

# Inleiding

Toen de redactie en redactieraad van *Justitiële verkenningen* in het najaar van 2019 plannen maakten voor een themanummer over de aanpak van de schuldenproblematiek in Nederland, konden we niet vermoeden dat dit thema nu – voorjaar 2020 – zo'n actuele lading zou krijgen.

Door de coronapandemie zijn grote delen van de economie in maart 2020 tot stilstand gekomen. Ondanks de vele miljarden euro's die de regering uittrekt om bedrijven overeind te houden en burgers te compenseren voor inkomensverlies, zijn een sterke stijging van de werkloosheid en een diepe economische crisis onafwendbaar.

Hoewel de economie in de afgelopen jaren bloeide, hebben veel huishoudens zich nog altijd niet kunnen verlossen van de schulden die in de nasleep van de kredietcrisis ontstonden. In 2019 waren er 1,4 miljoen huishoudens met risicovolle (840.000) of problematische schulden (540.000). Na betaling van de vaste lasten en de noodzakelijke aflossingen op achterstanden en leningen blijft er voor hen onvoldoende geld over voor de dagelijkse uitgaven. Het is voorzienbaar dat de coronacrisis deze problemen verder zal doen verergeren. Daarmee krijgen de vele al op stapel staande plannen voor een andere aanpak van schulden, in combinatie met nieuwe wetgeving inzake incasso en belastingvrije voet, extra urgentie.

Dit themanummer geeft een beeld van de problemen waarmee de onder schulden gebukt gaande personen en gezinnen kampen, hoe problematische schulden ontstaan en wat daartegen te doen valt. De door de rijksoverheid gelanceerde brede aanpak problematische schulden komt aan de orde, de belangrijke rol van de gemeenten in de aanpak van schulden, evenals nieuwe wetgeving en tal van maatregelen op verschillende niveaus die het probleem zouden moeten helpen beteugelen. Ook is er aandacht voor de in het slop geraakte Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) en voor de rol van schulden bij re-integratie van ex-delinquenten.

Hieronder worden de verschillende bijdragen aan dit themanummer kort gekarakteriseerd, maar eerst wil ik stilstaan bij het plotselinge overlijden op 59-jarige leeftijd van WODC-onderzoeker Roland Eshuis op 20 april. Roland kwam in 1993 bij het WODC werken en specialiseerde zich na enige tijd tot onderzoeker op het terrein van rechtsbestel en civiele rechtspraak. Hij was een prettige collega, die met zijn

droge humor vaak een originele visie op allerlei kwesties had. Roland publiceerde met enige regelmaat artikelen in *Justitiële verkenningen* en was een zeer gewaardeerd auteur, die met veel kennis van zaken ingewikkelde kwesties in heldere taal wist te verwoorden. Vorig jaar nog was hij gastredacteur van het themanummer *Rechtspraak om de hoek* en medeorganisator van het gelijknamige symposium dat later in 2019 plaatsvond. Ook voor het voorliggende themanummer was het de bedoeling dat hij een artikel zou schrijven op basis van zijn jongste onderzoek naar de incassomethoden van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), onder andere in relatie tot de vraag in hoeverre deze methoden de schuldenproblematiek verergeren. Het is er niet meer van gekomen. Rolands laatste onderzoeksrapport is in mei postuum verschenen. Gezien de relevantie ervan voor dit themanummer leek het ons een goed idee om hier aandacht te besteden aan het onderzoek. Nick Huls, in 2007 Rolands copromotor, bespreekt het rapport en schetst zijn band met de auteur. We zullen Roland erg gaan missen. Huls schreef daarnaast een artikel over de schuldenrechter voor dit themanummer.

De eerste bijdrage, geschreven door *Nadja Jungmann*, schetst het ontstaan van een maatschappelijke en politieke onvrede met de hardnekkige schuldenproblematiek in Nederland en het falen van de schuldhulpverlening. Vooral de veranderingen in de regels voor incasso na 2000 lijken belangrijk te hebben bijgedragen aan de verergering van de schuldenproblematiek. Ook de wijze waarop gemeenten in de afgelopen jaren de doelen en inrichting van de schuldhulpverlening herijkten, heeft ongelukkig uitgepakt. De brede onvrede heeft geleid tot een stortvloed van (voorziene) maatregelen op gemeentelijk niveau en ook tot de zogeheten Brede Schuldenaanpak van de rijksoverheid, die onder meer voorzien in verscheidene wetsvoorstellen om de positie van mensen met problematische schulden te verbeteren. De auteur staat tevens stil bij de vraag wat er bekend is over effectieve aanpakken. Nu de coronacrisis zeer waarschijnlijk zal leiden tot een verergering van de schuldenproblematiek als gevolg van groeiende werkloosheid en faillissementen, is haast geboden met de ontwikkeling en implementatie van een nieuwe aanpak van de schuldenproblematiek.

Het stelsel van schuldhulpverlening wordt vervolgens geanalyseerd door *Ad Baan en Bram Berkhout* op basis van het onderzoek 'Aansluiting gezocht', dat Bureau Berenschot in opdracht van het ministerie

van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft uitgevoerd. De twee verschillende trajecten die in Nederland bestaan ter oplossing van een problematische schuld, de zogeheten minnelijke schuldregeling enerzijds en de door een rechter opgelegde wettelijke schuldsanering anderzijds, blijken niet goed op elkaar aan te sluiten. Hoewel er een gemeenschappelijk belang is om schulden te verminderen, hebben de betrokken partijen in de praktijk tegenstrijdige belangen. De auteurs concluderen dat een herontwerp van het Nederlandse systeem nodig is.

Het artikel van *André Moerman* haakt in op de door Baan en Berkhout geconstateerde tegenstrijdige eigenbelangen die er in incassoprocedures toe leiden dat de problemen van schuldenaars verergeren, waarmee uiteindelijk niemand gebaat is. Bij loonbeslag en beslag op de bankrekening of huishoudelijke goederen blijft er voor de schuldenaar te weinig over om van te leven, wat weer leidt tot nieuwe betalingsproblemen en incassokosten en hogere schulden. De auteur geeft een overzicht van nieuwe wetgeving die wordt voorbereid om te komen tot modernisering van de incassopraktijk. Hij beklemtoont dat bij problematische schulden een geïntegreerde aanpak nodig is, waarbij het belang van alle schuldeisers en dat van de schuldenaar prevaleren boven eigenbelang.

Vervolgens komt het artikel van *Nick Huls* over de schuldenrechter aan bod. De auteur constateert dat de instroom in het wettelijke schuldsaneringstraject, zoals vastgelegd in de Wsnp, in de afgelopen jaren volkomen gestagneerd is. Na een vlotte start in de jaren negentig is de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) in de loop der jaren naar de marge van het schuldenveld gedreven. De auteur gaat in op de oorzaken van deze teloorgang en wijst erop dat de alternatieve gemeentelijke regelingen mensen langer in de schulden houden in plaats van hun tijdig het perspectief op een 'schone lei' te bieden. Slechts een beperkt aantal gemeentelijke interventies leidt tot de afkoop c.q. eindigheid van schulden. De Wsnp biedt in principe dat perspectief wel. Tegen de achtergrond van het streven naar een maatschappelijk effectieve rechtspraak en de plannen voor een speciale schuldenrechter bepleit de auteur een ruimere toegang tot de Wsnp-regeling, die de laatste jaren ten onrechte als ultimum remedium is voorgesteld.

*Tamara Madern* vraagt in haar artikel aandacht voor schuldpreventie. Problematische schulden hebben een grote impact op het leven van

mensen en escaleren snel. Het is dus cruciaal het niet zover te laten komen en vroegtijdig het risico op een problematische schuld te signaleren en daarop actie te ondernemen. Schuldpreventie is een mix van maatregelen, activiteiten en voorzieningen die ertoe moeten leiden dat mensen financiële vaardigheden verwerven en in staat zijn financieel gezond gedrag te ontwikkelen. Het gaat hierbij niet alleen om kennis, maar ook om vaardigheden die op het juiste moment en op de juiste manier kunnen worden ingezet. De auteur meent dat hiervoor te weinig aandacht is in wet- en regelgeving.

Dan komt de relatie tussen schuldenproblematiek en recidive aan bod met een bijdrage van *Gercoline van Beek, Vivienne de Vogel en Dike van de Mheen*. Uit literatuurstudie blijkt dat er aanwijzingen zijn voor een sterke relatie tussen financiële problematiek en delictgedrag. De auteurs analyseerden de risicotaxatiegegevens en cliëntdossiers van 250 reclasseringscliënten en vonden dat de omvang van de financiële problematiek onder deze groep groot is, maar dat de begeleiding die zij ontvangen met betrekking tot financiën beperkt is. Ook blijkt uit hun onderzoek dat problemen in de jeugd, gebrek aan opleiding en werk, en psychische en fysieke gezondheidsproblemen mogelijk aan financiën zijn gerelateerd en de relatie tussen schulden en delictgedrag mediëren. De belemmeringen die door reclasseringswerkers worden ervaren in de begeleiding van cliënten ten aanzien van financiën komen in dit artikel duidelijk naar voren in de weergegeven passages uit interviews. Daarnaast bieden de interviews nader inzicht in de relatie tussen schulden en delictgedrag, mogelijke onderliggende risicofactoren en de ondersteuning die nodig is om deze doelgroep adequaat te begeleiden.

We besluiten met de bespreking door Nick Huls van Roland Eshuis' laatste rapport over het innen van verkeersboetes door het CJIB.

Marit Scheepmaker\*

\* Mr. drs. M.P.C. Scheepmaker is hoofdredacteur van *Justitiële verkenningen*.