



Rijksoverheid

# Naar een beter werkende schuldenketen

IBO problematische schulden



# Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Samenvatting	6
<b>1. Inleiding</b>	<b>14</b>
1.1 Aanleiding en bedoeling	14
1.2 Onderzoeksaanpak en -afbakening	15
1.3 Leeswijzer	16
<b>2. Feiten en cijfers</b>	<b>17</b>
2.1 Definitie van problematische schulden	17
2.2 Cijfers problematische schulden	18
2.3 Mensen met schulden in de huidige schuldenketen	25
<b>3. Beleid: doelen, instrumenten, uitvoering</b>	<b>32</b>
3.1 Systeemverantwoordelijkheid van de Rijksoverheid	33
3.2 Doelen en instrumenten van overheidsbeleid	34
3.3 Zicht op de resultaten van overheidsbeleid	39
3.4 De beweging naar een betere beleidsaanpak	43
<b>4. Ontstaan van problematische schulden</b>	<b>45</b>
4.1 Oorzaken ontstaan problematische schulden	46
4.2 Kanalen waarlangs schulden ontstaan	51
4.3 Consumptief krediet	54
4.4 Schulden door niet betalen vaste lasten	59
4.5 Schulden bij overheidsinstanties	60
4.6 Informele schulden	61
<b>5. Invordering van schulden</b>	<b>63</b>
5.1 De invorderingspraktijk vanuit burgerperspectief	64
5.2 Private invordering: gebrek aan coördinatie en kostenoploop	67
5.3 Private invordering: knelpunten in de bekostiging	69
5.4 Publieke invorderingen: coördinatie, kostenoploop en bekostiging	72
5.5 Invordering in algemene zin (privaat en publiek)	75
<b>6. Oplossen problematische schulden</b>	<b>80</b>
6.1 Schulden aflossen	81
6.2 Minnelijke schuldhulpverlening	84
6.3 Faillissementswet	92
<b>7. Voorgestelde beleidsaanpak</b>	<b>96</b>
7.1 Knelpunten en oplossingsrichtingen	96
7.2 Basispakket	100

7.2.1 Essentiële aanpassingen in en van het systeem	101
7.2.2 Praktische maatregelen	104
7.2.3 Bredere hervormingen	106
7.2.4 Specifieke aanbevelingen voor een betere schuldenaanpak	107
7.3 Totaaloverzicht uitgewerkte beleidsmaatregelen	109

## Literatuurlijst Bijlagen

BIJLAGE 1	Taakopdracht
BIJLAGE 2	Samenstelling werkgroep
BIJLAGE 3	Gesprekspartners
BIJLAGE 4	Ervaringen meeloopdagen
BIJLAGE 5	Definitielijst IBO Schulden
BIJLAGE 6	Relevante beleids- en wetgevingstrajecten
BIJLAGE 7	Achtergrondinformatie feiten en cijfers
BIJLAGE 8	Richtlijn consumentenkrediet (CCDII)
BIJLAGE 9	Aanbevelingen implementatie CCDII in Nederland
BIJLAGE 10	Beschrijving stelsel invordering
BIJLAGE 11	Fichebundel
BIJLAGE 12	Budgettaire bijlage basispakket
BIJLAGE 13	Onderzoeksrapport 'Internationale verkenning beleidsinterventies problematische schulden'
BIJLAGE 14	Onderzoeksrapport 'De maatschappelijke kosten van schuldenproblematiek'
BIJLAGE 15	Memo Berenschot

# Voorwoord

Het schuldendomein zit vol met termen die een dubbele betekenis hebben. Zo kent 'schuld' zowel een economische betekenis ('debt') als een morele dimensie ('guilt', schuldig). We hebben vaak niet door dat beide aspecten in elkaar overlopen, zeker als er sprake is van problematische schulden. Bij het woord 'krediet' kan het gaan om een lening, maar ook het vertrouwen in de (tegen)prestaties van een ander. Incasseren is niet alleen het innen van gelden, maar kan ook betekenen dat iemand veel te verstouwen heeft, bijvoorbeeld als gevolg van een hoge schuldenlast. Waar een schuld oplossen voor de één betekent dat de schuld is verdwenen, kan bij de ander dan juist een probleem ontstaan.

Wat voor de termen geldt, geldt ook voor het onderwerp: aan schulden zitten vaak twee kanten. De insteek van dit rapport is om beide kanten te belichten en recht te doen. Dat hebben we ook gedaan door met ervaringsdeskundigen, professionals en vrijwilligers in gesprek te gaan en met hen mee te kijken: hoe pakt het systeem uit in de praktijk en wat doet het met mensen? We verwachten dat de voorstellen ertoe leiden dat minder mensen te kampen hebben met problematische schulden en dat partijen minder kosten hoeven te maken. In de schuldenketen gaat immers veel tijd en geld 'verloren' dat beter anders kan worden ingezet om de problematiek aan te pakken.

De kern van ons rapport heeft betrekking op de 'derde' kant van de zaak: problematische schulden zijn niet alleen een individueel, maar ook een maatschappelijk probleem. Ze zetten de bestaanszekerheid onder druk, zitten sociale participatie in de weg en leiden tot veel gezondheidsproblemen. Als samenleving moeten we de lasten hiervan collectief dragen. Op basis van een grove becijfering komt de rekening neer op meer dan 500 euro per inwoner per jaar. Dat maakt het onderwerp ook politiek extra belangrijk. Hoewel er veel gebeurt en veranderingen zijn ingezet, is er ook nog veel wat we niet weten en vooral: er valt nog veel te verbeteren!

Het was een genoegen de werkgroep voor te zitten en mee te werken aan dit rapport. Ik wil alle mensen die we hebben gesproken, die een bijdrage hebben geleverd en die hebben meegelezen bedanken, evenals de leden van de werkgroep. We zijn bovenal veel dank verschuldigd aan Nikki van Alem, Martijn Badir, Yannick Jorna en Marianne van Kalken, die veel werk hebben moeten "incasseren" en steeds weer met oplossingen kwamen om het IBO tot een goed einde te brengen.

Ernst van Koesveld  
ABDTOPConsult

# Naar een beter werkende schuldenketen



## Knelpunten in schuldenketen leiden tot hoge maatschappelijk kosten

### Overheidsbeleid is onvoldoende effectief



#### Overkoepelende knelpunten

- Onvoldoende samenhang in de keten.
- Ketenbreed gebrek aan inzicht in de individuele schuldsituatie.
- De schuldenketen vraagt veel van mensen met schulden.



#### Bij het ontstaan

- Problematische schulden hangen samen met kluwen aan onderliggende problemen.
- Beperkte regulering kleine kredieten en complexiteit overheidsregelingen.



#### Bij de invordering

- Invordering gericht op escalatie, zonder coördinatie.
- Kosten van invordering lopen sterk op.

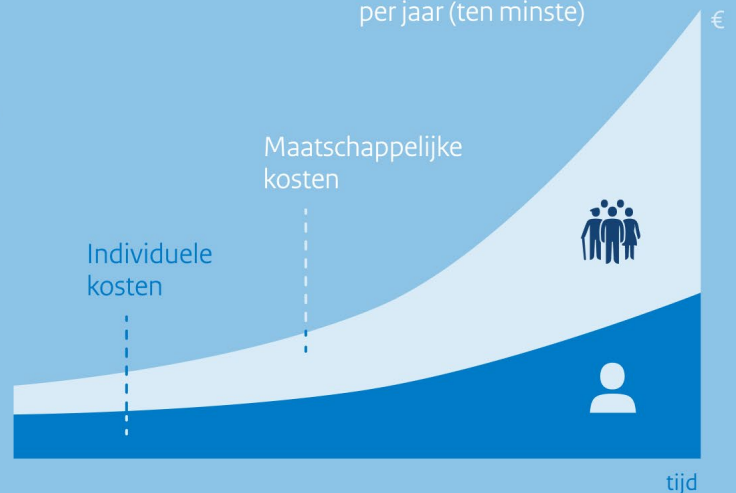


#### Bij het oplossen

- Beperkt bereik schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering.
- Gebrek aan inzicht en verschillen in kwaliteit schuldhulpverlening.
- Het gehele proces van het oplossen van problematische schulden duurt lang en is ingewikkeld.

€8,5 miljard

per jaar (ten minste)



726.210

huishoudens in Nederland hebben problematische schulden in 2023.

Dit is 8,8% van alle huishoudens.

## Eén samenhangend beleidspakket



Voorkomen



Verkorten  
doorlooptijd



Verlagen  
kostenoploop

### 6 essentiële maatregelen

- I. Integraal schuldenoverzicht
- II. Eén overheidsincasso
- III. Zorgplicht gerechtsdeurwaarders
- IV. Collectief afbetalingsplan
- V. Aanscherpen kwaliteitseisen
- VI. Eén helder schuldentraject

Het voorgestelde basispakket bestaat uit 6 essentiële en 14 praktische maatregelen.

+ bredere hervormingen en specifieke aanbevelingen voor een betere schuldenaanpak.

### Praktische maatregelen (geclusterd)

- Ondersteunen financiële zelfredzaamheid
- Strenger reguleren kleine kredieten (incl. Buy Now Pay Later)
- Verlaging invorderingskosten en oploop boetes
- Betere inzet preferente positie van publieke schuldeisers in het invorderingsproces
- Gerichtere vroegsignalering met structurele financiering

Door dit pakket zijn er minder mensen met problematische schulden en zijn we als samenleving beter af.

# Samenvatting

## Problematische schulden in Nederland

**Nederland kent ongeveer 730.000 huishoudens met problematische schulden, oftewel 8,8% van alle huishoudens in 2023.** Ondanks dalende armoedecijfers en de ingezette veranderingen in beleid en uitvoering is dit percentage vrijwel ongewijzigd sinds de eerste meting in 2015. Problematische schulden zijn daarmee een veelvoorkomend en hardnekkig probleem. Het heeft een grote impact op het leven van mensen en leidt tot hoge kosten voor de samenleving. Problematische schulden komen vaker voor bij mensen met een laag inkomen, uitkeringsgerechtigden, kostwinners tussen de 35 en 55 jaar, huishoudens met kinderen en huishoudens waarvan (een ouder van) de kostwinner in het buitenland geboren is. Echter, problematische schulden kunnen eenieder overkomen. Ook steeds meer jongeren kampen met geldzorgen en betalingsproblemen. Hoewel er veel data in het schuldendomein worden verzameld, bestaat er geen goed en volledig beeld van de werkelijke omvang van de schuldenproblematiek.

**De maatschappelijke kosten van de schuldenproblematiek worden ingeschat op tenminste 8,5 miljard euro per jaar, oftewel bijna 1% van het bruto binnenlands product (bbp).** Het overgrote deel van deze kosten wordt niet door de verschillende partijen in de schuldenketen opgebracht, maar afgewenteld op de samenleving. In opdracht van dit IBO hebben Panteia, de Hogeschool Utrecht en het Nibud de maatschappelijke kosten zo goed mogelijk in beeld gebracht. Naast de directe kosten die de verschillende partijen in de schuldenketen maken, gaat het ook om indirecte kosten: problematische schulden gaan vaak gepaard met langdurige stress, wat weer kan leiden tot verzuim, productiviteitsverlies en extra zorgkosten. Het betreft een conservatieve inschatting ("stevige onderschatting") van het welvaartsverlies. Veel soorten maatschappelijke kosten kunnen niet goed in euro's worden uitgedrukt en "doorsijpel-effecten" zijn buiten beschouwing gelaten. Daar staat tegenover dat deze studie geen inschatting geeft van de baten van schuldvorming, zoals kredietverlening. Het is waarschijnlijk dat deze baten vele malen hoger liggen, omdat het (kunnen) aangaan van schulden (zoals kredietverlening) onontbeerlijk is in het economisch verkeer en de samenleving aanzienlijke welvaartswinst oplevert. Het is overigens een misvatting dat het oplossen van schulden automatisch betekent dat alle kosten ook verdampen.<sup>1</sup> Het is wel zo dat schulden voorkomen en tijdig oplossen de kosten verlaagt. Dat is dan ook de insteek van dit IBO.

**Om de hoge maatschappelijke kosten van problematische schulden te beteugelen is het overheidsbeleid ten aanzien van de gehele keten tot nu toe onvoldoende effectief.** Het doel van beleid kan worden omschreven als het verlagen van de kosten van (dreigende) problematische schulden zonder de voordelen van schuldvorming voor de samenleving als geheel te sterk verminderen. De afgelopen jaren zijn veel (beleids)initiatieven in gang gezet om de knelpunten in onderdelen van de schuldenketen aan te pakken en er wordt door de partijen in de keten veel werk verzet.<sup>2</sup> Tegelijkertijd zien we dat het aantal huishoudens met problematische schulden niet afneemt en veel nog niet goed gaat. Hier ligt een belangrijke rol voor het Rijk als systeemverantwoordelijke partij, maar ook de andere partijen in de keten dragen een verantwoordelijkheid.

<sup>1</sup> Zie box 3.1 en de samenvatting van het onderzoek in bijlage 14 (separate bijlage).

<sup>2</sup> Zie voor een overzicht bijlage 6.

## De belangrijkste knelpunten in de schuldenketen

**Een gebrek aan samenhang is een overkoepelend probleem. De manier waarop het stelsel is ingericht zorgt ervoor dat elke partij prikkels heeft om vooral haar eigen rol in de keten te spelen.** Dit gebrek aan samenhang vraagt om een sterkere ketenbenadering. Hierin heeft iedere instantie een duidelijke verantwoordelijkheid. Op basis van deze verantwoordelijkheid wordt samengewerkt of naar andere partijen doorverwezen. Daarbij wordt rekening gehouden met de risico's en kosten verderop of juist eerder in de keten en de optelsom van (maatschappelijke) kosten. Het behoort tot de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk om deze ketenbenadering te bevorderen. Dit wordt bemoeilijkt doordat het Rijk weliswaar ambities heeft, maar de uitvoering (te zeer) heeft overgelaten aan private partijen, onafhankelijke rechters en autonome gemeenten. Dit betekent dat het Rijk zelf over weinig sturingsinformatie en bijsturingsmogelijkheden beschikt, al is in de beleidsaanpak wel een voorzichtig centraliserende beweging waar te nemen. Dat blijkt onder meer uit de wettelijke eisen die voortaan aan incassobedrijven worden gesteld en de bestuurlijke afspraken over basisdienstverlening met gemeenten en andere partijen. Daar komt de paradoxale situatie bij dat de overheid via inkomensbeleid kwetsbare groepen wil ondersteunen en tegelijkertijd voor veel mensen een grote schuldeiser is. Terwijl het Rijk en gemeenten met een zachte hand een oplossing willen bieden, zorgt de harde hand voor veel problemen voor mensen.

**De schuldenketen is complex en kent veel onderlinge afhankelijkheden wat de schuldenproblematiek vergroot.** Het gaat om een veelvoud van zowel publieke als private partijen die elk een eigen rol spelen, met hun eigen doelen en belangen. We onderscheiden drie componenten in de keten: (I) daar waar schulden *ontstaan*; (II) daar waar *ingevorderd* wordt; en (III) daar waar schulden worden *opgelost*. Elk onderdeel kent specifieke knelpunten en er zijn overkoepelde knelpunten. Dit IBO gaat primair over het overheidsbeleid, maar schenkt ook aandacht aan maatschappelijke initiatieven, zoals keurmerken voor sociaal incasseren. Het kijkt eveneens naar het schuldensysteem van een aantal andere landen, wat de ontwikkelingen daar zijn en welke lessen daaruit kunnen worden getrokken voor de Nederlandse situatie.

**Om het ontstaan van problematische schulden te verminderen, moeten zowel de onderliggende oorzaken als de kanalen waarlangs schulden ontstaan worden aangepakt.** De oorzaken van problematische schulden zijn divers. Ze komen voort uit de wisselwerking tussen het gedrag van mensen, hun omgeving en externe factoren. Onvoldoende inkomen, gewijzigde levensomstandigheden, (structurele) overbesteding, verslavingen, de huidige consumptiemaatschappij, waarin mensen verleid worden tot (impuls)aankopen, en complexe wet- en regelgeving kunnen allemaal een rol spelen. Een goede aanpak begint daarom bij het voorkomen van problematische schulden. Onderwijs en publieke informatievoorziening, een goede voorbereiding op levensgebeurtenissen, een adequaat sociaal minimum en een effectieve aanpak van verslaving, dakloosheid en multiproblematiek zijn daarom belangrijk. Deze mogelijke oplossingen vallen echter grotendeels buiten de scope van dit onderzoek. Positieve ervaringen in Zweden benadrukken het belang van financiële educatie en het aanleren van financiële vaardigheden.

**Om problematische schulden te voorkomen, is het belangrijk om kritisch te kijken naar de kanalen waarlangs mensen schulden kunnen aangaan.** Mensen gaan nog te vaak schulden aan die ze financieel of vanwege onderliggende problemen niet aan kunnen. De kredietmarkt in Nederland is weliswaar voor een belangrijk deel gereguleerd, maar dit geldt (nog) niet voor delen van de markt zoals *Buy Now, Pay Later (BNPL)* en kleine kredieten, die zich opstapelen en tot hoge schulden kunnen leiden. Kredietverleners kunnen nog onvoldoende rekening houden met de risico's van (potentiële) klanten. Veel mensen hebben bovendien schulden bij de overheid. Het toeslagenstelsel is ingewikkeld en werkt met voorschotten. Hierdoor raken

sommige huishoudens het financiële overzicht kwijt, maken ze vergissingen, en leiden terugvorderingen tot problematische schulden. Het ontstaan van schulden door het niet betalen van vaste lasten is niet alleen een gevolg van onvoldoende inkomen. Het komt ook doordat betaalmomenten voor vaste lasten en ontvangtmomenten voor inkomen en toeslagen niet goed op elkaar aansluiten.

**Naar mate het proces van *invordering* langer duurt en er meerdere schuldeisers zijn, ontstaat een *lose-lose* situatie. Dan zitten schulden mensen in de weg, krijgen de schuldeisers hun vorderingen niet terugbetaald en lopen de kosten voor partijen en de samenleving scherp op.** De prikkels in het systeem zijn erop gericht dat incasserende partijen zo snel mogelijk hun eigen schuld innen en andere incasseerders voor zijn. Bij problematische schulden is dit niet in het belang van de gezamenlijke schuldeisers, maar ook niet in het belang van de debiteuren en de samenleving. Incasserende partijen hebben een slechte informatiepositie en de onderlinge coördinatie is beperkt. De betaalcapaciteit wordt doorgaans niet evenredig verdeeld over de schuldeisers. In het invorderingsproces worden er mede daardoor veel onnodige kosten gemaakt die bovendien sterk oplopen, terwijl de betaalcapaciteit van debiteuren niet verandert. Het is voor crediteuren zinloos om invorderingskosten te maken die hoger zijn dan de uiteindelijke terugbetaling, al zijn er nog steeds incasserende partijen die van incasso hun verdienmodel maken. De oploop van incassokosten is in Nederland sterker dan in België en Duitsland. Schuldeisers moeten daardoor langer wachten op (gedeeltelijke) terugbetaling en er ontstaat een risico op nieuwe schulden. Een ander knelpunt is dat gerechtsdeurwaarders nu alleen betaald krijgen voor escalatie. Zij hebben niet de bevoegdheid of de prikkel om debiteuren actief door te verwijzen naar hulpverlening als dat beter is. Ook de overheid draagt bij aan een lang en duur incassoproces door de preferente status bij bepaalde vorderingen en de sterk oplopende boestestructuur.

**Om meer mensen te helpen bij het *oplossen* van problematische schulden is het noodzakelijk om het bereik, de kwaliteit en de effectiviteit van de schuldhulpverlening en de wettelijke schuldsanering te verbeteren.** Veel mensen met (problematische) schulden stellen de stap naar schuldhulpverlening lang uit of nemen de stap in het geheel niet. Dit komt deels door onbekendheid, onduidelijkheid of wantrouwen richting de overheid. Slechts een klein deel van mensen met schulden meldt zich bij gemeenten voor hulp (80.000 per jaar). De internationale vergelijking benadrukt het belang van vroege hulp met toegankelijke en goed vindbare regelingen zoals in Zweden en België het geval is. Vroegsignalering, zoals in Nederland plaatsvindt, kan ervoor zorgen dat mensen met betalingsachterstanden eerder worden bereikt. Goede vroegsignalering is echter arbeidsintensief. Mede door gebrek aan capaciteit kan niet aan alle signalen voldoende vervolg worden gegeven. Als iemand in beeld is bij de gemeentelijke schuldhulpverlening kan het lang duren voordat een schuldregeling wordt gestart. Dit komt doordat de stabilisatiefase onoverzichtelijk is. Er moet veel informatie worden verzameld. De doorgeleiding naar een passende oplossing stagneert soms door gebrekkige samenwerking in de keten. Daardoor vallen aanvragers uit. Uiteindelijk leidt slechts één op de vijf tot zes aanmeldingen tot een minnelijke schuldregeling,<sup>3</sup> en krijgen schuldeisers in die trajecten maar zo'n 10 tot 20 procent terug van hun oorspronkelijke vordering. Het huidige systeem met zowel een minnelijk als wettelijk traject is voor mensen niet goed te begrijpen, werkt strategisch gedrag van betrokken partijen in de hand en maakt de weg naar een schuldenvrije toekomst langer dan nodig. Ook is er onvoldoende zicht op de problematiek van mensen die terugvallen in de schulden en hoe dit kan worden voorkomen.

<sup>3</sup> In 2023 waren er 79.514 aanmeldingen en zijn er 15.203 minnelijke trajecten gestart. NVVK, Jaarverslag 2023, <https://jaarverslag.nvvk.nl/2023/cijfers>.



**In bredere zin geldt dat er geen mechanisme is dat een praktijk van leren en verbeteren stimuleert én hieraan inhoudelijke standaarden ontleent die algemeen worden toegepast.** Een traditie van meer *evidence-based* werken, zoals in grote delen van de zorgsector gebeurt, is nog onvoldoende van de grond gekomen. Er is geen goed beeld van welke benaderingen en interventies in de schuldhulpverlening bewezen effectief zijn en welke niet.<sup>4</sup> De autonomie van gemeenten in de uitvoering van de hulpverlening leidt tot verschillen in de dienstverlening. Ook kan rechtsongelijkheid ontstaan. Landelijk is er geen zicht op (de verschillen in) de effectiviteit en doelmatigheid van interventies en het Rijk heeft geen passende instrumenten om (bij) te sturen. Het toezicht is verdeeld over verschillende partijen en er is een hoge mate van deskundigheid vereist om als gemeenteraad de rol van toezichthouder goed in te vullen.

**Een ander overkoepelend probleem is het gebrek aan informatie.** Door het ontbreken van een helder en compleet overzicht van hun schulden beschikken mensen niet over het financiële inzicht om verstandige keuzes te maken. Dit terwijl schuldeisers vaak op basis van onvolledige informatie inschattingen moeten maken over kredietwaardigheid en betaalcapaciteit. Incassopartijen hebben ook geen volledig overzicht, waardoor er onvoldoende rekening gehouden kan worden met het bestaansminimum van de debiteur. Ook duurt het oplossen van schulden onnodig lang doordat huishoudens en hulpverleners veel tijd kwijt zijn aan het maken van een actueel overzicht van de schuldenpositie. Zo draagt een gebrek aan een overzicht van de schulden bij aan het ontstaan van problematische schulden en bemoeilijkt dit een spoedige oplossing ervan.

### **Eén samenhangend basispakket**

**Een substantiële verlaging van het aantal mensen met problematische schulden – en de daarmee gepaard gaande maatschappelijke kosten – kan alleen worden gerealiseerd als er niet alleen aanpassingen *in*, maar ook *van* het bestaande systeem plaatsvinden.** Een echte verlaging van de maatschappelijke kosten die gemoeid zijn met problematische schulden kan *niet* worden gerealiseerd door meer middelen en mensen in te zetten binnen het bestaande systeem. Bovendien is dat niet doenlijk. Het voorstel is dan ook om in te zetten op een aanpassing *van* het systeem door een aantal essentiële wijzingen door te voeren in de spelregels, prikkels en randvoorwaarden. Er zijn drie wegen om potentieel omvangrijke baten, oftewel minder maatschappelijke kosten, te realiseren (de 3 V's):

- **V**oorkomen dat mensen (weer) in een situatie van problematische schulden terechtkomen
- **V**erlagen van de kostenoploop
- **V**erkorten van de totale doorlooptijd

Een beweging naar de voorkant van de keten is noodzakelijk om (grotere) schuldenproblemen te voorkomen. Daarnaast is het belangrijk, de juiste ondersteuning op het juiste moment en de juiste plek te bieden aan mensen die dat nodig hebben. Tot slot moet het systeem eenvoudiger worden gemaakt voor mensen.

**In dit IBO komen we op basis van de analyse van de besproken knelpunten tot één samenhangend basispakket, bestaande uit drie onderdelen:**

- Essentiële aanpassingen in en van het systeem om het eenvoudiger, effectiever en efficiënter maken;
- Praktische maatregelen die op relatief korte termijn kunnen worden ingevoerd;
- Bredere hervormingen en specifieke aanbevelingen voor een betere schuldenaanpak.

---

<sup>4</sup> Er is op dit terrein al een aantal behulpzame initiatieven, zoals de Routekaart Financiële Zorgen (VNG), het NVVK Kwaliteitskader, de NVVK Belofte en de ontwikkeling van competenties (Schouwers Eronder), en van een kennisplein door beroepsverenigingen (SAM en BPSW).

De insteek van het basispakket is om (I) de schuldenketen zo veel mogelijk als één systeem te beschouwen, (II) aan te sluiten bij de veranderde manier van kijken naar (mensen met) schulden; en (III) de al ingezette centraliserende tendens door te zetten. Het is nog steeds belangrijk om toe te zien op het bevorderen van economische groei, ruimte te geven voor het maken van eigen keuzes en het borgen van rechtmatigheid. Wel is er meer aandacht gekomen voor het bieden van bescherming, het borgen van bestaanszekerheid en het bevorderen van participatie. De hoge maatschappelijke kosten benadrukken het belang van deze beweging.

Figuur S.1 Overzicht maatregelen en aanbevelingen IBO



**Daarnaast zijn opties uitgewerkt die om een nadere afweging vragen en is aandacht besteed aan opties die per saldo nadelig uitpakken of niet uitvoerbaar zijn.** In dit IBO zijn in het totaal 52 beleidsfiches uitgewerkt om langs deze routes de kosten van de schuldenproblematiek te drukken. Uit de verschenen rapporten en gevoerde gesprekken met organisaties, betrokkenen uit de praktijk en ervaringsdeskundigen zijn ideeën opgehaald.<sup>5</sup> Mede op basis hiervan zijn er beleidsfiches uitgewerkt om de geïdentificeerde knelpunten aan te pakken. Naast de fiches die zijn opgenomen in het voorgestelde basispakket, zijn er ook aanvullende maatregelen uitgewerkt die de maatschappelijke kosten naar verwachting zullen verminderen, maar wel om een nadere afweging vragen. Er zijn ook maatregelen uitgewerkt die vaker worden geopperd in het debat, maar waarvan het IBO niet aanraadt ze door te voeren of die niet uitvoerbaar zijn (zoals een algemeen schuldenpardon of een verbod op BNPL-diensten). Alle uitgewerkte fiches inclusief de indeling in deze drie categorieën zijn te vinden in bijlage 11 (zie separate bijlage).

<sup>5</sup> Zie bijlage 3, *Gesprekspartners*.

Tabel S.1 Eén samenhangend beleidspakket

Fiche		Essentiële aanpassingen in en van het systeem			
Om (de kosten van) problematische schulden te verminderen adviseert dit IBO een pakket van zes essentiële maatregelen gericht op het voorkomen van problematische schulden, het verlagen van de kostenloop en het verkorten van doorlooptijden.					
Ov1 Ov2a, Ov2b (variant a), Ov2c	I Integraal schuldenoverzicht voor huishoudens, met toegang voor hulpverleners en deurwaarders en voor verbetering vroegsignalering				
I1	II Eén overheidsincasso				
I9	III Zorgplicht gerechtsdeurwaarders				
I4	IV Collectief afbetalingsplan				
S1, S2, S5	V Aanscherpen wettelijke (kwaliteits)eisen voor schuldhulpverlening				
S4	VI Eén helder schuldentraject				
Praktische maatregelen					
Onderstaande 14 maatregelen op kortere termijn leveren samen een significante bijdrage in de aanpak van de knelpunten					
Fiche	Voorkomen	Fiche	Verlagen	Fiche	Verkorten
On1	Betaal en ontvangstmomenten op elkaar afstemmen	I2	Verlagen aanmaningskosten verkeersboetes (variant 1b)	I6	Verjaringsmogelijkheden beperken
On2	Ondergrens BKR-registratie verlagen (variant A)	I3	Discretionaire ruimte om kostenloop boetes ongedaan te maken en kosteloze betalingsherinnering	I10	Aanpassen preferente positie van publieke schuldeisers (variant 2)
On4	Leeftijdsverificatie bij BNPL	I7	Verdiene aan kosten bij (door)verkoop van (executie)dossiers verbieden		Betere vroegsignalering met structurele financiering
On5	Financiële educatie voor kinderen en jongeren	I8	Alle kosten rondom invordering herijken (inclusief sociaal tarief)		
On3	Verlagen verificatiegrens bij kredietwaardigheidstoets consumptief krediet (variant B)	I5	Pauzeknop voor incassoactiviteiten (bij het collectief afbetalingsplan)		
S3	Begeleiding tijdens een Wsnp-traject				
Bredere hervormingen (buiten scope IBO) <sup>6</sup>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Vereenvoudig het toeslagenstelsel zodat er minder terugvorderingen nodig zijn.</li> <li>b. Zorg dat het sociaal minimum op orde is zoals voorgesteld door de Commissie sociaal minimum.</li> <li>c. Verstevig de aandacht voor de schuldenproblematiek ook op andere terreinen.</li> </ul>					
Vijf specifieke aanbevelingen voor een betere schuldenaanpak					
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Beschouw de schuldenketen als één geheel en beoordeel maatregelen op de verwachte effecten op de gehele keten.</li> <li>2. Voor de overheid geldt het motto "uit de silo's, in de samenwerking" nog sterker: interdepartementale en interbestuurlijke samenwerking is noodzakelijk.</li> <li>3. Zorg voor een betere beschikbaarheid van data en dat de statistische definitie van problematische schulden aansluit op de (praktische vertaling van de) juridische definitie.</li> <li>4. Bevorder gedragswetenschappelijk onderzoek naar schuldmechanismen en de effectiviteit van beleid, onder meer door goed vormgegeven beleidsexperimenten, in combinatie met theoretisch gestuurd kwalitatief onderzoek.</li> <li>5. Probeer in het beleid oog te houden voor hoe het uitpakt voor professionals en mensen met schulden en betrek hun ervaringen bij de formulering en uitvoering van beleid.</li> </ol>					

<sup>6</sup> De bredere hervormingen en specifieke aanbevelingen worden toegelicht in hoofdstuk 7.

## **Hieronder worden de zes essentiële aanpassingen in en van het systeem van het basispakket toegelicht:**

- I. **Een integraal overzicht van schulden.** Dit betekent dat alle relevante schulden van een huishouden in één overzicht worden samengebracht. Dit overzicht draagt sterk bij aan een betere informatiepositie voor huishoudens. De les uit de internationale vergelijking is dat een aantal andere landen in meer of mindere mate informatie over schulden samenbrengen op één plek en dat de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) hierin geen belemmering hoeft te vormen. Bestaande overzichten en databanken worden zo veel mogelijk benut op basis van het "data bij de bron"-principe. Door ook hulpverleners en gerechtsdeurwaarders – enkel met uitdrukkelijke toestemming van mensen met schulden – toegang te geven tot dit overzicht worden het invorderingsproces en de hulpverlening effectiever en doelmatiger. Ook kunnen vanuit het schuldenoverzicht op termijn gerichte signalen worden gegeven als schulden problematisch dreigen te worden. Dit gebeurt nu al voor een deel bij vroegsignalering. De tijd die structureel wordt bespaard door de kracht van de techniek te benutten, wordt ingezet om meer mensen beter te helpen.
- II. De huidige Clustering Rijksincasso wordt doorontwikkeld tot **één loket voor overheidsincasso** waardoor mensen in één keer zo goed mogelijk geholpen kunnen worden. Dat betekent dat het versnipperde aanbod van verschillende diensten wordt verbeterd en samengebracht. Zo ontstaat er één vorderingenoverzicht, één gezamenlijke betalingsregeling en één partij die gemachtigd is om maatwerk te bieden en schuldafspraken te maken. Ook wordt het bestaansminimum geborgd en wordt er doorverwezen naar schuldhulpverlening als dat nodig blijkt. Bovendien wordt het huidige samenwerkingsverband op redelijke termijn uitgebreid met medeoverheden. Het "vorderingenoverzicht overheid" is één van de bronnen voor het schuldenoverzicht.
- III. **Een wettelijke zorgplicht van gerechtsdeurwaarders** leidt er toe dat één van de schakels in de schuldenketen –en daardoor het gehele schuldsysteem – beter zal functioneren. De omschreven rol (ministerieplicht) en de bekostiging van deurwaarders is momenteel gericht op escalatie, waarbij ze worden betaald op basis van het aantal verrichte handelingen. Met een zorgplicht (oftewel sociale ministerieplicht) krijgen deurwaarders de mogelijkheid rekening te houden met de gerechtvaardigde belangen van debiteuren en moeten ze zich richten op het voorkomen van een nodeloze oloploop van schulden. Dit kan bijvoorbeeld door een collectief afbetalingsplan te faciliteren (zie IV). Ook dienen deurwaarders mensen met een te beperkte betaalcapaciteit voor het volledig aflossen van de schulden actief door te verwijzen naar de schuldhulpverlening. Voor deze activiteiten krijgen ze een nader te berekenen sociaal tarief vergoed. De uitoefening van de zorgplicht wordt overigens vergemakkelijkt als deurwaarders toegang krijgen tot het schuldenoverzicht.
- IV. Met een **collectief afbetalingsplan** wordt de afloscapaciteit van een debiteur verdeeld over alle schuldeisers naar rato van hun vordering. De debiteur meldt zich bij een onafhankelijke schuldbemiddelaar voor het opstellen van het afbetalingsplan, waarbij de beslagvrije voet de absolute ondergrens is. De incasso-activiteiten worden tijdelijk gestaakt, zodat er schuldenrust ontstaat en schuldeisers niet ten koste van elkaar hun vorderingen te gelde proberen te maken. Het collectieve afbetalingsplan leidt tot een snellere en effectieve betaling van schulden in een stadium dat de kosten nog niet te hoog zijn opgelopen. Door ook het meedelen in beslag met een vereenvoudigde procedure mogelijk te maken, wordt voorkomen dat de betaalcapaciteit opgaat aan één lopend beslag. Blijkt de schuldenlast te hoog, dan moet de schuldbemiddelaar actief wijzen op de mogelijkheid van schuldhulpverlening, zodat de debiteur zich hier kan aanmelden.
- V. Om de **kwaliteit van de schuldhulpverlening** te verbeteren en de verschillen tussen gemeenten te verkleinen wordt een traject van leren en verbeteren gestart om het bestaande

kwaliteitskader inhoudelijk te laden. Daarnaast wordt bij wet vastgelegd dat gemeenten hieraan moeten voldoen (inclusief in welke termijnen). De huidige wetgeving schrijft wel voor dat gemeenten in hun beleidsplan beschrijven welke maatregelen ze nemen voor een goede kwaliteit van de schuldhulpverlening, maar laat de invulling daarvan over aan gemeenten. Aangezien er weinig bekend is over welke benaderingen en interventies effectief zijn en welke niet, moet eerst een kennisbasis worden opgebouwd, waarbij gebruik kan worden gemaakt van wat al in gang is gezet. Vervolgens is het van belang om te doen wat werkt en te stoppen met wat niet werkt. Is dit niet bekend, dan moet daarnaar onderzoek worden verricht. Deze exercitie levert op termijn meer inzicht op in de effectiviteit van het gemeentelijke hulpaanbod, zodat gemeenteraden hun controlerende taak beter kunnen uitoefenen en de ontwikkelingen en de werking van het systeem ook landelijk in beeld kunnen worden gebracht. Dit past bij de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk.

- VI. Het laatste voorstel is om te werken aan het integreren van het minnelijke en wettelijke traject tot **één helder schuldentraject**. Daarbij worden elementen van de Wet homologatie onderhands akkoord (Whoa) voor ondernemingen benut. De nieuwe regeling is laagdrempelig, start met een automatisch moratorium en kent voor de verdere afwikkeling vaste regels en termijnen. Het traject wordt overall op dezelfde manier uitgevoerd en de debiteur kan zelf bepalen door wie hij het traject laat uitvoeren. Het bevat verder de mogelijkheid om een dwarsliggende minderheid aan schuldeisers na goedkeuring (homologatie) door de rechtbank aan een dwangakkoord te laten binden. De verwachting is dat dit helpt om minnelijk overeenstemming tot stand te laten komen. Dit voorstel, dat nader uitgewerkt moet worden, kan bijdragen aan een soepeler schuldentraject met meer duidelijkheid voor alle partijen. Het biedt bovendien een schone lei, waardoor mensen weer verder kunnen met hun leven.

Naast bovengenoemde hervormingen zijn er ook **14 praktische maatregelen** die op de kortere termijn een bijdrage kunnen leveren aan het verlagen van problematische schulden. Hoewel het deels om kleinere wijzigingen gaat, kunnen deze maatregelen samen een significante bijdrage leveren aan de aanpak van de knelpunten. Deze maatregelen alleen zijn niet voldoende.

**Als we kijken naar de gevolgen voor de maatschappij als geheel dan zijn de kosten van de maatregelen in het basispakket naar verwachting lager dan de baten. Dit betekent betere uitkomsten voor mensen met problematische schulden en hierdoor zijn we als samenleving beter af.** De kosten (zonder de kosten van de hervormingen ten aanzien van toeslagen, het sociaal minimum en een bredere aanpak van schulden) bestaan uit extra uitgaven en derving van inkomsten. Een eerste inschatting van de *gemiddelde* kosten per jaar bedragen tussen de 155 en 205 miljoen euro in de jaren 2026-2030 en 180 miljoen euro structureel. Hierbij is van belang dat niet alle kosten in kaart konden worden gebracht en een kosteninschatting van sommige maatregelen pas bij verdere uitwerking kan worden gemaakt. De feitelijke kosten zullen dus hoger liggen. In bijlage 12 staat een nadere uitsplitsing van de budgettaire kosten per jaar (zie separate bijlage). Er is geen harde berekening te maken van het effect van dit basispakket op de maatschappelijke kosten. Als de maatschappelijke kosten met 10% dalen (dus met 850 miljoen euro per jaar) – wat plausibel wordt geacht – dan is het basispakket maatschappelijk gezien rendabel. Het pakket is ook budgettair renderend, aangezien een deel van deze baten op termijn leiden tot minder uitgaven op andere terreinen en extra belastinginkomsten. Bovenal verwachten we dat het aantal huishoudens met problematische schulden door de invoering van dit basispakket zal dalen.

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding en bedoeling

**Problematische schulden hebben een grote impact op het leven van mensen en zorgen voor hoge maatschappelijke kosten.** Het hebben van problematische schulden leidt tot langdurige stress, fysieke en mentale gezondheidsproblemen en gevoelens van schaamte, eenzaamheid en uitsluiting. Dit zorgt niet alleen voor veel menselijk leed maar ook voor hoge maatschappelijke kosten. Naast de directe kosten die de vele partijen in de schuldenketen maken, gaat het hierbij om indirecte kosten, zoals meer verzuim, productiviteitsverlies en extra zorguitgaven. Er zijn ook nog derde-orde-effecten, zoals minder goede schoolprestaties en ontwikkelmogelijkheden van kinderen uit huishoudens met problematische schulden. De redenen waarom mensen in een situatie van problematische schulden komen, zijn divers en complex. Het kan komen door een laag inkomen, maar ook door een samenloop aan levensgebeurtenissen, zoals het verlies van werk of een echtscheiding. Ook kan er sprake zijn van andere problematiek, zoals laaggeletterdheid of gezondheidsproblemen. En terwijl de overheid een oplossing wil bieden en bestaanszekerheid wil borgen, is ze met regelmaat ook onderdeel van het probleem.

**Het aandeel huishoudens met problematische schulden blijft onverminderd hoog.** In 2023 had 8,8% van de Nederlandse huishoudens een geregistreerde problematische schuld (726.210 huishoudens). De instroom en uitstroom houden elkaar in evenwicht. Dit percentage is vrijwel ongewijzigd sinds de eerste meting in 2015, ondanks een forse daling van armoede en de gepleegde beleidsinspanningen op landelijk en lokaal niveau. In de afgelopen kabinetsperiode (Rutte-IV) is de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioen daarom gestart met een kabinetsbrede Aanpak geldzorgen, armoede en schulden. Deze meerjarige aanpak heeft als doel het aantal huishoudens met problematische schulden in 2030 te halveren ten opzichte van 2015. Om dit te bereiken zijn verscheidene maatregelen genomen, zoals de inkorting van schuldtrajecten naar 1,5 jaar, de invoering van de Wet kwaliteit incassodienstverlening (Wki) en het bestuurlijk akkoord over de basisdienstverlening schuldhulpverlening. Dit laatste moet ervoor zorgen dat mensen met schulden eerder en beter hulp ontvangen en dat de verschillen tussen gemeenten kleiner worden. Daarnaast worden er veel initiatieven ontplooid en ondersteund, vaak in nauwe samenwerking met andere organisaties en ervaringsdeskundigen.

**De blijvend grote omvang van deze maatschappelijke problematiek vormt de primaire reden voor dit Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO, bijlage 1 en 2).** Omdat problematische schulden gepaard gaan met hoge maatschappelijke kosten, hebben maatregelen die deze knelpunten aanpakken de potentie om grote welvaartswinst te bewerkstelligen. De problematiek wordt te vaak benaderd vanuit één bepaald onderdeel van de schuldenketen. Daarom is het wenselijk de totale schuldenketen te analyseren en deze in maatschappelijk perspectief te plaatsen. Het instrument van een IBO biedt de gelegenheid om zowel een brede analyse te doen als beleidsopties uit te werken en deze in samenhang te presenteren.

## 1.2 Onderzoeksaanpak en -afbakening

Dit onderzoeksrapport is tot stand gekomen met informatie verzameld uit:

- 1) Documentstudies op basis van beleidsevaluaties en -onderzoek, wetenschappelijke literatuur, Kamerbrieven en jaarverslagen van brancheorganisaties;
- 2) Kennissessies en individuele gesprekken met vertegenwoordigers van organisaties uit de schuldenketen en wetenschappers;
- 3) Bijeenkomsten met ervaringsdeskundigen van Warm Rotterdam<sup>7</sup> en meeloopdagen van werkgroepleden en secretariaat bij verschillende (maatschappelijke) organisaties.

In bijlage 3 wordt een overzicht gegeven van alle gesprekspartners. In bijlage 4 beschrijven werkgroepleden hun ervaringen tijdens de meeloopdagen.

**Dit IBO richt zich op problematische schulden, niet op schulden in brede zin.** In de meeste gevallen worden schulden niet problematisch en dient het aangaan van schulden een economische functie, bijvoorbeeld het afsluiten van een hypotheek of het bekostigen van een studie. Voor een deel van de schulden is dit niet het geval en wordt de dus wel schuld problematisch. Dit IBO richt zich primair op de knelpunten en oplossingen voor het problematische deel van de schulden.

**Bij cijfers over het aantal huishoudens met problematische schulden wordt in dit IBO gebruikgemaakt van de statistische definitie van problematische schulden.** Deze definitie zorgt ervoor dat de cijfers consistent zijn met de beschikbare data en andere onderzoeken.

**De focus van dit onderzoek betreft huishoudens met schulden.** Ook wordt aandacht besteed aan zzp'ers, eenmanszaken en vof's (als onderdeel van de totale groep natuurlijke personen). Deze groepen komen uitgebreider aan de orde in het eindrapport van de aanjager aanpak problematische schulden voor ondernemers Bruno Tideman<sup>8</sup> en het rapport van de Arbeidsinspectie.<sup>9</sup> In dit IBO wordt niet ingegaan op de schulden van rechtspersonen, zoals bv's en nv's.

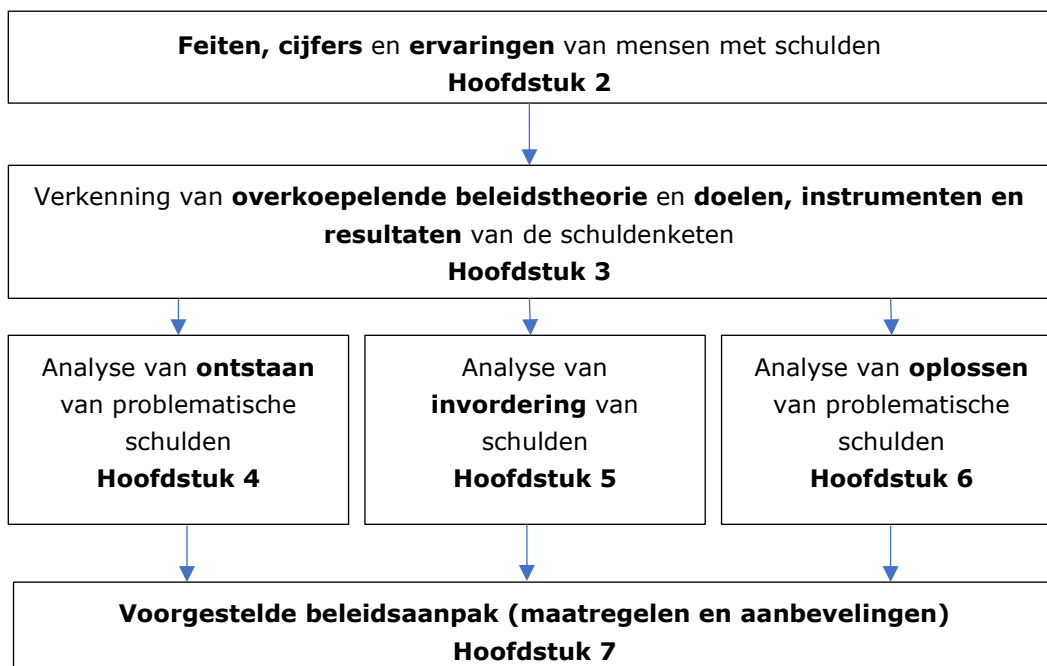
---

<sup>7</sup> Warm Rotterdam is een netwerkorganisatie van ervaringsdeskundigen en partners, zoals bedrijven, de overheid en maatschappelijke organisaties. De organisatie zet zich ervoor in om het aantal Rotterdammers in armoede terug te dringen.

<sup>8</sup> Bruno Tideman, Activeren en faciliteren – op weg naar meer zelfredzaamheid en veerkracht van (zelfstandige) ondernemers, september 2023.

<sup>9</sup> Nederlandse Arbeidsinspectie, De weg naar een schone lei, juni 2024.

## 1.3 Leeswijzer



In opdracht van het IBO heeft SEO een internationale verkenning uitgevoerd naar beleidsinterventies op het gebied van problematische schulden (bijlage 13, separate bijlage). De bevindingen komen terug in hoofdstuk 4 tot en met 6 en zijn meegenomen in de beleidsaanpak. Panteia, de Hogeschool Utrecht en het Nibud hebben een inventarisatie gemaakt van de maatschappelijke kosten van de schuldenproblematiek (bijlage 14, separate bijlage), waaraan in hoofdstuk 3 aandacht wordt gegeven.



## 2. Feiten en cijfers

---

### Hoofdpunten

- Schuldenproblematiek is een veelvoorkomend en hardnekkig probleem. In 2023 had ongeveer één op de twaalf huishoudens in Nederland een problematische schuld. Dit cijfer kent geen duidelijke trend sinds het CBS is gestart met meten (2015).
  - De statistische definitie van problematische schulden van het CBS komt niet overeen met de definitie van problematische schulden zoals deze in de praktijk gehanteerd wordt en juridisch geldt. Dit komt door het gebrek aan beschikbare data bij met name private schulden.
  - Problematische schulden komen vaker voor bij mensen met een laag inkomen, uitkeringsgerechtigden, kostwinners tussen 35 en 55 jaar, huishoudens met kinderen en huishoudens waarbij (de ouder van) de kostwinner in het buitenland is geboren, maar kunnen iedereen op een bepaald moment overkomen. Er zijn ook steeds meer jongeren met betalingsproblemen.
  - In 2023 werd 80.000 keer om hulp gevraagd bij een gemeente. In hetzelfde jaar zijn ongeveer 17.000 nieuwe schuldtrajecten gestart, waarvan ongeveer 15.000 minnelijke schuldregelingen en 2.000 wettelijke regelingen. Sinds 2017 zijn deze aantallen samen met ruim 40% gedaald.
  - In dit hoofdstuk worden ook drie voorbeelden beschreven hoe mensen zich door de schuldenketen begeven en verschillende routes volgen. Abdel en Dunya vinden hulp in het informele circuit, Eefje probeert toegelaten te worden tot de minnelijke schuldhelpverlening en Thijs bereikt een schone lei via het wettelijk traject. Het zijn beschrijvingen van het bestaande systeem vanuit de leefwereld van mensen met een toelichting op de verschillende onderdelen werken. Er zijn meer routes beschikbaar, maar veel mensen met problematische schulden vinden nog geen oplossing.
- 

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op de definitie van problematische schulden (2.1), de belangrijke statistieken rondom problematische schulden (2.2) en de voorbeelden van routes die mensen door de schuldenketen heen kunnen volgen met een toelichting daarop (2.3).

### 2.1 Definitie van problematische schulden

**Problematische schulden worden niet systematisch geregistreerd. Hierdoor bestaan twee verschillende definities voor problematische schulden naast elkaar, die op dit moment niet op elkaar kunnen worden aangesloten.** De juridische definitie is gebaseerd op de Faillissementswet – waarin de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) is opgenomen – en vormt de basis voor de werkwijze in de schuldhelpverlening.

Om toegang te krijgen tot de Wsnp toetst de rechter of een debiteur de afbetaling van schulden niet kan volhouden, of hiermee al gestopt is.<sup>10</sup> Dit komt voort uit een belangenafweging: op welk moment is een schuldsituatie zo problematisch en uitzichtloos, dat van een schuldeiser mag worden verwacht dat hij afstand doet van zijn recht op volledige betaling van een vordering?

---

<sup>10</sup> Faillissementswet, art. 284 lid 1 benoemt een situatie waarin voor een natuurlijke persoon redelijkerwijs is te voorzien dat hij niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of indien hij in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen.

**De statistische definitie is ontwikkeld door het CBS, dat jaarlijks in opdracht van het ministerie SZW het dashboard "Schuldenproblematiek in beeld" uitbrengt.** Hierin is inzichtelijk gemaakt hoeveel huishoudens geregistreerde problematische schulden hebben. Een huishouden heeft een problematische schuld wanneer onder meer één van de volgende situaties geldt voor ten minste één persoon uit het huishouden: een betalingsachterstand bij DUO, een geregistreerde betalingsachterstand bij het Bureau Kredietregistratie (BKR), een schuld bij de Belastingdienst, Dienst Toeslagen of CJIB (lichte verkeersovertredingen<sup>11</sup>), een registratie als wanbetaler op grond van de zorgverzekeringswet, een lopende minnelijke schuldregeling (geregistreerd bij BKR) of lopend Wsnp-traject. Per schuldregistratie geldt een eigen definitie wanneer de schuld of achterstand problematisch is.<sup>12</sup> Hiermee zijn niet alle mogelijke schulden van een huishouden in beeld, maar wel de schuldregistraties die het vaakst voorkomen. Het CBS beschikt, door het gebrek aan een systematische registratie van problematische schulden, niet over gegevens over private schulden, terwijl dit het grootste deel van de schuldenportefeuille is.<sup>13</sup>

**In de praktijk van de gemeentelijke schuldhulpverlening wordt uitgegaan van de juridische definitie waaraan een praktische invulling wordt gegeven.** Deze praktische invulling betekent dat een schuldsituatie als problematisch wordt gezien wanneer een persoon niet in staat is om binnen 36 maanden alle opeisbare vorderingen af te betalen.<sup>14</sup>

**De juridische definitie en de praktische invulling daarvan is niet per definitie ruimer of knapper dan de statistische definitie, dit verschilt per situatie.** Voor een aantal bronnen in de statistische definitie moet een schuld langer dan 36 maanden bestaan om als problematisch te worden gezien, terwijl deze in de praktijk mogelijk al eerder als problematisch wordt gezien op basis van de schuldhoogte ten opzichte van het inkomen. Andersom kan een schuld (nog) geen probleemschuld zijn voor een huishouden, maar volgens de definitie wel als zodanig worden gezien. Daarnaast zijn private schulden geen onderdeel van de statistische definitie en wordt een wanbetaling van de zorgverzekering na zes maanden al als problematisch gezien, terwijl deze achterstand mogelijk in minder dan 36 maanden kan worden afbetaald.

**Dit verschil tussen de statistische definitie en de praktische invulling van de juridische definitie is onwenselijk, omdat hierdoor niet duidelijk is welk deel van mensen bereikt wordt met hulpverlening.** Om dit verschil te overbruggen is een totaaloverzicht van schulden vereist waar het CBS gebruik van kan maken en waaraan inkomensgegevens kunnen worden gekoppeld. In hoofdstuk 7 wordt de aanbeveling gedaan om de statistische definitie aan te laten sluiten op (de praktische invulling van) de juridische definitie.

## 2.2 Cijfers problematische schulden

**Op 1 januari 2023 had 8,8% van de Nederlandse huishoudens een problematische schuld. In totaal zijn dit 726.210 huishoudens.** Dit aandeel is gestegen sinds 2021. Deze stijging is volgens het CBS met name toe te wijzen aan de mogelijkheid tot uitstel van betaling die de Belastingdienst en Dienst Toeslagen aan ondernemers en particulieren boden tijdens de coronacrisis. Het CBS houdt dit cijfer bij sinds 2015. In deze metingen is geen duidelijke trend waar te nemen.

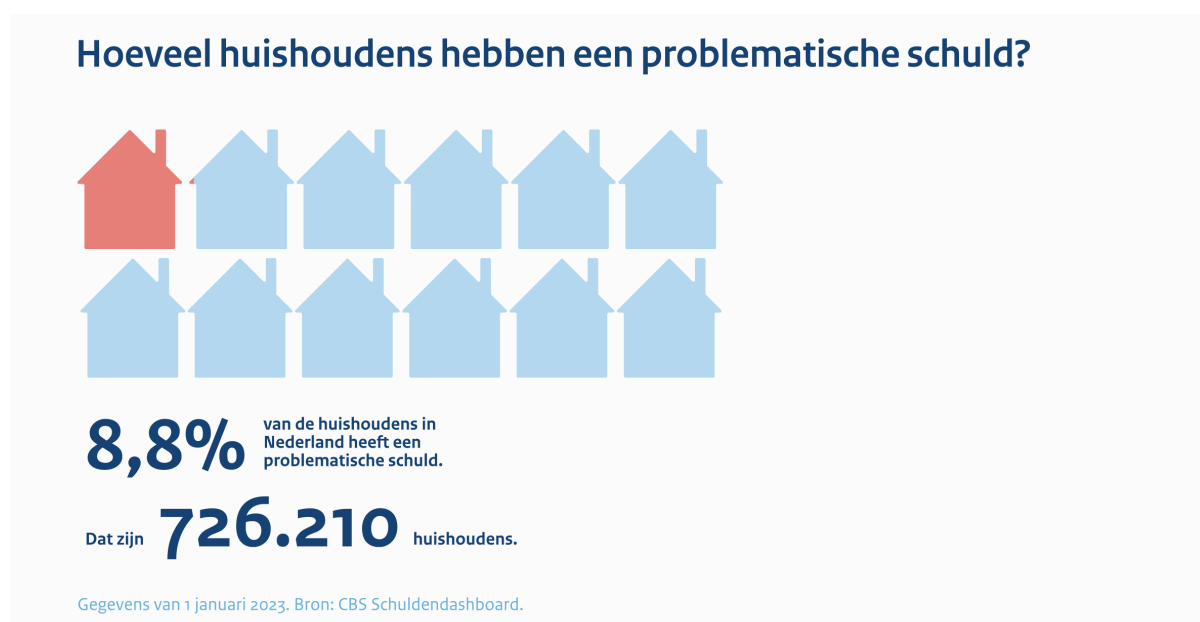
<sup>11</sup> Ook wel bekend als Wet Mulder-boetes.

<sup>12</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Dashboard Schuldenproblematiek in beeld, 2023, <https://dashboards.cbs.nl/v5/schuldenproblematiekinbeeld/>.

<sup>13</sup> Idem.

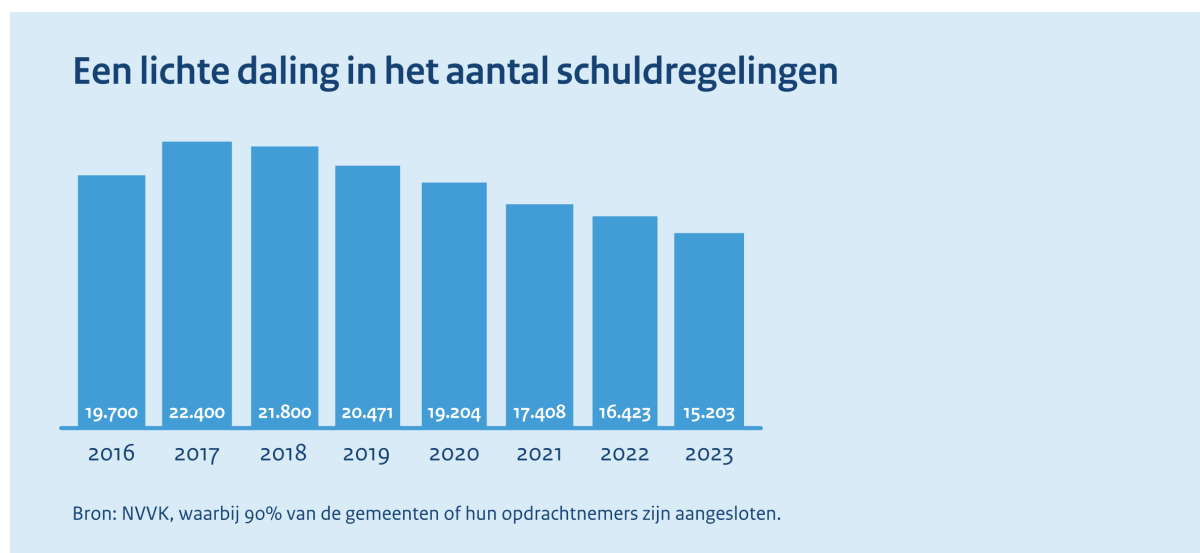
<sup>14</sup> Dit is de invulling van de NVVK: <https://www.nvvk.nl/page/1439/2024/05/30/nvvk-wijzig-gedragscode-schuldhulpverlening>

Figuur 2.1 8,8% van de huishoudens heeft een problematische schuld



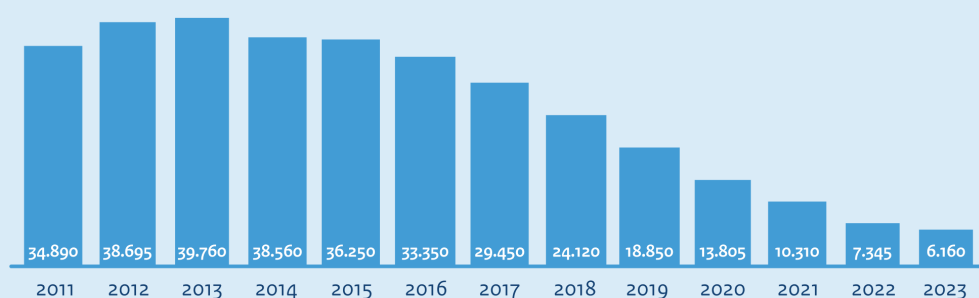
**Het aantal mensen dat wordt geholpen met een minnelijke schuldregeling of Wsnp-traject daalt al jaren.** In 2023 werd bijna 80.000 keer om hulp gevraagd bij een gemeente. Dit jaar startten ruim 17.000 nieuwe schuldtrajecten, waarvan circa 15.000 minnelijke schuldregelingen en 1.852 Wsnp-regelingen zijn. Deze aantallen liggen samen ruim 40% lager dan in 2016.<sup>15</sup>

Figuur 2.2 Een daling in het aantal gestarte minnelijke schuldregelingen (boven) en het aantal lopende Wsnp-trajecten (onder). Het aantal lopende Wsnp-trajecten beslaat trajecten die in verschillende jaren gestart zijn.



<sup>15</sup> In 2016 werden circa 19.700 minnelijke schuldregelingen en 9.802 wettelijke schuldregelingen gestart <https://www.bureauwsnp.nl/bibliotheek/instroom-wsnp>.

## Het aantal Wsnp trajecten daalt



**De schuld van mensen die zich melden bij schuldhulpverlening bedraagt gemiddeld €36.201 (exclusief schulden van mensen met een onderneming).** Hierachter gaat een grote spreiding schuil. Gegevens van Panteia en Hogeschool Utrecht laten zien dat de mediane schuld voor deze groep circa €16.500 bedraagt. Een kleine groep huishoudens heeft een aanzienlijk hogere schuld, waardoor het gemiddeld fors hoger ligt dan de mediaan.

Figuur 2.3 De hoogte van de doorsnee schuld en de gemiddelde schuldenlast als huishoudens starten met een schuldregeling

## De gemiddelde schuldenlast

Het CBS heeft geen cijfers over de schuldenlast per huishouden. Maar verschillende steekproeven geven wel enig inzicht.

Een doorsnee schuld bedroeg in 2019<sup>1</sup>

€16.500

In 2023 meldde mensen zich bij schuldhulpverlening met een gemiddelde schuld<sup>2</sup> van

€38.735

Dit wordt opgestuwd door de gemiddelde schuld van **ondernemers**<sup>2</sup> die zich melden

€72.244

**Particulieren** die zich melden bij schuldhulpverlening hebben een gemiddelde schuld<sup>2</sup> van

€36.201

<sup>1</sup> Dit blijkt uit 200 dossiers van Kredietbank Nederland die onderzocht zijn door Panteia en de Hogeschool Utrecht.

<sup>2</sup> Dit blijkt uit onderzoek van de NVVK, waarbij 90% van de gemeenten of hun opdrachtneemmers zijn aangesloten.

**Verschillende onderzoeken<sup>16</sup> laten zien dat ongeveer twee derde van de schuldenlast in een schuldregeling uitstaat bij private schuldeisers.** Een systematische registratie van deze private schulden is niet beschikbaar, waardoor onbekend is welke partijen hierbinnen het grootste aandeel hebben. Ook bij publieke schuldeisers is de registratie onvolledig (gemeenten ontbreken bijvoorbeeld) en het punt waarop schulden als problematisch worden aangemerkt verschilt per publieke dienstverlener.

<sup>16</sup> Berenschot, *Positie van schuldeisers in schuldregelingstrajecten*, juni 2024. Panteia, *Ophogingen*, april 2021.

**De totale omvang van problematische schulden is op dit moment niet bekend vanwege het ontbreken van gegevens over de gemiddelde schuldenlast in de CBS-data.** Deze gegevens zijn wel bekend voor de groep mensen bij wie een schuldentraject is gestart in 2023: de totale schuldenlast van deze groep bedraagt circa 590 miljoen euro bij ruim 15.000 minnelijke trajecten.<sup>17</sup> Deze groep beslaat echter maar een beperkt deel van het totale aantal huishoudens met problematische schulden, aangezien zich in 2023 circa 80.000 mensen bij de schuldhelpverlening van NVVK-leden hebben gemeld en er in 2023 volgens het CBS Schuldendasboard in totaal 726.210 huishoudens met problematische schulden waren. Het totale schuldenniveau van problematische schulden is dus sowieso een aantal maal groter dan de genoemde 590 miljoen euro.

**Schuldenproblematiek komt relatief vaak voor bij mensen die te maken hebben met multiproblematiek.** Het merendeel van de mensen die jaarlijks een beroep doen op beschermd wonen hebben te maken met schuldenproblematiek. Voor mensen die een beroep doen op de maatschappelijke opvang is dit percentage zelfs circa 90%.<sup>18</sup> Onderliggende problematiek zoals verslaving, een licht verstandelijke beperking of psychische problemen kunnen ervoor zorgen dat deze doelgroepen grotere belemmeringen ervaren in de toegang krijgen tot en het volhouden van schuldregelingen.

Figuur 2.4 Kenmerken van huishoudens met een problematische schuld.



<sup>17</sup> Hierbij wordt gerekend met de gemiddelde schuld (€38.735) uit het NVVK jaarverslag 2023 *De cijfers - Jaarverslag 2023 (nvvk.nl)*.

<sup>18</sup> Karen van Brunshot en Marthe Riemeijer, *Rapportage Quick scan Schulden in beeld in Opvang, Beschermd Wonen en GGZ, augustus 2019*.

**Problematische schulden veroorzaken minstens 1,1 miljard euro aan kosten die direct aan de schuldenketen kunnen worden gerelateerd.** Dit is een inschatting van Panteia, Hogeschool Utrecht en het Nibud in opdracht van dit IBO. Dit zijn kosten voor incasso (687 miljoen euro), ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders (139 miljoen euro) en kosten die worden gemaakt door de overheid.<sup>19</sup>

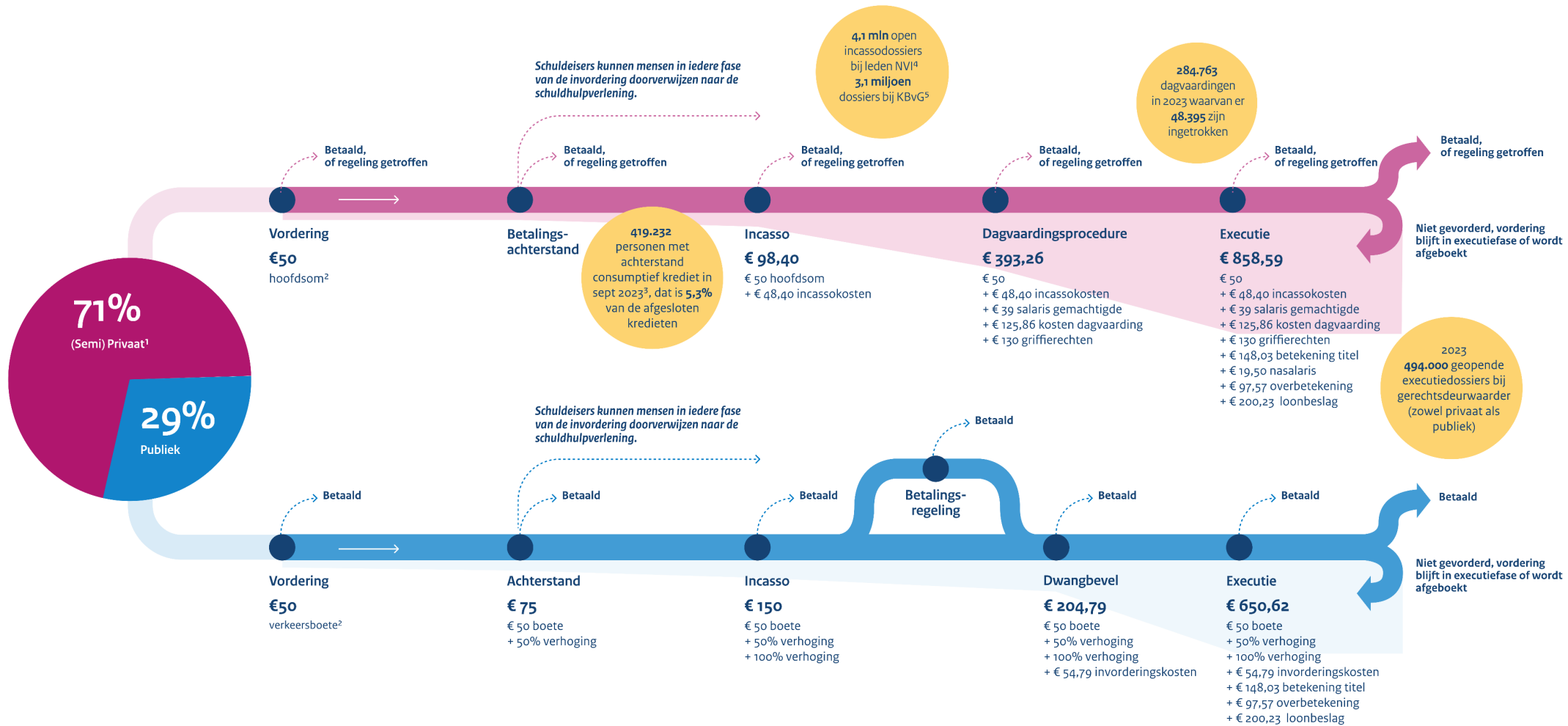
**De onderzoekers schatten in dat de overheid jaarlijks minstens 270 miljoen euro aan directe kosten maakt.** Hiervan wordt 200 miljoen euro uitgegeven aan schuldhulpverlening door gemeenten, 38 miljoen euro aan de rechtspraak en 36 miljoen euro aan vergoedingen voor schuldenbewind via de bijzondere bijstand. Dit gaat om een inschatting, want in de overheidsbegroting (van departementen en gemeenten samen) is er geen zicht op en inzicht in de uitgaven aan het schuldenbeleid. Deze uitgaven worden niet als zodanig bijgehouden.

**Door gebrek aan data is ook niet duidelijk waar mensen met (dreigende) problematische schulden zich in de schuldenketen bevinden.** Figuur 2.5 en 2.6 tonen de routekaart van invordering en in de schuldhulpverlening. Doordat veel gegevens niet centraal worden bijgehouden of verzameld, is op veel plekken niet duidelijk waar mensen zich op deze routekaarten bevinden en welke routes het meest genomen worden.

---

<sup>19</sup> bijlage 14 Onderzoeksrapport 'De maatschappelijke kosten van schuldenproblematiek'.

Figuur 2.1 De invordering van private en publieke schulden



<sup>1</sup> Bij een doorsnee dossier bestaat 71% van de schuldenlast uit private schuld (Berenschot 2024).

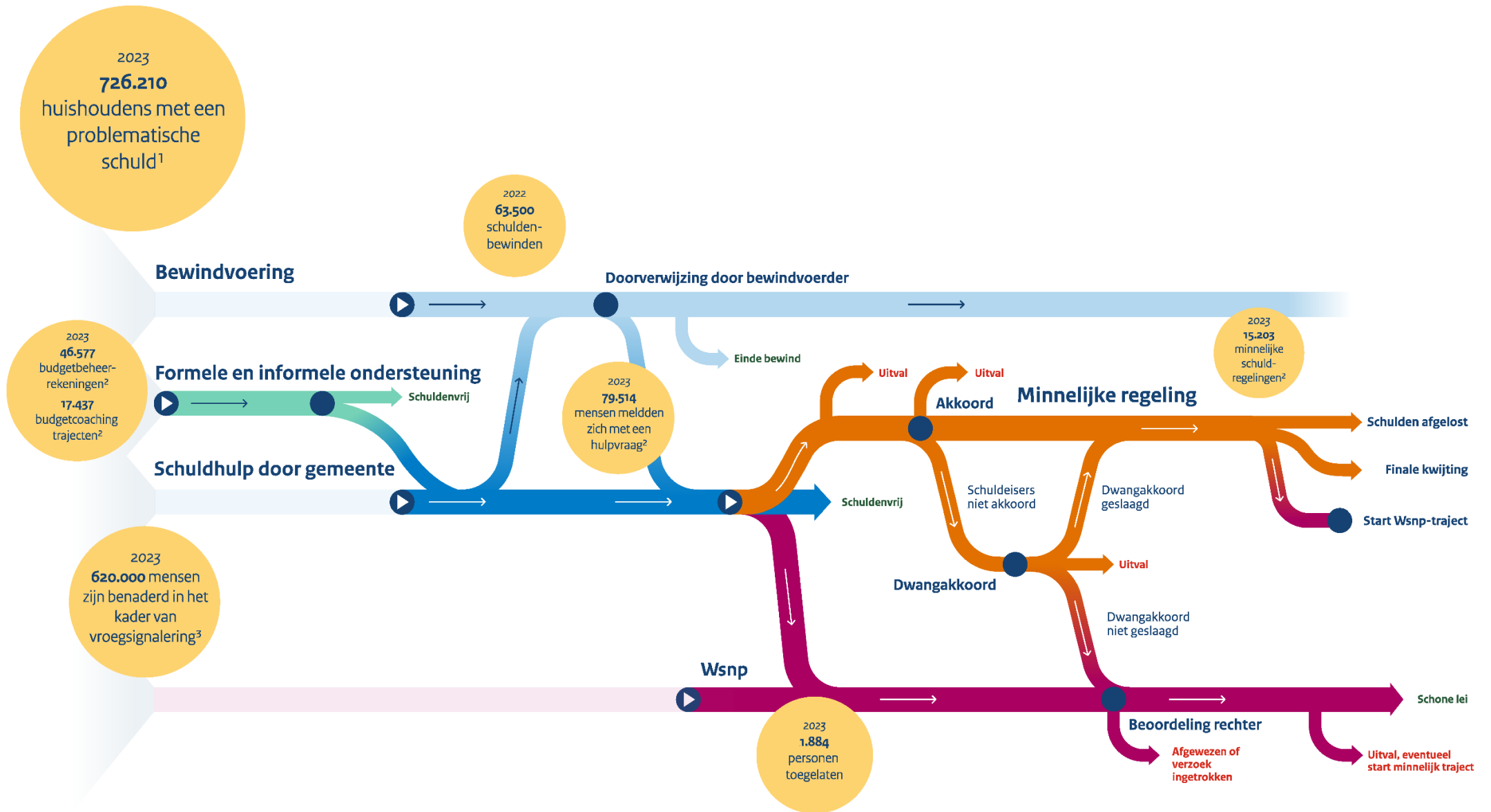
<sup>2</sup> Dit is een voorbeeld uit de praktijk. De hoogte van een vordering en de olop van de kosten, verschillen per vordering en geval.

<sup>3</sup> Dit zijn alleen BKR geregistreerde schulden en geeft dus geen volledig beeld van de totale private schuldenlast.

<sup>4</sup> Ongeveer 35% van de incassobureaus zijn geen lid van de NVI.

<sup>5</sup> Het is bij de KBvG niet bekend welk deel van de dossiers zien op incassozaken en welke op executiezaken.

Figuur 2.2 Feiten en cijfers over schulden oplossen



<sup>1</sup> CBS Schuldendashboard.

<sup>2</sup> Bij de leden van de NVVK. De NVVK vertegenwoordigt 90% van de gemeentes.

<sup>3</sup> Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden. Dit cijfer is gebaseerd op de gemiddelde cijfers van de deelnemende gemeentes (240 gemeentes in januari oplopend naar 281 gemeentes in december 2023).



## 2.3 Mensen met schulden in de huidige schuldenketen

De schuldenketen is complex: tussen het ontstaan van problematische schulden en het oplossen daarvan kunnen vele jaren zitten waarbij een breed scala aan partijen betrokken is: van de Belastingdienst tot deurwaarders, van incassobureaus tot schuldhulpverleners. Om een gevoel te geven aan de verwevenheid en complexiteit van het stelsel worden hieronder enkele typische situaties geschetst van huishoudens met problematische schulden. Er zijn veel meer routes die mensen kunnen volgen, waarbij veel mensen overigens (nog) geen oplossing voor hun schulden vinden. Figuur 2.7 is een schematische weergave van deze routes. Mensen vinden niet altijd eenvoudig de weg naar hulpverlening en daarna kan het proces alsnog traag en moeizaam verlopen. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot uitval uit het schuldhulpverleningstraject. In de volgende hoofdstukken worden de knelpunten in de verschillende onderdelen van het stelsel verder uitgediept.

### Situatie 1: Abdel en Dunya

Abdel is 45 jaar oud en is zzp'er. Zijn vrouw Dunya werkt tijdelijk niet, vanwege de zorg voor hun twee schoolgaande kinderen. Het gezin heeft jarenlang goed rond kunnen komen van de inkomsten van Abdel, maar de laatste tijd is het steeds moeilijker om nieuwe klussen te vinden. Abdel heeft de afgelopen jaren een groot deel van het spaargeld gebruikt om te investeren in een nieuw busje. Daarom is er op dit moment onvoldoende buffer om op terug te vallen. Er vallen steeds vaker betalingsherinneringen op de mat van leveranciers en van de Belastingdienst. Ten einde raad zoekt Abdel via Google naar "hulp bij schulden". Via de website van de Rijksoverheid komt hij het telefoonnummer van Geldfit tegen. Abdel wordt door een medewerker van Geldfit Zakelijk teruggebeld die de tijd neemt om met hem zijn situatie door te nemen. Omdat de schulden nog niet enorm zijn opgelopen, lukt het Abdel met behulp van een vrijwilliger om betalingsregelingen te treffen met zijn leveranciers en de Belastingdienst. Eén van de schuldeisers wilde niet akkoord gaan met een betalingsregeling. Abdel en Dunya hebben daarom een familielid gevraagd om het geld voor te schieten om deze schuldeiser terug te betalen, zodat er iets meer ruimte voor de terugbetaling ontstond. Omdat er meerdere betalingsregelingen tegelijk lopen, is het krap op dit moment. Met behulp van een vrijwilliger doen Abdel en Dunya een beroep op enkele voorzieningen binnen hun gemeente, om door deze periode heen te komen. Ze zijn vastberaden om hun schulden volledig af te betalen.

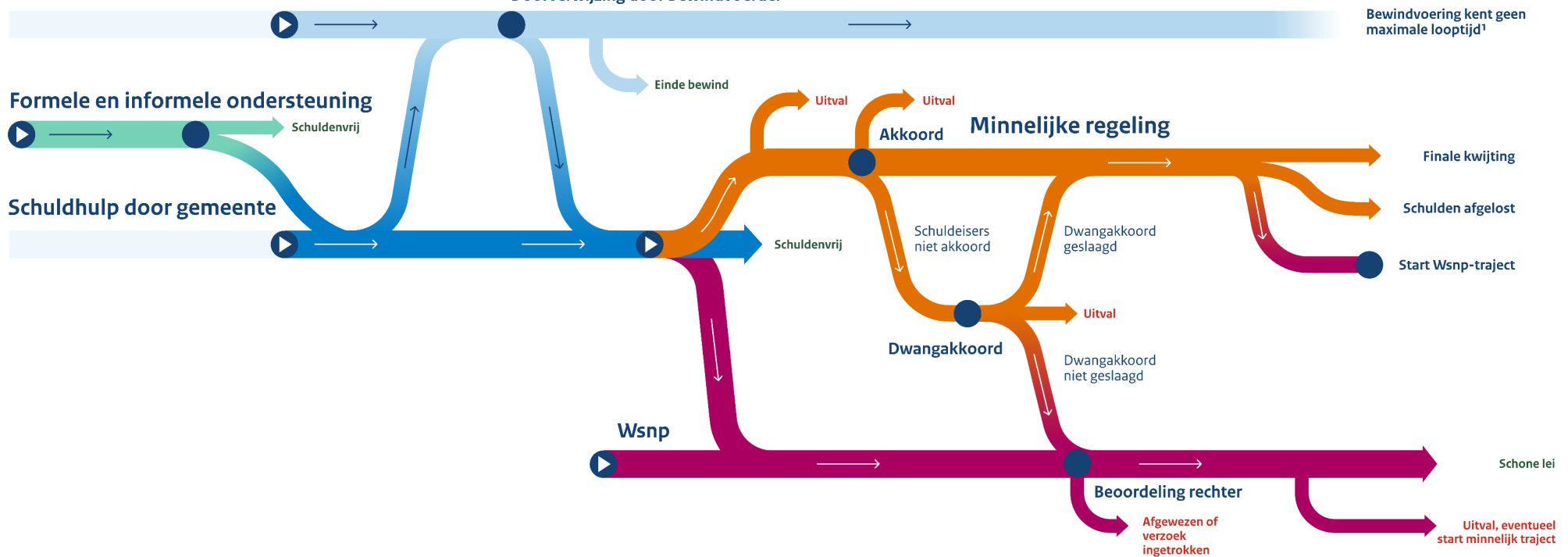
### Informele hulpverlening

Mensen met (beginnende) schulden kunnen zich bij een breed scala aan informele hulpverlening melden met hun hulpvraag. Zij kunnen zich bijvoorbeeld richten tot Geldfit (Zakelijk), waar ze gratis en anoniem hun vraag kunnen stellen. Ze kunnen eventueel worden doorverwezen naar (lokale) ondersteuning, zoals het buurtteam, de gemeente of maatschappelijke organisaties zoals Sam& voor alle kinderen. Ook kunnen mensen in veel gemeenten terecht bij het sociaal raadslidenwerk of het juridisch loket en bestaat de mogelijkheid van vrijwillige schuldhulp –zoals SchuldHulpMaatje – waarbij iemand door een maatje wordt geholpen bij het aanvragen van voorzieningen of het afspreken van een betalingsregeling.

Figuur 2.3 De verschillende routes voor het oplossen van (problematische) schulden

## Bewindvoering

Niet gericht op oplossen schulden



### Bewindvoering en curatele

Een bewindvoerder wordt aangesteld door de rechtbank. Bewindvoering kan een rol spelen bij het stabiliseren van de financiën, maar is niet gericht op het oplossen van de schulden. Het kan worden gecombineerd met een minnelijk of Wsnp traject.

### Formele en informele ondersteuning bij financiën (duur onbekend)

Ter voorkoming van problematische schulden. Bijvoorbeeld door middel van budgetcoaching. Deze ondersteuning wordt veelal geleverd door vrijwilligers of door de gemeente.

### Schuldhelp door de gemeente (duur onbekend)

Of door een organisatie die door de gemeente is gecontracteerd voor deze hulp. Gericht op het oplossen van de schulden.

### Minnelijke regeling (18 maanden)

Ook wel: buitengerechtelijke schuldhulpverlening genoemd. In principe komt er geen rechter aan de totstandkoming van de schuldregeling te pas, tenzij er een dwangakkoord wordt gesloten.

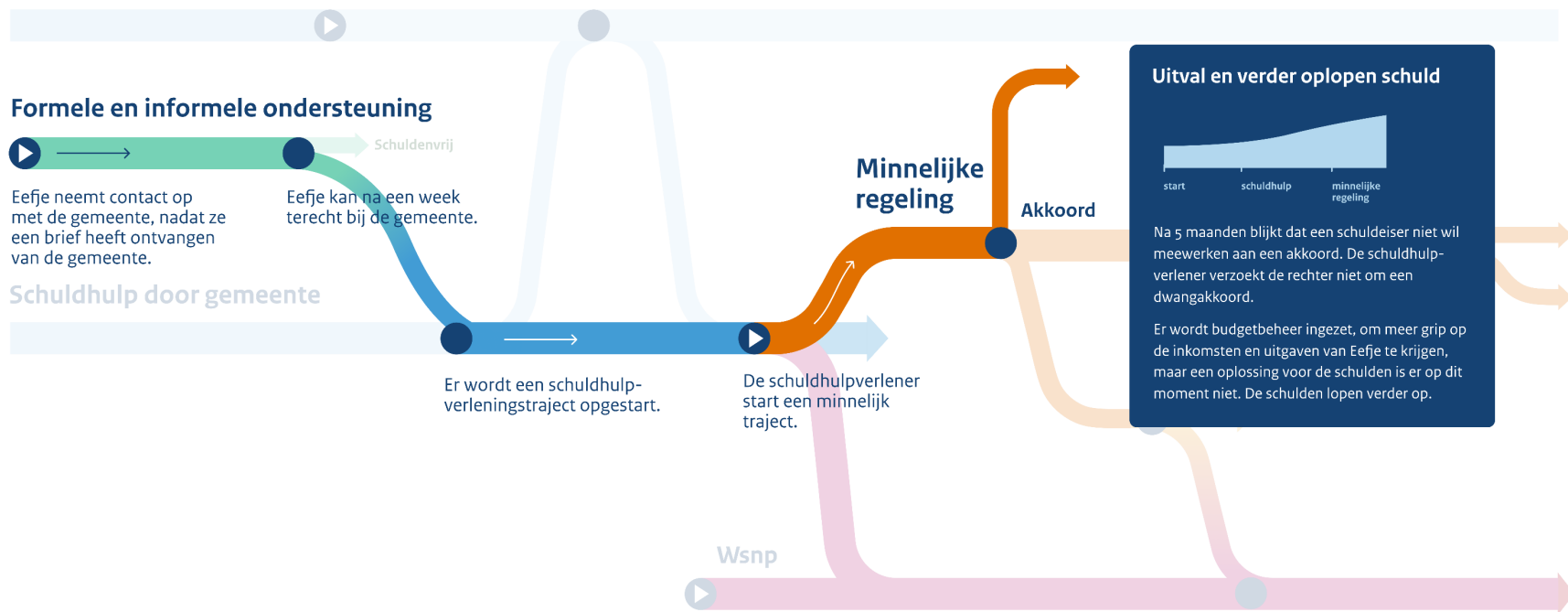
### Wet schuldsanering natuurlijke Personen (18 maanden)

De Wsnp is een wettelijke regeling voor mensen met problematische schulden. De rechtbank beslist over de toelating tot de Wsnp.

<sup>1</sup> Als er sprake is van een schuldenbewind, is de looptijd 5 jaar. Als het schuldenbewind eindigt kan de reguliere bewindvoering worden gecontinueerd.

## De route van Eefje

### Bewindvoering



### Eefje Bakker (34)

Eefje werkt in een kledingzaak voor 32 uur per week. Ze draagt alleen de zorg voor haar dochter van 4. Eefje wordt onverwachts arbeidsongeschikt en ontvangt een WIA uitkering van 75% van haar laatst verdiende dagloon. Door deze terugval in inkomsten, raakt Eefje het overzicht van haar financiën kwijt. Het lukt al een aantal maanden niet meer om de zorgverzekeraar te betalen, en ook de energierekening wordt te hoog om op te brengen. Ook andere schulden stapelen zich op.

## Situatie 2: Eefje

Eefje werkt sinds een tijdje in een kledingzaak voor 32 uur per week. Ze draagt alleen de zorg voor haar dochtertje van 4. Plotseling krijgt Eefje erg verdrietig nieuws: ze blijkt ernstig ziek te zijn en wordt daarmee volledig arbeidsongeschikt. Ze ontvangt een arbeidsongeschiktheidsuitkering van 75% van haar laatst verdiende dagloon. Door deze terugval in inkomsten, raakt Eefje het overzicht van haar financiën kwijt. Het lukt al een aantal maanden niet meer om de zorgverzekeraar te betalen, en ook de energierekening wordt te hoog om op te brengen. Ook andere schulden stapelen zich op. Eefje weet niet goed hoe ze verder moet, totdat er een briefkaart van de gemeente op de mat valt met een telefoonnummer dat Eefje kan bellen als ze hulp nodig heeft bij haar financiën.

Ze vindt het enorm spannend, maar Eefje pakt toch de telefoon en neemt contact op met de gemeente. Daar kan ze een week later terecht voor een eerste gesprek. Eefje wordt geholpen om het inzicht in haar financiën weer op orde te krijgen en al gauw blijkt dat er meer schulden zijn dan gedacht. De schuldhulpverlener van de gemeente stelt voor om een minnelijk schuldhulpverleningstraject op te starten, wat betekent dat er op vrijwillige basis geprobeerd wordt om een akkoord te sluiten tussen Eefje en haar schuldeisers, dus zonder tussenkomst van de rechter. Daarvoor is het allereerst van belang dat Eefje ervoor zorgt dat haar inkomsten en uitgaven weer in balans komen. De schuldhulpverlener heeft ondertussen contact gehad met alle schuldeisers en hen een voorstel gedaan voor een schuldregeling. Helaas gaan niet alle schuldeisers akkoord en daardoor kan de schuldregeling niet van start gaan. In dat geval bestaat de mogelijkheid om een verzoek bij de rechtbank in te dienen voor een dwangakkoord, waarbij de rechter schuldeisers kan dwingen mee te werken aan de schuldregeling. Eefjes schuldhulpverlener stelt deze optie echter niet voor, waardoor het minnelijk traject mislukt. Er wordt budgetbeheer ingezet, om meer grip op de inkomsten en uitgaven van Eefje te krijgen, maar een oplossing voor de schulden is er op dit moment niet.

## Vroegsignalering

Sinds 2021 is in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) de taak opgenomen om bij signalen van bepaalde betalingsachterstanden een aanbod te doen voor een eerste gesprek met de debiteur. Het gaat om signalen van zorgverzekeraars, energiebedrijven, drinkwaterbedrijven en woningverhuurders. Gemeenten bepalen zelf op welke manier zij contact proberen te leggen met de debiteur, bijvoorbeeld via een kaartje, e-mail, telefoontje of huisbezoek. In sommige gevallen wordt er geen opvolging gegeven aan vroegsignalen, bijvoorbeeld als de persoon al bekend is bij de schuldhulpverlening, het schuldbedrag te laag is, of wanneer het signaal al eerder is opgepakt.

## Schuldhulpverlening

Sinds 2012 zijn gemeenten volgens de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) verantwoordelijk voor de schuldhulpverlening aan hun inwoners. Gemeenten hebben de mogelijkheid de schuldhulpverlening zelf aan te bieden, onderling samen te werken of om dit uit te besteden aan een gemeentelijke kredietbank of andere schuldhulpverleningsorganisatie.

- De gemeentelijke schuldhulpverlening bestaat uit verschillende onderdelen: eerst vindt de aanmelding bij de schuldhulpverlening plaats. Iemand kan zichzelf aanmelden, via een vroegsignaal en contactpoging door gemeente in beeld komen of via een crisisinterventie, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van een dreigende uithuisplaatsing.
- Na aanmelding vindt binnen weken het eerste gesprek met iemand van de schuldhulpverlening plaats. Is sprake van een crisissituatie, dan vindt binnen drie werkdagen het eerste gesprek

plaats. Bij het eerste gesprek wordt de hulpvraag vastgesteld en geeft de gemeente een beschikking af.

- Wanneer de debiteur gebruik wil maken van de gemeentelijke schuldhulpverlening wordt gestart met de stabilisatiefase. De inkomsten en uitgaven worden in deze fase in balans gebracht, soms met budgetbeheer of -coaching, of beschermingsbewind.
- Is stabilisatie bereikt, dan kan worden toegewerkt naar een betalingsregeling, herfinanciering of schuldregeling. Dit gebeurt in de schuldregelingsfase. Er wordt contact opgenomen met de schuldeisers om saldo-opgaven van openstaande vorderingen te krijgen. Aan de hand daarvan wordt een saldo-overzicht opgesteld en wordt de keuze gemaakt voor de best passende oplossing voor de debiteur. Hierbij wordt ook de afloscapaciteit berekend, met de 'Vrij-te-laten-bedrag-berekening'.
- Bij een saneringskrediet of schuldbemiddeling wordt er een schuldregelingsvoorstel naar de schuldeisers gestuurd voor akkoord. Sommige schuldeisers gaan bij voorbaat akkoord, omdat zij daarover convenanten met de branchevereniging voor financiële hulpverleners (NVVK) hebben gesloten. Wanneer één of meerdere schuldeisers niet akkoord gaan, kan een verzoek bij de rechtbank worden ingediend voor een dwangakkoord of voor toelating tot de Wet sanering natuurlijke personen (Wsnp). Na afloop van de schuldregeling wordt, afhankelijk van de behoefte van de debiteur en het beleid van gemeenten, nazorg geboden.

### Minnelijke schuldregeling

Bij een minnelijke schuldregeling maakt de schuldhulpverlener namens de debiteur afspraken met schuldeisers over het aflossen van de schulden. Naast de gemeente, of een door de gemeente gemandateerde organisatie, is het ook toegestaan voor enkele beroepsgroepen om schuldregelingen tot stand te brengen namens de debiteur. Het gaat hierbij om de beroepsgroepen die zijn genoemd in art. 48, lid c van de Wet op het consumentenkrediet (Wck, het gaat dan onder andere om advocaten, accountants en beschermingsbewindvoerders).

De twee meest ingezette vormen van minnelijke schuldregelingen zijn schuldbemiddeling en het saneringskrediet. Bij schuldbemiddeling worden de inkomsten boven het Vrij te laten bedrag (Vtlb) maandelijks gereserveerd en op een vast moment uitbetaald aan de schuldeisers. De inkomsten worden periodiek opnieuw berekend en als dat nodig is, wordt het reserveringsbedrag aangepast. Bij het saneringskrediet verstrekt de gemeentelijke kredietbank een krediet aan de debiteur en ontvangen alle schuldeisers ineens het bedrag waarmee ze akkoord zijn gegaan. De debiteur houdt daarmee nog één schuldeiser over: de gemeentelijke kredietbank. Daaraan wordt in de afgesproken periode (meestal 18 maanden) het krediet afbetaald. Bij een minnelijke schuldregeling wordt met de betrokken schuldeisers afgesproken dat zij na afloop van de schuldregeling de debiteur "finale kwijting" verlenen voor de rest van de schuld. Dat betekent dat de resterende vordering wordt kwijtgescholden.

### Situatie 3: Thijs

Thijs is 25 jaar oud en werkt sinds vier jaar in de horeca met een nulurencontract. Zijn inkomsten wisselen daardoor van maand tot maand. Thijs ziet om zich heen dat veel vrienden allerlei toffe spullen hebben: de nieuwste flatscreen-tv, dure smartphones en die *limited edition* sneakers waar iedereen het over heeft. Helaas laat zijn wisselende inkomen het niet toe om veel te sparen, maar gelukkig is het mogelijk om deze items in termijnen te betalen. Op deze manier kan hij toch meedoen met de laatste trends, maar hoeft hij het hele bedrag niet direct beschikbaar te hebben. Thijs ziet de laatste tijd wel dat hij steeds vaker rood staat: al die losse bedragen samen zorgen er uiteindelijk voor dat zijn maandlasten hoger zijn dan zijn inkomen. Dan valt er een envelop op de mat. Het is de

Dienst Toeslagen. Omdat Thijs over vorig jaar meer heeft verdiend dan vooraf verwacht, moet hij een deel van zijn huur- en zorgtoeslag terugbetalen. Ook krijgt Thijs de laatste tijd vaker telefoontjes van incassobedrijven die hem benaderen om betalingsregelingen te treffen voor de schulden die zijn ontstaan. Thijs voelt dat hij de controle verloren is, en meldt zich bij een bewindvoerder om orde op zaken te stellen. De rechter oordeelt dat Thijs op grond van zijn schuldensituatie kan worden toegelaten tot het bewind voor een periode van 5 jaar. De bewindvoerder gaat aan de slag met het in balans brengen van de inkomsten en uitgaven en het inzichtelijk maken van de schulden. Al gauw blijkt dat de totale schuldenlast van Thijs vele malen hoger is dan wat hij binnen afzienbare tijd kan afbetalen. Daarnaast komt de bewindvoerder tot de conclusie dat de afloscapaciteit van Thijs nihil is door zijn wisselende inkomsten en doorlopende vaste lasten. De bewindvoerder dient daarom namens Thijs een verzoek in bij de rechtbank voor toelating tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen. Samen met zijn bewindvoerder gaat Thijs naar de zitting bij de rechtbank waar hij door de rechter bevraagd wordt over zijn situatie en het ontstaan van zijn schulden. Twee weken na de zitting krijgt Thijs bericht dat hij is toegelaten tot de Wsnp en dat er een Wsnp-bewindvoerder is aangesteld om toe te zien op het verloop van het traject. Ondanks dat Thijs hiervoor aan een aantal voorwaarden moet voldoen, zoals zijn aantal gewerkte uren maximeren, is hij blij dat er eindelijk rust en perspectief komt.

## **Invoering**

Invoering wordt door een aantal verschillende partijen uitgevoerd. De invoering van civiele vorderingen wordt in het zogenoemde minnelijke traject van de incassofase uitgevoerd door schuldeisers zelf, incassobureaus of gerechtsdeurwaarders. Op het moment dat iemand het niet eens is met een vordering of niet betaalt kan een schuldeiser een gerechtelijke procedure starten. Hierbij wordt de rechtmatigheid van civiele vorderingen altijd getoetst door een onafhankelijke rechter. Na deze toets van de rechtelijke macht wordt er een vonnis gewezen, waarmee een schuldeiser een executoriale titel heeft waarmee betaling kan worden afgedwongen. Dit kan bijvoorbeeld door middel van beslag. Het executietraject van civiele vorderingen wordt uitsluitend uitgevoerd door gerechtsdeurwaarders. Invoering van publieke vorderingen wordt door het overheidsorgaan zelf gedaan waarbij het zelf een dwangbevel kan uitvaardigen en in bepaalde gevallen (vereenvoudigd) beslag kan leggen. De Belastingdienst voert het gehele executietraject uit met belastingdeurwaarders die in dienst zijn van de Belastingdienst. De door organisaties niet-geïncasseerde vorderingen worden overgedragen aan een gerechtsdeurwaarder.

## **Incassodienstverlener**

Naast dat een schuldeiser zelf de buitengerechtelijke incassowerkzaamheden kan uitvoeren, is het ook mogelijk het proces uit handen te geven aan een incassodienstverlener. In Nederland waren in 2022 ongeveer 550 incassobureaus actief. Dit zijn relatief veel kleine spelers en enkele (zeer) grote bedrijven.<sup>20</sup> Een schuldeiser kan een vordering – een vorm van eigendom – ook verkopen. Er zijn diverse incassodienstverleners die naast hun incassowerkzaamheden ook vorderingen opkopen en deze incasseren. De verkoop van vorderingen vindt veelal plaats in grote portefeuilles en kan op verschillende momenten van de vordering plaatsvinden.

---

<sup>20</sup> SEO, Marktonderzoek incassobranche, maart 2022.

## **Gerechtsdeurwaarders**

Gerechtsdeurwaarders hebben binnen het privaatrecht de unieke bevoegdheid om beslag te leggen, maar ook om ontruiming uit te voeren of iemand op te roepen om bij de rechtbank te verschijnen. Een gerechtsdeurwaarder is voor deze ambtelijke werkzaamheden een openbaar ambtenaar, maar daarnaast is een gerechtsdeurwaarderskantoor een private onderneming voor bijvoorbeeld minnelijke incassoactiviteiten.

## **Beschermingsbewind**

Beschermingsbewind is een maatregel die kan worden ingezet om kwetsbare volwassenen te beschermen op het gebied van financiën. Staat iemand onder bewind, dan mag diegene niet langer zelfstandig beschikken over de onder bewind gestelde goederen. Tijdens het bewind komt het beheer over de onder bewind staande goederen toe aan de bewindvoerder; de betrokkene kan hierover slechts beschikken met medewerking van de bewindvoerder. Een verzoek tot instelling van beschermingsbewind kan onder meer worden ingediend door de betrokkene zelf, diens partner, nabije familieleden en zorginstellingen. De kantonrechter beslist over het verzoek, benoemt een bewindvoerder en houdt toezicht op diens functioneren.

Sinds 2014 kan de rechter een beschermingsbewind niet langer uitsluitend instellen wegens een lichamelijke of geestelijke toestand dan wel verkwisting, maar ook wegens het hebben van problematische schulden. Dit wordt ook wel schuldbewind genoemd. In een schuldbewind is de taak van de bewindvoerder primair gericht op het stabiliseren van de financiële situatie en het zorgen voor basisvoorzieningen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het betalen van leefgeld aan de betrokkene en om de kosten van huur, gas, water en licht. Verder heeft de bewindvoerder als taak de betrokkene te leiden naar een schuldhulpverlenings- of schuldsaneringstraject als dat aan de orde is.

## **Wettelijke schuldsanering natuurlijke personen**

Wanneer een minnelijke schuldregeling niet is gelukt, kan de debiteur een verzoek indienen bij de rechter om de wettelijke schuldsanering (Wsnp) van toepassing te verklaren. Er hoeft geen poging te zijn gedaan voor een minnelijk traject als aannemelijk kan worden gemaakt dat er onvoldoende aflossingsmogelijkheden zijn of wanneer er andere omstandigheden zijn die het onmogelijk maken tot een minnelijke regeling te komen. Voorbeelden hiervan zijn:

- een negatieve of nul afloscapaciteit;
- een niet regelbare alimentatieverplichting;
- de schuldenlast kan niet inzichtelijk gemaakt worden (bijvoorbeeld door dakloosheid of brand).

Wordt een Wsnp uitgesproken, dan wordt dit gepubliceerd in het Centraal Insolventieregister. Hierdoor kunnen alle schuldeisers op de hoogte zijn en hun vordering indienen bij de Wsnp-bewindvoerder. Een Wsnp-bewindvoerder legt jaarlijks verantwoording af aan een insolventierechter. Het is ook aan een insolventierechter of een Wsnp beëindigd kan worden en er een schone lei uitgesproken kan worden. Als dit gebeurt dan kan geen enkele schuldeiser nog aanspraak maken op een vordering. Dit is een verschil met de uitkomst van een minnelijk traject, waarbij het alleen gaat om (gedeeltelijke) kwijtschelding van de bekende schulden.

## 3. Beleid: doelen, instrumenten, uitvoering

---

### Hoofdpunten

- De kern van het gewenste overheidsbeleid (de “beleidstheorie”) komt erop neer enerzijds de maatschappelijke kosten veroorzaakt door problematische schulden te voorkomen of te reduceren zonder anderzijds de voordelen van kredietverstrekking voor iedereen te sterk te verminderen.
- Overheidsbeleid moet daarom vooral gericht zijn op het maken van een beweging naar de voorkant van de keten om (grotere) schuldenproblemen te voorkomen en om de juiste ondersteuning op het juiste moment en de juiste plek te verlenen. Uiteraard hebben andere partijen in de keten en mensen zelf ook een verantwoordelijkheid.
- De Rijksoverheid, als systeemverantwoordelijke, heeft primair een rol in termen van visie, beleid - waaronder wet- en regelgeving - en financiering. De uitvoering is in handen van private partijen, onafhankelijke rechters en gemeenten. Maatschappelijke organisaties en vrijwilligers spelen ook een belangrijke rol, zeker omdat ze vaak dichterbij mensen staan. De laatste jaren toont het Rijk meer ambitie en is een voorzichtig centraliserende tendens waarneembaar.
- Er zijn de afgelopen jaren veel initiatieven in gang gezet gericht voor het aanpakken van de verschillende knelpunten in de schuldenketen, zoals vroegsignalering, Clustering Rijksincasso en de vereenvoudiging van de beslagvrije voet. Door de lens van problematische schulden bezien is de effectiviteit van het overheidsbeleid echter beperkt: het aantal mensen met problematische schulden blijft hoog en veel mensen worden niet of onvoldoende geholpen.
- Aanvullende en nieuwe beleidsopties kunnen het systeem langs drie wegen beter laten werken: (1) voorkomen dat mensen (weer) in een situatie van problematische schulden terechtkomen; (2) verlagen van de kostenoploop tijdens incassotrajecten; en (3) verkorten van de doorlooptijd. Overheidsbeleid, mits goed vormgegeven, kan belangrijke baten hebben, oftewel de maatschappelijke kosten van problematische schulden doen dalen.
- De meest actuele, conservatieve inschatting is dat de maatschappelijke kosten ten minste 8,5 miljard euro per jaar bedragen. Dit omvat zowel de directe kosten van een lange schuldenketen met veel partijen en procedures als de indirecte kosten voor mens en samenleving, zoals langdurige stress, verzuim, productiviteitsverlies en extra zorguitgaven. De kosten kunnen niet alleen worden verminderd door aanpassingen in de schuldenketen, omdat er bij veel huishoudens sprake is van een kluwen van onderliggende problemen.

---

Dit hoofdstuk vormt een verkenning van een overkoepelende beleidstheorie ten aanzien van de schuldenketen. Het gaat om een definiëring van de systeemverantwoordelijkheid van de Rijksoverheid (3.1), een duiding van de (verschillende en veranderende) bedoelingen van het overheidsbeleid en de instrumenten om de doelen dichterbij te brengen (3.2). Daarna wordt ingegaan op wat we weten over de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid en langs welke wegen gewerkt kan worden aan een beter werkende schuldenketen (3.3 en 3.4).



## 3.1 Systeemverantwoordelijkheid van de Rijksoverheid

**De schuldenketen kan worden gedefinieerd als een geheel van met elkaar samenhangende componenten, waarbinnen heel veel interacties plaatsvinden tussen verschillende partijen.** Het gaat om een veelheid van zowel publieke als private partijen die elk een eigen rol spelen, met hun eigen doelen en belangen. De keuzes die partijen maken binnen de schuldenketen en de (maatschappelijke) gevolgen van deze keuzes worden sterk beïnvloed door de bredere context waarbinnen de interacties plaatsvinden. Hierbij gaat het om de verschillende regimes waarbinnen partijen opereren, die onder meer bepalen welke rechten en plichten de verschillende partijen in de keten hebben. Daarnaast staat de schuldenketen niet op zichzelf maar is deze ingebed in een bredere maatschappelijke context. Zo maakt het bijvoorbeeld uit vanuit welke waarden een samenleving kijkt naar schulden en de verantwoordelijkheid om deze terug te betalen. Ook de inrichting van de economische structuur is hierbij van belang. Figuur 3.1 geeft schematisch weer hoe al deze aspecten met elkaar samenhangen.

**In deze “drukke” keten kunnen drie componenten of subketens worden onderscheiden waar we ons in dit IBO op richten:** (I) daar waar schulden ontstaan; (II) daar waar ingevorderd wordt; en (III) daar waar schulden worden opgelost. Het is een keten met verscheidene schakelpunten, waar mensen met schulden zich doorheen bewegen. Dit is ook in het voorgaande hoofdstuk inzichtelijk gemaakt. Voor veel mensen is de keten overzichtelijk: ze gaan schulden aan die bij hun betaalcapaciteit passen en betalen deze schulden af. Voor mensen die met vertraging en tegen extra kosten hun verplichtingen voldoen is de weg langer. Mensen die te weinig betaalcapaciteit hebben om op eigen kracht hun verplichtingen na te komen, krijgen met nog meer partijen, procedures en schakelpunten te maken. Ze bevinden zich bovendien vaak in meerdere ketens vanwege andere problemen of bepaalde levensgebeurtenissen.

**Het Rijk heeft een systeemverantwoordelijkheid ten aanzien van de schuldenketen.** Deze term wordt vaak gebruikt, ook op het terrein van schulden, maar weinig geëxpliciteerd. De Algemene Rekenkamer geeft de volgende definitie die ook hier van toepassing is: “Bij een systeemverantwoordelijkheid heeft de verantwoordelijke minister een voorwaardenscheppende verantwoordelijkheid en is de verantwoordelijkheid voor het behalen van resultaten neergelegd bij andere actoren. De minister houdt echter wel een toezichthoudende (toetsende) verantwoordelijkheid op de resultaten, zoals die door het systeem worden voortgebracht. Door bijvoorbeeld monitoring en beleidsevaluatie dient de minister zich ervan te vergewissen dat het systeem goed functioneert en zo nodig moet de minister kunnen bijsturen.” Deze definitie is ook van toepassing op de schuldenketen: de Rijksoverheid is verantwoordelijk voor het geheel, gemeenten, particuliere partijen en rechters zijn verantwoordelijk voor onderdelen. Daarnaast zijn er ook veel maatschappelijke organisaties actief. De systeemverantwoordelijkheid kent een aantal dimensies: formeel-juridisch moet het systeem “goed geregeld” zijn, financieel-economisch moet het “uit kunnen” en sociaal-maatschappelijk moet het “goed werken”.<sup>21</sup>

**Het systeem is geen doel op zich, het moet ten dienste staan van mens en samenleving en aansluiten bij de leefwereld van mensen.** Dit roept de vraag op wat de doelen – en de onderliggende bedoelingen – zijn van de schuldenketen en met welke instrumenten de overheid die doelen probeert te realiseren. Oftewel: *wat is de beleidstheorie?* Van één overkoepelende beleidstheorie is geen sprake. Wel is op onderdelen gewerkt aan een beleidstheorie en komen uit wet- en regelgeving, bestuurlijke afspraken en programma’s verschillende beleidsmatige

---

<sup>21</sup> Martijn van der Steen et al., *De som en de delen, in gesprek over systeemverantwoordelijkheid*, NSOB, 2016.

overwegingen naar voren.<sup>22</sup> Ook ten aanzien van de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk is sprake van verschillende perspectieven. Die hangen veelal samen met de verantwoordelijkheden van de departementen: voornamelijk SZW en JenV, maar ook EZK, Financiën, VWS, OCW en BZK. Voor de uniformiteit van het beleid en regelgeving is vaak betrokkenheid van meerdere departementen vereist. De instelling van een coördinerend bewindspersoon voor armoede en schulden heeft gezorgd voor een belangrijke stap vooruit: er wordt meer gezamenlijk, programmatisch en opgabegericht gewerkt. Tegelijkertijd zorgt dit ook voor uitdagingen bij sommige departementen, waar vaak beperkt capaciteit beschikbaar is om bij te dragen aan de gezamenlijke aanpak en om initiatieven vanuit die aanpak op te pakken en verder te brengen.

## 3.2 Doelen en instrumenten van overheidsbeleid

**Ten aanzien van de doelen kan worden gesteld dat er aan de schuldenketen twee typen overwegingen ten grondslag liggen, die op gespannen voet met elkaar kunnen staan.**

Enerzijds spelen er in het beleid overwegingen die zien op het bevorderen van economische groei, het ruimte geven voor eigen keuzes en het borgen van rechtmatigheid (“kredietregime”). Anderzijds liggen aan het beleid overwegingen ten grondslag die gericht zijn op het bieden van bescherming, het borgen van menswaardigheid en het bevorderen van maatschappelijke participatie (“beschermingsregime”). Bij betaalbare schulden hoeft er geen sprake te zijn van een tegenstelling; schuldvorming biedt mensen belangrijke voordelen in hun bestaan. Bij problematische schulden is die tegenstelling er wel degelijk. Passend in de Nederlandse traditie van een sociale markteconomie zijn beide typen overwegingen terug te vinden in elk onderdeel van de schuldenketen, maar wel in steeds andere verhoudingen. Deze verhouding verandert ook met de tijdgeest en het dominerende mensbeeld dat daarbij hoort.<sup>23</sup>

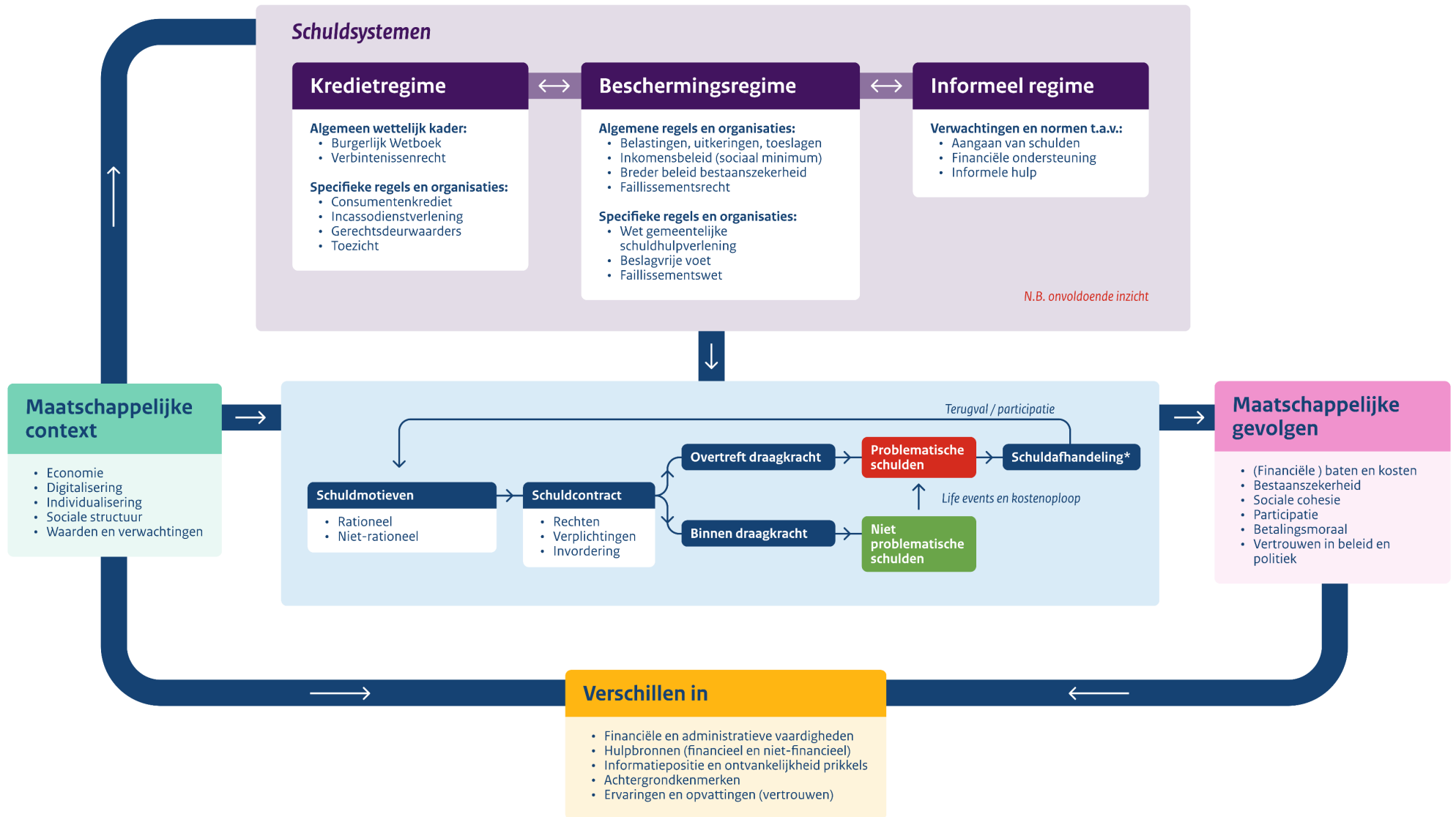
**Enerzijds is een belangrijke overweging in het overheidsbeleid dat er aanzienlijke baten verbonden zijn aan het aangaan van particuliere schulden (particuliere kredieten en andere private verplichtingen).** Zo heeft het uitsmeren van consumptie over een langere periode welvaartsvoordelen, vergroot kopen op krediet het betaalgemak en komen transacties vaker en sneller tot stand door de betaling uit te stellen. In de afgelopen decennia heeft een groei en democratisering van financiële markten plaatsgevonden die hand in hand is gegaan met de opkomst van de anonieme consumptiemaatschappij. Bij de vrijheid om schulden aan te gaan hoort de verantwoordelijkheid betalingsverplichtingen na te komen. Het principe *pacta sunt servanda*, vormt één van de sterke juridische – en morele – pijlers van het verbintenissenrecht, zoals door de wetgever in het Burgerlijk Wetboek vastgelegd. Het recht om een vordering (in één keer) te incasseren is gebaseerd op het eigendomsrecht, een hoeksteen van de economie. Als iemand een vordering betwist of niet betaalt kan de invorderende partij een gerechtelijke procedure starten, waarbij een rechter de rechtmatigheid van de vordering toetst. De rol van de overheid is te faciliteren dat contractpartijen over en weer vertrouwen hebben in de betaling en levering van producten en diensten, zodat zo veel mogelijk transacties met positieve baten tegen zo laag mogelijke kosten tot stand komen. Tevens moet de overheid ervoor zorgen dat er goede procedures zijn als zich in de praktijk problemen voordoen. In de kern gaat het om het borgen van de betalingsmoraal. Wanbetaling is “verloren” geld dat niet aan winst, inkomen, investeringen of prijsverlaging kan worden toegeschreven.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Zie bijvoorbeeld: Berenschot, *Aansluiting gezocht - verkenning minnelijke schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering*, 2019. *Programma Aanpak geldzorgen, armoede en schulden*, Ministerie van SZW, 2023. *Visie [op een deel van de] schuldenketen – werken aan de uitvoering van de schuldenaanpak*.

<sup>23</sup> *Er zijn verschillende mensbeelden: de actieve consument die zijn toekomstige koopkracht aanwendt voor huidige consumptiebehoeften, de passieve deviant die zijn verplichtingen niet nakomt, de kwetsbare mensen die zijn perspectief op een menswaardig bestaan verliest. Er wordt vaak gesproken over niet-willers versus niet-kunners, de één legt de nadruk op de eerste typering, de ander op de tweede typering, waardoor mensen te gemakkelijk over één kam geschoren worden.*

<sup>24</sup> *De Argumentenfabriek, Minder schade door schuld, beleidsvoorstellen om slimmer met problematische schulden om et gaan en zo miljarden te besparen*, 2020.

Figuur 3.1 Schulden in maatschappelijk perspectief



**Anderzijds is het belangrijk dat mensen worden beschermd tegen overkreditering en geen verplichtingen hebben of aangaan die ze niet (langer) kunnen dragen.** Dat begint bij onderwijs en publieksinformatie, zodat mensen zich meer verdiepen in hun financiële situatie en zich meer bewust zijn van wat er van hen wordt verwacht en wat de risico's zijn. Hiervoor financiert de overheid diverse campagnes en programma's. Daarnaast reguleert de overheid de markt door onder meer eisen te stellen aan wie krediet mogen verstrekken, de wijze waarop kredietverlening tot stand komt, tegen welke maximale vergoedingen krediet mag worden verstrekt en organiseren zij het toezicht. Dat gebeurt via de Wet financieel toezicht (Wft), de Wet op het consumentenkrediet (Wck) en de Wet handhaving consumentenbescherming (Whc). Op Europees niveau is eind 2023 de herziene Richtlijn Consumentenkrediet (CCD2) aangenomen. De private incassomarkt is sinds 1 april 2024 nader gereguleerd op basis van de Wet kwaliteit incassodienstverlening (Wki): incassopartijen die invorderen bij natuurlijke personen moeten geregistreerd zijn en zich aan kwaliteitseisen houden, onder meer in hun contacten met debiteuren. Ook bepaalt de overheid de maximale kosten die debiteuren moeten betalen bij incasso (Besluit incassokosten) en zijn er regels opgesteld om ervoor te zorgen dat bij mensen die te maken krijgen met beslaglegging op hun inkomen altijd rekening moet worden gehouden met een minimum bedrag om van te leven (Wet vereenvoudiging beslagvrije voet). De Gerechtsdeurwaarderswet reguleert de rechtspositie en taken van de gerechtsdeurwaarders, waarbij de overheid de tarieven voor schuldenaren bepaalt. Ten slotte heeft de overheid een hele reeks aan toezichthouders aangewezen: de AFM, DNB, ACM, Autoriteit Persoonsgegevens, het Bureau Financieel Toezicht, Bureau Economische Handhaving, de Inspectie JenV en rechters. Vanuit haar verantwoordelijkheid om toezicht te houden op de uitvoering van het stelsel van werk en inkomen doet de Arbeidsinspectie ook onderzoek naar de doeltreffendheid van gemeentelijke schuldhulpverlening. De Arbeidsinspectie geeft bevindingen door aan uitvoerders, beleidmakers en de politiek, zodat uitvoering en beleid kunnen worden verbeterd. Ze heeft geen handhavende rol.<sup>25</sup>

**Ook in de relatie tussen overheid en burgers kan er spanning bestaan tussen de twee typen overwegingen en kan de verhouding daartussen veranderen.** Enerzijds gelden er wetten voor belastingheffing en gerichte inkomensondersteuning. Belastingen en boetes moeten worden voldaan en toeslagen moeten tijdig en op de euro nauwkeurig worden verstrekt, rekening houdend met veel verschillende omstandigheden. De insteek is dat dit de belastingmoraal of naleving van wetgeving bevordert en zodoende bijdraagt aan het in stand houden van de onderlinge solidariteit. Dit is één van de redenen waarom de overheid op veel terreinen een crediteur is met preferente vorderingen. Het betekent ook dat de overheid wanneer dat nodig is tot invordering overgaat om haar recht te halen namens de belastingbetalers (Invorderingswet); ze kan daarvoor zelf een dwangbevel uitvaardigen. Anderzijds staat de overheid voor een invorderingsstrategie die persoonsgericht is, inzichtelijk is, stimuleert dat mensen uit zichzelf betalen, het bestaansminimum borgt en probleemschulden probeert te voorkomen. Daarbij willen overheidspartijen steeds meer samen optrekken. In brede zin tracht de overheid op tal van manieren bestaanszekerheid te bieden aan mensen op basis van de verplichtingen in de Grondwet. Problematische schulden zorgen in de praktijk echter vaak voor bestaansonzekerheid.

**Bij het oplossen van schulden verderop in de keten ligt de nadruk op de bescherming van mensen en het bieden van perspectief.** Tegelijkertijd blijven overwegingen ten aanzien van rechtmatigheid van belang. Vanuit de constatering dat er situaties zijn waarin mensen niet door kunnen gaan met het betalen van al hun verplichtingen en het besef dat er een vorm van uitzicht moet zijn op een schuldenvrije toekomst, voorzien de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) en de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) in

---

<sup>25</sup> Nederlandse Arbeidsinspectie, *De weg naar een schone lei, juni 2024*.

mogelijkheden om te komen tot schuldregelingen met kwijtschelding of respectievelijk een schone lei. Daarbij wordt van mensen verwacht dat ze te goeder trouw handelen en een flinke (betalings)inspanning leveren. De crisis in de jaren tachtig bracht veel mensen in onoplosbare financiële problemen en voedde de politieke wens dat er eindigheid van schulden moest komen. Hiertoe werd in 1998 de Wsnp van kracht als onderdeel van de Faillissementswet. De Wsnp werd - en wordt nog steeds - vooral gezien als "stok achter de deur": het merendeel van de problematische schulden moest in het minnelijke traject worden opgelost. Om de effectiviteit van de gemeentelijke schuldhelpverlening te vergroten en de verschillen tussen gemeenten te verkleinen is in 2012 de Wgs ingevoerd. De wettelijke kaders van de Wgs, de Wsnp en Boek 1 BW sluiten echter niet goed op elkaar aan.<sup>26</sup>

**Het expliciete doel van de Wgs is om belemmeringen voor economische en sociale participatie weg te nemen.** In de wet is ook een zekere bodem gelegd waaraan gemeenten moeten voldoen: brede toegankelijkheid, beperken van wacht- en doorlooptijden en het realiseren van "integrale schuldhelpverlening". Juist gemeenten worden in staat geacht op lokaal niveau aandacht te geven aan onderliggende problemen en een verbinding te leggen met andere domeinen (participatie, maatschappelijke ondersteuning, (jeugd)zorg). Vroegsignalering om escalatie van schulden te voorkomen en nazorg om terugval tegen te gaan zijn later ook expliciet onderdeel van de Wgs geworden. Mensen die niet in staat zijn hun financiën zelf te organiseren, kunnen een beroep doen op een beschermingsbewindvoerder (Boek 1 BW). Het besluit hierover wordt door de rechter genomen. Gemeenten verstrekken vaak een tegemoetkoming in de kosten vanuit de bijzondere bijstand.

**De Wgs heeft het karakter van een kaderwet en decentraliseert de regie voor de schuldhelpverlening naar gemeenten.** De wetgever stelt weinig inhoudelijke eisen aan de schuldhelpverlening: gemeenten zijn autonoom in de wijze waarop ze de wet uitvoeren, gemeenteraden zien erop toe. De Wgs schrijft wel voor dat gemeenten in hun beleidsplan beschrijven welke maatregelen ze nemen om de kwaliteit van de schuldhelpverlening te borgen, maar laat het aan gemeenten om in te vullen wat daaronder moet worden verstaan en welke eisen daarbij horen. Veel gemeenten beleggen de schuldhelpverlening (deels) bij een externe partij, zoals een andere gemeente, een gemeenschappelijke regeling of een particuliere partij. De NVVK, de grootste vereniging voor schuldhelp en financiële dienstverlening, heeft deze leemte voor een deel opgevuld door een kwaliteitskader op te stellen. Dit kwaliteitskader gaat echter primair over randvoorwaarden voor goede schuldhelpverlening, niet zozeer over de inhoudelijke kwaliteit.

**Lange tijd kwam de Nederlandse insteek neer op een (suboptimale) combinatie van een Angelsaksische en Rijnlandse benadering en dat is in belangrijke mate nog steeds het geval.** De insteek is relatief ruimhartig bij het aangaan van schulden gecombineerd met relatief strikte regels en procedures bij het oplossen ervan.<sup>27</sup> In de Angelsaksische benadering geldt dat het relatief makkelijk is om schulden aan te gaan, maar het ook relatief eenvoudig is om een doorstart te maken bij onhoudbare schulden, waarbij crediteuren hun verlies moeten nemen. In de Rijnlandse benadering zijn er meer restricties bij het aangaan van schulden, maar is het ook moeilijker ervan af te komen. Voor Nederland geldt dat de regulering van de kredietmarkt de afgelopen jaren versterkt is voor de meeste, maar niet alle, vormen van krediet. Er is een beweging van sociale incasso in gang gezet en er zijn versoepelingen doorgevoerd bij het oplossen van schulden, zoals de verkorting van de minnelijke schuldhelpverlening en Wsnp van 36 naar 18 maanden. Veel minder schuld kunnen aangaan – dus een streng kredietregime – zou de economie platleggen, maar zou op zichzelf het schuldenprobleem wel verminderen. Omgekeerd zou een te

<sup>26</sup> Zie hoofdstuk 6 en ook: Regioplan, *Verkenning stelsel schuldhelpverlening – Vier verbetermaatregelen beoordeeld, februari 2022.*

<sup>27</sup> Catelijne Akkermans, "Marcel Canoy: onze huidige schuldaanpak is onacceptabel", *Sociale Vraagstukken*, 9 oktober 2014.

gemakkelijke oplossing van schulden – dus een ruimhartig beschermingsregime - de algemene betalingsmoraal ondermijnen en de economie (en ook de samenleving) grote schade berokkenen. Goed beleid komt er op neer om in deze afruil het goede evenwicht te vinden in lijn met sociale voorkeuren in de samenleving en rekening te houden met de totale maatschappelijke kosten en baten. Soms is het mogelijk de afruil deels te voorkomen of te verzachten, bijvoorbeeld door zwaar in te zetten op financiële geletterdheid en vaardigheden zoals in Zweden gebeurt. Daar ligt het aantal mensen met hoge schulden lager dan in Nederland.

**In de decentrale organisatie van de verschillende delen van de schuldenketen heeft het Rijk als systeemverantwoordelijke partij een aantal *instrumenten* tot haar beschikking:**

(I) onderwijs, publieke educatie en publieksinformatie; (II) wet- en regelgeving die toezien op de goede randvoorwaarden; (III) bestuurlijke afspraken met de partijen verantwoordelijk voor de uitvoering; (IV) financiering van de uitvoering van taken, bijvoorbeeld via het Gemeentefonds of, specifieke programma's, en het bepalen van tarieven, zoals die in het incassotraject; en (V) het bevorderen van een effectieve uitvoering inclusief monitoring en evaluatie. Er is overigens sprake van een voorzichtig centraliserende tendens in het beleid, zoals onder meer tot uitdrukking komt in de aanpassingen in de Wgs (door vroegsignalering nader in te vullen), de bestuurlijke afspraken over de basisdienstverlening en de kwaliteitseisen die aan incassodienstverlening worden gesteld.

**Problematische schulden zijn niet alleen een probleem tussen debiteur en crediteur, maar ook tussen crediteuren onderling.** Het huidige systeem kost veel inzet van mensen en middelen en de aansluiting en samenwerking tussen de verschillende partijen in de keten is niet altijd optimaal. Bij schuldvorming houden partijen vaak onvoldoende rekening met de risico's en kosten die verder op in de keten optreden als mensen deze schulden moeilijk of niet aan blijken te kunnen. Voor het incassotraject geldt eveneens dat partijen hun verantwoordelijkheden en belangen hebben, maar de (vervolg)kosten van hun beslissingen niet altijd zelf dragen. En even goed zijn er bij de schuldhelpverlening (gevestigde) belangen, die het algemeen belang in de weg kunnen staan. Ook geldt dat mensen die schulden aangaan zich vaak onvoldoende bewust zijn van de financiële gevolgen, en ook geneigd kunnen zijn om de kosten af te wentelen op anderen. Hoewel individuele crediteuren en debiteuren tegengestelde belangen hebben, hebben beide partijen er samen ook alle belang bij dat er zo min mogelijk bijkomende kosten zijn en dat relaties weer worden genormaliseerd.

**Samengevat: de directe kosten worden in belangrijke mate afgewenteld op andere partijen (in de keten) en de indirecte kosten worden gesocialiseerd.**

**De kern van het overheidsbeleid kan als volgt worden omschreven: het verminderen van de maatschappelijk kosten die verbonden zijn aan problematische schulden zonder de algemene voordelen van schuldvorming te zeer aan te tasten.** Iedereen heeft baat bij het voorkomen van onnodige en ongewenste schulden, maar het is niet nodig, niet doelmatig en niet houdbaar om iedereen die schulden heeft te helpen. Het is wel zaak om mensen met een verhoogd risico op een problematische schuld en mensen die al een problematische schuld hebben, passende hulp en een werkend perspectief te bieden (een goede "triage" op de schakelpunten in de schuldketen). In het overheidsbeleid kunnen de volgende subdoelen worden onderscheiden:

- a. Mensen hebben voldoende middelen voor bestaanszekerheid (op basis van de Grondwet, wat uiteraard veel breder is dan alleen het beleid ten aanzien van de schuldenketen)
- b. Mensen hebben voldoende financiële vaardigheden of krijgen passende hulp en het overheidsbeleid is toegesneden op de financiële vaardigheden van mensen;
- c. Mensen gaan geen schulden aan als de financiële risico's te groot zijn of ze deze anderszins niet aankunnen (onderliggende problematiek);

- d. Invorderingstrajecten vinden niet plaats ten koste van crediteuren onderling en worden afgestemd op de betaalcapaciteit van debiteuren;
- e. Mensen krijgen passende hulp aangereikt voordat hun schulden problematisch worden (vroegsignalering);
- f. Mensen weten de schuldhulpverlening in een vroegtijdig stadium te vinden en krijgen de juiste ondersteuning op de juiste plek (integrale dienstverlening);
- g. Bij problematische schulden in combinatie met een te beperkte betaalcapaciteit wordt tijdig en spoedig een minnelijke of wettelijke schuldregeling ingezet met een perspectief op een schuldenvrije toekomst;
- h. Mensen krijgen hun leven weer op de rit en vallen niet terug in schulden (nazorg).

De overheid probeert deze doelen met de genoemde instrumenten en in een decentraal stelsel met veel partijen zo goed mogelijk te realiseren onder de randvoorwaarden van middelen en mensen. In de volgende hoofdstukken worden het beleid en de praktijk in de schuldenketen nader besproken.

### 3.3 Zicht op de resultaten van overheidsbeleid

**Er is slechts een beperkt beeld te vormen over de effectiviteit en doelmatigheid van de schuldenketen en hoe de beleidstheorie in de praktijk uitpakt.**<sup>28</sup> Dit komt doordat er onvoldoende data voor handen zijn om het gehele systeem op de verschillende dimensies (toegankelijkheid, kwaliteit, effectiviteit, doelmatigheid en houdbaarheid) te kunnen beoordelen. Het project "Datadelen op armoede en schulden" (DDAS) probeert te voorzien in de informatiebehoefte op het gebied van de gemeentelijke schuldhulpverlening, maar is nog niet operationeel. Desondanks is in de afgelopen jaren in toenemend tempo nieuw beleid geïntroduceerd. Hierbij zijn veel maatregelen getroffen op deelvlakken, zonder daarbij voldoende te kijken naar het integrale geheel van de schuldenketen. Uit het bestaande datamateriaal kan op hoofdlijnen het volgende worden opgetekend:

- Veel mensen kunnen hun verplichtingen aan en komen deze na; bij veruit het grootste deel van de vorderingen hoeft er geen incasso of rechter aan te pas te komen.
- Gemeenten krijgen meer signalen binnen van betalingsachterstanden. Bij één op de vijf meldingen wordt er daadwerkelijk contact gelegd en bij een op de veertien betalingsachterstanden wordt aangeboden hulp geaccepteerd.<sup>29</sup>
- Het aantal huishoudens met problematische schulden is onverminderd hoog; instroom en uitstroom houden elkaar in evenwicht (726.210 huishoudens op 1 januari 2023).
- Er is een hoog niet-gebruik bij schuldhulpverlening: slechts een klein deel van de groep met problematische schulden meldt zich bij gemeenten voor hulp nadat vaak jaren is gewacht (ongeveer 80.000 huishoudens per jaar).
- Slechts één op de vijf à zes aanmeldingen leidt tot een minnelijke schuldenregeling; er is veel uitval, al worden soms ook alternatieve trajecten geboden zoals een betalingsregeling, budgetcoaching en bewindvoering. Die leiden echter niet altijd tot oplossingen.
- Het aantal minnelijke schuldregelingen is sinds 2016 met een kwart gedaald tot circa 15.000 in 2023. Wordt een schuldregeling getroffen, dan is dat een doeltreffende manier om uit de schulden te komen.
- Datzelfde geldt voor de wettelijke schuldsanering. Het aantal gestarte Wsnp-trajecten is echter nog veel sterker gedaald, van 9.802 mensen in 2016 naar 1.852 in 2023.

<sup>28</sup> Hardheid van onderzoek kan worden geduid op basis van de effectladder (SEO, Beleidsdoorlichtingen belicht, januari 2018, p. 5). Gebrek aan data maakt het onmogelijk om niveau 3 of hoger in de effectladder te behalen.

<sup>29</sup> Jaarrapportage Divosa Monitor Vroegsignalering 2023, <https://www.divosa.nl/publicaties/divosa-monitor-vroegsignalering-schulden-jaarrapportage-2023>

- Nazorg is verre van standaard: in slechts een derde tot de helft van de gevallen is er vanuit gemeenten contact na afronding van een traject.<sup>30</sup>

**Overall kan dus worden gesteld dat door de lens van problematische schulden bezien de effectiviteit van de schuldenketen beperkt is,** al weten we niet wat de ontwikkelingen zouden zijn als er geen beleid zou worden gevoerd. Aangezien er onvoldoende zicht is op de middelen die feitelijk worden ingezet, is er geen algemene conclusie te trekken over (ontwikkelingen in) de doelmatigheid. Inzicht in de doelmatigheid kan in potentie worden ontleend aan de bestaande verschillen tussen gemeenten (*benchlearning*) en een beter inzicht in de effectiviteit en kosten van (*evidence-based*) interventies, maar de noodzakelijke informatiebasis daarvoor is niet op orde.

**Er zijn diverse knelpunten die een goed functionerend systeem in de weg staan en nader overheidsbeleid rechtvaardigen, juist ook vanwege de hoge maatschappelijke kosten:**

1. Er is een mismatch tussen de complexiteit van de verschillende inkomensregelingen, overheidsregelingen en -trajecten en de budgettaire en bureaucratische vaardigheden van mensen.
2. Mensen weten het loket van schuldhulpverlening niet goed te vinden of willen dat niet, deels omdat er een groot verschil is tussen hun leefwereld en de systeemwereld van schuldhulpverleners en deels omdat ze de voorwaarden te streng vinden.
3. Er is voor zowel de debiteur als andere partijen onvoldoende overzicht van en inzicht in iemands schulden in relatie tot diens betaalcapaciteit.
4. Het systeem is erop gericht dat elke partij zijn eigen rol speelt in een deel van de keten, maar er is te weinig afstemming, samenwerking en regie over de keten heen.
5. Er worden veel pilots en experimenten gedaan en er vindt ook steeds meer onderzoek plaats, maar er is geen institutioneel mechanisme dat een praktijk van leren en verbeteren stimuleert én hieraan inhoudelijke standaarden ontleent die algemeen worden toegepast.

Bovendien komen problematische schulden meestal niet alleen en kunnen ze ook niet in isolatie worden opgelost; er is aandacht nodig voor onderliggende individuele en maatschappelijke oorzaken van schulden.

**Daarnaast brengt de schuldenproblematiek hoge maatschappelijke kosten met zich mee; bij benadering ten minste 8,5 miljard euro per jaar.** Deze meest actuele inschatting komt uit het onderzoek van Panteia en Hogeschool Utrecht dat in het kader van dit IBO is uitgevoerd op basis van inzichten uit de literatuur en de beschikbare data (zie box 3.1). Naast de directe kosten in de verschillende onderdelen van de schuldenketen, gaat het ook om indirecte kosten. Problematische schulden gaan immers vaak gepaard met langdurige stress, wat weer leidt tot productiviteitsverlies en extra zorgkosten. Ook dit zijn kosten waar de verschillende partijen in de keten meestal geen rekening mee houden. Het overheidsbeleid is er feitelijk op gericht deze kosten te verminderen. Het onderzoek betreft een macrokosten-inschatting; het geeft geen inschatting van de baten van schuldvorming. Het algeheel voorkomen van schulden zou de kosten aanzienlijk kunnen terugbrengen, maar heeft ook grote nadelen voor de economie en de samenleving en is daarom geen optie. Het gaat erom de (oploop van de) kosten van schulden voor mensen die hun schulden niet (direct) kunnen terugbetalen te verkleinen, zonder de voordelen van schuldvorming voor de maatschappij te niet te doen.

<sup>30</sup> Nederlandse Arbeidsinspectie, *De weg naar een schone lei*, juni 2024.



**De maatschappelijke kosten kunnen niet volledig worden verminderd door aanpassingen in de schuldenketen, omdat er voor veel huishoudens sprake is van een kluwen van problemen.** In het onderzoek naar de kosten moest worden omgegaan met methodologische beperkingen: (I) veel cijfers zijn niet toegespitst op huishoudens met problematische schulden, maar op huishoudens met schulden. Voor problematische schulden worden verschillende definities gebruikt. Dit zorgt voor een overschatting van de kosten; (II) schuldenproblematiek is vaak onderdeel van een kluwen van problemen, waarbij maatschappelijke kosten niet alleen door schuldenproblematiek veroorzaakt worden (multiproblematiek). De onderzoekers hebben conservatieve inschattingen gebruikt. Als er meerdere oorzaken zijn aan te wijzen van een kostencategorie is de berekening zoveel mogelijk afgepeld tot het punt waar schuldenproblematiek met enige zekerheid als veroorzaker kan worden gezien. Dit zorgt voor een stevige onderschatting van de kosten.

**Tegenover de maatschappelijke kosten van schuldenproblematiek staan ook de bredere maatschappelijke baten van schuldvorming.** De maatschappelijke baten zijn niet gekwantificeerd in dit onderzoek, omdat een goede informatiebasis ontbreekt en deze baten breder over de samenleving verdeeld zijn en de kosten zich concentreren op een beperkt deel, namelijk huishoudens met problematische schulden. Schulden, en de bijbehorende betalingsmoraal, vormen een essentieel onderdeel van het economisch verkeer, onder meer doordat huishoudens hun consumptie over hun levensloop kunnen uitsmeren, bedrijven kunnen investeren en transactiekosten kunnen worden verlaagd.

### **Box 3.1 Onderzoek naar maatschappelijke kosten van schuldenproblematiek**

In opdracht van het IBO Problematische schulden hebben Panteia, Hogeschool Utrecht en het Nibud gekeken naar welke maatschappelijke kosten ontstaan door schuldenproblematiek en waar deze kosten neerslaan. Hierbij is geprobeerd om de kosten waar mogelijk in euro's uit te drukken.

**In dit onderzoek zijn 43 posten in kaart gebracht waar de schuldenproblematiek kosten veroorzaakt. Bij 19 van deze posten kon een waardering in euro's worden gemaakt. In totaal komen maatschappelijke kosten van ten minste 8,5 miljard euro per jaar naar voren.** Hiervan komt het grootste deel voor rekening van werkgevers, waar lagere arbeidsproductiviteit en verzuim kosten veroorzaken.

**De onderzoekers geven hierbij mee dat het** een misvatting is dat het oplossen van schulden automatisch betekent dat alle kosten ook verdampen. Daarvoor zijn drie redenen:

- Schuldenproblematiek kent vele onderliggende oorzaken. Een structurele oplossing vergt ook dat al deze oorzaken aangepakt worden om te voorkomen dat mensen terugvallen in problematische schulden.
- Schulden maken deel uit van een kluwen aan problemen. In welke mate de problemen ontstaan door schulden kan niet goed worden bepaald. Na het oplossen van de schulden blijven andere oorzaken mogelijk nog bestaan, waardoor niet alle kosten wegvallen.
- Schuldenproblematiek kan langdurig doorwerken in het leven van mensen, waardoor kosten niet direct wegvallen na het oplossen van de schulden. Daarbij maakt het ook nog uit op welke wijze de schuldenproblematiek wordt opgelost. Het simpelweg doorhalen van de schulden kent bovenstaande beperkingen en zou bovendien negatief uitpakken voor de betalingsmoraal en de eigen verantwoordelijkheid. Wel is het zo dat het schulden

voorkomen en tijdig oplossen de maatschappelijke kosten verlaagt. Dat is dan ook de insteek van dit IBO.

De totale kosten van ten minste 8,5 miljard euro zijn als volgt uit te splitsen:

- Er wordt voor ten minste 1,1 miljard euro aan kosten gemaakt die direct gerelateerd zijn aan de huidige schuldenketen: de kosten voor incasso, ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders en rechters in het invorderingsproces plus de kosten van de overheid voor schuldhulpverlening, rechtspraak en vergoedingen voor schuldenbewind.
- De schuldenproblematiek brengt ook kosten met zich mee in termen van uithuiszettingen, uitgaven aan bijstand, werkloosheid en dak- en thuislozen. Hierover is minder bekend; de kosten worden voorzichtig ingeschat op 1,2 miljard euro.
- Langdurige stress leidt ook tot meer verzuim en een lagere productiviteit (4,5 miljard euro), kosten van meer loonbeslag bij werkgevers (50 miljoen) en het afschrijven op oninbare vorderingen (1,2 miljard euro) en hogere kosten voor gezondheidszorg (0,5 miljard euro).

Aangezien het bereik van schuldhulpverlening nog laag is, zal een beleidsaanpak niet zo zeer de kosten van schuldhulpverlening verlagen, maar eerder tot een hoger bereik leiden. Een effectieve aanpak kan wel tot aanzienlijke besparingen leiden op overheidsuitgaven op andere terreinen en pakt gunstig uit voor de economie.

**Het rapport maakt op een aantal deelterreinen inzichtelijk wat de kosten zijn van schulden. Op nog meer deelterreinen maakt het duidelijk dát er kosten zijn, maar niet hoe hoog deze zijn.** Voorbeelden van deelterreinen waarop het niet gelukt is om een inschatting van kosten te maken zijn bijvoorbeeld huiselijk geweld, schooluitval en medicijngebruik. Dit komt doordat niet duidelijk is hoe vaak schulden leiden tot doorwerking, hoe vaak de doorwerking leidt tot kosten en de omvang van de kosten.

**De inschatting van 8,5 miljard euro is lager en anders dan het veelgeciteerde bedrag van 17 miljard euro, afkomstig uit een rapport uit 2020 van de Argumentenfabriek.** De Argumentenfabriek baseert dit bedrag op een rapport van APE uit 2011 naar de kosten van schuldhulpverlening. In dit APE-onderzoek is het bedrag van 17 miljard euro niet te herleiden. De Argumentenfabriek merkt hierbij op dat het onderzoek ook schattingen omvat die aan andere oorzaken dan louter schulden kunnen worden toegeschreven; het is dus zeer waarschijnlijk een overschatting. Om die reden heeft de Argumentenfabriek geprobeerd een nieuwe calculatie te maken om tot een minimum inschatting te komen, waarbij alleen hard te kwantificeren posten worden meegenomen en komt dan tot een bedrag van 2,3 miljard euro. Het onderzoek van Panteia, Hogeschool Utrecht en het Nibud kent zeker beperkingen, maar is breder van opzet dan de inschatting van de Argumentenfabriek. De inschatting van 8,5 miljard euro is ook conservatief en bevindt zich dus in de bandbreedte die de Argumentenfabriek feitelijk hanteert.

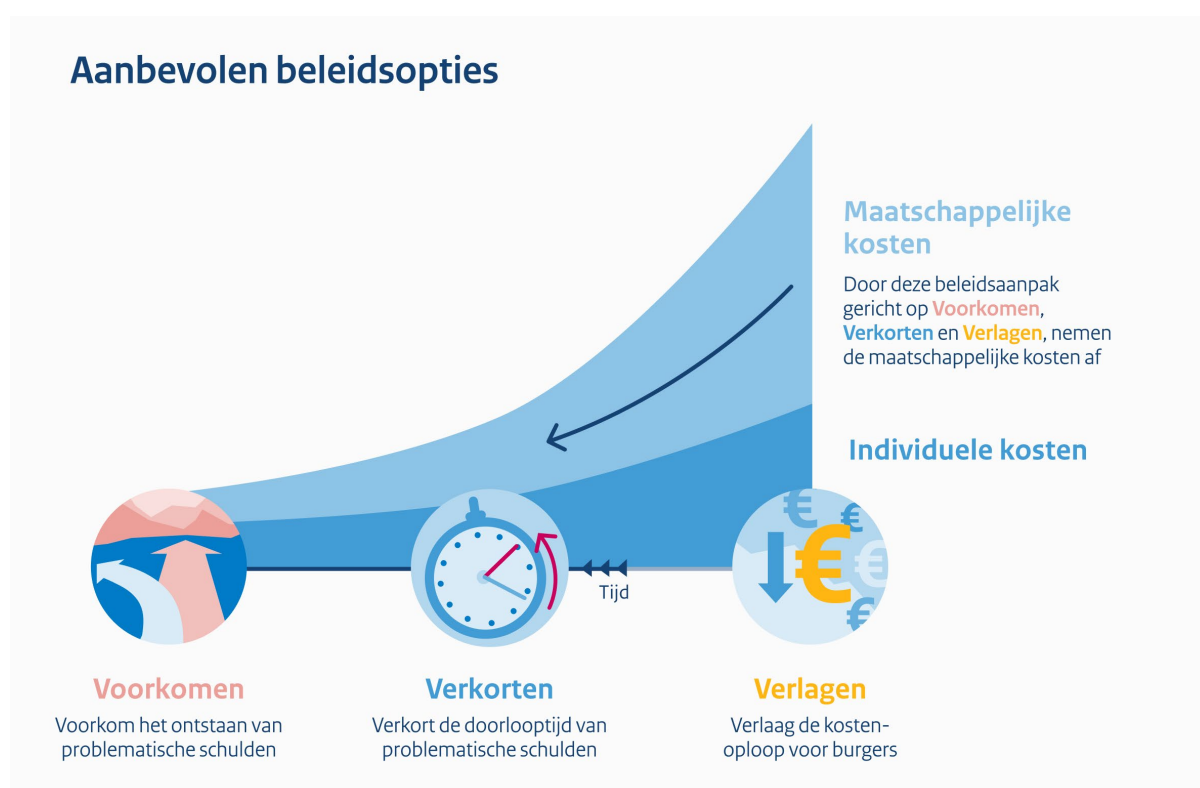
### 3.4 De beweging naar een betere beleidsaanpak

**Dit IBO bevat aanbevelingen en beleidsopties die de hele schuldenketen beter kunnen laten functioneren, gericht op het algemeen belang, met het:**

- **Voorkomen** dat mensen (weer) in problematische schulden terechtkomen;
- **Verlagen** van de kostenoploop;
- **Verkorten** van de doorlooptijd van trajecten bij problematische schulden.

De maatregelen samen komen erop neer dat de beweging die de afgelopen jaren is ingezet, wordt versterkt: wat meer Rijnlants waar het gaat om schuldvorming, en meer Angelsaksisch wat betreft het oplossen van schulden en het mogelijk maken van een nieuwe start. In beide gevallen gaat het om een beweging naar de voorkant van de keten: voorkomen en eerder aanpakken van problematische schulden. Deze beweging zal verder worden uitgewerkt in hoofdstuk 7.

Figuur 3.2 De beweging naar een betere beleidsaanpak



**Aan het eind van een hoofdstuk over de beleidstheorie past ook de opmerking dat het niet alleen aan de overheid is dit maatschappelijk probleem aan te pakken.** Er mag en kan ook niet te veel verwacht worden van de overheid, zeker niet in het licht van de schaarste aan middelen en mensen. De overheid vraagt dan ook van iedereen die dat kan om verantwoordelijkheid te nemen en actief bij te dragen aan diens eigen leven en omgeving, en vraagt crediteuren hun verantwoordelijkheid te nemen om debiteuren in moeilijkheden niet verder onder druk te zetten. Er zijn tal van (doorbraak-)initiatieven van maatschappelijke partijen, ook in de private sector, die na goed onderzoek ook breder kunnen worden toegepast. Voorbeelden hiervan zijn de Nationale Coalitie Financiële Gezondheid, vrijwilligersorganisaties zoals Schuldhulpmaatje en Humanitas en initiatieven die onder de vlag van Schuldenlab.nl zijn ontwikkeld of daarbij gaandeweg zijn aangesloten. Denk aan het Jongeren Perspectief Fonds (een publiek-private samenwerking gericht op 18-27-jarigen), de Doorbraakmethode (gericht op multiprobleem-huishoudens), de Nederlandse Schuldhulproute (waaronder Geldfit om mensen

wegwijs te maken naar hulp), de Voorzieningswijzer (een online applicatie voor toeslagen en regelingen), de Plinkr Hub (een digitaal platform voor financiële zelfredzaamheid), Collectief Schuldregelen (saneringsafspraken voor meerdere dossiers in één keer), "Hoe word je rijk?" (Educatief programma voor 14- tot 18-jarigen), Over Rood (ondernemers met financiële zorgen), enzovoorts. Volgens de NSOB is in de zoektocht naar innovatieve oplossingen een verschuiving te zien in het perspectief van "eigen schuld" naar maatschappelijke verantwoordelijkheid en zorg. Dit moet er echter niet toe leiden dat mensen hun eigen verantwoordelijkheid inruilen voor slachtofferschap en afhankelijkheid. Daarnaast is het belangrijk dat de ervaringen met initiatieven worden uitgewisseld en dat er wordt samengewerkt om meer te leren over wat werkt en wat niet. Want hoe uniek iedere lokale context ook is, er zijn veel overeenkomsten tussen doelgroepen in verschillende gemeenten, wat gemeenschappelijk leren en uitwisseling tussen projecten rechtvaardigt.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> *Wiljan Hendriks et al., De kracht van een sterk verhaal, NSOB, 2023. Zie ook: [www.schuldenlab.nl](http://www.schuldenlab.nl) en [www.ncfg.nl](http://www.ncfg.nl).*

## 4. Ontstaan van problematische schulden

---

### Hoofdpunten

- Elke transactie die niet meteen betaald wordt, is een schuld. Het (kunnen) aangaan van schulden is onontbeerlijk in het economisch verkeer, maar schulden hebben ook een maatschappelijke keerzijde. Om de schuldenproblematiek te verminderen is het essentieel dat knelpunten die bijdragen aan het ontstaan van problematische schulden worden aangepakt. Voorkomen is immers beter dan genezen.
- De oorzaken van het ontstaan van problematische schulden zijn divers en komen voort uit de wisselwerking tussen gedrag van mensen, hun omgeving en externe factoren. Onvoldoende inkomen, gewijzigde levensomstandigheden, (structurele) overbesteding, verslavingen en ingewikkelde wet- en regelgeving kunnen allemaal een rol spelen.
- Beleid is pas echt effectief als het al deze oorzaken aanpakt. Dit betekent onder meer educatie en informatievoorziening, een goede voorbereiding op levensgebeurtenissen, een adequaat sociaal minimum en het hebben van voldoende oog voor een passende aanpak voor mensen met multiproblematiek. Deze onderwerpen vallen voor een belangrijk deel buiten de scope van dit onderzoek. Bovendien is een realistische kijk hier op zijn plaats; het oplossen van onderliggende oorzaken vergt een lange adem en is niet altijd mogelijk.
- Naast een aanpak van de oorzaken, kunnen problematische schulden ook worden verminderd door kritisch te kijken naar de kanalen waarlangs mensen schulden kunnen aangaan. Schulden kunnen bewust worden aangegaan op de kredietmarkt, maar kunnen ook ontstaan door het niet betalen van vaste lasten of in de financiële relatie met de overheid (zoals terugvorderingen van toeslagen of boetes).
- Ten aanzien van de *consumptieve kredietmarkt* kan het risico op problematische schulden worden verminderd door het verstrekken van krediet beter te reguleren door registratie, toetsings- en verificatiegrenzen verder aan te scherpen. Daarnaast is belangrijk dat nog niet-gereguleerde vormen van krediet aan de strengere eisen voldoen. In het geval van achteraf betalen betekent dit een strikte implementatie van de Europese Richtlijn Consumentenkrediet en regulering van onderdelen die buiten deze richtlijn vallen, voor zover dat mogelijk is.
- Het ontstaan van schulden door het niet betalen van *vaste lasten* is niet alleen een gevolg van onvoldoende inkomen, maar kan ook worden veroorzaakt door financiële complexiteit. Dit kan worden verminderd door betaalmomenten voor vaste lasten en ontvangtmomenten voor inkomen en toeslagen op elkaar aan te sluiten.
- Door vereenvoudiging van het belasting- en toeslagenstelsel, met meer transparantie en zonder voorschotsystematiek of inkomensafhankelijkheid, zijn geen of minder terugvorderingen nodig en vermindert het risico op problematische schulden *in relatie tot de overheid*.
- Overkoepelend is het gebrek aan overzicht van de schuldenpositie van huishoudens een probleem. Huishoudens missen vaak het financiële overzicht om verstandige keuzes te kunnen maken terwijl schuldeisers op basis van onvolledige informatie beslissingen moeten nemen over kredietwaardigheid en betaalcapaciteit. Een integraal schuldenoverzicht pakt dit knelpunt aan.

---

**Het (kunnen) aangaan van schulden is onontbeerlijk in het economisch verkeer, maar heeft ook een maatschappelijke keerzijde.** Kort gezegd hebben schulden voor huishoudens drie functies in de economie: (I) het spreiden van consumptie over een langere periode (ofwel: aankopen doen waarvoor de financiële middelen nu niet (volledig) beschikbaar zijn, maar in de

toekomst wel); (II) het versterken van het vertrouwen voor de consument door de betaling uit te stellen tot product of dienst daadwerkelijk geleverd is; (III) het betaalgemak vergroten. Als huishoudens of bedrijven vanuit deze motivatie bewust en verantwoord schulden aangaan, dan hebben schulden belangrijke maatschappelijke voordelen. Uit onderzoek blijkt dat goede toegang tot de private kredietmarkt bij kan dragen aan economische groei.<sup>32</sup> Deze economische voordelen worden echter minder naarmate het schuldniveau in een land toeneemt. Dit is relevant omdat de omvang van privaat krediet in Nederland ten opzichte van onze economie relatief hoog is. Hogere schuldniveaus kunnen zelfs bijdragen aan macro-economische kwetsbaarheden. Een belangrijke reden voor het ontstaan van te hoge schulden is dat mensen bepaalde *biases* kennen in hun gedrag waardoor ze meer schulden aangaan dan ze financieel of anderszins aankunnen. Het gevolg kan zijn dat ze hun schulden niet meer beheersen, maar beheerst worden door de schulden, waardoor schulden hun leven en vaak ook hun gezondheid gaan bepalen. Als mensen niet meer op eigen kracht van hun schulden af kunnen komen, ontstaan problematische schulden. Problematische schulden zijn daarom niet alleen een individueel, maar ook een maatschappelijk probleem met hoge kosten voor de samenleving. Dit rechtvaardigt overheidsinterventies.

**Om de schuldenproblematiek te verminderen is het essentieel dat knelpunten die bijdragen aan het ontstaan van problematische schulden worden aangepakt.** Om de schuldenproblematiek te verminderen is het belangrijk de knelpunten in elk van de drie fasen van de schuldketen aan te pakken: ontstaan, inning en oplossen. In de praktijk lopen deze drie fasen vaak (gedeeltelijk) door elkaar. Tegelijkertijd geldt het oude adagium: voorkomen is beter dan genezen. Problemen in de invorderings- en oplossingsfase waren vaak te voorzien geweest als risico's eerder en beter waren ingeschat en ingeprijsd. De toenemende schaarste op de arbeidsmarkt stelt grenzen aan de (intensieve) hulp die kan worden geboden aan het einde van de keten. Om te zorgen dat het totaal aantal mensen met problematische schulden daalt, moet zoveel mogelijk voorkomen worden dat deze ontstaan. Daarover gaat dit hoofdstuk: de verschillende oorzaken van schulden (4.1) en de diverse kanalen waarlangs schulden ontstaan (4.2).

## 4.1 Oorzaken ontstaan problematische schulden

**De redenen waarom mensen in een problematische schuldpositie komen zijn divers en complex.** De oorzaak van problematische schulden hangt samen met het gedrag van mensen – zie box 4.1 over gedragsinzichten – en externe factoren en het samenspel daartussen. Het is belangrijk schuldenproblematiek niet individueel te benaderen, maar rekening te houden met de verschillende betrokken actoren, de manier waarop ze met elkaar omgaan, wat ze van elkaar verwachten en de invloed van institutionele en maatschappelijke factoren. Schulden zijn meer dan een financieel fenomeen.<sup>33</sup> Mede ingegeven door sociologische inzichten worden de oorzaken van schulden onderscheiden naar vier typen (zie tabel 4.1).<sup>34</sup> Deze oorzaken lopen door elkaar heen en raken vaak weer aan onderliggende oorzaken van schulden buiten de schuldketen.

---

<sup>32</sup> IMF, *Global financial stability report: is growth at risk? chapter 2: Household debt and financial stability*, 2017.

<sup>33</sup> Henry van der Burgt, *In Dire Straits. Multidimensional Household Debt in the Netherlands (proefschrift)*, 2024.

<sup>34</sup> De Greef, *Het oplossen van problematische schuldsituaties: een analyse van de invloed van hulpverlening, interorganisationele samenwerking en huishoudkenmerken op de effectiviteit van schuldregelingen*, S.n., 1992.

Tabel 4.1 Oorzaken schulden

OORZAAK	TOELICHTING	VOORBEELD
<b>Overlevingsschulden</b>	Vaste lasten structureel te hoog in verhouding tot inkomen	Uitkeringen te laag
<b>Aanpassingsschulden</b>	Gewijzigde levensomstandigheden ( <i>life events</i> ) leiden tot financiële problemen	Scheiding, ontslag, faillissement
<b>Overbestedings- en compensatieschulden</b>	Genoeg inkomen om "normaal" rond te komen, maar het uitgavenpatroon is te hoog door onder meer:	Impulsaankopen, verslavingen
<b>Bureaucratische schulden</b>	Schulden die ontstaan doordat mensen vergissingen maken bij het navigeren binnen de (overheids)bureaucratie	Terugvorderingen toeslagen en belastingen

**Overlevingsschulden: het sociaal minimum is voor sommige groepen momenteel ontoereikend. Het verhogen en vereenvoudigen van inkomensondersteuning kan bijdragen aan het verminderen van problematische schulden.** Als het inkomen structureel ontoereikend is dan is er sprake van financiële bestaansonzekerheid. Als extra inkomen of besparingen niet mogelijk zijn, kunnen de uitgaven alleen gedekt worden door krediet aan te gaan of rekeningen niet te betalen. In beide gevallen leidt dit tot het ontstaan van schulden die al gauw problematisch kunnen worden. De Commissie sociaal minimum (2023) concludeert dat de inkomensondersteuning van huishoudens op het sociaal minimum in Nederland niet altijd voldoende is om van rond te kunnen komen. Dit zijn met name bijstandsgerechtigden die wonen in gemeenten met beperkte additionele inkomensondersteuning en ook huishoudens met meerdere kinderen zijn oververtegenwoordigd. Daarnaast concludeert de commissie dat het hele stelsel van inkomensondersteuning eenvoudiger, voorspelbaarder en toegankelijker moet worden zodat huishoudens daadwerkelijk gebruik maken van de voorzieningen waar zij recht op hebben. Een verhoging en vereenvoudiging van de inkomensondersteuning kan daarom bijdragen aan het verminderen van overlevingsschulden. Tegelijkertijd zijn overlevingsschulden naar verwachting niet de enige of zelfs niet de belangrijkste oorzaak van problematische schulden in Nederland. Zo blijkt uit onderzoek van de Commissie sociaal minimum dat in Nederland het netto inkomen uit een minimumuitkering relatief hoog is in vergelijking met omringende landen, terwijl er in deze landen niet meer mensen met problematische schulden zijn.<sup>35</sup> Ook is het niet zo dat Nederlandse gemeenten met sterkere gemeentelijke inkomensvoorzieningen minder inwoners met problematische schulden hebben (al kan dat ook samenhangen met de bevolkingssamenstelling).

**Aanpassingsschulden: Er zijn vele levensgebeurtenissen die kunnen leiden tot problematische schulden. Het verminderen van de kans op en de financiële gevolgen van deze levensgebeurtenissen vermindert de schuldenproblematiek.** Door bijvoorbeeld het verlies van een baan of een scheiding kan het inkomen (sterk) dalen, terwijl de (vaste) lasten vaak onveranderd blijven. Anderzijds kunnen uitgaven onverwacht hard stijgen, bijvoorbeeld door een stijging van de energieprijzen. Als mensen deze gevolgen onvoldoende overzien of niet in staat zijn om zich aan te passen aan de gewijzigde omstandigheden, dan kan dit leiden tot problematische schulden. Ook kan de stress van levensgebeurtenissen leiden tot impulsbeslissingen, waarbij nieuwe schulden worden gemaakt. Uit CBS-data blijkt dat groepen die te maken krijgen met gewijzigde levensomstandigheden een significant hogere kans hebben om in een situatie van problematische schulden terecht te komen.<sup>36</sup> De meest directe wijze om aanpassingsschulden te verminderen is de kans op levensgebeurtenissen met een mogelijk negatieve impact op de financiële situatie te verkleinen. Denk hierbij aan het voorkomen van ontslag en ziekte. De overheid heeft hier deels invloed op, zoals de mate van ontslagbescherming van werknemers en het ondersteunen van de gezondheid van mensen. In Nederland is de

<sup>35</sup> SEO, *Problematische Schulden: Internationale Verkenning Beleidsinterventies, 2024*

<sup>36</sup> CBS, *Dashboard Schuldenproblematiek in beeld, 2023*. Hieruit blijkt bijvoorbeeld dat de kans dat je met problematische schulden te maken krijgt voor de gehele populatie rond de 2% is, terwijl dit voor mensen die van werk in de bijstand zijn beland meer dan 9% is.

werkzekerheid de afgelopen decennia sterk afgenomen, gelet op het groeiend aantal zzp'ers en werknemers met flexibele contracten. Vanuit schuldenperspectief is dit een onwenselijke ontwikkeling. Daarnaast kunnen de financiële gevolgen van levensgebeurtenissen worden gedempt. Denk hierbij aan een goed sociaal vangnet bij ontslag en arbeidsongeschiktheid (ook voor zelfstandigen) en regelingen voor alimentatie en bijstand ingeval van scheidingen. Er dus een samenhang tussen het schuldenstelsel en sociale zekerheidsstelsel.<sup>37</sup> De inkomenszekerheid is in de afgelopen decennia afgenomen doordat het sociale zekerheidsstelsel meer is ingericht op participatie dan op ondersteuning.

**Daarnaast kan een betere voorbereiding op *life events* de financiële problemen die hiermee gepaard kunnen gaan verminderen.** Voor een deel zijn levensgebeurtenissen met financiële gevolgen risico's die horen bij het leven, waardoor het voorkomen van problematische schulden ook vraagt om een betere voorbereiding op *life events* en ondersteuning hoe hiermee om te gaan. Betere financiële educatie, te beginnen in het onderwijs, en publieke informatievoorziening kunnen hierbij helpen. De overheid ondersteunt mensen op verschillende manieren bij levensgebeurtenissen. Op de website van de Rijksoverheid staat bijvoorbeeld een overzicht met wat je per levensgebeurtenis moet regelen.<sup>38</sup> Ook bestaat er een overheidsbreed programma "Levensgebeurtenissen", waarbij publieke dienstverleners en departementen samen in de keten rond specifieke levensgebeurtenissen de dienstverlening en informatievoorziening aan burgers en ondernemers verbeteren. Daarnaast zijn er nog verschillende initiatieven in ontwikkeling, zoals een Persoonlijk Digitaal Regelingenoverzicht of specifieke informatievoorziening voor jongeren die achttien jaar worden. Tegelijkertijd is er is nog weinig bekend over de effectiviteit van deze interventies, deels omdat veel initiatieven pas net gestart zijn of nog in de ontwikkelfase zitten. Het is wenselijk te onderzoeken wat effectieve interventies zijn en hoe die opgeschaald kunnen worden. Bovenstaande voorbeelden zijn vormen van "technisch ontzorgen" en dat is belangrijk. Maar "weten is nog geen doen"; bij mensen met (dreigende) schulden is "sociaal ontzorgen" ook nodig: hulp bij problemen om mensen weer grip te laten krijgen.<sup>39</sup>

**Overbestedingsschulden en compensatieschulden: de huidige consumptiemaatschappij speelt in op de neiging tot overconsumptie van mensen, wat schulden en verslavingen in de hand werkt.** Uit onderzoek blijkt dat mensen geneigd zijn tot meer consumptie dan goed voor hen is of ze zelf zouden willen<sup>40</sup>. Redenen hiervoor zijn onder meer een beperkte zelfcontrole en een sterke gerichtheid op de korte termijn. Daarnaast blijkt dat als een aankoop toch weinig bevrediging brengt, de neiging tot overconsumptie eerder groter dan kleiner wordt.<sup>41</sup> De huidige maatschappij is sterk ingericht op het gebruikmaken van deze inzichten om te verleiden tot het doen van (impuls)aankopen. Dit maakt dat mensen ook vatbaar zijn voor toenemende maatschappelijke druk om (online) geld uit te geven. Het gevolg: onverantwoorde financiële uitgaven. Bewust de tijd nemen om aankopen en kredieten te overwegen, bevordert betere financiële beslissingen en kan impulsieve aankopen verminderen. De regels voor reclame-uitingen – "Let op! Geld lenen, kost geld" – en regels bij het verlenen van consumptief krediet helpen hierbij, maar zijn onvoldoende om overbestedingsschulden te voorkomen. De oorzaak zit dieper in onze consumptiemaatschappij. Verslavingen aan bijvoorbeeld drugs of gokken zijn een meer extreme vorm van overconsumptie, waarbij de zelfcontrole sterk verminderd is. Verslavingen dragen bij aan het risico op problematische schulden door hogere uitgaven aan de verslaving zelf en meer impulsief gedrag. Ook kan de verslaving leiden tot vergrijpen (overtredingen, diefstal),

<sup>37</sup> Andreas Wiedemann, "Social Policy Theory of Everyday Borrowing: On the Role of Welfare States and Credit Regimes", *American Journal of Political Science*, 2023.

<sup>38</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/levensgebeurtenissen/overzicht-levensgebeurtenissen>.

<sup>39</sup> Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, *Van schuld naar schone lei*, april 2012.

<sup>40</sup> K.M. Werner en B.Q. Ford, "Self-control: An integrative framework. *Social and Personality Psychology Compass*", 17(5), Article 12738, 2023.

<sup>41</sup> Murphy et al. *Underwhelming pleasures: Toward a self-regulatory account of hedonic compensation and overconsumption*, *Journal of personality and social psychology*, 2024 May 16



die op hun beurt weer boetes en daarmee nieuwe schulden met zich meebrengen. Specifiek aan gokverslaving is dat geld het verslavende middel is. Het “monetaire belang” van geld verdwijnt - het budget gaat vooral op aan de verslaving. Dit maakt de sterke ontwikkeling van de online gokmarkt ook bijzonder relevant ten aanzien van de problematiek rond schulden.<sup>42</sup>

**Bureaucratische schulden: ingewikkelde en onvoorspelbare inkomensondersteuning vergroot het risico op problematische schulden.**<sup>43</sup> Naast financiële vaardigheden hebben mensen ook vaardigheden nodig om alle wet- en regelgeving te begrijpen die voor hun situatie relevant is, iets waar mensen (met schulden) vaak onvoldoende over beschikken. De overheid wil met het belasting- en toeslagenstelsel belastingen ophalen op een rechtvaardige manier en huishoudens gerichte inkomensondersteuning bieden. De keerzijde hiervan is dat bij veranderende levensomstandigheden, veranderend inkomen of vergissingen huishoudens de overheid geld terug moet betalen. Dit geldt ook als huishoudens te maken krijgen met geldboetes. Op die wijze ontstaan vorderingen vanuit de overheid, die problematisch kunnen worden, zeker als het gaat om grote bedragen of als de complexiteit er voor zorgt dat huishoudens het overzicht kwijtraken. Dit vraagt om eenvoud. Hoewel de uitvoering van overheidsregelingen onvermijdelijk een massaal proces zal blijven, moet er ruimte zijn voor contact bij vragen en klachten. Ook gaan veel mensen op jonge leeftijd hun (eerste) schuld aan bij de DUO om hun studie te betalen.

#### **Box 4.1 Gedragsinzichten omtrent het ontstaan van schulden**

In het rapport “Weten is nog geen doen” (2017) stelt de WRR dat zelfs als mensen over kennis en begrip beschikken, zij niet altijd in staat zijn om de benodigde acties te ondernemen om aan hun verplichtingen te kunnen voldoen en hun rechten te halen. Mensen dienen immers ook over doenvermogen te beschikken. Het concept doenvermogen ziet op een aantal “non-cognitieve vaardigheden” zoals in actie komen, volhouden en omgaan met tegenslag en is niet enkel een probleem onder de meest kwetsbare mensen. Recent heeft de WRR het concept “grip” hieraan toegevoegd: de mate waarin mensen in staat zijn met hun handelen gewenste uitkomsten te bereiken of ongewenste uitkomsten te voorkomen. Die mate waarin dat lukt hangt samen met doen en denkvermogen, maar wordt ook beïnvloed door externe factoren. Zo worden mensen op allerlei manieren door commerciële partijen ook steeds geprikkeld tot het maken van onverstandige financiële keuzes. Vaak doen zij dit juist door daarbij van gedragsinzichten gebruik te maken.

**De samenleving stelt hoge eisen aan zelfredzaamheid waartoe veel burgers, zeker wanneer zij schulden hebben, niet in staat zijn.** Een grote groep mensen beschikt niet over de vaardigheden die nodig zijn om financieel zelfredzaam te zijn. Dit zijn vaardigheden om belangrijke informatie te onthouden, prioriteiten te stellen, plannen te maken en waar nodig aanpassingen te doen naar aanleiding van veranderende omstandigheden, focus houden op (soms vervelende) taken en het overzien van de gevolgen van het eigen gedrag. Volgens Wijzer in geldzaken heeft ongeveer één op de vijf huishoudens geen goed overzicht over geldzaken. Dit hangt samen met de vaardigheden van mensen zelf maar ook met hoe complex het stelsel is. Tevens ervaart één op de vijf grote financiële stress, de helft van de Nederlanders ervaart enige financiële stress.<sup>44</sup> Naast financiële vaardigheden gaat het ook om bureaucratische vaardigheden zoals regels kunnen begrijpen, daar mee om kunnen gaan, en inzicht hebben in rechten en plichten.<sup>45</sup>

<sup>42</sup> Nationaal Rapporteur Verslavingen, *Gokken met Gezondheid – Advies over online kansspelen*, september 2023.

<sup>43</sup> De Argumentenfabriek – *Minder schade door schuld*, 2020.

<sup>44</sup> <https://www.wijzeringeldzaken.nl/Nationale-Monitor-Geldzorgen/>

<sup>45</sup> Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, *Eenvoud loont – Oplossingen om schulden te voorkomen*, 2017.

Het totale stelsel van belastingen, inkomensvoorzieningen en toeslagen is het meest ingewikkeld voor de mensen die het stelsel het hardst nodig hebben.

**Complexiteit van wet- en regelgeving en een veelheid van verschillende initiatieven gaan ten koste van de beoogde effectiviteit (niet-gebruik) of kunnen averechts uitpakken.** Het risico bestaat dat er meer geld wordt uitgegeven dan op basis van de inkomsten gerechtvaardigd is. Mensen die te maken hebben met financiële stress zijn geneigd om het langetermijnperspectief uit het oog verliezen en zich te richten op de korte termijn en schulden aan te gaan waarbij ze op langere termijn (verder) in de problemen komen.

Bij de vormgeving van het stelsel is het essentieel om aan te sluiten op het denk- en doenvermogen van mensen en rekening te houden met de menselijke aard:

1. Mensen zijn vaak geneigd zich vooral op de korte termijn te richten (present-bias)
  - Bij voorspoed geven mensen veel geld uit en leggen weinig buffers aan
  - Bij tegenspoed zijn mensen terughoudend met hulp zoeken
  - Bij problematische schulden ontstaat stress waardoor het lastig is een langetermijnplanning te maken. Hierbij is er sprake van meer stress als er meer crediteuren zijn.<sup>46</sup>
2. Mensen onderschatten hun problemen en overschatten hun competenties (*optimism bias*)
  - Onrealistisch positieve inschattingen over oorzaak en gevolg van eigen gedrag
  - Onrealistisch positieve inschatting over de eigen competenties
3. Mensen zijn statusgevoelig (*social norms/pressure*)
  - Mensen willen zich kunnen meten met anderen, ook in hun consumptiepatroon
  - Financieel gedrag hangt samen met gevoeligheid voor sociale druk

**Financiële educatie kan bijdragen aan het vergroten van weerbaarheid, maar de vormgeving hiervan is essentieel. Het is belangrijk realistisch te zijn over de effecten.** Voor het voorkomen van problematische schulden is het stimuleren van financieel gezond gedrag en het ontwikkelen van persoonlijke financiële vaardigheden van belang. Dit omvat het aanleren van budgetteren, sparen, schuldbeheer, en het nemen van geïnformeerde beslissingen over leningen en kredieten. Uit onderzoek blijkt dat de effectiviteit van financiële educatie sterk afhangt van de vormgeving.<sup>47</sup> Financiële educatie voor kinderen op school kan een effectieve interventie zijn om financiële vaardigheden te verbeteren. Dit geldt ook voor toegankelijke en relevante educatie voor volwassenen. Daarentegen lijken meer algemene "lichte" interventies weinig effectief te zijn. Naast het opbouwen van financiële kennis, moeten financiële vaardigheden ook worden aangeleerd. Wel geldt dat ook met goede educatie het doen- en denkvermogen van een deel van de mensen beperkt blijft. Zij zullen ook aangewezen blijven op vormen van (informele) hulp zoals budgetcoaches en budgetbeheer.

<sup>46</sup> Qiyang Ong et al., "Reducing debt improves psychological functioning and changes decision-making in the poor," *Proceedings of the National Academy of Sciences*, maart 2019.

<sup>47</sup> Tim Kaiser en Annamaria Lusardi, *Financial Literacy and Financial Education: An Overview*, NBER working paper 32355, april 2024.

**Kortom: problematische schulden staan niet op zichzelf en vragen om een bredere benadering dan alleen de aanpak van knelpunten in de schuldenketen zoals beschreven in dit IBO.** Bovenstaande oorzaken dragen allemaal bij aan het ontstaan van problematische schulden. Omdat oorzaak en gevolg vaak door elkaar lopen is niet direct vast te stellen welk van de genoemde oorzaken nou het belangrijkste is bij het ontstaan van problematische schulden. Mensen die schuldhulp aanvragen geven zelf in grofweg de helft van de gevallen aan dat levensgebeurtenissen en gebrek aan financiële vaardigheden een belangrijke rol spelen, terwijl verslaving bij twintig procent van de gevallen voorkomt.<sup>48</sup> Een echt effectieve aanpak van het ontstaan van problematische schulden heeft alleen kans van slagen als de onderliggende oorzaken worden betrokken bij beleidsoplossingen en er langs meerdere sporen wordt gewerkt. Als iemand bijvoorbeeld in de financiële problemen komt door verslavingen of door een structureel te laag inkomen, is de belangrijkste oplossing dat de oorzaken (verslaving, te laag inkomen) worden aangepakt om de gevolgen (problematische schulden) te verhelpen. Het aanpakken van de onderliggende oorzaken van schulden is belangrijk en tegelijkertijd complex. Dit vraagt om maatregelen variërend van aanpassingen van het sociale zekerheidsstelsel tot regelgeving rondom gokken en gaat daarnaast soms om veel bredere maatschappelijke ontwikkelingen zoals consumptiemaatschappij. Gezien de inherente gedragskenmerken van mensen is het bovendien niet realistisch en zelfs ook niet altijd wenselijk om te verwachten dat de oorzaken die leiden tot problematische schulden altijd goed kunnen worden aangepakt. Dat neemt niet weg dat de aanpak van knelpunten in de schuldenketen de schuldenproblematiek wel degelijk kan verminderen en omgekeerd langs die weg ook een bijdrage kan leveren aan onderliggende problemen.

## 4.2 Kanalen waarlangs schulden ontstaan

**Naast de onderliggende oorzaken is het daarom belangrijk te kijken naar de kanalen waarlangs schulden ontstaan.** Iemand kan alleen in de schulden komen als er ook een andere partij is die een vordering op diegene krijgt. Er zijn ten minste vier kanalen waarlangs tot problematische schuldvorming kan ontstaan:

- Private schulden door het aangaan van consumptief krediet, hypothecair krediet, *Buy Now Pay Later* en private lease (paragraaf 4.3);
- Schulden bij (semi)private partijen door niet betalen (vaste) lasten: maandelijkse huur, energierekening, rekening waterbedrijf en zorgverzekering (paragraaf 4.4);
- Schulden bij overheidsinstanties: (gemeentelijke) belastingschulden, terugvordering van toeslagen en uitkeringen, niet-betaalde boetes, studieschuld (paragraaf 4.5);
- Informele schulden (paragraaf 4.6).

Daarnaast zijn er nog andere kanalen waarlangs (problematische) schulden kunnen ontstaan. Het gaat hierbij om bedrijfskredieten aan natuurlijke personen, waaronder zzp'ers, eenmansbedrijven en vof's. Volgens een rapport van de aanjager problematische schulden ondernemers, Bruno Tideman, kampen naar schatting 55.000 ondernemers met zodanige problematische schulden dat hun zakelijke toekomst op het spel staat. Het grootste deel van deze groep ondernemers met problematische schulden bestaat uit zelfstandigen. Dit is een kwetsbare groep omdat zij persoonlijk aansprakelijk zijn voor hun zakelijke schulden. Tijdens de coronacrisis zijn de schulden verder opgelopen, onder meer door uitstel van betaling van belastingen. Een bedrijfskrediet dient een fundamenteel ander doel dan consumptief krediet en daarbij is het risico op faillissement inherent aanwezig. Voor een nadere analyse en aanbevelingen wordt korthedshalve verwezen naar het rapport van de aanjager en het rapport van de Nederlandse Arbeidsinspectie.<sup>49</sup>

<sup>48</sup> Purpose, *Schuldhelpverlening door de ogen van hulpvrager én hulpverlener*, april 2023.

<sup>49</sup> Bruno Tideman, *Activeren en faciliteren – op weg naar meer zelfredzaamheid en veerkracht van (zelfstandige) ondernemers*, 2023. Nederlandse Arbeidsinspectie, *De weg naar een schone lei*, juni 2024.

**Zowel publieke als private vorderingen spelen een belangrijke rol bij problematische schulden.** Uit tabel 4.2 komt naar voren dat schulden bij de Belastingdienst het vaakst voorkomen bij mensen met een geregistreerde problematische schuld. Ook bij BKR-geregistreerde schulden en achterstanden bij de zorgverzekeraar zijn veel voorkomende type schulden. Tegelijkertijd ontbreken in deze cijfers andere mogelijke bronnen van problematische schulden, zoals schulden bij *Buy Now, Pay Later* en informele schulden. Ook zeggen deze cijfers van het CBS niets over de omvang van de verschillende schulden en welke schuld het eerst aanwezig was.

Tabel 4.2 Aandeel huishoudens met geregistreerde problematische schulden per schuldenregistratie

2023, 1 <sup>E</sup> KWARTAAL	HUISHOUDENS, IN %
Belastingdienst – overige aanslagen	45,2
Betalingsachterstand geregistreerd bij BKR	34,8
Zvw wanbetaler	26,9
Belastingdienst – toeslagen	22,4
Wet Mulder-boetes (CJIB)	17
Belastingdienst – oninbare schulden	12,8
Betalingsachterstand studieschuld (DUO)	10,4
Bijstandsvorderingen	4,9

**Het aandeel van publieke vorderingen is de afgelopen jaren toegenomen.** Een andere databron die beschikbaar is kijkt naar gegevens van de Kredietbank Rotterdam. In opdracht van dit IBO en in opvolging van een eerder rapport<sup>50</sup> heeft Berenschot een analyse gemaakt van cijfers van de Kredietbank Rotterdam over afgeronde schuldregelingstrajecten in de periode 2017 tot 2023 (zie separate bijlage 15). Deze cijfers geven een zo goed mogelijk beeld van huishoudens die te maken hebben met problematische schulden.<sup>51</sup> Tabel 4.3 laat zien dat private schulden ongeveer twee derde van de totale omvang van de uitstaande schuld uitmaken van in 2023 afgeronde schuldregelingstrajecten. Wat verder opvalt is dat het aandeel publieke vorderingen sinds 2017 is toegenomen. Voor het aantal vorderingen is eenzelfde beeld te zien: het aandeel van het aantal publieke vorderingen tussen 2017 en 2023 is toegenomen van 26% naar 36% van het totaal aantal vorderingen.

Tabel 4.3 Aandeel omvang van private en publieke schuldeisers in hoogte van totaal aantal vorderingen, Kredietbank Rotterdam, 2017-2023

IN PROCENTEN	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Privaat</b>	71	70	67	65	66	62	63
<b>Publiek</b>	29	30	33	35	34	38	37

Tabel 4.4 splitst de typen schuldeisers nader uit en geeft naar omvang de belangrijkste schuldeisers weer van de Kredietbank Rotterdam in de periode 2017 tot 2023 afgeronde schuldregelingstrajecten. De categorie "leningen, financieringen en roodstanden" is de belangrijkste categorie, gevolgd door vorderingen van de Belastingdienst (inclusief toeslagen). Dit is in lijn is met de CBS-data. Het gaat bij deze categorieën om relatief hoge schulden. Daarnaast laat tabel 4.4 ook per type schuldeiser het aandeel in de frequentie van het aantal vorderingen op

<sup>50</sup> Berenschot, *Positie van schuldeisers in schuldregelingstrajecten, juni 2024.*

<sup>51</sup> Beperking hierbij is dat het enkel cijfers zijn van de gemeente Rotterdam en dat de indeling gebaseerd is op categorisering van verschillende hulpverleners.

het totaal aantal vorderingen zien. Qua frequentie zijn juist huishoudelijke lasten<sup>52</sup> en vaste lasten als zorgkosten, gemeentelijke belastingen en energie/gas/water het meest voorkomend. Verder valt op dat kopen op afbetaling een qua omvang beperkt aandeel heeft (1,2%), maar de frequentie een stuk hoger is (4,1%). Dit is gegeven de kleine omvang van de gemiddelde schuld in deze categorie goed te verklaren.

Tabel 4.4 Aandeel omvang vorderingen per type schuldeiser, gemeente Rotterdam, gemiddelde 2017-2023

	AANDEEL OMVANG VORDERINGEN (%)	AANDEEL FREQUENTIE VORDERINGEN (%)
Leningen/financieringen/roodstanden	26,8	7,5
Rijksbelastingen (incl. toeslagen)	15,7	7,2
Huishoudelijke lasten	10,6	19,3
Zorgkosten- en ziektekostenverzekering	8,6	14,5
Gemeentelijke belastingen en overige heffingen	7,2	14,9
Studieschulden	4,9	3,5
Woonlastschulden particulier	4,4	2,6
Huur	3,5	2,7
Boetes/fraudevorderingen	3,1	3,7
Energie, gas en water	3,0	9,2
Hypotheek	2,9	0,2
Telefoon	2,4	5,8
Bedrijfsschulden	1,8	0,5
Kopen op afbetaling	1,2	4,1
Privéschulden	1,1	1,4
Overig	2,7	3,1

#### **Box 4.2 Het belang van een integraal schuldenoverzicht om het ontstaan van problematische schulden te voorkomen**

**Er ontbreekt momenteel een integraal overzicht van alle vorderingen die huishoudens hebben.** Mensen moeten op dit moment zelf een overzicht bijhouden waar ze schulden hebben en hoe hoog deze zijn. Het verzamelen van de verschillende vorderingen vraagt veel van het doenvermogen en vergroot hiermee het risico dat mensen het financiële overzicht kwijt zijn en niet goed kunnen bepalen hoeveel schulden ze kunnen dragen. Een gebrek aan financieel overzicht en inzicht kunnen er voor zorgen dat er aankopen of kredieten worden gedaan die niet te dragen zijn.

#### **Door het ontbreken van een volledig schuldenoverzicht kunnen kredietverstrekkers niet altijd een goede kredietwaardigheidstoets uitvoeren.**

Private kredietverleners kunnen als zij de kredietwaardigheid beoordelen momenteel gebruikmaken van inzichten van private schulden die geregistreerd zijn bij het BKR, maar hebben geen inzicht in de omvang van betaalachterstanden bij vaste lasten en publieke

<sup>52</sup> Dit is een zeer brede categorie met veel verschillende soorten schuldeisers, waaronder vorderingen die zien op televisie, internet en telefonie.

schulden. Hierdoor moeten kredietverleners op basis van onvolledige informatie een kredietwaardigheidstoets uitvoeren, wat het risico op overkreditering vergroot.

**Een schuldenoverzicht kan daarom helpen om het ontstaan van problematische schulden te verminderen.** Er lopen al verschillende trajecten om het overzicht voor huishoudens te verbeteren. Zo loopt momenteel het Vorderingenoverzicht Rijk, waar voor huishoudens op één plek alle vorderingen van de Rijksoverheid inzichtelijk zijn. De planning is dat in 2025 de Belastingdienst, Dienst Toeslagen, CAK, CJIB, DUO, RVO, SVB en UWV aangesloten zijn. De deelname van medeoverheden wordt onderzocht. Private schulden ontbreken dan echter nog. Een integraal overzicht, waar zowel publieke als private vorderingen samenkomen, zou een enorm positieve bijdrage kunnen leveren aan het financiële overzicht van en inzicht in schulden, de kans op problematische schulden verminderen en de schuldhelpverlening vergemakkelijken.

### 4.3 Consumptief krediet

**Er zijn veel soorten consumptief krediet.** De belangrijkste vormen van consumptief krediet zijn doorlopend krediet (zoals rentekrediet), persoonlijke lening, roodstand, flitskrediet, huurkoop en creditcard. Hypothecair krediet is geen consumptief krediet maar heeft hiermee wel het nodige gemeen en wordt daarom ook meegenomen. Specifieke aandacht wordt besteed aan *Buy Now, Pay Later* (BNPL) en private lease. Om problematische schulden te voorkomen, moeten huishoudens het krediet kunnen dragen en dienen de voorwaarden van de lening transparant en eenvoudig te begrijpen te zijn. De overheid heeft hiervoor bepalingen opgesteld waaraan kredietverleners zich houden.

**Het grootste deel van de consumptieve kredietverlening (exclusief BNPL) is in Nederland relatief goed gereguleerd.** Consumptieve kredietverlening (exclusief BNPL) valt onder de Wet financieel toezicht (Wft). Elke aanbieder van krediet dient te beschikken over een vergunning bij de AFM. Als krediet wordt aangeboden dienen verschillende gedragsregels in acht te worden genomen. Zo moet de kredietverstrekker voorafgaand aan het verstrekken van het krediet transparante informatie geven over het soort lening, het bedrag en de voorwaarden. Ook moet de aanbieder van het krediet beoordelen of de lening verantwoord is ter voorkoming van overkreditering, waarbij er informatie moet worden opgevraagd over de financiële situatie van de kredietnemer. In Nederland geldt er daarnaast een maximale vergoeding die aanbieders mogen vragen voor hun krediet. In de afgelopen jaren is de opslag op de wettelijke rente verlaagd naar 8%. De wettelijke rente bedraagt 7% (per 2024), vergelijkbaar met wat er in de ons omringende landen in rekening mag worden gebracht. De verwachting is dat hierdoor het aangeboden krediet vooral voor de financieel meer kwetsbare groepen is teruggelopen.<sup>53</sup>

**Het aantal mensen met een krediet en een betalingsachterstand loopt terug.** Uit de BKR Monitor 2023 komt een dalende trend van het aantal mensen met een krediet naar voren.<sup>54</sup> Eind 2023 telde Nederland 7,6 miljoen mensen met een bij het BKR geregistreerd krediet. Vooral het aantal mensen met doorlopend krediet neemt af, mede ingegeven door strenger toezicht hierop van de AFM en rechterlijke uitspraken. Ook het aandeel personen met een betalingsachterstand loopt af. In 2019 hadden 456.000 mensen een betalingsachterstand bij aflopend of doorlopend krediet, in 2023 is dit afgenomen naar 345.000 mensen (4% van totaal aantal mensen met

<sup>53</sup> SEO, *Effecten verlaging maximale kredietvergoeding, februari 2022.*

<sup>54</sup> BKR, *BKR Monitor 2023, februari 2024.*

aflopend of doorlopend krediet). Deels lijkt dit te komen door betere regulering, maar het kan ook komen door een uitwijking naar kredietvormen die niet bij BKR geregistreerd worden (zie box 4.3).

**Ook bij krediet dat onder de Wft valt zijn er nog steeds risico's op problematische schulden; strengere verificatie kan bijdragen aan het verminderen hiervan.** Ondanks de regulering van de kredietmarkt, de dalende trend van betalingsachterstanden en het feit dat het percentage betalingsproblemen op het totaal aantal mensen met krediet relatief laag is, had volgens de cijfers van het CBS in 2023 toch 35% van de huishoudens met problematische schulden een betalingsachterstand bij het BKR. Er lijkt nog steeds ruimte om de consumptieve kredietmarkt strakker te reguleren. Een voor de hand liggende optie is om de kijker naar de wijze waarop toetsing en verificatie momenteel plaatsvindt. Zo is er vanuit de geldende zorgplicht in de praktijk pas bij een omvang van €250 een noodzaak om de kredietwaardigheid van de consument te toetsen. Hierbij hoeft de juistheid van de aangeleverde gegevens echter pas bij €1.000 te worden getoetst. Dit biedt ruimte voor overkreditering bij lagere transacties, zeker als een consument bij meerdere partijen lagere transacties afsluit die bij elkaar toch om een groot bedrag gaan. Een logische beleidsaanpassing is daarom om de verificatiegrens te verlagen. Daarnaast is het, zeker gegeven de opkomst van kleinere transacties bij bijvoorbeeld achteraf betalen, een mogelijkheid om bij alle kredieten verplicht een BKR-toets te doen om te toetsen of er sprake is van een betalingsachterstand elders.

#### **Box 4.3 Registratie private schulden bij BKR**

**Veel consumptief krediet wordt geregistreerd bij BKR, maar het overzicht is niet volledig.** Persoonlijke leningen, telecomkrediet, doorlopende kredieten, aankopen op afbetaling, roodstaan, verzendhuiskrediet en creditcard met gespreide betaalfaciliteit worden allemaal geregistreerd bij het BKR als de lening hoger is dan €250. Daarnaast registreert BKR achterstanden van hypotheek op de eigen woning van meer dan drie maanden en andere financiële verplichtingen zoals creditcards zonder gespreide betaalfaciliteit en ingeroepen persoonlijke borgstellingen, na vier maanden. Private lease wordt alleen bij autolease met contracten van het Keurmerk Private Lease geregistreerd. In het geval van een betalingsachterstand wordt deze na twee maanden geregistreerd. De kredieten en geregistreerde achterstand blijven na respectievelijk de afloop van de kredietovereenkomst en het inlopen van de achterstand nog vijf jaar geregistreerd bij het BKR. Onder het wetsvoorstel Stelsel kredietregistratie wordt deze registratietermijn verkort naar drie jaar.

**Korte registratie BKR na schuldhulpverlening kan leiden tot een hoger risico op recidive van problematische schulden.** Voor registratie bij een schuldhulpverleningstraject of saneringstraject gelden geen wettelijke voorgeschreven registratietermijn. In de praktijk was dit vijf jaar. Vanuit de gedachte dat mensen na het realiseren van een schone lei hun normale leven weer moeten kunnen oppakken, kiezen steeds meer gemeenten er echter voor om de BKR-registratie na schuldsanering en hulpverlening voortijdig te verwijderen uit het BKR-register. Ook wordt er momenteel uitvoering gegeven aan een motie die oproept om de registratietermijn van schuldhulpverlening terug te brengen tot zes maanden. Als het doel is problematische schulden te voorkomen, lijkt een verkorting van registratie echter onwenselijk. Een traject van hulpverlening en sanering kan een belangrijke indicator zijn voor het ontstaan van toekomstige problematische schulden. Zo blijkt uit onderzoek van het BKR dat als registraties na afloop van een schuldhulptraject één jaar lang worden bewaard, er een 21 keer zo grote kans is dat iemand opnieuw een betalingsachterstand krijgt, ten opzichte van

de situatie van bij BKR geregistreerde burgers die nooit in een minnelijk traject hebben gezeten (zie tabel 4.5).<sup>55</sup> Vanuit het voorkomen van terugval in problematische schulden is een langere (wettelijke) termijn beter.

Tabel 4.5 Vergelijking categorie minnelijke schuldhulpverlening en saneringskrediet met categorie nooit minnelijke schuldhulp<sup>56</sup>

FACTOR	6 MAANDEN	1 JAAR	2 JAAR	3 JAAR	4 JAAR	5 JAAR
Schuldhulpverlening	24	21	16	14	13	12
Saneringskrediet	8	6	5	5	5	4

**Vanuit het oogpunt van preventie en overzicht heeft brede BKR-registratie de voorkeur, maar hier gelden bredere afritten.** Voor een kredietverlener geldt dat hoe meer informatie deze heeft over de positie van de kredietnemer, hoe beter de afweging kan worden gemaakt over de kredietwaardigheid. Ook vanuit het huishouden kan dit wenselijk zijn omdat dit overkreditering en daarmee het risico op problematische schulden kan verminderen. Dit kan een rechtvaardiging zijn om ook de typen krediet dat nu niet door BKR wordt geregistreerd, zoals BNPL, hypotheek en studieschuld, wel te registreren. Ook door het registratiebedrag (nu €250) te verlagen wordt een completer overzicht bereikt. Net als met de registratietermijn na hulpverleningstrajecten moeten de voordelen van registratie worden afgewogen tegen mogelijke nadelen. Hierbij kan het gaan om privacy-aspecten, maar het kan ook als onwenselijk worden gezien als registratie ertoe leidt dat huishoudens jarenlang afgesloten zijn van de kredietmarkt.

## Hypothecaire leningen

**Hypothecaire leningen zijn goed gereguleerd en de leennormen zijn de afgelopen tien jaar aangescherpt.** Het CPB (2023) concludeert dat de financiële positie van huiseigenaren tussen 2012 en 2021 is verbeterd door striktere leennormen, waarmee hypotheekverstrekkers een betere financiële positie vereisen van nieuwe huiseigenaren. Het wanbetalingsrisico op de hypotheek is in Nederland al langer laag, ook in internationaal perspectief. Zo is sinds 2018 het aantal personen met een betalingsachterstand op de hypotheek voor de eigen woning gedaald van 63.000 naar 27.000 in 2023. Daadwerkelijke wanbetalingen zullen nog lager liggen, aangezien een betalingsachterstand niet direct tot wanbetaling hoeft te leiden.

**Er lijkt vanuit problematische schulden nu geen aanleiding om hypothecaire kredieten strakker te reguleren.** Een kanttekening hierbij is wel dat bekend is dat huishoudens een hypotheekschuld vaak pas als laatste niet betalen, waardoor het zo kan zijn dat wanbetaling op andere schulden deels veroorzaakt wordt door een problemen met hypotheekschuld maar niet zo in de cijfers opduikt. Volgens de recente NHG-Woonlastenmonitor geven 2 op de 5 woningeigenaren met een hypotheek (geëxtrapoleerd naar heel Nederland ca 1,5 miljoen huishoudens) aan met hun inkomen niet of nauwelijks de vaste lasten te kunnen betalen en 1 op de 5 eigenaren geeft aan moeite te hebben gehad met het betalen van de hypotheek (ca 750.000 huishoudens).<sup>57</sup> Daarnaast bestaat er door de hoge *Loan-to-Value* limiet (LTV) altijd een risico op het ontstaan van schulden bij dalende huizenprijzen, wat ook tot macro-economische

<sup>55</sup> Alleen minnelijke schuldhulpverlening wordt geregistreerd bij BKR, dit geldt niet voor de Wsnp. Een saneringskrediet is een overeenkomst waarbij een gemeentelijke kredietbank een geldbedrag verstrekt aan een persoon zonder dat dit bedrag aan deze persoon ter beschikking wordt gesteld. De schuldeisers ontvangen veelal een gedeelte van hun vordering en boeken het overige af tegen finale kwijting. Ook de saneringskredieten worden door de gemeenten geregistreerd in het CKI.

<sup>56</sup> BKR, BKR monitor 2023, februari 2024. Zanders Adviesbureau, Bewaartermijnen en betalingsproblemen, juli 2023.

<sup>57</sup> NHG lanceert de pilot Woonlastenmonitor - NHG: "Uit onderzoek van NHG (juni 2023) bleek dat Nederlandse woningeigenaren met een hypotheek financiële zorgen hadden, hoewel op nationaal niveau geen duidelijke verandering merkbaar was in achterstanden op hypotheekbetalingen."



kwetsbaarheden kan leiden. Dit risico wordt echter beperkt door de afbouw van de LTV-limiet na de financiële crisis 100% en de fiscale verplichting tot volledige aflossing van de hypotheek. De huidige leennormensystematiek wordt in 2024 geëvalueerd.

### **Achteraf betalen: *Buy Now, Pay Later* (BNPL)**

BNPL-aanbieders maken het mogelijk voor consumenten om de betaling van hun aankoop (gedeeltelijk) uit te stellen tot na de levering. Dat kan op verschillende manieren:

1. **Betaal later:** je betaalt het volledige bedrag nadat je hebt besloten de bestelde goederen of diensten te houden, bijvoorbeeld binnen veertien dagen of binnen 30 dagen na levering. Je maakt gratis of tegen een kleine vergoeding gebruik van achteraf betalen, zolang je op tijd betaalt.
2. **Betaal in drie termijnen:** je betaalt in drie termijnen. Je betaalt de eerste termijn bij de aanschaf en het resterende bedrag wordt verdeeld over overige termijnen. Je maakt gratis of tegen een kleine vergoeding gebruik van betalen in drie termijnen, zolang je op tijd betaalt.

**Gebruik van BNPL is de afgelopen jaren sterk gegroeid, vooral onder jongeren.** In 2022 werden er in Nederland zo'n 45 miljoen BNPL-transacties gedaan voor 4,8 miljard euro.<sup>58</sup> Het aantal transacties is vooral onder jongeren tussen de 18 en 24 gegroeid, in één jaar tijd met 32% naar gemiddeld 7,3 transacties per jaar. AFM vindt dit zorgwekkend, omdat deze groep financieel extra kwetsbaar is. Het blijkt ook dat juist consumenten onder de 35 jaar het meest te maken hebben met aanmaningskosten en incassobureaus. In 2022 had ca. 13% van de jongeren tussen de 18 en 24 te maken met incassokosten, en ca. 4% werd overgedragen aan een incassobureau. Daarnaast wijst de AFM erop dat de sterke toename van achteraf betalen zorgt voor schuldgewenning onder jongeren. Een ander belangrijk zorgpunt is dat hoewel BNPL enkel toegestaan is vanaf 18 jaar, er in 2022 sprake was van mogelijk 600.000 transacties door minderjarigen. AFM pleit daarom voor een strengere leeftijdsverificatie en de demissionair minister van Financiën heeft samen met de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen en de minister voor Rechtsbescherming aangekondigd te onderzoeken hoe verplichte leeftijdsverificatie door BNPL-aanbieders bij alle klanten kan worden afgedwongen.<sup>59</sup>

**BNPL is momenteel niet gereguleerd zoals andere vormen van consumptief krediet, wat kan leiden tot het ontstaan van problematische schulden.** BNPL-aanbieders zijn momenteel niet wettelijk verplicht de inkomsten, lasten en schulden van consumenten te controleren. BNPL-partijen zijn evenmin aangesloten bij het BKR. Omdat BNPL-aanbieders geen inzicht hebben in de inkomsten, uitgaven en schulden van hun consumenten, bestaat er volgens de AFM een reëel risico dat zij BNPL verstrekken aan consumenten die al overgekrediteerd zijn of die als gevolg daarvan overgekrediteerd raken. Sinds oktober 2023 is er een gedragscode voor BNPL van kracht, waar een deel van de partijen bij is aangesloten. Daarin is opgenomen dat individuele BNPL-aanbieders "schuldenstapeling" tegengaan door iemands account te blokkeren als er al een betalingsachterstand is. Het blijft echter mogelijk om vervolgens bij andere aanbieders ook schulden aan te gaan, waardoor stapeling mogelijk blijft.

**De aangepaste Europese Richtlijn Consumentenkrediet (CCD II) gaat een deel van de huidige knelpunten bij BNPL aanpakken, maar vergt wel strakke invulling vanuit Nederland.** In bijlage 8 worden de belangrijkste kenmerken van de CCD II t.a.v. BNPL weggegeven. Wat positief is, is dat wat betreft informatievoorziening en kredietwaardigheidstoets BNPL meer als gewoon krediet zal worden gereguleerd. Tegelijkertijd vraagt de implementatie nog

<sup>58</sup> AFM, 'Buy Now, Pay Later' Marktupdate, 2024.

<sup>59</sup> Kamerstukken II 2023/2024 2024D25890.

wel afwegingen op nationaal niveau. Zo is bij de implementatie nog niet duidelijk of er mogelijke uitwijkroutes bestaan die niet onder de richtlijn vallen, zoals de regulering van *deferred debit cards*. Omdat BNPL als krediet wordt gezien, moet er ook een keuze worden gemaakt op welke wijze deze vormen van krediet ook door het BKR worden geregistreerd. Het BKR registreert momenteel enkel schulden met een transactiewaarde van €250. Gegeven dat BNPL vaak een kleinere optelsom van aankopen betreft, sluit een lagere registratiewaarde en een registratie per persoon in plaats van per transactie beter aan bij de wijze hoe BNPL gebruikt wordt.

**Ook na implementatie van de CCD II is het van belang te kijken welke additionele regulering mogelijk is.** Onder de CCD II vallen uitgestelde betalingen tot 14 dagen voor grote webshops en tot 50 dagen voor kleinere winkels niet onder krediet en zijn daarmee uitgezonderd. Het risico bestaat dat consumenten zullen uitwijken naar deze vorm van op korte termijn achteraf betalen, zonder dat er hierop een deugdelijke kredietwaardigheidstoets plaatsvindt. Aangezien de CCD II hier zelf niets voor regelt, ligt hier mogelijk een rol voor nationale wetgeving om ook deze vorm van achteraf betalen strenger te reguleren, bijvoorbeeld door dit ook als krediet aan te merken. De beleidsruimte is naar verwachting beperkt. Omdat de tekst hierover in de richtlijn echter onduidelijk is, is het zaak dat Nederland dit bij de Europese Commissie aankaart om helderheid te krijgen over de nationale beleidsruimte. Zeker als in de komende jaren blijkt dat de huidige uitzondering fungeert als uitwijkroute, is het van belang dat Nederland bij toekomstige onderhandelingen over de consumentenrichtlijn een duidelijk kritische houding aanneemt ten aanzien van dergelijke ongewenste uitzonderingen.

### Private lease

**Er zijn twee vormen van leasen: private lease en financial lease.** *Private lease* biedt consumenten de mogelijkheid om gedurende een langere periode over een goed te beschikken (onder de noemer "lease" of "abonnement") – bijvoorbeeld een auto, televisie, of wasmachine – zonder verplicht te zijn het betreffende goed daadwerkelijk te kopen. Anders gezegd "huurt" de consument het goed bij private lease en verkrijgt deze niet het eigendom, dit in tegenstelling tot *financial lease*. *Financial lease* is er veelal op gericht dat de consument het gehele eigendom van het goed verwerft en na afloop van de financial leaseovereenkomst gebruik kan blijven maken van het goed. Het economische eigendom wordt bij aanvang van de overeenkomst overgedragen aan de huurder. Nadat de huurder alle leasetermijnen heeft betaald, krijgt hij het juridische eigendom.

**Financial lease wordt als consumptief krediet gereguleerd, private lease niet.** Private lease is (in tegenstelling tot financial lease) uitgezonderd van de toepassing van de Wet op het financieel toezicht (Wft) en de regels voor consumptief krediet. Omdat private lease niet wordt gereguleerd door de Wft is de toezichtwetgeving die hieruit voortvloeit, niet van toepassing. Zo is er geen AFM-vergunning vereist. Private lease met optie tot koop komt door de CCD II wel binnen het toepassingsbereik van de richtlijn te vallen en kwalificeert daarmee op korte termijn ook als consumptief krediet.

**Hoewel het ontbreken van leennormen in de private lease een risico kan zijn in het ontstaan van problematische schulden, lijkt dit risico voorsnog niet groot.** Volgens het BKR steeg het aantal lopende private autoleasecontracten (dat wil zeggen: bij aanbieders aangesloten bij het Keurmerk Private Lease, grofweg 90% dekkend) met een geregistreerde betalingsachterstand van 0,03 procent eind 2016 naar 0,36 procent in 2023. Dit is nog steeds aanzienlijk lager dan betalingsachterstanden bij aflopend krediet, waar in 2023 het aandeel betalingsachterstanden 5,4 procent van aantal lopende kredieten was. De overgrote meerderheid wordt opgelost met het inleveren van het product in kwestie en/of een betalingsregeling. Ook schulphulpverleners melden dat leaseverplichtingen niet meer dan sporadisch opduiken in hun

dossiers. Dit heeft naar alle waarschijnlijkheid te maken met het feit dat het acceptatiebeleid effectief toetst op draagkracht van de consument, de financiële uitgangssituatie van de huidige private leaseklanten goed is en aanbieders bij betalingsachterstanden snel kunnen overgaan tot terughalen van het product in kwestie. Wel is er het risico op boetes bij te laat betalen en kan het in moeten leveren van bijvoorbeeld een auto zorgen voor meer financiële zorgen. De AFM pleit daarom voor een betere regulering van het private lease aanbod, in ieder geval voor die gevallen waar de financiële impact en bijbehorende risico's vergelijkbaar zijn met die van consumptief krediet. Dit is het geval als er sprake is van substantiële, langlopende financiële verplichtingen waar een consument niet zonder meer vanaf kan (bijv. door een significante opzegvergoeding).

## 4.4 Schulden door niet betalen vaste lasten

### **Door het niet op tijd betalen van vaste lasten kunnen problematische schulden ontstaan.**

Als vaste lasten zoals de te betalen huur, energierekening of zorgpremies niet op tijd betaald worden, ontstaat er een vordering bij de aanbieder van deze diensten. Vaak kan het niet betalen van vaste lasten een gevolg zijn van een dieperliggende oorzaak zoals structureel onvoldoende inkomen of te veel uitgaven door verslavingen. Dit kan dan al gauw leiden tot langdurige betalingsachterstanden en daarmee tot problematische schulden. In tegenstelling tot kredietverlening is het vaak niet mogelijk om als leverancier te voorkomen dat vorderingen ontstaan. Zo hebben zorgverzekeraars een acceptatieplicht en kunnen ook woningcorporaties mensen niet zomaar weigeren of uitzetten en waterbedrijven mensen niet zomaar afsluiten. Dit maakt het aanpakken van de onderliggende oorzaken van betalingsachterstanden bij vaste lasten partijen des te belangrijker.

**Toeslagen worden niet direct gebruikt voor het betalen van vaste lasten, wat het voor mensen ingewikkelder maakt.** Vergoedingen voor vaste lasten aan huishoudens (huurtoeslag, kinderopvangtoeslag en zorgtoeslag) worden niet direct naar de betreffende instanties overgemaakt, maar eerst naar het huishouden zelf. Hoewel hier redenen voor zijn, vraagt dit meer van het doenvermogen van mensen en vergroot het ook de verleiding om de tegemoetkomingen uit toeslagen voor andere uitgaven te gebruiken. Direct overmaken van deze toeslagen aan de betreffende instanties zou het voor huishoudens een stuk eenvoudiger maken, maar is vooral een oplossing voor problematische schulden als dit samengaat met een bredere hervorming van het toeslagenstelsel, waarbij de inkomensafhankelijkheid of voorschotssystematiek wordt aangepast.

**Het uitbetalingsmoment van inkomsten is losgekoppeld van het betaalmoment van vaste lasten, wat bijdraagt aan het ontstaan van problematische schulden.** Momenteel is er geen vast moment van uitbetaling van uitkeringen, toeslagen en salaris enerzijds en het betalen van vaste lasten anderzijds. Dit maakt het moeilijker voor huishoudens om overzicht te houden van wat er binnenkomt en uitgaat. Ook creëert dit een grotere verleiding om het al ontvangen geld anders uit te geven dan aan de vaste lasten. Door alle betalingsmomenten te harmoniseren en af te stemmen op de inningsmomenten van vaste lasten wordt het voor huishoudens aanzienlijk eenvoudiger en wordt het risico op het ontstaan van problematische schulden verkleind. Uit onderzoek blijkt een belangrijk deel van de mensen die aangeven geen goed overzicht te hebben van hun financiën of die moeite hebben met het betalen van rekeningen zelf aan te geven dat het harmoniseren van betalingsdata deze problemen deels of zelfs volledig kan oplossen.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> IBO Toeslagen Deelonderzoek 1. Eenvoud of maatwerk: Uitrusten binnen het bestaande toeslagenstelsel.

## 4.5 Schulden bij overheidsinstanties

**Er zijn al veel rapporten geweest die aangeven dat de complexiteit van het belasting- en toeslagenstelsel leidt tot niet-gebruik en terugvorderingen.** Het huidige toeslagenstelsel biedt gerichte inkomensondersteuning maar is ook ingewikkeld en leidt tot terugvorderingen. In 2006 is het toeslagenstelsel ingevoerd, waarbij het doel was om aan te sluiten bij de draagkracht van mensen en met een stelsel dat tegelijkertijd ook begrijpelijk is. Uit onderzoek blijkt dat het toeslagenstelsel voor veel toeslagontvangers goed werkt maar er ook een belangrijke groep is voor wie het stelsel problemen oplevert.<sup>61</sup> Dit komt omdat de complexiteit het doenvermogen van veel huishoudens overstijgt. Vooral mensen met financiële stress en inkomensonzekerheid hebben negatieve ervaringen met toeslagen. Omdat het stelsel afhankelijk is van onder meer de hoogte van het inkomen leidt dit tot veel terugvorderingen. Zo moesten in 2020 1,4 miljoen mensen een bedrag terugbetalen, waarbij circa 130.000 mensen problemen hadden met terugbetalen. Een eenvoudiger stelsel, waarbij uitkeringen niet of minder afhankelijk zijn van het inkomen van mensen, leidt tot minder terugvorderingen en kan daarmee helpen om het risico op problematische schulden te verminderen. Hierbij moeten de voordelen van een eenvoudiger stelsel met minder terugvorderingen afgewogen worden tegen verminderde gerichtheid en tijdigheid.

**Een boete zorgt direct voor een vordering bij de overheid, waarbij geen rekening wordt gehouden met de hoogte van het inkomen.** Voor elk strafbaar feit kun je in Nederland een boete krijgen, waarbij de hoogte onder meer afhangt van de ernst en omstandigheden. Veel voorkomende boetes zijn verkeersboetes, die worden opgelegd op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv, ook wel wet Mulder). Tegelijkertijd wordt bij het uitschrijven van boetes geen rekening gehouden met de betaalcapaciteit van de overtreder. Voor iemand op of onder het sociaal minimum kan een boete dus betekenen dat dit leidt tot een vordering die niet of maar gedeeltelijk kan worden terugbetaald. Vanuit het perspectief dat boetes voor iedereen een afschrikwekkende werking moeten hebben is het logisch dat ook lage inkomens boetes betalen. De keerzijde is dat hoge verkeersboetes het risico op problematische schulden voor deze groep verhogen. Een simpele oplossing voor dit spanningsveld is niet voorhanden, maar vergt een nadere beschouwing en een goede beleidstheorie van de doelen van het systeem van boetes met oog voor de praktische gevolgen voor huishoudens.

**Bij studieschulden zorgen soepele terugbetalingsvoorwaarden ervoor dat deze minder snel problematisch worden, maar de omvang is een aandachtspunt.** Begin 2022 hadden 1,6 miljoen mensen een studieschuld, met een gemiddelde schuld van €16.400 (vergelijk 2017: €12.400).<sup>62</sup> De hoogte varieert sterk; meer dan honderdduizend studenten hebben een studieschuld van meer dan €50.000. De totale uitstaande studieschuld is de afgelopen tien jaar gestegen van 10 miljard euro naar bijna 27 miljard euro in 2022. De totale schuld van huishoudens is 931 miljard euro, waarvan 768 miljard euro hypotheekschuld. Tegelijkertijd heeft de overheid bepaald dat terugbetaling alleen nodig is als er voldoende betaalcapaciteit is. Dit beperkt de mate waarin studieschuld problematisch wordt. Tegelijkertijd kan de huidige cultuur van veel lenen tijdens de studie wel bijdragen aan schuldengewenning. Daarnaast drukt het moeten terugbetalen van de studieschuld wel degelijk op de feitelijke betaalcapaciteit. Door studieschulden bij BKR te laten registreren kan dit effect op de betaalcapaciteit worden

<sup>61</sup> IBO toeslagen deelonderzoek 2 Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel. Tussen- en eindrapportage toekomst toeslagenstelsel (2023 en 2024) Tweede Kamer 2023-24, 31066, nr. 1340.  
<sup>62</sup> CBS, "Studieschuld blijft toenemen," 15 september 2022.

meegewogen bij het verstrekken van krediet. Tot nu toe is het draagvlak voor een dergelijke registratie laag.

## 4.6 Informele schulden

**Informele schulden hebben twee kanten. Ze kunnen een uiting zijn van onderlinge verbondenheid, maar kunnen juist ook leiden tot meer problematische schulden.**

Informele schulden zijn betaalachterstanden op leningen die worden verstrekt door mensen in het eigen sociale netwerk, zoals familie of vrienden.<sup>63</sup> Bij informele leningen gaat het om geld dat door familie en vrienden wordt uitgeleend aan hun dierbaren. Informele leningen kunnen vooral aantrekkelijk zijn als er wantrouwen is tegenover meer formele kredietverleners of als formele kredietverlening geen mogelijkheid is vanwege onvoldoende kredietwaardigheid. Dit betekent ook dat informele schulden een uitvluchtroute kunnen zijn als andere vormen van krediet strenger worden gereguleerd. Er is niet of nauwelijks onderzoek beschikbaar over informele schulden. Het Kennisplatform Inclusief Samenleven (KIS) heeft wel verkennend onderzoek gedaan naar informele schulden in de moslimgemeenschap en geeft aan dat er aanwijzingen zijn dat het aantal informele schulden in Nederland aan het toenemen is en zorgt voor bredere problemen. Er is meer inzicht nodig in de omvang van informele schulden. Schuldhelpverleners hebben er vaak maar beperkte kennis van en aandacht voor in hun werk, en mensen met schulden willen het er vaak niet over hebben vanwege gevoelens van schaamte. Dit vereist nader onderzoek naar de feiten, schuldmechanismen, en een handelsperspectief voor de verschillende betrokken partijen.

### Box 4.4 Internationale vergelijking m.b.t. ontstaan problematische schulden

Uit de internationale vergelijkingsstudie<sup>64</sup> valt een aantal zaken op over het ontstaan van problematische schulden.

- In de door SEO onderzochte landen worden veranderingen in iemands persoonlijke situatie, zoals werkloosheid en scheiding, vaak als belangrijke reden genoemd voor het ontstaan van problematische schulden. Dit komt overeen met wat als belangrijke oorzaken in Nederland wordt geconcludeerd. In Duitsland, het VK en Zweden worden ook de economische omstandigheden genoemd als oorzaak, zoals een langdurig laag inkomen (Duitsland), toenemende kosten voor levensonderhoud (VK).
- In Zweden worden nog andere oorzaken voor het ontstaan van problematische schulden genoemd. Leningen aangaan in Zweden is relatief gemakkelijk, doordat de kredietwaardigheid van consumenten niet altijd goed wordt gecontroleerd en doordat het lang duurt voordat schulden worden geregistreerd bij het Koninklijke Incassobureau.
- In Zweden wordt er in de preventiefase vooral ingezet op educatie. Het is niet helemaal duidelijk of deze financiële educatie ook effectief is, maar Zweedse huishoudens behoren internationaal gezien wel tot de meest financieel geletterden.
- De Financiële Toezichthouder in Zweden ziet bovendien het toenemende aantal online aankopen op factuur als een risico voor het ontstaan van problematische schulden. Voor aankopen op factuur is het namelijk niet nodig om een controle op kredietwaardigheid uit te voeren, net als in Nederland. Bovendien is er weinig stigma rondom het aangaan van dit type schulden.
- In alle onderzochte landen zijn er registers met als doel het overzicht te houden op schulden van personen. Echter, geen enkel land lijkt alle fases (ontstaan, invorderen en

<sup>63</sup> Kis, *Informele schulden: een tweezijdige medaille*, februari 2024.

<sup>64</sup> SEO, *Problematische schulden – Internationale verkenning beleidsinterventies*, mei 2024.

oplossen) in één register te hebben. Hierdoor hebben mensen met schulden niet altijd voldoende zicht op hun totale schuldenlast, wat het risico op problematische schulden vergroot. Alle onderzochte landen hebben registers waarin verstrekte kredieten worden bijgehouden. In Duitsland, het VK en Zweden wordt dit bijgehouden door private kredietbureaus. Alleen in België worden afgesloten consumentenkredieten centraal bijgehouden, wat vergelijkbaar is met het BKR in Nederland.

## 5. Invordering van schulden

---

### Hoofdpunten

- Het huidige stelsel van invordering is gebaseerd op het principe dat verplichtingen moeten worden nagekomen. Dat vormt een belangrijk (economisch) grondbeginsel. Het lijkt effectief aangezien de meeste mensen die hun schulden kunnen betalen dat ook doen.
- De huidige systematiek vraagt van mensen dat ze overzicht hebben van alle schuldeisers en van hun eigen inkomsten en uitgaven. De noodzakelijke coördinatie op basis van informatie ligt nu bij de debiteur zelf, maar dit is vaak te veel gevraagd.
- Dit vergroot de kans dat burgers betalingsafspraken maken waarmee ze onder de beslagvrije voet komen en oude schulden aflossen met nieuwe schulden. Dat is ongewenst.
- De prikkels in het stelsel zijn er op gericht dat een incasserende partij zo snel mogelijk zijn eigen vordering int en andere incasseerders voor is. Dit is echter niet in collectieve belang van schuldeisers, dat van de debiteur en de samenleving als geheel.
- Incasserende partijen hebben vaak een slechte informatiepositie en er vindt maar beperkte coördinatie plaats tussen incasserende partijen. De betaalcapaciteit wordt doorgaans niet pro rato verdeeld over de schuldeisers en er worden vaak onnodige kosten gemaakt in het proces.
- Tijdens de invordering kunnen kosten sterk oplopen waardoor kleine schulden snel groter worden, terwijl de betaalcapaciteit niet verandert. Schuldeisers moeten daardoor langer wachten op (gedeeltelijke) terugbetaling en er ontstaat een risico op nieuwe schulden.
- Gerechtsdeurwaarders krijgen alleen betaald voor escalatie en hebben de bevoegdheid noch de prikkel om debiteuren actief door te verwijzen naar de hulpverlening, terwijl dit voor veel debiteuren de aangewezen weg is.
- De boetestructuur bij de Rijksoverheid leidt tot forse verhogingen van de invorderingskosten en er is niet altijd maatwerk mogelijk bij het opleggen van deze verhogingen. De overheid heeft bovendien soms een preferente positie waardoor het proces langer duurt en andere crediteuren extra kosten moeten maken.
- Debiteuren lijken vaker geconfronteerd te worden met kosten van herexecutie. Ook kan een vordering eindeloos doorlopen doordat deze steeds opnieuw gestuit kan worden.
- Gemeenten hebben een rol als het gaat om schuldhulpverlening, maar tegelijkertijd zijn zij ook vaak schuldeiser. Deze verschillende petten kunnen strijdig zijn aan elkaar.
- Naar schatting is er jaarlijks ongeveer 1,24 miljard euro aan oninbare vorderingen bij incassobureaus en gerechtsdeurwaarders bij natuurlijke personen.<sup>65</sup>

---

**Er bestaat een zekere spanning tussen enerzijds de vrijheid van mensen om schulden aan te gaan en de verantwoordelijkheid hun betalingsverplichtingen na te komen (“pacta sunt servanda”) en anderzijds het publieke belang dat wordt voorkomen dat mensen in een perspectiefloze situatie komen of blijven en zo goed mogelijk een menswaardig bestaan kunnen leiden.**<sup>66</sup> In Nederland is de contractvrijheid het uitgangspunt. Die vrijheid omvat ook dat afspraken worden nagekomen. Op het moment dat mensen hun niet tijdig en volledig aan hun betalingsverplichting voldoen, kan een crediteur de invordering opstarten. Dit is belangrijk voor het vertrouwen in de economie, waarin dagelijks talloze overeenkomsten worden gesloten en zodoende welvaart wordt gerealiseerd.<sup>67</sup> Invordering bevat vanaf een bepaald punt een aspect van dwang dat er aan bijdraagt dat veel mensen hun rekening

---

<sup>65</sup> Panteia, *De maatschappelijke kosten van schuldenproblematiek*, juni 2024

<sup>66</sup> Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, *Van schuld naar schone lei*, april 2022.

<sup>67</sup> SEO, *De economische waarde van creditmanagement*, november 2020.

op tijd betalen. Het is preventief in de zin dat het kostenoploop en beslaglegging voorkomt. Het huidige stelsel lijkt in de volledige breedte effectief aangezien de meeste mensen die hun schulden kunnen betalen, dat ook doen, al zijn er geen openbare cijfers om dit goed te staven.<sup>68</sup>

Het huidige systeem is zo ingericht dat schuldeisers gericht zijn op het zo snel mogelijk binnenhalen van hun eigen vordering. Partijen gaan daarbij voor hun eigen belang. De wet of het stelsel schrijft dat bijvoorbeeld ook voor bij overheidsschulden.<sup>69</sup> Dat hoeft geen probleem te zijn zolang een debiteur een enkele schuld heeft en voldoende middelen om te betalen. Dit ligt anders wanneer er sprake is van meerdere schuldeisers en (dreigende) problematische schulden. Er zijn hoge maatschappelijke kosten mee gemoeid als mensen met problematisch wordende schulden geen uitzicht (meer) hebben op een schuldenvrije toekomst. Het is dan geen individueel, maar een maatschappelijk probleem, waar iedereen aan meebetaalt.

### **Ten aanzien van het stelsel van invordering worden drie knelpunten breed gedragen:**

- Overschatting van het vermogen van mensen om in actie te komen (5.1);
- Een gebrek aan informatie en coördinatie (5.1 en 5.2);
- Oplopende kosten en bekostiging in de invordering (5.2, 5.3 en 5.4).

Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen private invordering die gebaseerd zijn op het burgerlijke recht en publieke invordering welke is gebaseerd op het bestuursrecht.<sup>70</sup> Verschillende vorderingen kunnen samenkomen bij mensen die één schuldenlast hebben en daarvoor één aflossingscapaciteit hebben. Hoewel debiteur en crediteuren soms andere belangen hebben, zijn beiden erbij gebaat dat een schuld zo snel mogelijk wordt afgelost en dat er geen tot weinig juridische actie ondernomen hoeft te worden voor een volledige betaling. In de praktijk staan hiervoor echter obstakels en belangen in de weg, die vaak samenhangen met hoe het systeem is ingericht.

## **5.1 De invorderingspraktijk vanuit burgerperspectief**

**De huidige systematiek vraagt van mensen dat ze overzicht hebben van alle schuldeisers, maar ook van hun eigen inkomsten en uitgaven.** De noodzakelijke coördinatie op basis van informatie moet feitelijk plaatsvinden door de debiteur zelf, maar dit is een overschatting van het gevraagde vermogen om tijdig in actie te komen van veel mensen, zeker ingeval van (problematische) schulden.<sup>71</sup> Hierdoor lijkt het alsof mensen die (tijdelijk) niet over het gevraagde vermogen beschikken de betalingsverplichtingen niet nakomen of niet reageren op brieven, wat er voor zorgt dat een schuldeiser steeds verdere stappen zet op de escalatieladder met de daarbij behorende kostenoploop tot gevolg. Dit gebeurt bijvoorbeeld als de debiteur de schuldeiser waarmee een betalingsregeling is afgesproken niet tijdig informeert over zijn totale schuldpositie, een andere schuldeiser tot loonbeslag overgaat wat een gemaakte betaalafpraak doorkruist. Idealiter nemen mensen in een dergelijke situatie contact op met de schuldeiser of diens vertegenwoordiger, maar onvoldoende vermogen om zelf in actie te komen, schaamte of angst zitten dit vaak in de weg. Ook is het voor een debiteur niet altijd duidelijk welke partij benaderd moet worden, bijvoorbeeld ingeval een vordering is overgenomen door een andere partij. Omgekeerd geldt dat incasserende partijen in de praktijk vaak moeilijk in contact kunnen

<sup>68</sup> Hogeschool Utrecht, Kennisanalyse invordering, oktober 2023, p.30. NVI-incassobureaus hebben naar schatting in 2021 4,1 miljoen vorderingen in behandeling gehad en gerechtsdeurwaarders ruim 3,1 miljoen. Het is niet bekend welke overlap er in deze cijfers zit en ook niet hoeveel burgers hierbij zijn betrokken. De vorderingen bij incassobureaus vertegenwoordigden in 2021 een geschatte waarde van 8,3 miljard euro en bij de gerechtsdeurwaarders van 11,9 miljard euro. Van de KBvG is informatie ontvangen waaruit blijkt dat er in 2023 € 1.473.350.000 ontvangen is op het totaal van € 4.932.540.000 aan afgesloten dossiers. Van de ontvangen gelden werd 50,3% zijnde € 741.200.000 minnelijk ontvangen.

<sup>69</sup> Uitgangspunt bij strafrechtelijke vorderingen is een snelle en zekere tenuitvoerlegging die ook aan de hand van prestatie-indicatoren wordt beoordeeld.

<sup>70</sup> Bijlage 10 bevat een beschrijving van de incasso en de verschillende actoren in het stelsel van invordering.

<sup>71</sup> Hogeschool Utrecht, Hoe beïnvloeden schulden het gedrag van mensen?, 2016



komen met een debiteur. Debiteuren wisselen regelmatig van e-mailadres of telefoonnummer. Er is voor private partijen geen inzage in het BRP-register in de minnelijke fase, in tegenstelling tot het executietraject, waardoor niet met zekerheid is te zeggen dat een debiteur op het juiste adres aangeschreven wordt. Dit bemoeilijkt een goed proces.

**Een debiteur kan zelf geen goed inzicht krijgen in de totale omvang van de schuldenlast, waardoor schulden vaak over het hoofd worden gezien.** Er zijn veel deelinitiatieven voor vindplaatsen van openstaande schulden, zoals Schuldenwijzer en het BKR, maar er is niet één totaaloverzicht. Daardoor moet een debiteur op meerdere plaatsen zoeken om inzicht te krijgen in de totale schuldenlast, wanneer hij het overzicht zelf niet heeft. Schuldenwijzer geeft een overzicht van vorderingen waarvoor gerechtsdeurwaarders beslag hebben gelegd op een periodieke inkomstenbron.<sup>72</sup> Dit geeft maar een beperkt overzicht, omdat hierdoor de beslagen die door publieke schuldeisers worden gelegd of worden verrekend niet inzichtelijk zijn.<sup>73</sup> Vorderingen die in behandeling zijn bij een gerechtsdeurwaarder maar waar geen beslaglegging op een periodieke inkomstenbron heeft plaatsgevonden zijn eveneens niet opgenomen in Schuldenwijzer. Het BKR registreert alleen overeenkomsten die verband houden met krediet, maar er zijn veel meer type schulden zoals uit hoofdstuk 4 blijkt. Er is gestart met een Vorderingenoverzicht Rijk met daarin een overzicht van publieke schuldeisers op één centrale plek, te beginnen met een aantal partijen bij het Rijk (als onderdeel van de Rijksincassovisie). Dit is een goede ontwikkeling, maar het Vorderingenoverzicht Rijk betreft eveneens een overzicht van een gedeelte van de schuldenlast. Het is daarom noodzakelijk om een meer integraal overzicht te hebben van alle openstaande schulden, uit de internationale vergelijking is gebleken dat andere landen een dergelijk overzicht wél hebben.

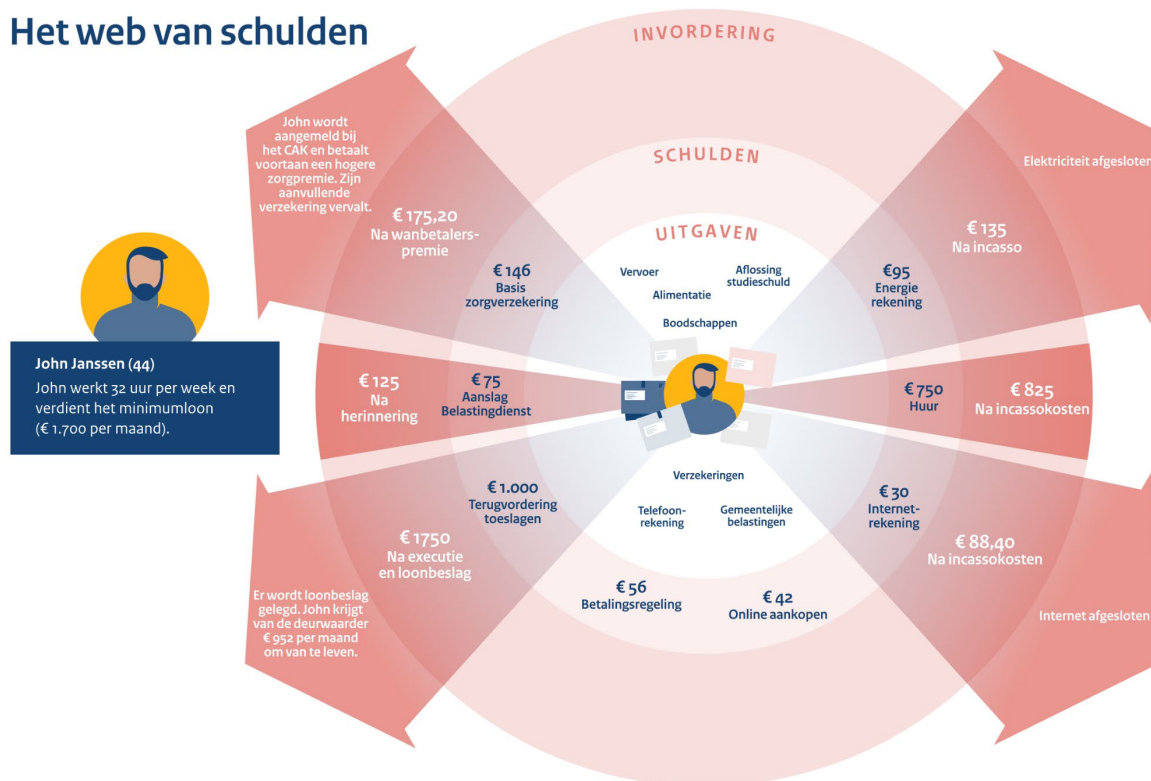
**Door het gebrek aan overzicht is de kans groot dat burgers vrijwillig betaalafspraken maken onder de beslagvrije voet en daarmee onder het absoluut bestaansminimum komen en nieuwe schulden ontstaan.** Binnen de huidige systematiek wordt van burgers verwacht dat ze zelf overzicht hebben, goed kunnen plannen en reële (betaal)afspraken maken. Figuur 5.1 laat een voorbeeld zien van welke losse betalingsafspraken er allemaal op een burger af kunnen komen. Dat is te veel gevraagd. Veel burgers zijn in beperkte mate bewust dat van de aspecten die op hen van toepassing zijnde beslagvrije voet.<sup>74</sup> Een pregnant voorbeeld: wanneer meerdere schuldeisers standaard een regeling van €50 vragen komt iemand met een Participatiewet-uitkering snel onder de beslagvrije voet uit (onder 95% van het inkomen). De beslagvrije voet wordt in het executietraject gezien als absoluut minimum waar een debiteur van rond moet komen, maar waarbij een prikkel blijft om schulden af te lossen. Deze beslagvrije voet wordt bij derdenbeslagen gehandhaafd met rekenmodules, maar bij betalingsregelingen vinden deze controles niet plaats doordat daar geen bevoegdheden voor zijn. Hierdoor is de kans groot dat een debiteur betalingsregelingen afsprekt die hij niet kan nakomen en waardoor er mogelijk nieuwe schulden ontstaan. Dit risico is groter naarmate er meerdere betalingsregelingen worden afgesproken. Een collectief afbetalingsplan, bij voorkeur in combinatie met een integraal schuldenoverzicht kan dit coördinatieprobleem oplossen.

<sup>72</sup> In de Schuldenwijzer staan private schulden die beslag hebben gelegd op een periodieke inkomstenbron van een beperkt aantal type beslagen, namelijk derdenbeslagen op periodieke inkomstenbronnen van gerechtsdeurwaarders.

<sup>73</sup> Uit onderzoek blijkt dat alleen al 60% van de loonbeslagen of verrekeningen worden gelegd door gemeenten en/of waterschappen.

<sup>74</sup> Kamerstukken II, 2016/17, 34 628, nr. 3

## Het web van schulden



**De systematiek van invordering werkt goed wanneer het gaat om één individuele schuld, maar is niet gericht op een problematische of meervoudige schulden, omdat het in die situaties te veel van mensen vraagt.** Zoals hiervoor geschetst is de systematiek rondom invordering complex wanneer er meerdere schuldeisers zijn, omdat een invorderingstraject een aantal verplichte facetten kent en een aantal onderdelen dat facultatief of naar behoefte van de schuldeiser kan worden ingericht. Daardoor kan het proces bij iedere schuldeiser anders zijn. De trajecten van publiekrechtelijke vorderingen zijn bovendien weer anders ingericht dan bij privaatrechtelijke vorderingen. Daar komt bij dat de officiële stukken juridisch van aard zijn en vaak moeilijk te begrijpen voor mensen. De stukken die door deurwaarders worden betekend moeten voldoen aan allerlei juridische eisen uit het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Mensen begrijpen vaak niet wat er staat, raken de draad kwijt en weten niet wat van hen gevraagd wordt. Mensen kunnen hiervoor hulp vragen bij onder andere Sociaal Raadslieden of het Juridisch Loket.

**Al de invorderingskosten moeten eerst worden betaald door de debiteur, waardoor het betalen van de oorspronkelijke hoofdsom steeds moeilijker wordt.** De betalingen door de debiteur worden eerst benut voor het dekken van de kosten van het invorderingstraject en de rentelasten en komen daarna ten goede aan de aflossing van de hoofdsom. Deze zogenoemde imputatieregeling is bedoeld om de schuldeiser te beschermen tegen een calculerende wanbetaler die na één of meerdere incassostappen uiteindelijk "alleen" de oorspronkelijke factuur betaalt en de schuldeiser met de kosten laat zitten. Tegelijkertijd kan deze regeling debiteuren die de oplopende kosten al niet kunnen betalen in een uitzichtloos traject duwen. De verhouding tussen de kosten en initiële rekening is bij een geringe vordering al snel uit balans.

**Kortom: het stelsel van invordering bevat prikkels tot escalatie, vanuit het idee dat iemand gedwongen moet kunnen worden om tot betaling over te gaan, zodat contractsvrijheid het uitgangspunt is.** Daarbij wordt verwacht dat mensen zelf voldoende in staat zijn om in actie te komen, een volledig overzicht hebben en bereid zijn deze informatie te delen met schuldeisers en invorderaars. Dit kan opgelost worden door het stelsel ook in te richten met prikkels voor de-escalatie en een gecoördineerd afbetalingsplan te introduceren.

## 5.2 Private invordering: gebrek aan coördinatie en kostenoploop

### Private invordering is onder te verdelen in drie fasen:

- Wanneer een debiteur de vordering niet betaalt, dan kan de schuldeiser de invordering starten; dit is het begin van de *minnelijke fase*. De schuldeiser kan de invordering zelf uitvoeren of uit handen geven aan een derde partij. In deze fase is de kostenoploop beperkt. De afgelopen jaren is een trend zichtbaar dat het grootste deel van de vorderingen in de minnelijke fase wordt opgelost. De kosten zijn beperkt doordat er eenmalig een maximumbedrag aan incassokosten, gerelateerd aan de hoofdsom, in rekening mag worden gebracht. Dit gebeurt na een aanmaning met veertien dagen respijt. Deze fase loopt tot het moment dat de debiteur wordt uitgenodigd bij de rechter te verschijnen.
- Als een debiteur niet reageert, niet kan of niet wil betalen, dan kan de schuldeiser een gerechtsdeurwaarder de opdracht geven om iemand te dagvaarden. Daarmee start de *gerechtelijke fase*. Pas in deze fase wordt de rechtmatigheid van een vordering (ambtshalve) getoetst door een onafhankelijke rechter. Hierbij controleert een rechter of de schuldeiser aan alle wettelijke bepalingen van het consumentenrecht heeft voldaan; wanneer een rechter constateert dat dit niet het geval is, dan wordt de vordering (gedeeltelijk) afgewezen. Er is ook een aantal aspecten waarbij de rechter pas een controle uitvoert als een debiteur hier actief een beroep op doet, bijvoorbeeld bij verjaarde vorderingen (zie verderop in dit hoofdstuk). De kosten die in beginsel voor rekening komen van de debiteur lopen in deze fase fors op.
- Met de rechterlijke uitspraak start de *executiefase*. De feitelijke executie start met het betekenen van een vonnis door een gerechtsdeurwaarder, hierbij brengt de gerechtsdeurwaarder het vonnis naar het adres van de debiteur. De debiteur krijgt daarna twee dagen de tijd om de vordering alsnog te betalen of contact op te nemen. Gebeurt dit niet, dan kan de gerechtsdeurwaarder betaling afdwingen door beslag te leggen op inkomen of goederen. In deze fase hangt de kostenoploop af van de inningsmaatregelen die een gerechtsdeurwaarder verricht om de vordering betaald te krijgen.

**De kosten lopen voor de debiteur snel op en bereiken een hoogtepunt in de executiefase, waardoor er snel een problematische schuldensituatie ontstaat wanneer er meerdere schuldeisers zijn.** Het systeem is ingericht vanuit de gedachte dat er een prikkel moet zijn om een vordering (alsnog) te betalen. Een voorbeeld van de oploop van een individuele private schuld is opgenomen in de figuur 5.2.<sup>75</sup> Dat de kosten zo oplopen komt omdat er aan iedere handeling een vergoeding gekoppeld is. Met name kleine schulden kunnen hierdoor snel oplopen; vooral kwetsbare debiteuren kunnen daardoor in de problemen komen.

---

<sup>75</sup> André Moerman en Nadja Jungmann, *Schulden klein houden en perspectief bieden*, oktober 2023.

Figuur 5.2 Een voorbeeld van de kostenoploop bij een private vordering



**De kostenoploop wordt versterkt doordat de schuldeiser of invorderaar geen informatiepositie heeft en er geen coördinatie plaatsvindt.** Het systeem is er niet op gericht dat er meerdere schuldeisers zijn die tegelijkertijd incasseren. Iedere schuldeiser escaleert een vordering om zijn eigen recht te dienen, namelijk deze alsnog betaald te krijgen. Tenzij de debiteur deze informatie geeft, wat zelden gebeurt, heeft de schuldeiser geen inzicht in de betaalcapaciteit van de debiteur en geen weet van andere schuldeisers. Omdat evenmin afstemming plaatsvindt tussen schuldeisers is er dus sprake van een klassiek *prisoner's dilemma* met als gevolg dat de betaalcapaciteit van de debiteur niet pro rato wordt verdeeld over de schuldeisers. Sterker nog: door de individuele acties worden de totale kosten alleen maar hoger, moeten schuldeisers langer wachten op (gedeeltelijke) terugbetaling en wordt de kans op volledige terugbetaling steeds kleiner. Bovendien is de kans dat debiteuren niet alleen financieel maar ook mentaal overbelast raken. Er is sprake van een *negative sum-game*. Schuldeisers kunnen hiervoor niet verantwoordelijk gehouden worden als zij niet over relevante informatie kunnen beschikken. Er komt pas coördinatie wanneer een burger zich meldt bij schuldhulpverlening, maar deze hulp is alleen bedoeld ingeval van problematische schulden en de kosten zijn dan al fors opgelopen.

**Zelfs als duidelijk is dat iemand niet kan betalen, moeten verschillende stappen doorlopen worden om aan te kunnen sluiten bij een lopend beslag wat leidt tot een onnodige kostenoploop.** Dit is voornamelijk een probleem bij loonbeslag of verrekeningen, maar kan breder getrokken worden bij het vraagstuk rondom een betalingsregeling. Op het moment dat er beslag is gelegd op iemands inkomen moet de debiteur rondkomen van de beslagvrije voet. Hoewel de beslagvrije voet veel rekenregels kent door verhogingen met onder meer de woon- en zorgkosten is de basis dat iedereen tenminste 5% van zijn of haar inkomen moet aflossen op de schulden van de schuldeiser(s) die beslag hebben gelegd. Dit is ter bescherming van crediteur en debiteur. Hierdoor heeft de debiteur echter geen afloscapaciteit meer voor andere schuldeisers. Private schuldeisers moeten eerst een vonnis halen waarbij de rechtmatigheid van een vordering wordt getoetst om vervolgens aan te kunnen sluiten bij een lopend beslag, ondanks het feit dat alle partijen weten dat de debiteur geen vrijwillige betaling kan verrichten naast het lopende beslag. Bij deze rechtelijke toets is de afloscapaciteit van een debiteur geen onderdeel van de procedure. De afloscapaciteit wordt via dit ongecoördineerde proces dus ook niet verdeeld over de schuldeisers. Tegelijkertijd wordt de schuld fors verhoogd met de bijbehorende kosten van de procedures. Een integrale aanpak van aflossing kan deze kostenoploop verlagen.

**De individuele insteek van invordering wordt versterkt doordat preferente vorderingen voorrang hebben bij de inning maar ook een betere informatiepositie hebben.** Zoals beschreven is het stelsel van invordering ingestoken vanuit iedere schuldeiser individueel, waarbij er geen informatie is over de totale schuldpositie van een debiteur. Om te weten of betaling afdwingen zinvol is, moeten er escalerende acties ondernomen worden. Deze acties kunnen tevergeefs zijn wanneer de debiteur een grote schuld heeft aan een preferente schuldeiser zoals de Belastingdienst of gemeente. De invordering van een private schuld wordt dan *on hold* gezet en

een private schuldeiser ontvangt niets zolang de preferente schuld open staat. Daarbij komt dat sommige preferente schuldeisers ook een betere informatiepositie hebben doordat zij kunnen weten of er een rechtsverhouding is met een bepaalde bank. Hierdoor treft het beslag van deze schuldeisers vaker doel en is er geen onnodige kostenoploop. Doordat private schuldeisers deze informatie niet hebben en overheidspartijen gebruik maken van de mogelijkheden tot maximale inning, maken private schuldeisers onnodige kosten die in beginsel bij de debiteur in rekening worden gebracht. In 2012 is in *Paritas Passé* al geconstateerd dat crediteuren en debiteuren in de knel komen door de bijzondere incasso-bevoegdheden die de overheid heeft en de mogelijkheden die private schuldeisers niet hebben om hun schuld te kunnen verhalen.<sup>76</sup> In tegenstelling tot deze conclusie heeft de overheid sindsdien alleen maar meer bijzondere incassobevoegdheden gekregen.

**Kortom: de samenloop van de knelpunten draagt eraan bij dat de kosten voor de burger steeds verder oplopen, terwijl de afloscapaciteit niet verandert. Schuldeisers moeten daardoor steeds langer wachten op betaling, waarbij de kans op aflossing afneemt.**

### 5.3 Private invordering: knelpunten in de bekostiging

**Wanneer makkelijke zaken worden behandeld door schuldeisers zelf, is dit voor hen een verdienmodel; tegelijkertijd staan de kosten voor incassodienstverleners onder druk.**

Sinds de invoering van de wettelijke maximering van incassokosten worden makkelijk te incasseren vorderingen vaker door de schuldeiser zelf geïnd, terwijl de zaken waarbij veel werk verwacht wordt overgedragen worden aan incasseerders. Deze *cherry-picking* vindt plaats terwijl de wettelijke incassokosten een forfaitair bedrag betreffen die gebaseerd zijn op een gemiddelde van makkelijk en moeilijk te incasseren zaken. Er worden verschillende financieringsmodellen voor verschillende incassopartijen gehanteerd, zoals een vergoeding van werkzaamheden, *kick back fees* en *no cure no pay*, maar er is weinig bekend over hoe vaak deze modellen voorkomen, wat de effecten zijn en het rendement is. Wat van belang is dat de partijen die vorderingen incasseren bij natuurlijk personen én op verzoek van een derde op grond van de Wet Kwaliteit Incassodienstverlening (hierna: Wki) onder toezicht staan en daarmee aan kwaliteitseisen moeten voldoen. De kwaliteitseisen zien op de wijze waarop een debiteur benaderd mag worden, maar ook welke informatie in een dossier beschikbaar moet zijn.<sup>77</sup> De Wki heeft met alle bijbehorende verplichtingen naar verwachting een kosten opdrijvend effect voor de incassodienstverleners, omdat zij het toezicht moeten gaan betalen en omdat ze de kwaliteitseisen moeten doorvoeren in de bedrijfsvoering. De kwaliteitseisen zijn in beginsel echter *niet* van toepassing op zelfincassanten.<sup>78</sup> Er is dus geen sprake van een gelijk speelveld. Terwijl de kosten voor incassodienstverleners hoger worden, zijn de kosten die zij in rekening mogen brengen bij een debiteur al sinds 2012 niet gewijzigd. Incassodienstverleners kunnen hierdoor steeds meer financiële druk ervaren op het incasseren van een vordering, wat als effect kan hebben dat de incasseerder steeds druk uitoefent om een vordering te incasseren. Het is daarom belangrijk dat incasseerder een reële vergoeding ontvangen voor de werkzaamheden die zij verrichten. Dit kan door de kosten van invordering te herijken, maar ook door *no cure no pay* af te schaffen en schuldeisers mee te laten betalen aan de dienst die een incasseerder aanbiedt.

<sup>76</sup> Hogeschool Utrecht, *Paritas Passé: Debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden*, maart 2012.

<sup>77</sup> Het toezicht voor de geregistreerde partijen in het register Incassodienstverlening wordt door de Inspectie Justitie en Veiligheid uitgevoerd. Het bestaande toezicht op gerechtsdeurwaarders door het Bureau Financieel Toezicht wordt uitgebreid met deze wettelijke bepaling en hetzelfde geldt voor de advocatuur vanuit de Deken.

<sup>78</sup> Het is mogelijk dat de Rechtspraak deze verplichtingen doortrekt richting zelfincassanten op basis van de redelijkheid en billijkheid. Daarover is nog niets te zeggen nu de wet op 1 april 2024 in werking is getreden.

**De tarieven van ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders ten aanzien van debiteuren zijn vastgelegd en niet afhankelijk van de hoofdsom, wat nadelig uitpakt ingeval van kleine vorderingen.** De overheid bepaalt de vaste tarieven voor de verschillende ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders. Iedere debiteur betaalt dezelfde kosten voor eenzelfde handeling. Dat is wenselijk omdat een debiteur geen invloed heeft op welke deurwaarder er bij hem aan de deur staat en waar deze vandaan komt (reiskosten). Dit draagt daarom bij aan de rechtsgelijkheid en de bescherming van de debiteur. Doordat deze kosten niet zijn gerelateerd aan de hoofdsom kan dit ervoor zorgen dat de kosten met een enkele ambtshandeling relatief hoog uitvallen bij een kleine vordering. Een vordering van €100 wordt namelijk verhoogd met €40 aan incassokosten en €112,37 voor het uitbrengen van een dagvaarding terwijl een vordering van €2.500 wordt verhoogd met €375 aan incassokosten en ook €112,37 voor de dagvaarding. De kleine vordering wordt dan tweeënhalve keer zo hoog terwijl de vordering van €2.500 stijgt met 19,49%. Het gebruik van een vastgestelde staffel maakt het overigens wel eenvoudiger voor de Rechtspraak om haar controlerende taak goed uit te voeren. Een mogelijke oplossing hiervoor is de kosten van invordering te herijken of de hoogte van de tarieven van gerechtsdeurwaarders afhankelijk te maken van de hoogte van de vordering middels een staffel.

**Prijsafspraken tussen gerechtsdeurwaarders en schuldeisers kunnen de onafhankelijke positie van een gerechtsdeurwaarder onder druk zetten.** Naast de vastgestelde tarieven van de debiteur kunnen gerechtsdeurwaarders wel prijsafspraken maken met schuldeisers. Deze prijsafspraken kunnen lager zijn wanneer een opdrachtgever een bulk aan vorderingen overdraagt, maar kunnen juist hoger zijn bij een enkele opdracht of wanneer deze op een bijzonder tijdstip moeten worden uitgevoerd. De Commissie Oskam heeft eerder geadviseerd dat er geen dringende argumenten zijn gevonden die nopen tot aanpassing van de marktwerking en tot ingrijpen in de contractvrijheid.<sup>79</sup> Wel is gemeend dat de onafhankelijkheid van de gerechtsdeurwaarder in gevaar komt als een prijsafpraak inhoudt dat de gerechtsdeurwaarder pas de afgesproken vergoeding voor zijn werkzaamheden krijgt als de hoofdsom geheel of gedeeltelijk is geïnd. Aan de hand van de aanbevelingen van de Commissie Oskam zijn in 2021 de tarieven herijkt, maar is er ook een verordening door de KBvG ingevoerd die kaders heeft gesteld aan de prijsafspraken. Hierdoor mogen gerechtsdeurwaarders geen prijsafspraken met schuldeisers maken over kosten van een gerechtsdeurwaarder die erop gericht zijn dat een schuldeiser kan verdienen aan de werkzaamheden van een gerechtsdeurwaarder. Deze afspraken zien op de totale omvang van de portefeuille.<sup>80</sup> Ook moeten de kosten die door een derde aan een gerechtsdeurwaarder worden doorbelast, zoals de griffierechten van een rechtbank of de verschotten bij een adresverificatie, door de schuldeiser worden voorgefinancierd. De effecten hiervan zijn nog niet bekend.

**Gerechtsdeurwaarders krijgen alleen betaald voor escalatie en hebben bevoegdheid noch de prikkel om debiteuren actief door te verwijzen naar de schuldhulpverlening.** Gerechtsdeurwaarders krijgen alleen betaald voor de ambtshandelingen die zij verrichten terwijl zij wel één van de weinige partijen zijn die bij mensen met schulden aan huis komen. Hierdoor kunnen ze veel informatie achterhalen en een inschatting maken van de schuldenproblematiek. Hierdoor kan ook beter vastgesteld worden waar escalatie wel noodzakelijk is, omdat burgers zelf niet in beweging komen. Een gerechtsdeurwaarder heeft echter geen bevoegdheid om deze informatie door te zetten naar hulpverlening. Het heeft evenmin een financiële prikkel om de debiteur te helpen in die richting, omdat zijn verdienmodel gekoppeld is aan het doorzetten van

<sup>79</sup> Commissie Oskam, *Tussen ambt en markt – Advies van de Commissie herijking tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders, juli 2019*.

<sup>80</sup> Het gaat erom dat dienstverlening niet in gevaar komt en dat de gerechtsdeurwaarder niet afhankelijk wordt van de opdrachtgever. Middels een businesscase en een eventuele risicoanalyse kan de gerechtsdeurwaarder vooraf berekenen wat een redelijke vergoeding is voor zijn ambtelijke diensten. De uitkomst daarvan kan per kantoor of gerechtsdeurwaarder verschillen. Omdat het eerste lid daarnaast is gericht op de dienstverlening en niet op de individuele ambtshandeling, hoeft dus niet te worden gevreesd dat vaste ondergrenstarieven zullen ontstaan. Wel kan een businesscase of risicoanalyse de onderhandelingspositie van de gerechtsdeurwaarder mogelijk versterken, wat een bijdrage kan leveren aan de onafhankelijkheid van de gerechtsdeurwaarder.

escalatie. Het is tegenstrijdig wanneer de (financiële) prikkel in escalatie zit, terwijl zowel debiteur als crediteuren gebaat zijn bij een snelle oplossing in de minnelijke fase, dan wel een goede doorverwijzing dat de betaalcapaciteit structureel te kort schiet. Een tarief waarbij een gerechtsdeurwaarder ook een vergoeding ontvangt voor de-escalerende werkzaamheden kan hiervoor een oplossing bieden. Dit versterkt tevens de onafhankelijke positie van een gerechtsdeurwaarder in het rechtsbestel.<sup>81</sup>

**Om betaling te kunnen afdwingen moeten private schuldeisers een vonnis bij de rechtbank halen, wat ook weer een kostenverhogend effect heeft.** Dit is een kostbare aangelegenheid, maar de rechter toetst hierbij (ambtshalve) of een vordering rechtmatig is en of alle wettelijke verplichtingen zijn gevolgd. Vanaf dit moment kunnen de kosten enorm oplopen en dit terwijl 83% van de mensen verstek laat gaan.<sup>82</sup> Veel partijen vinden dit een (te) kostbare aangelegenheid en daarmee een onnodige druk op de Rechtspraak terwijl de tegenpartij niet verschijnt. Er worden door partijen uit de praktijk initiatieven aangedragen zoals het Duitse Betalingsbevel of de Belgische IOS-procedure om de kostenoploop voor debiteur en schuldeiser te beperken. Er zijn maatregelen die kunnen helpen om de kostenoploop te beperken zoals één afbetalingsplan, maar ook het herijken van de tarieven van invordering o.a. met een vereenvoudigde procedure bij het meedelen in beslag.

Tabel 5.1 Een overzicht van de (financiële) prikkels bij private invordering

INVORDERAAR	OPDRACHTGEVER	PRIKKEL	FINANCIËLE PRIKKEL
<b>Zelfincassanten</b>	Schuldeiser	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Behoud van relatie</li> <li>▪ Volledige betaling</li> <li>▪ Behalve wettelijke incassokosten geen kwaliteitseisen (dus lagere kosten)</li> <li>▪ Alleen toezicht hierop wanneer een individuele vordering bij rechter komt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Alle kosten en baten zijn voor zichzelf</li> </ul>
<b>Incassodienstverlener</b>	Originele schuldeiser of incassodienstverlener bij opgekochte vorderingen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Zo vroeg mogelijk in het incassoproces betaald krijgen, want dan zo min mogelijke kosten voor debiteur en schuldeiser</li> <li>▪ Personeel moet aan opleidingseisen voldoen</li> <li>▪ Omgangseisen, kwaliteitseisen en eisen aan dossier</li> <li>▪ Integraal toezicht van Inspectie Justitie en Veiligheid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mogelijkheid van no cure no pay ondanks dat dit financiële druk op onderneming legt</li> <li>▪ Bij gekochte vorderingen zijn alle inkomsten rechtstreeks voor hemzelf</li> </ul>

<sup>81</sup> De commissie Oskam heeft geadviseerd artikel 4 Btag aan te vullen met een aanspraak op een vergoeding aan de gerechtsdeurwaarder in gevallen waarbij na het verkrijgen van een executoriale titel alsnog gedeeltelijke of gefaseerde nakoming van de betalingsverplichting wordt overeengekomen. Deze vergoeding bedraagt de helft van het tarief van de ambtshandeling die niet meer geheel wordt uitgevoerd.

<sup>82</sup> CBS, *Verstekgangers en verweervoerders in handelszaken, december 2021*.

<b>Gerechtsdeurwaarder minnelijk</b>	Schuldeiser of incassodienstverlener	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Integraal toezicht Bureau Financieel Toezicht</li> <li>▪ Verdiensten incassokosten zijn beperkt, in executietraject kan er meer opbrengst zijn</li> <li>▪ Geen enkele vergoeding voor de-escalatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mogelijkheid van <i>no cure no pay</i></li> </ul>
<b>Gerechtsdeurwaarder executie</b>	Schuldeiser of incassodienstverlener	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Integraal toezicht Bureau Financieel Toezicht</li> <li>▪ Verdiensten incassokosten zijn beperkt, in executietraject kan er meer opbrengst zijn</li> <li>▪ Geen enkele vergoeding voor de-escalatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verschotten moeten voorgefinancierd worden door opdrachtgever</li> <li>▪ Mogen geen prijsafspraken met schuldeiser gemaakt worden die erop gericht zijn om te verdienen aan inning</li> <li>▪ Mogelijkheid van <i>no cure no pay</i></li> <li>▪ Afhankelijk van de prijsafspraken wordt er inkomen gegenereerd door kosten te maken</li> </ul>

**Kortom: in het huidige systeem zijn de financiële prikkels gericht op escalatie.** Deze escalatie heeft een preventieve werking, maar wanneer er sprake is van problematische schulden werkt dit pervers uit. Mensen met problematische schulden zijn meer geholpen met een actieve doorverwijzing naar hulpverlening. Dat laatste gebeurt in de praktijk te weinig.

## 5.4 Publieke invorderingen: coördinatie, kostenploop en bekostiging

Het traject van publieke schulden ziet er anders uit doordat deze geïncasseerd worden op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht, de Invorderingswet 1990 of een andere materiewet waarin de invordering van overheidsvorderingen zijn bepaald, met name doordat een private vordering een langere aanloop kent richting een executietraject. Voorbeelden van publieke schuldeisers zijn de Belastingdienst (belastingenschuld), de Dienst Toeslagen (terugvorderingen toeslagen), het CJIB (bijv. verkeersboetes), gemeenten (terugvorderingen op uitkeringen en gemeentelijke belastingenschulden) en waterschappen (waterschapsbelasting). De wijze van invordering verschilt per partij. Ook de ophoging verschilt vanwege het verschil in doelen. Bij een bestuursrechtelijke boete is de ophoging bedoeld om leed toe te voegen, terwijl een verhoging op een verkeersboete vooral bedoeld is om de incassodruk te verhogen zodat de burger snel betaalt. Overige kosten zijn een ophoging die in rekening wordt gebracht om noodzakelijke extra werkzaamheden te vergoeden om de vordering te innen.<sup>83</sup> Uit aanvullend onderzoek van Berenschot blijkt dat burgers die zich melden bij de Kredietbank Rotterdam een steeds hoger bedrag aan schulden bij publieke schuldeisers hebben, al is wel zo dat de private schulden in het totaal nog steeds bijna twee keer zo groot zijn als de publieke, zoals in hoofdstuk 4 toegelicht.<sup>84</sup>

<sup>83</sup> Panteia, *Ophogingen*, april 2021, p. 7.

<sup>84</sup> Zie bijlage 15 (separate bijlage).



**Publieke schuldeisers stellen nog hogere eisen aan het vermogen van actief handelen van mensen met schulden.** Een vordering van een publieke schuldeiser is gebaseerd op een besluit van het betreffende overheidsorgaan zelf, waartegen een burger zelf actie moet ondernemen met bezwaar of beroep als hij het niet eens is met een vordering. Bij een bezwaar wordt het initiële besluit door het betreffende overheidsorgaan heroverwogen, bij een eventueel beroep zal een onafhankelijke bestuursrechter toetsen welke partij gelijk heeft. Bij private schuldeisers is het de onafhankelijke rechtspraak die te allen tijde de rechtmatigheid van een vordering controleert. Wanneer de burger zelf niet in beweging komt vindt er ook geen toetsing vanuit de Rechtspraak plaats.

**Door de boetestructuur van publieke schuldeisers lopen deze vorderingen snel op en kan er geen maatwerk geleverd worden bij deze verhogingen.** Op het moment dat er een verkeersboete wordt opgelegd dan is de boete een geldelijke sanctie voor het feit dat iemand zich niet aan de wet heeft gehouden. Daarbij worden standaard ook administratiekosten in rekening gebracht. Wanneer een boete niet binnen de gestelde termijn betaald is, zal deze verhoogd worden met 50% van het boetebedrag. Bij de tweede aanmaning wordt 100% van het boetebedrag in rekening gebracht (bovenop het al verhoogde boetebedrag). Deze kostenoploop is bepaald in de Wet Administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv, ook wel Wet Mulder) en het CJIB kan hiervan niet afwijken. Hierdoor is er bij de kostenoploop geen maatwerk mogelijk wanneer er sprake is van een problematische schuldensituatie. Voor de verhogingen bij strafrechtelijke boetes geldt een afwijkende systematiek in het Wetboek van Strafvordering. Die systematiek gaat uit van een eerste verhogingen van €20 en een tweede verhoging van 20% van het openstaande nog te betalen bedrag (met een minimum van €40). Deze tweede verhoging kent geen maximumbedrag zodat bij opgelegde strafrechtelijke geldelijke sancties deze tweede verhoging heel hoog kan zijn.<sup>85</sup> Daarnaast heeft het CJIB een bijzondere positie in het beslagrecht, doordat het CJIB een vereenvoudigd bankbeslag kan leggen. Mocht dat onvoldoende of geen resultaat hebben kan een executietraject met een dwangbevel opgestart worden doordat het CJIB een opdracht geeft aan een gerechtsdeurwaarder. Bij de Belastingdienst bedraagt de mogelijke boete maximaal €5.514. De kosten van de Belastingdienst zijn afhankelijk van de hoogte van de vordering bij een aanmaning of een dwangbevel. De kosten van een aanmaning zijn tussen de €9 en €19 en de kosten van een dwangbevel tussen de €49 en €14.597 afhankelijk van de hoofdsom.

**Een gemeente heeft een dubbele rol op het gebied van schulden.** De gemeente is verantwoordelijk voor de gemeentelijke schuldhulpverlening, maar is daarnaast ook schuldeiser. Dat kan resulteren in een ruimhartig schuldhulpverleningsbeleid en een streng invorderingsbeleid. Uit de schuldenlijst blijkt dat individuele gemeenten vaak voorkomen in de top vijf van schuldeisers uit de betreffende gemeente.<sup>86</sup> Dit kunnen terugvorderingen zijn van onterecht betaalde uitkeringen op grond van de Participatiewet, maar het kan ook gaan om onbetaalde belastingen of boetes opgelegd door de gemeente (parkeergelden of het foutief buitenzetten van huisvuil). Sinds een paar jaar hebben gemeenten meer beleidsvrijheid wanneer het gaat om het kwijtschelden van deze schulden. Toch kan het voorkomen dat de invorderende hand van de gemeente strenger is dan de hulpverlenende hand. De ene hand weet niet altijd wat de andere hand doet. Het is beter die handen in een te slaan. Slechte ervaringen bij het invorderingsproces van gemeenten kunnen voor mensen ook een belemmering vormen om bij dezelfde gemeente hulp te vragen bij schulden.

<sup>85</sup> Bij een nog te betalen schadevergoedingsmaatregel van € 10.000 kan de tweede verhoging € 2.000 zijn. Bij een te betalen bedrag van € 50.000 is de tweede wettelijke verhoging € 10.000.

<sup>86</sup> Berenschot, *Positie van schuldeisers in schuldregelingstrajecten*, juni 2024.

**Doordat de Belastingdienst meer informatie, bijzondere bevoegdheden en een preferente positie heeft, is er op meerdere fronten een ongelijk speelveld.** De Belastingdienst kan gericht beslag leggen doordat zij meer informatie hebben over de verhaalbaarheid van een vordering. Daarbij zijn de kosten van een belastingdeurwaarder lager dan van een gerechtsdeurwaarder.<sup>87</sup> Wanneer er tegelijkertijd concurrente schuldeisers zijn, ontvangen deze een (langere) tijd niets. De rente loopt dan intussen wel op en de debiteur kan zich genoodzaakt voelen alsnog een betalingsregeling te treffen voor deze concurrente schuld. Hierdoor komt de debiteur onder de beslagvrije voet uit. Door de preferente positie gericht in te zetten kan de overheid eraan bijdragen dat een burger alle schulden tegelijkertijd kan aflossen. Dit kan door een gelijke systematiek aan te houden zoals bij een schuldregeling waarbij preferente schuldeisers een dubbel percentage krijgen en concurrente schuldeisers een enkel percentage van de aflossing.

### **Box 5.1 Preferente schuldeisers**

Er zijn verschillende vorderingen die een preferente status hebben en daarmee een wettelijke voorrangpositie hebben ten opzichte van vorderingen van andere schuldeisers. Het kan voorkomen dat de ene vordering van een schuldeiser preferent is, maar een andere vordering concurrent. Dat komt doordat de aard van de vordering de preferentie bepaalt. Een belangrijke reden waarom vorderingen van bepaalde schuldeisers een wettelijk voorrecht hebben, is dat deze schuldeisers hun (potentiële) debiteuren niet kunnen uitkiezen en niet kunnen weigeren. Andere partijen hebben deze mogelijkheid vaak wel en kunnen het incassorisico daardoor verdisconteren in hun prijs.

#### **Preferente vorderingen zijn:**

- Kosten faillietverklaring; vorderingen die verband houden met de kosten van de aanvraag tot faillietverklaring en vorderingen in verband met de kosten die de schuldeiser heeft gemaakt tot verkrijging van vereffening buiten faillissement;
- Vorderingen van de Belastingdienst wegens aanslagen van de rijksbelastingen, zoals inkomstenbelasting en loonbelasting;
- Bestuursrechtelijke premie van het Zorginstituut Nederland (zorgverzekeringen)
- Terugvorderingen op grond van diverse uitvoeringswetten vanwege onterecht ontvangen uitkeringen (bijv. AOW, WW en Participatiewet);
- Kosten van lijkbezorging;
- Vorderingen van (ex-)werknemers en zijn nabestaanden van reeds vervallen termijnen van pensioen, mits niet ouder dan een jaar;
- Vorderingen van (ex-)werknemers en zijn nabestaanden voor toegezegde termijnen pensioen;
- Achterstand in salaris of andere bedragen die volgen uit de arbeidsovereenkomst na beëindiging gedurende het lopende en voorgaande kalenderjaar.

Er is een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer aanhangig om alimentatievorderingen preferent te maken.

<sup>87</sup> De kosten die een belastingdeurwaarder in rekening mag brengen zijn bepaald in de Kostenwet invordering rijksbelastingen

**Formeel worden er hogere opleidings- en kwaliteitseisen gesteld aan private invorderaars dan aan invorderaars in publieke dienst.** Er worden diverse opleidings- en kwaliteitseisen gesteld aan zowel gerechtsdeurwaarders als incassodienstverleners. Een gerechtsdeurwaarder is namelijk verplicht om de deurwaardersopleiding (hbo-Rechten afstudeerrichting gerechtsdeurwaarder) met goed gevolg te hebben afgelegd. Incassomedewerkers dienen vanaf 1 april 2025 te voldoen aan het Europees Kwalificatiekader niveau 3 en diens leidinggevende aan niveau 4. Voor beide beroepsgroepen zijn er eisen gesteld aan permanente educatie. Er is integraal toezicht op gerechtsdeurwaarders door het Bureau Financieel Toezicht en het tuchtrecht wordt uitgeoefend door de Kamers voor Gerechtsdeurwaarders. Een belastingdeurwaarder (zowel in het gemeentelijk domein als bij de Belastingdienst) kan zowel mbo, hbo als universitair geschoold zijn, het opleidingsniveau wordt bij de Belastingdienst aangevuld met een opleiding van veertien maanden. Een klacht over een belastingdeurwaarder kan bij de Nationale Ombudsman ingediend worden. Er is geen toezicht op belastingdeurwaarders.

**Wanbetalersregeling zorgpremie (regeling betalingsachterstand zorgpremie):** de betalingsachterstand zorgpremie is een private schuld. Zorgverzekeraars mogen de zorgverzekering bij een betalingsachterstand zorgpremie beëindigen. Om onverzekerdheid te voorkomen en het solidariteitsbeginsel van het zorgstelsel te borgen (iedereen betaalt mee), wordt aan verzekerden met een betalingsachterstand van zes of meer maanden zorgpremie de bestuursrechtelijke premie opgelegd door het CAK. Verzekerden blijven verzekerd voor de polis die zij hebben afgesloten. De bestuursrechtelijke premie is de afgelopen jaren verlaagd en vanaf 1 juli 2024 110% van de gemiddelde nominale zorgpremie. Wanneer een verzekerde een betalingsachterstand heeft van twee maanden wordt de aanvullende zorgverzekering doorgaans stopgezet. Bij een betalingsachterstand van zes of meer maanden zorgpremie mag de zorgverzekeraar de verzekerde aanmelden bij het CAK. De eerste zes maandpremies zijn voor rekening van de zorgverzekeraar. Zolang de betalingsachterstand open staat kan in beginsel niet gewisseld worden van zorgverzekeraar. Het CAK legt de verzekerde een bestuursrechtelijke premie op en int deze premie via broninhouding als dat mogelijk is. De opslag van 10% is bedoeld om verzekerden aan te zetten tot het inlopen van een betalingsachterstand en ter dekking van uitvoeringskosten. Het blijft onduidelijk of personen niet instromen en wel uitstromen als gevolg van deze prikkel. Voor mensen die de zorgpremie niet (kunnen) betalen is er een negatief effect.<sup>88</sup> Deze effecten lopen uiteen van extra kosten maken, zich "beboet" voelen voor het hebben van geen geld tot (langdurige) stress vanwege het incassotraject dat start voor de personen die extra kosten door de opslag niet (kunnen) betalen.

**Kortom: Sommige overheidsschuldeisers hebben op verschillende manieren een voorrangspositie wat private partijen op achterstand zet. Hierdoor kunnen de kosten voor private schuldeisers en mensen met schulden hoger oplopen en burgers langer in schulden zitten.**

## 5.5 Invordering in algemene zin (privaat en publiek)

**Een debiteur is rente verschuldigd als schadevergoeding voor het niet tijdig betalen aan een crediteur. Dit kan flink oplopen.** Deze rente is voor alle soorten vorderingen van toepassing. De rente kan fors worden wanneer er langere tijd niet (volledig) is betaald of wanneer het een hoge vordering betreft. Afhankelijk van de overeenkomst is er een contractuele, wettelijke of handelsrente verschuldigd. Handelsrente is namelijk van toepassing bij overeenkomsten tussen bedrijven en overheidsorganisaties, maar ook bij natuurlijke personen die handelen in uitoefening

<sup>88</sup> In beginsel kan iedere Nederlander de zorgpremie en het eigen risico dankzij de zorgtoeslag betalen. Door schuldenproblematiek en/of door het niet aanvragen van zorgtoeslag kan dit niet voor iedereen het geval zijn.

van een bedrijf. Op dit moment zijn deze percentages respectievelijk 7% en 12,5% op jaarbasis. Dit bedrag wordt berekend over de hoofdsom. Dit moet betaald worden naast de kosten die voor inning gemaakt worden. Hierdoor kan het voorkomen dat een debiteur niet of pas laat toekomt aan aflossen van zijn schuld doordat hij eerst de kosten moet voldoen en vervolgens steeds opnieuw eerst de rente moet betalen.<sup>89</sup>

**De oploop van rente wordt versterkt doordat de verjaring van een vordering gestuit kan worden en daardoor geen einddatum kent.** Voor verschillende type vorderingen gelden verschillende verjaringstermijnen, variërend tussen de twee jaar bij consumentenkoop tot twintig jaar bij een vonnis, maar iedere verjaring kan gestuit worden waardoor de verjaringstermijn opnieuw gaat lopen. Daarnaast is een vordering ook onderdeel van een erfenis, waardoor de situatie mogelijk is dat een veertig jaar oude vordering van de ouders is overgegaan naar de kinderen. Deze situatie ontstaat doordat niet alle kinderen weten van de schulden van de ouders of niet weten dat een erfenis beneficiair aanvaard of verworpen kan worden. Intussen blijft de rente oplopen en is een schuldeiser niet verplicht om je regelmatig op deze vordering te wijzen. Een vordering kan daarmee snel vergeten worden. Dit knelpunt kan aangepakt worden door het stuiten te beperken, maar ook dat een debiteur met regelmaat op de hoogte moet worden gebracht van alle vorderingen die nog open staan.

**Er is veel kritiek op het verkopen van vorderingen vanwege de kosten en het mogelijk verdienen aan kosten; deze kosten volgen uit het stelsel van invordering.** In de voorgaande paragrafen zijn er al veel knelpunten geadresseerd die zich voordoen bij de invordering en die een stapeling van kosten mogelijk maakt. Voor schuldeisers zijn er drie belangrijke beweegredenen om vorderingen te verkopen: (i) liquiditeit: verkoop geeft een schuldeiser namelijk direct geld in handen, in tegenstelling tot wanneer vorderingen in opdracht worden uitgezet bij bijvoorbeeld een incassobureau; (ii) efficiency: verkoop betekent dat een partij gespecialiseerd in inning zich met de vordering gaat bezighouden, wat de schuldeiser ruimte biedt om de aandacht te houden op de eigen kernactiviteit; (iii) kredietwaardigheid: de verkoop levert een hogere kredietwaardigheid op, doordat de debiteurenpositie op de balans wordt verlaagd.<sup>90</sup> De oorspronkelijke schuldeisers hebben er in dit kader belang bij dat vorderingen door incassodienstverleners op economisch renderende wijze worden verhandeld en op een innovatieve, doelmatige en klantvriendelijke manier geïnd worden. De inkomsten van opkoperende partijen kunnen naast het bedrag dat wordt geïnd op de oorspronkelijke kosten ook bestaan uit buitengerechtigde kosten, rente en de gerechtelijke kosten. Ecorys constateert dat dit inkomsten zijn waar niet altijd even grote uitgaven tegenover staan. Op de vraag in hoeverre deze aanvullende inkomsten een noodzakelijk onderdeel vormen van het verdienmodel van opkopers, kon door Ecorys op basis van de door haar gebruikte bronnen geen antwoord worden gegeven. Eén van de bevindingen was dat debiteuren vaker geconfronteerd lijken te worden met kosten van herexecutie. Hierdoor is het mogelijk dat een debiteur wordt geconfronteerd met kosten van de gerechtsdeurwaarder die niemand heeft betaald. Bij herexecutie wordt een vordering, waarbij een gerechtsdeurwaarder eerder niet tot inning is gekomen, op een later moment overgedragen en door de nieuwe crediteur opnieuw ter executie (bij een andere gerechtsdeurwaarder) aangeboden. De originele schuldeiser kan dit ook doen waardoor het niet per se samenhangt met de verkoop van vorderingen. In dit geval mag de gerechtsdeurwaarder ook de kosten van de eerste gerechtsdeurwaarder innen. Er kan voor gekozen worden om te verbieden dat kosten die door niemand zijn betaald namens de schuldeiser alsnog in rekening worden gebracht bij een debiteur.

<sup>89</sup> Relevant in dit verband is wellicht het wetsvoorstel 'Wet versterking waarborgfunctie Awb' waarin wordt voorgesteld dat bij een betalingsregeling bij publieke vorderingen in beginsel geen wettelijke rente is verschuldigd over de termijnen die onder de betalingsregeling vallen (wijziging art. 4:101).

<sup>90</sup> Ecorys, Onderzoek recht op terugkoop verkochte vorderingen, juli 2019.

## Box 5.2 Sociaal incasseren

Vanuit maatschappelijk en private partijen zijn er diverse initiatieven op het gebied van sociaal incasseren, onder andere door middel van meetlatten en keurmerken. Het ziet op de rol van de initiële schuldeiser, maar ook op het incassoproces van een incassodienstverlener of gerechtsdeurwaarder of op de rol van werkgevers. SVI en Purpose hebben een keurmerk ontwikkeld voor Sociaal Incasseren, de NVI heeft een keurmerk voor Maatschappelijk Verantwoord Incasseren. Daarnaast zijn er andere keurmerken zoals het keurmerk Geldzorgenbewuste organisatie van Warm Rotterdam. Er zijn dus verschillende normen, al zal er gaandeweg steeds meer convergentie optreden. Onlangs is de Wet kwaliteit incassodienstverlening (Wki) in werking getreden waar diverse normen zijn geïmplementeerd die als sociaal incasseren kunnen worden gezien. De Wki heeft rechtstreekse werking op incassodienstverleners, maar schuldeisers kunnen hieraan gehouden worden op basis van redelijkheid en billijkheid.

Sociaal incasseren kan als volgt worden getypeerd: vroegtijdig contact met een persoonlijke benadering; een betalingsregeling op maat, die rekening houdt met de betaalcapaciteit van klanten en andere schulden; kosten van de incasso worden voor de klanten zo laag mogelijk gehouden; doorverwijzing naar ondersteuning en indien nodig, schuldhulpverlening van de gemeente; waar mogelijk geen tijdelijk geen nieuwe verplichtingen aangaan met de klant (ontleend aan *Rebel Groep*, 2024).<sup>91</sup>

Sociaal verantwoord incasseren houdt dus niet alleen in dat er meegewerkt wordt aan kwijtingsvoorstellen of betalingsregelingen. Het beeld is namelijk dat de meeste partijen dit al doen. Daarnaast klinkt een betalingsregeling heel positief, maar wanneer er te veel betalingsregelingen tegelijkertijd lopen, kan een debiteur alsnog verder in de problemen komen, dit kan alleen opgelost worden door aanpassingen door te voeren in het huidige systeem. Sociaal incasseren is dus nadrukkelijker breder.

Sociaal incasseren brengt extra kosten met zich mee in termen van hogere kosten personeel en lagere incasso-opbrengsten, maar kan leiden tot substantiële voordelen in termen van minder gerechtelijke kosten, minder afschrijvingen, minder voorzieningen, meer klantbehoud en hogere medewerkerstevredenheid. De stap naar sociaal incasseren wordt makkelijker gezet als meerdere partijen dat doen.

Sociale normering via keurmerken en meetlatten helpen daarbij. Het is ook een kwestie van maatschappelijk verantwoord ondernemen en sociale reputatie. Steeds meer partijen zetten de stap ook. De overheid kan dit proces ondersteunen en ook zelf in te zetten op sociaal incasseren. Sociaal incasseren helpt, maar is geen oplossing voor de informatie- en coördinatieproblemen.

**Private invordering is inventiever dan publieke invordering terwijl de burger meer gebaat is bij een eenduidige aanpak.** Op het gebied van digitalisering, maar ook sociale incasso, lopen private partijen voor op publieke schuldeisers (zie box 5.2). Wetgeving wordt vaak genoemd als reden, maar publieke schuldeisers zijn ook terughoudend om samen te werken met private partijen. Dit terwijl de burger uiteindelijk wel gebaat is bij vooruitstrevende initiatieven die

<sup>91</sup> *Rebel Groep, Sociaal Incasseren: Analyse van het maatschappelijk belang en de voordelen voor schuldeisers van een socialere manier van incasseren, 2024.*

veelal eerder en sneller ontwikkeld worden vanuit het private domein. Een voorbeeld hiervan is het Digitaal Beslagregister (DBR) dat al geruime tijd operationeel is terwijl het Vorderingenoverzicht Rijk op dit moment verder uitgewerkt wordt. Dit komt enerzijds door de motivatie om efficiënter te werken. Daarnaast heeft deze ontwikkeling ook bijgedragen dat het aantal ambtshandelingen is afgenomen doordat vooraf duidelijk is wanneer een vordering niet verhaalbaar is. Het is daarom goed dat niet alles vanuit de overheid geregeld wordt, maar er ook private initiatieven tot stand komen, zodat beide mechanismen elkaar uiteindelijk weten te versterken ten gunste van de burger. Wanneer publieke vorderingen en private vorderingen gezamenlijk te raadplegen zijn, ontstaat er een meer compleet overzicht, want overheidsschulden komen het vaakst voor in schuldenpakketten bij schuldhelpverlening. Met het Vorderingenoverzicht Rijk ontwikkelt de Rijksoverheid een eigen overzicht van alle betalingsverplichtingen bij de aangesloten partijen. Een volgende stap is dat mensen een totaaloverzicht hebben van *alle* vorderingen, zowel privaat als publiek. Een integraal overzicht verbetert het overzicht voor de burger, maar vermindert ook de directe én indirecte kosten.

**Ophogingen kunnen goed betaalgedrag stimuleren, maar debiteuren ook verder in de problemen brengen.** Uit onderzoeken is gebleken dat de ophogingen van de overheid een preventieve functie hebben en aanzetten tot betaling, onnodige ophogingen worden daarmee voorkomen.<sup>92</sup> Tegelijkertijd kunnen ophogingen burgers zonder buffer of burgers met financiële problemen (dieper) in de problemen brengen. Naar schatting werken deze ophogingen averechts uit bij een groep van 450.000 à 475.000 huishoudens.<sup>93</sup> Er is dus ook een grote groep burgers waar ophogingen averechts (kunnen) doorwerken in (grotere) financiële problemen.<sup>94</sup> Balans in de systematiek is belangrijk waarbij gepaste druk toegepast kan worden waar nodig, maar ook de-escalatie toegepast kan worden waar gewenst.

**Kortom: er zijn elementen in het huidige stelsel die ervoor zorgen dat een schuld blijft oplopen, maar ook dat er nooit een einde hoeft te komen aan een schuld. Vanuit private en publieke partijen zijn er diverse initiatieven die eraan bijdragen dat schulden niet verder oplopen.**

**Wanneer iemand problematische schulden heeft is individuele invordering niet effectief en zal er doorgeschakeld moeten worden naar een vorm van sanering.** In dit hoofdstuk zijn diverse knelpunten geadresseerd bij de huidige invorderingspraktijk, die vooral zien op een gebrekkige informatiepositie en een gebrek aan coördinatie, wat onnodige kostenoploop tot gevolg heeft. Als de schulden de betaalcapaciteit overtreffen, is het belangrijk dat er doorgeschakeld wordt naar een vorm van sanering. Dit komt de werking van de gehele schuldenketen ten goede. In het volgende hoofdstuk zal daarom nader ingegaan worden op dit onderdeel van de keten.

---

<sup>92</sup> Atos Consulting, *Onderzoek invordering door rijksoverheidsorganisaties, januari 2018*. Berenschot, *Effecten van bijzondere incassobevoegdheden en overheidspreferenties, mei 2018*.

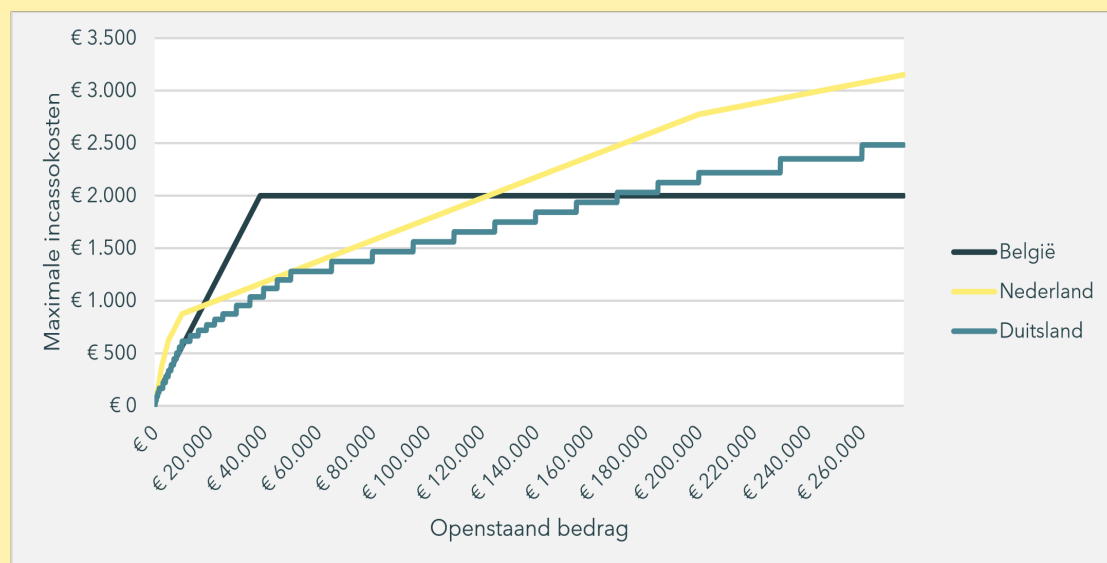
<sup>93</sup> Berenschot, *Effecten van bijzondere incassobevoegdheden en overheidspreferenties, mei 2018*.

<sup>94</sup> Panteia, *Ophogingen, april 2021*.

### Box 5.3 Internationale vergelijking m.b.t. invordering

Uit de internationale vergelijkingsstudie<sup>95</sup> valt een aantal zaken op over invordering in andere Europese landen:

- Als iemand in het Verenigd Koninkrijk zich aanmeldt bij schuldhulpverlening kan een *Breathing space* worden ingezet, waarbij de incasso- en rentekosten tijdelijk worden stopgezet. In deze periode kan orde op zaken worden gesteld, zodat verdere escalatie kan worden voorkomen.
- Door het hebben van registers is er bij het invorderen van inkomen en goederen meer overzicht in de keten. In België en Zweden zijn er registers die bijhouden wie wat invordert. In België is er een register beslaglegging, delegatie, overdracht en de collectieve schuldenregeling en Zweden heeft een register waar alle vorderingen en beslagleggingen in geregistreerd staan. Dit vergemakkelijkt het waarborgen van het bestaansminimum en maakt de coördinatie duidelijker.
- In België werkt men met MyTrustO. Mensen willen graag hun schulden afbetalen, op voorwaarde dat zij de effectieve schuld betalen en niet de vaak erg hoogoplopende gerechts- en deurwaarderskosten. Schuldeisers werken graag mee aan een afbetalingsplan, op voorwaarde dat zij de werkelijke situatie van hun niet-betalende klant tijdig kennen én hun vordering beschermd en opgevolgd wordt door een onafhankelijke derde, zoals een gerechtsdeurwaarder.
- De hoge kostenoploop in de incassofase kan voorkomen worden door lagere maximale incassokosten zoals in België.



<sup>95</sup> SEO, *Problematische schulden – Internationale verkenning beleidsinterventies, mei 2024.*

## 6. Oplossen problematische schulden

---

### Hoofdpunten

- Ondanks dat veel partijen volop inzetten op het verbeteren van de schuldhulpverlening leidt dit er vooralsnog niet toe dat meer mensen worden geholpen met het oplossen van hun schulden. Het aantal mensen met problematische schulden blijft onverminderd hoog, terwijl het aantal mensen dat geholpen wordt met een schuldregeling daalt. Mensen met (problematische) schulden ondervinden tal van obstakels bij het vinden van de juiste hulp.
- Vroegsignalering kan helpen mensen met schulden eerder in beeld te krijgen, maar vervolg geven aan deze signalen is arbeidsintensief en daar is niet altijd voldoende capaciteit voor bij gemeenten. Sommige gemeenten geven aan dat dit komt doordat er onvoldoende middelen beschikbaar zijn gemaakt voor vroegsignalering.
- De beleidsvrijheid van gemeenten op het gebied van schuldhulpverlening leidt tot ongewenste verschillen in de toegang en de kwaliteit van schuldhulpverlening. Er zijn veel interventies en initiatieven, maar er is onvoldoende gemeenschappelijke kennis over de effectiviteit ervan of een proces om hieraan (bindende) normen te ontleen en deze toe te passen.
- De periode tussen het aanmelden bij de schuldhulpverlening en het komen tot een schuldregeling duurt vaak lang en is onoverzichtelijk. Dit komt doordat er geen totaaloverzicht is van iemands openstaande schulden. Daarnaast zijn er geen wettelijke doorlooptijden.
- Het huidige systeem (minnelijke schuldhulpverlening op gemeentelijk niveau en een wettelijk saneringstraject via de rechter) bemoeilijkt een goede ketensamenwerking bij het oplossen van problematische schulden. Hierdoor duren trajecten langer dan nodig, wat nadelig is voor mensen met schulden, schuldeisers en de samenleving als geheel.
- Het bereik van zowel de minnelijke schuldhulpverlening als de wettelijke schuldsanering (Wsnp) loopt al jaren terug. Beide stelsels zijn voor mensen met schulden ingewikkeld, mensen willen (nog) geen gebruik maken van schuldhulpverlening en de doorgeleiding van de minnelijke schuldhulpverlening naar de Wsnp verloopt suboptimaal.
- De prikkels bij het oplossen van schulden lijken er op gericht om mensen met problematische schulden zo lang mogelijk bij een bepaalde vorm van hulpverlening te houden. Het zou meer lonend moeten zijn om samen te werken en mensen verder te helpen naar andere vormen van ondersteuning als die beter passen bij wat er nodig is.
- Begeleiding en nazorg zijn belangrijk, maar er is weinig zicht op welke interventies effectief zijn. Daarnaast biedt niet iedere gemeente nazorg aan of alleen in lichte vorm. Ook hier kan – net als bij toegang tot schuldhulpverlening – de samenwerking met vrijwilligersorganisaties soelaas bieden en dat gebeurt ook steeds meer.

---

**Zoals in hoofdstuk 3 aangegeven ligt de nadruk bij het oplossen van problematische schulden op het beschermen van mensen en het bieden van perspectief, maar spelen tegelijkertijd overwegingen ten aanzien van rechtmatigheid en eigen keuzes een rol.**

Wanneer iemand niet meer in staat is om zijn schulden te betalen, bestaat de mogelijkheid om de schulden op te lossen via de minnelijke schuldhulpverlening of wettelijke schuldsanering (Wsnp). Er is sprake van een stelsel waarin beide routes kunnen worden gevolgd, al wordt de Wsnp veelal gezien als stok achter de deur: het merendeel van de problematische schulden wordt in het minnelijke traject opgelost. Gemeenten zijn wettelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van de gemeentelijke schuldhulpverlening, waarvan het minnelijk traject onderdeel kan zijn. Ook kunnen gemeenten andere vormen van financiële hulp inzetten, zoals budgetcoaching, budgetbeheer en



beschermingsbewind, of ze kunnen integraal werken aan de onderliggende problematiek gegeven de bredere verantwoordelijkheden van gemeenten in het sociale domein.

Het doel van beide trajecten is het oplossen van de schulden, waarbij verwacht wordt dat iemand zich tijdens het traject maximaal inspant om zo veel mogelijk af te lossen van zijn schuldenlast. De restschulden worden aan het einde van de trajecten kwijtgescholden middels finale kwijting (minnelijk) of een schone lei (Wsnp).<sup>96</sup> Bij het minnelijk traject zijn aanbiedingspercentages tussen de 10 en 20% gangbaar, wat betekent dat uiteindelijk 80 tot 90% van de oorspronkelijke vordering wordt kwijtgescholden.<sup>97</sup> Het bestaan van het minnelijk en wettelijk traject is voor mensen met schulden vaak niet goed te begrijpen, zorgt voor een suboptimale samenwerking tussen de twee trajecten en maakt de weg naar een schuldenvrije toekomst voor mensen met problematische schulden langer dan nodig is. Er is onvoldoende sprake van een ketenbenadering waarin iedere instantie een duidelijke functie heeft, waar wordt samengewerkt en naar elkaar wordt doorverwezen. Er is eerder sprake van een gebroken keten.<sup>98</sup>

In dit hoofdstuk komen de knelpunten en andere bevindingen over het oplossen van problematische schulden aan de orde. In figuur 6.1 zijn de knelpunten weergegeven op de routekaart voor het oplossen van (problematische) schulden.

## 6.1 Schulden aflossen

**Een debiteur met problematische schulden probeert vaak eerst zelf zijn schulden op te lossen, waarbij het volledige bedrag kan worden terugbetaald en er geen kwijtschelding nodig is.** Het gaat dan nog om het volledig aflossen van de schulden. Dit kan bijvoorbeeld door de gehele schuld in één keer af te lossen of via een betalingsregeling voor of tijdens het invorderingstraject waarbij de schuld in een bepaald aantal termijnen wordt voldaan. De debiteur kan zelf een betalingsregeling met zijn schuldeisers afspreken, of hierbij geholpen worden door bijvoorbeeld een vrijwilliger. Zoals aangegeven in hoofdstuk 5 bestaan bij betalingsregelingen wel enkele complicerende factoren, zeker als er meerdere schuldeisers een vordering hebben bij dezelfde persoon. Doordat er geen inzicht is in de schuldenpositie van de debiteur en in diens budget, kan iemand onder zijn bestaansminimum terechtkomen. Een schuld kan ook voldaan worden met een loonbeslag. Op deze manier wordt er maandelijks een bedrag door de werkgever overgemaakt naar de gerechtsdeurwaarder waarmee de vordering van schuldeisers wordt betaald.

**Vormen van ondersteuning bij financiën zoals bewindvoering en budgetbeheer zijn behulpzaam om een stabiele situatie te creëren en escalatie te voorkomen, maar lossen de schulden niet op.** Een veelvoorkomende misvatting is bijvoorbeeld dat bij de inzet van beschermingsbewind op grond van problematische schulden ook per definitie de schulden worden afgelost. De bewindvoerder werkt volgens zijn wettelijke taak wel aan het stabiliseren van de financiële situatie. Wettelijk heeft een bewindvoerder echter niet de taak om de schulden op te lossen, maar hij kan wel voorbereidingen treffen om iemand richting een schuldregeling te bewegen. Hij is daartoe niet verplicht; evenmin geldt een verplichting om periodiek aan de kantonrechter te verklaren waarom schuldhulpverlening al dan niet mogelijk is. Het aantal mensen onder schuldenbewind is de afgelopen jaren fors toegenomen, van 35.000 in 2013 tot 63.000 in

<sup>96</sup> *Finale kwijting betekent dat iemand na afloop van de schuldregeling de overblijvende schulden niet meer hoeft te betalen. Dit wordt vastgelegd in de schuldregelingsovereenkomst. Een schone lei betekent dat alle rechtsverbintenissen (overeenkomsten die nagekomen moeten worden) worden omgezet in natuurlijke verbintenissen. Dit betekent dat schuldeisers de rest van de schuld niet meer kunnen opeisen of verrekenen.*

<sup>97</sup> Zie bijlage 15.

<sup>98</sup> *Nick Huls, Vergeef ons vaker onze schulden, Naar een schone lei 2.0, 2016 en Nick Huls, Verbreding van de smalle weg naar de schone lei, 2022.*

2021.<sup>99 100</sup> Dat heeft ook tot gevolg dat mensen te lang blijven “hangen” in schuldbewind, terwijl schuldsanering is aangewezen. Per 2021 kan dit bewind alleen nog voor een bepaalde tijd worden ingesteld en heeft de gemeente de mogelijkheid gekregen om de kantonrechter advies te geven over de wenselijkheid van het bewind en de inzet van alternatieve vormen van ondersteuning door de gemeente. In de praktijk maken gemeenten echter nauwelijks gebruik van deze mogelijkheid, omdat het advies pas kan worden gegeven op het moment dat het bewind al is uitgesproken door de kantonrechter. Hiervoor is destijds gekozen om de toegang tot bewindvoering zo laagdrempelig mogelijk te houden.

**Bij bewindvoering staan de prikkels niet goed omdat beslissen, betalen en genieten niet in één hand liggen.** De rechter neemt het besluit, de gemeente betaalt en debiteur heeft profijt van de bewindvoering en de bewindvoerder wordt daarvoor betaald op basis van geleverde uren. Naast bewindvoering bestaat ook de mogelijkheid van budgetbeheer. Iemand krijgt hulp bij het beheren van zijn inkomsten en uitgaven, maar deze hulp heeft geen verplicht karakter. Budgetbeheer is namelijk een vrijwillig instrument. Het kan mensen helpen, maar is er evenmin op gericht om iemands schulden op te lossen. Daarnaast speelt mee dat er geen toezicht wordt gehouden op budgetbeheer, zoals bij bewindvoering gebeurt vanuit de kantonrechter. Dit maakt het lastig om op te treden tegen commerciële budgetbeheerders die hun werk niet naar behoren uitvoeren.

**Budgetbeheer of bewindvoering kunnen worden ingezet vanwege hun preventieve werking, bijvoorbeeld als er nog geen (problematische) schulden zijn.** Daarbij moet wel worden opgemerkt dat bewindvoering in de huidige vorm een verstrekkende maatregel is om het ontstaan van schulden te voorkomen, omdat iemand daarbij niet meer zelfstandig kan besluiten over de eigen financiën. Er is een centraal curatele- en bewind register dat bedrijven kunnen raadplegen om te zien of iemand onder bewind staat, dit om zowel de persoon die onder bewind staat als het bedrijf te beschermen tegen het aangaan van ongewenste overeenkomsten.<sup>101</sup> Het probleem daarbij is dat lang niet iedereen die onder bewind staat ook in het register is opgenomen. Het is namelijk alleen bij schuldbewind verplicht om iemand op te nemen in het register, niet bij bewind op grond van iemands geestelijke of lichamelijke toestand, terwijl het hier juist gaat om een kwetsbare groep.

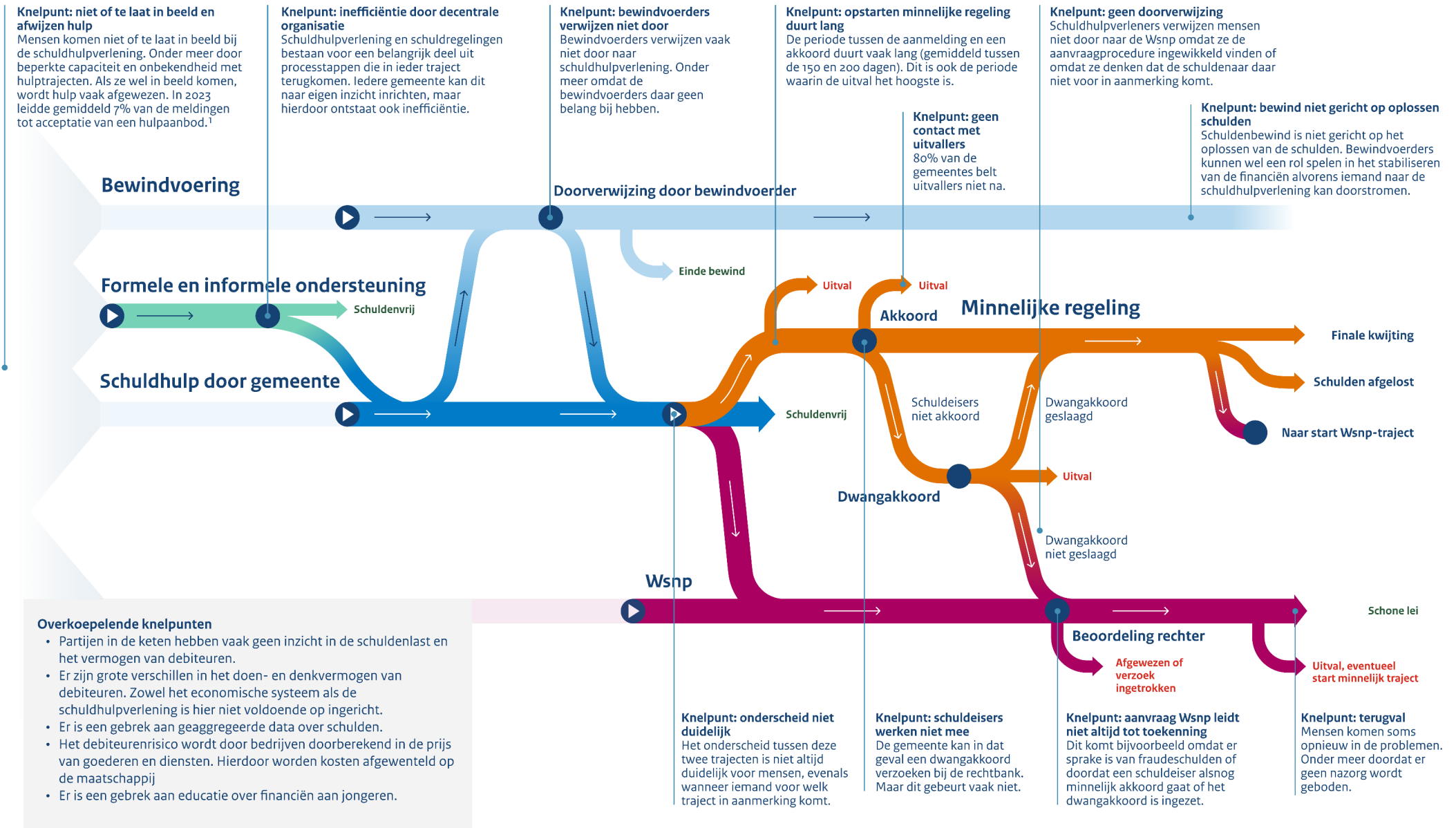
---

<sup>99</sup> "Aantal mensen met schulden onder bewind neemt fors toe," <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Aantal-mensen-met-schulden-onder-bewind-neemt-fors-toe.aspx>.

<sup>100</sup> SEO, *Bekostiging en beloning van beschermingsbewind bij schulden, november 2022.*

<sup>101</sup> [Centraal curatele en bewind register.](#)

Figuur 6.1 Knelpunten bij het oplossen van (problematische) schulden



<sup>1</sup> Monitor Vroegsignalering Schulden, Divosa.

## 6.2 Minnelijke schuldhulpverlening

**Als het niet meer lukt om het volledige schuldbedrag af te lossen, kan een beroep worden gedaan op de minnelijke schuldhulpverlening of Wsnp.** De minnelijke schuldhulpverlening wordt ook wel buitengerechtelijke schuldhulpverlening genoemd. In principe komt er bij de totstandkoming van de schuldregeling geen rechter aan te pas, tenzij er een verzoek om een dwangakkoord nodig is om weigerende schuldeisers toch aan de schuldregeling te binden. Door een schuldhulpverlener wordt namens de persoon met schulden overeenstemming gezocht met schuldeisers om de schuldenlast op te lossen. Allereerst wordt gekeken of iemand redelijkerwijs niet kan voortgaan met betalen of is opgehouden met betalen. In de praktijk geldt het uitgangspunt dat iemand in een periode van 36 maanden de openstaande schulden niet volledig kan afbetalen. In dat geval wordt er tussen de persoon met schulden en de schuldeisers bemiddeld om een schuldregeling tot stand te brengen. Hierbij spant de inwoner zich in om een zo hoog mogelijk bedrag af te lossen in een periode van 18 maanden, of in sommige gevallen langer als hierover overeenstemming wordt bereikt met de schuldeisers.

**Het aantal huishoudens dat kampt met problematische schulden is al enkele jaren onverminderd hoog, terwijl het aantal mensen dat hulp zoekt en ontvangt bij problematische schulden de laatste jaren terugloopt.** In 2023 is het aantal huishoudens met problematische schulden zelfs iets toegenomen ten opzichte van voorgaande jaren, tot 726.210 (ruim 8 procent van de huishoudens).<sup>102</sup> Jaarlijks melden ongeveer 80.000 mensen zich voor hulp bij de gemeentelijke schuldhulpverlening.<sup>103</sup> Het aantal mensen dat jaarlijks geholpen wordt met een minnelijke schuldregeling was in 2016 nog ongeveer 20.000; in 2023 waren dat nog zo'n 15.000 mensen.<sup>104</sup> De Nationale Ombudsman concludeerde in 2018 dat de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening verbetering behoeft en laagdrempeliger moet worden ingericht.<sup>105</sup> Gemeenten reflecteren zelf dat sindsdien de toegang wel verbeterd is, maar nog laagdrempeliger kan, bijvoorbeeld door meer *outrereachend* te werken of door de inzet van een laagdrempelig inlooppunt in de wijk.<sup>106</sup> Daarnaast is het zo dat mensen zich pas laat melden bij de schuldhulpverlening, terwijl de problemen in de tussentijd verergeren. Cijfers van de NVVK laten zien dat de gemiddelde schuld van mensen die zich bij de schuldhulpverlening melden in 2023 €38.735 was, met gemiddeld dertien schuldeisers.<sup>107</sup> Dit terwijl ruim 60% van de huishoudens met problematische schulden een gestandaardiseerd besteedbaar jaarinkomen heeft van maximaal €30.000.<sup>108</sup>

**De afgelopen jaren heeft het kabinet daarom ingezet op het verbeteren van de (toegang tot de) schuldhulpverlening.** Met de wetswijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) per 1 januari 2021 werd de toegang voor ondernemers tot de gemeentelijke schuldhulpverlening verduidelijkt. Ook werden gemeenten hiermee verplicht om met vroegsignalering mensen met beginnende betalingsachterstanden eerder in beeld te krijgen en hulp aan te bieden.<sup>109</sup> In juli 2022 is de kabinetsbrede Aanpak geldzorgen, armoede en schulden met de Tweede Kamer gedeeld.<sup>110</sup> In deze aanpak zijn verschillende acties aangekondigd die moeten bijdragen aan het voorkomen van het ontstaan van (problematische) schuldensituaties en om bestaande schuldensituaties sneller en efficiënter op te lossen. Dan gaat het onder andere

<sup>102</sup> CBS Dashboard Schuldenproblematiek in beeld, 2023.

<sup>103</sup> NVVK Jaarverslag 2023, <https://jaarverslag.nvvk.nl/2023/cijfers>.

<sup>104</sup> NVVK Jaarverslag 2017, <https://jaarverslag.nvvk.eu/2017/cijfers/index.html>.

<sup>105</sup> Nationale Ombudsman, Een open deur, 2018, <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Een%20open%20deur.pdf>.

<sup>106</sup> Nederlandse Arbeidsinspectie, De weg naar een schone lei, juni 2024.

<sup>107</sup> NVVK Jaarverslag 2023, <https://jaarverslag.nvvk.nl/2023/cijfers>.

<sup>108</sup> CBS Dashboard Schuldenproblematiek in beeld, 2023.

<sup>109</sup> Zie hoofdstuk 2.3 voor een toelichting over wat vroegsignalering inhoudt.

<sup>110</sup> Kamerstukken II 2021/22, 24515, nr. 643.

om de clustering Rijksincasso<sup>111</sup>, het verkorten van schuldhulptrajecten<sup>112</sup> en de preventieve inzet bij levensgebeurtenissen. Daarnaast zijn er de laatste jaren ook veel verschillende (particuliere) initiatieven rondom het voorkomen van schulden en/of schuldhulpverlening ontwikkeld, zoals het Vaste Lasten Pakket, Huishoudboekje, Fikks, Jongeren Perspectieffonds, de Nederlandse Schuldhulprouwe en de Verwijsindex Schuldhulpverlening (Vish). Van sommige ontwikkelde initiatieven is onderzocht hoe ze bijdragen aan het voorkomen of verhelpen van schulden, maar dit geldt niet voor alle initiatieven. Door het enorme aanbod en het gebrek aan inzicht in de effectiviteit is het voor gemeenten niet duidelijk welke interventies en initiatieven het waard zijn te implementeren. Dit maakt het voor initiatiefnemers juist weer lastig om voet aan de grond te krijgen. In de bestuurlijke afspraken voor de basisdienstverlening voor schuldhulpverlening wordt het belang benadrukt om meer *evidence-based* te werken. Dat vereist dat daarop het proces moet worden ingericht en dat hierop sturing plaatsvindt.<sup>113</sup>

## Bereik schuldhulpverlening

**Het bereik van de schuldhulpverlening neemt ondanks inzet ter verbeteringen de laatste jaren af, met 15% sinds 2017.**<sup>114</sup> Dit komt doordat mensen lang wachten met het vragen van

hulp, hulp niet voldoende toegankelijk is, er weinig vertrouwen in de overheid is of door negatieve beelden over de schuldhulpverlening, bijvoorbeeld dat de eisen te streng zijn. Mensen met problematische schulden vragen vaak pas in een laat stadium hulp, omdat er eerst bewustwording en erkenning moet komen van de problematische situatie.<sup>115</sup> In Nederland ziet men schulden nog vaak als persoonlijk falen. Dit wakkert schaamte over financiële problemen aan. Doordat mensen zich schamen, komen ze vaak pas laat ('op de bodem van de put') in actie. Bovendien zorgt de Nederlandse mentaliteit "eigen problemen los je zelf op", en de overschatting van eigen kunnen (optimisme bias) ervoor dat mensen denken dat ze niet om hulp hoeven vragen. Al met al kan het daardoor lang duren voordat iemand de weg naar schuldhulpverlening vindt, terwijl de schulden ondertussen verder oplopen. Informele hulp, bijvoorbeeld door vrijwilligers of schuldhulpmaatjes, is laagdrempeliger en weet mensen daarom beter te bereiken. Deze vorm van hulpverlening is vooral doeltreffend bij kleine en dreigende schulden. Het is daarom erg van belang dat informele hulp vroegtijdig wordt ingezet en dat informele hulpverleners warm doorverwijzen naar formele hulpverlening als de schulden te groot of te complex zijn om in het informele circuit op te lossen.<sup>116</sup>

**Het vinden en bereiken van de juiste hulp kan ook een obstakel vormen, omdat het soms onduidelijk is voor mensen waar ze met financiële problemen terecht kunnen of wat ze van de hulpverlening mogen verwachten.**<sup>117</sup> Mensen weten vaak niet welke hulp mogelijk is

bij financiële problemen. Ook kan de aangeboden hulpverlening als ontoegankelijk worden ervaren door mensen met beperkte geletterdheid en digitale vaardigheden. Zelfs bij mensen die wel beschikken over deze vaardigheden, zien we niet-gebruik van regelingen. Laagdrempelige inlooppunten in de wijk kunnen helpen om mensen eerder in beeld te krijgen en op tijd door te verwijzen naar passende ondersteuning.<sup>118</sup> De schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering vereisen namelijk een mate van kennis en doenvermogen die veel mensen, gegeven de situatie waarin ze verkeren, niet altijd hebben. Daarnaast is het niet altijd duidelijk wat iemand van de hulpverlening mag verwachten en wat er van iemand zelf verwacht wordt tijdens het traject.<sup>119</sup> Het onderscheid tussen het minnelijke en wettelijke traject is namelijk niet altijd duidelijk voor

<sup>111</sup> Kamerstukken II 2023/24, 24515, nr. 724.

<sup>112</sup> Kamerstukken II 2022/23, 24515, nr. 696.

<sup>113</sup> Kamerstukken II 2023/24, 2415, nr. 730.

<sup>114</sup> Zie NVVK Jaarverslagen 2017 en 2023.

<sup>115</sup> Bureau Bartels, Onbevoegde, commerciële schuldbemiddeling: informatievoorziening en meldpunt, januari 2024.

<sup>116</sup> Drs. J. Mak et al., 'Beter samenspel informele en formele schuldhulp,' Tijdschrift voor Schuldsanering, nummer 02, juni 2022.

<sup>117</sup> Bureau Bartels, Onbevoegde, commerciële schuldbemiddeling: informatievoorziening en meldpunt, januari 2024.

<sup>118</sup> Zoals bijvoorbeeld de Haagse Servicepunten XL. WRR, Grip: Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle, november 2023.

<sup>119</sup> Berenschot, Aansluiting gezocht!, april 2019.

mensen, evenals wanneer iemand voor welk traject in aanmerking komt. Daarnaast speelt mee dat mensen soms (nog) geen gebruik willen maken van de ondersteuning, bijvoorbeeld omdat ze de voorwaarden te streng vinden. Na het vinden van hulp gaat het accepteren daarvan gepaard met negatieve gevoelens (minder autonomie, minder competentie, minder respect). Wil hulpverlening effectiever zijn, dan zal deze moeten worden ontworpen voor de hulpontvanger en het behoud van diens waardigheid en zelfrespect. Een voorbeeld hiervan is *autonomie georiënteerde hulp*; deze hulp is gericht op het geven van handvatten om problemen zelf op te lossen. Hierdoor houdt de hulpvrager meer controle en is er meer gelijkwaardigheid in relatie tot de hulpgever. In tegenstelling tot *afhankelijk georiënteerde hulp*, waarbij de verwachting is dat mensen hun problemen uit handen geven.

**Vroegsignalering van betalingsachterstanden op de vaste lasten kan ervoor zorgen dat mensen in een eerder stadium in beeld komen bij de gemeente, maar leidt niet altijd tot contact en hulpacceptatie.**<sup>120</sup> Vroegsignalering kan als hulpmiddel dienen om het bereik van de schuldhelpverlening te vergroten, omdat mensen hiermee een hulpaanbod krijgen voordat ze zelf de stap naar hulp kunnen of willen zetten. Ook komt de hulp naar mensen toe, in plaats van dat de inwoner zelf op zoek moet naar waar hulp te vinden is. Gemeenten krijgen een groot aantal signalen van zogenaamde vaste lasten partners (verhuurders, zorgverzekeraars, energie- en waterbedrijven) over betalingsachterstanden. Op verschillende manieren wordt daarna geprobeerd om in contact te komen met mensen om hulp aan te bieden, bijvoorbeeld door een huisbezoek, telefoontje of e-mail. Huisbezoeken en telefoontjes leiden het vaakst tot contact, maar zijn direct ook het meest arbeidsintensief. In een recent onderzoek concludeert de Nationale Ombudsman dat er grote verschillen zijn in de inzet van gemeenten na het ontvangen van een signaal. Sommige gemeenten ondernemen een enkele poging, terwijl andere gemeenten meerdere en verschillende pogingen ondernemen om in contact te komen.<sup>121</sup> Daarnaast is de hulpacceptatie bij vroegsignalering beperkt (7% in 2023), maar ligt het aantal mensen dat hulp heeft geaccepteerd in 2023 wel 11% hoger dan in 2022.<sup>122</sup> Over welke aanpak werkt om mensen met schulden vroegtijdig in beeld te krijgen en hulp te laten accepteren, is echter nog onvoldoende bekend. Dit is ook een terrein waar meer kennis van bewezen interventies gewenst is. Het ministerie van SZW evalueert de wetswijziging van de Wgs voor vroegsignalering in de tweede helft van 2024.

**In 2022 gaf 30 procent van de gemeenten aan onvoldoende capaciteit te hebben om alle signalen op te volgen.**<sup>123</sup> Ook geven gemeenten aan dat er onvoldoende budget is om vroegsignalering uit te voeren. Uit recent onderzoek van de Nederlandse Arbeidsinspectie over de gemeentelijke schuldhelpverlening blijkt dat gemeenten aangeven dat het vergroten van de capaciteit voor vroegsignalering de belangrijkste verbetersuggestie is binnen dit onderdeel van de schuldhelpverlening.<sup>124</sup> Met de wetswijziging in 2021 zijn destijds geen structurele middelen voor gemeenten beschikbaar gesteld voor de uitvoering van vroegsignalering. In 2022, 2023 en 2024 hebben gemeenten wel incidenteel extra middelen ontvangen voor vroegsignalering. Sommige vaste lasten partners geven daarnaast aan dat ze niet weten wat er met de door hun aangeleverde signalen gebeurt en of deze ook tot opvolging of een hulpaanbod leiden. Omgekeerd geldt dat schuldeisers niet alleen moeten melden, maar ook zelf hun beleid ten aanzien van (sociale) incasso kunnen verbeteren. Om te bezien welke signalen kansrijk zijn om mensen met schulden in een zo vroeg mogelijk stadium te bereiken is in de Wgs een experimenteerbepaling opgenomen die het mogelijk maakt om schuldeisers toe te voegen die signalen van betalingsachterstanden met

---

<sup>120</sup> Nationale Ombudsman, *Hoe eerder, hoe beter*, februari 2024.

<sup>121</sup> *Idem*.

<sup>122</sup> Jaarrapportage Divosa Monitor Vroegsignalering 2023, <https://www.divosa.nl/publicaties/divosa-monitor-vroegsignalering-schulden-jaarrapportage-2023>.

<sup>123</sup> Jaarrapportage Divosa Monitor Vroegsignalering 2022, <https://www.divosa.nl/publicaties/divosa-monitor-vroegsignalering-schulden-jaarrapportage-2022>.

<sup>124</sup> Nederlandse Arbeidsinspectie, *De weg naar een schone lei*, juni 2024.

gemeenten mogen delen. Zo is op 1 april 2024 gestart met een experiment waarbij enkele gemeenten signalen ontvangen van het CAK over betalingsachterstanden over de eigen bijdrage bij de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Wet langdurige zorg. Ook wordt er gewerkt aan een experiment met signalen van betalingsachterstanden bij de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen. Meer verschillende signalen maken een betere en meer gerichte follow-up mogelijk.

### **Ondernemers vormen een specifieke doelgroep die vaak te maken heeft met hoge problematische schulden, maar die de weg naar hulpverlening moeilijk weet te vinden.**

Hoewel in de Wgs is verduidelijkt dat zelfstandigen zonder personeel en natuurlijke personen met een onderneming bij de gemeente kunnen aankloppen voor schuldhulpverlening, is het aantal ondernemers dat door gemeenten wordt geholpen nog steeds laag ten opzichte van het aantal huishoudens waarbij het inkomen van een zelfstandige de belangrijkste inkomensbron is.<sup>125 126</sup> Gemeenten worden door de VNG en NVVK ondersteunt om schuldhulp aan ondernemers vorm te geven en te verbeteren, bijvoorbeeld door middel van handreikingen en uitwisseling van best practices. Het helpen van ondernemers met geldzorgen vraagt namelijk om specialistische kennis en heeft vaak meer omhanden dan schuldhulpverlening aan particulieren, waar gemeenten al jarenlange ervaring mee hebben. Hoewel gemeenten de schuldhulpverlening aan ondernemers vaak hebben uitbesteed, is het van belang dat schuldhulpverleners ook de kennis en expertise hebben om ondernemers te kunnen ondersteunen of om de samenwerking met de uitvoerende partijen zo optimaal mogelijk vorm te geven.<sup>127</sup> De complexiteit van schulden bij ondernemers vraagt om specifieke expertise en voldoende schaal aan de kant van de hulpverlening. Daartoe zouden gemeenten meer onderling kunnen samenwerken, zoals nu op een aantal plekken al gebeurt.

**Daarnaast spelen ook bij ondernemers schaamte en stress een rol als obstakel om hulp te vragen of te accepteren.** Anders dan bij particulieren speelt ook regelmatig mee dat er onvoldoende middelen zijn om (gespecialiseerde) financiële of juridische hulp in te schakelen.<sup>128</sup> Hierbij valt te denken aan het op orde brengen van de financiële administratie of het inwinnen van advies over de levensvatbaarheid van het bedrijf. Gemeenten zijn bij ondernemers vaak niet in beeld als instantie die kan helpen wanneer er financiële problemen zijn. Via verschillende kanalen, zoals Geldfit Zakelijk, de Kamer van Koophandel (KvK), MKB-Nederland en de Belastingdienst, worden ondernemers gewezen op de mogelijkheden voor hulp bij schulden. Daarnaast spelen bij ondernemers soms ook gevoelens van angst of falen, zeker vanwege een mogelijke bedrijfsbeëindiging. Hoewel dit niet altijd een voorwaarde is voor schuldhulpverlening kan de boodschap dat een bedrijf niet meer levensvatbaar is ertoe leiden dat een ondernemer geen hulp accepteert.<sup>129</sup>

**Het oplossen van problematische schulden van ondernemers is vaker complex dan bij particulieren.** In sommige gevallen wordt er dan ook geen oplossing voor de schuldensituatie gevonden. Eén van de redenen hiervoor is dat de gemiddelde hoogte van de schulden van ondernemers €72.244 is en daarmee een stuk hoger ligt dan bij particulieren (€36.201).<sup>130</sup> Daarnaast geven gemeenten aan dat het niet altijd lukt om de financiële situatie van de ondernemer te stabiliseren of wordt de onderneming als niet levensvatbaar beoordeeld. Dit bemoeilijkt de toegang tot de schuldhulpverlening.<sup>131</sup> Ook zijn er niet in iedere gemeente passende mogelijkheden om de schulden te saneren, omdat de risico's voor het verstrekken van

<sup>125</sup> NVVK Jaarverslag 2023, <https://jaarverslag.nvvk.nl/2023/cijfers>.

<sup>126</sup> CBS, Dashboard Schuldenproblematiek in beeld, <https://dashboards.cbs.nl/v5/SchuldenproblematiekInBeeld/>.

<sup>127</sup> Nederlandse Arbeidsinspectie, De weg naar een schone lei, juni 2024.

<sup>128</sup> Bruno Tideman, Activeren en faciliteren – op weg naar meer zelfredzaamheid en veerkracht van (zelfstandige) ondernemers, september 2023.

<sup>129</sup> Idem.

<sup>130</sup> NVVK Jaarverslag 2023, <https://jaarverslag.nvvk.nl/2023/cijfers>.

<sup>131</sup> Nederlandse Arbeidsinspectie, De weg naar een schone lei, juni 2024.

saneringskredieten voor gemeenten te groot kunnen zijn. In pilotvorm is gestart met het openstellen van het Waarborgfonds Saneringskredieten voor ondernemers. Met de pilot wordt getracht de mogelijke risico's voor gemeenten die saneringskredieten aan ondernemers verstrekken in kaart te brengen en ook de behoefte aan deze vorm van ondersteuning te peilen. De pilot loopt eind 2024 af.

## Decentraal georganiseerde schuldhulpverlening

**De Wgs biedt een wettelijk kader voor de schuldhulpverlening, maar laat gemeenten veel beleidsvrijheid voor de inrichting en de uitvoering van de schuldhulpverlening.** De gemeentelijke schuldhulpverlening is via de Wgs belegd bij de Nederlandse gemeenten.

Gemeenten zijn daarmee verantwoordelijk voor het bieden van integrale schuldhulpverlening aan hun inwoners. Gemeenten hebben veel ruimte voor het ontwikkelen van een aanpak die past bij hun inwoners, zoals bijvoorbeeld het Jongeren Perspectieffonds of het Collectief Schuldregelen. Deze ontwikkelingen worden soms opgeschaald als blijkt dat ze effectief zijn, maar gemeenten bepalen zelf of ze een bepaalde aanpak aan hun inwoners aanbieden. De Wgs schrijft maar enkele kaders voor aan gemeenten, bijvoorbeeld het hebben van een actueel beleidsplan met beoogde resultaten en bijbehorend proces. Uit recent onderzoek van de Inspectie blijkt dat maar één op de drie gemeenten een actueel beleidsplan heeft dat ingaat op alle wettelijke vereiste onderwerpen.<sup>132</sup> Daarnaast wijst het onderzoek uit dat vier op de tien gemeenten geen periodiek inzicht heeft in behaalde resultaten van de gemeentelijke schuldhulpverlening. De Wgs schrijft ook voor dat het beleidsplan over integrale schuldhulpverlening moet bevatten welke maatregelen de gemeente neemt om de kwaliteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening te borgen. Hóé kwalitatief goede schuldhulpverlening eruit zou moeten zien, is geen onderdeel van de Wgs.

**De beleidsvrijheid van gemeenten op het gebied van schuldhulpverlening leidt in de praktijk tot ongewenste verschillen in de toegang, het bereik en de kwaliteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening.**<sup>133</sup> Het is namelijk aan gemeenten zelf om de overweging te maken of zij bepaalde werkwijzen ook aan hun inwoners aanbieden. Het kabinet heeft daarom eind 2023 een voorstel naar de Tweede Kamer gestuurd, waarin gemeenten worden aangespoord om elementen van een basisdienstverlening voor schuldhulpverlening te implementeren.<sup>134</sup> De basisdienstverlening omvat per fase in de schuldhulpverlening onderdelen die door gemeenten ingevoerd kunnen worden en die kunnen bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit en het bereik van de schuldhulpverlening. De basisdienstverlening is vastgelegd in bestuurlijke afspraken tussen Rijk en gemeenten, een positieve ontwikkeling, maar deze zijn, gezien de beleidsvrijheid van gemeenten (juridisch) niet afdwingbaar.

**Het is ondoelmatig als iedere gemeente (of door de gemeente gemandateerde organisatie) het technisch regelen van schulden volledig zelf moet uitvoeren.** De schuldregelingsfase bestaat uit een aantal (technisch, specialistische) processtappen die in ieder traject terugkomen, maar die nu door iedere gemeente afzonderlijk worden ingericht en uitgevoerd. Hierbij valt te denken aan het opvragen van het schuldenoverzicht, akkoord vragen van de schuldeisers, het berekenen van de afloscapaciteit en het komen tot een schuldregelingsvoorstel. Iedere gemeente is daarnaast verantwoordelijk voor het maken van afspraken met schuldeisers, inkoop van ICT-voorzieningen voor de uitvoering van de schuldhulpverlening en uitvoering en vormgeving van processen. Gemeenten geven dit onderdeel van de schuldhulpverlening zelf vorm, of beleggen het bij een gemandateerde organisatie, zoals een regiogemeente of een kredietbank. Daarbij wordt in veel gevallen gebruik gemaakt van de

<sup>132</sup> *Idem.*

<sup>133</sup> *Nationale Ombudsman, Een open deur?, januari 2018.*

<sup>134</sup> *Kamerstukken II 2023/24, 2415, nr. 730.*



NVVK-gedragscode en modules.<sup>135</sup> Deze bevatten uitgangspunten voor de dienstverlening van uitvoerders van de schuldhulpverlening, maar het zijn geen harde of afdwingbare afspraken voor gemeenten.

**Door de beleidsvrijheid voor gemeenten in de vormgeving van de schuldhulpverlening is ook niet beschreven wat wordt verstaan onder kwalitatieve schuldhulpverlening.** De Wgs is een kaderwet en schrijft voor dat het gemeentelijke plan voor de integrale schuldhulpverlening maatregelen moet bevatten over hoe de kwaliteit van de uitvoering geborgd wordt. Wat de wetgever verstaat onder de kwaliteit van de schuldhulpverlening zelf is niet verder uitgewerkt. De branchevereniging NVVK werkt met een kwaliteitskader waarin kwaliteitsnormen voor de gemeentelijke schuldhulpverlening zijn vastgelegd. NVVK-leden worden iedere drie jaar hierop geaudit. Leden die deze audit succesvol doorlopen krijgen het NVVK-keurmerk. Het kwaliteitskader bevat vooral kwalitatieve normen ten aanzien van de organisatie en processen, geen inhoudelijke normen over wat effectieve schuldhulpverlening is of kwantitatieve normen over termijnen in de schuldhulpverlening en te realiseren uitkomsten. Het kwaliteitskader is daarnaast niet wettelijk geborgd, waardoor gemeenten niet verplicht zijn hieraan te voldoen. De VNG is een traject gestart onder de naam Routekaart Financiële Zorgen waarin ook ervaringen worden uitgewisseld en bestaande mogelijkheden per processtap worden omschreven. Het is niet voorzien hieraan ook (bindende) normen te ontleen. De verschillen in succes tussen gemeenten kunnen, meer dan nu gebeurt, worden benut in een proces van leren, verbeteren en standaardiseren. Er komen gaandeweg meer studies naar de effectiviteit van interventies die hierbij behulpzaam kunnen zijn.<sup>136</sup>

## Stabilisatiefase schuldhulpverlening

**De periode tussen het aanmelden bij de schuldhulpverlening en het komen tot een schuldregeling, de stabilisatiefase, duurt vaak lang en is onoverzichtelijk.** Dit is dan ook de fase waarin de meeste mensen uitvallen uit het schuldhulpverleningstraject. Exacte cijfers ontbreken, maar uit cijfers van de NVVK blijkt dat in 2023 het aantal aanmeldingen 79.514 was, terwijl het aantal geboden oplossingen 15.203 bedroeg.<sup>137</sup> Doel van de stabilisatiefase is om de inkomsten en uitgaven van de inwoner in balans te brengen. Gemiddeld duurt deze fase tussen de 150 en 200 dagen, terwijl de NVVK-richtlijn uitgaat van een periode van maximaal 120 dagen. Verschillende factoren spelen een rol in het lange voortduren van de stabilisatiefase. Zo moeten er actuele gegevens van alle openstaande schulden die meelopen in de schuldregeling boven tafel komen. Soms wordt aan de inwoner zelf gevraagd deze informatie te verstrekken, of de informatie wordt opgevraagd bij een eventuele beschermingsbewindvoerder of direct bij de schuldeisers. Het in evenwicht brengen van inkomsten en uitgaven kan ook lastig zijn, zeker als iemand al lange tijd met problematische schulden te maken heeft.

**Doordat er geen totaaloverzicht is van iemands openstaande schulden kan het lang duren voordat alle benodigde gegevens beschikbaar zijn.** Vaak heeft de inwoner zelf niet het complete beeld beschikbaar van al zijn openstaande schulden. De schuldhulpverlener moet daarom alle bekende schuldeisers aanschrijven om een actueel overzicht te krijgen van de hoogte van de schulden. Dit kost de schuldhulpverlener veel tijd en inzet. Initiatieven zoals het Vorderingenoverzicht Rijk trachten deze gegevens voor inwoners gemakkelijker inzichtelijk te maken en te bundelen.<sup>138</sup> Daarbij is het de ambitie dat alle Rijksincassopartijen eind 2025 hun

<sup>135</sup> +/- 90% van de gemeenten en/of gemandateerde uitvoerders zijn aangesloten bij de NVVK.

<sup>136</sup> Zie bijvoorbeeld: Hogeschool van Amsterdam, Preventie van geldzorgen, schulden en armoede: Verschillende typen interventies in kaart, mei 2024. En: Bureau Bartels, Experimenten binnen schuldhulpverlening bij Nederlandse gemeenten, 2020. Bureau Bartels heeft in 2020 143 pilots en experimenten onder de loep genomen en constateert dat er vaak geen duidelijke doelstelling is en slechts bij een derde van de gevallen geprobeerd wordt een effectmeting te doen.

<sup>137</sup> NVVK, Jaarverslag 2023, <https://jaarverslag.nvvk.nl/2023/>.

<sup>138</sup> Kamerstukken II, 2023/24, 24515, nr. 724.

vorderingen in het Vorderingenoverzicht Rijk hebben staan. Dit is een mooie stap vooruit. Om de meerwaarde van het overzicht te vergroten is het van belang dat ook andere overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) worden toegevoegd. De eerste verkenningen hiervoor zijn inmiddels gestart. Mensen moeten nu namelijk alsnog hun schulden bij andere publieke instanties of bij private schuldeisers opvragen.

**Er zijn op dit moment geen maximale termijnen verbonden aan de stabilisatie- en schuldregelingsfase, wat voor vertraging kan zorgen.** De NVVK hanteert het 120 dagen model, waarin wordt gestreefd om binnen deze termijn een schuldregeling tot stand te laten komen. In de praktijk duurt het opstellen van een schuldregeling vaak langer. De stabilisatiefase is daarnaast ook minder vastgelegd in protocollen en processtappen, waardoor er veel ruimte is voor de schuldhulpverlener om aan te sluiten bij de specifieke situatie van de inwoner. Aan de andere kant kan het daarbij erg afhankelijk zijn van de schuldhulpverlener hoe het traject verloopt: de ene hulpverlener zit strak op het proces en monitort de voortgang nauwgezet, waar de ander misschien meer ruimte laat aan de inwoner zelf om zaken aan te leveren en het proces daarmee wat meer op zijn beloop laat.<sup>139</sup> Dit maakt ook dat de processtappen moeilijker te volgen zijn voor de inwoner in de schuldhulpverlening. Bij de schuldregelingsfase kan het lang duren voordat de schuldhulpverlener reactie ontvangt op verzoeken aan schuldeisers voor saldo-opgaven of medewerking aan schuldregelingen. In 23% van de verzoeken voor een saldo-opgave of een voorstel voor een schuldregeling wordt er niet tijdig gereageerd door schuldeisers.<sup>140</sup> Ook voor schuldhulpverleners zijn er geen termijnen vastgesteld waarbinnen een voorstel voor een schuldregeling moet worden voorgelegd aan schuldeisers. Dit kan ertoe leiden dat opgegeven saldi door schuldeisers niet meer actueel zijn, waardoor vertraging kan optreden. Het ministerie van SZW werkt aan een voorontwerp voor een wetsvoorstel waarin een reactietermijn voor schuldeisers is opgenomen om het bemiddelingsproces te versoepelen.

## Nazorg en begeleiding

**Nazorg en begeleiding worden steeds belangrijker geacht door stakeholders, maar er is weinig zicht op welke interventies effectief zijn. Daarnaast biedt niet iedere gemeente nazorg aan of alleen in lichte vorm.** Nazorg is erop gericht dat iemand die een schuldregelingstraject heeft doorlopen in beeld blijft en waar nodig ondersteund kan worden om terugval in schulden te voorkomen. Sinds de verkorting van de minnelijke en wettelijke schuldentrajecten van 36 naar 18 maanden dringen schuldeisers steeds vaker aan op de inzet van begeleiding en nazorg, soms ook om als onderdeel in de schuldregelingsovereenkomst op te nemen. Het bieden van nazorg is onderdeel van de Wgs, maar gemeenten worstelen met de uitvoering. Het zou integraal onderdeel moeten zijn van een schuldregeling. In de praktijk blijkt het echter moeilijk om mensen na afloop van het traject gemotiveerd te houden om gebruik te maken van nazorgaanbod. Ook is er nog niet veel bekend over effectieve nazorginterventies. De meest lichte vormen van nazorg worden vaak door gemeenten wel geboden, zoals de mogelijkheid om contact op te kunnen nemen met de schuldhulpverlener na het traject. Meer intensievere vormen, zoals coaching of budgetbeheer, worden vaak niet standaard aangeboden. Daarnaast is het opvallend dat een groot deel van de gemeenten geen acties inzet op mensen die gedurende het traject uitvallen. Uit onderzoek van de Nederlandse Arbeidsinspectie blijkt dat in ruim 80% van de ondervraagde gemeenten uitgevallen klanten nooit of soms worden na gebeld.<sup>141</sup>

<sup>139</sup> Nederlandse Arbeidsinspectie, *De weg naar een schone lei*, juni 2024.

<sup>140</sup> Bureau Bartels, *Medewerking schuldeisers minnelijke trajecten*, juni 2020.

<sup>141</sup> Nederlandse Arbeidsinspectie, *De weg naar een schone lei*, juni 2024.

**Over terugval in schulden na afloop van een schuldhulpverleningstraject zijn nauwelijks cijfers bekend.** Gemeenten zijn niet verplicht cijfers bij te houden over recidive. In de Wgs is recidive wel als één van de mogelijke uitsluitingsgronden voor schuldhulpverlening opgenomen. Terugval kan ook voor schuldeisers een reden zijn om bij een verzoek tot een betalingsregeling of medewerking aan een nieuwe schuldregeling geen medewerking te verlenen. Dit hangt voor schuldeisers vaak sterk samen met de door gemeenten ingezette begeleiding en nazorg, omdat dat als waarborg kan dienen om terugval in schulden te voorkomen.

### Taakverdeling en prikkels in de schuldhulpverlening

**Het is vaak niet duidelijk welke partij precies verantwoordelijk is voor de ondersteuning van mensen met financiële zorgen, doordat veel verschillende actoren een rol spelen in de aanpak van schulden.** Dit zorgt voor onduidelijkheid, dubbel werk en heeft uiteindelijk tot gevolg dat mensen niet altijd de juiste vorm van ondersteuning op het juiste moment krijgen.<sup>142</sup> Naast het feit dat gemeenten zijn belast met de wettelijke taak voor integrale gemeentelijke schuldhulpverlening zijn er ook andere partijen actief die mensen ondersteunen bij hun financiële zorgen, zoals vrijwillige schuldhulpverleners, bewindvoerders en budgetbeheerders. Het is daarbij niet altijd duidelijk waar de verantwoordelijkheid van de ene partij eindigt en die van een andere partij begint. Ook bestaat hierdoor het risico dat een inwoner te lang bij een bepaalde vorm van ondersteuning blijft zitten, terwijl een andere partij beter in staat is om bepaalde taken uit te voeren. Dit zien we bijvoorbeeld bij vrijwilligers die te lang blijven proberen iemand zelf te helpen in plaats van door te verwijzen naar schuldhulpverlening, of bij (schulden)bewindvoerders die mensen met problematische schulden niet of pas op een laat moment doorverwijzen naar gemeentelijke schuldhulpverlening. Ook zien we dit bij schuldhulpverleners wanneer het minnelijke traject niet tot stand komt. In plaats van namens de inwoner een dwangakkoord of verzoek tot toelating tot de Wsnp aan te vragen, wordt er opnieuw een minnelijke poging gedaan, terwijl dit voor de persoon met schulden niet de beste oplossing hoeft te zijn. In al deze gevallen helpt een betere onderlinge samenwerking dan wel afstemming in de keten tussen de verschillende partijen in het sneller en beter begeleiden van mensen naar de best passende oplossing. Ondanks alle inzet is de effectiviteit van het huidige systeem van de hulpverlening nog steeds laag.

**Gemeenten zijn de enige partij die direct gefinancierd worden voor het bieden van schuldhulpverlening, terwijl ook andere bevoegde partijen schuldhulpverlening kunnen bieden.** Gemeenten ontvangen via de algemene uitkering uit het Gemeentefonds financiering voor het uitvoeren van de gemeentelijke schuldhulpverlening. Gemeenten zijn daarmee de enige partij die directe financiering ontvangen voor de minnelijke schuldhulpverlening, maar hebben wel de ruimte deze middelen naar eigen inzichten in te zetten. In de praktijk zijn er verschillen tussen wat gemeenten uitgeven aan schuldhulpverlening, maar er is geen (landelijk) overzicht voorhanden. Daarmee kan ook niet worden vastgesteld hoe doelmatig deze middelen worden ingezet. Naast de gemeenten zijn in de wet ook andere partijen opgenomen die schuldbemiddeling mogen aanbieden, zoals advocaten, deurwaarders en Wsnp-bewindvoerders, alleen staat hier geen vergoeding tegenover anders dan door de burger met schulden zelf.

**De huidige, verschillende routes voor het oplossen van problematische schulden en bijbehorende financieringssystemen sluiten niet goed op elkaar aan en zitten een goede ketensamenwerking in de weg.** Zo geven Wsnp-bewindvoerders al geruime tijd aan in staat te zijn om een helpende hand te bieden bij de totstandkoming van schuldhulpverleningstrajecten.

<sup>142</sup> Daarnaast komt het ook voor dat mensen met schulden worden geholpen door partijen die onbevoegd zijn. Mensen mogen namelijk alleen met een schuldregeling worden geholpen als dit om niet (gratis) gebeurt, of als ze worden geholpen door gemeenten, instellingen die in opdracht van de gemeente handelen of enkele uitgezonderde beroepsgroepen, zoals advocaten en (Wsnp)-bewindvoerders. Het kabinet heeft hierop aangegeven het wettelijke verbod op schuldbemiddeling aan te scherpen en de mogelijkheden voor sanctioneren uit te breiden.

Doordat er geen financiering voorhanden is voor uitvoering van het minnelijke traject door Wsnp-bewindvoerders, komt deze route voor hulpverlening niet van de grond. Een recent onderzoek naar de inzet van deze zogenaamde 'secundaire route' wijst uit dat dit zeker van meerwaarde kan zijn, met name voor mensen met langdurige en (juridisch) complexe schulden.<sup>143</sup> Het financieren van deze partijen zou de uitvoering bij gemeenten kunnen ontlasten en de opties voor mensen met problematische schulden kunnen verruimen. Aandachtspunt hierbij is dat de wettelijk bevoegde partijen nu op verschillende manieren worden gefinancierd en ook andere tarieven hanteren. Zo ontvangen gemeenten financiering via het Gemeentefonds dat ze naar eigen inzicht kunnen inzetten, terwijl Wsnp-bewindvoerders per casus gefinancierd worden. De wettelijke verantwoordelijkheid voor het bieden van integrale schuldhulpverlening ligt bij gemeenten. De routes zouden complementair of aanvullend aan elkaar moeten zijn, niet concurrerend. Meer in het algemeen zou het helpen als voorafgaand aan de toegang tot de schuldhulpverlening door triage wordt bepaald welke casussen het beste door welke professional of organisatie opgepakt kunnen worden. Hiervoor is het noodzakelijk om duidelijkheid te scheppen over in welke situaties welk traject het meest passende is, en ervoor te zorgen dat iemand ook direct van die dienstverlening gebruik kan maken, zodat iemand die zich meldt ook daadwerkelijk binnen afzienbare tijd wordt geholpen. Kortom: er moet handelingsperspectief zijn voor de professionals en uitzicht voor de persoon met schulden op een schuldenvrije toekomst.

**De prikkelwerking rond het schuldenbewind is niet bevorderlijk voor een optimale en vlotte doorgeleiding naar de schuldhulpverlening.** Schuldenbewind wordt voor een bepaalde periode (vaak vijf jaar) ingesteld. De bewindvoerders krijgen een vaste vergoeding per jaar tijdens de looptijd van het bewind en een eventuele extra vergoeding voor bepaalde werkzaamheden (aanvangswerkzaamheden, beheer PGB, verhuizing, etc.). De financiering is dus gebaseerd op het verrichten van werkzaamheden, niet op samenwerking en resultaat voor mensen. De rekening wordt veelal betaald uit de bijzondere bijstand, omdat op dit budget een beroep kan worden gedaan wanneer iemand de kosten van het bewind niet zelf kan dragen. Bewindvoerders hebben geen verplichting en geen prikkel om iemand met schulden zo snel mogelijk te begeleiden naar een oplossing voor de schulden, zoals bijvoorbeeld de gemeentelijke schuldhulpverlening. Sterker nog, snelle doorgeleiding naar een schuldhulpverleningstraject kan ervoor zorgen dat het bewind eerder wordt omgezet naar een 'niet-schuldenbewind', waarvoor een lagere jaarlijkse vergoeding geldt of kan leiden tot beëindiging van het bewind.

## 6.3 Faillissementswet

### Wettelijke schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp)

**De Wsnp is een onderdeel van de Faillissementswet. Bij een Wsnp-aanvraag toetst de rechter of iemand toegelaten kan worden tot de schuldsanering. Een externe uitvoerder (Wsnp-bewindvoerder) is verantwoordelijk voor de uitvoering van de regeling.** Eerst wordt een poging gedaan om als onderdeel van het gemeentelijke beleid minnelijk tot een schuldregeling te komen. Als dit niet lukt, of een minnelijke schuldregeling komt tot stand en mislukt alsnog, dan kan iemand een verzoek doen om toegelaten te worden tot de Wsnp. In sommige gevallen is het ook mogelijk om direct een Wsnp-aanvraag in te dienen, bijvoorbeeld als iemand aantoonbaar geen afloscapaciteit heeft, er geen volledig beeld is van de schulden of wanneer een schuldeiser bij voorbaat niet akkoord gaat met een minnelijk traject. Dit direct doorgeleiden naar de Wsnp gebeurt in de praktijk nog weinig, omdat het minnelijk en wettelijk traject vaak als concurrerende instrumenten worden gezien, terwijl het aanvullende instrumenten zijn. Bij de Wsnp wordt er gekeken of van iemand redelijkerwijs verwacht kan worden dat hij niet

<sup>143</sup> Purpose, Effectmeting 'secundaire route': Secundaire route voor schuldhulpverlening effectief alternatief bij complexe problemen, mei 2024.

kan voortgaan met betalen of al is opgehouden met het betalen van zijn verplichtingen. De rechter beoordeelt het verzoekschrift voor toelating tot de Wsnp. In een periode van in principe 18 maanden spant iemand zich maximaal in om zoveel mogelijk te sparen voor de schuldeisers, met inachtneming van het vrij te laten bedrag. Een rechter kan deze periode verlengen, maar ook verkorten met de periode dat in het minnelijk traject al is afgelost. Elk halfjaar stuurt de Wsnp-bewindvoerder de boedelrekening naar de rechter-commissaris, die controleert of de Wsnp-bewindvoerder zijn werk goed doet. Na afloop van het traject kent de rechter de debiteur een schone lei toe, wat inhoudt dat hij volledig schuldevrij is. Dit is een verschil met het minnelijke traject, omdat iedere schuldeiser kan weten van de Wsnp-uitspraak, die gepubliceerd wordt in het insolventieregister, en zich vervolgens kan melden als schuldeiser. Het minnelijk traject is niet openbaar bekend en biedt dan ook geen schone lei, want vorderingen die buiten de minnelijke schuldregeling vallen zijn nog steeds afdwingbaar. De Wsnp-bewindvoerder is geen hulpverlener en ondersteunt niet bij het zelfredzaam maken van de persoon in het Wsnp-traject. De vergoeding van de Wsnp-bewindvoerder wordt betaald uit de boedel, wat dus ten laste van de schuldeisers komt.

**Het aantal toelatingen tot de Wsnp loopt sinds 2012 jaarlijks terug. In 2012 waren er nog ruim 13.000 toelatingen, waar dat er in 2023 nog maar 1.884 waren.**<sup>144</sup> Een verklaring hiervoor is dat in 2012 gemeenten de wettelijke verantwoordelijkheid hebben gekregen voor de gemeentelijke schuldhelpverlening via de Wgs en de Wsnp eerder als stok achter de deur of ultimatum remedium wordt gezien. Een andere reden voor de lagere instroom is dat de doorgeleiding vanuit de minnelijke schuldhelpverlening naar de Wsnp niet goed verloopt.<sup>145</sup> Gemeenten geven bijvoorbeeld aan dat het doen van een aanvraag voor toelating tot de Wsnp ingewikkeld is en veel vraagt van mensen met schulden en van de hulpverlening. Soms wordt er daarom nog een ultieme poging gedaan om het minnelijke traject toch te laten slagen (al dan niet met een dwangakkoord), ook al zou er al een aanvraag voor de Wsnp ingediend kunnen worden. Dit zorgt ervoor dat iemand soms onnodig lang binnen het minnelijke traject blijft hangen, terwijl de route van de Wsnp niet wordt bewandeld. Mensen met schulden geven soms aan dat zij de toelatingseisen voor de Wsnp als streng ervaren, zoals de mate van stabiliteit die ze moeten bereiken of de arbeids- en sollicitatieplicht.<sup>146</sup> Veel mensen weten niet goed wat de Wsnp inhoudt. Aan de andere kant constateren rechters dat verzoekschriften soms slordig of onvolledig zijn, bijvoorbeeld door ontbrekende bewijsstukken, of doordat de ontstaansdatum van de schuld niet of niet geloofwaardig is onderzocht. Het op orde brengen van het dossier kost alle betrokken professionals extra tijd en zorgt ervoor dat de betrokkene zelf langer in onzekerheid zit.

**De kans op toelating tot de Wsnp is aanzienlijk groter wanneer iemand bij de aanvraag wordt begeleid door een Wsnp-bewindvoerder of advocaat.**<sup>147</sup> Er is alleen geen structurele vergoeding beschikbaar voor deze werkzaamheden. Wsnp-bewindvoerders hebben een beter beeld van hoe een succesvol verzoekschrift opgesteld moet worden, maar komen in veel gevallen pas in beeld als iemand is toegelaten tot de Wsnp, om toezicht te houden op de juiste uitvoering van het traject. Wsnp-bewindvoerders geven aan graag een grotere rol te spelen bij de toeleiding tot de Wsnp. Aangezien mensen met schulden de kosten hiervoor vaak zelf niet kunnen betalen, kunnen Wsnp-bewindvoerders deze dienst niet aanbieden. In de pilot toevoeging verzoek toelating Wsnp kunnen Wsnp-bewindvoerders een financiële vergoeding krijgen voor het begeleiden van mensen met schulden naar de Wsnp. De pilot heeft niet geleid tot een hogere instroom in de Wsnp, maar is wel van meerwaarde gebleken voor mensen in een complexe situatie, zoals ondernemers en

<sup>144</sup> Bureau Wsnp, *Instroom Wsnp*, <https://www.bureauwsnp.nl/bibliotheek/instroom-wsnp/>.

<sup>145</sup> Rapport Nationale Ombudsman Hindernisbaan zonder finish, 2020.

<sup>146</sup> *Idem*.

<sup>147</sup> *Idem*.

woningbezitters.<sup>148</sup> Rechtbanken zetten daarnaast in op het beter ondersteunen en doorverwijzen van mensen met schulden door een schuldenfunctionaris bij iedere rechtbank. Wanneer iemand schulden heeft, kan de schuldenfunctionaris worden ingezet om te zorgen voor een snelle overdracht naar schuldhelpverlening van de gemeente. Na een succesvolle pilot in de rechtbank Rotterdam wordt dit nu over andere rechtbanken uitgerold.

**Om de aansluiting tussen het minnelijke- en wettelijke traject te verbeteren, is de Faillissementswet per 1 juli 2023 op een aantal onderdelen aangepast. Het is nog niet bekend of deze wijzigingen effect hebben op het aantal toelatingen tot de Wsnp.** Zo is de goede trouwtoets van artikel 288, lid 1 onder b van de Faillissementswet verkort van vijf naar drie jaar. Dit betekent dat de rechter tot drie jaar terugkijkt of de schulden te goeder trouw zijn ontstaan of onbetaald zijn gelaten. Een andere aanpassing is dat wanneer op voorhand duidelijk is dat een minnelijke schuldregeling zinloos is (bijvoorbeeld wanneer er onvoldoende aflossingsmogelijkheden zijn), een verklaring kan worden afgegeven waarin dit is vermeld. Er hoeft dan niet eerst een poging te worden ondernomen om een minnelijke schuldregeling tot stand te brengen. In dat geval kan direct een verzoek tot toelating tot de Wsnp worden opgesteld, waarmee veel tijd en inzet kan worden bespaard. De tienjaarstermijn om opnieuw toegelaten te worden tot de Wsnp is geschrapt. Bovendien is de looptijd van de Wsnp verkort, van drie jaar naar (in beginsel) anderhalf jaar. Daarbij kan de rechter bij toelating tot de Wsnp bepalen of aflossingen die zijn gedaan tijdens de minnelijke schuldregeling ook kunnen meetellen voor de duur van het Wsnp-traject. Het is nog te vroeg om de effecten van de wetswijziging te kunnen staven. De wijzigingen zijn doorgevoerd met als doel het traject van problematische schulden te verkorten, maar richten zich enkel op het einde van het traject. De wetswijziging heeft daarmee geen effect op het gehele voorliggende traject.

### **Wet homologatie onderhands akkoord (Whoa)**

**De Whoa is een nog relatief nieuwe oplossing voor problematische schulden bij ondernemers (ongeacht hun rechtsvorm).** Sinds 1 januari 2021 biedt de Faillissementswet de mogelijkheid tot een Whoa-procedure voor ondernemingen. Deze procedure heeft als doel om ondernemingen met gezonde bedrijfsactiviteiten, die vanwege een zware schuldenlast failliet dreigen te gaan, te helpen met herstructureren. Door de procedure kan de rechter een onderhands akkoord tussen een onderneming en zijn schuldeisers goedkeuren, waarbij alle schuldeisers aan het akkoord gebonden worden. In de eerste twee jaar zijn in totaal 108 zaken behandeld door de rechtbank. Er zijn signalen dat deze mogelijkheid niet geschikt is voor natuurlijke personen, bijvoorbeeld zzp'ers en kleine ondernemingen, maar dat zou het wel kunnen zijn. De Whoa zou voor deze groep een betere en snellere oplossing kunnen zijn om van hun schulden af te komen, terwijl schuldeisers bovendien meer en soms sneller zekerheid krijgen over hoeveel zij op hun vordering mogen verwachten. In zo'n geval hoeft dan geen Wsnp-traject meer te worden doorlopen. Als reden dat de Whoa in de praktijk voor deze groep (nog) niet goed werkt, wordt aangegeven dat de kosten voor de Whoa-procedure hoog zijn. Dit komt omdat vaak de inzet van juridische en financiële professionals nodig is om tot een akkoord te komen.<sup>149</sup> Toch bevat de Whoa elementen die relevant zijn voor de sanering van schulden van natuurlijke personen. Te denken valt daarbij aan de mogelijkheid om een afkoelingsperiode met een algehele incassostop in te zetten, de structurering van termijnen en spelregels, de grote transparantie tijdens de procedure richting schuldeisers en de mogelijkheid om het (onderhands) akkoord algemeen verbindend te laten verklaren wanneer twee derde van de schuldeisers akkoord is.<sup>150</sup>

<sup>148</sup> Kenniscentrum Raad voor de Rechtsbijstand, *Evaluatierapport regeling PTW*.

<sup>149</sup> Bruno Tideman, *Activeren en faciliteren – op weg naar meer zelfredzaamheid en veerkracht van (zelfstandige) ondernemers, september 2023*. Rijksuniversiteit Groningen en Universiteit Leiden, *Evaluatie van de Whoa, december 2023*.

<sup>150</sup> Zie voor een nadere toelichting: <https://www.kvk.nl/wetten-en-regels/stappenplan-whoa-aanvragen/>.

## (Persoonlijk) faillissement

Een persoonlijk faillissement kent geen schone lei. Het faillissement van een natuurlijk persoon betekent namelijk dat het vermogen van diegene wordt beheerd en vereffend door de curator, maar zonder dat er na afloop een schone lei wordt geboden. De curator probeert met de inkomsten en de verkoop van bezittingen de schulden af te lossen. Een curator zal op basis van het vermogen de schuldeisers een kwijtingsvoorstel aanbieden, waarmee veelal de schuldeisers ineens een (gedeeltelijke) betaling ontvangen en waarna het restant kwijtgescholden wordt. Als er te weinig vermogen is om de kosten en de schuldeisers (gedeeltelijk) te betalen, wordt een faillissement beëindigd "bij gebrek aan baten". Een persoonlijk faillissement kan op verzoek, na een gezamenlijk onderzoek met de curator, worden omgezet naar een Wsnp.

### Box 6.1 Internationale vergelijking m.b.t. oplossen problematische schulden

Uit de internationale vergelijkingsstudie<sup>151</sup> valt een aantal zaken op over het oplossen van problematische schulden in andere Europese landen:

- Met uitzondering van de saneringsmogelijkheid *Debt relief order* (Verenigd Koninkrijk) zijn alle saneringstrajecten in het buitenland langer dan in Nederland, variërend van 3 tot maximaal 7 jaar.
- In Nederland ligt het aantal toegekende schuldsaneringstrajecten (Wsnp) relatief gezien veel lager dan in de vergeleken landen. Hierbij moet opgemerkt worden dat de minnelijke schuldregelingen niet in deze cijfers zijn meegenomen. Hierdoor ontstaat mogelijk een vertekend beeld, omdat het minnelijke traject in Nederland voorliggend is aan de Wsnp (dat geldt ook voor België, waar net als in Nederland ook een daling is opgetreden).
- In alle onderzochte landen wordt tijdens de schuldhulpverlening ingezet op advies en educatie. In Nederland is het afhankelijk per gemeente of en op welke manier hierop wordt ingezet.
- In Duitsland neemt het beslagvrije inkomen tijdens een saneringstraject toe wanneer er meer wordt verdiend. Dit kan dienen als prikkel om tijdens het saneringstraject meer te gaan werken, omdat er van iedere verdiende euro meer overblijft voor de persoon met schulden. Anderzijds betekent dit dat de schuldeiser minder ontvangt. Duitsland en Zweden creëren in de zomer en voor Kerst extra bestedingsruimte voor personen in de schuldsanering.

<sup>151</sup> SEO, *Problematische schulden – Internationale verkenning beleidsinterventies, mei 2024.*

## 7. Voorgestelde beleidsaanpak

### Hoofdpunten

- Er is een aantal algemene knelpunten en er zijn specifieke knelpunten in onderdelen van de schuldenketen waardoor het aantal mensen met problematische schulden hoog blijft en er individueel en maatschappelijk hoge kosten worden gemaakt. Dat kan en moet anders.
- Er zijn potentieel omvangrijke baten, oftewel een verlaging van de maatschappelijke kosten, te realiseren met een beleidsaanpak langs drie wegen: (i) het *voorkomen* dat schulden (opnieuw) ontstaan, (ii) het *verlagen* van de kostenoploop; en (iii) het *verkorten* van de doorlooptijd. Dit vraagt om middelen en capaciteit in beleidsontwikkeling en uitvoering.
- Een substantiële verlaging van het aantal mensen met problematische schulden, en daarmee gepaard gaande maatschappelijke kosten, kan alleen worden gerealiseerd als er niet alleen aanpassingen in, maar ook van het bestaande systeem plaatsvinden.
- Er wordt een samenhangend basispakket voorgesteld om de keten eenvoudiger, effectiever en efficiënter te maken met (i) essentiële aanpassingen in en van het systeem; (ii) praktische maatregelen die op relatief korte termijn kunnen worden ingevoerd; en (iii) bredere hervormingen en specifieke aanbevelingen voor een betere schuldenaanpak
- De insteek van het basispakket om de schuldenketen zo veel mogelijk als één systeem te beschouwen, sluit aan bij de veranderde manier van kijken naar schulden en de voorzichtige centraliserende tendens die afgelopen jaren is ingezet. De maatregelen in het basispakket kosten de komende jaren ook structureel middelen, maar die zijn naar verwachting lager dan de baten, in termen van lagere maatschappelijke kosten.

### 7.1 Knelpunten en oplossingsrichtingen

Tegen de achtergrond van de feiten en ervaringen in hoofdstuk 2 en de verkenning van de beleidstheorie in hoofdstuk 3 is in de hoofdstukken 4 tot en met 6 een analyse gegeven van het ontstaan, de invordering en het oplossen van problematische schulden. Tabel 7.1 bevat een overzicht van de algemene en specifieke knelpunten die een goed functionerende schuldenketen bemoeilijken. Dit zijn aangrijpingspunten voor mogelijke beleidsmaatregelen.

Tabel 7.1 Knelpunten in de schuldenketen

KNELPUNTEN	TOELICHTING
<b>Algemeen</b>	
<b>1</b> Onvoldoende data over de omvang en kenmerken van mensen met (problematische) schulden in de verschillende onderdelen van de keten.	Gegevens worden vooral decentraal bijgehouden, waardoor er geen goed oordeel kan worden gegeven over de effectiviteit en doelmatigheid. Verschillende definities van problematische schulden maken dit probleem groter.
<b>2</b> Mismatch tussen de complexiteit van verschillende overheidsregelingen- en trajecten en de financiële en bureaucratische vaardigheden van mensen.	Mensen maken te weinig gebruik van de bestaande mogelijkheden, weten hulp niet goed te vinden als deze nodig is en het is onvoldoende duidelijk wat ze kunnen verwachten.
<b>3</b> Gebrek aan goede informatie en informatie-asymmetrie ten aanzien van de verplichtingen van mensen.	Mensen hebben geen overzicht van hun schulden en geen inzicht in hoe schulden zich verhouden tot draagkracht. In de incassofase is geen inzicht in de positie van andere schuldeisers, wat leidt tot onnodige beslagmaatregelen en betalingsregelingen onder de beslagvrije voet. Schuldhulpverlenende organisaties hebben veel tijd nodig om totale schuldenlast in beeld te krijgen.



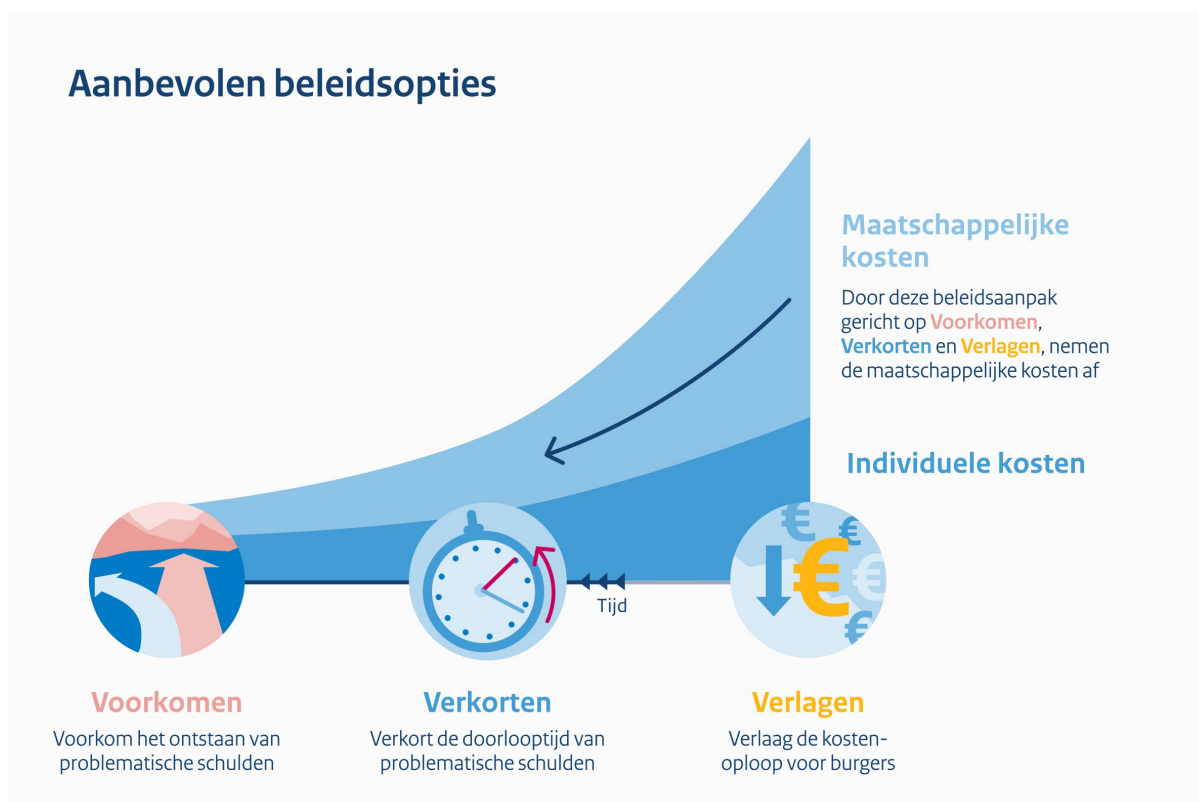
<b>4</b>	Gebrek aan goede triage en coördinatie en onvoldoende oog voor totale maatschappelijke kosten in de keten.	Er is onvoldoende sprake van een ketenbenadering met doorverwijzen en samenwerken gericht op de uiteindelijke uitkomsten en geen toezicht op het totaal van de keten.
<b>5</b>	Er is nog onvoldoende gemeenschappelijke kennis over de effectiviteit van verschillende interventies op basis van systematisch onderzoek.	Er is onvoldoende uitwisseling tussen partijen en geen institutioneel mechanisme van leren en verbeteren, waarbij normen worden ontwikkeld en breed worden toegepast.
<b>Ontstaan</b>		
<b>6</b>	Deel van de kredietmarkt (nog) niet voldoende (streng) gereguleerd, wat kan leiden tot overkreditering.	Opkomende vormen van krediet zoals BNPL zijn nog niet gereguleerd, kleinere kredieten beperkt gereguleerd. Kredietverleners kunnen onvoldoende rekening houden met de risico's van (potentiële) klanten.
<b>7</b>	Stelsel van inkomensondersteuning vraagt vaak te veel van mensen en het totaal aan inkomensondersteuning is niet altijd voldoende.	De complexiteit en vormgeving van het stelsel leiden tot niet-gebruik en terugvorderingen. Sociaal minimum is voor sommigen ontoereikend. Betaalmomenten vaste lasten en reguliere ontvangsten (inclusief toeslagen) onvoldoende op elkaar afgestemd.
<b>8</b>	Verleiding door aanbieders en verslavingen leiden tot overconsumptie, mensen zijn te weinig bewust van financiële risico's.	Preventie en hulp bij (gok)verslavingen niet voldoende. Cultuur van overconsumptie en schuldgewinning. Publieke educatie en informatie onvoldoende effectief.
<b>9</b>	Huishoudens zijn onvoldoende voorbereid op de financiële gevolgen van veranderende levensomstandigheden.	Overheid dempt slechts een deel van de grote financiële veranderingen bij levensgebeurtenissen. Mensen hebben vaak weinig kennis en weerbaarheid om goed met de gevolgen van levensgebeurtenissen om te gaan.
<b>10</b>	Schulden hangen vaak samen met (kluwen van) onderliggende problemen (multiproblematiek)	Samenwerking van schuldhulpverleners met professionals in andere levensdomeinen, zoals de gezondheidszorg, komt vaak nog onvoldoende van de grond.
<b>Invordering</b>		
<b>11</b>	Prikkels in de keten zijn gericht op het zo snel mogelijk innen van de individuele vordering.	Invorderaars weten niet van elkaars vorderingen, waardoor het proces niet gecoördineerd is en iedereen voor eigen gewin kan gaan. Een integrale of gecoördineerde benadering van inning is niet goed mogelijk, maar wel noodzakelijk.
<b>12</b>	Sterke kostenoploop en verkeerde bekostigingsprikkels en verdienmodellen.	Bij civiele invordering moet er betaald worden voor iedere handeling die wordt uitgevoerd. Dat maakt dat kleine schulden snel groot kunnen worden. Publieke schuldeisers werken veelal met een boetestructuur waardoor de schuld snel oploopt. Gerechtsdeurwaarders krijgen nu alleen betaald voor escalatie, niet voor een bredere zorgplicht.
<b>13</b>	Preferente positie van (publieke) schuldeisers.	De overheid heeft een preferente informatiepositie waardoor ze gericht en tegen lagere kosten bijzondere invorderingsmaatregelen kunnen treffen. Hierdoor staan private schuldeisers op achterstand. Daarnaast hebben preferente schuldeisers voorrang en moeten concurrente schuldeisers de invordering stil zetten. Intussen loopt deze vordering wel op en proberen schuldeisers op een andere wijze de vordering te innen, wat kostenverhogend werkt.
<b>14</b>	Systeem vraagt om actief handelen van een debiteur.	Het systeem gaat ervan uit dat de debiteur zelfredzaam is en daarmee voldoende financiële vaardigheden heeft en transparant is richting partijen. Daarbij komt dat debiteuren vaak niet weten wat er bij schulden van hen verwacht wordt, en andere partijen vaak veel meer ervaring hebben.
<b>Schuldhulpverlening</b>		
<b>15</b>	Mensen ervaren een drempel om de stap te zetten naar schuldhulpverlening of zetten die stap laat.	Er is een verschil tussen de leefwereld van mensen en de systeemwereld van professionals. Mensen voelen schaamte of hebben weinig vertrouwen in de overheid. Eisen van schuldhulpverlening worden als streng gezien.
<b>16</b>	Schuldhulpverlening weet mensen onvoldoende te bereiken en vroegsignalering werkt nog gebrekkig.	Een goede follow-up geven aan vroegsignalen is arbeidsintensief. Deels door gebrek aan capaciteit lukt dit nu onvoldoende. Het kan lang duren voordat iemand daadwerkelijk hulp krijgt en de wijze van hulpverlening sluit niet altijd aan bij de situatie en mogelijkheden van de debiteur.
<b>17</b>	De beleidsvrijheid van gemeenten leidt tot verschillen in de toegang, het bereik en de kwaliteit van de dienstverlening (gemeentelijke autonomie).	De Wgs is een kaderwet: gemeenten hebben veel beleidsvrijheid in de uitvoering. Daardoor is niet duidelijk of de kwaliteit voldoende is en kunnen er (grote) verschillen zijn tussen gemeenten (rechtsongelijkheid).

<p><b>18</b> Het verschil tussen het minnelijk en wettelijk traject is voor mensen met schulden vaak niet goed te begrijpen, werkt strategisch gedrag van de uitvoerende partijen in de hand en kan het schuldentraject langer maken dan nodig.</p>	<p>Mensen weten onvoldoende waar ze zitten in het traject, wat ze ervan mogen verwachten en welke voortgang ze boeken (motivatie). Er zijn veel partijen in de keten die met elkaar, door elkaar en tegen elkaar werken (dubbel werk, vertraging, gebrek aan samenhang en regie).</p>
<p><b>19</b> Lange stabilisatieperiode voor schuldhulpverlening.</p>	<p>De periode tussen de aanmelding bij schuldhulpverlening en het komen tot een schuldregeling duurt vaak lang. Hoe langer mensen in de schulden zitten, hoe weerbarstiger de problematiek. Dit is ook de periode waarin de uitval het hoogste is.</p>
<p><b>20</b> Weinig zicht op terugval in schulden en weinig nazorg als integraal onderdeel van een schuldentraject</p>	<p>Er is onvoldoende zicht op de omvang en problematiek van mensen die terugvallen in schulden en welke interventies goed werken. Veel gemeenten bieden geen nazorg aan, of alleen lichte vormen. Mensen willen ook niet altijd nazorg.</p>
<p><b>21</b> Door de lens van de problematische schulden is de effectiviteit van de keten onvoldoende; het aantal huishoudens met problematische schulden neemt niet af en het aantal schuldtrajecten daalt.</p>	<p>Er is onvoldoende zicht op hoeveel middelen worden ingezet om een oordeel over de doelmatigheid te geven. Inzicht in de verschillen tussen gemeenten zouden hiervoor kunnen worden benut (<i>benchlearning</i>).</p>

**De geïdentificeerde knelpunten leiden ertoe dat het aantal mensen met problematische schulden onnodig hoog blijft en de daarmee gepaard gaande maatschappelijke kosten onnodig oplopen.** Langs verschillende routes zijn potentieel omvangrijke baten voor mensen zelf en de samenleving te realiseren. Deze kunnen als volgt worden getypeerd (de 3 V's):

- **V**oorkomen dat mensen (weer) in een situatie van problematische schulden terechtkomen
- **V**erlagen van de kostenoploop
- **V**erkorten van de totale doorlooptijd

Figuur 7.1 Beweging naar een beter werkende schuldenketen



**In dit IBO zijn 52 fiches uitgewerkt om langs deze wegen de kosten van de schuldenproblematiek te verlagen.** Uit de gevoerde gesprekken met organisaties, betrokkenen uit de praktijk en ervaringsdeskundigen zijn ideeën opgehaald.<sup>152</sup> Alle gesprekspartners is daarnaast verzocht om een top 5 aan maatregelen in te sturen. Dat hebben we ook aan een reeks andere partijen in en rondom de schuldketen gevraagd. Ook zijn (recente) onderzoeken en verkiezingsprogramma's op potentiële maatregelen bekeken. Al deze maatregelen zijn samengevoegd in een groslijst, waarna een inschatting is gemaakt of de maatregel binnen de scope van het IBO viel, de maatregel duidelijk en concreet omschreven was en of de inschatting was dat deze uitvoerbaar zou kunnen zijn. Bijlage 11 (zie separate bijlage) bevat de vervolgens uitgewerkte fiches. Voor sommige fiches geldt dat ze een richting voor een wijziging in of van het systeem schetsen die nader moet worden uitgewerkt als daartoe besloten wordt; andere fiches zijn concreet genoeg om op korte termijn ter hand te nemen. Het is van belang te benadrukken dat er op dit beleidsdomein de afgelopen jaren al veel veranderingen in gang zijn gezet en er ook een aantal beleidsaanpassingen en initiatieven in de planning zit (zie bijlage 6 voor een beknopte weergave). Nieuwe maatregelen zullen naast extra middelen ook capaciteit vergen in termen van beleidsontwikkeling, afstemming, uitvoering en toezicht; de genoemde invoeringstermijnen zijn dan ook onder voorbehoud van voldoende capaciteit op deze onderdelen.

**Het IBO is op basis van zijn analyse gekomen tot één samenhangend basispakket dat uit drie componenten bestaat** (paragraaf 7.2):

- Essentiële aanpassingen in en van het systeem om het eenvoudiger, effectiever en efficiënter te maken;
- Praktische maatregelen die op relatief korte termijn kunnen worden ingevoerd;
- Brede hervormingen en specifieke aanbevelingen voor een betere schuldenaanpak.

**Daarnaast zijn er aanvullende beleidsopties uitgewerkt buiten het basispakket.** Ten eerste zijn er beleidsmaatregelen uitgewerkt die grotendeels aanvullend op het basispakket kunnen worden genomen. Deze maatregelen kunnen aanvullend bijdragen aan het aanpakken van de geïdentificeerde knelpunten in de keten. Naar inschatting van het IBO zijn ze echter minder essentieel, minder evident positief qua effecten per saldo of de gevolgen zijn dusdanig ingrijpend voor burgers, bedrijven of de overheid dat ze om een nadere weging vragen. Tot slot zijn er enkele maatregelen waarvan het IBO concludeert dat de voordelen niet opwegen tegen de nadelen. Het gaat om maatregelen die de knelpunten nauwelijks aanpakken, sterk nadelige effecten hebben op de doelmatigheid of juridisch niet haalbaar zijn. Figuur 7.2 biedt een schematische weergave van de verschillende categorieën maatregelen en de aanbevelingen.

Tabel 7.2 Overzicht uitgewerkte maatregelen en aanbevelingen IBO



<sup>152</sup> Zie bijlage 3: Gesprekspartners.

## 7.2 Basispakket

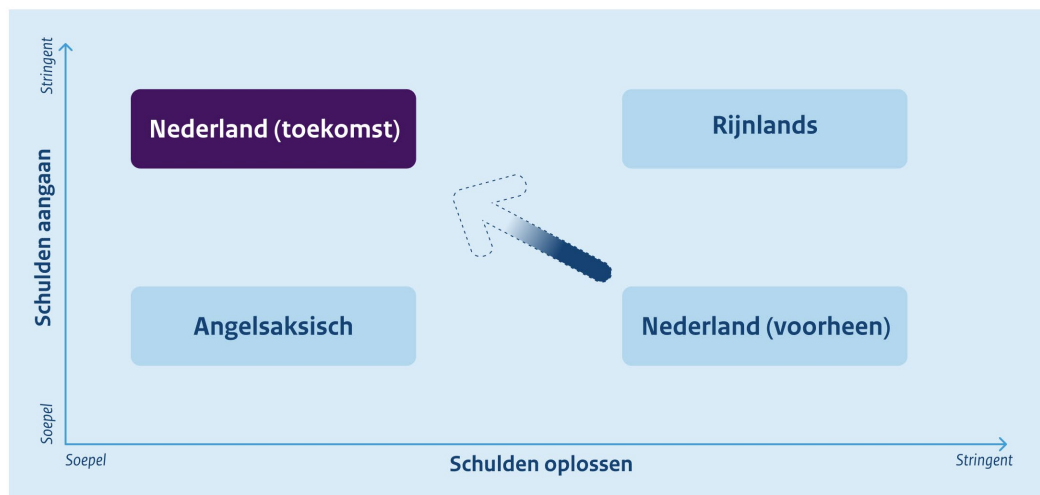
**Een substantiële verlaging van het aantal mensen met problematische schulden, en van de maatschappelijke kosten, kan alleen worden gerealiseerd als er niet alleen aanpassingen in, maar ook van het bestaande systeem plaatsvinden.** Een echte verlaging van de onnodig hoge maatschappelijke kosten van problematische schulden kan *niet* worden gerealiseerd door meer middelen en mensen in te zetten binnen het bestaande systeem. Het beroep op de collectieve middelen zou te groot zijn, de vele vacatures niet te bezetten en het systeem zou er eenvoudiger noch doelmatiger op worden. Laten we het systeem zelf ongemoeid, dan is veel meer mensen met (dreigende) problematische schulden helpen ondoenlijk en onhoudbaar. Het is bovendien onverstandig, omdat dan te zeer voorbij wordt gegaan aan de (gevoelde) verantwoordelijkheid van mensen zelf en die van andere partijen in de keten. Daar komt nog bij dat veel mensen er onvoldoende vertrouwen in hebben dat de overheid hun probleem kan en wil oplossen. Het voorstel in dit IBO is dan ook om in te zetten op een aanpassing in en van het systeem, door een aantal essentiële wijzingen door te voeren in de spelregels, prikkels en randvoorwaarden. Tabel 7.3 geeft een overzicht van alle voorstellen uit het basispakket, deze worden hieronder nader toegelicht.

**Dit samenhangende basispakket kent de volgende uitgangspunten:**

- a) **De insteek is de schuldenketen zo veel mogelijk als één systeem te beschouwen.** De huidige praktijk is dat elke partij haar eigen rol speelt in een onderdeel (substelsysteem) van het systeem en dat de huidige prikkels daar ook op gericht zijn of daarvoor ruimte laten. Optimalisatie in subsystemen is echter suboptimaal als we naar de effectiviteit en doelmatigheid van het gehele systeem kijken: de schuldenketen is onoverzichtelijk en druk en heeft verkeerde uitkomsten. Het basispakket bevat daarom maatregelen die de informatie- en coördinatieproblemen zowel binnen de onderdelen als over de gehele keten heen adresseren. Daarnaast wordt beoogd een ketenbenadering te bevorderen, waarin verantwoordelijkheden helder zijn en wordt samengewerkt dan wel naar elkaar wordt doorverwezen en overgedragen. Uiteraard zijn er in onderdelen van de keten, bijvoorbeeld in de eerste fase van de incasso, tegengestelde belangen. Maar naarmate het proces langer duurt en moeizamer gaat, ontstaat een *lose-lose* situatie, waarin schulden mensen in de weg zitten, de schuldeisers op hun vorderingen moeten afschrijven en de kosten voor de samenleving scherp oplopen. Het is belangrijk vanuit die uitkomsten terug te kijken naar hoe de keten functioneert. Eerder in de keten verbeteringen doorvoeren vermindert de ongunstige uitkomsten later in de keten.
- b) **De insteek sluit aan op de verandering in de manier van kijken naar schulden, zoals ook in andere landen plaatsvindt.** Lange tijd kwam de Nederlandse insteek neer op een (suboptimale) combinatie van het Angelsaksische en het Rijnlandse model: relatief ruimhartig ten aanzien van het aangaan van schulden met relatief strikte regels en procedures bij het oplossen ervan. Ondertussen is het beleid meer Rijnlands geworden ten aanzien van de schuldvorming en meer Angelsaksisch wat betreft het oplossen van schulden en het mogelijk maken van een doorstart. Het gepresenteerde basispakket zet die beweging voort (figuur 7.2). Het pakket vermindert ook de tegenstrijdige situatie dat de overheid, zowel op centraal als decentraal niveau, in haar beleid een oplossing wil bieden voor mensen, zoals bij belastingen, uitkeringen en toeslagen, maar tegelijkertijd voor veel mensen onderdeel is geworden van het probleem. Dat doorbreken kan ook het wantrouwen van mensen in de overheid doen verminderen.

Figuur 7.2. Het basispakket zet de ingezette beweging door: stringenter bij het aangaan van schulden en soepeler bij het oplossen

## Kwadrantenstelsel krediet- en schuldenregime



- c) **De insteek sluit aan op de voorzichtige centraliserende tendensen die zijn ingezet.** De Rijksoverheid is systeemverantwoordelijk voor de schuldhulpverlening en heeft ambitieuze doelen, maar ontbeert de informatie en instrumenten om op het resultaat (bij) te sturen. De schuldhulpverlening is immers decentraal georganiseerd: gemeenten vervullen een sleutelrol en hebben beleidsvrijheid in de uitvoering daarvan. Dat blijkt uit zowel de wijze van financieren – via de algemene uitkering van het Gemeentefonds – als de inrichting van het wettelijk kader. Dit is historisch gegroeid, maar ook gebaseerd op de overtuiging dat hulp het best passend gemaakt kan worden in de lokale context, in samenhang met ander gemeentelijk beleid (integraliteit). De afgelopen jaren zijn wetsaanpassingen ingevoerd of voorbereid om het systeem beter te laten werken. Voorbeelden van een voorzichtig centraliserende tendens zijn aanpassingen in de Wgs (zoals explicitering van de taak tot vroegsignalering) en de bestuurlijke afspraken over basisdienstverlening. Dergelijke afspraken hebben echter wel een vrijblijvend karakter en vragen nog nadere invulling. Daarom is in het basispakket het voorstel opgenomen om het kwaliteitskader inhoudelijk te laden en wettelijk te verankeren en de verschillende schuldentrajecten (decentraal via Wgs en centraal via Wsnp) in elkaar te schuiven. De overheid stelt ook hogere eisen aan andere partijen zoals incassodienstverleners en de samenleving verlangt via maatschappelijke druk van schuldeisers dat zij steeds meer aan “sociaal incasseren” gaan doen. Dit alles vanuit de overtuiging dat schulden niet alleen een probleem zijn tussen debiteur en crediteur, maar ook een breder maatschappelijk probleem.

### 7.2.1 Essentiële aanpassingen in en van het systeem

**Om (de kosten van) problematische schulden te verminderen, adviseert het IBO zes essentiële maatregelen die de keten eenvoudiger, effectiever en efficiënter maken (zie tabel 7.3).** Het gaat voornamelijk om maatregelen die op de (middel)lange termijn kunnen worden ingevoerd en de schuldenketen fundamenteel beter laten functioneren.

## Toelichting per maatregel

- I. **Een integraal overzicht van schulden.** Dit betekent dat alle relevante schulden van een huishouden in één overzicht worden samengebracht. Dit overzicht draagt sterk bij aan een betere informatiepositie voor huishoudens. De les uit de internationale vergelijking is dat een aantal andere landen in meer of mindere mate informatie over schulden samenbrengen op één plek en dat de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) hierin geen belemmering hoeft te vormen. Bestaande overzichten en databanken worden zo veel mogelijk benut op basis van het "data bij de bron"-principe. Door ook hulpverleners en gerechtsdeurwaarders – enkel met uitdrukkelijke toestemming van mensen met schulden – toegang te geven tot dit overzicht worden het invorderingsproces en de hulpverlening effectiever en doelmatiger. Ook kunnen vanuit het schuldenoverzicht op termijn gerichte signalen worden gegeven als schulden problematisch dreigen te worden. Dit gebeurt nu al voor een deel bij vroegsignalering. De tijd die structureel wordt bespaard door de kracht van de techniek te benutten, wordt ingezet om meer mensen beter te helpen.
- II. De huidige Clustering Rijksincasso wordt doorontwikkeld tot **één loket voor overheidsincasso** waardoor mensen in één keer zo goed mogelijk geholpen kunnen worden. Dat betekent dat het versnipperde aanbod van verschillende diensten wordt verbeterd en samengebracht. Zo ontstaat er één vorderingenoverzicht, één gezamenlijke betalingsregeling en één partij die gemachtigd is om maatwerk te bieden en schuldafspraken te maken. Ook wordt het bestaansminimum geborgd en wordt er doorverwezen naar schuldhulpverlening als dat nodig blijkt. Bovendien wordt het huidige samenwerkingsverband op redelijke termijn uitgebreid met medeoverheden. Het "vorderingenoverzicht overheid" is één van de bronnen voor het schuldenoverzicht.
- III. **Een wettelijke zorgplicht van gerechtsdeurwaarders** leidt er toe dat één van de schakels in de schuldenketen – en daardoor het gehele schuldsysteem – beter zal functioneren. De omschreven rol (ministerieplicht) en de bekostiging van deurwaarders is momenteel gericht op escalatie, waarbij ze worden betaald op basis van het aantal verrichte handelingen. Met een zorgplicht (oftewel sociale ministerieplicht) krijgen deurwaarders de mogelijkheid rekening te houden met de gerechtvaardigde belangen van debiteuren en moeten ze zich richten op het voorkomen van een nodeloze oploop van schulden. Dit kan bijvoorbeeld door een collectief afbetalingsplan te faciliteren (zie IV). Ook dienen deurwaarders mensen met een te beperkte betaalcapaciteit voor het volledig aflossen van de schulden actief door te verwijzen naar de schuldhulpverlening. Voor deze activiteiten krijgen ze een nader te berekenen sociaal tarief vergoed. De uitoefening van de zorgplicht wordt overigens vergemakkelijkt als deurwaarders toegang krijgen tot het schuldenoverzicht.
- IV. Met een **collectief afbetalingsplan** wordt de afloscapaciteit van een debiteur verdeeld over alle schuldeisers naar rato van hun vordering. De debiteur meldt zich bij een onafhankelijke schuldbemiddelaar voor het opstellen van het afbetalingsplan, waarbij de beslagvrije voet de absolute ondergrens is. De incasso-activiteiten worden tijdelijk gestaakt, zodat er schuldenrust ontstaat en schuldeisers niet ten koste van elkaar hun vorderingen te gelde proberen te maken. Het collectieve afbetalingsplan leidt tot een snellere en effectieve betaling van schulden in een stadium dat de kosten nog niet te hoog zijn opgelopen. Door ook het meedelen in beslag met een vereenvoudigde procedure mogelijk te maken, wordt voorkomen dat de betaalcapaciteit opgaat aan één lopend beslag. Blijkt de schuldenlast te hoog, dan moet de schuldbemiddelaar actief wijzen op de mogelijkheid van schuldhulpverlening, zodat de debiteur zich hier kan aanmelden.

Tabel 7.3 Eén samenhangend basispakket

Essentiële aanpassingen in en van het systeem					
Om (de kosten van) problematische schulden te verminderen adviseert dit IBO een pakket van zes essentiële maatregelen gericht op het voorkomen van problematische schulden, het verlagen van de kostenloop en het verkorten van doorlooptijden.					
Ov1 Ov2a, Ov2b (variant a), Ov2c	I Integraal schuldenoverzicht voor huishoudens, met toegang voor hulpverleners en deurwaarders en voor verbetering vroegsignalering				
I1	II Eén overheidsincasso				
I9	III Zorgplicht gerechtsdeurwaarders				
I4	IV Collectief afbetalingsplan				
S1, S2, S5	V Aanscherpen wettelijke (kwaliteits)eisen voor schuldhulpverlening				
S4	VI Eén helder schuldentraject				
Praktische maatregelen					
Onderstaande 14 maatregelen op kortere termijn leveren samen een significante bijdrage in de aanpak van de knelpunten					
Fiche	Voorkomen	Fiche	Verlagen	Fiche	Verkorten
On1	Betaal en ontvangstmomenten op elkaar afstemmen	I2	Verlagen aanmaningskosten verkeersboetes (variant 1b)	I6	Verjaringsmogelijkheden beperken
On2	Ondergrens BKR-registratie verlagen (variant A)	I3	Discretionaire ruimte om kostenloop boetes ongedaan te maken en kosteloze betalingsherinnering	I10	Aanpassen preferente positie van publieke schuldeisers (variant 2)
On4	Leeftijdsverificatie bij BNPL	I7	Verdiene aan kosten bij (door)verkoop van (executie)dossiers verbieden		Betere vroegsignalering met structurele financiering
On5	Financiële educatie voor kinderen en jongeren	I8	Alle kosten rondom invordering herijken (inclusief sociaal tarief)		
On3	Verlagen verificatiegrens bij kredietwaardigheidstoets consumptief krediet (variant B)	I5	Pauzeknop voor incassoactiviteiten (bij het collectief afbetalingsplan)		
S3	Begeleiding tijdens een Wsnp-traject				
Bredere hervormingen (buiten scope IBO) <sup>153</sup>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Vereenvoudig het toeslagenstelsel zodat er minder terugvorderingen nodig zijn.</li> <li>b. Zorg dat het sociaal minimum op orde is zoals voorgesteld door de Commissie sociaal minimum.</li> <li>c. Verstevig de aandacht voor de schuldenproblematiek ook op andere terreinen.</li> </ul>					
Vijf specifieke aanbevelingen voor een betere schuldenaanpak					
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Beschouw de schuldenketen als één geheel en beoordeel maatregelen op de verwachte effecten op de gehele keten.</li> <li>2. Voor de overheid geldt het motto "uit de silo's, in de samenwerking" nog sterker: interdepartementale en interbestuurlijke samenwerking is noodzakelijk.</li> <li>3. Zorg voor een betere beschikbaarheid van data en dat de statistische definitie van problematische schulden aansluit op de (praktische vertaling van de) juridische definitie.</li> <li>4. Bevorder gedragswetenschappelijk onderzoek naar schuldmechanismen en de effectiviteit van beleid, onder meer door goed vormgegeven beleidsexperimenten, in combinatie met theoretisch gestuurd kwalitatief onderzoek.</li> <li>5. Probeer in het beleid oog te houden voor hoe het uitpakt voor professionals en mensen met schulden en betrek hun ervaringen bij de formulering en uitvoering van beleid.</li> </ol>					

<sup>153</sup> De bredere hervormingen en specifieke aanbevelingen worden toegelicht in hoofdstuk 7.

- V. Om de **kwaliteit van de schuldhulpverlening** te verbeteren en de verschillen tussen gemeenten te verkleinen, wordt een traject van leren en verbeteren gestart om het bestaande kwaliteitskader inhoudelijk te laden. Daarnaast wordt bij wet vastgelegd dat gemeenten hieraan moeten voldoen (inclusief in welke termijnen). De huidige wetgeving schrijft wel voor dat gemeenten in hun beleidsplan beschrijven welke maatregelen ze nemen voor een goede kwaliteit van de schuldhulpverlening, maar laat de invulling daarvan over aan gemeenten. Aangezien er weinig bekend is over welke benaderingen en interventies effectief zijn en welke niet, moet eerst een kennisbasis worden opgebouwd, waarbij gebruik kan worden gemaakt van wat al in gang is gezet. Vervolgens is het van belang om te doen wat werkt en te stoppen met wat niet werkt. Is dit niet bekend, dan moet daarnaar onderzoek worden verricht. Deze exercitie levert op termijn meer inzicht op in de effectiviteit van het gemeentelijke hulpaanbod, zodat gemeenteraden hun controlerende taak beter kunnen uitoefenen en de ontwikkelingen ook landelijk in beeld kunnen worden gebracht. Dit past bij de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk.
- VI. Het laatste voorstel is om te werken aan het integreren van het minnelijke en wettelijke traject tot **één helder schuldentraject**. Daarbij worden elementen van de Wet homologatie onderhands akkoord (Whoa) voor ondernemingen benut. De nieuwe regeling is laagdrempelig, start met een automatisch moratorium en kent voor de verdere afwikkeling vaste regels en termijnen. Het traject wordt overal op dezelfde manier uitgevoerd en de debiteur kan zelf bepalen door wie hij het traject laat uitvoeren. Het bevat verder de mogelijkheid om een dwarsliggende minderheid aan schuldeisers na goedkeuring (homologatie) door de rechtbank aan een dwangakkoord te laten binden. De verwachting is dat dit helpt om minnelijk overeenstemming tot stand te laten komen. Dit voorstel, dat nader uitgewerkt moet worden, kan bijdragen aan een soepeler schuldentraject met meer duidelijkheid voor alle partijen. Het biedt bovendien een schone lei, waardoor mensen weer verder kunnen met hun leven.

## 7.2.2 Praktische maatregelen

**Naast essentiële aanpassingen in en van het systeem zijn er ook maatregelen die naar verwachting op de kortere termijn een bijdrage kunnen leveren aan het verminderen van de problematiek.** Hoewel het om relatief kleine wijzigingen gaat, kunnen deze maatregelen gezamenlijk een significante impact hebben op de aanpak van de knelpunten.

**Om problematische schulden te voorkomen** wordt allereerst voorgesteld om alle ontvangsten en betaalmomenten op elkaar af te stemmen op een vast moment in de maand, op een wijze dat inning van vaste lasten (zoals huur en zorgpremies) direct plaatsvindt nadat ontvangsten (zoals uitkeringen en toeslagen) zijn gestort (On1). Dit verlaagt de financiële complexiteit voor huishoudens en vermindert het risico op overbesteding. Om te zorgen dat kredietverleners een completer overzicht hebben van kredieten wordt voorgesteld de ondergrens voor BKR te verlagen (On2, variant A), samen met de verlaging van de verificatiegrens bij consumptief krediet, naar €100 (On3 variant B). Dit voorkomt dat huishoudens kleine schulden kunnen stapelen, wat des te relevanter is gegeven de opkomst van BNPL. Om ook te voorkomen dat minderjarigen schulden maken, wordt er een leeftijdsverificatie ingevoerd bij betalingen van BNPL (On4). De consumentenrichtlijn CCD2 biedt relatief weinig ruimte om additioneel nationaal beleid te voeren op BNPL. Daarom is het in elk geval van belang om de lidstaatopties en ruimte zo te gebruiken dat de sector goed gereguleerd wordt; bijlage 9 bevat aanbevelingen op dit punt. Voor private lease is geen apart fiche uitgewerkt, maar conform het advies van de AFM kan regulering van het aanbod worden aangescherpt in die gevallen waar de financiële impact en bijbehorende risico's vergelijkbaar zijn met die van consumptief krediet.



**Om kinderen en jongeren al op jonge leeftijd financiële vaardigheden mee te geven, wordt daarnaast voorgesteld om financiële educatie te intensiveren.** Dit kan helpen om financiële problemen op latere leeftijd te voorkomen (On5). Wanneer iemand al gebruik maakt van een (wettelijke) schuldregeling, is het van belang dat diegene begeleiding krijgt om daarna weer op eigen benen te kunnen staan en een terugval te voorkomen en hen handvaten aan te reiken om bij nieuwe schulden eerder de weg naar hulp te vinden (S3). Ten slotte is vroegsignalering een belangrijk instrument om mensen met betalingsachterstanden eerder in beeld te krijgen en hulp te bieden. Daarbij past een uitbreiding van het aantal mogelijke signalen. Om vroegsignalering beter in te bedden in de gemeentelijke uitvoering is structurele financiering van deze wettelijke gemeentelijke taak nodig. Hier is geen maatregel voor uitgewerkt, maar de benodigde middelen zijn wel in het totaalbedrag van het basispakket meegenomen.

**Om de kostenoploop te verlagen** wordt allereerst voorgesteld om de kosten van zowel publieke als private invorderingen te verlagen en/of te herijken. Onderdeel hiervan is een verlaging van de aanmaningskosten bij verkeersboetes door de lijn van andere geldboetes in het Wetboek van Strafvordering te volgen (I3).<sup>154</sup> Ook worden de kosten van civiele invordering herijkt (I8). De huidige tarieven zijn gedateerd en houden onvoldoende rekening met de mogelijkheden van digitalisering. Daarom is het noodzakelijk om eerst een actueel kostprijsonderzoek uit te voeren, waarna gekeken kan worden of de kosten van invordering op een andere wijze gefinancierd moeten worden. Nu is het uitgangspunt dat de debiteur alle kosten moet betalen. Een pauzeknop bij de invordering (I5) kan helpen bij het opstellen van een collectief afbetalingsplan (maatregel IV essentiële maatregelen) en dient daarvan onderdeel te zijn zolang er geen integraal schuldenoverzicht is. Het afbetalingsplan draagt bij aan het sneller oplossen van schulden doordat er geen extra kosten worden gemaakt. Ten slotte kan een vordering eindeloos doorlopen en kent daarbij geen einddatum, zelfs niet wanneer iemand is overleden. Daarom wordt de verjaringstermijn van (consumenten)vorderingen verkort en het stuiten beperkt door een wettelijke vervaltermijn (I6).

**Om de totale doorlooptijd te verkorten** wordt voorgesteld om de preferente positie gericht in te zetten (I10 tweede variant). Dit wordt gedaan door preferente schuldeisers actief mee te laten doen bij het afbetalingsplan en bij beslag/verrekening een dubbel percentage te ontvangen ten opzichte van concurrente schuldeisers. In het basispakket wordt het collectieve afbetalingsplan voorgesteld, maar wanneer er niets verandert in de systematiek van preferentie ontvangen concurrente schuldeisers alsnog geen geld doordat preferente vorderingen eerst 100% van de aflossingscapaciteit ontvangen. Bij een schuldsaneringstraject ontvangen preferente schuldeisers een twee keer zo hoog percentage ten opzichte van de concurrente schuldeisers. Door deze systematiek naar voren te halen en ook toe te passen in het invorderingstraject wordt de preferente positie effectiever ingezet en worden andere schuldeisers niet buiten spel gezet. Daarnaast kan worden overwogen om medewerkers van de Belastingdienst meer beleidsvrijheid te geven om in sommige gevallen de preferentie volledig los te laten, als dit leidt tot een snellere oplossing van problematische schulden bij huishoudens. Hiermee zijn ervaringen opgedaan in de coronatijd.

**De maatregelen in het basispakket kosten de komende jaren en ook structureel middelen, maar die zijn naar verwachting lager dan de baten in termen van lagere maatschappelijke kosten.** De kosten van het pakket (zonder de kosten van de aanbevelingen) bestaan uit extra uitgaven en derving van inkomsten. Een eerste inschatting van de gemiddelde kosten per jaar bedraagt tussen de 155 en 205 miljoen euro in de jaren 2026-2030 en 180 miljoen

---

<sup>154</sup> Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft aangekondigd in het najaar van 2024 onderzoek te gaan doen naar de doelmatigheid van de ophogingen. De resultaten van dit onderzoek dienen hierbij betrokken te worden.

euro structureel. Hierbij is van belang op te merken dat niet alle kosten in kaart konden worden gebracht en een kosteninschatting van sommige maatregelen pas bij verdere uitwerking kan worden gemaakt. De feitelijke kosten zullen dus hoger liggen. Bijlage 12 bevat een nadere uitsplitsing van de budgettaire kosten per jaar (zie separate bijlage). Er is geen harde berekening te maken van het effect van dit basispakket op de maatschappelijke kosten. Als de maatschappelijke kosten met 10% dalen (dus met 850 miljoen euro per jaar), en dat wordt plausibel geacht, dan is het basispakket maatschappelijk gezien rendabel. Het pakket is ook budgettair renderend, aangezien een deel van deze baten op termijn leiden tot minder uitgaven op andere terreinen en extra belastinginkomsten. Bovenal verwachten we dat het aantal huishoudens met problematische schulden door de invoering van dit basispakket zal dalen.

### 7.2.3 Breder hervormingen

**Schulden komen nooit alleen en een echt effectieve aanpak besteedt ook aandacht aan de onderliggende problemen.** Daarom doet het IBO ook een aantal aanbevelingen die grotendeels buiten de directe scope van de schuldenketen liggen:

**(i) Vereenvoudig het toeslagenstelsel, zodat er minder terugvorderingen nodig zijn.** Door het gebruik van actuele gegevens en de ingebakken inkomensafhankelijkheid vraagt het toeslagenstelsel veel van het doenvermogen van mensen, inclusief om over hun angst heen te stappen om fouten te maken (het instellen van een recht op vergissen zou hierbij helpen). Het rapport Toekomst Toeslagenstelsel schetst de transitie naar verschillende combinaties die deze knelpunten zouden aanpakken.<sup>155</sup> Eén van de varianten in het rapport zorgt voor een sterke vereenvoudiging van het belasting- en toeslagenstelsel en vervangt de toeslagen door inkomensafhankelijke toelagen (variant C). Daardoor zal het aantal terugvorderingen sterk dalen, wordt het stelsel voor burgers begrijpelijker en helpt het bureaucratische schulden voorkomen, mits er voldoende oog is voor de negatieve inkomenseffecten van kwetsbare groepen.<sup>156</sup> Een andere mogelijkheid is om bij de bepaling van de hoogte van de toeslag uit te gaan van een eerder vastgesteld inkomen, zodat er niet meer met voorschotten gewerkt hoeft te worden. Ook kan gedacht worden aan vereenvoudigingen binnen het stelsel om de complexiteit te verminderen en daarmee ook de kans op terugvorderingen (en nabetalings) en niet-gebruik. Er is echter geen eenvoudige oplossing. Elk alternatief kent eigen voor- en nadelen. Er is altijd sprake van afruilen, bijvoorbeeld tussen een gericht en complex stelsel versus een eenvoudig en grofmaziger stelsel.

**(ii) Zorg dat het sociaal minimum op orde is, zoals voorgesteld is door de Commissie Sociaal Minimum.** De Commissie Sociaal Minimum concludeert dat de inkomensondersteuning van huishoudens op het sociaal minimum in Nederland niet altijd voldoende is om rond te kunnen komen.<sup>157</sup> Dit vergroot het risico op het ontstaan van problematische schulden. Het risico is het grootste bij bijstandsgerechtigden die in gemeenten met beperkte additionele inkomensondersteuning wonen en bij huishoudens met meerdere kinderen. Verhoging van het sociaal minimum voor deze groepen, en in lijn daarmee het wettelijke minimumloon, kan bijdragen aan het terugdringen van problematische schulden. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de inpasbaarheid van budgettaire en verdelingseffecten en bredere economische gevolgen voor onder meer de arbeidsparticipatie.

<sup>155</sup> Ministerie van Financiën, *Eindrapport Toekomst Toeslagenstelsel*, februari 2024.

<sup>156</sup> Invoering van een dergelijke hervorming kan gepaard gaan met substantiële inkomenseffecten omdat het stelsel minder gericht wordt. De exacte inrichting van een dergelijke hervorming vraagt daarom een integrale politieke weging.

<sup>157</sup> Commissie Sociaal Minimum, *Een zeker bestaan: Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum*, rapport I, juni 2023.

### **(iii) Verstevig de aandacht voor de schuldenproblematiek ook op andere terreinen.**

Het is belangrijk problemen ook bij de bron aan te pakken, zoals overconsumptie, een slechte gezondheid, psychische problemen, verslavingen en dakloosheid. Dit vergt een stevig beleid op andere domeinen, waarbij de relatie met schulden ook bij de aanpak van deze problemen nadrukkelijk moet worden meegenomen. Het vraagt ook om samenwerking tussen organisaties en professionals in het zorg- en het sociale domein, zoals in het Integraal Zorgakkoord (IZA), Gezond en Actief Leven Akkoord (GALA) en de Hervormingsagenda Jeugd (JA) is opgenomen. Ook meer onorthodoxe aanpakken zijn nodig zoals de doorbraakmethode voor huishoudens met multiproblematiek, waarin professionals meer ruimte krijgen om een oplossing te bieden.<sup>158</sup> Bij gokverslavingen is relevant dat het verslavingsmiddel zelf ziet op geld, wat een directe link heeft met problematische schulden. De Nationaal Rapporteur Verslavingen heeft specifieke aanbevelingen gedaan om gokverslaving tegen te gaan, zoals het aan banden leggen van reclame en betere registratie.

## **7.2.4 Specifieke aanbevelingen voor een betere schuldenaanpak**

**Ten slotte doet het IBO een vijftal specifieke aanbevelingen die zien op de manier waarop beleid ten aanzien van de schuldenproblematiek wordt vormgegeven, zodat de schuldenketen meer in een maatschappelijk perspectief komt te staan.**

- 1) Beschouw de schuldenketen zo veel mogelijk als één geheel en beoordeel maatregelen en initiatieven op de verwachte effecten op de gehele keten. In het huidige systeem is er nog te veel sprake van losse onderdelen waarbinnen elke partij zijn eigen rol speelt. Dat systeem is in sterke mate ook de cultuur geworden. Het voorgestelde basispakket beoogt een aantal spelregels, prikkels en randvoorwaarden aan te passen en daarmee de schakelpunten van het ene naar het andere onderdeel te versoepelen en de schuldenketen als geheel beter te laten werken. Dat past bij de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk. Daarnaast is het belangrijk dat het Rijk bevordert dat de verschillende stakeholders meer oog krijgen voor de negatieve en positieve effecten van hun eigen handelen op wat er elders in de keten gebeurt en op de maatschappelijke kosten van de keten als geheel.<sup>159</sup> De complexiteit van problematische schulden vraagt ook om samenwerking tussen partijen. Het Rijk kan daartoe zijn verbindende kracht benutten: partijen samenbrengen om het gesprek te voeren over de 'bedoeling' en wat elke partij voor een andere partij en het totaal kan betekenen (*the whole system in the room*). Ook kan het Rijk goede praktijken ondersteunen, promoten en het goede voorbeeld geven. Vanuit het toezicht is een brede blik gewenst op de gehele keten en de maatschappelijke effecten. Dit vraagt om afstemming en samenwerking tussen de verschillende toezichthouders.<sup>160</sup>
- 2) **Voor de overheid geldt het motto "uit de silo's, in de samenwerking" nog sterker: interdepartementale en interbestuurlijke samenwerking is noodzakelijk.** Bij de Rijksoverheid wordt er vanuit verschillende departementen (SZW en JenV, maar ook: EZK, Financiën, VWS, OCW, BZK) met verschillende invalshoeken beleid gemaakt dat van invloed is op de schuldenketen. Een maatschappelijke opgave als problematische schulden houdt zich niet aan vaste overheidsstructuren. Het maakt de samenleving niet uit wie het aanpakt, als het maar gebeurt. Het vraagt om een gezamenlijke aanpak, over de grenzen van verantwoordelijkheden heen, waarbij de organisatie en capaciteit wordt "geplooid" rondom het vraagstuk (opgavegericht werken).<sup>161</sup> Door het kabinet Rutte IV is een kabinetsbrede doelstelling geformuleerd, een coördinerend bewindspersoon ingesteld

<sup>158</sup> Pharos, *Eerder uit de schulden – Samenwerking rond financiële problemen bij patiënten in de huisartsenpraktijk*, maart 2023.

<sup>159</sup> Een goed voorbeeld hiervan zijn de verschillende initiatieven ten aanzien van sociaal incasseren en het meten van de impact daarvan (bijvoorbeeld het keurmerk Geldzorgbewuste organisatie van Warm Rotterdam).

<sup>160</sup> Zie hoofdstuk 3 voor een overzicht van de verschillende toezichthouders in het schuldendomein. Hierbij is de vraag of het toezicht op de Wsnp-bewindvoerder wel past bij de rechterlijke macht en niet elders belegd zou moeten worden.

<sup>161</sup> Rijksoverheid, *Grenzeloos verzameld: Inkijk in de praktijk van opgavegericht werken*, maart 2022.

en een meerjarig samenwerkingsprogramma ontwikkeld. De aanbeveling is deze beweging voort te zetten en te versterken. Een mogelijke versterking is om met regelmaat een breed bewindspersonenoverleg schulden te organiseren. Daarin schuiven de diverse bewindspersonen en hun ambtenaren aan om samen, vanuit een gemeenschappelijke bedoeling en politieke urgentie, de koers te bepalen en besluiten te nemen, en dat als collegiaal bestuur te doen (gezamenlijke doorzettingskracht).<sup>162</sup> Het verdient aanbeveling de VNG/gemeenten hiervan onderdeel te laten zijn, om zo veel mogelijk als één overheid te functioneren. Het is ook belangrijk dat de programma-organisatie een interdepartementale vaste kern heeft met daaromheen een netwerk van betrokkenen van departementen en gemeenten en dat 'grenzeloos' wordt gewerkt aan de opgave.

- 3) **Zorg voor een betere beschikbaarheid van data en zorg ervoor dat de statistische definitie van problematische schulden aansluit op de (praktische vertaling van de) juridische definitie.** Er worden veel data verzameld. Toch bestaat er geen goed beeld van de werkelijke omvang van de schuldenproblematiek. Hoeveel mensen hebben bijvoorbeeld welke omvang van problematische schulden? En waar bevinden mensen zich met (dreigende) problematische schulden?<sup>163</sup> Doordat veel gegevens niet centraal worden bijgehouden dan wel verzameld, zijn er talrijke "witte vlekken" in de "routekaarten" zoals die in dit rapport zijn opgenomen. Daar komt bij dat de huidige juridische definitie – afhankelijk van de situatie – zowel krasser als ruimer kan zijn dan de praktische invulling van de statistische definitie. Het verdient de voorkeur de juridische definitie leidend te laten zijn voor de verzameling van data: een schuldensituatie is problematisch als een persoon redelijkerwijs niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of indien hij in de toestand verkeert dat hij is opgehouden te betalen. Zo kunnen ook de effectiviteit en doelmatigheid van beleid(saanpassingen) beter worden beoordeeld en kunnen stakeholders daarop beter sturen. De statistische aansluiting is mogelijk als er op termijn voor iedereen een integraal schuldenoverzicht komt, waaraan ook inkomensgegevens kunnen worden gekoppeld. Uiteraard zullen de verzamelde data moeten worden geanonimiseerd om voor beleidsdoelen te kunnen gebruiken. Ook is er meer inzicht nodig in de omvang en mechanismen van informele schulden.
- 4) **Bevorder gedragswetenschappelijk onderzoek naar schuldmechanismen en de effectiviteit van beleid, onder meer door goed vormgegeven beleidsexperimenten, in combinatie met theoretisch gestuurd kwalitatief onderzoek.** Het is belangrijk dat de gedragswetenschap – ook als vorm van oprechte interesse in mensen – vanaf het begin van de beleidsvorming een rol speelt en niet pas gaandeweg of aan het eind. Aan het begin ligt het speelveld nog relatief open en kunnen nieuwe inzichten voor interventies benut worden. Bovendien kan dan ook worden nagedacht over hoe de implementatie van het beleid zo kan worden vormgegeven dat het goed geëvalueerd kan worden.<sup>164</sup> Meer 'hard' beleidsonderzoek naar het causale verband tussen een beleidsinterventie en een doelvariabele (zoals meer gebruik van schuldhelpverlening), helpt een beter oordeel te vormen over de doeltreffendheid van beleid, wat weer bijdraagt aan het maken van scherpere beleidskeuzes. Bij voorkeur wordt bij de vormgeving van pilots of bij de implementatie van nieuw beleid gebruik gemaakt van gerandomiseerde experimenten van voldoende omvang of, wanneer dit niet

<sup>162</sup> In het statuut en huishoudelijk reglement van de overlegstructuur kan worden bepaald dat de minister van SZW een besluit mag nemen als besluitvorming op basis van consensus op een bepaald onderwerp niet mogelijk blijkt (alleen en uitsluitend als escalatie). Het "coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen rijksdienst" biedt het ministerie van BZK een dergelijke bevoegdheid en kan als voorbeeld dienen om dit op het beleidsterrein van schulden toe te passen.

<sup>163</sup> Op het onderdeel van schuldhelpverlening wordt hieraan gewerkt in het programma 'Datadelen op armoede en schulden' (DDAS).

<sup>164</sup> Behavioural Insights Network Nederland (BINN), <https://www.binnl.nl/actueel/interviewreeks+gedragswetenschap+en+beleid+de+vo/robert+dur/default.aspx>.

mogelijk is, van quasi-experimentele methoden en deze te combineren met theoretisch gestuurd kwalitatief onderzoek.<sup>165</sup> Dergelijke evaluatiemethoden zijn vaker mogelijk dan beleidsmakers denken, zijn veel populairder onder kiezers dan vaak wordt gedacht en als politici dat weten, blijken ook zij er positiever tegenover te staan.<sup>166</sup> Er wordt veel onderzoek gedaan, vaak met andere methoden, en er is veel wat we nog niet weten.<sup>167</sup>

- 5) **Houd oog voor hoe beleid uitpakt voor professionals en mensen met schulden en betrek ervaringen bij de formulering en uitvoering van beleid.** Beleidsmakers die zich bezig houden met het schuldensysteem dienen zich ook te verdiepen in de leefwereld van mensen en die zelf ook mee te maken door in gesprek te gaan of mee te lopen. Dit bevordert ook realisme in aannames en mensbeelden.<sup>168</sup> Het gaat niet alleen om mensen met problematische schulden in het buurthuis, met een schuldhulpmaatje of bij het juridisch loket, maar evengoed om ondernemers die een product of een dienst hebben geleverd, maar niet betaald krijgen, incassobedrijven, gerechtsdeurwaarders, bewindvoerders, schuldhulpverleners en andere partijen die op de een of andere manier het beleid uitvoeren. Het helpt ook te weten tegen welke knelpunten professionals aan lopen en of daar iets aan te doen is; beleid moet ook uitvoerbaar zijn. Een goed - of liever beter - werkend systeem is uiteindelijk allemaal mensenwerk. En een goed werkend systeem is geen doel op zich, het moet werken voor mensen en de samenleving.

## 7.3 Totaaloverzicht uitgewerkte beleidsmaatregelen

Onderstaand overzicht toont alle fiches die in bijlage 11 zijn uitgewerkt (zie separate bijlage). In de uitgewerkte beleidsopties in bijlage 11 staat een nadere toelichting op het doel, de omschrijving, de gevolgen en de wenselijkheid van de maatregelen.

<b>Overstijgend</b>
<i>Basispakket</i>
Ov1 Integraal schuldenoverzicht
Ov2a Toegang schuldhulpverlening tot integraal schuldenoverzicht
Ov2b Integraal schuldenoverzicht: geautomatiseerde signalering
Ov2c Integraal schuldenoverzicht: inzicht voor afbetalingsplan en meedelen in beslag
<i>Aanvullende maatregelen</i>
Ov2d Toegang kredietverleners tot integraal schuldenoverzicht
Ov3 Sociaal Incasseren

<sup>165</sup> <https://www.toolboxbeleidsevaluaties.nl/onderzoeksmethoden>. Concreet betekent dit dat er twee vergelijkbare groepen nodig zijn, waarbij de ene groep (experimentele groep) wel wordt blootgesteld aan een interventie en de andere groep niet (controlegroep).

<sup>166</sup> Robert Dur et al., "Who's Afraid of Policy Experiments?", mei 2023.

<sup>167</sup> Hogeschool Utrecht, Effectiviteit van de budgetcursus, oktober 2019, is een (schaars) voorbeeld in het schuldendomein van een Nederlands onderzoek op basis van een gerandomiseerd experiment. Een voorbeeld in het armoededomein is de evaluatie armoederegelingen Den Haag (2023). Het onderzoekstraject "Eerder uit de schulden" van een consortium van onderzoekspartners bevat ook onderdelen maakt waarbij van deze methode gebruikt wordt gemaakt.

<sup>168</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau, Zien, luisteren en helpen, juni 2024. Het SCP noemt bijvoorbeeld dat gemeenten mensen die geen ondersteuning ontvangen als zij dat wel nodig hebben niet als niet-gebruikers van aanbod moeten beschouwen, maar als inwoners die niet zijn bereikt. Nadenken over bereik stimuleert beleidsmakers en hulpverleners om actiever op zoek te gaan naar mensen die niet zelf de weg naar ondersteuning zoeken of kennen

## Ontstaan schulden

### *Basispakket*

On1 Betaal- en ontvangstmomenten op elkaar afstemmen

On2 Ondergrens bedrag BKR-registratie verlagen

On3 Verlagen verificatiegrens bij kredietwaardigheidstoets consumptief krediet

On4 Leeftijdsverificatie bij BNPL

On5 Financiële educatie voor kinderen en jongeren

### *Aanvullende maatregelen*

On6 Verplicht spaarpotje op sociaal minimum

On7 Beperking van online kansspelen

On8 Langer in BKR registreren na problematische schulden

On9 Positieve registratie BKR van studieschulden en hypotheek specifieke doelgroepen

### *Juridisch niet haalbaar*

On10 Verbod BNPL of extra regulering kopen op factuur

### *Voordelen wegen niet op tegen de nadelen*

On11 Verlagen van maximale kredietvergoeding om aanbod van krediet te ontmoedigen

On12 Betaalpauze huur/hypotheek bij levensgebeurtenis

## Invordering

### *Basispakket*

I1 Eén loket voor overheidsincasso

I2 Verlagen aanmaningskosten verkeersboetes

I3 Ruimte om kostenoploop boetes ongedaan te maken en een verplichte kosteloze betalingsherinnering

I4 Gecoördineerd collectief afbetalingsplan

I5 Pauzeknop voor incassoactiviteiten (bij het afbetalingsplan)

I6 Verjaringsmogelijkheden beperken

I7 Verbieden verdienen aan kosten bij (door)verkoop van (executie)dossiers

I8 Alle kosten van civiele invordering herijken

I9 Zorgplicht voor gerechtsdeurwaarders

I10 Afschaffen of aanpassen preferente positie van schuldeisers

### *Aanvullende maatregelen*

I11 Meedelen in beslag door meerdere schuldeisers

I12 Verhogen beslagvrije voet naar sociaal minimum

I13 Aanpassen wanbetalersregeling

I14 Verbieden voor zelfincassanten om incassokosten in rekening te brengen

I15 BRP-inzage voor Wki-incassobureaus

I16 Activerende beslagvrije voet

### *Alternatief voor basispakket*

I17 Rechter mogelijkheid bieden opleggen betalingsregeling

### *Voordelen wegen niet op tegen de nadelen*

I18 Gerechtsdeurwaarders in overheidsdienst en één gerechtsdeurwaarder per postcode

I19 Reguleer het opkopen van schulden beter

## Schulden oplossen

### *Basispakket*

- S1 Kwaliteitsnormen voor schuldhulpverlening
- S2 Maximale doorlooptijden schuldhulpverlening
- S3 Begeleiding tijdens een WNSP-traject
- S4 Eén helder schuldentraject
- S5 Toegang tot ondersteuning bij lichte geldzorgen

### *Aanvullende maatregelen*

- S6 Opschalen van landelijke initiatieven
- S7 Gemeente kan schuldregeling bindend maken bij 2/3<sup>e</sup> schuldeisers akkoord
- S8 Spaarpotje vanuit gemeente na schuldentraject
- S9 Zelf sparen tijdens schuldentraject
- S10 Centraliseren technische kant schuldhulpverlening
- S11 Maatregelen om terugval in schulden na schuldregelingstraject te voorkomen
- S12 Aflosvrije maanden in schuldregeling en Wsnp

### *Alternatief voor basispakket*

- S13 Comply or Explain schuldhulpverlening
- S14 Subsidie minnelijk traject voor functionarissen 48 Wck

### *Voordelen wegen niet op tegen de nadelen*

- S15 Schuldenpardon

# Literatuurlijst

## GERAADPLEEGDE LITERATUUR

Akkermans, Catelijne. "Marcel Canoy: onze huidige schuldenaanpak is onacceptabel." *Sociale Vraagstukken*, 9 oktober 2014.

Algemene Rekenkamer. *Betalingsregelingen bij uitvoeringsorganisaties van het Rijk*. 2023.

Andersson Elffers Felix. *Evaluatie pilot 'zorgtaken' Rechtbank Amsterdam*. Januari 2022.

APE. *Kosten en baten van schuldhulpverlening*. Juli 2011.

Atos Consulting. *Onderzoek invordering schulden door Rijksoverheidsorganisaties*. Januari 2018.

Autoriteit Financiële Markten (AFM). *'Buy Now, Pay Later' Marktupdate*. 2024.

Berenschot. *Aansluiting gezocht – verkenning minnelijke schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering*, 2019.

Berenschot. *Effecten van bijzondere incassobevoegdheden en overheidspreferenties*. Mei 2018.

Berenschot. *Positie van schuldeisers in schuldregelingstrajecten*. Juni 2024.

Brunschoten, Karen van en Marthe Riemeijer. *Rapportage quick scan schulden in beeld in opvang, beschermd wonen en ggz*. Augustus 2019.

Bureau Bartels. *Aanbieders Schuldbemiddeling*. December 2021.

Bureau Bartels. *Evaluatie brede schuldenaanpak*. Februari 2021.

Bureau Bartels. *Evaluatie breed moratorium*. Januari 2023.

Bureau Bartels. *Experimenten binnen schuldhulpverlening bij Nederlandse gemeenten*. 2020.

Bureau Bartels. *Medewerking schuldeisers minnelijke trajecten*. Juni 2020.

Bureau Bartels. *Onbevoegde, commerciële schuldbemiddeling: informatievoorziening en meldpunt*. Januari 2024.

Bureau Kredietregistratie (BKR). *BKR Monitor 2023*. Februari 2024.

Bureau Wsnp. "Instroom Wsnp." <https://www.bureauwsnp.nl/bibliotheek/instroom-wsnp/>.

Burgt, Henry van der. "In Dire Straits Multidimensional Household Debt in the Netherlands." Proefschrift, Radboud Universiteit Nijmegen, 2024.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). *Dashbord Betalingsachterstanden bij uitvoeringsorganisaties*. 2020. [Betalingsachterstanden bij uitvoeringsorganisaties \(cbs.nl\)](https://betalingsachterstanden.bij-uitvoeringsorganisaties.cbs.nl).

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). *Dashbord Schuldenproblematiek in beeld*, 2023. <https://dashboards.cbs.nl/v5/schuldenproblematiekinbeeld/>.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). "Studieschuld blijft toenemen." 15 september 2022. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/37/studieschuld-blijft-toenemen>.



---

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). "Studieschuld opgelopen tot 28 miljard euro." 10 oktober 2023. [Studieschuld opgelopen tot 28 miljard euro | cbs](#).

---

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). *Verstekgangers en verweervoerders in handelszaken*. December 2021.

---

Commissie Oskam. *Tussen ambt en markt – Advies van de Commissie herijking tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders*. Juli 2019.

---

Commissie sociaal minimum. *Een zeker bestaan: Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum*. Rapport I. Juni 2023.

---

De Argumentenfabriek. *Minder schade door schuld – Beleidsvoorstellen om slimmer met problematische schulden om te gaan en zo miljarden te besparen*. 2020.

---

Deloitte en Schuldenlab NL. *Nederlandse Schuldhulproute – Impactmeting 2020*. 2021.

---

Divosa. *Jaarrapportage Divosa Monitor Vroegsignalering 2023*.  
<https://www.divosa.nl/publicaties/divosa-monitor-vroegsignalering-schulden-jaarrapportage-2023>.

---

DUO Onderwijsonderzoek en advies. *Financiële educatie in het mbo – Resultaten kwantitatief en kwalitatief onderzoek onder mbo-docenten Burgerschap*. Juli 2021.

---

Dur, Robert, Arjan Non, Paul Prottung and Benedetta Ricci. "Who's Afraid of Policy Experiments?." *OSF Preprints*. May 5 2023.

---

Ecorys. *Onderzoek recht op terugkoop verkochte vorderingen*. Juli 2019.

---

Greef, M.H.G. de. "Het oplossen van problematische schuldsituaties. Een analyse van de invloed van hulpverlening, interorganisatorische samenwerking en huishoudkenmerken op de effectiviteit van schuldregelingen." S.n., 1992.

---

Hendrikx, Wiljan et al. *De kracht van een sterk verhaal*, NSOB, 2023.

---

Hogeschool Utrecht. *Effectiviteit van de budgetcursus*. Oktober 2019.

---

Hogeschool Utrecht. *Hoe beïnvloeden schulden het gedrag van mensen*. 2016.

---

Hogeschool Utrecht. *Kennisanalyse invordering*. Oktober 2023.

---

Hogeschool Utrecht. *Onderzoek recht op terugkoop verkochte vorderingen*. Juli 2019.

---

Hogeschool Utrecht. *Paritas Passé: Debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden*. Maart 2012.

---

Hogeschool van Amsterdam. *Preventie van geldzorgen, schulden en armoede: Verschillende typen interventies in kaart*. Mei 2024.

---

Huls, Nick. *Verbreiding van de smalle weg naar de schone lei*. December 2022.

---

Huls, Nick. *Vergeef ons vaker onze schulden*. Boom Juridisch, augustus 2016.

---

IBO Toeslagen Deelonderzoek 1. *Eenvoud of maatwerk: Uitrusten binnen het bestaande toeslagenstelsel*. November 2019.

---

IBO Toeslagen Deelonderzoek 2. *Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel*. Januari 2020.

---

---

IMF. *Global financial stability report: is growth at risk?* 2017.

---

Kahneman, Daniel. *Thinking fast and slow*. Penguin Books, 2012.

---

Kaiser, Tim en Annamaria Lusardi. *Financial Literacy and Financial Education: An Overview*. NBER working paper 32355. April 2024.

---

Kamerstukken II 2021/22. 24515, nr. 643. *Kamerbrief Aanpak geldzorgen, armoede en schulden*.

---

Kamerstukken II 2021/22. 35733, nr. 6. *Regels met betrekking tot de private buitengerechtelijke incassodienstverlening en wijziging van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek*.

---

Kamerstukken II 2022/23. 24515, nr. 696. *Kamerbrief Stand van zaken verkorting van de aflosperiode van minnelijke schuldregelingen*.

---

Kamerstukken II 2022/23, 36260. nr. 8. *Initiatiefnota van het lid Kat over Sneller uit de schulden*.

---

Kamerstukken II 2023/24. 24515, nr. 724. *Kamerbrief Rijksincassovisie*.

---

Kamerstukken II 2023/24. 24515, nr. 730. *Kamerbrief Basisdienstverlening voor schuldhulpverlening*.

---

Kamerstukken II 2023/24. 24557 nr. 219. *Kamerbrief Kansspelen*.

---

Kamerstukken II 2023/24. 33 077, nr. 26. *Kamerbrief Evaluatie van de Wet structurele maatregelen wanbetalers zorgverzekering*.

---

Kenniscentrum Raad voor de Rechtsbijstand. *Evaluatierapport regeling PTW*.

---

Kennisplatform Inclusief Samenleven (KIS). *Informeel schulden: een tweezijdige medaille*. Februari 2024.

---

KPMG. *Onderzoek harmoniseren betaaldata*. Augustus 2016.

---

Kuppens, Thijs. "Gemeentelijke experimenten en pilots binnen schuldhulpverlening." *Tijdschrift voor Schuldsanering*, nummer 02 (juni 2020).

---

Mak, J. et al. "Beter samenspel informele en formele schuldhulp." *Tijdschrift voor Schuldsanering*, nummer 02 (juni 2022).

---

Ministerie van Financiën. *Eindrapport Toekomst Toeslagenstelsel*. Februari 2024.

---

Moerman, André en Nadja Jungmann. *Schulden klein houden en perspectief bieden. Naar een paradigmashift in de incasso waar zowel schuldeisers als debiteuren van profiteren*. Oktober 2023.

---

Murphy et al. "underwhelming pleasures: toward a self-regulatory account of hedonic compensation and overconsumption." *Journal of personality and social psychology*. 16 mei 2024.

---

Nationaal Rapporteur Verslavingen. *Gokken met gezondheid – Advies over online kansspelen*. September 2023.

---

Nationale Ombudsman. *Een open deur? Een onderzoek naar de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening*. Januari 2018.

---

Nationale Ombudsman. *Hindernisbaan zonder finish – Een onderzoek naar knelpunten in de toegang tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen*. Juni 2020.

---

---

Nationale Ombudsman. *Hoe eerder, hoe beter – Vroegsignalering van schulden door gemeenten*. Februari 2024.

---

Nederlandse Arbeidsinspectie. *De weg naar een schone lei – Onderzoek naar de doeltreffendheid van de gemeentelijke schuldhulpverlening*. Juni 2024.

---

Nibud. *Geldstress bij jongeren – Een longitudinaal onderzoek naar geldstress bij jongeren*. Mei 2022.

---

Nibud. *Scholierenonderzoek 2020 – Onderzoek naar scholieren en hun geldzaken*. September 2020.

---

NVVK et al. *10 oplossingen voor problematische schulden*. September 2021.

---

NVVK. *Jaarverslag 2023*. <https://jaarverslag.nvvk.nl/2023/>.

---

OESO. *PISA 2015 Results (Volume IV) – Students' Financial Literacy*. Mei 2017.

---

Ong, Qiyang et al. "Reducing debt improves psychological functioning and changes decision-making in the poor." *Proceedings of the National Academy of Sciences*. Maart 2019.

---

Panteia. *Ophogingen*. April 2021.

---

Pharos. *Eerder uit de schulden – Samenwerking rond financiële problemen bij patiënten in de huisartsenpraktijk*. Maart 2023.

---

Purpose. *Effectmeting 'secundaire route': Secundaire route voor schuldhulpverlening effectief bij complexe problemen*. Mei 2024.

---

Purpose. *Meetbare en merkbare waarde van financiële hulpverlening*. April 2022.

---

Purpose. *Schuldhulpverlening door de ogen van hulpvrager én hulpverlener*. April 2023.

---

Raad voor de rechtspraak. *Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak*. Februari 2019.

---

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving. *Eenvoud loont – Oplossingen om schulden te voorkomen*. Juni 2017.

---

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving. *Van schuld naar schone lei*. April 2022.

---

Rebel Group. *Sociaal Incasseren: Analyse van het maatschappelijk belang en voordelen voor schuldeisers van een sociale manier van incasseren*. April 2024.

---

Regioplan. *Verkenning stelsel schuldhulpverlening – Vier maatregelen beoordeeld*. Februari 2022.

---

Rijksoverheid. *Grenzeloos verzameld: Inkijk in de praktijk van opgavegericht werken*. Maart 2022.

---

Rijksuniversiteit Groningen en Universiteit Leiden. *Evaluatie van de Whoa*. December 2023.

---

SEO. *Bekostiging en beloning van beschermingsbewind bij schulden*. November 2022.

---

SEO. *Beleidsdoorlichtingen belicht*. Januari 2018.

---

SEO. *De economische waarde van creditmanagement*. November 2020.

---

SEO. *Effecten verlaging maximale kredietvergoeding*. Februari 2022.

---

---

SEO. *Marktonderzoek incassobranche*. Maart 2022.

---

SEO. *Problematische schulden – Internationale verkenning beleidsinterventies*. Mei 2024.

---

SEO. *Sociaal minimum: beschrijvende analyse voor vijf Europese landen*. September 2023.

---

Sociaal en cultureel planbureau. *Zien, luisteren en helpen*. Juni 2024.

---

Sociaal Werk Nederland. *Invordering uit balans: Oplopende kosten bij de invordering van schulden*. Januari 2020.

---

Steen, Martijn van der et al. *De som en de delen, in gesprek over systeemverantwoordelijkheid*, NSOB. 2016.

---

Tideman, Bruno. *Activeren en faciliteren – op weg naar meer zelfredzaamheid en veerkracht van (zelfstandige) ondernemers*. September 2023.

---

Vereniging van Financieringsondernemingen in Nederland. *Jaarverslag 2023*. 2024.  
[https://www.vfn.nl/wp-content/uploads/2024/04/vfn\\_2024\\_vfn-jaarverslag-2023.pdf](https://www.vfn.nl/wp-content/uploads/2024/04/vfn_2024_vfn-jaarverslag-2023.pdf).

---

Werner, K.M. & Ford, B.Q. "Self-control: An integrative framework." *Social and Personality Psychology Compass*, no. 17(5), article 12738 (2023).

---

Wibier, Reinout. "Drie dringende wetswijzigingen voor natuurlijke personen met schulden." *Tijdschrift voor Insolventierecht*, no. 4 (2023).

---

Wiedemann, Andreas. "Social Policy Theory of Everyday Borrowing: On the Role of Welfare States en Credit Regimes." *American Journal of Political Science* (2023).

---

WRR. *Grip: Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle*. November 2023.

---

Zanders Adviesbureau. *Bewaartermijnen en betalingsproblemen*. Juli 2023.

---



# Bijlagen

## Aanleiding

In 2021 had 7,6% van de Nederlandse huishoudens geregistreerde problematische schulden.<sup>169</sup> Dat percentage is sinds 2015 nauwelijks gedaald, ondanks economische voorspoed en dalende armoede. De snelle stijging van de energierekening, de gestegen inflatie, de na-ijleffecten van de coronacrisis en de oplopende rente kunnen de financiële positie van huishoudens (verder) verslechteren. Mede hierdoor kan de bestaanszekerheid van mensen onder druk komen.

De maatschappelijke gevolgen van problematische schulden en hoe we daar mee omgaan zijn substantieel. Kredietverstrekkers zijn doorgaans goed beschermd, wat bijdraagt aan hun stabiliteit. De signaalwerking die hiervan uit gaat, kan de betalingsmoraal versterken.<sup>170</sup> Daar staat tegenover dat huishoudens die in de problemen komen veelal veel stress ervaren, wat kan leiden tot het nemen van minder goede beslissingen en mentale en fysieke klachten. Dat terwijl huishoudens ook (deels) buiten hun schuld om in de schulden kunnen raken, bijvoorbeeld door een samenloop met levensgebeurtenissen (e.g. overlijden partner), of met andere problematiek (e.g. laaggeletterdheid of gezondheidsproblemen). Uit pogingen de maatschappelijke kosten en baten van onze omgang met (problematische) schulden te kwantificeren blijkt dat er potentieel ruimte is voor substantiële welvaartswinst.<sup>171</sup>

Mede naar aanleiding hiervan is de (demissionaire) minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen in 2022 gestart met de kabinetsaanpak geldzorgen, armoede en schulden. Het plan bevat een breed pakket aan maatregelen, met ambitieuze doelen. Het kabinet beoogt het aantal huishoudens met problematische schulden in 2030 te halveren ten opzichte van 2015.<sup>172</sup> Om dat te bereiken worden reeds meerdere maatregelen getroffen. Zo wordt de lengte van Wsnp- en Msnp-trajecten ingekort tot 1,5 jaar, wordt er ingezet op aanbieden van meer schuldentrajecten, ook voor jongeren en zelfstandigen, en wordt gewerkt aan het onderzoeken van een breed moratorium. We zien, ook in het licht van het nauwelijks afnemende aandeel huishoudens met problematische schulden, ruimte voor een IBO dat kijkt naar het totaalbeeld en de samenhang van deze maatregelen en dat aanvullende opties verkent die in het maatschappelijk debat worden genoemd. Ook kan een IBO breder reflecteren op de rol van schulden en betalingsverplichtingen in de samenleving.

## Opdracht aan de werkgroep

Doel van het IBO is om meer inzicht te krijgen in (i) het ontstaan, de opstapeling van en de gevolgen van problematische schulden bij huishoudens en (ii) de effectiviteit van schuldhulpverlening, en om (iii) beleidsopties te schetsen. Met als doel om in samenhang met het lopende beleid:

1. Inzicht te krijgen in welke schulden en betalingsverplichtingen maatschappelijk gezien toegevoegde waarde hebben
2. Problematische schulden te voorkomen
3. Problematische schulden sneller te signaleren en op te lossen

Om tot beleidsopties te komen, zal de werkgroep gevraagd worden om in ieder geval de onderstaande thema's te onderzoeken. Om de praktische toepasbaarheid van beleidsopties te borgen, zal de werkgroep daarbij expertise uit de praktijk bij het IBO betrekken. Bij verschillende onderzoeksvragen zijn er recent verkenningen uitgevoerd. De insteek is om aanvullend te zijn ten

<sup>169</sup> <https://dashboards.cbs.nl/v3/schuldenproblematiekinbeeld>. Hier wordt gehanteerd dat iemand een 'problematische schuld' heeft als dat het geval is volgens minstens één van de definities van de relevante organisaties (Belastingdienst, DUO, BKR, WSNP, etc.). (Per organisatie, register of traject kan de definitie echter verschillen.)

<sup>170</sup> Tegelijkertijd krijgen zij, op het moment dat schulden problematisch worden bij huishoudens, vaak maar een beperkt deel terug; zie voetnoot 3.

<sup>171</sup> Zo schat SZW (2011) de maatschappelijke kosten van problematische schulden op 17 miljard euro per jaar (Dit bedrag is als volgt opgebouwd: 8 miljard extra uitkeringen, 6 miljard door arbeidsverzuim, 2 miljard extra ziektekosten en 1 miljard uitvoeringskosten en overige posten). De problematische schulden die de aanleiding zijn voor deze kosten bedragen 3,5 miljard euro, waarvan ongeveer 0,3 miljard euro uiteindelijk afgelost wordt. In een meer recente, conservatieve schatting komen Fransman en Bakker (2020) tot ruim 2 miljard euro aan jaarlijkse kosten en 3 tot 6 miljard euro aan onbetaalde schulden. Daar tegenover staan 285 tot 570 miljoen euro aan alsnog geïnde schulden en een marginale bijdrage aan de betalingsmoraal.

<sup>172</sup> Van 660.000 huishoudens (8,6%) in 2015 tot 330.000 huishoudens (3,8%) in 2030; op 1 oktober 2021 lag het aantal huishoudens met problematische schulden op 620.000 (7,6%) (Antwoord Kamervragen 2023Z02233, mei 2023).

opzichte van het bestaande materiaal. Bij onderstaande vragen is een internationaal perspectief mogelijk ook nuttig.

#### *Nut en noodzaak van schulden en oorzaken problematische schulden*

- Wanneer is kredietverstrekking/leningen 'nuttig' (welvaartsverhogend) voor een huishouden, en wanneer ook voor de maatschappij als geheel? Zijn er vormen van kredietverlening (of situaties waarin leningen worden aangegaan) waarvan we vanuit economische theorie zouden stellen dat ze minder nuttig zijn? Is het wenselijk dat huishoudens (relatief kleine) leningen (kunnen) afsluiten voor consumptieve goederen?
- Hoe wijdverspreid is het hebben van kredieten en (problematische) schulden?
  - Hoe veel huishoudens hebben ze, hoe groot zijn ze, en waar worden ze voor gebruikt (hypothecair, consumptief, BNPL, uitgesteld betalen, etc.).
  - Voor welke productcategorieën staan consumptieve schulden zoal uit?
  - Welk deel van schulden is problematisch? Hoe en waar ontstaan problematische schulden? Hoe is de schuld verdeeld tussen 'originele schuld' en opbouw van rente en boetes? Wat zijn kenmerken van huishoudens met problematische schulden? Welke rol spelen andere maatschappelijke actoren hierin, zoals de overheid (als schuldeiser), deurwaarders of kredietverstrekkers?
- Wat zijn de actuele maatschappelijke- (waaronder bedrijfskosten) en overheidskosten van problematische schulden bij huishoudens?<sup>173</sup>
- Welk effect heeft het huidige (schulden)beleid op de betalingsmoraal?
- Op welke manieren worden problematische schulden niet-problematisch? Hoeveel mensen vragen bij problematische schulden jaarlijks om hulp aan gemeenten en hoeveel mensen vragen niet om hulp? En hoeveel mensen ronden een hulpvorm succesvol (een concrete problematische schuldensituatie is (duurzaam) opgelost) af? Hoe lang duurt het tot mensen zich melden, geholpen worden, en van de schulden af zijn?

#### *Beleidsopties (in aanvulling op het huidige beleid en de kabinetsaanpak geldzorgen, armoede en schulden)*

- Hoe kan het aantal/de fractie huishoudens met problematische schulden verder worden teruggebracht, dan wel worden voorkomen?
- Hoe is de balans tussen rechten voor crediteuren en debiteuren, waarom is die balans op die manier, zijn er alternatieven en wat zijn de gevolgen en risico's van een alternatieve balans, ook voor de stabiliteit van het financiële stelsel?
- Hoe werkt de keten van (vroegsignalering tot) schuldsanering in de praktijk? In hoeverre verschillen de Msnp en Wsnp van elkaar, en is het wenselijk deze meer in lijn te brengen? Is het optimaal om de beleidsverantwoordelijkheid over meerdere ministeries te verdelen?
- Zijn er verschillen in (het bereik van) schuldhulptrajecten tussen gemeenten? Wat zijn de voor- en nadelen van een gelijke toegang van schuldenaars tot gemeentelijke schuldhulpverlening en hoe kan dit geborgd worden?
- Zijn er lessen te trekken over de omgang met (problematische) schulden uit andere landen, zowel in het beleid als in de uitkomsten daarvan?
- Wat zijn de voor- en nadelen van het wijzigen van de rechtspositie van schuldeisers, schuldenaren en de overheid (waaronder de Belastingdienst)?
- Waarom daalt het aantal Wsnp-trajecten en persoonlijke faillissementen? Hoe werken de Wet homologatie onderhands akkoord (WHOA) of de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (WGS) hierop in?
- Is het wenselijk de toegankelijkheid van de Wsnp te verbreden, bijvoorbeeld tot iedereen met problematische schulden?

<sup>173</sup> Hierbij dienen de bredere kosten en baten in ogenschouw genomen te worden, zoals bijvoorbeeld gebeurt in de Doorbraakmethode van IPW.



- Kunnen de prikkels die uitgaan van de Wsnp worden verfijnd? Bijvoorbeeld kwijtschelding na goed gedrag, differentiatie in duur voor kwijtschelding tussen goed en slecht gedrag (zoals tijdig aflossen van een deel van de schuld)? En welke positieve en negatieve effecten en risico's gaan hiermee gepaard?

Hierbij kan gebruik gemaakt worden van bestaand en lopend onderzoek, zoals de evaluatie van vroegsignalering (verwacht in 2024), het onderzoek Vergroten bereik schuldhulp (samenwerkingsverband NVVK, VNG, Divosa en SZW)<sup>174</sup>, onderzoek positie schuldeisers bij schuldregelingen en wettelijk schuldsaneringen, evaluatie WHOA, monitor Wsnp, rapportages door Aanjager aanpak problematische schulden van ondernemers Tideman, Van schuld naar schone lei (RVS) en onderzoek naar preferentie binnen schuldregelingen.

## Grondslag

De beleidsopties die uit dit IBO naar voren komen hebben mogelijk gevolgen voor overheidsuitgaven. Vooral indirecte besparingen zijn potentieel substantieel: zo verhogen de problematische schulden de uitgaven aan uitkeringen met 6 mld. euro en de ziektekosten met 2 mld. euro (SZW 2011). Daarnaast verhogen zij de kosten die de overheid maakt door het verhalen van schulden op burgers. Denk aan vorderingsoverzichten, incassokosten en de kosten van deurwaarders. Het ligt voor de hand deze effecten waar mogelijk te ramen. De rechtstreeks relevante budgettaire middelen van overheden zijn bescheidener: ongeveer 50 mln. euro voor armoede en schulden bij SZW, uitgaven van gemeenten (Gemeentefonds, onbekend bedrag, recentelijk nog 40 mln struc toegevoegd aan het GF) en bij JenV uitgaven voor Wsnp-trajecten (ruim 10 mln.) en de Rechtspraak voor Wsnp-zaken en schuldenbewinden (circa 25 mln.)<sup>175</sup> Gezien de beperkte directe grondslag ligt een besparingsvariant conform de IBO-spelregels niet voor de hand. Wel dient het IBO varianten in kaart te brengen die kunnen leiden tot substantiële indirecte besparingen. Beleidsopties kunnen leiden tot hogere directe uitgaven. De business case zit dan in het effect op de lagere indirecte uitgaven. Zie betalingsregeling die CJIB heeft.

## Organisatie van het onderzoek

De werkgroep bestaat uit leden van AZ, FIN, J&V, SZW en BZK. Ook wordt het SCP verzocht deel te nemen in de werkgroep. EZK draagt bij als lid van een klankbordgroep. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijk voorzitter. De voorzitter wordt ondersteund door secretarissen van de ministeries van FIN, SZW en J&V. Daarnaast zullen medeoverheden actief worden betrokken bij het traject en andere experts regelmatig worden geraadpleegd. Het onderzoek start in oktober. De werkgroep rondt haar eindrapport uiterlijk mei af.

<sup>174</sup> Zie [Eerste voortgangsrapportage aanpak geldzorgen, armoede en schulden](#).

<sup>175</sup> Het rapport "Kosten en baten van schuldhulpverlening" (SZW 2011) schat de directe kosten op 1 mld. euro.

## Samenstelling werkgroep

NAAM	FUNCTIE	ORGANISATIE
Ernst van Koesveld	Voorzitter	ABDTOPConsult
Nikki van Alem	Secretaris	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Martijn Badir	Secretaris	Ministerie van Financiën
Yannick Jorna	Secretaris	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Marianne van Kalken	Secretaris	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Iris Binken	Werkgroeplid	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Toep van Dijk	Werkgroeplid	Ministerie van Financiën
Tanja Koeckhoven	Werkgroeplid	Ministerie van Algemene Zaken
Justine Ruitenber	Werkgroeplid	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Barend Sluijter	Werkgroeplid	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Elise Splint	Werkgroeplid	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Cok Vrooman	Werkgroeplid	Sociaal en Cultureel Planbureau
Fons Dingelstad	Agendalid	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Nicol Holtkamp-Sluis	Agendalid	Centraal Bureau voor de Statistiek
Tasnim van den Hoogen	Agendalid	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Derya Kaplan	Agendalid	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Teja Ouwehand	Agendalid	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Bastiaan Willigenburg	Agendalid	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

In het kader van het IBO problematische schulden hebben de werkgroep en het secretariaat met vele stakeholders gesprekken mogen voeren over de schuldenproblematiek in Nederland. Er is een viertal kennissessies georganiseerd om knelpunten in het huidige beleid op het gebied van het ontstaan, invorderen en oplossen van schulden te inventariseren. Er is gesproken met verschillende wetenschappers, zowel in een aparte kennissessie als op specifieke onderwerpen. Een team van gedragswetenschappers heeft meegelezen op het rapport en de beleidsopties. Er is gesproken met verschillende gemeenten en met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) over de beleidsopties die grote raakvlakken met het gemeentelijke schuldhulpverleningsbeleid hebben. Daarnaast hebben een groot aantal individuele gesprekken plaatsgevonden met verschillende organisaties die zich direct of indirect met schuldenproblematiek bezighouden. Aan alle onderstaande organisaties is bovendien gevraagd om een top vijf aan maatregelen aan te leveren voor het verbeteren van de aanpak van (problematische) schulden. Ook gaat onze dank uit naar de vele beleidsmedewerkers op verschillende ministeries voor hun technisch inhoudelijke input en voor het uitwerken en doorrekenen van beleidsopties.

De analyses en uitkomsten van dit IBO weerspiegelen de conclusies van de werkgroep en niet de mening van de geraadpleegde personen of organisaties.

### Organisaties en koepels

- Achmea
- Alliantie Vrijwillige Schuldhulp
- Autoriteit Financiële Markten (AFM)
- Belastingdienst
- Beroepsvereniging Bewindvoerders Wsnp (BBW)
- Billink
- Bureau Financieel Toezicht
- Bureau Wsnp
- Bureau Kredietregistratie (BKR)
- CAK
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)
- CJIB
- Geldfit
- Gemeente Den Haag
- Humanitas
- Juridisch Loket
- Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG)
- Landelijke Cliëntenraad
- Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden
- Nationale Ombudsman
- Nederlandse Vereniging van Banken (NVB)
- Nibud
- Nederlandse Vereniging van gecertificeerde Incasso-ondernemingen (NVI)
- NVVK
- Ondernemingsorganisatie VNO-NCW
- Purpose
- Rechtspraak

- Schuldbemiddeling Nederland
- Schuldeiserscoalitie
- SchuldenlabNL
- Schuldhulpmaatje
- Sociale Verzekeringsbank
- UWV
- Vebego
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
- Zuidweg & partners

#### Wetenschappers

- Sjoerd van Bekkum (Erasmus Universiteit Rotterdam)
- Wilco van Dijk (Leiden Universiteit)
- Nick Huls (Universiteit Leiden)
- Nadja Jungmann (Hogeschool Utrecht)
- Rosanne Oomkens (Hogeschool Utrecht)
- Charlotte Pavillon (Rijksuniversiteit Groningen)
- Mirre Stallen (Universiteit Leiden)
- Reinout Wibier (Tilburg University)

#### Andere geraadpleegde personen

- Peter Cornet
- Pieter Hilhorst
- Camiel Kuiper
- André Moerman
- Marc Mulder
- Arre Zuurmond

Reinout Wibier en Omar Sallah hebben voor dit IBO gezamenlijk een sessie georganiseerd, waarbij met verschillende Zuidas Advocaten is gesproken over de herstructurering van schulden en de WHOA. Dit met als doel om te bezien hoe de huidige systematiek geoptimaliseerd kan worden.

De werkgroep is veel dank verschuldigd aan de ervaringsdeskundigen van Warm Rotterdam voor het delen van hun verhalen en het kritisch meedenken over de knelpunten en gewenste beleidsopties om de schuldhulpverlening te verbeteren. De werkgroep heeft tweemaal een bezoek gebracht aan Warm Rotterdam, eerst om in gesprek te gaan met de ervaringsdeskundigen over hun persoonlijke ervaringen met schulden, waar ze tegenaan liepen en wat dat met hen deed. In een later stadium zijn we opnieuw in gesprek gegaan over de knelpunten en om te praten over de beleidsopties. Wij willen hen graag bedanken voor hun openhartigheid en hun inzichten.

Een speciaal woord van dank aan Nick Huls, André Moerman en Billy Engels voor het meelesen op (delen van) het rapport en de fichesbundel.

## Ervaringen meeloopdagen

Als onderdeel van het IBO problematische schulden hebben alle leden van de werkgroep een dag(deel) meegelopen bij uitvoerders in de praktijk. Om een beeld te geven van die meeloopdagen of -dagdelen en daarmee een groot deel van de partijen in de schuldenketen, hebben we de werkgroep leden gevraagd om hun ervaringen kort op papier te zetten.

Tanja Koeckhoven op bezoek bij het Juridisch Loket:

*"Ik liep een dagdeel mee bij het Juridisch Loket, en mocht meeluisteren met gesprekken. Sommige gesprekken gingen over schulden, maar ook bij andere hulpvragen bleken soms geldzorgen een rol te spelen. Bij die gesprekken werd mij duidelijk hoe lastig het kan zijn om hulp te vragen als je geldproblemen hebt, en hoe ingewikkeld het stelsel is. Juist omdat er niet één specifiek meldpunt is voor geldproblemen, laat staan een one-size-fits-all oplossing. Ik heb veel bewondering voor de mensen die durven hulp te vragen bij geldproblemen, en voor de hulpverleners die hen met de beste intenties zo goed mogelijk proberen te helpen."*

Justine Ruitenbergh op bezoek bij een incassobureau:

*"Ik ging op bezoek bij incassobureau Ultimoo. Eerst werd er verteld over de aanpak van het incassobureau en hoe die in de afgelopen jaren steeds beter is gaan aansluiten op de mogelijkheden van de persoon met schulden door een meer persoonsgerichte en stress sensitieve benadering. Tijdens het bezoek heb ik mee mogen luisteren met twee incassomedewerkers in hun pogingen om contact te leggen met mensen met schulden. Wat me opviel was de enorme klantgerichtheid om mensen meteen te helpen waar mogelijk. Ook zag ik dat het lastig kan zijn om in contact te komen met mensen, omdat telefoonnummers soms afgesloten zijn of er niet wordt opgenomen. Op de momenten dat er wel contact was, viel het op dat de mensen wel willen betalen, maar dat dit niet altijd meteen lukt, of dat aanmaningen soms niet klopten omdat er wel al was betaald, maar dit nog niet verwerkt was in de systemen. Gelukkig zijn er dan mogelijkheden om mensen hierin tegemoet te komen, verder te helpen of door te verwijzen naar passende ondersteuning."*

Barend Sluijter op bezoek bij het klantcontactcentrum van het UWV:

*"Ik heb meegelopen in het klantcontactcentrum van UWV. Daar werd me pijnlijk duidelijk dat we soms als overheid zien waar een andere overheidsorganisatie iets kan oplossen, maar dat het ons niet lukt om het samen op te lossen. Dat moet en kan beter."*

Elise Splint op bezoek bij een gerechtsdeurwaarder:

*"Super interessante meeloop dag met deurwaarder Marieke Boon. Indringend om te zien hoe jongeren onwetend in de problemen raken en het systeem lang niet altijd meewerkt om te doen wat nodig is. En fijn gesprek gehad, ook met Sara Mooi, over hoe het beter kan en moet. Dank voor jullie inspiratie!"*

Iris Binken op bezoek bij Geldfit:

*"Het bezoek aan Geldfit liet mij zien hoe breed en divers geldzorgen bij mensen zijn, zo hoorde ik bijvoorbeeld dat bij kleine ondernemers privé schulden en zakelijke schulden samen komen. Geldfit geeft dan informatie over geld, maar nog belangrijker: ze bellen mensen na een poosje terug om te horen hoe het met ze gaat en welke stappen zij hebben ondernomen. Die aandacht wordt door mensen met geldzorgen of schulden gewaardeerd."*

Toep van Dijk op bezoek bij de Sociale Maatschap:

*"Ik heb meegelopen met schuldhulpverlening bij de Sociale Maatschap in Amsterdam Noord. De ervaring van iemand die kampt met problematische schulden heeft veel indruk op me gemaakt. Wat opviel was de complexiteit van het schuldenstelsel; hoe lastig het is om zicht te krijgen op alle openstaande schulden en vorderingen, zeker voor mensen in een kwetsbare positie. Ik heb veel ontzag voor de expertise, betrokkenheid en bevlogenheid van de schuldhulpverleners van de Sociale Maatschap en hoe zij weer en wind trotseren om mensen met beginnende schulden in een zo vroeg mogelijk stadium te bereiken."*

Ernst van Koesveld op bezoek bij het Juridisch Loket, Kredietbank Rotterdam en een Wsnp-bewindvoerder:

*"Naast de vele gesprekken die we hebben gevoerd met ervaringsdeskundigen, onderzoekers en professionals heb ik bij drie organisaties doorgepraat en 'meegelopen'. Bij het Juridisch Loket luisterde ik tijdens het laagdrempelige inloopsprekuur mee met de zorgen en frustraties van mensen; brieven zijn ingewikkeld, processen duren lang, mensen verliezen het overzicht en er zijn veel wisselingen in contactpersonen en hulpverleners. Bij de Kredietbank keek ik met de schuldbemiddelaar mee bij het verzamelen van de informatie om de verplichtingen en inkomsten in beeld te krijgen, goed werk, maar ook erg bewerkelijk. Het proces is goed georganiseerd maar vraagt veel van alle betrokken partijen. Met een Wsnp-bewindvoerder leerde ik hoe zijn werk doet op het deel van de schuldenketen, met oog voor de belangen van schuldeisers en de mogelijkheden om meer samen te werken in de keten. Met anderen keek ik naar de preview van de indringende documentaire Schuld en Boete met als kernboodschap: maak enveloppen open, wacht niet te lang met vragen van de hulp die je nodig hebt.; als je eenmaal meerdere achterstanden hebt en kosten lopen op, is het verdraaid moeilijk er uit te komen."*

## Definitielijst IBO Schulden

WOORD/ TERM	DEFINITIE
<b>Afloscapaciteit</b>	Het bedrag dat een debiteur kan aflossen in een buitengerechtelijk of wettelijk schuldsaneringstraject. Hiervoor wordt het vrij te laten bedrag (VTLB) als uitgangspunt gebruikt.
<b>Ambtshalve toetsing</b>	De rechter toetst of de regels van het (Europees) consumentenrecht juist zijn toegepast zonder dat hier door een debiteur om gevraagd wordt.
<b>Ambtelijke werkzaamheden</b>	De werkzaamheden die horen bij het ambt van gerechtsdeurwaarder, zoals dagvaardingen en betekeningen uitbrengen, beslag leggen en ontruimen (art. 2 Gerechtsdeurwaarderswet).
<b>Beslagvrije voet</b>	Het bedrag dat een debiteur moet overhouden om van te kunnen leven nadat er beslag is gelegd op een periodieke inkomstenbron.
<b>Bewindvoering</b>	Een juridische beschermingsmaatregel opgelegd door de rechter voor mensen boven de achttien jaar die niet in staat zijn om zelfstandig te zorgen voor geldzaken en eigendom.
<b>Buitengerechtelijke incassowerkzaamheden</b>	Activiteiten die buiten de rechter om worden verricht voor inning van een vordering.
<b>Buitengerechtelijke schuldhulpverlening</b>	Activiteiten die buiten de rechter om worden verricht om een vrijwillig akkoord van verschillende schuldeisers te krijgen waarbij (mogelijk) een gedeelte van de vordering door de schuldeiser(s) wordt kwijtgescholden (ook wel minnelijke schuldhulpverlening).
<b>Belastingdeurwaarder</b>	Een deurwaarder in dienst van de overheid die betaling van een geldvordering kan afdwingen door parate executie.
<b>Crediteur</b>	Een leverancier aan wie betaald moet worden voor het leveren van een goed of een dienst (ook wel: schuldeiser).
<b>Debiteur</b>	Een persoon die een betalingsverplichting heeft ten opzichte van een ander (ook wel: schuldenaar).
<b>Deurwaarder</b>	Verzamelbegrip van alle personen die betaling van een geldvordering kunnen afdwingen, zoals een belastingdeurwaarder en gerechtsdeurwaarder.
<b>Derdenbeslag</b>	Een beslag gelegd op geld of goederen die een derde onder zich heeft, zoals werkgever of bank.
<b>Dwangakkoord</b>	Wanneer één of meerdere schuldeiser(s) niet vrijwillig meewerken aan buitengerechtelijke schuldhulpverlening kan aan de rechter gevraagd worden de schuldeiser(s) te dwingen mee te werken aan een buitengerechtelijk traject.
<b>Finale kwijting</b>	Crediteuren komen overeen dat (na betaling van een bepaald bedrag middels een buitengerechtelijke schuldregeling) er verder niets meer van de debiteur te

	vorderen is en doen daarmee afstand van het restbedrag. Dit wordt vastgelegd in een overeenkomst.
<b>Gerechtsdeurwaarder</b>	Persoon die bevoegd is tot het verrichten van ambtshandelingen ingevolge de Gerechtsdeurwaarderswet.
<b>Incassodienstverlener</b>	Een persoon of organisatie die minnelijke incassowerkzaamheden verricht namens een schuldeiser. Een incassodienstverlener kan ook zelf de schuldeiser zijn nadat deze vorderingen heeft opgekocht.
<b>Kickbackfee</b>	Contractuele afspraken dat een deel van de vergoeding die wordt geïncasseerd terugbetaald wordt aan de schuldeiser.
<b>Kwijtschelding</b>	Afstand doen van het recht tot verkrijging van volledige betaling.
<b>Minnelijke incasso</b>	Gelijk aan buitengerechtelijke incassowerkzaamheden.
<b>Minnelijke schuldhulpverlening</b>	Gelijk aan buitengerechtelijke schuldhulpverlening.
<b>Natuurlijke personen</b>	Een menselijk individu die zelfstandig drager is van rechten en plichten en aansprakelijk is voor zijn of haar gedrag.
<b>Periodieke inkomstenbron</b>	Een vorm van inkomen die regelmatig wordt uitgekeerd.
<b>Problematische schulden statistisch (CBS-definitie)</b>	Wanneer binnen een huishouden één of meer van de volgende situatie geldt: een betalingsachterstand bij DUO; een geregistreerde betalingsachterstand bij het Bureau Kredietregistratie (BKR); een schuld bij de Belastingdienst, Toeslagen of CJIB (boetes voor lichte verkeersovertredingen); een registratie als wanbetaler op grond van de Zorgverzekeringswet (Zvw); een lopende minnelijke schuldregeling (geregistreerd bij BKR) of lopend Wsnp-traject. Per schuldregistratie geldt een eigen definitie van wanneer de schuld of achterstand problematisch is. Zie daarvoor: <a href="https://dashboards.cbs.nl/v5/SchuldenproblematiekInBeeld/">https://dashboards.cbs.nl/v5/SchuldenproblematiekInBeeld/</a> .
<b>Problematische schulden juridisch</b>	Wanneer redelijkerwijs is te voorzien dat een natuurlijk persoon niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of indien hij in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen.
<b>Schone lei</b>	Alle schulden (rechtsverbintenissen) zijn hierna niet meer afdwingbaar.
<b>Schuldbemiddelaar</b>	Persoon of instantie, zoals genoemd in art. 48 Wet op het consumenten krediet (Wck), die schuldbemiddeling (tegen betaling) mag aanbieden.
<b>Schuldbemiddeling</b>	Werkzaamheden verricht door een schuldbemiddelaar met het doel een schuldregeling te treffen tussen een natuurlijk persoon en diens schuldeisers met betrekking tot diens bestaande schuldenlast. Art. 48 Wck geeft aan welke partijen deze dienst tegen betaling mogen aanbieden.
<b>Schuldenbewind</b>	Bewindvoering vanwege problematische schulden en/of verkwisting.
<b>Schuldhulpverlener</b>	Een medewerker die helpt bij een buitengerechtelijke oplossing voor de aflossing van schulden en nazorg verleent



	in de situatie dat er een problematische schuldensituatie is via de gemeente.
<b>Schuldregeling</b>	Buitengerechtelijke schuldregeling voor een debiteur die voorziet in kwijtschelding voor in ieder geval een deel van de crediteuren.
<b>Stuiten</b>	Een handeling om te voorkomen dat er verjaring plaatsvindt.
<b>Toestandsbewind</b>	Beschermingsbewind vanwege iemands lichamelijke of geestelijke toestand.
<b>Vrij te laten bedrag (VTLB)</b>	Het bedrag dat een debiteur mag houden gedurende een buitengerechtelijke schuldregeling en het wettelijke schuldsaneringstraject. Dit bedrag is hoger dan de beslagvrije voet, omdat het o.a. rekening houdt met een reserveringstoeslag.
<b>Vordering</b>	Een aanspraak tot betaling van een openstaande geldvordering.
<b>Wettelijke schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp)</b>	Een natuurlijk persoon opnieuw financieel gezond maken door middel van kwijtschelding van schulden via een gerechtelijk traject.
<b>Wsnp-bewindvoerder</b>	Een persoon, aangewezen door de rechtbank, die controleert of een debiteur zich houdt aan de regels van de Wsnp.
<b>Zelfincassanten</b>	Schuldeisers die zelf buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verrichten om een vordering te innen.

## Relevante beleids- en wetgevingstrajecten

De beleidsontwikkelingen rond schulden en preventie van geldzorgen hebben niet stilgestaan. In de kabinetsbrede Aanpak geldzorgen, armoede en schulden zijn een groot aantal interventies, maatregelen en wetstrajecten opgenomen ter verbetering van het systeem. In tabel i zijn de acties uit de aanpak opgenomen met een korte toelichting. Verdere informatie over de aanpak en de behaalde resultaten is te vinden in de voortgangsrapportage.<sup>176</sup> Daarnaast zijn er in de afgelopen jaren verschillende wetwijzigingen op het gebied van schulden en schuldhulpverlening geweest. Deze zijn weergegeven in tabel ii.

**Tabel i. Acties uit de Aanpak Geldzorgen, armoede en schulden**

ACTIE	TOELICHTING
<b>Modernisering Wet SUWI, het wetsvoorstel proactieve dienstverlening SZW</b>	Een onderdeel van de modernisering van de Wet SUWI is dat UWV, de SVB en gemeenten expliciet de wettelijke bevoegdheid krijgen om proactieve dienstverlening te verrichten. Zij mogen zelf onderzoeken wie mogelijk recht heeft op een uitkering of voorziening, deze mensen persoonlijk en gericht hierover informeren en ondersteunen bij het doen van een aanvraag. Het doel hiervan is het terugdringen van niet-gebruik van uitkeringen en voorzieningen.
<b>Persoonlijk Digitaal Regelingenoverzicht (PDR)</b>	De ambitie van een PDR is het ontwikkelen van een digitale toepassing die via al bekende, bestaande digitale kanalen kan worden ontsloten. Deze toepassing zou, door het ophalen van persoonsgegevens bij de bron, persoonlijk advies moeten kunnen geven over de lokale, regionale en landelijke regelingen waar iemand mogelijk recht op heeft. Burgers en ondernemers moeten deze regelingen eenvoudig kunnen aanvragen via de toepassing, doordat gegevens vooringevuld zijn. Vervolgens dienen de aanvragen via de toepassing bij de juiste overheids- of uitvoeringsorganisatie terecht te komen die de aanvraag in behandeling neemt en beoordeelt. De toepassing vergemakkelijkt het proces om een aanvraag in te dienen om zo het niet-gebruik van regelingen tegen te gaan.
<b>Applicatie dienst toeslagen</b>	Ontwikkeling van de app Toeslagen, die inzicht biedt in alle toeslagen en het mogelijk maakt snel en laagdrempelig wijzigingen door te voeren. De app is een uitbreiding van de Kinderopvangtoeslagen-app.
<b>Toezegging werkende armen</b>	In de Nationale Coalitie Financiële Gezondheid werkt een aantal werkgevers samen aan de aanpak van werknemers met geldzorgen. Ook maken diverse werkgevers gebruik van Geldfit, diensten van het Nibud of andere budgetcoaches voor medewerkers met geldzorgen.  Werkenden met een laag of wisselend inkomen kunnen ook gratis hulp krijgen via vrijwilligers zoals schuldhulpmaatje, Humanitas en andere organisaties. Ook zijn inmiddels 160 inlooppunten met vrijwilligers gestart (Samen erop vooruit), waar mensen met deze vragen terecht kunnen en waar samen de potjescheck kan worden ingevuld.
<b>Huishoudens beschermen tegen afsluiting drinkwater</b>	Ter uitvoering van de motie Kat wordt door het ministerie van SZW, in samenspraak met de ministeries van EZK en IenW, een onderzoek verricht naar de instrumenten die ingezet kunnen worden om huishoudens met kinderen beter te beschermen tegen de afsluiting van drinkwater en/of energie. Naar aanleiding van de motie Synhaeve en de uitspraak van de rechter in de rechtszaak van Stichting Defence for Children en het

<sup>176</sup> Kamerbrief over derde voortgangsrapportage aanpak geldzorgen, armoede en schulden, 25 juni 2024.f

	Nederlands Juristen Comité wordt onderzocht hoe de afsluitregeling verbeterd kan worden.
<b>Verbeteren (sociaal) incassotraject drinkwater</b>	De ministers zijn in gesprek met drinkwaterbedrijven, NVVK en de VNG om te verkennen welke verbeteringen er mogelijk zijn in relatie tot vroegsignalering en sociaal incasso en om best practices tussen organisaties te delen.
<b>Subsidieregeling Financiële Educatie</b>	Het ministerie van SZW heeft het eerste tijdvak van de subsidieregeling 'Financiële educatie in het mbo' opengesteld. Het tweede tijdvak gericht op het voortgezet onderwijs was opengesteld van 15 april t/m 10 mei 2024.
<b>Gedragscode Buy Now Pay Later</b>	Vanaf eind 2026 valt <i>Buy Now Pay Later</i> (BNPL) onder de reikwijdte van de Europese richtlijn consumentenkrediet. In afwachting van de inwerkingtreding van de aangepaste richtlijn in de Nederlandse wetgeving heeft het kabinet aanbieders van BNPL-diensten opgeroepen om concrete maatregelen te nemen met als doel om consumenten beter te beschermen tegen de risico's van achteraf betalen. BNPL-partijen hebben een Gedragscode opgesteld die sinds 26 oktober jl. geïmplementeerd en van kracht is.
<b>Verduurzaming Nederlandse Schuldhulproute</b>	Het kabinet draagt bij aan verdere uitbreiding van de Nederlandse Schuldhulproute (NSR)/Geldfit en de bijbehorende telefoonlijn. In 2023 hebben ca. drie miljoen mensen de Geldfit website bezocht en er waren ca. 50.000 bellers.  Het ministerie van SZW verstrekt subsidie en doet publiekscampagnes samen met Geldfit, onder andere om mensen te attenderen op lokale hulp bij geldzorgen en op extra's om beter rond te komen.
<b>Subsidie Verbinden Schulden domein 2.0</b>	De subsidie draagt bij aan acties die volgen uit de Aanpak geldzorgen, armoede, schulden en bestaat uit zeven onderdelen: =pp[ <ol style="list-style-type: none"> <li>1. De vier wetten</li> <li>2. Preventie</li> <li>3. Jongeren</li> <li>4. Ondernemers met financiële zorgen</li> <li>5. Versterken van informele infrastructuur</li> <li>6. Leren, opschalen en verduurzamen</li> <li>7. Vervolg ontwikkeling routekaart financiële geldzorgen</li> </ol>
<b>Intensivering vroegsignalering schulden</b>	Er zijn afspraken gemaakt over vroegsignalering in een landelijk convenant. Voor het Landelijk Convenant Vroegsignalering (hierna: LCV) zijn er afspraken met de VNG, NVVK, Aedes, Energie-Nederland, Vewin, Zorgverzekeraars Nederland, IVBN, VGM NL, Stichting Kences en Vastgoed Belang. Met de laatste gemeente die nog geen gebruikmaakt van de modelovereenkomst behorende bij het LCV worden afspraken gemaakt. Er zijn ruim 36.000 overeenkomsten tussen gemeenten en 1.217 vaste lasten partners opgenomen in het tekenportaal, waarvan 30.198 door alle partijen zijn getekend.
<b>Experimenten Vroegsignalering</b>	Naast signalen van de zorgverzekeraars, energiebedrijven, woningverhuurders en drinkwaterbedrijven biedt de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening mogelijkheden om via experimenten de vroegsignalering te verbeteren. Binnen deze experimenten kijken deelnemers of signalen van deze achterstanden potentieel (betere) voorspellers zijn van (dreigende) problematische schulden.  In 2022 zijn enkele gemeenten gestart met een experiment vroegsignalering van achterstallige gemeentebelastingen. Eerste resultaten laten zien dat zij een nieuwe doelgroep weten te bereiken. Een evaluatie wordt eind 2024 verwacht Daarnaast loopt er een experiment met de vroegsignalering van hypotheekachterstanden. Het signaal laat tot nu toe zien dat gemeenten grotendeels een nieuwe doelgroep bereiken. Het aantal signalen valt echter

---

tegen, waardoor het experiment per 1 april jl. is uitgebreid met een extra geldverstrekker en een drietal gemeenten. Een eerste evaluatie wordt eind 2024 verwacht.

Een experiment vroegsignalering met studieschulden van de gemeente Amsterdam en DUO is begin 2024 gestart. Vooralsnog zijn er voor dit experiment geen resultaten te melden.

In april 2024 is een experiment over de betalingsachterstanden voor eigen bijdragen van de Wmo en Wlz met vier gemeenten en het CAK gestart.

De Belastingdienst en Dienst Toeslagen hebben samen met acht gemeenten een voorstel ingediend om met een experiment te starten op verschillende betalingsachterstanden van de Belastingdienst en Dienst Toeslagen. Ook de aanjager problematische schulden voor ondernemers adviseert om hiermee te starten. De verwachting is dat dit experiment begin 2025 kan starten.

---

### **Landelijke pauzeknop**

Om de drempel tot schuldhulpverlening te verlagen werken wij aan een Landelijke pauzeknop. Via de Landelijke pauzeknop vraagt een inwoner met schulden of een hulpverlener aan schuldeisers om de schulden te "pauzeren" zodat deze niet verder oplopen door incassomaatregelen. Voor de inwoner ontstaat rust waardoor de begeleiding sneller kan starten. Dit zorgt voor motivatie bij mensen met schulden om zich aan te melden bij schuldhulpverlening.

Via de landelijke convenanten, die door de NVVK met de belangrijkste schuldeisers zijn afgesloten, is het nu al mogelijk voor hulpverleners om voor de hulpvrager om pauze te verzoeken.

Ook de partijen in het samenwerkingsverband clustering Rijksincasso<sup>177</sup> werken hieraan mee.

---

### **Doorontwikkeling clustering Rijksincasso**

Op 6 oktober jl. heeft het kabinet de actualisering van de Rijksincassovisie naar de Tweede Kamer gestuurd. De geactualiseerde Rijksincassovisie kent drie ambities met hierbij verschillende activiteiten:

1. Voorkomen van problematische schulden
2. Verbeteren van de dienstverlening
3. Respecteren van het bestaansminimum

---

### **Waarborgfonds saneringskredieten**

We zien dat gemeenten steeds vaker een saneringskrediet inzetten. In zo'n 65% van de gemeentelijke schuldenregelingen wordt gekozen voor een saneringskrediet. Van de 342 gemeenten worden er in 334 gemeenten saneringskredieten aangeboden. Via de negen kredietbanken die zijn aangesloten hebben 267 gemeenten toegang tot het Waarborgfonds. Dat wil niet zeggen dat al deze gemeenten ook reeds officieel zijn aangesloten en borgstellingen aanvragen. Dit zijn er in totaal 179 gemeenten. Aansluiting op het Waarborgfonds is een gemeentelijke keuze, en hoort tot de gemeentelijke beleidsvrijheid. Op 31 december 2023 is er voor een bedrag van €11,6 miljoen aan borgstellingen verstrekt en is er voor €66.000 aan borgstellingen bij het Waarborgfonds uitbetaald. Met de door het Waarborgfonds geborgde saneringskredieten is tot nu toe 170 miljoen aan schulden gesaneerd.

Ook wordt er geëxperimenteerd met de uitbreiding van het Waarborgfonds naar andere doelgroepen, zodat ook jongeren en ondernemers met schulden aanspraak kunnen maken op een saneringskrediet.

De pilot van het Waarborgfonds met Schuldhulpmaatje, voor mensen die buiten de gemeentelijke schuldhulp vallen, is in 2023 beëindigd. Uit onderzoek door Schuldhulpmaatje bleek dat de pilot onvoldoende toegevoegde waarde kon bieden, omdat saneringskredieten inmiddels in veel gemeenten breder beschikbaar zijn dan voorheen.

---

<sup>177</sup> Het betreft: de Belastingdienst, het CAK, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), Rijksdienst voor Ondernemende Nederland (RVO), de Sociale Verzekeringsbank (SVB), Dienst Toeslagen en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekering (UWV).

	<p>Voor de pilot die ziet op jongeren (met het Jongerenperspectiefonds (hierna: JPF) zijn inmiddels 8 van de 100 borgstellingen bij het Waarborgfonds aangevraagd, en is de pilot uitgebreid naar meer gemeenten. Voor de pilot die ziet op ondernemers zijn 40 van de 100 borgstellingen afgegeven.</p>
<b>Werkgeversaankpak</b>	<p>In de Nationale coalitie financiële gezondheid (NCFG) werken tientallen private en publieke werkgevers samen bij de aanpak van geldzorgen op de werkvloer. De coalitie gaat zich daarnaast ook richten op financiële gezondheid van klanten.</p> <p>Ook maken diverse werkgevers gebruik van Geldfit, van diensten en producten van het Nibud voor werkgevers en van de website <a href="https://financieelfittewerknemers.nl">Financieelfittewerknemers.nl</a> (tips &amp; tools voor werkgevers).</p>
<b>Opschalen Schuldenaanpak</b>	<p>Via Schulden lab wordt een aantal effectieve interventies opgeschaald, zoals het Jongerenperspectiefonds (JPF), de Doorbraakmethode (voor gezinnen met meerdere problemen), de Voorzieningenwijzer (gesprek met tool om te kijken waar je recht op hebt), Over Rood (voor ondernemers met geldzorgen), Plinkr nazorg (nazorg na schuldhulp, budgetbeheer of bewind), collectief schulden regelen (voor gemeenten en schuldeisers), Hoe word je rijk (geldlessen voor jongeren) en NSR/Geldfit. Inmiddels is ook Social debt (voor jongeren met beginnende schulden) toegevoegd aan de interventies van Schuldenlab.</p>
<b>Ondernemers met problematische schulden</b>	<p>Op 19 december 2023 is de Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van het rapport en de daarin opgenomen aanbevelingen van de aanjager ondernemers met problematische schulden de heer Bruno Tideman.<sup>[1]</sup></p> <p>De aanjager ondernemers met schulden ziet het als een publieke taak om ondernemers te stimuleren om snel stappen te ondernemen wanneer zij financiële moeilijkheden beginnen te ondervinden. Om ondernemers met geldzorgen bewust te maken dat hulp beschikbaar is, zal van eind mei tot en met eind juni 2024 een deelcampagne van 'Je staat er niet alleen voor' gericht zijn op zzp'ers, kleine ondernemers (maximaal 10 personen personeel) met de oproep om bij geldzorgen tijdig hulp te zoeken en met doorverwijzing naar Geldfit.nl.</p> <p>Ook worden gemeenten via het programma Verbinden Schuldendomein 2.0 bijgestaan om ondernemers met financiële zorgen te ondersteunen. Hiervoor werkt de VNG samen met onder andere VNO-NCW en KvK. Gemeenten krijgen handvatten om deze ondernemers te bereiken, passend te ondersteunen en hierbij intern en extern samen te werken. Hierbij werkt de VNG o.a. samen met KVK en Belastingdienst in de Levensgebeurtenis Ondernemer in zwaar weer en met NVVK en VNO-NCW.</p>
<b>Wet vereenvoudiging beslagvrije voet</b>	<p>De Wet vereenvoudiging beslagvrije voet (in werking sinds 1 januari 2021) beoogt tot betere coördinatie van beslagactiviteiten te komen bij samenloop van verschillende beslagen op één inkomstenverhouding.</p> <p>In de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet is vastgelegd dat binnen vijf jaar na de inwerkingtreding deze wet geëvalueerd dient te worden. Gezien de impact van de wet is besloten om in 2023 een tussentijdse evaluatie uit te laten voeren. De planning is om de kabinetsreactie voor de zomer naar de Tweede Kamer te sturen.</p>
<b>Stroomlijning keten derdenbeslag (SKD)</b>	<p>'Stroomlijning keten voor derdenbeslag' (SKD) is een vervolgstap op de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet. Hiervoor zijn een wetsvoorstel en Algemene Maatregel van Bestuur (hierna: AMvB) in voorbereiding. De beleidsdoelen van SKD zijn driedelig: 1) Het borgen van het bestaansminimum voor dekking van noodzakelijke kosten van bestaan voor mensen met schulden bij samenloop van beslagen en verrekeningen; 2) Het</p>

	<p>voorkomen van onnodige kosten van niet-opportune gerechtelijke procedures en beslagen, en 3) dat de beslagen en verrekeningen inzichtelijk worden gemaakt voor burgers en professionals in de schuldhulpverlening.</p>
<p><b>Pilot ketensignalering gerechtsdeurwaarders (motie Palland)</b></p>	<p>Deze pilot is een invulling van de motie Palland die de regering oproept een pilot vorm te geven inzake een uitbreiding van de rol van de gerechtsdeurwaarder bij vroegsignalering. Omdat een signaal van de gerechtsdeurwaarder niet onder de Wgs en daarmee onder vroegsignalering valt wordt in deze pilot gesproken over ketensignalering. Het hoofddoel van de pilot is het aantonen van de maatschappelijke meerwaarde van ketensignalering en het daartoe ontwikkelen van aanpakken om inwoners met bovenmatige schulden actief door te verwijzen naar de gemeentelijke schuldhulpverlening.</p>
<p><b>Basisdienstverlening schuldhulpverlening</b></p>	<p>Op 16 november jl. is de Kamer geïnformeerd over de basisdienstverlening schuldhulpverlening over de kwaliteit en bereik van schuldhulpverlening. In de Voortgangsrapportage worden de vervolgstappen uiteengezet. Het doel van de basisdienstverlening is dat meer mensen met schulden eerder en nog betere schuldhulpverlening ontvangen en dat gemeenten in dat kader de dienstverlening gelijk trekken. Nazorg en duurzame financieel begeleiding is expliciet onderdeel van de basisdienstverlening.</p>
<p><b>Voortgang bewindvoering</b></p>	<p>Versterken samenwerking en verbeteren doorstroom schuldenbewind en gemeentelijke schuldhulpverlening. Kwaliteitsborging schuldenwind.</p> <p>In maart is de kabinetsreactie op het onderzoek naar schuldenbewind met de Kamer gedeeld. De komende maanden vinden gesprekken plaats met de betrokken stakeholders over het vervolg. Daarnaast is er vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid een onderzoek in voorbereiding over de kwaliteit, het toezicht en de financiering van het stelsel van curatele, bewind en mentorschap.</p>
<p><b>Onderzoek over medewerking schuldeisers</b></p>	<p>Er is een onderzoek uitgevoerd door middel van casusonderzoek bij 3 grote gemeenten waardoor inzicht wordt gegeven in de rangorde (preferentie) van schuldeisers en hun gedragingen bij de totstandkoming van schuldregelingen en schuldsaneringen. De hoofdvraag was daarbij hoe <i>de totstandkoming van een schuldregeling c.q. schuldsanering verloopt en wat hierbij belemmeringen (kunnen) zijn vanuit het perspectief van schuldeisers. Het is onderzocht hoe de positie van publieke en private schuldeisers bij schuldregelingen worden gezien zodat mogelijk sneller tot een (minnelijk) akkoord kan worden gekomen.</i> Bij het merendeel van de onderzochte casussen gingen alle schuldeisers akkoord. Het krijgen van een dubbel percentage voor eigenaren van een preferente vordering (vaak overheidsorganisaties) blijkt bij de onderzochte casussen geen invloed te hebben op de bereidheid van concurrente schuldeisers om akkoord te gaan met een minnelijke schuldregeling. Voor schuldeisers met concurrente vorderingen is het simpelweg een gegeven dat sommige vorderingen preferent zijn en in de regeling een iets hoger percentage krijgen. Private schuldeisers maken zich met name zorgen over de grote verschillen tussen gemeenten in hoe zij begeleiding en nazorg organiseren.</p>
<p><b>Consultatie wet schuldregelen</b></p>	<p>De wet schuldregelen neemt het verbod op schuldregelen over uit de Wet op het consumentenkrediet. Daarnaast worden er reactietermijnen opgenomen voor schuldeisers en schuldregelaars om de totstandkoming van de schuldregeling te bespoedigen.</p>
<p><b>Verkenning civiele invorderingsketen (private invordering)</b></p>	<p>Er wordt een verkenning uitgevoerd naar een herziening van de civiele invorderingsketen. Naast het borgen van de kwaliteit en het verbeteren van de werkwijze van incassodienstverleners door middel van de Wet kwaliteit incassodienstverlening, is het van belang om excessieve kostenoploop in de civiele invorderingsketen tegen te gaan. Deze verkenning dient ertoe om tot een aantal scenario's of alternatieven te komen die getoetst worden op mensgerichtheid, doelmatigheid, efficiëntie en proportionaliteit.</p>

<b>Verbeteren ondersteuningsaanbod MKB (motie Ceder/De Kort)</b>	<p>Ook voor werkgevers in het midden- en klein bedrijf is er een ondersteuningsaanbod beschikbaar als zij te maken hebben met werknemers met geldzorgen. De Nationale Coalitie Financiële Gezondheid (NCFG) is een samenwerking van publieke en private instanties en bouwt aan een financieel gezond Nederland. De NCFG werkt vanuit het perspectief van werkgevers, omdat werkgevers baat hebben bij financieel gezonde werknemers en hier tegelijkertijd ook een groot verschil in kunnen maken. De NCFG richt zich hierbij met een speciale werkgroep ook op MKB-werkgevers.</p> <p>Ook heeft SZW voor de periode van 1 maart 2021 tot en met 31 december 2023 subsidie verleend aan de Stichting Projecten MKB-Nederland om MKB-ondernemers en hun werknemers met schulden tijdig handelingsperspectief te bieden en de weg naar hulp te wijzen. De Stichting heeft een campagne gerealiseerd om de schuldenproblematiek onder de aandacht van MKB-ondernemers te brengen. Onderdeel van deze campagne zijn video's, een vernieuwde toolkit, een vernieuwde campagnepagina en online advertising. Daarnaast heeft de Stichting met de Nederlandse Schuldhulprouwe (NSR) afspraken gemaakt om voor 5-15 brancheorganisaties Geldfit portals te maken, waar ondernemers die lid zijn, hun werknemers naartoe kunnen sturen. Ook kunnen MKB-ondernemers gebruik maken van een communicatietoolkit die naar NSR verwijst.</p>
<b>Verbeteren schuldhulpverlening aan ex-gedetineerden (motie)</b>	<p>Middels de motie van Kat en Ceder is het kabinet verzocht om een verbeterplan op stellen met betrekking tot de schulden aanpak aan (ex)-gedetineerden. Deze motie is uitgewerkt in een annex van de voortgangsrapportage.</p>
<b>Versterking gemeentelijke hulpverlening rond geldzorgen, armoede en schulden</b>	<p>SZW verstrekt van 2023 tot en met 2025 subsidie aan de VNG voor een landelijk ondersteuningsprogramma voor gemeenten (Verbinden Schuldendomein 2.0). Dit programma heeft als doel gemeenten te ondersteunen bij een aantal onderdelen van de implementatie van de Aanpak geldzorgen, armoede en schulden.</p>
<b>Mensen met schulden ontvangen eerder en nog betere schuldhulp</b>	<p>Op 16 november jl. is de Kamer geïnformeerd over het verbeterplan voor de kwaliteit en bereik van schuldhulpverlening. In de Voortgangsrapportage worden de vervolgstappen uiteengezet</p>
<b>Reactie op motie Minnelijke schuldregeling bindend bij 2/3e akkoord</b>	<p>De motie verzoekt het kabinet om in gesprek te treden met gemeenten en de rechtspraak over de mogelijkheid om wettelijk een schuldregeling bindend te maken als twee derde van de schuldeisers akkoord is.</p>
<b>Onderzoek naar informatievoorziening van gemeenten en meldpunt</b>	<p>In het kader van de nieuwe wet schuldregelen heeft onderzoeksbureau Bartels onderzoek gedaan naar een meldpunt voor inwoners die zich kunnen melden wanneer zij gedupeerd zijn door een onbevoegde schuldregelaar. Bartels heeft onderzoek gedaan naar de functie van een dergelijk meldpunt en de randvoorwaarden waaraan een meldpunt dient te voldoen. De uitkomsten van dit onderzoek wordt meegenomen in het wettraject van de nieuwe wet schuldregelen waarin realisatie van een dergelijk meldpunt wordt aangedragen.</p> <p>Daarnaast heeft het onderzoek gedaan naar de wijze waarop gemeenten inwoners informeren over het schuldhulpverleningsaanbod. Zij zien hierbij twee kansen voor gemeenten namelijk: werken aan de negatieve beelden die er zijn over schuldregelen en inwoners informatie geven over het (algemene)proces van schuldregelen. Advies is om hierbij gebruikmaken van voorbeelden uit de praktijk. De uitkomsten van dit onderzoek wordt met de VNG gedeeld.</p>
<b>Structureel betrekken van ervaringskennis</b>	<p>SZW heeft een opdracht verstrekt aan de landelijke cliëntenraad (LCR) voor 2023-2025, om ervaringskennis beter te betrekken bij het beleid t.a.v. schulden en armoede. SZW verstrekt ook subsidie aan het expertisecentrum Sterk uit Armoede, zodat zij bij meer organisaties hun ervaringskennis kunnen inzetten.</p>

	<p>SZW is het online onderzoeksplatform IK DENK MEE gestart waarin circa 260 jongeren tussen de 16 en 27 jaar meedenken over onderwerpen uit de Aanpak geldzorgen, armoede en schulden.</p>
<b>Vrijwilligers die mensen helpen met geldzorgen</b>	<p>Bij de organisaties die meedoen aan de Alliantie Vrijwillige Schuldhulp (AVS) zijn samen ca. elfduizend vrijwilligers actief, die aan de keukentafel mensen helpen met geldzaken. SZW verstrekt subsidie aan de AVS, ook in 2024, onder andere om de landelijke dekking te verbeteren en meer groepen te bereiken. Deze hulp van vrijwilligers is ook vindbaar via Geldfit.</p> <p>Daarnaast zijn sinds 2023 ca. 160 inlooppunten gestart om mensen met geldzorgen te helpen om beter rond te komen en te checken waar mensen recht op hebben. Deze 'Samen erop vooruit' (SEV) punten zijn een initiatief van de AVS, Schuldhulpmaatje en NSR / Geldfit. Zij hebben hiervoor subsidie ontvangen van SZW voor de jaren 2023 en 2024.</p> <p>Er komen ook handreikingen voor gemeenten hoe zij kunnen samenwerken met vrijwilligersorganisaties die mensen met geldzorgen helpen (VNG, AVS).</p> <p>Door het ministerie van VWS wordt bezien hoe de regeldruk voor vrijwilligersorganisaties verlaagd kan worden; hierover wordt de Kamer voor de zomer van 2024 geïnformeerd.</p> <p>De minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen heeft in maart 2024 een dertigtal kleine armoede initiatieven gesproken die worden geleid door vrijwilligers. Zij bereiken vaak mensen die de overheid moeilijk bereikt of die tussen wal en schip vallen.</p>
<b>Bewezen effectieve aanpakken in kaart brengen en opschalen</b>	<p>Onderzoek naar effectieve preventieve interventies voor preventie en vroege aanpak van geldzorgen: SZW heeft een onderzoeksopdracht verstrekt om een dertigtal initiatieven door te lichten. Dit rapport is eind mei 2024 verschenen.</p> <p>Uitwerking en start implementatieprogramma voor opschaling effectieve aanpakken. SZW gaat hierover ook in gesprek met Schuldenlab.</p> <p>VNG heeft een routekaart financiële zorgen gemaakt, met daarin vele aanpakken die gemeenten kunnen inzetten om geldzorgen en schulden te voorkomen, vroeg te herkennen en op te lossen. Het ministerie van SZW heeft hiervoor subsidie verstrekt. De routekaart financiële zorgen wordt in 2024 verder aangevuld met extra onderwerpen, zoals o.a. levensgebeurtenissen, jongeren en ondernemers.</p>
<b>Experimenten nieuwe financieringsvormen</b>	<p>Er is door een extern bureau onderzoek gedaan naar ontschotte financiering in en rondom het sociaal domein. Het rapport ziet voornamelijk op het zorgdomein, maar SZW verkent welke nieuwe mogelijkheden het onderzoek aanreikt voor het schulden- en armoededomein.</p>
<b>Communicatie en campagnes</b>	<p>Het ministerie van SZW voert publiekscampagnes rondom geldzorgen, samen met Geldfit. Vanaf mei 2024 wordt dit een doorlopende campagne. Daarbij zal o.a. extra aandacht zijn voor ouders, bijstandsgerechtigden en alleenstaanden. Er komen ook 3 deelcampagnes: een gericht op zzp'ers/kleine ondernemers, een tweede gericht op jongeren en in het najaar een deelcampagne gericht op mensen met een niet-westerse achtergrond die niet door de reguliere overheidscommunicatie worden bereikt en die niet weten hoe ze een stap naar hulp kunnen zetten als dat nodig is.</p>



---

Eind 2023 is er een kleine online campagne gedaan door het ministerie van SZW om de bekendheid van enkele inkomensondersteunende maatregelen (waaronder AIO, IAOW, Wajong en de SAM& regelingen) te vergroten. Dit zal vanaf de zomer van 2024 worden herhaald.

Met andere ministeries en partner-organisaties is er iedere twee maanden afstemming tussen communicatieadviseurs over aankomende campagnes, activiteiten en rapporten op het gebied van armoede en schulden en het beter bereiken van doelgroepen.

Voor professionals en andere stakeholders verschijnt ieder kwartaal een nieuwsbrief over de Aanpak geldzorgen, armoede en schulden.

---

**Buy Now Pay Later  
Campagne**

Het ministerie van SZW startte medio maart 2024 samen met Wijzer in Geldzaken de campagne '[voorkom een betaal-later-kater](#)', om jongeren (15-21 jaar) te informeren over de risico's van achteraf betalen. De campagne is in co-creatie met jongeren uit de doelgroep ontwikkeld. Uit de effectmeting blijkt de kennis onder de doelgroep over de risico's van achteraf betalen is toegenomen. En weten ze beter hoe ze schulden door achteraf betalen kunnen voorkomen. Eind juni start het vervolg van deze campagne.

---

**Eerder bereiken van  
mensen met beginnende  
of dreigende geldzorgen**

Divosa verkent samen met betrokken stakeholders welke concrete interventies per vindplaats moeten worden opgepakt om mensen met dreigende geldzorgen zo vroeg mogelijk te bereiken.

Pharos traint lokale coalities als onderdeel van het programma Kansrijke Start in het herkennen en handelen bij geldzorgen. Pharos werkt ook aan de verbetering van samenwerking met ervaringsdeskundigen en sleutelpersonen om groepen te bereiken die moeite hebben om de weg naar formele ondersteuning in de gemeente te vinden of daar geen vertrouwen in hebben.

In mei is het onderzoek naar Laagdrempelige financiële dienstverlening gestart. De resultaten worden in het voorjaar 2025 verwacht.

Het VNG-programma Verbinden Schuldendomein ondersteunt gemeenten bij het inrichten van een kwalitatieve lokale infrastructuur rond schulden.

---

**Levensgebeurtenissen die  
geldzorgen kunnen  
veroorzaken**

AZ en BZK leiden het programma Levensgebeurtenissen met diverse overheidsorganisaties, om de informatie en dienstverlening te verbeteren. In 2024 wordt de informatie op de website Overheid.nl verbeterd.

Dienst Toeslagen doet een publiekscampagne om mensen te wijzen op het aanpassen van toeslagen wanneer iemands situatie verandert. Ook heeft Dienst Toeslagen een app gemaakt om toeslagen makkelijker te wijzigen.

Bij grote levensgebeurtenissen veranderen inkomsten en/of uitgaven. Op de website van Geldfit staat een potjescheck, waar mensen kunnen nagaan waar ze recht op hebben. Het Nibud heeft de tool Berekenuwrecht.nl.

VNG maakt een handreiking preventie, waar (naast financiële educatie) preventie bij levensgebeurtenissen onderdeel van is. Aanvullend daarop maakt VNG voor 16 life events een overzicht om

---

	gemeenten te ondersteunen bij het opzetten of optimaliseren van een preventieve aanpak levensgebeurtenissen.
<b>Datadelen op armoede en schulden (DDAS)</b>	In samenwerking tussen de VNG, NVVK, Divosa en CBS wordt er gewerkt aan het standaardiseren van data en het uniformeren van verzamelen en ontsluiten van data op het gebied van schuldhulpverlening.

**Tabel ii. Relevante wetten en wetswijzigingen**

<b>WETSWIJZIGING</b>	<b>TOELICHTING</b>
Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (2012)	Kaderwet die gemeenten verplicht om inwoners met schulden hulp te bieden.
Schuldenbewind (2014)	Biedt de mogelijkheid aan kantonrechters om mensen op grond van hun problematische schulden of verkwisting onder beschermingsbewind te plaatsen.
Breed wettelijk moratorium (2017)	Aanpassing van de Wgs die gemeenten de mogelijkheid geeft de rechtbank te verzoeken een afkoelingsperiode af te kondigen voor een periode van maximaal zes maanden. In deze periode kunnen schuldeisers de bevoegdheden tot verhaal op de goederen van de cliënt en tot opeising van de goederen die zich in de macht van de cliënt bevinden niet uitoefenen.
Adviesrecht gemeenten bij schuldenbewind (2021)	Geeft gemeenten de mogelijkheid om na instelling van beschermingsbewind op grond van problematische schulden of verkwisting een advies aan de kantonrechter uit te brengen over alternatieve of aanvullende ondersteuning van de persoon die onder bewind is geplaatst. Regelt ook dat schuldenbewind alleen nog voor bepaalde tijd kan worden ingesteld.
Vroegsignalering (2021)	Aanpassing van de Wgs die gemeenten de wettelijke taak geeft om inwoners waarover een signaal van een betalingsachterstand bij de gemeente is binnengekomen een aanbod voor een eerste gesprek met schuldhulpverlening te doen.
Wet vereenvoudiging beslagvrije voet (2021)	Maakt de berekening van de beslagvrije voet betrouwbaarder en regelt dat het proces van beslaglegging zo wordt ingericht dat beslagleggende partijen beter op de hoogte zijn van elkaars beslagen.
Aanpassingen faillissementswet (2023)	Ter verbetering van de doorstroom van minnelijke naar wettelijke schuldsanering is de faillissementswet op de volgende onderdelen aangepast: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Looptijd Wsnp van 3 jaar naar 1,5 jaar, maar langere termijn tot maximaal 5 jaar blijft mogelijk;</li> <li>2. Ingangsdatum Wsnp per datum eerste aflossing in het minnelijk traject: alleen als maximaal is afgelost voor de gezamenlijke schuldeisers, zoals dat ook gebeurt in de Wsnp;</li> <li>3. Termijn dat iemand te goeder trouw moet zijn geweest ten aanzien van het ontstaan en onbetaald laten van de schulden verkort van 5 naar 3 jaar;</li> <li>4. De tienjarige uitsluitingstermijn, waarbinnen niet opnieuw toelating tot de Wsnp mogelijk was, vervalst;</li> <li>5. Geen poging tot een minnelijke regeling nodig als aannemelijk is dat onvoldoende aflossingsmogelijkheden bij de schuldenaar of andere omstandigheden het onmogelijk maken om tot een buitengerechtelijke schuldregeling te komen.</li> </ol>
Wet kwaliteit incassodienstverlening (2024)	Stelt eisen aan de kwaliteit en betrouwbaarheid van buitengerechtelijke incassodienstverleners. Bestaande incassodienstverleners moeten zich binnen een jaar na 1 april 2024 registreren in het register incassodienstverlening.

## Achtergrondinformatie feiten en cijfers

In deze bijlage wordt dieper gekeken naar de cijfers bij iedere stap in het proces van het ontstaan van een vordering tot incasso of executie en het proces rondom het oplossen van schulden als deze problematisch zijn geworden.

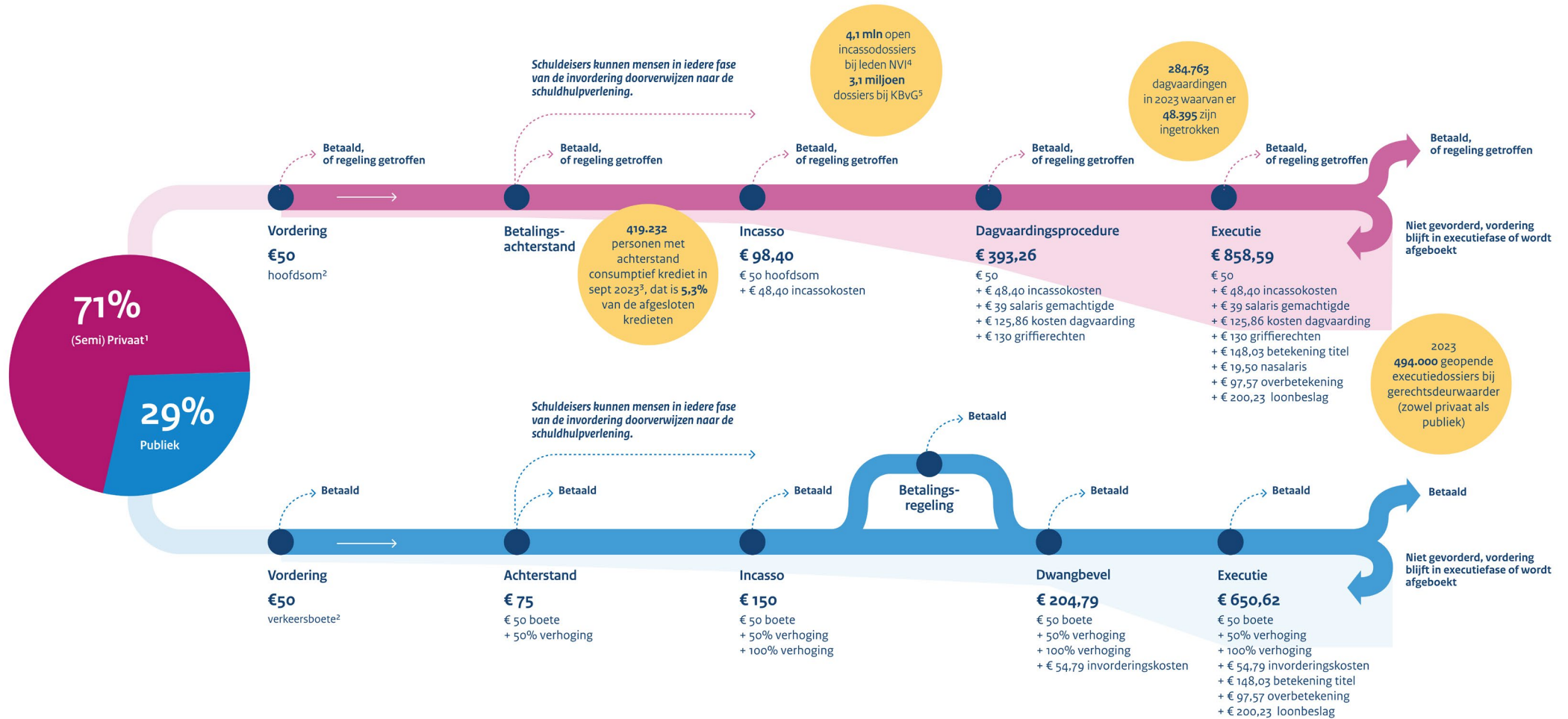
Als eerst wordt gekeken naar de 'reis van de vordering'. Iedere persoon heeft in de praktijk meerdere vorderingen, zoals vorderingen voor een telefoonabonnement of gas, water en elektra. Het grootste deel van de vorderingen wordt direct betaald. Een deel van deze vorderingen wordt niet direct betaald, waarna incasso of in sommige gevallen uiteindelijk executie kan volgen. Daarna wordt ingegaan op hulpverlening bij een problematische schuld. Een persoon kan zich in iedere fase van de reis van de vordering tot schuldhelpverlening wenden, omdat een problematische schuld is ontstaan door de hoogte van de vordering of de opstapeling met andere vordering.

Waar gekeken wordt naar de reis van de vordering worden feiten cijfers genoemd op het niveau van de vordering of dossier. In het deel over schuldhelpverlening worden feiten en cijfers bekeken op persoonsniveau, omdat alle vorderingen dan worden samengepakt in één schulddossier. Zoals beschreven in hoofdstuk 4 zijn er veel verschillende kanalen waarop een vordering kan ontstaan.

Figuur 1 toont het proces bij private en publieke vorderingen. In deze overzichten ontbreken veel statistieken. Een totaaloverzicht van schulden bestaat niet, waardoor ook geen geaggregeerde statistieken beschikbaar zijn. Deze cijfers zijn noodzakelijk om een goed beeld van de reis van de vordering te kunnen geven en om de statistiek achter stappen in de reis van de vordering te kunnen tonen.

Figuur 1 Proces bij vorderingen.

# De invordering van private en publieke schulden



<sup>1</sup> Bij een doorsnee dossier bestaat 71% van de schuldenlast uit private schuld (Berenschot 2024).

<sup>2</sup> Dit is een voorbeeld uit de praktijk. De hoogte van een vordering en de oloploop van de kosten, verschillen per vordering en geval.

<sup>3</sup> Dit zijn alleen BKR geregistreerde schulden en geeft dus geen volledig beeld van de totale private schuldenlast.

<sup>4</sup> Ongeveer 35% van de incassobureaus zijn geen lid van de NVI.

<sup>5</sup> Het is bij de KBvG niet bekend welk deel van de dossiers zien op incasso- en welke op executiezaken.

## Ontstaan schulden

Het CBS Schuldendashboard geeft een goed inzicht in het aantal huishoudens met problematische schulden, maar biedt geen inzicht in de totale schuldenlast per huishouden. Het aantal huishoudens met problematische schulden wordt door het CBS bekeken aan de hand van dertien registraties<sup>178</sup>. Als een huishouden in één van deze registraties voorkomt wordt dit aangemerkt als een huishouden met problematische schuld. Hierbij verschilt per bron hoe lang een huishouden geregistreerd moet staan voordat deze meegenomen wordt in het Schuldendashboard (zie tabel 1). In het CBS Schuldendashboard wordt de data met name gebaseerd op publieke schuldeisers. Hierbij gaat het om een klein aantal grote schuldeisers, waaronder Belastingdienst, CJIB en UWV. Het Schuldendashboard bevat alleen een registratie van private schulden als deze geregistreerd zijn in het BKR of onderdeel zijn van een WSNP-regeling. Een groot deel van de leningen worden geregistreerd bij het BKR<sup>179</sup>, maar private schulden zijn ook verspreid over een groot aantal kleinere schuldeisers.

Tabel 1 Registraties in CBS Schuldendashboard

Registratie	Voorwaarde
<b>Belastingdienst – oninbare schuld</b>	Personen met een belastingschuld die in de afgelopen 12 maanden als oninbaar is beschouwd.
<b>Belastingdienst – toeslagen</b>	Personen met ten minste 27 maanden een toeslagbedrag openstaan van minimaal €50.
<b>Belastingdienst – overige aanslagen</b>	Personen met ten minste 15 maanden een overige belastingaanslag <sup>180</sup> openstaan van minimaal €50.
<b>DUO – Betalingsachterstand</b>	Personen met een betalingsachterstand van ten minste 3 maanden en minimaal €270.
<b>SVB – Betalingsachterstand</b>	Personen met een betalingsachterstand die ten minste 36 maanden openstaat en niet in staat zijn om in de komende 36 maanden af te lossen (op basis van de aflosruimte in de beslagvrije voet).
<b>UWV – Betalingsachterstand</b>	Personen met een betalingsachterstand die ten minste 36 maanden openstaat en niet in staat zijn om in de komende 36 maanden af te lossen (op basis van de aflosruimte in de beslagvrije voet).
<b>BKR – Betalingsachterstand geregistreerd</b>	Registratie bij BKR. <sup>181</sup>
<b>BKR – Schuldregeling geregistreerd</b>	Registratie bij BKR. <sup>182</sup>
<b>Betalingsachterstand eigen bijdrage Wlz/Wmo</b>	Personen met een betalingsachterstand die ten minste 36 maanden openstaat en niet in staat zijn om in de komende 36

<sup>178</sup> Oninbare schulden, overige aanslagen en toeslagen bij de Belastingdienst, betalingsachterstanden bij DUO, SVB, UWV, schuldregelingen en betalingsachterstanden geregistreerd bij BKR, betalingsachterstand voor eigen bijdrage Wlz/Wmo, betalingsachterstand voor Wet Mulder-boetes bij CJIB, bijstandsvorderingen, wanbetalers voor de Zorgverzekeringswet en de WSNP.

<sup>179</sup> De meeste leningen worden geregistreerd bij het BKR. Persoonlijke leningen, doorlopende kredieten, aankopen op afbetaling, roodstaan, private lease contracten of een mobiel telefoon op afbetaling worden allemaal geregistreerd bij het Bureau Kredietregistratie (BKR) als de lening hoger is dan €250. Studieleningen bij DUO en hypotheke worden niet geregistreerd, behalve als er sprake is van een betalingsachterstand van minstens 120 dagen. Private lease wordt alleen in het geval van autolease geregistreerd. In het geval van een betalingsachterstand wordt deze na de 2 tot 4 maanden geregistreerd. Deze achterstand blijft na het inlopen van de achterstand nog 5 jaar zichtbaar bij het BKR. Deze registratie kan het moeilijker maken om nieuwe leningen aan te gaan. Krediet door achteraf betalen (BNPL) wordt vooralsnog niet bij BKR geregistreerd.

<sup>180</sup> Hieronder vallen onder andere de aanslag Inkomstenbelasting, zorgverzekeringswet en omzetbelasting.

<sup>181</sup> Kredietverstrekkers registreren een betalingsachterstand als een persoon minimaal enkele betalingstermijnen achterloopt. Deze melding blijft vervolgens 5 jaar staan.

<sup>182</sup> Gemeenten of hulpverleners kunnen schuldregelingen bij BKR registreren, hierbij gaat het om minnelijke regelingen en het saneringskrediet.

	maanden af te lossen (op basis van de aflosruimte in de beslagvrije voet).
<b>CJIB – Betalingsachterstand Wet Mulder-boete</b>	Personen met een Wet Mulder-boete waarvan de tweede aanmaning minstens twee maanden openstaat, of zich al in een ernstigere wanbetalersfase bevindt bij een bedrag van minimaal €50.
<b>Bijstandsvorderingen</b>	Personen met een betalingsachterstand die ten minste 36 maanden openstaat en niet in staat zijn om in de komende 36 maanden af te lossen (op basis van de aflosruimte in de beslagvrije voet).
<b>Wanbetaler Zorgverzekeringswet</b>	Minimaal zes maanden achterstand.
<b>WSNP-traject</b>	Iemand volgt het WSNP-traject.

Vanwege het ontbreken van een deel van de private schuldeisers kan het Schuldendashboard geen goede weergave tonen van de totale schuldenlast per huishouden. Desondanks geeft dit een goed inzicht in het aantal huishoudens met problematische schulden, omdat een groot deel van de huishoudens met problematische schulden ook een schuld heeft bij een publieke schuldeiser. Uit onderzoek van Panteia en Hogeschool Utrecht komt bijvoorbeeld naar voren dat een doorsnee dossier voor bestaat 75% van de schuldenlast uit een private schuld (gemiddeld is dit 71%). Desondanks is in 87% van de dossiers in dit onderzoek een publieke schuldeiser betrokken. Het deel van de huishoudens met enkel een private schuld wordt mogelijk voor een deel meegenomen via de registratie bij het BKR.

Volgens cijfers van het CBS<sup>183</sup> had op 1 januari 2023 8,8% van de Nederlandse huishoudens een problematische schuld, in totaal ca. 730.000 huishoudens. Dit aandeel is gestegen sinds 2021. Volgens het CBS is dit met name toe te schrijven aan een toename in openstaande schulden bij de Belastingdienst. Tijdens de coronacrisis is de Belastingdienst tijdelijk gestopt met het invorderen van toeslagen en overige aanslagen. In 2022 is de Belastingdienst weer gestart met het invorderen van deze schulden.

**De doorsnee schuld bedraagt circa €16.500 in 2019 in de 200 klantdossiers die onderzocht zijn door Panteia en Hogeschool Utrecht.** Mensen melden zich bij schuldhulpverlening met een gemiddelde schuld van €38.735 in 2023 blijkt uit cijfers van de NVVK<sup>184</sup>. Dit gemiddelde wordt opgestuwd door de relatief hoge schuld bij ondernemers, gemiddeld €72.244. Als alleen naar particulieren gekeken wordt ligt de gemiddelde schuld op €36.201. Er is geen gedetailleerdere geaggregeerde data beschikbaar waarin de hele schuldportefeuille van huishoudens is meegenomen. De studie van Panteia en Hogeschool Utrecht waarin een analyse is gemaakt op basis van een gerandomiseerde selectie van bijna 200 dossiers van Kredietbank Nederland biedt wel nadere inzichten. In deze dossiers bedraagt de gemiddelde schuld €34.970, hier gaat een grote spreiding achter schuil (minimaal €1.271, maximaal €295.288). De mediane schuld ligt op €16.338. Dit laat zien dat een groot deel van de debiteuren een schuld heeft die aanzienlijk lager ligt dan de gemiddelde schuld. Dit blijkt ook uit figuur 2, waarin de verdeling van de totale schuldenlast per klant wordt getoond: Zeven op de tien personen hebben een lagere schuldenlast dan het gemiddelde.

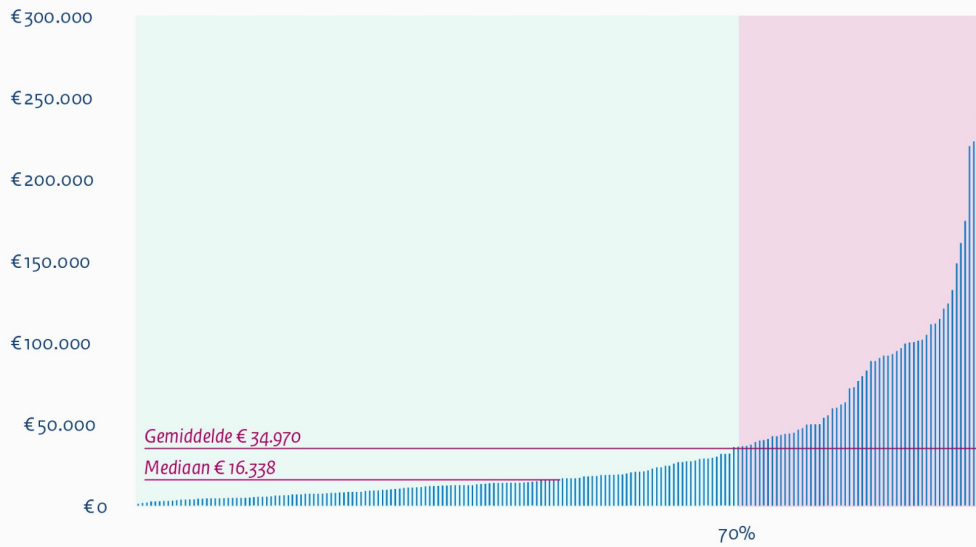
<sup>183</sup> CBS *Schuldenproblematiek in beeld*. <https://dashboards.cbs.nl/v5/SchuldenproblematiekInBeeld/>

<sup>184</sup> *Jaarverslag NVVK 2022*, <https://jaarverslag.nvbk.nl/2023/cijfers>.

Figuur 2 Totale schuldenlast per klant (bron: Eindrapport Ophogingen)

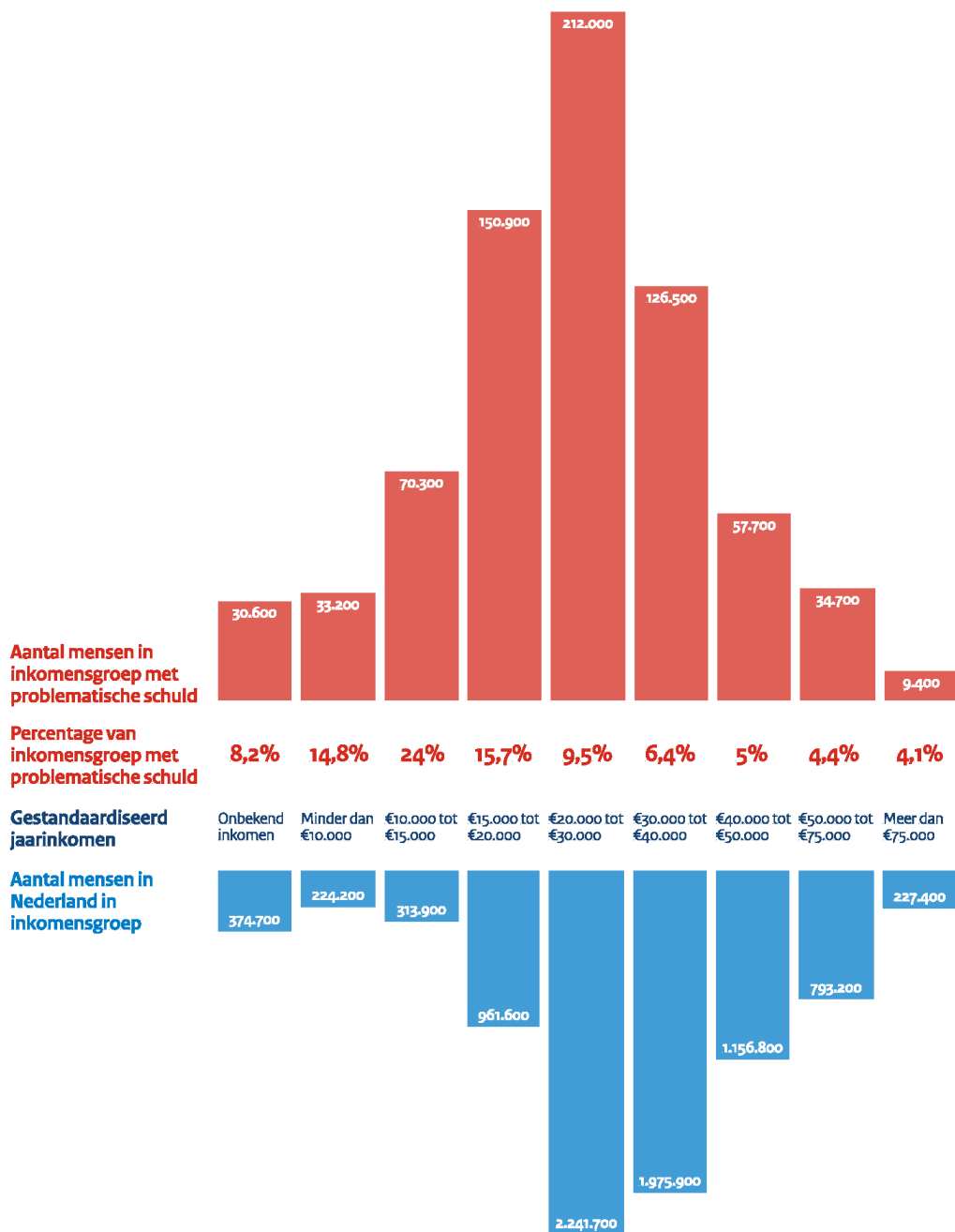
## De hoogte van de schuld loopt sterk uiteen

Uit onderzoek van Panteia en Hogeschool Utrecht naar 200 schuldendossiers van de Kredietbank blijkt dat de gemiddelde schuld € 34.970 is. Zeven op tien personen hebben een lagere schuldenlast dan het gemiddelde. De mediaan is € 16.338.



Figuur 3 Verdeling huishoudens met en zonder problematische schulden over inkomensgroepen (op basis van gestandaardiseerd inkomen 2021)

## In welke inkomensgroepen zitten mensen met een geregistreeerde problematische schuld?



Gegevens gestandaardiseerd inkomen uit 2021; gegevens schuldpositie uit 2023.



## Kenmerken van huishoudens met problematische schulden

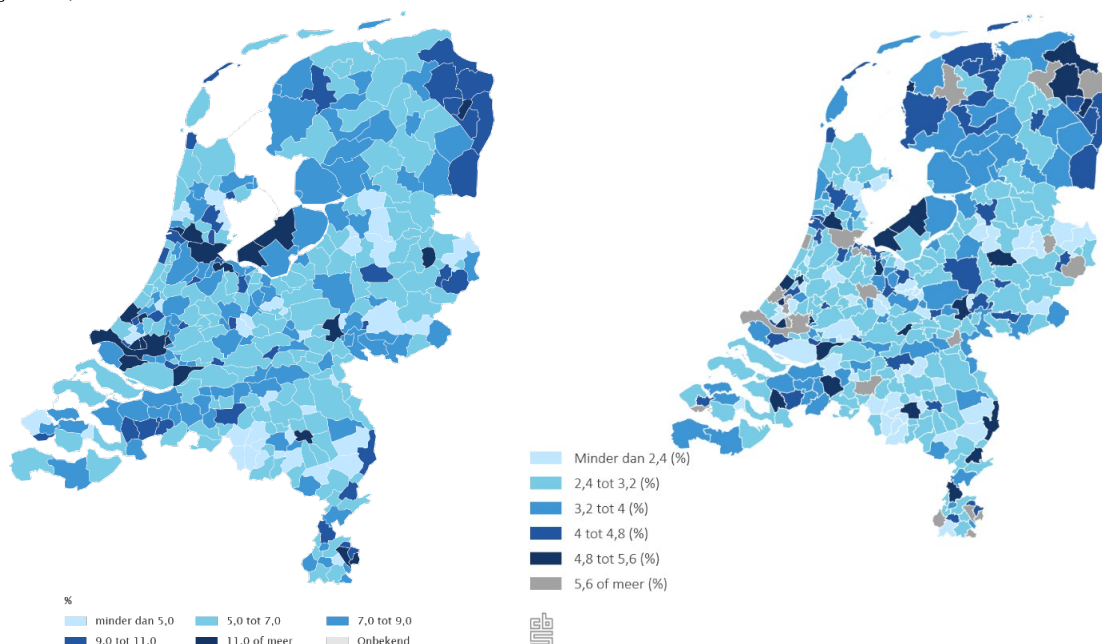
Als gekeken wordt naar huishoudkenmerken kunnen de volgende conclusies getrokken worden op basis van het CBS Schuldendashboard (zie figuur 3):

- Problematische schulden komen voor in alle inkomensgroepen, maar relatief vaker bij lagere inkomens.
- Problematische schulden komen vrijwel even vaak voor bij werkenden als niet-werkenden. Onder de groep niet-werkenden vallen zowel gepensioneerden als uitkeringsgerechtigden. Problematische schulden komen relatief vaak voor onder uitkeringsgerechtigden, met name bij bijstandsgerechtigden. Problematische schulden komen juist relatief erg weinig voor onder gepensioneerden.
- Problematische schulden komen relatief vaak voor bij huishoudens met een kostwinner tussen 35 en 55 jaar en juist relatief weinig voor bij huishoudens met een kostwinner van 65 jaar of ouder.
- In gemeenten waar relatief veel huishoudens met problematische schulden wonen ligt ook het aandeel huishoudens met risico op armoede (volgens de lage-inkomensgrens van het CBS) relatief hoog blijkt uit figuur 4.
- Huishoudens met kinderen hebben relatief vaak problematische schulden, met name bij eenoudergezinnen komen problematische schulden relatief vaak voor.
- Huishoudens waarbij de kostwinner en één van de ouders van de kostwinner is geboren in het buitenland hebben ook relatief vaak problematische schulden. Dit is ook het geval bij personen die in Nederland geboren zijn waarbij één van de ouders in het buitenland is geboren (deze groep is 14,8% van de huishoudens met problematische schulden en 7,4% van de huishoudens zonder problematische schulden).

Figuur 4 Verdeling huishoudens met problematische schulden en risico op armoede over gemeentes

Huishoudens met geregistreerde problematische (%) schulden per gemeente, 2023-01

2.6.2 Huishoudens met een laag inkomen, 2022\*



## Invordering

Het is niet goed mogelijk om een inschatting van het totaal aantal openstaande incassodossiers te maken doordat er geen centrale registratie is en de belangrijkste statistiek van de NVI slechts een deel van de markt bevat. Als er een betalingsachterstand

ontstaat dan kan een incassozaak gestart worden. Leden van de NVI (volgens eigen cijfers is circa 65% van de markt lid) namen in 2021 circa 2,1 miljoen nieuwe incassozaken aan, terwijl er bij hen 4,1 miljoen dossiers geopend waren.<sup>185</sup> Jungmann en Moerman<sup>186</sup> schatten een totaal van 6 tot 8 miljoen open incassodossiers. Deze inschatting wordt bemoeilijkt doordat incassodossiers ook open kunnen staan bij leden van de KBvG. Dit komt voor als leden van de KBvG zelf ook een incassopraktijk hebben, maar ook als incassodossiers overgedragen zijn door een incassant en waarvoor gerechtsdeurwaarders een titel kunnen halen bij de rechter. In 2022 leidde dit tot circa 275 duizend dagvaardingen door gerechtsdeurwaarders. Het is niet bekend hoeveel dossiers er zijn waarvoor de gerechtsdeurwaarder een titel hebben maar waarvoor de executie nog niet gestart is. In 2022 werd bij 466 duizend dossiers de executie gestart of hervat.

Vanuit de publieke invordering is het volgende bekend:

- CJIB: In 2022 heeft het CJIB voor circa 8,1 miljoen verkeersovertreding een boete opgelegd.<sup>187</sup>
- Belastingdienst: De Belastingdienst inde in 2023 ongeveer €390 miljard aan betalingen. Hiervan werd €5,6 miljard niet op tijd betaald, 99% van de vorderingen wordt daarmee tijdig betaald. In 2023 stond €49,4 miljard aan vorderingen open. Voor €12,4 miljard van dit bedrag zijn invorderingsmaatregelen getroffen. Het andere deel van de vorderingen betreft recente vorderingen, vorderingen waarover nog bezwaar loopt of vorderingen waarvoor een uitstelregeling geldt (bijv. vanwege Corona).<sup>188</sup>
- Dienst Toeslagen: In 2020 hadden 6,3 miljoen huishoudens recht op een toeslag. Hiervan moesten 1,4 miljoen huishoudens een bedrag terugbetaling. 130.000 huishoudens hadden problemen met terugbetalen, vooral huishoudens met hoge terugvorderingen.<sup>189</sup>

---

<sup>185</sup> Kerncijfers NVI. <https://nvi.nl/kerncijfers>

<sup>186</sup> Kennisspoor invordering.

<sup>187</sup> CJIB Jaarbericht 2022.pdf

<sup>188</sup> Belastingdienst in cijfers: inning en betaling | Belastingdienst

<sup>189</sup> EVALUATIE AWIR, UITVOERING EN DIENSTVERLENING TOESLAGEN



## Oplossen schulden

**Van de 726.210 huishoudens met een problematische melden zich jaarlijks 80.000 huishoudens zich voor hulp bij gemeenten. Dit resulteert in 2023 in ongeveer 17.000 trajecten waarin een schuld wordt opgelost (circa 15.203 minnelijke regelingen en 1.852 Wsnp-regelingen).** Een klein deel van de huishoudens met problematische schulden meldt zich voor schuldhulpverlening. In 2023 meldden 79.514 mensen zich voor een hulpvraag van leden van de NVVK (zo'n 90% van de Nederlandse gemeenten of opdrachtnemers van gemeenten). Dit leidde tot circa 15.203 minnelijke schuldregelingen.

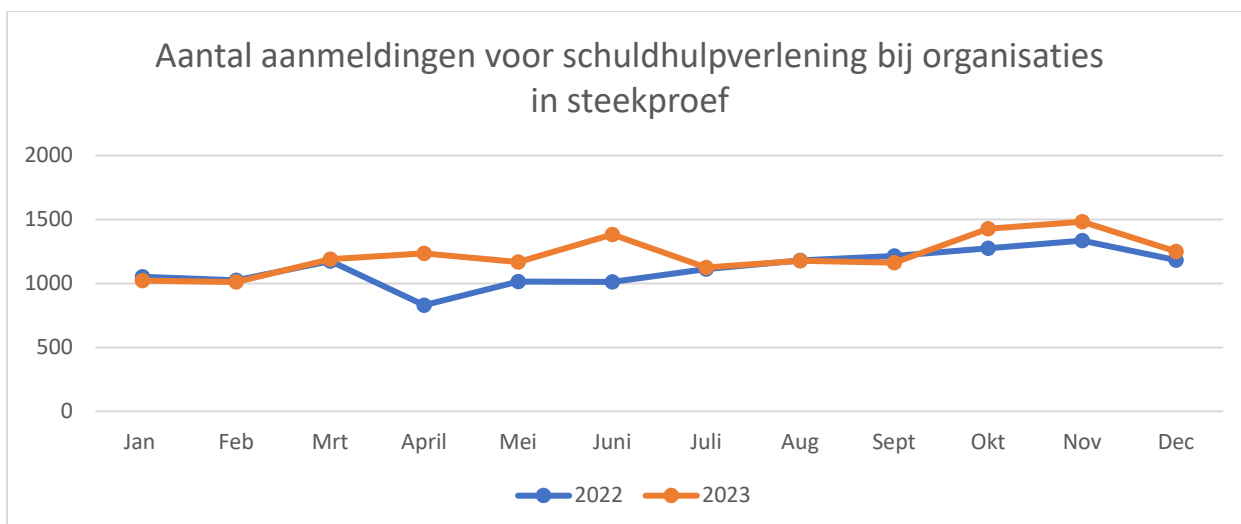
In 2022 hebben ongeveer 4.000 personen een verzoekschrift ingediend om toegelaten te worden tot de Wsnp. In een kwart van de gevallen werd dit verzoek later nog ingetrokken, iets minder dan de helft van de verzoeken (1.902 personen) werd toegelaten tot de Wsnp. De instroom in de Wsnp is in 2023 nog iets verder afgenomen naar 1.852 nieuwe saneringstrajecten.

Daarnaast zijn er bij de leden van de NVVK 46.206 budgetbeheerrekeningen in gebruik en lopen er 17.437 budgetcoaching trajecten. Dit kan in combinatie zijn met een schuldhulpverleningstraject.

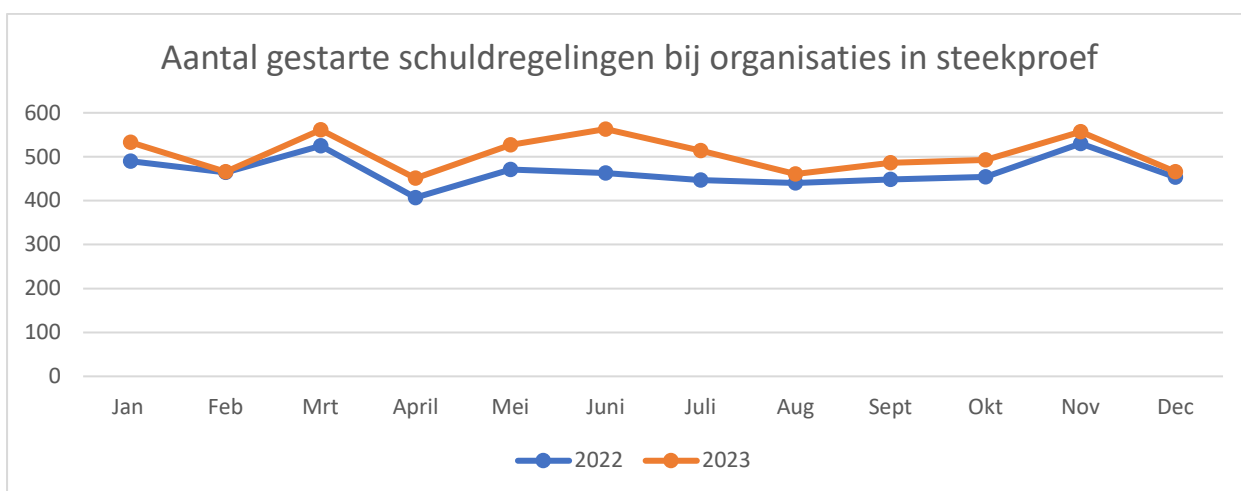
Het aantal lopende beschermingsbewinden in 2023 was circa 270.000. In 2021 was ongeveer een kwart van alle beschermingsbewinden een schuldenbewind.<sup>190</sup>

---

<sup>190</sup> SEO, *Bekostiging en beloning van beschermingsbewind bij schulden*, <https://www.seo.nl/publicaties/bekostiging-en-beloning-van-beschermingsbewind-bij-schulden/>.



Figuur 5 Ontwikkeling aanmeldingen schuldhulpverlening (cijfers NVVK)<sup>191</sup>



Figuur 6 Ontwikkeling aantal gestarte minnelijke schuldberegelingen (cijfers NVVK)<sup>192</sup>

Het gebruik van de Wsnp nam tussen 2011 en 2021 met 84% af. In onderstaande cijfers wordt dit gesplitst naar inkomensbron van personen in de Wsnp.

Tabel 2 Totaal aantal personen in de Wsnp<sup>193</sup>

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Totaal</b>	34890	38695	39760	38560	36250	33350	29450	24120	18850	13805	10310	7345
<b>Werknemer</b>	13145	14220	13985	13600	13475	13375	12830	11435	9245	6375	4920	3250
<b>Zelfstandige (totaal)</b>	305	345	345	350	325	240	220	155	120	95	80	110
<b>Uitkeringsontvanger</b>	16040	18485	19595	18855	17145	15155	12790	9815	7480	5890	4260	3215
<b>Pensioenontvanger</b>	1480	1590	1775	1890	1840	1660	1400	1065	800	595	475	310
<b>(School)kind of student</b>	100	100	95	75	90	80	65	65	40	30	10	15
<b>Overig</b>	2280	2560	2640	2635	2465	2210	1775	1375	1015	730	490	390
<b>Onbekend</b>	1535	1400	1320	1155	910	630	365	210	145	95	75	55

<sup>191</sup> <https://www.nvbk.nl/kennisbank-detail/2022/01/23/Monitor-Schuldhulpverlening-in-onzekere-tijden>

<sup>192</sup> <https://www.nvbk.nl/kennisbank-detail/2022/01/23/Monitor-Schuldhulpverlening-in-onzekere-tijden>

<sup>193</sup> <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/85708NED/table?di=A82D1>

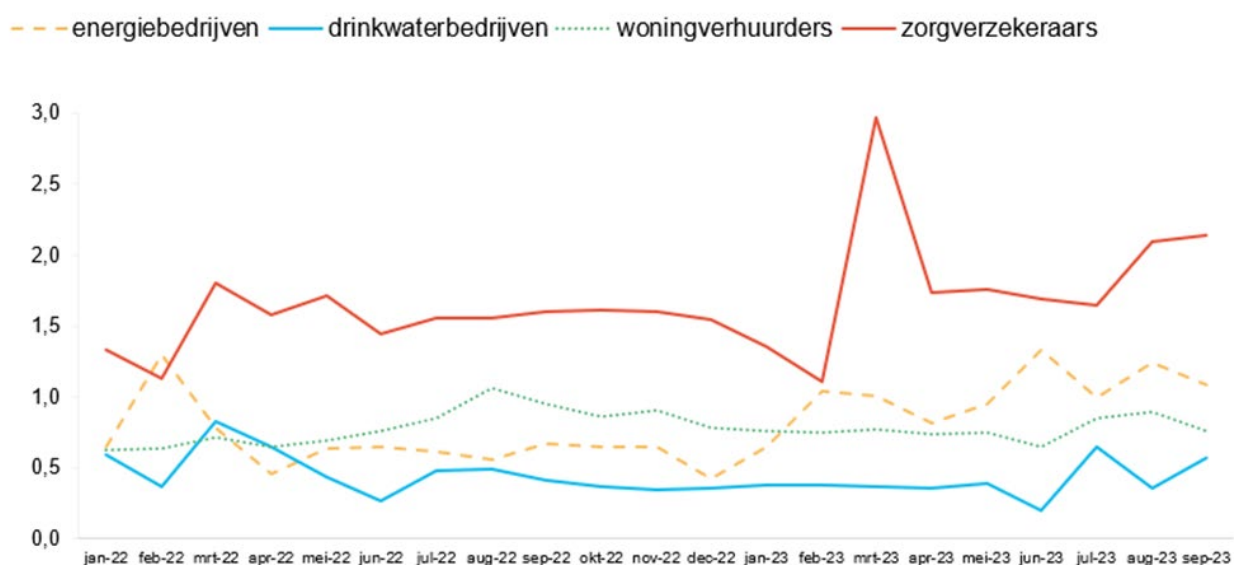
## Vroegsignalering

Sinds 2021 is vroegsignalering van schulden op basis van signalen van derden een wettelijke taak voor gemeenten geworden. In het derde kwartaal van 2023 werden ongeveer 190.000 signalen ingediend, circa 7% daarvan is een crisissignaal. Figuur 16 en

Tabel 3 laten zien dat zorgverzekeraars hierbinnen het grootste aantal signalen aanlevert, hiervan wordt slechts een klein deel als crisissignaal geduid. Energieleveranciers leveren bijna 9 op de 10 crisissignalen.

### Aantal vroegsignalen per 1000 inwoners per vastelastpartner

Bron: Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden (2023)



Figuur 7 Aantal vroegsignalen per 1000 inwoners per vaste lastenpartner.

Tabel 3 Aantal vroeg- en crisissignalen per vaste lastenpartner in het derde kwartaal van 2023.

	Vroeg	Crisis
Energie	44403	10714
Water	20972	316
Woon	33352	1057
Zorg	78437	367
<b>Totaal</b>	<b>177164</b>	<b>12454</b>

## Nazorg

Er zijn nauwelijks cijfers beschikbaar over de terugval van mensen na het beëindigen van een schuldhulptraject. In 2015 heeft SEO onderzoek gedaan naar terugval van mensen die een schuldtraject. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat vier jaar na beëindiging van het traject 4 tot 6 procent weer een betalingsachterstand heeft op een nieuw afgesloten krediet en 10 tot 14 procent een betalingsachterstand op de zorgpremie. Deze resultaten zijn gebaseerd op data uit de periode 2007 tot en met 2011. Berenschot benoemt in onderzoek in opdracht van de NVVK dat gekeken is naar recentere data, maar dat hierin geen geaggregeerd inzicht te bieden is. Een probleem dat hierbij genoemd wordt is het ontbreken van een eenduidige definitie van uit- en

terugval<sup>194</sup>. Uit recent onderzoek van de Nederlandse Arbeidsinspectie over de gemeentelijke schuldhulpverlening blijkt dat nazorg steeds meer aandacht krijgt van gemeenten. Uit het onderzoek blijkt dat in meer dan de helft van de gemeenten de volgende vormen van nazorg worden geboden: de klant mag de schuldhulpverlener bellen; de schuldhulpverlener belt de klant éénmaal na; de schuldhulpverlener belt de klant periodiek na; inzet budgetbeheer.<sup>195</sup>

---

<sup>194</sup> Berenschot. *NVVK-onderzoek Halvering aflosperiode Msnp-traject*. <https://www.nvbk.nl/l/library/download/urn:uuid:87706ca1-0b98-4f47-acb2-42800250a9b0/rapport+onderzoek+berenschot+-+halvering+aflosperiode.pdf>

<sup>195</sup> Nederlandse Arbeidsinspectie, *De weg naar een schone lei*, juni 2024.

## Richtlijn consumentenkrediet (CCDII)

Op 20 november 2023 is de herziene richtlijn consumentenkrediet (hierna: CCDII of de richtlijn) gepubliceerd. De richtlijn is het resultaat van een lange onderhandelingsprocedure. Doordat de richtlijn maximumharmonisatie beoogt en er tegelijkertijd grote verschillen zijn tussen nationale regimes van de lidstaten heeft de onderhandelingsprocedure in de EU lang geduurd. De CCDII is een herziening van het bestaande EU raamwerk ten aanzien van consumentenkrediet. Er heeft onder meer een moderniserings- en digitaliseringslag plaatsgevonden en het toepassingsbereik is uitgebreid waardoor onder andere ook private lease met optie tot koop en BNPL diensten onderhevig zijn aan de CCDII bepalingen. Ook zijn diverse artikelen nader uitgewerkt met het oog op harmonisatie tussen de lidstaten. Denk bijvoorbeeld aan de bepalingen omtrent de kredietwaardigheidstoets. De CCDII wordt momenteel omgezet naar nationaal recht en dient op 20 november 2025 te zijn geïmplementeerd.

De CCD2 beschrijft BNPL als een regeling waarbij de kredietgever krediet verleent aan een consument zonder rente of andere kosten met als enige doel de aankoop van goederen of diensten via een leverancier (retailer). Dit betekent dat BNPL straks ook als krediet moet worden behandeld. Daarop zijn enkele uitzonderingen. Zo zijn leveranciers die zelf uitstel van betaling van goederen of diensten aanbiedt vrijgesteld van de CCD2 als zij deze optie aanbieden zonder samenwerking met een derde partij. Het uitstel mag 50 dagen duren, hoewel voor grote online ketens is gekozen voor een kortere termijn van 14 dagen. De nieuwe regelgeving zorgt daarnaast onder meer voor meer eisen aan de informatieverstrekking voor kredietaanbieders.

De nieuwe regelgeving voorziet in de verplichting om de kredietwaardigheid van de consument te beoordelen voordat deze een lening kan sluiten. De beoordeling is bedoeld om overkreditering en andere onverantwoorde leningen tegen te gaan. De CCD2 geeft de lidstaten de ruimte om de vereisten aan de beoordeling verder vorm te geven en daarbij oog te hebben voor proportionaliteit. Er gelden desalniettemin specifieke kaders. Zo moet er een inkomsten- en lastentoets worden uitgevoerd. Die toets vergt mogelijk het opvragen van bewijstukken van inkomsten (of andere bronnen van terugbetaling), vermogen en schulden, en overige financiële verplichtingen. Ook wordt de maximale kredietvergoeding van toepassing op BNPL waardoor de aanbieders geen verdienmodel mogen hanteren op niet-nakomingskosten. Deze kosten zijn immers onderdeel van de wettelijk gemaximeerde kosten van krediet.

Door de verschillen in de nationale regimes van de lidstaten bevat de CCDII, bij wijze van compromis, een grote hoeveelheid lidstaatopties. Dit geeft ook Nederland op enkele vlakken beleidsvrijheid om bijvoorbeeld strenger of juist soepeler om te gaan met bepalingen. De belangrijkste lidstaatopties worden hierna kort toegelicht:

- *Deferred debitcards*: De richtlijn plaatst deferred debitcards, oftewel creditcards met uitgestelde betaling binnen het toepassingsbereik van de richtlijn. Door hun aard lijken deze diensten op BNPL diensten. Lidstaten hebben echter de vrijheid om deze partijen toch uit te zonderen van het toepassingsbereik.
- *Hanteren lichter regime voor informatieverplichtingen*: De richtlijn biedt ruimte om voor bepaalde kredieten lichtere informatieverplichtingen te hanteren. Denk bijvoorbeeld aan kredieten onder de EUR 200,- of kredieten die slechts aan een beperkt publiek te worden aangeboden. De



- informatie uitzondering geldt alleen ten aanzien van extra precontractuele informatie, die zeer gedetailleerd is. De standaard precontractuele informatie geldt voor alle soorten kredieten.
- *Reclamepraktijken*: De richtlijn geeft lidstaten de optie om bepaalde reclamepraktijken te verbieden die bijvoorbeeld zien op snelheid, gemak of het aanbieden van langere respijtperiodes dan 3 maanden. In Nederland kennen wij al enkele reclamerestricties die bijvoorbeeld zien op snelheid van het afsluiten van een krediet. Wij krijgen de optie om deze restricties uit te breiden.
  - *Voorwaarden voor onafhankelijk advies*: richtlijn biedt de mogelijkheid om het gebruik van de termen 'advies' en 'adviseur' voor kredietgevers of kredietbemiddelaars te verbieden. Doel van deze bepaling is waarschijnlijk om te voorkomen dat het voor de consument onduidelijk is dat er een financiële prikkel aanwezig is om een bepaald product aan te prijzen en het advies dus niet volledig onafhankelijk is. In Nederland is advies al op andere wijze gereguleerd. Niet het gebruik van bepaalde termen is verboden of gereguleerd, maar wij kennen vergunningseisen voor adviseurs en vakbekwaamheidseisen voor personen die adviseren.
  - *Verplichte raadpleging databanken*: Deze lidstaatoptie maakt het mogelijk om kredietverstrekkers verplicht een databank te laten raadplegen, voordat over wordt gegaan tot afsluiting van een krediet. Wij kennen in Nederland Stichting BKR en reeds een verplichting tot raadpleging vanaf EUR 250,-. Er is ruimte onder de richtlijn om dit bedrag te verhogen of juist te verlagen.
  - *Maximale vergoeding*: De richtlijn biedt de mogelijkheid om verboden of beperkingen vast te stellen wat betreft specifieke kosten of vergoedingen die door kredietgevers op het grondgebied van die lidstaat (moeten) worden toegepast. Wij kennen reeds een cap op de kredietkosten in het Besluit kredietvergoeding.
  - *Provisies*: De richtlijn biedt lidstaten de ruimte om betalingen door een consument die vóór het sluiten van de kredietovereenkomst worden verricht te verbieden of aan beperkingen te onderwerpen. In Nederland kennen wij reeds al zo'n verbod, waardoor een bemiddelaar alleen aanspraak heeft op provisie ter zake van reeds tot stand gekomen overeenkomsten. Ook biedt de richtlijn de mogelijkheid voor lidstaten om het betalen van commissielonen door de kredietgever aan de kredietbemiddelaar te verbieden. In Nederland is dit momenteel zo geregeld, dat de kredietbemiddelaar geen kosten in rekening mag brengen bij de consument, maar alleen een beloning mag ontvangen van de kredietaanbieder door middel van een maandelijks doorlopende provisie.
  - *MKB uitzondering bemiddelaars*: De richtlijn biedt de mogelijkheid om mkb-bedrijven die optreden als bemiddelaar in krediet uit te zonderen van een vergunningsplicht. Het moet dan gaan om leveranciers van goederen of dienstverleners die worden aangemerkt als micro- klein- of middelgrote onderneming die niet zelf uitgestelde betaling aanbieden, maar gebruik maken van een BNPL dienstverlener en BNPL als optie aanbieden aan een consument. De ratio achter deze lidstaatoptie is dat kleine partijen die feitelijk alleen als tussenstation tussen kredietaanbieder (BNPL dienstverlener) en consument zitten niet onevenredig zwaar belast worden met een vergunningplicht, terwijl voor een toezichthouder voornamelijk de aanbieder van het krediet de relevante partij is, en niet zozeer de winkel.

Tot slot bevat de CCDII geen lidstaatoptie ten aanzien van de kredietwaardigheidstoets, maar de bepaling die deze toets regelt bestaat wel uit een relatief open norm. Dit geeft lidstaten de ruimte om de kredietwaardigheidstoets in te richten op basis van proportionaliteit (denk aan de aard, omvang en duur van een krediet).

## Aanbevelingen implementatie CCDII in Nederland

In bijlage 8 staan de verschillende aspecten bij implementatie van de CCDII. De consumentenrichtlijn biedt relatief weinig ruimte om additioneel nationaal beleid te voeren, daarom is het in elk geval van belang om de lidstaatopties en ruimte zo te gebruiken dat de sector goed gereguleerd wordt en duidelijk is welke ruimte Nederland kan nemen voor additioneel beleid. Hiervoor worden in dit IBO vijf aanbevelingen gedaan.

### **Sta geen uitzondering toe van deferred debitcards voor het toepassingsbereik**

Omdat deferred debitcards kunnen dienen als uitwijkmogelijkheid om krediet aan te gaan is het van belang dat Nederland hier geen uitzonderingen voor introduceert.

### **Maak gebruik van de ruimte om restricties reclamepraktijken BNPL partijen aan te scherpen.**

### **Verlaag ondergrens bedrag BKR-registratie (zie bijlage 11, fiche On2)**

Om overkreditering te voorkomen is het ook van belang kleinere kredieten, wat in toenemende mate gaat om BNPL, te registreren

### **Verlaag verificatiegrens kredietwaardigheidstoets (zie bijlage 11, fiche On4)**

Om overkreditering te voorkomen is het ook van bij kleinere kredieten, wat in toenemende mate gaat om BNPL, de kredietwaardigheid van consumenten goed te verifiëren.

### **Onderzoek welke ruimte Nederland heeft om betalen op factuur strenger te reguleren (zie ook bijlage 11, fiche On10)**

Betalen op factuur tot 14 dagen voor grote webshops en 50 dagen voor andere winkels zijn uitgezonderd van de extra regulering onder de CCDII. Onduidelijk is echter of Nederland te mogelijkheid heeft hier additioneel beleid op te voeren, omdat de passage hierover in de richtlijn niet volledig duidelijk is. Alvorens hier beleid op te ontwikkelen is het daarom van belang als Nederland dit na te vragen bij de Europese Commissie.

### *In het kort:*

Invordering wordt door een aantal verschillende partijen uitgevoerd en is een best ingewikkeld stelsel. De invordering van civiele vorderingen in het minnelijke traject wordt uitgevoerd door schuldeisers zelf, incassobureaus of gerechtsdeurwaarders. De invordering van publieke vorderingen wordt door het overheidsorgaan zelf gedaan waarbij zij zelf een dwangbevel kan uitvaardigen of door een belastingdeurwaarder. Een belastingdeurwaarder wordt niet alleen ingezet door de Belastingdienst, maar ook door gemeenten. Ook hebben sommige overheidsinstanties de bevoegdheid om in bepaalde gevallen (vereenvoudigd) beslag leggen. De Belastingdienst voert het gehele executietraject zelf uit door middel van belastingdeurwaarders die in dienst zijn van de Belastingdienst. Wanneer een overheidsorganisatie zelf niet de bevoegdheid heeft om beslagmaatregelen te treffen dan moeten deze vorderingen alsnog overgedragen worden aan een gerechtsdeurwaarder, het CJIB is hier een voorbeeld van.

Hoewel de doelstelling van invordering gelijk is bij private en publieke vorderingen, namelijk overeenkomsten of de wet moeten worden nagekomen, er is wel een verschil in de uitwerking. De verschillende stelsels van invordering staan naast elkaar, maar voor de burger is het één. Daarbij is de rangorde van de schuldeisers wisselend door de preferente positie van bepaalde vorderingen, maar ook zijn er verschillende bronnen en bevoegdheden waarmee een vordering geïnd kan worden kan worden. Preferente schuldeisers gaan voor bij de aflossing, concurrente schuldeisers krijgen niets zolang er een preferent beslag of verrekening is. Daarnaast krijgen preferente schuldeisers bij een schuldregeling een dubbel percentage uitgekeerd ten opzichte van concurrente schuldeisers.

**Het stelsel van invordering is onder te verdelen in drie fasen, met ieder een eigen wettelijk kader en deels een gedeeld wettelijk kader.**<sup>196</sup>

### Minnelijke incasso

Minnelijke incasso kan uitgevoerd worden door de schuldeiser zelf, door een incassobureau, een incasso-advocaat of door een gerechtsdeurwaarder. De minnelijke fase bij private vorderingen begint nadat een debiteur een vordering niet op tijd heeft betaald (de juridische term hiervoor is in verzuim zijn) en loopt tot aan het moment van dagvaarden, de debiteur wordt dan opgeroepen bij de rechter te verschijnen. Op het moment dat een debiteur voor een private vordering in verzuim is en er kosten in rekening gebracht worden dient de debiteur in gebreke gesteld te worden. Dit wordt veelal gedaan door de zogenoemde 14-dagenbrief. De 14-dagenbrief is een brief waarin (namens) de schuldeiser de debiteur herinnerd wordt aan de vordering en wordt er verzocht om de vordering alsnog kosteloos te betalen. Daarnaast wordt in deze brief aangekondigd dat wanneer een debiteur niet binnen een termijn van minimaal 14-dagen betaalt er incassokosten in rekening gebracht kunnen worden. Ook moet aangekondigd worden hoe hoog de incassokosten zijn. Dit is de enige brief die wettelijk verplicht is in de minnelijke fase. Het is aan een schuldeiser zelf om te bepalen of er voor deze 14-dagenbrief of daarna nog aanvullende incassowerkzaamheden verricht worden. Er kunnen betalingsregelingen getroffen worden, meerdere brieven/ e-mails gestuurd worden, telefonisch contact of huisbezoeken. Of en hoe vaak dit gebeurd is aan de partijen zelf.

<sup>196</sup> HU Utrecht, Kennisanalyse invordering, 2023

De incassokosten die naast de rente (wettelijk of contractueel) in rekening gebracht mogen worden zijn vastgesteld in het Besluit vergoeding voor buitengerechtelijke incassokosten, welke sinds 1 juli 2012 in werking is getreden. De tarieven zijn vastgesteld middels een staffel afhankelijk van de hoofdsom met een minimum van €40,-. Een schuldeiser mag van dit tarief ten voordele van de debiteur afwijken, mits de hoogte van het bedrag maar in de 14-dagenbrief is aangekondigd. Deze tarieven zijn sinds de invoering niet geïndexeerd of aangepast.

Er bestaat geen algemeen recht op een betalingsregeling of uitgestelde betaling, want in art. 6:29BW is vastgelegd: *'De schuldenaar is zonder toestemming van de schuldeiser niet bevoegd het verschuldigde in gedeelten te voldoen.'* Dat wil niet zeggen dat schuldeisers of incassodienstverleners niet meewerken aan een betalingsregeling.

Kenmerkend voor de incassofase is dat de debiteur wordt gevraagd om medewerking. Sinds 1 april 2024 is de Wet kwaliteit incassodienstverlening (Wki) in werking getreden. Deze wet reguleert incassodienstverlening, doordat incassodienstverleners die geen advocaat of gerechtsdeurwaarder zijn zich moeten registreren in het daarvoor bestemde register. De Inspectie Justitie en Veiligheid houdt toezicht op de geregistreerde incassodienstverleners. Advocaten en gerechtsdeurwaarders staan reeds onder integraal toezicht van respectievelijk de Deken of het Bureau Financieel Toezicht. Met de Wki worden er eisen gesteld aan de vakbekwaamheid van medewerkers, hoe een vordering gespecificeerd moet worden, de informatie die aan een debiteur gegeven wordt en omgangsvormen.

Het minnelijk traject wordt beëindigd wanneer een gerechtsdeurwaarder een dagvaarding uitbrengt. Alvorens een gerechtsdeurwaarder een dagvaarding uitbrengt is hij verplicht het Digitaal Beslagregister (DBR) te raadplegen. In dit register staan alle derdenbeslagen gelegd door gerechtsdeurwaarders op periodieke inkomstenbronnen geregistreerd. Wanneer uit het DBR blijkt dat de aflossing van een vordering langer dan drie jaar duurt moeten gerechtsdeurwaarder hierover de opdrachtgever informeren, zodat deze een afweging kan maken of het op dat moment wel zinvol is om de kosten van een gerechtelijke procedure te maken.

### Gerechtelijk traject

Op het moment dat iemand een vordering betwist of niet betaalt, kan één van de partijen een gerechtelijke procedure starten. Een bestuursorgaan hoeft deze stap niet altijd te nemen, doordat op basis van de Algemene Wet Bestuursrecht bevoegdheden zijn om een dwangbevel uitvaardigen. Wanneer deze bevoegdheid niet wettelijk is geregeld dient een bestuursorgaan de reguliere weg te volgen. Een gerechtelijke procedure vangt aan met het uitbrengen van een dagvaarding door een gerechtsdeurwaarder of met het indienen van een verzoekschrift. Een verzoekschriftprocedure is gebruikelijk bij familiezaken, zoals echtscheidingen. Er zijn ook pilots op basis van artikel 96 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvorderingen waarbij een verzoekschriftprocedure bij onbetaalde vorderingen gevoerd wordt met goedkeuring van beide partijen. Deze pilots zijn om de Rechtspraak laagdrempelig te houden en om in contact te komen met de burger.

Een rechter toetst een vordering juridisch (bijvoorbeeld door te beoordelen of de vordering rechtmatig is) en controleert ook altijd of alle bepalingen van het consumentenrecht zijn gevolgd. Dit laatste wordt een ambtshalve toetsing genoemd, omdat een debiteur hier zelf niet om heeft gevraagd. De rechtspraak is daarmee een toezichthouder die op iedere voorgelegde casus toezicht houdt. Een rechter toets niet op alle wettelijke verplichting Vorderingen lager dan €25.000, huurzaken of arbeidsgeschillen worden behandeld door de kantonrechter. Hiervoor geldt geen verplichte procesvertegenwoordiging, maar de debiteur kan zich ook laten bijstaan door iemand

anders dan een advocaat. Hogere vorderingen worden behandeld door de Rechtbank, waarbij je verplicht bent je te laten vertegenwoordigen door een advocaat.

Een rechter toetst niet of er een betalingsregeling afgesproken had kunnen worden of dat er problematische schulden zijn. In het maatschappelijk belang zijn er wel initiatieven die bijdragen aan het oplossen van de schuldenproblematiek. Zo is de schuldenfunctionaris, na een succesvolle pilot, landelijk uitgerold. Een schuldenfunctionaris die een burger rechtstreeks kan doorverwijzen naar schuldhulpverlening als op een zitting ter sprake is gekomen dat iemand schulden heeft. Wanneer een gedaagde niet verschijnt en de vordering juridisch klopt en er aan alle regels rondom consumentenbescherming is voldaan wordt de vordering toegewezen. Dat doet de rechter door middel van het opschrijven van de uitspraak, dat is een vonnis, 'In naam van de Koning'. De griffie van een vonnis wordt door de griffie ondertekend en aan de schuldeiser of diens gemachtigde toegezonden. Het is aan de schuldeiser om te bepalen of de debiteur eerst per brief geïnformeerd wordt over de uitspraak of dat de uitspraak betekend wordt door een gerechtsdeurwaarder.

### Executie fase

Nadat een gewaarmerkt afschrift van een vonnis, een dwangbevel uitgevaardigd door een bestuursorgaan, of een authentieke akte aan een debiteur is betekend kan overgegaan worden tot beslagmaatregelen. In de betekening moet een termijn van betaling opgenomen worden, feitelijk is een betekening een kennisgeving van de uitspraak van de rechter met daarbij een aanzegging om het totaalbedrag binnen een bepaalde termijn te betalen. Stukken die door een gerechtsdeurwaarder worden betekend, zijn officiële stukken. Een gerechtsdeurwaarder heeft een eed afgelegd waarin onder andere beloofd wordt zijn taak eerlijk en nauwgezet uit te voeren.

Wanneer er naar aanleiding van de betekening geen vrijwillige betaling volgt dan kan er door een gerechtsdeurwaarders betaling afgedwongen worden. Een deurwaarder kan diverse beslagen leggen, zoals bankbeslag, beslag op inkomen, beslag op aandelen, beslag op een inboedel of beslag op een vliegtuig. Voordat een gerechtsdeurwaarder beslag legt op inkomen moet opnieuw het DBR geraadpleegd worden en wordt er opnieuw een afweging gemaakt of een vordering binnen drie jaar afgelost kan worden. Indien dit niet het geval is wordt de opdrachtgever opnieuw geadviseerd hierover. In het DBR worden niet de verrekeningen door overheidspartijen geregistreerd, hierover wordt wel gesproken in het kader van Stroomlijning Keten Derdenbeslag. Andere registers die een gerechtsdeurwaarder kan raadplegen is het BRP, de KvK, het kadaster en het RDW. Wanneer er al beslag is gelegd door een andere gerechtsdeurwaarder kan aangesloten worden bij het beslag, de coördinerend deurwaarder krijgt dan de verplichting om te verdelen, dit kan ook een overheidsorgaan zijn. Om aan te mogen sluiten bij een beslag of verrekening moet wel steeds een individueel beslag gelegd te worden.

Een gerechtsdeurwaarder staat voor alle werkzaamheden die hij uitvoert onder toezicht van het Bureau financieel Toezicht. Dit gaat dus niet alleen om de ambtshandelingen die hij verricht, maar ook over de nevenwerkzaamheden. Daarnaast kunnen opdrachtgevers, debiteuren, de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaardes (KBvG) en de minister verantwoordelijk voor de gerechtsdeurwaarders een klacht indienen bij de tuchtrechtspraak.