

## Hoe huishoudens met schulden te helpen?

Het aantal huishoudens met problematische schulden blijft verder groeien. Door het oplopen van incassokosten en beslagen worden die situaties bovendien steeds vaker uitzichtloos. Ook lopen de maatschappelijke kosten steeds verder op. Tijd om nieuwe wegen in te slaan. Eén van de initiatieven daartoe verkent de mogelijkheden van een fonds dat schulden afkoopt bij schuldeisers en een traject met de schuldenaar afsprekt voor sociale begeleiding en - in tijd en hoogte beperkte - terugbetaling.

Lees het artikel van Hub Crijns waarin dit 'Nationaal Initiatief Herstructureren Schulden' wordt besproken.

---

*In het kort:*

### **Breintank**

Een breintank heeft zich dit jaar geworpen op wat ze zelf noemt het ontwikkelen van een 'Nationaal Initiatief Herstructureren Schulden - een handreiking voor gemeenten om op innovatieve wijze meer mensen sneller en duurzamer uit de problematische schulden te halen en te houden'.

Het doel van de breingroep is om te komen tot een aanpak om meer, sneller en duurzamer mensen uit de schulden te halen en houden. Want als een gezin/huishouden te lang met problematische schulden te maken heeft ontstaat een neerwaartse spiraal van schulden, incasso- en deurwaarderskosten, meer schulden, meer incasso en bewindvoeringskosten, etc. De persoonlijke drama's die door deze neerwaartse spiraal ontstaan zijn aangrijpend.

### **Twee strengen**

De denkgroep van het 'Nationaal Initiatief' heeft twee onlosmakelijk met elkaar verbonden financiële en sociale strengen bedacht.

De eerste streng bestaat uit nationale afspraken en lokale fondsen in de gemeente om mensen uit schulden te halen en voor hen rust en ruimte te creëren.

De tweede streng bestaat uit lokale sociale infrastructuur om mensen duurzaam uit schulden te houden en perspectief te bieden. Zonder een plan waarmee mensen uit schulden blijven is de kans op terugkerende schulden groot. Daarom wordt een unieke overeenkomst getekend tussen gemeente en schuldenaar. De sociale infrastructuur is cruciaal om de overeenkomst een succes te laten worden.

---

*Lange versie:*

## Hoe huishoudens met schulden te helpen?

De internationale financiële kredietcrisis, die in 2008 zichtbaar werd vanuit Amerika, heeft een zware economische crisis veroorzaakt, waarvan de gevolge anno 2015 nog steeds doorwerken. Dit wordt schrijnend zichtbaar in de onderzoeken die sinds 2008 verricht zijn naar de huishoudens met achterstallige betalingen en schulden. Begin 2008 zijn er 250.000 huishoudens met achterstallige betalingen en schulden en grotendeels zijn dit mensen met een laag inkomen, mensen met een handicap en mensen van niet-Nederlandse komaf. Daarna begint het aantal huishoudens met betalingsproblemen snel toe te nemen.

### **In vier jaar tijd van een op de tien naar een op de zes**

In oktober 2009 heeft het bureau Panteia de resultaten gepubliceerd in Huishoudens in de rode cijfers: bijna één op de tien huishoudens in Nederland kampte met problematische schulden. Dat zijn 700.000 huishoudens, met de effecten van de economische neergang nog voor de boeg! Nog eens 250.000 huishoudens kampfden in oktober 2008 met hun financiën vanwege hun koophuis. In november 2008 blijken er dus ongeveer 1 miljoen huishoudens te zijn met een problematische geldhuishouding. In deze cijfers zit volgens de deskundigen 60% van de huishoudens met een laag inkomen, laag geletterd, wisselende loopbaan met

betaald werk. Dat is de groep die traditioneel bekend is vanuit de sociale zekerheid. Ongeveer 40% van deze groep is nieuw: hoog inkomen, tweeverdieners, hooggeletterd, stevige loopbaan met betaald werk. Bijzonder in deze groep is dat ze eerder in de problemen blijkt te komen door echtscheiding dan door werkloosheid.

In de loop van 2012 is het aantal huishoudens met betalingsachterstanden en schulden bijna verdubbeld. De monitor Huishoudens in de rode cijfers 2012 zegt dat begin 2012 van de 7,032 miljoen huishoudens een op de zes - 17,2% ofwel 1.172.000 huishoudens - een risico op problematische schulden heeft. Een problematische schuldsituatie wil zeggen dat er meer per maand betaald moet worden dan er aan inkomen binnenkomt en de te betalen schuld groter is dan één maandinkomen. Tussen 719.000 en 961.000 huishoudens staan op de rand van problematische schulden. Tussen de 373.000 en 531.000 huishoudens hebben al problematische schulden of zitten in een schuldhulpverleningstraject.

### **Begin 2015 heeft eenderde van de huishoudens financiële problemen**

In de loop van 2014 is het aantal huishoudens met betalingsachterstanden en schulden weer verdubbeld. De Monitor Betalingsachterstanden 2014 leert dat in het jaar 2014 van de 7,34 miljoen huishoudens (CBS-Statline) in totaal in 2,33 miljoen huishoudens één of meer van de onderzochte vormen van betalingsachterstanden voorkomt. Dat is 32,1% of eenderde van alle huishoudens. Deze groep huishoudens worstelt met de volgende betalingsachterstanden:

- achterstallige rekening om financiële redenen (in de laatste 12 maanden: 863.000 huishoudens);
- krediet of lening (op dit moment: 1.618.000, exclusief hypotheek);
- op afbetaling gekochte goederen of diensten (op dit moment: 684.000);
- regelmatig en vaak rood staan (in de afgelopen 12 maanden: 1.071.000);
- creditcardschuld (op dit moment gespreide afbetalingsregeling: 209.000).

In deze cijfers is de hypotheekschuld en de gevolgen daarvan niet meegeteld. In de huishoudens met een of meer vormen van betalingsachterstanden neemt de kans op schulden enorm toe. Problematische schulden ontstaan als de uitstaande betalingsachterstanden of schulden groter zijn dan wat er aan maandinkomen binnenkomt. Dus is de vraag steeds nijpender: wie helpt die huishoudens van de betalingsachterstanden en schulden af?

### **Een discussiegroep over nieuwe vorm van schuldsanering**

Een breintank heeft zich dit jaar geworpen op wat ze zelf noemt het ontwikkelen van een 'Nationaal initiatief tot herstructurering van schulden' door een handreiking voor gemeenten te maken om op innovatieve wijze meer mensen sneller en duurzamer uit de problematische schulden te halen en te houden. Inmiddels is er een zevende conceptversie beschikbaar met als datum 7 november 2015 (dat niet publiek beschikbaar is).

De maatschappelijke partners die meedenken, meeschrijven, participeren in de denkgroep zijn:

- Gemeenten Bodegraven-Reeuwijk, Almelo, Amersfoort, Zaanstad, Rotterdam, Leeuwarden, Zwolle, Deventer, Arnhem, Leiden, Enschede, Haarlem en Divosa.
- Woningbouwcorporaties Volksbelang Wijk bij Duurstede, Volkshuisvesting, Beter Wonen, Tiwos en Aedes.
- Zorgverzekeraars Achmea, CZ, VGZ en Zorgverzekeraars Nederland.
- Energiebedrijven Nuon, Essent, Eneco, Electrabel en Energie Nederland.
- En mensen die uit idealisme, belangstelling, hoop meedenken: Goede Gieren Fonds, Voedsel Focus Amersfoort, Budgetteer, Matchpoint, Cordaid, NVVK, Tympan, Vereniging Schuldhulpmaatje Nederland, Publieke Versnellers en ervaringsdeskundigen.

'De Publieke Versnellers' onder aanvoering van Rense Bos ondersteunen de denkgroep.

### **Naar een aanpak om schulden duurzaam te saneren**

Het doel van de breingroep is om te komen tot een aanpak om meer, sneller en duurzamer mensen uit de schulden te halen en houden. Want als een gezin/huishouden te lang met problematische schulden te maken heeft ontstaat een neerwaartse spiraal van schulden, incasso- en deurwaarderskosten, meer schulden, meer incasso en bewindvoeringskosten, etc. De persoonlijke drama's die door deze neerwaartse spiraal ontstaan zijn aangrijpend. Het zijn drama's waar de uitzichtloze situatie van mensen centraal staat, waar de deurbel wordt uitgezet uit de angst voor deurwaarders, post niet meer wordt opengemaakt, de stress in een gezin toeneemt, het IQ afneemt, de gezondheid verslechtert, en ga zo maar door. Een van de belangrijkste redenen waarom mensen in een neerwaartse spiraal terechtkomen is het blijven hanteren van de heersende maatschappelijke normen als het over schulden gaat: straf en individualiteit. Door straf als norm te hanteren voeden we een miljardenindustrie van incasso- en deurwaarderskantoren waardoor mensen met schulden kopje onder gaan. We gaan ervan uit dat het je eigen schuld is als je in de schulden komt, en je zal er ook zelf uit moeten komen. Deze 'dikke bult, eigen schuld' norm versterkt de struisvogelstrategie: het ontkennen van schulden. Naast de geldende normen kan de huidige inrichting van ons schuldhulpstelsel verbeterd worden om minder mensen met schulden uit te sluiten van hulp en ze sneller te helpen. De consequenties van dit systeem en normen rijzen inmiddels de pan uit. Het aantal schrijnende gevallen van gezinnen die het zelf niet meer redden neemt per dag toe. Door de kortetermijnbelangen van schuldeisers, incasso- en deurwaarderskantoren worden op lange termijn de kosten bij de maatschappij neergelegd. De maatschappelijke kosten zijn opgelopen tot 11 miljard per jaar, en lopen op tot € 100.000 per problematische schuldsituatie.

### **Het plan van aanpak**

De denkgroep van het 'Nationaal Initiatief Herstructureren Schulden' heeft twee onlosmakelijk met elkaar verbonden financiële en sociale strengen bedacht.

De eerste streng bestaat uit nationale afspraken en lokale fondsen in de gemeente om mensen uit schulden te halen en voor hen rust en ruimte te creëren.

- Per gemeente wordt een (publiek en/of privaat) lokaal fonds ingesteld. Het lokale fonds wendt zijn vermogen aan om de gehele schuld te herstructureren.
- Met de sectoren energie, sociale woningbouw en zorg worden nationale en lokale afspraken gemaakt onder welke voorwaarden en saneringspercentages een schuld gedeeltelijk wordt kwijtgescholden.
- Het niet-gesaneerde bedrag van de schuld wordt door het lokale fonds betaald aan de schuldeisers.
- Schuldeisers krijgen in ruil voor het gedeeltelijk saneren van de schulden structureel en betrouwbaar betalende klanten.
- De gemeente en de schuldenaar tekenen een overeenkomst. De schuldenaar betaalt de originele schuld terug aan de gemeente, enkele tientjes per maand in xx aantal maanden (maximaal 180 maanden). Hoe sneller er wordt terugbetaald, hoe beter.

De tweede streng bestaat uit lokale sociale infrastructuur om mensen duurzaam uit schulden te houden en perspectief te bieden.

Zonder een plan waarmee mensen uit schulden blijven is de kans op terugkerende schulden groot. Daarom wordt een unieke overeenkomst getekend tussen gemeente en schuldenaar.

De sociale infrastructuur is cruciaal om de overeenkomst een succes te laten worden.

De sociale infrastructuur en de samenwerking tussen gemeente en lokale initiatieven zien er per gemeente anders uit. De overeenkomst, inclusief de terugbetalingsregeling, wordt opgesteld op basis van de behoefte van de schuldenaar. De overeenkomst bevat ook een set afspraken om actief mee te doen met lokale initiatieven zoals: financiële coachingstrajecten door een buddy, meewerken in een sociale coöperatie en/of een loopbaancoaching/ werkvaringplekken om meer werk te vinden.

### **Nationaal en lokaal**

Het is een nationaal initiatief omdat armoede, schulden en schuldeisers zich niet aan gemeentegrenzen houden. Zorgverzekeraars, energiebedrijven, woningbouwcorporaties, brancheorganisaties en gemeenten hebben daarom de handen ineen geslagen. Een groot deel van de vaste lasten van huishoudens wordt gevormd door zorgverzekeringen, energiekosten en huur en deze aanbieders werken landelijk of regionaal. Samenwerking en afspraken maken op nationaal niveau zijn niet alleen voordelig, ze maken een meer integrale aanpak mogelijk.

Anderzijds heeft dit initiatief een decentraal karakter omdat elke gemeente het concept zal aanpassen aan de lokale cultuur en infrastructuur van WMO-budgetten, sociale fondsen, aanbestedingen met welzijnsinstellingen en lokale initiatieven etc. Iedere gemeente(raad) moet een eigen afweging maken hoe het fonds wordt ingericht.

Deze integrale aanpak is ontwikkeld om niet alleen iemand eenmalig uit de schulden te halen (symptoombestrijding), maar iemand duurzaam uit de schulden te houden (oorzaak aanpakken). De aanpak richt zich erop om mensen met schulden, ongeacht de herkomst van de schuld, binnen vier weken te helpen. Daartoe zijn in het plan drie stappen ontwikkeld (Stap 1 t/m 3). Dit creëert de benodigde rust, ruimte en weer creatief IQ (bron: Shafir & Mullainathan) om de neerwaartse spiraal te doorbreken. Hiermee voorkomen we preventief dat schulden razendsnel oplopen door incasso- en deurwaarderskosten. En door de aandacht te richten op de context van de schuldenaar en samenwerking tussen gemeente en lokale initiatieven ontstaat weer perspectief voor iemand met schulden. Hier komen vijf vervolgstappen in beeld (Stap 4 t/m 9). Wanneer het besteedbaar inkomen normaliseert, worden de rekeningen en vaste lasten weer structureel betaald.

### **Waar zit de economie van dit plan?**

Je zou als eenvoudige lezer kunnen denken, dat in het helpen wegwerken van achterstallige betalingen en het aflossen van schulden de grootste economische voordelen te behalen zijn. En al snel kom je ook op het idee dat rekeningen betalende en schulden aflossende huishoudens ook kunnen besparen op de kosten van incasso, deurwaarders en rechtbanken. Dat zijn de directe profijtkosten. Natuurlijk zullen schuldeisers blij zijn en hun activa kunnen tellen, in plaats van crediteuren te hebben uit staan.

Maar er is meer winst te boeken en de breingroep ziet die ontstaan in minder uitvoeringskosten; minder beroep op bijzondere bijstand in verband met bewindvoering; vergroting kans op werk/uit bijstand; minder zorg en andere maatschappelijke kosten; vooraf afspraken gemaakt met schuldeisers in plaats van achteraf gevorderde kosten.

Risico's of verliezen zijn er natuurlijk ook volgens de denkgroep. Er komen opstart- en uitvoeringskosten bij; er is sprake van afkoop met lange looptijd en risico van renteverlies of uiteindelijk niet betalen; open einde financiering voor gemeente; overnames van lijken in de kast; niet alle schuldeisers willen meewerken.

Om het nog eens anders te zeggen hebben de denkers geleend bij het onderzoek Aarts De Jong Wilms Goudriaan, in opdracht van het ministerie van SZW 'Kosten en Baten van Schuldhulpverlening' (Public Economics bv (APE 2011):

“Een schuldrisicogroep van 10.000 huishoudens waarvan 26,4% geen problematische schulden heeft (trede 0), 49,6% lichte problematische schulden (trede 1), 12,4% zware problematische schulden (trede 2) en 11,6% structureel zware problematische schulden (trede 3), genereert schuldgerelateerde kosten van in totaal € 1,038 mrd. Dat is € 103.787 per huishouden in de schuldrisicogroep.”

“Huishoudens in de risicogroep kosten de gemeente Hollandstad (red: fictieve gemeente gebruikt voor het onderzoek, gebaseerd op bestaande data) gedurende 10 jaar ruim € 535 miljoen. Dit is gelijk aan € 53.576 per huishouden in de risicogroep. Het overgrote deel van deze kosten slaat neer bij de sociale dienst (€ 532 mln.). Deze kosten bestaan uit uitgaven aan WWB-uitkeringen (€ 367 mln.) [red. WWB heet nu de Participatiewet], WWB-re-integratiekosten (€ 64 mln.), WWB-uitvoeringskosten (€ 92 mln.), kosten voor de bijzondere bijstand (€ 5 mln.) en kosten door misgelopen vorderingen bij de sociale dienst (€ 4 mln.). Slechts een klein deel van de kosten van gemeenten bestaat uit uitgaven aan schuldhulpverlening (€ 3 mln.) en maatschappelijke opvang (€ 0,5 mln.).”

### **Hoe ziet het plan van aanpak er uit?**

De negen stappen uit het Plan van aanpak zien er kort omschreven als volgt uit. De methode van het Nationaal Investeringsplan is dat de burgerlijke gemeente een investeringsfonds opricht (al of niet met hulp van een stadsbank) en van daaruit binnen vier weken de schulden van een schuldenaar opkoopt of overneemt. Daarbij kan nog geredeneerd dat de overname gebeurt met schuldreductie, groter of kleiner. De breingroep rekent met een schuldreductie van een vijfde deel uit het fonds. Vervolgens wordt met de schuldenaar een overeenkomst opgesteld voor een langjarige periode van maandelijkse aflossing, minimaal 15 jaar. Daarbij kunnen dan afspraken gemaakt worden voor lokale begeleiding. Volgens de breingroep gaat het die schuldenaren lukken om in die tijd hun schulden af te betalen.

Het rapport kent een aantal bijlagen met cijfers, reeds gestelde vragen en antwoorden, juridisch advies, winst- en verliesrekening of kosten-baten-analyse, een voorbeeld voor een Raadsvoorstel, voorbeelden van lokale initiatieven en twee voorbeelden van onderhandelingspellen om tot overeenkomsten te komen plus een voorbeeld van een Design Lab.

### **Evaluatie**

Het plan 'Nationaal initiatief tot herstructurering van schulden' is nog in de ontwerpfase. Er kan dus nog niet verwezen worden naar een publieke plaats voor het plan. De breingroep geeft wel aan dat in de loop van 2016 een eerste proef zal plaatsvinden.

Kritische vragen zijn er genoeg te stellen, en volgens de bijlage rond vragen en antwoorden zijn die ook gesteld. Een belangrijk punt is nu natuurlijk de preferente positie van de Belastingdienst en het Centraal Justitieel Incasso Bureau. Die preferente positie zorgt er nu voor dat de overheid als schuldeiser niet meedoet met saneringsafspraken. De breingroep hoopt er op dat er al doende verandering in zal komen.

Een volgende kritische vraag is natuurlijk het uitgangspunt dat schuldenaren hun schulden aflossen, zij het in een langzaam tempo. Maar toch: de verantwoordelijkheid ligt bij de schuldenaar en die zorgt voor betaling van de rekening.

Je zou natuurlijk ook kunnen redeneren vanuit een socialer of diaconaler perspectief. Dat motief leeft vooral bij kerken. De schuld wordt bij de overname voor een groter deel afgekocht en gesaneerd en dat deel zijn de schuldeisers dus kwijt (hun verlies). En de schuldenaar krijgt een kortere periode van bijvoorbeeld drie jaar (gelijk aan wat nu de Wet Sanering Natuurlijke Personen is) de tijd om het kleinere deel af te lossen naar vermogen, met hulp van lokale begeleiding. Na drie jaar zijn de schuldenaren dan weer schuldvrij en vrij mens (hun winst). Vanuit de diaconale hoek van de kerken is er voor zo'n groter nationaal fonds - dat gemeentelijk opgezet kan zijn - veel interesse. De wettelijke fase van de WSNP lijkt hier veel op. Maar die procedure van de huidige wet Schuldhulpverlening is maar voor een beperkte groep toegankelijk, zo leert de praktijk. Daar zou dus nog aanzienlijk meer gewonnen kunnen worden, als er zo'n sociaal of diaconaal afkoopfonds zou bestaan. Lokale begeleiding is wel te vinden. Daar zijn in allerlei gemeenten voorbeelden van op te noemen. Vanuit kerken is SchuldHulpMaatje het grootse voorbeeld. De Vereniging SchuldHulpMaatje Nederland is bij de discussies van de breingroep betrokken, zonder dat dit nu weer betekent dat de Vereniging achter het ontwikkelde concept staat.

*Hub Crijns is bestuurder Landelijk Katholiek Diaconaal Beraad*