

Eenvoud loont

Oplossingen om
schulden te voorkomen





Eenvoud loont

Eenvoud loont

Oplossingen
om schulden te
voorkomen

Den Haag, juni 2017

Voorwoord

Schulden, daar heeft iedereen weleens mee te maken. In principe is een schuld een overzichtelijke financiële afspraak met een begin en een eind. Maar soms verdwijnt het zicht daarop en is het risico groot dat schulden het leven van de persoon in kwestie gaan bepalen. De laatste tijd is er veel aandacht voor deze stapeling van schulden en de verwoestende werking ervan op het dagelijks leven van mensen. In dit advies legt de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) de focus op preventie: hoe te voorkomen dat kleine schulden grote schulden worden, dat behapbare financiële verplichtingen een onoverkomelijke berg worden waaruit nauwelijks nog een weg te vinden is.

Financiële problemen doen een aanslag op de gezondheid en op het welbevinden van mensen en verslechteren hun positie in de samenleving. Zorgen over geld en schaamte over de ontstane situatie maken dat mensen zich terugtrekken, soms de 'kop in het zand' steken, met een neerwaartse spiraal tot gevolg.

Financiële problemen ontstaan door een samenspel van persoonlijke en omgevingsfactoren, zoals beperkte financiële vaardigheden, een gering netwerk en een laag (onzeker) inkomen.

Kleine schulden worden grote schulden doordat overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijven het te ingewikkeld hebben gemaakt. Ook is er vaak sprake van complexe en soms tegenstrijdige regels en wordt er gewerkt met automatische verhogingen.

De oplossing ligt in het reduceren van deze complexiteit waardoor de escalatie van kleine schulden kan worden voorkomen. Eenvoud loont!

De RVS geeft in dit advies een aantal oplossingen om eenvoud in de praktijk te brengen. Dat is geen makkelijke opgave. Eenvoud voor burgers organiseren kan betekenen dat het voor organisaties ingewikkelder wordt. Er is meer afstemming nodig, en sommige regels moeten worden aangepast. Het vraagt ook om lef en ruimte: dienst- en hulpverleners moeten meer ruimte krijgen om eigen oplossingen te bedenken, afhankelijk van de situatie van de persoon.

Pauline Meurs
Voorzitter RVS

De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS)
is een onafhankelijk strategisch adviesorgaan.
De RVS heeft tot taak de regering en de Eerste en
Tweede Kamer van de Staten-Generaal te adviseren
over hoofdlijnen van beide beleidsterreinen.

Samenstelling Raad

Voorzitter: Pauline Meurs.

Raadsleden: Daan Dohmen, Jan Kremer, Bas Leerink,
José Manshanden, Liesbeth Noordegraaf-Eelens,
Greet Prins, Dick Willems en Loek Winter.

Directeur/algemeen secretaris a.i.: Luc Donners.

Adjunct-directeur: Marieke ten Have.

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving

Parnassusplein 5

Postbus 19404

2500 CK Den Haag

T +31 (0)70 340 5060

mail@rvens.nl

www.raadrvs.nl

Twitter: @raadrvs

Publicatie 17-06

ISBN: 978-90-5732-268-6

Grafisch ontwerp: Studio Koelewijn Brüggewirth

Fotografie: Jeroen Toirkens

Druk: Xerox/OBT

© Raad voor Volksgezondheid en Samenleving,
Den Haag, 2017

Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt
of verveelvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend
systeem of uitgezonden in enige vorm door middel
van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan
ook zonder toestemming van de RVS.

U kunt deze publicatie ook downloaden via onze
website.

Voorwoord	5
Samenvatting	9
1 Inleiding	11
2 Analyse: een opeenstapeling van factoren	15
2.1 Weinig opleiding en inkomen	15
2.2 Toenemende inkomensonzekerheid	16
2.3 Onoverzichtelijke inkomensvoorzieningen	16
2.4 Een gemis aan vaardigheden	17
2.5 Beperkte signalering financiële risico's door hulpverlening	19
2.6 De escalatie van schulden	20
2.7 Conclusie	21
3 Eenvoud als uitgangspunt	23
4 Oplossingsrichtingen	27
4.1 Inkomensvoorzieningen vereenvoudigen: <i>technisch ontzorgen</i>	27
4.2 Eenvoudige toegang tot financieel advies: <i>sociaal ontzorgen</i>	30
4.3 Heldere zorgplicht voor overheden, organisaties en bedrijven	34
5 Preventie door eenvoud	41
Literatuur	43
Adviesvoorbereiding	48
Deelnemers expertmeeting 31 oktober 2016	49
Overige geraadpleegde deskundigen	50
Publicaties	52

Samenvatting

Het hebben van schulden doet een grote aanslag op de gezondheid, het welbevinden en de sociale relaties van mensen. Bovendien veroorzaakt het hoge kosten bij onder meer schuldeisers, schuldenaren, overheden en organisaties op het terrein van zorg en ondersteuning. Het voorkomen van schulden loont. De RVS wil daarom het voorkomen van schulden hoog op de maatschappelijke agenda zetten.

Vooraf het gemak waarmee sommige mensen te maken krijgen met een snelle escalatie van aanvankelijk kleine schulden moet worden voorkomen. Het is nodig dat meer rekening wordt gehouden met de vaardigheden en omstandigheden van mensen voor wie de samenleving te ingewikkeld is. Vooral voorzieningen en regels van de overheid zijn omgeven met complexiteit. Terwijl juist mensen die er het meest mee te maken krijgen, er vaak het minst voor zijn toegerust. De toegenomen onzekerheid op het gebied van werk en inkomen, de onoverzichtelijke inkomensvoorzieningen en het uitgebreide systeem van boetes en naheffingen maken het voor deze mensen nog eens extra ingewikkeld. Om de escalatie van schulden tegen te gaan, moet deze complexiteit worden gereduceerd. Eenvoud is het uitgangspunt. Eenvoud wordt vaker genoemd als oplossing, maar is nog weinig in de praktijk gebracht. De RVS is van mening dat overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties de maatschappelijke opdracht hebben om meer eenvoud in hun systemen, beleid en uitvoering te brengen.

Op basis van het uitgangspunt eenvoud werkt de RVS drie oplossingsrichtingen uit die schulden kunnen voorkomen. De eerste oplossingsrichting is het vereenvoudigen van ingewikkelde systemen en regels van de overheid die vooral de escalatie van kleine schulden – onbedoeld – in de hand werken (*technisch ontzorgen*). Het toeslagensysteem afschaffen en gegevens van mensen eerder en beter koppelen zijn goede oplossingen. De RVS vindt dat uitgezocht moet worden hoe deze oplossingen het beste kunnen worden gerealiseerd. Op korte termijn kunnen het direct overmaken van toeslagen naar betreffende organisaties en het organiseren van noodverbanden al soelaas bieden. De tweede oplossingsrichting richt zich op het ondersteunen van mensen bij hun financiële huishouding (*sociaal ontzorgen*). Mensen moeten eenvoudiger en sneller toegang krijgen tot hulp bij financiële problemen. Bijvoorbeeld door het taboe op financiële problemen te doorbreken of door laagdrempelige voorzieningen te creëren waar mensen terecht kunnen met financiële vragen. Ten derde dient meer verantwoordelijkheid te worden neergelegd bij (potentiële) schuldeisers.

Overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties moeten het voor mensen eenvoudiger maken om uit de schulden te blijven. Een zorgplicht die onder meer bestaat uit afspraken over vroegsignalering en toegankelijke communicatie is hiervoor een goed middel. Ook kan de mogelijkheid van een landelijk incassobureau worden onderzocht.

De RVS roept overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties op om de oplossingsrichtingen in de praktijk te brengen.

1 Inleiding

In Nederland is het hebben van schulden een geaccepteerd onderdeel van het dagelijks leven. Denk aan een hypotheek. Het totale uitstaande (bruto) hypotheekbedrag was in het vierde kwartaal van 2016 in totaal € 664 miljard (Lennartz et al. 2017). De overheid bevordert soms zelfs het aangaan van schulden. Kijk naar het leenstelsel om een studie te bekostigen. Geld lenen om zaken aan te schaffen die noodzakelijk zijn (huis, studie) of die de kwaliteit van leven verhogen (luxegoederen, vakanties) is heel gebruikelijk. Het uitgangspunt hierbij is dat de schulden kunnen worden afgelost uit het toekomstige (stijgende) inkomen.

Opvallend is dat de omvang van geregistreerde schulden, zoals hypotheeken, is gedaald. De omvang van andere, kleinere schulden is echter toegenomen. Dit geldt bijvoorbeeld voor betalingsachterstanden voor premies, belastingen, huur en energie. Juist deze schulden moeten op korte termijn worden afgelost. Als dat niet lukt, lopen de bedragen al snel op door boetes en incassokosten (Treur 2015). Het is juist deze snelle escalatie van aanvankelijk kleine schulden naar steeds grotere schulden die veel mensen in de problemen brengt. De RVS spreekt van 'kleine schulden' om die te onderscheiden van geregistreerde grote schulden zoals hypotheeken. Deze relatief kleine schulden zijn voor de groep mensen over wie het in dit advies gaat helemaal niet klein en zeer belastend. Deze schulden brengen hen in grote problemen.

De problemen van mensen met deze vorm van schulden staan de laatste tijd behoorlijk in de publieke belangstelling. Zie de tv-serie 'Schuldig' die eind 2016 werd uitgezonden. Ook zijn er veel rapporten over de schuldenproblematiek verschenen, bijvoorbeeld de rapporten van De Nationale ombudsman (Tuzgöl-Broekhoven 2016), Tilburg University (In 't Veld et al. 2016), de WRR (Tiemeijer 2016, WRR 2017), het Nibud (Van der Schors et al. 2016) en de Algemene Rekenkamer (ARK 2016). Verder is de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening het afgelopen jaar geëvalueerd.

Deze aandacht is begrijpelijk, want het is een omvangrijk maatschappelijk probleem. Bijna één op de vijf huishoudens heeft te maken met schulden die problematisch zijn of kunnen worden (Westhof et al. 2015). Dit zijn tussen de 1,3 miljoen en 1,4 miljoen huishoudens. De gemiddelde schuldenlast van mensen die zich bij schuldhulpverlening melden, is weliswaar voor het eerst sinds 2008 iets gedaald, van € 42.900 in 2015 naar € 40.300 in 2016 (NVVK 2012, NVVK 2017), maar het aandeel van mensen met een laag inkomen die zich

aanmelden is gestegen. Bijna twee derde van de aangemelde schuldenaren in 2016 had een inkomen op minimumloonniveau of lager. Dit is bijna een verdubbeling ten opzichte van 2014. Hun schuld was verdeeld over gemiddeld vijftien verschillende schuldeisers.

Dit advies gaat niet over mensen die onverantwoord met geld omgaan. Ook niet over mensen die willens en wetens grote schulden opbouwen met weinig intentie om deze af te lossen. De focus van dit advies ligt op mensen met een verhoogde kans op een escalatie van kleine schulden. Dikwijls gaat het om mensen die onvoldoende kennis en kunde hebben om de complexiteit van de hedendaagse samenleving bij te benen, in combinatie met onzekere inkomens en onoverzichtelijke inkomensvoorzieningen. Juist zij krijgen vaak te maken met ingewikkelde regels van de overheid. Dit maakt hen kwetsbaar voor de escalatie van kleine schulden. Al met al hebben ze onvoldoende hulpbronnen of kapitaal (persoonlijk, economisch, sociaal en cultureel) om op terug te vallen als dat nodig is (SCP 2014).

Schulden zorgen niet alleen voor steeds grotere financiële problemen, maar hebben ook een negatieve invloed op de fysieke en psychische gezondheid van mensen, op sociale relaties en gezinnen, op participatie en op mentale vermogens. Gezondheidseffecten maken dat er een rol is weggelegd voor organisaties op het terrein van zorg en ondersteuning. Van belang is dat zorgprofessionals en hulpverleners dreigende financiële problemen veel eerder signaleren en weten hoe te handelen (Jungmann et al. 2016). Het voorkomen van schulden is niet alleen belangrijk voor mensen in financiële nood, het bespaart ook aanzienlijke maatschappelijke kosten. Redenen voor de RVS om over het thema te adviseren.

Wat opvalt is dat in veel rapporten en in het maatschappelijk debat de nadruk ligt op het helpen van mensen met problematische schulden en veel minder op het voorkómen dat mensen in de schulden raken (Akkermans en Räkera 2016). Hierdoor blijft het dweilen met de kraan open. De RVS wil de preventie van schulden en vooral de escalatie van kleine schulden hoger op de maatschappelijke agenda zetten, omdat preventie meer oplevert voor de schuldenaar, de schuldeiser en de samenleving.

De centrale vraag van dit advies luidt daarom:

Hoe kunnen overheden, organisaties en bedrijven voorkomen dat ‘kleine’ schulden hele grote problemen geven?

Het advies is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 analyseert de RVS de verhoogde kans op schulden. Vanuit die analyse licht de RVS in hoofdstuk 3 het uitgangspunt ‘eenvoud’ voor de oplossingsrichtingen toe. In hoofdstuk 4 worden vervolgens drie oplossingsrichtingen uitgewerkt: in §4.1 gaat het over het vereenvoudigen van inkomensvoorzieningen, in §4.2 staat financieel advies en coaching centraal, en §4.3 gaat in op een zorgplicht voor overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Per oplossingsrichting formuleert de RVS een aantal aanbevelingen voor overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties. De oplossingsrichtingen en aanbevelingen zijn tot stand gekomen met inbreng van diverse experts.¹ In hoofdstuk 5 wordt de maatschappelijke verantwoordelijkheid van partijen om werk te maken van de preventie van schulden samengevat.

Noten

- 1 Expertmeeting ‘Schulden en eenvoud’, georganiseerd op 31 oktober 2016.

2 Analyse: een opeenstapeling van factoren

Om schulden voor te kunnen blijven, is het belangrijk om goed te weten wat de kans op schulden vergroot. Dat kunnen naast persoonlijke omstandigheden ook omgevingsfactoren zijn, of een combinatie van beide. Financiële problemen zijn niet altijd of niet helemaal het gevolg van het eigen handelen. Vaak gaat het om een opeenstapeling van factoren. De belangrijkste factoren zijn in dit hoofdstuk kort op een rij gezet.

2.1 Weinig opleiding en inkomen

Hoewel de groep schuldenaren steeds diverser wordt, blijkt een lage opleiding een belangrijke risicofactor voor de escalatie van kleine schulden. In Nederland hebben ongeveer 74.000 mensen een licht verstandelijke beperking (IQ tussen 50/55 en 70). Daarnaast zijn er ongeveer 2,2 miljoen mensen met een IQ tussen 70 en 85 (RIVM 2017). Een deel van hen behoort tot de groep laaggeletterden in Nederland. Mensen die moeite hebben met lezen of rekenen zijn oververtegenwoordigd onder schuldenaren die zich aanmelden bij de schuldhulpverlening (Madern et al. 2016). In 2012 waren er 2,5 miljoen laaggeletterden en laaggecijferden van 16 jaar en ouder (ARK 2016). Deze groep mist vaak de kennis en/of vaardigheden om zich financieel zelfstandig te kunnen redden in een complexe samenleving (zie verder §2.2 en §2.3).

Een lage opleiding gaat vaak gepaard met een laag inkomen. Dit is een extra risicofactor. Meer dan de helft van de mensen bij wie vanwege schulden beslag ligt op periodieke inkomsten (zogenoemde beslagenen) ontvangt een uitkering. In december 2016 waren er meer dan 275.000 lopende loonbeslagen (I&O Research 2016). Langdurig leven van een uitkering of een laag inkomen betekent ook dat er weinig financiële reserves kunnen worden opgebouwd. Dit verhoogt het risico op problematische schulden, omdat deze mensen financiële tegenslagen niet het hoofd kunnen bieden. In Nederland heeft 20% van de huishoudens geen enkele financiële buffer en nog eens 20% heeft een buffer van minder dan € 2.000 (Warnaar en Van Gaalen 2012).

2.2 Toenemende inkomensonzekerheid

Ook schommelingen in inkomen vergroten met name de kans op de escalatie van kleine schulden. Veel mensen hebben inkomens die zijn opgebouwd uit verschillende fluctuerende 'potjes'. Allereerst zijn er steeds meer mensen met tijdelijke banen. Het aandeel werkenden met een flexibele werkrelatie in Nederland is toegenomen van 15% in 2004 naar 22% in 2014 (CBS 2015). Ook nu het economisch beter gaat, stijgt het aantal werknemers met een flexibel contract nog steeds. In het eerste kwartaal van 2016 hadden ruim 1,8 miljoen mensen een flexibel dienstverband; dat is meer dan een kwart van alle werknemers. Flexwerkers hebben minder inkomenszekerheid en verdienen ook gemiddeld 10% minder dan werknemers in loondienst (CBS 2016). Dit is vooral een probleem aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Ook de samenstelling van huishoudens verandert steeds meer. Mensen gaan tegenwoordig vaker uit elkaar en gaan weer nieuwe relaties aan. Onze tijd wordt gekenmerkt door variatie in partner- en familierelaties (Bucx 2011). Ook andere levensgebeurtenissen zoals ontslag en arbeidsongeschiktheid gaan gepaard met fluctuaties in inkomen.

De genoemde omstandigheden bemoeilijken een langdurig voorspelbare inkomenssituatie. Deze inkomensonzekerheid doet de kans op een escalatie van kleine schulden stijgen (Westhof et al. 2015). In het bijzonder als er een beroep wordt gedaan op inkomensvoorzieningen zoals toeslagen en/of andere vormen van bijstand. Deze voorzieningen zijn ontworpen om mensen met een laag inkomen meer inkomenszekerheid te geven. Dit werkt met name goed voor mensen met een voorspelbaar of stabiel inkomen. Voor de groep mensen met wisselende inkomens werkt het vaak juist averechts. Een toeslag van de Belastingdienst wordt als voorschot verstrekt en achteraf definitief vastgesteld op basis van het daadwerkelijke inkomen. De toeslag is dan al uitgegeven en er is vaak onvoldoende financiële buffer om deze terug te betalen als dat nodig blijkt.

2.3 Onoverzichtelijke inkomensvoorzieningen

De toenemende inkomensonzekerheid maakt het voor mensen lastig om hun financiën goed te beheren. De verschillende inkomensvoorzieningen maken de financiële situatie van mensen ook nog eens onoverzichtelijk. Dit komt vooral doordat mensen die een beroep doen op de overheid voor financiële steun meestal niet één soort inkomensondersteuning ontvangen. Deze mensen hebben gemiddeld met dertien verschillende regelingen te maken, en met zeven verschillende inkomens- en vermogensdefinities (Actal 2014).

Actal (Adviescollege toetsing regeldruk) constateerde al in 2014 dat deze regelingen voor inkomensondersteuning te ingewikkeld zijn (zie ook Tiemeijer 2016; Tuzgöl-Broekhoven 2016). Met zo veel complexe regelingen is het een hele opgave om het overzicht te houden en alle voorwaarden scherp op het netvlies te hebben, zelfs voor iemand die de regelingen goed begrijpt.

De veelheid van ingewikkelde regelingen, die soms zelfs tegenstrijdig zijn, maakt dat het grootste deel van de escalatie van kleine schulden wordt veroorzaakt door de overheid of aan de overheid gelieerde instanties. Uit onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) blijkt dat bij beslagenen de zorgverzekeraar de belangrijkste schuldeiser is (59%), gevolgd door de Belastingdienst (40%), de gemeente (34%) en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) (33%) (I&O Research 2016).

2.4 Een gemis aan vaardigheden

Een grote groep mensen beschikt niet over de vaardigheden die van belang zijn voor financiële zelfredzaamheid. Hier ligt een sterke relatie met de risicofactoren genoemd in §2.1. Het gaat om financiële vaardigheden zoals belangrijke informatie onthouden, prioriteiten stellen, plannen maken en weer aanpassen aan veranderende situaties, focus houden op (soms vervelende) taken en de gevolgen van het eigen gedrag overzien (Jungmann et al. 2015). Dit gebrek aan financiële vaardigheden maakt deze groep ook vatbaarder voor de toenemende maatschappelijke druk om geld uit te geven (Madern 2014). Statusverwerving en kunnen meedoen zijn onderliggende drijfveren die daar waarschijnlijk aan bijdragen (Lindenberg 2001). Agressieve verkooptactieken van sommige bedrijven en kredietverleners spelen daarop in.

Het ontbreekt deze mensen vaak niet alleen aan financiële, maar ook aan bureaucratische vaardigheden (Tiemeijer 2016). Het gaat dan om zaken als regels kunnen begrijpen en inzicht hebben in rechten en plichten, maar ook om voldoende lees-, schrijf- en rekenvaardigheid. Bovendien hebben schulden een negatieve invloed op de capaciteiten om te plannen (Jungmann en Wesdorp 2017). De escalatie van relatief kleine schulden zorgt voor chronische stress, waardoor mensen helemaal niet meer in staat zijn goede financiële overwegingen te maken (Mullainathan en Shafir 2013). Deze chronische stress kost zo veel energie dat zij zich alleen nog maar focussen op acute problemen. En zo wordt het ene gat met het andere gevuld ('overlevingsgedrag'). Uiteindelijk gaat ook hun lichamelijke en psychische gezondheid eronder lijden, naast de schade die het toebrengt aan hun sociale netwerk en familie.

Bureaucratische en financiële vaardigheden zijn essentieel om een gezonde stabiele financiële situatie te krijgen en te behouden. Het wrange is dat juist de mensen die voor hun inkomen afhankelijk zijn van toeslagen, uitkeringen en regelingen, waarbij het aankomt op bureaucratische en financiële vaardigheden, hier vaak niet over beschikken. De WRR heeft onlangs in zijn rapport 'Weten is nog geen doen' (2017) uiteengezet dat niet alleen denkvermogen, maar ook doenvermogen van belang is. De burger moet een plan maken, in actie komen, volhouden en kunnen omgaan met verleidingen en tegenslag. De WRR concludeert in dit rapport dat een grote groep mensen met verschillende opleidingsniveaus dit niet kan. De overheid houdt onvoldoende rekening met verschillen in het doenvermogen van burgers, waardoor hun redzaamheid vermindert.

Digitaal

De digitalisering heeft de complexiteit van systemen en regels versterkt voor mensen met een gemis aan financiële en bureaucratische vaardigheden. Digitale overheidssystemen zijn vaak helemaal niet simpel en zijn zelfs voor hoogopgeleide mensen lastig, laat staan voor de groep die lager opgeleid en soms nog digibeet is. De digitalisering van processen heeft er ook voor gezorgd dat persoonlijk contact met instanties nauwelijks meer mogelijk is, of slechts oppervlakkig. Bovendien ontbreekt in digitale processen de mogelijkheid om antwoorden te nuanceren of toe te lichten. Hierdoor wordt er geen recht gedaan aan specifieke individuele situaties.

Generaties

Een gebrek aan financiële en bureaucratische vaardigheden heeft niet alleen effect op de schuldenaar, maar ook op zijn of haar kinderen (SER 2017). Kinderen van ouders met schulden nemen het 'overlevingsgedrag' van hun ouders over, waardoor zij later ook sneller in problematische schulden belanden. Kinderen die niet van hun ouders hebben geleerd om goed met geld om te gaan, hebben vaker betalingsproblemen (Van der Schors en Stierman 2016). Dat is des te lastiger, omdat ouders doorgaans de belangrijkste informatiebron zijn voor kinderen in het leren omgaan met geld (NVB 2015). Het is van belang om dit 'overlevingsgedrag' te doorbreken, omdat anders ook in de volgende generaties schulden ontstaan.

2.5 Beperkte signalering financiële risico's door hulpverlening

Financiële problemen en gezondheid

Hoe de relatie tussen financiële problemen en gezondheidsklachten er precies uitziet, is nog niet helemaal helder. Financiële problemen blijken vaak de onderliggende oorzaak te zijn van allerlei gezondheidsproblemen; andersom kunnen gezondheidsproblemen bijdragen aan het ontstaan van financiële problemen. Wel is duidelijk dat beide nauw zijn verweven. Opvallend is hoeveel mensen met financiële problemen aangeven zich eenzaam, weinig competent, angstig, depressief en psychisch onwel te voelen in vergelijking met mensen die geen financiële problemen hebben (Rijnsoever et al. 2011). Van mensen met financiële problemen heeft 53% last van gezondheidsproblemen, stress, slapeloosheid en/of een depressie. Ze hebben vaker last van overgewicht, roken meer en hebben vaker rugklachten dan mensen zonder financiële problemen (Jungmann et al. 2016).

Het is van belang dat professionals in zorg en ondersteuning deze samenhang tussen financiële problemen en gezondheidsproblemen onderkennen en dat zij zich niet alleen richten op fysieke of psychische klachten. Zij moeten tijdig dreigende financiële problemen signaleren en zorgen dat passende hulp wordt ingeschakeld. Hulpverleners zijn hiervoor vaak nog onvoldoende toegerust. Zo blijkt dat wijkteams in Rotterdam onvoldoende kennis hebben van schuldhulpverlening, omdat de medewerkers al verschillende andere trainingen moeten volgen en daardoor te weinig tijd overhouden om hun kennis over schuldproblemen bij te scholen (Rekenkamer Rotterdam 2017). Ook hebben professionals te weinig discretionaire ruimte om individuele problemen te verhelpen. Zij hebben vaak last van de complexe bureaucratie van allerlei instanties. Hierdoor zijn ze veel tijd kwijt, wat ten koste gaat van individuele ondersteuning van mensen.

Drempels hulpverlening

Het is ook de vraag of mensen voor wie de samenleving te ingewikkeld is, de weg naar hulp wel tijdig weten te vinden. En of dit kan zonder dat schaamte hen belemmert. Vaak weten mensen die financiële en bureaucratische vaardigheden als vanzelf bezitten, juist ook heel goed hulp te vinden. Zij schakelen dan een accountant of financieel adviseur in, die hen dat uit handen neemt. Voor mensen die deze vaardigheden niet als vanzelf hebben, geldt dat niet. Daarbij werpen gemeenten soms ook drempels op. Lopende echtscheidingsprocedures, psychosociale problemen en een zzp-status kunnen bijvoorbeeld redenen zijn om een aanvraag voor schuldhulpverlening niet in behandeling te nemen. Veel

mensen voldoen daardoor niet aan de eisen om in aanmerking te komen voor schuldhulpverlening (In 't Veld et al. 2016). Dat werkt dubbel tegen.

2.6 De escalatie van schulden

Van het grootste deel van de escalatie van (kleine) schulden ligt de oorsprong bij de overheid of aan de overheid gelieerde instanties. De top vier van grootste schuldeisers zijn de zorgverzekeraar, de Belastingdienst, de gemeente en het CJIB (I&O Research 2016). De overheid en aan overheid gelieerde instanties hanteren een uitgebreid systeem van boetes, automatische verhogingen en naheffingen. Hierdoor kunnen kleine schulden snel escaleren. Dit boete- en kostensysteem heeft als doel om mensen te bewegen snel hun schulden af te lossen. Het is gebaseerd op wantrouwen. Het gaat uit van de gedachte dat mensen wel kunnen, maar niet willen betalen: hoe meer negatieve prikkels, hoe eerder zij het gewenste (betalings)gedrag vertonen. Er wordt nog maar beperkt rekening gehouden met mensen die wel willen, maar niet kunnen betalen. Voor deze mensen verergert de situatie in rap tempo.

Marc heeft boetes gekregen van de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) voor het niet APK-keuren van zijn auto en het niet verzekeren van zijn brommers. Dit terwijl zijn brommers helemaal niet zijn bedoeld voor de openbare weg. Het totale boetebedrag begint bij zo'n € 2.000. Omdat hij dat niet kan betalen, worden zijn boetes verhoogd tot een uiteindelijk bedrag van zo'n € 15.000 (Tersteeg 2015).

Ook private partijen voeren de druk op. Er is een 'schuldenindustrie' ontstaan van kredietverstrekkers, bewindvoerders, deurwaarders en incassobureaus, die aan schulden verdienen door hoge (rente)tarieven en incassokosten. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) heeft er bij herhaling op gewezen dat er een substantiële groep incassobureaus is die vorderingen verhoogt met bedragen waar geen rechtsgrond voor bestaat (ACM 2015; 2016). Deze manier van incasso's afdwingen werkt niet. Hoge boetes zijn voor schuldenaars na een tijdje geen prikkel meer om te betalen: ze hebben het geld toch niet. Ook leidt het inschakelen van een deurwaarder alleen maar tot hogere kosten voor de schuldenaar.

2.7 Conclusie

Een samenloop van omstandigheden vergroot voor bepaalde mensen de kans op schulden en in het bijzonder de escalatie van kleine schulden: weinig opleiding en inkomen, een gemis aan vaardigheden of ‘doenvermogen’ (WRR 2017), gecombineerd met ingewikkelde inkomensvoorzieningen. Omdat mensen de complexiteit van de samenleving niet aankunnen, escaleren kleine schulden tot grote schulden. Het trekt ook een wissel op de gezondheid van mensen. Daarnaast kosten problematische schulden de samenleving veel geld. Het vraagt inzet van hulpverleners, wijkteams, deurwaarders, bewindvoerders enzovoorts. Dan zijn er nog kosten als ziektekosten, verloren arbeidsuren, langere uitkeringsduur en huisuitzettingen (Zwinkels 2015). Per huishouden met ernstige financiële problemen lopen deze kosten al snel op tot zo’n € 100.000 (Madern 2014).

Voorkom escalatie van schulden

Het voorkomen van een escalatie van schulden en daaraan gerelateerde problemen levert zowel de schuldenaar als de samenleving veel op. De analyse laat zien dat schuldenaren in een fuik zitten waar heel moeilijk uit te komen is. De overheid moet zich meer bewust zijn van het feit dat zij een van de grootste veroorzakers is van de escalatie van kleine schulden. Overheidsbeleid zou meer getoetst moeten worden op het doenvermogen van mensen, zo stelt de WRR (2017). Verschillende rapporten opperen het voorstel om veel regels en systemen van de overheid te vereenvoudigen. Er moet meer aandacht zijn voor de (verminderde) vermogens van mensen onder invloed van moeilijke omstandigheden zoals het hebben van schulden. Hoe die vereenvoudiging in zijn werk zou moeten gaan, vullen deze rapporten nauwelijks in. Over het verminderen van de complexiteit gaan de volgende hoofdstukken.

3 Eenvoud als uitgangspunt

De analyse en de conclusie in hoofdstuk 2 laten zien dat er veel te winnen valt wanneer kleine schulden niet escaleren tot grote schulden en andere problemen, of beter nog: wanneer deze schulden helemaal voorkomen worden. Uitgangspunt bij deze preventieve benadering is vereenvoudiging: reduceren van de complexiteit die in de samenleving is ontstaan door de vele regels, de tegenstrijdige werking van deze regels en de ingewikkelde werkwijze van instanties. Dat eenvoud veel kan betekenen laten ook andere rapporten zien, maar tegelijkertijd is het een moeilijk concept, want concrete uitwerkingen van eenvoud treffen we niet veel aan. In dit hoofdstuk onderzoekt de RVS wat eenvoud in dit kader behelst.

Eenvoud: wat betekent het?

Eenvoud kent veel betekenissen. In dit advies gaat het er ten eerste om dat ingewikkelde systemen en regels eenvoudiger worden. In regels en de toepassing van systemen wordt nog onvoldoende rekening gehouden met de vaardigheden van alle mensen. Vooral van laaggeletterden en/of mensen met een onzeker inkomen wordt veel gevraagd, zeker als zij voor inkomenssteun een beroep doen op de overheid. Instanties hebben een veelheid aan ingewikkelde regels ontworpen. Regels (zorg, kinderopvang, ondersteuning enzovoorts) uit diverse wettelijke kaders met verschillende voorwaarden komen vaak samen in één gezin. Dit maakt het voor mensen extra moeilijk. Als regels duidelijk en eenduidig zijn en goed op elkaar zijn afgestemd, kan men zich er naar verwachting ook makkelijker aan houden (zie verder §4.1).

Ten tweede gaat het om toegankelijke hulp bij financiële vragen. Mensen krijgen anders geen of veel te laat hulp bij financiële problemen (Jungmann en Anderson 2011). Het taboe op het hebben van schulden speelt hierbij een rol, maar ook het feit dat de hulpverlening mensen niet tijdig weet te bereiken. En andersom: dat mensen de juiste hulp niet tijdig weten te vinden, onder meer omdat dit hoge eisen stelt waaraan velen niet kunnen voldoen. De toegang tot financieel advies moet eenvoudiger. Dit kan voorkomen dat mensen kleine schulden krijgen of dat schulden snel escaleren (zie verder §4.2).

Ten slotte gaat het om een zorgplicht voor de overheid, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Deze zorgplicht betekent dat ook bij hen een verantwoordelijkheid ligt om (een escalatie van) schulden te voorkomen. Allereerst moeten de overheid en aan de overheid gelieerde organisaties zich meer bewust zijn van hun bijdrage aan de escalatie van kleine schulden. Inkomensvoorzieningen zijn

bijvoorbeeld omgeven met wetgeving en juridische taal. Mensen begrijpen die niet, waardoor ze onbedoeld in de financiële problemen kunnen raken. De communicatie moet daarom eenvoudiger. Ook maatschappelijke organisaties en bedrijven moeten hier meer aandacht voor hebben. Brieven en websites zijn vaak moeilijk te begrijpen, vooral voor laaggeletterde mensen. Ook kunnen partijen beter in de gaten houden wanneer er bij mensen iets mis dreigt te gaan op het financiële vlak, bijvoorbeeld door direct contact op te nemen zodra er niet wordt betaald. Als overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijven steviger inzetten op onder meer vroegsignalering en begrijpelijke communicatie, wordt het voor mensen eenvoudiger om uit de schulden te blijven (zie verder §4.3).

Eenvoud is niet makkelijk

Eenvoud als oplossing is makkelijker gezegd dan gedaan. Eenvoud zorgt vaak (eerst) voor meer complexiteit voor de uitvoerende diensten, bijvoorbeeld omdat automatiseringssystemen aangepast moeten worden. De keuze voor eenvoud brengt ook juridische problemen, financiële gevolgen en privacyvraagstukken met zich mee. Denk aan problemen rond het uitwisselen van persoonlijke gegevens, maatregelen die extra geld kosten of wettelijke kaders die aanpassing behoeven. Daar komt bij dat het realiseren van eenvoud op rijksniveau ingewikkeld is, omdat er zo veel ministeries bij betrokken zijn: Financiën, Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Veiligheid en Justitie (V&J) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

Deze ingewikkeldheden mogen echter nooit de reden zijn om af te zien van maatregelen die mensen helpen om uit de problematische schulden te blijven. De RVS vindt dat eenvoud voor mensen vóór eenvoud voor organisaties gaat. Voor die organisaties zelf mag het best complex zijn. Interne procedures en werkwijzen en (automatiserings)systemen mogen ingewikkelder worden om het voor mensen gemakkelijker te maken. Moeilijke juridische en privacyvraagstukken mogen geen excuus zijn om systemen niet te vereenvoudigen. Ook het feit dat meer eenvoud de overheid geld gaat kosten mag geen belemmering zijn. Hier geldt het gezegde 'de kost gaat voor de baat uit'. Nu gaat er veel overheidsgeld naar het oplossen van (de escalatie van) schulden. Investeren in het voorkomen van deze schulden betekent dat er uiteindelijk minder geld nodig is voor het oplossen van het probleem en het verlaagt ook andere maatschappelijke kosten.

Drie oplossingsrichtingen

De RVS wil door meer eenvoud schulden voorkomen. In het volgende hoofdstuk worden drie oplossingsrichtingen met een aantal aanbevelingen geformuleerd.

4 Oplossingsrichtingen

Hoofdstuk 2 laat zien dat een relatief kleine schuld of openstaande rekening door allerlei factoren kan uitgroeien tot een grote schuld of tot schulden met bijkomende problemen. De kans dat dit gebeurt, is groter voor mensen voor wie de hedendaagse samenleving te complex is en voor degenen die over onvoldoende hulpbronnen of kapitaal (persoonlijk, economisch, sociaal en cultureel) beschikken om aan deze fuik te ontsnappen. De financiële problemen die dan ontstaan, betekenen vaak een grote aanslag op de gezondheid van de schuldenaar.

In dit hoofdstuk werkt de RVS drie oplossingsrichtingen uit voor het voorkomen van (een escalatie van) schulden. De drie oplossingsrichtingen zetten in op het reduceren van complexiteit door:

- 1 het vereenvoudigen van ingewikkelde systemen en regels van de overheid die de escalatie van kleine schulden – onbedoeld – in de hand werken;
- 2 deze kwetsbare groep mensen te ondersteunen bij hun financiële huishouding;
- 3 meer verantwoordelijkheid neer te leggen bij schuldeisers door middel van een zorgplicht.

4.1 Inkomensvoorzieningen vereenvoudigen: *technisch ontzorgen*

Bij inkomensvoorzieningen moet meer rekening gehouden worden met de kennis en vaardigheden van de gebruikers van deze voorzieningen. Ook moeten de voorzieningen beter afgestemd worden op de toegenomen instabiliteit rond werk, samenstelling van huishouden en veranderingen in de levensloop. De RVS is van mening dat de overheid de taak heeft om de regels en de uitvoering daarvan begrijpelijk te maken voor alle mensen en om daarbij rekening te houden met verschillen binnen en tussen levenslopen van mensen. Dit wordt *technisch ontzorgen* genoemd.

Deze oplossingsrichting richt zich specifiek op het vereenvoudigen van de toeslagensystematiek van de Belastingdienst. In hoofdstuk 2 is beschreven dat de toeslagen die bedoeld zijn om mensen meer inkomenszekerheid te bieden, in de praktijk voor sommige mensen averechts uitwerken. Dit komt doordat deze toeslagen als voorschot worden verstrekt en achteraf definitief worden vastgesteld op basis van het daadwerkelijke inkomen. Te veel ontvangen toeslag is al uitgegeven voordat het kan worden terugbetaald. Goede bedoelingen van de overheid pakken dan onhandig uit. De oplossingen die in de ogen van de RVS

het beste zijn, vragen waarschijnlijk om een lange adem. De RVS noemt er twee: de toeslagensystematiek afschaffen en gegevens beter koppelen.

Onderzoek naar alternatieven toeslagensystematiek

De toeslagen zijn bedoeld om mensen met een laag inkomen een aanvulling op dit inkomen te geven. In de praktijk blijkt dat een groep mensen juist door deze ondersteuning in de financiële problemen komt (zie hoofdstuk 2). De meest effectieve manier van technisch ontzorgen is het geheel afschaffen van de ingewikkelde systematiek van toeslagen. De RVS realiseert zich dat dit weer nieuwe vraagstukken met zich meebrengt. Het Centraal Planbureau (CPB) heeft vorig jaar geconcludeerd dat het geheel afschaffen van de toeslagensystematiek binnen het huidige belastingstelsel grote negatieve koopkrachteffecten tot gevolg heeft (Jongen et al. 2016). Het afschaffen van de toeslagensystematiek zal waarschijnlijk dus een nieuwe inrichting van het belastingstelsel betekenen. De Sociaal-Economische Raad (SER) heeft in het verleden geadviseerd over inkomens- en belastingvraagstukken. De RVS stelt daarom voor om de SER te vragen om alternatieven voor het toeslagensysteem uit te werken die effectief zijn, beter te volgen zijn voor mensen en snelle herstel mogelijkheden opleveren bij verkeerde betalingen en bij escalaties van terugvorderingen.

Gegevens beter koppelen

Een andere manier van technisch ontzorgen is mensen niet meer zelf hun inkomen te laten schatten. Dit kan door toeslagen te baseren op actuele gegevens over het inkomen en de samenstelling van het huishouden, die bij diverse instanties bekend zijn. Hiervoor is het nodig dat data van inwoners beter worden gekoppeld. Belangrijk is dat instanties zoals Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Sociale Verzekeringsbank, de Belastingdienst en gemeentelijke diensten meer onderling samenwerken, proactief handelen en (meer) gegevens rond levensgebeurtenissen uitwisselen. Hiermee kan sneller de inkomenssituatie van een betrokkene worden aangepast aan de nieuwe situatie, zoals bij scheiden, trouwen of samenwonen. Het voorkomt het onnodig uitblijven van toeslag of het te lang uitbetalen van een niet meer van toepassing zijnde toeslag. Hierdoor kunnen reële en passende maatregelen genomen worden voor de schuldenaar.

In de zogenoemde City Deal Inclusieve Stad wordt voorgesteld om data van inwoners automatisch te koppelen, zonder tussenkomst van instanties of personen, zodat onder meer toeslagen automatisch worden aangepast aan life-events (City Deal Inclusieve Stad 2016). De RVS adviseert om te onderzoeken hoe actuele (inkomens)gegevens beter benut kunnen worden voor het vaststellen van toeslagen.

Estland is een van de meest vooruitstrevende landen op het terrein van digitalisering. De digitale infrastructuur van Estland, x-road genoemd, benut alle informatie van burgers die geregistreerd staan in verschillende centrale en decentrale datasystemen van organisaties. Hierdoor kunnen actuele levensgebeurtenissen die van invloed zijn op het inkomen direct doorgegeven worden aan de betreffende instanties en hoeven burgers dat niet zelf te doen. De 'digitale overheid' heeft op deze manier alle benodigde informatie tot haar beschikking, waardoor overbodige vragen niet meer aan de burger gesteld hoeven te worden (Vos 2014). Zo worden overheidssystemen toegankelijker. Onderzocht moet worden in hoeverre de ervaringen van Estland toegepast kunnen worden op het Nederlandse toeslagensysteem.

De genoemde oplossingen zijn oplossingen voor de langere termijn. De RVS vindt ook op korte termijn maatregelen noodzakelijk voor het technisch ontzorgen van mensen. De RVS noemt er twee.

Toeslagen direct overmaken

Eén van de mogelijkheden voor vereenvoudiging is om toeslagen direct over te maken naar de organisaties waarvoor de toeslag bedoeld is. Voor de kinderopvang gebeurt dit nu al, op vrijwillige basis en onder voorwaarden. De RVS adviseert ook de huurtoeslag meteen over te maken naar de woningcorporatie en de zorgtoeslag direct naar de zorgverzekeraar. Op basis van artikel 6, lid 1 van de Uitvoeringsregeling Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen is het mogelijk om toeslagen direct over te maken naar de betreffende instanties. De wet stelt daarbij de eis dat instanties daarover een convenant sluiten met de Belastingdienst. Kinderopvanginstellingen maken van deze mogelijkheid gebruik. De RVS vindt dat zorgverzekeraars en woningcorporaties dit ook moeten doen. Wel zal dit meer inzet vragen van deze instanties om te voorkomen dat er nieuwe (uitvoerings)problemen ontstaan. Ze zullen bijvoorbeeld alert moeten zijn en adequaat moeten handelen bij veranderingen, zodat een toeslag tijdig wordt overgedragen als iemand verhuist of van verzekeraar wisselt. Het belang van mensen die te maken kunnen krijgen met (de escalatie van) relatief kleine schulden prevaleert boven uitvoeringsproblemen. Daarnaast adviseert de RVS om te kijken of nog een stap verder gegaan kan worden. In plaats van vrijwillig toeslagen over te laten maken, zouden zorgverzekeraars en woningcorporaties in hun contractuele voorwaarden standaard kunnen vastleggen dat toeslagen direct naar hen

worden overgemaakt. Hierbij moet wel goed gekeken worden naar privacy- en uitvoeringsaspecten.

Noodverbanden mogelijk maken

Hoe eenvoudig het ook wordt, er zullen altijd mensen zijn met zulke bijzondere individuele financiële situaties dat ze vastlopen in de bureaucratie. De RVS vindt daarom dat bij instanties zoals de Belastingdienst, zorgverzekeraars, het CJIB en gemeenten altijd noodverbanden buiten de gebruikelijke systemen mogelijk moeten zijn. Een voorbeeld zijn de Stella-teams bij de Belastingdienst. Een Stella-team wordt ingeschakeld voor complexe kwesties die niet via de reguliere weg kunnen worden opgelost. De RVS adviseert dat alle instanties vaste contactpersonen of teams aanstellen voor complexe individuele situaties waarin maatwerk geboden is, zoals afwijken van bestaande regels om erger te voorkomen. Essentieel is dat dit soort teams of functionarissen bekend zijn bij betrokken professionals zoals sociale wijkteams, én dat ze doorzettingsmacht hebben om de problemen op te lossen. Andere mogelijkheden zijn meer discretionaire bevoegdheden voor uitvoerders en coulancregelingen. Zo wordt een eenvoudige noodrem mogelijk gemaakt voor schrijnende gevallen.

4.2 Eenvoudige toegang tot financieel advies: *sociaal ontzorgen*

Om financiën goed op orde te houden, is goed inzicht in de verhouding tussen inkomsten en uitgaven van groot belang. In hoofdstuk 2 is beschreven dat niet iedereen hiervoor de vaardigheden of vermogens heeft. En het overzicht over de inkomsten en uitgaven wordt vaak bemoeilijkt als het inkomen is samengesteld uit een veelheid van 'potjes' die ongelijktijdig binnenkomen. Nu komt er vaak pas hulp als er al problematische schulden zijn of wordt de administratie (tijdelijk) uit handen genomen door een bewindvoerder.

De RVS adviseert om tijdig steun en advies te geven bij het beheren van inkomsten en uitgaven. Hiervoor is het nodig om het taboe op financiële problemen te doorbreken. Mensen moeten de durf hebben om tijdig hulp te vragen. Vervolgens moeten zij snel en eenvoudig hulp kunnen vinden, nog voordat er ernstige financiële problemen zijn. Gemeenten hebben al de mogelijkheid om dergelijke laagdrempelige hulp te bieden aan inwoners, maar dit gebeurt nog niet optimaal. Door tijdiger en toegankelijker financieel advies breed beschikbaar te maken, wordt het voor meer mensen eenvoudiger om hun financiële huishouding op orde te houden en escalatie van kleine schulden te voorkomen, is de verwachting van de RVS. Dit wordt *sociaal ontzorgen*

genoemd. Bij er tijdig bij zijn past ook (tijdelijk) budgetbeheer en financiële educatie. Hier is ook een rol weggelegd voor professionals in zorg en ondersteuning. Zij kunnen nog alerter zijn op situaties die een verhoogde kans op schulden met zich meebrengen. Hierna werkt de RVS deze punten verder uit.

Taboe doorbreken

Om ervoor te zorgen dat mensen tijdig hulp zoeken en aanvaarden, is het belangrijk dat het taboe en de schaamte rondom financiële problemen wordt doorbroken. Het tv-programma ‘Schuldig’ van Human heeft hier al een goede bijdrage aan geleverd. De RVS adviseert overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijven om maatregelen te nemen, bijvoorbeeld (lokale) publiekcampagnes (zoals in Amsterdam), voorlichting op scholen door ervaringsdeskundigen en meer aandacht voor het bespreekbaar maken van schulden op het werk.

Professionaliteit versterken

Sociale wijkteams en gemeentelijke organisaties op het terrein van zorg en ondersteuning zouden het beste moeten weten voor welke mensen sociaal ontzorgen nodig is en hoe die bereikt kunnen worden. Deze organisaties moeten hier nog veel alerter op zijn. Dit geldt ook voor andere maatschappelijke organisaties die in contact komen met mensen en gezinnen met een mogelijke hulpvraag, zoals huisartsen, zorginstellingen en scholen, maar ook instanties zoals het UWV.

Het is van belang tijdig te signaleren of mensen moeite hebben met hun financiën of in financiële problemen dreigen te raken en hen actief hulp aan te bieden, bijvoorbeeld via een financieel adviseur of een coach. Vooral als mensen in het verleden al eens met problematische schulden te maken hebben gehad. De professionaliteit in de sectoren van zorg en ondersteuning rondom financiële problematiek moet verder worden versterkt. Voor effectieve hulp aan mensen met beginnende financiële problemen is onder meer een begripvolle dialoog van belang. De RVS signaleert dat er rondom de financiële situatie van de cliënt soms nog een grote afstand bestaat tussen hulp- of zorgverlener en cliënt. Vaak omdat professionals nog te weinig kennis en ervaring hebben met het signaleren van en het omgaan met financiële problemen van cliënten. Bovendien is het een moreel beladen onderwerp. Daarom is vooral investering nodig in relationele en morele competenties (RVS 2016). Daarnaast moeten hulpverleners meer handelingsruimte krijgen én nemen om binnen de bestaande wettelijke kaders – en desnoods daarbuiten – te doen wat nodig is. Dit betekent dat zij ruimte moeten krijgen van managers en bestuurders, maar ook dat ze moeten weten hoe ze hiermee om moeten gaan. Op dit punt is een professionaliseringslag

nodig. De RVS beveelt overheden, beroepsverenigingen en brancheorganisaties aan om dit samen met onder meer opleidingsinstituten en zorg- en ondersteuningsaanbieders op te pakken.

Tijdig en toegankelijk budgetadvies

Gemeenten kunnen voorzieningen inrichten waar mensen eenvoudig en zonder schroom kunnen binnenlopen met financiële vragen. Bijvoorbeeld een laagdrempelig loket ‘eerstehulp post financiën’: financieel advies voor iedereen. Sommige gemeenten hebben al een dergelijk loket.

De gemeente Amersfoort heeft een geldloket. Daar kunnen inwoners van Amersfoort en Leusden kosteloos terecht voor een neutraal en onafhankelijk advies over al hun geldzaken. Bijvoorbeeld bij veranderingen in het leven, zoals verlies van werk of echtscheiding, die gevolgen hebben voor de financiële situatie. Het geldloket wijst de weg in dit soort situaties, geeft advies, denkt mee en zet samen met betrokkenen alle zaken op een rij.

Enkele voorbeelden van vragen waarmee mensen terecht kunnen bij het geldloket:

- Het verlies van werk kan financiële vragen opleveren, zeker als de woonlasten hoog zijn. Hoe pas je je uitgaven aan?
- Je kunt moeilijk rondkomen van de inkomsten uit je eigen bedrijf. Krijg je dan een financiële aanvulling van de gemeente?
- Je hebt een eigen huis en wilt scheiden. Kun je dan in de woning blijven wonen?
- Je gaat bijna met pensioen. Heb je straks voldoende inkomen om je lasten te betalen?

Bron: www.geldloketamersfoort.nl en de folder ‘Geldzorgen? Ga naar het geldloket’.

Door budgetadvies eerder en grootschaliger aan te bieden, kan bespaard worden op de kosten van schuldhelpverlening. Mensen krijgen advies over overzicht houden op inkomsten en uitgaven, over besparen op uitgaven zoals verzekeringen of over financieel omgaan met veranderingen in het leven. Ook kan hen worden gewezen op mogelijkheden voor inkomensondersteuning. De RVS adviseert gemeenten om laagdrempelig budgetadvies mogelijk te maken.

Budgetbeheer en -ondersteuning

Soms is het verstandig dat mensen hun financiële administratie (tijdelijk) uit handen geven om de financiën op orde te krijgen. Steeds meer schuldenaren komen onder beschermingsbewind. De gemeentelijke uitgaven aan beschermingsbewind zijn tussen 2013 en 2015 gestegen van € 55 miljoen naar € 115 miljoen. Het zou goed zijn als er ook mogelijkheden zijn om de financiële administratie (tijdelijk) over te nemen zonder dat er sprake is van formele bewindvoering. Het is wel van belang dat dit type budgetbeheer aan kwaliteitseisen voldoet (In 't Veld et al. 2016). Budgetbeheer kan ook uitgevoerd worden door een vrijwilliger die daarbij gecoacht wordt door een professionele bewindvoerder. Ook kan deze vorm van budgetondersteuning gekoppeld worden aan het loket voor financieel advies (zie hiervoor) om betrouwbaarheid en professionaliteit van het budgetbeheer te kunnen waarborgen. Laagdrempelige budgetondersteuning voorkomt naar verwachting maatschappelijke kosten zoals de kosten van bewindvoering (Gemeente Arnhem 2015). De besparingen zijn echter verdeeld over veel verschillende sectoren (hulp, zorg, wonen). De RVS adviseert daarom om voor deze budgetondersteuning extra overheidsgeld beschikbaar te stellen.

Stichting Lezen & Schrijven en SchuldHulpMaatje zijn in 2017 een pilot gestart waarin schuldhulpmaatjes de cursus 'Voor 't zelfde geld' aanbieden aan laaggeletterden die hun financiële administratie op orde willen brengen.

Inzet van vrijwilligers

Vrijwilligers(organisaties) spelen een grote rol bij het sociaal ontzorgen. De organisatie SchuldHulpMaatje heeft bijvoorbeeld een groot netwerk van vrijwilligers die een rol kunnen spelen bij de preventie van problematische schulden. Ook confessionele organisaties doen veel op dit terrein. Een ander goed voorbeeld is het project Thuisadministratie van Humanitas. De RVS vindt dat gemeenten deze waardevolle inzet van vrijwilligers zo veel mogelijk moet (blijven) stimuleren en ondersteunen.

In diverse gemeenten wordt gebruikgemaakt van de inzet van vrijwilligers. De gemeente Bodegraven helpt bijvoorbeeld mensen om in de toekomst uit de schulden te blijven door hen te laten opnemen in een steunnetwerk van vrijwilligers. In Den Haag en Hilversum worden in het project Amargi mensen die moeite hebben met hun financiën gekoppeld aan vrijwilligers.

Financiële educatie

Ook het onderwijs kan een rol spelen in het sociaal ontzorgen door financiële voorlichting te geven aan scholieren. Hier wordt momenteel aandacht aan besteed. Zo zijn er diverse lespakketten die scholen kunnen gebruiken om financiële voorlichting te geven (Nibud 2017). Daarnaast is er jaarlijks de 'Week van het geld'. Het platform Wijzer in Geldzaken wil hiermee het belang van financieel onderwijs aankaarten. Dit onderwijs is er echter niet overal of structureel. Zo blijkt uit een onderzoek van Nibud dat 41% van de scholieren zegt dat er op school geen aandacht wordt besteed aan financiële voorlichting (Nibud 2016). Platform Onderwijs2032 adviseert daarom om leren omgaan met geld in het kerncurriculum van scholen op te nemen (Platform Onderwijs2032). Er is echter nog niet aangetoond dat lesmethodes op scholen daadwerkelijk de financiële vaardigheden van de scholieren verbeteren (Jungmann en Madern 2016). De RVS adviseert de overheid om de ontwikkeling van effectieve methoden te stimuleren en daarbij specifiek te kijken naar manieren om kinderen te bereiken die leven in een gezinssituatie met schulden.

4.3 Heldere zorgplicht voor overheden, organisaties en bedrijven

Schuldeisers komen in de problemen als betalingen uitblijven. Het risico ligt echter nog steeds voornamelijk bij de schuldenaar. Het gaat de RVS om een betere balans tussen de verantwoordelijkheden van schuldeisers en die van schuldenaren. Van (potentiële) schuldeisers en maatschappelijke organisaties mag meer verantwoordelijkheid worden gevraagd. De RVS adviseert daarom om de zorgplicht van overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties te versterken. Deze zorgplicht vraagt van partijen dat ze een aantal inspanningen doen om het risico op de escalatie van kleine schulden te verkleinen.

Maatschappelijke opgave

Alle (potentiële) schuldeisers hebben een maatschappelijke opgave om schulden te voorkomen. De RVS vindt dat overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijven zich meer verantwoordelijk moeten voelen voor de schuldenaren, vooral wanneer zij zelf nalatig zijn geweest bij het voorkomen van schulden of er zelfs debet aan zijn. Denk aan het te laat signaleren van betalingsachterstanden, het verstrekken van te hoge uitkeringen of toeslagen, of het opleggen van te hoge boetes. Nu hebben alleen kredietverstrekkers en andere financiële dienstverleners op basis van de Wet op het financieel toezicht een beperkte verantwoordelijkheid voor schuldenaren. Zij moeten toetsen of iemand kredietwaardig is. De RVS vindt dit te beperkt, zowel voor de betrokken partijen als voor de breedte van de verantwoordelijkheid. Alle (potentiële) schuldeisers moeten, meer dan nu gebeurt, worden aangesproken op hun zorgplicht. Ze moeten ervoor zorgen dat het voor mensen eenvoudiger wordt gemaakt om uit de schulden te blijven, bijvoorbeeld door vroegtijdig in actie te komen als er achterstanden in betalingen ontstaan of door te zorgen voor begrijpelijke communicatie.

CZ zoekt contact met klanten zodra die een betalingsachterstand hebben van meer dan een maand. In 2010 was CZ jaarlijks € 20 miljoen kwijt aan oninbare premieachterstanden. In 2015 was dat om en nabij € 10 miljoen. De afschrijvingen op oninbare premies zijn gehalveerd. CZ treft vijf keer zo veel betalingsregelingen als vroeger en die worden veel beter nageleefd dan voorheen. CZ verzekert 21% van de Nederlanders tegen ziektekosten, maar staat voor slechts 14 % van de bij het CAK aangemelde wanbetalers. Dit voorbeeld laat zien dat vroegtijdige inspanning kan zorgen voor minder verzekerden met een betalingsachterstand en een besparing op de kosten (Reijn 2016).

Om de escalatie van kleine schulden tegen te gaan, is het van belang om innovatieve werkwijzen te stimuleren. In het land worden al diverse vernieuwende experimenten en projecten uitgevoerd. Bijvoorbeeld de City Deal Inclusieve Stad, die in 2016 is ondertekend door de gemeenten Zaanstad, Leeuwarden, Enschede, Utrecht en Eindhoven en de ministeries van SZW, VWS, BZK en V&J. Deze deal moet leiden tot nieuwe manieren van ondersteuning voor kwetsbare gezinnen, vaak ook met schulden, waaraan de hulp stukt door

verschillende wetten en regels die met elkaar botsen. Een ander voorbeeld is het Schuldenlabo⁷⁰ in Den Haag, waar bijna twintig maatschappelijke partners en de gemeente samenwerken aan innovatieve oplossingen voor schulden en armoede. Belangrijk is dat dergelijke initiatieven ruim baan krijgen en dat ook andere partijen leren van de ervaringen.

Convenant zorgplicht schuldenproblematiek

De versterking van de zorgplicht van overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties hoeft niet (direct) in wettelijke kaders te worden vastgelegd. Wel vindt de RVS dat deze partijen gezamenlijk een aantal bestuurlijke afspraken moeten maken, omdat de urgentie en de complexiteit van het probleem bestuurlijke inzet vragen. Mensen met escalerende kleine schulden staan vaak bij meerdere partijen in het krijt. Deze problematiek is alleen door een goede samenwerking tussen partijen te voorkomen. Daarnaast verwacht de RVS een grote maatschappelijke impact van de gebundelde inzet van overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties op het voorkomen van (de escalatie van) kleine schulden, zodat ook andere partijen worden gestimuleerd tot preventieve maatregelen. Ook levert het mogelijk een positieve bijdrage aan het doorbreken van het taboe op het hebben van financiële problemen.

De RVS vindt dat overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties – op bestuurlijk niveau – gezamenlijk prestatieafspraken moeten maken over de invulling van een zorgplicht voor schuldenproblematiek. De RVS vindt een convenant daarvoor een geschikt instrument.

Hierna noemt de RVS een aantal onderdelen die in ieder geval in het convenant horen te staan. In het convenant kunnen de convenantpartijen concreet acties uitwerken om (de escalatie van) kleine schulden te voorkomen en elkaar eraan te houden.

Een goed voorbeeld van een dergelijk convenant is een initiatief van Delta Lloyd Foundation en zorgverzekeraar CZ. Hierbij is een ethisch manifest van de landelijke coalitie 'Van schulden naar kansen' tot stand gebracht waar een aantal bedrijven zich bij heeft aangesloten. Het is een document bestaande uit tien regels die beschrijven hoe deze bedrijven zich horen te gedragen als leverancier of crediteur. Bijvoorbeeld: we hebben respect voor onze klanten, we geven klanten duidelijke informatie over wat wij hun aanbieden, we werken er zo veel mogelijk aan mee dat klanten

kunnen betalen, en als we weten dat klanten geldproblemen hebben, sturen we ze door naar hulpverleners, en we houden ons daarbij aan de wetten en regels over privacy.

Het convenant moet allereerst een bijdrage leveren aan het doorbreken van het taboe op schulden. De RVS verwacht van de convenantpartijen op dit vlak een actieve inzet. Ze moeten afspraken maken over hoe ze medewerkers (beter) gaan scholen in het tijdig signaleren én het adequaat bespreekbaar maken van financiële problemen bij cliënten of klanten. Ook moeten ze ervoor zorgen dat financiële problemen van medewerkers beter bespreekbaar worden in de eigen organisaties. Daarnaast moet worden vastgelegd dat de partijen beter en eerder onderling gaan samenwerken. Als schulden complexer zijn en als een partij niet de enige is die met de schuldenaar te maken heeft, dan is samenwerking vereist. Er zijn overigens goede voorbeelden van samenwerkingsverbanden waarbij diverse instanties gezamenlijk mensen met dreigende financiële problemen opsporen en helpen. Zo is er het project 'Vroeg Eropaf', dat in Amsterdam en een aantal andere gemeenten wordt uitgevoerd. Voor de invulling van dit deel van het convenant is het goed om te kijken naar de leerervaringen van dit project, maar ook van eerdergenoemde en andere experimenten en initiatieven (zie ook het hierna volgende kader).

Meldpunt EMMA in Zoetermeer is een samenwerkingsverband van de maatschappelijke organisaties Kwadraad, SchuldHulpMaatje, Humanitas, Palet Welzijn en stichting MIM (een vraagbaak voor mensen met een minimuminkomen). EMMA staat voor Eerder Melden, Minder Achterstanden. Het doel van EMMA is het vroegtijdig signaleren van schulden, zodat er op tijd kan worden ingegrepen. Dankzij tijdig ingrijpen kunnen ernstige gevolgen worden voorkomen, bijvoorbeeld huisuitzetting. Bij EMMA komen meldingen van huurachterstand van de woningcorporatie binnen. Bij een huurachterstand van twee maanden bezoekt een maatschappelijk werker de betrokkenen. Het plan is om preventieactiviteiten uit te breiden naar onder meer zorgverzekeraars en energieleveranciers. De projectleider van EMMA, Mariska Overgaag, is verkozen tot sociaal werker van het jaar 2017.

Ook begrijpelijke communicatie en alertheid op laaggeletterdheid moet een onderdeel van het convenant zijn. Uitgangspunt is dat alle vormen van contact en communicatie (ook) begrijpelijk en toegankelijk zijn voor laaggeletterden. Begrijpelijk communiceren betekent echter niet kinderlijk communiceren. Hetzelfde geldt voor de bejegening van mensen. Het gaat om duidelijke, eenvoudige communicatie en een volwassen bejegening. Overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijven moeten garanderen dat persoonlijk contact altijd mogelijk is en dat de individuele situatie centraal staat. Ook moeten ze mensen vaker persoonlijk benaderen, bijvoorbeeld voor het maken van een afspraak. Het maakt veel verschil of mensen telefonisch gevraagd wordt wanneer het hen uitkomt of dat ze een brief krijgen met de mededeling op welke datum en op welk tijdstip ze moeten verschijnen.

Dit zijn enkele bouwstenen voor de invulling van een gezamenlijke zorgplicht van overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties. De RVS adviseert deze zorgplicht vóór eind 2017 verder uit te werken in een bestuurlijk convenant, geïnitieerd door de rijksoverheid met partners zoals woningcorporaties, energiebedrijven en zorgverzekeraars.

Inperken bijzondere bevoegdheden

Op rijksniveau is de Rijksincassovisie een goed voorbeeld (SZW 2016). Deze visie heeft tot doel om overheidsinstanties meer te laten samenwerken, zodat er beter rekening wordt gehouden met de mogelijkheden en de omstandigheden van mensen met schulden. De Rijksincassovisie treedt echter niet in de autonomie van de verschillende instanties. De RVS wil deze bijzondere bevoegdheden (zoals verrekeningen, dwanginvordering en bestuursrechtelijke premies) juist wel ter discussie stellen, omdat die vaak een belangrijke reden vormen voor het escaleren van kleine schulden (De Nationale ombudsman 2013). De RVS vindt dat onderzocht moet worden of deze bijzondere bevoegdheden kunnen worden ingeperkt voor de mensen die hun schuld wel willen, maar niet kunnen betalen.

Landelijk incassobureau

Hoge incassokosten werken de escalatie van schulden in de hand. In 2016 is het ACM samen met Autoriteit Financiële Markten (AFM), NVVK, de Consumentenbond, het Juridisch Loket, het Nibud, de Fraudehelpdesk en Wijzer in Geldzaken de publiekscampagne 'Incasso? Betaal, maar alleen als het klopt' gestart. Deze is bedoeld om mensen weerbaarder maken tegen onterechte, onjuiste of oneerlijke incasso's. Een andere mogelijkheid om de kosten te beperken is om de vrije markt van deurwaarders aan banden te leggen. Sinds 2001 zijn de tarieven van de opdrachtgevers vrij. Dit betekent dat schuldeisers op zoek gaan naar de

goedkoopste deurwaarder. De tarieven zijn zo laag dat deurwaarders hun vergoeding verhalen op de schuldenaar. Bij schulden kleiner dan € 2.500 komt er gemiddeld 151% boven op het oorspronkelijke bedrag als de deurwaarder wordt ingeschakeld. De oorspronkelijke schuld wordt dus 2,5 keer zo groot (Kramer et al. 2012). In Zweden lijkt dat beter geregeld. Deurwaarders zijn daar in dienst bij het Koninklijk Incassobureau. Alleen deze overheidsinstelling mag beslag leggen en aanmanen. Het Koninklijk Incassobureau doet meer. Het biedt ook hulp aan schuldenaren en stelt bindende betalingsregelingen voor aan schuldeisers. Schuldenproblemen zijn zo eerder zichtbaar, omdat problematische schulden op één plek terechtkomen (Frederik 2017). De RVS adviseert de rijksoverheid om te onderzoeken of (elementen uit) het Zweedse model in Nederland toe te passen zijn.

Doorzettingsmacht

De schuldenproblematiek overstijgt de verantwoordelijkheid van één bewindspersoon van één ministerie. De RVS adviseert daarom dat een van de ministers een bijzondere opdracht krijgt, zoals de 'reductie van schulden van mensen voor wie de samenleving te complex is', en doorzettingsmacht heeft om andere bewindspersonen aan te spreken op hun inzet hiervoor.

5 Preventie door eenvoud

De RVS vindt dat overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijven zich meer rekenschap moeten geven van het feit dat zij regels, beleid en uitvoering voor sommige mensen te ingewikkeld hebben gemaakt. Door deze complexiteit, gecombineerd met gebrek aan vaardigheden en ongunstige omstandigheden (laag inkomen, onzekere inkomenssituatie en onvoldoende hulpbronnen), lopen mensen het risico op schulden, in het bijzonder een escalatie van relatief kleine schulden. De RVS pleit voor meer eenvoud ter preventie van schulden. Dit wordt vaker genoemd, maar nog te weinig in de praktijk gebracht. De RVS geeft daarom drie oplossingsrichtingen voor overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijven om eenvoud te concretiseren. De RVS realiseert zich terdege dat dit geen lichte opgave is. Eenvoud voor mensen vraagt veel en maakt het vaak zelfs moeilijker voor overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Toch moeten deze partijen er alles aan doen om het eenvoudiger te maken, omdat het veel oplevert voor de schuldenaar en de schuldeiser, bijvoorbeeld in de vorm van meer welbevinden, een betere gezondheid en minder maatschappelijke kosten. Maar vooral omdat het past bij hun maatschappelijke verantwoordelijkheid om deze mensen in de toekomst beter te behoeden voor schulden.

Literatuur

Actal (2014). *Advies regeldruk door inkomenskoppeling en inkomensdrempels*. Den Haag: Adviescollege Toetsing Regeldruk.

Akkermans, C. en M. Räkera (2016). Beschermingsbewind anders. Een uitweg uit de stuurloze schuldhulpverlening. In: *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, 109(1), p. 8-11.

ARK (2016). *Aanpak problematische schulden*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

ARK (2016). *Aanpak van laaggeletterdheid*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

ACM (2015). *Een onderzoek naar de handelspraktijken van incassobureaus*. Geraadpleegd op 27 maart 2017 via <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/14891/Een-onderzoek-naar-de-handelspraktijken-van-incassobureaus/>

ACM (2016). *ACM zet volgende stap in aanpak oneerlijke incassopraktijken*. Geraadpleegd op 27 maart 2017 via <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/16559/ACM-zet-volgende-stap-in-aanpak-oneerlijke-incassopraktijken/>

Bucx, F. (red.) (2011). *Gezinsrapport 2011*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

CBS (2015). *De dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt. De focus op flexibilisering*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

CBS (2016). *Grote inkomensverschillen tussen flexwerkers*. Geraadpleegd op 27 maart via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/44/grote-inkomensverschillen-tussen-flexwerkers>

De Nationale ombudsman (2013). *In het krijt bij de overheid. Verstandig invorderen met oog voor maatschappelijke kosten*. Den Haag: De Nationale ombudsman.

Frederik, J. (2017). *Onze incassoindustrie: eerst maken we schulden tot 2,5 keer hoger, dan sturen we dure hulpverleners op je af*. Geraadpleegd op 30 april 2017 via <https://decorrespondent.nl/6066/onze-incassoindustrie-eerst-maken-we-schulden-tot-2-5-keer-hoger-dan-sturen-we-dure-hulpverleners-op-je-af/364938439734-d708fc13>

Gemeente Arnhem (2015). *Evaluatie Budgetondersteuning op Maat – Boom*. Arnhem: Gemeente Arnhem.

City Deal Inclusieve Stad (2016). *Doen wat nodig is. Experimenten die maatwerk mogelijk maken*. Rotterdam: City Deal Inclusieve Stad.

I&O Research (2016). *Profielschets beslagenen*. Rapport. Enschede: I&O Research.

Jongen, E., P. Koot en M. Vlekke (2016). *De politieke economie van inkomensbeleid: Makkelijker kunnen we het niet maken?* Den Haag: Centraal Planbureau.

Jungmann, N. en M. Anderson (2011). *Vroegsignalering moet en kan! Een onderzoek naar de toegevoegde waarde van een Landelijk Informatiesysteem Schulden*. Nederhorst: Social Force.

Jungmann, N., P. Wesdorp en G. Duinkerken (2015). *Eindjes aan elkaar knopen. Cruciale vragen bij financiële problematiek in de wijk*. Platform 31, 2015. Den Haag: Platform 31.

Jungmann, N. en T. Madern (2016). *Duurzame verbetering van gezond financieel gedrag*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Jungmann, N., M. van der Veer en H. Koper (2016). *Impact van financiële problemen op gezondheid. En wat de zorgprofessional te doen staat*. Geraadpleegd op 27 maart 2017 via <http://www.platform31.nl/nieuws/de-impact-van-financiele-problemen-op-gezondheid>

Jungmann, N. en P. Wesdorp (2017). *Mobility Mentoring: hoe inzichten uit de hersenwetenschap leiden tot een betere aanpak van armoede en schulden*. Den Haag/Utrecht: Platform 31 en Hogeschool Utrecht.

Kramer, X.E., M.L. Tuil en I.Tillema (2012). *Verkrijging van een executoriale titel in incasso zaken*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

Lennartz, C., J. Groenewegen, N. Vrieselaar en L. de Waal (2017). *Huizenprijzen op weg naar nieuwe piek. Rabobank kwartaalbericht woningmarkt*. Geraadpleegd op 28 mei 2017 via <https://economie.rabobank.com/publicaties/2017/mei/huizenprijzen-naar-nieuwe-piek/>.

Lindenberg, S. (2001). Social rationality versus rational egoism. In: J.H. Turner (red.), *Handbook of sociological theory* p. 635-668. New York: Plenum.

Madern, T. (2014). *Overkoepelende blik op de omvang en preventie van schulden in Nederland*. Utrecht: Nibud.

Madern, T., N. Jungmann en R. Geuns (2016). *Over de relatie tussen lees- en rekenvaardigheid en financiële problemen*. Den Haag: Stichting Lezen & Schrijven.

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

Nibud (2016). *Nibud scholierenonderzoek 2016*. Utrecht: Nibud.

Nibud (2017). *Financiële educatie voor voortgezet onderwijs en mbo*. Geraadpleegd op 20 februari 2017 via <https://www.nibud.nl/beroepsmatig/voortgezet-onderwijs-en-mbo/>

NVB (2015). *Resultaten onderzoek 'Kinderen en geld'*. Amsterdam: Nederlandse Vereniging van Banken.

NVVK (2012). *Jaarverslag 2012*. Geraadpleegd op 16 mei 2017 via <https://www.nvbk.eu/page/392>

NVVK (2017). *Jaarverslag 2016*. Geraadpleegd op 16 mei 2017 via <http://jaarverslag2016.nvbk.eu/index.html>

Platform Onderwijs2032 (2016). *Ons onderwijs2032. Eindadvies*. Den Haag: Platform Onderwijs2032.

Reijn, G. (2016). *Zachte hand werkt beter bij schulden dan harde aanpak*. In: *de Volkskrant*, 3 augustus 2016.

Rekenkamer Rotterdam (2017). *Hulp buiten bereik. Effectiviteit van het schuld-dienstverleningsbeleid*. Rotterdam: Rekenkamer Rotterdam.

Rijnsoever, M. van, E. Tromp, W.E. Waterlander, F.M. Schutz en I.H.M. Steenhuis (2011). Verschillen in leefstijl en gezondheid tussen mensen met en zonder schulden. In: *Tijdschrift voor Gezondheidswetenschappen*, 89(1), p. 43-50.

RIVM (2017). *Zwakbegaafdheid: berekening prevalentie*. Geraadpleegd op 28-02-17 via <https://www.volksgezondheidenzorg.info/content/zwakbegaafdheid-berekening-prevalentie>.

RVS (2016). *Een gedurfde ambitie*. Veelzijdig samenwerken met kind en gezin. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.

Schors, A. van der, en N. Stierman (2016). *Financiële opvoeding & het financiële gedrag als volwassene*. Utrecht: Nibud.

Schors, A. van der, M. van der Werf en M. Boer (2016). *Kans op financiële problemen 2016*. Utrecht: Nibud.

SCP (2014). *Vershil in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

SER (2017). *Opgroeien zonder armoede*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

SZW (2016). *Rijksincassovisie*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Tersteeg, W (2015). *Marc na uitzending Recht in de Regio: 'Ze hebben me nog steeds bij mijn ballen'*. Geraadpleegd op 30 april via <https://demonitor.ncrv.nl/gegijzeld-door-de-overheid/marc-na-uitzending-recht-in-de-regio-ze-hebben-me-nog-steeds-bij-mijn-ballen>

Tiemeijer, W. (2016). *Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op schulden*. Amsterdam: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Treur, L. (2015). *Schuldenberg Nederlandse huishoudens steeds groter?* Geraadpleegd op 2 mei 2017 via <https://economie.rabobank.com/publicaties/2015/juni/schuldenberg-nederlandse-huishoudens-steeds-groter/>

Tuzgöl-Broekhoven, A.J.H. (2016). *Burgerperspectief op schuldhulpverlening*. Den Haag: De Nationale ombudsman.

Veld, R. in 't, J. Westerbeek en R. Winters (2016). *Een Onbemind Probleem: voorstudie maatschappelijke kosten-batenanalyse schuldenproblematiek*. Tilburg: Tilburg University.

Vos, M. (2014). *De Esten doen het beter. Digitale transformatie*. Geraadpleegd op 28 mei 2017 via <https://ibestuur.nl/partner-cgi/de-esten-doen-het-beter>.

Warnaar, M. en C. van Gaalen (2012). *Een referentiebuffer voor huishoudens. Onderzoek naar het vermogen en het spaargedrag van Nederlandse huishoudens*. Utrecht: Nibud.

Westhof, F., L. de Ruig en A. Kerckhaert (2015). *Huishoudens in de rode cijfers. Over schulden van Nederlandse huishoudens en preventiemogelijkheden*. Zoetermeer: Panteia.

WRR (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Zwinkels, W. (2015). *Wie heeft schuld? Een kwantitatieve analyse van schulden bij uitkeringsgerechtigden*. Amsterdam: Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen.

Adviesvoorbereiding

De commissie die dit advies heeft voorbereid bestond uit José Manshanden (commissievoorzitter), Greet Prins (Raad), Annet den Hoed, Ingrid Doorten en Bart van de Gevel (adviseurs). De commissie bedankt Mayte Beekman voor haar werkzaamheden in het kader van dit advies.

Deelnemers expertmeeting

31 oktober 2016

Soraya Beumer	Reclassering Nederland
Arjan Beune	Stichting Lezen & Schrijven
Bram Buik	Hogeschool Utrecht
Ralf Embrechts	MOM Tilburg
Pauline van Esterik-Plasmeijer	Mijn Geld en Zo
Leo van der Geest	NYFER
Pieter Hilhorst	Amargi
Manuel van der Hoek	CZ
Joke de Kock	NVVK
Mark Koetsier	Gemeente Zaanstad
Henk Koster	Ministerie van Financiën
Albert Jan Kruijer	Publieke Waarden
Hans Lamb	Menzis
André Moerman	Landelijke Organisatie Sociaal Raadsliden
Marianne ten Napel	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Miriam Nienhuis	Gemeente 's-Hertogenbosch
Steven Oppenheim	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Reina Otto	Zilveren Kruis Achmea
Martin Rellum Marcus	Obin BV
Peter Rijdsdijk	Vereniging SchuldHulpMaatje
Linda Strating-Van de Grint	Bureau WSNP
Roel in 't Veld	Tilburg University
Antonieek Vermeulen	Gemeente Utrecht

Overige geraadpleegde deskundigen

Daphne Allewijn	CAK
Nicole Back	Belastingdienst
Jacqueline Beekman	Sociaal Werk Nederland
Janneke Boer	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Dennis van den Burg	Dierenwinkel Ambulia
Joost Clarenbeek	KplusV
Simone Croezen	Sociaal-Economische Raad
Jet Creemers	Afterwork netwerk
Arie van Dijk	Schuldhulpmaatje Westland
Marieke Giezen	Ministerie van Financiën
Ester Gould	Programmamaker 'Schuldig'
Danny Hanse	De Nationale ombudsman
Carien Hattink	Gemeente Den Bosch
Sadik Harchaoui	Society Impact
Daan Hoefsmid	CAK
Nick Huls	Universiteit Leiden
Wilma de Jager	Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam
Nadja Jungmann	Hogeschool Utrecht
Frank Kalshoven	Argumentenfabriek
Anne-Greet Keizer	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Aygul Keskin	Gemeente Den Haag
Martien Kromwijk	Wethouder Bodegraven
Marijke Kop	Belastingdienst
Nina Kox	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Christine Kuiper	Movisie
Rémi Langenberg	CAK
Jorinde ter Mors	Gemeente Utrecht
J.C. Nouwt	Kantonrechter
Wilma Reerink	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Jeannette de Ridder	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Sarah Sybling	Programmamaker 'Schuldig'
Jasmin Schous	Sociaal-Economische Raad
Will Tiemeijer	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Gerrit Teunis	Woningcorporatie Beter Wonen Vechtdal
Annemarie Tuzgöl-Broekhoven	De Nationale ombudsman
Jeroen Visser	Sociaal-Economische Raad
Renee van Vlaardingen	Gemeente Amsterdam

Cok Vroman
David Zijlmans
Anne Mieke Zwaneveld
Roland Zwiers

Sociaal en Cultureel Planbureau
EY
Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam
Sociaal-Economische Raad

Publicaties

Eenvoud loont. Oplossingen om schulden te voorkomen.

Advies, nummer 17-06, juni 2017.

Zonder context geen bewijs. Over de illusie van evidence-based practice in de zorg.

Advies, nummer 17-05, juni 2017.

De Zorgagenda voor een gezonde samenleving.

Publicatie, nummer 17-04, april 2017.

Recept voor maatschappelijk probleem. Medicalisering van levensfasen.

Advies, nummer 17-03, maart 2017.

Inkoop safari. Verkenning van de praktijk van zorginkoop.

Briefadvies, nummer 17-02, 7 februari 2017.

Implementatie van e-health vraagt om durf en ruimte.

Briefadvies, nummer 17-01, januari 2017.

Wat ik met Kerst mis. Een bundel met wisselende perspectieven over eenzaamheid.

Bundel, nummer 16-04, december 2016.

Grensconflicten. Toegang tot sociale voorzieningen voor vluchtelingen.

Essay, nummer 16-03, oktober 2016.

Een gedurfde ambitie. Veelzijdig samenwerken met kind en gezin.

Advies, nummer 16-02, mei 2016.

Verlangen naar samenhang. Over systeemverantwoordelijkheid en pluriformiteit.

Advies, nummer 16-01, april 2016.

Wisseling van perspectief. De werkagenda van de RVS.

Publicatie, nummer 15-01, december 2015.



raad voor **R** Volksgezondheid en
Samenleving