

# Theorie en achtergronden schuldhulpverlening

Bijlage bij beleidsplan en uitvoeringsplan  
integrale schuldhulpverlening 2020-2024

Mei 2019



# Inhoudsopgave

## Theorie en achtergronden

<b>Hoofdstuk 1</b>	<b>Wetgeving die gerelateerd is aan schuldhulpverlening</b>	<b>blz. 3</b>
1.1	Beslag- en executierecht	
1.2	Faillissementswet	
1.3	Wet op het consumentenkrediet	
1.4	Wet wijziging curatele, bewindvoering en mentorschap	
1.5	Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (Fraudewet)	
1.6	Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990	
1.7	Regeling zorgverzekering	
1.8	Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas en Warmteregeling	
1.9	Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van drinkwater	
1.10	Wet gemeentelijke schuldhulpverlening	
<b>Hoofdstuk 2</b>	<b>Hoe ontstaan schulden?</b>	<b>blz. 12</b>
2.1	Oorzaken volgens van De Greef	
2.2	Landelijke ontwikkelingen	
2.3	Inzichten uit de hersenwetenschap	
<b>Hoofdstuk 3</b>	<b>De gemeente als schuldeiser: incassobeleid gemeente Hilversum</b>	<b>blz. 24</b>
<b>Hoofdstuk 4</b>	<b>Begrippenlijst schuldhulpverlening</b>	<b>blz. 26</b>

# Hoofdstuk 1 Wetgeving omtrent schulden

In Nederland zijn er drie verschillende ministeries betrokken bij de verschillende wetten die samenhangen met schulden. Elk ministerie kent haar eigen verantwoordelijkheden. Hieronder leest u kort over de achtergronden en doelstellingen van de verschillende wetten en geven wij een analyse van de knelpunten. Aan het eind van dit hoofdstuk leest u over de rol die gemeentes kunnen oppakken.

## 1.1 Beslag- en executierecht

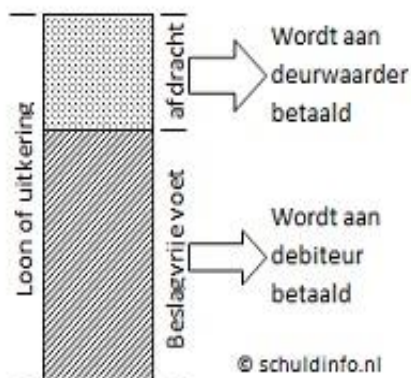
Op het moment dat iemand niet langer aan zijn of haar betalingsverplichtingen voldoet, kan de schuldeiser naar de rechtbank en vragen om een executoriaal vonnis. Deze geeft de schuldeiser het recht om via een deurwaarder beslag te laten leggen op het inkomen van de schuldenaar.

Bij beslaglegging op het inkomen dient de beslagvrije voet gerespecteerd te worden. Dit staat beschreven in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering dat onder verantwoordelijkheid valt van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.



Ministerie van Justitie  
en Veiligheid

De beslagvrije voet is dat deel van het inkomen dat vrij is van beslag en waar de schuldenaar van moet zien te rondkomen.



De hoogte van de beslagvrije voet is gebaseerd op (maar niet gelijk aan) 90 % van de bijstandsnorm voor een alleenstaande (€ 1.025,55 p.mnd per 1 jan 2019) dan wel gehuwde (€ 1.465,07). De exacte hoogte van de beslagvrije voet staat echter niet vast. Voordat een deurwaarder in opdracht van de schuldeiser over mag gaan tot beslag, is hij verplicht om de schuldenaar aan te schrijven en deze te verzoeken om hem inzicht te geven in zijn levenssituatie, de woonkosten, de zorgpremiekosten en de hoogte van de huur- en zorgtoeslag. Zodat hij daar rekening mee kan houden bij het berekenen van de beslagvrije voet. In de praktijk zijn de meeste mensen met problematische schulden al in een

veel eerder stadium opgehouden met het openen van post. Een gemiddelde brief van een deurwaarder met executoriaal vonnis is bovendien voor de meeste mensen niet te begrijpen. Op grond van het beslagrecht mag een deurwaarder bij het uitblijven van een reactie de beslagvrije voet *halveren*. Dit betekent dat de schuldenaar van enkele honderden euro's moet zien te leven. Vaak ontwikkelen zich dan razendsnel nieuwe schulden. Indien de schuldenaar niet ingeschreven staat in de Basisregistratie Personen (BRP) maar wel gewoon werkt, kan de deurwaarder de beslagvrije voet zelfs op 0 stellen. Dit betekent dat het volledige inkomen naar de schuldeisers gaat. Dit gebeurt vaak bij mensen die na een scheiding of relatiebreuk tijdelijk elders logeren zonder officieel inschrijfadres terwijl ze wel gewoon een inkomen hebben. Doordat hun inkomen volledig naar de schuldeisers gaat, wordt het steeds lastiger voor hen om een zelfstandige woonruimte te vinden omdat ze geen borg meer kunnen betalen. Hierdoor wordt het steeds lastiger voor hen om zich in de BRP te laten inschrijven waardoor de beslagvrije voet op 0 blijft. Een vicieuze cirkel. In ons beleid houden wij hier rekening mee. We bieden mensen bij wie beslag gelegd wordt op de uitkering pro-actief hulp bij het laten vaststellen van de beslagvrije voet.

### **Knelpunt beslagrecht: het correct laten vaststellen van de hoogte van de beslagvrije voet**

De overheid is bezig met een nieuwe wet (Wet vereenvoudiging beslagvrije voet), waarmee deurwaarders niet langer afhankelijk zijn van gegevens van schuldenaren.

## 1.2 Faillissementswet

De Faillissementswet (Fw) valt onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

In de Fw worden twee manieren beschreven waarmee problematische schulden bij natuurlijke personen geregeld kunnen worden: het persoonlijk faillissement en de wettelijke schuldsanering voor natuurlijke personen. Hieronder vallen ook ZZP-ers. Faillissementen van BV's en NV's vallen hier niet onder en blijven hier dan ook buiten beschouwing.

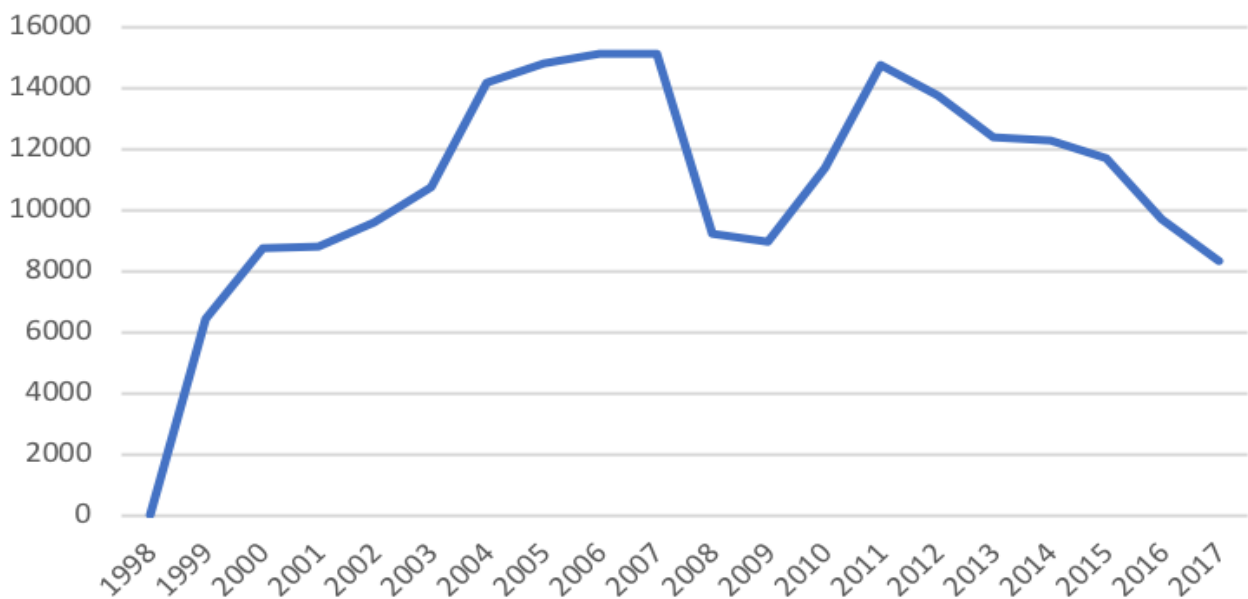
### Persoonlijk Faillissement

Deze manier bestaat het langst in Nederland en wordt nog steeds (af en toe) toegepast. Bij een faillietverklaring wijst de rechter een curator aan die de boedel over de schuldeisers moet verdelen. Deze periode duurt 6 tot 12 maanden. Een persoonlijk faillissement volgt vaak op een zakelijk faillissement. Het faillissement kan op 2 manieren eindigen:

- door een opheffing bij gebrek aan baten. In dit geval kunnen de schuldeisers hun niet betaalde vorderingen weer incasseren;
- door een akkoord. In dit geval krijgen de schuldeisers een deel van hun vorderingen en zien ze af van verdere claims.

### Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp)

De Wsnp is ingevoerd in 1994 omdat het persoonlijk faillissement bij een groot deel van de schuldenaren geen uitkomst bood. Bij de Wsnp wijst de rechter een Wsnp-bewindvoerder aan die gedurende 3 jaren dat deel van het inkomen van de schuldenaar int dat boven het Vrij te Laten bedrag (Vtlb) ligt en dit afdraagt aan de schuldeisers. Na 3 jaar wordt finale kwijting verleend en hebben de schuldeisers geen vordering meer op de schuldenaar.



Aantal toelatingen tot de Wsnp in Nederland

De Wsnp bleek sinds de uitvoering uitermate succesvol. Zo succesvol dat de belasting voor de rechterlijke macht te groot werd en de rijksoverheid genoodzaakt was een nieuwe oplossing te bedenken. Met ingang van 1 juli 2012 werd daarom de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) ingevoerd. Sindsdien is toegang tot de Wsnp alleen mogelijk als er eerst een beroep is gedaan op de Wgs. De Hoge Raad heeft bepaald dat de minnelijke schuldhulpverlening die vooraf is gegaan aan het verzoek tot toelating Wsnp moet zijn



Ministerie van Justitie  
en Veiligheid

uitgevoerd door een instelling genoemd in art. 48 lid 1 onder b t/m d van de Wet op het consumentenkrediet (zie ECLI:NL:HR:2010:BN8060). Een aantal gemeenten maakt bij de uitvoering van de schuldhulpverlening gebruik van private schuldhulpverleningsorganisaties. Zij lopen tegen het probleem aan dat bepaalde rechtbanken een verzoek om een moratorium, een dwangakkoord of toelating Wsnp niet ontvankelijk verklaren, omdat de schuldhulpverlening niet uitgevoerd wordt door 'een door de gemeente gehouden instelling'.

Uitspraken Wsnp worden gepubliceerd in het openbare Centraal Insolventieregister.

**Knelpunt Wsnp: aanvraag tot Wsnp kan bemoeilijkt worden door gemeentes**

## 1.3 Wet op het consumentenkrediet

De Wet op het consumentenkrediet (Wck) valt onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Economische Zaken en Werkgelegenheid. In de Wck zijn onderstaande artikelen van belang bij schuldhulpverlening:

### Artikel 47 Wck

Lid 1: Schuldbemiddeling is verboden.

Lid 2: Onder schuldbemiddeling wordt verstaan het in de uitoefening van een bedrijf of beroep, anders dan door het aangaan van een krediettransactie, verrichten van diensten, gericht op de totstandkoming van een regeling met betrekking tot de bestaande schuldenlast van een natuurlijke persoon, geheel of gedeeltelijk voortvloeiend uit een of meer krediettransacties.

### Artikel 48 Wck

Lid 1: Het in artikel 47, eerste lid, bedoelde verbod is niet van toepassing op schuldbemiddeling:

- a. om niet;
- b. door gemeenten, gemeentelijke kredietbanken of andere door gemeenten gehouden instellingen, die zich krachtens hun doelstelling met schuldbemiddeling bezighouden;
- c. door advocaten, curatoren en bewindvoerders ingevolge de Faillissementswet of ingevolge artikel 383, zevende lid, dan wel artikel 435, zevende lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, notarissen, deurwaarders, registeraccountants en accountants-administratieconsulenten;
- d. door natuurlijke personen of rechtspersonen, dan wel categorieën daarvan, aan te wijzen bij algemene maatregel van bestuur.



Ministerie van Economische Zaken  
en Klimaat

Lid 2: Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat voor het verrichten van schuldbemiddeling als bedoeld in het eerste lid een certificaat is vereist en dat de vergoeding voor schuldbemiddeling voor ingevolge het eerste lid, onder d, aangewezen personen of categorieën van personen niet meer mag bedragen dan een daarbij te bepalen percentage van het bedrag van de schulden, voor zover daaromtrent een regeling is tot stand gekomen, dat de vergoeding niet meer mag bedragen dan de kosten van de bemiddeling, alsmede dat geen vergoeding mag worden bedongen, in rekening gebracht of aanvaard indien geen regeling is tot stand gekomen. Deze regels kunnen verschillen naar gelang van de aangewezen personen of categorieën van personen, waarop zij betrekking hebben.

Lid 3: Nietig is een overeenkomst, voor zover daarbij wordt afgeweken van het bij of krachtens het tweede lid bepaalde.

De Wet op het consumentenkrediet (Wck) bevat sinds 1 januari 2017 alleen nog bepalingen over het verbod op schuldhulpverlening tegen betaling. In art. 47 Wck is een verbod op schuldbemiddeling opgenomen en in art. 48 Wck is als uitzondering geformuleerd:

- gratis schuldbemiddeling
- schuldbemiddeling door gemeenten, gemeentelijke kredietbanken of andere door gemeenten gehouden instellingen, die zich krachtens hun doelstelling met schuldbemiddeling bezighouden.
- schuldbemiddeling door onder anderen advocaten, curatoren en bewindvoerders op basis van de Faillissementswet/Wsnp, of curatoren en bewindvoerders op basis van het Burgerlijk Wetboek, en deurwaarders

Schuldbemiddeling tegen betaling is in strijd met deze bepalingen en is dus verboden en strafbaar. Organisaties die het verbod overtreden kunnen strafrechtelijk vervolgd worden. Medewerkers van Belastingdienst/Bureau economische handhaving zien toe op de naleving. Een overeenkomst om schulden tegen betaling te regelen is nietig. Dit heeft tot gevolg dat alles wat betaald is op grond van onverschuldigde betaling van de organisatie teruggevorderd kan worden.

Een organisatie als Kredietbank Nederland wordt binnen de Wet op het financieel toezicht (Wft) aangemerkt als *een gemeentelijke kredietbank* en is dus ogv artikel 48 lid 1 sub Wet op het consumentenkrediet (Wck) bevoegd om aan schuldbemiddeling te doen. Bij andere organisaties is dit niet altijd het geval. Om hier meer duidelijkheid en eenduidigheid in te trekken ligt er nu een wetswijziging waarin staat dat alle door gemeentes gehouden instelling voor schuldhulpverlening bevoegd zijn om aan schuldbemiddeling te doen.

## 1.4 Wet wijziging curatele, bewindvoering en mentorschap

In het Burgerlijk Wetboek worden drie beschermingsmaatregelen beschreven: mentorschap, beschermingsbewind en curatele. Mentorschap is de lichtste vorm, curatele de zwaarste. Bij curatele verklaart de rechtbank iemand handelingsonbekwaam. De hoogte van de vergoeding voor de mentor, beschermingsbewindvoerder of curator is bij Ministeriële regeling bepaald (Regeling beloning mentoren, bewindvoerders en mentoren) en valt onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Justitie & Veiligheid.

Beschermingsbewind was van oudsher bedoeld voor mensen met (positief) vermogen die niet meer zelf in staat waren om het bewind te voeren over hun vermogen. Op 1 januari 2014 is de wet gewijzigd en is er een nieuwe rechtsgrond aan toegevoegd voor het kunnen uitspreken van bewind.



Ministerie van Justitie  
en Veiligheid

Artikel 431 werd als volgt gewijzigd:

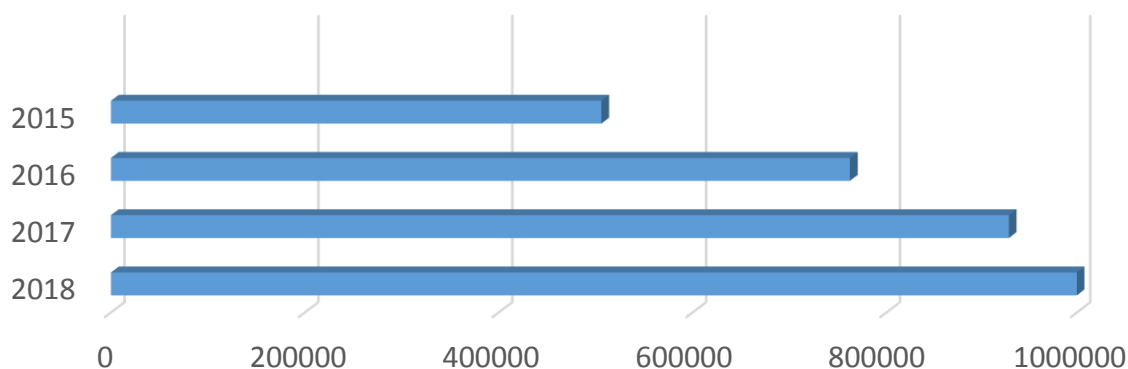
1. Indien een meerderjarige tijdelijk of duurzaam niet in staat is ten volle zijn vermogensrechtelijke belangen behoorlijk waar te nemen, als gevolg van

a. zijn lichamelijke of geestelijke toestand, dan wel

**b. *verkwisting of het hebben van problematische schulden,***

kan de kantonrechter een bewind instellen over één of meer van de goederen, die hem als rechthebbende toebehoren of zullen toebehoren.

Sindsdien is het dus ook mogelijk om bij mensen met negatief vermogen bewind uit te spreken. De kosten hiervan dienen in principe door betrokkene zelf betaald te worden. Echter, aangezien ze geen vermogen hebben en vaak een beperkt inkomen, zijn zij aangewezen op de bijzondere bijstand. Uit jurisprudentie is gebleken dat de kosten van beschermingsbewind als noodzakelijke, bijzondere kosten worden gezien. Gemeentes zijn dus verplicht om hiervoor bijzondere bijstand te verstrekken. We zien dan ook dat de kosten voor bijzondere bijstand beschermingsbewind in Hilversum sinds 2014 explosief zijn gestegen.



Kosten bijzondere bijstand voor beschermingsbewind in Hilversum

Beschermingsbewind wegens problematische schulden is bedoeld voor een tijdelijke periode totdat de administratie weer op orde is. Maar de primaire taak van een beschermingsbewindvoerder is niet het opzetten van een schuldregeling.

Mensen ervaren een grote drempel voor bewind. Ze leveren veel autonomie in. Omdat hun bestaanszekerheid in het geding is (Maslow 1) en daarmee veelal ook het vermogen om (met begeleiding) aan het eigen herstel te werken, kiezen mensen er uiteindelijk voor (resp. laten ze zich er van overtuigen), na vaak lang aarzelen en onder hoge druk van stress, om hun vermogen onder bewind te laten plaatsen.

Vervolgens kunnen ze jaren in bewind blijven terwijl er geen concrete stappen gezet worden om duurzame gedragsverandering te bereiken. De ene bewindvoerder is uiteraard de andere niet. In sommige gevallen kan een vorm van budgetbeheer een geschikt alternatief zijn. Voor budgetbeheer wordt echter geen bijzondere bijstand verstrekt.

**Knelpunt beschermingsbewind: gemeentes zijn verplicht de kosten te vergoeden vanuit de bijzondere bijstand terwijl er soms goedkopere alternatieven zoals budgetbeheer zijn. kosten**

Gemeentes kunnen er wel voor kiezen om de kosten van budgetbeheer te vergoeden vanuit de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening als ze dit opnemen in het beleid. Binnenkort wordt de Wet Adviesrecht voor gemeenten bij schuldenbewind ingevoerd. Gemeentes krijgen dan de gelegenheid om een geschikt alternatief (zoals budgetbeheer) aan te bieden voordat de rechter schuldenbewind uitspreekt. De gemeente Hilversum wil met de in dit beleidsplan gepresenteerde maatregelen voldoende geëquipeerd zijn om daar straks op in te kunnen spelen.

Uitspraken bewindvoering worden gepubliceerd in het openbare Curatele- en Bewindregister.

#### *Verlaging kosten bewindvoering*

Het samenwerken met eigen bewindvoerders is juridisch niet afdwingbaar. De gemeente Groningen heeft als meest vergaande oplossing beschermingsbewind als activiteit van algemeen belang aangemerkt. Een makkelijke manier om de Autoriteit Consument en Markt (ACM) onbevoegd te maken. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) heeft hier inmiddels een stokje voor gestoken. Van 'algemeen belang' is niet zo maar sprake.

Wanneer de overheid zelf economische activiteiten verricht moet ze zich, om oneerlijke concurrentie te voorkomen, houden aan een aantal gedragsregels die opgenomen zijn in de Wet markt en overheid, namelijk:

- De overheid moet alle kosten die ze maakt voor een dienst doorberekenen in de prijs.
- De overheid mag een eigen overheidsbedrijf niet bevoordelen boven concurrerende bedrijven.
- Heeft een overheid bij bepaalde diensten een bestuurlijke rol, en voert zij die diensten ook zelf uit? Dan mogen niet dezelfde personen betrokken zijn bij zowel het bestuur als de uitvoering (verplichte functiescheiding).
- De overheid mag gegevens waarover ze beschikt (bijvoorbeeld uit de Basisregistratie personen) niet opnieuw gebruiken voor een economische activiteit, tenzij ze deze informatie ook aan de concurrerende bedrijven verstrekt.

De Wet markt en overheid is niet van toepassing op economische activiteiten die plaatsvinden in het algemeen belang. De gemeente Groningen heeft op 25 juni 2014 beschermingsbewind aangemerkt als een activiteit in het algemeen belang. Dat is de reden waarom de ACM niet bevoegd was om een klacht over oneerlijke concurrentie te onderzoeken.

Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) heeft echter in twee recente uitspraken bepaald dat de overheid niet zomaar werkzaamheden kan aanmerken als activiteiten in het algemeen belang. Het CBb vat deze uitspraken in een persbericht als volgt samen:

“De overheid mag een product of dienst alleen onder de kostprijs aanbieden als die economische activiteit plaatsvindt in het algemeen belang. Zij moet uitleggen waarom exploitatie onder de

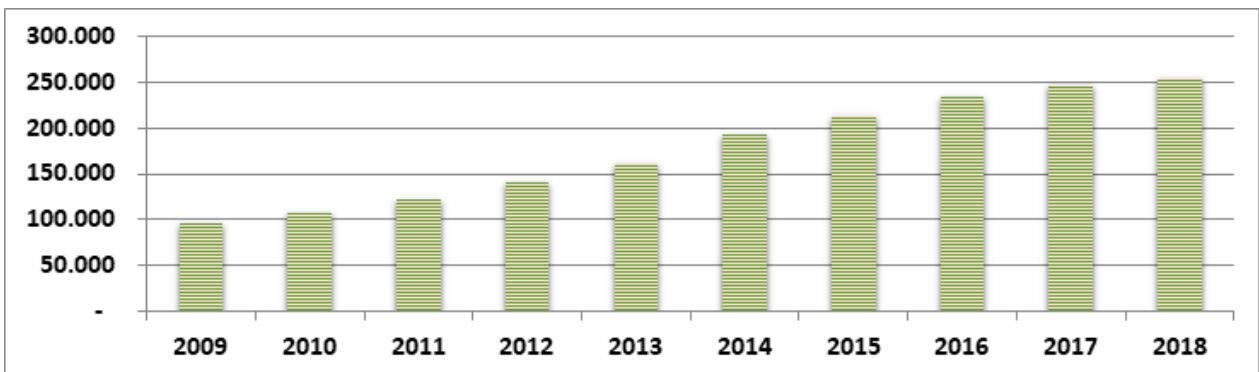
kostprijs in het algemeen belang noodzakelijk is en aantonen dat commerciële marktpartijen het product of de dienst niet kunnen aanbieden. Als de overheid zelf onder de kostprijs aanbiedt, moet zij zorgen dat commerciële aanbieders daar zo weinig mogelijk financieel nadeel van hebben. Soms moet zelfs schadevergoeding worden betaald.”

Deze nieuwe jurisprudentie werpt een ander licht op de kwestie ‘beschermingsbewind exclusief uitgevoerd door de gemeente’ en vraagt om een herbeoordeling van de ACM.

De gemeente Groningen heeft inmiddels laten weten dat het kosteloos aanbieden van beschermingsbewind door hun gemeente niet in strijd komt met de Mededingingswet omdat hun algemeen belang besluit in 2014 was genomen zonder dat er destijds bezwaar tegen was gemaakt. Dat betekent dat hun besluit nu niet meer bestuursrechtelijk aangevochten kan worden. De waakhond op dit gebied, de ACM, onderschrijft dit standpunt.

Samenvattend: de gemeente Groningen heeft via een maas in de wet beschermingsbewind in 2014 als activiteit van algemeen belang aangemerkt zodat ze met eigen bewindvoerders kunnen werken. Deze sluiproute is inmiddels gedicht.

Door Bartels is onderzoek gedaan naar de groep mensen onder bewind. Hieruit komt naar voren dat het overgrote deel van de mensen onder bewind dit langdurig nodig zal hebben, maximaal 14% zou *mogelijk, op termijn* kunnen uitstromen. Bewind groeit vooral omdat er zo’n grote behoefte aan is.



Aantal onderbewindstellingen landelijk

Uit bovenstaande grafiek blijkt dat er al sinds 2009 een stijgende lijn zit in het aantal onderbewindstellingen.

De randvoorwaarden waarom mensen onder bewind komen zijn:

- Doordacht en krachtig instrument
- Beschikbaarheid
- Positieve ervaringen van verwijzers en gebruikers
- Stevig juridisch kader en toezicht
- Bekostiging geregeld (zelf of bijzondere bijstand)
- Lage drempel
- 

En de oorzaken (niet uitputtend):

- Samenleving complexer
- Meer/veel langdurige armoede
- Schulden (ca. 1,4 miljoen huishoudens, ca. 1,0 miljoen niet in beeld bij SHV)
- Grote risicogroepen, bv ca. 2,4 miljoen mensen met LVB
- Digitalisering (ca. 1,6 miljoen digibeten)
- Eenzaamheid (> 1 miljoen sterk eenzaam, 1:3 matig eenzaam)
- Individualisering, netwerken brokkelen af
- Extramuralisatie: eerder of langer zelfstandig wonen
- Dubbele vergrijzing (dementie van 270.000 nu tot 500.000 in 2040)
- Meer oog voor voorkomen misbruik (Veilig Financieel Ouder worden)
- Verleidingen, reclame, jeugdcultuur, minimale financiële educatie, enz.



Beschermingsbewind vs. Budgetbeheer (organisatie, kwaliteit)

Beschermingsbewind (wettelijk vertegenwoordiger)	Budgetbeheer (opdrachtnemer)
In de wet beschreven maatregel	Een overeenkomst
Toezicht door rechter.	Geen toezicht. Overeenkomstenrecht. WFT vergunning nodig.
Bewindvoerder verantwoordelijk en aansprakelijk	Rechthebbende is verantwoordelijk (budgetbeheerder heeft wel zorgplicht)
Gekwalificeerde professional (opleidingseisen)	Vrij beroep. In evt. aanbesteding of door branchevereniging vastgelegde eisen
Beëindigen is beslissing rechter	Beëindiging door betrokkene zelf
Iets duurder (kwaliteitskosten) Forfaitair (standaard)tarief	Meestal iets goedkoper Kosten afhankelijk van variant (basis – uitgebreid)

Beschermingsbewind vs. Budgetbeheer (uitvoering)

Beschermingsbewind (wettelijk vertegenwoordiger)	Budgetbeheer (opdrachtnemer)
Bescherming vermogen, registratie bewind (CCBR)	Geen bescherming
Actieve juridische bescherming: bewindvoerder kan juridische stappen nemen (advocaat, rechter)	Betrokkene moet zelf hulp zoeken/inschakelen
Nalatenschappen, giften, vermogensbeheer conform stringente richtlijnen kantonrechter	Flexibiliteit in vermogensbeheer, giften enz.
Zelf betalen. Als geen draagkracht, bijzondere bijstand gemeente	Zelf betalen, via inkoop gemeente of via bijzondere bijstand (verschilt per gemeente)
Financiële beslissingen tegen voorkeur cliënt mogelijk (bewindvoerder beslist)	Financiële beslissingen door cliënt. Cliënt beslist. Adviesrol.

## 1.5 Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (Fraudewet)

De Fraudewet heeft het handhavings- en sanctiebeleid binnen de sociale zekerheid per 2013 aangescherpt. Uitkeringsinstanties mogen niet meewerken aan schuldregelingen als het om boetes gaat. De Nationale Ombudsman heeft een rapport uitgebracht over de uitvoering van de Fraudewet. In dit rapport concludeert de Ombudsman “[...] dat het iedereen kan overkomen dat hij de inlichtingplicht schendt zonder dat hier een fraude-intentie aan ten grondslag ligt.”.

De gemeente Hilversum werkt altijd vrijwillig mee aan schuldregelingen waar dat wettelijk toegestaan is.

Voor die groep inwoners die niet in aanmerking komt voor een (minnelijke of wettelijke) schuldregeling omdat ze niet saneerbare boetes hebben, is het aan de gemeente om alternatieve voorzieningen te bieden.

Bijvoorbeeld door het bieden van budgetbeheer in combinatie met een betalingsregeling gebaseerd op een realistische aflossingscapaciteit.



Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

## 1.6 Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990

Deze wet lijkt een beetje een vreemde eend in de bijt maar is wel een belangrijke als het gaat om inwoners met schulden. Gemeentes kunnen kwijtschelding verlenen voor de gemeentelijke belastingen, vaak tegelijkertijd met kwijtschelding voor de waterschapsbelasting die meestal ook door gemeentes worden beoordeeld volgens hetzelfde kader.

Deze wet valt onder het ministerie van Financiën.

In de uitvoeringsregeling staat dat de inkomensgrens om voor kwijtschelding in aanmerking te komen 90% van de relevante bijstandsnorm is en dat gemeentes bevoegd zijn om deze inkomensgrens te verleggen naar 100% van de bijstandsnorm. Dit betekent dus dat gemeentes geen wettelijke beleidsvrijheid hebben om werkende armen die in een wettelijke of minnelijke schuldregeling zitten, kwijtschelding te verlenen als hun inkomen hoger is dan 100% van de bijstandsnorm.

Ook mensen die een inkomen hebben dat door beslaglegging lager is dan de bijstandsnorm, kunnen niet voor kwijtschelding in aanmerking komen.

Ander knelpunt is de vermogensnorm die in de Uitvoeringsregeling gehanteerd wordt. Deze is veel lager dan de vermogensnorm van de Participatiewet.

Veel inwoners met schulden die hun administratie niet op orde hebben, krijgen boetes wegens het niet tijdig betalen van de belastingen. Vervolgens neemt hun schuldenlast toe met niet saneerbare schulden.



Ministerie van Financiën

## 1.7 Regeling zorgverzekering

Vanaf 12 juli 2016 is een ministeriële regeling in werking getreden die het onder bepaalde voorwaarden mogelijk maakt dat mensen met een bijstandsuitkering, die een bestuursrechtelijke premie verschuldigd zijn, versneld terugkeren naar het normale premieregime van de zorgverzekeraar. Het betreft de Regeling zorgverzekering ter vaststelling van de voorwaarden voor uitstroom uit het bestuursrechtelijk premieregime.

Het valt onder verantwoordelijkheid van het ministerie van VWS.

Binnen de Zorgverzekeringswet geldt een opzegverbod indien er sprake is van premieachterstanden. Het bestuursrechtelijk premieregime is in het leven geroepen om bij wanbetalers (met meer dan 6 maanden premie-achterstanden) de inning van de premie verhoogd met een boete maandelijks via bronheffing (beslaglegging op inkomen, uitkering of toeslagen) toch te kunnen invorderen. Inmiddels hebben meerdere rapporten aangetoond dat dit regime problematische schulden verergert en heeft de overheid de hoogte van de boete verlaagd, mogelijkheden tot uitstroom versoepeld en noodwetgeving gemaakt die het verrekenen van de boete met de toeslagen in sommige gevallen tegengaat.



Ministerie van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport

## 1.8 Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas en Warmteregeling

Deze ministeriële regeling is op grond van de Gaswet en valt dus onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

Hierin staat een incassoprocedure opgenomen waaraan energiebedrijven zich moeten. Het komt erop neer dat indien de inspanningen van het energiebedrijf niet leiden tot betaling, dat dan de gegevens van de schuldenaar worden doorgegeven aan een instelling voor schuldhulpverlening vanwege een mogelijk aanbod van die instelling.



Ministerie van Economische Zaken  
en Klimaat

In de Warmteregeling is een afsluitverbod voor de winterperiode opgenomen. Het afsluitverbod geldt van 1 oktober tot 1 april, indien de schuldenaar een bewijs overlegt, dat hij schuldhulp heeft ingeschakeld.

## 1.9 Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van drinkwater

Op basis van artikel 9 van de Drinkwaterwet is deze regeling tot stand gekomen. Het valt onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Infrastructuur en waterstaat.

Volgens deze regeling moeten waterbedrijven bij wanbetaling uiteindelijk ook zonder toestemming de gegevens van de wanbetaler verstrekken aan een instantie voor schuldhulpverlening.



Ministerie van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport

## 1.9 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening

De wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) is ingevoerd op 1 juli 2012. Bij de Wgs tracht de gemeente *in den minne* een schuldregeling af te sluiten met de schuldeisers. Deze minnelijke schuldregeling is dus met vrijwillige medewerking van de schuldeisers en zonder tussenkomst van de rechtbank.

De Wgs valt onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid. In de Wgs staat dat gemeentes integrale schuldhulpverlening moeten bieden die



Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

bestaat uit preventie, curatie en nazorg. Momenteel ligt er een voorstel tot een wetswijziging Wgs zodat er ook een rechtsgrond komt voor vroegsignalering.

Minnelijke schuldregelingen worden niet openbaar gepubliceerd. Bij een minnelijke schuldregeling treedt ook na 3 jaar finale kwijting op.

Een poging tot een minnelijke schuldregeling is een vereiste alvorens een beroep op de Wsnp ingediend kan worden.

Uit onderstaande memorie van toelichting blijkt dat gemeentelijke schuldhulpverlening ook uit preventie en nazorg dient te bestaan.

art 1 Wgs

schuldhulpverlening: het ondersteunen bij het vinden van een adequate oplossing gericht op de aflossing van schulden indien redelijkerwijs is te voorzien dat een natuurlijke persoon niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of indien hij in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen, alsmede de nazorg;

Deze definitie is nader toegelicht in de Memorie van Toelichting:

“Schuldhulpverlening omvat zowel het voorkomen van problematische schulden (preventie), het helpen van een schuldenaar bij het vinden van een oplossing voor zijn problematische schulden als het voorkomen van terugval in de oude situaties (nazorg). Schuldhulpverlening dient een integraal karakter te hebben. Zowel materiële als immateriële aspecten maken onderdeel uit van schuldhulpverlening. Integrale schuldhulpverlening is een samenhangend hulpaanbod van preventie tot en met zorg, gericht op zowel de financiële- als psychosociale en andere oorzaken van schulden.

Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om relatieproblemen, de woonsituatie, de gezondheid, de verslaving en de gezinssituatie.”

Artikel 2. Plan

1 **De gemeenteraad stelt een plan vast** dat richting geeft aan de integrale schuldhulpverlening aan de inwoners van zijn gemeente.

2 De gemeenteraad stelt het plan telkens voor een periode van ten hoogste vier jaren vast. Het plan kan tussentijds gewijzigd worden.

3 Het plan bevat de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren beleid betreffende integrale schuldhulpverlening en het voorkomen dat personen schulden aangaan die ze niet kunnen betalen.

4 In het plan wordt in ieder geval aangegeven:

a. welke resultaten de gemeente in de door het plan bestreken periode wenst te behalen;

b. welke maatregelen de gemeenteraad en het college nemen om de kwaliteit te borgen van de wijze waarop de integrale schuldhulpverlening wordt uitgevoerd;

c. het maximaal aantal weken dat de gemeente nastreeft met betrekking tot de in artikel 4, eerste lid, genoemde periode, en

d. hoe schuldhulpverlening aan gezinnen met inwonende minderjarige kinderen wordt vormgegeven.

5 In het plan kan de gemeenteraad aangeven onder welke voorwaarden het college de verzoeker verplicht te beschikken over een basisbetaalrekening als bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht.

Artikel 3. Verantwoordelijkheid college

1 Het college is verantwoordelijk voor de schuldhulpverlening aan de inwoners van zijn gemeente en voert daarbij het plan, bedoeld in artikel 2, eerste lid, uit.

2 Het college kan schuldhulpverlening in ieder geval weigeren in geval een persoon al eerder gebruik heeft gemaakt van schuldhulpverlening.

3 Het college kan schuldhulpverlening in ieder geval weigeren in geval een persoon fraude heeft gepleegd die financiële benadeling van een bestuursorgaan tot gevolg heeft en die persoon in verband daarmee onherroepelijk strafrechtelijk is veroordeeld of een onherroepelijke bestuurlijke sanctie, die beoogt leed toe te voegen, is opgelegd.

4 Een vreemdeling kan voor het verlenen van schuldhulpverlening slechts in aanmerking komen indien hij een ingezetene is die rechtmatig in Nederland verblijf houdt in de zin van artikel 8, onder a tot en met e en l, van de Vreemdelingenwet 2000.

Artikel 4. Wacht- en doorlooptijd

1 Indien een persoon zich tot het college wendt voor schuldhulpverlening vindt binnen vier weken het eerste gesprek plaats waarin de hulpvraag wordt vastgesteld.

2 Indien er sprake is van een bedreigende situatie vindt binnen drie werkdagen het eerste gesprek plaats waarin de hulpvraag wordt vastgesteld. Onder bedreigende situatie wordt verstaan gedwongen woningontuiming, beëindiging van de levering van gas, elektriciteit, stadsverwarming of water of opzegging dan wel ontbinding van de zorgverzekering.

3 Het college geeft de verzoeker inzicht in het aantal weken tussen het eerste gesprek waarin de hulpvraag wordt vastgesteld en het bereiken van het resultaat.

Hieronder een schematisch overzicht van de verschillen tussen de Wsnp, de Msnp en beschermingsbewind:

## Wettelijke en minnelijke sanering, bewindvoering

Wettelijke schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp)	Minnelijke schuldsanering natuurlijke personen (Msnp)	Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap
Failissementswet (FW)	Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) Algemene wet bestuursrecht (Awb)	Burgerlijk Wetboek (BW)
ministerie J&V 1 december 1998	ministerie SZW 1 juli 2012	ministerie V&J 1 januari 2014
schuldenaar (of RvR) betaalt	gemeente betaalt	schuldenaar of gemeente (bijzondere bijstand, jurisprudentie) betaalt
Wsnp-bewindvoerder behartigt belangen schuldeisers	schuldhulpverlener behartigt belangen schuldeisers en schuldenaar	beschermingsbewindvoerder behartigt belangen schuldenaar
rechterlijke uitspraak	geen rechterlijke uitspraak	rechterlijke uitspraak
centraal insolventieregister	geen openbare publicatie	curatele- en bewindregister
Doel: 1) <u>schuldenvrije toekomst</u> 2) schuldeisers dwingen tot medewerking 3) daling aantal faillissementen	Doel: 1) <u>schuldenvrije toekomst</u> 2) daling aantal Wsnp-uitspraken	Doel: 1) vermogensrechtelijke <u>belangen waarnemen</u> van de meerderjarige die hiertoe tijdelijk of duurzaam niet in staat is als gevolg van -lichamelijke of geestelijke toestand - <i>verkwisting of problematische schulden</i>
bezwaar & beroep: insolventierechter & rechter-commissaris Hof	bezwaar & beroep: bestuursorgaan (gemeente) & bestuursrechter Centrale Raad van Beroep	bezwaar & beroep: kantonrechter Hof

## Hoofdstuk 2 Ontstaan van schulden

In de literatuur wordt ook wel het onderscheid tussen exogene en endogene oorzaken gehanteerd. Exogene oorzaken zijn schuldoorzaken die buiten de persoon zelf liggen, zoals echtscheiding, ontslag en ziekte. Bij endogene oorzaken gaat het om in de persoon gelegen oorzaken, zoals een verslaving of het niet met geld kunnen omgaan.

In de Wsnp wordt daarnaast ook het begrip “te goeder trouw” gehanteerd. Hierbij maakt de rechter een overweging of de schulden door nalatigheid en verwijtbaarheid tot stand zijn gekomen. Dit begrip is echter op vele manieren te interpreteren. Deskundigen pleiten er dan ook voor om dit af te schaffen.

Binnen de Wgs hebben gemeentes op grond van artikel 3 Wgs de bevoegdheid om mensen uit te sluiten van schuldhulpverlening indien ze eerder gebruik hebben gemaakt van schuldhulpverlening of indien ze fraude hebben gepleegd. In Hilversum hanteren we geen uitsluitingsbeleid. Wel gelden er bij de minnelijke schuldregeling een aantal voorwaarden zoals het hebben van inkomen en een verblijfplaats.

### 2.1 Oorzaken volgens De Greef

Bij het ontwikkelen van effectief beleid is het in het kader van preventie noodzakelijk om te weten of de schulden ontstaan zijn door bijvoorbeeld een life-event of door een chronisch laag inkomen. Vaak is er een overlap van oorzaken.

Er zijn verschillende mogelijkheden om schulden te categoriseren. Een veelgebruikte indeling is die van De Greef (1992). Huishoudens kunnen noodzakelijke, onafwendbare uitgaven moeten doen of niet-noodzakelijke, afwendbare uitgaven doen. En er kan sprake zijn van een structureel tekort of juist een overschot ten opzichte van de financiële verplichtingen.

overleving	overbesteding	aanpassing	compensatie
Inkomen is niet toereikend voor vaste lasten...	Inkomen is voldoende voor vaste lasten...	Inkomen is niet toereikend voor vaste lasten...	Inkomen is voldoende voor vaste lasten...
...dus betalingsachterstanden veroorzaken schulden.	... maar relatief hoog uitgavepatroon veroorzaakt schulden.	...door plotselinge verandering in levensomstandigheden.	...maar dwangmatig uitgavepatroon ter compensatie van stress of negatieve gevoelens veroorzaakt schulden.
(vaste lasten zijn huisvesting, energie, zorgverzekering, water, voedsel en kleding)	(kopen op krediet, geen inzicht in budget, geen optimaal en correct gebruik van inkomensondersteunende maatregelen, geen optimaal budgetvaardigheden)	(life-events zoals huwelijk, scheiding, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, verhuizing, kinderen krijgen en ziekte veroorzaken plotselinge verandering in uitgaven of inkomen)	(verslaving)

- Aanpassingsschulden ontstaan als huishoudens er niet in slagen hun uitgaven aan te passen aan een gedaald inkomen of een plotselinge stijging van de uitgaven (bijvoorbeeld als gevolg van een noodzakelijke verhuizing na een echtscheiding), vooral als gevolg van het verlies van werk, arbeidsongeschiktheid, of echtscheiding. Het gaat hier vaak om huishoudens met een modaal inkomen.

- Overbestedingschulden ontstaan doordat huishoudens met een inkomen dat voldoende is om de vaste lasten en noodzakelijke uitgaven te bekostigen, bovenmatig consumeren. Dit type schulden zien we vaak bij huishoudens met een bovenmodaal inkomen.
- Overlevingsschulden ontstaan voornamelijk bij huishoudens met een beneden modaal inkomen; het inkomen is te laag om alle noodzakelijke uitgaven te financieren. Deze schulden komen voor bij huishoudens met een kleine vrije bestedingsruimte, soms veroorzaakt door te hoge vaste lasten ten opzichte van het inkomen.
- Compensatieschulden ontstaan doordat huishoudens met een relatief laag inkomen, maar toch voldoende om de vaste lasten en noodzakelijke uitgaven te betalen, aankopen doen die zij zich financieel eigenlijk niet kunnen permitteren.

In een inventarisatie van de problematische schuldproblematiek in opdracht van het ministerie van SZW noemt ruim 80% van de huishoudens met een problematische schuld een inkomensterugval als oorzaak van hun schulden. Deze terugval kan worden veroorzaakt door ziekte, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, ontslag, echtscheiding, teruggang in kindregelingen door het ouder worden van de kinderen of terugval in werk van zelfstandigen. Ook in recent Rotterdams onderzoek komt inkomensterugval als een belangrijke oorzaak naar voren. Maar uit deze onderzoeken blijkt ook dat de financiële positie in tijden dat er nog wél sprake was van betaald werk vaak al kwetsbaar is gemaakt door het aangaan van hoge betalingsverplichtingen. Met andere woorden: in tijden dat het nog goed ging was er sprake van riskant budgetteringsgedrag.

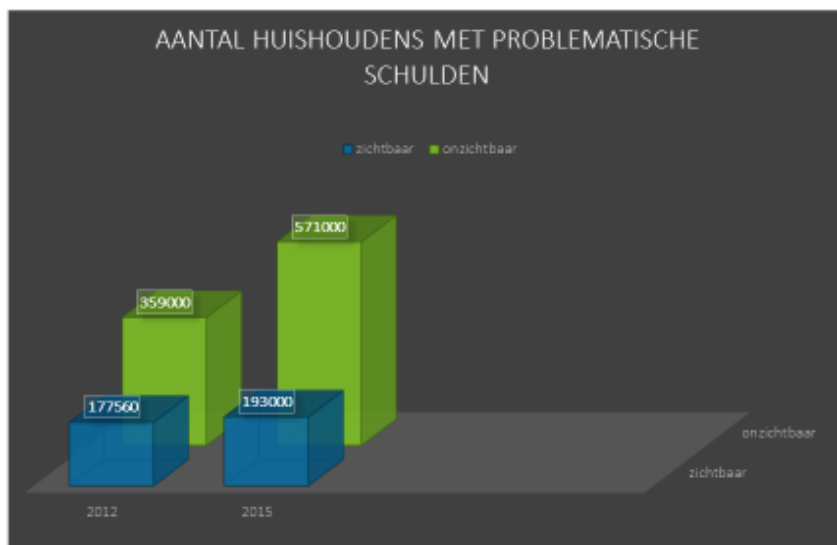
**De beeldvorming is dat schulden ontstaan door overbesteding, terwijl het in werkelijkheid steeds vaker om overlevings- en aanpassingsschulden gaat.**



## 2.2 Landelijke ontwikkelingen

De afgelopen jaren zijn er een aantal gebeurtenissen geweest die hebben bijgedragen tot de enorme stijging van de schuldenproblematiek. Onderstaande cijfers zijn van de NVVK (branchevereniging van schuldhulpverlenende instanties) en hebben betrekking op heel Nederland. De grootste stijging zit bij de huishoudens die niet in zicht zijn bij de schuldhulpverlenende instanties. Gemiddeld verblijft een huishouden 5 jaar in een problematische schuldsituatie alvorens ze zich melden voor hulp. Gedurende deze periode stijgen de schulden sterk. Het hebben van problematische schulden veroorzaakt namelijk meer schulden.

### Sterke groei schuldenproblematiek



### Nieuwe Wmo per 1 januari 2015

Op 1 januari 2015 is de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) 2015 in werking getreden, waarbij veel taken van het rijk naar de gemeenten zijn gedecentraliseerd. Klanten die onder de AWBZ begeleiding kregen - waar ook financiële begeleiding een onderdeel van kon zijn - vallen nu onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. Door verscherpte privacy-wetgeving kunnen deze mensen hun inkomen niet meer laten beheren door de zorginstelling waar ze hulp van krijgen. Gevolg is dat zich vaak schulden ontwikkelen doordat deze groep kwetsbare mensen minder goed in staat is om voldoende gebruik te maken van de inkomensondersteunende voorzieningen waar ze recht op hebben. De kosten van budgetbeheer worden niet door alle gemeentes vergoed. Vaak komen deze mensen uiteindelijk in beschermingsbewind terecht. De kosten daarvan worden wel vergoed door gemeentes vanuit de bijzondere bijstand.

### Dubbelrol belastingdienst

De Belastingdienst is van oudsher een organisatie gericht op het innen van belastingen en premies. Het afgelopen decennium heeft de Belastingdienst in twee stappen naast de rol van inkomensinstelling, de rol van inkomensverstrekker gekregen.

De eerste stap werd gezet met de stelselherziening in 2001. Er kwamen heffingskortingen voor de minstverdienende partner en de alleenstaande ouder. Deze korting op te betalen belasting wordt *als voorschot maandelijks uitbetaald*. Juist voor mensen met een laag inkomen vormen deze heffingskortingen een belangrijk bestanddeel van het inkomen. Bij mensen met een bijstandsuitkering worden deze heffingskortingen zelfs gekort op de uitkering. De tweede stap werd gezet in 2006 met de invoering van de toeslagen: de huurtoeslag, zorgtoeslag en de kinderopvangtoeslag, in 2008 aangevuld met het kindgebonden budget. Ook hier betreft het noodzakelijke bronnen van inkomen die mensen echt nodig hebben om op minimaal niveau rond te kunnen komen. Kenmerkend voor de toeslagen is dat ze vooraf worden aangevraagd op basis van een geschat jaarinkomen. De definitieve vaststelling vindt

pas achteraf plaats, wanneer het jaarinkomen daadwerkelijk is vastgesteld. Het schatten van het inkomen is ingewikkeld. Dat blijkt uit het hoge aantal beschikkingen waarbij een toeslag wordt teruggevorderd.

Vanaf 1 januari 2015 is de rol van de Belastingdienst als inkomensverstrekker weer groter. De Wet hervorming kindregelingen trad toen in werking. Een deel van de uitkering voor alleenstaande ouders werd overgeheveld naar de Belastingdienst in de vorm van een hoger kindgebonden budget. Mensen met een laag inkomen worden dan voor een nog groter deel van hun inkomen afhankelijk van de Belastingdienst. De Belastingdienst is de grootste invorderaar van schulden in Nederland. In 2011 moest meer dan 1,67 miljard worden terugbetaald aan toeslagen. De persoonlijke en maatschappelijke schade die ontstaat door de terugvordering van toeslagen en het direct verrekenen waardoor burgers onder het bestaansminimum belanden is enorm. Een deel van die schade ontstaat door terugvorderen van toeslagen (2,5 miljoen mensen leeft onder de armoedegrens, 604.000 kinderen groeien op in armoede, 1,1 miljoen Nederlanders heeft problematische betalingsachterstanden).

Eén huishouden met ernstige schuldenproblematiek kost de samenleving zo'n 100.000 euro aan afschrijvingen, hulpverlening, verzuim- en ziektekosten, verloren arbeidsuren, uitkeringen en huisuitzettingen (Nibud, 2014). Waar invordering moet gebeuren, moet ze dus met de grootst mogelijke zorgvuldigheid gebeuren, zodat door de invordering niet nog extra maatschappelijke kosten worden veroorzaakt.

*(bron: Belastingdienst, een bron van armoede)*

### **Marktwerving deurwaarders**

De Gerechtsdeurwaarderswet die sinds 15 juli 2001 van kracht is, regelt onder meer het ambt en de rechtspositie van de gerechtsdeurwaarder, het toezicht, de tuchtrechtspraak en de taken en bevoegdheden van de Koninklijke beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG). Met invoering van deze wet is marktwerving ingevoerd. De bevoegdheid van de gerechtsdeurwaarder om ambtshandelingen te verrichten is niet meer beperkt tot het arrondissement waarin hij is gevestigd. Hij is in heel Nederland bevoegd. Bovendien is geregeld dat de opdrachtgever en gerechtsdeurwaarder vrij zijn om prijsafspraken te maken. De kosten die bij de schuldenaar in rekening mogen worden gebracht liggen wél vast en zijn geregeld in het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders. De Koninklijke Beroepsvereniging van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) is nu zelf ook kritisch over marktwerving. Voorheen was er in iedere wijk één deurwaarder actief, ongeacht het aantal schuldeisers. Hierdoor was maatwerk standaard. Nu kan een enkel huishouden te maken hebben met wel 10 verschillende deurwaarders aan wie ze gegevens moeten overhandigen, soms wel meerdere deurwaarders van dezelfde schuldeiser. Verstrekt de schuldenaar geen gegevens aan de deurwaarder, dan heeft dat gevolgen voor de hoogte van de beslagvrije voet.

De marktwerving leidt tot allerlei uitwassen in prijsafspraken, waar onder 'no cure, no pay'. Dit betekent dat de deurwaarder de kosten zelf moet dragen als het niet lukt om te innen.

*(bron: Inventarisatie schuldenwetgeving 2018, HH Utrecht)*

### **Liberalisering markten veroorzaakt keuzestress en doet groot beroep op cognitie consument**

Waar burgers vroeger voor hun energie, gas, telefoon, abonnementen en verzekeringen weinig keus hadden, worden ze sinds de liberalisering van de markten blootgesteld aan een overweldigende mogelijkheid aan keuzes. Dit veroorzaakt keuzestress. Als iemand met een laag inkomen bijvoorbeeld een contract afsluit met een energiemaatschappij of verzekeraar, moet hij of zij eigenlijk de optimale keuze doen om rond te kunnen blijven komen van dat minimuminkomen. Dit doet een groot beroep op de cognitieve vermogens van mensen. De grote bedrijven passen gedragswetenschappelijke inzichten toe om de "betaalpijn" te verminderen (bijvoorbeeld een korting te verlenen die geen echte korting is, of een gratis iPad) en zijn dus veel beter in staat om consumenten te verleiden tot het maken van keuzes die budgettair gezien niet verstandig zijn. Als je wil vergelijken welk mobiele telefoonabonnement of welke energieleverancier de gunstigste is, heb je groot rekenkundig inzicht nodig. Tegelijkertijd is het Wettelijk sociaal minimum (om te kunnen overleven) dat de overheid hanteert, gebaseerd op rekenmodellen van het Nibud die uitgaan van de meest optimale, meest voordelige abonnementen en financiële keuzes. In werkelijkheid is het maken van zulke weloverwogen keuzes niet haalbaar voor burgers die bovendien aan chronische betaalstress blootgesteld staan.

**Toename aantal scheidingen (life-events) en krapte woningmarkt**

Vroeger bleven mensen langer bij elkaar. Tegenwoordig zijn scheidingen veel frequenter. Bovendien is de krapte op de woningmarkt met name in de Randstad aanzienlijk toegenomen en is deze zich zelfs aan het uitbreiden tot ver daarbuiten (Groningen, Arnhem, Nijmegen). Dit betekent dat in de dichtstbevolkte gebieden van Nederland (wat al één van de dichtstbevolkste landen ter wereld is) er bij een echtscheiding altijd één van de partners is aangewezen op particuliere woonruimte. Dit is slechts voor een klein deel betaalbaar gezien de inkomenseisen (van 3,5 x de nettohuur) die vrijwel alle particuliere verhuurmakelaars hanteren. Een alleenstaande man van 33 jaar met een netto-inkomen van € 3.000,- per maand die na jaren samengewoond te hebben op zoek gaat naar zelfstandige woonruimte, wordt dus geconfronteerd met deze hoge eisen. Hij komt dan dus alleen in aanmerking voor een woning van tussen de € 711,- (de huurtoeslaggrens) tot maximaal € 857,- per maand. In de meeste steden in de Randstad zijn deze huizen nauwelijks beschikbaar.

**Digitalisering van dienstverlening**

In het afgelopen decennium is vrijwel alle dienstverlening, zowel van de overheid als commercieel, gedigitaliseerd. Grote groepen mensen hebben hier problemen mee. Was het met papieren post nog relatief simpel om overzicht te houden, is dat met digitale post een stuk lastiger. Het bijhouden van een gecombineerde administratie (zowel digitaal als van papier) vormt zelfs een extra risico omdat dan een groter beroep wordt gedaan op cognitieve vermogens. De meeste mensen houden een gecombineerde administratie bij.

Ook het digitaal bankieren bemoeilijkt het overzicht houden op de financiën. Bovendien is bij veel vormen van dienstverlening het betaalmoment uitgesteld waardoor het lastig is voor consumenten om te beseffen dat ze geld aan het uitgeven zijn (denk aan abonnementen bij iTunes, Spotify, etc...).

**Ruimere incassobevoegdheden**

In de afgelopen jaren is de schuldenproblematiek flink toegenomen. Veel meer huishoudens hebben hogere bedragen uitstaan bij meerdere crediteuren. In 2010 was de schuldenproblematiek al zo groot dat één op de tien huishoudens zich in een problematische schuldsituatie bevond. De rijksoverheid heeft hier aanvankelijk op gereageerd op een manier die onbedoelde en ongewenste gevolgen heeft gehad. De overheid besloot namelijk om de incassomogelijkheden te verruimen. Het College voor Zorgverzekeraars (CVZ) kreeg bijvoorbeeld de bevoegdheid om bij een premieachterstand van 6 maanden aan de zorgverzekeraar, een veel hogere bestuursrechtelijke premie te innen rechtstreeks van het inkomen (bronheffing). Deze bronheffing bestond voor bijna een derde deel uit boete waardoor schuldenaren aan aflossing niet meer toekwamen. Inmiddels is dit via noodwetgeving enigszins teruggedraaid. Daarnaast kregen verhuurders, zorgverzekeraars en instellingen voor kinderopvang de bevoegdheid om een gerechtsdeurwaarder namens hen beslag te laten leggen op de respectievelijke toeslagen. Ook dit is inmiddels via noodregelgeving enigszins teruggedraaid. Maar in beide gevallen (bij de bronheffing en bij beslag op de toeslagen) moet de schuldenaar nog steeds van alles aanleveren en aantonen.

*(bron: Paritas Passé)*

**Uitgebreid complex stelsel van inkomensondersteunende voorzieningen voor minima**

Het uitgebreide stelsel van toeslagen, inkomensondersteunende voorzieningen, sociale verzekeringen en werknemersverzekeringen maakt het inkomen, met name voor laagbetaalden en uitkeringsgerechtigden, kwetsbaar voor niet-gebruik en voor een niet vooraf ingeschatte verandering van inkomsten door (bijvoorbeeld) een verandering in de samenstelling van het huishouden. De complexere samenleving vergroot dus het risico op schulden, zeker bij laagopgeleiden en mensen met een (lichte) verstandelijke beperking.

*(bron: Panteia, huishoudens in de rode cijfers 2015)*

## 2.3 Inzichten uit de hersenwetenschap

De afgelopen jaar zijn er veel inzichten uit de hersenwetenschap opgedaan die van nut zijn bij de aanpak van schulden. In Harvard (een vooraanstaande universiteit in de Verenigde Staten) is een methode ontwikkeld (Mobility Mentoring) die wetenschappelijk getest is en gebruik maakt van de hieronder beschreven inzichten. Deze methode is succesvol gebleken. In Nederland zijn enkele gemeentes (waaronder Alphen aan den Rijn en Heerenveen) pilots gestart waarbij ze deze methode toepassen.

Door de dienstverlening stress-sensitief te maken verbeteren de resultaten. Voorbeeld van stress-sensitieve dienstverlening zijn het begrijpelijk maken van brieven, het meegeven van heldere en enkelvoudige opdrachten en het verzenden van herinneringsberichten voor een afspraak.

### Nudging

Nudging is een gedragspsychologische motivatietechniek waarbij mensen subtiel worden gestimuleerd om zich op een gewenste wijze te gedragen door kleine veranderingen in de context of omgeving aan te brengen. Het woord nudging is afgeleid van de Engelse term to nudge, wat zachtjes duwen of iemand voorzichtig (met je elleboog) in zijn zij porren betekent. Bekend voorbeeld is de keuzearchitectuur op de website van DUO waar studenten eerst de mogelijkheid hadden om te kiezen uit een aantal bedragen die ze konden lenen. Gevolg was een hoog gemiddeld bedrag dat geleend werd. Toen de keuzearchitectuur werd veranderd en studenten eerst de vraag moesten beantwoorden of ze überhaupt wel geld wilden lenen (en tegen welke rente) en pas daarna konden aangeven hoeveel ze wilden lenen, daalde het gemiddeld bedrag dat geleend werd significant. Nudging wordt al veelvuldig toegepast in de reclamewereld. Het effect van goed gekozen standaardopties is slechts één voorbeeld van de zachte kracht van een duwtje in de goede richting en moet niet onderschat worden.

### Invloed van armoede/schulden op het (kinder)brein

Armoede/schulden en de voortdurende stress die dit veroorzaakt kunnen grote negatieve invloed hebben op het brein van volwassenen en hun kinderen. Deze invloed is zichtbaar te maken in hersenscans. Stress vermindert op den duur het aantal actieve zenuwcellen en de verbindingen daartussen, verkleint bepaalde hersendelen en daarmee de verstandelijke functies, intelligentie en geheugen. De cognitieve vermogens die in de prefrontale cortex geregeld worden lijden het hevigst onder de hoge concentraties aan stresshormonen zoals cortisol en noradrenaline. Tot op zekere hoogte is de schade omkeerbaar in volwassenen, maar bij kinderen kan blootstelling aan chronische stress onherstelbare schade veroorzaken omdat het kindbrein nog volop in ontwikkeling is. Het is hierbij belangrijk dat de armoede of schulden zelf niet per sé de oorzaak hiervan zijn, maar de reactie van de voornaamste verzorgers hierop. Met andere woorden: als de ouders van het kind ondanks de armoede of schulden het gevoel hebben dat ze enige zeggenschap hebben over hun leven, gezonde relaties en een gevoel van eigenwaarde, dan worden de effecten van stress teniet gedaan. Als ze echter chronische stress ervaren omdat ze continu in de overlevingsmodus staan, dan heeft dit een weerslag op hun kinderen die dit dan ook gaan ervaren. Belangrijk is dus om het ervaren van stress als gevolg van armoede of schulden dus weg te nemen. Dit kan door bijvoorbeeld helderheid en overzicht te bieden, ervoor te zorgen dat alle toeslagen en dergelijke correct worden aangevraagd en dat eventuele financiële tegenvallers tijdig in beeld worden gebracht.

Kinderen die opgroeien in een gezinssituatie met chronische stress en onzekerheid moeten telkens acuut reageren op onvoorspelbare situaties. Hierdoor neemt hun vermogen om op lange termijn te plannen af (want alleen korte termijn doet er immers toe), zijn reactief op acute behoeftes en denken dat ze weinig invloed hebben.

Uit een recent literatuuronderzoek uitgevoerd door dr. Frans Pijpers, dr. Yvonne Vanneste en prof. dr. Frans Feron in opdracht van de Universiteit Maastricht en het Nederlands Centrum Jeugdgezondheid bleek het volgende:

- schuldenstress bij de ouders veroorzaakt stressreacties bij kinderen. Kinderen hebben vervolgens meer stress dan hun ouders vanwege de onmacht van hun situatie;

- ouders met schuldenstress besteden minder (positieve) aandacht aan hun kinderen omdat ze prioriteit geven aan andere verplichtingen die om een reactie vragen (bijvoorbeeld voedsel);
- opgroeien in een gezin waar langdurige schuldenproblematiek is, veroorzaakt toxische stress in het kindbrein en beschadigt permanent het later functioneren van het kind.

### **Psychologische basisbehoeften**

Een van de meeste gebruikte en bekende motivatietheorieën is de zelfdeterminatietheorie (ZDT). In deze theorie spelen drie psychologische basisbehoeften een belangrijke rol die ons gedrag sturen. Het gaat om de behoefte aan autonomie, aan relationele verbondenheid en aan competentie.

Het tegemoetkomen aan deze drie psychologische behoeften wordt in de ZDT gezien als de motor voor groei en persoonlijke ontwikkeling.

Deze basisbehoeftes spelen een grote rol in de neerwaartse spiraal waar mensen met problematische schulden in terecht komen. Dit veroorzaakt een gevoel van onmacht. Bij effectieve en efficiënte schulddienstverlening is hier aandacht voor, bijvoorbeeld door het benoemen van de stappen die een inwoner al heeft gezet en hem hiervoor te prijzen.

In het schema op de volgende bladzijde worden de basisbehoeften beschreven en gerelateerd aan schulden.

Belangrijk om te beseffen is dat als er geen aandacht wordt besteed aan de behoefte aan autonomie, relatie en competentie, de schuldenaar in een vicieuze cirkel terecht komt. De schuldenaar verliest namelijk de autonomie over het vrij kunnen besteden van zijn inkomen, voelt schaamte over zijn situatie waardoor hij zich terugtrekt en in een sociaal isolement terechtkomt en ervaart dat hij niet competent is om iets aan zijn situatie te veranderen.

Bij wetenschappelijk onderzochte interventies die succesvol zijn gebleken in duurzame gedragsverandering, werd gebruik gemaakt van de drie basisbehoeftes.

### **De rol van schaamte**

Problematische schulden beïnvloeden het denken, het handelen en het voelen. De laatste tijd is er meer onderzoek gedaan naar de emotionele effecten van armoede (het voelen dus), met name naar de rol van schaamte. Arnoud Plantinga is hier zelfs op gepromoveerd. Hieronder de belangrijkste conclusies uit zijn proefschrift.

Schaamte is een sterke negatieve emotie en gaat vaak gepaard met gedrag dat armoede in stand houdt, waardoor een vicieuze cirkel van armoede ontstaat. Het heeft veel negatieve effecten (controleverlies, angst en stress).

Uit onderzoek blijkt dat mensen die zich schamen voor hun financiële situatie meer geïnteresseerd zijn in status. Ook geven ze relatief meer geld uit aan statusproducten. Onder Nederlanders gaat schaamte samen met meer eenzaamheid en minder sociale contacten. Op de lange termijn blijkt dat als iemands financiële situatie verslechtert, diegene het jaar daarop waarschijnlijk minder sociaal contact heeft. Het omgekeerde geldt ook: minder sociaal contact gaat samen met een slechtere financiële situatie in het volgende jaar.

Bovendien is gebleken dat mensen met lage inkomens, in tegenstelling tot eerdere aannames, juist minder vaak nadenken over kosten die ze moeten maken.

Bovenstaande inzichten zullen menig schuldhulpverlener bekend zijn. Zij zien vaak dat mensen met schulden zo op het oog onverantwoorde keuzes maken en uitgaven doen die niet erg verstandig lijken voor een buitenstaander. Nu is wetenschappelijk onderbouwd hoe dat komt. De schuldhulpverlener kan hier tijdens alle contactmomenten bewust aandacht aan besteden en met de schuldenaar reflecteren hierover.

### **Schaarste**

In het baanbrekend onderzoek van Sendhil Mullainathan en Eldar Shafir (Schaarste, Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen) is aangetoond hoe chronische stress de neurale netwerken in de hersenen beïnvloedt.

### **Hoe kan de schulddienstverlening stress-sensitief gemaakt worden?**

De bovenstaande inzichten zijn belangrijk om toe te passen als de uitvoering zowel effectief (doeltreffend) als efficiënt (doelmatig) wil zijn. Uiteindelijk is uitbreiding van het productaanbod en ICT slechts een middel, namelijk om het doel te bereiken van schuldenrust. Dit valt of staat met de intermenselijke contacten tussen schuldhulpverlener en schuldenaar.

Voorbeelden van stress-sensitieve dienstverlening zijn bijvoorbeeld simpele brieven met heldere opdrachten, herinneringsberichten sturen voor een afspraak en de principes uit geweldloos of motiverend communiceren.

De systeemwereld en de leefwereld van mensen wordt daarbij meer gescheiden. Belangrijke afspraken vinden bij voorkeur in de ochtend plaats, als mensen meer energie hebben. Gesprekken vinden bij voorkeur plaats op een plek of onder omstandigheden die geruststellend zijn voor de inwoner. Voorafgaand aan een gesprek stelt de schuldhulpverlener de inwoner op zijn of haar gemak.

In alle contactmomenten houdt de schuldhulpverlener rekening met het feit dat betrokkene minder goed kan redeneren, problemen kan oplossen en plannen als gevolg van de zware belasting op zijn haar cognitieve vermogens. Dit vereist een andere benadering.

De wet- en regelgeving blijft van kracht en de ondersteuning is niet vrijblijvend maar er is oog en begrip voor de beperkingen van mensen. Als iemand bijvoorbeeld een contract moet opzeggen en belastinggegevens moet aanleveren, kan dit al gauw overweldigend zijn. De schuldhulpverlener deelt de te ondernemen acties dan op in kleinere stappen en benoemt alle behaalde stappen expliciet. Op deze manier voelt de betrokken inwoner zich gesterkt in zijn kunnen.

De consulenten schuldhulpverlening krijgen trainingen om zich deze manier van dienstverlening eigen te maken. Ook de werkprocessen worden dienovereenkomstig ingericht.

Basisbehoefte	Wat is het?	Hoe verhoudt dit zich tot schulden?	Voorbeelden van stress-sensitieve dienstverlening
<b>Autonomie</b>	Gaat over het ervaren van vrijheid en keuze in het uitvoeren van taken.	Mensen met problematische schulden verliezen zeggenschap over de besteding van hun inkomen en daardoor ook de autonomie over hun leven. Beslag op het inkomen of banktegoeden of verplichtingen vanuit een Wsnp-curator verergeren dit.	De schuldhulpverlener biedt de schuldenaar waar mogelijk opties aan waaruit hij kan kiezen. Dit kan vaak al bereikt worden door de keuzearchitectuur. Voorbeeld: <i>'kies je ervoor om af en toe een ijsje te kunnen eten met de kinderen of wil je liever een schuldregeling zodat je straks schulden vrij bent?'</i> .
<b>Relationele verbondenheid</b>	Heeft betrekking op het ervaren van een goede band met anderen.	Door schaamte over een problematische schuldensituatie trekken mensen zich terug uit hun sociale omgeving.	De schuldhulpverlener toont aandacht voor de psychosociale aspecten van de schuldensituatie en niet alleen voor de juridische, technische kant. Bijvoorbeeld door de schuldenaar af en toe gerichte vragen te stellen over hoe hij sociale bijeenkomsten zoals familieverjaardagen doorbrengt.
<b>Competentie</b>	Verwijst naar het gevoel dat je een taak succesvol kan uitvoeren.	Mensen lopen gemiddeld 5 jaar rond met problematische schulden voor ze hulp zoeken. Tegen die tijd zijn ze vaak zo murw geslagen dat hun zelfvertrouwen een dieptepunt heeft bereikt.	De schuldhulpverlener maakt acties die de schuldenaar moet nemen makkelijker en toont aandacht voor de concrete tussentijdse stappen die een schuldenaar neemt, hoe klein ook. Bijvoorbeeld door de schuldenaar te prijzen voor het feit dat hij een schuldenoverzicht heeft opgevraagd bij een deurwaarder. Zaken die normaliter als een noodzakelijke voorwaarde worden beschouwd en waar alleen sancties op volgen bij het uitblijven ervan.



## Hoofdstuk 3 De gemeente als schuldeiser: incassobeleid gemeente Hilversum

De gemeente Hilversum geeft dagelijks aanslagen, beschikkingen en facturen af en is daarmee zelf een grote schuldeiser. De laatste jaren is er veel aandacht gekomen voor sociaal invorderen. De Rijksoverheid heeft dit ook opgenomen in haar Rijksincassovisie.

Bij sociaal invorderen gaat het erom dat de schuldeiser het invorderingsproces op een zodanige manier inricht dat de menselijke aspecten niet uit het oog verloren raken en dat het niet onnodig bureaucratisch en versnipperd gebeurt.

### Project centraal invorderen

Binnen de gemeente Hilversum vindt invordering van belastingen/heffingen, publiekrechtelijke en privaatrechtelijke vorderingen voornamelijk plaats in eigen beheer langs diverse kanalen door verschillende afdelingen. Gedeeltelijk is dit uitbesteed, bijvoorbeeld als er een deurwaarder vereist is op rond van het beslagrecht.

Indien er binnen de gestelde termijn geen betaling is verricht, volgt vanuit de afdelingen een invorderingsproces. Afhankelijk van de soort en hoogte van de vordering en van het betaalgedrag, bestaat het invorderingsproces uit één of meer verschillende achtereenvolgende contactmomenten en andere processtappen.

In 2014 heeft de directie van de gemeente Hilversum een project laten uitvoeren om te onderzoeken of invordering centraal kon gebeuren. Dit vanwege dwarsverbanden in klantdossiers, financiële rechtmatigheid, efficiency en contractbeheer met deurwaarderskantoren.

Een inwoner krijgt bijvoorbeeld een aanslag afvalstoffenheffing van de afdeling belastingen maar krijgt daarnaast ook een terugvorderingsbeschikking van het Sociaal Plein en moet misschien ook marktleges betalen. Dan kon het in de praktijk gebeuren dat hij van de ene afdeling brieven kreeg waarin hij aangemaand werd te betalen, terwijl de andere afdeling de vordering net had overgedragen aan een deurwaarder en weer een andere afdeling een betalingsregeling afspreekt met betrokkene. Voor de inwoner was dit verwarrend omdat hij met meerdere afdelingen van de gemeente te maken kreeg en soms ook met verschillende deurwaarders die door verschillende afdelingen werden ingeschakeld. Die deurwaarders wisten ook niet van de andere vorderingen af.

Door deze versnipperde en verkokerde aanpak konden bij eenzelfde cliënt tegenstrijdige trajecten aan de orde zijn (bijv. harde invordering met deurwaarder maar ook schuldhulpverlening). Tijdig invorderen is een belangrijk onderdeel van effectieve invordering. Bovendien legt de overheid steeds strakkere terugvorderingscriteria op die op grond van sociale wetgeving zijn opgelegd, bijvoorbeeld bij boetes.

Uiteindelijk is gebleken dat centraal invorderen niet haalbaar was, voornamelijk wegens wettelijke belemmeringen. Een belastingaanslag bijvoorbeeld berust op een andere wettelijke grondslag en daardoor zijn de bevoegdheden bij invordering ook wezenlijk anders. Bij verzending van een factuur bijvoorbeeld, kan bij niet-betalen bijvoorbeeld geen derdenbeslag gelegd worden zonder tussenkomst van een rechtbank. Bij een terugvorderingsbeschikking op grond van de Participatiewet kan de gemeente zelf een dwangbevel afgeven waarna de gemeente zelf beslag kan leggen. Bij vorderingen op grond van de Wmo kan dit weer niet. Bij parkeerheffingen gelden weer andere regels.

De afzonderlijke invorderingsprocessen zijn dus afgestemd op de wetgeving die eraan ten grondslag ligt en vereist dus specialistische kennis. Simpelweg alles centraal invorderen kon dus niet.

Wat wel haalbaar bleek (en inmiddels ook wordt toegepast) is het werken met slechts één externe deurwaarder, organisatie breed. Op deze manier krijgt de inwoner die diverse betaalachterstanden heeft bij diverse afdelingen van de gemeente, slechts te maken met één deurwaarder, voor zover het aanslagen, beschikkingen of facturen van de gemeente betreft.



In het programma van eisen dat in het aanbestedingsdocument werd opgenomen, was als criterium opgenomen:

- kwaliteit van invordering (klantgericht, inlevend in mens achter het dossier en flexibel binnen kaders).

Belangrijke klantvoordelen bij het invoeren van één incasso- en deurwaardersbureau:

-invorderingskosten worden verminderd;

-één incassotraject in plaats van (mogelijk) meerdere;

-het wordt mogelijk integrale betalingsafspraken te maken voor de totale schuld aan de gemeente;

-één regisseur en contactadres betreffende de totale schuld in plaats van meerdere;

-bezoeken deurwaarder worden tot een minimale noodzaak beperkt.

-de klant (burger of zelfstandige) wordt vanuit de gemeente benaderd door één incassobureau voor het totaal aan gemeentelijke vorderingen;

-de klant wordt in één keer op alle "invorderingsvelden" in beeld gebracht en de totale impact wordt bepaald;

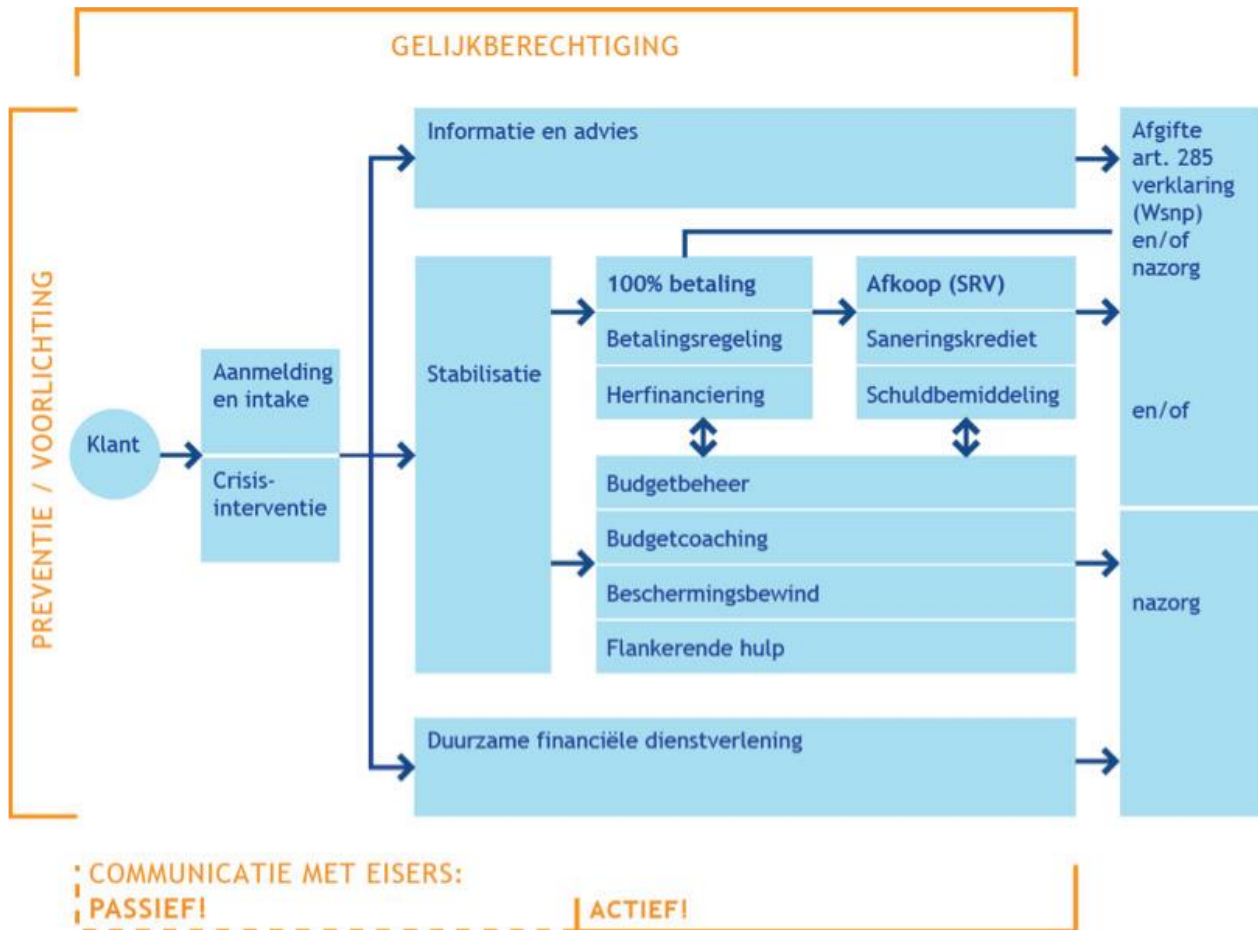
**Gemeente Hilversum werkt als schuldeiser altijd mee aan schuldregelingen**

Uit een inventarisatie blijkt dat de diverse afdelingen van de gemeente die zich bezighouden met invorderingen altijd meewerken aan schuldregelingen indien een verzoek daartoe binnenkomt van een instantie, voor zover dat wettelijk is toegestaan.

# Hoofdstuk 4 Begrippenlijst schuldhulpverlening

Schuldhulpverlening bestaat uit diverse fases en hoeft niet altijd te eindigen in een schuldregeling met finale kwijting.

De NVVK hanteert onderstaand processchema schuldhulpverlening..



Onderstaande definities en omschrijvingen zijn ontleend aan de Gedragscode Schuldhulpverlening NVVK.

## **AANMELDING & INTAKE**

In het kader van Aanmelding worden de volgende werkzaamheden verricht:

- registreren van de gegevens van de klant en de reden van aanmelding;
- het vaststellen of er sprake is van een crisissituatie;
- wanneer noodzakelijk, doorverwijzen naar andere dienstverleners;
- informatie geven over het vervolg van het proces binnen de schuldhulpverlening

Doel van de intake is het toetsen van de zelfredzaamheid van de klant en het vaststellen van de problematiek van de klant om een plan van aanpak te ontwikkelen.

Tijdens de intake moet het NVVK-lid de volgende activiteiten uitvoeren:

- inventarisatie;
- analyse;
- Plan van Aanpak / Advies.

## **STABILISATIE**

Het doel van stabilisatie is het in evenwicht brengen en houden van inkomsten en uitgaven van de klant. Hierbij worden inkomsten gemaximaliseerd en uitgaven tot een minimum beperkt, er is geen crisis en de beslagvrije voet wordt gegarandeerd. Het stabilisatietraject leidt in principe tot een betalingsregeling, herfinanciering, schuldbemiddeling of saneringskrediet en kent een maximale tijdsduur van vier

maanden. Tevens doelt stabilisatie erop rust te creëren voor de klant, zodanig dat op gedragsverandering kan worden ingezet.

### **DUURZAME FINANCIËLE DIENSTVERLENING (DFD)**

Duurzame Financiële Dienstverlening houdt in: het geheel van activiteiten die erop zijn gericht de inkomsten en uitgaven in evenwicht te brengen en te houden en waarbij een vorm van schuldregeling, door in of bij die klant gelegen omstandigheden, (nog) niet mogelijk is. Het kan hierbij onder andere gaan om schulden die niet-regelbaar zijn of situaties waar de klant door geestelijke of lichamelijke beperkingen (nog) niet in staat is om een traject in de schuldregeling met succes te volgen en af te ronden. Bij DFD wordt het inkomen gemaximaliseerd, de uitgaven geminimaliseerd en de beslagvrije voet bewaakt. DFD leidt niet expliciet en direct naar een vorm van schuldregeling en kent geen maximale looptijd. Desondanks kunnen in het te ondertekenen Plan van Aanpak termijnafspraken worden gemaakt. Ook wordt zo vaak als nodig is, en minimaal tweemaal per jaar, beoordeeld of de klant nog in het traject DFD thuishoort. In het kader van DFD kunnen betalingsafspraken met schuldeisers worden getroffen als dit het doel van DFD dient en budgettair mogelijk is. Gelijkberechtiging is daarbij nog niet van toepassing omdat er geen sprake is van een schuldregeling.

### **BUDGETBEHEER**

Budgetbeheer heeft tot doel de inkomsten en uitgaven van de klant te beheren en in evenwicht te houden. Budgetbeheer vindt plaats op basis van een overeenkomst en budgetplan. In het kader van budgetbeheer wordt een rekening ingericht van waaruit beheer plaatsvindt waar de inkomsten van de klant worden ontvangen. Op basis van de afspraken met de klant worden verschillende betalingen verricht. Het NVVK-lid ziet er op toe dat er geen (nieuwe) schulden dan wel betalingsachterstanden ontstaan. Dit heeft minimaal betrekking op huur/hypotheek, nutsvoorzieningen en wettelijk verplichte verzekeringen. De klant beschikt in het kader van budgetbeheer over leefgeld, een bedrag waarover de klant vrij mag beschikken wanneer alle lasten zijn betaald, noodzakelijke reserveringen plaats hebben gevonden en de kosten van budgetbeheer in rekening zijn gebracht. Budgetbeheer kan in samenhang met andere producten worden ingezet, maar kan ook als enige dienstverlening worden geboden. Leden kunnen ervoor kiezen bij een schuldregeling budgetbeheer te verplichten.

### **BUDGETCOACHING**

Budgetcoaching omvat het geheel van activiteiten om de klant te leren zelfstandig en op een verantwoorde manier zijn huishouden te voeren. Budgetcoaching geschiedt op basis van een overeenkomst met de klant en omvat een coachingsplan. Daarin wordt het nadere doel van het coachingstraject vastgelegd en de aard en frequentie van de coachingsactiviteiten. Budgetcoaching kan zich vertalen in individuele begeleiding of in activiteiten in groepsverband.

### **BESCHERMINGSBEWIND**

Een kantonrechter kan besluiten een persoon te plaatsen onder bewind door een bewindvoerder. Het gaat om personen die om geestelijke of lichamelijke redenen niet meer in staat zijn hun eigen financiële belangen te behartigen. Naar aanleiding van wijzigingen in de bepalingen van de desbetreffende wet is curatele of bewind ook mogelijk wanneer er sprake is van schulden of verkwisting. NVVK-leden kunnen als bewindvoerders optreden. Ze zijn daarbij gehouden aan de bepalingen van de wet en vallen onder het toezicht van de kantonrechter. Doel van beschermingsbewind is de financiële belangen van de rechthebbende te beschermen en zijn inkomen en vermogen te beheren.

Om de schijn van belangenverstremming tegen te gaan, is het NVVK-leden niet toegestaan om bij één en dezelfde medewerker zowel de bewindvoering als de schuldregeling van een klant onder te brengen.

### **FLANKERENDE HULP**

Flankerende hulp beoogt hulp- en dienstverlening te bieden die ondersteunend is aan de schuldregelende activiteiten van de leden. Flankerende hulp kan worden ingezet bij klanten die naast hulpverlening gericht op hun schulden en financiën ook hulpverlening op andere terreinen nodig hebben. Het gaat daarbij om vormen van sociaal-maatschappelijke hulpverlening en/of hulpverlening op het terrein van zorg en gezondheid. Leden kunnen flankerende hulp zelf, vanuit de eigen organisatie, aanbieden of in het kader van een integrale aanpak in samenwerking met hierop gespecialiseerde instellingen en organisaties. Flankerende hulp kan worden ingezet tijdens of

voorafgaand aan een traject in de schuldhulpverlening. Daartoe zal het lid afspraken maken met de klant en met de betrokken partners.

### **SCHULDREGELING OP BASIS VAN 100% BETALING**

De NVVK-leden streven in eerste instantie naar een schuldregeling waarbij 100% terugbetaling van schulden plaatsvindt. Hierbij worden twee soorten regelingen onderscheiden:

- *Betalingsregeling*  
bij overeenkomst tussen schuldenaar en schuldeiser vastgelegde regeling, waarin wordt bepaald dat de vastgestelde vordering(en) van de schuldeiser op de schuldenaar volledig en in vooraf vastgestelde termijnen wordt/worden terugbetaald.
- *Herfinanciering*  
door middel van het afsluiten van één of meer kredietovereenkomsten aflossen van de totale schuldenlast.

### **SCHULDREGELING OP BASIS VAN AFKOOP**

Is een 100% terugbetaling niet mogelijk, dan wordt door het NVVK-lid gestreefd naar een regeling waarbij een maximale terugbetaling wordt gerealiseerd en waar van schuldeisers wordt gevraagd om na verloop van 36 maanden finale kwijting te verlenen in geval van een schuldbemiddeling of voorafgaand aan afkoop in geval van een saneringskrediet. Twee soorten regelingen op basis van afkoop worden onderscheiden:

- *Saneringskrediet*  
door middel van het afsluiten van een kredietovereenkomst afkopen van de totale schuldenlast tegen finale kwijting, op basis van betaling van een percentage van de totale schuldenlast
- *Schuldbemiddeling*  
overeenkomst tussen schuldenaar en schuldeiser(s) waarin wordt afgesproken dat de totale schuldenlast gedeeltelijk wordt terugbetaald, in termijnen, naar draagkracht en tegen finale kwijting.

### **NAZORG**

Nazorg omvat het geheel van activiteiten, dat plaatsvindt na beëindiging van een traject in de schuldhulpverlening en dat gericht is op het voorkomen van recidive. Binnen het eerste jaar na beëindiging van de dienstverlening moet het NVVK-lid het initiatief nemen tot één of meer contactmomenten met de schuldenaar waarin wordt geïnformeerd of er sprake is van een situatie bij de schuldenaar waarin inkomsten en uitgaven in evenwicht zijn.

Kortweg gezegd zijn er na de integrale intake drie wegen te behandelen:

- de inwoner krijgt informatie en advies;
- de inwoner krijgt een schuldregeling ( op basis van 100%-betaling dan wel afkoop);
- de inwoner krijgt duurzame financiële dienstverlening.