



# Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

**2019Z18140/2019D37703**

## **Zicht op schulden**

**Eindverslag van het programma Schulden van de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid**

**26 september 2019**

## Inhoud

Inhoud.....	2
Samenvatting en bevindingen.....	3
1 Inleiding .....	8
2 Onderzoeksvragen van de commissie SZW.....	9
3 Resultaten van de verschillende activiteiten in 2018 en 2019 .....	10
3.1 Rondetafelgesprek Schulden (12 februari 2018) .....	10
3.2 Technische briefing door het CBS over het CBS-rapport <i>Armoede en sociale uitsluiting 2018</i> (23 mei 2018) .....	13
3.3 Rapport 'Knellende schuldenwetgeving' van en technische briefing door lectoren van Hogescholen Utrecht (3 juli 2018) .....	14
3.4 Werkbezoek gemeente Oss (27 september 2018) .....	17
3.5 Rondetafelgesprek Overheid als schuldeiser (1 oktober 2018) .....	19
3.6 Werkbezoek Stockholm en Londen (januari 2019) .....	21
3.6.1 Zweden .....	22
3.6.2 Het Verenigd Koninkrijk .....	25
3.7 Webinar Schulden (28 januari 2019).....	30
3.8 Werkbezoek SEZO (Maatschappelijke Dienstverlening Amsterdam) over schulden (5 april 2019) .....	37
3.9 Werkbezoek Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (7 juni 2019).....	40
4 Antwoorden op de onderzoeksvragen van de commissie SZW .....	43
BIJLAGEN.....	55
Inhoudsopgave bijlagen .....	55
1. Deelnemers en indeling rondetafelgesprek over schulden op 12 februari 2018.....	55
2. Deelnemers en indeling rondetafelgesprek Overheid als schuldeiser op 1 oktober 2018	55
3. Internationale vergelijking: Verenigd Koninkrijk, Zweden en Nederland.....	57
3.1 Kernpunten .....	57
3.2 Overzichtstabel internationale vergelijking .....	58
3.3 Het Verenigd Koninkrijk, vergelijking IVA – DRO .....	63

Deze notitie is uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.

## Samenvatting en bevindingen

### *Inleiding: thema en activiteiten*

Het centrale thema van het kennisprogramma Schulden van de commissie SZW is het voorkomen en bestrijden van problematische schulden. In dit kader zijn verschillende activiteiten door de commissie uitgevoerd in de periode van februari 2018 t/m september 2019. De start was een rondetafelgesprek over schulden in februari 2018 met wetenschappers, praktijk- en ervaringsdeskundigen en professionals in de uitvoering. Hiervoor is ook een internetoproep gedaan, die heeft geleid tot 240 reacties van (ervarings)deskundigen. Er is een technische briefing gehouden door het CBS over het rapport *Armoede en sociale uitsluiting* in mei 2018. Daarnaast is in opdracht van de commissie het rapport *Knellende schuldenwetgeving* in juli 2018 opgeleverd door lectoren van de Hogeschool Utrecht en de Hogeschool van Amsterdam. Daarop volgde een werkbezoek aan de gemeente Oss in september 2018 en een rondetafelgesprek over de overheid als schuldeiser op 1 oktober 2018. In januari 2019 heeft de commissie een werkbezoek gebracht aan Stockholm en Londen. In januari 2019 heeft tevens een webinar over schulden plaatsgevonden, een onlinegesprek met mensen die zelf met schulden te maken hebben (gehad). In april 2019 heeft er een werkbezoek plaatsgevonden aan de SEZO in de gemeente Amsterdam over schulden en tot slot een werkbezoek in juni 2019 aan de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders.

### *Vijf onderzoeksvragen*

De commissie heeft een aantal onderzoeksvragen opgesteld die richting hebben gegeven aan het thema en de activiteiten:

1. Hoe kunnen we voorkomen dat mensen in de schulden terechtkomen?
2. Hoe kunnen we voorkomen dat schulden onnodig hoog oplopen?
3. Welke rol hebben de verschillende organen van de rijksoverheid bij het voorkomen en bestrijden van schulden?
4. Wat kunnen we leren van het Verenigd Koninkrijk en Zweden op het gebied van schulden?
5. In hoeverre hebben verschillende gemeenten iedereen met problematische schulden in beeld en kunnen zij hen bereiken?

### *Hoofdbevindingen en inzichten per onderzoeksvraag*

Tijdens de verschillende activiteiten is met een groot aantal mensen gesproken: ervaringsdeskundigen, wetenschappers, deurwaarders en incassobureaus, schuldhelpverleners, gemeenten en publieke uitvoeringsorganisaties. Zij hebben veel ervaringen en aanbevelingen aan de commissie SZW meegegeven, die inzicht hebben gegeven in de schuldenproblematiek en mogelijke verbeteringen. Deze inzichten zijn hieronder samengevat, waarmee zo veel mogelijk de onderzoeksvragen worden beantwoord.

**Onderzoeksvraag 1.** *Hoe kunnen we voorkomen dat mensen in de schulden terechtkomen?*

**Onderzoeksvraag 2.** *Hoe kunnen we voorkomen dat schulden onnodig hoog oplopen?*

Deze notitie is uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.

**Onderzoeksvraag 3.** Welke rol hebben de verschillende organen van de Rijksoverheid bij het voorkomen en bestrijden van schulden?

**Inzicht 1:** Financiële educatie (hoe met je huishoudboekje om te gaan) heeft een centrale plaats nodig, bijvoorbeeld in het onderwijscurriculum, te beginnen in het primair onderwijs.

**Inzicht 2:** Belangrijk is dat mensen die dreigen in de schulden te komen, weten waar zij terecht kunnen voor vragen en hulp. Gelet op de schaamte die veel schuldenaren ervaren, zouden mensen zich in een relatief anonieme setting moeten kunnen melden.

**Inzicht 3:** Het is belangrijk dat de omgeving van een potentiële schuldenaar alert is, dit vroeg signaleert en weet waar het informatiepunt is waar hij terecht kan voor vragen en hulp.

**Inzicht 4:** Omdat juist in situaties dat mensen stress ervaren, zoals bij problematische schulden, zij veelal niet in staat zijn om volledig rationeel te denken, is het belangrijk dat administratieve en financiële systemen simpel zijn en de gebruikte taal in brieven van instanties kort, bondig en duidelijk is. Schuldenaren kunnen zo meer controle krijgen over de situatie en zullen zo minder stress ervaren. Daarnaast helpt het als persoonlijke ondersteuning wordt geboden.

**Inzicht 5:** Onderzocht zou kunnen worden in hoeverre diverse praktische inzichten rondom toeslagen en ondersteuningsregelingen het eenvoudiger en minder foutgevoelig zouden kunnen maken, bijvoorbeeld door:

- met gemiddelde inkomens per maand te rekenen in plaats van per jaar;
- uitkeringen, toeslagen en voorzieningen op hetzelfde moment in de maand over te maken en daarmee te stroomlijnen;
- toeslagen direct over te maken aan de begunstigde (woningbouwcorporatie, kinderopvang, zorgverzekeraar) zodat het geld niet voor andere doeleinden gebruikt kan worden.

Overigens wordt momenteel een interdepartementaal onderzoek (ibo) toeslagen<sup>1</sup>, uitgevoerd, dat naar verwachting meer inzicht in genoemde problematiek zal geven.

**Inzicht 6:** De toegangseisen tot de minnelijke schuldhelpverlening en de Wsnp zouden toegankelijker/makkelijker/laagdrempeliger kunnen zijn.

**Inzicht 7:** Geïnterviewd zou kunnen worden welke (aspecten van de) landelijke wet- en regelgeving effectieve schuldhelpverlening in de weg staan, zoals de kostendelersnorm, de verplichting om beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt, de bijzondere situatie huurtoeslag etc. (zie ook het rapport *Knellende schuldenwetgeving* in paragraaf 3.3).

---

<sup>1</sup> Het ibo toeslagen is gestart in oktober 2018 en zou uiterlijk afgerond worden in voorjaar 2019 ([www.rijksbegroting.nl/2019/ibo's](http://www.rijksbegroting.nl/2019/ibo's)), maar is begin september 2019 nog niet afgerond (zie brief staatssecretaris van Financiën, 31 066, nr. 512).

**Inzicht 8:** Goede nazorg na afloop van een schuldhulpverleningstraject is belangrijk (de inhoud en de partijen die daarbij betrokken moeten zijn).

**Inzicht 9:** Er zou meer onderzoek gedaan kunnen worden naar ervaringen met en evaluaties van de effectiviteit van schuldpreventieprojecten en –interventies. Tevens zouden ervaringen meer onderling kunnen worden uitgewisseld.

**Inzicht 10:** In de praktijk van schuldhulpverlening wordt geconstateerd dat een verdergaande samenwerking, vooral op het gebied van vroegsignalering, vraagt om een nadere beschouwing van het vraagstuk van proportionele gegevensuitwisselingen tussen partijen. Het CAK heeft sinds juli 2017 de bevoegdheid om de gegevens over de wanbetalers zorgpremie Zorgverzekeringswet aan gemeenten te verstrekken, zodat zij gericht contact met hun burgers kunnen zoeken.

Naar verwachting zal het (voor eind 2019) aangekondigde voorstel tot wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening Wgs om gegevensuitwisseling ten behoeve van vroegsignalering mogelijk te maken, hierin tegemoet kunnen gaan komen.

**Inzicht 11:** Het incassoregister, dat de minister voor Rechtsbescherming heeft aangekondigd, zou kunnen bijdragen aan het reguleren van incassobureaus.

**Inzicht 12:** Het boetebeleid zou nader bekeken moeten worden. Vooral wanneer het gaat om mensen die niet kunnen betalen, lijkt het nuttiger om een haalbare betalingsregeling te treffen dan om hoge boetes op te leggen.

**Inzicht 13:** Belangrijk is om te bezien in hoeverre het mogelijk is om, in het geval driekwart van de schuldeisers aangeeft mee te werken aan een betalingsregeling/oplossing in een schuldensituatie, verplicht te stellen dat daarmee akkoord gegaan wordt. Zie ook motie-Peters c.s.<sup>2</sup> Het kabinet zal hierover binnenkort de Kamer informeren.<sup>3</sup>

**Inzicht 14:** Omdat een deel van de schuldenaren zzp'ers betreft, is het van belang dat de schuldhulpverlener specifieke kennis en expertise heeft rondom zzp'ers en schulden.

**Inzicht 15:** Het organiseren van een centraal schuldenregister zou nader onderzocht kunnen worden, evenals een totaaloverzicht voor de burger waarop alle schulden op een rijtje staan.

**Inzicht 16:** De rechten van schuldenaren die onder bewindvoering staan, zouden nader onderzocht kunnen worden. Daarbij kunnen bijvoorbeeld de wetgevingsinitiatieven in het Verenigd Koninkrijk om de bescherming van schuldenaren ten opzichte van schuldeisers te regelen, worden betrokken.

**Inzicht 17:** De kwaliteit van professionele bewindvoerders en hulpverleners rondom schulden is niet altijd voldoende.

---

<sup>2</sup> [Kamerstuk 24 515, nr. 442.](#)

<sup>3</sup> [Kamerstuk 24 515, nr. 489.](#)

**Onderzoeksvraag 4.** *Wat kunnen we leren van het Verenigd Koninkrijk en Zweden op het gebied van schulden?*

**Schuldenproblematiek in Zweden:**

- Alle beslagleggingen vallen in Zweden onder het Zweeds Koninklijk Incassobureau, waardoor dit een goed totaalbeeld van de schuldsituatie heeft.
- Gemeenten worden in de schuldhulpverlening ondersteund door de Zweedse consumentenorganisatie, wat kwaliteitsbevorderend is geweest.
- Financiële educatie ter preventie van schulden wordt vanuit de overheid, centraal georganiseerd.
- In Zweden zijn twee registers, die voor veel partijen inzichtelijk zijn:
  - 1) privaatkredietregister (kredietwaardigheid particulieren);
  - 2) register Zweeds Koninklijk Incassobureau (overzicht van alle openbare vorderingen bij publieke en private schuldeisers en alle beslaggegevens).

**Schuldenproblematiek in het Verenigd Koninkrijk:**

- Goede publiek-private samenwerking tussen aanbieders van schuldhulpverlening.
- In het VK vragen mensen met schulden sneller hulp dan in Zweden en Nederland, waardoor men er in een vroegtijdiger stadium bij is. Er is druk vanuit de overheid in het VK om mensen met schulden te identificeren en door te verwijzen naar schuldhulpverlening. Daarnaast lijken schulden een minder groot taboe te zijn in het VK.
- In het VK zijn er verschillende wetgevingsinitiatieven om de schuldenaren bescherming te bieden tegen schuldeisers (zie ook inzicht 16), zoals een 60 dagen durende ademruimte (vergelijkbaar met breed moratorium) en een wettelijk bindende overeenkomst tussen schuldenaren en schuldeisers.
- In het VK is veel aandacht voor de rol die schuldeisers hebben in de schuldenproblematiek.
- De regering wil toegang tot krediet voor groepen met een laag inkomen verbeteren: op zoek naar kredietunies die betaalbare kredieten aanbieden.

**Inzicht 18:** bekeken zou kunnen worden welke aanpakken uit Zweden en het Verenigd Koninkrijk goed zouden kunnen werken in Nederland.

**Onderzoeksvraag 5.** *In hoeverre hebben verschillende gemeenten iedereen met problematische schulden in beeld en kunnen zij hen bereiken?*

**Inzicht 19:** gemeenten hebben waarschijnlijk niet iedereen met problematische schulden in beeld. Bovendien zijn er verschillen tussen gemeenten en hoever zij hiermee zijn. Hier is echter binnen het kennisthema schulden van de commissie verder geen onderzoek naar gedaan, dus deze onderzoeksvraag kan niet beantwoord worden. Sinds de invoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) zijn gemeenten verantwoordelijk voor de lokale schuldhulpverlening. De commissie heeft werkbezoeken afgelegd aan de schuldhulpverlening in Oss en Amsterdam. Dit geeft echter geen landelijke beeld van of en, zo ja, hoe gemeenten burgers met problematische schulden in beeld

Deze notitie is uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.

hebben. Naar schatting zijn 1,2 miljoen van de huishoudens met risicovolle of problematische schulden onzichtbaar en niet bekend bij de formele schuldhulpverlening.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> [Kamerstuk 24 515, nr. 431](#)

Deze notitie is uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.

## 1 Inleiding

### *Versterking kennispositie*

De commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) werkt voortdurend aan het versterken van haar zelfstandige kennis- en informatiepositie, bijvoorbeeld door rondetafelgesprekken te organiseren, (extern) onderzoek te doen of werkbezoeken af te leggen. Daarnaast stelt de commissie een aantal thema's vast waarin zij zich specifiek wil verdiepen, de zogeheten kennisagenda. Het doel is om op deze thema's een stevige gemeenschappelijke kennisbasis te realiseren. Nadere informatie over deze kennisagenda en de (activiteiten van) de commissie SZW staan op de [website van de Tweede Kamer Commissie SZW](#).

In haar kennisagenda voor 2018 en 2019 heeft de commissie onder andere het thema schulden opgenomen. De commissie heeft zich vooral gericht op het voorkomen en bestrijden van problematische schulden. Hiervoor is een programma met verschillende activiteiten uitgevoerd. Zo heeft de commissie onderzoek laten uitvoeren naar (mogelijke) knelpunten in wet- en regelgeving, met ervaringsdeskundigen gesproken en de uitvoeringspraktijk tegen het licht gehouden. Daarnaast is de commissie op zoek gegaan naar lessen uit andere landen, zoals het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

Het voorbereidende werk voor de commissie SZW op dit kennisthema is verricht door een voorbereidingsgroep, die bestond uit Kamerleden van de commissie SZW:

- René Peters (CDA, trekker)<sup>5</sup>
- Leendert de Lange (VVD)<sup>6</sup>
- Rens Raemakers (D66)
- Wim-Jan Renkema (GroenLinks)
- Jasper van Dijk (SP)
- Eppo Bruins (CU)
- Corrie van Brenk (50-Plus)

De meeste activiteiten van de voorbereidingsgroep zijn begeleid door Michel Rog, voorzitter van de commissie SZW.

De voorbereidingsgroep is ambtelijk ondersteund door de staf SZW, te weten Sarah Kraaijenoord (adjunct-griffier), Ellen Naborn (kenniscoördinator), Wilma van Zeijts (informatiespecialist) en Hester Oomes (communicatieadviseur).

In deze notitie worden de resultaten gepresenteerd van het programma Schulden. Na de samenvatting en bevindingen in paragraaf 0 en de inleiding in paragraaf 1 komen vervolgens de onderzoeksvragen aan de orde in paragraaf 2. In paragraaf 3 zijn de resultaten van de afzonderlijke activiteiten opgenomen die de commissie voor het programma Schulden heeft ondernomen.

In paragraaf 4 zijn de antwoorden op de onderzoeksvragen weergegeven.

---

<sup>5</sup> Linda Voortman (GroenLinks) was de trekker tot 5 juni 2018.

<sup>6</sup> Tot en met 2 juli 2019.



## 2 Onderzoeksvragen van de commissie SZW

De commissie SZW heeft ervoor gekozen om de gemeenschappelijke kennispositie van de commissie onder andere te versterken met het thema 'het voorkomen en bestrijden van problematische schulden'. De commissie heeft een aantal onderzoeksvragen opgesteld die richting hebben gegeven aan het thema.

*De onderzoeksvragen van het thema 'het voorkomen en bestrijden van problematische schulden':*

1. Hoe kunnen we voorkomen dat mensen in de schulden terechtkomen?
2. Hoe kunnen we voorkomen dat schulden onnodig hoog oplopen?
3. Welke rol hebben de verschillende organen van de rijksoverheid bij het voorkomen en bestrijden van schulden?
4. Wat kunnen we leren van het Verenigd Koninkrijk en Zweden op het gebied van schulden?
5. In hoeverre hebben verschillende gemeenten iedereen met problematische schulden in beeld en kunnen zij hen bereiken?

*Om hoeveel mensen gaat het eigenlijk?*

Panteia heeft in 2015 onderzoek gedaan naar problematische schulden<sup>7</sup> en de staatssecretaris heeft daarover op 22 mei 2018 de Tweede Kamer geïnformeerd.<sup>8</sup> In genoemde brief wordt gesteld dat in Nederland één op de tien huishoudens te maken heeft met problematische schulden en voor één op de vijf huishoudens het risico bestaat om met problematische schulden te maken te krijgen ("risicovolle schulden"). Iedereen kan met schulden te maken krijgen, bijvoorbeeld door werkloosheid of een echtscheiding. De gevolgen daarvan zijn groot. Zo veroorzaken schulden veel zorgen en stress en leiden ze vaak tot een slechtere gezondheid of tot problemen binnen relaties. Schulden vormen een belemmering bij het vinden van werk of bij het behouden van werk. Mensen zijn dan minder goed in staat om in hun eigen bestaan en dat van hun familieleden te voorzien. Verder blijkt uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau<sup>6</sup> dat mensen met schulden zesmaal vaker in aanraking komen met justitie. Ook schuldeisers kunnen in problemen raken als mensen hun rekening niet meer kunnen betalen.

Omvang schuldenproblematiek in het kort:

- 1,4 miljoen huishoudens met risicovolle of problematische schulden;
- 840.000 huishoudens met risicovolle schulden, en 540.000 huishoudens met problematische schulden;
- 1,2 miljoen van deze huishoudens zijn onzichtbaar (niet bekend bij de formele schuldhulpverlening);
- 193.000 huishoudens zijn bekend en geregistreerd (bij (schuld)hulpverlenende instanties of via de wettelijke schuldsanering natuurlijke personen).

---

<sup>7</sup> Panteia, *Huishoudens in de rode cijfers 2015*.

<sup>8</sup> [Kamerstuk 24 515, nr. 431](#)

### **3 Resultaten van de verschillende activiteiten in 2018 en 2019**

In het kader van het kennisthema schulden heeft de commissie SZW verschillende activiteiten ondernomen. Hieronder wordt kort per activiteiten weergegeven welke resultaten dat heeft opgeleverd. In paragraaf 3.1 worden de bevindingen van het rondetafelgesprek Schulden op 12 februari 2018 gepresenteerd. Paragraaf 3.2 bestaat uit een korte samenvatting van het CBS-rapport Armoede en sociale uitsluiting 2018. In paragraaf 3.3 treft u meer informatie over het rapport 'Knellende schuldenwetgeving'. Paragraaf 3.4 bevat een verslag van het werkbezoek aan de schuldhulpverlening in Oss. In paragraaf 3.5 worden de resultaten van het rondetafelgesprek over de overheid als schuldeiser beschreven. In paragraaf 6 treft u een beschrijving van het werkbezoek aan Zweden en het Verenigd Koninkrijk. Paragraaf 3.7 beschrijft de ervaringen van de deelnemers aan het webinar over schulden. Paragraaf 3.8 verslaat het werkbezoek aan SEZO. En in paragraaf 3.9 treft u de lessen van het werkbezoek aan de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders.

#### **3.1 Rondetafelgesprek Schulden (12 februari 2018)**

Het rondetafelgesprek over schulden op 12 februari 2018 vormde de aftrap van de activiteiten van de commissie SZW op het thema schulden. Het rondetafelgesprek bestond uit drie blokken waar onderzoekers, praktijk- en ervaringsdeskundigen, en professionals uit de uitvoeringspraktijk aan het woord kwamen. De deelnemers van het rondetafelgesprek zijn gevraagd om voorafgaand aan het rondetafelgesprek een position paper aan te leveren. Daarnaast zijn er position papers ingestuurd door mensen die niet aan het rondetafelgesprek deelnamen maar wel graag hun visie op de problematiek wilden delen met de commissie.

Het rondetafelgesprek is [hier](#) na te lezen en [hier](#) terug te kijken. De position papers zijn [hier](#) te raadplegen.

##### *Resultaten wetenschap*

De deelnemende wetenschappers benadrukten, zowel in hun position papers in als het rondetafelgesprek, dat er op het terrein van schulden te veel wordt uitgegaan van een rationele menselijke gedachtegang. De nadruk in ons systeem ligt daardoor vooral op boete doen. Onderzoek wijst echter uit dat een groot aantal Nederlanders verminderd in staat is tot financiële zelfredzaamheid door beperkte beheersing van basisvaardigheden (lezen, rekenen, internet) en/of verstandelijke beperkingen. Ook mensen die wel over deze vaardigheden beschikken, maken niet altijd rationele beslissingen. Hierbovenop komt het feit dat financiële problemen, waaronder schulden, de werking van hersenprocessen die essentieel zijn voor het nemen van (goede) beslissingen veranderen. Het is daarom belangrijk om in alle fases van schuldpreventie en -hulpverlening rekening te houden met het feitelijke gedrag van mensen in schuldsituaties. Dit betekent dat informatie, procedures en keuzesituaties zo helder, eenvoudig en gemakkelijk mogelijk worden gemaakt. Daarnaast helpt het om de ervaren controle van een schuldenaar over de situatie te verhogen en de ervaren stress te verlagen. Ook zou het helpen als het ingewikkelde systeem waarbinnen Nederlandse burgers hun financiën en administratie moeten doen wordt aangepast. Met name het toeslagensysteem, de preferente positie van

Deze notitie is uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.

overheidscrediteuren en het incassostelsel zijn meerdere malen benoemd. Een optimale keuzeomgeving, die daadwerkelijk aansluit bij het gedrag van mensen, zou financiële problemen in de toekomst kunnen voorkomen.

Een ander onderwerp waar door de wetenschappers veel aandacht aan werd besteed, is het gebrek aan samenhang in aanpak. Er wordt in Nederland weinig onderzoek gedaan naar de effectiviteit van schuldpreventieprojecten en -interventies. Het is daarom onbekend hoe effectief schuldhulpverlening in Nederland is. Meer evaluatie, het liefst met een wetenschappelijke basis, is volgens de wetenschappers dan ook nodig.<sup>9</sup> Ook worden goede ervaringen weinig gedeeld. Een database zou hier eventueel aan kunnen bijdragen. Samenwerking tussen de verschillende betrokken actoren is essentieel voor een succesvolle aanpak.

#### *Resultaten praktijk- en ervaringsdeskundigen*

De praktijk- en ervaringsdeskundigen brachten een aantal gemeenschappelijke punten naar voren. Ten eerste is het vaak onduidelijk waar je hulp kunt krijgen. Men heeft het gevoel van het kastje naar de muur te worden gestuurd en krijgt te maken met een grote verscheidenheid aan regelingen en loketten. Een respectvolle houding van en bejegening door schuldhulpverleners is heel belangrijk hierin.

Ten tweede signaleerden de ervaringsdeskundigen een aantal wettelijke knelpunten die vooruitgang bemoeilijken, zoals de kostendelersnorm, onvoldoende toegang tot (gemeentelijke) schuldhulpverlening, de strenge toelatingseisen tot de Wsnp en de verplichting om beschikbaar te zijn voor werk, waardoor het niet mogelijk is om een opleiding te volgen. Enkele aanwezigen pleitten daarom voor meer maatwerk, waarbij de schuldenaar zelf kan meedenken over de oplossing.

Ten derde heerst er een groot taboe op het hebben van schulden. Wanneer dit doorbroken wordt, zullen mensen sneller om hulp vragen. Bovendien kampen mensen met schulden hierdoor vaak met sociale eenzaamheid.

Ten vierde wees een aantal deelnemers op het verband tussen armoede en schulden. Dit betrof vooral de boetes op het niet (kunnen) betalen van de zorg- en autoverzekering, het belang van werk en het ingewikkelde toeslagensysteem.

Inkomensondersteuningsregelingen zijn sterk aan verandering onderhevig, zijn vaak niet bekend en wisselen per gemeente. Dit kan minima in grote problemen brengen.

Ten slotte zijn er meerdere oplossingen genoemd om de schuldenproblematiek aan te pakken, zoals het vroeg starten met financiële educatie, het stoppen met het stapelen van boetes, het stimuleren van (lokale) samenwerking met schuldhulpverlening, een minder ingewikkeld systeem om inkomen te vergaren, één betaalmoment per maand voor uitkeringen, toeslagen en voorzieningen, een verplichte reactietermijn en verplichte medewerking aan betalingsvoorstellen voor schuldeisers, een centraal schuldenregister en een betere samenwerking met deurwaarders.<sup>10</sup>

#### *Resultaten uitvoering*

In het blok met professionals uit de uitvoeringspraktijk is eerst uitgebreid gesproken over het incasseren van schulden. Momenteel bestaat er geen wettelijke regeling voor incassobureaus, alleen een gedragscode en keurmerk vanuit de branche zelf. Niet alle

---

<sup>9</sup> Zie onder andere de position paper van Tamara Madern voor het rondetafelgesprek op 12 februari 2018.

<sup>10</sup> Zie onder andere motie-Peters c.s. [Kamerstuk 24 515, nr. 442](#).

incassobureaus zijn hier echter bij aangesloten. De Nederlandse Vereniging van gecertificeerde Incasso-ondernemingen (NVI) pleitte er daarom voor om naast dit systeem van zelfregulering ook een wettelijke regeling te ontwerpen. Verder wilden verschillende deelnemers van het rondetafelgesprek de preferente positie en bijzondere incassobevoegdheden van de rijksoverheid aanpakken.

Vervolgens is het doorverkopen van schulden aan de orde gesteld. Volgens de vertegenwoordigers van de incassobranche is een verbod hierop geen oplossing, maar gaat het om de wijze van inning. Schuldeisers hebben een zorgplicht naar de klant. Dit is vastgelegd in een richtlijn van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en vertaalt zich door bij het doorverkopen van schulden. Dat betekent dat het klantbelang en de zorgplicht als het ware als een soort kettingbeding in een contract moeten terugkomen als vorderingen worden doorverkocht. De vraag werd gesteld of incassobureaus geld kunnen verdienen met het doorverkopen van schulden. Het intrinsieke contract dat ooit is afgesloten met een consument kan niet herregeld worden. Er kunnen dus geen andere renten, variabelen of condities worden afgesproken. Volgens de richtlijn van de AFM kan er alleen maar geïncasseerd worden op de oorspronkelijk overeengekomen rente. Wel kan de wijze van inning anders vormgegeven worden. Vanuit de incassobranche werd meerdere malen het belang van sociaal verantwoord incasseren benadrukt. Dit betekent vriendelijke en respectvolle klantbenadering, het inzetten van een helpersrol, een juiste berekening van rente en kosten en het bieden van duurzame oplossingen. Echter, de praktijk wijst uit dat dit niet standaard gebeurt. Het incassomodel in Engeland werd als voorbeeld aangehaald. In Engeland wordt 95% van de vorderingen doorverkocht, maar er worden geen incassokosten in rekening gebracht en er bestaat een meer maatschappelijk verantwoorde wijze van inning.

Daarna is gesproken over het rekken van het minnelijke traject door schuldeisers. Er zijn verschillende voorstellen gedaan om snelheid te maken met het starten van het minnelijke traject, zoals een wettelijke reactietermijn of meewerkplicht voor schuldeisers, besluitvorming over schuldregeling met gekwalificeerde meerderheid of het vereenvoudigen en versnellen van de procedure van een dwangakkoord. Volgens de NVI is een meewerkplicht niet nodig indien er snel geïnventariseerd kan worden welke vorderingen er uitstaan. Hier wordt aan gewerkt door middel van een register. Een ander thema waar gedachten over zijn uitgewisseld is preventie en vroegsignalering. Er is volgens de aanwezigen grote winst te behalen door digitale samenwerking. Uitvoeringsorganisaties hebben veel data in huis die hiervoor gebruikt zou kunnen worden. Echter, privacywetgeving lijkt het uitwisselen van gegevens en samenwerking in de weg te staan. Er is daarom gepleit voor een sterke wettelijke basis voor schuldhulpverlening voor het kunnen inzien en uitwisselen van informatie. Er is nu nog te veel versnippering. Daarnaast is, net als in de andere blokken, het belang van een versimpeld toeslagensysteem en één uitbetalingsdatum voor alle uitkeringen en inkomensondersteunende maatregelen benadrukt. Ook is aandacht voor financiële educatie in het onderwijs weer genoemd.

In deze gespreksronde is specifiek aandacht gevraagd voor ondernemers. Zij zijn een onbelicht onderdeel van de schuldhulpverlening. Om deze groep te helpen is ook aparte kennis en expertise vereist van de schuldhulpverlener.

Ten slotte is het belang onderstreept om een schuldenagenda te bouwen die meerdere collegeperiodes beslaat.

Deze notitie is uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.

### *Resultaten van de 240 reacties op de internetoproep*

Ten behoeve van het rondetafelgesprek is een internetoproep geplaatst op de website van de Tweede Kamer om ervaringen met en visie op de schuldenproblematiek van (ervarings)deskundigen op te halen. Er zijn in vijf weken tijd 240 reacties ontvangen. Met de internetoproep zijn drie vragen gesteld: 1) hoe schulden kunnen worden voorkomen, 2) hoe kan worden voorkomen dat schulden hoog oplopen en 3) wat de impact is van schulden.

De reacties over het voorkomen van schulden gingen vooral over nut en noodzaak van preventie en vroegsignalering, een inkomenstoets en een betere samenwerking tussen de (overheids)organisaties.

Om te voorkomen dat schulden hoog oplopen, werd een aantal verbeterpunten genoemd:

- criteria om in een schuldsaneringstraject te komen moeten worden aangepast;
- er dient maatwerk te worden geboden;
- er zou geen boete op boete moeten worden opgelegd;
- vaste lasten zouden zoveel mogelijk moeten worden ingehouden van inkomens;
- het toeslagensysteem moet worden vereenvoudigd;
- de incassopraktijk moet worden gereguleerd.

Over de impact van schulden op mensen werd vooral genoemd dat schulden lichamelijke en geestelijke problemen veroorzaken, werk vinden (op leeftijd) moeilijk is, er veel mis is met (tijdrovende) procedures, voorlichting kan verbeterd, maatwerk nodig is, er meer respect voor mensen met schulden zou moeten zijn en gelijke (gemeente)behandeling nodig is.

### **3.2 Technische briefing door het CBS over het CBS-rapport *Armoede en sociale uitsluiting 2018* (23 mei 2018)**

Eens in de twee jaar doet het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS) op verzoek van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderzoek naar de ontwikkelingen in het armoederisico van huishoudens en personen in Nederland. Op 23 mei 2018 verzorgde het CBS een technische briefing<sup>11</sup> in de Tweede Kamer over het rapport *Armoede en sociale uitsluiting 2018*<sup>12</sup>.

Het CBS concludeert in dit rapport dat het risico op armoede in 2014 en 2015 afnam maar vervolgens onveranderd bleef in 2016. In 2016 moesten 590.000 van de ruim 7,2 miljoen huishoudens rondkomen van een laag inkomen, oftewel 8,2%. Uit ramingen lijkt er voor 2017 geen verbetering in het verschiet te liggen. Pas in 2018 zou het aandeel huishoudens met een laag inkomen kunnen dalen naar 7,9%.

Ondanks het in 2014 ingezette herstel van de economie, nam het risico op langdurige armoede (minstens vier jaar achtereen van een laag inkomen moeten rondkomen) in 2016 wel toe (van 3,1% naar 3,3%). Oorzaak was de groeiende groep mensen die moeilijk uit de bijstand kan komen. De armoedekans onder minderjarige kinderen is wel gedaald. In Nederland hebben huishoudens met niet-westerse afkomst een grotere kans op armoede dan huishoudens met een Nederlandse achtergrond. Statushouders uit Syrië en Eritrea lopen de hoogste armoederisico's. Behalve niet-westerse huishoudens lopen ook

---

<sup>11</sup> [Technische briefing over het CBS-rapport Armoede en sociale uitsluiting 2018](#)

<sup>12</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2018/03/armoede-en-sociale-uitsluiting-2018>

eenoudergezinnen, alleenstaanden tot de AOW-leeftijd, huishoudens met bijstand en huishoudens met een laagopgeleide hoofdkostwinner relatief vaak risico op armoede. Onder werkenden zijn zzp'ers het meest kwetsbaar voor armoede.

Personen die deel uitmaken van een huishouden met een laag inkomen zijn minder maatschappelijk betrokken dan personen uit een huishouden met een hoger inkomen (minder sociale contacten en inactiever in verenigingen). Ook worden ze vaker als verdachte aangemerkt en geven ze frequenter aan slachtoffer van geweld te zijn geweest. Verder hebben zij een minder goede gezondheid, leven zij korter en hebben zij meer zorgkosten. Over hun woning en woonomgeving zijn ze minder tevreden dan degenen met een hoger inkomen. In materieel opzicht gaat een laag inkomen vaak samen met een betrekkelijk gering vermogen, schulden, beperktere bestedingsmogelijkheden en betalingsachterstanden.

In vergelijking met andere landen van de Europese Unie is het armoederisico in Nederland klein.

### **3.3 Rapport 'Knellende schuldenwetgeving' van en technische briefing door lectoren van Hogescholen Utrecht (3 juli 2018)**

#### *Onderzoek naar wet- en regelgeving in opdracht van de commissie SZW*

In opdracht van de commissie SZW hebben externe onderzoekers onderzoek gedaan naar de juridische kant van schulden.<sup>13</sup> Deze onderzoekers, lectoren van de hogescholen van Utrecht en Amsterdam, hebben gekeken naar de juridische achtergrond van de schuldenproblematiek en de kabinetsplannen voor het schuldenbeleid. De onderzoekers hebben ook op een rij gezet welke tegenstrijdigheden en knelpunten er zitten in bestaande wet- en regelgeving en welke belemmeringen de uitvoering ondervindt. Daarnaast gaan zij in op de vragen welke partijen betrokken zijn bij de aanpak van schulden en wat het tijdspad van de huidige schuldhelpverlening is. De onderzoekers hebben in totaal 50 aanbevelingen opgesteld. Dinsdag 3 juli 2018 heeft de commissie het rapport 'Knellende schuldenwetgeving' in de procedurevergadering besproken. Daarnaast zijn tijdens een openbare technische briefing de onderzoeksresultaten toegelicht door de onderzoekers.<sup>14</sup>

#### *Kabinetsreactie*

De leden van de commissie hebben de staatssecretaris van SZW gevraagd om een reactie te geven op de aanbevelingen uit het onderzoek. In de genoemde [kabinetsreactie op het rapport 'Knellende Schuldenwetgeving'](#) (van 21 december 2018) gaat de staatssecretaris in op iedere afzonderlijke aanbeveling en daarnaast op een aantal in het rapport genoemde juridische knelpunten in de Wet gemeentelijke schuldhelpverlening (Wgs), de Wet sanering natuurlijke personen (Wsnp) en de Wet curatele, beschermingsbewind en mentorschap (cbm).

#### *Aanbevelingen*

Bijna de helft van de aanbevelingen is overgenomen of (reeds) in uitvoering. Bij een groot aantal wordt onderzoek gedaan naar een mogelijke uitwerking van de aanbeveling in

---

<sup>13</sup> [Rapport 'Knellende schuldenwetgeving'](#)

<sup>14</sup> Terugkijken: [Technische briefing over het rapport 'Knellende schuldenwetgeving'](#)

kwestie. Sommige aanbevelingen hebben betrekking op de gemeentelijke beleidsvrijheid of behoren tot de verantwoordelijkheid van derde partijen. Het Rijk heeft hier uitsluitend een faciliterende rol. Vier aanbevelingen worden niet overgenomen.

<b>Aanbeveling</b>	<b>Kabinetsreactie</b>
<p>16. Pas het convenant van NVVK en CJIB zo aan dat een schadevergoedingsmaatregel in zowel het minnelijk (Wgs) als wettelijk traject (Wsnp) op dezelfde wijze wordt meegenomen.</p>	<p>Een schadevergoedingsmaatregel is een strafrechtelijke sanctie opgelegd door een rechter of officier van justitie en ziet op de betaling van door het slachtoffer geleden schade. Gezien de grondslag van de vordering mag het meenemen van de vordering in een minnelijk traject niet in de weg staan aan zo volledig mogelijke inning. Op het moment dat de verjaringstermijn is afgeschaft (zie onder 15) kan over een langere termijn worden geïnd en wordt meer ruimte gezien om de schadevergoedingsmaatregelen mee te nemen in een minnelijk traject met dien verstaande dat er geen ruimte is voor kwijtschelding van de restschuld. Dit is ook overeenkomstig het uitgangspunt in de Wsnp.</p>
<p>17. Pas art. 59 lid 7 onder a Pw jo. art. 60c Pw en de vergelijkbare bepalingen in de andere socialezekerheidswetten aan, zodat zowel in het minnelijk (Wgs) als in het wettelijk traject (Wsnp) de termijn om in te mogen stemmen met een schuldregeling tegen finale kwijting op vijf jaar staat (in plaats van de huidige termijnen van respectievelijk tien en vijf jaar).</p>	<p>Uitgangspunt is dat onverschuldigd betaalde uitkeringen volledig moeten worden teruggevorderd. In verschillende wetten zijn onder strikte voorwaarden mogelijkheden opgenomen om van terugvordering af te zien. Een van de mogelijkheden is als iemand gedurende 10 jaar aan zijn betalingsverplichtingen heeft voldaan. Het hoeft hier niet per definitie te gaan om mensen in een schuldhelpverleningstraject. Een verkorting van de genoemde periode dan wel een verruiming van kwijtscheldingsmogelijkheden in geval van overtreding van de inlichtingenverplichting wordt niet overwogen.</p>
<p>36. Verken of een ander financieringssysteem van beschermingsbewind meer recht doet aan enerzijds de behoeften van burgers aan bewind en anderzijds de financiële druk die gemeenten nu ervaren omdat zij de instroom noch de uitstroom uit bewind echt kunnen beïnvloeden.</p>	<p>In het Regeerakkoord is aangekondigd dat gemeenten adviesrecht krijgen in de gerechtelijke procedure rondom schuldenbewind. Het wetsvoorstel dat hieraan uitvoering geeft, beoogt ten eerste gemeenten in staat te stellen hun regierol bij schuldhelpverlening beter te vervullen. Dit wordt bewerkstelligd doordat in gevallen waarin de instelling van schuldenbewind wordt verzocht, de gemeente hiervan op de hoogte wordt gesteld. Op deze manier kan de gemeente bijvoorbeeld de betrokkene (ook) aanbieden op andere wijze ondersteuning te geven en de rechter daarvan door middel van het advies in kennis stellen. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de wens van gemeenten om meer zicht te krijgen op de instroom</p>

Deze notitie is uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.

	in schuldenbewind. Ten tweede biedt het wetsvoorstel de rechter de mogelijkheid om alternatieve vormen van ondersteuning af te wegen bij de beoordeling van het verzoek tot instelling van een schuldenbewind.
49. Pas art. 475da, lid 5 en 6 Rv (nieuw) BW aan zodat er een verruiming komt van de termijn om rekening te houden met hoge woonlasten.	Uitgangspunt binnen de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet is dat iemand die langdurig te maken krijgt met een beslag situatie de tering naar de nering zet. De wet biedt daarbij de mogelijkheid om bij hoge woonlasten de beslagvrije voet in de eerste zes maanden op te hogen. Dat geeft de schuldenaar de mogelijkheid om op het vlak van inkomen dan wel woonlasten actie te ondernemen. Daarbij kent de wet ook de mogelijkheid om de bedoelde ophoging verlengd toe te passen indien is te voorzien dat de schuldenaar zijn schuld via het lopende beslag binnen 12 maanden weet af te betalen. Uitbreiding is in het licht van de reeds geboden mogelijkheden op dit vlak vooralsnog niet wenselijk.

#### *Wettelijke knelpunten*

Uit het rapport blijkt dat gemeenten behoefte hebben aan een wettelijke basis in de Wgs voor gegevensuitwisseling ten behoeve van vroegsignalering. Daarnaast vraagt het rapport aandacht voor knelpunten op het gebied van de kwaliteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening, de registratie van wacht- en doorlooptijden en het inzicht in de omvang en aard van de landelijke schuldenproblematiek. De staatssecretaris geeft aan dat ter ondersteuning van vroegsignalering, betere dienstverlening en kortere doorlooptijden de Wgs wordt gewijzigd. De internetconsultatie is op 3 april 2019 afgerond. Na advisering door de Raad van State wordt het wetsvoorstel in het vierde kwartaal van 2019 aan de Tweede Kamer aangeboden. Het CBS voert momenteel onderzoek uit naar de omvang van de schuldenproblematiek in Nederland.

In reactie op de benoemde knelpunten in de aansluiting tussen de minnelijke schuldhulpverleningen en de wettelijke schuldsanering is een verkenning uitgevoerd.<sup>15</sup> Momenteel onderzoekt een interdepartementale werkgroep samen met de betrokken stelselpartijen welke acties er kunnen worden ingezet om de aansluiting tussen de minnelijke schuldhulpverlening en de wettelijke schuldsanering te optimaliseren. Onderdeel hiervan is het bevorderen van de medewerking van schuldeisers aan een minnelijke schuldregeling (incl. reactietermijn). De Tweede Kamer wordt hierover in 2019 geïnformeerd.

Ten slotte gaan verschillende aanbevelingen uit het rapport in op beschermingsbewind, onder meer over het inzicht in de financiële zelfredzaamheid van betrokkenen en de afweging voor een geschikte voorziening, de gemeentelijke rol bij zowel in- als uitstroom

<sup>15</sup> Berenschot (2019) [Aansluiting gezocht! Verkenning aansluiting minnelijke schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering](#)

Deze notitie is uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.



uit beschermingsbewind en de aansluiting tussen beschermingsbewind en de gemeentelijke schuldhulpverlening. In de tweede helft van 2019 ontvangt de Kamer een wetsvoorstel waardoor gemeenten adviesrecht krijgen in de gerechtelijke procedure rondom schuldenbewind. Daarnaast biedt het wetsvoorstel de rechter de mogelijkheid om alternatieve vormen van ondersteuning af te wegen bij de beoordeling van het verzoek tot instelling van een schuldenbewind.

### **3.4 Werkbezoek gemeente Oss (27 september 2018)**

Op 27 september 2018 bracht de commissie een werkbezoek aan de schuldhulpverlening in Oss. Tijdens het werkbezoek gingen de Kamerleden vanuit een gepersonaliseerde casus in gesprek met schuldhulpconsulenten om zelf te ervaren wat het betekent om in de schuldhulpverlening terecht te komen. Vervolgens spraken de Kamerleden met verschillende partners van de gemeente zoals Met Elkaar, SchuldHulpMaatjes, Voedselbank, BrabantWonen en Stichting Leergeld over lokaal en nationaal armoede- en schuldenbeleid. Het doel hiervan was om samen te verkennen hoe betrokken instanties met mensen met schulden omgaan, waar kansen en mogelijkheden liggen en waar eventuele knelpunten zitten.

#### *Schuldenaanpak gemeente Oss*

Tijdens het werkbezoek werd toegelicht hoe schuldhulpverlening in Oss er in de praktijk uitziet en door cliënten ervaren wordt. Aanmelden bij de gemeentelijke schuldhulpverlening kan in Oss online of telefonisch. De gemeente probeert dan diezelfde week nog een zogenaamde screening/quickscan te doen. Het doel van deze screening is om te onderzoeken wat precies de vraag is en wat het meest passende vervolgtraject is. Bij de screening worden ook al een aantal zaken uitgezet, bijvoorbeeld naar de sociale raadslieden.

Vervolgens wordt een intake ingepland. Dit kan drie tot vijf weken duren. Bij de intake wordt een voorlopig plan van aanpak gemaakt. Het doel van de intake is om een eerste inzicht te krijgen in de financiën en de te maken keuzes. Wat opviel is dat wanneer iemand aanklopt bij schuldhulpverlening, die persoon "met de billen bloot" gaat. Er worden niet alleen vragen gesteld over pure financiële kwesties, maar ook over keuzes die te maken hebben met hun uitgavenpatroon. Ook wordt de post samen geopend.

Na de intake volgt de stabilisatiefase. De stabilisatiefase heeft als doel om een financieel stabiele situatie te creëren zodat met minnelijke of wettelijke schuldhulpverlening gestart kan worden.

De schuldhulpconsulenten gaven aan dat aanvragen in de afgelopen tien jaar complexer zijn geworden. Zij hebben steeds meer te maken met burgers met psychische problematiek en/of verslavingsproblematiek. Het aantal meldingen is wel stabiel gebleven.

Als een schuldeiser niet akkoord gaat in het minnelijke traject, dan kan een dwangakkoord door de rechter volgen. Dus de rechter beslist of het totale voorstel van de gemeente werkbaar is of dat de schuldeiser gegronde redenen heeft om te weigeren. Bij bewuste fraude komt iemand niet voor de Wsnp of het minnelijke traject in aanmerking. Er volgt dan wel een stabilisatiefase.

#### *Mogelijke knelpunten/verbeterpunten*

Deze notitie is uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.

Een belangrijk verbeterpunt dat regelmatig tijdens het werkbezoek aan de orde kwam is het toeslagensysteem. Dit systeem is zo ingewikkeld geworden dat mensen het niet meer begrijpen. Mensen met een laag inkomen en/of schulden ontvangen vaak (veel) verschillende soorten toeslagen. Dit maakt hen extra kwetsbaar voor verkeerde berekeningen. Bovendien leiden nieuwe ontwikkelingen in iemands leven er regelmatig toe dat zij te veel toeslagen ontvangen, waardoor zij moeten terugbetalen. Dit kan oplopen tot honderden of duizenden euro's. Om deze reden wordt ervoor gepleit om alle betalingen landelijk op dezelfde dag af te schrijven, toeslagen op basis van maandinkomen te berekenen in plaats van het jaarkomen of toeslagen direct over te maken aan de huurbaas, kinderopvang of zorgverzekeraar. Wel gaven de gesprekspartners aan dat het door middel van toeslagen makkelijker is om maatwerk te leveren.

Een ander knelpunt betrof de zorgverzekering. Veel mensen hebben moeite met het betalen van de kosten hiervan. De gemeente Oss biedt een zorgverzekering met korting voor mensen met een laag inkomen en/of die in de schulden zitten, AZOSS, en betaalt een deel van de premie. Hier kan iemand gebruik van maken als hij of zij geen schulden heeft bij de deelnemende verzekeringen.

Ook is er gediscussieerd over de preferente positie van sommige schuldeisers. Dit kan leiden tot grote problemen. Het is beter om te proberen haalbare betalingsregelingen te treffen.

Daarna is gesproken over de wettelijke bepaling om actief werk te zoeken om een uitkering te mogen ontvangen. Dit kan voor mensen met schulden veel stress kan opleveren. Om hiervan uitgezonderd te worden, is een keuring door een arts vereist. In de gemeente Oss werken ze sinds kort met een bedrijfsarts.

Vervolgens is ingegaan op het schaamtegevoel van mensen. De gemeente gaf aan dat de drempel om met schulden aan te kloppen bij de gemeente heel hoog is. Het duurt vaak enkele jaren (vijf tot zeven jaar) voordat mensen met problematische schulden hulp (durven) zoeken. Wanneer men met het traject start zijn ze in eerste instantie vaak teleurgesteld, omdat het lang duurt voordat de situatie verbetert en het veel inzet vraagt van de schuldenaar. Veel mensen haken daarom na de intake af. Bovendien is er vaak sprake van multiproblematiek. Er zijn niet alleen schulden maar ook zaken als een verslaving in het spel. Dat maakt het zoeken naar een oplossing complex.

De externe partners gaven aan dat het vertrouwen in de overheid vaak laag is. Proeftuin Ruwaard in Oss probeert het vertrouwen in de overheid te vergroten door de burger centraal te stellen en te vragen: wat wil je, wat kan je zelf, wat heb je nodig? Het doel is om tot snellere en slimmere oplossingen te komen, die uiteindelijk ook goedkoper zijn.

Een ander knelpunt waarover is gesproken is privacy. Banken zouden bijvoorbeeld schulden in een vroeg stadium kunnen signaleren. Vanwege privacywetgeving kunnen zij dit soort informatie echter niet uitwisselen met gemeenten.

Verder werd financiële educatie (onder jongeren) naar voren gebracht. Dit is hard nodig. Het is belangrijk dat dit wordt vormgegeven op een manier die voor jongeren aantrekkelijk is. De gemeente Oss doet dit bijvoorbeeld door middel van een rap.

Daarna is er gediscussieerd over het verschil tussen rechtbanken in Nederland in hoe met schuldsaneringstrajecten wordt omgegaan. De ene rechtbank lijkt hier strenger in te zijn dan andere.

Over de kwetsbare huurders in Oss merkt men op dat er ongeveer tien uitzettingen per jaar zijn (van 18.000 sociale huurwoningen) op basis van huurachterstand.

Deze notitie is uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.

Ten slotte werd opgemerkt dat Nederlandse regelgeving rondom schulden sterk gericht is op boetedoening. Een minnelijk traject duurt ongeveer drie jaar. Onderzoek wijst uit dat mensen een periode van drie jaar net kunnen volhouden. De gesprekspartners gaven aan dat het belangrijk is om realistische doelen te stellen. Bovendien moet er aandacht besteed worden aan de communicatie. Indien er een afspraak wordt gemaakt voor over vier weken, komen veel mensen niet opdagen. Dit kan verholpen worden door bijvoorbeeld vlak voor de afspraak een sms te sturen. Daarnaast werd benadrukt dat het belangrijk is om goede nazorg te organiseren na afloop van het traject.

### **3.5 Rondetafelgesprek Overheid als schuldeiser (1 oktober 2018)**

Op 1 oktober 2018 vond het rondetafelgesprek Overheid als schuldeiser plaats. Aan het gesprek namen het Centraal Administratiekantoor (CAK), het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Belastingdienst en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) deel. Het doel was om dieper in te gaan op de rol van verschillende overheidsinstanties, die ieder binnen hun eigen domein hun incasso hebben geregeld. Tijdens het rondetafelgesprek is onder andere gesproken over de wijze waarop de instanties te werk gaan en hoe dit op een maatschappelijk verantwoorde manier kan gebeuren, hoe de verschillende instanties samenwerken en wat er gedaan wordt aan vroegsignalering. Hieronder zijn de resultaten van de drie gespreksonderwerpen weergegeven, te weten:

- maatschappelijk verantwoorde incasso;
- samenwerking, afstemming en regie;
- vroegsignalering.

Het rondetafelgesprek is [hier](#) na te lezen (verslag), [hier](#) zijn de position papers van de deelnemers terug te lezen en [hier](#) is het rondetafelgesprek terug te kijken.

#### *Resultaten invulling maatschappelijk verantwoorde incasso*

De deelnemende uitvoeringsorganisaties proberen op verschillende manieren invulling te geven aan maatschappelijk verantwoorde incassopraktijken. Zo proberen de organisaties waar mogelijk maatwerk te leveren, bijkomende kosten te beperken, de informatievoorziening te verbeteren, de beslagvrije voet te respecteren en betalingsregelingen te treffen. Ook experimenteren verschillende uitvoeringsorganisaties met persoonlijke dienstverlening. De organisaties onderschrijven de Rijksincassovisie, het wettelijke traject op te komen tot stroomlijning van de invorderingsregels, die in 2014 is opgesteld.

Een aantal incasserende partijen, onder andere de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), DUO en CAK, werken samen in het project Clustering Rijksincasso. In dit traject worden vorderingen van aangesloten partijen in het laatste stadium van een (dwang)incassotraject, de deurwaarder, bij het CJIB gebundeld. Het SVB en UWV willen in de toekomst ook hierbij aansluiten. Naast het feit dat clustering voor de overheid efficiëntievoordelen oplevert, kan de gerechtsdeurwaarder hierdoor ook het risico beperken op onderlinge doorkruising van incassotrajecten en rekening houden met de draagkracht van betrokkenen. Bovendien heeft de burger slechts te maken met één

Deze notitie is uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.

gerechtsdeurwaarder. In eerdere stadia van het incassotraject is deze clustering er nog niet. Het CAK pleitte er daarom voor te onderzoeken of een eerdere bundeling van overheidsvorderingen kan bijdragen aan het verkleinen van de schuldenproblematiek.

De uitvoeringsorganisaties identificeerden verschillende knelpunten die maatschappelijk verantwoorde incasso kunnen belemmeren.

Ten eerste proberen de uitvoeringsorganisaties zo veel mogelijk om de schuldregelingen te accepteren in het minnelijke traject. Dit kan echter niet altijd. Het UWV en de SVB zijn bijvoorbeeld wettelijk niet bevoegd om mee te werken aan schuldregelingen wanneer dit leidt tot (gedeeltelijke) kwijtschelding van een vordering die voortkomt uit een overtreding van de inlichtingenverplichting. Ook het CJIB kan niet altijd meewerken aan schuldhulpverleningstrajecten. Omdat het boetes betreft kan dit alleen ten aanzien van de restschuld bij Wahv-boetes<sup>16</sup> en op het moment dat niet opnieuw boetes zijn ontstaan. Ten tweede gaf het SVB aan alles in het werk te stellen om de oorspronkelijke schuld niet te laten ophogen door extra kosten. De huidige wet- en regelgeving noodzaakt de SVB hier echter wel toe. Zo moet de SVB een boete opleggen bij het, vaak onbewust en niet opzettelijk, niet of niet tijdig nakomen van de mededelingsplicht.

Ten derde gaf de Belastingdienst aan dat momenteel één totaaloverzicht voor de burger waarop alle schulden op een rijtje staan, nog ontbreekt. Hiermee wil de Belastingdienst aan de slag. Ook wil de Belastingdienst de digitale dienstverlening aan de burger verbeteren. De Belastingdienst staat momenteel echter voor grote uitdagingen, vooral in de ICT en de backoffice. Daardoor is een belangrijk element voor het realiseren van de Rijksincassovisie, het wettelijke traject om te komen tot stroomlijning van de invorderingsregels, vertraagd.

Ook het CJIB wees op de mogelijkheden van digitale ontwikkelingen. Hierdoor kunnen burgers eerder en makkelijker geïnformeerd worden over hun rechten en plichten. Het betreft echter wel een doelgroep waar laaggeletterdheid en een gebrek aan digitale vaardigheden veel voorkomen. Het is dus een uitdaging om hier goed op aan te sluiten.

#### *Resultaten samenwerking/ afstemming/ regie*

De uitvoeringsorganisaties werken binnen verschillende gremia samen om de schuldenproblematiek aan te pakken. Samenwerking krijgt onder meer vorm in de Manifestgroep (bestaande uit UWV, SVB, Belastingdienst, CJIB, DUO en CAK), het Kloosterhoeveberaad (VNG, gemeenten en grote uitvoeringsorganisaties) en binnen de programma's Brede Schuldenaanpak en Sociaal Domein van het ministerie van SZW. Bij verschillende uitvoeringsorganisaties lopen pilots om te onderzoeken hoe de samenwerking met gemeenten (verder) verbeterd kan worden.

De grote uitvoeringsorganisaties hebben een gezamenlijke intentieverklaring opgesteld om problematische schulden te voorkomen. Dit betreft vooral uitvoeringsafspraken, zoals het bevorderen van het gebruik van inkomensondersteunende regelingen en het zo snel mogelijk doorverwijzen van mensen met problematische schulden naar de juiste instantie, bijvoorbeeld naar de gemeente. Volgens de uitvoerders is er qua afstemming voor alle overheidsorganisaties veel winst te behalen met de introductie van het (verbrede) beslagregister.

---

<sup>16</sup> Wahv: Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften.

Samenwerking en afstemming wordt dus opgezocht. Wel gaf de Belastingdienst aan dat het deelnemen aan samenwerkingsverbanden ingewikkeld is vanwege de volumes van de Belastingdienst en privacyvereisten.

#### *Resultaten vroegsignalering*

Volgens de verschillende uitvoeringsorganisaties is het voor de realisatie van een goede samenwerking tussen de organisaties en voor vroegsignalering van belang om het vraagstuk van proportionele gegevensuitwisselingen tussen partijen nader te beschouwen. Overheidsdiensten beschikken binnen hun organisatie over gegevens van burgers die schuldenproblematiek kunnen voorspellen en zelfs voorkomen. Gebruik en combinatie van deze gegevens zou uitvoeringsorganisaties in staat kunnen stellen om eerder hulp te bieden. Gegevensuitwisseling tussen partijen is door huidige wet- en regelgeving echter niet mogelijk. Er is namelijk geen wettelijk grondslag voor het (proactief) uitwisselen van gegevens. Het is daardoor niet mogelijk om zonder toestemming of informatie van de schuldenaar bij het bepalen of iemand wel of niet kan terugbetalen rekening te houden met schulden bij andere overheidsinstanties. Alleen het CAK heeft sinds juli 2017 de bevoegdheid om de gegevens over de wanbetalers zorgpremie Zorgverzekeringswet aan gemeenten te verstrekken, zodat zij gericht contact met hun burgers kunnen zoeken. Door het privacyvraagstuk kunnen de verschillende uitvoeringsorganisaties zich bij vroegsignalering alleen maar baseren op hun eigen gegevens.

Vroegsignalering en preventie worden op verschillende manieren aangepakt.

Het CAK zoekt bij beginnende achterstanden telefonisch contact met zijn klanten om een oplossing te treffen en verwijst bij financiële problematiek door naar gemeentelijke instanties.

UWV heeft een apart belteam dat gespecialiseerd is in contact met mensen die in de schulden zitten. Dit belteam wijst deze mensen erop dat ze contact kunnen opnemen met de gemeente of SchuldHulpMaatje. Om privacyredenen kan het belteam niet zelf met deze instanties contact opnemen.

DUO probeert te voorkomen dat oud-studenten een betalingsachterstand opbouwen door hen in een vroeg stadium met behulp van data-analyses in beeld te brengen en te benaderen om actie te ondernemen.

De SVB probeert schulden te voorkomen door actief niet-gebruik van regelingen terug te dringen en er zo voor te zorgen dat mensen meer inkomen vergaren. Daarnaast probeert de SVB klanten te helpen om geen onbedoelde fouten te maken (bijvoorbeeld wanneer gezinssituaties van AOW'ers wijzigen). De SVB ziet voorafgaand aan beslagleggingen op een SVB-uitkering vaak een vast patroon aan interacties. Op basis van deze patronen kan een voorspelling worden gedaan bij welke klanten in de toekomst een beslag wordt gelegd. Er is echter geen juridische grondslag om voor dat doel gegevens te verwerken. Hierdoor wordt in de praktijk pas contact opgenomen met klanten als er al een beslag is gelegd. De SVB zou daarom graag meer gegevens willen delen.

### **3.6 Werkbezoek Stockholm en Londen (januari 2019)**

In januari 2019 heeft een delegatie van de commissie SZW een werkbezoek afgelegd aan Zweden en het Verenigd Koninkrijk. Het doel van het werkbezoek was het verkrijgen van inzicht in (de vormgeving van) schuldenwetgeving en –beleid én de uitvoering daarvan in

Deze notitie is uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.

Zweden en het Verenigd Koninkrijk. Hierbij was er specifieke interesse in de preventie van problematische schulden en mogelijke interventies om burgers met problematische schulden zo snel mogelijk schuldvrij te krijgen.

Het verslag van het werkbezoek is [hier](#) te lezen. Hieronder worden de opbrengsten van het werkbezoek kort weergegeven. In de bijlage is een overzicht opgenomen van

### **3.6.1 Zweden**

#### *Statistieken en trends*

Een groot aantal Zweden leeft onder moeilijke economische omstandigheden en heeft terugkerende problemen met het betalen van hun rekeningen. Meer dan 400.000 mensen hebben hun schulden geregistreerd bij het Zweeds Koninklijk Incassobureau<sup>17</sup> (dit is ongeveer 4,1% van de bevolking). In 2018 stond er ongeveer 8 miljard aan schulden uit (2,1 miljard publiek, 5,9 miljard privaat). Ongeveer 100.000 schuldenaren zijn al langer dan twintig jaar geregistreerd bij het Zweeds Koninklijk Incassobureau.

In Zweden zijn schuldenaren vaak man (62%), alleenstaand (64%), in de leeftijdscategorie van 25-64 jaar (67%), wonen in een huurwoning (66%), hebben een laag besteedbaar inkomen (65%), hebben alleen lager of middelbaar onderwijs genoten (85%) en hebben een lager niveau van leningen dan gemiddeld.

Makkelijke toegang tot kredietverlening en agressieve marketing hieromtrent hebben de situatie in de laatste jaren verergerd. Zweden heeft een hoog niveau van digitalisering en technische innovatie. Dit merkt men ook aan de veranderende houding tegenover kredietverlening. Voorheen was op krediet kopen niet gebruikelijk, maar tegenwoordig is dat heel gewoon. Er wordt steeds minder met contant geld betaald. Dit betekent een grotere verantwoordelijkheid voor individuele consumenten om verstandig om te gaan met hun financiën. Ook hoeft men tegenwoordig geen geschreven contract meer aan te gaan om geld te lenen. Bovendien is er in de betaalmethoden steeds meer een mix te zien van betaling en krediet om ervoor te zorgen dat mensen zo veel mogelijk kopen. Een voorbeeld hiervan is Klarna, een betaalmethode waarmee een klant pas achteraf hoeft te betalen maar wel met een hoge rente. Opvallend is dat in de laatste jaren het aantal gepensioneerden dat hulp zoekt, toeneemt.

#### *Incasso*

In de incassofase (buitengerechtelijke fase) kan, naast private incassobureaus of incassoafdelingen van schuldeisers zelf, het Zweeds Koninklijk Incassobureau (Kronofogden) vorderingen innen. Dit publieke agentschap beoogt neutraal te handelen en de belangen van zowel crediteuren als debiteuren te waarborgen. De private incassobureaus worden gereguleerd door de Schuldenherstelwet. Zij moeten gecertificeerd zijn door de Databeschermingsautoriteit. Een certificaat is tien jaar geldig. De Databeschermingsautoriteit houdt toezicht op de activiteiten van de incassobureaus. Het doel is dat incassobureaus zich houden aan de regels omtrent *good collection ethics*. Deze regels zijn gebaseerd op de Schuldenherstelwet en de 'good practices' die door de Databeschermingsautoriteit zijn opgesteld.

---

<sup>17</sup> Het Zweeds Koninklijk Incassobureau is een publiek agentschap met taken op het gebied van schuldenpreventie, incasso en beslagleggen en schuldsanering.

Deze notitie is uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.

In de gerechtelijke fase is alleen het Zweeds Koninklijk Incassobureau actief. Het is de enige partij die voorzorgsmaatregelen kan inzetten om ontduiking te voorkomen, beslag kan leggen en huisuitzettingen kan uitvoeren. Het doet dit voor zowel publieke als private claims. Private schuldeisers kunnen dus een aanvraag indienen bij het Zweeds Koninklijk Incassobureau als zij beslag willen laten leggen. De gronden op basis waarvan beslag wordt gelegd verschillen wel tussen private en publieke schuldeisers. Bij bijna alle publieke vorderingen is een beslissing van het Zweeds Koninklijk Incassobureau voldoende om over te gaan tot beslaglegging. *Private claims* vereisen daarentegen een afdwingbaar vonnis of beslissing. Dit kan via de (algemene) rechter of via de afdeling Summary Proceedings van het Zweeds Koninklijk Incassobureau. In het laatste geval kan beslaglegging door het Zweeds Koninklijk Incassobureau zonder tussenkomst van de rechter plaatsvinden, tenzij de betrokkenen de uitspraak van het Zweeds Koninklijk Incassobureau betwisten. Het vorderen van schulden begint met een betalingsverzoek aan de schuldenaar. Wanneer deze niet wordt betaald, onderzoekt het Zweeds Koninklijk Incassobureau welke bezittingen eventueel in beslaggenomen kunnen worden. Schuldenaren zijn verplicht om informatie te geven over hun bezittingen. Ook derden zijn wettelijk verplicht om gevraagde informatie over de situatie aan te leveren. Indien hier niet aan wordt voldaan, kan een boete opgelegd worden (op deze boete zit geen limiet). Het Zweeds Koninklijk Incassobureau heeft directe toegang tot informatie over socialezekerheidsuitkeringen en pensioenen. Bovendien heeft het een digitaal communicatieplatform met banken en werkgevers, waar informatie kan worden opgevraagd. Het Zweeds Koninklijk Incassobureau heeft onder andere de wettelijke bevoegdheid om sloten te breken, om hoorzittingen te houden met de schuldenaar en derden en om boetes op te leggen. Het kan zelf kiezen welke incassomethoden passend zijn. Hiertegen kan in beroep worden gegaan bij districtsrechtbanken. Na deze onderzoeksfase stelt het Zweeds Koninklijk Incassobureau het bestaansminimum vast. Hierbij wordt rekening gehouden met de kosten van levensonderhoud en huisvesting.

In Zweden bestaan twee registers. In het register van het Zweeds Koninklijk Incassobureau staan alle openstaande vorderingen bij publieke en private schuldeisers en alle beslagleggingen. Iedereen die beschikt over de naam en het persoonlijk identificatienummer van een persoon kan deze gegevens opvragen. Deze gegevens kunnen anoniem worden opgevraagd zonder dat de persoon in kwestie hiervan op de hoogte wordt gesteld. Meer dan 400.000 mensen hebben hun schulden geregistreerd bij het Zweeds Koninklijk Incassobureau (dit is ongeveer 4,1% van de bevolking). Daarnaast wordt in het private kredietregister de kredietwaardigheid van particulieren bijgehouden door *credit rating agencies*.

#### *Schuldhulpverlening en budgetcoaching*

In Zweden is schuldhulpverlening een wettelijk taak van gemeenten. Schuldhulpverleners zijn daarom in dienst van gemeenten. Sommige gemeenten hebben daarnaast ook budgetcoaches in dienst. Schuldhulpverleners kunnen mensen coachen en advies geven over hun financiën en eventuele schulden, bijvoorbeeld door te helpen met het berekenen van een bestaansminimum. Daarnaast kunnen zij bemiddelen tussen private schuldeisers en debiteuren. Ook kunnen ze debiteuren adviseren over het treffen van een schuldregeling met een publieke schuldeiser (alleen het Zweeds Koninklijk Incassobureau kan een betalingsregeling treffen tussen publieke schuldeisers en debiteuren). Verder helpen zij mensen met schulden in aanloop naar en tijdens het saneringstraject.

Deze notitie is uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.

De lokale schuldhulpverleners en budgetcoaches worden ondersteund door de Zweedse consumentenorganisatie (*Konsumentverket*). Deze organisatie bekostigt onderwijs en trainingen, monitort de schuldhulpverlening en verstrekt het informatiesysteem (Portalen) en het verwerkings- en statistieksysteem (Boss) waarmee de lokale adviseurs werken. Omdat er in Zweden een groot verschil bestaat in de beschikbaarheid en kwaliteit van schuldhulpverlening tussen gemeenten, heeft de Zweedse consumentenorganisatie een aantal aanbevelingen opgesteld. De aanbevelingen richten zich op de inhoud, (snelle) beschikbaarheid en bereikbaarheid van dienstverlening, educatie en expertise/opleidingsniveau van de professionals, uniforme werkwijzen, capaciteitsinzet en monitoring. Een jaar na de aanbevelingen blijkt dat voor gemeenten de rol van consulenten verduidelijkt is en het helder is wat de dienstverlening moet inhouden. De kwaliteit van dienstverlening is verbeterd, maar er is nog steeds veel te doen. Vooral kleinere gemeenten ervaren moeilijkheden met de implementatie van de aanbevelingen. Dit heeft deels te maken met budgetlimieten.

Niet iedere burger vindt het prettig om bij de overheid aan te kloppen, bijvoorbeeld uit schaamte of angst, of wegens een gebrek aan vertrouwen. Daarom is in de gemeente Örebro in 2010 EKSAM opgericht. EKSAM verzorgt gratis financieel advies aan burgers in aanvulling op de gemeentelijke schuldhulpverlening. EKSAM werkt voornamelijk met vrijwilligers die opgeleid worden/zijn tot sociaal werker. Omdat het geen overheidsinstelling is, kunnen ze tot creatievere oplossingen komen. Het is mogelijk om anoniem advies te vragen. Bovendien wordt er geen registratie bijgehouden van hulpzoekenden. De staf heeft geheimhoudingsplicht. Verder zijn er weinig maatschappelijke organisaties in Zweden die zich met schulden bezighouden.

### *Schuldsanering*

In Zweden is het Zweeds Koninklijk Incassobureau verantwoordelijk voor schuldsaneringen (equivalent van de Wet sanering natuurlijke personen (Wsnp)). De gemiddelde periode van een regulier schuldsaneringstraject is vijf jaar. Voor ondernemers is dit gemiddeld drie jaar. In Zweden is het relatief moeilijk om voor schuldsanering in aanmerking te komen. Ongeveer 72.000 schuldenaren (van de circa 400.000 die bij het Zweeds Koninklijk Bureau geregistreerd zijn) komen in aanmerking voor schuldsanering. Sinds de nieuwe *Debt Relief Act* (Wet schuldverlichting) van 2016 is een aantal wijzigingen doorgevoerd om de toegang te versoepelen. Zo kunnen schuldenaren zich nu online aanmelden voor schuldsanering. Ook hoeft er twee maanden per jaar (juni en december) niet afgelost te worden. Daarnaast bestaan er mogelijkheden voor een verkort betalingstraject. Verder biedt het Zweeds Koninklijk Incassobureau sinds twee jaar een speciale betaalservice. Dit betekent dat de schuldenaar eenmaal per maand aflost bij het Zweeds Koninklijk Incassobureau, dat het geld vervolgens eenmaal per jaar aan de schuldeisers toewijst. Sinds deze wijzigingen is het aantal aanmeldingen voor schuldsanering toegenomen. De laatste twee jaar ging het om circa 18.000 à 19.000 aanmeldingen per jaar van particulieren en circa 300 aanmeldingen per jaar van ondernemers. In 2018 werd 58% van de particuliere aanmeldingen toegekend en 29% van de aanmeldingen van ondernemers. Het Zweeds Koninklijk Incassobureau bepaalt, na uitgebreid onderzoek, of een schuldenaar aan de criteria voor schuldsanering voldoet. Ook bepaalt het hoeveel een schuldenaar moet afbetalen en van hoeveel geld die per maand moet rondkomen. Indien het Zweeds Koninklijk Incassobureau besluit een schuldsaneringsvoorstel te doen, wordt dit eerst aan de schuldenaar en vervolgens aan de schuldeisers voorgelegd. Zelfs als de schuldeisers

Deze notitie is uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.



bezwaren hebben, kan het Zweeds Koninklijk Incassobureau besluiten het voorstel toch uit te voeren. De definitieve beslissing kan wel aangevochten worden in de rechtbank. In het schuldsaneringstraject worden publieke en private schulden gelijk behandeld. Gedurende het traject kunnen persoonlijke en economische omstandigheden veranderen. Het betalingsplan kan daarom herijkt worden indien de omstandigheden die hebben geleid tot het verlenen van schuldreconstructie zijn veranderd. Dit kan niet door het Zweeds Koninklijk Incassobureau worden geïnitieerd, maar moet aangevraagd worden door de schuldenaar of de schuldeiser. In unieke gevallen is het mogelijk om voor een tweede keer gebruik te maken van schuldsanering.

#### *Preventie en vroegsignalering*

Op het gebied van preventie en vroegsignalering zet Zweden onder andere in op het verspreiden van kennis en informatie zodat mensen hun financiële problemen in een vroeg stadium kunnen oplossen, samenwerken met derden (zoals gemeenten, ngo's en de kerk), gebruikmaken van 'boodschappers' die in contact staan met risicogroepen en inspelen op actuele gebeurtenissen in de buitenwereld die ervoor zorgen dat mensen in de schulden raken (bijvoorbeeld *high-risk loans*). Het doel is om ervoor te zorgen dat mensen hun schulden willen afbetalen en om ontwikkelingen tegen te gaan die leiden tot problematische schulden. Werkloosheid, ziekte en scheidingen vergroten de kans op problematische schulden. Kennis, de houding ten opzichte van geld, een sociaal netwerk, een financiële buffer, werk en inkomen en een goede gezondheid kunnen problematische schulden terugdringen. Hier probeert Zweden dan ook op in te spelen.

Uit onderzoek blijkt dat er in Zweden weinig hulp is voor mensen die risico lopen op problematische schulden. Vaak klopt men pas aan als schulden hoog zijn opgelopen. Hierin speelt schaamte een grote rol. De Zweedse consumentenorganisatie probeert momenteel in opdracht van de regering om de groep die risico loopt beter te bereiken door het taboe rondom schulden te verbreken ("je bent niet alleen"), lokale samenwerking te versterken, mensen die in contact staan met deze groep beter op te leiden en voor te lichten (bijvoorbeeld (huis)artsen en universiteiten/scholen) en nationale richtlijnen uit te werken. In Zweden zijn verschillende organisaties actief die zich bezighouden met het beschermen van consumenten. Het Swedish Consumers' Banking and Finance Bureau is een onafhankelijk agentschap dat consumenten onafhankelijke en gratis informatie en advies over financiële diensten biedt. De Zweedse consumentenorganisatie heeft als doel om consumenten te helpen bij het maken van bewustere en goed geïnformeerde keuzes. Hiertoe verstrekt het relevante en toegankelijke informatie, organiseert het focusgroepen en verzorgt het op scholen financiële educatie. Daarnaast monitort het de markt en houdt het hier toezicht op. Enkele jaren geleden is Hallå konsument (Hallo consument) opgericht. Dit is een nationale informatieservice met als doel om consumenten op toegankelijke wijze voorlichting en advies te geven over het kopen van goederen, en om diensten en consumenten te helpen bij klachten. Op het gebied van schulden heeft Hallo consument een project geïnitieerd om meer bekendheid te geven aan gemeentelijke schuldhulpverlening. Daarnaast probeert Hallo consument uit de hulpvraag van klanten te destilleren of schulden een probleem vormen, zodat die klanten eventueel doorverwezen kunnen worden naar de juiste instanties.

### **3.6.2 Het Verenigd Koninkrijk**

Deze notitie is uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.

### *Statistieken en trends*

In het VK luidt de definitie van problematische schulden als volgt: in de afgelopen zes maanden minstens drie maanden de rekeningen niet kunnen betalen of het betalen hiervan een zware last vinden. Ongeveer 8,3 miljoen mensen (16% van de bevolking) in het VK hebben problematische schulden. Het gaat vooral om mensen met lage tot middeninkomens, die een huis huren en vaak geen vaste baan hebben. De leeftijdsgroep van 25-34 jaar maakt 25% uit van de groep met problematische schulden. Sinds 2016 zijn problematische schulden onder huishoudens met kinderen toegenomen. In de laatste jaren is het type schulden in het VK veranderd. Er is een toename van prioritaire schulden. Bijvoorbeeld klanten met betalingsachterstanden voor lokale belastingen waren in 2017 gemiddeld 1012 pond verschuldigd, terwijl dit in 2011 nog 717 pond was. Onderzoek laat tevens zien dat in de periode 2017-2018 circa 20% van cliënten wegens gezondheidsproblemen of een handicap in de schulden is geraakt. Ongeveer 13% noemde geestelijke gezondheidsproblemen. De gesprekspartners gaven aan dat er een patroon is te zien in het cliëntenbestand. In de laatste jaren is er een verschuiving waarneembaar van schulden die zijn veroorzaakt door financiële services naar schulden door kosten rondom het huishouden en lokale belastingen.

### *Incasso*

In het VK wordt onderscheid gemaakt tussen prioritaire en niet-prioritaire schulden. Voorbeelden van prioritaire schulden zijn hypotheekaflossingen, huur, lokale belastingen, energierekeningen, gerechtelijke boetes en belastingen. Indien deze niet betaald kunnen worden kan iemand zijn of haar huis verliezen, afgesloten worden van energievoorzieningen of naar de gevangenis gaan. Niet-prioritaire schulden bestaan uit creditcardbetalingen en geld dat geleend is van vrienden en familie. Hiervoor kan iemand niet in de gevangenis belanden, maar crediteuren kunnen deze persoon wel voor de rechtbank dagen.

In het VK kunnen in de incassofase (buitengerechtelijke fase) vorderingen worden geïnd door de schuldeiser zelf (publiek en privaot), door een incassobureau of door een deurwaarder. Publieke schuldeisers zetten in deze fase ook vaak private partijen in om de schuld te innen. Indien mensen na een schriftelijk aanmaning niet betalen, wordt er vaak telefonisch contact opgenomen of komen zogenoemde *doorstep collectors* langs. Zij hebben echter geen bevoegdheden om bijvoorbeeld beslag te leggen. In de laatste jaren zijn er verschillende initiatieven genomen om incassopraktijken te verbeteren.

Indien een schuldenaar niet betaalt, kunnen crediteuren en incassobureaus een County Court Judgement aanvragen bij de rechter. De schuldenaar moet dan een terugbetalingsvoorstel doen. De rechtbank stelt uiteindelijk een afbetalingsregeling vast. Als deze overeenkomst niet wordt nagekomen, kan de schuldeiser verdere gerechtelijke stappen ondernemen (beslaglegging door gerechtsdeurwaarders). Gerechtsdeurwaarders kunnen schulden innen, mogen beslag leggen op goederen van de schuldenaar en deze op een veiling verkopen om de schuld te kunnen aflossen en de deurwaarderskosten te dekken.

Sinds 2014 vallen incassobureaus en deurwaarders onder de Financial Conduct Authority (FCA) als het gaat om het vorderen van private schulden. Hiervoor gelden strikte regels. Dit betekent dat het incasseren van private vorderingen nu streng is gereguleerd en er strenge (opleidings)eisen gelden voor incassobureaus en deurwaarders. Deze regels gelden

Deze notitie is uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.

echter niet wanneer incassobureaus of deurwaarders schulden vorderen voor de overheid. Aangezien deurwaarders worden betaald voor wat ze ophalen, gebeurt dit vaak op een agressieve manier. De overheid blijft dus achter bij de private kredietverstrekkers als het gaat om zorgvuldige incasso terwijl onderzoek laat zien dat een zorgvuldige incasso voordelen oplevert voor zowel debiteur als crediteur. Uit onderzoek van de National Audit Office (NAO, de Engelse Algemene Rekenkamer) blijkt dat dit komt door (1) een gebrek aan het delen van informatie door ICT-systemen en juridische belemmeringen en (2) kortetermijnbeloningen en lokale financieringsdruk. De Cabinet Office is verantwoordelijk voor het bevorderen van zorgvuldige incassopraktijken door de centrale overheid. In 2016 is een forum opgericht om deze praktijken te analyseren en om verbetermogelijkheden aan te bevelen. In 2017 zijn hiervoor *fairness principles* (rechtvaardige principes) ontwikkeld in lijn met erkende best practices. Een voorbeeld hiervan is dat er naar de inhoud en vormgeving van brieven wordt gekeken.

### *Schuldhelpverlening*

In het VK is er geen nationale schuldhelpverleningsinstantie maar kunnen mensen met schulden bij verschillende soorten organisaties terecht. Advies over schulden wordt voornamelijk verstrekt door liefdadigheidsinstellingen en non-profitorganisaties, maar er is ook een significant aantal bedrijven met winstooftmerk actief. Schuldhelpverlening wordt op verschillende manieren gefinancierd. Naar schatting lag de totale financiering in 2016/2017 tussen 150-200 miljoen pond (per jaar). Dit bedrag bestaat uit een combinatie van een heffing van de Financial Conduct Agency (27%), vrijwillige donaties (10%), bijdragen van de lokale overheid (20%), fair share (donaties van crediteuren aan de Single Financial Guidance Body (SFGB), dat het vervolgens over schuldhelpverleningsorganisaties verdeelt) (26%) en zelf betalende klanten (17%). Alle aanbieders van schuldhelpverlening worden geregistreerd en gereguleerd door de Financial Conduct Agency (FCA). Gemiddeld wachten mensen met schulden in het VK twaalf maanden voordat ze om hulp vragen. In vergelijking met Zweden en Nederland is dit relatief kort. Hierdoor zijn schulden vaak nog niet hoog opgelopen. In het VK wordt veel druk uitgeoefend op crediteuren om mensen die het financieel moeilijk hebben te identificeren en door te verwijzen naar hulp. Daarnaast speelt schaamte wel een rol, maar is het hebben van schulden een veelvoorkomend probleem. Het taboe lijkt daardoor minder groot te zijn. Wel zit nog een groot stigma op het aanvragen van faillissement.

Een grote uitdaging is hoe alle schuldenaren geholpen kunnen worden. Er zijn vaak lange wachtlijsten. Uit onderzoek blijkt dat er tussen vraag en aanbod een gat zit van ongeveer 600.000 mensen. Dit onderzoek heeft alleen gekeken naar mensen met problematische schulden die actief hulp zochten. Het gat zou dus nog groter zijn als er wordt gekeken naar alle mensen met problematische schulden. Volgens de gesprekspartners zou de capaciteit binnen twee jaar met 50% moeten stijgen om aan de toekomstige vraag te voldoen. Hier zijn echter onvoldoende middelen voor. Partijen proberen daarom huidige mogelijkheden efficiënter in te richten, onder andere door technische verbeteringen in te voeren en betere samenwerking in de sector te bewerkstelligen.

In 2017 is de economische impact van schuldhelpverlening berekend. Volgens het rapport levert schuldhelpverlening jaarlijks een besparing van 74-145 miljoen pond op gezondheidsuitgaven, 67-137 miljoen pond op kosten gerelateerd aan werkgelegenheid en productiviteit, 135-237 miljoen pond op het invorderen van verstrekte kredieten (dit is waarom fair share werkt) en 25-48 miljoen pond aan het voorkomen van recidive en

Deze notitie is uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.

ervoor zorgen dat mensen economisch weer mee kunnen doen. Verschillende gesprekspartners geven aan dat investeren in de schuldhulpverlening daarom zo belangrijk is.

De Single Financial Guidance Body (SFGB) heeft een kwaliteitskader met een reeks minimumnormen ontwikkeld voor de schuldhulpverleningssector. Sinds 2014 zijn partners die door de SFGB gefinancierd worden verplicht om aan deze normen te voldoen. Daarnaast lopen er verschillende initiatieven om de kwaliteit verder te verbeteren. Sectorbreed worden goede voorbeelden en informatie gedeeld, vinden er netwerkbijeenkomsten plaats en ontvangen organisaties specialistische ondersteuning. Daarnaast financiert de SFGB *peer assessments*, accreditaties, trainingen, persoonlijke ontwikkeling en technisch toezicht. Al deze initiatieven zijn in samenwerking met de sector ontwikkeld.

### *Aflossen en afschrijven*

In het VK zijn er verschillende mogelijkheden om schulden af te lossen, zowel informeel als formeel.

Ten eerste het Debt Management Plan (DMP), de informele optie. Het DMP is een overeenkomst tussen een schuldenaar en zijn of haar schuldeisers om alle openstaande schulden af te betalen. Het is alleen beschikbaar voor zogenoemde niet-preferente schulden. Het wordt voornamelijk ingezet wanneer een debiteur (1) alleen kleine afbetalingen per maand kan doen of (2) op dat moment schulden heeft, maar enkele maanden later wel in staat is om de schuld af te betalen. Er is echter geen garantie dat crediteuren het afbetalingsplan accepteren of rente en bijkomende kosten bevrozen. Een schuldenaar is hiertegen niet wettelijk beschermd. Een schuldeiser hoeft dus niet in te stemmen met het plan en kan in plaats daarvan op andere manier proberen zijn of haar geld terug te vorderen, bijvoorbeeld door een claim voor de rechtbank uit te vaardigen. Ten tweede de Individual Voluntary Arrangement (IVA). Een IVA is een juridisch bindende overeenkomst waarin een schuldenaar zijn schuldeisers terugbetaalt met een bedrag dat hij of zij zich kan veroorloven. Dit kan een eenmalige betaling zijn (bekend als een lump sum IVA) of meerdere betalingen die over een langere periode worden gespreid (meestal vijf of zes jaar). Het gaat vaak om een betalingsplan van 75% van de waarde van de schulden. Het doel is om faillissement te voorkomen. In het geval van een IVA moet driekwart van de crediteuren akkoord zijn. Eén crediteur kan de deal dus niet tegenhouden. De IVA staat onder toezicht van een bevoegde insolventiefunctionaris. Tijdens een IVA kunnen crediteuren geen contact opnemen met de debiteur of de schuld verhogen. Het is niet mogelijk om nieuwe schulden/crediteuren in de IVA op te nemen. Na de laatste betaling wordt de resterende schuld afgeschreven. Een IVA blijft zes jaar geregistreerd zodat crediteuren dat bij het verstrekken van leningen kunnen zien. Het is mogelijk om meerdere malen van dit instrument gebruik te maken, maar het beïnvloedt wel iemands kredietwaardigheid.

Ten derde de Debt Relief Order (DRO). Om hiervoor in aanmerking te komen, moet iemand aan strikte voorwaarden voldoen, onder andere dat al zijn of haar bezittingen niet meer dan 1.000 pond waard zijn, het maandelijkse besteedbare inkomen niet meer dan 50 pond is en de hoogte van de schulden maximaal 20.000 pond is. Een DRO duurt twaalf maanden. Tijdens deze maanden kunnen crediteuren geen actie ondernemen om de schuld terug te vorderen zonder toestemming van de rechtbank. Na dit traject wordt een schuld volledig afgeschreven, mits de omstandigheden niet zijn veranderd. Er zitten verschillende

Deze notitie is uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.

voordelen aan een DRO. Het is een relatief goedkope en efficiënte oplossing gericht op financieel kwetsbare mensen met een relatief laag schuldenniveau, weinig besteedbaar inkomen en weinig bezittingen. Het biedt bovendien een uitweg voor mensen die geen gebruik kunnen maken van een IVA of voor wie een faillissement niet in verhouding staat tot de hoogte van de schulden. Men kan zich online voor een DRO aanmelden. Een externe schuldadviseur (bijvoorbeeld iemand van de Insolvency Service) bepaalt of iemand aan de criteria voor een DRO voldoet.

De laatste optie is faillissement. Deze procedure loopt via de rechtbank. Een faillissementstraject duurt twaalf maanden. Een door de rechtbank aangestelde curator int, verkoopt en verdeelt de goederen van de failliet verklaarde aan de schuldeisers. Iemand kan failliet worden verklaard (1) als hij of zij zelf bij de rechtbank faillissement aanvraagt, (2) als schuldeisers een verzoekschrift daartoe indienen bij de rechtbank als een schuldenaar hun meer dan 5.000 pond schuldig is en dat niet terugbetaalt na een rechterlijke uitspraak of (3) als een insolventiefunctionaris de rechtbank daartoe verzoekt omdat de schuldenaar de voorwaarden van een IVA heeft geschonden. Na twaalf maanden volgt er automatische discharge (kwijting) en worden de beperkingen die in het kader van het faillissement zijn opgelegd, beëindigd. Iemand die failliet is verklaard kan bijvoorbeeld niet meer dan 500 pond lenen of directeur zijn van een bedrijf. Er is online een lijst met alle namen van mensen die failliet zijn met achtergrondinformatie over hun schulden. Het grootste voordeel van faillissement is dat schuldenaren na het traject met een schone lei kunnen beginnen. Na discharge zijn een groot deel van de schulden die iemand had aan de start van het traject afgeschreven. Een nadeel is dat het de toekomstige kredietwaardigheid van iemand beïnvloed. Een faillissement is tot zes jaar erna zichtbaar. Bovendien kleeft er een groot stigma aan.

Insolventiefunctionarissen houden toezicht op de formele insolventieopties. Elke drie jaar worden alle zaken van een insolventiefunctionaris geëvalueerd om te kijken of die zijn licentie kan behouden. Insolventiefunctionarissen ontvangen een percentage van wat de crediteuren terugkrijgen. Crediteuren betalen hier dus voor (circa 15%).

Momenteel lopen er verschillende wetgevingsinitiatieven om schuldenaren meer wettelijke bescherming te bieden tegen schuldeisers. Het eerste betreft een 60 dagen durende ademruimte (breathing space scheme) voor mensen met ernstige schulden om verdere schuldenoploop te voorkomen. Gedurende deze ademruimte kunnen crediteuren 60 dagen lang geen contact opnemen, niet de rente verhogen en geen gerechtelijke stappen ondernemen. In deze periode kan een schuldenaar schuldenadvies inwinnen en nadenken over eventuele vervolgstappen om tot een geschikte en duurzame oplossing te komen. Het tweede betreft het Statutory Debt Repayment Plan, dat schuldenaren de mogelijkheid biedt om een formele (wettelijk bindende) overeenkomst af te sluiten met hun schuldeisers om hun schuld terug te betalen binnen een realistische termijn. In deze optie betaalt een schuldenaar al zijn/haar schulden af, maar gedurende een langer tijdspad. Dit plan zou schuldenaren naast faillissement, DRO en IVA een andere formele optie geven waardoor ze wettelijke bescherming ontvangen tegen hun schuldeisers en het doorverkopen van schulden.

#### *Preventie en vroegsignalering*

Rekenvaardigheden en financiële vaardigheden (het vermogen van mensen om financiële beslissingen te nemen en hun geld te beheren) verminderen het hebben van problematische schulden en de hoogte ervan. Onderzoek toont aan dat in het VK vier op de

Deze notitie is uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.

tien mensen hun dagelijkse financiën niet kunnen beheren. Hiermee scoort het VK in vergelijking met andere OESO-landen<sup>18</sup> onder het gemiddelde. Verschillende publieke organisaties, liefdadigheidsinstellingen en private bedrijven proberen de financiële vaardigheden van mensen te vergroten. De Money Advice Service (voorloper van de Single Financial Guidance Body) heeft de coördinatie van de interventies op dit gebied verbeterd, maar deze strategie betreft nog niet alle relevante delen van de overheid, zoals het ministerie van Onderwijs. Bovendien is de impact van deze strategie onbekend. Er zijn ook mensen die moeite met betalen hebben, ongeacht hoe goed ze hun geld beheren. De Financial Conduct Authority (FCA) heeft reeds actie ondernomen om verantwoorde kredietverlening te verbeteren, maar erkent dat het meer te doen heeft om schulden door consumentenkredieten aan te pakken. Sinds de financiële crisis in 2008 worden kredietverstrekkers streng gereguleerd door de FCA. Zij moeten aan de volgende eisen voldoen:

- 'realistische' beoordeling van de kredietwaardigheid;
- duidelijk, effectief en passend beleid en procedures voor achterstallige betalingen;
- verantwoordelijke en gepaste behandeling van klanten met betalingsachterstanden (doorverwijzen naar schuldhulpverlenende instanties, geen extra kosten, geen druk om te betalen en geen niet-proportionele actie ondernemen);
- een bedrijf mag contact met een schuldenadviesorganisatie niet weigeren.

Een goed functionerende consumentenkredietmarkt houdt in dat de markt goed werkt voor zowel crediteuren als consumenten. Dit betekent onder meer dat alle huishoudens toegang tot krediet moeten hebben. Hiertoe wil de regering de toegang tot krediet voor groepen met een laag inkomen verbeteren. Er zijn momenteel veel problemen met 'payday-kredieten' (kortlopende, dure leningen). Daarom is de regering op zoek naar manieren om kredietunies (coöperatieve kredietverenigingen zonder winstoogmerk) die betaalbare kredieten aanbieden, te stimuleren.

### 3.7 Webinar Schulden (28 januari 2019)

Op 28 januari 2019 organiseerde de commissie SZW een webinar, een onlinegesprek, over schulden. Vooraf werden mensen die zelf te maken hebben met schulden opgeroepen om hun ervaringen te delen. Er hebben circa 200 (ervarings)deskundigen deelgenomen aan het webinar en zij hebben in totaal ongeveer 800 reacties gegeven op de stellingen en vragen die tijdens het webinar aan de orde zijn gekomen. Het webinar terugkijken kan via [deze link](#) (na aanmelden).

#### *Basisgegevens: leeftijdsverdeling*

De deelnemers aan het webinar waren 19 t/m 75 jaar oud. De meeste deelnemers waren tussen de 40 en 60 jaar oud (65%). Zie onderstaande tabel.

#### *Leeftijdsverdeling van de livekijkers (n=202) 19 t/m 75 jaar*

<b>leeftijd</b>	<b>aantal</b>	<b>%</b>
Onder 20 jaar	1	-

<sup>18</sup> OESO: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, ook wel Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD).

Deze notitie is uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.

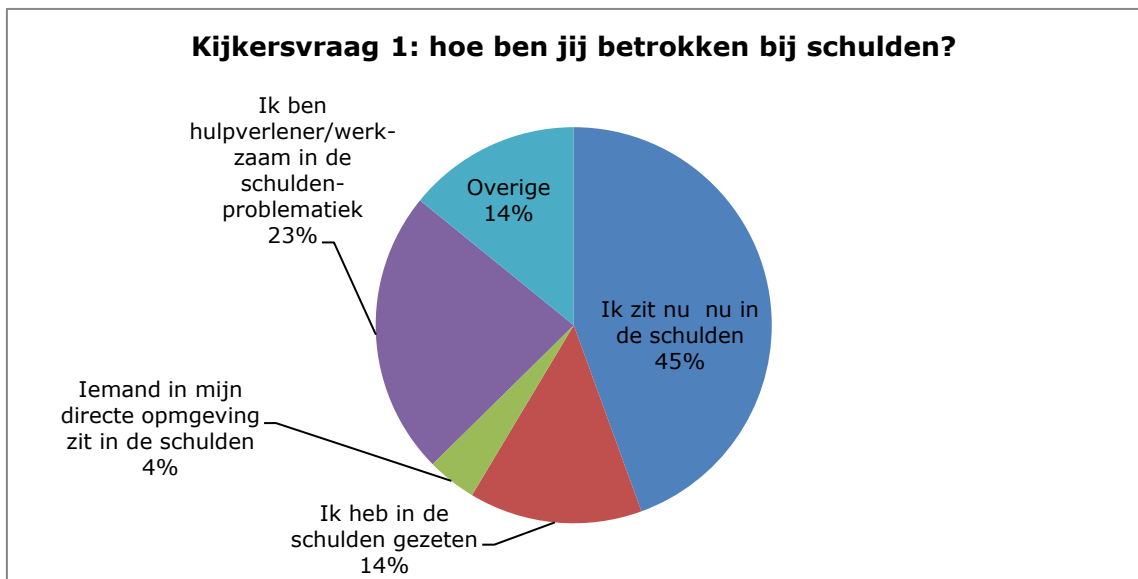
Tussen 20 en 30 jaar	15	7
Tussen 30 en 40 jaar	29	14
Tussen 40 en 50 jaar	62	31
Tussen 50 en 60 jaar	69	34
Tussen 60 en 70 jaar	23	11
Ouder dan 70 jaar	3	1
<b>totaal</b>	<b>202</b>	<b>100</b>

Tijdens het webinar kwamen vier kijkersvragen aan de orde:

- Kijkersvraag 1: hoe ben jij betrokken bij schulden?
- Kijkersvraag 2: hoe ben jij in de schulden beland?
- Kijkersvraag 3: op welk moment heb jij hulp gezocht?
- Kijkersvraag 4: wat heeft jou geholpen om uit de schulden te komen?

Voor de beantwoording van kijkersvragen 1 t/m 3 kon men antwoordcategorieën aanklikken en kijkersvraag 4 was een open vraag.

*De resultaten op kijkersvraag 1: hoe ben jij betrokken bij schulden?*



*Diagram kijkersvraag 1*

De meeste deelnemers aan het webinar gaven aan momenteel in de schulden te zitten of te hebben gezeten (59%). Daarnaast was bijna een kwart van de deelnemers werkzaam in de schuldenproblematiek.

*De resultaten op kijkersvraag 2: hoe ben jij in de schulden beland?*

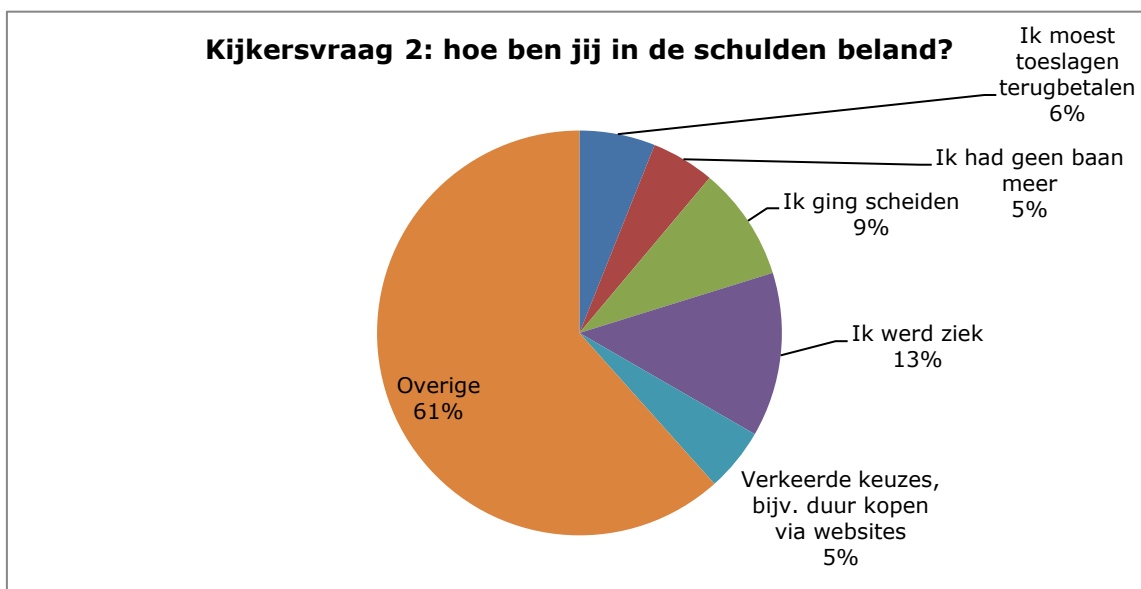


Diagram kijkersvraag 2

Bij kijkersvraag 2 is, naast de gesuggereerde oorzaken, een grote variatie aan antwoorden gegeven (zie Overige 61%). Het merendeel van de deelnemers gaf aan dat ze door een combinatie van factoren (life events) in de schulden zijn beland, dus een terugval in inkomsten, verkeerde financiële keuzes, ziekte en/of scheiding. Vervolgens liepen de schulden hoog op door de hoge kosten van deurwaarders en incassobureaus en de lange periode voordat er gestart kon worden met schuldhulpverlening. Dit kwam deels doordat het lang duurde voordat men hulp zocht en deels omdat hier vaak lange wachttijden voor zijn.

Daarnaast is er nog een aantal specifieke oorzaken voor een hoge schuldenlast genoemd. Er namen verschillende zzp'ers aan het webinar deel die door de crisis of persoonlijke omstandigheden failliet zijn gegaan en schulden hebben opgebouwd. Meerdere deelnemers gaven aan door (malafide) bewindsvoerders in de problemen te zijn gekomen. Sommige deelnemers hadden in het verleden een te hoge hypotheek afgesloten en konden tijdens de crisis hun huis niet verkopen. Enkele keren is een zieke partner of kinderen als oorzaak aangewezen. Ook door verslaving, misbruik of huiselijk geweld zijn mensen in de problemen geraakt. Een paar deelnemers noemde generatiearmoede als oorzaak, waarbij armoede meerdere generaties in families voorkomt en het lijkt alsof de armoede letterlijk van generatie op generatie wordt overgedragen.

Verder is het niet kunnen betalen van de vaste lasten, zoals huur, zorg(verzekerings)kosten en belastingen meerdere keren gemeld. Ten slotte hebben enkele deelnemers vanwege een conflict met Belastingdienst, UWV of gemeente, bijvoorbeeld vanwege een foutieve aanslag, schulden opgebouwd.

Deze notitie is uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.



De resultaten op kijkersvraag 3: op welk moment heb jij hulp gezocht?

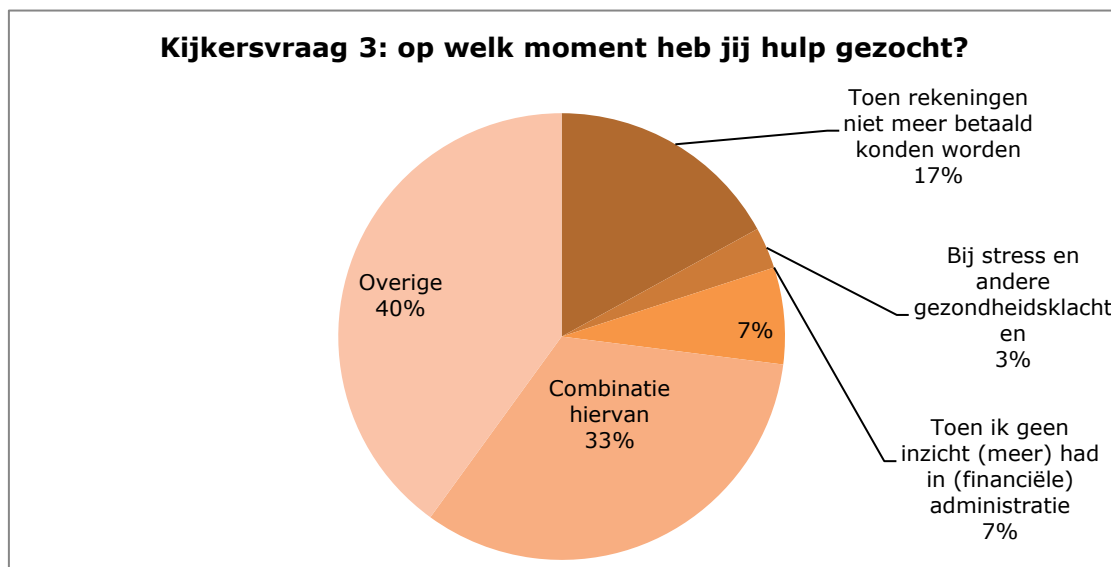


Diagram kijkersvraag 3

Meerdere deelnemers gaven aan pas laat naar hulp te hebben gezocht, bijvoorbeeld omdat ze zich schaamden, omdat ze hun post niet begrepen, om hun vrijheid niet te verliezen, omdat ze dachten dat ze het zelf moesten (kunnen) oplossen, omdat ze niet wisten waar ze hulp moesten zoeken of vanwege de hoge drempel van gemeentelijke schuldhelpverlening en het slechte imago ervan. Tijdens het webinar zijn, naast de vaste antwoordcategorieën, verschillende doorslaggevende redenen genoemd om toch hulp te zoeken (het vakje Overige 40%), onder andere het niet (meer) kunnen nakomen van betalingsregelingen, dreiging van huisuitzetting en afsluiting van nutsvoorzieningen, het niet kunnen betalen van de vaste lasten, het (bijna) kwijtraken van baan, loonbeslag en geen uitweg meer zien.

Verschillende deelnemers gaven aan wel direct hulp te hebben gezocht. Zij liepen echter tegen allerlei zaken aan waardoor ze niet gelijk geholpen werden. Zo waren hun schulden nog niet hoog genoeg, werden er strenge eisen aan de toegang tot schuldhelpverlening gesteld of hadden ze onvoldoende inzicht in hun financiële administratie. Zij voelden zich hierdoor tegengewerkt door de gemeente.

Bij deze vraag is ook uitgebreid gesproken over wat het hebben van schulden met iemand doet. Hier kwam voornamelijk naar voren dat geldzorgen veel stress geven, waardoor mensen letterlijk verlamd raken, het moeilijk is om overzicht te houden en mensen in sociale eenzaamheid belanden. In de Nederlandse maatschappij is "zelfredzaamheid" het sleutelwoord, maar uit de antwoorden bleek dat veel mensen met schulden niet zelfredzaam zijn.

De resultaten op kijkersvraag 4: wat heeft jou geholpen om uit de schulden te komen?

Dit was een open vraag. De antwoorden zijn hieronder zo veel mogelijk geclusterd.

*Wsnp*

Voor veel deelnemers heeft de Wsnp geholpen om uit de schulden te komen. Wel gaven ze hierbij aan dat het lang kan duren voordat hiermee wordt gestart. Bovendien worden veel

Deze notitie is uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.

mensen hiervoor afgewezen omdat ze een koopwoning hebben, niet stabiel worden bevonden of zzp'er zijn.

#### *Goede begeleiding en overzicht*

Het belang van goede begeleiding werd meerdere malen benadrukt. Dit bracht (financieel) overzicht en rust, waardoor mensen wisten waar ze aan toe waren en er betalingsafspraken gemaakt konden worden.

#### *Gemeentelijke kredietbank*

Bij een aantal deelnemers heeft een saneringskrediet van de gemeentelijke kredietbank ervoor gezorgd dat ze uit de schulden kwamen. Wel werd aangegeven dat een burger zo niet leert om financieel zelfredzaam te worden.

#### *Maatwerk en menselijke maat*

Tijdens het webinar is veelvuldig genoemd dat de overheid en professionals oog zouden moeten hebben voor de menselijke maat en maatwerk zouden moeten bieden. Er moet gekeken worden naar hoe mensen duurzaam geholpen kunnen worden. Er bestaat veel (onterecht) wantrouwen vanuit de overheid richting de burger, maar niet iedereen wil de boel oplichten. Menselijk contact is daarom dus heel belangrijk. De deelnemers willen graag dat er naar hen geluisterd wordt en hun verhaal serieus genomen wordt. Zo geeft een deelnemer aan:

*"Wat mij ook geholpen heeft is, dat de hulpverlener naast me stond en niet met de wijzende vinger."*

Hulp door ervaringsdeskundigen zou volgens meerdere deelnemers hieraan kunnen bijdragen:

*"Wat enorm helpt is als ik mensen vertel dat ik zelf ook in het schuitje heb gezeten en uit eigen ervaring weet hoe ze zich voelen. Mensen stellen dit zeer op prijs en ik heb dus geen redenen om met vinger te wijzen."*

Wel wordt het belang benadrukt dat deze ervaringsdeskundigen gediplomeerd zijn.

#### *Opleiding*

Bij een enkeling heeft de mogelijkheid om een opleiding te doen geholpen om uit de schulden te komen.

Daarnaast zijn er bij deze vraag veel tips gedeeld om de schuldhulpverlening te verbeteren.

#### *Snellere hulp*

Er is regelmatig gezegd dat mensen die financiële problemen hebben sneller geholpen zouden moeten worden. Hierbij zou het helpen als de Wsnp en de minnelijke schuldhulpverlening toegankelijker worden. De toegangseisen worden als hoog ervaren. Mensen struikelen bijvoorbeeld bij het aanleveren van hun financiële administratie. Een paar deelnemers suggereerden daarom dat iedereen die een aanvraag voor de

Deze notitie is uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.

schuldhulpverlening doet een maatje toegewezen krijgt om de aanvraag gelijk goed in te vullen. Een andere vertragende factor is het trainen van het minnelijk traject door schuldeisers.

Tevens is er meerdere keren aandacht gevraagd voor het eindigen van de schuldsanering. Op basis van het oordeel van één persoon (zonder wederhoor) kan iemand uit de schuldsanering worden gezet. Vervolgens kan er tien jaar geen gebruikgemaakt worden van deze mogelijkheid.

#### *Duidelijkere wet- en regelgeving en taal*

Er is veel aandacht gevraagd voor onduidelijke en complexe wet- en regelgeving. De maatschappij wordt als ingewikkeld ervaren. Minima hebben te maken met een grote verscheidenheid aan regelingen, die bovendien vaak onbekend zijn. Een fout kan leiden tot grote teruggaven. Hierover zou meer voorlichting gegeven kunnen worden. Zo merkte een deelnemer op:

*"Hoe kan een burger weten dat je in de Ziektewet geen recht meer hebt op Kinderopvangtoeslag? Hoe kan een burger weten dat je in de Ziektewet wel recht hebt op Arbeidskorting en in de WIA niet? Communiceer dit soort 'hekelpunten'."*

Daarnaast gaven verschillende deelnemers aan de post van deurwaarders, incassobureaus en de overheid niet te begrijpen. Aandacht voor begrijpelijke taal is een vereiste. Ook durfden deelnemers geen contact op te nemen met de Belastingdienst of waren ze niet in staat om betalingsregelingen te treffen.

#### *Toeslagensysteem veranderen*

Vaak zijn problemen met toeslagen genoemd, die aangepakt zouden kunnen worden. Aangegeven is dat mensen problemen hebben met verschillende overheden, zoals gemeenten, CJIB, Belastingdienst en de zorgverzekeraar. Die zouden meer kunnen bijdragen aan de oplossing van het schuldenprobleem maar nemen nu juist vaak maatregelen die averechts werken. Bijvoorbeeld de wanbetalersregeling van de zorg en de boete op boete.

#### *Kwaliteit professionals*

Een groot aantal deelnemers heeft te maken gehad met slechte bewindvoerders of hulpverleners. Velen zijn hierdoor in de schulden gekomen of hun problemen zijn hierdoor verergerd. Men heeft het gevoel geen rechten te hebben als ze onder bewindvoering staan. Hier is veel politieke aandacht voor gevraagd. Wat zou kunnen helpen is meer controle en toezicht, opleidingseisen, het opstellen van een lijst met adequate professionals, de mogelijkheid om een klacht in te dienen en bewindvoerders zelf voor hun fouten laten opdraaien in plaats van de cliënt.

#### *Preventie*

Ter voorkoming van schulden werd in de reacties vaak genoemd dat mensen zouden moeten leren omgaan met geld. Zo zou er meer financiële educatie op scholen gegeven kunnen worden.

Er is tijdens het webinar veel nadruk gelegd op het doorbreken van het taboe op schulden. Voorlichting kan hieraan bijdragen, zodat mensen vroegtijdig aan de bel trekken bij

Deze notitie is uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.

dreigende financiële problemen, weten waar zij terecht kunnen en wat zij kunnen verwachten (rechten en plichten daarbij). Dit moet wel aansluiten bij de belevingswereld van de doelgroep.

Enkele deelnemers vroegen om een centraal (informatie)punt vanuit de overheid. Nu is het voor veel mensen onduidelijk waar zij hulp kunnen vinden. Een andere deelnemer had het idee om bij huisartsen een praktijkondersteuner financiën in te zetten. Ook banken, thuiszorg, maatschappelijk werk en familieleden kunnen schulden vroegtijdig signaleren. Zij zouden kunnen informeren waar mensen met schulden terecht kunnen. Een andere optie is op schuldhulpverlening op de werkvloer aan te bieden.

Veel mensen komen in de schulden omdat de maatschappij steeds complexer en digitaler wordt. Hier zou ter preventie ook meer aandacht aan moeten worden besteed en financiële regelingen zouden vereenvoudigd moeten worden.

Daarnaast werd erop gewezen dat een schuldeiser ook verantwoordelijkheden heeft. Het is makkelijk om op krediet inkopen te doen. Verschillende deelnemers hadden bovendien een onverantwoorde hypotheek afgesloten.

Een aantal deelnemers gaf aan dat er meer samenwerking tussen woningcorporaties, verzekeraars, gemeenten en schuldhulpverlening moet komen. Een eerste indicatie van schulden is betalingsachterstanden bij huur of (zorg)verzekering. Het zou helpen om dan vroegtijdig contact op te nemen. Er moet dus een koppeling van bestanden komen.

#### *Incassobureaus beteugelen, kosten verlagen*

Door de deelnemers is ook veel geklaagd over incassobureaus en deurwaarders, bijvoorbeeld over het doorverkopen van schulden:

*"Ik vind ook dat de incassobureaus misbruik maken van mensen in de schulden. Wat er gebeurd is, dat de incassobureaus schulden aan elkaar doorgeven. Dit houdt in dat er elke keer 800 euro bovenop kwam. Er zou wettelijk iets geregeld moeten worden dat de incassobureaus er geen misbruik van kunnen maken."*

Daarnaast zouden deelnemers graag zien dat incassobureaus strenger gereguleerd worden en dat de kosten van deurwaarders omlaaggaan. Iemand suggereerde om schulden te bevrozen zodra iemand op zoek gaat naar hulp. Ook de incassokosten van het CJIB zouden beteugeld moeten worden.

#### *Nazorg*

Er is meerdere keren opgemerkt dat nazorg na de Wsnp ontbreekt. Ook daarna is het moeilijk om een sociaal netwerk op te bouwen. Men blijft kampen met financiële stress. Er staan bijvoorbeeld weer nieuwe schuldeisers op de stoep en je hebt geen reserves meer. Bovendien blijven mensen met verstandelijke beperkingen financieel kwetsbaar.

#### *Aanpak zzp'ers*

Er deden meerdere zzp'ers aan het webinar mee. Het helpen van zzp'ers vergt een andere, gespecialiseerde aanpak. Er zijn verschillende suggesties gedaan om schuldhulpverlening aan hen te verbeteren. Bijvoorbeeld: als iemand een eigen onderneming wil starten en kan aantonen dat hij daarvoor geen nieuwe schulden maakt, dan zou dit overwogen moeten worden. Vooral als het solliciteren niet lukt.

Deze notitie is uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.

### *Overzicht*

Een aantal deelnemers suggereerde om een organisatie of bank met een laag rentepercentage alle schulden van iemand over te laten nemen, zodat die daarna nog maar met één schuldeiser te maken heeft. Dit maakt het veel overzichtelijk voor mensen. Ten slotte komen veel mensen in de problemen doordat ze hun uitkeringen en toeslagen op andere momenten ontvangen dan dat hun vorderingen worden afgeschreven. Dit maakt financieel plannen lastig. Men heeft het gevoel niet in één keer genoeg binnen te krijgen om grote uitgaven te bekostigen.

### **3.8 Werkbezoek SEZO (Maatschappelijke Dienstverlening Amsterdam) over schulden (5 april 2019)**

Op 5 april 2019 bezocht de commissie SZW de SEZO-inloop bij emancipatiecentrum Vrouw en Vaart. Inwoners van Amsterdam Nieuw-West kunnen hier iedere vrijdagochtend zonder afspraak binnenlopen met vragen rondom geld, schulden of ingewikkelde formulieren. De commissie sprak met schuldhulpverleners en mensen die in verschillende fases van schuldhulpverlening zitten om meer te weten te komen over de problemen die zij ervaren met landelijke regelgeving.

#### *Aanpak van SEZO*

SEZO is er voor maatschappelijke dienstverlening in stadsdeel Nieuw-West in Amsterdam. Kernactiviteiten zijn algemeen maatschappelijk werk, hulp van sociaal raadslieden en schuldhulpverlening. SEZO zit in het gebied in Nieuw-West met een concentratie aan schuldenproblematiek. SEZO verzorgt meerdere inloopuren per week. Het doel is om op een laagdrempelige wijze hulp te bieden. Taal vormt vaak een barrière. Met het spreekuur bereikt SEZO 8.000 unieke cliënten en 10.000 bezoeken per jaar. Daarnaast probeert SEZO in een zo vroeg mogelijk stadium mensen met schulden te bereiken door letterlijk aan te bellen. Er wordt hiervoor intensief samengewerkt met schuldeisers. Het lijkt te werken: het aantal huisuitzettingen door schulden (huurachterstand) is de afgelopen jaren drastisch teruggebracht (van 1.500 naar 184 uitzettingen per jaar in heel Amsterdam). De schuldhulpverleners bij SEZO houden rekening met de theorie van schaarste. Mensen die te maken hebben met geldgebrek en schulden (i.e. mensen die financiële schaarste ervaren) hebben minder cognitieve capaciteit beschikbaar doordat hun nijpende financiële situatie veel aandacht vraagt. Zij worden hierdoor zo in beslag genomen dat hun concentratievermogen afneemt, ze slechter in staat zijn om zich aan een plan te houden en meer moeite hebben om verleidingen te weerstaan.<sup>19</sup> SEZO helpt schuldenaren onder andere met het treffen van betalingsregelingen met schuldeisers, zowel het bedrijfsleven als NUON, de waterschappen en ziektekostenverzekeraars. In 2017 is SEZO de pilot *Van overleven naar leven* gestart. Het doel is om in de periode van 2017-2020 minimaal 60 gezinnen met kinderen die in een situatie van financiële

---

<sup>19</sup> Sendhil Mullainathan en Eldar Shafir hebben onderzoek gedaan naar het gedrag van mensen in schulden. Zie hun onderzoeksrapport *Schaarste, hoe het gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen*.

Deze notitie is uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.

problemen en armoede leven, te ondersteunen. Het betreft gezinnen waarvoor een regulier traject van ondersteuning niet genoeg is. De ondersteuning bestaat uit het bieden van volledig maatwerk door een ervaringsdeskundige en een maatschappelijk werker. De Hogeschool van Amsterdam (HvA) onderzoekt de werkbare elementen van de werkwijze.

#### *Knelpunten*

SEZO heeft vaak te maken met cliënten die (verder) in de problemen raken door (landelijke) wet- en regelgeving en hierdoor soms zelfs in de schulden terechtkomen. De aard van de problematiek is zeer divers. SEZO heeft daarom een aantal specifieke knelpunten beschreven om meer inzicht te geven in de problemen die cliënten kunnen ervaren met regelgeving en een gebrekkige afstemming tussen instanties.

- *Participatiewet (kostendelersnorm)*

Hier werd het voorbeeld gegeven van een klant met een zoon van 30 jaar met gedrags- en drugsverslavingsproblemen. Omdat haar zoon niet in staat is om op zichzelf te wonen, verblijft hij nog bij haar. De uitkering van haar zoon werd beëindigd omdat hij zich niet aan de verplichtingen hield. Haar zoon heeft geen inkomen. De kostendelersnorm is van toepassing, waardoor de klant de helft van de gezinsnorm ontvangt. Omdat haar zoon niet kan bijdragen in de betaling van de vaste lasten, kan de klant haar vaste lasten niet meer betalen.

- *Verzuimboete bij het niet of niet tijdig indienen van aangifte inkomstenbelasting*

Sinds 2010 kan het niet indienen van een aangifte leiden tot hoge verzuimboetes. Voor 2010 bedroeg de maximale verzuimboete €1.134. Tegenwoordig is dat €5.278. Daarnaast werd in het verleden onderscheid gemaakt tussen een positieve en een negatieve aanslag. Bij het niet tijdig indienen van de aangifte werd de hoogte van de boete bepaald door de uitkomst van de aanslag. Werd de aanslag op nihil vastgesteld of kwam er een teruggave voor de klant uit voort, dan bedroeg de maximale boete €226. Kwam er een te betalen bedrag voor de klant uit de aanslag, dan bedroeg de maximale verzuimboete €1.134. Dit onderscheid wordt niet langer gemaakt.

Iemand die een teruggave of een nihilaangifte moet doen, heeft in principe geen reden om opzettelijk te verzuimen. Naar verwachting zijn er dus omstandigheden die iemand belemmeren tijdig aangifte te doen. Bijvoorbeeld iemand die door zijn geestelijke gezondheidsproblematiek niet in staat was tijdig zijn aangifte in te dienen. Hij ontving echter een boete van €5.278. Dit brengt kwetsbare burgers direct in de problemen. Voor iemand met een bijstandsuitkering volgens de alleenstaandennorm bedraagt dit namelijk meer dan de helft van zijn jaarinkomen.

- *Toeslagen en kostendelersnorm*

In de Awir<sup>20</sup> is opgenomen dat geen toeslagen worden verstrekt aan de aanvrager die samenwoont met een andere persoon die niet rechtmatig in Nederland verblijft. Dit betekent dat een Nederlander of iemand die een verblijfsvergunning heeft geen

---

<sup>20</sup> Awir: Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen

zorgtoeslag, huurtoeslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag krijgt als hij of zij samenwoont met een persoon die niet rechtmatig in Nederland verblijft. De bijstandsgerechtigde die met een partner samenwoont die nog geen rechtmatig verblijf in Nederland heeft, ontvangt 50% van de gezinsnorm. Dit was in 2019 €695,91 per maand. Hiervan kunnen de vaste lasten niet betaald worden.

- *Zorgnota's*

In het geval van zorgnota's is het niet altijd mogelijk om een betalingsregeling te treffen onder een termijnbedrag van €50. Voor veel klanten met een bijstandsuitkering is dit bedrag per maand niet haalbaar. In sommige gevallen is het onmogelijk om een andere regeling af te spreken, ook al wordt een berekening van de beslagvrije voet opgestuurd. In dit geval is de enige oplossing om af te wachten tot de schuld aan een incassobureau wordt overgedragen. Hiermee kan wel een regeling worden afgesproken die lager is dan €50 per maand, maar dan komen er wel incassokosten bovenop.

- *Bijzondere situatie huurtoeslag*

De hoogte van de huurtoeslag is gebaseerd op het toetsingsinkomen. Als iemand een afkoop doet van bijvoorbeeld een pensioen, dan kan het inkomen hoger uitvallen. Hierdoor komt iemand net niet meer in aanmerking voor huurtoeslag, met als gevolg dat de volledige huurtoeslag wordt teruggevorderd. In de huurtoeslag is geregeld dat iemand kan verzoeken om het inkomen buiten beschouwing te laten. Men kan een verzoek indienen waarin wordt aangegeven dat er sprake is van zogenaamd bijzonder inkomen.

Het probleem volgens SEZO is dat wettelijk is geregeld dat een verzoek om dit buiten beschouwing te laten binnen zes weken nadat huurtoeslag definitief is berekend, moet worden ingediend. Veel klanten zijn hiervan niet op de hoogte en komen pas later bij sociaal raadslieden terecht, waardoor een verzoek wordt afgewezen en de terugvordering huurtoeslag volledig betaald moet worden.

- *Te weinig sociale huurwoningen met een lage sociale voet / inkomensstandaard onder de beslagvrije voet*

SEZO ziet dat de gemiddelde huurprijs voor een sociale huurwoning rond €700 is. Voor een bijstandsgerechtigde is de huur eigenlijk te hoog ten opzichte van het inkomen. Wanneer de beslagvrije voet van een alleenstaande bijstandsgerechtigde wordt berekend met een huur van €700, dan is het inkomen door deze hoge huur als standaard onder de beslagvrije voet.

Daarna lichtte SEZO nog een aantal algemene knelpunten toe. SEZO is geen voorstander van de preferente schuldeiserspositie van de overheid. SEZO onderstreept het belang van een woning, gas, water en licht, een zorgverzekering en toegang tot het internet. Een ander probleem is dat de overheid alimentatie ziet als inkomen en dat dit dan weer wordt afgetrokken van de bijstand, ook al gaat het om kinderalimentatie. De ervaringen met incassobureaus zijn wisselend. Sommige deurwaarders zijn klantvriendelijk(er) geworden

Deze notitie is uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.

en maken bijvoorbeeld brieven met visualisaties zodat mensen die beter kunnen begrijpen. De laatste jaren ziet SEZO wel verschillende initiatieven in het bedrijfsleven. Er is een betere houding. Veel grote bedrijven hebben een eigen schuldhulpafdeling.

#### *Ervaringsdeskundigen*

Tijdens het werkbezoek deelden een aantal ervaringsdeskundigen hun verhaal en was er ruimte om vragen te stellen. Zo vertelde een vrouw over haar jaren als dakloze, zonder sociaal netwerk. Zij werd hierdoor spookburger, waardoor ze een boete van de gemeente ontving. Omdat zij geen uitkering had, kwam ze niet in aanmerking voor een postadres, waardoor ze geen bankrekening kon afsluiten. Ze werkte, maar was veel ziek door schulden en stress. Omdat zij geen verslaving had, haar schulden net niet hoog genoeg waren en ze zich niet in een levensbedreigende situatie bevond, kwam ze niet in aanmerking voor opvang en/of hulp. Na drie jaar op overlevingsmodus en stress ging het zo slecht dat zij wel hulp kon krijgen en in de vrouwenopvang wordt opgenomen. Van daaruit kon zij langzaam de draad weer oppakken.

Een andere vrouw vertelde over hoe zij door scheiding, ziekte en verlies van haar baan na faillissement van de werkgever in de schulden en in de Wsnp was geraakt. Na de scheiding bleef zij met een hoge hypotheek zitten. Haar ex-partner hielp niet mee met de verkoop van haar huis. Zij gaf aan hoe belangrijk een respectvolle bejegening vanuit de schuldhulpverlening, de gemeente en de voedselbank is. Haar doel nu is om het taboe op schulden te doorbreken.

Ten slotte deelde een man zijn levensverhaal. Vanwege zijn autisme en periodes met ernstige depressies was hij *gewenst* dakloos en ging hij elk jaar enkele maanden naar het buitenland. Hierdoor moest hij elk jaar weer zijn uitkering stopzetten en weer starten. Het stoppen en starten van de uitkering gaat elke keer gepaard met het invullen van formulieren en dergelijke en is veel werk voor alle betrokken partijen. SEZO helpt daarbij en ook bij het voorkomen dat hij elke keer weer een boete moet betalen omdat hij niet zelf in staat is om jaarlijks belastingaangifte te doen. Hij zou graag willen dat informatie- en gegevensuitwisseling tussen instanties sneller en soepeler verloopt.

### **3.9 Werkbezoek Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (7 juni 2019)**

Op 7 juni 2019 bracht de commissie een werkbezoek aan de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) in het gerechtsdeurwaarderskantoor BoitenLuhrs te Den Haag. De Kamerleden werden ontvangen door de voorzitter van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders en een gerechtsdeurwaarder van BoitenLuhrs. Zij lichtten het werk van gerechtsdeurwaarders toe, mede aan de hand van een aantal praktijkvoorbeelden.

In Nederland zijn ongeveer 750 gerechtsdeurwaarders werkzaam, die jaarlijks meer dan 2,5 miljoen huisbezoeken afleggen, 250.000 maal loonbeslagen opleggen en 20.000 keer inboedel of auto's in beslag nemen. Gerechtsdeurwaarders worden benoemd door de Kroon. Gerechtsdeurwaarders hebben het wettelijke monopolie op ambtshandelingen zoals beslaglegging en zijn daarnaast bevoegd om incassowerkzaamheden uit te voeren. Zij handelen onafhankelijk/onpartijdig. Alle gerechtsdeurwaarders zijn verplicht lid van de

Deze notitie is uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.



KBvG. De KBvG heeft een verordenende bevoegdheid en stelt beroeps- en gedragsregels vast. Uiteindelijk worden deze wel ondertekend door de minister voor Rechtsbescherming die systeemverantwoordelijk is. Het toezicht op de gerechtsdeurwaarders wordt uitgevoerd door het Bureau Financieel Toezicht (BFT) en tuchtrecht vindt plaats door een onderdeel van rechtbank Amsterdam. In deze sector vindt marktwerking plaats.

Gerechtsdeurwaarders zijn goed in staat om in een vroeg stadium in te schatten wat er achter de voordeur speelt en of er sprake is van een problematische schuldsituatie. Zij kunnen op verschillende manieren bijdragen aan het voorkomen van oplopende schulden. Ten eerste: door bij een individuele schuld geen (extra) buitengerechtelijke kosten te veroorzaken, door niet (te snel) te procederen en door niet onnodig beslag te leggen. Het oplopen van een totale schuld of het veroorzaken van nieuwe schulden kan voorkomen worden door betalingsregelingen te treffen in plaats van beslag te leggen, door rekening te houden met eerdere beslagen en door de beslagvrije voet te respecteren.

Ten tweede hebben gerechtsdeurwaarders in de afgelopen jaren verschillende initiatieven genomen om de financiële positie van de schuldenaar beter in kaart te brengen. Zo kunnen gemeenten gebruikmaken van Verwijsindex Schuldhulpverlening (VISH). Dit initiatief van de KBvG zorgt ervoor dat men inzichtelijk heeft wie is aangemeld bij schuldhulpverlening zodat er geen nodeloze kosten worden gemaakt. Nog niet alle gemeenten zijn echter hierbij aangesloten. Ongeveer de helft van de gemeenten weigert om informatie te delen vanwege privacywetgeving. De KBvG zou daarom graag een wettelijke basis voor de verwerking van persoonsgegevens zien.

Daarnaast werken alle gerechtsdeurwaarders sinds januari 2016 met het Digitaal beslagregister. Zodra er beslag wordt gelegd op bijvoorbeeld loon of uitkering worden de schuldenaar en de beslagen ingevoerd in dit register. Voorafgaand aan een mogelijk volgende beslaglegging of aan een dagvaarding wordt het register geraadpleegd. Zo wordt voorkomen dat nieuwe schuldeisers de financiële problemen van de schuldenaar verergeren. Een groot nadeel is dat de Belastingdienst en andere overheidsschuldeisers niet hierop aangesloten zijn.

Om burgers meer inzicht te bieden in hun eigen schuldsituatie, heeft de KBvG de Schuldenwijzer ontwikkeld. In de Schuldenwijzer kunnen burgers in één overzicht alle actuele informatie vinden over hun schulden. Inloggen kan met DigiD. Op termijn zouden ook schuldhulpverlenende instanties, gerechtsdeurwaarders en overheidsinstanties via Schuldenwijzer inzicht kunnen krijgen in de totale schuldsituatie van een schuldenaar. Met het totaaloverzicht van Schuldenwijzer kan sneller schuldhulp worden verleend, waarmee rust voor de schuldenaar wordt gecreëerd en verhogende kosten van incasso worden voorkomen. Tot op heden is financiële steun vanuit de overheid uitgebleven. Ook hier is een wettelijke basis gewenst om privacy-issues te kunnen borgen.

Ten slotte merken de gerechtsdeurwaarders op dat zij uitstel van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet ernstig betreuren.

De Kamerleden vroegen naar de relatie tussen gerechtsdeurwaarders en de incassobureaus. Aan de ene kant zijn het concurrenten van elkaar, maar aan de andere kant kunnen ze ook niet zonder elkaar. De incassobureaus zijn ook opdrachtgever van de deurwaarders. De tariefstelling naar de opdrachtgevers is geheel vrijgelaten, maar de KBvG is geen voorstander van perverse modellen zoals de mogelijkheid van 'no cure, no pay'. Dit betekent dat als er niets verhaald wordt ook geen kosten in kaart worden

Deze notitie is uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.

gebracht. De KBvG spant zich in om incassobureaus, net als deurwaarders, te reguleren en certificeren. Het incassoregister, dat de minister voor Rechtsbescherming heeft aangekondigd, kan hieraan bijdragen.

Tijdens het werkbezoek zijn veel praktijkvoorbeelden aangehaald. Deurwaarders komen tijdens hun werk vaak schrijnende situaties tegen, bijvoorbeeld bij huisuitzettingen. Er zijn circa 4.000 ontruiming per jaar vanwege een huurachterstand of (drugs)overlast, ondanks het preventieve werk dat hiervoor wordt verricht. Bij huisuitzettingen heeft een deurwaarder de mogelijkheid om te beslissen om niet tot ontruiming over te gaan. Hierbij werd een voorbeeld gegeven van een hoogzwangere vrouw. Als er uitsluitend sprake is van een studieschuld is beslaglegging zelfs verboden. De KBvG verwacht op korte termijn een modernisering van het beslag- en executierecht met als doel om de schuldenaar beter te beschermen (vooral de 'niet-kunners'). Door hun ervaringen en persoonlijke contactmomenten zijn gerechtsdeurwaarders goed in staat om onderscheid te maken tussen mensen die niet willen betalen en mensen die niet kunnen betalen (rolluiken versus niet geopende post).

#### 4 Antwoorden op de onderzoeksvragen van de commissie SZW

In het onderzoek staat het voorkomen en bestrijden van problematische schulden centraal. Om hoeveel mensen het daarbij gaat blijkt uit onderzoek door Panteia uit 2015<sup>21</sup>, waarover de staatssecretaris op 22 mei 2018 de Tweede Kamer heeft geïnformeerd.<sup>22</sup> In genoemde brief wordt gesteld dat in Nederland één op de tien huishoudens te maken heeft met problematische schulden en voor één op de vijf huishoudens het risico bestaat om met problematische schulden te maken te krijgen («risicovolle schulden»). Iedereen kan met schulden te maken krijgen, bijvoorbeeld door werkloosheid of een echtscheiding. De gevolgen daarvan zijn groot. Zo veroorzaken schulden veel zorgen en stress en leiden ze vaak tot een slechtere gezondheid of tot problemen binnen relaties. Schulden vormen een belemmering bij het vinden van werk of bij het behouden van werk. Mensen zijn dan minder goed in staat om in hun eigen bestaan en dat van hun familieleden te voorzien. Verder blijkt uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau<sup>6</sup> dat mensen met schulden zesmaal vaker in aanraking komen met justitie. Ook schuldeisers kunnen in problemen raken als mensen hun rekening niet meer kunnen betalen.

Omvang schuldenproblematiek in het kort:

- 1,4 miljoen huishoudens met risicovolle of problematische schulden;
- 840.000 huishoudens met risicovolle schulden, en 540.000 huishoudens met problematische schulden;
- 1,2 miljoen van deze huishoudens zijn onzichtbaar (niet bekend bij de formele schuldhulpverlening);
- 193.000 huishoudens zijn bekend en geregistreerd (bij (schuld)hulpverlenende instanties of via de wettelijke schuldsanering natuurlijke personen).

Met alle activiteiten die de commissie van februari 2018 tot en met september 2019 heeft ondernomen, beantwoordt de commissie in deze paragraaf de eerder gestelde vijf onderzoeksvragen over het voorkomen en bestrijden van problematische schulden. Met de verkregen inzichten worden de onderzoeksvragen zo veel mogelijk beantwoord. Er wordt telkens verwezen naar het inzicht dat is verkregen, zoals ook in de samenvatting is terug te vinden.

*De onderzoeksvragen van het thema 'het voorkomen en bestrijden van problematische schulden':*

1. Hoe kunnen we voorkomen dat mensen in de schulden terechtkomen?
2. Hoe kunnen we voorkomen dat schulden onnodig hoog oplopen?
3. Welke rol hebben de verschillende organen van de rijksoverheid bij het voorkomen en bestrijden van schulden?
4. Wat kunnen we leren van het Verenigd Koninkrijk en Zweden op het gebied van schulden?
5. In hoeverre hebben verschillende gemeenten iedereen met problematische schulden in beeld en kunnen zij hen bereiken?

---

<sup>21</sup> Panteia, *Huishoudens in de rode cijfers 2015*.

<sup>22</sup> [Kamerstuk 24 515, nr. 431](#)

***Antwoord op vraag 1, 2 en 3: voorkomen dat mensen in de schulden terechtkomen en dat schulden onnodig hoog oplopen en de rol van de verschillende organen van de rijksoverheid hierbij***

Uit de verschillende activiteiten die de commissie SZW heeft ondernomen blijkt dat schulden zelden één oorzaak hebben. Bovendien spelen naast de schuldenaar ook schuldeisers (energie- en waterleveranciers, ziektekostenverzekeraars, woningbouwcorporaties etc.) een belangrijke rol in het voorkomen en bestrijden van problematische schulden, en betreft het zowel de overheid als commerciële partijen. Een schuldenaar bouwt in de loop van enkele jaren een schuld van gemiddeld €40.000 op. In deze periode zijn er vaak nog mogelijkheden om de schulden aan te pakken. Dit vergt echter een brede aanpak van alle betrokken partijen. Hieronder worden een aantal aandachtsgebieden beschreven.

*Financiële educatie*

Om schulden te voorkomen, zou het goed zijn als men al op jonge leeftijd leert omgaan met geld. Met de onderwijssector kan bekeken worden hoe financiële educatie in alle typen onderwijs geïntensiveerd kan worden. Daarnaast zouden gezinnen ondersteund kunnen worden bij het huishoudboekje op orde krijgen en houden. Het is belangrijk om financiële educatie op zo'n manier vorm te geven dat het bij de doelgroep past.

Inzicht 1: Financiële educatie (hoe met je huishoudboekje om te gaan) heeft een centrale plaats nodig, bijvoorbeeld in het onderwijscurriculum, te beginnen in het primair onderwijs.

*Voorlichting*

Er heerst een groot taboe op het hebben van schulden. Het doorbreken hiervan kan ervoor zorgen dat mensen sneller om hulp vragen. Bovendien kampen mensen met schulden hierdoor vaak met sociale eenzaamheid. Voorlichting kan eraan bijdragen dat mensen weten waar zij terechtkunnen en wat zij kunnen verwachten. Het is belangrijk dat de voorlichting aansluit bij de belevingswereld van de doelgroep.

Bij een aantal ervaringsdeskundigen waarmee de commissie gesproken heeft, bestaat de behoefte aan een centraal (informatie)punt vanuit de overheid. Nu is het voor veel mensen onduidelijk waar zij hulp kunnen vinden. Een andere gesprekspartner had het idee om bij huisartsen een praktijkondersteuner financiën in te zetten. Ook banken, thuiszorg, maatschappelijk werk, woningbouw, energiebedrijven en familieleden kunnen schulden vroegtijdig signaleren. Zij zouden kunnen informeren waar mensen met schulden terechtkunnen.

Inzicht 2: Belangrijk is dat mensen die dreigen in de schulden te komen, weten waar zij terechtkunnen voor vragen en hulp. Gelet op de schaamte die veel schuldenaren ervaren, zouden mensen zich in een relatief anonieme setting moeten kunnen melden.

Inzicht 3: het is belangrijk dat de omgeving van een potentiële schuldenaar alert is, dit vroeg signaleert en weet waar het informatiepunt is.

*Simpeler systeem en begrijpelijke taal*

De praktijk wijst uit dat mensen niet altijd volledig rationeel (kunnen) handelen. In geval van financiële schaarste is dit nog lastiger, omdat de stress die hiermee gepaard gaat de

Deze notitie is uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.

werking van hersenprocessen die essentieel zijn voor het nemen van (goede) beslissingen verandert. Dit blijkt niet alleen uit de praktijk maar ook uit divers wetenschappelijk onderzoek in de gedragseconomie dat hiernaar is gedaan. Toch wordt in veel (financiële) producten, systemen en beleid nog uitgegaan van een rationele burger (de homo economicus) die voor- en nadelen afweegt, relevante informatie betreft, naar de lange termijn kijkt en zelfredzaam genoeg is om een weloverwogen keuze te maken. Tijdens de activiteiten van de commissie SZW is daarom meermaals gepleit voor een optimale keuzeomgeving, die daadwerkelijk aansluit bij het gedrag van mensen, om financiële problemen in de toekomst te voorkomen. Dit betekent dat informatie, procedures en keuzesituaties zo helder, eenvoudig en gemakkelijk mogelijk worden gemaakt.

Een van de belangrijkste kritiekpunten hierbinnen was de grote complexiteit van het toeslagensysteem. Inkomensondersteuningsregelingen zijn sterk aan verandering onderhevig, zijn vaak onbekend en wisselen per gemeente. Het aanvragen hiervan is een ingewikkeld en tijdrovend proces. Mensen met een laag inkomen en/of schulden hebben vaak met een grote hoeveelheid aan regelingen te maken. Dat maakt hen extra kwetsbaar voor verkeerde berekeningen of nieuwe ontwikkelingen, die ertoe leiden dat zij te veel toeslagen hebben ontvangen en moeten terugbetalen. Om fouten te voorkomen, suggereerden verschillende gesprekspartners om niet meer te rekenen met gemiddelde inkomens per jaar maar per maand, om uitkeringen, toeslagen en voorzieningen op hetzelfde moment in de maand over te maken en om toeslagen direct over te maken naar de daadwerkelijke begunstigde, zoals de woningcorporatie, kinderopvang en zorgverzekeraar.

Veel gesprekspartners gaven aan de post van deurwaarders, incassobureaus en de overheid niet te begrijpen. Hierdoor openden ze hun post niet meer en kwamen ze verder in de problemen. Aandacht voor begrijpelijke taal is een vereiste.

Inzicht 4: Omdat juist in situaties dat mensen stress ervaren, zoals bij problematische schulden, zij veelal niet in staat zijn om volledig rationeel te denken is het belangrijk dat administratieve en financiële systemen simpel zijn en de gebruikte taal in brieven van instanties kort, bondig en duidelijk. Schuldenaren kunnen zo meer controle krijgen over de situatie en zullen zo minder stress ervaren. Daarnaast helpt het als persoonlijke ondersteuning wordt geboden.

Inzicht 5: Onderzocht zou kunnen worden in hoeverre diverse praktische inzichten rondom toeslagen en ondersteuningsregelingen het eenvoudiger en minder foutgevoelig zouden kunnen maken, bijvoorbeeld door:

- met gemiddelde inkomens per maand te rekenen in plaats van per jaar;
- uitkeringen, toeslagen en voorzieningen op hetzelfde moment in de maand over te maken en daarmee te stroomlijnen;
- toeslagen direct over te maken aan de begunstigde (woningbouwcorporatie, kinderopvang, zorgverzekeraar) zodat het geld niet voor andere doeleinden gebruikt kan worden.

Deze notitie is uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.

Overigens wordt momenteel een interdepartementaal onderzoek (ibo) toeslagen<sup>23</sup>, uitgevoerd, dat naar verwachting meer inzicht in genoemde problematiek zal geven.

#### *Adequate, snelle en toegankelijke schuldhulpverlening*

Mensen leggen een lange weg af voordat de schulden problematisch zijn. De drempel om hulp te zoeken is hoog. Gemiddeld melden mensen zich pas vijf tot zeven jaar na het ontstaan van de eerste schuld bij de schuldhulpverlening. Adequate en tijdige schulpverlening kan ervoor zorgen dat schulden niet onnodig hoog oplopen. Hiervoor is het belangrijk om in alle fases van schuldpreventie en -hulpverlening rekening te houden met het feitelijke gedrag van mensen in schuldsituaties en de grote stress waarin zij zich bevinden. Dit betekent dat informatie, procedures en keuzesituaties zo helder, eenvoudig en gemakkelijk mogelijk worden gemaakt. Het doel zou moeten zijn om de ervaren controle van een schuldenaar over de situatie te verhogen en de ervaren stress te verlagen.

Verschillende ervaringsdeskundigen gaven aan pas laat naar hulp te hebben gezocht, bijvoorbeeld omdat ze zich schaamden, omdat ze hun post niet begrepen, om hun vrijheid niet te verliezen, omdat ze dachten dat ze het zelf moesten (kunnen) oplossen, omdat ze niet wisten waar ze hulp moesten zoeken of vanwege de hoge drempel van gemeentelijke schuldhulpverlening en het slechte imago ervan. Gemeenten kunnen hierop inspelen door meer outreachend te werken om zo mensen met schulden vroegtijdig te signaleren en te ondersteunen. Een andere optie is om schuldhulpverlening aan te bieden op de werkvloer. Meerdere ervaringsdeskundigen die wel (tijdig) aanklopten, voelden zich in eerste instantie niet geholpen. Zij hadden het idee van het kastje naar de muur gestuurd te worden en kregen te maken met een grote verscheidenheid aan regelingen en loketten. Een aantal ervaringsdeskundigen werd niet direct geholpen omdat hun schulden (nog) niet hoog genoeg waren. Gesprekspartners zouden graag zien dat de toegangseisen tot de minnelijke schuldhulpverlening en de Wsnp toegankelijker worden. Gesprekspartners zouden ook graag zien dat schulden bevroren worden zodra iemand op zoek gaat naar hulp. Dit kan helpen om overzicht te bewaren.

Volgens verschillende gesprekspartners staat landelijke wet- en regelgeving effectieve schuldhulpverlening soms in de weg, zoals de kostendelersnorm, de verplichting om beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt om een uitkering te mogen ontvangen en de bijzondere situatie huurtoeslag. Een mogelijkheid tot maatwerk zou een oplossing kunnen zijn.

Tevens is er meerdere keren aandacht gevraagd voor het ongewenst beëindigen van de schuldsanering. Op basis van het oordeel van één persoon (zonder wederhoor) kan iemand uit de schuldsanering worden gezet. Vervolgens kan er tien jaar geen gebruikgemaakt worden van deze optie.

Ten slotte is het belang van goede nazorg na afloop van het traject benadrukt. Het blijft moeilijk om een sociaal netwerk op te bouwen. Ook daarna kampen mensen nog met financiële stress. Er staan bijvoorbeeld weer nieuwe schuldeisers op de stoep of iemand heeft geen reserves meer. Bovendien blijven mensen met verstandelijke beperkingen financieel kwetsbaar.

---

<sup>23</sup> Het ibo toeslagen is gestart in oktober 2018 en zou uiterlijk afgerond worden in voorjaar 2019

([www.rijksbegroting.nl/2019/ibo's](http://www.rijksbegroting.nl/2019/ibo's)) maar is begin september 2019 nog niet afgerond (zie brief staatssecretaris van Financiën, [31066, nr. 512](#)).

Deze notitie is uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.

Inzicht 6: De toegangseisen tot de minnelijke schuldhulpverlening en de Wsnp zouden toegankelijker/makkelijker/laagdrempeliger kunnen zijn.

Inzicht 7: Geïnteriseerd zou kunnen worden welke (aspecten van de) landelijke wet- en regelgeving effectieve schuldhulpverlening in de weg staan, zoals de kostendelersnorm, de verplichting om beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt, de bijzondere situatie huurtoeslag etc. (zie ook het rapport *Knellende schuldenwetgeving* in paragraaf 3.3).

Inzicht 8: Goede nazorg na afloop van een schuldhulpverleningstraject is belangrijk (de inhoud en de partijen die daarbij betrokken moeten zijn).

#### *Onderzoek en evaluatie*

Er is in Nederland weinig onderzoek gedaan naar de effectiviteit van schuldpreeventieprojecten en –interventies. Het is daarom onbekend hoe effectief schuldhulpverlening is, dus wat echt werkt. Meer evaluatie, het liefst met een wetenschappelijke basis, is volgens de wetenschappers dan ook nodig.<sup>24</sup> Ook worden goede ervaringen weinig gedeeld.

Inzicht 9: Er zou meer onderzoek gedaan kunnen worden naar ervaringen met en evaluaties van de effectiviteit van schuldpreeventieprojecten en –interventies. Tevens zouden ervaringen meer onderling kunnen worden uitgewisseld.

#### *Samenwerking betrokken overheidsorganisaties*

De grote (overheids)uitvoeringsorganisaties werken binnen verschillende gremia samen om de schuldenproblematiek aan te pakken. Samenwerking krijgt onder meer vorm in de Manifestgroep (bestaande uit UWV, SVB, Belastingdienst, CJIB, DUO en CAK), het Kloosterhoeveberaad (VNG, gemeenten en grote uitvoeringsorganisaties) en binnen de programma's Brede Schuldnaapak en Sociaal Domein van het ministerie van SZW. De grote uitvoeringsorganisaties hebben een gezamenlijke intentieverklaring opgesteld om problematische schulden te voorkomen. Samenwerking en afstemming wordt dus opgezocht. Wel gaf de Belastingdienst aan dat het deelnemen aan samenwerkingsverbanden ingewikkeld is vanwege de grote uitdagingen van het moment (ook op ICT-gebied) van de Belastingdienst en privacyvereisten.

Voor verdergaande samenwerking, vooral op het gebied van vroegsignalering, moet het vraagstuk van proportionele gegevensuitwisselingen tussen partijen nader beschouwd worden. Overheidsdiensten beschikken binnen hun organisatie over gegevens van burgers die schuldenproblematiek kunnen voorspellen en zelfs voorkomen. Het gebruiken en combineren van deze gegevens zou uitvoeringsorganisaties in staat kunnen stellen om eerder hulp te bieden. Door de huidige wet- en regelgeving is een dergelijke gegevensuitwisseling tussen partijen niet mogelijk. Er is namelijk geen wettelijk grondslag voor het (proactief) uitwisselen van gegevens. Hierdoor is het niet mogelijk om, bij het bepalen of iemand wel of niet kan terugbetalen, rekening te houden met schulden bij andere overheidsinstanties als daarvoor geen toestemming van de schuldenaar is. Alleen het CAK heeft sinds juli 2017 de bevoegdheid om de gegevens over de wanbetalers zorgpremie Zorgverzekeringswet aan gemeenten te verstrekken, zodat zij gericht contact met hun burgers kunnen zoeken.

---

<sup>24</sup> Zie onder andere de position paper van Tamara Madern voor het rondetafelgesprek op 12 februari 2018.

Eind 2019 ontvangt de Tweede Kamer een voorstel tot wijziging van de Wgs om gegevensuitwisseling ten behoeve van vroegsignalering mogelijk te maken.

Inzicht 10: In de praktijk van schuldhulpverlening wordt geconstateerd dat een verdergaande samenwerking, vooral op het gebied van vroegsignalering, vraagt om een nadere beschouwing van het vraagstuk van proportionele gegevensuitwisselingen tussen partijen. Het CAK heeft sinds juli 2017 de bevoegdheid om de gegevens over de wanbetalers zorgpremie Zorgverzekeringswet aan gemeenten te verstrekken, zodat zij gericht contact met hun burgers kunnen zoeken.

Naar verwachting zal het (voor eind 2019) aangekondigde voorstel tot wijziging van de Wgs om gegevensuitwisseling ten behoeve van vroegsignalering mogelijk te maken, hierin tegemoet kunnen komen.

#### *Maatschappelijk verantwoorde incasso overheid*

De grote uitvoeringsorganisaties proberen op verschillende manieren invulling te geven aan maatschappelijk verantwoorde incassopraktijken. Zo proberen de organisaties waar mogelijk maatwerk te leveren, bijkomende kosten te beperken, de informatievoorziening te verbeteren, de beslagvrije voet te respecteren en betalingsregelingen te treffen. Ook experimenteren verschillende uitvoeringsorganisaties met persoonlijke dienstverlening. De organisaties onderschrijven de Rijksincassovisie, die in 2014 is opgesteld. Een aantal incasserende partijen, onder andere de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), DUO en CAK werken samen in het project Clustering Rijksincasso. In dit traject worden vorderingen van aangesloten partijen in het laatste stadium van een (dwang)incassotraject, de deurwaarder, bij het CJIB gebundeld. Er is voor gepleit om te onderzoeken of een eerdere bundeling van overheidsvorderingen kan bijdragen aan het verkleinen van de schuldenproblematiek. Het doel van maatschappelijk verantwoorde incasso is om te voorkomen dat schulden verder oplopen.

Een aantal knelpunten kunnen maatschappelijk verantwoorde incasso belemmeren. In sommige gevallen kunnen overheidsorganisaties niet meewerken aan schuldregelingen wanneer dit leidt tot (gedeeltelijke) kwijtschelding van een vordering die voortkomt uit een overtreding van de inlichtingenverplichting of boetes. Bovendien moet een boete opgelegd worden indien de mededelingsplicht niet wordt nagekomen. Verder ontbreekt momenteel een totaaloverzicht voor de burger waarop alle schulden op een rijtje staan. Door uitdagingen op het gebied van ICT en backoffice is het wettelijke traject om te komen tot stroomlijning van de invorderingsregels, vertraagd.

#### *De incassopraktijk beter reguleren (incassoregister) en boetes op boetes afschaffen*

Momenteel bestaat er geen wettelijke regeling voor incassobureaus, alleen een gedragscode en keurmerk vanuit de branche zelf. Niet alle incassobureaus zijn hier echter bij aangesloten. Een incassoregister zou kunnen bijdragen aan het reguleren van incassobureaus.

Er is tijdens de verschillende activiteiten meermaals gediscussieerd over het doorverkopen van schulden. Volgens de vertegenwoordigers van de incassobranche is een verbod hierop geen oplossing, maar gaat het om de wijze van inning. Schuldeisers hebben een zorgplicht naar de klant. Ook de afgesproken renten, variabelen of condities van het oorspronkelijke contract kunnen niet veranderd worden. Indien er op sociaal verantwoorde wijze geïncasseerd wordt, hebben de debiteuren er geen last van dat de schulden zijn

Deze notitie is uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.



doorverkocht. Het incassoregister, dat de minister voor Rechtsbescherming heeft aangekondigd, kan hieraan bijdragen.

Bij de verschillende activiteiten is veel kritiek geleverd op de preferente positie en bijzondere incassobevoegdheden van de rijksoverheid. Dit kan zowel schuldenaren als andere schuldeisers in de problemen brengen. Het is beter om te proberen om haalbare betalingsregelingen te treffen. Tevens is er veel kritiek geuit op het boetebeleid van de overheid. Dit betreft de hoge boetes op het niet (kunnen) betalen van de zorgverzekering, de autoverzekering en verkeersboetes. Het Nederlandse systeem is wat dit betreft gericht op straffen. Er zijn echter ook mensen die niet kunnen betalen (in tegenstelling tot die niet willen betalen). Een suggestie was om de boetes te gebruiken om bestaande schulden af te lossen in plaats van te verhogen.

Inzicht 11: Het incassoregister, dat de minister voor Rechtsbescherming heeft aangekondigd, zou kunnen bijdragen aan het reguleren van incassobureaus.

Inzicht 12: Het boetebeleid zou nader bekeken moeten worden. Vooral wanneer het gaat om mensen die niet kunnen betalen, lijkt het nuttiger om een haalbare betalingsregeling te treffen dan om hoge boetes op te leggen.

#### *Schuldsanering voor zzp'ers*

Tijdens het programma is er specifiek aandacht gevraagd voor ondernemers. Zij zijn een onderbelicht onderdeel van de schuldhulpverlening. Om deze groep te helpen is aparte kennis en expertise vereist vanuit de schuldhulpverlener. Met name is dit belangrijk omdat onderzoek laat zien dat zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) vaker dan werknemers en zelfstandigen met personeel (zmp'ers) het risico lopen op een inkomen onder de lage-inkomensgrens. Bij negen van de tien werkenden met risico op armoede gaat het om deeltijders. Dit meldt het CBS op basis van nieuw onderzoek naar werkenden met (en zonder) een armoederisico (op 5 maart 2019).<sup>25</sup>

Inzicht 13: Belangrijk is om te bezien in hoeverre het mogelijk is om, in het geval driekwart van de schuldeisers aangeeft mee te werken aan een betalingsregeling/oplossing in een schuldsituatie, verplicht te stellen dat daarmee akkoord gegaan wordt. Zie ook de motie-Peters c.s.<sup>26</sup> Het kabinet zal hierover binnenkort de Kamer informeren.<sup>27</sup>

Inzicht 14: Omdat een deel van de schuldenaren zzp'ers betreft, is het van belang dat de schuldhulpverlener specifieke kennis en expertise heeft rondom zzp'ers en schulden.

#### *Centraal schuldenregister*

Tijdens de verschillende activiteiten is meerdere malen gesproken over het rekken van het minnelijke traject door schuldeisers. Er zijn verschillende voorstellen gedaan om snelheid te maken met het starten van het minnelijke traject, zoals een wettelijke reactietermijn of een meewerkplicht voor schuldeisers, besluitvorming over een schuldenregeling met gekwalificeerde meerderheid of het vereenvoudigen en versnellen van de procedure van

---

<sup>25</sup> Zie website CBS: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/10/van-werkenden-loopt-zzp-er-meeste-risico-op-armoede>.

<sup>26</sup> Kamerstuk 24 515, nr. 442.

<sup>27</sup> Kamerstuk 24 515, nr. 489.

Deze notitie is uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.

een dwangakkoord. Volgens enkele partijen uit de incassobranch is een meewerkplicht niet nodig indien er snel geïnventariseerd kan worden welke vorderingen er uitstaan. Hier wordt aan gewerkt door middel van een register.

De KBvG (beroepsgroep gerechtsdeurwaarders) heeft al enkele initiatieven ondernomen om de financiële positie van schuldenaren beter in kaart brengen. Zo kunnen gemeenten gebruikmaken van Verwijsindex Schuldhelpverlening (VISH). Dit initiatief van de KBvG zorgt ervoor dat men inzichtelijk heeft wie is aangemeld bij deschuldhelpverlening zodat er geen nodeloze kosten worden gemaakt. Nog niet alle gemeenten zijn echter hierbij aangesloten, onder andere door onduidelijkheden over de privacywetgeving. Daarnaast werken alle gerechtsdeurwaarders sinds januari 2016 met het Digitaal beslagregister. Een groot nadeel is dat de Belastingdienst en andere overheidsschuldeisers niet hierop aangesloten zijn. Ten slotte heeft de KBvG om burgers meer inzicht te bieden in hun eigen schuldsituatie de Schuldenwijzer ontwikkeld. Tot op heden is financiële steun vanuit de overheid uitgebleven. Ook hier is een wettelijke basis gewenst om privacy-issues te kunnen borgen.

Inzicht 15: Het organiseren van een centraal schuldenregister zou nader onderzocht kunnen worden, evenals een totaaloverzicht voor de burger waarop alle schulden op een rijtje staan.

#### *Kwaliteit professionals*

Veel van de ervaringsdeskundigen waarmee de commissie heeft gesproken, hadden te maken met slechte bewindsvoerders of hulpverleners. Velen zijn hierdoor in de schulden gekomen of hun problemen zijn hierdoor verergerd. Men heeft het gevoel geen rechten te hebben als ze onder bewindvoering staan. Wat zou kunnen helpen is meer controle en toezicht, opleidingseisen, het opstellen van een lijst met adequate professionals, de mogelijkheid om een klacht in te dienen en bewindvoerders zelf voor hun fouten laten opdraaien in plaats van de cliënt.

In het regeerakkoord is opgenomen dat gemeenten adviesrecht krijgen in de gerechtelijke procedure rondom schuldenbewind. In de tweede helft van 2019 ontvangt de Kamer het wetsvoorstel hiervoor. Daarnaast biedt het wetsvoorstel de rechter de mogelijkheid om alternatieve vormen van ondersteuning af te wegen bij de beoordeling van het verzoek tot instelling van een schuldenbewind. Dit zou kunnen bijdragen aan het verbeteren van beschermingsbewind.

Inzicht 16: De rechten van schuldenaren die onder bewindvoering staan, zouden nader onderzocht kunnen worden. Daarbij kunnen bijvoorbeeld de wetgevingsinitiatieven in het Verenigd Koninkrijk om de bescherming van schuldenaren ten opzichte van schuldeisers te regelen, worden betrokken.

Inzicht 17: De kwaliteit van professionele bewindvoerders en hulpverleners rondom schulden is niet altijd voldoende.

#### ***Antwoord op vraag 4: lessen uit Zweden en het Verenigd Koninkrijk***

Deze notitie is uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.

De commissie heeft een aantal interessante lessen opgedaan in Zweden en het Verenigd Koninkrijk op het gebied van schulden. Wat daarbij opgemerkt wordt, is dat in deze landen een andersoortig wettelijk en juridisch kader geldt. Ook moeten de socioculturele aspecten in acht worden genomen, die sterk verschillen van die in Nederland. Interessante interventies kunnen daardoor niet rechtstreeks worden gekopieerd.

### *Zweden*

In Zweden is de overheid grotendeels verantwoordelijk voor het schuldenbeleid en de uitvoering daarvan. Het verstrekken van een executoriale titel (rechterlijke macht), de executie daarvan (ambtshandeling van de gerechtsdeurwaarder) en de schuldsanering (equivalent van de Wsnp) zijn in een publiek agentschap ondergebracht, het Zweeds Koninklijk Incassobureau. Doordat alle beslagleggingen onder het Zweeds Koninklijk Incassobureau vallen, heeft het een goed totaalbeeld van de schuldsituatie en de betalingscapaciteit van de schuldenaar. Hierdoor kan het bestaansminimum worden bewaakt.

Gemeenten zijn wettelijk verantwoordelijk voor schuldhulpverlening. Gemeenten worden hierin ondersteund door de Zweedse consumentenorganisatie. Deze organisatie heeft een aantal aanbevelingen opgesteld waar gemeentelijke schuldhulpverlening aan zou moeten voldoen. Hierdoor is de kwaliteit omhooggegaan. Daarnaast houden verschillende publieke organisaties, zoals de Zweeds consumentenorganisatie, het Swedish Consumers Banking and Finance Bureau en Hallå konsument, zich bezig met het informeren en beschermen van consumenten. Ook financiële educatie ter preventie van schulden wordt vanuit de overheid georganiseerd. In Nederland is dit juist gedecentraliseerd, terwijl uit gesprekken met ervaringsdeskundigen blijkt dat er wel behoefte is aan een collectief informatiepunt.

In Zweden duurt het, net als in Nederland, lang voordat mensen hulp zoeken. Niet iedere burger vindt het prettig om bij de overheid aan te kloppen, bijvoorbeeld uit schaamte, angst of een gebrek aan vertrouwen. Er lopen verschillende initiatieven om het taboe op schulden te doorbreken, lokale samenwerking te versterken, gebruik te maken van 'boodschappers' die in contact staan met risicogroepen (bijvoorbeeld (huis)artsen, universiteiten en scholen) en in te spelen op actuele trends die ervoor zorgen dat mensen in de schulden raken, bijvoorbeeld de makkelijke toegang tot kredietverlening en de agressieve marketing hieromtrent.

In Zweden is het relatief moeilijk om in de schuldsanering te komen. Een aantal wijzigingen hebben de toegang de laatste jaren versoepeld. Zo kunnen schuldenaren zich nu online aanmelden voor schuldsanering, hoeft er twee maanden per jaar niet afgelost te worden, bestaan er mogelijkheden voor een verkort betalingstraject en is er een speciale betaalservice waarbij de schuldenaar eenmaal per maand aflost bij het Zweeds Koninklijk Incassobureau, dat het geld vervolgens eenmaal per jaar aan de schuldeisers toewijst.

In Zweden bestaan er twee registers. In een privaat kredietregister wordt de kredietwaardigheid van particulieren bijgehouden en in het register van het Zweeds Koninklijk Incassobureau staan alle openbare vorderingen bij publieke en private schuldeisers en alle beslaggegevens. Opvallend is dat deze gegevens makkelijk en voor veel partijen inzichtelijk zijn. Er wordt dus op een andere manier met privacy omgegaan dan in Nederland.

Deze notitie is uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.

Schuldenproblematiek in Zweden in het kort:

- Alle beslagleggingen vallen in Zweden onder het Zweeds Koninklijk Incassobureau, waardoor deze een goed totaalbeeld van de schuldensituatie heeft.
- Gemeenten worden in de schuldhulpverlening ondersteund door de Zweedse consumentenorganisatie, wat kwaliteitsbevorderend is geweest.
- Financiële educatie ter preventie van schulden wordt vanuit de overheid, centraal georganiseerd.
- In Zweden zijn twee registers, die voor veel partijen inzichtelijk zijn:
  - 1) privaatkredietregister (kredietwaardigheid particulieren)
  - 2) register Zweeds Koninklijk Incassobureau (overzicht van alle openbare vorderingen bij publieke en private schuldeisers en alle beslaggegevens).

#### *Het Verenigd Koninkrijk*

In het VK is de rol van de overheid op het gebied van schulden relatief beperkt. Ze heeft vooral een regulerende rol.

In het VK kunnen mensen bij verschillende soorten schuldhulpverlenende organisaties terecht. Dit kunnen non-profitorganisaties zijn, maar ook 'fair share' gefinancierde organisaties. Die laatste verstrekken gratis advies over financiën en schulden en worden gefinancierd door crediteuren. Daarnaast zijn er een significant aantal bedrijven met winstoogetmerk actief. Alle aanbieders van schuldhulpverlening worden geregistreerd en gereguleerd door de Financial Conduct Agency (FCA). Er is sprake van een sterke publiek-private samenwerking.

Gemiddeld wachten mensen met schulden in het VK twaalf maanden voordat ze om hulp vragen. In vergelijking met Zweden en Nederland is dit relatief kort. Hierdoor zijn schulden vaak nog niet hoog opgelopen. In het VK wordt veel druk uitgeoefend op crediteuren om mensen die het financieel moeilijk hebben te identificeren en door te verwijzen naar hulp. Bovendien lijkt het taboe op het hebben van schulden minder groot te zijn. Een grote uitdaging is hoe alle schuldenaren geholpen kunnen worden. Er zijn vaak lange wachtlijsten. Betrokken partijen proberen daarom huidige mogelijkheden efficiënter in te richten, onder andere door technische verbeteringen in te voeren en betere samenwerking in de sector te bewerkstelligen.

In het VK bestaan er verschillende informele en bindende opties om schulden af te lossen: Debt Management Plan, Individual Voluntary Arrangement, Debt Relief Order en faillissement. Momenteel lopen er verschillende wetgevingsinitiatieven om schuldenaren meer wettelijke bescherming te bieden tegen schuldeisers. Het eerste betreft een 60 dagen durende ademruimte (breathing space scheme). Gedurende deze ademruimte kunnen crediteuren 60 dagen lang geen contact opnemen, niet de rente verhogen en geen gerechtelijke stappen ondernemen. In deze periode kan een schuldenaar schuldenadvies inwinnen en nadenken over eventuele vervolgstappen om tot een geschikte en duurzame oplossing te komen. Dit lijkt op het breed moratorium in Nederland. Het tweede betreft het Statutory Debt Repayment Plan, dat schuldenaren de mogelijkheid biedt om een wettelijk bindende overeenkomst af te sluiten met hun schuldeisers om hun schuld terug te betalen binnen een realistische termijn. In deze optie betaalt een schuldenaar al zijn/haar schulden af, maar gedurende een langer tijdspad.

Deze notitie is uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.

Sinds 2014 vallen incassobureaus en deurwaarders onder de Financial Conduct Authority (FCA) als het gaat om het vorderen van private schulden. Hierdoor wordt het incasseren van private vorderingen nu streng gereguleerd en gelden er strenge (opleidings)eisen voor incassobureaus en deurwaarders. Deze regels gelden echter niet wanneer incassobureaus of deurwaarders schulden vorderen voor de overheid. Hierdoor is nog steeds sprake van intimiderende praktijken door deurwaarders, worden onredelijke betalingsregelingen getroffen en wordt het bestaansminimum niet of onvoldoende gerespecteerd.

In het VK wordt kredietverlening, in tegenstelling tot in Zweden, streng gereguleerd door de FCA. Kredietverleners moeten aan strenge eisen voldoen, bijvoorbeeld een realistische beoordeling van de kredietwaardigheid, passend beleid voor achterstallige betalingen, gepaste behandeling van klanten met betalingsachterstanden en contact met een schuldhulpverlenende organisatie mag niet geweigerd worden. Er lijkt veel aandacht te zijn voor de rol die schuldeisers hebben in de schuldenproblematiek. De regering wil de toegang tot krediet voor groepen met een laag inkomen graag verbeteren. Er zijn momenteel veel problemen met 'payday-kredieten' (kortlopende, dure leningen). Daarom is de regering op zoek naar manieren om kredietunies (coöperatieve kredietverenigingen zonder winstoogmerk) die betaalbare kredieten aanbieden te stimuleren.

Schuldenproblematiek in het Verenigd Koninkrijk in het kort:

- Goede publiek-private samenwerking tussen aanbieders van schuldhulpverlening.
- In het VK vragen mensen met schulden sneller hulp dan in Zweden en Nederland, waardoor je er eerder bij bent. Er is druk vanuit de overheid in het VK om mensen met schulden te identificeren en door te verwijzen naar schuldhulpverlening. Daarnaast lijken schulden een minder groot taboe te zijn in het VK.
- In het VK zijn er verschillende wetgevingsinitiatieven om de schuldenaren bescherming te bieden tegen schuldeisers (zie ook inzicht 15), zoals een 60 dagen durende ademruimte (vergelijkbaar met breed moratorium) en een wettelijk bindende overeenkomst tussen schuldenaren en schuldeisers.
- In het VK is veel aandacht voor de rol die schuldeisers hebben in de schuldenproblematiek.
- De regering wil toegang tot krediet voor groepen met een laag inkomen verbeteren: op zoek naar kredietunies die betaalbare kredieten aanbieden.

Inzicht 18: Bekeken zou kunnen worden welke aanpakken uit Zweden en het Verenigd Koninkrijk goed zouden kunnen werken in Nederland.

### ***Antwoord op vraag 5: overzicht gemeenten***

Sinds de invoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) in 2012 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de lokale schuldhulpverlening. De commissie heeft werkbezoeken afgelegd aan de schuldhulpverlening in Oss en Amsterdam. Dit geeft echter geen landelijke beeld van of en, zo ja, hoe gemeenten burgers met problematische schulden in beeld hebben. Naar schatting zijn 1,2 miljoen van de huishoudens met risicovolle of problematische schulden onzichtbaar en niet bekend bij de formele

Deze notitie is uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.

schuldhulpverlening.<sup>28</sup> Het lijkt er dus op dat gemeenten niet iedereen met problematische schulden in beeld hebben. Bovendien zijn er verschillen tussen gemeenten en hoever zij hiermee zijn. Hier is echter binnen het kennisthema schulden van de commissie verder geen onderzoek naar gedaan.

Dit is tevens inzicht 19 (zie ook samenvatting).

---

<sup>28</sup> [Kamerstuk 24 515, nr. 431](#)

## **BIJLAGEN**

### **Inhoudsopgave bijlagen**

1. Deelnemers en indeling rondetafelgesprek over schulden op 12 februari 2018
2. Deelnemers en indeling rondetafelgesprek: Overheid als schuldeiser op 1 oktober 2018
3. Overzichtstabel internationale vergelijking Verenigd Koninkrijk, Zweden en Nederland

### **1. Deelnemers en indeling rondetafelgesprek over schulden op 12 februari 2018**

(Het rondetafelgesprek is [hier](#) na te lezen en [hier](#) terug te kijken.)

#### **Blok 1: Onderzoekers**

- De heer R. van Geuns, Hogeschool van Amsterdam, Lectoraat Armoede Interventies
- Mevrouw M. van der Werf, Nibud
- De heer H. Kruijer, Instituut voor Publieke Waarden
- De heer W. van Dijk, Universiteit Leiden
- Mevrouw T. Madern, Hogeschool Utrecht

#### **Blok 2: Praktijk- en ervaringsdeskundigen**

- Mevrouw C. Beeris, ervaringsdeskundige
- De heer M. Vetketel, U Centraal (stedelijke welzijnsorganisatie Utrecht)
- Mevrouw S. Maduro-Valies, Somega (Life coaching & Counseling)
- De heer B. Vorselman, Armoedecoalitie Utrecht
- De heer J. Frederik, Manifest Schuldvrij!
- Mevrouw S. de Swart, ervaringsdeskundige

#### **Blok 3: Uitvoering**

- De heer A. Vliegthart, VNG
- De heer M. Florijn, branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (NVVK)
- Mevrouw C. Maathuis, Nederlandse Vereniging van gecertificeerde Incasso-ondernemingen (NVI)
- De heer S. Sibma, Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)
- De heer D. Klok, incassobureau Lindorff – Amersfoort

### **2. Deelnemers en indeling rondetafelgesprek Overheid als schuldeiser op 1 oktober 2018**

(Het rondetafelgesprek is [hier](#) na te lezen en [hier](#) terug te kijken.)

Deze notitie is uitsluitend bestemd voor intern gebruik door de leden.

**Blok 1: Invulling maatschappelijk verantwoorde incasso**

**Blok 2: Samenwerking/afstemming/regie**

**Blok 3: Vroegsignalering**

**Deelnemers bovenstaande blokken**

- De heer D. Hoefsmit, CAK
- De heer A. Hazelhoff, CJIB
- De heer H. Schutte, DUO
- Mevrouw J. Lazeroms, UWV
- De heer J. Uijlenbroek, Belastingdienst
- De heer B. van Delden, SVB



### **3. Internationale vergelijking: Verenigd Koninkrijk, Zweden en Nederland**

#### **3.1 Kernpunten**

*Grootste verschillen in internationale vergelijking Nederland, Verenigd Koninkrijk en Zweden (par. 1)*

- Zweden heeft een Rijksincassodienst, in het VK en Nederland bestaat die niet.
- In Zweden bestaat geen apart centraal register voor faillissementen van natuurlijke personen, in het VK en Nederland wel.
- In het VK is kwijtschelden van (bepaalde) publieke schulden niet mogelijk, in Zweden (na 5 jaar) en Nederland (na Wsnp-traject van drie jaar) wel.
- In Zweden worden private schulden niet kwijtgescholden, in het VK na schuldsaneringstrajecten na één jaar en in Nederland (na Wsnp-traject van drie jaar) wel.

Om een vergelijking te maken tussen Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden is met de beschikbare informatie over de schuldenproblematiek een overzichtstabel opgesteld (zie tabel 1 hieronder). Deze vergelijking betreft faillissement van natuurlijke personen, incasso en de beslagvrije voet (absolute bestaansminimum) in de genoemde landen. Daarnaast zijn de centrale vragen van het rondetafelgesprek van 12 februari 2018 meegenomen in de vergelijking (voorkomen van schulden, voorkomen dat schulden hoog oplopen, impact van schulden). De parlementen van het Verenigd Koninkrijk en Zweden is via het European Centre for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD) om informatie verzocht. Naast deze informatie is er gebruikgemaakt van andere achtergrondinformatie, zoals relevante websites (onder andere die van de Rijksincassodienst uit Zweden).

### 3.2 Overzichtstabel internationale vergelijking

Tabel 1: Vergelijking schuldenonderwerpen Verenigd Koninkrijk, Zweden en Nederland

Onderwerpen	Verenigd Koninkrijk	Zweden	Nederland
Kredietregistratie(s)	Drie belangrijkste <i>Credit Reference Agencies</i> (CRA's): Experian, Equifax en Callcredit. <sup>29</sup>	UC is een kredietregistratieagentschap. <sup>30</sup>	Bureau Krediet Registratie (BKR).
Faillissementsregister <sup>31</sup>	<i>Individual Insolvency Register</i> (IIR) Het IIR bevat: <ul style="list-style-type: none"> <li>– faillissementen;</li> <li>– <i>Individual Voluntary Arrangements</i> (IVA);</li> <li>– <i>Debt Relief Orders</i> (DRO).</li> </ul>	Er is geen apart centraal register voor faillissementen van natuurlijke personen. In het handelsregister staan bedrijven en personen die failliet zijn gegaan door elkaar. Via een zoekmachine kan er gezocht worden en er kan informatie worden aangevraagd.	Centraal Insolventieregister (CIR) bevat de gegevens van faillissementen, surseances van betaling en schuldsaneringen natuurlijke personen (Wsnp) die in de lokale registers bij de verschillende rechtbanken worden bijgehouden.
Faillissement	Kan door schuldeisers en schuldenaren zelf worden aangevraagd. Als een faillissement door de rechter is uitgesproken, worden de activa van de schuldenaar verzameld door een curator en verdeeld onder alle schuldeisers. Procedure duurt twaalf maanden. Schuldenaar is daarna schuldenvrij m.u.v. gerechtelijke boetes, te veel ontvangen toelagen ( <i>benefits overpayments</i> ) en studieleningen. <sup>32</sup> De drempel voor een schuldeiser voor een faillissementsaanvraag is in 2015 naar 5.000 pond gestegen, om het aantal faillissementen te laten dalen. Tegelijkertijd is het gemakkelijker	Kan door schuldeisers en schuldenaren worden aangevraagd bij een districtsrechtbank. Na het uitspreken van een faillissement neemt een curator van de rechtbank het beheer van het geld en bezittingen over. De curator stelt een schema van de activa en schulden op en bepaalt wat de schuldenaar mag houden. Het geld en de bezittingen worden verdeeld tussen de schuldeisers volgens een bepaald stelsel. <sup>34</sup>	Kan door schuldeisers en schuldenaren worden aangevraagd en wordt uitgesproken door een rechter. Er wordt een curator en een rechter-commissaris (toezicht op curator) benoemd. Procedure duurt zes maanden tot één jaar. Goederen voor dagelijks gebruik en het werk blijven buiten het faillissement. De rechter-commissaris bepaalt, op basis van de berekening van de curator, hoeveel geld de schuldenaar maandelijks krijgt, het vrij te laten bedrag (vtlb).

<sup>29</sup> <https://www.moneyadviceservice.org.uk/en/articles/how-to-check-your-credit-report>

<sup>30</sup> <https://www.uc.se/en/>

<sup>31</sup> [https://e-justice.europa.eu/content\\_insolvency\\_registers-110-en.do](https://e-justice.europa.eu/content_insolvency_registers-110-en.do)

<sup>32</sup> Bepaalde beroepen (politie, leger) zijn niet mogelijk na een faillissement. <https://www.aol.co.uk/money/2014/01/23/life-after-bankruptcy-what-it-means-to-go-bankrupt-in-the-uk/>

<sup>34</sup> <http://www.domstol.se/Funktioner/English/Matters/Debts-and-payment/Bankruptcy/>

	gemaakt om deel te nemen aan een DRO. <sup>33</sup>		
Incasso	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Incassobureaus.</li> <li>– Schuldeisers kunnen via een districtsrechtbank hun geld teruggeisen. Uitvoering van het vonnis gebeurt door deurwaarders.</li> </ul> <p>Het vonnis wordt een <i>County Court Judgment</i> (CCJ) genoemd<sup>35</sup> De gekozen methode voor het afhandelen van de CCJ hangt af van de bezittingen van de schuldenaar en van het inkomen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>Warrant of control of writ.</i> Gerechtsdeurwaarders mogen overgaan tot openbare verkoop van bezittingen;</li> <li>– <i>Third Party Debt Order.</i> Het verschuldigde bedrag wordt van de bankrekening van de schuldenaar gehaald en aan de schuldeiser uitgekeerd;</li> <li>– <i>Attachment of Earnings Order.</i> Loonbeslag;</li> <li>– <i>Charging Order.</i> Verandert een ongedekte schuld in een gedekte schuld. Er wordt beslag gelegd op het eigendom van de schuldenaar (meestal de woning). Als de woning wordt verkocht, gaat de opbrengst naar de schuldeisers.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Incassobureaus.</li> <li>– Er zijn geen deurwaarders, maar die taken worden gedaan door <i>Kronofogden</i> (KFM), the Swedish Enforcement Authority</li> </ul> <p>De uitvoering van een gerechtelijke uitspraak wordt gedaan door <i>Kronofogden</i> (KFM), <i>the Swedish Enforcement Authority</i>.<sup>36</sup> De KFM valt onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister van Financiën.</p> <p>Deze Rijksincassodienst verricht allerlei taken, zoals de uitvoering van de rechterlijke uitspraken, de gerechtsdeurwaarder, schuldhulp (minnelijk) en schuldsanering (equivalent van Wsnp).</p> <p>Staatssecretaris Van Ark laat dit Zweedse systeem onderzoeken.<sup>37</sup></p> <p>De KFM heeft toegang tot de registratiesystemen van de belastingdienst, het kentekenregister van auto's en het kadaster, en kan informatie over debiteuren opvragen bij banken. Hiermee is het probleem opgelost van verschillende individuele crediteuren die tegelijk willen incasseren.<sup>38</sup></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Incassobureaus.</li> <li>– Deurwaarders kunnen een dagvaarding uitbrengen, beslag leggen, bijvoorbeeld boedel- of loonbeslag, en een woning ontruimen.</li> </ul> <p>Uit onderzoek<sup>39</sup> naar de incassobureaus in 2015 van de Autoriteit Consument &amp; Markt (ACM) blijkt:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– incassobureaus confronteren consumenten met onterechte vorderingen;</li> <li>– incassobureaus berekenen onterechte kosten en hun rekeningen zijn onduidelijk;</li> <li>– incassobureaus zetten consumenten op ontoelaatbare wijze onder druk om te betalen.</li> </ul>
Schuldsanering	– <i>Individual Voluntary Arrangement</i> (IVA).	– <i>Kronofogden</i> (KFM), the Swedish Enforcement Authority.	– Surseance van betaling.

<sup>33</sup> Zie tabel 2 en <https://www.theguardian.com/money/2015/jan/15/bankruptcy-threshold-rasied-5000-pounds>

<sup>35</sup> Conway, L. (2018) Insolvency legislation in the UK (ECPDR)

<sup>36</sup> [Kronofogden in English](#)

<sup>37</sup> [Aanhangsel Handelingen II 2017/18, 814](#)

<sup>38</sup> Huls, N. (2016) Vergeef ons vaker onze schulden. Naar een schone lei 2.0.

<sup>39</sup> ACM (2015) [Oneerlijke praktijken bij incassobureaus](#)

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Debt Relief Order</i> (DRO).</li> <li>- <i>Debt Management Plan</i> (DRP).</li> </ul> <p>Zie voor het verschil tussen IVA en DRO tabel 2 (par. 1.2).</p> <p>Met <i>Debt Management Plans</i> (DRP's) proberen commerciële bedrijven regelingen te treffen met schuldenaren. Hun optreden is maatschappelijk omstreden, onder meer door hun agressieve marketing, de hoge kosten en de lange terugbetalingstermijnen.<sup>40</sup> De lokale afdelingen van liefdadigheidsorganisatie <a href="#">Citizens Advice</a> bieden kosteloze schuldhulp aan, maar de commerciële concurrenten trekken veel klanten door hun intensieve reclamecampagnes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hulpverlening via de gemeente.</li> </ul> <p>Sinds 2007 is er een nieuwe afdeling aan de KFM toegevoegd voor het saneren van schulden. Schuldenaren kunnen toepassing verzoeken van een terugbetalingsplan van vijf jaar, waarna kwijtschelding van het restant van de schulden plaatsvindt. De toelatingseisen zijn streng.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Minnelijk traject: schuldhulpverlening. Hierbij wordt geprobeerd een akkoord te bereiken met schuldeisers. Als dat niet lukt, kan het college van B en W bij de rechtbank een breed moratorium (afkoelingsperiode) aanvragen voor maximaal zes maanden. De schuldenaar hoeft niet te betalen en eventuele beslagen en verrekeningen worden opgeschort.</li> <li>- Wsnp</li> </ul>
Publieke schulden	Gerechtelijke boetes, te veel ontvangen toelagen ( <i>benefits overpayments</i> ) en studieleningen kunnen niet worden kwijtgescholden.	De Staat heeft geen voorrang bij het innen van de schulden. Kinderalimentatie is de enige vordering met juridische preferentie. Publieke schulden zijn na vijf jaar schuldsanering niet meer te verhalen.	Schulden bij overheidsinstellingen zijn juridisch preferente schulden. De Staat heeft voorrang.
Private schulden	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Faillissement: na twaalf maanden kwijtschelding van de schulden.</li> <li>- DRO: na het moratorium van twaalf maanden, kwijtschelding van de schulden.</li> <li>- IVA: nieuwe afspraken met de schuldeisers maken.</li> </ul>	Geen wettelijke verjaringstermijn; private schulden worden niet kwijtgescholden.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bij faillissement alleen schuldenvrij na goedkeuring van een akkoord met alle schuldeisers door de rechtbank</li> <li>- Wsnp: schuldenvrij na 36 maanden.</li> </ul>
Beslagvrije voet	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bij het loonbeslag, <i>Attachment of Earnings Order</i> (AEO), is er een <i>protected rate</i>. De rechtbank kan geen AEO instellen als het loon van de schuldenaar onder een bepaald niveau komt.</li> </ul>	De KFM berekent de beslagvrije voet van de schuldenaar. Er wordt jaarlijks een standaardbedrag door het parlement vastgesteld. Het standaardbedrag voor 2018 loopt van €262 (2.554 Zweedse kronen) tot €814	De hoogte van de beslagvrije voet is wettelijk vastgelegd en is - bij voldoende inkomen - minimaal 90% van de toepasselijke bijstandsnorm, inclusief vakantiegeld. <a href="#">Normen beslagvrije voet 2018</a> .

<sup>40</sup> Financial Conduct Authority (2015) [Quality of debt management advice](#). Thematic Review, London

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De Joseph Rowntree Foundation (charity) doet jaarlijks onderzoek naar het minimale inkomen dat nodig is om normaal te kunnen participeren in de Britse samenleving.<sup>41</sup></li> </ul>	<p>(7.952 Zweedse kronen), afhankelijk van woonsituatie. Het bedrag dat gehouden mag worden, bestaat uit het standaardbedrag, de werkelijke woonlasten en andere kosten, zoals kosten voor kinderopvang, kinderonderhoud, reizen naar werk en gezondheidszorg.<sup>42</sup></p>	<p>Er wordt bij de berekening rekening gehouden met de woonlasten en de premie zorgverzekering. In de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet wordt de berekeningswijze gewijzigd.<sup>43</sup> Deze wet wordt 1 januari 2019 geïmplementeerd.</p>
Voorkomen van schulden	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Overheidscampagnes om bepaalde vormen van kredietverlening, zoals flitskredieten, te ontraden.</li> <li>- Wetsvoorstel <i>Financial Claims and Guidance Bill</i> is in behandeling. Met de wet worden <a href="#">Money Advice Service</a>, the <a href="#">Pensions Advisory Service</a> and <a href="#">Pension Wise</a> samengevoegd tot de <i>Single Financial Guidance Body</i> (SFGB). Het doel is burgers toegang te geven tot een kwalitatief goede, kosteloze en onpartijdige financiële begeleiding en advies bij schulden. Mogelijk is de SFGB operationeel per oktober 2018.<sup>44</sup></li> </ul>	<p>Gemeenten zijn verantwoordelijk voor armoede- en schuldenbeleid. Burgers en gemeenten kunnen voor advies terecht bij de KFM en <a href="#">Konsumentverket</a>, een consumentenorganisatie met als wettelijke taak de belangen van de consument te beschermen en het houden van toezicht. Dit doen zij samen met <a href="#">Finansinspektionen</a>, de financiële toezichthoudende autoriteit van Zweden. KFM voert ook campagnes gericht op burgers.</p>	<p>Vanuit het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt de preventie van armoede- en schuldenproblematiek bij partijen als banken, zorgverzekeraars en woningcorporaties op de agenda gezet. Vroegsignalering door gemeenten wordt gestimuleerd, onder andere door het stimuleren van kennisdeling.<sup>45</sup></p>
Organisaties schuldhulpverlening	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De <a href="#">Money Advice Service</a> (MAS) wordt volledig door banken betaald. Schuldhulp, voorlichting en het verwijzen van de consument naar de juiste hulpverlener.</li> <li>- <i>Citizens Advice</i> <a href="#">kosteloze schuldhulp</a></li> <li>- De <a href="#">National Debtline</a> biedt gratis advies, telefonisch en via een chatfunctie op de website.</li> </ul>		<p>Bijvoorbeeld SchuldHulpMaatje, een initiatief van de kerken in Nederland. Vrijwilligers bieden hulp aan mensen die te maken hebben met (dreigende) schulden. Om een vicieuze cirkel van schulden te voorkomen, richten zij zich voor de langere termijn ook op zelfredzaamheid en bewust financieel gedrag.<sup>46</sup></p>

<sup>41</sup> <https://www.jrf.org.uk/income-benefits/minimum-income-standards>

<sup>42</sup> Sveriges Riksdag ECPRD request #3616 "personal debt"

<sup>43</sup> Stb. 2017, [110](#)

<sup>44</sup> Conway, L. (2018) Insolvency legislation in the UK (ECPRD)

<sup>45</sup> Er zijn pilots in meerdere gemeenten, onder andere in Den Haag, Amsterdam, Tilburg, Almere, Den Bosch, Nijmegen, Zoetermeer. Zie ook Kamerstuk [24515, nr. 282](#).

<sup>46</sup> <https://schuldhulpmaatje.nl/>

	– <a href="#">StepChange</a> (voorheen <i>consumer credit counseling services</i> ) biedt hulp bij faillissement tot en met DRO's.		
Oplopen schulden tegengaan	De nieuwe <i>Single Financial Guidance Body</i> (SFGB) gaat de regering adviseren over een regeling die het oplopen van schulden moet tegengaan. Schuldenaars moeten worden beschermd tegen rente op schulden, de oplopende kosten bij schulden en bepaalde acties van de schuldeisers. Ook komen in de regeling waarschijnlijk regels te staan over het opstellen van <i>Debt Management Plans</i> (DRP's).		Het kabinet-Rutte III gaat problematische schulden effectiever bestrijden, het stapelen van boetes beteugelen, een register instellen van betrouwbare incassobureaus en extra geld voor schuldpreventie en armoedebestrijding uittrekken (zie regeerakkoord). De rijksoverheid is een van de grootste schuldeisers. In de praktijk heeft een schuldenaar vaak met meerdere overheidsorganisaties te maken. Voor een betere afstemming van incasso door de overheid is de Rijksincassovisie opgesteld (in 2014). <sup>47</sup> Daarnaast is er het <a href="#">Digitaal beslag-register gerechtsdeurwaarders</a> om opgelegde beslagen inzichtelijk te maken en onnodige stapeling te voorkomen.
Impact schulden	In het rapport <i>A debt effect</i> van Citizens Advice staat dat het in de schulden zitten gerelateerd is aan financiële en maatschappelijke uitsluiting, het aantal scheidingen en psychische en lichamelijke klachten. <sup>48</sup>	Net als in het Verenigd Koninkrijk en Nederland zijn er onderzoeken waaruit blijkt dat het hebben van schulden invloed heeft op de gezondheid en het welbevinden van burgers. Er zijn commissies in het parlement en daarbuiten die zich bezighouden met schulden. Ook KFM <i>Konsumenverket</i> doet onderzoek.	Uit onderzoek blijkt dat financiële problemen bijna nooit op zichzelf staan. Onbewuste processen (het niet-rationele) hebben invloed op gedrag en daar wordt in het beleid vaak onvoldoende rekening mee gehouden. Het hebben van schulden leidt tot stress en door stress gaan mensen minder doordacht handelen

<sup>47</sup> Kamerstuk II 2013/14, [24 515, nr. 382](#)

<sup>48</sup> <https://www.citizensadvice.org.uk/about-us/policy/policy-research-topics/debt-and-money-policy-research/a-debt-effect/>

### 3.3 Het Verenigd Koninkrijk, vergelijking IVA – DRO<sup>49</sup>

Een *Individual Voluntary Arrangement* (IVA) en een *Debt Relief Order* (DRO) zijn in het Verenigd Koninkrijk twee wettelijke manieren om schulden af te lossen en een persoonlijk faillissement te voorkomen. In de tabel hieronder zijn beide methoden naast elkaar gelegd.

Tabel 2: Het Verenigd Koninkrijk, vergelijking IVA – DRO

onderwerpen	IVA	DRO
Duur	Gebruikelijk is vijf jaar.	Net als faillissement één jaar.
Kosten	Variërend. Worden opgenomen in maandelijkse betalingen.	£90. Er kan betaald worden in termijnen.
Bezittingen	Worden beschermd met een IVA. Eigen huisbezit mag.	Bezittingen moeten minder dan £1.000 waard zijn.
Schulden	Er moet £ 7.000 of meer verschuldigd zijn aan ten minste twee of meer schuldeisers.	Tot £20.000 of minder schulden.
Bevroren kosten	De rente en kosten van alle schulden worden bevroren.	Er is een moratoriumperiode. Schuldeisers kunnen tijdelijk geen schulden innen.
Registratie	Schuldenaren met een IVA staan in het <i>Individual Insolvency Register</i> (IIR).	Schuldenaren met een DRO staan in het <i>Individual Insolvency Register</i> (IIR). Net als bij een faillissement blijft een DRO zes jaar in het <i>Credit report</i> staan.
Wegschrijven schulden	Zodra een IVA is voltooid zijn de meeste schulden afgelost. Het is aan de schuldenaar om de resterende schulden af te betalen.	Na het jaar zijn de schulden gewist. Een DRO wordt gezien als een goede optie om een faillissement te voorkomen.
Betrokkenheid rechtbank	Door een <i>Insolvency Practitioner</i> wordt een overeenkomst opgesteld met de schuldeisers. De meeste IVA's worden niet geregistreerd bij de rechtbank.	Een aanvraag moet worden ingediend door een erkende schuldadviseur. De DRO wordt afgegeven door een functionaris ( <i>official receiver</i> ) bij de faillissementsrechtbank. Er is geen goedkeuring van de rechter nodig.

<sup>49</sup> <https://www.payplan.com/iva/iva-or-dro/> en <https://www.gov.uk/options-for-paying-off-your-debts>