



**Schets van de schuldhulpverlening**  
Omvang, opzet en actuele ontwikkelingen

Dr. Nadja Jungmann, lector schulden en incasso

Mr H.D.L.M. Schruer, advocaat en senior onderzoeker lectoraat schulden en incasso

## Inleiding

Wie de krant regelmatig leest en het nieuws op internet en tv volgt, heeft ongetwijfeld een beeld van de schuldenproblematiek in Nederland. Steeds meer huiseigenaren hebben een betalingsachterstand op hun hypotheek, het aantal wanbetalers van zorgpremie was nog nooit zo hoog en nieuwe groepen zoals hoger opgeleiden melden zich bij de schuldhulpverlening<sup>1</sup>. In de berichtgeving wordt vaak naar de crisis verwezen als oorzaak en komen de mogelijke oplossingen doorgaans niet aan bod. Voorliggend stuk bevat een toelichting op de omvang van de schuldenproblematiek in Nederland, de opzet van de schuldhulpverlening en een toelichting op actuele ontwikkelingen.

Het document is geschreven voor lezers die te maken hebben met mensen met schulden of daar (beroepsmatig) in geïnteresseerd zijn. De opbouw is als volgt:

|  |    |
|--|----|
| Inleiding .....  | 2  |
| 1 Bijna een op de zes huishoudens heeft (problematische) schulden .....              | 3  |
| Schuldenproblematiek vergroent, vergrijst, versteent, onderneemt en verdient .....   | 3  |
| 2 Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van schuldhulpverlening .....   | 4  |
| In de uitvoering zijn er zowel verschillen als overeenkomsten tussen gemeenten ..... | 4  |
| Het werkproces begint met een screening .....  | 5  |
| Voor de meeste schuldenaren is een schuldregeling niet direct binnen bereik .....    | 8  |
| De inzet van schuldhulpverlening leidt tot baten op andere terreinen .....           | 9  |
| 3 Rechtbanken bieden een uitweg als schuldeisers weigeren .....                      | 9  |
| 4 De situatie bepaalt welke voorziening het meest geschikt is .....                  | 10 |
| Bijlage 1: Verklarende woordenlijst .....  | 13 |

---

<sup>1</sup> Deze berichten zijn onder meer gemeld door Elsevier, NOS en het NRC

## 1 Bijna een op de zes huishoudens heeft (problematische) schulden

In de afgelopen jaren nam de schuldenproblematiek flink toe. Recent onderzoek wijst uit dat één op de zes huishoudens (17%) zich in een problematische schuldsituatie bevindt of daar een groot risico op loopt<sup>2</sup>. Hun schulden zijn zo groot dat zij die doorgaans niet meer op eigen kracht kunnen oplossen maar ondersteuning nodig hebben van bijvoorbeeld de schuldhulpverlening. Het oplopen van de werkloosheid en de dalende huizenprijzen zijn belangrijke factoren bij het toenemen van de schuldenproblematiek.

De toename van de schuldenproblematiek is ook zichtbaar in het beroep op schuldhulpverlening. In 2012 vroegen ruim 100.000 huishoudens om hulp bij een schuldhulpverlenende organisatie. De meeste schuldhulpverlenende organisaties zijn lid van de NVVK, de branchevereniging voor sociaal bankieren en schuldhulpverlening. In 2012 vroegen 84.250 mensen bij een NVVK-lid om hulp. In 2008 was dat aantal nog ongeveer de helft (44.100).

Mensen doen niet direct een beroep op schuldhulpverlening. Gemiddeld kampen ze al een jaar of vijf met financiële problemen op het moment dat ze zich aanmelden<sup>3</sup>. De gemiddelde schuldenlast waarvoor mensen om hulp vragen, bedroeg in 2012 ongeveer 33.500 euro, verdeeld over 14 crediteuren<sup>4</sup>.

### *Schuldenproblematiek vergroent, vergrijst, versteent, onderneemt en verdient*

Van oudsher zijn het met name de lagere inkomens die in een problematische schuldsituatie terechtkomen. Vaak was er sprake van een lager opleidingsniveau en een substantieel deel van de groep was afhankelijk van een uitkering (Jungmann, 2006). Wie vandaag de dag de spreekkamer van de schuldhulpverlening binnenloopt, ziet echter een heel ander beeld. Schuldenproblematiek vergroent, vergrijst, versteent, onderneemt en verdient. Of, anders gezegd, de volgende ontwikkelingen zijn zichtbaar:

- **Vergroent.** De schuldenproblematiek onder jongeren is stevig. De gemiddelde schuld waarvoor jongeren op een ROC om hulp vragen bedraagt inmiddels al ruim € 9.000. Eén op de zes mbo-studenten leent op dit moment geld. Gemiddeld hebben zij € 1.265 schuld. (Nibud 2011) In 2010 was 12% van de verzoekers om schuldhulpverlening jonger dan 24 jaar (NVVK 2011). In 2007 was dit nog 7% (NVVK 2008).
- **Vergrijst.** Ook onder ouderen neemt de schuldenproblematiek toe. Langer zelfstandig blijven wonen, minder persoonlijke ondersteuning op basis van de AWBZ en toenemende individualisering leiden ertoe dat meer ouderen in financiële problemen komen. Een grote terugval in inkomsten bij de groep met 'gebroken' pensioenen speelt hier ook een rol. In 2010 was 5% van de verzoekers om schuldhulpverlening ouder dan 65 (NVVK 2011).
- **Versteent.** Tot een jaar of vijf geleden was er zelden sprake van een koophuis bij de verzoekers om schuldhulpverlening. Schuldenproblematiek werd juist vaak 'opgelost' door de verkoop van een huis en daarmee het vrijmaken van de overwaarde. Tegenwoordig vragen schuldenaren om hulp omdat ze na aankoop van een nieuw woonhuis het voormalige woonhuis niet verkocht krijgen en onvoldoende inkomen hebben voor de dubbele lasten. Of zij blijven na verkoop van een huis met een restschuld zitten na betaling van de koopsom in mindering op de hypotheek.
- **Onderneemt.** Ruim 750.000 mensen werken als zelfstandige. Hun inkomsten zijn niet gegarandeerd en afhankelijk van de branche waarin iemand werkt, is er een groep die het

---

<sup>2</sup> Kerkhaert e.a. (2013) Huishoudens in de rode cijfers, Panteia, Den Haag

<sup>3</sup> Jungmann, N & Anderson M (2011) Vroegsignalering moet en kan!, Social Force

<sup>4</sup> Jaarverslag NVVK 2012, Utrecht

financieel zwaar heeft. Dit is onder meer zichtbaar in het percentage zzp'ers dat om schuldhulpverlening hulp vraagt. Dit neemt al jaren toe.

- **Verdient.** Voor verzoekers om schuldhulpverlening gold tot een jaar of drie geleden dat zij nagenoeg allemaal een inkomen onder modaal hadden. Sterker nog, het merendeel had een inkomen rond bijstandsniveau. Met name door de problemen rondom koophuizen en restschulden op hypotheek doen nu ook de hogere inkomens steeds vaker een beroep op de schuldhulpverlening. Tot enkele jaren geleden had een paar procent van de verzoekers een inkomen boven modaal (+/- 30.000 euro bruto). Inmiddels is dat zeker een kwart van hen (NVVK 2011).

## **2 Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van schuldhulpverlening**

Op 1 juli 2012 trad de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) in werking. De wet schrijft voor dat gemeenten moeten voorzien in een aanbod van schuldhulpverlening. Gemeenten zijn vrij om te bepalen hoe ze de schuldhulpverlening organiseren. Wel schrijft de wet voor dat er sprake moet zijn van een integrale aanpak. Dit wil zeggen dat er in de geboden ondersteuning niet alleen aandacht is voor de financiële problematiek van de schuldenaar maar ook voor eventuele – daarmee samenhangende – immateriële problematiek. Schuldenaren die zich melden moeten binnen vier weken een intake krijgen. Als er sprake is van een crisissituatie zoals een dreigende huisuitzetting of afsluiting van energie, dan moet de intake binnen drie werkdagen plaatsvinden. Een belangrijk uitgangspunt van de Wgs is dat er sprake is van brede toegang. Dit uit zich onder meer in het gegeven dat ook natuurlijke personen die een eigen bedrijf hebben beëindigd een beroep mogen doen op schuldhulpverlening. Ook moet de gemeente expliciet aangeven wat zij doet ten behoeve van gezinnen met kinderen. Verder moet de gemeente voorzien in activiteiten in het kader van schuldpreventie en nazorg.

De Wgs schrijft ook voor dat de gemeente in een beleidsplan onder meer vastlegt welke resultaten zij wil behalen met schuldhulpverlening, hoe zij de kwaliteit van de uitvoering borgt en wat de nagestreefde wachttijd is (met een maximum van vier weken). De Wgs valt onder de werking van de Algemene wet bestuursrecht. Voor de uitvoering betekent dit dat als iemand om hulp vraagt er een formeel besluit (beschikking) moet worden genomen over toelating tot de voorziening. De beschikking is vatbaar voor bezwaar en beroep bij de bestuursrechter.

### **In de uitvoering zijn er zowel verschillen als overeenkomsten tussen gemeenten**

Er zijn tussen gemeenten grote verschillen in zowel in de wijze waarop zij de schuldhulpverlening organiseren als in de effectiviteit<sup>5</sup>. Verschillen zitten onder meer op zaken zoals:

- De uitvoering: de ene gemeente voert het zelf uit terwijl andere gemeenten maatschappelijk werk, een kredietbank of bijvoorbeeld een commerciële partij inhuren.
- De toelating: sommige gemeenten laten iedereen toe terwijl de meeste gemeenten tegenwoordig in een screening selecteren op motivatie en vaardigheden.
- De producten: er zijn gemeenten die alleen advies bieden en schuldbemiddelingen treffen terwijl andere gemeenten ook nog een of meer van de volgende producten aanbieden: schuldsanering, budgetcoaching, budgetbeheer, beschermingsbewind. (zie bijlage 1 voor een verklarende woordenlijst voor deze producten)

Naast verschillen zijn er in de uitvoering ook overeenkomsten. Voor bijna alle gemeenten geldt dat zij:

- bij de uitvoering van de schuldhulpverlening nadrukkelijk de positie van intermediair kiezen (en dus in hun werkzaamheden de belangen van de schuldenaar en crediteuren afwegen);

---

5 N. Jungmann e.a. (2008) Schulden? De gemeente helpt! Hiemstra & De Vries, Utrecht

- in beginsel proberen om mensen aan een schuldenvrije toekomst te helpen maar zich realiseren dat dit lang niet altijd op afzienbare termijn mogelijk is;
- waar nodig een schuldsituatie eerst stabiliseren door inkomsten en uitgaven met elkaar in balans te brengen voordat wordt begonnen met een poging om een regeling te treffen voor de bestaande schulden ;
- schuldenaren die moeite hebben met budgetteren of andere basale financiële vaardigheden missen een ondersteuningsaanbod bieden om daar alsnog in te voorzien.

De meeste gemeenten hebben zich bij de uitvoering gecommitteerd aan de voorschriften van de NVVK, de branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren. Concreet betekent dit dat zij zich bij de uitvoering onder meer moeten houden aan voorschriften die zijn opgenomen in de Gedragscode Schuldregelen. De NVVK schrijft niet voor welke diensten en producten een gemeente moet aanbieden. Gemeenten zijn vrij om te bepalen of zij al dan niet schuldsaneringen, budgetbeheer et cetera aanbieden. Wel schrijft de NVVK ten aanzien van de verschillende diensten en producten voor hoe deze uitgevoerd moeten worden.

### **Het werkproces begint met een screening**

In de afgelopen jaren hebben de meeste gemeenten de schuldhulpverlening anders ingericht. Tot een jaar of vijf geleden, probeerden gemeenten praktisch voor iedereen die zich meldde met problematische schulden een schuldregeling te treffen. Dit is een driejarige regeling waarbij de schuldenaar moet rondkomen van een inkomen net onder het bijstandsniveau. Gedurende de regeling mogen er geen nieuwe schulden of achterstanden ontstaan. Aan het eind van de schuldregeling wordt de resterende schuld kwijtgescholden (en krijgt de schuldenaar een “schone lei”). Vaak gaat dit om percentages van 70 a 80 procent van degenen die zich aanmeldden.

De praktijk wees echter uit dat lang niet iedereen in staat is om een schuldregeling met succes te doorlopen. Het is een hele opgave om drie jaar lang rond te komen van een inkomen onder bijstandsniveau. Alleen schuldenaren die echt gemotiveerd zijn om uit de problemen te komen en beschikken over voldoende financiële vaardigheden lukt dit. Om uitval te voorkomen gaan de meeste gemeenten tegenwoordig van tevoren na of de kans reëel is dat een schuldenaar de zware schuldregeling met succes volbrengt. Dit doen ze door in een screening bijvoorbeeld na te gaan of de vrager om schuldhulpverlening<sup>6</sup>:

- er van **overtuigd** is dat het hebben van problematische schulden niet normaal is en gelooft dat ze zelf invloed hebben op de oplossing van hun probleem
- bereid is om **concessies** te doen (minder geld uitgeven aan roken, hobby's, eten of een niet voor werk noodzakelijke auto de deur uit doen)
- zich **verantwoordelijk** voelt voor de schuldsituatie (en dus niet naar een ex-partner of schuldeisers wijst als verantwoordelijken en de eigen positie in termen van slachtofferschap beschouwt)
- voldoende **gezond financieel gedrag** vertoont (dit wil onder meer zeggen dat iemand de post opent, bijhoudt wat de inkomsten zijn, een budget maakt om van rond te komen etc).
- er **juridische belemmeringen** zijn voor een schuldregeling (bijvoorbeeld dat de schuldenlast nog niet is vastgesteld vanwege een lopende scheiding, een onverkochte woning of omdat een vordering wordt betwist)

De screening heeft als doel om in kaart te brengen of de schuldenaar zich in een problematische schuldsituatie bevindt en als dat het geval is of hij of zij direct of op afzienbare termijn aan een schuldregeling kan beginnen. Er is sprake van een problematische schuldsituatie als de schuldenlast zo hoog is dat iemand die niet binnen drie jaar kan aflossen als er maximaal aan wordt afbetaald. Als

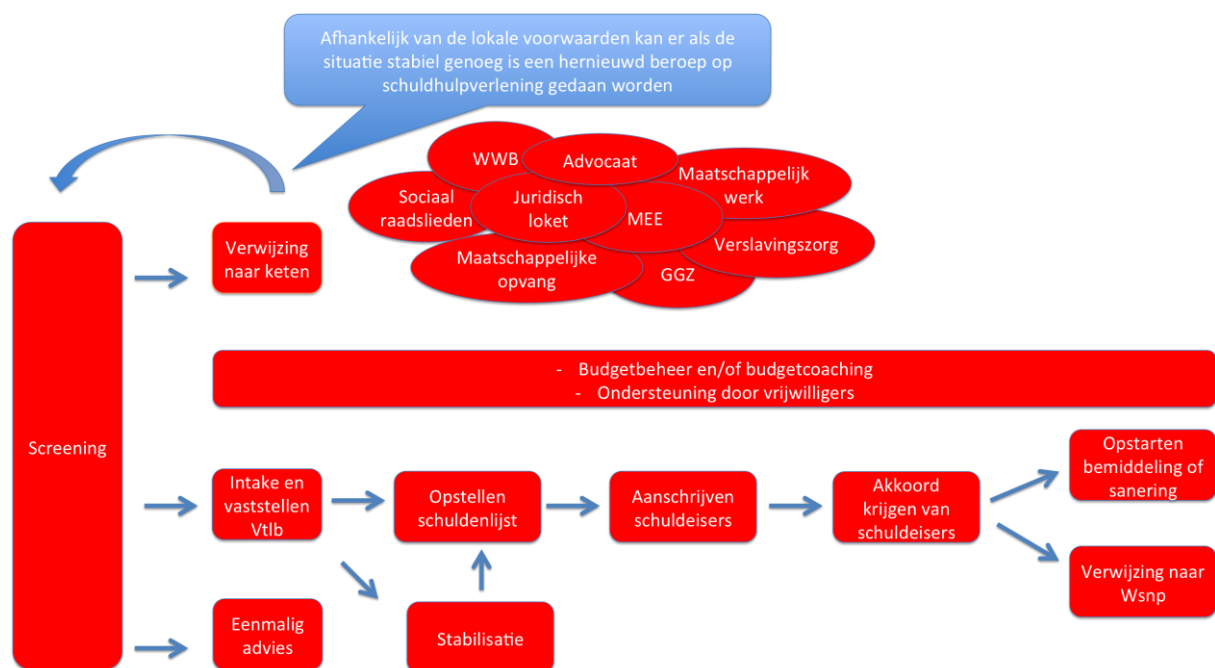
---

<sup>6</sup> Karssenbergh, Van Geuns en Jungmann, Mesis screeningsinstrument schulddienstverlening, sociaal bestek voorjaar 2013 en [www.mesis.nu](http://www.mesis.nu)

de schuldsituatie niet problematisch is, dan krijgt de schuldenaar doorgaans een eenmalig advies hoe de problemen zijn op te lossen. Het komt bijvoorbeeld voor dat iemand geen gebruik maakt van huurtoeslag. Zodra die is aangevraagd, wordt er met terugwerkende kracht nog een bedrag betaald en is het besteedbaar inkomen voortaan hoger dan voorheen. Soms is dat genoeg om de financiële problemen op te lossen en nieuwe te voorkomen.

Als de schuldsituatie wel problematisch is, wordt gezien of de schuldsituatie in juridisch opzicht regelbaar is en of iemand voldoende gemotiveerd is om een *traject schuldbetaling* te doorlopen. Mocht een schuldbetaling niet direct maar wel op afzienbare termijn tot de mogelijkheden behoren dan krijgt de schuldenaar bij veel gemeenten een *stabilisatieperiode* aangeboden. In deze periode wordt bijvoorbeeld huur- en zorgtoeslag aangevraagd om er voor te zorgen dat het inkomen op orde is. Als er zwaarwegende belemmeringen zijn waardoor een schuldbetaling voornamelijk niet mogelijk is, wordt de schuldenaar verwezen naar een *ketenpartij* om de belemmering weg te nemen. Denk daarbij aan allerlei zaken zoals het onder controle krijgen van een verslaving, juridische duidelijkheid creëren ten aanzien van de hoogte van de vordering of het inschakelen van iemands netwerk om langduriger ondersteuning te geven bij het bijhouden van de financiën.

Figuur 1 bevat een weergave van het proces.



### Verwijzing naar de keten

Bij een verwijzing naar de keten is het afhankelijk van de aard en ernst van de belemmering hoe lang het duurt voordat iemand opnieuw een beroep kan doen op de schuldhulpverlening. Gedurende deze periode hebben schuldeisers alle mogelijkheden om de vorderingen op te eisen. In de afgelopen jaren kregen allerlei (overheids)crediteuren nieuwe incassobevoegdheden. Zo mag de belastingdienst in bepaalde situaties bedragen direct van iemands bankrekening afschrijven, krijg je bij het niet betalen van je zorgpremie na zes maanden maandelijks een boete van 30 procent en mag de woningcorporatie beslag leggen op huurtoeslag die gezien het inkomen eigenlijk nodig is om de lopende huur te betalen. Het gevolg van deze samenloop is dat het regelmatig voorkomt dat mensen met problematische schulden een inkomen overhouden onder de beslagvrije voet. De beslagvrije

voet is een wettelijk vastgestelde norm van 90 procent van de bijstandsnorm. Als mensen daaronder zakken, dan is het ontstaan van nieuwe schulden doorgaans onvermijdelijk.<sup>7</sup>

Als de reden om iemand te verwijzen naar de keten is dat iemand niet in staat is om zelfstandig zijn financiën bij te houden (en dus ook geen nieuwe schulden te maken) dan is de inzet van budgetbeheer ideaal. Echter, in de praktijk is dit doorgaans niet zomaar beschikbaar. Schuldenaren moeten dit dan zelf inkopen bij een commerciële partij. De kosten daarvan bedragen al snel 50 euro per maand wat erg veel geld is bij een klein budget. Voor deze groep valt het vaak niet mee om nieuw financieel gedrag aan te leren terwijl ze hun financiën zelfstandig moeten bijhouden. Een enkele gemeente biedt deze groep tijdelijk budgetbeheer of andere ondersteuning.

### *Schuldregeling met eventueel stabilisatie*

Als iemand direct of op afzienbare termijn kan instromen in een schuldregeling, wordt hij of zij verwezen naar een traject daartoe. Dit traject begint vaak met een intake waarin wordt bekeken:

- of iemand direct kan instromen of dat de situatie eerst gestabiliseerd moet worden.
- Of er wordt geprobeerd om een schuldbemiddeling of een schuldsanering te treffen. Veel organisaties treffen beide soorten regelingen maar er zijn ook veel organisaties die alleen schuldbemiddelingen treffen.
- Of de schuldenaar de schuldregeling op eigen kracht kan doorlopen of (tijdelijk) ondersteuning nodig heeft van een vrijwilliger, budgetcoaching nodig heeft of budgetbeheer

In de intake wordt ook het zogenaamde Vtlb vastgesteld<sup>8</sup>. Deze afkorting staat voor 'vrij te laten bedrag' oftewel het geld dat iemand maandelijks overhoudt om van te leven. Om het Vtlb te kunnen berekenen heeft de schuldhulpverlener allerlei gegevens nodig. Niet alleen het inkomen maar ook de hoogte van de zorgtoeslag, huurtoeslag eventuele heffingskortingen et cetera wegen mee in de berekening.

Het kan voorkomen dat iemand voldoet aan de voorwaarden van een schuldregeling maar dat er eerst nog enkele zaken geregeld moeten worden. Bijvoorbeeld het aanvragen van zorg- of huurtoeslag. Doorgaans verstrijkt er wel een week of 8 a 10 voordat de Belastingdienst toeslagen definitief toekent. In dat geval wordt de schuldsituatie eerst gestabiliseerd. Althans voor zover dat lukt want schuldeisers houden ook gedurende deze periode al hun bevoegdheden om te incasseren.

De volgende stap in een traject schuldregeling is om een lijst te maken van alle schuldeisers en deze aan te schrijven. Aan de schuldeisers wordt gevraagd hoe hoog hun vordering is. In deze fase verstrijken er doorgaans diverse weken omdat lang niet alle schuldeisers direct reageren. Gemeentelijke schuldhulpverlening is gebaseerd op vrijwillige medewerking, dus meer dan (vriendelijke) brieven en bellen om opheldering heeft de kredietbank niet in haar macht. Zeker schuldeisers die beslag hebben laten leggen op het inkomen en op die manier maandelijks een gedeeltelijke terugbetaling krijgen, hebben er belang bij om het beslag te laten voortgaan. Immers, elke maand langer beslag is toch weer een stukje meer geïncasseerd. Bij een wettelijke schuldregeling (Wsnp) wordt het bedrag dat per maand beschikbaar is eerlijk gedeeld volgens de rang en de omvang van alle schulden en vervallen eventuele beslagen.

Als bekend is bij wie iemand allemaal schulden heeft en hoe hoog de bedragen zijn, werkt de schuldhulpverlening een voorstel uit. Er wordt berekend hoeveel de schuldenaar in drie jaar kan afbetalen. Daarvoor wordt 36 keer het bedrag genomen dat overblijft van het inkomen na aftrek van het Vtlb op maandbasis. De meeste schuldhulpverlenende organisaties houden op dat bedrag een

---

<sup>7</sup> Jungmann, N, Schruer, H.D.L.M., Moerman, A, Van den Berg, I (2011) Paritas passe, Hogeschool Utrecht en sociaal raadslieden, Utrecht

<sup>8</sup> Zie [http://www.wsnp.rvr.org/index\\_vtlb.cfm?section=burger](http://www.wsnp.rvr.org/index_vtlb.cfm?section=burger) voor de berekeningswijze van het Vtlb

percentage aan rente of bemiddelingskosten in dat gelijk is aan de maximale wettelijke rente. Dat wil zeggen al snel een percentage of 15 a 18. De schuldeisers krijgen het voorstel met de vraag of ze bereid zijn om mee te werken. Ook deze fase kost al snel meerdere weken, want net als bij de vorige stap reageren lang niet alle schuldeisers direct.

Voor de schuldenaar is dit een lastige fase. Vanaf het moment van de aanmelding duurt het vaak maanden voor ze weten of er een schuldregeling tot stand komt. Gedurende die periode komen ze al rond van het Vtlb. Maar ondertussen krijgen ze vaak nog allerlei brieven, telefoontjes en bezoeken van deurwaarders. Of er uiteindelijk een schuldregeling tot stand komt, hangt van de schuldeisers af. Als ze allemaal akkoord gaan, wordt de regeling getroffen. Als er één of enkele schuldeisers weigeren, kan de schuldhulpverlening de betreffende schuldeiser(s) in veel gevallen via de rechtbank dwingen om mee te werken. Als meerdere schuldeisers weigeren, kan de schuldenaar een beroep doen op de Wet schuldsanering natuurlijke personen, als hij aan de daarvoor geldende strenge toelatingseisen voldoet (zie paragraaf 3).

De schuldenaar tekent bij de intake een schuldregelingsovereenkomst. Als er een schuldregeling tot stand komt, gaat deze in vanaf de datum van de schuldregelingsovereenkomst. Na maanden wachten op antwoord of er een regeling mogelijk is, is de schuldevrije eindstreep dan wel al een eind dichterbij bereik.

### ***Voor de meeste schuldenaren is een schuldregeling niet direct binnen bereik***

Het ontbreekt aan landelijke gegevens over in- en doorstroom in de schuldhulpverlening. Voor zover er lokale gegevens beschikbaar zijn (uit de grote steden), laten die een beeld zien waarin zeker de helft van de schuldenaren die een beroep doen op schuldhulpverlening eerst naar een ketenpartner worden verwezen, omdat er problemen zijn die eerst moeten worden opgelost. Concreet betekent dit voor mensen met (problematische) schulden dat het aanpakken van hun schuldenproblematiek een tocht met veel onzekerheid en een lange adem is. Als er zwaarwegende belemmeringen zijn om gebruik te maken van een traject schuldregeling, duurt het al snel een maand of zes tot een jaar voordat ze opnieuw een beroep kunnen doen. De aanhoudende druk van schuldeisers in een situatie waarin er geen echte oplossing is, wordt door veel schuldenaren als psychisch en vaak zelfs fysiek zwaar ervaren. Veel schuldenaren ervaren zware stress over de vraag, hoe ze de komende week of de maand door kunnen komen en wat ze moeten doen als er een keer een financiële tegenvaller is (wasmachine kapot, bon voor rijden zonder licht op de fiets etc) of als ze voor een grote uitgave staan (zwemles voor de kinderen).

Ook schuldenaren die worden verwezen naar een traject schuldregeling hebben te maken met veel stress en onzekerheid. De schuldeisers blijven vaak duwen terwijl het maanden duurt voordat duidelijk is of er een schuldregeling tot stand komt. Ze moeten gedurende deze maanden laten zien dat ze niet terugvallen en toch ergens een nieuwe schuld maken. Dat is onder de grote stress een hele opgave die lang niet iedereen voor elkaar krijgt. Gemiddeld genomen kunnen schuldhulpverlenende organisaties voor ongeveer 70 procent van de mensen die in aanmerking komen voor een traject schuldregeling ook daadwerkelijk een schuldregeling treffen. Van die groep redt ongeveer 70 procent het om de schuldevrije eindstreep te halen. Van elke honderd mensen die zich melden met een problematische schuldsituatie worden er dus gemiddeld vijventwintig schuldevrij dankzij een schuldregeling. Voor de overige 75 geldt dat hun schuldenlast zo hoog is dat zij die niet of nauwelijks zelfstandig kunnen oplossen en dus jaren moeten ploeteren en vaak in patronen van gaten met gaten vullen komen. Stress en bestaansonzekerheid worden dan vaste onderdelen van het leven met alle impact op het persoonlijk welzijn, de opvoeding van de kinderen en negatieve uitwerking op de deelname aan het arbeidsproces van dien.



### **De inzet van schuldhulpverlening leidt tot baten op andere terreinen**

Er is allerlei samenhang tussen schuldenproblematiek en problemen op andere domeinen van het leven. Die samenhang leidt ertoe dat er voor gemeenten ook financieel een relatie ligt tussen de uitvoering van schuldhulpverlening en de ondersteuning op andere terreinen zoals maatschappelijk werk en verslavingszorg. Onderzoek van de Hogeschool Utrecht en Regioplan wijst uit dat met de inzet van 1,- euro aan schuldhulpverlening gemiddeld 2,40 euro wordt bespaard aan uitgaven die anders hoofdzakelijk voor rekening waren geweest voor de gemeente<sup>9</sup>.

De belangrijkste batenplaatsen zijn re-integratie en wonen. Zo blijkt bijvoorbeeld dat mensen met een WWB uitkering en schulden gemiddeld 4 a 12 maanden eerder uitstromen als zij als onderdeel van de re-integratie ook gebruik maken van schuldhulpverlening. De totale kosten van een bijstandsuitkering (uitkering plus uitvoeringskosten) bedragen ongeveer 18.000 euro per jaar. Als de gemiddelde bijstandsduur met 4 tot 12 maanden kan worden teruggebracht dankzij de inzet van schuldhulpverlening, dan worden daarmee dus flinke bedragen op andere terreinen bespaard.

### **3 Rechtbanken bieden een uitweg als schuldeisers weigeren**

De gemeentelijke schuldhulpverlening is onderdeel van een stelsel van schuldhulpverlening waar ook de rechtbanken onderdeel van uitmaken. Als de gemeente geen schuldregeling tot stand kan brengen omdat één of meerdere crediteuren weigeren mee te werken, kan de schuldenaar een beroep doen op de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp). De gemeentelijke schuldhulpverlening (minnelijk traject) en de rechtbanken (wettelijk traject) vormen samen een stelsel van schuldhulpverlening.

Het stelsel is zo ingericht dat wordt geprobeerd het beroep op de rechtbank zo minimaal mogelijk te laten zijn. Het wettelijk traject is bedoeld als “stok achter de deur”. Voorbeelden van prikkels die dit moeten bewerkstelligen zijn dat een schuldenaar in principe alleen een beroep doen op de rechtbank kan doen voor een wettelijke schuldsanering als een minnelijke poging is mislukt. De gemeente heeft de plicht om in die situaties een zogenaamde (artikel) 285-verklaring af te geven. Dit is als het ware het ‘ticket’ voor de schuldenaar om de rechter te verzoeken om toelating tot een wettelijke schuldsanering. Dit is eveneens een driejarige schuldregeling. In de eerste jaren dat de Wsnp van kracht was bleek dat deze prikkel niet genoeg was. Om die reden heeft de minnelijke (gemeentelijke) schuldhulpverlening de beschikking gekregen over de zogenaamde minnelijke middelen. Dit zijn instrumenten die gemeenten kunnen inzetten om schuldeisers die op onredelijke gronden een traject schuldregeling frustreren te dwingen om even een pas op de plaats te maken of zelfs mee te werken aan een minnelijke schuldregeling (een soort u-bocht constructie dus). Sinds 1 oktober 2013 is er nog een derde prikkel bijgekomen: inhouding op de boedel van de kosten van het wettelijk traject.

Als de rechter een schuldenaar toelaat tot een wettelijke schuldsanering, wordt er een bewindvoerder benoemd die de boedel beheert en zorg draagt voor de uitbetalingen. De bewindvoerder kreeg tot 1 oktober 2013 deels salaris uit de boedel en deels salaris uit een subsidie van de raad voor rechtsbijstand. Sinds 1 oktober vervalt de subsidie als de schuldenaar een hoger inkomen heeft dan het Vtlb. Sindsdien wordt de eerste ruime 2500 euro die in de boedel voor uitdeling beschikbaar is boven het Vtlb betaald aan de bewindvoerder. Voor schuldeisers betekent dit dat een wettelijke schuldregeling financieel aanmerkelijk minder oplevert dan een minnelijke schuldregeling (waar 15 a 18 procent van het inkomen boven het Vtlb wordt ingehouden). Niet zelden zal het voorkomen dat schuldeisers geen uitkering ontvangen, omdat de boedel moet worden besteed aan de kosten van het wettelijk traject.

---

<sup>9</sup> N. Jungmann, R. van Geuns e.a. (2011) Schuldhulpverlening loont! Hogeschool Utrecht/Regioplan, Utrecht/Amsterdam

Schuldenaren ervaren een wettelijke schuldsanering als een zwaar traject. Zij krijgen weliswaar eenzelfde maandbedrag om van rond te komen maar vallen onder toezicht van een bewindvoerder en een rechter-commissaris die toezicht houdt op de bewindvoerder maar zo nodig ook op de schuldenaar (saniet). Zo wordt bijvoorbeeld in het eerste jaar alle post doorgestuurd naar de bewindvoerder voor controle. Ook is er bij een wettelijke schuldsanering doorgaans geen budgetcoaching beschikbaar (daar waar dit bij een minnelijke (gemeentelijke) schuldregeling als regel wel beschikbaar is).

#### 4 De situatie bepaalt welke voorziening het meest geschikt is

Wie te maken krijgt met mensen met schulden, staat voor de vraag bij welke instantie ze het beste kunnen aankloppen voor hulp. Het antwoord hangt af van de ernst van de schuldenproblematiek en de zelfredzaamheid van de schuldenaar. Tabel 1 bevat een overzicht van instanties waar mensen met (problematische) schulden terecht kunnen. Het overzicht is niet uitputtend. Bij twijfel is een verwijzing naar de schuldhulpverlening altijd goed omdat die indien nodig mensen altijd weer verder kunnen verwijzen. Maar als op voorhand al duidelijk is dat schuldhulpverlening niet de oplossing is of lijkt, kan onderstaande tabel wel handvatten voor een goede verwijzing bieden.

| Voorziening  | Wanneer?  | Voor wie?  | Wat levert het op?   |
|--|---|--|--|
| <b>Sociaal Raadslieden</b>   | Als iemand vragen heeft over achterstanden, toeslagen, uitkeringen etc en zelf niet weet wat hij/zij moet doen (sociaal-juridische problemen) | Mensen met een inkomen onder bepaalde grens (alleenstaand <20k, partners 40k). Let op! Sociaal raadslieden zijn niet in elke gemeente beschikbaar                                      | Dankzij brieven, telefoontjes etc worden beslagen of vorderingen gecorrigeerd en betalingsregelingen getroffen   |
| <b>Het Juridisch Loket</b><br><a href="http://www.hetjl.nl">www.hetjl.nl</a>   | Voor alle soorten juridische vragen   | Iedereen. Als er een advocaat nodig is, kan afhankelijk van de hoogte van het inkomen een toevoeging verstrekt worden (subsidie op advocaatkosten)                                     | Kwalitatief goed advies en wanneer een advocaat noodzakelijk is en inkomen lager dan de toevoegingsgrens   |
| <b>Sites</b><br><a href="http://www.zelfjeschuldenregelen.nl">www.zelfjeschuldenregelen.nl</a><br><a href="http://www.berekenuwrecht.nl">www.berekenuwrecht.nl</a><br><a href="http://www.nibud.nl">www.nibud.nl</a> | Bij niet al te ingewikkelde schuldenproblematiek.   | De sites bieden onder meer brieven voor betalingsregelingen, inzicht in hoe hoog je buffer moet zijn en inzicht op inkomensondersteunende maatregelen en wanneer je daar recht op hebt | Mensen kunnen inzicht krijgen in hun situatie, (on)mogelijkheden om hun problemen op te lossen en afspraken met schuldeisers maken die overeenkomen met geldende wetgeving |
| <b>Vrijwilligersproject</b>  | Bij niet al te ingewikkelde schuldenproblematiek of als ondersteuning bij een traject schuldregeling van de schuldhulpverlening               | Mensen die moeite hebben om zelfstandig hun financiën bij te houden (post openen, post ordenen, toeslagen en andere zaken uitzoeken, eenvoudige brieven schrijven naar                 | Dankzij de wekelijkse tweewekelijkse of maandelijkse ondersteuning zijn de financiën op orde en is er inzicht in de financiële situatie                                    |

|  |   |  |   |
|--|---|--|---|
|  |   | schuldeisers en andere partijen etc)   |   |
| <b>Budgetcoaching en budgetbeheer</b>    | Als mensen (tijdelijk) niet zelf in staat zijn om hun administratie bij te houden   | Zowel voor mensen die gebruik maken van een schuldregeling als mensen die (nog) geen (problematische) schulden hebben. Als mensen zelf budgetbeheer inschakelen moeten ze rekenen op een behoorlijke eigen bijdrage. Let op! De kwaliteit is wisselend   | Mensen krijgen inzicht in eigen patronen en handvatten om die patronen te doorbreken. Ook worden de vaste lasten en andere betalingsverplichting en nagekomen als er voldoende inkomen is.  |
| <b>Beschermingsbewind</b>                | Als mensen (tijdelijk) niet zelf in staat zijn om hun administratie bij te houden   | Voor mensen met een fysieke of verstandelijke beperking die het bijhouden van de financiën in de weg staat. Er moet een onafhankelijk medische diagnose zijn voor toelating. De rechter beslist hierover. Bij een laag inkomen worden de kosten van de bewindvoerder vergoed uit de bijzondere bijstand. | Bij voldoende inkomen worden de vaste lasten en andere betalingsverplichting en nagekomen. Ook worden aangiften bij de belastingen gedaan en toeslagen en andere voorzieningen aangevraagd  |
| <b>Gemeentelijke schuldhulpverlening</b> | Zowel bij lichte als bij zware financiële problemen   | In principe voor elke inwoner. Wel zijn er gemeenten die mensen die voor een tweede keer een beroep doen op de schuldhulp tijdelijk (1, 2, 5 jaar etc) uitsluiten. Veel gemeenten eisen van zzp-ers dat zij zich eerst uitschrijven bij de KvK   | De schuldsituatie wordt gestabiliseerd, indien mogelijk wordt een schuldregeling getroffen. Als beslag te diep is gelegd wordt dat gecorrigeerd en als er nog recht is inkomensondersteunende voorzieningen worden die aangevraagd. Indien nodig wordt de schuldenaar naar een ketenpartner verwezen. |
| <b>Particuliere schuldhulpverlening</b>  | Zowel bij lichte als bij zware financiële problemen. Let op! Een schuldenaar mag niet zelf betalen voor een traject schuldregeling (art 48.49 Wvca). Een werkgever kan er wel | Afhankelijk van de regels van de particuliere instelling. Doorgaans zijn deze vergelijkbaar aan de eisen van de gemeentelijke schuldhulpverlening  | De schuldsituatie wordt gestabiliseerd, indien mogelijk wordt een schuldregeling getroffen. Als beslag te diep is gelegd wordt dat  |

|  |  |   |  |
|--|--|---|--|
|  | voor betalen (bijvoorbeeld omdat er lokaal een wachtlijst is en hij wil dat de werknemer snel geholpen wordt)                                    |   | gecorrigeerd en als er nog recht is inkomensondersteunende voorzieningen worden die aangevraagd. Indien nodig wordt de schuldenaar naar een ketenpartner verwezen. |
| <b>Wettelijke schuldhulpverlening (Wsnp)</b> | Als meerdere schuldeisers niet willen meewerken aan een door een gemeente –of in haar opdracht werkende organisatie- voorgestelde schuldregeling | Toegankelijk voor alle natuurlijke personen. Dus ook voor mensen die staan ingeschreven bij de KvK. De rechter beslist. | Bij toelating worden de schulden gesaneerd en is de schuldenaar in principe na 36 maanden schuldenvrij   |

Zoals aan het begin van deze paragraaf opgemerkt, hangt het van de situatie af bij welke instantie iemand het beste om hulp kan vragen. Onderstaande tabel bevat een eenvoudig overzicht. Bij ingewikkelde situaties kan het beste begonnen worden met een beroep op de schuldhulpverlening zodat deze vanuit haar regiefunctie kan nagaan wat er eventueel nog mee nodig is.

| Situatie   | Instanties  |
|--|---|
| <b>Onduidelijkheden over een vordering of een verkeerd gelegd beslag</b> | Sociaal Raadslieden of Het Juridisch Loket  |
| <b>Lichte schuldenproblematiek</b>                                       | Als een betalingsregeling genoeg is en de schuldenaar is zelfredzaam sites zoals <a href="http://www.zelfjeschuldenregelen.nl">www.zelfjeschuldenregelen.nl</a> Bij geringe(re) zelfredzaamheid Sociaal Raadslieden of het Juridisch Loket. Voor een herfinanciering van beperkte omvang een kredietbank of reguliere bank. Voor algemeen advies over wat er kan en moet een beroep op schuldhulpverlening. |
| <b>Ernstige schuldenproblematiek</b>                                     | Gemeentelijke schuldhulpverlening, indien door anderen betaald: particuliere schuldhulpverlening. Bij weigering tot medewerking door meerdere schuldeisers de rechtbank om toegelaten te worden tot een wettelijke schuldregeling.  |
| <b>Bij (zware) beperkingen in financiële zelfredzaamheid</b>             | Vrijwilligersproject, budgetcoaching, budgetbeheer of beschermingsbewind  |

## **Bijlage 1: Verklarende woordenlijst**

### *Afkooppercentage*

Het percentage van de totale vordering dat crediteuren door middel van een schuldregeling terugbetaald krijgen.

### *Budgethulp of budgetcoaching*

Begeleiding die is gericht op het aanleren van vaardigheden die de schuldenaar in staat stellen zijn financiële huishouding zelfstandig adequaat te beheren.

### *Natuurlijke verbintenis*

Overeenkomst die crediteuren niet in rechte kunnen afdwingen.

### *Psychosociale begeleiding*

Begeleiding die is gericht op het bewerkstelligen van een gedragsverandering om te voorkomen, dat de schuldenaar na afloop van een schuldregeling opnieuw schulden maakt.

### *Schuldregeling*

Een regeling die een schuldenpakket volledig moet oplossen. Zij kan een wettelijke basis hebben (wettelijke schuldregeling) of een minnelijke basis (minnelijke schuldregeling).

### *Minnelijke schuldregeling.*

Een schuldregeling die wordt uitgevoerd door (een medewerker van) een schuldhulpverlenende organisatie, die de schuldenaar en crediteuren door middel van een ondertekende schuldregelingsovereenkomst bindt aan afspraken, die ertoe leiden dat de problematische schuldsituatie van de schuldenaar wordt opgelost. Schuldeisers werken in principe vrijwillig mee aan een minnelijke schuldregeling. Deze regeling kan de vorm van een schuldsanering of een schuldbemiddeling hebben.

### *Minnelijke schuldsanering*

Een schuldregeling waarbij een schuldenpakket volledig wordt opgelost door verstrekking van een saneringskrediet. De schuldenaar betaald de kredietverstrekker (doorgaans kredietbank) het bedrag in principe in 36 termijnen terug. De schuldeisers worden direct bij het verstrekken van het krediet met het verstrekte geld afgekocht.

### *Minnelijke schuldbemiddeling*

Een schuldregeling waarbij een schuldenpakket volledig wordt opgelost door een betalingsregeling te treffen op grond waarvan de schuldenaar maandelijks een bedrag aflost gedurende de looptijd. De looptijd bedraagt in principe 36 maanden.

### *Wettelijke schuldsanering.*

Een schuldregeling die, op grond van de derde titel van de faillissementswet (de Wsnp), wordt uitgevoerd door een door de rechtbank benoemde bewindvoerder, waar de crediteuren, op basis van een vonnis, gedwongen aan moeten meewerken en waarbij eventueel resterende bedragen na afloop worden omgezet in natuurlijke verbintenissen.

### *Slagingspercentage*

Het percentage van alle verzoeken bij een minnelijke schuldhulpverlenende organisatie om een minnelijke schuldregeling, dat na een intakegesprek uitmondt in een schuldregeling.

*Schuldhelpverlening*

Alle activiteiten op het terrein van schuldpreventie, curatie en nazorg om te voorkomen dat er (nieuwe) schulden ontstaan en bestaande schulden op te lossen.

*Vrij te laten bedrag (Vtlb)*

Het bedrag dat de schuldenaar beschikbaar heeft voor de noodzakelijke kosten van levensonderhoud en vaste lasten. Het Vtlb wordt berekend volgens een vaste rekenprocedure.