

In 2020 en 2021 zijn er tot slot twee wijzigingen geweest die de rechten van mensen met schulden beter moesten beschermen. Ten eerste werden de regels met betrekking tot beslag op de boedel per 1 oktober 2020 aangepast. Het was daardoor niet meer toegestaan om beslag te leggen op alle noodzakelijke huishoudelijke goederen, tenzij ze buitensporig waren (Rijksoverheid, 2020). Ten tweede trad op 1 januari 2021 de Wet vereenvoudiging Beslagvrije Voet in werking. Deze wet had als doel om de rechten van schuldenaren te waarborgen (Rijksoverheid, 2020). De wet zorgde ervoor dat mensen met schulden die te maken krijgen met beslaglegging op hun inkomen altijd een minimumbedrag overhielden om van te leven. De beslagvrije voet kunnen deurwaarders nu vaststellen zonder dat schuldenaren informatie hoeven aan te leveren. Hiervoor moesten mensen met schulden vaak veel gegevens aanleveren wat vaak niet lukte, met als gevolg dat er een te lage beslagvrije voet werd vastgesteld. Onderdeel van de wet was ook dat de regels rondom bankbeslag wijzigde. Zo mochten deurwaarders geen beslag meer leggen op de gehele bankrekening van mensen met schulden.

4.1. Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we de wettelijke context beschreven waarin het risico op het ontstaan en voorduren van schulden wordt vergroot over de afgelopen 35 jaar en ook hebben we ingezoomd op de context waarin burgers worden beschermd tegen het aangaan en het laten oplopen van schulden. Er komt een beeld naar voren van lik-op-stuk-beleid waarbij consumentenbescherming de kredietontwikkelingen in de markt volgt, maar er niet volledig in slaagt om de consument voldoende te beschermen. Daarnaast vormt de overheid een steeds grotere uitdaging voor consumenten, zowel in het ontstaan van schulden – denk aan het terugvorderen van toeslagen en de bestuursrechtelijke zorgpremie – als in de positie van schuldenaren – denk daarbij bijvoorbeeld aan de voorrangspositie van de overheid als schuldeiser.



5. Het schuldhulptraject

In de vorige hoofdstukken hebben we de context geschetst waarin schulden kunnen ontstaan. In dit hoofdstuk bespreken we de geschiedenis van de wettelijke context van de schuldhulpverlening, waarin we beschrijven hoe het traject is ingericht en aangepast om mensen met schulden te ondersteunen. De afgelopen 35 jaar hebben de dynamiek van schuldproblematiek en de voortdurende zoektocht naar effectieve oplossingen geleid tot geregelde aanpassingen in de wet- en regelgeving op het terrein van de SHV. Deze verschillende wijzigingen vanaf 1979 tot nu komen in dit hoofdstuk aan bod.

Onderstaand figuur 1 geeft een overzicht van het systeem van de SHV in Nederland en hoe deze door de tijd heen verder is uitgebouwd.

Figuur 1: Het systeem van de schuldhulpverlening



Bron: Moerman (2023) Position paper t.b.v. rondetafelgesprek 'Rondkomen', Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid

De schuldhulpverlening in Nederland kent een complexe ontwikkeling, waarbij de afgelopen decennia verschillende wetten, gedragscodes, beleidsmaatregelen en interventies zijn ingevoerd om de groeiende problematiek van schulden te beteugelen en schuldenaren te ondersteunen bij het oplossen van hun schulden. Het SHV-stelsel zoals we het vandaag kennen vindt zijn oorsprong in de Wsnp en

Msnp zoals die sinds de midden jaren negentig zijn opgesteld. De optie die er daarvoor was om vrij van problematische schulden te komen, namelijk het persoonlijk faillissement, was niet langer toereikend. In hoofdstuk 2 kwam naar voren dat in de jaren tachtig heel langzaam een verschuiving op gang kwam van het 'schuld en boete denken' naar een 'fresh start' denken. Er moest een einde komen aan een leven lang schulden en schulden moesten saneerbaar zijn. Dit leidde er onder andere toe dat er meer uniformiteit kwam in de regels van Kredietbanken, want tot die tijd hadden Kredietbanken hun eigen regelingen, zonder gestandaardiseerde regels en procedures. Om meer uniformiteit aan te brengen werd in 1979 de eerste gedragscode van SHV geïntroduceerd door de NVVK, met als doel om eenheid te bevorderen in de regelingen van Kredietbanken en het stimuleren van minnelijke regelingen door convenanten. Zoals in hoofdstuk 2 naar voren komt pleitte de commissie Boorsma o.a. voor meer integrale SHV, waarbij ook gekeken werd naar onderliggende oorzaken van schuldenproblematiek. Integrale hulpverlening moest zich richten op zowel financieel-technische aspecten als gedragsverandering om nieuwe schulden te voorkomen (Bommelje, 2000, geciteerd in Jungmann, 2006). De aanbevelingen vanuit de commissie Boorsma hebben indirect geleid tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp).

Op 1 december 1998 werd de Wsnp geïmplementeerd. Daarvoor bestond er nog geen geformaliseerde SHV. De SHV maakte voor die tijd afspraken met schuldeisers om faillissement te voorkomen, maar dit was niet in de wet geformaliseerd en gemeenten waren dus niet verplicht om het minnelijke traject aan te bieden en het was niet in de wet vastgelegd waaraan de SHV moest voldoen⁵. De Wsnp had als doel het beëindigen van schulden en bieden van een schuldenvrije toekomst, het verminderen van faillissementen van natuurlijke personen en het aantrekkelijker maken van het minnelijke traject voor crediteuren (*Kamerstukken II*, 1992/93, 22 969, nr. 3). De invoering van de Wsnp zorgde daarnaast ook voor andere ontwikkelingen, die het aantal schuldregelingen stimuleerden. Ten eerste werden er pogingen ondernomen om de toegankelijkheid van de Wsnp te verbeteren, door onder meer het wijzigen van de Gedragscode van de NVVK. De Gedragscode van de NVVK werd aangescherpt in 2000, met als doel een uniform voortraject te realiseren dat goed aansloot op de Wsnp (Jungmann, 2006). Ten tweede werden sinds de komst van de Wsnp in sommige gemeenten ontwikkelingen op het gebied van integrale SHV gestimuleerd.

De Wsnp werd al snel na de inwerkingtreding geëvalueerd door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) (Jungmann, Niemeijer & ter Voert, 2001). Uit de evaluatie bleek dat de Wsnp niet functioneerde als bedoeld. Het minnelijke en wettelijke traject waren onvoldoende geïntegreerd en

⁵ Het Nederlandse SHV-stelsel kent vandaag de dag twee trajecten. Vaak wordt als eerste aan schuldeisers een voorstel op basis van het minnelijke traject gedaan. De Msnp wordt uitgevoerd door een schuldhulpverlener. Als de schuldeisers niet akkoord gaan met een minnelijke regeling dan kan een schuldenaar een wettelijke schuldsanering aanvragen. Soms wordt ook al eerder in een traject duidelijk dat de Msnp geen optie is en dan kan het Wsnp traject eerder worden gestart. De Wsnp wordt aangevraagd bij de rechtbank. Als de Wsnp wordt toegekend dan wordt een Wsnp-bewindvoerder aangewezen. De bewindvoerder ziet erop toe dat de betalingsafspraken met de schuldeisers worden nagekomen.

daarnaast werkte het 'stok achter de deur' karakter van de Wsnp niet. Uit de evaluatie bleek dat voor crediteuren het wettelijke traject veel aantrekkelijker was. Het minnelijke traject werd naar de marges geduwd. Hierdoor werd een toenemend beroep gedaan op de Wsnp en werd er steeds minder gebruik gemaakt van het minnelijke traject, echter kon de rechterlijke macht en Wsnp-bewindvoerders deze toestroom niet aan. Waardoor er een oplossing moest komen (Jungmann, 2020). Daarom werd in 2004 en vervolgens in 2008 de Wsnp herzien om schuldeisers te ontmoedigen de Wsnp te gebruiken ten gunste van de Msnp. De belangrijkste wijziging was een strengere toetsing aan de poort. Ook werden er maatregelen genomen om het minnelijke traject te versterken, onder meer dat een rechter bij spoedeisende zaken een voorlopige voorziening kon treffen (*Kamerstukken II, 2004/05, 29 942, nr. 3; Staatsblad Koninkrijk der Nederlanden, 2007*).

In de jaren erna worden er verdere stappen gezet om de SHV te verbeteren. Allereerst overwoog in 2008 het kabinet eerst om in te grijpen in de opzet van de SHV, maar uiteindelijk werden een aantal stappen voorgesteld ter verbetering van de toegankelijkheid van de SHV (*Kamerstukken II, 2007/08, 24 515, nr. 119*). Onder andere door in te zetten op voorlichting en preventie, een bredere toegang tot de SHV, betere kwaliteit, gestandaardiseerd maatwerk en actieve nazorg na de SHV. Ten tweede worden het dwangakkoord en moratorium SHV ingevoerd in 2008 om de effectiviteit te vergroten en burgers met problematische schulden beter te beschermen (Artikelen 5, tweede en derde lid, en 13, Wet gemeentelijke schuldhulpverlening). Het dwangakkoord gaf schuldhulpverleners in het uiterste geval, met tussenkomst van de Wsnp-rechter de mogelijkheid de weigerende schuldeisers te dwingen akkoord te gaan met een schuldregeling, terwijl het moratorium bescherming bood tegen schuldeisers.

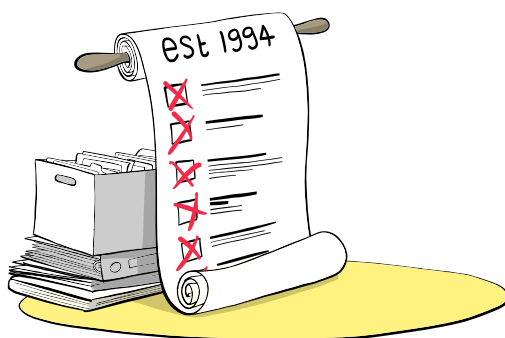
Vanaf 2010 steeg het aantal meldingen voor de SHV sterk, terwijl er ook moest worden bezuinigd (Jungmann, 2020). In 2012 wordt de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) ingevoerd, waarbij gemeenten de wettelijk taken kregen voor het uitvoeren van integrale SHV aan hun inwoners en daaronder valt ook het zorgen voor een minnelijk traject. Hiermee werd het minnelijke traject (Msnp) geformaliseerd. Tot die tijd hadden gemeenten geen expliciete wettelijke taak om de Msnp aan te bieden. Op dit moment worden ook preventie en nazorg opgenomen in de wet. Zo maakten veel gemeenten afspraken met energiebedrijven en woningbouwverenigingen om de totstandkoming van minnelijke regelingen te bevorderen. Bijvoorbeeld door onder bepaalde omstandigheden af te zien van huisuitzetting. De Wgs benadrukte de individuele verantwoordelijkheid van de schuldenaar voor het slagen van de SHV. Dit uitte zich onder andere in dat schuldenaren moesten aantonen dat ze geen nieuwe schulden hadden gemaakt voordat ze een traject mochten starten. In Amsterdam dienden schuldenaren een verplichte budgetcursus te volgen waarbij ze een budgetplan moesten opstellen, voor de start van het SHV-traject.

Tijdens de interviews met experts (zie bijlage 1 voor de methodologie) kwam naar voren dat de introductie van de Wgs een verandering teweegbracht in de rol van de schuldhulpverlener. Vóór de implementatie van de Wgs fungeerde de schuldhulpverlener als de belangenbehartiger van de schuldenaar, een positie die gericht was op het beschermen van de financiële belangen van de persoon met schulden. Met de intrede van de Wgs kwam er echter een verschuiving in deze dynamiek. De

schuldhulpverlener kreeg een dubbele rol, waarin hij niet alleen de belangen van de schuldenaar behartigde, maar ook diende als tussenpersoon voor de schuldeiser. De schuldhulpverlener kreeg namelijk de verantwoordelijkheid om te toetsen of de schuldenaar in aanmerking kwam voor de SHV en daarmee was de schuldenaar afhankelijk van het oordeel van de schuldhulpverlener of hij/zij toe mocht treden of tot de SHV.

In 2014 werd het schuldenbewind ingevoerd als nieuw instrument en onderdeel van de Wgs (*Kamerstukken II*, 2011/12, 33 054). Het doel van het schuldenbewind was om kwetsbare burgers met problematische schulden beter te beschermen en ondersteunen. Doordat mensen met schulden werden ondersteund door een bewindvoerder, werden theoretisch gezien hun kansen vergroot op toelating tot de Msnp of Wsnp. Onder de begeleiding van een bewindvoerder werd hun financiële situatie gestabiliseerd, wordt de administratie georganiseerd en konden zij hulp krijgen bij het aanvragen en doorlopen van schuldregelingen.

Ondanks de vele aanpassingen in beleid en inrichting van de SHV blijft uit verschillende onderzoeken tussen 2010 en 2019 de beperkte effectiviteit van de gemeentelijke SHV naar voren komen. De grootste knelpunten die genoemd worden, zijn: beperkte toegankelijkheid, weinig oog voor nazorg, gebrek aan integrale aanpak en kwaliteitsproblemen (O.a. Stavenuiter & Nederland, 2014; Huls, 2016; Baan, Louwes & Oosteveen 2016; Nationale Ombudsman, 2016; Hiemstra & De Vries, 2019). De Wsnp heeft een beperkt bereik, terwijl de omvangrijke schuldenproblematiek juist om een veel ruimhartigere vergeving van schulden vraagt (Huls, 2016). De knelpunten van de jaren '90, destijds al geïdentificeerd door de commissie Boorsma bleven dus grotendeels bestaan en de algemene conclusie is dat de huidige regelgeving rondom schulden te complex is geworden.



In 2016 kwamen er drie publicaties uit over mensen met schulden en het vastgelopen schuldhulpverleningssysteem, wat uiteindelijk tot het Actieplan Brede Schuldenaanpak leidde. Uit deze publicaties werd duidelijk dat problematische schulden mede ontstaan doordat de overheid de financiële zelfredzaamheid van burgers overschat. Ten eerste publiceerde het WRR het rapport 'Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden' (2016). Ten tweede kwam de Algemene Rekenkamer met het rapport 'Aanpak problematische schulden' (2016). En ten derde kwam de Nationale Ombudsman met het rapport 'Een onderzoek naar de ervaringen van

burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening' (2016). Het Actieplan Brede Schuldenaanpak startte in 2017 en was gericht op het tegengaan en oplossing van problematische schulden. Preventie en vroegsignalering stonden hierin centraal (*Kamerstukken II, 2017/18 24515*). De consensus is dat voorkomen beter is dan genezen, en dat de oplossing voor het SHV vraagstuk aan de voorkant zit. De Brede Schuldenaanpak heeft tot doel het voorkomen van problematische schulden door preventie en vroegsignalering, om de incasso socialer te maken en de positie van mensen met schulden te verbeteren (Jungmann, Wesdorp & Madern, 2020, p. 235). Uit het actieplan volgen veel beleidsvoorstellen, interventies en tools.

Ook na 2018 heeft de SHV nog verschillende veranderingen doorgemaakt met een reeks wetswijzigingen. In 2021 worden enkele belangrijke wijzigingen in de Wgs doorgevoerd, voortbouwend op het Actieplan Brede Schuldenaanpak: vroegsignalering wordt wettelijk verplicht en een taak voor gemeenten, met als doel schulden vroegtijdig te herkennen en schuldenaren zo snel mogelijk naar de SHV te leiden. Leveranciers zoals nutsbedrijven, woningbouwverenigingen en verzekeraars worden verplicht om huishoudens met beginnende betalingsachterstanden in hun vaste lasten te melden bij de gemeenten (Van Geuns & Stallen, 2021).

Het jaar 2023 brengt verdere aanpassingen in de Wsnp/Msnp en de Wgs met zich mee. Zo wordt onder andere de doorlooptijd van de Wsnp en de Msnp wordt verkort van 36 naar 18 maanden, wordt de termijn voor goede trouw teruggebracht van vijf naar drie jaar en is de toegang tot de Wsnp nu ook mogelijk buiten de gemeente om. Het breed moratorium, dat bedoeld is als bescherming voor mensen met schulden tegen schuldeisers, blijkt niet effectief te zijn (Schut, 2023). Eind 2023 hebben het kabinet, de NVVK, Divosa en de VNG een nieuw plan gelanceerd met opnieuw stappen om de SHV te verbeteren ten aanzien van het bereik, de kwaliteit en de wijze waarop begeleiding en nazorg wordt vormgegeven. Het doel van het plan is dat het aantal huishoudens met problematische schulden in 2035 is gehalveerd ten opzichte van 2015. Destijds had 8,6 procent van de Nederlandse huishoudens problematische schulden. Het plan geheten 'Elementen van Basisdienstverlening' bevat richtlijnen voor meer eenheid in de SHV. Belangrijke elementen door onder meer een registratiesysteem voor hulpverleners waardoor ze beter kunnen samenwerken en het standaard aanbieden van saneringskrediet met een aflostermijn van 18 maanden. Het streven is dat alle gemeenten de richtlijnen en handvatten van het plan invoeren (Rijksoverheid, 2023).

In de voortdurende zoektocht naar een effectievere SHV worden momenteel nieuwe plannen gemaakt voor het komende jaar. Zo is op dit moment het Ministerie van SZW samen met het Ministerie van J&V bezig aan een wet Schuldbemiddeling. In het wetsvoorstel komt een maximale reactietermijn voor schuldeisers bij een Msnp te staan. Het doel hiervan is om vertraging in het traject te voorkomen, zodat sneller duidelijk is of een Msnp gaat lukken. Als snel duidelijk is dat een Msnp niet lukt, kan iemand sneller worden doorgeleid naar de Wsnp en loopt de SHV aan een schuldenaar geen vertraging op. Daarnaast is er vanuit de rijksoverheid in 2023 een interdepartementaal beleidsonderzoek gestart naar problematische schulden. Het doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in het ontstaan en de opstapeling van problematische schulden. Daarnaast moet opnieuw de effectiviteit van de SHV in kaart

worden gebracht en worden er beleidsopties voor oplossingen geschetst (Ministerie van Financiën, 2023). Ook wordt er al enkele jaren gewerkt aan een herijking van de invorderingsstrategie overheid en commerciële incasso, waarbij de invorderingsstrategie verbeterd wordt om meer rekening te kunnen houden met burgers, en vooral zij die wel willen maar niet kunnen betalen. De verwachting is dat de Belastingdienst en Dienst Toeslagen een aantal maatregelen op korte termijn kunnen invoeren (uiterlijk 1 januari 2025). De aandacht in de samenleving voor problematische schulden en de behoefte om inzicht krijgen in de effectiviteit van de SHV blijft dus onverminderd hoog.

5.1. Conclusie

De dynamiek van schuldenproblematiek en de voortdurende zoektocht naar effectieve oplossingen hebben de overheid aangespoord tot een continue aanpassing van de wet- en regelgeving op het terrein van de SHV. Deze ontwikkeling hebben we in dit hoofdstuk beschreven. We zien echter dat knelpunten, gesignaleerd in de jaren negentig, ook in latere onderzoeken naar voren worden gebracht. Ondanks alle maatregelen en aanpassingen lijkt het lastig om binnen de SHV grip te krijgen op de onderliggende oorzaken van de schuldenproblematiek.



6. Samenvatting en slotbeschouwing

In dit paper kijken we terug naar de afgelopen 35 jaar schuldhulpverlening. In dit tijdvak heeft de schuldhulpverlening zich ontwikkeld tot een omvangrijk geheel aan organisaties, initiatieven, professionals en instrumenten. Tegelijkertijd zien we in deze periode een enorme groei in huishoudens die in een problematische schuldensituatie verkeren. In 1994 spreekt men van een schatting van tussen de 150.000 à 200.000 huishoudens, 2-3 procent van de bevolking (Boorsma, 1994). Begin 2023 zijn er 726.000 huishoudens, 8,8 procent van de bevolking, die kampen met problematische schulden (CBS dashboard problematische schulden).⁶ Alle ontwikkelingen binnen de schuldhulpverlening hebben dus niet kunnen voorkomen dat er sprake is geweest van een enorme autonome groei van het probleem.

In dit hoofdstuk blikken we terug op de probleemanalyse zoals die in de afgelopen 35 jaar is geformuleerd en zetten we dit af tegen zowel de wettelijke context als de maatschappelijke en economische context waarbinnen schulden konden ontstaan, en tegenover de ontwikkelingen binnen de schuldhulpverlening. We eindigen dit hoofdstuk met een slotbeschouwing.

6.1. Probleemanalyse en ontwikkelingen SHV

6.1.1. Probleemanalyse

In de afgelopen dertig jaar is er veel geschreven over de oorzaken van problematische schulden, de knelpunten die spelen in de toeleiding naar de SHV en zijn er aanbevelingen gedaan om dit ten goede te keren. De SHV wordt als te gefragmenteerd en te ontoegankelijk beschreven. In Boorsma (1994) worden de volgende knelpunten onderscheiden in de organisatie van de schuldhulpverlening:

- Vroegtijdige signalering en verwijzing komen niet tot stand
- Het totale hulpaanbod is niet inzichtelijk voor en onbekend bij cliënten
- De aanwezige deskundigheid, ervaring, en middelen worden niet optimaal ingezet
- Het overzicht in de omvang en aard van de schuldenproblematiek, als mede in de belangrijkste knelpunten ontbreekt
- Een uniforme handelswijze ontbreekt.

Als probleem aan de vraagkant wordt gezien dat mensen te laat ondersteuning zoeken bij de schuldhulpverlening, vaak pas op een moment dat schulden problematisch zijn. Tot die tijd denkt men het zelf nog op te kunnen lossen. Ook maken mensen onvoldoende gebruik van bestaande minimavoorzieningen (niet-gebruik) waardoor er eenvoudigweg te weinig geld is om van rond te

⁶ Hier hoort de kanttekening bij dat problematische schulden niet op dezelfde manier gemeten zijn. In 1994 gaat het immers om een schatting, en het CBS houdt de ontwikkeling van problematische schulden pas bij sinds 2015.

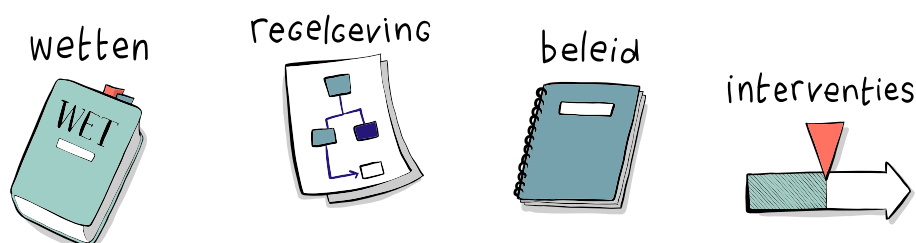
komen en schulden op de loer liggen. Daarnaast wordt sinds de jaren negentig beschreven dat schaamte en taboe een rol spelen bij schuldenaren om hun problematiek bekend te maken.

Aanbevelingen die worden gedaan in de jaren negentig zijn onder andere het tegengaan van niet-gebruik van voorzieningen door mensen actief hiervoor te benaderen en door het inrichten van een één-loket functie. Binnen de schuldhulpverlening moet gestreefd worden naar integraal schuldenbeleid, moet er meer aandacht komen voor preventie, (vroeg)signalering en voor nazorg. Ook wordt aanbevolen om de SHV onderdeel te maken van het gemeentelijk welzijnsbeleid. Ook in de jaren die volgen zijn er onderzoeken die melding doen van dezelfde knelpunten en ook aanbevelingen voor minder fragmentatie (versnippering), meer integraliteit, meer aandacht voor preventie, (vroeg)signalering en nazorg.

6.1.2. Ontwikkelingen SHV

In hoofdstuk 5 hebben we de ontwikkelingen in het schuldhulpverleningstraject beschreven. In deze paragraaf zetten we nogmaals de belangrijkste veranderingen op een rij:

- 1998: invoering Wsnp met als doel eindigheid aan schulden
- 2000: uitbreiding gedragscode; richt zich op toetsing van kwaliteit van de SHV en bescherming van schuldenaar. Dit is geen wetgeving maar heeft geleid tot meer uniforme afhandeling.
- 2004/8: Wijzigingen Wsnp met als doel ontmoediging wsnp ten faveure van msnp
- 2012: invoering WGS; SHV wordt ingebed in gemeentelijk beleid, preventie en nazorg opgenomen in de wet
- 2013: boek Schaarste laat zien dat armoede en schulden tot problemen leiden en een autonome invloed hebben op menselijk gedrag; er komt er aandacht voor oorzaken van schuldenproblematiek en stress sensitief werken binnen de SHV
- 2014: invoering schuldenbewind
- 2018: Brede Schulden Aanpak
- 2021: wijziging WGS maakt vroegsignalering een wettelijke taak voor gemeenten en verplicht leveranciers om huishoudens met beginnende betalingsachterstanden in hun vaste lasten te melden bij de gemeenten



We zien dat er in eerste instantie ingezet is op de toegankelijkheid van de SHV door de invoering van de Wsnp. De aandacht echter ging snel hierna naar het beheersbaar maken van de Wsnp omdat de

rechtelijke macht overbelast raakte. Er moest minder gebruik worden gemaakt van het wettelijk traject ten gunste van het minnelijk traject. Vanaf 2012 zien we dat er maatregelen komen die aansluiten bij de aanbevelingen uit de jaren negentig. Er komt aandacht voor vroegsignalering, de SHV wordt ondergebracht in gemeentelijk welzijnsbeleid en in 2018 moet de Brede Schuldenaanpak de integraliteit van de SHV handen en voeten geven. De invoering van de Wgs gaat echter gepaard met een bezuinigingsslag waardoor de slagkracht binnen de SHV niet groter wordt en in 2016 wordt geconcludeerd dat er nog weinig sprake is van vroegsignalering. Vroegsignalering wordt vanaf 2021 een wettelijke taak van gemeenten.

Gesteld kan worden dat de aanpassingen in de schuldhulpverlening pas laat – vanaf 2012 – verband houden met de onderscheiden knelpunten en aanbevelingen uit de jaren negentig en dat het ingewikkeld is gebleken om preventie, vroegsignalering en een integraal schuldenbeleid succesvol door te voeren. Recente ontwikkelingen rond de halvering van de afloperiode, basis dienstverlening en de herijking invorderingsbeleid overheid en commerciële incasso geven de onverminderde belangstelling en aandacht voor het thema weer. Ook illustreren deze ontwikkelingen dat er langzaam anders gedacht wordt over het ontstaan van schulden, en daarmee ook de oplossing ervan. De probleemanalyse van de SHV over de afgelopen 35 jaar blijft vooralsnog standhouden, de grote vraag is of deze voorzichtige paradigmashift hier verandering in zou kunnen brengen.

6.2. Overige context waarin schulden konden bestaan

Tevens hebben we in dit stuk gekeken naar de wet- en regelgeving van alle overige beleidsterreinen om te bezien van welke invloed deze zijn geweest op het ontstaan dan wel aangaan van schulden.

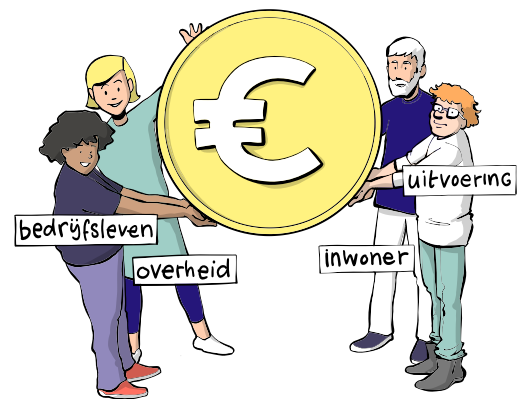
- 1992: Consumptief krediet
- 2001: Andere rol belastingdienst, inkomens verstrekking op krediet (uitgebreid in 2006, 2008)
- 2003: Wet op financiële dienstverlening; betere bescherming consument
- 2006: Nieuwe zorgverzekeringswet
- 2006/8: Uitbreiding inkomensverstrekkende rol door belastingdienst
- 2009: Wijziging ZVW over wanbetaling en overheidsvordering ingevoerd
- 2011: Nieuwe wet gerechtelijke deurwaarders

De wet- en regelgeving op aanpalende beleidsterreinen hebben voornamelijk – op één na nl. de wet op financiële dienstverlening - het effect gehad dat de kans op het maken van schulden werd vergroot. De nieuwe wet gerechtelijke deurwaarders had dit effect in principe niet, maar zorgde er wel voor dat schuldenaren met veel meer deurwaarders te maken kregen, waardoor persoonlijk contact en het overzicht van het aantal schulden verdween. De marktwerking en bijvoorbeeld de 'no cure, no pay' werkwijze zorgden voor een harder klimaat waarbinnen afbetalingsregelingen getroffen moesten worden.

In de maatschappelijke en economische context zagen we ook dat het voor burgers met lage inkomens moeilijker is geworden om rond te komen en is het risico om in schulden te geraken groter geworden. Dit wordt veroorzaakt door de flexibilisering van de arbeidsmarkt en de economische crises die we in de afgelopen dertig jaar hebben gehad, door de digitalisering en het complexer worden van de samenleving. Daarnaast blijkt ook dat de welvaart groei ongelijk verdeeld is in Nederland. Voor mensen die moeten rondkomen van het sociaal minimum is de welvaart blijven steken op het niveau van 50 jaar geleden.

6.3. Slotbeschouwing

Dit paper begon met een observatie en een hypothese: de hulpverlening aan burgers met (dreigende) financiële problemen in Nederland heeft zich in de afgelopen 35 jaar ontwikkeld tot een omvangrijk geheel van organisaties, initiatieven, professionals en instrumenten. Toch is er sprake van een grote – autonome - groei van huishoudens met problematische schulden. In 30 jaar tijd is het aantal inwoners met problematische schulden met een factor drie toegenomen. Het zijn er nu meer dan 720.000 huishoudens met problematische schulden, bijna 9 procent van de bevolking. Ook hulpverleners zitten klem. Voor hen is het steeds lastiger geworden om mensen uit de schulden te helpen, ondanks alle goede inspanningen. Kortom: de invloed van de professional lijkt af te nemen terwijl de mogelijkheden om te helpen juist zijn toegenomen.



Uit dit rapport blijkt dat de reden hiervoor is dat schuldenproblematiek grotendeels een systemisch probleem is, met oorzaken buiten de invloedssfeer van de individuele professional. Er zijn in ieder geval deze vier oorzaken te onderscheiden:

- Ten eerste de economische ontwikkelingen; de crises van 2008 en 2022, een steeds flexibelere arbeidsmarkt en het achterblijven van het bestaansminimum hebben de lage inkomens onder druk gezet.
- Ten tweede de maatschappelijke verschuivingen; door digitalisering, de opkomst van de participatiemaatschappij en de toename van eenpersoonshuishoudens, samen met de verwachting dat mensen zelfredzaam zijn, komt een groep inwoners in de knel.
- Ten derde de wet- en regelgeving; deze beschermen inwoners onvoldoende tegen het aangaan van schulden. Het belang van de schuldeiser staat voorop en niet die van de consument, waarbij de overheid vaak optreedt als de grootste schuldeiser.
- Ten vierde, de schuldhulpverlening zelf: men is er binnen de (her) inrichting van de SHV tot op heden onvoldoende in geslaagd om aanbevelingen die in de loop der tijd zijn gedaan, goed te adresseren en vorm te geven: integraal beleid, (vroeg)signalering, preventie en nazorg zijn nog steeds van belang maar onvoldoende geïmplementeerd.

Het is daarmee onvoldoende om enkel naar de professionele praktijk van de SHV te kijken voor het oplossen van problematische schulden en het voorkomen ervan.

Recente ontwikkelingen, zoals de halvering van de aflosperiode, basis dienstverlening, opkomst sociale incasso en de herijking invorderingsbeleid overheid en commerciële incasso illustreren dat er langzaam anders gedacht wordt over het ontstaan van schulden. Dit wijst op een groeiend besef dat systemische oorzaken een belangrijke rol spelen bij schuldenproblematiek. Dit besef vormt de basis voor nieuwe oplossingen. Denk aan de nationale saneringsopgave zoals voorgesteld door de Raad van Volksgezondheid en Samenleving, het advies van de Commissie Sociaal Minimum om het besteedbaar inkomen te verhogen, het pleidooi van Jungmann en Moerman voor een nieuw incassostelsel en de roep om strengere regels voor achterafbetaal-apps (zie box 1 hieronder).

Veel van deze oplossingen liggen buiten het SHV domein zelf en vragen om systeemveranderingen. Willen we het schuldenprobleem oplossen dan zullen we als samenleving aan meerdere knoppen moeten draaien. Schulden verminderen en voorkomen vraagt om een overkoepelende visie die zowel het schuldhulpverleningsdomein als de bredere economische en beleidsmatige context omvat.

Box 1: Voorgestelde oplossingen om schuldenproblematiek tegen te gaan, een greep

In 2022 stelt de Raad van de Volksgezondheid en Samenleving (RVS) dat problematische schulden een symptoom zijn van het feit dat steeds meer mensen moeite hebben om rond te komen en niet mee kunnen komen in de samenleving. De complexe regelgeving in combinatie met toenemende bestaansonzekerheid draagt hieraan bij. Als iemand eenmaal in de schulden zit dan is het huidige systeem van SHV inefficiënt. Een klein deel van de mensen met schulden wordt maar geholpen en er is geen garantie op een schuldevrije toekomst. Daarnaast ontbreekt het aan nazorg. De RVS roept daarom op tot een nationale saneringsopgave. Zo moet op lange termijn gewerkt worden aan de onderliggende oorzaken van problematische schulden en moet de omslag die binnen de SHV in gang is gezet versneld worden. Hierin is leidend dat de overheid niemand in een perspectiefloze situatie mag brengen en dat de overheid burgers met schulden altijd een menswaardig bestaan moet garanderen (RVS, 2022).

De Commissie Sociaal Minimum (2023) adviseert om het besteedbaar inkomen voor de lage inkomensgroepen te verhogen. Daarnaast moet volgens de commissie ongelijkheid veroorzaakt door grote verschillen in gemeentelijke inkomensvoorzieningen worden tegengegaan. De commissie is van mening dat het stelsel van inkomensondersteuning te onvoorspelbaar en te ontoegankelijk is, hetgeen mensen plaatst voor onverwachte terugvorderingen en het niet-gebruik van toeslagen in de hand werkt.

Zij pleit voor politieke sturing om tot een toekomstbestendig stelsel te komen.

Daarnaast zien we dat er aandacht is voor bescherming van consumenten met betrekking tot het aangaan van schulden. Door apps als Klarna en Tinka is het achteraf betalen namelijk nog weer een stap makkelijker geworden. Vooral bij jongeren wordt hierdoor een stijging in betalingsachterstanden gezien. In april 2023 heeft het kabinet aangegeven strengere regels te willen voor deze achterafbetaal-apps om de consument, met name jongeren beter te beschermen.

In het rapport *Schulden klein houden en perspectief bieden* (2023) pleiten Jungmann en Moerman voor een nieuw incassostelsel. Daarin kan iemand met schulden een afbetalingsplan krijgen waarin alle schuldeisers naar rato worden afbetaald. Hierbij wordt vastgesteld wat de debiteur maximaal kan betalen, zonder onder het bestaansminimum te zakken, en zonder dat er eerste door alle schuldeisers afzonderlijk een kostbaar dwangbevel hoeft te worden gehaald.

Literatuurlijst

ACM (2015) *Een onderzoek naar de handelspraktijken van incassobureaus*. Den Haag: Autoriteit Consument en Markt.

Algemene Rekenkamer (2016) *Aanpak problematische schulden*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
Artikelen 5, tweede en derde lid, en 13, Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. (2017, 1 april).
Verkregen van: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0039314/2017-04-01>.

Artikel 96, vierde lid, Burgerlijk Wetboek Boek 6. (2012, 1 juli), Verkregen van: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0031432/2012-07-01>

Baan, A., Louwes, K. & Oostveen, A. (2016) *Evaluatierapport Wet gemeentelijke schuldhulpverlening*. Utrecht: Berenschot.

Boorsma, P. B., & Tijdink, J. L. J. L. (1994). *Schulden: naar nieuwe impulsen in de schuldenproblematiek*.

CBS (2023), *Armoede en sociale uitsluiting*. Verkregen van: [Samenvatting - Armoede en sociale uitsluiting 2023 | CBS](#)

CBS (2023) *Dashboard consumentenprijzen*. Verkregen van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-consumentenprijzen>.

CBS (2024) *Schuldenproblematiek in beeld. Huishoudens met geregistreerde problematische schulden 2015-2023*. Verkregen van: <https://dashboards.cbs.nl/v5/SchuldenproblematiekInBeeld/>.

Commissie Sociaal Minimum (2023) *Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum. Rapport II*. Verkregen van: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/09/28/een-zeker-bestaan-naar-een-toekomstbestendig-stelsel-van-het-sociaal-minimum-rapport-ii>.

De Groene Amsterdammer (1995) *Uitgeprikkeld. 24*. Verkregen van: <https://www.groene.nl/artikel/uitgeprikkeld>.

Geuns, R.C. van, & Stallen, M. (2021). Armoede effectief bestrijden. *Vakblad Sociaal Werk*, 2021(6), 7-11.

Groen, A. & Gaalen, C. van (2021) *De coronacrisis en ons geld. Wat is de invloed van de lockdown op onze portemonnee en vakantieplannen?* Utrecht: Nibud.

Huls, N. (2016) *Vergeef ons vaker onze schulden: naar een schone lei 2.0*. Leiden: Boom Juridisch.

losr/mo-Groep (2014) *Belastingdienst, een bron van armoede? Over de invordering van belasting- en toeslagschulden*. Utrecht: Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden losr/mogroep

Jungmann, N. (2006) De rechter als stok achter de deur: de schaduwwerking van de Wsnp. *Rechtstreeks*, 2006-4.

Jungmann, N. (2020) Hoe de onvrede over het schuldhulpstelsel ontstond. *Justitiële verkenningen*, 46-1.

Jungmann, N., Niemeijer, E. & ter Voert M.J. (2001) *Van schuld naar schone lei. Evaluatie Wet Schuldsanering natuurlijk personen*. Den Haag: WODC.

Jungmann, N. & van Dijk, E. (2023) Wetswijzigingen Wsnp: een onvoorziene stevige verbouwing van het stelsel. *Tijdschrift voor Insolventierecht*, 2023-18. Verkregen van: https://www.inview.nl/document/id747edf4ed7e84b57ad507a3ef6adb741/tijdschrift-voor-insolventierecht-wetswijzigingen-wsnp-een-onvoorziene-stevige-verbouwing-van-het-stelsel?ctx=WKNL_CSL_163&tab=tekst.

Jungmann, N., Wesdorp, P. & Madern, T. (2020) *Stress-sensitief werken in het sociaal domein. Theoretische inzichten en praktische handvatten voor hulp- en dienstverleners*. Houten: Bohn, Stafleu, van Loghum .

Kamerstukken II, 1982/83, 17 789.

Kamerstukken II, 1992/93, 22 969, nr. 3.

Kamerstukken II, 2004/05, 29 942, nr. 3. Verkregen van: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29942-3.pdf>.

Kamerstukken II, 2007/08, 24 515, nr. 119.

Kamerstukken II, 2011/12, 33 054.

Kamerstukken II, 2017/18 24515.

Lans, J. van der (2009) *2007 Wet maatschappelijke ondersteuning. Op weg naar een participatiesamenleving*. Verkregen van: https://www.canonsociaalwerk.eu/nl_wmo/details.php?cps=13.

Ministerie van Financien (2024) *18 Taakopdrachten IBO's*. Verkregen van: <https://www.rijksfinancien.nl/miljoenennota/2024/bijlage/1843567>.

Moerman, A.J. (2017) 'Verbied de handel in schulden'. *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, 2017- 3, p. 32-33.

Mullainathan, S. & Shafir, E. (2013) *Schaarste. Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen*. Amsterdam: Maven Publishers.

Moerman, A. (2023) *Position paper t.b.v. rondetafelgesprek 'Rondkomen'*, Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Verkregen van: [Rondkomen | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

Moerman, A. & Jungmann, N. (2023) *Schulden klein houden en perspectief bieden. Naar een paradigmashift in de incasso waar zowel schuldeisers als debiteuren van profiteren*. SchuldInfo/Hogeschool Utrecht/Landelijke organisatie Sociaal Raadslieden.

Nationale Ombudsman (2016) *Burgerperspectief op schuldhulpverlening. Een onderzoek naar de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening*. Den Haag: Nationale Ombudsman 2016.

Nibud (2019) *Nibud Vaste Lasten 2019*. Utrecht: Nibud.

NRC (1994) *Schuldsanering moet echte kans op nieuw begin mogelijk maken*. Verkregen van: <https://www.nrc.nl/nieuws/1994/07/22/schuldsanering-moet-echte-kans-op-nieuw-begin-mogelijk-7232891-a1401039>.

Purpose (z.d.) *Samen op weg naar sociaal incasseren*. Verkregen van: <https://www.purpose.nl/sociale-incasso/>.

Raad voor de Rechtspraak (2020) *Labour-market consequences of personal debt restructuring: No Pain, No Gain?*. Utrecht: Xerox | OSAGE.

Raad Volksgezondheid & Samenleving (2022) *Van schuld naar schone lei*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.

Rijksoverheid (2020) *Herziening van beslag- en executierecht biedt schuldenaar meer zekerheid*. Verkregen van: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/09/30/herziening-van-beslag--en-executierecht-biedt-schuldenaar-meer-zekerheid>.

Rijksoverheid (2020) *Wet vereenvoudiging beslagvrije voet per 2021 in werking*. Verkregen van: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/12/08/wet-vereenvoudiging-beslagvrije-voet-per-2021-in-werking>.

Rijksoverheid (2023) *Kabinet en gemeenten maken plan voor verbeteren schuldhulp*. Verkregen van: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid/nieuws/2023/11/16/kabinet-en-gemeenten-maken-plan-voor-verbeteren-schuldhulp>.

Schut, M. (2023) *Ingrijpende wijzigingen in de Wsnp*. Verkregen van: <https://martijnschut.blog/2023/01/24/ingrijpende-wijzigingen-in-de-wsnp/>

SCP (2020) *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2001) *Wet van 26 januari 2001 tot vaststelling van de Gerechtsdeurwaarderswet*. Verkregen van: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2001-70.html>.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (1990) *Wet van 13 december 1990, houdende vaststelling van een algemene regeling van beslag op loon, sociale uitkeringen en andere periodieke betalingen*. Verkregen van: [Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden \(officielebekendmakingen.nl\)](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-1990-100.html)

Staatsblad Koninkrijk der Nederlanden (2007) *Wet van 24 mei 2007 tot wijziging van de Faillissementswet in verband met herziening van de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen*. Verkregen van: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2007-192.pdf>.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2009) *407 Besluit van 23 september 2009 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van artikel VI, onderdeel Abis, en artikel XIIA, onder 3, van de wet van 27 september 2007 tot wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en van enige andere wetten, in het kader van het versterken van de fiscale rechtshandhaving en het verkorten van beslistermijnen (Versterking fiscale rechtshandhaving) (Stb. 376)*. Verkregen van: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2009-407.pdf>.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2003) *94 Besluit van 24 februari 2003 tot aanwijzing van instellingen en diensten in het kader van de Wet identificatie bij dienstverlening en de Wet melding ongebruikelijke transactie*. Verkregen van: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2003-94.pdf>.

Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden (2012) *Beleidsregels inning bestuursrechtelijke premie Zorgverzekeringswet 2012*. Verkregen van: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2012-11878.html#extrainformatie>.

SZW (2021) *Onderzoek niet-gebruik algemene bijstand*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Salverda, W. (2023) *Welvaartswinst afgelopen halve eeuw voorbijgegaan aan sociale minima*. *ESB*, 108(4825).

Stavenuiter, M. & Nederland, T. (2014) *Lokaal en integraal. Vormgeving en uitvoering van de schuldhulpverlening in zestig gemeenten*. Utrecht: Verwey Jonker.

Wet financiële dienstverlening, (2006, 29 december). Verkregen van: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0018329/2006-12-29/>.

Wet op het financieel toezicht. (2006, 28 september). Verkregen van: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0020368/2023-07-01/>.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2016) *Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017) *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2020) *Het betere werk*, WRR-Rapport nr.102, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Bijlage 1: Methodologie

Dit paper is samengesteld op basis van literatuuronderzoek, het raadplegen van regeringsstukken en interviews met experts. In deze bijlage gaan we kort in op de methodologie.

Literatuuronderzoek

Het literatuuronderzoek is uitgevoerd door de HvA. Het literatuuronderzoek was gebaseerd op de belangrijkste wetswijzigingen, waarin we keken naar de maatschappelijke, politieke en socio-economische trends die van invloed zijn geweest op de veranderingen binnen de financiële dienstverlening en het denken erover. Vanwege de beperkte doorlooptijd van het literatuuronderzoek waren we genoodzaakt om vooraf de onderwerpen af te bakenen. We hebben ons in het literatuuronderzoek gericht op de onderwerpen:

- New public management
- Overgang verzorgingsstaat naar participatiesamenleving
- Decentralisatie vraagstukken
- Marktwerking in het sociale domein
- Theorieën over schaarste, gedrag en stress-sensitieve dienstverlening.
- Wetswijzigingen en -evaluaties

Voor het literatuur onderzoek hebben we via de catalogus van de HvA, Google Scholar en Picarta gezocht naar relevante literatuur. In bijlage 2 staat een overzicht van alle zoektermen waarop we in verschillende combinaties hebben gezocht naar relevante artikelen in de databanken. Ook hebben we bij relevante artikelen in de literatuurlijst gekeken of er nog andere interessante publicaties waren. Op basis hiervan hebben wij de artikelen geselecteerd die wij het meest relevant achten om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Dit hebben wij gedaan in samenspraak met de betrokken onderzoekers van Divosa en Schouders Eronder. We zijn ons ervan bewust dat de lijst met publicaties niet volledig is geweest, maar het was voldoende om goed te tijdsgeest te kunnen beschrijven en de ontwikkelingen binnen de financiële dienstverlening te kunnen verklaren.

In de literatuurlijst zijn de referenties opgenomen die we in dit stuk hebben gebruikt.

Regeringsstukken

We hebben voor het paper ook juridisch onderzoek uitgevoerd naar hoe de wet- en regelgeving rondom de financiële dienstverlening was vormgegeven in 1990 en hoe en vanuit welke gedachte deze is veranderd in de periode tot aan 2022. Om hier meer inzicht in te krijgen hebben we relevante regeerakkoorden, wetsartikelen, memories van toelichting en tweede kamerstukken geraadpleegd. In deze stukken is gekeken wat er werd beschreven in de regeerakkoorden over de financiële dienstverlening, armoedeval, de positie van de overheid in het oplossen van schulden, de participatiesamenleving en overige relevante zaken. Daarnaast is bekeken welke wetswijzigingen er zijn

geweest rondom consumptief krediet, incasseren, schuldhelpverlening en preventie en bestrijding van stille armoede. Daarbij zijn ook de memories van toelichting geraadpleegd.

Interviews met experts

De interviews zijn gehouden door onderzoekers van Schouders Eronder. De itemlijst voor de interviews is in samenspraak met de onderzoekers van de HvA opgesteld.

In totaal zijn 17 experts geïnterviewd die vanuit verschillende invalshoeken iets konden vertellen over de (geschiedenis van de) financiële dienstverlening. In de interviews werd onder andere ingegaan op:

- Wat de belangrijkste beleids- en wetswijzingen in het verleden zijn die van invloed zijn geweest op de financiële dienstverlening;
- Welke mensbeelden van invloed zijn geweest op het denken over financiële dienstverlening;
- Wat de grootste uitdagingen zijn voor de financiële dienstverlening voor de toekomst;
- Wat belangrijke oplossingen zijn voor de huidige problemen in de financiële dienstverlening.

Bijlage 2: Overzicht zoektermen literatuuronderzoek

In onderstaande tabel staan de zoektermen waarop we in verschillende combinaties in de zoekmachines hebben gezocht naar relevante artikelen in de databanken. We zijn ons ervan bewust dat de lijst niet volledig is. Het zoeken in de databanken heeft veel verschillende publicaties opgeleverd die voldoende waren om de tijdsgeest goed te kunnen beschrijven en de ontwikkelingen binnen de financiële dienstverlening te kunnen verklaren.

Hoofdthema	Zoektermen
Schulden	Schulden Schuldhelpverlening Financiële problemen Schuld Geldzorgen Financieel gedrag Schuldeisers
Schuldhelpverlening	Schuldhelpverlening SHV Schuldhelp Financiële helpverlening Klantgericht werken Ontwikkelingen Integrale SHV
Bewindvoering	Bewindvoering Bescherminingsbewindvoerder WSNP MSNP Bewind Bewindvoerder
New Public Management	New Public Management Neo liberaal Neo liberaal denken Neo liberaal beleid

Overgang verzorgingsstaat naar participatiesamenleving Marktwerking in het sociale domein	Verzorgingsstaat Participatiesamenleving Marktwerking Eigen verantwoordelijkheid Eigenkracht Overheid Maakbaarheid Wantrouwen Vertrouwen Bestaanszekerheid Zelfredzaamheid Terugtrekkende overheid
Decentralisatie vraagstukken	Decentralisatie Sociaal beleid Gemeenten
Theorieën over schaarste, gedrag en stress-sensitieve dienstverlening	Schaarste Gedrag Stress-sensitieve dienstverlening Financieel gedrag Motivatie Motiverende gespreksvoering Financiële zelfredzaamheid/ competenties
Kredietmarkt	Kredietmarkt Kredietbank Kopen op krediet Kopen op afbetaling Krediet Schuldeisers Incasseren
Wetswijzigingen	Wetswijzigingen Brede schuldenaanpak Wgs Bijstand Wet werk en bijstand WSNP MSNP Evaluatie Beslagvrije voet
Overig	Deurwaarders Sociaal incasseren Regelingen