

Taakopdracht IBO Problematische schulden

Aanleiding

In 2021 had 7,6 procent van de Nederlandse huishoudens geregistreerde problematische schulden.⁴⁶ Dat percentage is sinds 2015 nauwelijks gedaald, ondanks economische voorspoed en dalende armoede. De snelle stijging van de energierekening, de gestegen inflatie, de na-ijleffecten van de coronacrisis en de oplopende rente kunnen de financiële positie van huishoudens (verder) verslechteren. Mede hierdoor kan de bestaanszekerheid van mensen onder druk komen.

De maatschappelijke gevolgen van problematische schulden en hoe we daar mee omgaan zijn substantieel. Kredietverstrekkers zijn doorgaans goed beschermd, wat bijdraagt aan hun stabiliteit. De signaalwerking die hiervan uit gaat, kan de betalingsmoraal versterken.⁴⁷ Daar staat tegenover dat huishoudens die in de problemen komen veelal veel stress ervaren, wat kan leiden tot het nemen van minder goede beslissingen en mentale en fysieke klachten. Dat terwijl huishoudens ook (deels) buiten hun schuld om in de schulden kunnen raken, bijvoorbeeld door een samenloop met levensgebeurtenissen (e.g. overlijden partner), of met andere problematiek (e.g. laaggeletterdheid of gezondheidsproblemen). Uit pogingen de maatschappelijke kosten en baten van onze omgang met (problematische) schulden te kwantificeren blijkt dat er potentieel ruimte is voor substantiële welvaarts-winst.⁴⁸

Mede naar aanleiding hiervan is de (demissionaire) minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen in 2022 gestart met de kabinetsaanpak geldzorgen, armoede en schulden. Het plan bevat een breed pakket aan maatregelen, met ambitieuze doelen. Het kabinet beoogt het aantal huishoudens met problematische schulden in 2030 te halveren ten opzichte van 2015.⁴⁹ Om dat te bereiken worden reeds meerdere maatregelen getroffen. Zo wordt de lengte van Wsnp- en Msnp-trajecten ingekort tot 1,5 jaar, wordt er ingezet op aanbieden van meer schuldentrajecten, ook voor jongeren en zelfstandigen, en wordt gewerkt aan het onderzoeken van een breed moratorium. We zien, ook in het licht van het nauwelijks afnemende aandeel huishoudens met problematische schulden, ruimte voor een IBO dat kijkt naar het totaalbeeld en de samenhang van deze maatregelen en dat aanvullende opties verkent die in het maatschappelijk debat worden genoemd. Ook kan een IBO breder reflecteren op de rol van schulden en betalingsverplichtingen in de samenleving.

⁴⁶ <https://dashboards.cbs.nl/v3/SchuldenproblematiekInBeeld/>. Hier wordt gehanteerd dat iemand een 'problematische schuld' heeft als dat het geval is volgens minstens één van de definities van de relevante organisaties (Belastingdienst, DUO, BKR, WSNP, etc.). (Per organisatie, register of traject kan de definitie echter verschillen.

⁴⁷ Tegelijkertijd krijgen zij, op het moment dat schulden problematisch worden bij huishoudens, vaak maar een beperkt deel terug; zie de volgende voetnoot.

⁴⁸ Zo schat SZW (2011) de maatschappelijke kosten van problematische schulden op 17 miljard euro per jaar (Dit bedrag is als volgt opgebouwd: 8 miljard extra uitkeringen, 6 miljard door arbeidsverzuim, 2 miljard extra ziektekosten en 1 miljard uitvoeringskosten en overige posten). De problematische schulden die de aanleiding zijn voor deze kosten bedragen 3,5 miljard euro, waarvan ongeveer 0,3 miljard euro uiteindelijk afgelost wordt. In een meer recente, conservatieve schatting komen Fransman en Bakker (2020) tot ruim 2 miljard euro aan jaarlijkse kosten en 3 tot 6 miljard euro aan onbetaalde schulden. Daar tegenover staan 285 tot 570 miljoen euro aan alsnog geïnde schulden en een marginale bijdrage aan de betalingsmoraal.

⁴⁹ Van 660.000 huishoudens (8,6%) in 2015 tot 330.000 huishoudens (3,8%) in 2030; op 1 oktober 2021 lag het aantal huishoudens met problematische schulden op 620.000 (7,6%) (Antwoord Kamervragen 2023Z02233, mei 2023).

Opdracht aan de werkgroep

Doel van het IBO is om meer inzicht te krijgen in (i) het ontstaan, de opstapeling van en de gevolgen van problematische schulden bij huishoudens en (ii) de effectiviteit van schuldhulpverlening, en om (iii) beleidsopties te schetsen. Met als doel om in samenhang met het lopende beleid:

1. Inzicht te krijgen in welke schulden en betalingsverplichtingen maatschappelijk gezien toegevoegde waarde hebben
2. Problematische schulden te voorkomen
3. Problematische schulden sneller te signaleren en op te lossen

Om tot beleidsopties te komen, zal de werkgroep gevraagd worden om in ieder geval de onderstaande thema's te onderzoeken. Om de praktische toepasbaarheid van beleidsopties te borgen, zal de werkgroep daarbij expertise uit de praktijk bij het IBO betrekken. Bij verschillende onderzoeksvragen zijn er recent verkenningen uitgevoerd. De insteek is om aanvullend te zijn ten opzichte van het bestaande materiaal. Bij onderstaande vragen is een internationaal perspectief mogelijk ook nuttig.

Nut en noodzaak van schulden en oorzaken problematische schulden

- Wanneer is kredietverstrekking/leningen 'nuttig' (welvaartsverhogend) voor een huishouden, en wanneer ook voor de maatschappij als geheel? Zijn er vormen van kredietverlening (of situaties waarin leningen worden aangegaan) waarvan we vanuit economische theorie zouden stellen dat ze minder nuttig zijn? Is het wenselijk dat huishoudens (relatief kleine) leningen (kunnen) afsluiten voor consumptieve goederen?
- Hoe wijdverspreid is het hebben van kredieten en (problematiese) schulden?
 - Hoe veel huishoudens hebben ze, hoe groot zijn ze, en waar worden ze voor gebruikt (hypothecair, consumptief, BNPL, uitgesteld betalen, etc.).
 - Voor welke productcategorieën staan consumptieve schulden zoal uit?
 - Welk deel van schulden is problematisch? Hoe en waar ontstaan problematische schulden? Hoe is de schuld verdeeld tussen 'originele schuld' en opbouw van rente en boetes? Wat zijn kenmerken van huishoudens met problematische schulden? Welke rol spelen andere maatschappelijke actoren hierin, zoals de overheid (als schuldeiser), deurwaarders of kredietverstrekkers?
- Wat zijn de actuele maatschappelijke- (waaronder bedrijfskosten) en overheidskosten van problematische schulden bij huishoudens?⁵⁰
- Welk effect heeft het huidige (schulden)beleid op de betalingsmoraal?
- Op welke manieren worden problematische schulden niet-problematisch? Hoeveel mensen vragen bij problematische schulden jaarlijks om hulp aan gemeenten en hoeveel mensen vragen niet om hulp? En hoeveel mensen ronden een hulpvorm succesvol (een concrete problematische schuldensituatie is (duurzaam) opgelost) af? Hoe lang duurt het tot mensen zich melden, geholpen worden, en van de schulden af zijn?

Beleidsopties (in aanvulling op het huidige beleid en de kabinetsaanpak geldzorgen, armoede en schulden)

- Hoe kan het aantal/de fractie huishoudens met problematische schulden verder worden teruggebracht, dan wel worden voorkomen?

⁵⁰ Hierbij dienen de bredere kosten en baten in ogenschouw genomen te worden, zoals bijvoorbeeld gebeurt in de Doorbraakmethode van IPW.

- Hoe is de balans tussen rechten voor crediteuren en debiteuren, waarom is die balans op die manier, zijn er alternatieven en wat zijn de gevolgen en risico's van een alternatieve balans, ook voor de stabiliteit van het financiële stelsel?
- Hoe werkt de keten van (vroegsignalering tot) schuldsanering in de praktijk? In hoeverre verschillen de Msnp en Wsnp van elkaar, en is het wenselijk deze meer in lijn te brengen? Is het optimaal om de beleidsverantwoordelijkheid over meerdere ministeries te verdelen?
- Zijn er verschillen in (het bereik van) schuldhulptrajecten tussen gemeenten? Wat zijn de voor- en nadelen van een gelijke toegang van schuldenaars tot gemeentelijke schuldhulpverlening en hoe kan dit geborgd worden?
- Zijn er lessen te trekken over de omgang met (problematische) schulden uit andere landen, zowel in het beleid als in de uitkomsten daarvan?
- Wat zijn de voor- en nadelen van het wijzigen van de rechtspositie van schuldeisers, schuldenaren en de overheid (waaronder de Belastingdienst)?
- Waarom daalt het aantal Wsnp-trajecten en persoonlijke faillissementen? Hoe werken de Wet homologatie onderhands akkoord (WHOA) of de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (WGS) hierop in?
- Is het wenselijk de toegankelijkheid van de Wsnp te verbreden, bijvoorbeeld tot iedereen met problematische schulden?
- Kunnen de prikkels die uitgaan van de Wsnp worden verrijnd? Bijvoorbeeld kwijtschelding na goed gedrag, differentiatie in duur voor kwijtschelding tussen goed en slecht gedrag (zoals tijdig aflossen van een deel van de schuld)? En welke positieve en negatieve effecten en risico's gaan hiermee gepaard?

Hierbij kan gebruik gemaakt worden van bestaand en lopend onderzoek, zoals de evaluatie van vroegsignalering (verwacht in 2024), het onderzoek Vergroten bereik schuldhulp (samenwerkingsverband NVVK, VNG, Divosa en SZW),⁵¹ onderzoek positie schuldeisers bij schuldregelingen en wettelijk schuldsaneringen, evaluatie WHOA, monitor Wsnp, rapportages door Aanjager aanpak problematische schulden van ondernemers Tideman, Van schuld naar schone lei (RVS) en onderzoek naar preferentie binnen schuldregelingen.

Grondslag

De beleidsopties die uit dit IBO naar voren komen hebben mogelijk gevolgen voor overheidsuitgaven. Vooral indirecte besparingen zijn potentieel substantieel: zo verhogen de problematische schulden de uitgaven aan uitkeringen met 6 mld. euro en de ziektekosten met 2 mld. euro (SZW 2011). Daarnaast verhogen zij de kosten die de overheid maakt door het verhalen van schulden op burgers. Denk aan vorderingsoverzichten, incassokosten en de kosten van deurwaarders. Het ligt voor de hand deze effecten waar mogelijk te ramen. De rechtstreeks relevante budgettaire middelen van overheden zijn bescheidener: ongeveer 50 mln. euro voor armoede en schulden bij SZW, uitgaven van gemeenten (Gemeentefonds, onbekend bedrag, recentelijk nog 40 mln struc toegevoegd aan het GF) en bij J&V uitgaven voor Wsnp-trajecten (ruim 10 mln.) en de Rechtspraak voor Wsnp-zaken en schuldenbewinden (circa 25 mln.).⁵² Gezien de beperkte directe grondslag ligt een besparingsvariant conform de IBO-spelregels niet voor de hand. Wel dient het IBO varianten in kaart te brengen die kunnen

⁵¹ Zie [Eerste voortgangsrapportage aanpak geldzorgen, armoede en schulden..](#)

⁵² Het rapport «Kosten en baten van schuldhulpverlening» (SZW 2011) schat de directe kosten op 1 mld. euro.

leiden tot substantiële indirecte besparingen. Beleidsopties kunnen leiden tot hogere directe uitgaven. De business case zit dan in het effect op de lagere indirecte uitgaven. Zie betalingsregeling die CJIB heeft.

Organisatie van het onderzoek

De werkgroep bestaat uit leden van AZ, FIN, J&V, SZW en BZK. Ook wordt het SCP verzocht deel te nemen in de werkgroep. EZK draagt bij als lid van een klankbordgroep. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijk voorzitter. De voorzitter wordt ondersteund door secretarissen van de ministeries van FIN, SZW en J&V. Daarnaast zullen medeoverheden actief worden betrokken bij het traject en andere experts regelmatig worden geraadpleegd. Het onderzoek start in oktober. De werkgroep rondt haar eindrapport uiterlijk mei af.