

Hoe de onvrede over het schuldhulpstelsel ontstond

*Nadja Jungmann**

Corona houdt Nederland in haar greep. In een poging om zo veel mogelijk mensen te behoeden voor ziekte en overlijden is de economie met een klap tot stilstand gekomen. Wie geen vitaal beroep heeft, werkt als het even kan thuis. Horeca en andere plekken waar mensen zich verzamelen voor vermaak zijn gesloten. Het kabinet probeert, met wat de voorzitter van VNO-NCW Hans de Boer een bazoeka aan maatregelen noemde, de vrije val van de economie zo veel mogelijk af te vlakken.¹ Zo is de regeling Bijstandsbesluit zelfstandigen (Bbz) versoepeld, zodat zzp'ers met direct verlies van inkomen in ieder geval een minimuminkomen van € 1.500 per maand ter beschikking hebben.² Getroffen werkgevers kunnen met een beroep op de tijdelijke Noodmaatregel werkbehoud (NOW) het inkomen van hun medewerkers tot een maximum van € 9.538 gecompenseerd krijgen door de overheid.³ Den Haag zet miljarden in om zo veel mogelijk bedrijven en huishoudens te behoeden voor problematische schulden. Het pakket aan maatregelen is enorm en biedt grote compensatie. En tegelijkertijd realiseert iedereen zich dat er desondanks bedrijven gaan omvallen en huishoudens in diepe schulden terecht gaan komen. Niemand weet hoeveel het er zullen zijn. Het aantal zal in hoge mate samenhangen met de nu nog niet te voorspellen duur van de crisis en de economische stuurmanskunst van het kabinet.

Met een groeiende schuldenproblematiek in het verschiet is er haast geboden. Het Nederlandse systeem van schuldhulpverlening functioneert al jaren onvoldoende. In de nasleep van de kredietcrisis groeide de schuldenproblematiek tot grote hoogte. Zelfs toen de economie

* Dr. N. Jungmann is lector Schulden & Incasso aan de Hogeschool Utrecht. Zij is tevens eigenaar van trainings- en adviesbureau Social Force.

1 Zie www.rtlz.nl/algemeen/economie/artikel/5058426/recessie-coronavirus-crisis-steun-kabinet-rutte-overheid-mkb.

2 Zie www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zelfstandigen-zonder-personeel-zzp/extra-tijdelijke-ondersteuning-voor-zzp-ers.

3 Zie www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/03/31/now-regeling-klaar-loketten-bijna-open.

alweer aantrok, verkeerde bijna 20% van de huishoudens in een risicovolle of problematische schuldsituatie (Westhof & De Ruig 2015). Eind 2018 was dat percentage licht verbeterd, maar ook toen had in de groep met ernstige problemen nog zeker de helft geen professionele hulp (Schonewille & Crijnen 2019). In de nadagen van de kredietcrisis zwol de kritiek op het stelsel van schuldhulpverlening flink aan. Criticasters wezen er onder meer op dat te veel huishoudens de weg naar de schuldhulpverlening niet vonden en als het hun wel lukte, dat ze te lang moesten wachten of te vaak geen passende oplossing kregen (o.m. Jungmann e.a. 2014a; Algemene Rekenkamer 2016; TSD 2016; Tiemeijer 2016; Nationale ombudsman 2016, 2018; RVS 2017; Berkhout e.a. 2019).

De onvrede en kritiek leidden tot beweging bij tal van partijen. Zo voorziet het kabinet sinds 2018 in een interdepartementale *Brede Schuldemaanpak*. Met een groot aantal maatregelen, waaronder diverse wetsvoorstellen, wil het kabinet de incasso socialer maken en de positie van mensen met schulden verbeteren. Ook schuldeisers zijn actief. Een groeiende groep probeert in de dagelijkse praktijk invulling te geven aan concepten zoals 'sociaal incasseren'. En partijen zoals werkgevers en vrijwilligersorganisaties proberen schuldenproblematiek bespreekbaar te maken en mensen weer op weg te helpen.

Waar kwam in de periode voor de coronacrisis dat brede commitment om de schuldenproblematiek aan te pakken vandaan? Welke wetsvoorstellen en initiatieven zijn er zoal ingediend en opgestart, en welke effecten worden daarvan verwacht? Door in dit artikel inzicht te geven in de stand van zaken voordat de maatschappij tot stilstand kwam, is beter te duiden waarom het in deze periode zo belangrijk is om haast te maken. In de voorliggende beschrijving wordt ook stilgestaan bij de vraag wat er bekend is over effectieve aanpakken en hoe belangrijk het is om die ook met spoed verder te ontwikkelen. Om te beginnen wordt kort geschetst welke ontwikkelingen bijdroegen aan de ontstane onvrede over de schuldenproblematiek en incassopraktijken. Duidelijk zal worden dat deze te verklaren is uit veranderingen in de wereld van de incasso in het eerste decennium van deze eeuw en de wijze waarop gemeenten in de afgelopen jaren de doelen en inrichting van de schuldhulpverlening herijkten.

Incasso: schuldenaren staan steeds meer onder druk

In 2017 won de televisiedocumentaire *Schuldig* zo ongeveer alle toonaangevende prijzen die journalisten in Nederland kunnen winnen.⁴ De documentaire speelde zich af in Amsterdam-Noord en maakte inzichtelijk hoe verstrikt mensen kunnen raken in het web van schuldeisers, incassobureaus en deurwaarders. Daarbij liet de documentaire ook zien dat schuldhulpverlening niet zonder meer een oplossing biedt. De documentaire verbeeldde de onvrede die op dat moment al in tal van rapporten was verwoord: een te grote groep mensen wordt klemgezet door (overheids)crediteuren, heeft hulp nodig bij de aanpak van de financiële problemen, maar vindt de weg naar de schuldhulpverlening niet. Als ze de weg wel vindt, duurt het vaak te lang voordat er een echte oplossing is. Een substantiële groep valt mede daardoor voortijdig uit.

In de afgelopen twintig jaar is de wereld van de incasso flink veranderd. Zonder volledigheid te impliceren beschrijf ik hierna een aantal ontwikkelingen die eraan bijdroegen dat de druk op mensen om te betalen in de afgelopen jaren flink is toegenomen (Jungmann e.a. 2012).

Een eerste belangrijke ontwikkeling was de inwerkingtreding van de huidige Gerechtsdeurwaarderswet in 2011.⁵ Daarmee veranderde er veel. Gerechtsdeurwaarders mochten vanaf dat moment landelijk gaan werken en werden elkaars concurrent. De vaste opdrachtgevertarieven werden losgelaten en prijsconcurrentie via aanbestedingen werd mogelijk.⁶ Al in 2009 werd geconcludeerd dat de wetswijzigingen voor schuldenaren niet goed zouden uitpakken. Een gerechtsdeurwaarder hoort een onafhankelijke positie in te nemen tussen debiteur en crediteur. De commissie die de wet evalueerde, oordeelde hard. In haar eindrapport *Noblesse Oblige* schreef zij dat de onafhankelijke ambtsvervulling stevig onder druk was komen te staan (Commissie-Van der Winkel 2009).

Een tweede belangrijke ontwikkeling was dat de rijksoverheid in de periode 2006-2009 zichzelf en anderen voorzag van een aantal

4 Zie www.volkskrant.nl/cultuur-media/makers-documentaire-serie-schuldig-verkozen-tot-journalist-van-het-jaar~bb85d59a/, www.trouw.nl/nieuws/documentaire-schuldig-wint-nipkowschijf~b1c02156/ en www.parool.nl/kunst-media/tegel-voor-docu-schuldig-over-vogelbuurt-in-noord~b7a532e4/.

5 *Handelingen II* 1999/2000, nr. 75, p. 4920.

6 *Kamerstukken II* 1996/97, 24036.

bijzondere incassobevoegdheden. De nieuwe bevoegdheden leidden eveneens tot extra druk op schuldenaren. Zo trad in 2006 de huidige Zorgverzekeringswet in werking. In 2009 werd deze wet aangevuld met de wetswijziging 'Structurele maatregelen wanbetalers zorgverzekering'.⁷ Daardoor konden wanbetalers in de situatie terecht komen dat zij maandelijks een bedrag van – in eerste instantie – ongeveer € 50 meer moesten betalen dan hun basispremie. De bestuursrechtelijke premie is een maandelijks verplichting zolang de achterstand duurt. De premie is een drukmiddel en wordt niet aangewend voor aflossing. Eind 2014 betaalden ruim 300.000 mensen maandelijks deze premie, die in het veld van de schuldhulpverlening vooral werd beschouwd als een boete op betalingsonmacht.⁸ De evaluatie van het systeem wees in 2011 al uit dat de bestuursrechtelijke premie wanbetaling weliswaar tegenging, maar dat de uitstroom onder degenen die in het systeem terecht kwamen bijzonder laag was (De Bekker e.a., 2011). Wie geen geld heeft om de achterstand op de zorgpremie in te lopen, kan ook niet zomaar € 50 per maand extra voor een bestuursrechtelijke premie missen. Een tweede nieuwe incassobevoegdheid die de druk op schuldenaren opvoerde, was de introductie in 2009 van de overheidsvordering.⁹ Deze bevoegdheid geeft overheden de mogelijkheid om vorderingen tot € 1.000 in twee tranches van maximaal € 500 onaangekondigd en direct van de bankrekening van burgers af te schrijven. De bevoegdheid strekt zo ver dat rekeninghouders die niet rood staan, door de afschrijving in opdracht van de overheid vervolgens wel in de min terecht kunnen komen.

Een derde relevante ontwikkeling is de verkoop van vorderingen. In de afgelopen vijftien jaar was er een flinke toename van de praktijk om vorderingen op te kopen met als doel winst te maken op de inning (Moerman 2017a; ACM 2015). Voor schuldenaren heeft de verkoop van hun vordering vaak een flinke impact. Ze raken het overzicht kwijt wie de eigenaar is van hun vordering, ze krijgen hogere bijkomende kosten in rekening gebracht, en de nieuwe eigenaren zijn vanuit het winstbejag minder geneigd om mee te werken aan een schuldregeling (Geijssen e.a. 2019).

7 *Kamerstukken II* 2008/09, 31736.

8 Zie www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/07/04/sterke-daling-wanbetalers-zorgverzekering.

9 *Kamerstukken II* 2008/09, 30322, nr. 3.

Een vierde relevante ontwikkeling die de druk op schuldenaren flink opvoerde, was dat incassobureaus te vaak te veel in rekening brachten. In 2012 trad de Wet normering buitengerechtelijke incassokosten (Wik) in werking. Deze wet schrijft voor dat mensen bij het niet nakomen van een betalingsverplichting altijd eerst een herinnering krijgen. Ook reguleert de wet hoe hoog de incassokosten zijn die in rekening gebracht mogen worden. Onder meer de Autoriteit Consument en Markt (ACM) constateerde dat, ondanks deze wet, incassobureaus schuldenaren te vaak confronteren met onterechte of verjaarde verdringen en met onterechte of ondoorzichtige kosten. Daarnaast constateerde de ACM dat incassobureaus schuldenaren te vaak op een ontoelaatbare wijze onder druk zetten om te betalen (ACM 2015). Kortom, in de periode 2000-2015 hadden schuldenaren te maken met een incassopraktijk waarin efficiency in het proces en maximale inning aan terrein wonnen. Dit ging ten koste van maatwerk en oog voor evenwicht in de belangen tussen schuldenaar en schuldeiser. Het belang om te innen ging steeds meer prevaleren.

Schuldhulpverlening: meer aanvragen en minder budget

Parallel aan de ontwikkelingen in de incassobranche veranderde ook de uitvoering van de schuldhulpverlening. In 2008 brak de kredietcrisis uit. Zo rond 2011 werd de impact daarvan voelbaar bij de Nederlandse huishoudens. De werkloosheid liep op tot bijna 700.000 werkzoekenden in 2014¹⁰ en maar liefst een op de drie huizen kwam onder water te staan.¹¹ Het aantal huishoudens met financiële problemen liep in deze periode snel op. Als afgeleide daarvan had de schuldhulpverlening te maken met een ongekende groei in het aantal aanvragen. In 2009 vroegen landelijk 53.000 huishoudens om hulp bij een lid van de NVVK, de branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren.¹² In de jaren die volgden was er bijna sprake van een verdubbeling: van 84.000 in 2012 tot ruim 94.000 in 2017 (NVVK 2009, 2013, 2018).

10 Zie www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/37/verdere-daling-werkloosheid.

11 Zie www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2015/44/minder-huizen-onder-water.

12 Er zijn over die periode geen landelijke cijfers beschikbaar. Schuldhulpverlening wordt uitgevoerd door of in opdracht van gemeenten. In de hier beschreven periode was naar schatting ongeveer 80% van de gemeenten lid van de NVVK. De NVVK-cijfers geven derhalve een vrij stevig beeld.

De stijging van het aantal aanvragen schuldhulpverlening landde in een context waarin de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) in werking trad, gemeenten flink moesten bezuinigen en de overheid vorm gaf aan de inrichting van de participatiemaatschappij (Peeters & Loots 2019). Op 1 juli 2012 trad de Wgs in werking. Deze wet schrijft voor dat gemeenten de verantwoordelijkheid hebben om burgers met financiële problemen te ondersteunen (zie kader hieronder voor een korte toelichting op het stelsel in Nederland). De Wgs schrijft daarbij voor dat gemeenten in een beleidsplan moeten uitwerken hoe zij die ondersteuning vormgeven (Jungmann & Madern 2017). Bij het uitwerken van de beleidsplannen stonden de meeste gemeenten voor de vraag hoe zij de groeiende groep mensen die om hulp vroeg, gingen bedienen met soms wel een kwart of een derde minder aan budget (Jungmann 2012).¹³

Het stelsel van schuldhulpverlening

In Nederland rust het stelsel van schuldhulpverlening op drie wettelijke kaders: de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs), de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) en de Wet op het consumentenkrediet (Wck). De Wgs geeft gemeenten de verantwoordelijkheid om burgers met financiële problemen te voorzien van ondersteuning. De wet vraagt van gemeenten om te voorzien in activiteiten gericht op preventie, nazorg en het oplossen van – al dan niet problematische – schuldsituaties. Er is sprake van een problematische schuldsituatie als de schuldenaar niet in staat is om de geëiste verplichtingen binnen drie jaar terug te betalen, met inachtneming van een norm zo rond de bijstandsnorm. Bij problematische schuldsituaties proberen gemeenten een zogenaamde *minnelijke schuldregeling* te treffen. Dit is een regeling waarbij de schuldenaar drie jaar lang maximaal aflost en na deze periode een kwijtschelding krijgt op de nog openstaande bedragen. Schuldeisers werken mee op basis van vrijwilligheid.

13 Dat gemeenten zo flink moesten bezuinigen op schuldhulpverlening had een aantal oorzaken. Om te beginnen vielen per 1 januari 2012 de tijdelijke crisismiddelen weg. Gemeenten hadden na het uitbreken van de crisis in 2008 voor de uitvoering van de schuldhulpverlening voor drie jaar een extra bedrag van € 130 miljoen gekregen. Doordat de crisis langer duurde dan voorzien, vielen deze middelen per 1 januari 2012 weg, terwijl de behoefte aan hulp nog steeds toenam. Daarbij kregen gemeenten per 1 januari 2012 ook nog te maken met een structurele korting van € 25 miljoen op het gemeentefonds ten laste van schuldhulpverlening en voerden veel gemeenten in die periode ook aanvullende bezuinigingen door op het sociaal domein. Het gevolg van deze optelsom was dat nogal wat gemeenten behoorlijk moesten korten op de budgetten.

Als schuldeisers weigeren om mee te werken, kan de schuldenaar op grond van de Wsnp de rechter-commissaris om een *wettelijke schuldsanering* vragen. Dit is een regeling die eveneens drie jaar duurt en eindigt in een omzetting van de resterende bedragen in natuurlijke verbintenissen. Een wettelijke schuldsanering leidt dus eveneens tot een schone lei en mag alleen aangevraagd worden door een schuldenaar als een minnelijke regeling niet mogelijk bleek.

Minnelijke schuldhulpverlening is doorgaans een gemeentelijke aangelegenheid. In artikel 48 en 49 Wvca is opgenomen dat schuldhulpverlening tegen betaling door de debiteur in principe verboden is. Alleen partijen die genoemd zijn in artikel 48 Wvca mogen tegen betaling voorzien in schuldbemiddeling. Denk in dit kader onder meer aan advocaten, bewindvoerders en deurwaarders, alsmede kredietbanken en andere door gemeenten gehouden instellingen die zich krachtens hun doelstelling met schuldbemiddeling bezighouden.

De overgang naar de participatiemaatschappij bood gemeenten een antwoord op de vraag: hoe bedienen we meer mensen met minder middelen? Concepten zoals *eigen verantwoordelijkheid* en *zelfredzaamheid* gaven een ingang om bij de aanpak van de schuldenproblematiek veel meer van mensen te vragen. Belangrijke ontwikkelingen waren onder meer dat veel gemeenten het budgetbeheer voor mensen die geen gebruik (meer) maakten van een schuldregeling afbouwden en dat gemeenten in de aanvraagprocedure veel meer inspanningen gingen verlangen (zelf een overzicht maken van alle schuldeisers, zelf actuele saldi opvragen, et cetera) (Jungmann & Kruis 2014). Ook gedurende de trajecten werd er steeds meer van schuldenaren gevraagd. Motivatie werd een belangrijker graadmeter. Zaken zoals het niet verschijnen op afspraken, het maken van nieuwe schulden of ander ontregelend gedrag leidden bij veel gemeenten sneller tot het afsluiten van een dossier. De schuldenaar bleef dan achter met een onopgeloste en vaak hoger opgelopen schuldenlast.

Parallel aan bovenstaande inhoudelijke verschuiving naar eigen verantwoordelijkheid vonden er in veel gemeenten ook organisatorische verschuivingen plaats. Vanaf ongeveer 2014 werden er in veel gemeenten sociale wijkteams ingericht. Deze teams hebben als opdracht om burgers bij te staan die worstelen met meerdere problemen. In veel gemeenten is schuldhulpverlening daarmee een tweede-

lijns voorziening geworden. Sociaal werkers en andere sociale professionals moesten zich door de verschuiving van schuldhulpverlening naar de wijkteams opeens bezig gaan houden met financiële en juridische vragen. Lang niet alle wijkteamprofessionals wilden of konden schuldenproblematiek adequaat begeleiden. Dit werd al snel als grote zorg opgemerkt door onder meer de door het Rijk ingestelde Transitiecommissie Sociaal Domein (TSD 2016). Zij concludeerde dat in de meeste wijkteams financiële problematiek zeker bij 70% van de mensen die daar om hulp vragen, speelt en dat de hulp aan deze groep veel meer integraal moet worden opgezet (TSD 2016).

Forse kritiek op de aanpak van schuldenproblematiek

Schuldenaren kwamen dus in een soort spagaat terecht: enerzijds werd de druk vanuit de incasso steeds steviger en anderzijds verlangden gemeenten, wanneer zij de weg naar de hulp wisten te vinden, steeds meer inspanningen. De combinatie van deze twee bewegingen vormde de basis van de onvrede die vanaf 2014 flink toenam. In een grove indeling is de kritiek in te delen in drie belangrijke aspecten: de praktische uitvoering, het mensbeeld dat onder het beleid en de wettelijke kaders ligt en de ondersteuning aan specifieke doelgroepen.

Kritiek op de praktische uitvoering

De belangrijkste punten van kritiek ten aanzien van de uitvoering van incasso luidden onder meer dat crediteuren te weinig oog hebben voor de benarde positie van de schuldenaar (Jungmann e.a. 2018a, RVS 2017), dat zij elkaar met de verschillende incassobehoeften danig in de weg zitten (Odekerken 2017; Jungmann e.a. 2012), en dat er in de incasso te vaak te hoge bedragen in rekening worden gebracht (Moerman 2020; ACM 2015; Van den Berg 2013). Daarbij richtte de kritiek zich ook heel specifiek op de overheid, die als belangrijke schuldeiser vaak erg veel van schuldenaren vraagt (Ministerie van BZK 2016; Nationale ombudsman 2013). Daarnaast was er kritiek op het veelvuldig falen van het systeem van de beslagvrije voet, dat schuldenaren bij beslag op hun inkomen een minimumbedrag moet garanderen ('beslagvrije voet'), wat in de praktijk niet goed werkt (Moerman 2017b, zie ook het artikel van Moerman in dit themanummer).

Ten aanzien van de schuldhulpverlening was de kritiek gericht op de drempels die schuldenaren ervaren om überhaupt een beroep te kunnen doen op schuldhulpverlening, op de doorstroom en op de uitval (Berkhout e.a. 2019; Nationale ombudsman 2016, 2018; Jungmann & Kruis 2014; Jungmann e.a. 2014a). Ook de grote verschillen tussen zowel gemeenten als rechtbanken in hun rol als uitvoerder van de Wsnp werden gehekeld. Gemeenten gingen rond 2015 bijvoorbeeld heel wisselend om met de toegang tot schuldhulpverlening voor mensen met een woonruimte. De ene gemeente weigerde deze groep, terwijl ze bij de andere gemeente wel welkom waren,¹⁴ een tegenstrijdigheid die ook bij de rechtbanken speelde. Een ander voorbeeld: de ene rechtbank vindt een boete voor te hard rijden een signaal dat iemand niet te goeder trouw is geweest en laat de betrokkene om die reden niet toe tot een wettelijke schuldsanering, terwijl een andere rechtbank een boete voor 10 tot 15 kilometer te hard rijden beschouwt als iets dat iemand nu eenmaal kan overkomen (Jungmann & Kruis 2014; Jungmann e.a. 2014a).

De kritiek beperkt zich niet tot de hogere drempels en de doorstroom, maar betreft ook de veranderingen in de organisatie. Zoals eerder beschreven is de intakefase van de schuldhulpverlening in veel gemeenten naar de wijk(teams) gebracht. Schuldhulpverlening werd een tweedelijns voorziening. Het tekort aan kennis in de wijkteams leidde er in sommige gemeenten toe dat de behoefte aan hulp groot was, maar dat het aantal mensen dat daadwerkelijk bij de schuldhulpverlening terecht kwam juist afnam. De hogere eisen aan de poort en stagnatie in doorstroom vanuit de wijkteams lieten zich ook voelen in de doorstroom van het door gemeenten uitgevoerde minnelijke traject naar de wettelijke voorziening voor schuldregelingen bij de rechter (Wsnp). Ondanks de grote schuldenproblematiek is er al jaren sprake van een afname van de instroom in deze voorziening (Nickel & Peters 2019; Berkhout e.a. 2019; Jungmann & Kruis 2014; zie ook het artikel van Huls in dit themanummer).

Kritiek op het mensbeeld onder beleid en wetgeving

Er was ook de nodige kritiek op het mensbeeld dat ten grondslag ligt aan het merendeel van de schuldenwetgeving en het lokale schulden-

14 Zie www.trouw.nl/nieuws/te-vaak-geen-hulp-bij-schulden~b52660c6/.

beleid. Een breed gedeelde aanname onder deze kaders luidt, dat als mensen met financiële problemen verteld wordt wat ze moeten doen, dat ze daar dan ook toe in staat zijn. In de afgelopen jaren kwam er steeds meer wetenschappelijke literatuur beschikbaar waarin deze aanname ter discussie wordt gesteld. In deze stroming wordt erop gewezen dat financiële problemen bij de meeste mensen de nodige stress opleveren. Leven in schaarste en in chronische stress trekt een wissel op wat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) ons ‘doenvermogen’ is gaan noemen (WRR 2017; Jungmann & Wesdorp 2017; Tiemeijer 2016; Babcock 2014; Mullainathan & Shafir 2013). De geldzorgen werken onder meer door in het vermogen van schuldenaren om in actie te komen, afspraken na te komen en hun emoties en verlangens te reguleren (Jungmann e.a. 2020). Veel gemeenten zijn gevoelig gebleken voor deze kritiek en zijn bezig om het beleid en in navolging daarvan de uitvoering bij te (gaan) stellen. Zij werken aan een aanpak die in de gemeentelijke beleidsstukken doorgaans wordt aangeduid als stresssensitief werken (Gemeente Amersfoort 2019; Gemeente Rotterdam 2019; Gemeente Utrecht 2019).

Kritiek op de ondersteuning aan specifieke doelgroepen

Een derde richting van kritiek heeft betrekking op de positie van bepaalde (kwetsbare) groepen. Zo is er in de afgelopen jaren in tal van rapporten op gewezen dat bepaalde groepen extra belemmeringen ervaren bij de aanpak van de schuldenproblematiek. Groepen waar relatief veel aandacht voor wordt gevraagd, zijn mensen:

- met een licht verstandelijke beperking (LVB): deze groep heeft doorgaans een laag inkomen en maakt relatief vaak schulden. De situatie wordt dan al snel problematisch, terwijl zij lang niet altijd het belang zien om de problemen op te lossen. In de uitvoering ontbreken voldoende kennis en vaardigheden om deze groep te helpen en te motiveren (Van Dam e.a. 2018; Jungmann e.a. 2018b);
- met een onvoldoende lees- en schrijfniveau: ongeveer de helft van de mensen die gebruik maken van schuldhulpverlening heeft een laag leesniveau. Dit vraagt om specifieke aandacht in de begeleiding, zowel van schuldhulpverleners als vanuit de incasso (Keizer 2019), maar die aandacht is er onvoldoende. Deze groep heeft een verhoogd risico op uitval;

- die onder reclasseringstoezicht staan. Onderzoek laat zien dat het merendeel van de cliënten die onder reclasseringstoezicht staan, worstelt met forse schuldenproblematiek. Het voortbestaan van de schulden staat de (kansen op een succesvolle) re-integratie in de maatschappij in de weg (Jungmann e.a. 2014b).

Het kabinet voert een Brede Schuldetaanpak

Het besef dat een grote groep huishoudens worstelt met schuldenproblematiek die zij niet zelfstandig kunnen oplossen, was voor het kabinet-Rutte III in oktober 2017 aanleiding om in het regeerakkoord 2017-2021 ‘Vertrouwen in de toekomst’ de ambitie op te nemen om de armoede en schuldenproblematiek in Nederland terug te dringen.

Deze ambitie werd in het voorjaar van 2018 concreet uitgewerkt in de Brede Schuldetaanpak.¹⁵ Dit is een interdepartementaal programma onder leiding van staatssecretaris Van Ark dat voorziet in ruim veertig al dan niet wettelijke maatregelen. Het programma bestaat uit drie lijnen, die hieronder nader worden beschreven.

Door in te zetten op zowel preventie als curatie en nazorg is de ambitie om er in de eerste plaats aan bij te dragen dat er geen nieuwe mensen in financiële problemen terechtkomen. Daar waar dat onverhoopt toch gebeurt, is de ambitie om hen er zo snel mogelijk weer (duurzaam) uit te helpen. De Brede Schuldetaanpak voorziet zowel in het wettelijk regelen van zaken waar al lang om wordt gevraagd als in nieuwe voorstellen. De Brede Schuldetaanpak omvat te veel om in deze beschrijving op te nemen. Door een aantal voorbeelden te geven van aanpassingen van beleid en wetsvoorstellen die momenteel in behandeling zijn, kan er wel een beeld geschetst worden van de grote ambitie die er ligt.

Actielijn 1. Problematische schulden voorkomen: preventie en vroegsignalering

- *Vroegsignalering achterstanden vaste lasten:* er ligt een wetsvoorstel om de Wgs te wijzigen. Voorgesteld wordt dat woningcorporaties, energiebedrijven, waterbedrijven en zorgverzekeraars straks actief

¹⁵ Kamerstukken II 2017/18, 24515.

bij de gemeente melden wie er in achterstand is. De gemeente combineert deze data en bij twee achterstanden gaat zij de burger actief opzoeken en hulp aanbieden.

- *Terugdringen laaggeletterdheid*: gemeenten stimuleren om meer aandacht te besteden aan de doorwerking van bijvoorbeeld laaggeletterdheid bij het ontstaan van schulden. Door in te zetten op programma's als Tel mee met taal wil het kabinet de laaggeletterdheid terugdringen en daarmee bij laaggeletterden de risico's op het ontstaan van (problematische) schulden.
- *Voorkomen stapelen incassokosten*: het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) biedt burgers een 'noodknop' voor onder meer verkeersboetes. Als zij de boete niet kunnen betalen, leidt de 'noodknop' tot een opschorting van de incassoprocedures. De burger moet zich wel melden bij de schuldhulpverlening om tot een totaaloplossing te komen. Het doel van de 'noodknop' is om te voorkomen dat mensen die geen geld hebben, onnodig geconfronteerd worden met oplopende kosten die zij toch niet kunnen betalen.

Actielijn 2. Ontzorgen en ondersteunen

- *Informatie opvragen over schuldenaren*: het wetsvoorstel om de Wgs te wijzigen voorziet ook in aanpassingen die schuldhulpverleners de bevoegdheid gaan geven om op tal van plekken informatie op te vragen over de schuldenaar. In de huidige situatie moeten mensen zelf allerlei informatie aanleveren. Dit kost hun vaak (te veel) moeite, waardoor trajecten vertraging oplopen of zelfs spaak lopen. Door schuldhulpverleners de bevoegdheid te geven om de benodigde informatie zelf te verzamelen kan er tempo worden gemaakt in trajecten en uitval worden teruggedrongen.
- *Vereenvoudiging berekening beslagvrije voet*: de beslagvrije voet is het bedrag dat mensen mogen houden als er beslag wordt gelegd op hun inkomen. In de huidige situatie moet de schuldenaar allerlei informatie aanleveren. Dit is vaak te ingewikkeld en complex, waardoor het beschikbare inkomen ver onder de bijstandsnorm uit kan komen. Door te gaan voorzien in een eenvoudige berekening gaan schuldenaren in de toekomst in principe altijd het minimale bedrag krijgen waar ze recht op hebben.

Actielijn 3. Zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso

- *Betalingsregeling voor boetes*: lange tijd was er bij het CJIB geen mogelijkheid om een betalingsregeling te treffen. Zelfs niet als de vordering een paar honderd euro bedroeg. Mede onder invloed van de Brede Schuldenaanpak kunnen burgers nu voor boetes vanaf € 75 een betalingsregeling treffen. Als dat bedrag nog te hoog is, kunnen ze gebruik maken van de eerdergenoemde ‘noodknop’ (zie actielijn 1).
- *Verbreding beslagregister*: gerechtsdeurwaarders registreren alle beslagen die zij leggen in het beslagregister. Door ook overheidspartijen zoals de Belastingdienst, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Centraal Administratie Kantoor (CAK) toegang te geven tot dit register kunnen zij voorkomen dat zij bijvoorbeeld de overheidsvordering (een vordering direct van de bankrekening afschrijven) toepassen bij mensen die al op het absolute minimum zitten. Hierdoor wordt voorkomen dat deze groep onvermijdelijk nieuwe schulden gaat maken.

De Brede Schuldenaanpak heeft al een aantal concrete zaken opgeleverd. Voor een groter deel geldt dat de plannen al wel zijn uitgewerkt, maar dat deze (al dan niet via een wetgevingstraject) nog hun beslag moeten krijgen in de praktijk. De echte effecten van de Brede Schuldenaanpak moeten dus nog komen. In het licht van de door de coronacrisis te verwachten toename van het aantal huishoudens met (problematische) schulden is het dus van belang dat de lopende wetgevingstrajecten zo snel mogelijk doorgang vinden.

Gemeenten ontwikkelen een scala aan initiatieven

De onvrede over de positie van mensen met financiële problemen heeft ook gemeenten aangezet om de aanpak van de schuldenproblematiek bij te stellen. Na de periode waarin er een steeds groter beroep werd gedaan op de zelfredzaamheid van de schuldenaar wordt er nu (weer) ingezet op opzoeken, ondersteunen en werken aan duurzaam herstel. Gemeenten hebben de afgelopen twee à drie jaar een veelheid aan pilotprojecten opgezet waarvoor geldt dat de tijd nog moet leren

wat die gaan opleveren. Het ontbreekt aan een landelijk overzicht van alle initiatieven. Om een beeld te schetsen van de veelzijdigheid worden er hier enkele toegelicht:

- *Het huishoudboekje*: de gemeente Utrecht heeft het pilotproject Huishoudboekje opgezet.¹⁶ Mensen die (nog) geen schulden hebben en met moeite de vaste lasten kunnen betalen, kunnen zich melden voor het project. In dit project wordt het inkomen van de burger naar de gemeente gestort. De gemeente betaalt de vaste lasten en stort het restant door naar de burger. Als er een onvoorziene hoge rekening komt, schiet de gemeente deze voor. Zodra er weer ruimte is in de inkomsten, wordt het voorgeschoten bedrag ingehouden en zo terugbetaald. Door bedragen voor te schieten wordt voorkomen dat burgers voor onvoorziene incassokosten komen te staan. Het huishoudboekje is een voorbeeld van schuldpreventie.
- *Digitale aandacht met 8ting*: in Amersfoort biedt de uitvoerder van de schuldhulpverlening, Stadsring51, digitale persoonlijke aandacht in aanvulling op de reguliere ondersteuning.¹⁷ Door via een app veel intensiever contact te onderhouden met mensen die gebruik maken van schuldhulpverlening hoopt Stadsring51 bij te dragen aan snellere doorlooptijden en minder uitval.
- *Stresssensitief werken*: het besef dat chronische stress op een negatieve wijze doorwerkt op het gedrag van mensen met schulden zet behoorlijk wat gemeenten aan om na te denken over de vraag hoe zij hun hulp- en dienstverlening stresssensitiever kunnen maken (Jungmann e.a. 2020). In veel nieuwe gemeentelijke beleidsplannen is dan ook de ambitie opgenomen om schuldenaren een aanpak te bieden die stresssensitief is, om daarmee de doorstroom in trajecten te versnellen en uitval tegen te gaan.

Ook andere partijen zetten in op de aanpak van schulden

De onvrede en zorgen over mensen die vastzitten in schuldenproblematiek hebben ook allerlei private partijen gestimuleerd om initiatieven te ontplooiën en/of te gaan samenwerken. Ook hiervoor geldt dat het ontbreekt aan een landelijk overzicht. Voor de meeste van deze samenwerkingen geldt net als voor de Brede Schuldenaanpak en de

16 Zie <https://pki.utrecht.nl/Loket/product/19a2fc552f3cb4e3063ce91b57e11adc>.

17 Zie www.8ting.nl/Cases/stadsring-51/.

gemeentelijke pilots dat de tijd nog moet leren wat zij opleveren en/of zij op grote schaal ingezet kunnen worden. Voorbeelden van initiatieven en publiek-private samenwerkingen om de schuldenproblematiek terug te dringen zijn bijvoorbeeld:

- *Een buddy via een app*: de stichting Helden van de Wil heeft de app Fikks ontwikkeld.¹⁸ De stichting wordt gefinancierd door de Asito Diensten Groep. De app biedt mensen met beginnende schulden al dan niet anoniem een buddy die meekijkt en advies geeft.
- *Jongerenperspectiefonds*: dit is een fonds waarmee schuldeisers van jongeren worden afgekocht.¹⁹ De jongere krijgt rust en kan werk zoeken of (terug) naar school. De jongere betaalt een zo hoog mogelijk bedrag af. Als er geen draagkracht is, dan betaalt de jongere bijvoorbeeld in de vorm van vrijwilligerswerk. In Den Haag rust het fonds op een samenwerking tussen gemeente Den Haag, Society Impact, Aegon, ING Fonds Nederland en een aantal private schuldeisers. De deelnemende partijen die profiteren van de aanpak (gemeente, schuldeisers) betalen een deel van hun besparing terug aan het fonds.
- *Nederlandse schuldhulproute*: vanuit het besef dat schuldenaren vaak niet de weg naar hulp vinden, is een route ontwikkeld.²⁰ De Nederlandse schuldhulproute begint bij de site www.geldfit.nl, waar mensen met schulden via een vragenlijst inzicht krijgen in het soort hulp dat ze nodig hebben. Op basis van de online analyse worden zij verwezen. De Nederlandse schuldhulproute is in een pilot getest door een aantal gemeenten en een aantal banken, waaronder ABN AMRO, ING en de Rabobank. De komende periode is het de bedoeling dat de Nederlandse schuldhulproute op nationaal niveau haar beslag krijgt.

Bij de aanpak van schuldenproblematiek ontbreekt het aan kennis

De groei van de problematiek en het aantal huishoudens dat niet (meer) uit de problemen kwam, leidden dus zo rond 2017 tot grote onvrede. In de voorgaande paragrafen is beschreven dat die onvrede zich in de afgelopen twee à drie jaar heeft vertaald in een veelheid aan

¹⁸ Zie www.wijgaanhetfikksen.nl.

¹⁹ Zie www.schuldenlab.nl/projecten/jongeren-perspectief-fonds/.

²⁰ Zie www.nvb.nl/themas/bank-maatschappij/nederlandse-schuldhulproute/.

nieuwe wetgeving, nieuwe werkwijzen, pilots en experimenten. Een belangrijk gebrek daarbij is kennis over wat werkt. In de schuldhulpverlening is er weinig belangstelling voor evidence-based werken, dit in tegenstelling tot velden zoals de jeugdzorg of de reclassering. Daarbij is er ook geen traditie van het consequent in kaart brengen hoe groot de problematiek eigenlijk is. Bij gebrek aan cijfermatig inzicht is het dus ook op macroniveau erg ingewikkeld om in beeld te krijgen of de inspanningen om mensen te helpen het gewenste effect sorteren.

Dat er geen gedegen kennisbasis is en onvoldoende zicht op de omvang van de problematiek wordt inmiddels wel onderkend. Daarom proberen partijen zoals ZonMw en Schouders Eronder (meerjarige) onderzoeken uit te zetten om meer te leren over de effectiviteit van het aanpakken van schuldenproblematiek. Onder de noemer Vak-kundig aan het werk²¹ heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) voor de periode 2015-2022 € 10 miljoen ter beschikking gesteld. Het doel van het programma is om te voorzien in meer kennis over methodisch werken en het evidence-based aanpakken bij re-integratie, schuldhulpverlening en armoedebestrijding. Het programma Schouders Eronder is een samenwerkingsverband tussen de koepelorganisaties uit de re-integratie, de schuldhulpverlening, het sociaal werk, de Landelijke Cliëntenraad en gemeenten.²² Het programma financiert eveneens onderzoeken naar effectieve praktijken en hoopt op deze wijze lerende praktijken te faciliteren en een gewoonte op te bouwen in het veld van de schuldhulpverlening om (wetenschappelijke) kennis en ervaring te delen.

Zowel ZonMw als Schouders Eronder probeert met de verschillende projecten die zij financieren te bewerkstelligen dat er (beter) onderbouwde antwoorden komen op basale vragen zoals:

- Wat werkt bij het voorkomen dat een huishouden in een problematische schuldsituatie terechtkomt?
- Hoe kan een schuldhulpverlenende organisatie snel bepalen welke hulp nodig is (zowel materieel juridisch als ter ondersteuning van gedrag(sverandering))?

21 Zie www.zonmw.nl/nl/onderzoek-resultaten/preventie/programmas/programma-detail/vakkundig-aan-het-werk/.

22 Zie www.schouderseronder.nl/over-schouders-eronder.

- Met welke aanpakken kan er zo snel mogelijk worden voorzien in een schuldregeling met kwijtschelding waarbij de kans groot is dat de schuldenaar in staat is deze met succes af te ronden?
- Welke behoefte leeft er aan nazorg na het oplossen van schulden en hoe kan daarin worden voorzien?

De coronacrisis noopt tot tempo en aanvullende maatregelen

Op het moment dat de coronacrisis losbrak, stond de economie er topfit voor. De werkloosheid was historisch laag,²³ de huizenprijzen waren hoger dan voor de crisis²⁴ en in 2019 lieten de cao's de grootste loonstijging zien in tien jaar.²⁵ In korte tijd is deze werkelijkheid van kleur verschoten. De eerste faillissementen dienen zich aan en niemand weet wat ons te wachten staat. Dit is naar mijn idee *het* moment om tempo te maken met wat al in gang was gezet, en als het even kan te komen tot aanvullende coronamaatregelen.

Aanvullende coronamaatregelen

De impact van de coronacrisis is groot (Conradie & De Jong 2020). Vier weken na het uitbreken van de crisis verwacht twee derde van de zzp'ers voor de komende periode een (behoorlijke) daling van hun inkomsten. Onder het werkende deel van de bevolking verloor in maart al 10% een deel van de inkomsten en 6% zelfs een groot deel. 40% van de werkgevers met personeel noteerde sterk gedaalde inkomsten. Zij kunnen de komende tijd gebruik maken van de tijdelijke Noodmaatregel werkbehoud (NOW). Als de crisis langer aanhoudt, is het de vraag hoe zij zich staande houden.

Het is zorgelijk dat in de eerste vier weken van de crisis al een substantiële groep huishoudens een (forse) daling van het inkomen ervaart. Deze daling manifesteert zich namelijk in een context waarin een substantiële groep huishoudens geen of slechts een lage buffer heeft. In 2017 waarschuwde het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud) dat er in Nederland 2,5 miljoen huishoudens zijn met te wei-

23 Zie www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/08/werkloosheid-gedaald-naar-3-0-procent.

24 Zie www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/36/huizenprijzen-op-niveau-van-voor-de-kredietcrisis en www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/07/huizenprijzen-in-de-meeste-gemeenten-opnieuw-gestegen.

25 Zie www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/01/in-2019-grootste-cao-loonstijging-in-10-jaar.

nig geld achter de hand om 'normale' onvoorziene uitgaven te bekostigen (Van der Schors & Van der Werf 2017). Het Nibud constateerde daarbij dat dit absoluut niet alleen huishoudens zijn met een te laag inkomen om te sparen. Er is ook een substantiële groep die niet koos voor het aanleggen van een buffer. Sparen is geen vanzelfsprekendheid en dat wreekt zich nu. Bij gebrek aan een buffer ontstaan er immers direct problemen in het betalen van de vaste lasten als het inkomen daalt. De eerste reactie van onder meer hypotheekverstrekkers²⁶ en woningcorporaties²⁷ op de coronacrisis is om direct uitstel van betaling te geven aan diegenen die zijn getroffen door een daling in de inkomsten. En de beroepsgroep van de deurwaarders (KBvG) vraagt haar leden dringend om geen beslag te leggen op de inboedel van mensen.²⁸ Het zijn belangrijke en goede stappen voor al die mensen die nu acuut in de problemen raken. En tegelijkertijd is het maar de vraag wat het vooruitschuiven van betalingsverplichtingen bij mensen zonder buffer en een terugval in inkomsten gaat opleveren. Hoe moet deze groep die in de eerste twee maanden de vaste lasten al niet kan betalen nou op afzienbare termijn de vaste lasten betalen plus een aflossing voor de uitgestelde betalingen?

Op het niveau van de rijksoverheid is er interdepartementaal overleg over de eerder aangehaalde Brede Schuldenaanpak. Gezien de acute financiële problemen die er bij een deel van de bevolking gaan ontstaan, zou het goed zijn om na te denken over de vraag of we wel bij iedereen die door dalende inkomsten termijnen mist, de vaste lasten vooruit moeten schuiven. De Bbz-regeling biedt zelfstandigen een inkomen van € 1.500. Dat is een mooi bedrag, maar voor veel huishoudens niet genoeg om de vaste lasten en het dagelijks onderhoud te betalen. Er is een groot maatschappelijk belang om ervoor te zorgen dat mensen die zonder buffer de crisis in gingen er ook met niets weer uit komen, in plaats van met een grote problematische schuld. Want voortdurende schulden zijn een grote maatschappelijke kostenpost, die al snel hoger is dan enkele maanden huur, energie en zorgpremie (Madern 2014, zie ook het artikel van Madern in dit themanummer). (Waarbij we zeker, als er weer een beetje lucht komt in de economie,

26 Zie www.rtlz.nl/life/personal-finance/artikel/5062466/hypotheek-op-pauze-vanwege-coronavirus.

27 Zie www.destentor.nl/zwolle/maatwerk-voor-huurders-in-zwolle-die-in-geldnood-zitten-door-de-coronacrisis~ae553995/.

28 Zie www.kbvg.nl/8155/coronavirus.html.

het gesprek over het belang van een voldoende buffer moeten gaan voeren.)

Versnellen op bestaande aanpakken, wetsvoorstellen en initiatieven

Naast tijdelijke coronamaatregelen is het ook cruciaal dat er wordt versneld op de bestaande aanpakken, wetsvoorstellen en initiatieven. De kredietcrisis van 2008 leerde ons dat er ook toen de economie weer aantrok nog een groeiende groep huishoudens in problemen kwam. Geen crisis is hetzelfde, en zeker deze niet. Maar het ligt in de rede dat er ook deze keer een nasleep is van huishoudens die op latere momenten in de problemen komen. Om tempo te maken is het van belang dat er – al dan niet in het kader van de Brede Schuldenaanpak – wordt voorzien in de volgende twee zaken: coördinatie en monitoring.

Coördinatie

In de aanloop naar de coronacrisis gebeurde er zoveel dat het ontbrak aan zicht op het totaal. Het is van belang dat er zo snel mogelijk een landelijk beeld komt van alle initiatieven en experimenten die lopen, en dat er in kaart wordt gebracht welke wetsvoorstellen zo snel mogelijk in werking moeten treden. Door de inzet op de aanpak van schulden steviger te coördineren kan er in deze periode waarin er geen tijd te verliezen is, versneld worden gewerkt aan het verbeteren van het functioneren van het stelsel van schuldhulpverlening.

Monitoring

Een tweede belang is dat er zo snel mogelijk inzicht komt in de omvang en ontwikkeling van de schuldenproblematiek. Er is behoefte aan een dashboard waarop in beeld komt welke (nieuwe) groepen in problemen komen. Een dergelijk dashboard kan de benodigde informatie opleveren om (nieuwe) groepen zo snel mogelijk te (gaan) voorzien van op hen toegesneden aanpakken. Daarnaast is het van belang dat er meer onderzoek wordt gedaan naar de effectiviteit van lopende en nieuwe aanpakken en experimenten. Als er in de afgelopen periode onderzoek werd gedaan naar de opbrengsten van aanpakken, dan voorzag dat doorgaans in het turven van het aantal deelnemers en het bevragen van de betrokken partijen op de beleefde ervaringen. Dit

zijn waardevolle inzichten in een eerste fase. Maar om tot daadwerkelijk effectieve aanpakken te komen is het nodig dat er diepere inzichten komen in effectiviteit. Dat helder wordt wat de werkende bestanddelen zijn. Om in het sociaal domein te bevorderen dat er interventies worden ingezet die effectief zijn, is er bijvoorbeeld de databank Effectieve sociale interventies.²⁹ Deze databank maakt bij interventies onderscheid tussen goed beschreven, goed onderbouwd en effectief. Vooral nog staan er in deze databank nauwelijks interventies gericht op de aanpak van schulden. En voor zover interventies zich daar (deels) op richten, dragen ze doorgaans niet het etiket 'effectief'. Een belangrijke oorzaak daarvan is dat het bij de meeste interventies ontbreekt aan de inzichten die nodig zijn om een etiket 'effectief' te krijgen. Met een verwachte groei van de problematiek wordt het alleen maar belangrijker dat de aanpakken die worden ingezet, wortelen in een evidence-based basis. Of met andere woorden dat er aanpakken worden ingezet die bewezen effectief zijn.

Dit artikel is geschreven enkele weken nadat Nederland in de 'intelligente' lockdown ging. Niemand kan overzien hoe stevig de schuldenproblematiek gaat toenemen. Wel is nu het moment om maximaal in te zetten op tijdelijke coronamaatregelen, coördinatie van alle wetgevingstrajecten, experimenten, initiatieven en monitoring van de ontwikkeling van de schuldenproblematiek.

Literatuur

ACM 2015

ACM, *Een onderzoek naar de handelspraktijken van incassobuureaus*, Den Haag: Autoriteit Consument en Markt 2015.

Algemene Rekenkamer 2016

Algemene Rekenkamer, *Aanpak problematische schulden*, Den Haag: Algemene Rekenkamer 2016.

Babcock 2014

E. Babcock, *Using brainscience to create new pathways out of poverty*, Boston: Crittenton Women's Union 2014.

De Bekker e.a. 2011

P. de Bekker, A. Boendermaker, F. Landwaart, E. Maagdelijn e.a., *Eindrapportage. Evaluatie van de wanbetalersregeling 'Kort op de bal'*, Utrecht: Berenschot 2011.

29 Zie www.movisie.nl/databank-effectieve-sociale-interventies.

Van den Berg 2013

I. van den Berg, *De gerechtsdeurwaarder: ambtenaar en ondernemer. Ontwikkelingen in de beroepsuitoefening en de gevolgen voor de opleiding* (diss. Utrecht), Apeldoorn: Maklu 2013.

Berkhout e.a. 2019

B. Berkhout, A. Baan, L. Broeks, N. Jungmann e.a., *Aansluiting gezocht! Verkenning aansluiting minnelijke schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering*, Utrecht: Berenschot/Hogeschool Utrecht 2019.

Commissie-Van der Winkel 2009

Commissie-Van der Winkel, *Noblesse Oblige. Commissie evaluatie Koninklijke beroepsorganisatie van gerechtsdeurwaarders (Artikel 85 Gerechtsdeurwaarderswet)*, Den Haag: Ministerie van Justitie 2009.

Conradie & De Jong 2020

M. Conradie & J. de Jong, *Corona en de economie*, Amsterdam: I&O research 2020.

Van Dam 2018 e.a.

R. van Dam, L. Desain, K. Georg, M. Kruithof, e.a., *LVB en schulden. Signalen en passende begeleiding. Handreiking voor schuldhulpverleners voor het herkennen van en omgaan met mensen met (mogelijk) een licht verstandelijke beperking*, Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam 2018.

Geijsen e.a. 2019

T. Geijsen, A. Kerckhaert, T. Madern, J. Poot e.a., *Onderzoek recht op terugkoop verkochte vorderingen*, Rotterdam/Zoetermeer/Utrecht: Ecorys/Vanberkel Professionals/Hogeschool Utrecht 2019.

Gemeente Amersfoort 2019

Gemeente Amersfoort, *Beleidsplan Integrale Schuldhulpverlening 2019-2022. Hulp die doorwerkt*, Amersfoort: Gemeente Amersfoort 2019, https://amersfoort.notubiz.nl/document/7258716/1/05nn_Beleidsplan_integrale_schuld_hulpverlening_2019-2022.

Gemeente Rotterdam 2019

Gemeente Rotterdam, *Reset Rotterdam. Op weg naar een schuldenvrije generatie Rotterdammers*, Rotterdam: Gemeente Rotterdam 2019, www.rotterdam.nl/nieuws/reset-rotterdam/Reset-Rotterdam.pdf.

Gemeente Utrecht 2019

Gemeente Utrecht, *Utrechters schuldenvrij. Actieagenda 2019 en verder*, Utrecht: Gemeente Utrecht 2019, www.gemeente.nu/content/uploads/2019/03/Utrechters-schuldenvrij-Actieagenda-2019-en-verder.pdf.

Jungmann 2012

N. Jungmann, *Schuldenproblematiek: een vraagstuk in transitie*, Utrecht: Hogeschool Utrecht 2012.

Jungmann & Kruis 2014

N. Jungmann & G. Kruis, *Het verhaal achter de cijfers. De doorstroming van de minnelijke naar de wettelijke schuldsanering*, Utrecht/Amsterdam: Hogeschool Utrecht/Regioplan 2014.

Jungmann & Madern 2017

N. Jungmann & T. Madern, *Basisboek aanpak schulden*, Groningen: Noordhoff 2017.

Jungmann & Wesdorp 2017

N. Jungmann, & P. Wesdorp, *Mobility mentoring. Hoe inzichten uit de hersenwetenschap leiden tot een betere aanpak van armoede en schulden*, Den Haag: Platform31 2017.

Jungmann e.a. 2012

N. Jungmann, A.J. Moerman, H.D.L.M. Schruer & I. van den Berg, *Paritas passé. Schuldenaren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden*, Utrecht: Hogeschool Utrecht/Losr 2012.

Jungmann e.a. 2014a

N. Jungmann, E. Lems, F. Vogel-poel, G. van Beek e.a., *Onoplosbare schuldsituaties*, Utrecht: Hogeschool Utrecht 2014.

Jungmann e.a. 2014b

N. Jungmann, A. Menger, D. Stam & M. Anderson, *Gevangen in schuld. Over de uitzichtloze situaties van cliënten van de verslavingsreclassering*, Utrecht: Hogeschool Utrecht 2014.

Jungmann e.a. 2018a

N. Jungmann, T. Madern, R. van Geuns & A.J. Moerman, *Knelende schuldenwetgeving*, Utrecht/Amsterdam: Hogeschool Utrecht, Sociaal Werk Nederland/Hogeschool van Amsterdam 2018.

Jungmann e.a. 2018b

N. Jungmann, H. Kaal, F. den Hartogh & B. Fermin, *LVB, schulden en werk. Verkenning van de ondersteuningsbehoefte van mensen met een licht verstandelijke beperking bij de aanpak van financiële problemen ter bevordering van hun arbeidsmarktparticipatie*, Utrecht/Leiden: Hogeschool Utrecht/Hogeschool Leiden, SBCM 2018.

Jungmann e.a. 2020

N. Jungmann, P. Wesdorp & T. Madern, *Stress-sensitief werken in het sociaal domein. Theoretische inzichten en praktische handvatten voor hulp- en dienstverleners*, Houten: Bohn, Stafleu, van Loghum 2020.

Keizer 2019

M. Keizer, *Lezen ≠ schrijven. De invloed van beperkte leesvaardigheid op de omgang met financiële problemen*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2019.

Madern 2014

T. Madern, *Overkoepelende blik op de omvang en preventie van schulden in Nederland*, Utrecht: Nibud 2014.

Ministerie van BZK 2016

Ministerie van BZK, *Handreiking Behoorlijke en effectieve invordering van geldschulden*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2016.

Moerman 2017a

A.J. Moerman, 'Verbied de handel in schulden', *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken* 2017, afl. 3, p. 32-33.

Moerman 2017b

A.J. Moerman, 'Over de Wet vereenvoudiging beslag vrije voet', *Sociaal Bestek* (79) 2017, p. 38-40.

Moerman 2020

A.J. Moerman, S. van Muiswinkel & B. Houkes, *Invordering uit balans. Oplopende kosten bij de invordering van schulden*, Utrecht: Sociaal Werk Nederland 2020.

Mullainathan & Shafir 2013

S. Mullainathan & E. Shafir, *Schaarste. Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen*, Amsterdam: Maven Publishers 2013.

Nationale ombudsman 2013

Nationale ombudsman, *In het krijt bij de overheid*, Den Haag: Nationale ombudsman 2013.

Nationale ombudsman 2016

Nationale ombudsman, *Burgerperspectief op schuldhulpverlening. Een onderzoek naar de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening*, Den Haag: Nationale ombudsman 2016.

Nationale ombudsman 2018

Nationale ombudsman, *Een open deur? Een onderzoek naar de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening*, Den Haag: Nationale ombudsman 2018.

Nickel & Peters 2019

L. Nickel & S.L. Peters, *Monitor Wsnp. Vijftiende meting over het jaar 2019*, Utrecht: Bureau Wsnp 2019.

NVVK 2009

NVVK, *Jaarverslag 2008*, Den Haag: NVVK 2009.

NVVK 2013

NVVK, *Jaarverslag 2012*, Den Haag: NVVK 2013.

NVVK 2018

NVVK, *Jaarverslag 2017*, Utrecht: NVVK 2018.

Odekerken 2017

M. Odekerken, *Het incasseren van ongenoegen. Deurwaarders en schuldenaren*, Den Haag: Boom juridisch 2017.

Peeters & Loots 2019

P.H. Peeters & J. Loots, *Vijf jaar lokaal sociaal domein. Veel gedaan, weinig bereikt*, Soest: Boekscout 2019.

RVS 2017

RVS, *Eenvoud loont. Oplossingen om schulden te voorkomen*, Den Haag: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving 2017.

Schonewille & Crijnen 2019

G. Schonewille & C. Crijnen, *Financiële problemen 2018. Geldzaken in de praktijk 2018-2019 deel 1*, Utrecht: Nibud 2019.

Van der Schors & Van der Werf 2017

A. van der Schors & M. van der Werf, *Geld achter de hand makelijker maken*, Utrecht: Nibud 2017.

Tiemeijer 2016

W. Tiemeijer, *Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2016.

TSD 2016

TSD, *Vierde voortgangsrapportage Transitiecommissie Sociaal Domein. Eén sociaal domein*, Den Haag: Transitiecommissie Sociaal Domein, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2016.

Westhof & De Ruig 2015

F. Westhof & L. de Ruig, m.m.v. A. Kerckhaert, *Huishoudens in de rode cijfers. Over schulden van Nederlandse huishoudens en preventiemogelijkheden*, Zoetermeer: Panteia 2015.

WRR 2017

WRR, *Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op zelfredzaamheid*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2017.