

Schuldenbeleid mist onderliggende analyse

Zowel bij de overheid als in de private sector is er grote betrokkenheid om bij te dragen aan de reductie van de schuldenproblematiek. De vele initiatieven buitelen over elkaar heen, maar zijn niet gebaseerd op een degelijke analyse van de te verwachten effecten. Zonder onderliggende beleidsvisie gaan goede bedoelingen en een grote inzet niet het verschil maken.

door Nadja Jungmann De auteur is bestuurskundige en bijzonder hoogleraar bijzondere aspecten van het privaatrecht met als aandachtsgebied schuldenproblematiek aan de Universiteit van Amsterdam, alsmede lector schulden en incasso aan de Hogeschool Utrecht.

Schuldenproblematiek bij huishoudens staat hoog op de politieke agenda. Met een ongekend noodpakket van tijdelijke en structurele maatregelen probeert het kabinet te voorkomen dat nieuwe groepen in financiële problemen komen. De maatregelen komen boven op een enorme hoeveelheid nieuwe wetgeving gericht op incasso en schuldhulpverlening die in de afgelopen jaren via de *Staatscourant* haar weg vond naar de praktijk.¹ Tal van overheden en private partijen ontwikkelden tegelijkertijd pilots en nieuwe werkwijzen om schulden te voorkomen en op te lossen. De geleverde inspanningen illustreren het brede belang dat wordt gehecht aan de aanpak van schuldenproblematiek. Toch is er aanleiding om te denken dat er nog een lange weg te gaan is. Bij gebrek aan deugdelijke beleidstheorieën gaan goede bedoelingen en grote inzet niet het beoogde verschil maken.

Schuldenproblematiek ingrijpend en hardnekkig

Schuldenproblematiek in Nederland is substantieel. Eind 2021 had bijna twintig procent van de huishoudens te maken met deurwaarders en incassobureaus.² Bij krap de helft (7,4 procent) hiervan was er sprake van geregistreeerde problematische schulden.³ Bij de meeste huishoudens grijpen geldzorgen diep in op het dagelijks bestaan. Door chronische geldstress gaan mensen meer bij de dag leven. Ook wordt het moeilijker om vol te houden, flexibel te zijn en emoties en verlangens te reguleren. Daarbij werken aanhoudende geldzorgen ook stevig door op de gezondheid. Schuldenproblematiek draagt bij aan het ontwikkelen van fysieke klachten, zoals een hoge bloeddruk, hoofd-, maag- en rugpijn, en aan mentale klachten, zoals angsten en depressie. Schuldenproblematiek is ook hardnekkig. Onderzoek van het CBS uit 2020 liet bijvoorbeeld zien dat bij meer dan de helft van de huishoudens die in 2018 problematische geregistreeerde schulden hadden, ook in 2015 al problematische geldzorgen speelden.⁴

Een stevige impuls dankzij het actieplan Brede Schuldenaanpak

In 2018 presenteerde het kabinet het actieplan Brede Schuldenaanpak. Dit interdepartementale programma met meer dan zestig voornemens vormde het startschot van een reeks aan pilots, beleids- en wetswijzigingen gericht op het voorkomen en oplossen van schuldenproblematiek. Zo werd het beslag- en executierecht ingrijpend gewijzigd om schuldenaren beter te beschermen tegen incassomaatregelen, werd er een vereenvoudigde berekening van de beslagvrije voet ingevoerd opdat huishoudens bij beslag op het inkomen door een deurwaarder voldoende geld overhouden om van rond te komen, en kregen gemeenten de wettelijke taak om bij achterstanden op de vaste lasten burgers op te zoeken en hen proactief te wijzen op het bestaan van schuldhulpverlening. In het kader van de Brede Schuldenaanpak werden nieuwe initiatieven ontplooid maar ook veel al langer bestaande wensen voor beleids- en wetswijzigingen ingevuld.

Resultaten schuldenaanpak blijven onder de maat

De Brede Schuldenaanpak heeft de positie van schuldenaren behoorlijk verbeterd. Zo biedt het Centraal Justitieel Incassobureau tegenwoordig veel meer maatwerk bij de incasso, en hebben schuldhulpverleners aanmerkelijk meer bevoegdheden gekregen om informatie uit te wisselen met overheden. De onderliggende wens dat de schuldenproblematiek afneemt, heeft de aanpak echter nog niet gerealiseerd.

Ondanks de veelheid aan initiatieven en feitelijke verbeteringen van de positie van huishoudens met (problematische) schulden, laten de cijfers nog weinig hoopvolle verbeteringen zien.

Het komt geregeld voor dat schuldeisers elkaar bij beginnende schuldenproblematiek verdringen

Krap tien procent huishoudens heeft geregistreeerde problematische schulden

Al sinds 2015 schommelt het percentage huishoudens met geregistreeerde problematische schulden tussen 7,4 en 8,6 procent. Huishoudens komen door verschillende oorzaken in de problemen. Denk onder meer aan een ontoereikend inkomen voor een modern bestaan en aan onverstandig financieel beheer, maar ook aan de snelheid waarmee vorderingen in het actuele systeem van incassokosten oplopen. Het komt geregeld voor dat schuldeisers elkaar bij beginnende schuldenproblematiek verdringen. Ze vragen bij een betalingsregeling een hoger bedrag dan de budgetten van de betrokkenen toelaten. De druk van de ene schuldeiser om de aangeboden regeling na te komen veroorzaakt een nieuwe schuld bij de 'volgende' schuldeiser. Het gevolg is dat mensen die van goede wil zijn en enige aflossingscapaciteit hebben, toch van de regen in de drup belanden.

Zeker de helft van de groep met problematische schulden doet geen beroep op hulp

Als de schuldenlast op enig moment te hoog is om zelfstandig op te lossen, is professionele hulp van bijvoorbeeld de gemeentelijke schuldhulpverlening de enige uitweg. Het beroep op deze voorziening is echter (heel) beperkt. Het ontbreekt aan exacte cijfers, maar geschat kan worden dat zeker de helft van de groep die

de financiële problematiek niet zelfstandig kan oplossen, niet in een traject zit om te komen tot een schone lei. De vroegsignalering die in dit kader is ingericht levert ook weinig op. Gemeenten hebben sinds 1 januari 2022 de wettelijke plicht om bij achterstanden op huur, energie, zorgpremie of water inwoners proactief te wijzen op het bestaan van schuldhulpverlening. De Monitor Vroegsignalering Schulden van Divosa laat zien dat nog geen vijf procent van de burgers die door gemeenten benaderd worden, de aangeboden hulp aanneemt.⁵

Een beroep op hulp betekent niet vanzelfsprekend de start van een schuldregeling

Er is een groep die wel om hulp vraagt. Het is voor hen echter geen vanzelfsprekendheid dat zij snel kan beginnen aan een driejarige schuldregeling met kwijtschelding. In 2021 meldden zich 78.698 huishoudens bij een lid van de NVVK, de branchevereniging voor financiële hulpverleners. Dit leverde 17.408 schuldregelingen op in het kader van de gemeentelijke schuldhulpverlening.⁶ Daarnaast kende de rechterlijke macht dat jaar 2.995 wettelijke schuldsaneringen toe.⁷ Opgeteld is dat gelijk aan een kwart van het aantal meldingen dat jaar.

Doorontwikkeling aanpak schulden

Na een lange formatie heeft minister Schouten in januari 2022 de verantwoordelijkheid voor het schuldenbeleid overgenomen. Dit leverde in juli een brief op aan de Tweede Kamer waarin zij schetst dat zij de komende periode de schuldenproblematiek wil halveren met eveneens een interdepartementaal programma.⁸ In de context van de enorme inflatie is dat een hele opgave. Bij doorrekening van het ongekende noodpakket dat het kabinet op Prinsjesdag aankondigde om de koopkracht op peil te houden, waarschuwde het CPB recent dat het pakket weliswaar veel gaat opleveren, maar dat een toename van de schuldenproblematiek tegelijkertijd nog heel reëel is.⁹ Dit vooruitzicht is misschien wel het belangrijkste argument waarom er nú tempo moet worden gemaakt met een aanpak die erop is gericht dat vorderingen minder snel oplopen en dat het bereik en het resultaat van de schuldhulpverlening flink toenemen. Als niet kan worden voorkomen dat huishoudens in financiële problemen komen, dan moet toch op zijn minst worden geprobeerd te voorkomen dat de situatie problematisch wordt en lang aanhoudt.

De opzet van het nieuwe interdepartementale programma kent mooie nieuwe invalshoeken. Zo noemt de minister expliciet dat het van



Bron: iStock

groot belang is dat er, om de armoede en schuldenproblematiek structureel aan te pakken, niet alleen moet worden ingezet op het versterken van het economisch kapitaal, maar ook van het sociale en culturele kapitaal.¹⁰ Hiermee integreert ze de wetenschappelijke inzichten dat armoede en schuldenproblematiek vaak onderdeel zijn van een groter geheel. Ook herhaalt ze de boodschap die al klonk in het regeerakkoord: de overheid heeft de opdracht om bij de aanpak van vraagstukken zoals schuldenproblematiek een cultuuromslag te maken van systemen naar mensen.

Goed uitgewerkte beleidstheorieën moeten leidend worden

In de brief van juli schetst de minister de grote lijnen waarlangs zij de problematiek van armoede en schulden wil aanpakken. Dit zijn waardevolle lijnen, en de initiatieven die zij noemt zijn nagenoeg zonder uitzondering sympathiek. Tegelijkertijd ligt de vraag op tafel of er om twee stappen verder te komen niet eerst een stapje terug moet worden gedaan: een stapje waarin we proberen te begrijpen *waarom* schuldeisers elkaar verdringen, *waarom* huishoudens de stap naar hulp zelf niet zetten, en *waarom* ze de hulp ook niet aanpakken als we die soms zelfs bij de voordeur komen aanbieden. Een analyse in plaats van een brief vol initiatieven die weliswaar (hoogst) sympathiek zijn, maar waarvoor ook geldt dat we geen gedegen analyse hebben waarom nou juist dit initiatief gaat leiden tot het beoogde doel.

Voor een groot deel van de pilots, wets- en beleidswijzigingen gericht op de aanpak van schuldenproblematiek geldt dat bij de introductie wel is beschreven wat ermee wordt beoogd en waarom dat belangrijk is. Het ontbreekt echter vaak aan een gedegen

Veel wets- en beleidswijzigingen en pilots berusten op wensdenken

beleidstheorie, oftewel een samenhangende uitwerking van de veronderstellingen over oorzaken en gevolgen en causale mechanismen die gaan leiden tot de beoogde doelen. Heel veel wets- en beleidswijzigingen en pilots berusten op wensdenken: de hoop dat door de implementatie als vanzelfsprekend het beoogde doel wordt bereikt. Zo bevatte de memorie van toelichting waarmee vroegsignalering een wettelijke taak werd voor gemeenten, een toelichting op het probleem (niet-gebruik), het doel (mensen accepteren hulp), de overweging om deze opdracht bij de overheid neer te leggen (maatschappelijke relevantie) en de instrumentkeuze (waarom meldingen op vaste lasten). Inmiddels weten we dat het rendement van vroegsignalering (zeer) beperkt is. Het is een gemis dat de memorie van toelichting destijds geen gedegen beleidstheorie bevatte: wat maakt dat mensen met (problematische) schulden de stap naar hulp niet zetten? Is dat vooral onwetendheid over het bestaan van hulp, schaamte, wantrouwen jegens de overheid, of het niet willen voldoen aan de door de overheid gestelde voorwaarden voor een schuldregeling? Bij onwetendheid is er een redenering te ontwikkelen dat vroegsignalering mensen helpt om de stap naar hulp te zetten. Bij schaamte, bij wantrouwen en zeker bij het niet willen voldoen aan de voorwaarden wordt de redenering dat vroegsignalering mensen naar hulp zal leiden, al een stuk minder stevig.

Zowel bij de overheid als in de private sector is er een grote betrokkenheid om bij te dragen aan de reductie van de schuldenproblematiek. Het is in dit licht een gemis

dat de betrokkenheid zich de afgelopen periode wel vertaalde in grote daadkracht, maar niet in gedegen uitwerkingen van de beleidstheorieën onder alle initiatieven. Om er in dit bijzondere tijdsgewricht voor te zorgen dat de schuldenproblematiek de komende periode wel echt afneemt, is het cruciaal dat gedegen beleidstheorieën een vaste plek gaan krijgen in de verdere ontwikkeling van het schuldenbeleid.

Artikel in het kort:

- * Vanaf 2018 zijn in het kader van de Brede Schuldenaanpak van het kabinet tal van initiatieven ontplooid om de positie van schuldenaars te versterken
- * Deze aanpak heeft nog niet tot het gewenste resultaat geleid
- * Er ontbreekt een gedegen uitwerking van beleidstheorieën onder al deze initiatieven
- * Voor afname van de schuldenproblematiek is meer nodig dan daadkracht en goede wil; duidelijk moet zijn hoe de initiatieven kunnen bijdragen aan de beoogde doelen

-
- 1 Zo trad vanaf 1 oktober 2020 de Wet tot herziening van beslag- en executierecht in delen in werking. Deze wet regelt dat debiteuren beter beschermd zijn tegen bovenmatige inning door gerechtsdeurwaarders. Op 1 januari 2021 trad de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet in werking. Deze wet regelt dat de berekening van de beslagvrije voet betrouwbaarder wordt uitgevoerd. Ook trad op die datum de herziening van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) in werking. Met deze herziening is geregeld dat gemeenten een wettelijke taak hebben in vroegsignalering van achterstanden op vaste lasten. Een derde wetswijziging op deze datum was de wijziging in Boek 1 BW. Deze wijziging biedt gemeenten adviesrecht bij beschermingsbewind opdat door meer afstemming burgers vaker de voorziening krijgen die past bij hun behoeften.
 - 2 Recent onderzoek van het Nibud wijst uit dat 37 procent van de huishoudens moeite heeft met rondkomen. 30 procent van de huishoudens heeft in het afgelopen jaar weleens rekeningen te laat betaald; 19 procent geeft aan dat dat soms gebeurde, en bij 11 procent gebeurde dat regelmatig (Annette Groen, Cora van Horssen en Nouschka Veerman, *Rondkomen en betalingsproblemen. Ervaringen van Nederlandse huishoudens in onzekere tijden*. Utrecht: Nibud, 2022).
 - 3 Centraal Bureau voor de Statistiek, website Schuldenproblematiek in beeld. Geraadpleegd op 18 november 2022 via <https://dashboards.cbs.nl/v3/SchuldenproblematiekInBeeld/>
 - 4 Centraal Bureau voor de Statistiek, *Schuldenproblematiek in beeld. Huishoudens met geregistreerde problematische schulden 2015-2018*. Den Haag: CBS, 2020.
 - 5 Larissa van Es, *Rapportage Monitor Vroegsignalering Schulden*. Utrecht: Divosa, 2022. Zie www.divosa.nl/rapportage-monitor-vroegsignalering-schulden
 - 6 NVVK, *Jaarverslag 2021*. Utrecht: NVVK, 2022. Zie <https://jaarverslag.nvvk.nl/2021>
 - 7 Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Weer minder mensen in de wettelijke schuldsanering', website CBS, 30 mei 2022. Zie www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/22/weer-minder-mensen-in-de-wettelijke-schuldsanering
 - 8 Carola Schouten, *Kamerbrief Aanpak geldzorgen, armoede en schulden*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 22 juli 2022. Zie www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/07/12/kamerbrief-aanpak-geldzorgen-armoede-en-schulden
 - 9 <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Raming-Macro-Economische-Verkenning-MEV-2023.pdf>
 - 10 Schouten 2022, p. 3.