



**Dr. R. (Rosanne) Oomkens (links)**

Onderzoeker lectoraat Schulden & Incasso, Hogeschool Utrecht.

**Dr. N. (Nadja) Jungmann (rechts)**

Lector Schulden & Incasso, Hogeschool Utrecht.

## INTEGRALE AANPAK PUBLIEKE EN PRIVATE SCHULDEN NODIG

# Hoe misvattingen over schuldenproblematiek oplossingen in de weg staan

Het nieuwe kabinet zet ook de komende jaren in op een brede schuldenaanpak. Daarbij wil het de opstapeling van schulden tegengaan en inzetten op een betere, verantwoorde overheidsincasso. Het is goed dat de overheid kritisch is op haar eigen rol als schuldeiser. Tegelijkertijd lijkt het erop dat zij de rol van private schuldeisers in de schuldenpakketten van burgers onderschat. Recent onderzoek laat bijvoorbeeld zien dat private schulden een groter deel innemen in de schuldenpakketten van burgers die om hulp vragen dan de vorderingen van de overheid. Misvattingen over de opbouw en ontwikkeling van de schuldenpakketten zetten het denken over oplossingen op verkeerde sporen. Onderzoek kan dan ondersteuning bieden om het politieke denken op koers te houden.

### Een politieke misvatting

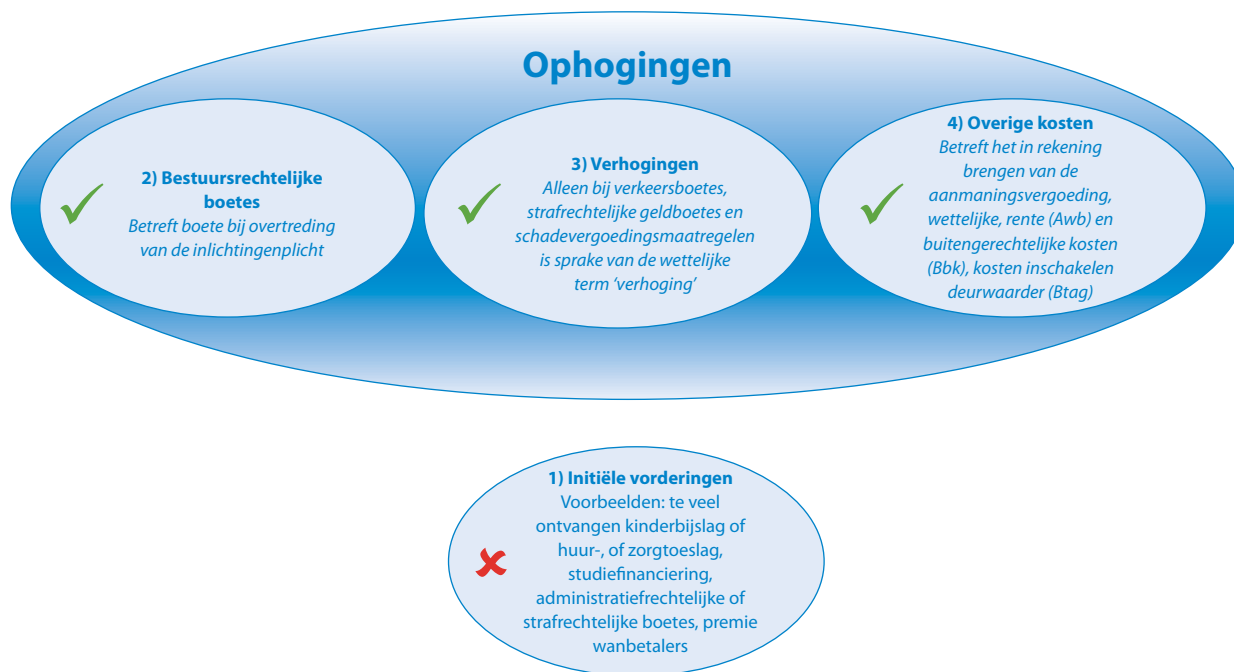
Op 22 december 2020 meldt de NOS dat gedupeerde ouders van de toeslagenaffaire allemaal 30.000 euro als compensatie krijgen. Daarbij stelde voormalig staatssecretaris Van Huffelen (D66) de gedupeerden met (problematiese) schulden ook een ‘schone lei’ in het vooruitzicht. Al snel bleek dat de Rijksoverheid zich enorm had verkeken op de private schuldeisers. De overheid trok zich weliswaar terug als schuldeiser, maar de private partijen bleven incasseren. Zij bleken flinke vorderingen te hebben op de gedupeerden waardoor er eigenlijk nog helemaal geen oplossing was voor hun benarde posities. De Rijksoverheid zag geen andere uitweg dan toe te zeggen dat zij de schulden van de private schuldeisers zou overnemen. Op dat moment had niemand enig zicht op de kosten die hiermee gemoeid zouden zijn. De ‘30.000 euro oplossing’ laat zien dat de Rijksoverheid onvoldoende in beeld had hoe schuldenpakketten zijn opgebouwd.

### Goed onderbouwde feitelijke inzichten zijn onmisbaar voor verbeteringen

Bij het nadenken over een effectieve aanpak van schulden is het belangrijk dat het denkproces van de Rijksoverheid en de politiek rust op goed onderbouwde feitelijke inzichten. Vorig jaar kwam het rapport ‘Ophogingen’ uit (Jungmann, Oomkens, Madern, & Bartsch, 2021). Aanleiding voor dit rapport was de in 2019 ingediende motie van Peters en Van Dijk (*Kamerstukken II 2019/20, 35 300 XV, nr. 52*). Het doel van de

motie was om de schuldenproblematiek in Nederland aan te pakken. De motie begint met de constatering dat de overheid de grootste schuldeiser is. In het verlengde daarvan redeneert de motie door dat deze grootste schuldeiser burgers opzadelt met zulke hoge boetes dat die door de opeenstapeling feitelijk oninbaar zijn geworden. Burgers komen dus door de overheid klem te zitten, zo lijkt de motie impliciet te zeggen. Tegen deze achtergrond sluit de motie af met het verzoek om schuldenaren onder voorwaarden gebruik te laten maken van een ‘uitzonderingsjaar’ waarin alle door de overheid gecreëerde en oninbare verhogingen worden kwijtgescholden. De eveneens impliciete aanname hierbij lijkt te zijn dat de burger door een uitzonderingsjaar het problematische van een schuldsituatie kan afschudden en dus de verplichtingen weer naar behoren kan nakomen.

Een snelle lezing van de motie roept sympathie op. Als de overheid de grootste schuldeiser is dan mag het toch niet zo zijn dat burgers door het toedoen van die overheid klem komen te zitten? Maar de analyse van de mogelijkheden en opbrengsten van deze motie laten zien hoe belangrijk het is dat denkprocessen rusten op feitelijke inzichten. Het is de vraag of de motie op deze wijze was geformuleerd als de politiek op het moment van formuleren zich had gerealiseerd dat private schuldeisers het grootste aandeel hebben in de schuldenpakketten van burgers die klem komen te zitten. En dat het afschrijven van ‘boetes’ in de meeste gevallen er niet toe leidt dat



Bron: Jungmann, Oomkens, Madern, & Bartsch, 2021

problematische schulden niet langer problematisch zijn. We lichten deze twee constatering hier nader toe.

### Constatering 1: De overheid heeft niet het grootste aandeel in de schuldenpakketten

Al jaren wordt over de overheid gesproken als de grootste schuldeiser van Nederland (Nationale Ombudsman, 2019; Divosa, 2022). Voor het nadenken over effectieve oplossingen voor het aanpakken van de schuldenproblematiek is het van belang om onderscheid te maken tussen het 'zijn van de grootste schuldeiser' en het 'inname van de grootste plek in schuldenpakketten'. Voor de aanpak van de schuldenproblematiek is het aandeel dat de overheid inneemt in de schuldenpakketten relevanter dan de omvang van het uitstaande bedrag.

*“Bij ruim driekwart van de huishoudens die een beroep doen op schuldhulpverlening eisen private partijen meer dan de helft van de schuldenlast op.”*

Bij ruim driekwart van de huishoudens die een beroep doen op schuldhulpverlening eisen private partijen meer

dan de helft van de schuldenlast op. Daar komt bij dat de bedragen die mensen met problematische schulden hebben openstaan bij private partijen (gemiddeld 26.870 euro) fors hoger zijn dan bij overheidsorganisaties (9.536 euro) (Jungmann et al., 2021). Dit is een belangrijk inzicht als het gaat om het terugdringen van huishoudens met problematische schulden. Hoewel het uiteraard van belang is dat de overheid als grote schuldeiser op een maatschappelijk verantwoorde manier incasseert, laat deze verhouding wel zien dat voor het aanpakken van problematische schulden nadrukkelijk aandacht moet zijn voor *alle* schuldeisers.

### Constatering 2: Ophogingen maken niet dat overheidsvordering 'over de kop' gaat

In het publieke debat worden er veel zorgen geuit over de snelheid waarmee vorderingen oplopen door ophogingen. De kern van de motie van Peters en Van Dijk (*Kamerstukken II 2019/20, 35 300 XV, nr. 52*) was daarom om burgers die vastlopen door de 'boetes' op overheidsvorderingen een uitweg te bieden. Het idee van het uitzonderingsjaar was dat alle door de overheid gecreëerde en oninbare ophogingen zouden worden kwijtgescholden. Hier lag de aanname aan ten grondslag dat vorderingen van overheid snel 'over de kop' gaan door ophogingen waardoor burgers in de knel komen. Uit een analyse van de bedragen die met ophogingen gemoeid zijn, en het onderscheid naar typen ophogingen, blijkt dat ook hier de praktijk weerbarstiger is. De term ophogingen omvat namelijk heel verschillende situaties.

Er zijn drie situaties waarin de initiële vordering van de overheid snel oploopt.

1. De eerste situatie betreft de omstandigheid waarin een bestuursrechtelijke boete wordt opgelegd vanwege het schenden van de inlichtingenplicht in het kader van de socialezekerheidswet én het bedrag van de benadeling hoog is. Indien de inlichtingenverplichting opzettelijk is overtreden, wordt de bestuurlijke boete namelijk vastgesteld op 100 procent van het benadelingsbedrag. In het geval van een hoog benadelingsbedrag betreft de bestuursrechtelijke boete dus ook meteen een hoog bedrag.
2. De tweede situatie betreft de verhogingen van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) bij verkeersboetes. Bij verkeersboetes bedraagt de eerste verhoging 50 procent van de boete en de tweede verhoging 100 procent. De kanttekening daarbij is dat burgers door een betalingsregeling aan te vragen of de noodstopprocedure in te schakelen zelf tegenwoordig de verhogingen goed kunnen voorkomen.
3. De derde situatie betreft de omstandigheid waarin een overheidsorganisaties een gerechtsdeurwaarder inschakelt. Wanneer de overheid een gerechtsdeurwaarder inschakelt, worden door diverse partijen kosten gemaakt. De kosten komen in beginsel voor rekening van de persoon met schulden. Gerechtsdeurwaarders zijn bij inning van vorderingen gehouden aan vastgestelde bedragen – vastgelegd in het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders – die snel kunnen oplopen.

Bij alle andere ophogingen wordt van de burger wel verwacht dat deze meer gaat terugbetalen dan de initiële vordering maar doorgaans betreft dit niet de bedragen die maken dat een vordering ‘over de kop’ gaat.

### Conclusie

De motie Peters en Van Dijk gaat er impliciet ten onrechte vanuit dat de overheid het grootste aandeel heeft in de schuldenpakketten van burgers en dat als de ophogingen worden weggestreept burgers niet meer in een problematische schuldsituaties zitten. De overheid is misschien wel de grootste schuldeiser in Nederland, maar neemt een minderheidspositie in de schuldenpakketten in. Deze in-

zichten hebben implicaties voor het nut van het invoeren van een uitzonderingsjaar, zoals Peters en Van Dijk vroegen in hun motie. Schuldhulpverleners, vrijwilligers en ervaringsdeskundigen constateerden in het onderzoek door Jungmann et al. (2021) unaniem dat het beoogde doel van de motie, namelijk mensen die klem zitten door schulden weer ruimte geven van groot belang is. De ex-

*“Een zorgvuldige analyse aan de ‘voorkant’ is beter dan moeten bijstellen van beleid aan de ‘achterkant’.”*

pertgroep raadt echter af om dit doel na te streven met een uitzonderingsjaar. Een uitzonderingsjaar biedt met name verlichting aan huishoudens met lichte schuldenproblematiek, terwijl de motie de indruk wekt dat deze juist verlichting wil geven aan mensen met zwaardere problematiek. In het moderne tijdsgewricht lijkt het belang dat wordt gehecht aan de uitkomsten van onderzoek soms wel eens onder druk te staan. Dit onderzoek naar ophogingen van overheidsvorderingen illustreert hoe belangrijk het is om politieke en beleidsaannames te toetsen voordat tot implementatie wordt overgegaan. Een zorgvuldige analyse aan de ‘voorkant’ is beter dan moeten bijstellen van beleid aan de ‘achterkant’ omdat het onvoldoende blijkt aan te sluiten bij de (uitvoerings)praktijk.

### Bronnen

- Divosa (2022). *1 op de 5 huishoudens heeft risicovolle schulden*. Verkregen via: <https://www.divosa.nl/armoede-en-schulden-nederland#1-op-de-5-huishoudens-heeft-risicovolle-schulden>
- Jungmann, N., Oomkens, R., Madern, T., & Bartsch, M. (2021). *Ophogingen*. Zoetermeer: Panteia/Hogeschool Utrecht/Kredietbank Nederland.
- Tuzgöl-Broekhoven, A., Van den Berg, W., Rusman, D., & Van Vliet, C. (2019). *Invorderen vanuit het burgerperspectief: Onderzoek naar knelpunten die burgers ervaren bij het invorderen van schulden door de overheid*. Den Haag: de Nationale Ombudsman.