

Aanpak problematische schulden



30 juni 2016

BURGERPERSPECTIEF OP SCHULDHULPVERLENING

Een onderzoek naar de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening

Datum: 11 mei 2016
Rapportnummer: 2016/010



Problematische schulden

Presentatie Algemene Rekenkamer, Nationale ombudsman en Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid

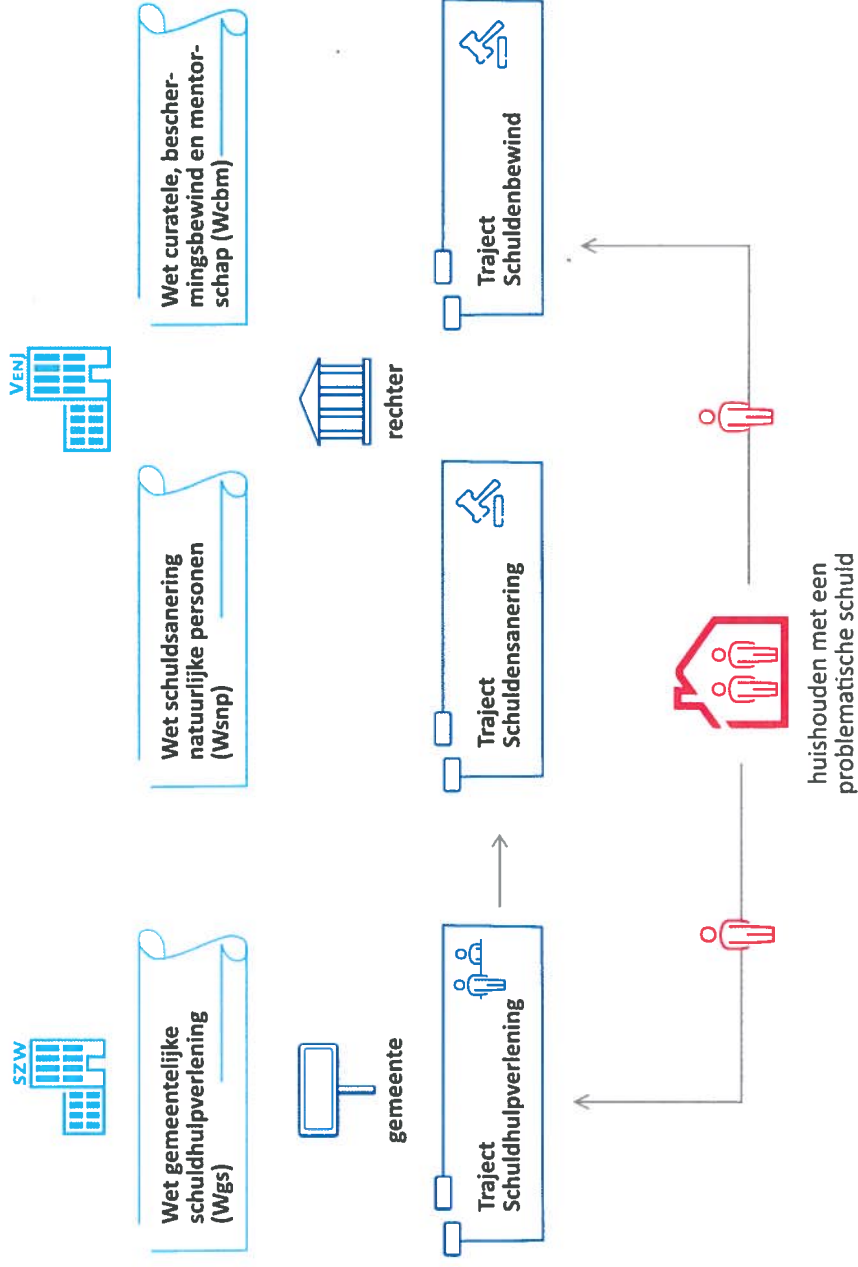
Presentatie problematische schulden

2

- Aftrap Algemene Rekenkamer
- Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid
- Nationale ombudsman
- Afsluiting Algemene Rekenkamer
- Gesprek over vervolg

Inrichting stelsel aanpak problematische schulden

3



WRR

Eigen schuld?

Een gedragswetenschappelijk
perspectief op
problematische schulden



Probleem

- Op papier is het in Nederland best goed geregeld
- In praktijk hebben (minimaal) 544.000 huishoudens problematische schulden
- Hoe kan dat?

Opvallend

- Óók mensen met redelijk of goed inkomen
- Óók mensen met midden- of hoge opleiding

Opleidingsniveau	
t/m vmbo	55 %
havo, vwo, mbo	29 %
hbo, wo	16 %
Totaal	100 %
Netto maandinkomen	
≤ 1.000	11 %
1.000 – 2.000	49 %
2.000 – 3.000	32 %
≥ 3.000	8 %
Totaal	100 %

Bron: Panteia 2015

Financiële zelfredzaamheid vraagt:

- Cognitieve vermogens: lezen, rekenen, schrijven
 - Non-cognitieve vermogens
 - Realiteitszin, alert zijn, in actie komen
 - Discipline, volhouden
 - Stressbestendigheid
- Focus WRR

Wat leert de gedragswetenschap?

- Literatuuronderzoek
- Eigen survey
- Review financiële educatie

Persoonlijkheid

- Temperament: aanpakken of vermijden
- Zelfregulatie: vermogen tot zelfcontrole
- Overtuigingen: geloof in eigen kunnen

Vooraf eerste twee zijn
moeilijk veranderbaar



Eigen onderzoek WRR

- Survey onder 1000 Nederlanders 18+
- Verband persoonlijkheidskenmerken met
 - Zelfgerapporteerde financiële problemen
 - Wel/geen betaalachterstanden

Tabel 5 Logistische regressie financiële problemen en betaalachterstanden

	Financieel probleem? (N = 757, 1 = ja)			Betalingachterstanden? (N = 762, 1 = ja)		
	B	S.E.	Exp (B)	B	S.E.	Exp (B)
Geslacht (V = 1)	-,236	,181	,790	-,200	,217	,819
Leeftijd	-,003	,005	,997	-,014	,006	,986*
Opleiding: laag vs midden	,087	,199	1,091	,040	,248	1,041
Opleiding: laag vs hoog	-,574	,242	,563*	-,102	,289	,903
Netto-inkomen	-,261	,066	,770***	-,190	,078	,827*
Avoidance-temperament	,401	,119	1,494**	,128	,142	1,137
Approach-temperament	,228	,149	1,256	,039	,181	1,040
Zelfcontrole	-,549	,173	,577**	-,866	,211	,420***
R2 (Nagelkerke/Cox & Snell)	0,148/0,107			0,099/0,060		

* $p < .05$, ** $P < .01$, *** $p < .001$.

Tabel 5 Logistische regressie financiële problemen en betaalachterstanden

	probleem? (N = 762, 1 = ja)		Betalingachterstanden? (N = 762, 1 = ja)	
	Exp(B)	S.E.	B	Exp(B)
Geslacht	,81	,790	-,200	,819
Leeftijd	,065	,997	-,014	,986*
Opleiding: laag vs midden	,087	1,091	,040	1,041
Opleiding: laag vs hoog	-,574	,563*	-,102	,903
Netto-inkomen	-,261	,770***	-,190	,827*
Avoidance-temperament	,401	1,494**	,128	1,137
Approach-temperament	,228	1,256	,039	1,040
Zelfcontrole	-,549	,577**	-,866	,420***
R2 (Nagelkerke/Cox & Snell)	0,148/0,107		0,099/0,060	

Effect zelfcontrole
minstens zo groot
als opleiding

* p < .05, ** p < .01, *** p < .001.

Tabel 5 Logistische regressie financiële problemen en betaalachterstanden

	probleem? (Z, 1 = ja)		Betalingachterstanden? (N = 762, 1 = ja)	
	Exp (B)	S.E.	B	Exp (B)
Geslacht	,81	,790	-,200	,217
Leeftijd	,065	,997	-,014	,006
Opleiding: laag vs midden	,087	1,091	,040	248
Opleiding: laag vs hoog	-,574	,563*	-,102	,289
Netto-inkomen	-,261	,770***	-,190	,078
Avoidance-temperament	,401	1,494**	,128	,142
Approach-temperament	,228	1,256	,039	,181
Zelfcontrole	-,549	,577**	-,866	,211
R2 (Nagelkerke/Cox & Snell)	0,148/0,107		0,099/0,060	

Effect zelfcontrole
groter dan netto-
inkomen

* p < .05, ** P < .01, *** p < .001.

Effecten van stress en armoede

- Minder nadenken over beslissingen
- Focus op hier en nu
- Zelfcontrole neemt af

Juist als het belangrijk is, wordt helder denken en gecontroleerd handelen moeilijker → vicieuze cirkel



Meer voorlichting?

- Review Jungmann en Madern: financiële educatie met alleen info en kennis werkt niet
- Zet ook in op non-cognitief
- Meer onderzoek is nodig



Conclusie

- Niet alleen cognitieve vermogens, óók non-cognitieve vermogens zijn belangrijk
- Overheid heeft te hoge verwachtingen van financiële zelfredzaamheid
- Slimme regels houden rekening met psychologische mechanismen en grenzen

Richting 1: Voorkomen is beter

- Voorkom nodeeloze uitgaven door slimmer inrichting keuzes: goede default-opties
 - Voorbeeld: standaard bij huwelijk
- Leidende ontwerpvraag: wat gebeurt er met iemand die niet actief en tijdig kiest?



Richting 2: Eerder erbij zijn

- Lager drempels
- Meer vroegsignalering
- Maar zoek uit ‘wat werkt’

Richting 3: niet erger maken

- Zoveel mogelijk vooraf toetsen afloscapaciteit
- Zorg voor goede *Frontoffice*
 - Voldoende capaciteit
 - Persoonlijk contact
 - Voldoende ruimhartig



Burgerperspectief op schuldhulpverlening



Aanleiding onderzoek ombudsman

de Nationale
ombudsman

➤ No heeft al langere tijd bijzondere aandacht voor burgers die financieel in de knel zitten. Rapporten:

- ‘Schulden komen nooit alleen’ juli 2012
- ‘In het krijt bij de overheid’ januari 2013
- ‘Met voeten getreden’ november 2013
- ‘Gegijzeld door het systeem’ november 2015

➤ klachten van burgers

➤ evaluatie Wgs



Onderzoek naar ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening



- gesprekken met deskundigen en professionals
- dossier- en literatuuronderzoek (100 klachtdossiers)
- telefonische interviews (63 schuldenaren)
- enquête (lage respons)
- rondetafels (deskundigen en bestuurders)

Knelpunten

de Nationale
ombudsman

- 👉 niet alle burgers zijn zelfredzaam
- 👉 burgers ervaren drempels en belemmeringen
- 👉 burgers vinden dat niet wordt gekeken naar wat zij nodig hebben
- 👉 burgers klagen over dienstverlening



SCHULDHULPVERLENING

1

WAT ZIJN DE OBSTAKELS?

DE WEG VINDEN NAAR DE SHV

- Vroegsignalering
- Preventie
- Actieve (warme) doorverwijzing door instanties
- Goede informatieverstrekking over SHV
- Samenwerking schuldeisers

SHV-proces
Schuldenaar

2

AANMELDING EN VOORBEREIDING

- Informatie over (verloop) SHV-proces
- Schuldenpositie inventariseren
- Crisisinterventie
- Tijdelijke stabilisatie
- Budget- en administratieve cursus
- Administratieve ordenen
- Inkomen en uitgaven aanpassen
- Motivatie schuldenaar beoordelen
- Analyse en plan van aanpak maken
- Budgetbeheer, -coaching aanbieden
- Ondersteuning aanbieden

3

BEOORDELING EN TOELATING

- Toepassing weigeringsgronden
- Weging individuele situatie
- Bij weigering: motivering weigering
- Bij toelating: motivering keuze SHV-product
- Formeel besluit tot weigering/toelating

4

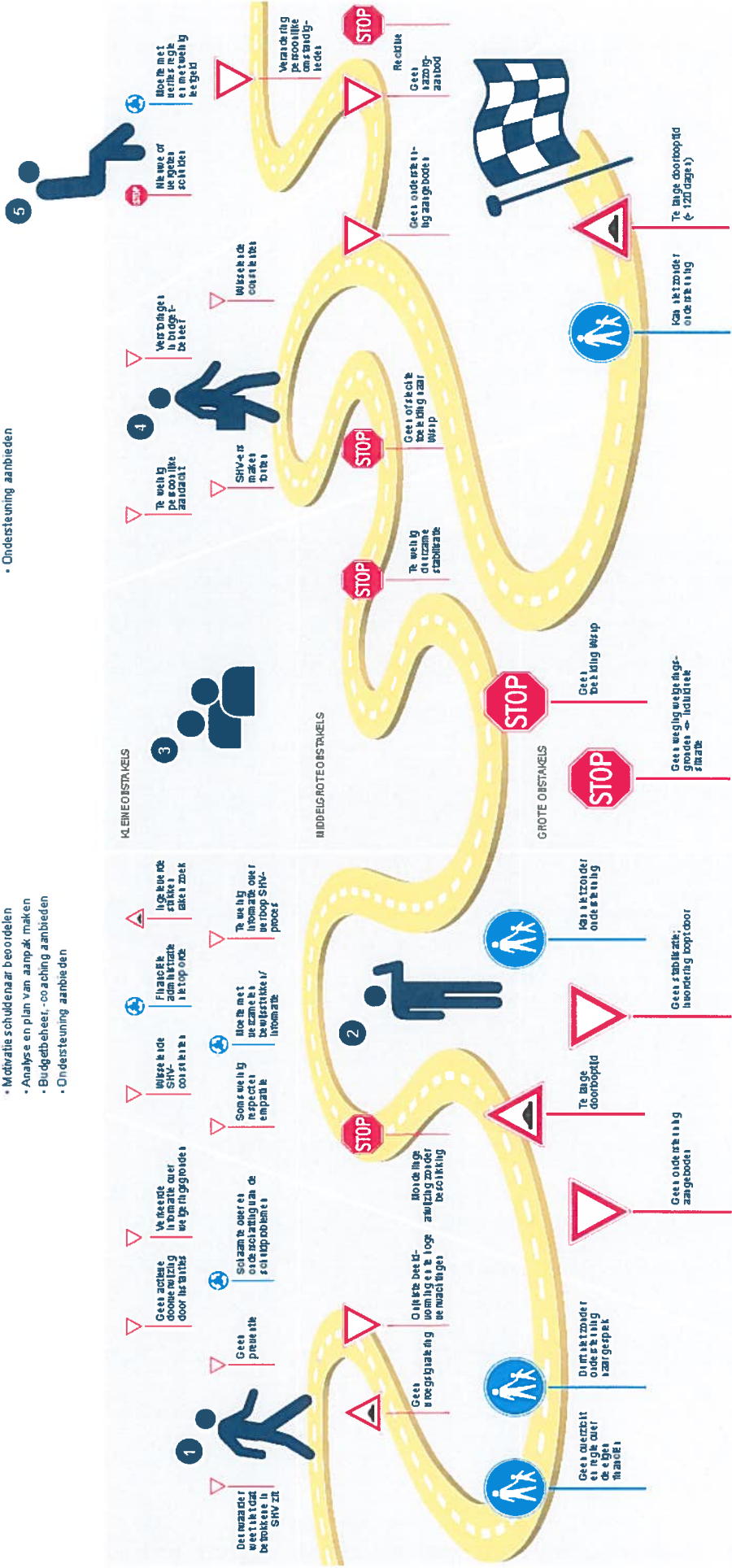
OPZET EN UITVOERING SHV-TRAJECT

- Voorstel schuldregeling aan schuldeisers
- Schuldregeling overrekenen omst sluiten
- Samenwerkingsplicht aanbieden
- Afgriffen gemeentelijke verklaring
- Begeleiding naar Wsnp
- Duurzame stabilisatie
- Budgetbeheer, -coaching aanbieden
- Ondersteuning aanbieden

5

UITVAL

- Informatieplicht
- Medewerkingsplicht
- Nazorg
- Re-actieve
- Flankerende hulp



De burger mag van overheid verwachten dat zij



- minder zelfredzame burgers ondersteunt en begeleidt
- de schuldenaar centraal stelt en maatwerk-oplossingen biedt
- (voorlopige) hulp biedt als er een dringende situatie is
- aanstuurt op korte doorlooptijden
- zorgt voor persoonlijke aandacht
- bij afwijzing of beëindiging SHV een besluit geeft

Advies aan staatssecretaris



- zorg dat gemeenten die met uitvoering van SHV zijn belast beschikken over voldoende waarborgen en (financiële) middelen om hun taak naar behoren uit te kunnen voeren
- neem de ervaringen van burgers / knelpunten mee in de evaluatie van de Wgs
- ga met gemeenten in gesprek teneinde een duurzame methode van schuldhulpverlening te realiseren

BURGERPERSPECTIEF OP SCHULDHULPVERLENING

Samenvatting van onderzoek naar de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening.

Aanleiding

De schuldhulpverlening ondersteunt mensen bij het vinden van een oplossing voor hun problematische schulden. Op 1 juli 2012 is de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) in werking getreden. Deze wet legt de zorgplicht van gemeenten m.b.t. schuldhulpverlening expliciet vast. Burgers kunnen voortaan aanspraak maken op schuldhulpverlening, als ze voldoen aan de gestelde eisen. De Nationale ombudsman ontvangt regelmatig klachten van burgers met problematische schulden. Zij weten niet hoe het verder moet of waar zij terecht kunnen met hun probleem. Soms komen ze niet in aanraking voor een schuldregeling en krijgen geen andere vorm van schuldhulp aangeboden.

Deze klachten en de evaluatie van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, zijn aanleiding voor het onderzoek van de ombudsman. De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat de ervaringen van burgers (het burgerperspectief) worden meegenomen in de evaluatie.

Onderzoeksvraag

Wát mag een burger in redelijkheid van de overheid verwachten als het gaat om gemeentelele schuldhulpverlening?

Een deskundige

“Je hebt een hulpverlener nodig om de schuldhulpverlening te kunnen doorlopen”

Hans:

“Ik heb geen ondersteuning gehad. Voor mij – als zelfstandige – zijn daarvoor geen instaties”

Aandachtspunten voor de overheid

- Ondersteun en begeleid minder zelfredzame burgers tijdens en na het schuldhulptraject
- Stel de (hulpvraag van de) schuldenaar centraal: kijk naar maatwerkoplossingen als een reguliere aanpak niet volstaat
- Bied (voorlopige) hulp bij een dringende situatie ook als de schuldenaar nog niet is toegekaten tot de schuldhulpverlening
- Zet direct stappen na toelating tot de schuldhulpverlening: korte doorlooptijden vertogen de kans op succesvolle schuldhulp
- Zorg voor persoonlijke aandacht, regelmatig contact en duidelijkheid zodat iemand weet waar hij voor wat moet zijn
- Geef iemand bij afwijzing/beëindiging van de schuldhulpverlening een besluit zodat hij gebruik kan maken van rechtsmiddelen

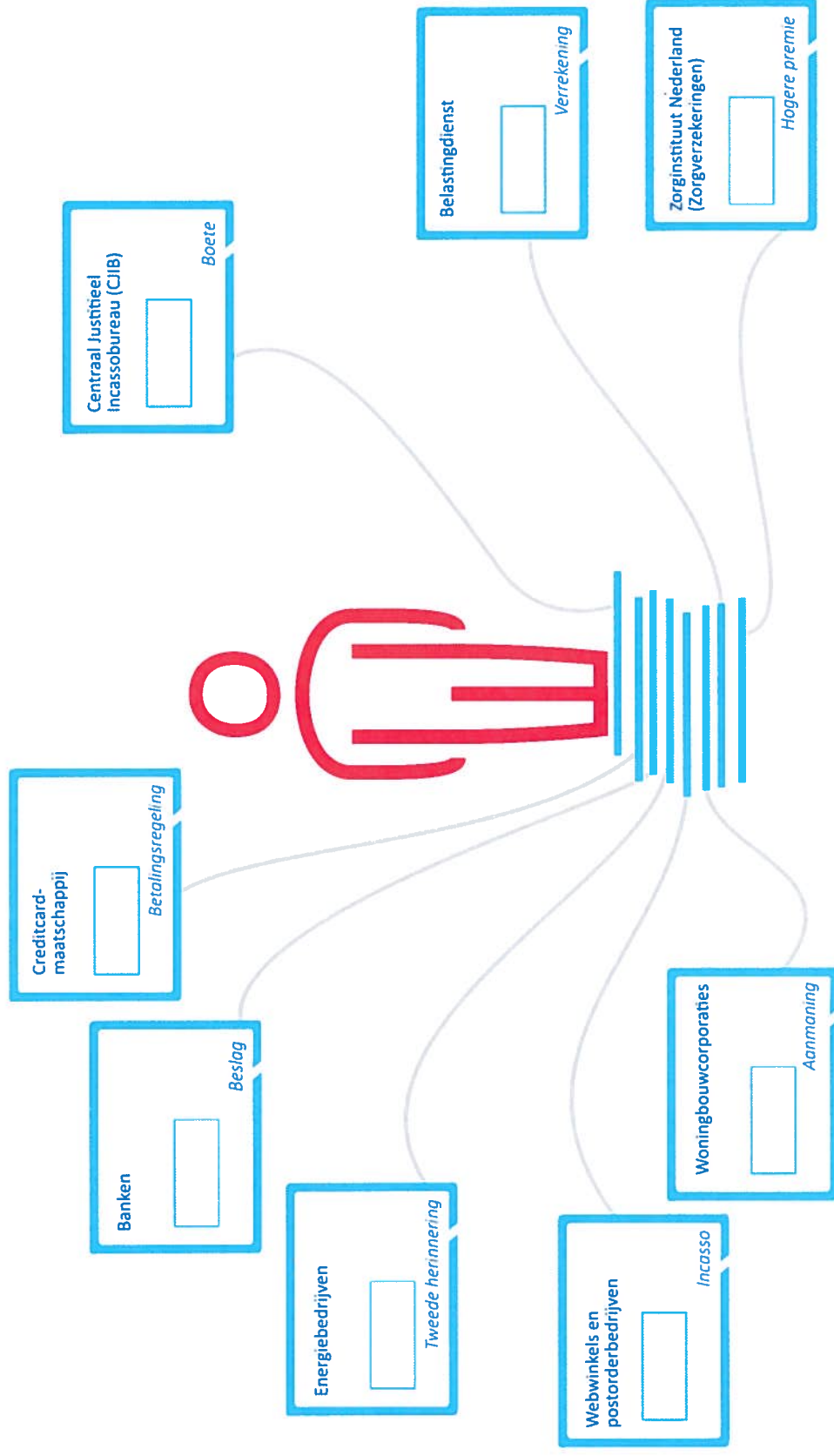
Conclusie

Problemen met schuldhulpverlening zijn niet alleen een vervelende ervaring voor de burger. De overheid moet zich realiseren dat ze ook een risico vormen voor een effectieve aanpak van de schuld en problematiek. De overheid gaat ten onrechte en teveel uit van de zelfredzaamheid van burgers. Dit blijkt een illusie. Onvoldoende redzaamheid is juist vaak één van de redenen waarom burgers in grote financiële problemen terechtkomen. Het kan nooit de bedoeling zijn burgers buiten de boot te laten vallen als zij niet precies in de mal van het schuldhulpstelsel van de overheid passen. Dus: schuldenaren niet buitensluiten maar juist toelaten!

Boodschap aan de overheid

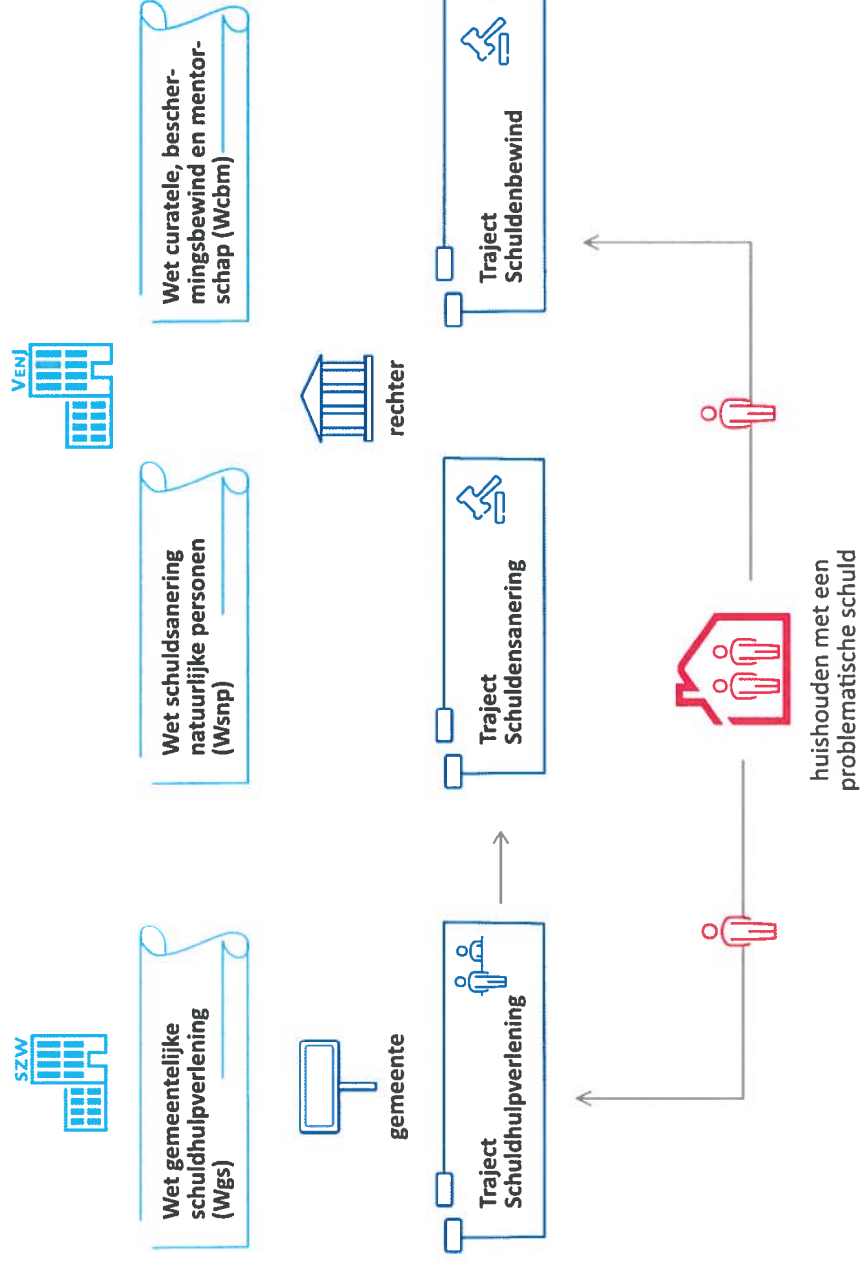
Nationale ombudsman Reinier van Zutphen: “Leer van de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening. Vind een betere balans tussen hun hulpvraag en de standaard beleidseregels. Sluit geen mensen buiten, maar kijk op welke wijze je de burger met schuldprobleem en kunt helpen. Geef gemeenten voldoende wettelijke instrumenten en financiële midelen zodat zij hun taken naar behoren kunnen uitvoeren. Zo kunnen zij de knelpunten voor de burger wegnemen. De ombudsman geeft de staatssecretaris in overweging hierover met gemeenten en in gesprek te gaan.”

Aanpak problematische schulden

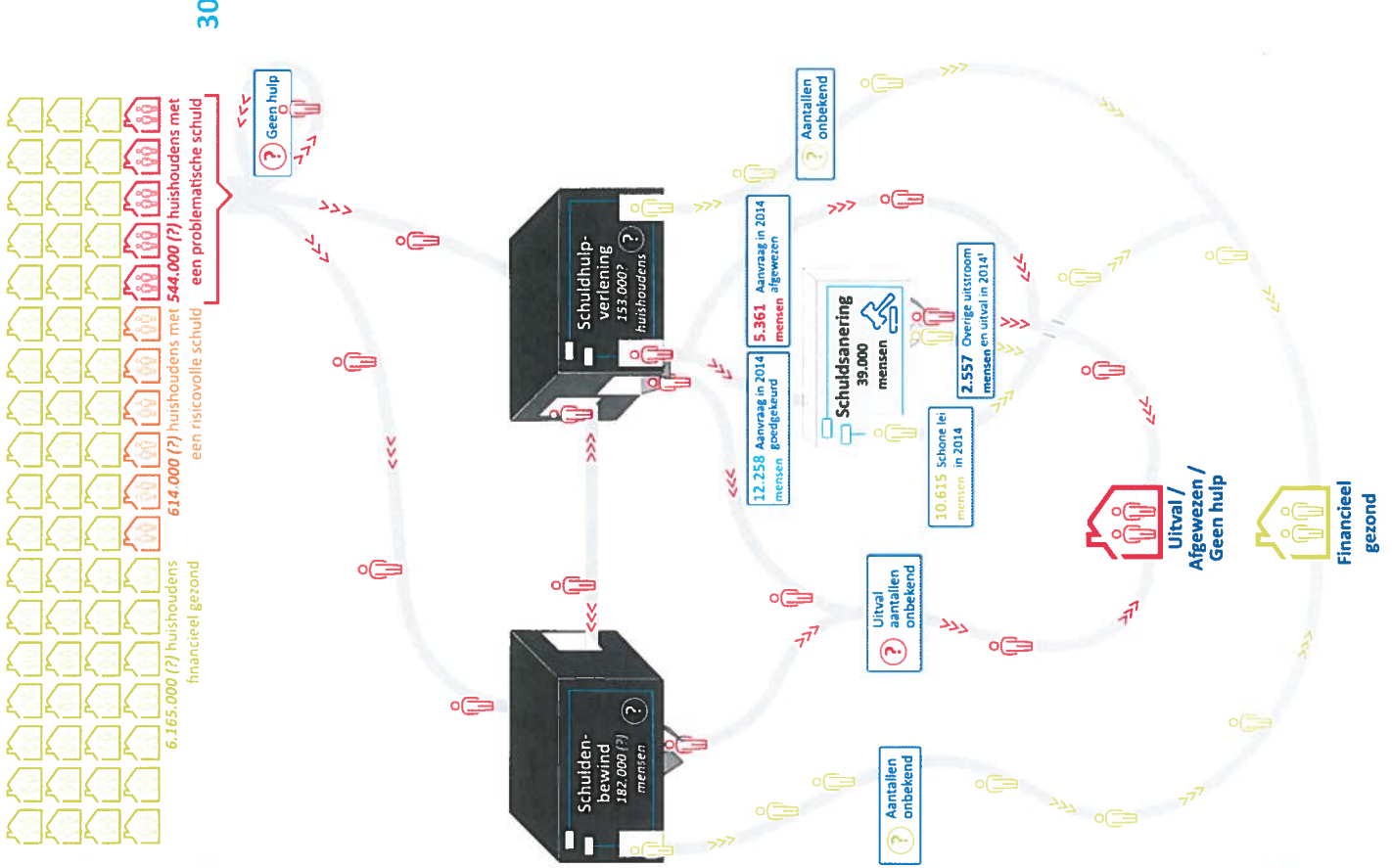


Inrichting stelsel aanpak problematische schulden

29



Zicht op werking stelsel



Conclusies werking stelsel

31

- Beperkt landelijk beeld instroom, doorstroom, uitstroom, resultaten en uitgaven
- Beschikbare gegevens geven indicatie dat weinig mensen hulp krijgen
- Geen verantwoording mogelijk over doelmatigheid en doeltreffendheid stelsel

Aandacht nodig voor

32

- **landelijk beeld werking stelsel:**
 - via landelijk geldende afspraken (leren en kennis opbouwen)
- **uitwisselen informatie tussen rijksinstellingen**
 - voorkomen dat Rijk onbedoeld aanpak problematische schulden in de weg staat
 - mogelijkheid voor burger om op één plek schuldenpositie bij Rijk te raadplegen

Reactie bewindspersonen SZW en VenJ

33

- Schuldenbeleid is breder (EZ, Financiën en VWS)
- Landelijk beeld:
 - Gegevens lokaal niveau aansluiten bij lokale invulling, Rijk faciliteert
- Verbinding minnelijk en wettelijk stelsel behoeft aanhoudend aandacht
- Rijk als schuldeiser:
 - Concretisering Rijksincassovisie, aansluiten overheid op beslagregister

Integrale reactie te vinden op www.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer

34

- Belang van beleidsinformatie (leren, verbeteren en verantwoorden)
- Rijksincassovisie en maatregelen stap in goede richting
- Belang van inzicht burgers in schuldpositie bij het Rijk

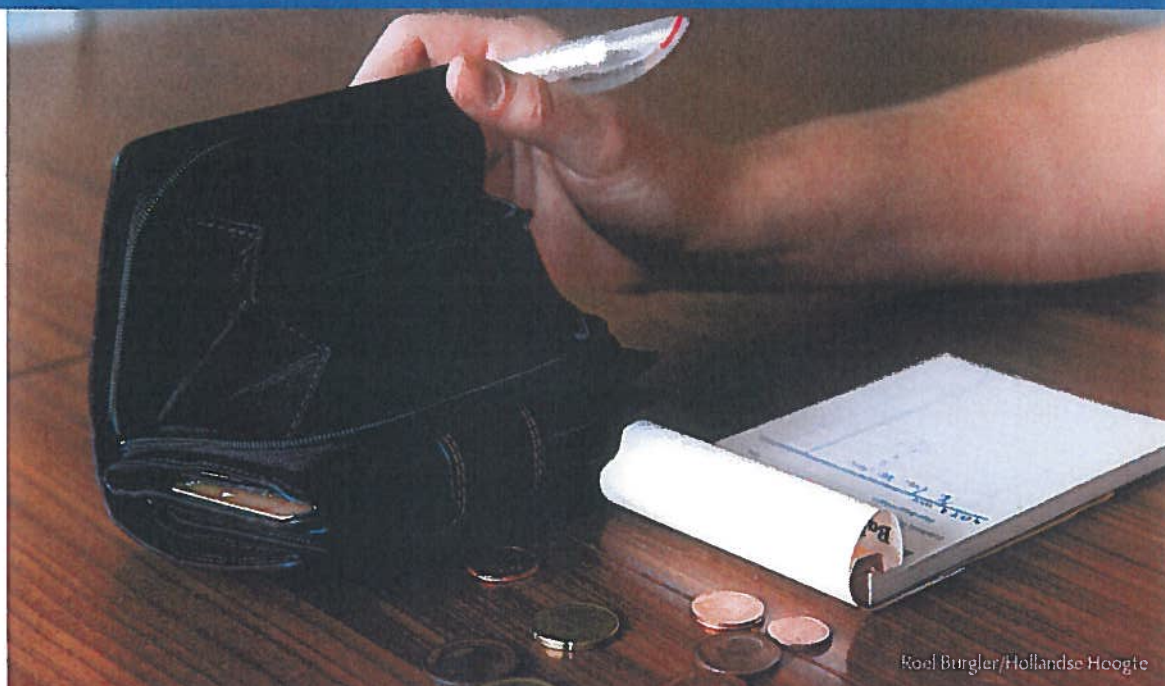


Vervolg?



Aanpak problematische schulden

30 juni 2016



Koel Burgler/Hollandse Hoogte

Over deze publicatie

De aanpak van problematische schulden staat hoog op de agenda van kabinet en Tweede Kamer. In de afgelopen jaren is in meerdere onderzoeken aandacht besteed aan schuldenproblematiek en de aanpak daarvan. Ook medio 2016 zijn meerdere onderzoeken uitgevoerd. Zo evalueert de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) en heeft de Nationale ombudsman op 11 mei 2016 het rapport *Burgerperspectief Schuldhulpverlening: Een onderzoek naar de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening* uitgebracht (Nationale ombudsman, 2016). Dit rapport dient als aanvulling op de evaluatie van de Wgs. Verder doet de Inspectie SZW onderzoek naar wat gemeenten doen om huishoudens met problematische schulden vroegtijdig op te sporen (Inspectie SZW, 2015). Ten slotte hebben de staatssecretaris van SZW en de minister van VenJ opdracht gegeven om onderzoek te doen naar de ontwikkeling van het aantal mensen onder beschermingsbewind en de kosten voor gemeenten (SZW, 2015) als een vervolg op eerder onderzoek (Bureau Bartels, 2015; Stimulansz, 2014).

De diverse onderzoeken besteden aandacht aan onderdelen van de schuldenproblematiek en de aanpak daarvan. In deze publicatie geven we een overkoepelend beeld van de aanpak van problematische schulden door de overheid via schuldhulpverlening, schuldenbewind en schuldsanering. We gaan in op de opzet en de werking van de aanpak van problematische schulden en wat daarover aan gegevens bekend is.

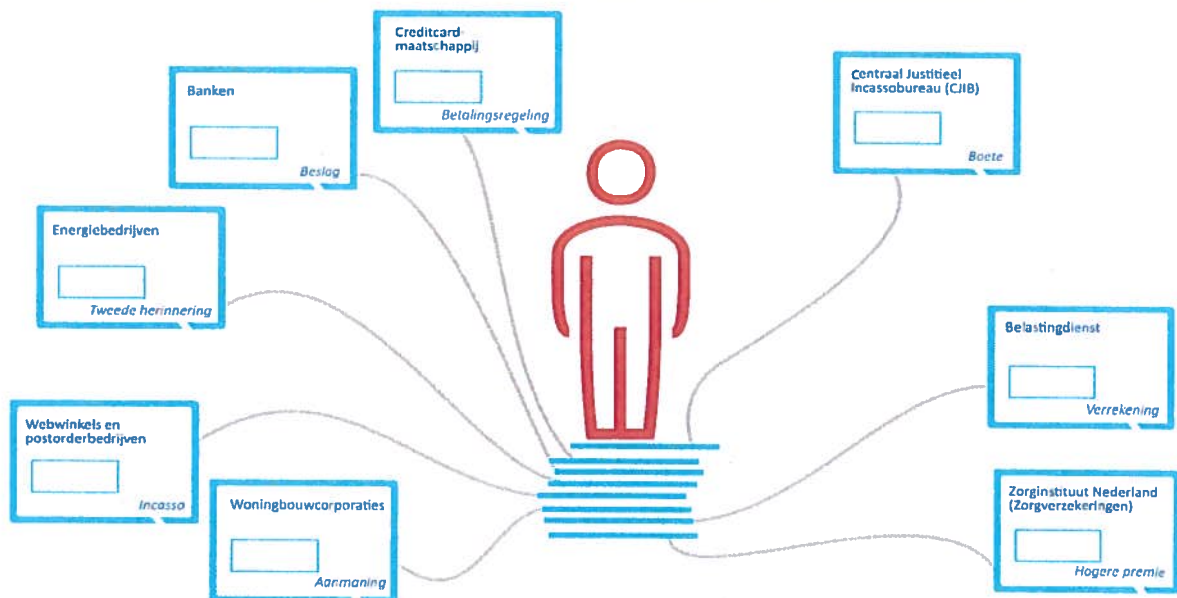
Ons overkoepelend beeld van de aanpak van problematische schulden is het resultaat van eigen onderzoek en het analyseren en combineren van informatie en onderzoek van derden.



Aanpak problematische schulden (opzet)

Het kabinet vindt het uit sociaal oogpunt niet aanvaardbaar en economisch niet verantwoord wanneer mensen buiten de samenleving staan. Om deze redenen investeert de regering in maatregelen om de participatie van burgers te vergroten. Volgens het kabinet is een problematische schuld een belangrijke belemmerende factor voor (volwaardige) participatie. Er is sprake van een problematische schuldsituatie indien van iemand redelijkerwijs is te voorzien dat hij niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden, of waarin hij heeft opgehouden te betalen. Daarnaast zijn de maatschappelijke kosten van schulden hoog: armoede, sociale uitsluiting, huisuitzetting, onverzekerbaarheid, afsluitingen van gas en licht (SZW, 2010). De bewindslieden die dit onderwerp behartigen en het wettelijk instrumentarium dat zij daarbij gebruiken zijn: de staatssecretaris van SZW met de Wgs en de minister van Veiligheid en Justitie (Ven) met de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) en de Wet curatele, beschermingsbewind en mentor-schap (Wcbm).

Huishoudens met een problematische schuld hebben vaak te maken met diverse schuldeisers



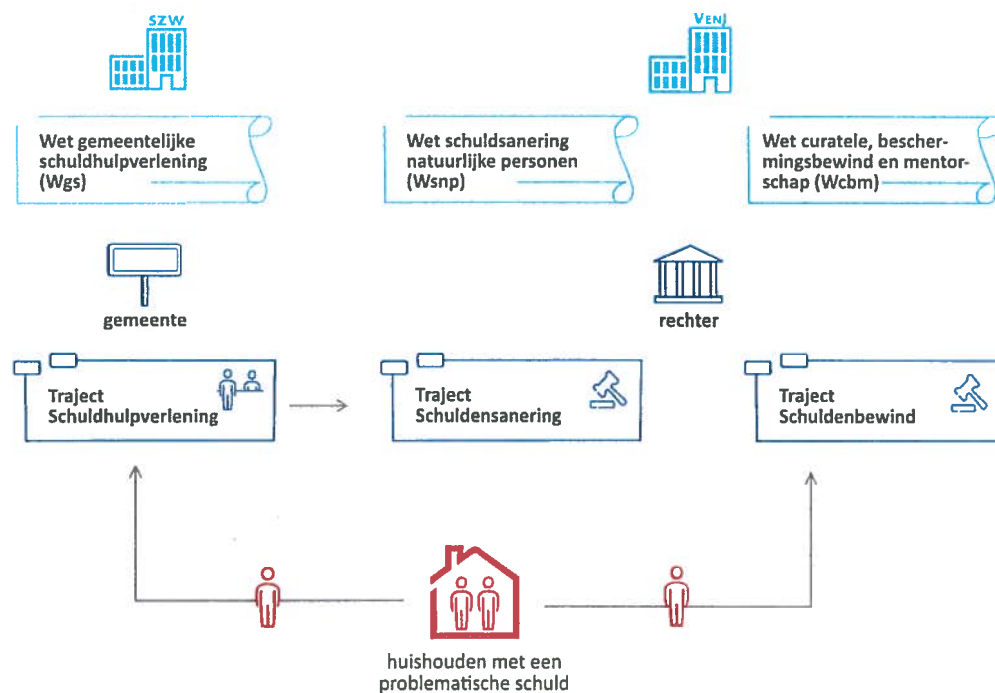
Figuur 1 Huishoudens met een problematische schuld en verschillende private en publieke schuldeisers

Uitgangspunt van het kabinet is dat mensen zelf verantwoordelijk zijn voor het nakomen van hun financiële verplichtingen. Die eigen verantwoordelijkheid betekent ook dat van de schuldenaar verlangd mag worden dat hij zo nodig zelf in actie komt, bijvoorbeeld om een regeling te treffen of om kwijtschelding te verzoeken (SZW, 2016). In het geval dat niet lukt, heeft het kabinet een stelsel ingericht om mensen in een problematische schuldsituatie zo snel, zo goed en zo goedkoop mogelijk te kunnen helpen. Dit stelsel is ingericht met actoren met eigenstandige taken en bevoegdheden.

Mensen kunnen in eerste instantie terecht bij hun gemeente voor schuldhulpverlening, op basis van de Wgs. Deze wet is in 2012 ingevoerd. De gemeente biedt - op basis van een door de gemeenteraad vastgesteld plan - verschillende voorzieningen om mensen met schulden te helpen, zoals het geven van informatie en advies, budgetbeheer en het treffen van een schuldregeling. Wanneer mensen met een schuld ondanks de ondersteuning van de gemeente geen schuldregeling kunnen treffen met hun schuldeisers, kunnen zij een beroep doen op schuldsanering op basis van de Wsnp. De rechter toetst eerst of het schuldhulpverleningstraject is doorlopen en is mislukt, voordat iemand kan worden toegelaten tot een schuldsaneringstraject. Vervolgens benoemt hij een bewindvoerder die toeziet op de schuldsanering. Een schuldsaneringstraject duurt gemiddeld drie jaar en moet leiden tot een schuldenvrije situatie.

Ook kunnen mensen met een schuld sinds 2014 beroep doen op schuldenbewind op basis van de Wcbm. Schuldenbewind is bedoeld voor mensen die zelf niet in staat zijn om hun financiën te beheren. Het is gericht op het stabiliseren van de financiële situatie en indien nodig op het zorgen voor basisvoorzieningen als het betalen van huur, gas, water, licht en leefgeld. De rechter bepaalt of iemand toegang krijgt tot schuldenbewind en benoemt een beschermingsbewindvoerder. De beschermingsbewindvoerder is niet verplicht om een betalingsregeling met schuldeisers te treffen. Wel behoort de beschermingsbewindvoerder na te gaan of de betreffende persoon onder schuldenbewind in aanmerking kan komen voor schuldhelpverlening of schuldsanering. Indien dat het geval is, wordt de beschermingsbewindvoerder geacht de betreffende persoon zo te begeleiden dat aan de eisen van schuldhelpverlening of schuldsanering voldaan kan worden. Indien de persoon onder schuldenbewind geen beroep kan doen op schuldhelpverlening of schuldsanering, kan de beschermingsbewindvoerder een betalingsregeling proberen te treffen met schuldeisers (Stimulansz, 2014; VenJ, 2011).

Een huishouden met een problematische schuld kan via 3 verschillende trajecten ondersteuning krijgen



Figuur 2 Overzicht van actoren, wetten en trajecten voor huishoudens met een problematische schuld

Naast de ondersteuning door de overheid, krijgen mensen financiële hulp van maatschappelijke organisaties, zoals Humanitas en Schuldhelpmaatje. Het Rijk en gemeenten verstrekken incidenteel subsidies aan deze organisaties.



Gegevens omvang en aanpak problematische schulden (werking)

Om vast te kunnen stellen of het stelsel voor de aanpak van problematische schulden (schuldhulpverlening, schuldenbewind en schuldsanering) doelmatig en doeltreffend werkt, hebben de staatssecretaris van SZW en de minister van VenJ een landelijk beeld nodig van:

- de omvang en aard van problematische schulden;
- het bereik en de resultaten van de aanpak van problematische schulden;
- de uitgaven voor de aanpak van problematische schulden.

Op deze manier kunnen zij beleid, geld en resultaten met elkaar verbinden. Dit geldt uiteraard ook voor de andere actoren op het terrein van de aanpak van problematische schulden.

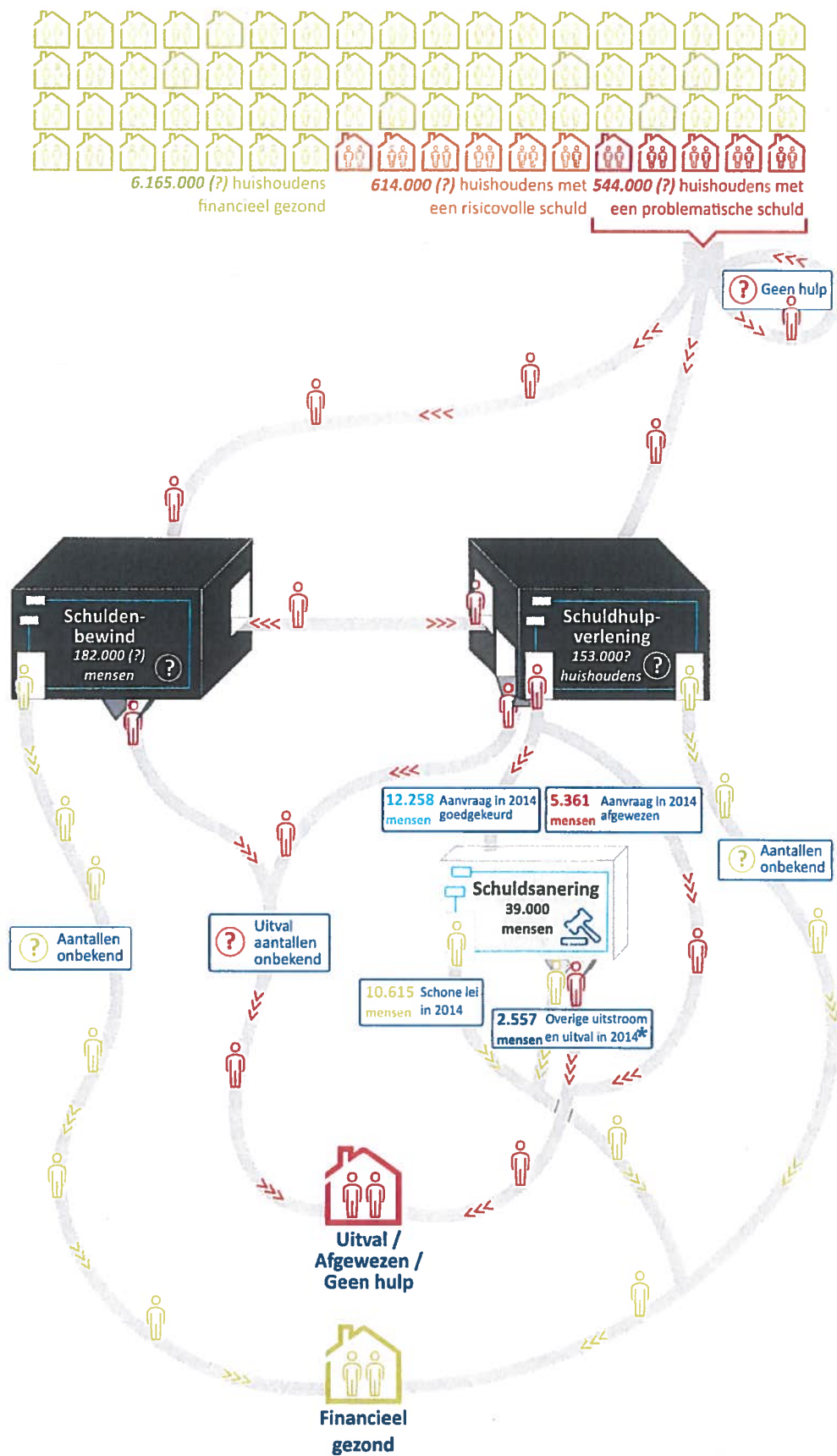
In figuur 3 geven we op basis van beschikbare schattingen en cijfers aan wat bekend is over de omvang van het aantal mensen met problematische schulden en over de werking van de aanpak van problematische schulden via schuldhulpverlening, schuldenbewind en schuldsanering. Sommige gegevens hebben betrekking op huishoudens, andere op individuen.

De staatssecretaris van SZW en de minister van VenJ hebben een beperkt landelijk beeld van:

- het aantal mensen met problematische schulden;
- het aantal mensen met een schuld bij de rijksoverheid;
- het aantal mensen met problematische schulden dat geen hulp krijgt;
- het aantal mensen met problematische schulden dat wel schuldhulpverlening of schuldenbewind krijgt;
- de resultaten van schuldhulpverlening en schuldenbewind;
- wat er gebeurt met mensen die zonder oplossing van hun problematische schulden (tussentijds) uitstromen uit schuldhulpverlening, schuldenbewind en schuldsanering;
- de uitgaven voor schuldhulpverlening en schuldenbewind.

Hierdoor kunnen zij de doelmatigheid en doeltreffendheid van het stelsel voor de aanpak van problematische schulden niet vaststellen en daarover geen verantwoording afleggen aan de Tweede Kamer. Dit geldt ook voor de andere actoren in dit stelsel, die hun aandeel in de aanpak van problematische schulden met behulp van goede informatie op waarde kunnen schatten. Daarbij valt onder meer te denken aan gegevens over type schuldeisers en de relatieve omvang van publieke en private schulden. De beschikbare cijfers en schattingen geven de indicatie dat een klein deel van de mensen met een problematische schuld daadwerkelijk geholpen wordt, maar de beschikbare gegevens zijn onvolledig. Het niet oplossen van problematische schulden belemmert participatie en zorgt voor maatschappelijke kosten.

Beperkt zicht op de aantallen mensen die de verschillende trajecten doorlopen



* 201 daarvan bereikten een akkoord met de schuldeisers, 464 stroomden uit met een faillissement, 1.892 eindigden het traject omdat ze zich niet aan de regels hielden of omdat ze door een nieuwe baan of erfenis hun schulden konden afbetalen. Bronnen: CBS (2015), Panteia (2015), De Rechtspraak (2015), Raad voor Rechtsbijstand (2015).

Figuur 3 Geschat aantal huishoudens naar financiële gezondheid in 2015 en de trajecten voor aanpak problematische schulden



Omvang en aard problematische schuld

In het rapport Huishoudens in de rode cijfers 2015 (Panteia, 2015) schatten de onderzoekers - op een totaal van ruim 7 miljoen huishoudens - het minimum aantal huishoudens met een problematische schuld op 544.000¹. Zij schatten het minimum aantal huishoudens met een risicovolle schuld op 614.000. Deze huishoudens kunnen een of meer rekeningen niet op tijd betalen, staan rood of hebben een creditcardschuld (Panteia, 2015). Dit zou betekenen dat circa 16% van de Nederlandse huishoudens te maken heeft met een problematische schuld of het risico daarop. We kunnen niet aangeven wie de grootste schuldeiser van Nederland is. In diverse onderzoeken wordt wel naar voren gebracht dat het Rijk een van de grootste schuldeisers is, maar exacte cijfers zijn niet beschikbaar. Ook cijfers over wie van de private partijen de grootste schuldeiser is, hebben we tijdens onze onderzoeksperiode niet naar boven kunnen halen.



Bereik en resultaten aanpak problematische schuld

Schuldhelpverlening

Het is op landelijk niveau niet bekend welk deel van de minstens 544.000 huishoudens met een problematische schuld geen hulp ontvangt. Het is ook niet bekend hoeveel mensen schuldhelpverlening ontvangen door de gemeente en wat de resultaten hiervan zijn: hoeveel mensen tussentijds uitvallen zonder oplossing van hun problematische schulden en hoeveel mensen met een financieel gezonde situatie eindigen. Om zich hierover een landelijk beeld te kunnen vormen, hebben de staatssecretaris van SZW en de minister van VenJ informatie nodig van gemeenten. Op basis van de Wgs mogen gemeenten zelf bepalen of ze gegevens registreren over schuldhelpverlening en hoe ze dat doen: er zijn geen landelijke afspraken gemaakt over begrippen en definities om een landelijk beeld te kunnen maken. Dat impliceert ook dat gemeenten zich niet goed met elkaar kunnen vergelijken. Het aantal huishoudens dat ondersteuning krijgt via de gemeente is naar schatting 153.000 (Panteia, 2015), dat is circa 28% van het geschatte minimaal aantal huishoudens met problematische schulden.

Schuldsanering

Van de mensen die gemeentelijke schuldhelpverlening hebben ontvangen zonder een akkoord met alle schuldeisers, doet een deel een beroep op schuldsanering. In 2014 deden 17.619 mensen een beroep op schuldsanering², daarvan werden 12.258 mensen (particulieren en ondernemers) toegelaten (Raad voor Rechtsbijstand & CBS, 2015). Wat gebeurt met mensen die niet zijn toegelaten tot schuldsanering is niet bekend. Een schuldsaneringstraject duurt gemiddeld drie jaar. In de periode 1 oktober 2013 - 1 oktober 2014 zaten circa 39.000 mensen in een schuldsaneringstraject (CBS, 2015). De minister van VenJ weet hoeveel mensen een schuldsaneringstraject doorlopen en met welk resultaat zij uitstromen. Uit cijfers over 2014 blijkt dat 10.615 mensen het schuldsaneringstraject hebben beëindigd met een schone lei. Deze mensen hebben op dat moment dus geen schulden meer. De overige uitstroom of uitval betrof 2.557 mensen (CBS, 2015). Wat er gebeurt met mensen die (tussentijds) uitstromen zonder oplossing van hun problematische

- 1 De onderzoekers schatten het aantal huishoudens met problematische schulden op minimaal 544.000. Het maximaal aantal huishoudens met een problematische schuld schatten zij op 764.000. Het aantal huishoudens dat schuldhelpverlening ontvangt van gemeenten of in een schuldsaneringstraject zit, schatten de onderzoekers op 193.000 huishoudens. In deze factsheet hanteren we de schatting van het minimum aantal huishoudens met problematische schulden.
- 2 Een onbekend deel van deze 17.619 mensen deden een beroep op de Wsnp pro forma. Hiervan is sprake als mensen bij de rechter een verzoek indienen om tijdelijk het opeisen van hun openstaande schulden onmogelijk te maken (ter voorkoming van bijvoorbeeld huisuitzetting). Een dergelijk verzoek moet op basis van de Wsnp altijd samen ingediend worden met een verzoek toegelaten te worden tot de Wsnp. Een ander voorbeeld betreft een verzoek om via een dwangakkoord schuldeisers te dwingen mee te werken aan een schuldregeling.

schulden is niet bekend. De Raad voor Rechtsbijstand schat het slagingspercentage van de schuldsanering tussen de 75% en 80%. We constateren dat een klein deel van de mensen met een problematische schuld wordt geholpen via schuldsanering. Op dit moment valt niet te duiden hoe dit moet worden gewaardeerd.

Schuldenbewind

Het aantal mensen dat de eigen financiële zaken niet zelf kan regelen en daarom onder schuldenbewind staat, betrof eind 2014 circa 182.000 mensen (Raad voor de Rechtspraak, 2015). Volgens de Raad voor de Rechtspraak doen burgers steeds vaker een beroep op schuldenbewind in plaats van schuldsanering. Over de resultaten van schuldenbewind zijn geen landelijke cijfers beschikbaar. Hierdoor is niet bekend hoeveel mensen onder schuldenbewind een financieel stabiele situatie bereiken en of zij vervolgens - indien nodig - in aanmerking komen voor en toegang krijgen tot schuldhulpverlening of schuldsanering. Ook is niet bekend of betalingsregelingen met schuldeisers zijn getroffen indien mensen onder schuldenbewind niet in aanmerking komen voor schuldhulpverlening of schuldsanering (Bureau Bartels, 2015; Raad voor Rechtsbijstand, 2015; Stimulansz, 2014). Beschermingsbewindvoerders zijn niet verplicht om de resultaten van hun werk te registreren.



Rijk als schuldeiser

Een deel van de problematische schulden van mensen staat uit bij rijksinstellingen als de Belastingdienst, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Via hun boete- en incassobeleid hebben deze instellingen directe invloed op de situatie waarin mensen met een problematische schuld zich bevinden. Zo hebben de Belastingdienst en het UWV een preferente positie als schuldeiser, wat betekent dat het terugbetalen van schulden aan deze rijksinstellingen voorrang heeft boven het terugbetalen van schulden aan andere schuldeisers. Verder hebben de Belastingdienst en het CJIB bijzondere incassobevoegdheden of kunnen zij bijzondere dwangmiddelen inzetten.

Indien dezelfde persoon bij meerdere rijksinstellingen een schuld heeft, is het van belang dat deze rijksinstellingen informatie met elkaar uitwisselen. Dit om te voorkomen dat ze door het incasseren van uitstaande schulden zorgen dat de betreffende persoon onder het bestaansminimum, de beslagvrije voet, zakt en verder in de problemen komt. Uit diverse onderzoeken blijkt dat rijksinstellingen in de praktijk nog onvoldoende informatie met elkaar uitwisselen over het incasseren van openstaande schulden (Hogeschool Utrecht & LOSR/MOgroep, 2012; Nationale ombudsman, 2013). Rijksinstellingen dragen op die manier onbedoeld bij aan het ontstaan en of voortduren van problematische schulden.

Wanneer mensen door het overtreden van de wet een boete, een fraudevordering of een andere financiële maatregel opgelegd hebben gekregen, kan dit de aanpak van een problematische schuld in de weg staan. Zo blijkt uit onderzoek dat CJIB-vorderingen een juridische belemmering kunnen vormen voor een schuldenregeling (NVVK & Hogeschool Utrecht, 2014). De houding van de overheid bij fraude- en boeteschulden is vaak weinig flexibel, concludeert de NVVK in haar jaarverslag 2014 (NVVK, 2015) en constateert ook de Nationale ombudsman (Nationale ombudsman, 2012 en 2016). Sommige gemeenten stellen daarom als voorwaarde dat zulke schulden eerst afbetaald moeten worden, voordat zij mensen toelaten tot de gemeentelijke schuldhulpverlening (Onderzoeksbureau Domenie Kerstens, 2015a, 2015b; Nationale ombudsman, 2016).

Het kabinet heeft nog geen landelijk integraal beeld over welk deel van de problematische schulden uitstaat bij rijksinstellingen en om hoeveel mensen het gaat. Per rijksinstelling zou dat wel bekend moeten zijn. Mensen met een schuld bij meerdere rijksinstellingen kunnen op dit moment nog niet op een gemakkelijke manier inzicht krijgen in hun totale schuldpositie bij het Rijk. Dat inzicht zou mensen met een problematische schuld kunnen helpen, omdat het nodig is om toegelaten te worden tot de gemeentelijke schuldhulpverlening. Het kabinet heeft aangegeven te streven naar transparantie richting de burger over de schulden per rijksinstelling, zie ook onderstaand tekstvak (SZW, 2016).

De rijksoverheid is niet de enige schuldeiser in Nederland. Ook gemeenten, woningbouwcorporaties, energiebedrijven, webwinkels en postorderbedrijven, banken, telecomproviders en creditcardmaatschappijen zijn belangrijke schuldeisers. Gegevens op landelijk niveau over de omvang van uitstaande schulden per schuldeiser zijn niet bekend.

Maatregelen kabinet

Via verschillende maatregelen probeert het kabinet bovenstaande knelpunten op te lossen:

- Sinds medio 2015 is de mogelijkheid verruimd om bepaalde boetes te saneren en om boetes en sancties in termijnen te betalen aan het CJIB. Ook maatwerk is mogelijk gemaakt.
- Sinds 1 januari 2016 is er een beslagregister voor deurwaarders. In dit register leggen gerechtsdeurwaarders hun beslagen vast. De staatssecretaris van SZW streeft ernaar om ook de verschillende rijksinstellingen op het beslagregister te laten aansluiten (SZW, 2014 en 2016).
- De staatssecretaris van SZW heeft namens het kabinet op 4 april 2016 een integrale aanpak naar de Tweede Kamer gestuurd, de Rijksincassovisie. In deze visie streeft het kabinet naar transparantie richting de burger over de schulden per rijksinstelling, afstemming tussen de verschillende incasseren- de rijksinstellingen, ruimte voor maatwerk waar nodig en voorkomen dat het incassoproces van rijksinstellingen zorgt voor onnodige verhoging van de schuldenlast (SZW, 2016).
- Het kabinet streeft naar een vereenvoudiging van het systeem om de beslagvrije voet te berekenen. Het kabinet stelt sinds 13 april 2016 digitaal een instrument beschikbaar voor het berekenen van de beslagvrije voet.



Uitgaven aanpak problematische schulden

De uitgaven voor schuldhulpverlening en schuldenbewind financieren gemeenten onder andere uit de algemene uitkering, die zij ontvangen uit het gemeentefonds. Voor schuldenbewind geldt dat gemeenten deze kosten financieren wanneer de betrokkene deze zelf niet kan dragen.

In 2015 heeft het kabinet € 90 miljoen euro extra beschikbaar gesteld voor gemeenten om armoede en schulden tegen te gaan. Gemeenten hoeven informatie over hun uitgaven aan schuldhulpverlening en schuldenbewind niet apart aan te leveren bij het Rijk. Hierdoor ontbreekt een landelijk beeld over deze uitgaven en kunnen de staatssecretaris van SZW en de minister van VenJ op landelijk niveau geen relatie leggen tussen beleid, uitgaven en resultaten van het stelsel als geheel.

De minister van VenJ kan die relatie wel leggen voor schuldsanering. Hij subsidieert de uitvoering van de Wsnp door de Raad voor Rechtsbijstand, het budget hiervoor bedroeg in 2015 € 12,9 miljoen.



Aandachtspunten aanpak problematische schulden

Er bestaat een beperkt landelijk beeld van de werking van het stelsel voor de aanpak van problematische schulden. Ook op het niveau van de verschillende actoren (groepen) lijkt sprake van onvoldoende kwalitatieve en kwantitatieve informatie om problematische schulden doelmatig en doeltreffend aan te pakken. Verder dragen rijksinstellingen onbedoeld bij aan het veroorzaken of voortduren van problematische schulden. We vragen daarom aandacht voor:

- **het zorgen voor een landelijk beeld over de werking van het stelsel** voor de aanpak van problematische schulden en de uitgaven die hiermee gepaard gaan. De staatssecretaris van SZW en de minister van VenJ zouden daartoe landelijk geldende afspraken moeten maken met gemeenten over schuldhulpverlening en met beschermingsbewindvoerders over schuldenbewind. Deze afspraken zouden moeten leiden tot een slimme en slanke informatievoorziening over de werking van het stelsel, waarbij de

gegevens die gemeenten en beschermingsbewindvoerders registreren de basis vormen van het (geaggregeerde) landelijk beeld. Dit voorkomt dat de informatiebehoefte van het kabinet los staat van die van gemeenten en beschermingsbewindvoerders zelf. Voor gemeenten zouden de afspraken moeten aansluiten bij de afspraken die zijn gemaakt in het kader van de gemeentelijke beleidsmonitor sociaal domein. Landelijke afspraken met gemeenten en beschermingsbewindvoerders ondersteunen ook het onderling leren van elkaar en het opbouwen van kennis over de oorzaken van problematische schulden (risicofactoren), wat de doelgroepen zijn van problematische schulden, wat werkt en niet werkt tegen welke kosten.

- **het zorgen dat rijksinstellingen (geanonimiseerde) informatie met elkaar uitwisselen** over uitstaande schulden en het innen daarvan. Zo kan beter worden voorkomen dat het Rijk onbedoeld de aanpak van problematische schulden in de weg staat. Tegelijkertijd dient voor de individuele burger door het Rijk te worden voorzien in de mogelijkheid om diverse schuldposities bij het Rijk op één plek te kunnen raadplegen en zo nodig te gebruiken in diverse trajecten.



Bestuurlijke reactie en nawoord Algemene Rekenkamer

Reactie staatssecretaris van SZW en minister van VenJ

De staatssecretaris van SZW heeft mede namens de minister van VenJ op 22 juni 2016 gereageerd op de publicatie. Zij gaat in op het landelijk beeld over de werking van het stelsel en informatie op het niveau van de verschillende actoren. Verder gaat zij in op onze vaststelling dat rijksinstellingen onbedoeld bijdragen aan het veroorzaken of voortduren van problematische schulden.

De staatssecretaris merkt op dat schuldenbeleid ook de beleidsterreinen van Economische Zaken, Financiën en Volksgezondheid, Welzijn en Sport raakt. Zij geeft verder aan dat de aanpak van schuldenproblematiek hoog op de agenda staat van het kabinet en dat op vele fronten maatregelen zijn getroffen om het schuldenbeleid te optimaliseren, ook op het terrein van preventie en vroegsignalering. Daarnaast geeft de staatssecretaris aan dat door de beleidsvrijheid van gemeenten het stelsel van gemeentelijke schuldhulpverlening niet vastomlijnd is. Een op de lokale situatie afgestemde invulling van schuldhulpverlening en een daarop afgestemde lokale registratie is daarom zeer wenselijk. Volgens de staatssecretaris is het aan het lokale bestuur om de doelmatigheid van de lokale invulling te toetsen. Het Rijk heeft daarbij een faciliterende rol. In de kabinetsreactie op de evaluatie van de Wgs zal zij aangeven welke ondersteunende maatregelen zij wil treffen.

De staatssecretaris merkt verder op dat schuldenbewind een breder doel dient dan alleen schuldhulpverlening. Uit onderzoek blijkt volgens haar dat 40% van alle zaken geen enkele link heeft met schuldenproblematiek. Zij geeft ook aan dat van de werking en effecten van de Wsnp landelijk een goed beeld bestaat (door de jaren heen eindigt zo'n 80% van de schuldsaneringsregelingen in een schone lei) en dat het parlement op de hoogte wordt gehouden van relevante (beleids)ontwikkelingen.

De staatssecretaris geeft verder aan dat de verbinding tussen het minnelijke en wettelijke stelsel aanhoudend aandacht behoeft. Zij onderschrijft ons aandachtspunt ten aanzien van de incasso door overheidsorganisaties en gaat in op de uitgangspunten, zoals vermeld in de Rijksincassovisie van 4 april 2016. De staatssecretaris laat op dit moment een verkenning doen naar de concretisering van de Rijksincassovisie en naar welke stappen noodzakelijk zijn om overheidsorganisaties aan te sluiten op het beslagregister en wat daarvoor een mogelijk tijdpad is.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De staatssecretaris van SZW stelt terecht dat het wenselijk is om de registratie van gegevens op lokaal niveau aan te laten sluiten bij de lokale invulling van schuldhulpverlening. Dit geldt ook voor gegevens over jeugdhulp, maatschappelijk ondersteuning en (arbeids)participatie. Landelijke afspraken over het opnemen van gegevens over schuldhulpverlening in de monitor sociaal domein ondersteunt in onze visie het kunnen leren van de lokale praktijk en daarmee het versterken van de schuldhulpverlening op lokaal niveau. Deze faciliterende rol van het kabinet hebben wij eerder aanbevolen voor het sociaal domein. Ook ten aanzien van de andere onderdelen van de aanpak van problematische schulden is goede beleidsinformatie wenselijk. Op deze wijze kunnen de bewindslieden verantwoording afleggen aan het parlement over de werking van het stelsel.

Wij zien ook dat met de Rijksincassovisie veel maatregelen in voorbereiding zijn en dat daarmee de goede richting is ingeslagen. Toch vragen wij nog aandacht voor het voorzien van de mogelijkheid voor individuele burgers om diverse schuldposities bij het Rijk op één plek te kunnen raadplegen.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer. (2016). *Aanpak van laaggeletterdheid*.
- Bureau Ape. (2011). *Op weg naar effectieve schuldhulp. Kosten en baten van schuldhulpverlening*. Onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van SZW. Amsterdam: Ape.
- Bureau Bartels. (2015). *Verdiepend onderzoek naar de groep onderbewindgestelden*. Uitgebracht in opdracht van het Ministerie van SZW. Amersfoort: Bureau Bartels B.V.
- Centraal Bureau voor Statistiek (CBS). (2015). www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2015/13/45-plusser-steeds-vaker-in-de-schuldsanering, geraadpleegd op 2 mei 2016.
- Hogeschool Utrecht & LOSR/MOgroep (2012). *Paritas Passé, Debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden*. Den Haag: Sdu.
- Hogeschool Utrecht & Regioplan. (2011). *Schuldhulpverlening loont! Een onderzoek naar de kosten en baten van schuldhulpverlening*. Amsterdam: Regioplan.
- Hogeschool Utrecht & Regioplan. (2014). *Het verhaal achter de cijfers. De doorstroming van de minnelijke schuldhulpverlening naar de wettelijke schuldsanering*. Amsterdam: Regioplan.
- Inspectie SZW. (2015). *Vroegsignalering problematische schulden door gemeenten: Verkennende studie*. http://www.inspectieszw.nl/Images/Vroegsignalering-problematische-schulden_tcm335-369864.pdf, geraadpleegd op 2 mei 2016.
- Nationale ombudsman. (2012). *Schulden komen nooit alleen. Aandachtspunten voor behoorlijke schuldhulpverlening*. Den Haag: Nationale ombudsman.
- Nationale ombudsman. (2013). *In het krijt bij de overheid. Verstandig invorderen met oog voor maatschappelijke kosten*. Den Haag: Nationale ombudsman.
- Nationale ombudsman. (2014). *Met voeten getreden – schendingen van de beslagvrije voet door gerechtsdeurwaarders*. Den Haag: Nationale ombudsman.
- Nationale ombudsman (2016). *Burgerperspectief schuldhulpverlening - Een onderzoek naar de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening*. Den Haag: Nationale Ombudsman.
- Nibud. (2014). *Overkoepelende blik op de omvang en preventie van schulden in Nederland*. Utrecht: Nibud.
- NVVK. (2015). *Jaarverslag 2014*. Utrecht: NVVK.
- NVVK & Hogeschool Utrecht. (2014). *Onoplosbare schuldsituaties*. Utrecht: NVVK.
- Onderzoeksbureau Domenie Kerstens. (2015a). *Voldoende geholpen? Onderzoek naar de randvoorwaarden voor een doeltreffende schuldhulpverlening*. Achtkarspelen: Rekenkamercommissie Achtkarspelen.
- Onderzoeksbureau Domenie Kerstens. (2015b). *Voldoende geholpen? Onderzoek naar de randvoorwaarden voor een doeltreffende schuldhulpverlening*. Tytsjerksteradiel: Rekenkamercommissie Tytsjerksteradiel.
- Panteia. (2014). *Monitor betalingsachterstanden 2014*. Zoetermeer: Panteia.

Panteia. (2015). *Huishoudens in de rode cijfers 2015. Over schulden van Nederlandse huishoudens en preventiemogelijkheden*. Zoetermeer: Panteia.

Raad voor Rechtsbijstand. Brief van 25 november 2015. 's-Hertogenbosch: Raad voor Rechtsbijstand.

Raad voor Rechtsbijstand & Centraal Bureau voor Statistiek. (2015). *Monitor Wsnp. Elfde meting over het jaar 2014*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Raad voor de Rechtspraak. (2015), *De Rechtspraak, Jaarverslag 2014*.
<http://jaarverslagrechtspraak.nl/pagina/2014-in-cijfers>, geraadpleegd op 2 mei 2016.

Rekenkamer Den Haag. (2015). *Een streep door de rekening. Rekenkameronderzoek naar schuldhulpverlening door de gemeente Den Haag*. Den Haag: Rekenkamer Den Haag.

Stimulansz. (2014). *Beschermingsbewind. Kwantitatief onderzoek naar ontwikkelingen en kosten voor gemeenten*. Onderzoek is uitgevoerd in de opdracht van het ministerie van SZW. Utrecht: Stimulansz.

SZW (2010). *Het geven aan gemeenten van de verantwoordelijkheid voor schuldhulpverlening (Wet gemeentelijke schuldhulpverlening)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32291, nr. 3. Den Haag: Sdu.

SWZ. (2013). *Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 24 515, nr. 255. Den Haag: Sdu.

SWZ. (2014). *Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 24 515, nr. 297. Den Haag: Sdu.

SWZ. (2015). *Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 24 515, nr. 320. Den Haag: Sdu.

SZW. (2016). *Preventie en bestrijding van stille armoede en uitsluiting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 24 515, nr. 336, blg-717990. Den Haag: Sdu.

VenJ. (2011). *Wijziging van enige bepalingen van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek inzake curatele, onderbewindstelling ter bescherming van meerderjarigen en mentorschap ten behoeve van meerderjarigen en enige andere bepalingen (Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 054 nr. 3. Den Haag: Sdu.

Colofon

Onderzoeksteam

Dhr. drs. E.C. (Egbert) Jongasma (projectleider)

Mw. S (Salma) Akachoud

Mw. ir. J.M. (Janneke) ten Kate MSc

Mw. L.C.M. (Linda) Meijer-Wassenaar MSc

Voorlichting

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

(070) 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

De tekst van de publicatie *Aanpak problematische schulden* is op 27 juni 2016 door de Algemene Rekenkamer vastgesteld en op 30 juni 2016 aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer.

