

# ONOPLOSBAIRE SCHULDSITUATIES

NADJA JUNGSMANN

ERIK LEMS

FIENEKE VOGELPOEL

GERCOLINE VAN BEEK

PETER WESDORP

## Voorwoord

In 1932 is de NVVK, de branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren, opgericht om eraan bij te dragen dat mensen voldoende geld overhielden voor dagelijkse en noodzakelijke uitgaven. Was er in de jaren dertig vooral behoefte aan bescherming tegen woekeraars, gaandeweg is dit veranderd in het oplossen van schulden met oog voor de onderliggende problematiek. Een belangrijke taak waarbij de belangen van zowel de schuldenaar als de schuldeiser zorgvuldig worden gewogen. Dit heeft zich vertaald naar Gedragscodes en werkmethodieken en waar samen wordt gewerkt met overheden, crediteuren, diverse koepelorganisaties en brancheverenigingen. De NVVK-leden zetten in op het brede scala van dienstverlening op het gebied van preventie, advies, budgetcoaching en budgetbeheer tot het verstrekken van verantwoorde sociale kredieten en het regelen van schulden.

Het is 2014, de schuldenproblematiek blijft groeien en het lijkt of de bestaande instrumenten voor een deel van de schuldenaren geen of onvoldoende oplossingen bieden. Reden voor de NVVK en de Hogeschool Utrecht om te kijken naar de oorzaken die ten grondslag liggen aan het niet kunnen bieden van een duurzame oplossing voor de schuldenproblematiek. Het rapport dat nu voor u ligt is hiervan het resultaat.

Na gedegen analyse van dossiers en gemeentelijke beleidsplannen en vele interviews met schuldhulpverleners en uitvoerende medewerkers van diverse ketenpartners is duidelijk dat schulden maken aanmerkelijk makkelijker is, dan uit de schulden komen. Op de lange termijn ook uit de schulden blijven is al helemaal een opgave. De samenstelling van een schuld is namelijk vaak even complex als het uitwerken van een oplossing voor de schulden en voor de onderliggende problematiek.

Schulden staan zelden op zichzelf, oplossingen zijn zelden voor de hand liggend of simpel. Waar schulden voorkomen zien wij verschillende krachten die op schuldenaren inwerken; complexe wet- en regelgeving, schuldeisers met forse dwangmiddelen en schuldenaren die zelden de consequenties van hun keuzes kunnen overzien. Daarnaast is de overheid vaak zelf één van de belangrijkste schuldeisers. De voor de schuldhulpverlening beschikbare middelen staan niet in verhouding tot de grootte en de problematiek van sommige doelgroepen. Onoplosbare schulden zijn ook het resultaat van veel factoren en te weinig middelen om daar antwoord op te geven. De schuldhulpverlening heeft bijvoorbeeld zelden voldoende tijd om ervoor te zorgen dat - vaak wanhopige - schuldenaren in een nieuwe realiteit 'landen' terwijl dit voor het proces van schulden beheersen en oplossen van grote waarde is.

Op een aantal terreinen zijn er veranderingen noodzakelijk. Deels zal aanpassing van de huidige wet- en regelgeving noodzakelijk zijn, daar waar nu vooral aandacht is voor handhaving en minder op bestaans- en inkomenszekerheid. Bij gemeenten dienen beleidsplannen zo opgesteld te worden dat de toegang tot de schuldhulpverlening voor meer schuldenaren open staat. Daarnaast zal ook de schuldhulpverlening zich beter op de behoeften van alle doelgroepen moeten richten. Schuldenaren hebben kwaliteiten en vaardigheden waarop kan worden ingezet maar ook kwetsbaarheden en gebreken waar men rekening mee moet houden. In het rapport staat al de suggestie om budgetbeheer verplicht in te zetten bij mensen die niet goed in staat zijn hun vaste lasten, zoals huur of energie zelf te betalen. Op deze wijze wordt ervoor gezorgd dat de meest belangrijke levensbehoeften veilig worden gesteld.

Het voorliggende rapport schetst de praktijk van de schuldhulpverlening bij mensen met schijnbaar onoplosbare schulden. De NVVK is blij met de duidelijke resultaten van het onderzoek omdat

inzichtelijk wordt gemaakt hoe bepalend het gedrag van de schuldenaar is en hoe moeilijk dit vaak voor hulpverleners te beïnvloeden is. En omdat duidelijk in beeld wordt gebracht hoe formele, juridische oorzaken zich verhouden tot andere factoren in de sfeer van motivatie of samenwerking met de ketenpartners.

Met onverminderde kracht zetten de NVVK en haar leden zich in om de indringende schuldenproblematiek hanteerbaar en waar mogelijk oplosbaar te maken. Dit rapport maakt een probleem zichtbaar en bespreekbaar waar tot op heden onvoldoende beleidsmatige aandacht aan is gegeven. Binnen de NVVK dient dit onderzoek als ijkpunt voor de verdere (door)ontwikkeling van methodieken die erop gericht moeten zijn ook de zogenaamde onoplosbare schuldsituaties effectief aan te pakken.

Namens de NVVK dank ik het Lectoraat Schulden en Incasso van de Hogeschool Utrecht voor haar betrokkenheid en inzet.

Joke de Kock  
voorzitter NVVK

## Inhoudsopgave

Voorwoord .....	2
Inhoudsopgave.....	4
1 Inleiding .....	5
1.1 Onderzoeksvraag .....	6
1.2 Verantwoording van het onderzoek .....	6
2 Conclusie en aanbevelingen .....	9
2.1 Conclusie.....	9
2.2 Aanbevelingen .....	11
3 Het is van belang dat schulden opgelost worden .....	16
3.1 Zeker 700.000 mensen hebben problematische schulden .....	16
3.2 De kosten van het voortbestaan van (problematische) schulden zijn hoog .....	16
3.3 De baten van schuldhulpverlening zijn hoger dan de kosten .....	19
4 Er zijn vier redenen voor de onoplosbaarheid van schulden.....	20
4.1 Per jaar zoeken ruim 100.000 mensen hulp voor (problematische) schulden .....	20
4.2 Bij derde aanvragers is er vooralsnog geen uitzicht op een schuldenvrije toekomst.....	20
4.3 Toelichting op de vier redenen waardoor schulden onoplosbaar zijn.....	21
5 Gedrag en juridische belemmeringen lopen door elkaar .....	25
5.1 In de dossiers spelen vaak allerlei zaken door elkaar .....	26
5.2 Er zijn juridische belemmeringen maar gedrag is ook een (heel) belangrijke verklaring .....	29
5.3 In de afgesloten dossiers spelen vaak ook nog andere belemmeringen .....	31
6 Wat zijn de kenmerken van de huishoudens?.....	35
6.1 Schuldenlast, inkomen en huishoudsamenstelling.....	35
6.2 Veel voorkomende crediteuren en incassomaatregelen.....	36
7 Wat voor soort ondersteuning kregen de huishoudens? .....	38
7.1 Soort en doel stabiliserende ondersteuning.....	39
7.2 Duur van de ondersteuning en aantal gesprekken .....	40
8 Wat is het perspectief? .....	41
8.1 De situatie is erg instabiel en de kans op escalatie groot .....	42
8.2 Een schuldregeling lijkt op afzienbare termijn mogelijk .....	42
8.3 Het verdere verloop is moeilijk te voorspellen .....	43
8.4 Dankzij andere hulpverlening is de situatie redelijk stabiel .....	43
8.5 De klant of het netwerk houden de situatie stabiel .....	43
9 Betekenis van onoplosbare schulden voor crediteuren en ketenpartners .....	45
9.1 Ontwikkeling van het aantal (vooralsnog) onoplosbare schuldsituatie.....	45
9.2 Betekenis toename aantal (vooralsnog) onoplosbare schuldsituaties .....	45
9.3 Oplossingen voor de toename van onoplosbare schulden.....	47
9.4 Ervaringen met de samenwerking met schuldhulpverlening .....	49
10 Wat weten we over gedrag en motivatie? .....	52
10.1 Dynamiek van schulden: psychologische basisbehoeften onder druk.....	52
10.2 Dynamiek van schulden: De negatieve effecten van schaarste .....	55
10.3 Aanzet tot verandering: Gedragsverandering als proces .....	58
10.4 Aanzet tot verandering: Bedienen van de psychologische basisbehoeften .....	62
11 Samenvatting.....	65
Bijlage 1 Hoe veranderde het doel van de schuldhulpverlening? .....	69
Bijlage 2 Onoplosbaarheid van CJib vorderingen.....	73
Bijlage 3 Overzicht respondenten .....	76
Bijlage 4 Itemlijst.....	77

# 1 Inleiding

Op het moment dat mensen de drempel van de schuldhulpverlening over stappen zijn hun verwachtingen doorgaans hoog. Ze willen op korte termijn af van de stress dat er een deurwaarder op de stoep staat als de bel gaat of ze hopen op snel weer meer geld beschikbaar te krijgen voor het dagelijks bestaan. Eenmaal in gesprek met de schuldhulpverlening blijkt het oplossen van schulden vaak ingewikkelder dan aanvankelijk gedacht. Het kost (veel) tijd om een schuldregeling met kwijtschelding te treffen. De schuldhulpverlener kan veel betekenen en regelen maar de schuldenaar moet zelf ook veel doen. En in specifieke situaties zijn er (juridische of beleidsmatige) obstakels waardoor een schuldregeling met kwijtschelding vooralsnog niet mogelijk is<sup>1</sup>.

In de afgelopen jaren nam het aantal huishoudens met (problematische) schulden flink toe<sup>2</sup>. Tussen 2008 en 2013 verdubbelde het aantal aanvragen voor schuldhulpverlening<sup>3</sup>. In dezelfde periode zijn veel gemeenten strenge(re) afwijzingscriteria gaan hanteren. De combinatie van een absolute groei en strengere afwijzingscriteria heeft als gevolg dat inmiddels ongeveer een derde van de huishoudens die bij een NVVK-lid om hulp vragen vooralsnog niet worden toegeleid naar een schuldregeling<sup>4</sup>. Dit komt neer op ongeveer 35.000 huishoudens dus ongeveer 70.000 mensen. Er zijn ook mensen die vanwege de strengere afwijzingscriteria niet eens meer een beroep doen op de gemeentelijke schuldhulpverlening. Het ligt dan ook in de rede dat het aantal huishoudens met vooralsnog onoplosbare schulden dat wel graag hulp wil hebben (een stuk) hoger ligt.

Dat de (problematische) schulden blijven bestaan heeft allerlei (maatschappelijke) gevolgen. Voor de schuldenaar betekent het voortbestaan van de schulden dat er vooralsnog geen einde komt aan de stress en bestaanonzekerheid. Onderzoek wijst uit dat het hebben van (problematische) schulden onder meer bijdraagt aan stress in relaties, gezondheidsproblemen, langduriger uitkeringsafhankelijkheid of een hoger ziekteverzuim op de werkvloer. De maatschappelijke impact van schulden is ook groot. Het Nibud heeft recent berekend dat een schuldsituatie die niet wordt opgelost de maatschappij ruim 100.000 euro kost<sup>5</sup>.

Het is niet duidelijk hoe de economie en daaraan gerelateerd de schuldenproblematiek zich de komende periode gaat ontwikkelen. Vooralsnog lijkt er sprake te zijn van economische stagnatie waarbij niet duidelijk is hoe lang deze nog duurt. Zelfs als de schuldenproblematiek niet verder groeit maar stabiliseert, zijn er ook de komende jaren vele gezinnen met problematische maar vooralsnog onoplosbare schulden. Dit is sociaal en economisch onwenselijk. De constatering dat het een grote groep betreft en dat de maatschappelijke consequenties groot zijn, roept de vraag op wat de

---

<sup>1</sup> Jungmann, N, Schruer, H.D.L.M. (2013) Schets van de schuldhulpverlening, Hogeschool Utrecht, Utrecht.  
Akkermans C. (2012) Uitval en terugval in de schuldhulpverlening, Hogeschool Utrecht/Bureau Akkermans, Utrecht. Jungmann, N. (2001) Niet alle uitvallers zijn afvallers. Landelijk platform integrale schuldhulpverlening. Utrecht

<sup>2</sup> Kerckhaert, A.C. De Ruig, S (2013) Huishoudens in de rode cijfers. Omvang en achtergronden van schuldenproblematiek bij huishoudens. Panteia, Zoetermeer

<sup>3</sup> Jaarverslagen NVVK 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 Den Haag/Utrecht

<sup>4</sup> In 2013 vroegen 89.000 huishoudens om hulp. Naar schatting 80 procent van die groep heeft problematische schulden. Dat wil zeggen 72.000 huishoudens. Van de 89.000 huishoudens is er voor ongeveer 38.000 (43%) huishoudens geprobeerd om een schuldregeling te treffen. Bij 32.000 huishoudens heeft dit daadwerkelijk tot een schuldregeling geleid. Een deel van de groep waarbij een schuldregeling niet mogelijk was, is vervolgens naar de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) gegaan. Dit betekent dat de problematische schulden voor ongeveer 35.000 huishoudens die in 2013 bij de NVVK om hulp vroegen vooralsnog onoplosbaar bleken.

<sup>5</sup> Madern, T. (2014) Overkoepelende blik op omvang en preventie van schulden in Nederland. Nibud, Utrecht

maatschappelijke opdracht is ten aanzien van deze groep en welke rol de schuldhulpverlening daarbij kan vervullen.

### **1.1 Onderzoeksvraag**

De centrale vraag die in voorliggende studie wordt beantwoord luidt:

*Wat zijn veel voorkomende redenen waardoor mensen met een problematische schuldsituatie die een beroep doen op de schuldhulpverlening vooralsnog geen gebruik (kunnen) maken van een schuldregeling en wat is hun perspectief? En wat is de maatschappelijke opdracht ten aanzien van deze groep?*

Vooralsnog wordt dit in dit onderzoek als volgt geoperationaliseerd: het duurt nog minimaal zes maanden voordat iemand toegang zou kunnen krijgen tot een traject schuldregeling. In het besef dat het vaak zeker nog een half jaar duurt voordat er een schuldregeling tot stand komt, blijft de schuldsituatie op het moment van aanmelden dus zeker nog een jaar voortbestaan. Daar waar er in dit rapport wordt gesproken over onoplosbare schulden wordt daar altijd onoplosbaar volgens bovenstaande definitie bedoelt. De onoplosbaarheid duurt nog minimaal een jaar maar afhankelijk van de oorzaken kan de onoplosbaarheid ook nog jaren voortbestaan.

Deelvragen die ten behoeve van de bovenstaande vraag worden beantwoord luiden:

1. Wat zijn de toelatingscriteria die gemeenten hanteren bij het toelatingsproces tot een traject om een schuldregeling te treffen?
2. Voor welk deel van de schuldenaren die een beroep doen op de schuldhulpverlening wordt vooralsnog niet geprobeerd om een schuldregeling met kwijtschelding te treffen?
3. Wat zijn veel voorkomende redenen waardoor het nog minimaal zes maanden zal duren voordat een schuldenaar wordt toegelaten tot een traject schuldregeling?
4. Welke groepen schuldenaren zijn te onderscheiden in de groep die vooralsnog geen gebruik kan maken van een traject schuldregeling?
5. Welke ondersteuning krijgen zij in de huidige situatie?
6. Wat voor soort ondersteuning hebben zij nodig om de schuldsituatie minimaal stabiel te houden en bij voorkeur op afzienbare termijn op te kunnen lossen?
7. Hoeveel tijd besteedt de behandelende organisatie aan het stabiliseren van de schuldsituatie en welke activiteiten worden ten behoeve daarvan uitgevoerd?
8. Wat verwachten de behandelende professionals dat het perspectief is van de schuldenaar of het betreffende huishouden?
9. Wat betekenen onoplosbare schuldsituaties voor crediteuren en ketenpartners zoals het maatschappelijk werk, jeugdzorg en MEE?

### **1.2 Verantwoording van het onderzoek**

Om de centrale vraag en de deelvragen te beantwoorden is er op verschillende manieren informatie verzameld:

- Er is literatuur bestudeerd over de impact van (problematische) schulden en de wijze waarop in Nederland de schuldhulpverlening is georganiseerd en functioneert.
- Er zijn 34 gemeentelijke beleidsplannen schuldhulpverlening geanalyseerd om in beeld te brengen wat de meest gehanteerde afwijzingsgronden zijn voor een traject om een schuldregeling met kwijtschelding te treffen.

---

<sup>6</sup> Vooralsnog wordt dit in dit onderzoek als volgt geoperationaliseerd: het duurt nog minimaal zes maanden voordat iemand toegang zou kunnen krijgen tot een traject schuldregeling. In het besef dat het vaak zeker nog een half jaar duurt voordat er een schuldregeling tot stand komt, blijft de schuldsituatie op het moment van aanmelden dus zeker nog een jaar voortbestaan.

- Er zijn 129 dossiers geanalyseerd bij vijf schuldhulpverlenende organisaties om in kaart te brengen wat veel voorkomende redenen zijn waardoor mensen vooralsnog niet in aanmerking komen voor een schuldregeling, wat de kenmerken van de huishoudens en hun schulden zijn, welke ondersteuning zij kregen en wat hun perspectief is.
- Er zijn 78 schuldhulpverleners bevraagd op de perspectieven van de schuldenaren die zij begeleiden
- Er zijn 25 vertegenwoordigers van ketenpartners en crediteuren geïnterviewd om in beeld te krijgen hoe (vooralsnog) onoplosbare schulden hun werkproces beïnvloeden.

### *Toelichting*

Om in kaart te brengen wat de belangrijkste redenen zijn waardoor schulden (vooralsnog) onoplosbaar zijn, is er een dossierstudie uitgevoerd. Bij vijf schuldhulpverlenende organisaties zijn in het totaal 129 dossiers helemaal doorgenomen. Vier dossiers bleken onbruikbaar omdat daar (te) veel informatie miste. De dossiers zijn random geselecteerd. Het selectie criterium was dat het mensen betrof die in de periode augustus 2013 – december 2013 om hulp hadden gevraagd en waarvoor gold dat in het voorjaar van 2014 duidelijk was dat een schuldregeling zeker de daarop volgende zes maanden niet opgestart zou worden.

De 125 bruikbare dossiers bieden inzicht in de aanleiding voor mensen om hulp te zoeken, de omvang van de schuldenproblematiek, het verloop van de ondersteuning en de doelen die de schuldhulpverlening wilde bereiken. In dit hoofdstuk en de volgende hoofdstukken worden de verzamelde inzichten uitgewerkt.

De vijf organisaties waar het onderzoek is uitgevoerd zijn met zorg geselecteerd. De belangrijkste selectiecriteria zijn:

- Spreiding over Midden-, West, Oost- en Zuid-Nederland om eventuele regionale verschillen in schuldenproblematiek mee te nemen
- Een mix van gemeentelijke uitvoerende afdelingen en zelfstandig werkende stichtingen (twee stichtingen en drie gemeentelijke afdelingen)
- Een mix van uitvoerende organisaties die iedereen in behandeling nemen en organisaties die werken met vrij strikte afwijzingsgronden en dienstverleningsvoorwaarden (twee organisaties met strikte toelatingscriteria, een met middelmatige strenge toelatingscriteria en twee met ruime toelatingscriteria)

Het beantwoorden van een onderzoeksvraag op basis van een dossierstudie heeft beperkingen. Twee belangrijke beperkingen bij dit onderzoek zijn dat over een deel van de schuldenaren die hulp zoeken geen dossier wordt aangelegd en dat de schuldhulpverleners niet met een onderzoeksdoel hebben geregistreerd.

### *Niet iedereen in beeld*

Er zijn twee redenen waardoor er geen dossier wordt gemaakt over mensen die hulp (willen) zoeken voor hun schulden. De eerste reden is dat zij van ketenpartners en andere organisaties al te horen krijgen dat ze toch niet in aanmerking komen voor een schuldregeling. Zij willen wel hulp zoeken maar op basis van de informatie die ze kregen zien ze daar van af. De tweede reden is dat het aan het loket van de schuldhulpverlening direct duidelijk is dat de afwijzingsgronden van het gemeentelijke beleid op hen van toepassing zijn. Zij dienen geen formele aanvraag in waardoor er ook geen dossier wordt opgemaakt.

### *Registratie*

Een tweede beperking van een dossierstudie is dat schuldhulpverleners de informatie niet met een onderzoeksdoel hebben geregistreerd. Dit heeft als consequentie dat de ene schuldhulpverlener zaken standaard registreert die de anderen wellicht nooit of zelden registreert. Denk in het kader van

dit onderzoek bijvoorbeeld aan fysieke problemen die mensen hebben zoals hart- en vaatziekten of andere serieuze aandoeningen. Daarnaast zijn de dossiers niet automatisch een volledige weergave van de

Om de beperkingen van een dossierstudie enigszins te compenseren zijn er ook interviews 25 uitgevoerd met crediteuren en ketenpartners. Bijlage 3 bevat een overzicht van de geïnterviewde respondenten. Bijlage 4 bevat de itemlijst met de items die per dossier zijn verzameld.

## 2 Conclusie en aanbevelingen

### 2.1 Conclusie

In voorliggend rapport is uitgewerkt wat de belangrijkste redenen zijn waardoor problematische schulden bij mensen die om schuldhulpverlening vragen toch blijven bestaan. Ook is uitgewerkt wat de kenmerken zijn van deze groep en welk perspectief schuldhulpverleners voor hen zien. De conclusie luidt dat er allerlei juridische redenen zijn waardoor schulden vooralsnog onoplosbaar zijn. Een nog af te wikkelen scheiding, een betwiste vordering of onvoldoende inkomen leiden er toe dat schuldhulpverleners vooralsnog geen schuldregeling kunnen treffen. Voor schuldenaren zijn dit moeilijke situaties. Met hoge verwachtingen nemen ze de stap om hulp te vragen. De drempel om hulp te vragen lijkt nog altijd hoog. Als dan blijkt dat de schulden vooralsnog blijven bestaan, is de teleurstelling groot. Deurwaarders blijven komen en de stress blijft voortbestaan. Tegelijkertijd laat dit rapport ook zien dat gedrag eveneens een belangrijke oorzaak is van onoplosbare schulden. Gevoelens van slachtofferschap, afspraken niet nakomen of onvoldoende bereidheid om concessies te doen zijn ook veel voorkomende verklaringen voor de onoplosbaarheid van een schuldsituatie.

In de rechte tellingen van de oorzaken die schuldhulpverleners geven voor de onoplosbaarheid van schuldsituaties vormen juridische redenen iets vaker de belangrijkste belemmering dan gedragsmatige redenen (50 versus 40 procent). Toch hebben we de neiging om bij deze constatering een kanttekening te plaatsen. Want ook bij juridische redenen kan gedrag een belemmerende factor zijn. In hoofdstuk 5 hebben we het verloop van een dossier uitgewerkt zoals we er diverse tegenkwamen. De mevrouw die om hulp vroeg had onvoldoende inkomen doordat ze geen gebruik maakte van toeslagen. Zodra mevrouw de toeslagen had aangevraagd zou de schuldhulpverlener gaan proberen om een schuldregeling te treffen. Daarbij bespreekt de schuldhulpverlener met mevrouw dat het maatschappelijk werk ondersteuning kan bieden als zij het moeilijk vindt om de toeslagen zelfstandig aan te vragen. In de afspraken die volgen wordt onmacht, onvermogen of onverschilligheid zichtbaar met als uitkomst dat mevrouw de toeslagen niet aanvraagt. Het dossier wordt afgesloten om een juridische reden: onvoldoende inkomen. Terwijl het dossier ook laat zien dat het niet aanvragen van de toeslagen daar de oorzaak van is. Wij zijn geneigd om dat eerder toe te schrijven aan gedrag dan aan het (juridische) voorschrift dat de schuldenaar gebruik moet maken van alle voorzieningen waar hij of zij recht op heeft.

Het voorgaande overwegend neigen wij dan ook naar een hoofdconclusie die luidt dat de dossiers weliswaar iets vaker een juridische reden laten zien voor de onoplosbaarheid van schuldsituaties maar dat de importantie van gedrag en motivatie niet onderschat mag worden. Ook niet in (een substantieel deel van) de dossiers waarvoor geldt dat de onoplosbaarheid een juridische reden heeft.

De uitgevoerde dossierstudie laat zien dat de schuldenaren met vooralsnog onoplosbare schulden vaak kwetsbaar zijn:

- Een kwart heeft (serieuze) gezondheidsproblemen.
- De gemiddelde schuld bedraagt 47.000 euro. Het gemiddelde inkomen 1.246 per maand. Gezien het inkomen is er weinig illusie dat deze groep de schulden zonder hulp kan oplossen. De gemiddelde schuldenlast is ook aanzienlijk hoger dan de gemiddelde schuld waarvoor mensen bij de NVVK om hulp vragen (37.700 euro).
- Bij driekwart ligt er beslag op het inkomen of de uitkering. 40 procent van de groep waar beslag ligt heeft per maand niet eens 90 procent van een bijstandsuitkering te besteden. Van de hele groep is dit een derde. De gemiddelde schuldenlast is dus hoog en als gevolg van een te laag inkomen is het bij een substantieel deel van de groep onvermijdelijk dat de schuldenlast verder oploopt.

- Een schuldregeling is bij de onderzochte groep vooralsnog niet mogelijk. De meesten kregen echter wel andere ondersteuning. In 37% van de dossiers is het inkomen op peil gebracht door de beslagvrije voet te corrigeren. 29% ging in budgetbeheer en voor 15% werd geprobeerd een (tijdelijke) betalingsregeling te treffen. Bij 14% is er om allerlei redenen geen ondersteuning geboden (kwamen niet meer op afspraken, wilden het zelf oplossen et cetera)
- Het perspectief van de groep met onoplosbare schulden is niet heel rooskleurig. Bij twee derde van de onderzochte dossiers hebben de betrokken schuldhulpverleners ons verteld wat zij aan perspectief zien voor de schuldenaren (n=78). Zij schatten in dat ongeveer een vijfde op afzienbare termijn alsnog instroomt in een traject voor een schuldregeling, een derde de situatie zelf redelijk stabiel kan houden en dat een derde zich in een situatie bevindt die in rap tempo verslechterd. Bij ongeveer een vijfde durven ze geen inschatting te geven.

De interviews met ketenpartners zoals het maatschappelijk werk, MEE of de GGZ laten zien dat de impact van onoplosbare schulden op hun werk groot is. De onoplosbaarheid werkt door in hun eigen werk. Zij zijn door het voortbestaan meer tijd kwijt om de schuldenaren te helpen met problemen op andere levensdomeinen.

De resultaten van deze studie indiceren dat het van groot belang is dat problematische schuldsituaties opgelost moeten worden. De verzamelde informatie brengt in beeld een scala aan bereidwillige schuldhulpverleners met beperkte mogelijkheden en schuldenaren in een kwetsbare positie die vol goede moed beginnen aan een opgave die (te) vaak meer van ze vraagt dan ze aankunnen of -willen. Deze studie is geen aanklacht tegen schuldhulpverleners die hun werk niet goed zouden doen. In het overgrote deel van de dossiers zien we schuldhulpverleners die op allerlei manieren hun best doen om cliënten echt te helpen. Ze geven hersteltermijnen om informatie aan te leveren en proberen schuldenaren te overtuigen om bepaalde stappen te zetten. Deze studie is ook geen aanklacht tegen schuldenaren die niet genoeg hun best zouden doen. We zien (te) veel schuldenaren die murw zijn geworden van de stress die schulden met zich mee brengen. Schuldenaren die niet alleen financiële problemen hebben maar ook gezondheidsproblemen, hun werk verloren, in een echtscheiding terecht kwamen of andere (ingewikkelde) vraagstukken in hun leven hebben. Ze willen wel uit de schulden maar komen er op de een of andere manier niet toe om de stappen te zetten die daarvoor nodig zijn.

Natuurlijk kwamen we ook schuldhulpverleners tegen die het geloof in de schuldenaren waar ze mee werken zijn verloren. Die cynisch zijn (geworden) over de motivatie van hun cliënten. We kwamen ook schuldenaren tegen die hoopten dat de schuldhulpverlening een eenvoudige weg was om uit de schulden te komen die ze zelf (willens en wetens) hadden laten ontstaan. Maar zij vormen de uitzonderingen op de vele schuldhulpverleners en schuldenaren die (te) veel juridische en gedragsmatige hindernissen tegen komen om de problematische schuldsituatie op te lossen.

Recente literatuur over de effecten van schaarste en het hebben van schulden plaatst de constatering dat gedrag een belangrijke factor is bij de onoplosbaarheid van problematische schulden in een kader<sup>7</sup>. Onderzoek wijst uit dat als de basisbehoeften van mensen onder druk staan en er sprake is van een (beleefd) tekort aan geld, er psychologische processen op gang komen. Gedurende de periode van schaarste wordt het denken – de ‘mentale bandbreedte’ – in beslag genomen door datgene wat schaars is en is men georiënteerd op (overleven op) de korte termijn. Daardoor nemen mensen minder doordachte beslissingen met betrekking tot de langere termijn. Schaarste leidt daarmee tot een (tijdelijk) lager IQ. Het gevolg van deze processen is dat veel

---

<sup>7</sup> S. Mullainathan & E. Shafir, *Schaarste, hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen*, Amsterdam: Maven Publishing, 2013. Mani, A, et al, ‘Poverty Impedes Cognitive Function’ in: Science 341, 30 August: 976-980, 2013

schuldenaren minder actief of zelfs niet (meer) proberen om de eigen situatie structureel op te lossen. Wie te weinig geld heeft en mede als gevolg daarvan bij de dag leeft, koopt nu nieuwe winterschoenen voor de kinderen en ziet later wel wat daar de consequentie van is (zoals het niet kunnen betalen van de energierekening). Vanuit een langer termijn perspectief zijn nieuwe schoenen onverstandig. Het niet betalen van de energierekening gaat leiden tot incassokosten en op termijn tot een afsluiting. Vanuit een bij de dag perspectief lost het kopen van de nieuwe schoenen het probleem op dat je kind koude voeten heeft en uit z'n zomerschoenen is gegroeid.

Naast schaarste is er ook andere literatuur uit de sociale psychologie die ons van verklaringen voorziet voor het gedrag van mensen met schulden. Een tweede belangrijke verklaring is te ontnemen aan literatuur over wilskracht<sup>8</sup>. Het wordt steeds duidelijker dat wilskracht (of motivatie om iets te bereiken) een soort spier is waar we een beroep op kunnen doen om een inspanning te leveren. Wilskracht is te trainen maar als we te lang een beroep doen op onze wilskracht dan raakt deze uitgeput. We gaan toegeven aan verleidingen of, in het geval van schuldenproblematiek, de inspanningen die we leveren nemen af. In de etymologie van metaalmoeheid treedt er als het ware betalingsmoeheid op. Mensen verliezen de kracht om het gedrag dat de schuldhelpverlening van hen vraagt bij voortdurend te vertonen. Daarbij speelt mee dat het leveren van veel inspanning zonder direct zichtbaar of merkbaar resultaat weinig motiverend is.

Natuurlijk is niet al het gedrag van schuldenaren te verklaren uit bovengenoemde psychologische processen. Er zijn ook schuldenaren die weloverwogen schuldsituaties laten ontstaan of laten escaleren. Ze vinden het hebben van schulden gewoon of houden er (zwarte of grijze) strategieën op na om in het dagelijks leven niet zoveel hinder te ondervinden van de schulden. We weten niet welk deel van de schuldenaren zich strategisch opstelt en bij welk deel processen van schaarste of betalingsmoeheid hun werk doen. Op grond van de literatuur mag wel aangenomen worden dat ze bij een substantieel deel een rol spelen. Dat alleen is wat ons betreft al voldoende reden om er in de verdere beleidsimplementatie en doorontwikkeling van de schuldhelpverlening rekening mee te houden.

De conclusie dat er veel juridische belemmeringen zijn maar dat gedrag een bijna even belangrijke of misschien zelfs wel belangrijker factor is, leidt tot het besef dat de oplossingen voor de onoplosbaarheid dus zowel in aanpassingen van beleid en regelgeving liggen als in het (veel) intensiever motiveren van schuldenaren. Deze laatste overweging is de reden om aan het eind van dit rapport een apart hoofdstuk te wijden aan de beschikbare kennis over motivatie en de mogelijkheden om dat te beïnvloeden. We hopen dat dit hoofdstuk een basis kan leggen in de (verdere) methodiekvorming in de schuldhelpverlening.

## **2.2 Aanbevelingen**

Als we de onoplosbaarheid van problematische schulden als onwenselijk beschouwen dan moeten de oplossingen daarvoor gezocht worden in het wegnemen van de belangrijkste blokkades, te weten de afwijzingscriteria in de beleidsplannen, de juridische belemmeringen en het gedrag van de schuldenaren. Daarbij is het ook van belang om na te denken over wat wenselijk is ten aanzien van de groep waarbij de schuldsituatie ondanks aanpassingen op voornoemde aspecten toch onoplosbaar blijft. Want ook als we een aantal juridische belemmeringen wegnemen en meer inzet plegen op het motiveren van mensen die hulp zoeken, zullen er altijd situaties blijven waarin de schulden blijven voortbestaan.

---

<sup>8</sup> Baumeister, R.F., Tierney, R (2011) Willpower. Rediscovering the greatest human strength, Penguin press, New York

De aanbevelingen zijn te categoriseren in vier groepen, te weten juridische belemmeringen, gemeentelijk beleid ten aanzien van afwijzingscriteria, gedrag van de schuldenaar en voorzieningen voor de groep waarbij schulden onoplosbaar blijven.

### *Juridische belemmeringen*

Juridische belemmeringen zijn een veel voorkomende reden voor de onoplosbaarheid van schulden. Een lopende scheiding, betwiste vordering, eerder gebruik van de Wsnp of een ex-partner die van de radar is verdwenen. Dit rapport bevat geen uitputtende opsomming van de juridische belemmeringen die we tegenkwamen. Bij de aanbevelingen stellen we ook niet voor om alle juridische belemmeringen te slechten. We zouden dat graag doen maar we realiseren ons ook dat ongewenste uitwerkingen nou eenmaal horen bij wet- en regelgeving. Wel vragen we op deze plek aandacht voor drie juridische belemmeringen waarvoor geldt dat we schuldenaren met problematische schulden gunnen dat die aangepast worden.

Om te beginnen de huidige beslagwetgeving en de groeiende incassobevoegdheden van de overheid. In het onderzoek *Paritas Passe?*<sup>9</sup> is uitgewerkt dat het bij lange na niet vanzelfsprekend is dat mensen een beschikbaar inkomen van 90 procent van de bijstandsnorm tot hun beschikking hebben. Wie minder heeft, kan bijna niet voorkomen dat de schuldenlast oploopt met alle negatieve gevolgen van dien voor leveranciers, de overheid en de schuldenaar. Het ontbreken van een harde beslagvrije voet draagt bij aan de uitzichtloosheid van schuldsituaties en het verder oplopen van de schuldenlast. Die ontwikkeling werkt demotiverend uit op schuldenaren waardoor hun veerkracht om de situatie op te lossen ook onder druk komt te staan. Een garantie op een harde beslagvrije voet is derhalve cruciaal in het voorkomen van (escalatie van) onoplosbare schuldsituaties.

Een tweede punt van aandacht zijn CJIB-vorderingen. Bij deze vorderingen is het niet mogelijk om een betalingsregeling te treffen<sup>10</sup>. Als iemand niet in staat is het hele bedrag ineens te betalen, wordt de vordering verhoogd met een boete, uit handen gegeven of er kan gijzeling dreigen. Als de vordering uit handen is gegeven aan een deurwaarder zijn er flink wat extra kosten bijgekomen maar kan er wel een betalingsregeling getroffen worden. Gijzeling is een maatregel met grote impact. Mensen kunnen als gevolg daarvan hun werk verliezen of een strafblad krijgen. Het ontbreken van mogelijkheden om direct met het CJIB een betalingsregeling te treffen of de dreiging van gijzeling, stimuleert mensen om er voor te zorgen dat ze hoe dan ook het CJIB betalen. Ook als ze -om de betaling mogelijk te maken- nieuwe schulden moeten maken. Vanuit het incassoperspectief van de overheid is de betaling positief. Maar voor de schuldenaar heeft de betaling als consequentie dat er een nieuwe recente schuld is en dat is een afwijzingsgrond is voor een schuldregeling. Zo kunnen mensen van de regen in de drup komen.

Een derde punt van aandacht is de aangescherpte wetgeving handhaving sociale zekerheid. Als er sprake is van een fraudeschuld met een boete bij de gemeente, UWV of SVB dan komt die vordering niet in aanmerking voor een schuldregeling met kwijtschelding. Concreet betekent dit dat er dan ook geen oplossing mogelijk is voor de andere schulden. De gevolgen daarvan kunnen enorm zijn (huisuitzetting, afsluiting energie etc). Het is niet duidelijk of dit de bedoeling was van de wetgever toen deze besloot dat fraudevorderingen niet voor een schuldsanering met kwijting in aanmerking komen. Het voortbestaan van een grote schuldenlast brengt bestaansonzekerheid met zich mee en

---

<sup>9</sup> Jungmann, N, Schruer, H.D.L.M., Moerman, A, Van den Berg, I (2011) *Paritas passe?*, Hogeschool Utrecht en sociaal raadslieden, Utrecht

<sup>10</sup> In een gemeentelijke schuldregeling worden deze vorderingen niet kwijtgescholden. De vordering heeft een concurrente positie en na afloop van de driejarige regeling moet het restant alsnog betaald worden. Dit moet plaatsvinden voor de wettelijke vervaldatum, als het bedrag te hoog is, de vervaldatum in de 3 jaar valt of de termijn tussen afloop en vervaldatum te kort is, werkt het CJIB niet mee aan de schuldregeling. Een deel van de vorderingen worden in de Wsnp wel concurrent en met kwijting meegenomen.

de mogelijkheden om de fraudevordering helemaal terug te betalen zijn vanwege verplichtingen aan andere schuldeisers gering.

#### *Aanbevelingen*

- Het Kabinet voert alsnog de aanbevelingen uit Paritas Passe? omtrent de garantie van een harde beslagvrije voet uit en voorkomt dat de overheid op nog meer manieren er aan bijdraagt dat het besteedbaar inkomen van mensen met schulden (ver) onder de beslagvrije voet van 90 procent bijstandsniveau uitkomt.
- Ook wordt er een aanpassing doorgevoerd op de beslagberekening bij de groep met een eigen woning. Doel van die aanpassing is er voor zorgen dat zij als er beslag wordt gelegd ook bij een hogere hypotheeklast toch voldoende over houden om de lopende termijnen te blijven voldoen (en zo voorkomen dat beslag op het inkomen er toe leidt dat er onvoldoende middelen over blijven om de vaste lasten te betalen).
- Voor CJIB vorderingen mogelijk maken dat er rechtstreeks betalingsregelingen getroffen kunnen worden alsmede kwijtschelding bij een gemeentelijke schuldregeling. Daarnaast zorgvuldig omgaan met gijzeling als uiterste consequentie bij mensen zich aantoonbaar willen onttrekken aan betaling. Door deze aanpassingen wordt voorkomen dat mensen nieuwe schulden gaan maken om het CJIB te kunnen betalen en daarmee zichzelf de pas afsnijden voor een gemeentelijke schuldregeling.
- Wetgeving aanscherping handhaving sociale zekerheid zo aanpassen dat een fraudeschuld met boete in een schuldregeling mee kan gaan als een concurrente vordering. Na afloop van de regeling vindt er geen kwijtschelding plaats maar betaalt de schuldenaar het resterende bedrag middels maandelijkse betalingen.

#### *Gemeentelijk beleid*

Onder invloed van de Wgs hebben de meeste gemeenten ervoor gekozen om (streng) afwijzingscriteria te stellen. Een van de gevolgen is dat er schuldsituaties zijn die voorheen oplosbaar waren maar onder het nieuwe beleid (vooralsnog) onoplosbaar zijn geworden. Denk aan criteria als: dat mensen hun vaste lasten betaald moeten hebben in de periode voordat ze een beroep deden op de schuldhulpverlening, hun administratie tot op zekere hoogte op orde moeten hebben of niet eerder (in de afgelopen 2 tot 5 jaar) een beroep deden op de schuldhulpverlening.

In veel gemeenten hebben schuldenaren nauwelijks tijd om op zich in te laten werken wat er allemaal van hen wordt gevraagd om uit de schulden te komen. Ze hebben op het moment van aanmelding vaak geen idee dat een schuldevrije toekomst van hen vraagt dat zij kostgeld vragen aan meerderjarige inwonende kinderen, de auto de deur uit doen of hun huis verkopen. In de meeste gemeenten is er geen of weinig tijd om deze grote opgave te doordenken, aan het idee te wennen en in actie te komen. Als de schuldhulpverlener in een keer alle consequenties op een rij zet is de impact daarvan zo groot dat dit weerstand oproept. Dat draagt bij aan (onnodige) uitval. In een proces met meerdere afspraken (met dezelfde schuldhulpverlener) is ruimte voor een verwerkingsproces. Dat is een gemis omdat het voorzien in activerende motiverende ondersteuning bij deze beweging onnodige uitval zou kunnen voorkomen.

Er lijkt sprake te zijn van een groeiende groep waarbij het inkomen structureel te laag is voor de vaste lasten. In die situaties kan de schuldhulpverlening weinig voor de schuldenaar betekenen. De sleutel ligt bij woningcorporaties om te voorzien in goedkopere huisvesting.

#### *Aanbevelingen*

- Gemeenten gaan na wat het politieke draagvlak is voor de strenge afwijzingscriteria nu duidelijk wordt dat deze er toe leiden dat schuldsituaties vooralsnog onoplosbaar zijn en daarmee mensen de kans ontnemen om hun schulden op te lossen. Een belangrijk argument voor deze heroverweging is dat steeds duidelijker lijkt te worden dat een oplossing van de

financiële problemen een belangrijke sleutel is in het proces om problemen in andere levensdomeinen op te lossen (werk, opvoeding, gezondheid etc).

- Op dit moment worden de uitsluitingsgronden zo geïnterpreteerd dat de wet ook ruimte geeft voor andere categoriale uitsluitingsgronden (eigen woning bezit, betwiste schulden, niet beschikken over inkomen). Het is van belang dat het Ministerie van SZW verduidelijkt in hoeverre de huidige bepalingen de vrijheid laten om – gezien de oorspronkelijk voorziene brede toegang – ook op andere vlakken dan de bij wet bepaalde (fraude en recidive) uitsluitingsgronden te hanteren.
- Gemeenten overwegen om schuldenaren de tijd te geven om de grote consequenties van een schuldregeling te aanvaarden (auto weg doen, huis verkopen, kostgeld vragen aan meerderjarige inwonende kinderen).
- Gemeenten gaan na welke mogelijkheden er zijn om in samenwerking met woningcorporaties te voorzien in een programma van herhuisvesting. De vraag aan de corporaties luidt dan om te voorzien in maximale inspanning om herhuisvesting te organiseren in situaties waarin de vaste lasten structureel te hoog zijn voor het inkomen.

### *Gedrag van de schuldenaar*

Gedrag blijkt op diverse manieren een rol te spelen bij de onoplosbaarheid van schulden. Het proces van schuldhulpverlening duurt lang. De schuldhulpverlener kan de schuldenaar aan een schuldenvrije toekomst helpen maar daarvoor moet wel voorzien worden in cruciale randvoorwaarden (administratie voldoende op orde, toeslagen conform inkomen etc). Het traject vraagt dus een grote inspanning van de schuldenaar. Die kan of wil die inspanning niet altijd leveren. Het ontbreekt de schuldenaar vaak aan inzicht of de inspanningen zullen bijdragen aan de gewenste uitkomst. Dit werkt negatief uit op de motivatie en daarmee het gevraagde gedrag. Ook is er in gemeenten niet altijd ondersteuning voorhanden voor schuldenaren die niet zelfstandig kunnen voorzien in de cruciale randvoorwaarden.

In wetenschappelijke termen zijn veel schuldenaren ambivalent ten aanzien van hun wens om uit de schulden te komen. Ze willen wel uit de schulden komen maar willen of kunnen daar niet (alle) inspanningen voor leveren die van hen gevraagd worden. Of ze kunnen dat niet direct. In de huidige inrichting van de schuldhulpverlening worden er producten aangeboden die uitgaan van motivatie bij de schuldenaar. Het ontbreekt aan producten waarin het motiveren van de schuldenaar de kern vormt.

### *Aanbevelingen*

- Schuldhulpverleners, generalisten en wijkteams scholen in de recente inzichten dat schaarste en basisbehoeften die onder druk staan effect hebben op het gedrag van schuldenaren, en dat we in de huidige situatie te vaak geneigd zijn om dat gedrag als niet gemotiveerd te labelen.
- Een product ontwikkelen in het kader van de schuldhulpverlening dat als resultaat heeft dat de schuldenaar diens ambivalentie heeft opgelost en een eigen plan heeft hoe hij of zij de schuldsituatie wil oplossen en welke ondersteuning daarbij nodig is.
- Nagaan hoe voornoemd product verwerkt kan worden in het NVVK-product Duurzame financiële dienstverlening (DFD).

### *Voorzieningen voor echt onoplosbare schuldsituaties*

Zelfs als gemeenten hun beleid herzien, we een aantal juridische belemmeringen slechten en effectiever worden in het motiveren van schuldenaren, zullen er situaties blijven waarin schuldsituaties onoplosbaar zijn. In die situaties is het van belang dat de schuldsituatie niet verder oploopt en dat er sprake is van een minimale vorm van bestaanszekerheid.

Om te voorkomen dat de schuld verder oploopt is het van belang dat wordt nagedacht over een manier om te voorkomen dat mensen die problematische schulden hebben nog meer schulden kunnen maken. Dit betreft de groep waarbij er geen reële verwachting is dat zij hun schuldsituatie zelfstandig en zonder kwijtschelding kunnen oplossen. In de huidige situatie constateren we dat een schuldregeling niet mogelijk is. Er worden geen maatregelen genomen om te voorkomen dat de schulden verder oplopen. Het gevolg daarvan is dat leveranciers of overheden waar deze groep nog geen debiteur is de kans lopen om aan te (moeten) sluiten in de rij van crediteuren die niet hoeven te verwachten dat de schulden nog opgelost gaan worden. Door te voorzien in een manier waarop het niet mogelijk wordt om diensten of goederen af te nemen op een wijze dat er een schuld kan ontstaan, wordt voorkomen dat de maatschappelijke kosten aan de kant van het creditmanagent verder oplopen.

Naast het voorkomen van nieuwe schulden is het bij deze groep cruciaal dat wordt nagedacht over een manier om de betaling van vaste lasten zo veel mogelijk te garanderen. De eenvoudigste manier om dat te realiseren is door de vaste lasten in te houden op de bron en over te maken naar de betrokken leverancier. In Nederland worden alleen zorgpremies bij zes maanden premieachterstand direct ingehouden op de bron. Dit is geen eenvoudige klus maar daar waar er een bron is wel effectief. Het ministerie van VWS gaat op dit moment na wat de mogelijkheden zijn om bij twee maanden premieachterstand er voor te zorgen dat de zorgtoeslag niet langer naar de verzekerde gaat maar direct naar de zorgverzekeraar. Om mensen niet alleen te garanderen van zorg maar ook van een dak boven hun hoofd en energie en water, verdient het aanbeveling om na te denken over mogelijkheden om bij onoplosbare schuldsituaties alle vaste lasten in te houden op de bron en door te storten. Waarbij de kosten daarvan eventueel gedwongen in rekening worden gebracht bij de schuldenaar.

#### *Aanbevelingen*

- Nagaan welke mogelijkheden er zijn om te voorkomen dat mensen met problematische schulden nieuwe schulden maken en daardoor zelf dieper in de problemen komen en leveranciers en overheden met onbetaalde rekeningen komen te zitten van een groep waarbij de wanbetaling vooraf kon worden ingeschat.
- Voor schuldenaren met onregelbare schuldsituaties die niet in staat zijn de juiste keuzes te maken voor behoud van bed, bad en brood (huur, energie en zorg) moet er verplichte inhouding komen van de vaste lasten. Dit kan vormgegeven worden door een landelijke voorziening te creëren voor budgetbeheer. Deze kan bijvoorbeeld belegd worden bij de (gemeentelijke) kredietbanken.

### 3 Het is van belang dat schulden opgelost worden

#### 3.1 Zeker 700.000 mensen hebben problematische schulden

In de afgelopen jaren is de schuldenproblematiek in Nederland fors toegenomen. Het is niet precies bekend hoeveel huishoudens zich in een problematische schuldsituatie bevinden of daar een (groot) risico op lopen. In 2013 werd ingeschat dat er tussen de 373.000 en 531.000 huishoudens zijn die zich in een problematische schuldsituatie bevinden<sup>11</sup>. Daarnaast lopen nog eens 719.000 tot 961.000 huishoudens een serieus risico om in een problematische schuldsituatie terecht te komen. Uitgaande van de laagste schattingen en het gemiddelde van ruim twee personen per huishouden zijn er in Nederland dus ruim 700.000 mensen die in problematische schulden leven en ruim een miljoen die daar een serieus risico op lopen.<sup>12</sup>

#### 3.2 De kosten van het voortbestaan van (problematische) schulden zijn hoog

Het voortbestaan van een (problematische) schuldsituatie brengt allerlei kosten met zich mee. Die kosten zijn deels direct zichtbaar. Zoals het gegeven dat mensen met financiële problemen zich vaker ziekmelden op hun werk<sup>13</sup> of gemiddeld langer gebruik maken van een uitkering<sup>14</sup>. Voor een deel zijn ze niet direct zichtbaar. Denk daarbij aan het verergeren of ontstaan van gezondheidsproblemen. Die vertalen zich in hogere uitgaven aan de gezondheidszorg. Het Nibud heeft recent berekend dat een problematische schuldsituatie de maatschappij gemiddeld 100.000 euro kost<sup>15</sup>. Op deze plek proberen we niet tot een sluitende rekensom te komen. Wel geven we een korte (incomplete) opsomming van belangrijke kostenposten. Hiermee willen we illustreren dat de directe en indirecte kosten van het voortbestaan van problematische schulden hoog zijn. Bij het lezen van onderstaande paragraaf moet overigens bedacht worden dat er nog maar weinig kennis is over cross-over aspecten. Hiermee wordt bedoeld dat er wellicht zaken zijn die bijdragen aan meerdere problemen die nauw met elkaar samenhangen en ook in samenhang tot maatschappelijke kosten leiden. Zo hebben Caspi & Moffit<sup>16</sup> recent aangetoond dat lage zelfbeheersing een belangrijke voorspeller is voor zowel de kans op criminaliteit, financiële problemen als verslavingsproblematiek. Ook lichten we kort toe dat een kosten baten analyse van schuldhulpverlening laat zien dat er tegenover elke euro die in deze voorziening wordt geïnvesteerd gemiddeld 2,4 euro aan baten staan (die hoofdzakelijk neerslaan op de gemeentelijke begroting).

#### *Een (problematische) schuldsituatie draagt bij aan tal van kostenposten*

Het voortbestaan van (problematische) schulden draagt bij aan een reeks van maatschappelijke kosten. De gemeenschappelijke deler is dat het hebben van schulden bijdraagt aan stress en zorgen die op hun beurt het algemene functioneren negatief beïnvloeden. Zie hoofdstuk 10 voor een toelichting van de wijze waarop (problematische) schulden negatief uitwerken op ons gedag.

#### *Verzuim of slechter functioneren op het werk*

Bij bijna 80 procent van alle bedrijven zijn er wel medewerkers waar loonbeslag is gelegd. Het percentage medewerkers waar beslag ligt loopt bij sommige werkgevers wel op tot meer dan 20

---

<sup>11</sup> Kerckhaert, A.C. De Ruig, S (2013) Huishoudens in de rode cijfers. Omvang en achtergronden van schuldenproblematiek bij huishoudens. Panteia, Zoetermeer

<sup>12</sup> Madern, T (2014) Overkoepelende blik op de omvang en preventie van schulden in Nederland, Nibud

<sup>13</sup> Madern, T. Bos, J, Van der Brug, D. (2012) Schuldhulpverlening in bedrijf. Financiële problemen op de werkvloer. Nibud

<sup>14</sup> Jungmann, N. Geuns, van, R. Kruis, G. (2011) Schuldhulpverlening loont! Hogeschool Utrecht/Regioplan, Utrecht/Amsterdam

<sup>15</sup> Madern, T (2014) Overkoepelende blik op de omvang en preventie van schulden in Nederland, Nibud p.31

<sup>16</sup> Caspi & Moffit (2011) A gradient of childhood-self control predicts health, wealth, and public safety. *PNAS*, 108(7), 2693–2698.

procent. Financiële problemen kunnen negatief uitwerken op de arbeidsproductiviteit<sup>17</sup>. Werknemers met schulden melden zich vaker ziek (gemiddeld 6 dagen meer), zijn stressgevoeliger en hebben vaker concentratieproblemen. Werkgevers schatten in dat hun gemiddelde arbeidsproductiviteit daardoor zeker 20 tot 25 procent lager ligt.<sup>18</sup> Daarnaast kost het verwerken van een loonbeslag gemiddeld 1 a 3 uur.

#### *Langduriger afhankelijkheid van een (bijstands)uitkering*

Financiële problemen werken negatief uit op de energie die mensen met een uitkering steken in het zoeken naar werk<sup>19</sup>. De financiële problemen vragen zoveel aandacht dat er nauwelijks ruimte overblijft voor andere belangrijke zaken in het leven (zie hoofdstuk 10 voor een uitgebreidere toelichting hierop).<sup>20</sup> Een tweede reden is dat gaan werken soms negatief kan uitwerken op het beschikbare budget. Wie een uitkering inruilt voor loondienst gaat doorgaans meer verdienen. Maar werken brengt ook kosten met zich mee. Denk daarbij aan kinderopvang, nette kleding of reiskosten. Als er beslag ligt op de uitkering dan profiteert de schuldenaar niet van de hogere inkomsten maar staat wel voor hogere uitkomsten. Een analyse bij drie sociale diensten naar de gemiddelde uitkeringsduur van mensen met een bijstandsuitkering wees uit dat degenen zonder financiële problemen gemiddeld 4 tot 12 maanden korter gebruik maakten van de uitkering<sup>21</sup>. De uitvoeringskosten van een bijstandsuitkering bedragen gemiddeld 18.000 euro per jaar voor een gemeente. Het langere gebruik is derhalve bij gemeenten alleen al een kostenpost van 6.000 tot 18.000 euro. Dat is een groot bedrag als bedacht wordt dat een substantieel deel van de mensen met een bijstandsuitkering ook (problematische) schulden heeft.

#### *Psychisch welbevinden*

Onderzoek wijst uit dat financiële problemen bijdragen aan stress en een verslechtering van de mentale gezondheid. Drentea<sup>22</sup> vond dat angst (in de zin van bezorgd en rusteloos) toeneemt als de schuld ten opzichte van het inkomen toeneemt. Net als bij fysiek welbevinden wordt er nog gezocht naar causale relaties. Literatuur over schaarste (zie hoofdstuk 10) geeft een eerste antwoord. Maar er is nog meer onderzoek nodig om de relatie verder te duiden. Wel zijn er volop aanwijzingen dat er relaties zijn. Zo wijzen experts op het terrein van suïcide er in dit kader bijvoorbeeld op dat het aantal mensen dat zelfmoord pleegden in Nederland tussen 2008 en 2012 met 30 procent toenam<sup>23</sup>.

Stress als gevolg van financiële problemen draagt op haar beurt ook weer bij aan problemen op andere terreinen. Stress werkt onder meer in op verslaving.<sup>24</sup> Wanneer mensen met een verslaving (die al dan niet gebruiken) onder grote stress komen te staan, vormt dat een prikkel om weer of

<sup>17</sup> Kim, J., & Garman, E.T. (2004). Financial Stress, Pay Satisfaction and Workplace Performance. *Compensation & Benefits Review*, 36(1), 69–76. doi:10.1177/0886368703261215 Garman, E.T., Leech, I.E., & Grable, J.E. (1996). The Negative Impact Of Employee Poor Personal Financial Behaviors On Employers. *Financial Counseling and Planning*, 7, 157–168 Luther, R.K., Leech, I.E., & Garman, E.T. (1998). The Employer's Cost for the Personal Financial Management Difficulties of Workers: Evidence from the U.S. Navy. *Personal Finances and Worker Productivity*, 2(1), 175–182

<sup>18</sup> Madern, T. Bos, J, Van der Brug, D. (2012) Schuldhulpverlening in bedrijf. Financiële problemen op de werkvloer. Nibud Brink, H. Wesdorp, P.L. Jongerius, M. (2012) Schuldhulpverlening in bedrijf. Een handreiking voor werkgevers en gemeenten. Divosa, Utrecht

<sup>19</sup> Dubois, H., & Anderson, R. (2010). Managing household debts: Social service provision in the EU. Dublin: Eurofound

<sup>20</sup> Mullainathan, S. Shafir, E. (2013) Schaarste. Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen. Maven Publishing

<sup>21</sup> Jungmann, N. Geuns, van, R. Kruis, G. (2011) Schuldhulpverlening loont! Hogeschool Utrecht/Regioplan, Utrecht/Amsterdam

<sup>22</sup> Drentea, P. (2000). Age, debt and anxiety. *Journal of Health and Social Behavior*, 41(4), 437–50

<sup>23</sup> Aleman, A, Denys, D. (2014) A roadmap for suicide research and prevention. *Nature*, vol 509, pp 421-423

<sup>24</sup> Goeders, N.E. (2003). The impact of stress on addiction, *European Neuropsychopharmacology*, 13: 435– 441

meer te gaan gebruiken. Bijvoorbeeld door deurwaarders omdat ze hun woonruimte dreigen te verliezen of worden afgesloten van energie of water. Als de verslaving oplaait of verergert, dan kan dit op enig moment bijdragen aan een beroep op verslavingszorg en dus maatschappelijke kosten.

#### *Fysiek welbevinden*

Er zijn ook onderzoeken die uitwijzen dat er een relatie bestaat tussen financiële problemen en fysieke problemen. Zo hebben mensen met problematische schulden vaker rugpijn dan mensen zonder financiële zorgen<sup>25</sup>. En mensen die meer dan een half jaarinkomen aan schulden hebben, lopen een hoger risico op overgewicht<sup>26</sup>. Het is vooralsnog niet helemaal duidelijk hoe de relatie tussen financiële problemen en fysiek welbevinden zich verhoudt. Het is ook mogelijk dat mensen met een fysieke problemen vaker een laag inkomen hebben en daardoor een hoger risico op (problematische) schulden.

#### *Relatie met geliefden, familie en bekenden*

Financiële problemen kunnen de relaties met geliefden, familie en bekenden ook (stevig) onder druk zetten.<sup>27</sup> Een kwart van de Nederlandse stellen heeft wel eens ruzie over geldzaken<sup>28</sup>. Brits onderzoek wijst uit dat bij oudere echtparen schulden de kans op een scheiding significant vergoot<sup>29</sup>. De dagelijkse stroom incassobrieven, telefoontjes en deurwaarders aan de deur leidt in veel huishoudens tot grote stress. Zeker als er tussen partners verschillen zijn in opvatting over wat er moet gebeuren of waar het zeer beperkte beschikbare geld aan besteed moet worden (roken, drank, een buskaartje naar familie etc.). Ook ander onderzoek laat zien dat (problematische) schulden bijdragen aan grote stress in de familiesfeer. Onderzoek ook zien dat financiële problemen kunnen bijdragen aan conflicten in de familiesfeer<sup>30</sup>.

#### *Crimineel gedrag*

Een kleine groep mensen met schulden plegen delicten. Het WODC constateert dat adolescenten en jongvolwassenen die hoge schulden hebben of schulden bij veel schuldeisers, gemiddeld meer crimineel gedrag vertonen<sup>31</sup>. Zij constateren echter dat er nog geen duidelijke verklaring kan worden gegeven voor het 'samen voorkomen' van schulden en criminaliteit. Want er is weinig onderzoek beschikbaar over de aard van dit verband. Wel is het verband ook in andere studies gevonden en derhalve interessant.<sup>32</sup>

#### *Incasso van huur, hypotheek of energie*

Uiterste consequenties van problematische schulden zijn bijvoorbeeld dat de energie wordt afgesloten of dat iemand zijn huis uit wordt gezet. Er zijn alleen gegevens beschikbaar over de kosten van een huisuitzetting bij een huurhuis. De kosten van een betalingsregeling zijn ongeveer 45,- per maand. Dit bedrag wordt uitgegeven aan de mensen op de eigen administratie die het debiteurenbeheer uitvoeren en indien aan de orde aan incassobureaus en/of deurwaarders.

---

<sup>25</sup> Ochsmann, E.B., Rueger, H., Letzel, S., Drexler, H., & Muenster, E. (2009). Over-indebtedness and its association with the prevalence of back pain. BMC Public Health, 9, 451. doi:10.1186/1471-2458-9-451.

<sup>26</sup> Drentea, P., & Lavrakas, P.J. (2000). Over the limit: the association among health, race and debt. Social Science & Medicine (1982), 50(4), 517–29.

<sup>27</sup> Dubois, H., & Anderson, R. (2010). Managing household debts: Social service provision in the EU. Dublin: Eurofound

<sup>28</sup> Madern, T (2014) Overkoepelende blik op de omvang en preventie van schulden in Nederland, Nibud

<sup>29</sup> Fox, G. L., & Chancey, D. (1998). Sources of economic distress. Journal of Family Issues 19, 725-749

<sup>30</sup> Agnew, R., Matthews, K.S., Bucher, J., Welcher, A.N., & Keyes, C. (2008). Socioeconomic Status, Economic Problems, and Delinquency. Youth & Society, 40 (2): 159-181

<sup>31</sup> Hoeve, M., Jurrius, K., Zouwen, M. van der, Vergeer, M., Voogt, M., Stams, G.J.(2011) In de schuld, in de fout? Wodc, Den Haag

<sup>32</sup> Agnew, R., Matthews, K.S., Bucher, J., Welcher, A.N., & Keyes, C. (2008). Socioeconomic Status, Economic Problems, and Delinquency. Youth & Society, 40 (2): 159-181

Gemiddeld genomen betaalt enkele procenten van de huurders bij een corporatie niet op tijd<sup>33</sup>. Landelijk gaat het dus om enorme bedragen die corporaties hier aan kwijt zijn. Als een betalingsregeling niet voldoende is, dreigt een huisuitzetting. In 2013 werden 6.890 huishoudens uit een huurhuis gezet (+8 procent ten opzichte van 2012). Ongeveer een kwart van deze groep maakt na de uithuiszetting gebruik van de maatschappelijke opvang. Als die kosten ook worden meegerekend in de totale kosten van een huisuitzetting, dan kost de gemiddelde huisuitzetting 45.000 euro. De kosten van een afsluiting van de energie bedraagt gemiddeld 790 euro<sup>34</sup>.

### **3.3 De baten van schuldhulpverlening zijn hoger dan de kosten**

Het voortbestaan van (problematische) schulden draagt bij aan maatschappelijke kosten. Maar voor het oplossen van (problematische) schulden geldt datzelfde. Het is niet bekend wat gemeenten uitgeven aan schuldhulpverlening. In 2009 heeft Cebeon de uitgaven geschat op 170 miljoen. Onderzoek uit 2011 indiceert 1,4 miljoen per 100.000 inwoners. Mede doordat er in de afgelopen jaren (flink) is bezuinigd, is niet bekend wat er momenteel wordt uitgegeven.

---

<sup>33</sup> Jungmann, N. Anderson, M (2011) Vroegsignalering kan en moet! Social Force

<sup>34</sup> Jungmann, N. Geuns, van, R. Kruis, G. (2011) Schuldhulpverlening loont! Hogeschool Utrecht/Regioplan, Utrecht/Amsterdam

## 4 Er zijn vier redenen voor de onoplosbaarheid van schulden

### 4.1 Per jaar zoeken ruim 100.000 mensen hulp voor (problematische) schulden

Van het ruime miljoen huishoudens met problematische schulden of een groot risico daarop zocht vorig jaar ruim tien procent hulp<sup>35</sup>. Dit percentage is een grove schatting. Vooral nog ontbreekt het in Nederland aan een landelijk dekkende registratie. De belangrijkste beschikbare en betrouwbare cijferbron zijn de jaarcijfers van de NVVK. De branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren. In 2013 vroegen 89.000 huishoudens bij de leden van deze vereniging om hulp<sup>36</sup>. Dit aantal staat dus vast maar is lager dan het werkelijke aantal. Dat het werkelijke aantal hoger ligt heeft drie redenen.

De eerste reden is dat NVVK cijfers betrekking hebben op het merendeel van de gemeenten. De cijfers representeren naar schatting ruim 80 procent van alle gemeenten. In het totaal aantal zou de krappe 20 procent van de ontbrekende gemeenten ook meegenomen moeten worden.

Een tweede reden om aan te nemen dat het werkelijke aantal hoger ligt is dat diverse gemeenten onder invloed van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) hun toelatingsprocedure hebben veranderd (met negatieve gevolgen voor de registratie). De inwerkingtreding van de Wgs heeft onder meer als gevolg dat de gemeente bij een verzoek om schuldhulpverlening een besluit tot toekenning of afwijzing moet nemen. Tegen een dergelijk besluit staat beroep en bezwaar open. Om de administratieve lasten van het afgeven van besluiten en een mogelijk beroep of bezwaar tot een minimum te beperken, zijn diverse gemeenten op zoek gegaan naar een manier om mensen die toch niet in aanmerking komen voor de schuldhulpverlening daar vooraf al over te informeren. Gemeenten hebben die informatieverstrekking groepsgewijs of individueel georganiseerd. Schuldenaren die niet aan de voorwaarden voldoen omdat ze bijvoorbeeld nog in scheiding liggen, (nog) geen inkomen hebben of eerder al om hulp vroegen, horen tijdens die informatieoverdracht dat ze niet in aanmerking komen voor hulp. Ze hebben geen reden meer om een verzoekschrift tot toelating in te dienen. Het gevolg is dat er ook geen verzoek wordt geregistreerd. In de cijfers is niet terug te zien dat deze groep zich wel heeft gemeld bij de gemeente.

De derde reden om aan te nemen dat er in 2013 meer dan 89.000 huishoudens hulp zochten is dat er ook duizenden mensen waren die voor hun schulden hulp zochten bij andere organisaties. Denk daarbij aan beschermingsbewindvoerders, vrijwilligersorganisaties of budgetbeheerders. Deze organisaties proberen geen schuldregelingen met kwijschelding te treffen maar bieden wel stabiliserende activiteiten aan. Als de schuldenlast is terug te betalen, dragen zij ook wel bij aan het opstellen van betalingsplannen.

### 4.2 Bij derde aanvragers is er voornamelijk geen uitzicht op een schuldenvrije toekomst

Op basis van gegevens die de NVVK heeft verzameld voor haar jaarverslag 2013 schatten wij dat de NVVK leden voor 43 procent van de mensen die om hulp vroegen, heeft geprobeerd om een schuldregeling te treffen. Bij 32 procent komt deze regeling ook daadwerkelijk tot stand. Nou heeft niet iedereen die zich meldt voor schuldhulpverlening ook problematische schulden. Er zijn ook situaties waarin een adviesgesprek of andere ondersteuning voldoende is. Op basis van inschattingen van schuldhulpverleners mag aangenomen worden dat ongeveer 80 procent van de mensen die om hulp vragen ook problematische schulden heeft. Omgerekend zou dit betekenen dat voor ongeveer

---

<sup>35</sup> Kerckhaert, A.C. De Ruig, S (2013) Huishoudens in de rode cijfers. Omvang en achtergronden van schuldenproblematiek bij huishoudens. Panteia, Zoetermeer

<sup>36</sup> Iedereen met schulden kan een beroep doen op een NVVK-lid. De meeste mensen hebben al problematische schulden als ze om hulp vragen. Schuldhulpverleners schatten dat percentage op ongeveer 80 procent.

een derde van de mensen die vanwege *problematische schulden* hulp zoeken er vooralsnog geen uitzicht is op een schuldenvrije toekomst<sup>37</sup>.

#### 4.3 Toelichting op de vier redenen waardoor schulden onoplosbaar zijn

Of een schuldenaar op afzienbare termijn wordt geholpen met een schuldregeling hangt van vier zaken af.

- *Beleid van de gemeente.* Steeds meer gemeenten hanteren afwijzingsgronden voor schuldhelpverlening. Als die van toepassing zijn, wordt er doorgaans geen intake gedaan en wordt er überhaupt geen ondersteuning geboden.
- *Juridische statust van de vorderingen.* Er zijn vorderingen waarvoor geldt dat die om juridische redenen vooralsnog niet kunnen worden meegenomen in een schuldregeling. Omdat het uitgangspunt van een schuldregeling is dat alle schulden daarin worden meegenomen is een niet-regelbare schuld een reden om vooralsnog geen schuldregeling te treffen.
- *Gedrag van de schuldenaar.* Een schuldregeling is een hele opgave. Er wordt veel van mensen gevraagd. Niet iedereen is bereid of in staat om te doen wat er wordt gevraagd.
- *De kwaliteit van de werkaliantie.* Werkalliantie is een wetenschappelijke term voor de kwaliteit van de samenwerkingsrelatie tussen professional en cliënt. Onderzoek laat zien dat als de kwaliteit van die samenwerkingsrelatie niet goed is, er cliënten zijn die afhaken. In de schuldhelpverlening betekent dit dat er dan ook geen schuldregeling tot stand komt.

In de volgende paragrafen werken we deze vier redenen verder uit. Het is ook mogelijk om deze over te slaan en direct verder te gaan naar het volgende hoofdstuk.

##### *Het beleid van de gemeente (afwijzingsgronden)*

Op 1 januari 2012 is de Wet gemeentelijke schuldhelpverlening (Wgs) in werking getreden. Op grond van die wet moeten gemeenten ondersteuning bieden aan inwoners met (grote) financiële problemen. De Wgs is een kaderwet. De wet schrijft voor *dat* gemeenten schuldhelpverlening moeten aanbieden. Maar er is niet uitgewerkt op *welke manier* ze dat moeten doen. Er is ook niet uitgewerkt onder welke voorwaarde iemand voor schuldhelpverlening in aanmerking komt.

In het eerste wetsvoorstel was uitgewerkt dat iedereen voor schuldhelpverlening in aanmerking zou komen. Er werd alleen een uitzondering gemaakt voor mensen die als zelfstandige bij de Kamer van Koophandel stonden ingeschreven. In een latere versie is er aan gemeenten ruimte geboden om bepaalde groepen uit te sluiten. Veel gemeenten hebben op grond van die mogelijkheden in hun beleid uitsluitingscriteria opgenomen.

Uitsluitingsgronden die vaak of in ieder geval regelmatig door gemeenten zijn opgenomen in de beleidsplannen (of in de daarvan afgeleide beleidsregels) zijn:

- Het niet hebben van inkomen (36/36)
- Een zelfstandige die nog ingeschreven staat bij de KvK (31/36)
- Een eerder beroep op de schuldhelpverlening (31/36)<sup>38</sup>
- Fraude die korter dan vijf jaar geleden ontdekt is (28/36)
- Een niet afgeronde scheiding (19/36)

<sup>37</sup> In 2013 vroegen 89.000 huishoudens om hulp. Naar schatting 80 procent van die groep heeft problematische schulden. Dat wil zeggen 72.000 huishoudens. Van de 89.000 huishoudens is er voor ongeveer 38.000 (43%) huishoudens geprobeerd om een schuldregeling te treffen. Bij 32.000 huishoudens heeft dit daadwerkelijk tot een schuldregeling geleid. Een deel van de groep waarbij een schuldregeling niet mogelijk was, is vervolgens naar de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) gegaan. Dit betekent dat de problematische schulden voor ongeveer 35.000 huishoudens die in 2013 bij de Nvvk om hulp vroegen vooralsnog onoplosbaar bleken.

<sup>38</sup> Het verschilt van gemeente tot gemeente hoe lang mensen worden uitgesloten. Gangbaar is een periode van 2 à 5 jaar.

- Een koophuis (14/36)
- Lopende behandeling bij verslavingszorg, GGZ of andere instelling voor een (zwaar) ontregelende belemmering (13/36)
- De vaste lasten in de afgelopen drie maanden betaald hebben (24/36)

Voor veel van deze uitsluitingsgronden geldt dat ze vaak gedurende langere periode van kracht zijn. Een koophuis is niet zomaar verkocht, inkomen is niet altijd snel gerealiseerd en een scheiding niet zomaar afgerond. De langdurigheid maakt dat de uitsluitingsgronden er feitelijk toe leiden dat een schuldsituatie vooralsnog onoplosbaar is. Bijlage 2 bevat een toelichting op bovengenoemde uitsluitingsgronden. Per grond wordt toegelicht wat de overweging is van de gemeente om deze toe te passen alsmede een toelichting op de consequenties daarvan voor de schuldenaar.

Ten aanzien van een koophuis geldt dat dit absoluut geen afwijzingsgrond hoeft te zijn. De NVVK heeft een convenant met de grote banken om gegevens uit te wisselen over huiseigenaren. Die uitwisseling faciliteert de oplosbaarheid van schuldenpakketten van mensen met een eigen huis.

### *De juridische status van de vorderingen*

Een tweede reden waardoor financiële problemen (vooralsnog) onoplosbaar kunnen zijn, is de juridische status van de vorderingen. Om een schuldregeling (met een gedeeltelijke kwijtschelding) te kunnen treffen, moet bekend zijn hoe hoog de schuld is. Een lopende scheiding of een betwiste vordering kan hier een belemmering in vormen. Ook moet de vordering wel voor een schuldregeling in aanmerking komen. Voor fraudevorderingen geldt bijvoorbeeld dat dit de eerste vijf jaar na het moment dat de fraude ontdekt werd niet aan de orde is.

### *Het gedrag van de schuldenaar*

De oplosbaarheid van een schuldsituatie hangt ook in hoge mate af van het gedrag van de schuldenaar.<sup>39</sup> Naast de in een beleidsplan vastgelegde afwijzingsgronden hanteren de meeste gemeenten ook voorschriften ten aanzien van gedrag. Die voorschriften bevatten zowel ge- als verboden. Veel toegepaste ge- en verboden zijn:

- Op afspraken komen en bij verhindering netjes afmelden
- Geen nieuwe schulden maken vanaf het moment van de intake
- Op verzoek van de schuldhulpverlening documenten verzamelen en administratieve handelingen verrichten (huurtoeslag aanvragen, schuldenoverzichten verzamelen etc)
- Een auto weg doen die niet nodig is voor woon-werkverkeer
- De administratie in redelijke mate op orde hebben
- Et cetera .

De praktijk laat zien dat er allerlei redenen zijn waardoor mensen niet in staat of bereid zijn om zich aan bovenstaande voorwaarden te houden. Een licht verstandelijke beperking of (zware) verslaving kan ontregelend uitwerken op iemands mogelijkheden om aan bovenstaande eisen te voldoen. Maar ook ambivalentie kan een reden zijn. Met ambivalent wordt bedoeld dat ze wel uit de schulden willen maar ook andere (zwaarwegender) overwegingen hebben. Ze willen bijvoorbeeld wel uit de schulden maar willen tegelijkertijd hun kinderen geen uitjes of leuke kleding ontfangen. Het gevolg van de ambivalentie is dat uit de aanmelding bij de schuldhulpverlening enerzijds een wens spreekt om uit de financiële problemen te komen en anderzijds het niet naleven van de regels dat onmogelijk maakt.

---

<sup>39</sup> Schut, M. Jungmann, N. (2010) Toekomstagenda schuldhulpverlening. Divosa, Utrecht. Jungmann, N. (2012) Schuldenproblematiek een vraagstuk in transitie. Hogeschool Utrecht, Utrecht

### *De werkalliantie*

Dit onderzoek gaat over onoplosbare schuldsituaties. In de vorige paragrafen is benoemd dat de vraag of een schuldsituatie oplosbaar is afhangt van het beleid van de gemeente, de juridische status van de vorderingen en het gedrag van de schuldenaar. In deze paragraaf verdiepen we het aspect gedrag door ook aandacht te besteden aan de werkalliantie (samenwerkingsverband tussen schuldhulpverlener en schuldenaar of nog breder geformuleerd tussen schuldenaar en schuldhulpverlenende organisatie)<sup>40</sup>. De reden om de werkalliantie te noemen is dat motivatie/ambivalentie geen op zichzelf staand gegeven is maar vatbaar is voor invloed die wordt uitgeoefend door de schuldhulpverlener of de organisatie in de wijze waarop zij haar ondersteuning vorm geeft. De wijze waarop een schuldhulpverlener met mij communiceert of de wijze waarop een organisatie de ondersteuning inricht heeft een (mede) bepalende rol in de mate waarin ik als schuldenaar voldoe aan wat er van me gevraagd wordt.<sup>41</sup>

Stel: ik ben heel gemotiveerd om mijn schulden aan te pakken. Maar mijn schuldhulpverlener treedt me tegemoet met allerlei vooroordelen, vertelt me steeds wat ik fout doe en geeft geen erkenning voor de lastige situatie waar ik in zit. Mijn motivatie om mijn schulden op te lossen kan dan verdwijnen als gevolg van de manier van opstellen door de schuldhulpverlener. De werkalliantie is slecht en ik haak af. Ditzelfde proces kan zich voltrekken tussen mij en de schuldhulpverlenende organisatie. Stel: ik werk fulltime en meld me aan bij de schuldhulpverlening. Daar wordt van mij gevraagd om zes weken lang elke dinsdagmiddag deel te nemen aan een groep. Ik heb geen idee hoe ik dat op mijn werk verantwoord en heb ook niet genoeg vrije dagen om daar aan te voldoen. Mijn motivatie verdwijnt dan omdat de procesgang waar ik in gedwongen wordt niet werkbaar is.

Als de werkalliantie in de brede zin zoals hierboven verwoord onder druk komt te staan, dan ontstaat er bij schuldenaren doorgaans weerstand. Die weerstand kan allerlei verschijningsvormen hebben: niet op afspraken komen, liegen of verhullen.

Een nauwelijks gemotiveerde schuldenaar waarbij verwacht kan worden dat hij of zij de afspraken niet zal nakomen, kan binnen een kwalitatief goede werkalliantie toch afspraaktrouw worden. Omgekeerd kan een heel gemotiveerde schuldenaar door een negatieve invulling van de werkalliantie juist gedemotiveerd raken. Het niet nakomen van afspraken is dan een gevolg van de wisselwerking tussen de schuldhulpverlener en de schuldenaar. De opstelling van de schuldhulpverlener is dus van groot belang. Waarmee niet gezegd wordt dat schuldhulpverleners met een juiste instelling *alle* klanten kunnen motiveren. Wel zal een juiste houding niet bijdragen aan het demotiveren van een schuldenaar.

Literatuur over effect van de werkalliantie in smalle zin (de relatie schuldhulpverlener-schuldenaar) indiceert dat er drie zaken zijn die in de opstelling van de schuldhulpverlener naar de schuldenaar motiverend uitwerken:

1. Hard op de inhoud
2. Zacht op de persoon
3. Structuur in het proces

We lichten deze drie zaken hier kort toe.

#### *Hard op de inhoud*

Het is van belang dat schuldenaren vanaf het eerste contact de 'spelregels' kennen. Daarnaast is het

---

<sup>40</sup> Menger, A. (e.a.), *Werken in gedwongen kader*, Methodiek voor het forensisch sociaal werk, Amsterdam: SWP, 2013 Horvath, A.O., *Alliance in Common Factor Land: A view through the research in: Research in Psychotherapy*, 14, pp. 121-135, 2011. Norcross, J. C. (red.), *Evidence-based therapy relationships*, in: *Psychotherapy*, 48, 2011

<sup>41</sup> Hermans, J, Menger, A. (2009) *Walk the line*, werken in gedwongen kader. Hogeschool Utrecht, Utrecht

van belang dat de schuldenaar weet dat de regels in gelijke situaties gelijk toegepast worden. Wie de regels kent en weet onder welke omstandigheden ze op welke manier worden toegepast kan het eigen gedrag daar op afstemmen. Als je weet dat je bij de tweede keer een afspraak missen wordt uitgesloten, kan je daar je eigen handelen op richten. Het heeft dan zin om je uiterste best te doen om na een gemiste afspraak dat niet nog een keer te laten gebeuren.

Als de schuldhulpverlener alleen heeft gezegd dat het missen van een afspraak consequenties kan hebben en als je het idee hebt dat de schuldhulpverlener dat naar eigen inzicht bepaalt, dan kan dat heel anders uitwerken. De schuldenaar weet niet goed wat er gebeurt als hij of zij nog een afspraak mist. Van nature zijn mensen geneigd om uit te gaan van scenario's die positief voor hen uitwerken. Als er onduidelijkheid is over de mogelijke consequenties van wederom een afspraak missen, zullen meer mensen er voor 'kiezen' om een afspraak voorbij te laten gaan

Het helder schetsen van de spelregels is een noodzakelijke maar niet voldoende voorwaarde om schuldenaren te motiveren.

#### *Zacht op de persoon*

Naast duidelijkheid over de regels werkt erkenning voor de (lastige) positie van de schuldenaar ook motiverend. In de literatuur wordt dit ook wel zacht op de persoon genoemd. De schuldhulpverlener probeert door de ogen van de schuldenaar naar de situatie te kijken. Dit vraagt een oordeelsvrije opstelling. Dankzij oprechte interesse in de overwegingen van de schuldenaar kan de schuldhulpverlener achterhalen wat belangrijk is voor de schuldenaar en hoe deze zich verhoudt tot de regels. Dat inzicht biedt de basis voor een gesprek over de voor- en nadelen van het voldoen aan de eisen en daarvan afgeleid het bereiken van een schuldenvrije toekomst.

#### *Structuur in het proces*

Een derde randvoorwaarde voor een effectieve klantrelatie is structuur in het proces. Als een schuldenaar weet welke stappen gezet gaan worden en in welke volgorde, dan is de kans dat iemand zich daarin voegt groter dan als de structuur 'iemand overkomt'.

Als de kwaliteit van de werkalliantie van invloed is op de motivatie, en als motivatie bepalend is voor de vraag of iemand zich aan de regels houdt, dan is het dus interessant om aandacht te hebben voor de mate waarin er in de dienstverlening actief aandacht wordt besteed aan het vergroten van motivatie.

Dat de uitgaven opwegen tegen de kosten wordt inzichtelijk gemaakt in meerdere onderzoeken naar de kosten en baten van schuldhulpverlening<sup>42</sup>. Zo blijkt onder andere dat voor elke euro die aan schuldhulpverlening plaatsvindt er 2,4 euro aan besparingen op andere terreinen plaatsvindt. Waarbij het grootste deel van dat bedrag neerslaat op de gemeentelijke begroting.

---

<sup>42</sup> Aarts, Douma, Friperon, Schrijvershof & Schut, 2011; van Geuns, Jungmann, Kruis, Calkoen & Anderson, 2011; van der Wekken, 2009

## 5 Gedrag en juridische belemmeringen lopen door elkaar

Voorliggend onderzoek begon als een ‘eenvoudige’ zoektocht naar de oorzaken van onoplosbare schuldsituaties. Maar al direct na aanvang van de dossierstudie werd zichtbaar dat er zelden één duidelijke oorzaak is. In de meeste dossiers spelen er allerlei zaken door elkaar. Er zijn juridische obstakels om de schulden snel te gaan regelen, de schuldenaar is ambivalent over de wens de schulden op te lossen<sup>43</sup> of de schuldenaar is niet (voldoende) in staat om het gevraagde gedrag te vertonen. Bijvoorbeeld als gevolg van een licht verstandelijke beperking, depressie of verslaving.

Bij het uitwerken van de dossierstudie realiseerden we ons dat eigenlijk elke uitwerking van de oorzaken die we vonden een ongewenste vereenvoudiging is van de werkelijkheid.

We kunnen de belangrijkste redenen voor de onoplosbaarheid in een tabel opnemen, maar dan maken we niet inzichtelijk dat er naast die belangrijkste reden vaak ook nog allemaal andere zaken spelen. In de tabel nemen we dan bijvoorbeeld op dat er bij zes schuldenaren vooralsnog niet wordt geprobeerd om een schuldregeling te treffen. Die registratie maakt niet inzichtelijk dat er achter die zes situaties totaal verschillende verhalen schuil gaan. Zo verdwijnt bijvoorbeeld uit beeld dat mevrouw X nog erg boos is over de echtscheiding en eigenlijk vindt dat haar ex de hele schuldenlast maar moet aflossen. Hij wilde immers bij haar weg en toen ze nog samen waren konden ze de schulden die ze samen hebben prima aflossen. Mevrouw werkt 18 uur per week. Toen ze nog samenwoonde met haar ex droeg ze daarmee genoeg bij aan het gezinsinkomen. De suggestie dat mevrouw gaat proberen om meer dan 18 uur per week te werken is wat haar betreft onbespreekbaar. Dat kan hond Bassie<sup>44</sup> niet aan. Bassie is sinds de scheiding volgens haar zeggen haar enige houvast. De tabel maakt ook niet inzichtelijk dat meneer Y eveneens in scheiding ligt en er alles aan doet om al in de aanloop naar een schuldregeling zo veel mogelijk af te betalen. Hij werkt fulltime als ICT-helpdesk medewerker bij een grote organisatie. In de weekenden probeert hij elke zaterdag op zondagnacht een weekenddienst als chauffeur op een vrachtwagen te draaien. Hij haalt dan pakketten op van Schiphol en vervoert die naar allerlei plekken in het land. Gemiddeld levert dit hem ongeveer 300 euro netto per maand extra op.

Een alternatief voor tabellen is dat we de verhalen die we vonden uitwerken in stukken tekst, maar dan krijgen we het niet meer voor elkaar om een (minimale) kwantitatieve duiding te geven. Of dit rapport was zo lang geworden dat slechts een enkele lezer het tot het eind zou uitlezen.

In het besef dat elke weergave ten koste gaat van de complexiteit en samenhang die de meeste dossiers kenmerken, hebben we er voor gekozen om in dit hoofdstuk op drie manieren verslag te doen van wat we vonden. We beginnen dit hoofdstuk met een weergave van het verloop van een dossier. De weergave maakt inzichtelijk dat gedrag en harde voorwaarden zo op elkaar kunnen inwerken dat het lastig is om te bepalen of de onoplosbaarheid nou aan gedrag of aan materiele belemmeringen is toe te schrijven. Vervolgens nemen we (toch) een tabel op met de belangrijkste redenen die de schuldhulpverleners noteerden voor het gegeven dat het dossier vooralsnog onoplosbaar is. In een derde paragraaf maken we ten slotte inzichtelijk welke andere zaken er ook speelden in de onderzochte dossiers. Deze paragraaf maakt inzichtelijk dat er naast de belangrijkste redenen vaak ook allerlei andere zaken spelen zoals psychosociale belemmeringen, fysieke problemen of tekorten op relevante houdingsaspecten.

---

<sup>43</sup> Met ambivalent wordt bedoeld dat de schuldenaar goede redenen heeft om de schulden op te lossen maar ook goede redenen heeft om zich niet te houden aan de voorwaarden die schuldhulpverlening stelt. De schuldenaar wil bijvoorbeeld wel uit de schulden maar wil tegelijkertijd niet dat de kinderen in levensstandaard terug moeten.

<sup>44</sup> Dit is een gefingeerde naam

### 5.1 In de dossiers spelen vaak allerlei zaken door elkaar

In de dossiers die we onderzochten speelden er vaak meerdere zaken naast elkaar. Naast een mix van juridische obstakels, psychosociale belemmeringen en/of ambivalentie ten aanzien van de wil om uit de schulden te komen, zien we ook allerlei dynamiek tussen de schuldhulpverlener en de schuldenaar. Doorgaans zien we zowel de schuldenaar als de schuldhulpverlener met hoop en optimisme aan een schuldhulpverleningstraject beginnen. Maar soms zien we een schuldhulpverlener die in het geloof in de goede wil en ambitie van zijn of haar klanten is verloren. En soms zien we schuldenaren die wel graag uit de schulden komen maar zich daar niet te hard voor willen inzetten.

Om de worsteling van onze zoektocht inzichtelijk te maken, hebben we hieronder een verslag opgenomen van het verloop van een schuldhulpverleningsproces. Daarin is te zien hoe een harde voorwaarde (voldoende inkomen) en gedrag (zorgen dat toeslagen aangevraagd worden) in samenhang ertoe leiden dat het dossier wordt gesloten en de schuldsituatie vooralsnog blijft bestaan. Het verslag omvat de aantekeningen die de betrokken schuldhulpverlener maakte over het verloop van het traject. Het is een verloop zoals we er vele tegenkwamen. Bij aanvang waren zowel de schuldenaar als schuldhulpverlener vol goede moed. Maar naarmate de tijd vordert raakt de schuldenaar geïrriteerd en moedeloos. De schuldhulpverlener ziet met verbazing dat eenvoudige zaken niet opgepakt worden.

De aantekeningen van de schuldhulpverlener vormen een verslag dat ons meevoert langs de afspraken en telefonische contacten tussen een schuldenaar en schuldhulpverlener. Omwille van de leesbaarheid geven we alleen de communicatie over de voortgang weer en niet de concrete zaken die geregeld of anderszins opgepakt werden.

#### Afspraak 1

*Mevrouw meldt zich met 18.000 euro schuld. Ze heeft een bijstandsuitkering en heeft grote problemen met het voeren van haar administratie. Ze geeft aan dat ze slim genoeg is en weet hoe het moet, maar dat ze zich er niet toe aangezet krijgt om het bij te houden. Ze is door diverse instanties hiermee geholpen maar iedere keer is het toch weer misgelopen. Mevrouw geeft aan dat ze het liefst haar eigen systeem zou hanteren in plaats van het systeem van de laatste instelling die haar hielp. Ze denkt dat ze het dan beter zou doen. Ik heb haar uitgelegd dat ik pas kan proberen om een schuldregeling te treffen als ze huur- en zorgtoeslag heeft aangevraagd. Ook heb ik haar uitgelegd dat ze haar vaste lasten voortaan allemaal weer moet betalen. Ze heeft een briefje meegekregen waarop staat welke papieren ik nodig heb en welke zaken zij moet gaan regelen. Ook heb ik uitgelegd dat ze naar het maatschappelijk werk toe kan als ze daar hulp bij nodig heeft.*

#### Afspraak 2

*Mevrouw belt 10 minuten voor het gesprek op om haar afspraak af te zeggen. Ze vertelt dat de afspraak die ze voor onze afspraak heeft uitloopt en dat ze ook de door mij gevraagde papieren niet bij zich heeft. Daarnaast heeft ze vanmiddag ook nog een andere afspraak. Ze geeft aan dat ze vandaag eigenlijk te veel andere dingen moet doen om langs te kunnen komen. Ik leg haar uit dat de balie dan een nieuwe intake zal inplannen. Daarop zegt ze dat ze dan toch wel komt.*

*Ze komt uiteindelijk een half uur te laat, is erg druk en chaotisch en heeft de neiging om in haar verhaal steeds zijwegen in te slaan. Het gevolg is dat ik na een uur nog niet overal antwoord op heb gekregen. Het is niet duidelijk wat nu de status van de huur- en zorgtoeslag is. Ook is het mij niet duidelijk of ze de vaste lasten weer allemaal betaalt. Mevrouw wil een verwijzing naar de voedselbank. Ik heb uitgelegd dat het maatschappelijk werk de verwijzingen voor de voedselbank regelt en dat ze zich daar moet melden.*

Telefonisch contact tussendoor

Mevrouw belt. Ze maakt zich zorgen over een rekening van het energiebedrijf. Een nacalculatie. Ze geeft aan dat ze wil dat ik ze bel en ervoor zorg dat ze maar de helft hoeft te betalen. Dat vind ze namelijk wel zo schappelijk. Ik heb haar uitgelegd dat het energiebedrijf geheel in zijn recht staat en dat ik hier niets aan kan veranderen. Mevrouw geeft aan dat ik er dan maar voor moet zorgen dat de andere beslagen eraf gaan, want zo kan ze niet leven. Op het moment dat ik wil antwoorden, wordt de verbinding verbroken. Ik probeer haar 2 maal terug te bellen, maar krijg een fouttoon. Ze belt zelf ook niet meer terug.

#### Afspraak 3

Mevrouw is 20 minuten te laat. Haar gezicht staat op onweer. Ze geeft aan dat het veel te vroeg op de dag is en dat alles mis gaat. Ik geef aan dat ze bij het maken van een afspraak ook een later tijdstip op de dag kan vragen. Ik twijfel inmiddels wel aan haar motivatie. Ze schopt overal tegenaan en laat zich lastig aanspreken op haar eigen verantwoordelijkheid. Anderen moeten bewegen maar zij heeft nog steeds geen actie ondernomen op de huur- en zorgtoeslag.

#### Afspraak 4

Mevrouw heeft aan de balie doorgegeven dat ze ziek is en dat ik haar maar moet bellen voor een andere afspraak. Dit vind ik een beetje te gemakkelijk. Ik wacht even af wat er gebeurt.

#### Een week later

Niets gehoord van mevrouw. Ik heb haar een 14 dagenbrief gestuurd.

#### Enkele dagen later

Mevrouw heeft de brief al ontvangen en belt voor een nieuwe afspraak. Ik heb haar aangesproken op het feit dat ze de verantwoording voor haar traject niet bij mij neer kan leggen. Ze doet hier verder niet moeilijk over en we plannen iets in. Ze geeft aan dat ze binnenkort een intake gaat regelen bij het maatschappelijk werk. Die gaan haar dan helpen om de administratie te ordenen. Als dat geregeld is kunnen we ook verder met haar schulden. Mevrouw wil naar de voedselbank. Ik heb haar wederom uitgelegd dat ze voor een verwijzing naar de voedselbank ook bij het maatschappelijk werk moet zijn.

#### Afspraak 5

Mevrouw is nog niet bij het maatschappelijk werk geweest. Ze heeft de afspraak die ze daar had afgebeld. Ze was ziek. Daarna was de intaker op vakantie. Sinds vorige week is die weer terug. Mevrouw heeft alleen nog niet gebeld voor een nieuwe afspraak. Volgens eigen zeggen was ze daar te druk voor.

#### Telefonisch contact tussendoor

Mevrouw belt. Er is een deurwaarder aan de deur geweest voor een openstaande boete. Ze geeft aan dat de deurwaarder heeft opgeschreven dat hij van haar niet binnen mocht komen. Ze zou zo willen voorkomen dat er boedelbeslag wordt gelegd. Volgens mevrouw is dit helemaal niet waar. Ze zou gezegd hebben dat hij binnen mocht komen, maar dat er toch niets de moeite waard is om mee te nemen. Mevrouw geeft dwingend aan dat ik dit recht moet zetten. Ze kan onmogelijk heel de dag thuis blijven. Ik heb aangegeven dat ik hier niets aan kan veranderen, aangezien ze de deurwaarder niets aan te bieden heeft. Bovendien had ze hem gewoon binnen moeten laten. Mevrouw wordt boos en dwingend. Ze vind het niet normaal dat ze nu al door diverse instellingen is begeleid, maar steeds niet geholpen wordt. Ook vind ze dat het mijn taak is om deze problemen op te lossen. Dat kan ik niet, ik heb geen zak geld. Ik ben hier verder niet op in gegaan en heb geprobeerd haar uit te leggen dat ze bij de basis moet beginnen en dat is de juiste hulp inschakelen, zodat ze geholpen wordt met haar financiën, administratie en alle dingen die geregeld moeten worden. Ze reageert erg sterk op de dingen die nu gebeuren en heeft moeite te zien wat er nodig is op de lange termijn.

#### Telefonisch contact

*Mevrouw belt. Ze vraagt om een verwijzing naar de voedselbank. Ze heeft niet genoeg te weten. Die verwijzing kan ze niet via ons krijgen. Dat heb ik haar nu al zo vaak uitgelegd. De huur- en zorgtoeslag zijn nog steeds niet geregeld en ze betaalt nog steeds haar vaste lasten niet allemaal. Ze raakt geïrriteerd. Ze zegt dat het maatschappelijk werk vast niet zo moeilijk doet. Ik heb haar gezegd dan vooral daar heen te gaan.*

Na dit laatste telefooncontact is het dossier gesloten.

In het licht van dit onderzoek is het lastig om te duiden wat in voorgaande case de belangrijkste oorzaak is van de onoplosbaarheid. De betrokken schuldhulpverlener heeft onvoldoende inkomen opgenomen als reden voor het afsluiten van het dossier. Feitelijk klopt die constatering. Maar de onmacht van de schuldenaar om hulp te organiseren om de toeslagen aan te vragen, lijkt wat ons betreft een minstens even grote oorzaak te zijn. In veel dossiers zagen we dit soort samenhang. Waarbij wij in dit geval misschien geneigd zijn om gedrag (het niet regelen van toeslagen) aan te wijzen voor de onoplosbaarheid, zagen we diverse dossiers waarin schuldenaren heel gemotiveerd waren maar de regels hen belemmerden. Bijvoorbeeld het dossier waarin een jongen van 21 net was begonnen aan de Vavo<sup>45</sup>. Zijn inkomsten bestonden uit studiefinanciering. Dit was onvoldoende om een schuldregeling te kunnen treffen. De jongen neemt het besluit om te stoppen met de Vavo en te gaan werken. Op die manier hoopt hij voldoende geld te verdienen om in aanmerking te komen voor een schuldregeling. Het lukt hem niet om direct werk te vinden en na anderhalve maand meldt hij zich bij de gemeente voor een WWB-uitkering. Bij het jongerenloket vertellen ze hem dat hij vooralsnog geen uitkering krijgt omdat hij nog recht heeft op studiefinanciering. De jongen stopte vol motivatie om zijn schulden op te lossen met de Vavo, maar weet als hij bij het jongerenloket is geweest niet meer wat hij nou moet doen. Het schooljaar is al een heel eind op streek en de schuldregeling geen stap dichterbij. De schuldhulpverlener heeft geen pasklaar antwoord voor de jongen. Hij geeft aan zich over een tijdje wel weer te melden. De hulpverlening is gestopt en de schuldhulpverlener heeft geen idee hoe de jongen zich nu redt.

### *Dossiers worden zelden lichtzinnig afgesloten*

Veel dossiers laten een worsteling zien van zowel de schuldhulpverlener als de schuldenaar. Veel schuldenaren leven bij de dag of hebben belemmeringen om het gevraagde gedrag te vertonen (zie hoofdstuk 10 voor verklaringen uit de literatuur voor dit gedrag). Bij herhaling probeert de schuldhulpverlener het proces vlot te trekken. Bijvoorbeeld door de schuldenaar diverse keren aan te sporen om bepaalde formulieren op te zoeken, huur- of zorgtoeslag aan te vragen of te corrigeren of om minder geld uit te geven zodat de bestedingen passen binnen het beschikbare budget.

Waar de toon van de schuldhulpverlener aanvankelijk begripvol en meelevend is, wordt die gedurende het proces vaak formeler en afstandelijker. We zien in de dossiers dat schuldhulpverleners dan op enig moment ook wel collega's, een leidinggevende of iemand van een ketenpartner opzoeken om ruggenspraak te houden. In die gevallen is de beëindiging van de hulpverlening doorgaans nabij. De schuldhulpverlener deelt zijn twijfels en overwegingen. Vaak lijkt de schuldhulpverlener zijn of haar besluit om te gaan afsluiten vooral te checken. Daarbij is uit het dossier overigens lang niet altijd op te maken hoe helder de grens (het bijna beëindigen van de hulpverlening) ook aan de schuldenaar is gecommuniceerd.

In de opstelling van de schuldenaar is in menig dossier een vergelijkbare ontwikkeling zichtbaar. Het traject wordt vaak gestart met inzet en hoop. De schuldenaar heeft toegeleefd naar het moment waarop er weer perspectief komt in een schijnbaar uitzichtloze situatie. Er is motivatie om de schuldsituatie op te lossen. Maar gaandeweg het proces komt de motivatie onder druk te staan. Het proces blijkt trager te gaan dan gehoopt. Het valt niet mee om alles te regelen. Instanties hebben

---

<sup>45</sup> Havo op volwassenonderwijs

ingewikkelde procedures of zijn niet goed bereikbaar. Er worden allerlei eisen gesteld en het kan voorkomen dat termijnen worden overschreden. Ook worden er ingewikkelde besluiten en/of veranderingen in het gedrag gevraagd. De schuldenaar moet kostgeld gaan vragen aan meerderjarige inwonende kinderen, een auto de deur uit doen of minder geld uitgeven aan de huisdieren of roken. Dit zijn ingewikkelde opgaven die niet los staan van emotie. De schuldenaar moet verantwoordelijkheid nemen, concessies doen en de directe omgeving meenemen in wat er aan de hand is. Niet iedereen kan en wil deze opgaven even krachtig aangaan. De onmacht en het onbegrip dat het oplossen van schulden lang duurt en veel inzet van de schuldenaar vraagt, draagt bij aan het afkalven van de motivatie. Zeker omdat er tegenover de inzet nauwelijks zekerheden staan dat er een einde komt aan de schuldsituatie. In de dossiers is zichtbaar dat de mate waarin schuldenaren zich inspannen en/of afspraken nakomen vaak na een tijdje onder druk komt te staan. Enkele schuldenaren gaan naarmate de motivatie verandert ook meer druk zetten op de schuldhelpverlening dat zij het probleem voor de schuldenaar moet oplossen.

De dossiers laten een worsteling zien van twee partijen waarbij korte en lange termijn perspectief vaak lijken te botsen.

## **5.2 Er zijn juridische belemmeringen maar gedrag is ook een (heel) belangrijke verklaring**

In deze paragraaf hebben we uitgewerkt wat de schuldhelpverleners in de onderzochte dossiers als belangrijkste redenen opgeven voor het vooralsnog niet proberen te treffen van een schuldregeling. In het besef dat er achter die belangrijkste reden allerlei verhalen schuil kunnen gaan, geeft dat overzicht toch een mooi beeld van de diversiteit aan belangrijkste redenen. Daarbij valt direct op dat schuldhelpverleners regelmatig twee redenen aanwijzen waardoor er vooralsnog niet wordt geprobeerd om een schuldregeling te treffen. In de 125 onderzochte dossiers werd er twee keer geen duidelijke reden aangewezen. In de 123 andere dossiers werden er in het totaal 173 redenen aangewezen. Dat komt neer op gemiddeld 1,4 redenen of te wel 1 á 2 redenen per dossier.

Om enige ordening aan te brengen hebben we de belangrijkste redenen ingedeeld in twee categorieën. Juridische redenen of gedragsmatige redenen. Bij gedragsmatige redenen maken we onderscheid tussen gedrag dat makkelijker of moeilijker/niet te beïnvloeden lijkt. Een licht verstandelijke beperking of verslaving is niet of moeilijk te beïnvloeden. De bereidheid om de auto weg te doen is in dit licht makkelijker te beïnvloeden. Onder overig vallen de dossiers die noch in de categorie juridische redenen noch in de categorie gedrag zijn onder te brengen.

Belangrijkste reden afsluiten dossier	Aantal	Percentage
<b>Juridische redenen</b>	<b>85</b>	<b>49</b>
<i>Er is een koophuis dat eerst verkocht moet worden</i>	16	9
<i>Er is sprake van een niet-saneerbare vordering</i>	13	8
<i>Geen of onvoldoende inkomen of te hoge vaste lasten</i>	12	7
<i>Stabilisatie kost meer dan zes maanden*</i>	11	6
<i>Recent is er nog een grote schuld gemaakt</i>	10	6
<i>Schuldenaar ligt in scheiding</i>	6	3
<i>Fraudevordering</i>	5	3
<i>Er wordt een vordering betwist</i>	4	2
<i>Boekhouding oud bedrijf moet nog gesloten worden</i>	3	2
<i>Schuldenaar heeft geen officiële verblijfplaats</i>	3	2
<i>Bedrijf moet nog worden ontbonden</i>	1	0,5
<i>Schuldenaar heeft studiefinanciering</i>	1	0,5
<b>Gedragmatige redenen</b>	<b>70</b>	<b>40</b>
<b>(niet of moeilijk beïnvloedbaar)</b>	<b>22</b>	<b>13</b>
<i>Er is meer begeleiding nodig dan SHV kan bieden</i>	17	10
<i>Er is sprake van een verwijtbare vordering</i>	2	1
<i>Schuldenaar is zwaar verslaafd</i>	2	1
<i>Schuldenaar wordt opgenomen in kliniek</i>	1	0,5
<b>(lijken goed beïnvloedbaar)</b>	<b>39</b>	<b>23</b>
<i>Schuldenaar heeft zich niet aan de afspraken gehouden</i>	32	18
<i>Schuldenaar wil (vooralsnog) auto niet verkopen</i>	5	3
<i>Schuldenaar wil bij nader inzien schulden zelf oplossen</i>	2	1
<b>(beïnvloedbaarheid is onduidelijk)</b>	<b>9</b>	<b>5</b>
<i>Schuldenaar kwam zonder opgaaf redenen niet meer op afspraken</i>	9	7
<b>Overig</b>	<b>18</b>	<b>10</b>
<i>Schuldenaar is onder beschermingsbewind gegaan. Daar wordt geprobeerd de schulden op te lossen.</i>	7	4
<i>Doel hulpverlening was stabilisatie en dat is geslaagd</i>	7	4
<i>Schuldenaar is verhuisd naar andere regio</i>	1	0,5
<i>Schuldenaar is overleden</i>	1	0,5
<i>Belangrijkste reden(en) onduidelijk</i>	2	1
<b>Totaal juridisch</b>	<b>85</b>	<b>49%</b>
<b>Totaal gedrag</b>	<b>70</b>	<b>40%</b>
<b>Totaal overig</b>	<b>18</b>	<b>10%</b>
<b>Totaal generaal</b>	<b>173</b>	<b>100%</b>

\* Dit betreft bijvoorbeeld een situatie waarin er een ex-partner is die mede verantwoordelijk is voor een lening maar waarvan niet bekend is waar die woont

Tabel 1: overzicht van de belangrijkste redenen die schuldhelpverleners in de dossiers aanwezen voor het niet proberen te treffen van een schuldregeling

In de rechte tellingen van de oorzaken die schuldhelpverleners geven voor de onoplosbaarheid van de schuldsituatie vormen juridische redenen vaker een belemmering dan gedragmatige redenen (50 versus 40 procent). Toch hebben we de neiging om bij deze constatering een kanttekening te plaatsen. In de vorige paragraaf hebben we uitgewerkt hoe gedrag en harde voorwaarden soms op elkaar inwerken. In de daar behandelde case maakte de schuldenaar geen werk van het aanvragen van de toeslagen. Het dossier werd uiteindelijk gesloten vanwege een te laag inkomen. In de bovenstaande tabel staat dat dossier opgenomen met één reden, te weten een juridische (te laag

inkomen). Aangezien het te lage inkomen het gevolg was van het niet aanvragen van een toeslag (wat gedrag is) moet bovenstaande tabel naar ons idee met enige voorzichtigheid gelezen worden. Aan het begin van dit hoofdstuk gaven we het voorbeeld van de verschillende manier waarop twee schuldenaren omgaan met een lopende scheiding. Ook daar is zichtbaar dat gedrag er toe doet bij dossiers waarin een juridische reden *de* belemmering vormt. Het voorgaande overwegend neigen wij naar de conclusie dat juridische en gedragsmatige belemmeringen beide vaak voorkomen maar dat de importantie van gedrag en motivatie niet onderschat mag worden. Ook niet in de dossiers waarvoor geldt dat de onoplosbaarheid een juridische reden heeft.

### **5.3 In de afgesloten dossiers spelen vaak ook nog andere belemmeringen**

Bij het doornemen van de dossiers viel op dat er naast de belangrijkste belemmeringen vaak ook nog allerlei andere zaken spelen in de onderzochte dossiers. Zaken die lang niet altijd *de* reden vormen om vooralsnog niet te proberen om een schuldregeling te treffen maar die wel laten zien dat de mensen waarvoor er vooralsnog geen schuldregeling wordt getroffen vaak complexe situaties hebben waarin er veel speelt.

Om inzichtelijk te maken wat er allemaal speelt bij de mensen waarvan we de dossiers analyseerden hebben we wederom tabellen opgesteld. Deze tabellen bevatten zowel de belangrijkste redenen om vooralsnog geen schuldregeling te treffen als allerlei andere zaken die in meer of mindere mate een belemmering vormen om te gaan proberen een schuldregeling te treffen. Wie de tabellen uit deze paragraaf legt naast de tabellen uit de vorige paragraaf zal twee dingen opvallen. Om te beginnen zijn de aantallen in de tabellen in deze paragraaf bij specifieke belemmeringen hier en daar hoger dan in de vorige paragraaf. In dat geval was de betreffende reden niet altijd ook *de* door de schuldhulpverlening als belangrijkste aangewezen reden. Bij andere belemmeringen is te zien dat de aantallen in de tabellen in deze paragraaf en in de vorige paragraaf gelijk zijn. In die gevallen was de betreffende belemmering in alle gevallen waar die aan de orde was ook *de* of in ieder geval een van de belangrijkste belemmeringen. Het tweede punt dat bij een vergelijking zal opvallen is dat er in de vorige paragraaf in de tabellen redenen staan die niet direct zijn terug te vinden in de tabellen in deze paragraaf. Dat speelt bijvoorbeeld bij de reden 'er is meer begeleiding nodig dan SHV kan bieden'. Deze reden is om verschillende redenen door schuldhulpverleners als belangrijkste reden aangewezen. Bijvoorbeeld in situaties waarin de schuldenaar zwaar verslaafd is of leidt aan een ernstige depressie. In die situatie is de noemer 'meer begeleiding nodig dan SHV kan bieden' niet als zodanig terug te vinden in de tabellen in deze paragraaf omdat de achterliggende redenen hier zijn genoemd.

Voor we de tabellen presenteren geven we hier eerst een toelichting op de inhoud van de tabellen. De eerste tabel heeft betrekking op gedrag. Deze tabel omvat zowel zaken als het niet op orde krijgen van de administratie (schuldenlijst, toeslagen aanvragen, alimentatie ex afdwingen etc) als het leggen van de verantwoordelijkheid bij een ander of (niet of nauwelijks oplosbare) psychosociale problematiek zoals een verslaving of zwaar ontregelende ADHD. In het totaal zijn er 232 zaken geregistreerd die op een meer of minder stevige manier negatief uitwerken op de oplosbaarheid van een schuldsituatie.

De tweede tabel bevat juridische belemmeringen. In veel gevallen zijn dit ook meteen de belangrijkste redenen waardoor er vooralsnog geen schuldregeling kan worden getroffen. Maar in een aantal gevallen is het niet een doorslaggevende belemmering. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de dossiers van mensen die eerder gebruik maakten van de Wsnp maar nu wel recht hebben op gemeentelijke schuldhulpverlening. In het totaal zijn er 85 zaken geregistreerd die juridisch van aard zijn.

De derde tabel vormt een toevoeging op de eerste twee tabellen. Naast de gedragsmatige en juridische belemmeringen viel op dat een kwart van schuldenaren wiens dossier we bestudeerden

ook fysieke problemen hadden. In hoofdstuk 3 is kort gerefereerd aan internationaal onderzoek dat wijst op samenhang tussen fysieke problemen en schuldenproblematiek. De analyse van zaken die weliswaar niet de reden zijn voor de onoplosbaarheid maar die wel kunnen bijdragen aan onoplosbaarheid onderstreept de elders gevonden samenhang. In het totaal zijn er 31 stevige fysieke (niet psychische) problemen geregistreerd. In het totaal zijn er dus 348 zaken geregistreerd die niet per definitie het treffen van een schuldregeling in de weg staan maar die daar wel in meer of mindere mate een belemmering voor kunnen vormen. Gemiddeld komt dat neer op 2,8 zaken per dossier, of te wel gemiddeld 3 belemmeringen.

#### *Gedragmatige belemmeringen*

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de gedragmatige belemmeringen die we in de dossiers vonden.

<b>Gedragmatige belemmeringen</b>	<b>Aantal</b>	<b>%</b>
<b>Feitelijk gedrag</b>	<b>34</b>	<b>15</b>
Nieuwe schulden maken tijdens de schuldhulpverlening	17	7
Administratie niet op orde krijgen	8	3
Onvoldoende inzicht willen geven in huishoud financiën (zoals inkomen partner)	7	3
Verwijtbare vordering	2	0,8
<b>Concessiebereidheid</b>	<b>8</b>	<b>3</b>
Auto niet weg willen doen	5	2
Zelfstandige zonder rendabele broodwinning die zich niet wil uitschrijven bij KvK	3	1
<b>Verantwoordelijkheidsgevoel</b>	<b>22</b>	<b>9</b>
Een ander aanwijzen als verantwoordelijk voor de schulden (terwijl de schuldeisers de vordering wel mogen/kunnen verhalen op de schuldenaar)	22	9
<b>Overtuigingen</b>	<b>2</b>	<b>0,8</b>
Ernst van de situatie niet onder ogen zien	2	0,8
<b>Werkalliantie*</b>	<b>78</b>	<b>34</b>
Niet aan afspraken houden of zonder afmelding niet op afspraak komen	47	20
Onvoldoende op de hoogte houden van de schuldhulpverlener	16	7
Niet bereid om in te voegen in het proces van de schuldhulpverlening (niet in een groep willen, geen afspraken overdag willen hebben etc)	7	2
Liegen of verhullen	6	2
Niet de noodzakelijke hulp willen aannemen	2	0,8
<b>Psychosociaal</b>	<b>88</b>	<b>38</b>
Zware of in ieder geval flinke verslaving	21	9
Zware of in ieder geval flinke psychiatrische problematiek	20	9
ADHD/ADD dat zwaar ontregelt	9	4
Lichtere psychosociale problematiek	9	4
Depressie	9	4
Verstandelijke beperking en te weinig of geen begeleiding	8	3
Psychosen	5	2
PTSS	4	1,5
Suïcidaal	2	0,8
Autisme	1	0,4
<b>Totaal</b>	<b>232</b>	<b>100</b>

*Tabel 2: Overzicht van juridische belemmeringen die door de schuldhulpverleners zijn geregistreerd in de onderzochte dossiers (n=125)*

\* Werkalliantie duidt op de samenwerkingsrelatie tussen de schuldhulpverlener en de schuldenaar. In deze categorie is gedrag ingedeeld dat (mogelijk) beïnvloedbaar is door de wijze waarop de schuldhulpverlener invulling geeft aan de samenwerkingsrelatie. Daarmee wordt hier zeker niet bedoeld dat het gedrag dat wij in de onderzochte dossiers vonden is toe te schrijven aan de manier van handelen van de schuldhulpverleners in kwestie.

In het totaal zijn er 232 zaken geregistreerd die in meer of mindere mate een belemmering kunnen vormen voor het treffen van een schuldregeling.

In de onderzochte dossiers doen de schuldhulpverleners op allerlei manieren verslag van de bovenstaande belemmeringen. Voorbeelden van de formuleringen waarin zij verslag doen staan hieronder.

*‘Een schuldregeling zit er echter voorlopig niet in en misschien wel nooit, omdat ze de schuld altijd buiten zichzelf neerlegt en blijft volhouden dat het niet aan haar ligt dat ze schulden heeft’.*

*‘Daarnaast twijfel ik aan haar motivatie. Ze schopt overal tegenaan en laat zich lastig aanspreken op haar eigen verantwoordelijkheid. Ook zou tot nu toe iedereen die zich ermee heeft bemoeid het alleen maar erger hebben gemaakt. Ze vind het niet normaal dat ze nu al door diverse instellingen is begeleid, maar steeds niet geholpen wordt. Ook vind ze dat het mijn taak is om deze problemen op te lossen’.*

*‘Gedurende het gesprek heeft ze de neiging om zich constant te verontschuldigen. Ik denk zeker dat ze leerbaar is en schat in dat ik haar vooral haar zelfvertrouwen terug moet geven. Want ze denkt dat haar administratie niet op orde is, terwijl ze alles gekopieerd bij heeft’.*

*‘Ze zoeken de oorzaak van de financiële problemen niet bij zich zelf en zijn vooralsnog niet bereid zich in te spannen voor de oplossing’.*

*‘Hij blijft veel te veel hangen in het verleden en het onrecht wat hem is aangedaan door verschillende instanties. Hij heeft behoefte aan begeleiding maar laat zich vervolgens niet begeleiden’.*

*‘Ze leven onder bijstandsniveau en kunnen hun vaste lasten niet betalen. Mevrouw werkt hard om in ieder geval nog zoveel mogelijk te kunnen betalen, maar meneer bekommert zich niet om de situatie en wil geen duidelijkheid scheppen met betrekking tot zijn financiën. Zolang de inkomsten niet helder zijn, zijn er echter geen verdere stappen ten aanzien van schuldhulpverlening mogelijk.’*

*‘Ze gaf aan dat ze mij op straat tegen was gekomen en dat ik niets tegen haar heb gezegd. Ze denkt nu dat ik dit expres heb gedaan, omdat ik stiekem haar dossier heb gesloten’.*

*‘Hij probeert wel aansluiting te zoeken, maar dat lukt hem eigenlijk niet. Het enige vlak waarop dat wel lukt is met zijn hagedissen’.*

*‘Hij is snel gespannen en ervaart veel onrust. Dit bepaalt ook zijn handelen. Ondoordacht neemt hij beslissingen die negatief uitwerken op zijn financiën. Telkens weer’.*

*‘Wat mij treft is de eenzaamheid van meneer. Meneer geeft aan dat hij soms dagen thuis is en het ook lastig vindt om naar schuldhulpverlening te komen omdat hij op straat liever niemand tegenkomt’.*

*‘Ik kan haar niet betrappen op het moedwillig verpesten van situaties en afspraken, ik denk dat het vooral ligt aan een stuk sociaal onvermogen’.*

*‘Meneer en mevrouw lijken niet goed te snappen dat ze niet meer kunnen uitgeven dan er binnenkomt. Onwetendheid heeft een grote rol gespeeld bij het ontstaan van de schulden en ze begrijpen niet goed wat hen te wachten staat’.*

*‘Het probleem met mevrouw is dat zij geen ‘nee’ kan zeggen en niet inziet wat de gevolgen zijn van bijvoorbeeld het ondertekenen van een contract’.*

De citaten laten de veelkleurigheid zien van wat er zoal in de dossiers aan de orde is.

#### *Juridische belemmeringen*

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de juridische belemmeringen die we in de dossiers vonden.

<b>Juridische belemmeringen</b>	<b>Aantal</b>	<b>Percentage</b>
Niet regelbare Cjib- vorderingen	16	19
Eigen huis	16	19
Geen of onvoldoende inkomen of te hoge vaste lasten	12	14
Moet nog in detentie	7	8
Niet geregelde scheiding	6	7
Fraude	5	6
Lopende rechtszaak als gevolg van strafbare feiten	5	6
Er wordt een vordering betwist	4	5
Eerder in de Wsnp	4	5
Schuldenaar heeft geen officiële verblijfplaats	3	4
Boekhouding oud bedrijf moet nog gesloten worden	3	4
Gebruikt als katvanger	1	1
Bedrijf moet nog worden ontbonden	1	1
Schuldenaar heeft studiefinanciering	1	1
Recent nieuwe grote schuld	1	1
<b>Totaal</b>	<b>85</b>	<b>100</b>

*Tabel 3: overzicht van gedragsmatige belemmeringen die door de schuldhulpverleners zijn geregistreerd in de onderzochte dossiers (n=125)*

#### *Gezondheidsproblemen*

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de gezondheidsproblemen die we in de dossiers vonden.

<b>Gezondheidsproblemen</b>		
Algemene klachten (deels gespecificeerd: hart/ reuma/ hoge bloeddruk/ménière/clusterhoofdpijn, rugklachten)	23	74
Kanker	3	10
Client is ongeneselijk ziek	3	10
Korsakov	1	3
Slechtziend	1	3
<b>Totaal</b>	<b>31</b>	<b>100</b>

*Tabel 4: overzicht van gezondheidsproblemen die door de schuldhulpverleners zijn geregistreerd in de onderzochte dossiers (n=125)*

## 6 Wat zijn de kenmerken van de huishoudens?

In de dossierstudie is ook in kaart gebracht wat de kenmerken zijn van de schuldenlast, de opbouw van het schuldenpakket en hoe de huishoudsamenstelling is van de groep waarvoor vooralsnog geen schuldregeling wordt getroffen. Waar mogelijk zijn deze gegevens vergeleken met alle huishoudens die een beroep doen op de schuldhulpverlening.

De groep die vooralsnog niet in aanmerking komt voor een schuldregeling heeft gemiddeld een hogere schuld dan de totale groep die om hulp vraagt. Er zitten geen verschillen in de opbouw van het schuldenpakket (meest voorkomende crediteuren) of de huishoudsamenstelling. Het gemiddelde inkomen van de groep die vooralsnog niet voor een schuldregeling in aanmerking komt is laag. Het belangrijkste gevolg hiervan is dat zij zelden in staat zijn om hun schuldsituatie zonder een schuldregeling op te lossen. Bij twee derde van de onderzochte groep was er door de crediteuren beslag gelegd. Bijna de helft van deze groep had op het moment van de aanmelding een inkomen beschikbaar dat lager is dan de beslagvrije voet (een derde van alle onderzochte dossiers). Voor deze groep geldt dat het maken van nieuwe schulden haast onvermijdelijk is.

### 6.1 Schuldenlast, inkomen en huishoudsamenstelling

#### *Schuldenlast*

De schuldenaren waarvoor voorlopig niet geprobeerd wordt om een schuldregeling te treffen hebben een gemiddelde schuldenlast van 47.000 euro. De mediaan bedraagt 27.000. De gemiddelde schuldenlast van schuldenaren die een beroep doen op de schuldhulpverlening ligt een stuk lager (37.700)<sup>46</sup>. De groep waarvoor de schulden vooralsnog blijven bestaan hebben dus een schuldenlast die ongeveer een kwart (25%) hoger ligt dan gemiddeld.

In 60 (48%) van de 125 dossiers vonden we een goed gedocumenteerd overzicht van de schuldenlast. In de andere dossiers was alleen een overzicht van de klant of een grove schatting van de betrokken schuldhulpverlener te vinden. Doorgaans schatten klanten hun schuldsituatie lager in dan deze in werkelijkheid is. Op grond daarvan nemen wij aan dat een gemiddelde van 47.000 aan de lage kant is.

#### *Inkomen*

Het gemiddelde inkomen van de groep waar vooralsnog geen regeling voor wordt getroffen bedraagt 1.246 euro met een mediaan van 1.150 euro. Dit bedrag is afgeleid uit 60 dossiers. Het is niet duidelijk of daar in alle gevallen de toeslagen bij zijn meegerekend. Maar zelfs als dat niet het geval is, kan uit voornoemd bedrag worden afgeleid dat de huishoudens waarvoor voorlopig geen schuldregeling getroffen kan worden gemiddeld een lager inkomen hebben. Dit betekent dat de aflosmogelijkheden om de schulden zelfstandig op te lossen dus ook zeer beperkt zijn. De onmogelijkheid om op afzienbare termijn een schuldregeling te doorlopen, heeft voor deze groep als consequentie dat de schulden blijven bestaan.

#### *Huishoudsamenstelling*

In 104 van de 125 dossiers is terug te vinden hoe de huishoudsamenstelling er uit ziet.

---

<sup>46</sup> NVVK (2014) Jaarverslag, Utrecht

	Aanwezig bij groep waar vooralsnog geen schuldregeling wordt getroffen in procenten
Alleenstaand	43
Alleenstaand met kinderen	34
Samenwonend met kinderen	21
Samenwonend	4
Inwonend	4

Tabel 5: overzicht van huishoudsamenstelling (n=104)

## 6.2 Veel voorkomende crediteuren en incassomaatregelen

### *Veelvoorkomende crediteuren*

In 99 van de 125 onderzochte dossiers was gedocumenteerd bij welke crediteuren de schuldenaren in het krijt staan. Tabel 6 bevat een weergave van de 5 meest voorkomende crediteuren en de meest voorkomende crediteuren in de schuldhulpverlening. Alleen de belastingdienst komt wat vaker voor bij de totale groep die een beroep doet op de schuldhulpverlening dan bij de groep waarvoor vooralsnog geen schuldregeling wordt getroffen. Verder lijken de schuldenpakketten in hoge mate op elkaar.

Type crediteur	Aanwezig bij groep waar vooralsnog geen schuldregeling wordt getroffen in procenten	Aanwezig bij alle schuldenaren die zich melden voor schuldhulpverlening
Zorgverzekeraar	59	52
Energie/water	46	45
Belastingdienst	34	55
Bank/financieringsmaatschappij	33	35
Verhuurder	39	45

Tabel 6: overzicht van de meest voorkomende crediteuren bij de groep waarvoor vooralsnog geen schuldregeling wordt getroffen en bij de totale groep die een beroep doet op de schuldhulpverlening (bron: Jungmann, N, Anderson, M. (2011) Vroegsignalering moet en kan! Social Force)

### *Belangrijkste incassomaatregelen*

De impact van een onoplosbare schuldsituatie hangt onder meer af van de vraag welke incassomaatregelen de crediteuren al hebben genomen. Als de schuldenaar alleen aanmaningen krijgt is er sprake van een andere situatie dan als er beslag ligt op het inkomen en eventueel ook nog beslag op de zorgtoeslag en/of huurtoeslag. In 82 van de 125 dossiers (65%) was er beslag gelegd of dreigde er een crisissituatie. In de andere dossiers waren er geen gegevens beschikbaar. Op basis daarvan kon niet worden vastgesteld of er geen beslag lag of dat het niet geregistreerd was. Op deze plek kan in ieder geval geconstateerd worden dat er in ieder geval bij twee derde van de groep waar vooralsnog geen oplossing mogelijk is, sprake is van een schuldsituatie met vergaande incassomaatregelen.

Als er incassomaatregelen genomen waren, dan waren dat er gemiddeld 1,6 verschillende typen. Als er beslag lag op bijvoorbeeld het inkomen is er niet geregistreerd door hoeveel deurwaarders. Het totaal aantal betrokken deurwaarders zal hoger zijn dan uit onderstaande tabel is op te maken.

	Aantal	Percentage
Beslag op loon of uitkering	62	76
Beslag op zorgtoeslag	32	39
Beslag op huurtoeslag	15	18
Dreiging afsluiting energie/water	11	13
Beslag op inboedel	5	6

Bankbeslag	5	6
Dreigende huisuitzetting	3	4
Beslag op kinderopvangtoeslag	2	2
Totaal	135	

*Tabel 7: Overzicht van de toegepaste incassomaatregelen (N=82)*

Veertig procent van de huishoudens waar beslag was gelegd, moest op het moment dat zij om hulp vroegen rondkomen van een inkomen onder de beslagvrije voet (een derde van alle huishoudens). Bij krap een vijfde was niet duidelijk of de beslagvrije voet beschikbaar was.

Er zijn op dit punt geen gegevens beschikbaar over de totale groep die een beroep doet op de schuldhulpverlening. Bovenstaande gegevens kunnen daarom niet vergeleken worden.

## 7 Wat voor soort ondersteuning kregen de huishoudens?

Tussen de bezochte instanties bestaan grote verschillen in de ondersteuning die schuldenaren krijgen waar voorlopig nog geen schuldregeling voor wordt getroffen. Deze verschillen zijn in lijn met de (grote) verschillen die de analyse van beleidsplannen schuldhelpverlening opleverde. De verschillen zijn met name toe te schrijven aan het belang dat de betrokken gemeenten hechten aan het bieden van (intensieve) ondersteuning. De ene gemeente doet een aanmerkelijk groter beroep op de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van de schuldenaar dan de andere gemeente. In samenhang hiermee zijn er ook grote verschillen in het belang dat er überhaupt wordt gehecht aan toeleiding naar een schuldregeling. Bij de ene gemeente zijn alle activiteiten op enigerlei wijze daarop gericht terwijl bij andere gemeenten een afwijzing het als voldoende wordt beschouwd als er wordt gewerkt aan duurzame stabiliteit. De positie die gemeenten hierin innemen is vaak gerelateerd aan de inspanningen die zij leveren om mensen waarvoor een schuldregeling vooralsnog niet tot de mogelijkheden behoort op een later moment alsnog toe te leiden.

De NVVK onderscheidt verschillende producten die gemeenten kunnen inzetten om schuldenaren te ondersteunen. Denk daarbij aan het product schuldregeling of stabilisatie. *Stabilisatie* is een product dat gemeenten kunnen inzetten als iemand in aanmerking komt voor een schuldregeling maar waarbij er nog zaken geregeld moeten worden. Bijvoorbeeld het aanvragen of wijzigen van toeslagen. *Duurzame financiële dienstverlening (DFD)* is het product dat de NVVK heeft ontwikkeld om schuldenaren waarvoor vooralsnog geen schuldregeling wordt getroffen toch ondersteuning te bieden.

Duurzaam Financiële Dienstverlening (DFD) heeft als doel het in evenwicht houden van inkomsten en uitgaven van de schuldenaar en het niet laten verslechteren van diens maatschappelijke positie. De inzet van DFD betekent dat de schuldhelpverlener voor een financiële basis te zorgt. Doorgaans in samenwerking met andere helpverlenende organisaties. DFD is een aparte module die bijvoorbeeld ingezet kan worden bij klanten met:

- niet saneerbare CJIB-vorderingen
- psychosociale problematiek van dien aard, dat het schuldhelpverleningstraject van drie jaar niet met goed gevolg te doorlopen kan worden
- andere belemmeringen waardoor er geen schuldregelingstraject en/of Wsnp-traject doorlopen kan worden.

De NVVK heeft niet expliciet uitgewerkt welke activiteiten gemeenten ontplooiën als zij DFD inzetten. Doorgaans is dat (langdurig) budgetbeheer. DFD wordt niet overal ingezet. De belangrijkste reden om DFD niet aan te bieden zijn doorgaans de kosten.

Ten behoeve van deze studie is er onderzoek gedaan bij vijf schuldhelpverlenende organisaties die lid zijn van de NVVK. Twee van de vijf organisaties bieden DFD aan. In alle vijf de gemeenten kunnen de schuldenaren een beroep doen op het maatschappelijk werk voor aanvullende ondersteuning. In twee gemeenten ook op de sociaal raadslieden.

De meest toegepaste vorm van ondersteuning die de groep met onoplosbare schulden krijgt is het corrigeren van de beslagvrije voet (37%). De daarop volgende activiteiten zijn budgetbeheer (29%) en een betalingsregeling (15%). Bij 18 schuldenaren (14%) is er alleen geconstateerd dat de schuldsituatie voorlopig onoplosbaar is. Zij zijn zelf afgehaakt of moesten of wilden zelf met hun schuldsituatie aan de slag gaan.

In het totaal zijn er dus 112 dossiers waarin ondersteuning werd geboden. In die dossiers zijn 127 verschillende activiteiten verricht door de schuldhulpverlening. De weergave in de dossiers is waarschijnlijk beperkter dan de werkelijkheid. Er zijn twee redenen waarom er mag worden aangenomen dat er meer ondersteuning is geboden. Om te beginnen bevatten de meeste dossiers geen informatie over de vraag of de schuldenaren feitelijk gebruik hebben gemaakt van hulpverlening bij een andere organisatie zoals het maatschappelijk werk en/of de sociaal raadslieden. Daarnaast vertelden een aantal schuldhulpverleners die wij spraken over de onderzochte dossiers dat zij in hun gesprekken vaak ook aandacht besteden aan budgetcoaching maar dat lang niet altijd als aangeboden product registreren. Zij beschouwen dat als een vanzelfsprekend onderdeel van hun professionele opdracht en registreren het om die reden niet apart.

### 7.1 Soort en doel stabiliserende ondersteuning

In driekwart van de dossiers was uitgeschreven wat het doel was van de geboden ondersteuning. In ongeveer de helft had de ondersteuning als doel om de schuldenaar op enig moment alsnog toe te leiden naar een schuldregeling. In de andere helft lag dat doel zo ver buiten bereik dat de ondersteuning vooral was gericht op het realiseren van een stabiele situatie. Wat het doel van de ondersteuning ook was. Gemiddeld duurde de ondersteuning die de schuldenaren kregen negen maanden. In die negen maanden kregen de schuldenaren gemiddeld vijf gesprekken.

Activiteit	Aantal	Percentage ten opzichte van de 125 onderzochte dossiers
Correctie beslagvrije voet	46	37%
Budgetbeheer	36	29%
Betalingsregeling	19	15%
Budgetcoaching	13	10%
Bewindvoering aangevraagd	7	6%
Toeslagen aangevraagd	6	5%
Dossiers zonder ondersteuning	18	14%
Totaal minus dossiers zonder ondersteuning	127	

Tabel 8: overzicht van de ondersteuning die de schuldenaren kregen (n=125)

#### Doel stabiliserende activiteiten

In 18 van de 125 dossiers is geen stabiliserende ondersteuning geboden. Bij de andere dossiers is in 84 van de dossiers aan de schuldenaar aangegeven welk doel met de ondersteuning werd beoogd. In de helft van de gevallen was dat om op enig moment alsnog te proberen om een schuldregeling te treffen. In de andere helft van de gevallen was het doel om ook op langere termijn de situatie hoogstens te stabiliseren. In een deel van de gevallen zelfstandig (27%) en anders door middel van bewindvoering (21%) of budgetbeheer (20%).

Doelstelling stabiliserende activiteiten	Aantallen	Percentage
Schuldregeling	44	52%
Zelfstandig stabiliseren	23	27%
Bewindvoering	18	21%
Budgetbeheer	17	20%
Sociaal netwerk stabiliseert	1	1%
Geen doelstelling in dossier	18	21%
Totaal	84	100%

Tabel 9: Doel van stabiliserende activiteiten (N=84)

## 7.2 Duur van de ondersteuning en aantal gesprekken

### *De duur van de stabilisatiefase*

In 80 van de 108 dossiers waarin stabiliserende activiteiten hebben plaatsgevonden is terug te vinden hoe lang de schuldenaar in behandeling was. Gemiddeld is er 9,6 maanden aan stabiliserende activiteiten besteed. De mediaan bedraagt negen maanden.

### *Aantal gesprekken*

In een derde van de dossiers (n=39) is te achterhalen hoeveel gesprekken er hebben plaatsgevonden. Het intake of screeningsgesprek maakt onderdeel uit van dit aantal. In tien gevallen heeft alleen het intake of screeningsgesprek plaatsgevonden. In de 29 andere gevallen vonden er gemiddeld vijf gesprekken plaats. De mediaan is vier.

Bovenstaand aantal betreft de gesprekken met de schuldhulpverlener. Bij de toepassing van budgetbeheer kan de schuldenaar in aanvulling hierop nog wel aanvullende gesprekken gehad hebben met een budgetbeheerder. Dit was niet terug te vinden in de dossiers.

## 8 Wat is het perspectief?

Een stabiele schuldsituatie is voor de schuldenaar in kwestie geen pretje. De schulden blijven bestaan en dus ook de druk van de crediteuren. Toch is dat een veel betere situatie dan een vooruitzicht van escalatie. Om in beeld te krijgen wat schuldhulpverleners voor toekomst verwachten voor hun klanten hebben we de schuldhulpverleners bevraagd die bij tweederde (78) van de 125 dossiers betrokken waren.

Bij de groep waar vooralsnog niet wordt verwacht dat er een schuldregeling mogelijk is gaat de deur zelden dicht. De schuldhulpverleners verwoorden bijna altijd de voorwaarden waar iemand aan moet voldoen om alsnog voor een schuldregeling in aanmerking te komen. De voorwaarden zijn echter vaak zo 'in het hart' van de problematiek van de klant genesteld dat een verandering of oplossing niet zomaar binnen bereik ligt. Dat zien de schuldhulpverleners ook in, maar de terughoudendheid om dat uit te spreken weerspiegelt hun hoop dat ze het bij het verkeerde eind hebben. Uit onmacht dat zij zelf niet het verschil kunnen maken, kijken schuldhulpverleners bij deze groep vaak hoopvol naar andere hulpverleners. Maar zelden zijn ze in staat om nauwkeurig te omschrijven wat de ander dan moet realiseren. Vaak zijn de noties vaag: 'de klant moet uit de slachtofferrol' of 'door hulp van een ander moet ze gaan inzien dat je juist goed voor je kinderen zorgt als je je schulden oplost'.

Bij de groep waar een schuldregeling naar de inschatting van de schuldhulpverlener tot de mogelijkheden behoort zijn de verwachtingen desondanks somber. De schuldhulpverleners zien enerzijds de mogelijkheden om alsnog te worden toegeleid naar de schuldregeling. Maar anderzijds zien ze ook de enorme opgave die dit van de schuldenaar vraagt. De zorgen van de schuldhulpverleners betreffen twee onderwerpen. Het eerste onderwerp is de instabiliteit van het inkomen. De beslagwetgeving in Nederland is heel complex en met name overheidscrediteuren kregen in de afgelopen jaren steeds meer incassobevoegdheden. De toepassing van de beslagwetgeving in combinatie met de incassobevoegdheden van overheden, kan een onoverbrugbaar gat in het besteedbare inkomen van huishoudens kan slaan<sup>47</sup>. Er ontstaan dan nieuwe schulden en een schuldregeling raakt eerder verder dan minder ver uit het zicht. Het tweede punt van zorg betreft gedragsproblemen. Ook de groep die een schuldregeling in het vooruitzicht heeft kampt met (grote) gedragsproblemen. De schuldhulpverleners zijn zich er terdege van bewust dat die kunnen escaleren waardoor een schuldregeling alsnog op de lange baan terecht komt.

Tabel 10 bevat een overzicht van de inschattingen van de schuldhulpverleners. Deze tabel laat zien dat schuldhulpverleners in slechts 16 (20%) van de 78 dossiers goede hoop hebben op een schuldregeling op afzienbare termijn. De 20 procent waarbij ze deze uitkomst schatten is aanmerkelijk lager dan de 50 procent die in het vorige hoofdstuk is genoemd. De 50 procent uit het vorige hoofdstuk heeft betrekking op het doel dat de schuldhulpverlener met de schuldenaar heeft gecommuniceerd. Het gegeven dat schuldhulpverleners maar in 20 procent van de dossiers echt geloven dat een schuldregeling tot de mogelijkheden behoort maar in de helft dit doel met de schuldenaar bespreekt is een weerspiegeling van de handelingsverlegenheid die veel schuldhulpverleners bij deze groep ervaren. Het ontbreken van een perspectief dat je de schuldenaar voor kan houden, draagt de verleiding in zich om het mooie plaatje te schetsen. De schuldhulpverlener legt de schuldenaar uit wat deze moet doen om in aanmerking te komen voor een schuldregeling. De eigen inschatting dat het de schuldenaar niet gaat lukken deelt de schuldhulpverlener daarbij niet met de schuldenaar.

---

<sup>47</sup> Jungmann, N, Schruer, H.D.L.M., Moerman, A, Van den Berg, I (2011) *Paritas passe?*, Hogeschool Utrecht en sociaal raadslieden, Utrecht

Inschatting schuldhulpverlener	Aantal	percentage
Situatie is zeer instabiel, kans op escalatie is groot	26	36%
Situatie is redelijk stabiel er is goede hoop op het alsnog instromen in een schuldregeling	16	22%
Het verdere verloop is moeilijk te voorspellen	15	20%
Situatie is redelijk stabiel dankzij ondersteuning andere hulpverleners, vooralsnog geen schuldregeling	14	19%
Situatie is redelijk stabiel dankzij eigen inspanningen klant, vooralsnog geen schuldregeling	4	5%
Situatie is redelijk stabiel dankzij ondersteuning netwerk, vooralsnog geen schuldregeling	3	4%
<b>Totaal</b>	<b>74</b>	

Tabel 10: inschatting van de schuldhulpverleners over het verdere verloop van de situatie (n=74)

### 8.1 De situatie is erg instabiel en de kans op escalatie groot

In 26 dossiers wordt expliciet het gedrag van de cliënt genoemd als belangrijkste factor voor een niet regelbare situatie in de toekomst. De verwachting is dat de situatie verder escaleert. Belemmeringen die de onderbouwing vormen voor het slechte vooruitzicht zijn onder meer: verslaving, gebrek aan structuur, geen afspraken kunnen nakomen, gefrustreerde uitbarstingen.

*‘Meneer komt niet op afspraken of raakt tijdens de gesprekken zo gefrustreerd dat hij weggaat of aangeeft het er niet meer over te willen hebben. Gezien de problematiek van meneer (onder meer verslaving en ADHD) zal hij ook op afzienbare termijn niet op een verantwoorde manier zijn eigen financiën kunnen beheren. ‘Eenvoudige’ zaken als het op tijd afgeven van post lukken hem namelijk al niet. Er wordt inmiddels reeds anderhalf jaar getracht een goede oplossing hiervoor te vinden, maar dit wil niet vlotten.’*

Ook beperkte verstandelijke vermogens, slecht overzien en doorzien van de eigen situatie wordt veel genoemd als voorspeller voor een niet regelbare situatie in de toekomst.

*‘De zelfredzaamheid van meneer is beperkt, waardoor de problemen groter kunnen worden. Hij overziet de situatie en gevolgen van bepaalde zaken onvoldoende. Er is dan ook allereerst een verandering van leefstijl nodig, maar het is de vraag in hoeverre hij hiertoe in staat is. Meneer heeft veel meegemaakt en neemt adviezen en hulp niet altijd aan.’*

### 8.2 Een schuldregeling lijkt op afzienbare termijn mogelijk

In 16 dossiers wordt er verwacht dat de praktische belemmeringen om een schuldregeling te treffen op korte of afzienbare termijn zijn opgelost. In deze situaties wordt de afspraak gemaakt dat de hulpverlening kan worden herstart als die belemmeringen zijn opgeheven. In vijf gevallen moet er een woning verkocht worden, in vijf een scheiding uitgesproken.

*Meneer en mevrouw zullen normaliter binnen aanzienbare tijd naar een traject schuldregeling kunnen. De scheiding is bijna rond, waarna zullen zowel meneer als mevrouw – apart – in de regeling kunnen gaan (ze zijn beiden verantwoordelijk en aansprakelijk voor de schulden die er zijn).*

*‘De bewindvoerder zal op termijn een schuldregeling gaan aanvragen voor meneer en meneer zal hiermee in de toekomst schuldenvrij zijn. Wel is het zo dat meneer niet leerbaar lijkt en een langdurige onderbewindstelling hier op zijn plaats zou zijn.’*

### **8.3 Het verdere verloop is moeilijk te voorspellen**

In vijftien dossiers wordt aangegeven dat het moeilijk te voorspellen is hoe het verder zal gaan. Het gaat daar om situaties waarin de hulpverlening al snel is afgebroken, of niet op gang wilde komen. In vier dossiers beschrijft de hulpverlener een situatie waarin de cliënt denk het verder zonder hulp af te kunnen maar de hulpverlener daar aan twijfelt.

*Mevrouw wil waarschijnlijk niet alsnog naar een schuldregeling toewerken. Ze heeft hier bewust een keuze in gemaakt en waarschijnlijk komt ze daarop niet terug. De kans is reëel dat mevrouw erger in de schulden raakt. De schulden lopen in ieder geval op.*

### **8.4 Dankzij andere hulpverlening is de situatie redelijk stabiel**

In 14 dossiers zijn er andere hulpverleners betrokken. Zij dragen bij aan stabiliteit. De weg naar een schuldregeling is lang maar zeker niet onmogelijk. In de meeste van deze dossiers gaat het om een gedragsbijstelling of toename van motivatie als voorwaarde. In vijf van deze situaties gaat het om een verslaving die niet helemaal onder controle is, maar waar wel sprake is van behandeling en het inzicht dat het anders moet.

*'Meneer volgt een intensieve behandeling om van zijn verslaving af te komen en komt erg gemotiveerd over. Hij weet waar hij met vragen terecht kan. Wanneer meneer zich inzet om zijn verslaving onder controle te krijgen, extra geld te verwerven en uit de uitkering te komen, zal er op termijn waarschijnlijk een schuldregeling kunnen worden opgezet.*

### **8.5 De klant of het netwerk houden de situatie stabiel**

In vier dossiers zorgt de schuldenaar er zelf voor dat de situatie stabiel is en in drie dossiers is er ondersteuning uit het netwerk. Dit betreft dan financiële ondersteuning en hulp bij het voeren van een administratie. In deze zeven dossiers is er vooralsnog geen uitzicht op het alsnog opstarten van een schuldregeling.



## 9 Betekenis van onoplosbare schulden voor crediteuren en ketenpartners

Het gegeven dat er vooralsnog niet wordt geprobeerd om een schuldregeling te treffen, is niet alleen van grote betekenis voor de schuldenaar. Het heeft ook (grote) consequenties voor zowel crediteuren als ketenpartners (zoals maatschappelijk werk, sociaal raadslieden, verslavingszorg en GGZ). Voor crediteuren betekent het voortbestaan dat zij de afweging moeten blijven maken of nadere incassomaatregelen in opbrengst opwegen tegen de kosten. Voor ketenpartners betekent het voortbestaan van de financiële problemen vaak dat er minder vooruitgang wordt geboekt op de eigen doelstellingen (onder controle krijgen verslaving of psychiatrische problematiek, verbeteren opvoeding of klimaat in een gezin etc). Om in beeld te krijgen wat het voor crediteuren en ketenpartners betekent als een schuldsituatie blijft bestaan, zijn er 25 gehouden vertegenwoordigers van deze organisaties. De vertegenwoordigers van de ketenpartners zijn werkzaam bij instellingen voor de verslavingszorg, sociaal raadslieden, het onderwijs, de jeugdbescherming, reclassering, dak- en thuislozenopvang, maatschappelijk werk en MEE. De vertegenwoordigers van de crediteuren zijn werkzaam bij woningcorporaties, een zorgverzekeraar, belastingkantoren, energiebedrijven en deurwaarderskantoren.

De interviews hebben onder meer inzicht opgeleverd in de ontwikkeling van het aantal onoplosbare schuldsituaties in de afgelopen jaren bij crediteuren en ketenpartners, in de betekenis van de onoplosbaarheid voor hun eigen opgaven, de ervaringen die zij hebben in de samenwerking met schuldhulpverlening in de betreffende dossiers. Indien relevant worden de indrukken, wensen en zorgen van crediteuren en ketenpartners in samenhang beschreven.

### 9.1 Ontwikkeling van het aantal (vooralsnog) onoplosbare schuldsituatie

Zowel de crediteuren als de ketenpartners constateren een toename van het aantal onoplosbare schuldsituaties in hun caseload. Navraag naar cijfers leverde allerlei getallen op die niet goed in de juiste context te plaatsen waren. Om die reden hebben we hier geen cijfers opgenomen. De cijfers die we kregen lieten wel een gemeenschappelijke deler zien: het aantal huishoudens met onoplosbare schuldsituaties neemt toe.

De crediteuren en ketenpartners schrijven de toename enerzijds toe aan de algemene tendens dat er in Nederland steeds meer huishoudens in (problematische) schulden terecht komen. Anderzijds schrijven zij de toename ook toe aan de strengere selectie (afwijzingsgronden en screening) die de schuldhulpverlening is gaan toepassen (zie hoofdstuk 2).

### 9.2 Betekenis toename aantal (vooralsnog) onoplosbare schuldsituaties

De toename van het aantal huishoudens met een onoplosbare schuldsituatie werkt door in de opgave waar crediteuren en ketenpartners voor staan.

#### *Crediteuren hebben een groeiend aantal debiteuren die niet betalen*

Op deurwaarders en incassobureaus na geldt voor alle organisaties dat incasso een secundair proces is. Op de vraag naar de betekenis van het aantal mensen dat vooralsnog een vordering niet betaalt, luidt het antwoord dat dit ten koste gaat van de bedrijfsresultaten.

#### *Ketenpartners zijn steeds meer tijd kwijt aan cliënten met onoplosbare schulden*

Vertegenwoordigers van ketenpartners vertellen dat de belangrijkste betekenis van onoplosbare schulden is dat het hen extra begeleidingstijd kost. De extra tijd neemt haar beslag op twee manieren. In de eerste plaats door extra begeleiding tijdens een regulier traject. In de tweede plaats

draagt de onoplosbaarheid van een problematische schuldsituatie bij bepaalde soorten hulpverlening er aan bij dat er langduriger gebruik wordt gemaakt van de betreffende hulpverlening.

### *Extra begeleidingstijd tijdens een regulier traject*

Gemiddeld genomen heeft drie kwart van de cliënten van het maatschappelijk werk, verslavingszorg, GGZ en MEE een (problematische) schuldsituatie. Een substantieel deel van deze groep heeft (vooralsnog) onoplosbare schulden. Bij die groep geven financiële problemen doorgaans veel stress en ze ontregelen het dagelijks leven. De schulden eisen veel aandacht op waardoor er nauwelijks ruimte over is voor andere belangrijke zaken zoals afkicken, de kinderen goed opvoeden of medicijntrouw. Veel cliënten leven bij de dag en maken vooral korte termijn plannen. De korte termijn horizon en de focus op de financiën helpt hen weliswaar door de dag of week heen. Maar het draagt zelden bij aan een beter perspectief op de langere termijn. Bijna zonder uitzondering is dit het beeld dat de geïnterviewde vertegenwoordigers van ketenpartners geven als antwoord op de vraag wat het voor hun werk betekent als cliënten (grote) financiële problemen hebben.

*‘De groep die geen toegang heeft tot een schuldtraject vreet energie. Alle aandacht gaat ongewild naar de financiën. Telkens weer brandjes blussen. Wat willen we zelf eigenlijk nog bereiken? Die vraag verdwijnt uit het zicht. Deze groep mensen heeft lang en veel hulp nodig. Dit soort cases kosten echt veel te veel energie, daar moet je er niet te veel van hebben’*

Op de vraag hoe het komt dat professionals steeds meer tijd kwijt zijn aan mensen met (vooralsnog) onoplosbare schuldsituaties geven ze twee antwoorden. Het eerste antwoord luidt dat er steeds meer cliënten zijn met onoplosbare schulden. Zoals benoemd in de vorige paragraaf komt dit door de combinatie van meer mensen met problematische schulden en strengere eisen door gemeenten.

Het tweede antwoord op de vraag waar de toename vandaan komt luidt dat onoplosbare schuldsituaties steeds complexer worden en mede daardoor ook steeds tijdrovender. Ten aanzien van die complexiteit wijzen de professionals twee zaken van invloed aan: het toeslagensysteem en de toename van de incassobevoegdheden van diverse (overheids)crediteuren. Beide zaken vragen onbedoeld allerlei extra aandacht van professionals wiens werk niet primair gaat over financiën. De geïnterviewde professionals spraken daar in de interviews hun zorgen over uit. We geven hier een korte toelichting op beide punten van zorg.

### *De toeslagen*

In 2006 heeft de belastingdienst het toeslagensysteem ingevoerd waarin mensen een toeslag kunnen krijgen als de kosten van hun huur, zorgpremie of de kinderopvang te hoog zijn in relatie tot hun inkomen. De geïnterviewde professionals vertellen dat dit systeem allerlei gedoe met zich meebrengt. Soms omdat mensen het systeem niet begrijpen. Soms omdat het systeem zich eenvoudig leent voor misbruik en mensen in kwetsbare situaties vanuit een korte termijn focus soms onverstandige dingen doen.

*‘Toeslagen zijn een rampentoestand. Mensen zien het als geld wat je best makkelijk kunt krijgen, maar dat je ook weer in bergen terug moet betalen. Mensen hebben ook lang niet altijd in de gaten hoe de belastingdienst die berekeningen maakt. Soms ook een heel raar systeem. Je kan dan twee jaar later voor grote onverwachte bedragen komen te staan’*

*‘Op aanraden van een vriendin heeft mevrouw kinderopvangtoeslag aangevraagd. Haar inkomen was destijds veel te laag en ze stond alleen voor de zorg van haar drie kinderen. Toeslagen waren de oplossing. De betreffende vriendin heeft echter slechts een deel van het geld aan mevrouw overgemaakt. Mevrouw moet hiervan aangifte doen, maar wil dit niet gezien de veiligheid van haar kinderen’*

### *De nieuwe incassobevoegdheden*

Sinds 2009 kregen diverse (overheids)organisaties nieuwe incassobevoegdheden<sup>48</sup> De belastingdienst, waterschappen en gemeenten kregen bijvoorbeeld de bevoegdheid om vorderingen direct van iemands rekening te schrijven. Als je denkt dat je nog 200 euro hebt maar de bank maakt die 's nachts ongevraagd over aan het waterschap, dan kan je een acuut probleem hebben. Hoe betaal je het eten? Hoe betaal je de bus of de eigen bijdrage voor medicijnen? Alle aandacht gaat uit naar deze vragen. Een maatschappelijk werker of andere professional kan in die context wel proberen om met een cliënt te werken aan andere doelen (verbeteren relaties in het gezin, opvoeden of afkicken). Maar de cliënt heeft primair aandacht voor het acute probleem. In die context voelen professionals in het sociaal domein zich haast gedwongen om aandacht te besteden aan de vraag wat er mogelijk is om iets van financiële ruimte te creëren. Zij realiseren zich heel goed dat zolang er niet enige middelen zijn, de eigen hulpverlening stagneert.

### *Extra begeleidingstijd doordat trajecten langer duren*

Naast extra begeleidingstijd zijn er ook situaties waarin onoplosbare schulden niet alleen veel begeleidingstijd kosten maar er ook toe leiden dat hulpverlening niet afgesloten kan worden. Sociaal raadslieden hebben doorgaans bijvoorbeeld geen eigen caseload. Ze hebben kortdurende contacten met cliënten. Maar het voortbestaan van een schuldsituatie kan er wel toe leiden dat cliënten steeds maar terug komen met nieuwe vragen over de incassomaatregelen van de crediteuren. De onoplosbaarheid van de schuldsituatie draagt er in die situatie aan bij dat het beroep op de sociaal raadslieden blijft voortduren. Een vergelijkbaar proces is zichtbaar bij de intramurale maatschappelijke opvang. Zij biedt ondersteuning die er op gericht is dat mensen op enig moment weer zelfstandig kunnen gaan wonen. Door te investeren in zaken zoals een zinvolle dagbesteding, relaties met bekenden en familie en het onder controle krijgen van eventuele verslavingen en of GGZ-problematiek, wordt er gewerkt aan een stabiele situatie. Het komt in de praktijk(te) vaak voor dat cliënten er aan toe zijn om weer zelfstandig te gaan wonen maar dat de financiële problemen dat nog in de weg staan. Bijvoorbeeld omdat het risico dreigt dat een deurwaarder direct beslag legt op de inboedel die de schuldenaar met leenbijstand kan kopen om zo om weer zelfstandig te kunnen gaan wonen. Het gevolg is dan dat de schuldenaar langer intramuraal blijft wonen dan vanuit het perspectief van de maatschappelijke opvang nodig is.

### **9.3 Oplossingen voor de toename van onoplosbare schulden**

Crediteuren en ketenpartners zoeken beide op een eigen manier naar mogelijkheden om de groeiende groep schuldenaren met een (onoplosbare) schuldsituatie een plek te geven in het eigen werkproces.

#### *Crediteuren zoeken een oplossing in het onderscheid tussen niet- willen en niet-kunnen*

Crediteuren zoeken de oplossing in segmentatie tussen niet-willers en niet-kunners. Als een schuldenaar ondanks diverse incassomaatregelen een vordering niet terugbetaalt, staat de crediteur voor de opgave om te bepalen of verdere incassomaatregelen nog wel zinvol zijn. In principe kan de crediteur de incassokosten op de schuldenaar verhalen. Maar als de schuldenaar te weinig geld heeft, dan levert dit uiteindelijk geen compensatie op voor de gemaakte kosten, laat staan compensatie voor de vordering (waar het uiteindelijk allemaal om te doen is).

Lange tijd hanteerden crediteuren een strak incassoproces. Bij elke schuldenaar werden in dezelfde volgorde dezelfde (kostenverhogende) stappen gezet. Nu het aantal mensen dat rekeningen ook na enkele incassopogingen niet betaalt toeneemt, zoeken crediteuren naar manieren om (gestandaardiseerd) maatwerk te leveren. Hiermee willen zij voorkomen dat zij kosten blijven maken in dossiers waar geen of nauwelijks terugbetaling te verwachten valt. De meest toegepaste manier om daar in te voorzien is door onderscheid te maken tussen niet-kunners en niet-willers. Waarbij

---

<sup>48</sup> Jungmann, N, Schruer, H.D.L.M., Moerman, A, Van den Berg, I (2011) *Paritas passe?*, Hogeschool Utrecht en sociaal raadslieden, Utrecht

crediteuren bij niet-kunners een andere strategie willen toepassen dan bij niet-willers<sup>49</sup>. In de praktijk hebben crediteuren overigens nog veel moeite om deze indeling effectief toe te passen. De complexe samenhang tussen allerlei belemmeringen (zoals beschreven in hoofdstuk 5) maakt dat het niet altijd meevalt om te bepalen of iemand een niet-willer of een niet-kunner is.

Voor schuldenaren waarvoor de schulden vooralsnog onoplosbaar zijn, is de segmentatie tussen niet-willers en niet-kunners een belangrijke stap. Ervan uitgaande dat niet-kunners in de segmentatie van de crediteur in de juiste bak terecht komt, draagt het onderscheid bij aan de mogelijkheid om een schuldsituatie te stabiliseren. Immers, de crediteur zal in dat geval –vooralsnog- geen kostenverhogende maatregelen nemen die ertoe leiden dat de schuldenaar alleen maar dieper in de problemen komt.

### *Ketenpartners zoeken verschillende oplossingen voor onoplosbare schuldsituaties*

Het sociaal domein is in transitie. Voor de meeste ketenpartners betekent dit dat zij al enige jaren aan het bezuinigen zijn en hun dienstverlening herinrichten. Er worden wijkteams ingericht voor een integrale ontsluiting van de dienstverlening en de bezuinigingen vereisen strategieën om op een efficiëntere wijze te gaan werken. De extra begeleidingstijd die onoplosbare schuldsituaties met zich meebrengen staat hiermee op gespannen voet. Om de tijdsbesteding aan financiën in te dammen kiezen veel ketenpartners voor een of meerdere van de volgende oplossingen:

- strengere voorwaarden
- betrokkenheid van vrijwilligers
- meer verwijzingen naar beschermingsbewind

#### *Strengere voorwaarden*

Door strengere voorwaarden aan cliënten te stellen, proberen ketenpartners de extra tijdsbesteding aan onoplosbare schuldsituaties in te dammen. Professionals krijgen de opdracht om zich niet (meer) bezig te houden met de financiën. Ook als dat tot problemen leidt in het gezin dat zij begeleiden. Professionals vinden dit een lastige opgave.

#### *Betrokkenheid van vrijwilligers*

Een tweede weg die ketenpartners inslaan is door (meer) te gaan samenwerken met vrijwilligers. Dit kan zijn met landelijke organisaties zoals Humanitas of schuldhulpmaatje of met vrijwilligers die door de ketenpartner zijn aangetrokken. De vrijwilliger biedt ondersteuning bij het op orde brengen en houden van de administratie. Een aantal vertegenwoordigers benoemt dat er in hun regio een tekort is aan gekwalificeerde vrijwilligers.

De geïnterviewde professionals hebben een wisselend oordeel over de betrokkenheid van vrijwilligers. Zij zien de meerwaarde maar constateren ook grote kwaliteitsverschillen. Gezien de kwetsbaarheid van de doelgroep is het van belang dat de vrijwilligers kennis hebben en de juiste rol kiezen. Ook is het van belang dat een vrijwilliger niet zomaar afhaakt. De ketenpartners constateren dat dit met enige regelmaat gebeurt. Vanuit onder meer de sociaal raadslieden wordt geconstateerd dat de ondersteuning die de vrijwilligers bieden –als gevolg van een tekort aan kennis- niet altijd oplevert wat het zou moeten opleveren.

*‘Vrijwilligers saboteren ons soms. Dat gebeurt vanuit de beste motieven maar heeft wel grote consequenties. Ze gaan hun eigen gang en maken met schuldeisers allerlei afspraken. Daarbij gaan ze onder meer voorbij aan de voorwaarden die de schuldhulpverlening stelt. En als er dan een beslaglegging volgt, dan heb je de poppen aan het dansen. Daar is dan geen begrip voor..... Wij*

---

<sup>49</sup> Jungmann, N., Wesdorp, P.L. (2013) Zijn wanbetalers niet-kunners of niet-willers? De creditmanager, nr 3, pp VVCM 12-14

*moeten afspraken maken tussen twee partijen, daar is dan geen begrip voor. Soms parkeren we de vrijwilliger dan. Wij zijn dan de boeman.'*

#### *Meer verwijzingen naar beschermingsbewind*

Een derde weg die ketenpartners inslaan om het tijdsbeslag als gevolg van financiële problemen in te dammen is dat zij sneller en vaker verwijzen naar het beschermingsbewind. Door een recente wetswijziging zijn problematische schulden tegenwoordig ook een toelatingsgrond voor beschermingsbewind. De toename van verwijzingen vanuit de keten is ook te herkennen in de landelijke cijfers<sup>50</sup>. Als iemand onder bewind komt, levert dat rust en stabiliteit op. Het biedt de ketenpartner de ruimte om de eigen tijd (weer) te besteden aan de zaken waarvoor de begeleiding bedoelt is.

Tegelijkertijd constateren de geïnterviewde professionals dat er ook (grote) tekortkomingen zitten aan de toepassing van beschermingsbewind. Een aantal professionals beschrijft een proces waarin de bewindvoerders steeds hogere eisen gaan stellen aan de cliënten. Dat vinden zij ingewikkeld omdat de doelgroep juist moeite heeft om zich aan allerlei eisen te houden.

*'Bewindvoerders stellen steeds meer eisen aan cliënten; dat ze geen nieuwe boetes maken, niet illegaal bijverdienen, et cetera. Doen ze dat wel, dan wil de bewindvoerder geen begeleiding meer bieden. Ik weet eigenlijk maar één bewindvoerder die dit soort dossiers echt aankan. Maar ja, die is ook wel heel druk....'*

Een tweede punt van zorg is de kwaliteit. Net als ten aanzien van vrijwilligers plaatsen de ketenpartners stevige kanttekeningen bij de kwaliteit van een deel van de bewindvoerders.

*'Bijzondere bijstand niet aanvragen, cliënten geen afschriften van de beheerrekening sturen, slecht bereikbaar zijn, niet reageren op mail. Achterstanden van 5, 6 weken in email zijn geen uitzondering. Er zijn bedrijfjes waarvan, als ik de naam hoor, mijn haren recht overeind gaan staan. Dan adviseer ik cliënten om daar weg te gaan. Als ze voor mij al niet bereikbaar zijn... Tegelijkertijd denk ik ook wel eens: er wordt ook wel veel van een bewindvoerder gevraagd. De vergoedingen zijn ook niet hoog. Wat mag je dan verwachten?'*

#### **9.4 Ervaringen met de samenwerking met schuldhulpverlening**

De crediteuren en de ketenpartners zijn ook bevraagd op hun ervaringen met de schuldhulpverlening. Om specifieker te zijn de ervaringen met schuldhulpverlenende organisaties in de begeleiding van mensen met (problematische) schulden die vooralsnog onoplosbaar zijn. De geïnterviewde respondenten noemen in dit kader drie zaken waar zij zorgen of een oordeel over hebben:

- De hoge drempels die de schuldhulpverlening hanteert.
- De (te) vaak magere afstemming met crediteur en/of ketenpartner.
- De mate waarin de schuldhulpverlening zaken van de schuldenaar overneemt.

#### ***De hoge drempels die de schuldhulpverlening hanteert***

In de afgelopen jaren is de schuldhulpverlening steviger eisen aan schuldenaren gaan stellen. Die eisen hebben zowel betrekking op de administratie als op de motivatie van de klant. Om beide zaken maken vertegenwoordigers van ketenpartners zich zorgen.

#### *Administratie*

Schuldhulpverlenende organisaties zijn in de afgelopen jaren steeds meer eisen gaan stellen aan de status van de administratie op het moment van aanmelden. De overweging bij de

---

<sup>50</sup> Den Hartogh, V. Kerckhaert, A. (2014) Beschermingsbewind. Kwantitatief onderzoek naar de kosten voor gemeenten. Stimulansz, Utrecht

schuldhulpverlening om strengere eisen te stellen is dat er in het verleden veel tijd ging zitten in het ordenen van de administratie. Onder invloed van de bezuinigingen en het zelfredzaamheidsdenken vragen de meeste organisaties tegenwoordig van de schuldenaar dat deze een overzicht heeft van de vaste lasten, merendeel van de crediteuren en met regelmaat dat de afgelopen drie tot zes maanden de vaste lasten werden betaald.

Veel vertegenwoordigers van ketenpartners hebben moeite met deze eisen. Hun redenering is dat er van mensen gevraagd wordt om te voorzien in datgene waar ze nou juist niet goed in zijn: het managen van hun administratie en bestedingen.

#### *Motivatie*

De meeste schuldhulpverlenende organisaties stellen als eis voor ondersteuning dat de schuldenaar laat zien dat hij of zij gemotiveerd is. De motivatie lezen zij af aan de mate waarin de schuldenaar probeert om geen nieuwe schulden te maken, op afspraken verschijnt en activiteiten uitvoert zoals het verzamelen van papieren. Als mensen geen invulling geven aan voorgaande zaken, dan worden ze in veel gemeenten als niet gemotiveerd beschouwd.

Ketenpartners hebben moeite met de strakke definitie van motivatie die veel gemeenten hanteren. Zij zeggen dat het gegeven dat iemand hulp zoekt beschouwd moet worden als een teken van motivatie. Die motivatie is vaak niet voldoende groot om zich direct aan de voorwaarden te houden maar zou juist uitgebouwd moeten worden. Ketenpartners constateren dat veel van hun cliënten ambivalent zijn ten aanzien van de opgave om uit de schulden te komen. Ze hebben redenen om de schulden op te lossen maar vaak ook redenen om hun oude gedrag voort te zetten. Er zijn allerlei voorbeelden van veel voorkomende ambivalentie.

Mensen willen wel uit de schulden maar:

- ze willen de auto niet kwijt
- ze willen de kinderen geen zaken ontzeggen
- ze willen niet meer gaan werken (of niet dat de partner moet gaan werken)
- ze willen niet korten op bestedingen aan huisdieren
- Et cetera

Ketenpartners vinden het een gemis dat de schuldhulpverlening voldoende motivatie als eis ziet en het creëren daarvan niet als hulpverleningsdoel. Vanuit hun eigen rol proberen ze daar in meer of mindere mate wel aan bij te dragen, maar vaak hebben ze daar niet de tijd en/of de kennis voor. Het gevolg is dat er mensen worden afgewezen voor een schuldregeling waarvoor geldt dat ketenpartners het idee hebben dat die met de juiste begeleiding wel het gewenste gedrag waren gaan vertonen.

In het algemeen vinden ze de werkwijze vaak erg ambtelijk. Er is weinig ruimte voor de 'uitzonderlijkheid' van de cliënt. Maatwerk is (te) vaak niet mogelijk. Dit wrekt zich met name bij specifieke doelgroepen zoals dak- en thuislozen, cliënten van de reclassering of cliënten van de GGZ.

De toepassing van de hoge (administratieve) eisen en de geringe aandacht om motivatie te vergroten, draagt er aan bij dat er geen perspectief op een schuldenvrije toekomst is voor een groep waarvoor geldt dat een deel daarvan naar het idee van ketenpartners wel degelijk op afzienbare termijn schuldenvrij zouden kunnen worden.

#### *De (te) vaak magere afstemming met crediteur en/of ketenpartner*

Zowel crediteuren als ketenpartners constateren dat de mate waarin er afstemming plaatsvindt met de schuldhulpverlening heel wisselend is. Er zijn schuldhulpverlenende organisaties die zowel crediteuren als ketenpartners goed en regelmatig informeren. Maar (te) veel organisaties laten

nauwelijks weten wat ze aan ondersteuning bieden en wat het perspectief van de schuldenaar is. Gemiddeld genomen zijn de crediteuren en ketenpartners dan ook kritisch op de schuldhelpverlening. Het ontbreekt (te) vaak aan:

- een heldere analyse wat er aan de hand is;
- een duidelijk perspectief op wat er aan (on)mogelijkheden verwacht mag worden;
- inzicht in de ondersteuning die iemand krijgt en de onderbouwing waarom verwacht mag worden dat die effect heeft;
- een duidelijk voorstel wat er van de crediteur of ketenpartner verwacht mag worden en waar deze partij omgekeerd op mag rekenen aan begeleiding vanuit de schuldhelpverlening .

### *De mate waarin de schuldhelpverlening zaken van de schuldenaar overneemt*

In de periode 2000-2008 hebben veel gemeenten steeds meer mensen met (onoplosbare) schulden in budgetbeheer genomen. De noodzakelijke bezuinigingen en de nieuwe focus op zelfredzaamheid vormden vanaf 2008 de belangrijkste gronden om het budgetbeheer weer af te bouwen. Crediteuren en ketenpartners hebben daar een gemengd gevoel over. Woningcorporaties, zorgverzekeraars en andere partijen die betrokken zijn bij de vaste lasten zijn (groot) voorstander van het inhouden en doorbetalen van de vaste lasten. Zeker bij de groep met onoplosbare schulden. Zodra er bij deze groep achterstanden in de vaste lasten ontstaan, ontstaat er ook een risico op een crisissituatie (dreigende huisuitzetting, afsluiting energie of water) waarvoor dan doorgaans geen oplossing is.

Ketenpartners zijn genuanceerder in hun oordeel dan crediteuren. Zij zien het voordeel van inhouden en doorbetalen (van met name de vaste lasten). Tegelijkertijd hebben zij ook zorgen over de consequenties daarvan. Het ontnemt cliënten de ruimte om te leren om financieel vaardiger te worden. Vertegenwoordigers van ketenpartners hebben vraagtekens bij langdurig inhouden/doorbetalen, budgetbeheer of bewindvoering bij mensen die naar hun idee leerbaar zijn. Bij deze groep gaan de kosten naar hun idee voor de baten uit. Oftewel, nu investeren in financiële zelfstandigheid betaalt zich uit door een beperktere tijd van afhankelijkheid.

## 10 Wat weten we over gedrag en motivatie?

In het vorige hoofdstuk hebben wij beargumenteerd dat juridische en gedragsmatige belemmeringen beide vaak voorkomen maar dat de importantie van gedrag en motivatie niet onderschat mag worden. Ook niet in de dossiers waarvoor geldt dat voor de onoplosbaarheid een juridische reden wordt opgegeven. Vanwege het belang van gedrag bij schuldenproblematiek is in dit hoofdstuk uitgewerkt wat we weten over gedrag bij schulden. Zo weten tegenwoordig veel meer over de effecten van financiële schaarste op gedrag, over de manier waarop gedrag en motivatie ontwikkelen en over effectieve manieren om gedrag te beïnvloeden. Deze kennis biedt enerzijds houvast voor de verklaring voor het feit dat gedrag als factor voor onoplosbare schulden zo belangrijk is, anderzijds biedt het houvast in het denken over de vraag hoe schuldenaren ondersteund kunnen worden om hun (financiële) gedrag op een positieve manier te veranderen.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. In de eerste paragraaf is uitgewerkt wat we weten over de psychologische basisbehoeften die elk mens heeft<sup>51</sup> en hoe die als gevolg van financiële problemen onder druk kunnen komen te staan. De tweede paragraaf bevat een uitwerking van de gevolgen van schaarste en de effecten van schaarste op zelfcontrole. Paragraaf drie bevat vervolgens een model dat houvast kan bieden bij de beïnvloeding van gedrag. In die paragraaf is ook kort beschreven wat dit model aan handreikingen biedt voor de organisatie van de schuldhulpverlening. De psychologische basisbehoeften bieden ook houvast om schuldhulpverlening op een constructieve manier vorm te geven.

### 10.1 Dynamiek van schulden: psychologische basisbehoeften onder druk

Volgens de zelfdeterminatietheorie (ZDT)<sup>52</sup> heeft elk mens drie psychologische basisbehoeften. Deze zijn aangeboren en universeel geldig (ongeacht culturele achtergrond, maatschappelijke afkomst, leeftijd, sekse en ontwikkelingsniveau). Het gaat om:

1. De basisbehoefte aan autonomie (de behoefte om keuzen te maken die passen bij wie we zijn)
2. De basisbehoefte aan betrokkenheid (de behoefte om je verbonden te voelen met anderen)
3. De basisbehoefte aan competentie (de behoefte om je kundig en bekwaam te voelen, te kunnen voldoen aan wat er van je verlangd wordt en doeltreffend met je omgeving om te kunnen gaan)

De vervulling van deze basisbehoeften - ook wel omschreven worden als het ABC van gedrag<sup>53</sup> - is bepalend voor ons welzijn, ons niveau van functioneren, onze motivatie iets te doen aan onze problemen en ons vermogen om ons te ontwikkelen. Vervulde basisbehoeften leiden tot minder stress, maakt ons innovatiever, en meer tevreden. Onvervulde basisbehoeften leiden op korte termijn tot weerstand, stress, boosheid, irritatie en teleurstelling en op lange termijn tot negatieve zelfbeelden, belemmerende overtuigingen, destructieve gedachten en psychische en fysieke klachten.

Onze stelling is dat financiële problemen de psychologische basisbehoeften onder druk zetten. Als gevolg daarvan gaan mensen slechter functioneren en raken zij minder gemotiveerd iets aan hun

---

<sup>51</sup> Deze tekst is met toestemming in hoge mate ontleend aan L.P. Wesdorp (2013) Wijzer naar werk. Een werkwijzer voor coachen en begeleiden vanuit de sociale werkvoorziening. SBCM

<sup>52</sup> Deci, E.L. & Ryan, R.M., The 'what' and 'why' of goal pursuits: Human needs and the self-determination of behavior in: Psychological Inquiry, 11, pp. 319-338, 2000. Zie ook C. Visser, Progressiegericht werken, 2013.

<sup>53</sup> L.P. Wesdorp (2013) Wijzer naar werk. Een werkwijzer voor coachen en begeleiden vanuit de sociale werkvoorziening. SBCM

situatie te verbeteren. We lichten deze claim hieronder nader toe. Per basisbehoefte beschrijven we hoe die onder druk komt te staan als je in financiële problemen terecht komt. Daarbij lichten we ook toe wat we in dat kader tegen kwamen in de dossiers die we ten behoeve van dit onderzoek analyseerden.

### *Autonomie*

Elk mens heeft de behoefte om zelf vorm te geven aan het eigen leven. Mensen voelen zich autonoom als ze invloed kunnen uitoefenen op het verloop van hun leven, controle hebben over wat er gebeurt en richting kunnen geven. Het is de behoefte om zonder druk van buitenaf te functioneren. In de ideale situatie bepalen we op alle terreinen van het leven helemaal hoe we ons leven inrichten. In de praktijk kan dit echter zelden. We kunnen niet naar eigen inzicht bepalen of we morgen gaan werken en hoe laat we dan beginnen. We kunnen ook niet zelf kiezen hoe hard we over de snelweg rijden. Een arbeidscontract of landelijke wetgeving brengt kaders met zich mee waar we ons aan moeten houden. Wie af en aan op het werk verschijnt wordt ontslagen en wie te hard rijdt, loopt het risico op een bekeuring.

Het gegeven dat we in het dagelijks leven begrensd worden in onze autonomie is doorgaans geen probleem voor onze autonomiebeleving. De behoefte aan autonomie is niet zozeer de behoefte om alles te bepalen, maar vooral de behoefte om invloed te hebben op het eigen leven. Autonomie gaat dus in hoge mate over autonomiebeleving. Door binnen regels en grenzen de keuzevrijheid te benadrukken komt de behoefte aan autonomie niet in het gedrang. Zeker als we ook de ratio achter de regels kennen en begrijpen.

Als de autonomie wel het gedrang komt, zijn mensen geneigd om defensief gedrag te vertonen. Dat gebeurt bijvoorbeeld als iemand rechtstreeks controle probeert uit te oefenen op een ander of als de ander een oplossing aan iemand opdringt. Mensen gaan zich dan verzetten. Niet primair omdat ze de oplossing van de ander niet goed vinden maar om duidelijk te maken dat ze geen opgelegde oplossing willen hebben. In de literatuur heet deze primaire reflex op de beknotten van de autonomie (beleving) *reactance*. Als de woningcorporatie beslag laat leggen op de huurtoeslag heeft een schuldenaar geen mogelijkheden om daar iets tegen te doen. Het overkomt de schuldenaar. Er zijn mensen die uit een soort onmachtige boosheid over de beperking van hun keuzeruimte contraproductief gedrag gaan vertonen. In de voorgaande situatie bijvoorbeeld de rest van de huur niet betalen als statement. De overweging bij de schuldenaar is dan niet dat hij het betalen van huur onbelangrijk vindt maar een signaal naar de woningcorporatie dat zij wel *hun* oplossing kunnen opleggen maar dat de schuldenaar de eigen autonomie ook benadrukt.

Het beknotten van iemands autonomie kan betrekking hebben op *wat* iemand wel of niet doet, *wanneer* iemand iets doet en *hoe* iemand iets doet. Reactance treedt vooral op als mensen niet verwachten dat hun vrijheid wordt ingeperkt of als het gaat om iets wat belangrijk voor ze is. Daarbij speelt de (aangeboren) mate waarin mensen behoefte hebben aan autonomie ook een belangrijke rol. De een vertoont sneller reactance dan de ander omdat de een een grotere behoefte heeft aan autonomie dan de ander.

### *Autonomie onder druk als gevolg van financiële problemen*

Wie grote financiële problemen heeft, houdt weinig ruimte voor autonomie over en ervaart grote druk van buitenaf. In de meest autonome situatie beschik je zelf over je inkomen; heb je vrijheid in de aanwending van je geld. Binnen een schuldsituatie kun je zelf bepalen welke schuldeiser op welk moment hoeveel geld krijgt. De beslagwetgeving geeft schuldeisers echter allerlei mogelijkheden om je autonomie over je inkomen te beperken:

- Een deurwaarder kan beslag leggen op je inkomen of inboedel.
- Het waterschap en de belastingdienst kunnen achterstallige bedragen direct van je bankrekening laten schrijven.

- Het zorginstituut Nederland kan je bij een achterstand van zes maandpremies maandelijks een bestuursrechtelijke premie (boete) van 40,- euro opleggen
- De belastingdienst kan teveel ontvangen huur-, kinder- en zorgtoeslagen verrekenen. Het UWV kan teveel verstrekte uitkering verrekenen.
- Woningcorporaties kunnen je bij twee maanden huurachterstand het huis uitzetten, banken kunnen bij drie maanden achterstand overgaan tot openbare verkoop van je huis, telefoonmaatschappijen sluiten je telefoonabonnement af en energieleveranciers zetten gas en elektriciteit stop.

Wie in de omstandigheid verkeert dat zelfs maar de helft van voorgaande incassomaatregelen van toepassing is, wordt al enorm in zijn of haar autonomie beknot. Er is weinig tot geen ruimte meer over om te bepalen wie op welk moment welk bedrag uitbetaald krijgt. Als je dan vervolgens een beroep doet op de schuldhulpverlening en ook daar wordt precies voorgeschreven wat je moet willen en doen dan blijft er van de beleving van autonomie weinig over.

### *Betrokkenheid*

De behoefte aan betrokkenheid of verbondenheid wordt gedefinieerd als de wens ergens bij te horen, om ons positief verbonden te voelen met anderen en te weten dat anderen betrokken zijn bij ons. Het is de behoefte ons geliefd en verzorgd te voelen en zelf voor anderen te zorgen. Het gaat om betekenisvol en diepgaand sociaal contact. Betrokkenheid maakt dat we bereid zijn offers te brengen en een grotere bereidheid hebben om ons te houden aan regels die ons eigenlijk niet aanstaan. De behoefte aan betrokkenheid lijkt op gespannen voet te staan met de behoefte aan autonomie. Maar dat is niet zo. Integendeel. Autonomie kan juist ontstaan in verbondenheid met anderen. Hoe autonomer iemand zich voelt, hoe beter iemand zich verbonden kan voelen met anderen. Autonom is dus niet hetzelfde als onafhankelijk of alleen.

### *Betrokkenheid onder druk als gevolg van financiële problemen*

Financiële problemen hebben ook (grote) impact op de mate waarin er invulling wordt gegeven aan onze behoefte aan betrokkenheid. Als gevolg van schaamte of een tekort aan geld om een bloemetje of ander aardigheidje te kopen, kunnen sociale contacten onder druk komen te staan. Mensen nemen zelf afstand van anderen om de (pijnlijke) confrontatie met de eigen problemen te vermijden. Omgekeerd nodigen anderen je minder vaak uit voor uitjes of andere zaken die geld kosten. Net als bij autonomie geldt ook voor deze basisbehoefte dat de mate waarin mensen zich als gevolg van financiële problemen terugtrekken uit contacten per persoon verschilt. Maar gemiddeld genomen dragen financiële problemen bij aan een verslechtering van relaties met onze naasten.

Onze behoefte aan betrokkenheid kan nog op een andere manier onder druk komen te staan als gevolg van financiële problemen. Wie eenmaal achterstanden heeft komt in de wereld van de callcenters en deurwaarders terecht. Vanuit onze behoefte aan betrokkenheid hebben we behoefte aan contact waarin er aandacht is voor onze omstandigheden en met ons wordt meegedacht. Medewerkers van callcenters en deurwaarders hebben niet per definitie begrip voor de situatie van mensen met een achterstand. De kans dat je als schuldenaar wordt benaderd als een nummer is reëel. Naast de effecten op relaties met dierbaren en bekenden versterkt regelmatig (koud) contact met callcenters en deurwaarders het gevoel dat je er alleen voor staat.

### *Competentie*

De behoefte aan competentie heeft te maken met iemands geloof in eigen kunnen en vertrouwen in de effectiviteit van het eigen handelen. Het is de behoefte om doeltreffend met de omgeving om te gaan en de omgeving te exploreren, begrijpen en beheersen. Om competent te kunnen omgaan met de omgeving is het belangrijk dat mensen de regels en verwachtingen kennen waaraan zij moeten voldoen. Vergelijk het met een spel, waarvan je de spelregels moet kennen om het competent te kunnen meespelen.

Wie het idee heeft dat hij of zij voor een onmogelijke opgave staat, doet vaak niet eens een poging de opgave te volbrengen. Wat je denkt en gelooft bepaalt je gedrag. Niet zozeer je vaardigheden bepalen wat je kunt, maar je overtuiging dat iets gaat lukken, bepaalt wat je kunt. Self-efficacy is de wetenschappelijke term voor het geloof dat iemand heeft in de capaciteit om een bepaald gedrag te starten en vol te houden. Iemand met een sterke self-efficacy stelt uitdagende doelen, houdt gedrag langer vol, zet door als het moeilijk wordt, kan beter tegen tegenslagen en heeft een groter gevoel van controle. Het geloof in eigen kunnen is cruciaal om in actie te komen en de omgeving speelt een belangrijke rol in het versterken of verzwakken van dat geloof.

#### *Competentie onder druk als gevolg van financiële problemen*

Het bijhouden van de dagelijkse administratie vraagt allerlei competenties. Een minimaal niveau van rekenen, lezen en prioriteren. Maar ook een voldoende geloof in eigen kunnen is cruciaal. Wie wel over de noodzakelijke vaardigheden (lezen, rekenen etc) beschikt maar denkt dat hij of zij iets niet kan, zal het vaak niet proberen. Het oplossen van schulden vraagt nog grotere competenties. Je moet weten wat crediteuren mogen en wat slimme strategieën zijn. Laat je een enkele achterstand oplopen? Of beperk je het oplopen door een andere achterstand te laten ontstaan.

Bij mensen die in de schulden komen, staat het gevoel van competentie vaak onder druk. Ze voelen zich dom dat ze het zo ver hebben laten komen. Schamen zich daar zelfs voor. Het gevoel dat je dom handelde kan betrekking hebben op allerlei onderwerpen. Dat je geen buffer had aangelegd voor als je werkloos zou worden, dat je een huis met een tophypothek nam, dat je je school niet afmaakte en daardoor een grote studieschuld kreeg. Als pogingen om iets aan de schuldensituatie te doen mislukken, ontstaat een aangeleerde verwachting van hulpeloosheid<sup>54</sup>.

Het gevoel van een tekort aan competentie heeft niet alleen betrekking op het ontstaan van de schulden. Vaak heeft het ook betrekking op de oplossing. De meeste mensen weten niet goed wat crediteuren aan incassobevoegdheden hebben. Stel je doet heel hard je best om genoeg geld over te houden om de huur te betalen. Met veel moeite lijkt het te lukken. Maar dan ontdek je opeens dat de Belastingdienst onaangekondigd de achterstallige motorrijtuigenbelasting van je rekening afschreef. Je hebt dan niet meer genoeg geld voor wat je van plan was. Je voelt je niet competent in het managen van je administratie. Het overkomt je dat er zomaar geld wordt afgeschreven terwijl je zo hard je best deed. Het besef dat je niet goed weet wat crediteuren allemaal mogen draagt bij aan een gevoel van incompetentie.

Wie nauwkeuriger kijkt naar competentie ziet dat het is in te delen in twee onderdelen. Aan de ene kant de competenties die je jezelf toedicht (geloof dat je het kan) en aan de andere kant de mate waarin je de regels kent (weet waar je je aan moet houden en wat de consequenties zijn).

### **10.2 Dynamiek van schulden: De negatieve effecten van schaarste**

Elk mens heeft dus in meer of mindere mate behoefte om invulling te kunnen geven aan autonomie, betrokkenheid en competentie. Als je mogelijkheden om invulling te geven aan autonomie onder druk staan, verlies je het gevoel dat je grip hebt op het leven en sturing kan geven aan wat er gebeurt. Als je gevoel van betrokkenheid onder druk staat, voel je je niet erkend en heb je het idee dat je niet meer meetelt. En als je gevoel van competentie onder druk staat dan verlies je je geloof in eigen kunnen en heb je ook niet meer het idee dat het zin heeft om een poging te wagen om de (ingewikkelde) schuldensituatie op te lossen. Zeker als meerdere basisbehoeften onder druk staan, lopen mensen het risico dat ze in een soort spiraal van onmacht terecht komen. Ze zien zelf geen mogelijkheden en redenen meer om te bewegen. Ze vertonen passief gedrag terwijl anderen zien dat

---

<sup>54</sup> Martin Seligman noemde deze aangeleerde verwachting van falen 'aangeleerde hulpeloosheid'. Seligman, M. E. P., Learned helplessness, in: Annual Review of Medicine, 23(1), 407-412, 1972.

er met (geringe) inspanning door de schuldenaar een oplossing binnen bereik is. De schuldenaren bewegen echter nauwelijks, leveren papieren niet aan, komen niet op afspraken, of maken geen werk van bijvoorbeeld de verkoop van een auto die niet nodig is voor woon-werkverkeer. De schuldenaren kijken in de eerste plaats naar anderen om hun situatie op te lossen.

In de schuldhulpverlening wordt de hiervoor beschreven dynamiek ook zichtbaar in de spreekkamer. Een analyse van bestanden van het screeningsinstrument Mesis laat onder meer zien dat bij de groep die zich meldt voor een schuldregeling:

- 12% denkt dat veranderen geen zin heeft (ze zien zichzelf niet als onderdeel van de oplossing);
- 38% vindt dat anderen de schuldsituatie moeten oplossen;
- 44% onvoldoende bereid is om concessies te doen in het budget.

Als mensen aangeven dat ze zichzelf niet zien als onderdeel van de oplossing, vooral naar anderen kijken en in hun bestedingsgedrag geen aanpassingen willen doorvoeren, dan zijn we al snel geneigd te oordelen dat ze ongemotiveerd zijn. Het is gegeven de bovenstaande dynamiek maar de vraag of dat altijd terecht is. De WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) vraagt in haar rapport 'Met kennis van gedrag beleid maken' aandacht voor de onmacht die er kan zijn om vorm te geven aan het eigen leven. De analyse van de WRR begint met aandacht voor het belang van zelfcontrole. Zelfcontrole is het vermogen het eigen gedrag te sturen. Onderzoeken tonen aan dat mensen met een geringere zelfcontrole eerder in financiële problemen komen<sup>55</sup>. Die zelfcontrole staat onder meer onder druk bij mensen waar de basisbehoeften niet of onvoldoende vervuld worden en die zich bevinden in een situatie van schaarste. Sendhill Mullainathan en Eldar Shafir beschrijven in hun wetenschappelijke bestseller 'Schaarste' de grote psychische gevolgen van het ervaren van schaarste<sup>56</sup>. Zij leggen uit dat een tekort aan middelen (wat feitelijk de situatie is bij mensen met problematische schulden) er aan bijdraagt dat de mindset van mensen verandert. Het verandert hoe mensen een probleem analyseren en het beïnvloedt op een negatieve manier de oplossingen die ze kiezen. Schaarste blijkt allerlei effecten te hebben op ons denken en handelen. De meest in het oog springende gevolgen zijn dat mensen in een soort overlevingsmodus terecht komen waarbij ze:

- gaan leven met een korte termijn horizon;
- efficiënter dan voorheen omgaan met datgene dat schaars is;
- beslissingen nemen die minder doordacht zijn, mede als gevolg van een (tijdelijke) daling van het IQ.

Deze drie processen zijn in de spreekkamer van de schuldhulpverlening op allerlei manieren zichtbaar. Bijvoorbeeld in de keuze van mensen met financiële problemen om de aanvullende zorgverzekering op te zeggen. Wie met een lange termijn horizon nadenkt over een aanvullende verzekering realiseert zich dat het noodzakelijk is om die te behouden als je niet de middelen hebt om onvoorziene en niet verzekerde medische kosten te betalen. Als je echter een korte termijn horizon hebt en niet nadenkt over de mogelijke gevolgen dan kijk je op een heel andere manier naar de vraag of het zinvol is om een aanvullende verzekering op te zeggen. Met een *korte termijn horizon* is de toegevoegde waarde van een aanvullende verzekering beperkt (hoe groot is de kans dat ik volgende maand zorgkosten heb?). Het opzeggen van de verzekering leidt er toe dat er volgende maand 20 tot 30 euro minder aan vaste lasten betaald hoeft te worden. Dat is een *efficiënte* omgang met de beschikbare middelen. Door onvoldoende na te denken over mogelijke redenen om wel een aanvullende verzekering te hebben, vindt er ook geen tegenreactie plaats op de korte termijn

---

<sup>55</sup> WRR, Met kennis van gedrag beleid maken, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2013 en Moffitt T.E. et al, 'A gradient of childhood self-control predicts health, wealth, and public safety', in: Proceedings of the National Academy of Sciences 108, 7: 2693-2698, 2011.

<sup>56</sup> S. Mullainathan & E. Shafir, Schaarste, hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen, Amsterdam: Maven Publishing, 2013

horizon en wens om efficiënt om te gaan met de schaarse middelen. De keuze om de aanvullende verzekering op te zeggen is *weinig doordacht*.

Met name de stelling dat het IQ daalt heeft (inter)nationaal tot veel verbazing geleid. Maar Mullainathan en Shafir zijn niet de enige onderzoekers die hebben aangetoond dat (het gevoel) van schaarste aan geld en armoede kan bijdragen aan geringere cognitieve prestaties. In haar lezenswaardige rapport haalt de WRR in dit kader Anandi Mani aan die daarover schrijft: "Being poor means coping not just with a shortfall of money, but also with a concurrent shortfall of cognitive resources"<sup>57</sup>.

Onder verwijzing naar meerdere bronnen mag dus aangenomen worden dat bij mensen waar de basisbehoeften als gevolg van problematische schulden onder druk staan, er een proces op gang komt dat hun handelen negatief beïnvloedt. Mensen hebben het idee dat ze vast zitten in een proces waarin de crediteuren met al hun incassobevoegdheden bepalen wat er gebeurt (autonomie onder druk). Ze komen in een sociaal isolement terecht en/of voelen zich niet gezien en erkend door hun omgeving en/of crediteuren (betrokkenheid onder druk). Ze zijn zelf in hoge mate de sleutel tot de oplossing omdat er bepaald gedrag nodig is om de situatie te veranderen. Echter, het geloof in eigen kunnen is door alle problemen danig onder druk komen te staan. Met als gevolg dat ze zichzelf niet meer als belangrijkste component in de oplossing zien (competentie onder druk).

Het is cruciaal dat we in het denken over onoplosbare schulden ons rekenschap geven van het gegeven dat gedrag dat wij op het eerste gezicht als ongemotiveerd bestempelen ook heel goed een uiting kan zijn van de negatieve spiraal en dynamiek waar mensen in terecht komen als zij schaarste aan middelen ervaren en hun basisbehoeften onder druk staan.

Schaarste zet zelfcontrole onder druk. In een tijd vol verleiding moeten mensen beschikken over wilskracht om deze verleiding te weerstaan<sup>58</sup>. Veel onderzoek wijst op een sterk causaal verband bestaat tussen de mate waarin iemand beschikt over zelfcontrole en zijn succes op allerhande levensterreinen<sup>59</sup>. Voor wie daarvoor erg gemotiveerd is, is zelfcontrole vaak geen probleem. Maar het wordt anders als men niet zo gemotiveerd is. Dan blijkt een goed voornemen om geen aankopen te doen vaak lastiger vol te houden. De menselijke wilskracht of de zelfcontrole kan uitgeput raken als er te lang een beroep op gedaan wordt. Zelfcontrole kost veel energie en als we ons te sterk moeten beheersen raken we mentaal uitgeput. Dit wordt aangeduid met *ego depletion*<sup>60</sup>.

Het probleem van uitgeputte mentale reserves is niet gelijk verdeeld onder mensen. De één is beter bestand tegen keuzedruk dan de ander. Recent onderzoek suggereert dat de problemen vooral groot kunnen zijn bij arme mensen. "Resource scarcity creates its own mindset, changing how people look at problems and make decisions."<sup>61</sup> Wie iedere dag opnieuw de eindjes aan elkaar moet zien te knopen en geen buffers heeft, wordt daardoor in beslag genomen, is gefocust op het hier en nu en heeft minder oog voor de langere termijn. Schaarste en zelfcontrole hebben dus met elkaar te maken.

---

<sup>57</sup> Mani, A, et al, 'Poverty Impedes Cognitive Function' in: Science 341, 30 August: 976-980, 2013.

<sup>58</sup> Tiemeijer, W.L., Hoe mensen keuzen maken, de psychologie van het beslissen, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010. WRR, Met kennis van gedrag beleid maken, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2013.

<sup>59</sup> Moffitt 2011, ibidem.

<sup>60</sup> Muraven, M., Tice, D. M., & Baumeister, R. F., Self-control as limited resource: Regulatory depletion patterns, in: Journal of Personality and Social Psychology, 74, pp. 774-789, 1998.

<sup>61</sup> Shah, A.K., et al, Some Consequences of Having Too Little, in: Science 338, 2 november, pp. 682-685, 2012.

Een belangrijk kenmerk van mensen waarbij de dynamiek van schaarste en een gebrek aan zelfcontrole het gedrag beïnvloedt is dat zij zelf niet of maar in geringe mate de beweging voor de verandering inzetten. De beweging moet in (in hoge mate) van buiten komen. In wetenschappelijke termen heet dit dat zij een externe locus of control hebben<sup>62</sup>. Zij leggen (zowel de oorzaak als) de oplossing van hun schulden buiten zichzelf neer en nemen er geen verantwoordelijkheid voor. Een externe locus of control verhoudt zich bijzonder ingewikkeld tot het politieke mantra van eigen verantwoordelijkheid. Immers dat mantra vraagt van mensen dat zij zelf de beweging inzetten en het gedrag vertonen dat nodig is om in aanmerking te komen voor –in dit geval– een schuldregeling. Overigens wordt wel gesteld dat het hebben van een externe locus of control ook een belangrijke oorzaak is van het krijgen van problematische schulden. Mensen met een interne locus of control nemen eerder het initiatief om proactief naar een oplossing te zoeken en voorkomen zo dat zij in de problemen raken<sup>63</sup>. De locus of control is beïnvloedbaar door mensen meer of minder invloed te geven op hun situatie. Dienstverlening die weinig mogelijkheid tot beïnvloeding geeft is niet bevorderlijk voor een interne locus of control.

### **10.3 Aanzet tot verandering: Gedragsverandering als proces**

Om in aanmerking te komen voor een schuldregeling vragen de meeste gemeenten van mensen dat ze stevig gemotiveerd zijn om hun schulden op te lossen. In het lokale beleidsplan en in de uitvoeringsafspraken van de schuldhulpverlenende organisatie is de veronderstelling van (grote) motivatie op allerlei manieren verwerkt. We verwachten van mensen dat ze allerlei papieren meenemen, dat ze bereid zijn om de auto de deur uit te doen die niet nodig is voor woon-werkverkeer of dat ze bereid zijn om meer uren te gaan werken.

In de vorige paragraaf is echter uitgewerkt dat mensen met problematische schulden in een dynamiek terecht kunnen komen waarin ze vooral bezig zijn met overleven en niet (meer) werken aan een structurele oplossing. Dat de beweging om de problemen op te lossen vaak van buiten moet komen (externe locus of control). Voor schuldhulpverleners betekent het voorgaande dat ze in de spreekkamer voor de opgave staan om te bepalen hoe gemotiveerd iemand is en bij (te) geringe motivatie te onderzoeken of de motivatie vergroot kan worden. En ook om te onderzoeken of het geloof in eigen kunnen zo kan worden versterkt dat de locus of control weer intern komt te liggen.

De huidige praktijk is dat veel gemeenten screenen op de motivatie waarmee mensen zich melden. Er wordt niet of nauwelijks gewerkt aan het vergroten van de motivatie waar mensen zich mee melden. Een (te) geringe motivatie betekent dat mensen de boodschap krijgen dat ze maar terug moeten komen als ze steviger gemotiveerd zijn.

Motivatie is echter geen vaststaand persoonskenmerk van een schuldenaar, maar iets wat beïnvloedbaar is. Motivatie voor een specifiek gedrag is veranderlijk en kan toe- of afnemen. Anderen hebben daar invloed op. Het gesprek met een professional kan iemands motivatie vergroten of juist doen afnemen<sup>64</sup>. Veel schuldenaren komen in de problemen door financieel gewoontegedrag. Zij reageren haast geautomatiseerd op prikkels uit hun omgeving om aankopen te doen en maken daar niet telkens een bewuste afweging over. Voordat dergelijke gewoontes kunnen veranderen, moeten mensen zich echter eerst (opnieuw) ervan bewust worden dat ook een andere

---

<sup>62</sup> Herbert M. Lefcourt, Locus of Control: Current Trends in Theory and Research. Psychology Press, 1982.

<sup>63</sup> Valins, O., When debt becomes a problem: A literature study. Ministry of Social Development, Wellington, 2004 en Pinto M.B., et al, Relationship of credit attitude and debt to self-esteem and locus of control in college consumers, in: Psychology Report, June, pp. 1405-1418, 2004

<sup>64</sup> Van der Veen, M. en F. Goijarts, Motiverende gespreksvoering voor sociaalagogisch werk, coachen bij gedragsverandering, Houten: Springer, 2012 en Kuiper J. en H. de Laat, Van adviseren naar motiveren, Nibud, 2010.

keuze mogelijk is. Daarvoor moet een teachable moment ontstaan. In dit geval is dat vaak het moment dat de schuldenaar zich bij de schuldhulpverlening meldt.

Voor we een bruikbaar handvat voor de beïnvloeding van motivatie toelichten, maken we om te beginnen een kort uitstapje naar de spreekkamer van de schuldhulpverlening. Wie daar een ochtend meeloopt hoort schuldenaren op allerlei manieren uiting geven aan motivatie:

1. Mijn ex heeft die schulden gemaakt dus hij mag ze oplossen. Ik ben hier vooral omdat ik niet meer tegen de druk van de deurwaarder kan
2. Ik moet rondkomen van 40,- per week. Ik heb echt geen idee hoe ik dat moet doen
3. Er moet wel wat gebeuren. Maar ik kan de kinderen hun pleziertjes toch niet ontnemen?

Dan is het de vraag wat deze quotes zeggen over de motivatie van de betreffende schuldenaar. In ieder geval is duidelijk dat motiveren niet slechts een kwestie is van de knop omzetten.. Voordat feitelijke gedragverandering optreedt moet er eerst een aantal (mentale) stappen worden gezet. Er zijn verschillende modellen in omloop die onderscheid maken tussen verschillende fasen of stadia van gedragverandering. Anders dan verklarende theorieën geven zij houvast bij het beïnvloeden van gedrag. Een belangrijk model is het zogenoemde transtheoretische model van Prochaska en DiClemente. Dit heuristische model biedt houvast in het onderscheiden van verschillende fasen in de gereedheid van schuldenaren om zich in te zetten hun schulden op te lossen en daarvoor hun gedrag te veranderen<sup>65</sup>. De stelling is dat er vaak sprake is van een mismatch tussen de fase waar de schuldenaar zich in bevindt en datgene wat in het kader van schuldhulpverlening van hen verlangd wordt. Om schuldenaren te ondersteunen is het belangrijk dat rekening wordt gehouden met de verschillende fasen.

Onderzoek naar het beïnvloeden van motivatie bij bijvoorbeeld bijstandsgerechtigden laat zien dat aandacht voor het vergroten van motivatie kan bijdragen aan snellere en duurzamere uitstroom. In een experiment in Canada bleek door bijstandsgerechtigden te laten nadenken over de voordelen van het actief zoeken naar werk (*'what's in it for me?'*) en de nadelen die werkloosheid met zich meebracht bleken zij actiever deel te nemen aan ondersteuningsactiviteiten gericht op het vinden van werk, bleken zij vasthoudender te zoeken en bleek zelfs de uitstroom duurzamer te zijn.<sup>66</sup>

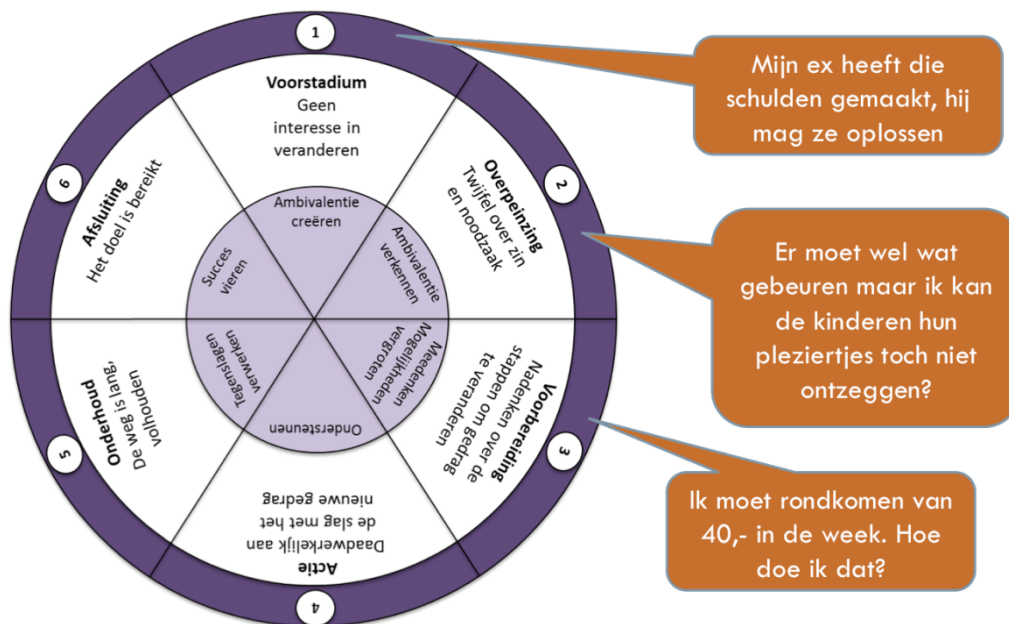
In de lijn van het hierboven uitgewerkte experiment is het interessant om na te gaan wat in de schuldhulpverlening de mogelijkheden zijn om mensen die om hulp vragen maar (nog) niet voldoende gemotiveerd zijn verder te motiveren. Als we van schuldhulpverleners verwachten dat ze in de intake niet alleen bepalen of iemand voldoende gemotiveerd is maar ook verwachten dat er bij (te) geringe motivatie activering plaatsvindt, dan moeten we ze daar wel de handvatten voor geven.

Aan het model ligt het idee ten grondslag dat een schuldenaar om in actie te komen een aantal stappen moet doorlopen. De schuldhulpverlener speelt een belangrijke activerende rol doordat hij of zij de schuldenaar kan helpen om die stappen te doorlopen. Het effectief motiveren van de schuldenaar vraagt van de schuldhulpverlener dat deze aansluit op de fase van motivatie van de schuldenaar en in die fase doet wat de schuldenaar motiveert om de stap naar de volgende fase te zetten. Figuur 1 bevat een weergave van het model. In de buitenste ring van het model staan de fasen die de schuldenaar moet doorlopen in termen van motivatie om uiteindelijk in actie te komen (fase 4). In de binning staat wat de schuldhulpverlener moet doen om de schuldenaar van de ene

<sup>65</sup> Prochaska, J.O., DiClemente & Norcross, In search of how people change: Applications to addictive behaviors, in: American Psychologist, 47, 1102-1114, 1992.

<sup>66</sup> K. Swibaker, The stages of change research study, an employment development project, final report, Opportunities for employment 2010. Het onderzoek liet zien dat het experiment leidde tot 25% meer deelname aan de ondersteunende activiteiten, 34% toename in klanten die werk vonden en 48% toename van klanten die dat werk ook nog na een half jaar wisten te behouden.

fase naar de volgende fase te helpen. In onderstaande weergave zijn ook de quotes uit de spreekkamer geplaatst die hierboven werden benoemt. De quotes geven weer in welke fase de betreffende schuldenaren zitten.



Figuur 1

De eerste drie fasen kenmerken zich door een groeiende intentie om te veranderen, de laatste twee fasen door de mate waarin het nieuwe gedrag wordt ingezet en vastgehouden. Wetenschappelijk onderzoek heeft aangetoond dat men deze fasen weliswaar allemaal kan onderscheiden, maar dat ze niet noodzakelijk allemaal en in deze volgorde (moeten) worden doorlopen. Toch is het voor de schuldhulpverlener van belang te onderkennen in welke fase van verandering de schuldenaar zich bevindt, zodat deze daar in de communicatie en interventies op kan aansluiten. Ook is het zaak te onderkennen dat schuldenaren op hetzelfde moment aan meerdere veranderingen kunnen werken en daarbij in verschillende fasen kunnen verkeren (opvoeden kinderen, vinden van werk, oplossen schulden).

Om nader toe te lichten wat de kenmerken van de motivatie van de schuldenaar zijn per fase en welke opdracht de schuldhulpverlener in die fase heeft, is in tabel 11 uitgebreidere toelichting opgenomen.

Fase	Toelichting	Opdracht voor schuldhulpverlener
<b>1 Voorstadium</b>	Schuldenaren die zich in deze fase bevinden, hebben geen intentie om zich in te spannen om hun schuldsituatie op te lossen. Zij vinden dat er geen echt probleem is of vinden dat een ander het probleem moet oplossen. Er is geen bereidheid het eigen gedrag te veranderen of men gelooft niet dat men het eigen gedrag kan veranderen. Men ziet er niet de voordelen van.	<b>Ambivalentie creëren</b> De schuldenaar heeft geen redenen om de schulden aan te pakken. De schuldhulpverlener probeert de schuldenaar eigen redenen te laten bedenken om dat toch te doen. Dit doet de schuldhulpverlener door de schuldenaar onder meer te bevragen op de nadelen van het heden en de voordelen van het oplossen van de schulden en door voorlichting te geven over de consequenties van gedrag. De schuldhulpverlener probeert ambivalentie te creëren opdat er twijfel ontstaat of de schuldenaar op deze weg wil doorgaan.

<b>2 Overpeinzing</b>	<p>In deze fase ontwikkelt de schuldenaar het besef dat de schulden aangepakt moeten worden. De schuldenaar kan daar eigen redenen voor benoemen (bv. stress van de deurwaarders). Daar staat tegenover dat de schuldenaar ook redenen heeft om de schulden (vooralsnog) niet aan te pakken (bv. de kinderen hun pleziertjes niet afnemen). De intentie om de schulden aan te pakken is vaak nog vaag en vaak gericht op de lange termijn. 'Er moet wel iets gebeuren'</p>	<p><b>Ambivalentie verkennen en oplossen</b></p> <p>De schuldenaar is ambivalent ten aanzien van de opgave waar hij of zij voor staat. Om een stap verder te komen, probeert de schuldhulpverlener de schuldenaar door vragen te stellen de eigen ambivalentie op te laten lossen. De schuldhulpverlener bevraagt bijvoorbeeld de voor- en nadelen van wel en niet veranderen en zoekt naar waarden die voor de schuldenaar belangrijk zijn en door de schuldsituatie in het gedrang zijn gekomen. Schuldhulpverleners die in deze fase eenzijdig de nadruk leggen op de voordelen van verandering geven de schuldenaar geen antwoord op de eigen bezorgdheid. Door de schuldenaar te helpen de voors- en tegens tegen elkaar af te wegen, beoogt de schuldhulpverlener de schuldenaar tot een slotconclusie te laten komen. Te weten 'ik wil uit de schulden en ga me daar (maximaal) voor inspannen' of 'ik wil wel uit de schulden maar ik heb stevigere redenen om dat vooralsnog of niet via de schuldhulpverlening te doen' In deze fase ontdekt de schuldenaar wat de eigen redenen zijn om zich al dan niet (maximaal) in te spannen om uit de schulden te komen</p>
<b>3 Voorbereiding</b>	<p>De schuldenaar wil de schulden aanpakken maar weet eigenlijk niet goed hoe hij of zij dat het beste kan aanpakken. Deze fase is een tussenstadium. Mensen in deze fase denken na over de naderende opgave. De meest voor komende barrières in deze fase zijn een gebrek aan vaardigheden en een laag geloof in eigen kunnen. Men wil wel veranderen, maar men weet niet hoe. De schuldenaar staat voor de opgave om een strategie te ontwikkelen om met deze barrières om te gaan.</p>	<p><b>Meedenken over mogelijkheden</b></p> <p>De schuldenaar wil de schuldsituatie oplossen maar weet niet goed hoe hij of zij dat moet doen. Of iemand weet niet goed hoe er invulling gegeven moet worden aan het gedrag dat daar voor nodig is. De schuldenaar weet bijvoorbeeld niet hoe hij of zij van 45 euro in de week kan rondkomen terwijl er ook een kind gevoed moet worden. De inspanningen van de schuldhulpverlener zijn er op gericht om het geloof in eigen kunnen te vergroten. Ook ondersteunt de schuldhulpverlener de schuldenaar om een eigen plan (strategie) te bedenken hoe de opgave vervuld kan worden. De schuldhulpverlener kan adviseren over de verschillende ondersteuningsmogelijkheden (zoals een schuldregeling)</p>
<b>4 Actie</b>	<p>De schuldenaar vertoont het nieuwe beoogde gedrag om uit de schulden te komen (rondkomen van weekgeld, geen nieuwe schulden maken etcetera) Er is een zichtbare gedragsverandering. In deze fase is er een reëel risico op terugval. In de praktijk valt het niet mee om minder uit te geven. De omgeving kan (negatief) reageren op de gedragsverandering. De schuldenaar kan gevoelens van ongemak en angst gaan vertonen.</p>	<p><b>Ondersteunen</b></p> <p>De schuldenaar is begonnen aan een hele opgave. Hij of zij gaat anders om met geld en ervaart in de dagelijkse praktijk hoe groot de impact daarvan is. Het risico in deze fase is terugval. Om dat te voorkomen, biedt de schuldhulpverlener ondersteuning. Die ondersteuning kan bestaan uit het geven van waardering en erkenning voor de prestaties. Maar ook actief meedenken over het langdurig volhouden van het gedrag.</p>

<b>5 Onderhoud</b>	De schuldenaar houdt het nieuwe gedrag ook gedurende een langere periode vol. Het nieuwe gedrag wordt geïntegreerd in het gewoontegedrag.	<b>Leren omgaan met tegenslagen</b> In deze fase is er nog steeds een risico op terugval. De schuldhulpverlener heeft de opdracht de schuldenaar te ondersteunen door waardering en erkenning te geven voor de prestatie. Als er toch een keer iets mis gaat - de schuldenaar komt bijvoorbeeld niet uit met het weekgeld - helpt de schuldhulpverlener de schuldenaar om de uitschieter te zien als een leer- en niet als een faal-ervaring. Ook kan de schuldhulpverlener de schuldenaar ondersteunen met het ontwikkelen van een strategie voor moeilijke situaties of periodes. Zeker in het begin van deze fase is terugvalpreventie erg belangrijk. Naarmate het nieuwe gedrag langer wordt bestendigd, daalt de kans op terugval.
<b>6 Afsluiting</b>	Het nieuwe gedrag is een gewoonte geworden en behoeft geen bewuste keuze meer. Succes kan worden gevierd.	<b>Succes vieren</b> Het veranderen van gedrag is een hele opgave. Iedereen die dat voor elkaar krijgt verdient waardering zodra dat gelukt. Eventueel kan daarbij nog enige nazorg worden geboden.

Tabel 11

#### 10.4 Aanzet tot verandering: Bedienen van de psychologische basisbehoeften

Het vervullen van de psychologische basisbehoeften maakt dat wij meer gemotiveerd raken iets te doen aan onze problemen. Om die reden is het voor schulddienstverlening interessant om na te denken hoe in de dienstverlening tegemoet kan worden gekomen aan de basisbehoeften die mensen hebben.

##### *Autonomie bedienen in de uitvoering van de schuldhulpverlening*

Wie wil voorzien in effectieve schuldhulpverlening zorgt ervoor dat er in de dienstverlening ruimte wordt geboden aan de behoefte aan autonomie van de schuldenaar. Dat kan op allerlei manieren. De belangrijkste manier is dat de schuldenaar (mede) de doelstellingen van de hulpverlening bepaalt. Daarbij is het van belang dat de schuldhulpverlener zich niet veroordelend opstelt en ruimte biedt aan eigen oplossingen. Het lokale schuldhulpverleningsbeleid en de uitvoerende schuldhulpverlenende organisatie bepalen doorgaans hoeveel keuzeruimte iemand heeft. Wie onderstaande twee rijen ziet mag op grond van de literatuur aannemen dat de tweede organisatie te maken heeft met meer weerstand (reactance) en meer afhakende schuldenaren.

##### *Organisatie 1*

- Schuldenaar kan mede bepalen wanneer de intake plaatsvindt
- Schuldenaar kan papieren zowel digitaal als in hard-copy inleveren
- Schuldenaar ordent de eigen administratie in een map volgens een eigen systeem

##### *Organisatie 2*

- Schuldenaar krijgt een oproep voor een gesprek (en wordt geacht daar tijd voor vrij te maken. (redenering: hij/zij wil toch graag geholpen worden?))
- Schuldenaar moet papieren digitaal aanleveren
- Schuldenaar moet de administratie bijhouden op een door de schuldhulpverlening voorgeschreven wijze

### *Betrokkenheid bedienen in de uitvoering van de schuldhulpverlening*

Schuldhulpverleners komen in de spreekkamer schuldenaren tegen waarbij betrokkenheid duidelijk onder druk staat.

*‘Ze heeft het vroeger niet breed gehad en wil absoluut niet dat de kinderen dat op dezelfde manier meemaken. Ze heeft het gevoel dat iedereen haar aan- en nakijkt en een ‘etiket’ opplakt. Dat gevoel maakt eenzaam’.*

Wie wil voorzien in effectieve schuldhulpverlening zorgt ervoor dat er in de dienstverlening ruimte wordt geboden aan de behoefte aan betrokkenheid van de schuldenaar. Dat betekent niet meehuilen met de ander, maar wel erkenning geven voor datgene wat iemand lastig, moeilijk of anderszins vindt. Erkenning geven voor het perspectief van de ander. Dat kan op allerlei manieren. Onder meer door waardering, respect, empathie en interesse te tonen. Maar ook door te voorzien in een vaste contactpersoon, voorkomen dat mensen zich slechts een dossier voelen en meerdere keren het zelfde verhaal moeten vertellen en persoonlijke details een plek in het contact te geven.

### *Competentie bedienen in de uitvoering van de schuldhulpverlening*

Schuldhulpverleners komen in de spreekkamer vaak mensen tegen waarbij het gevoel van competentie (ernstig) onder druk staat.

*‘Ik denk zeker dat ze leerbaar is en schat in dat ik haar vooral haar zelfvertrouwen terug moet geven. Want ze denkt dat haar administratie niet op orde is, terwijl ze alles netjes gekopieerd bij zich heeft’.*

*‘Onwetendheid heeft een grote rol gespeeld bij het ontstaan van de schulden en ze begrijpen niet goed wat hen te wachten staat’.*

Wie wil voorzien in effectieve schuldhulpverlening zorgt ervoor dat er in de dienstverlening ruimte wordt geboden aan de behoefte aan competentie van de schuldenaar. Dat kan op allerlei manieren.

Competentie in de zin van self-efficacy (geloof in eigen kunnen) is ook in dienstverlening te vergroten. Het mensen aanleren van vaardigheden in bijvoorbeeld budgetcursussen vergroot het gevoel competent te kunnen omgaan met schaarse middelen. Ook door een hoop- en verwachtingsvolle bejegening, kleine succeservaringen laten boeken, haalbare maar uitdagende doelen te stellen, door te vragen naar wat al goed gaat, door anderen sterktes te laten benoemen, door te zien dat anderen in dezelfde positie het ook kunnen (rolmodellen), door positief te heretiketteren, ontstaat optimisme en hoop op de mogelijkheden om daadwerkelijk te veranderen. Naast de benadering is het stellen van realistische doelen ook cruciaal. ‘We gaan nu eerst het beslag corrigeren en dan begin je aan een budgetcursus. Als het je lukt om van 40,- in de week rond te komen, kunnen we een aanvraag voor een schuldregeling indienen.’

Voorkomen moet worden dat de schuldenaar (nieuwe) faalervaringen opdoet. Als dat wel gebeurt, is het zaak ze als een leerervaringen te duiden. Want zodra het geloof in eigen kunnen onderuit gaat, vermindert ook direct de energie bij mensen om zich in te zetten om hun schuldsituatie actief op te lossen.

Binnen de context van dienstverlening heeft competentie nog een tweede verschijningsvorm. Het gaat niet alleen over het geloof in de eigen competenties maar daarvan afgeleid ook over de mate waarin mensen de regels kennen. Competentie in de zin dat de ander weet wat de regels zijn, kan gecreëerd worden door de regels op een duidelijke en neutrale wijze uit te leggen (Mag ik vertellen wat er gebeurt als u nog een keer een afspraak mist?). Onduidelijkheid maakt dat mensen niet weten hoe ze zich competent moeten opstellen en draagt er aan bij dat mensen het ook niet proberen.



## 11 Samenvatting

In deze paragraaf zijn de belangrijkste resultaten uit het rapport samengevat. Delen van de teksten hieronder zijn letterlijk overgenomen uit de hoofdstukken uit dit rapport.

### *Veel gehanteerde uitsluitingscriteria*

In de afgelopen jaren hebben veel gemeenten de schuldhulpverlening anders ingericht. De inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening in 2012 heeft eraan bijgedragen dat veel gemeenten in het lokale schuldhulpverleningsbeleid (tijdelijke) uitsluitingscriteria hebben opgenomen. Veel voorkomende uitsluitingscriteria zijn een inschrijving bij de KvK als zelfstandige, het ontbreken van inkomen, een eerder beroep op de schuldhulpverlening, een niet afgeronde scheiding of fraudevorderingen in het schuldenpakket. Daarnaast zijn veel gemeenten ook gaan screenen op motivatie en vaardigheden. Een schuldregeling duurt doorgaans drie jaar en vraagt een grote inspanning van de schuldenaar. Gedurende de schuldregeling moet de schuldenaar rondkomen van een inkomen op of net onder het bijstandsniveau, zich maximaal inspannen om extra middelen voor de crediteuren te verwerven en geen nieuwe schulden maken. Alleen schuldenaren die echt gemotiveerd zijn en beschikken over voldoende budgetvaardigheden krijgen het voor elkaar om deze opgave met succes te volbrengen. In het verleden vielen veel schuldenaren uit tijdens schuldregelingen omdat ze onvoldoende gemotiveerd waren en/of niet beschikten over voldoende vaardigheden<sup>67</sup>. Door te screenen op motivatie en vaardigheden wordt voorkomen dat mensen beginnen aan een opgave waarvoor geldt dat voorzien kan worden dat ze die niet volhouden.

### *Omvang van de groep*

Er zijn geen landelijke cijfers over schuldhulpverlening beschikbaar. Wel zijn er cijfers beschikbaar van de NVVK, de branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren. Het merendeel van de schuldhulpverlenende organisaties is bij deze branchevereniging aangesloten.

Op basis van gegevens die de NVVK heeft verzameld voor haar jaarverslag 2013 schatten wij dat de NVVK leden voor 43 procent van de mensen die om hulp vroegen heeft geprobeerd om een schuldregeling te treffen. Bij 32 procent komt deze regeling ook daadwerkelijk tot stand. Nou heeft niet iedereen die zich meldt voor schuldhulpverlening ook problematische schulden. Er zijn ook situaties waarin een adviesgesprek of andere ondersteuning voldoende is. Op basis van inschattingen van schuldhulpverleners mag aangenomen worden dat ongeveer 80 procent van de mensen die om hulp vragen ook problematische schulden heeft. Omgerekend zou dit betekenen dat voor ongeveer de helft van de mensen die vanwege *problematische schulden* hulp zoeken er vooralsnog geen uitzicht is op een schuldenvrije toekomst.

### *Onoplosbaarheid komt zowel door juridische belemmeringen als door gedrag*

In de 125 onderzochte dossiers werd er twee keer geen duidelijke reden aangewezen. In de 123 andere dossiers werden er in het totaal 173 redenen aangewezen. Dat komt neer op gemiddeld 1,4 redenen of te wel 1 á 2 redenen per dossier.

Om enige ordening aan te brengen hebben we de belangrijkste redenen ingedeeld in twee categorieën. Juridische redenen of gedragsmatige redenen. Bij gedragsmatige redenen maken we onderscheid tussen gedrag dat makkelijker of moeilijker/niet te beïnvloeden lijkt. Een licht verstandelijke beperking of verslaving is niet of moeilijk te beïnvloeden. De bereidheid om de auto weg te doen is in dit licht makkelijker te beïnvloeden. Onder overig vallen de dossiers die noch in de categorie juridische redenen noch in de categorie gedrag zijn onder te brengen.

---

<sup>67</sup> Onvoldoende vaardigheden kunnen gecompenseerd worden door ondersteuning te organiseren in het sociaal netwerk van de schuldenaar of door budgetbeheer of bewindvoering in te stellen.

In de rechte tellingen van de oorzaken die schuldhulpverleners geven voor de onoplosbaarheid van de schuldsituatie vormen juridische redenen vaker een belemmering dan gedragsmatige redenen (50 versus 40 procent). Toch hebben we de neiging om bij deze constatering een kanttekening te plaatsen. In hoofdstuk vijf is uitgewerkt hoe gedrag en harde voorwaarden soms op elkaar inwerken. In de daar behandelde case maakte de schuldenaar geen werk van het aanvragen van de toeslagen. Het dossier werd uiteindelijk gesloten vanwege een te laag inkomen. In de bovenstaande tabel staat dat dossier opgenomen met één reden, te weten een juridische (te laag inkomen). Aangezien het te lage inkomen het gevolg was van het niet aanvragen van een toeslag (wat gedrag is) moet bovenstaande tabel naar ons idee met enige voorzichtigheid gelezen worden. Aan het begin van dit hoofdstuk gaven we het voorbeeld van de verschillende manier waarop twee schuldenaren omgaan met een lopende scheiding. Ook daar is zichtbaar dat gedrag er toe doet bij dossiers waarin een juridische reden *de* belemmering vormt. Het voorgaande overwegend neigen wij naar de conclusie dat juridische en gedragsmatige belemmeringen beide vaak voorkomen maar dat de importantie van gedrag en motivatie niet onderschat mag worden. Ook niet in de dossiers waarvoor geldt dat de onoplosbaarheid een juridische reden heeft.

### *Aantallen en verloop van de hulpverlening*

Op basis van gegevens die de NVVK heeft verzameld voor haar jaarverslag 2013 schatten wij dat de NVVK leden voor 43 procent van de mensen die om hulp vroegen, heeft geprobeerd om een schuldregeling te treffen. Bij 32 procent komt deze regeling ook daadwerkelijk tot stand. Nou heeft niet iedereen die zich meldt voor schuldhulpverlening ook problematische schulden. Er zijn ook situaties waarin een adviesgesprek of andere ondersteuning voldoende is. Op basis van inschattingen van schuldhulpverleners mag aangenomen worden dat ongeveer 80 procent van de mensen die om hulp vragen ook problematische schulden heeft. Omgerekend zou dit betekenen dat voor ongeveer een derde van de mensen die vanwege *problematische schulden* hulp zoeken er vooralsnog geen uitzicht is op een schuldenvrije toekomst<sup>68</sup>.

Het gegeven dat het regelmatig voorkomt betekent niet dat schuldhulpverleners de dossiers lichtzinnig afsluiten. In veel dossiers is de worsteling van de hulpverlener duidelijk zichtbaar. Bij herhaling probeert de schuldhulpverlener het proces vlot te trekken. Meerdere keren spoort de schuldhulpverlener de schuldenaar aan om bepaalde formulieren op te zoeken, huur- of zorgtoeslag aan te vragen of te corrigeren of om minder geld uit te geven zodat de bestedingen passen binnen het beschikbare budget.

Waar de toon van de schuldhulpverlener aanvankelijk begripvol en meelevend is, wordt die gedurende het proces formeler en afstandelijker. We zien in de dossiers dat schuldhulpverleners dan op enig moment ook wel collega's, een leidinggevende of iemand van een ketenpartner opzoeken om ruggenspraak te houden. In die gevallen is de beëindiging van de hulpverlening doorgaans nabij. De schuldhulpverlener deelt zijn twijfels en overwegingen. Vaak lijkt de schuldhulpverlener zijn of haar besluit om te gaan afsluiten vooral te checken. Daarbij is uit het dossier overigens lang niet altijd op te maken hoe helder de grens (het beëindigen van de hulpverlening) ook aan de schuldenaar is gecommuniceerd.

---

<sup>68</sup> In 2013 vroegen 89.000 huishoudens om hulp. Naar schatting 80 procent van die groep heeft problematische schulden. Dat wil zeggen 72.000 huishoudens. Van de 89.000 huishoudens is er voor ongeveer 38.000 (43%) huishoudens geprobeerd om een schuldregeling te treffen. Bij 32.000 huishoudens heeft dit daadwerkelijk tot een schuldregeling geleid. Een deel van de groep waarbij een schuldregeling niet mogelijk was, is vervolgens naar de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) gegaan. Dit betekent dat de problematische schulden voor ongeveer 35.000 huishoudens die in 2013 bij de NVVK om hulp vroegen vooralsnog onoplosbaar bleken.

In de opstelling van de schuldenaar is in menig dossier een vergelijkbare ontwikkeling zichtbaar. Het traject wordt vaak gestart met inzet en hoop. De schuldenaar heeft toegeleefd naar het moment waarop er weer perspectief komt in een schijnbaar uitzichtloze situatie. Er is motivatie om de schuldsituatie op te lossen. Maar gaandeweg het proces komt de motivatie onder druk te staan. Het proces blijkt trager te gaan dan gehoopt. Het valt niet mee om alles te regelen. Instanties hebben ingewikkelde procedures of zijn niet goed bereikbaar. Er worden allerlei eisen gesteld en het kan voorkomen dat termijnen worden overschreden. Ook worden er ingewikkelde besluiten en/of veranderingen in het gedrag gevraagd. De schuldenaar moet kostgeld gaan vragen aan meerderjarige inwonende kinderen, een auto de deur uit doen of minder geld uitgeven aan de huisdieren of roken. Dit zijn ingewikkelde opgaven die niet vrij zijn van emotie. De schuldenaar moet verantwoordelijkheid nemen, concessies doen en de directe omgeving meenemen in wat er aan de hand is. Niet iedereen kan en wil deze opgaven even krachtig aangaan. De onmacht en het onbegrip dat het oplossen van schulden lang duurt en veel inzet van de schuldenaar vraagt, draagt bij aan het afkalven van de motivatie. In de dossiers is zichtbaar dat de mate waarin schuldenaren zich inspannen en/of afspraken nakomen onder druk komt te staan. Enkele schuldenaren gaan naarmate de motivatie verandert ook meer druk zetten op de schuldhulpverlening dat zij het probleem voor de schuldenaar moet oplossen.

### *De kenmerken van de groep waarvoor vooralsnog geen schuldregeling wordt getroffen*

Een analyse van de kenmerken van de groep alsmede hun schulden en inkomenspositie leidt tot twee belangrijke en zorgelijke constatering. De eerste constatering is dat het gemiddelde schuldenpakket bij de groep waarvoor vooralsnog niet wordt geprobeerd om een schuldregeling te treffen gemiddeld 25 procent hoger is dan bij de totale groep die een beroep doet op de schuldhulpverlening. Respectievelijk 47.000 euro bij de groep waarvoor vooralsnog geen schuldregeling wordt getroffen en 37.700,- bij de totale groep die om schuldhulpverlening vraagt. De tweede constatering luidt dat de groep met vooralsnog onoplosbare schulden in een derde tot de helft van de gevallen moet rondkomen van een inkomen (ver) onder de bijstandsnorm. Het maken van nieuwe schulden is dan onvermijdelijk en het benadrukt samen met de gemiddeld hogere schuldenlast de uitzichtloosheid van hun positie.

### *De geboden ondersteuning en het perspectief*

In drie kwart van de dossiers was uitgeschreven wat het doel was van de geboden ondersteuning. In ongeveer de helft had de ondersteuning als doel om de schuldenaar op enig moment alsnog toe te leiden naar een schuldregeling. In de andere helft lag dat doel zo ver buiten bereik dat de ondersteuning vooral was gericht op het realiseren van een stabiele situatie. Wat het doel van de ondersteuning ook was. Gemiddeld duurde de ondersteuning die de schuldenaren kregen negen maanden. In die negen maanden kregen de schuldenaren gemiddeld vijf gesprekken.

Navraag bij de betrokken schuldhulpverleners en analyse van de aantekeningen in de dossiers laat echter een wat pessimistischer beeld zien. De schuldhulpverleners bespreken met de schuldenaren weliswaar in de helft van de gevallen hoe er op afzienbare termijn alsnog een schuldregeling opgestart kan worden. Maar zelf schatten zij slechts in 20 procent van de gevallen in dat het opstarten van een traject voor een schuldregeling ook binnen afzienbare termijn zal plaatsvinden. De eigen inschatting van de schuldhulpverleners is dus pessimistischer dan de inschatting die ze met de schuldenaar delen. Er lijken twee belangrijke verklaringen te zijn voor dit verschil. De eerste is dat de schuldhulpverleners de mensen waarbij ze twijfelen over het perspectief de kans willen geven om zich alsnog te kwalificeren voor een schuldregeling. De tweede verklaring lijkt handelingsverlegenheid te zijn bij de schuldhulpverlening. De boodschap dat de schuldsituatie en dus de stress en bestaanonzekerheid nog een (lange) tijd voortduurt en dat er nauwelijks perspectief is op verbetering is een moeilijke boodschap om te brengen. Het lijkt erop dat een deel van de schuldhulpverleners zelf weinig perspectief ziet maar het moeilijk vindt om dat zo scherp met de

schuldenaar te bespreken. Een bespreking van wat er wellicht toch nog mogelijk is, vraagt minder moed of energie dan de harde koude boodschap.

### *Betekenis van onoplosbare schuldsituaties voor ketenpartners en crediteuren*

Ketenpartners en crediteuren vertellen dat zij in de afgelopen jaren het aantal cliënten/klanten met onoplosbare schulden zagen groeien. Ze maken zich daar (flinke) zorgen om. Bij crediteuren leiden onoplosbare schuldsituaties tot inkomstenderving. Bij ketenpartners dragen onoplosbare schulden bij aan extra begeleidingstijd. Ook voor hen zijn deze situaties dus kostenposten.

Om de kosten van onoplosbare schuldsituaties zo veel mogelijk te beperken zoeken crediteuren naar mogelijkheden om te segmenteren in incassostrategie. Ze zoeken naar manieren om te bepalen of een schuld onoplosbaar is. Dit valt in de praktijk echter niet mee. Ketenpartners hanteren drie strategieën om zo veel mogelijk tegen te gaan dat onoplosbare schuldsituaties een (te) groot beslag leggen op de beschikbare begeleidingstijd. De eerste strategie is door strenger te worden in de voorwaarden voor dienstverlening (actieve inspanning om schulden op te lossen is een voorwaarde voor hulp door een ketenpartner). De tweede strategie is vrijwilligers te betrekken bij de begeleiding. Dit heeft voordelen maar er kleven ook risico's aan. De derde en (te) veel ingezette strategie is om deze groep te verwijzen naar het beschermingsbewind. Daarbij plaatsen diverse vertegenwoordigers van ketenpartners de kanttekening dat er lang niet overal voldoende goede beschermingsbewindvoerders beschikbaar zijn.

De vertegenwoordigers van de ketenpartners en crediteuren noemen drie punten waar zij zich in relatie tot de geboden schuldhulpverlening zorgen over maken. Het eerste punt zijn de strenge(re) criteria die gemeenten hanteren. Het ontbreekt vooralsnog aan een maatschappelijk antwoord op de groep met onoplosbare schulden. Dit heeft als negatief effect dat de crediteuren en ketenpartners deze mensen in hun bestanden hebben zitten maar zij weten er ook geen weg mee. Het tweede punt is de magere afstemming. Het is niet vanzelfsprekend dat crediteuren of ketenpartners op de hoogte worden gehouden over de voortgang bij de schuldhulpverlening. Als het daaraan ontbreekt wordt dat als een gemis ervaren. Het derde punt van zorg is de mate waarin de gemeente zaken zoals betalingen van huur of energie van de schuldenaar overneemt. Jarenlang boden gemeenten op grote schaal budgetbeheer aan. Met name crediteuren hebben het idee dat er in preventieve zin echt veel verloren is gegaan dat gemeenten deze voorziening massaal hebben afgebouwd. Ketenpartners denken hier genuanceerder over. Zij zien ook de keerzijde van budgetbeheer. Namelijk dat mensen vaardigheden die ze wel hebben verleren. Wel delen de ketenpartners de analyse van de crediteuren dat er een groep mensen is die ondersteuning nodig heeft bij het bijhouden van de dagelijkse administratie maar dat die ondersteuning lang niet altijd beschikbaar is.

## Bijlage 1 Hoe veranderde het doel van de schuldhulpverlening?

Wie zich verdiept in de geschiedenis van de schuldhulpverlening kan ten aanzien van het doel dat wordt nagestreefd drie perioden onderscheiden. In de *eerste* periode zochten organisaties zoals kredietbanken, sociale diensten en het maatschappelijk werk naar mogelijkheden om mensen een schuldenvrije toekomst te geven. Zij deden dit in een context waarin wetgeving geen ondersteuning bood. Als crediteuren niet mee wilden werken, dan had de schuldenaar eigenlijk levenslang. In de *tweede* periode treedt de Wsnp in werking en ontstaat er een wettelijke basis om crediteuren te dwingen om mee te werken aan een schuldenvrije toekomst. Daarmee komt een schuldenvrije toekomst voor (nagenoeg) alle schuldenaren in het vizier. In de *derde* periode gaan gemeenten – mede onder invloed van bezuinigingen- toelatingseisen stellen. Niet iedereen wordt zonder meer toegelaten tot de schuldhulpverlening. Daarnaast groeit het besef dat motivatie en vaardigheden van de schuldenaar bepalend zijn voor de vraag of de schuldenaar een schuldregeling met succes zal doorlopen. Door middel van een screening proberen steeds meer gemeenten te voorkomen dat ze een schuldregelingstraject opstarten voor mensen waarbij te voorzien was dat ze de regeling (nog) niet met succes afronden. In de derde periode wordt derhalve afscheid genomen van het in de eerste twee perioden vormgegeven streven om elke schuldenaar door middel van een schuldregeling uit de schulden te helpen.

### Periode 1: Een schuldenvrije toekomst wordt het doel van de schuldhulpverlening

Kredietbanken en charitatieve instellingen waren in de jaren dertig van de vorige eeuw de eerste organisaties die in Nederland schuldhulpverlening aanboden. Zij constateerden dat mensen, als zij eenmaal diep in de schulden zaten daar (te) vaak niet meer uit kwamen. De faillissementswet bood crediteuren de mogelijkheid om -door stuiting van de vordering- nagenoeg levenslang te blijven incasseren. Kredietbanken en charitatieve instellingen vonden dit een onwenselijke situatie en zochten naar wegen om schuldenaren met grote (onoplosbare) schulden toch een schuldenvrije toekomst te bieden. De praktijk wees uit dat dit doel het best bereikt werd door een saneringskrediet in te zetten. Bij toepassing daarvan krijgt de schuldenaar een lening waarmee hij een deel van zijn schulden aflost. Dat deel is gelijk aan het bedrag dat de schuldenaar in drie jaar kan terugbetalen. In ruil voor de directe betaling schelden de betrokken crediteuren het resterende deel kwijt. De crediteuren kunnen hun boeken sluiten. Dat heeft voordelen die opwegen tegen de onzekerheid of er überhaupt nog een substantiële betaling komt en de kosten om daar toezicht op te houden. Bij een saneringskrediet betaalt de schuldenaar de kredietbank het geleende geld terug en is na drie jaar schuldenvrij<sup>69</sup>.

Naarmate de schuldenproblematiek toenam, gingen ook andere partijen zoals sociale diensten en maatschappelijk werk instellingen ondersteuning bieden. Zij constateerden in de jaren zeventig en tachtig dat de schuldenproblematiek van hun cliënten een belemmering vormde in het bereiken van hun organisatiedoelen (respectievelijk re-integratie en psychisch welzijn). Omdat kredietverlening –in tegelstelling tot kredietbanken- niet tot hun kernactiviteit behoorde zochten deze organisaties naar andere manieren om mensen aan een schuldenvrije toekomst te helpen. Een schuldbemiddeling was het antwoord dat zij daarop vonden. Dit is een betalingsregeling die net als een saneringskrediet drie jaar duurt en eindigt met een kwijtschelding.

### Periode 2: De Wsnp biedt de mogelijkheid om crediteuren te dwingen

In de jaren die volgden zochten kredietbanken, sociale diensten en maatschappelijk werk instellingen naar manieren om zoveel mogelijk mensen met een saneringskrediet of schuldregeling uit de

---

<sup>69</sup> Aanvankelijk werden er allerlei termijnen gehanteerd. In 1979 heeft de NVVK een landelijke gedragscode opgesteld en de maximale termijn bepaalt op 3 jaar.

schulden te helpen. Zij waren zich er terdege van bewust dat de mate waarin dat doel bereikt kon worden afhing van de bereidheid van de crediteuren om mee te werken. Als een schuldenaar een crediteur had die op onredelijke gronden weigerde om mee te werken aan een saneringskrediet of schuldbemiddeling dan kon de schuldhulpverlening eigenlijk niets betekenen. Dit voelde onmachtig maar stimuleerde ook om crediteuren zo goed mogelijk uit te leggen waarom een gedeeltelijke kwijtschelding het hoogst haalbare was.

De jaren tachtig was een decennium dat werd getekend door een economische crisis. De werkloosheid liep stevig op en daarmee ook de schuldenproblematiek. Crediteuren wilden lang niet altijd meewerken aan een voorstel voor een schuldregeling omdat ze steeds hogere percentages moesten kwijtschelden. In dezelfde periode besloot het toenmalige kabinet om de beslagwetgeving aan te passen. Tot 1992 waren uitkeringen uitgezonderd van beslag. Wie een uitkering had was derhalve 'veilig' voor crediteuren. Bij mensen die in loondienst werkten kon er beslag worden gelegd tot 90 procent van de bijstandsnorm. Door invoering van de Wet beslag loon en uitkeringen (Wbleu) veranderde dit. Crediteuren konden via de beslagwetgeving voortaan ook bij uitkeringsgerechtigden aanspraak maken op het beschikbare bedrag boven 90 procent van een bijstandsuitkering. De aanpassing van de beslagwetgeving had enerzijds als positief gevolg dat ook uitkeringsgerechtigden geprikkeld werden om het ontstaan van schulden te vermijden en als deze toch ontstonden zich maximaal in te spannen om achterstanden terug te betalen. Anderzijds had het als negatief gevolg dat mensen met een uitkering en grote (onoplosbare) schulden feitelijk levenslang kregen als de crediteuren niet wilden meewerken aan een oplossing.

Om ervoor te zorgen dat de Wbleu niet zou leiden tot levenslange schuldposities bij uitkeringsgerechtigden met weigerachtige crediteuren, diende het kamerlid Biesheuvel in het kamerdebat over de Wbleu een motie in met als strekking dat een schuldsituatie in principe eindig moet zijn. Na veel parlementaire hobbels heeft deze motie in 1998 geresulteerd in de inwerkingtreding van de Wet schuldsanering natuurlijke personen. In de Memorie van toelichting geeft de wetgever aan dat deze wet drie doelstellingen kent.

- Schulden zijn eindig.
- De Wsnp vormt voor crediteuren een prikkel om vaker mee te werken aan een minnelijke schuldregeling.
- Het aantal faillissementen van natuurlijke personen neemt af.

Als belangrijkste voorwaarde voor toelating stelt de Wsnp de eis dat de schuldenaar te goeder trouw heeft gehandeld. Is daar geen sprake van dan geldt een wachttermijn van vijf jaar na de ontdekking van het niet te goeder trouw handelen. De inwerkingtreding van de Wsnp betekende dat er in Nederland een stelsel van schuldhulpverlening tot stand kwam dat bestond uit een minnelijk en een wettelijk traject. Het doel van beide trajecten was om iedereen die zich meldde aan een schuldenvrije toekomst te helpen. Voor schuldenaren leek er een mooie toekomst aan te breken. Als zij maar te goeder trouw hadden gehandeld, leek er altijd een oplossing binnen bereik te liggen.

### **Periode 3: Schuldregeling is niet meer altijd het doel van schuldhulpverlening**

In de eerste jaren gebeurde niet waar op werd gehoopt. Het aantal tot stand gebrachte minnelijke regelingen daalde in plaats van dat dit aantal steeg. Crediteuren bleken de Wsnp een aantrekkelijk alternatief te vinden. Het strengere toezicht en de postblokkade bleken interessante elementen te zijn die het minnelijk traject niet bood. Het slagingspercentage van NVVK-leden daalde in 2004 naar een dieptepunt van 9 procent. Analyses van de oorzaak van de daling lieten enerzijds zien dat dit kwam doordat crediteuren de voorkeur gaven aan een wettelijke schuldsanering.

Anderzijds werd ook een andere oorzaak steeds zichtbaarder. Het oplossen van een schuldsituatie door middel van een schuldregeling vraagt veel van een schuldenaar. Om te beginnen duurt het vaak lang voordat duidelijk is of er een schuldregeling tot stand komt. Gedurende deze periode moeten

mensen rondkomen van een inkomen op of net onder het bijstandsniveau. Crediteuren en deurwaarders blijven zich roeren en voeren (te) vaak grote druk op. Voor een deel van de schuldenaren geldt dat ze op enig moment bezwijken onder deze druk en dan –tegen de voorwaarden van de schuldhulpverlening in- toch extra betalingen doen om ‘rust’ te kopen. In dat geval wordt de schuldhulpverlening tussentijds beëindigd. Als er wel een schuldregeling tot stand komt dan is het een hele klus om de drie jaar die de regeling duurt met succes af te ronden. In de praktijk betekent dit doorgaans drie jaar geen uitjes, geen verjaardagsfeestjes geven en al helemaal niet een weekendje weg. Uitvalcijfers in het minnelijk traject lieten in de jaren na de inwerkingtreding van de Wsnp zien dat het geen vanzelfsprekendheid was dat mensen die aan een schuldregeling beginnen deze ook met succes afronden. Ook niet in de omstandigheid dat ze tot wel 90 procent van hun schuldenlast kwijtgescholden krijgen (met een inkomen waarmee ze de schuldenlast anders nooit zouden kunnen afbetalen).

Vanaf de tweede helft van het eerste decennium van deze eeuw groeide het besef dat de aanpak van schuldenproblematiek niet alleen een juridisch-technische kant heeft (crediteuren moeten meewerken en er moet een uitvoeringsregeling zoals een schuldsanering of schuldbemiddeling komen). Het met succes oplossen van een schuldsituatie vraagt ook gedrag van de schuldenaar. Deze moet onder meer stevige eigen redenen hebben om uit de schulden te willen komen (motivatie), moet geloven dat hij/zij daartoe in staat is (self efficacy), moet bereid zijn om concessies te doen (concessiebereidheid) en hij/zij moet beschikken over voldoende (financiële) vaardigheden. Schuldhulpverleners en hun managers realiseerden zich steeds beter dat de schuldenaren die zich meldden in de spreekkamers van de schuldhulpverlening lang niet allemaal voldeden aan het voornoemde gedragsprofiel.

Het eerste besef dat het met succes doorlopen van een schuldregeling ook in hoge mate een gedragsvraagstuk is, viel samen met het ontluiken van de economische crisis waar we heden ten dage nog dagelijks de gevolgen van ondervinden. Voor de schuldhulpverlening heeft de crisis op twee manieren grote gevolgen gehad. Enerzijds is de schuldenproblematiek enorm toegenomen. Het aantal aanvragen is in de periode 2008-2013 bij NVVK-leden verdubbeld. Anderzijds moesten gemeenten fors bezuinigen en hebben de meeste gemeenten de schuldhulpverlening daar niet bij ontzien. Daarbij vroeg de wetgever gemeenten om per 1 juli 2012 te voorzien in een gemeentelijk beleidsplan schuldhulpverlening. Deze verplichting kwam voort uit de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening die op die datum in werking trad.

In het licht van het voorgaande ontstond er voor gemeenten in de periode rondom 2012 een puzzel om te komen tot een herinrichting van de schuldhulpverlening. De belangrijkste puzzelstukjes die een plek moesten krijgen waren:

- Er moest flinke bezuinigd worden. In sommige gevallen tot wel 40% van het bedrag dat voorheen beschikbaar was.
- Het aantal verzoeken om schuldhulpverlening bleef stijgen en de complexiteit van de schuldsituaties nam toe (hogere bedragen en meer crediteuren per pakket). Daarbij staat de Wgs (formeel) geen wachtlijsten toe.
- Er moest een antwoord komen op de grote uitval (zowel tijdens schuldregelingen als in de periode daar aan voorafgaand).
- Onder invloed van het Wmo-denken en het algemene zelfredzaamheidsdenken werd gezocht naar een herinrichting waarin de schuldenaar meer verantwoordelijkheden krijgt voor het doorlopen van het proces en de schuldhulpverlener minder voor hem/haar uit handen neemt.

Bijna zonder uitzondering hebben gemeenten de bovenstaande puzzelstukjes zo in elkaar gelegd dat ze toelatingseisen zijn gaan stellen en ze hebben het principe losgelaten dat er voor elke schuldenaar

met problematische schulden die wordt toegelaten tot de schuldhulpverlening wordt geprobeerd om een schuldregeling met kwijtschelding te treffen.

### **De actuele inrichting van de schuldhulpverlening: twee selectie momenten**

In de derde periode zijn gemeenten de schuldhulpverlening dus anders gaan inrichten. Er zijn twee groepen ontstaan waarvoor niet geprobeerd wordt om een schuldregeling te treffen. De eerste groep is de groep die niet wordt toegelaten tot de voorziening schuldhulpverlening. Als zij een aanvraag indienen krijgen zij een formeel afwijzingsbesluit. De tweede groep is de groep waarvoor niet op afzienbare termijn wordt geprobeerd om een schuldregeling te treffen. Zij zijn formeel wel toegelaten tot de voorziening schuldhulpverlening maar krijgen andere vormen van ondersteuning (budgetcoaching, bijstellen beslagvrije voet, stabiliserende voorziening zoals Duurzame financiële dienstverlening (DFD) etc).

Voor beide groepen geldt dat hun schuldsituatie nog lange tijd blijft bestaan. Of zij op enig moment alsnog (kunnen) instromen in een traject voor een schuldregeling hangt af van de vraag of zij alsnog (kunnen) voldoen aan de toelatingseisen. Voor de meeste schuldenaren is dat eerder een traject van jaren dan van maanden. Een onbekend deel probeert het niet meer, zelfs als zij er op een later moment wel voor in aanmerking komen.

## Bijlage 2 Onoplosbaarheid van CJib vorderingen

Het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) int onder meer vorderingen voor overtredingen en misdrijven. Vanwege het grote belang dat deze betaald worden – onder meer in termen van genoegdoening en sociaal draagvlak – heeft het CJIB ruime mogelijkheden om te verhalen. Voor veel vorderingen geldt dat de mogelijkheden om tot betalingsafspraken te komen zeer beperkt zijn. De onderstaande tekst is afkomstig van de site [www.schuldinfo.nl](http://www.schuldinfo.nl) en geeft inzicht in de mate waarin schuldenpakketten met daarin een of meerdere CJib vorderingen onoplosbaar zijn.

### Administratieve sanctie voor verkeersovertredingen

De meeste verkeersovertredingen vallen onder de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (de wet Mulder). De officier van justitie hoeft dan niet naar de rechter, maar kan zelf een sanctie opleggen d.m.v. een beschikking. Dit is een brief waarin staat welke overtreding is gepleegd, hoe hoog de sanctie is en binnen welke termijn de sanctie betaald moet worden.

De inning van de sanctie gebeurt namens de officier van justitie door het CJIB. Wanneer de sanctie niet tijdig in z'n geheel wordt voldaan, wordt de oorspronkelijke sanctie verhoogd met 50 procent. Binnen 4 weken nadat de aanmaning is toegezonden, dient de sanctie inclusief verhoging te zijn betaald. Wanneer de sanctie wederom niet tijdig in z'n geheel is betaald, wordt het verschuldigde bedrag verhoogd met 100 procent van de oorspronkelijke sanctie inclusief de eerdere verhoging. Een voorbeeld: Er wordt een sanctie opgelegd van 100 euro. Deze wordt net niet op tijd bijgeschreven op de bankrekening van het CJIB. Betrokkene is van mening dat wel op tijd betaald is en weigert de volgende verhogingen te betalen.

1e verhoging	50 procent van 100 euro	= 50 euro
2e verhoging	100 procent van 100 euro + 100 procent van 50 euro	= 150 euro
Totaal:		= 200 euro

Op de vervaldatum dient het bedrag op de rekening van het CJIB bijgeschreven te zijn. Uitstel of een betalingsregeling is niet mogelijk. Wanneer betrokken de sanctie wederom niet betaalt heeft de officier van justitie de keus tussen verhaal met dwangbevel en verhaal zonder dwangbevel. Hierover verderop meer. Mocht ook dit niet lukken, dan heeft de officier van justitie nog de volgende dwangmiddelen (de sanctie vervalt hiermee niet):

- Maximaal 1 week gijzelen (gevangenis), via een verzoek bij de kantonrechter;
- maximaal 4 weken het rijbewijs innemen;
- voor maximaal 4 weken de auto buiten gebruik stellen.

Indien de sanctie niet betaald wordt kan de auto op kosten van betrokkene in bewaring worden genomen. Pas wanneer de sanctie en alle kosten zijn betaald krijgt men de auto weer terug. Wanneer na 12 maanden de auto nog niet is opgehaald, mag deze worden verkocht of vernietigd.

### Strafbeschikkingen, transacties en strafrechtelijke boetes

Vanaf 1 februari 2008 kan het Openbaar Ministerie bij veel voorkomende strafbare feiten zelf een straf opleggen (wet OM-afdoening). Dit gebeurt met een strafbeschikking. Wanneer betrokkene het niet eens is met de straf kan hij het voorleggen aan de rechter door binnen 14 dagen na de kennisneming van de strafbeschikking in verzet te gaan. Voor andere misdrijven en overtredingen kan alleen de rechter een straf opleggen. De officier van justitie kan wel een transactievoorstel doen. Dat is een bedrag dat betaald moet worden om te voorkomen dat de officier van justitie de zaak

voorlegt aan de rechter. Wanneer de zaak aan de rechter voorgelegd wordt zal de officier van justitie de rechter doorgaans vragen een hogere geldboete op te leggen dan het transactievoorstel. Zowel bij rechterlijke uitspraak als bij strafbeschikking kan dus onder andere een geldboete worden opgelegd. Daarbij kan worden bepaald dat de boete in termijnen mag worden betaald. Als de boete niet op tijd wordt betaald zal het CJIB een aanmaning met een verhoging van 15 euro sturen. Wordt wederom niet op tijd betaald dan wordt het verschuldigde bedrag, of het gedeelte dat resteert, verhoogd met 20 procent, maar minimaal met 30 euro. Een voorbeeld: er wordt een sanctie opgelegd van 100 euro. Deze wordt niet op tijd bijgeschreven op de bankrekening van het CJIB. Betrokkene is van mening dat wel op tijd betaald is en weigert de volgende verhogingen te betalen.

1e verhoging		= 15 euro
2e verhoging	20 procent restant (15 euro), maar minimaal 30 euro	= 30 euro
Totaal:		= 45 euro

Op de vervaldatum dient het bedrag op de rekening van het CJIB bijgeschreven te zijn. Uitstel of een betalingsregeling is alleen in uitzonderlijke situaties mogelijk. Wanneer de boete niet of niet volledig betaald is heeft de officier van justitie de keus tussen verhaal met dwangbevel en verhaal zonder dwangbevel. Hierover verderop meer. Mocht ook dit niet lukken, dan kan de officier van justitie een arrestatiebevel uitvaardigen om de vervangende hechtenis ten uitvoer te leggen. De rechter heeft bij de uitspraak bepaald hoeveel dagen betrokkene bij niet betalen naar de gevangenis moet. Met deze hechtenis vervalt de boete. In het geval van een strafbeschikking kan de officier van justitie de rechter toestemming vragen om betrokkene te gijzelen. Voor elke 25 euro één dag, met als maximum één week per strafbaar feit. De gijzeling is slechts een drukmiddel om tot betaling over te gaan en komt dus niet in de plaats voor de boete.

### **Schadevergoedingsmaatregel**

Het slachtoffer van een misdrijf kan op verschillende manieren zijn schade op de dader proberen te verhalen, bijvoorbeeld via een civiele procedure. Wanneer er een strafprocedure komt is het ook mogelijk om in deze procedure om schadevergoeding te vragen (de wet Terwee). De rechter kan dan een schadevergoedingsmaatregel opleggen. Voorwaarde is wel dat de schade eenvoudig is vast te stellen. De rechter kan bepalen dat de schadevergoeding in termijnen mag worden betaald. Het CJIB int de schadevergoeding voor het slachtoffer. Als betrokkene de schadevergoeding niet op tijd betaalt zal het CJIB een aanmaning met een verhoging van 15 euro sturen. Betaalt hij wederom niet op tijd dan wordt het verschuldigde bedrag, of het gedeelte dat resteert, verhoogd met 20 procent, maar minimaal met 30 euro. De verhoging komt niet ten goede aan het slachtoffer maar aan de staat. Op de vervaldatum dient het bedrag op de rekening van het CJIB bijgeschreven te zijn. Uitstel of een betalingsregeling is alleen in uitzonderlijke situaties mogelijk (zie ook website CJIB).

Wanneer de schadevergoeding nadat het is opgelegd niet of niet volledig binnen 8 maanden betaald is, ontvangt het slachtoffer de schadevergoeding uit een fonds. De staat verhaalt het uitgekeerde bedrag op de veroordeelde met een verhoging van 15 procent vanwege de kosten. De officier van justitie de keus tussen verhaal met dwangbevel en verhaal zonder dwangbevel. Hierover verderop meer. Mocht ook dit niet lukken, dan kan de officier van justitie een arrestatiebevel uitvaardigen om de vervangende hechtenis ten uitvoer te leggen. De rechter heeft bij de uitspraak bepaald hoeveel dagen betrokkene bij niet betalen naar de gevangenis moet. Deze hechtenis komt echter niet in de plaats van de schadevergoeding, maar dient als drukmiddel.

### **Keuze: verhaal met of zonder dwangbevel**

Zowel bij de administratieve sancties voor verkeersovertredingen als bij strafrechtelijke boetes en de schadevergoedingsmaatregelen heeft de officier van justitie de keus tussen verhaal met en zonder dwangbevel.

- Administratieve sanctie verkeersovertreding: zie art. 26 Wahv en art. 27 Wahv;
- strafrechtelijke boete en schadevergoedingsmaatregel: zie art. 575 Sv en art. 576 Sv.

Bij verhaal met dwangbevel wordt een dwangbevel door de deurwaarder aan betrokkene betekend. Dit dwangbevel kan op eenzelfde wijze ten uitvoer worden gelegd als een vonnis. De deurwaarder kan dus o.a. beslag leggen op het inkomen, op de inboedel of de bankrekening. Verhaal zonder dwangbevel is mogelijk op het volgende geld van betrokkene:

- Loon;
- pensioen en andere periodieke uitkeringen;
- het tegoed op de bankrekening.

Bij verhaal op het loon, het pensioen en andere periodieke uitkeringen geldt de beslagvrije voet.

Het verhaal zonder dwangbevel vindt plaats door een schriftelijke kennisgeving gericht aan betrokkene en aan degene onder wie het verhaal wordt genomen. Zowel bij verhaal met als bij verhaal zonder dwangbevel is het mogelijk verzet aan te tekenen. Dit verzet kan niet gericht zijn tegen de oorspronkelijke beslissing, maar wel tegen de wijze van inning. Aangezien verhaal met dwangbevel veel meer kosten met zich meebrengt dan verhaal zonder dwangbevel dient de officier van justitie indien mogelijk te kiezen voor verhaal zonder dwangbevel. Wanneer bijvoorbeeld het bankrekeningnummer van betrokkene bekend is vanwege een eerdere betaling, dan is op eenvoudige wijze verhaal zonder dwangbevel mogelijk en deze mogelijkheid moet dan ook geprobeerd worden. Het is onduidelijk welke inspanningen het CJIB moet verrichten om informatie van betrokkene te krijgen om verhaal zonder dwangbevel mogelijk te maken.

## Bijlage 3 Overzicht respondenten

Ketenpartner-organisatie	functie
Iriszorg Arnhem	Sociaal werker
Rijnstad Arnhem	Sociaal raadslieden beschermd wonen (OGGZ)
Meerwaarde Haarlemmermeer	Vrijwilliger
'Budget de baas'	Beschermingsbewindvoerder
ROC Midden-Nederland	Financieel hulpverlener
Jeugdbescherming regio Amsterdam	Jeugdbeschermer/ adviseur
Kompas Zuidlaren	Financieel dienstverlener
Reclassering-Nederland Amsterdam	Reclasseringswerker
Kessler Stichting Den Haag Dak en thuislozen	Budgetconsulent
Kessler Stichting Den Haag Dak en thuislozen	Sectormanager
Sociaal.nl	Budgetcoach
Iriszorg Apeldoorn	Budgetconsulent
Leger des Heils Welzijn en Gezondheidszorg Zuidwest Nederland	Cluster manager extramurale Zorg
Humanitas Nijmegen	Vrijwilliger
MEE Utrecht	Regioconsulent
AMW Lochem	Maatschappelijk Werker
Meerwaarde Haarlemmermeer	Sociaal Raadslieden

## Bijlage 4 Itemlijst

Om de informatie op een eenduidige wijze uit de dossiers te halen is er een itemlijst opgesteld. Deze is gebruikt om de verzamelde informatie op een eenduidige wijze verwerken.

### Algemene kenmerken

1 Reden waarom mensen op het moment van de aanmelding niet binnen zes maanden konden instromen in een schuldregeling (meerdere antwoorden mogelijk)

- ☐ cliënt ligt/lag nog in scheiding
- ☐ er is een vordering die nog betwist wordt/werd
- ☐ er is een koophuis dat eerst verkocht moet/moest worden
- ☐ er zijn/waren administratieve zaken niet op orde (nog aangifte inkomstenbelasting doen, bedrijf uitschrijven bij KvK etc) REDEN OPSOMMEN
- ☐ cliënt is/was niet bereid of in staat zich aan de voorwaarden van schuldhulp te houden
- ☐ client maakte eerder gebruik van Wsnp en/of gemeentelijke schuldhulpverlening
- ☐ cjb
- ☐ anders

### 2 Toelichting op reden geen toegang bij aanmelding

Beschrijving van de situatie in ongeveer twintig regels. Beschrijving op basis waarvan je de client een beetje leert kennen.

### 3 Informatie in dossier over welzijn cliënt (in eerste twee a drie maanden na aanmelding)<sup>70</sup>

(maakte zich zorgen, was/is deze boos, onverschillig over gegeven dat er vooralsnog geen schuldregeling mogelijk was etc)

Beschrijving in max tien regels

### 4 Ondersteuning bij aanmelding

Cliënt kreeg op het moment van de aanmelding de volgende ondersteuning (meerdere antwoorden mogelijk)

- ☐ vrijwilliger
- ☐ maatschappelijk werk
- ☐ sociaal raadslieden of advocaat
- ☐ budgetbeheer
- ☐ beschermingsbewind (aanvraag daartoe of al van kracht)

ANDERS

### Activiteiten die betrokken professional heeft verricht in het kader van de stabilisatie

#### 5a Welke activiteiten zijn er verricht om de situatie te stabiliseren?

- ☐ budgetcoachingsgesprekken
- ☐ beslagen gecorrigeerd
- ☐ betalingsregelingen met schuldeisers getroffen
- ☐ budgetbeheer opgestart
- ☐ verwezen naar beschermingsbewind
- ☐ voorkomen huisuitzetting

---

<sup>70</sup> We gaan naar organisaties waar klanten langer in behandeling blijven en naar organisaties waar ze worden verwezen naar andere partijen. We noteren hier wat het voor mensen betekent als ze horen dat ze vooralsnog in de schulden blijven zitten

- ☐ voorkomen energieafsluiting  
☐ overig te weten.....

**5b Hoeveel uur is er besteed aan de stabilisatie?**

..... aantal uur invullen

**5c Hoeveel maanden duurde stabilisatie?**

..... aantal maanden

**5d Afronding stabilisatie**

☐ client is alsnog verwezen naar schuldregeling

- Aantal maanden tussen aanvang stabilisatie en verwijzing naar schuldregeling .....

☐ client is verwezen naar andere hulpverlening zonder concrete afspraak wanneer iemand instroomt in schuldregeling

- Welke andere hulpverlening?

- ☐ sociaal raadslieden
- ☐ maatschappelijk werk
- ☐ het juridisch loket
- ☐ vrijwilligersorganisatie
- ☐ eigen netwerk client
- ☐ overig, te weten.....
- ☐ GGZ, versavingszorg etc

☐ client heeft hulpverlening zelf gestaakt

**5e Bijzonderheden stabilisatie**

Bijvoorbeeld dat er ondanks inspanningen toch een gijzeling door CJIB, huisuitzetting etc plaatsvond  
Open antwoord max tien regels

**6 Doelstelling(en) cliënt op moment afronden activiteiten stabilisatie**

- ☐ beroep doen op traject schuldregeling  
☐ zelfstandig voorkomen dat schulden niet verder oplopen  
☐ bewindvoerder gaat financien bijhouden  
☐ budgetbeheerder gaat financien bijhouden  
☐ sociaal netwerk gaat financien bijhouden/ondersteunen  
☐ ANDERS te weten.....

**7 Inschatting betrokken hulpverlener hoe het verder gaat met client (tijdshorizon komende jaar)**

Maximaal tien regels

**NAVRAGEN BIJ SHV**

**Kenmerken schuldsituatie**

**8 Hoogte netto inkomen (inclusief toeslagen, alimentatie etc)**

bedrag invullen.....

INKOMEN

TOESLAGEN

ANDERS

**9 Hoogte schuldenlast**

bedrag invullen.....

**10 Type beslagen en andere incassomaatregelen**

- ☐ beslag op zorgtoeslag
- ☐ beslag op huurtoeslag
- ☐ beslag op kinderopvangtoeslag
- ☐ beslag op inkomen/loon
- ☐ bankbeslag
- ☐ beslag op inboedel
- ☐ dreiging uithuiszetting
- ☐ dreiging afsluiting energie/water

#### 11 Beslagvrije voet beschikbaar

- ☐ ja
- ☐ nee
- ☐ onbekend

#### 12 Type schuldeisers (aankruisen welke bekend zijn)

- ☐ bank (roodstand, persoonlijke lening, creditcard)
- ☐ belastingdienst toeslagen
- ☐ belastingdienst inkomstenbelasting
- ☐ belastingdienst niet duidelijk welk type
- ☐ CJIB strabis
- ☐ CJIB mulder
- ☐ CJIB overig of niet te duiden
- ☐ deurwaarder (opdrachtgever onbekend)
- ☐ DUO/IBG
- ☐ energiebedrijf
- ☐ overig
- ☐ huur
- ☐ hypotheek
- ☐ LBIO
- ☐ postorder bedrijf (Wehkamp, bol.com etc)
- ☐ sociale zekerheid (sociale dienst, uww, svb etc)
- ☐ waterschap
- ☐ zorgverzekeraar
- ☐ zorgverlener (fysiotherapie, orthodontist etc)

#### Kenmerken huishouden

##### 13 Samenstelling huishouden

- ☐ Alleenstaande
- ☐ Alleenstaand met minderjarige kinderen
- ☐ Paar zonder kinderen
- ☐ Paar met kinderen
- ☐ Anders