

# Humaner schuldbeleid brengt welvaartswinst

De huidige manier van omgaan met problematische schulden van huishoudens leidt tot grootschalige welvaarts- en welzijnsverliezen. De incrementele aanpak van het kabinet gericht op het voorkomen een schuldenoploop lijkt onvoldoende te helpen. Daarom moeten we naar een herontwerp van het systeem..

## IN HET KORT

- Het is economisch wenselijk en ethisch een plicht om anders om te gaan met de afhandeling van schulden.
- In het huidige schuldafhandelingssysteem blijven schulden te lang blijven staan, wat leidt tot hoge maatschappelijke kosten.
- Sneller kwijtschelden en het toegankelijker maken van het proces van finale kwijting voorkomt langdurige schuldafhandeling.

**ROBIN FRANSMAN**  
Hoofd Financiële Sector bij De Argumentenfabriek

**S**chuld is een essentieel onderdeel van het economisch verkeer. Elke transactie of belasting waar niet onmiddellijk de rekening of aanslag voor wordt betaald, leidt immers direct tot een schuld. Op die manier verstrekken ondernemingen en overheid werkkapitaal aan elkaar en aan huishoudens. Daardoor komen transacties veel vaker en sneller tot stand en het reduceert de behoefte van financiering door derden. Vooraf financiering regelen voor elke transactie kost tijd, leidt tot transactiekosten en is niet altijd mogelijk. In de huidige tijd gaat het bij huishoudens bijvoorbeeld om zaken als huur, water, gas, elektra en telecom. Transacties met uitgestelde betaling komen uiteraard alleen tot stand als er voldoende vertrouwen is dat de schuld ook betaald zal worden of te innen is. Zo weten kredietverstrekkers dat er een heel apparaat aan dwangmiddelen klaarstaat om het krediet te innen, ook als de schuldenaar weigert. Een goed schuldafhandelingssysteem dient meerdere doelen.

## Doelstellingen schuldafhandelingssysteem

In een schuldafhandelingssysteem moet men de balans houden tussen de belangen van de schuldeiser, de schuldenaar, diens familie en de samenleving als geheel.

Een systeem van schuldafhandeling heeft als eerste ten doel dat alles, of in ieder geval een zo groot mogelijk deel van de schuld, uiteindelijk wordt terugbetaald. Een schuldeiser ziet uiteraard het liefst dat de openstaande schulden geheel worden ingelost, met rente en eventuele kosten. Wanbetaling betekent immers ook directe economische schade voor de schuldeiser, en in tweede aanleg voor de

samenleving als geheel. Het is geld dat anders naar winst, loon, investeringen of prijsdalingen had kunnen gaan.

Ten tweede is een voldoende hoge betalingsmoraal essentieel om het vertrouwen groot te houden. Er zit aanzienlijke welvaartswinst in uitgestelde betaling, en dat willen we daarom kunnen blijven doen. Bij een te lage betalingsmoraal komen transacties niet, minder of op kleinere schaal tot stand en dat kost welvaartswinst. Afschrikking is daarbij een belangrijk instrument. In vroegere tijden gingen wanbetalers de gevangenis in, werden publiekelijk vernederd, of men werd gegijzeld om de familieleden tot betaling te dwingen. Inherent aan deze opzet is ook het idee van 'eerlijkheid', iedereen moet zijn schulden betalen, en wie met wanbetaling wegkomt is niet solidair, vwant de wederkerigheid ontbreekt dan.

Ten derde moet schulddinning efficiënt zijn. Het is zinloos om kosten te maken die de terugbetaling overschrijden. Elke euro aan kosten die wordt gemaakt gaat óf af van het invorderingspercentage (*recovery rate* – het deel van de schuld dat uiteindelijk wordt terugbetaald), óf wordt bijgeteld bij de openstaande schuld en kan langs die weg de schuld juist problematischer maken.

Ten vierde kunnen de kosten bij schuldafhandeling worden afgewenteld op de samenleving als geheel. Dat is op zich te rechtvaardigen met een beroep op de betalingsmoraal – daar profiteren we allemaal van, en daar mogen we dan ook allemaal aan bijdragen – maar dat moet dan wel binnen redelijke grenzen blijven. Als de kosten voor de samenleving hoger zijn dan de baten, dan doen we iets verkeerd. En als we schuldeisers alle kosten voor schulddinning ontnemen, dan ontstaan er voor hen zelfs perverse prikkels.

Ten slotte zijn er ook grenzen die opgelegd worden om de schuldenaar te beschermen. Een schuld mag niet leiden tot een onnodige belasting van het individu. Deze moet uitzicht houden op een schuldevrij bestaan, en dat ook nog binnen een redelijke termijn. Dat uitzicht op een schuldevrij bestaan is belangrijk om zowel economische – iemand moet weer productief kunnen worden en transacties aan kunnen gaan – als ethische redenen, zoals een tweede kans krijgen in het leven. Een leven lang in de schulden blijven zitten, komt namelijk uiteindelijk neer op een middeleeuwse horigheid, een vorm van 'schuldslavnij'. Het huidige systeem heeft veel hier echter nog steeds iets van weg.

## Het huidige systeem langs de meetlat

Om te zien hoe het huidige systeem in Nederland presteert, beoordeel ik dit systeem op de vijf bovengenoemde doelstellingen.



### Laag invorderingspercentage

Vanwege de beperkte beschikbaarheid van statistieken ten aanzien van het invorderingspercentage kunnen we slechts een vermoeden uitspreken op basis van inschattingen en statistieken op deelterreinen. Zo worden er statistieken bijgehouden van natuurlijke personen die, na het faillissement van hun onderneming, in betalingsproblemen komen. Het gemiddelde invorderingspercentage was in 2015 7,7 procent op een gemiddelde schuld van circa 235.000 euro. Na kosten voor uitvoering van het faillissement daalt dat naar 5,2 procent.

Voor natuurlijke personen die op een andere wijze in betalingsproblemen komen, is de gemiddelde schuld kleiner, circa 42.000 euro. Tegelijkertijd is de terugbetaalcapaciteit van deze groep doorgaans klein, wat een hoog invorderingspercentage onwaarschijnlijk maakt. Deze huishoudens hebben veelal lage inkomens; in 2017 bedroeg het mediane inkomen van deze groep 1.675 euro per maand. Na aftrek van het minimum 'vrij te laten bedrag' (VTLB, oftewel het leefgeld) – resterend er doorgaans slechts enkele tientjes per maand. Dat levert bij een drie jaar lange standaardduur van de Wsnp te weinig op om het invorderingspercentage boven de tien procent uit te laten komen. Dit lage percentage wordt bevestigd door een recent onderzoek van de Rekenkamer (Rekenkamer 2019), waaruit bleek dat elk jaar 800 miljoen euro aan teruggevorderde toeslagen door de overheid oninbaar blijkt te zijn. De economische schade voor de schuldeisers lijkt dus niet of nauwelijks te worden gemitigeerd door het huidige schuldafhandelingsstelsel. We doen het dus overwegend om weliswaar daadwerkelijk de schulden te innen, maar vooral omwille van de afschrikkende werking.

### Nederland heeft een gemiddelde betalingsmoraal

Nederlandse huishoudens scoren iets beter dan het Europese gemiddelde qua betalingsmoraal als het gaat om het aantal rekeningen dat te laat betaald wordt (Intrum, 2018; Nyfer 2004). Veertig procent van de bevolking betaalt één of meerdere keren per jaar een rekening te laat, en zes procent doet dat met meer dan vijf rekeningen. 43 procent betaalt later omdat ze er (even) het geld niet voor hebben. Dat laatste cijfer is relatief hoog binnen Europa. Op dit criterium scoort

Nederland dus in zijn uitwerking niet significant beter dan andere landen, maar ook niet slechter.

### Lage private invorderingskosten

Het Nederlandse systeem scoort goed op het laag houden van de kosten voor schuldeisers, omdat de inning van problematische private schulden grotendeels is uitbesteed aan de overheid. De kosten van gemeentelijke schuldhulpverlening, bewindvoerders en andere uitvoerders worden vooral gedragen door het Rijk. Het volgen en reageren op de verschillende processen om een claim te doen voortbestaan, gaat voor ondernemingen gepaard met beperkte administratieve lasten. De bereidheid van schuldeisers om mee te werken aan *minnelijke schuldregelingen* is dan ook beperkt, want daar ontbreken veelal de prikkels voor. Dat heeft negatieve gevolgen voor de schuldenaren.

### Hoge maatschappelijke schuldenkosten

De kosten van problematische schulden bij huishoudens voor de samenleving zijn hoog. Deze bestaan uit de directe kosten van de schuldhulpverlening, bewindvoerders en de uitvoering van de Wsnp, maar ook uit indirecte kosten. De indirecte kosten bestaan uit extra kosten die huishoudens

## Twee Nederlandse schuldafhandelingsystemen KADER 1

In Nederland kennen we twee verschillende schuldafhandelingsystemen die tot finale kwijting van schulden leiden. Een voor zakelijke rechtspersonen, het zakelijke faillissement, en een ander voor natuurlijke personen, de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp). In die laatste categorie vallen de individuele burgers, de huishoudens voor zover de schulden in gemeenschap zijn aangegaan, maar ook de ondernemers indien zij hoofdelijk aansprakelijk zijn voor de schulden van de onderneming, zoals bij ondernemen als natuurlijk persoon, als vennootschap onder firma (vof), of in het geval van frauduleus handelen in een bv. Natuurlijke personen kunnen in Nederland wel faillissement

aanvragen, maar dat leidt niet tot finale kwijting van de schulden. Zodra de natuurlijke persoon weer inkomen of vermogen heeft, 'herleven' de schulden. Het zakelijke faillissement wordt door dit kabinet herzien omdat de inschatting is dat de huidige vormgeving tot economische schade leidt. Het zakelijke faillissement, zo is het oordeel, bevat te weinig mogelijkheden om tot een doorstart of herstel te komen. Ook de aanpak voor natuurlijke personen wordt verbeterd, maar het grootste deel van de activiteiten bestaat uit onderzoek, onderlinge afspraken tussen gemeentes, Rijk en hulpverleners en investeringen in kennis (SZW, 2019).

met problematische schulden opleveren voor de samenleving, zoals extra zorguitgaven en een lagere arbeidsparticipatie. Er zijn ook nog derde-orde-effecten, zoals de minder goede onderwijsprestaties van kinderen uit huishoudens met problematische schulden (Kinderombudsman, 2017).

De totale kosten van problematische schulden worden geschat op zeventien miljard euro per jaar (SZW, 2011). Acht miljard hiervan betreft extra uitkeringen, zes miljard gemiste economische groei door arbeidsverzuim, twee miljard extra ziektekosten, terwijl uitvoeringskosten en overige posten één miljard betreft. En daar staat dan 272 miljoen aan niet-betaalde private schulden tegenover. We maken zeventien miljard aan kosten, om 272 miljoen aan private schulden uiteindelijk al dan niet te innen. Dergelijke studies zijn uiteraard beperkt in hun betrouwbaarheid en precisie, en zijn voor dit artikel geëxtrapoleerd naar heel Nederland. Ze worden wel degelijk bevestigd door veelvuldig incidenteel bewijs, waarbij gemeentes en hulpverleners vele honderdduizenden euro's aan kosten maken voor een schuld van enkele tienduizenden euro's. De kosten lijken de baten dus fors te overstijgen.

### *Schulden blijven lang staan*

In Nederland hebben schuldenaren nooit de zekerheid dat ze van hun problematische schulden af kunnen komen. Een persoonlijk faillissement leidt namelijk niet altijd tot een finale kwijting van de schulden. Dat doet de Wsnp wel, maar deze betreft niet iedereen. Jaarlijks worden circa 86.000 huishoudens toegelaten tot de schuldhulpverlening, en worden er circa 12.000 Wsnp-verzoeken ingediend (Raad voor Rechtsbijstand, 2017). Circa zestig procent van alle Wsnp-verzoeken wordt door de rechtbank toegewezen. Circa de helft van de schuldhulpverzoeken leidt niet tot oplossing van de schulden (NVVK, 2018). Volgens het Nibud is dat nog maar een beperkt deel van de problematiek, want een kleine 300.000 huishoudens hebben wel problematische schulden, maar melden zich niet bij de schuldhulpverlening (Nibud, 2019).

Daarnaast hebben schuldenaren ook geen autonoom handelingsperspectief. Toelating tot de Wsnp kan pas plaatsvinden na gemeentelijke schuldhulpverlening en de verken-

ning van een minnelijk traject. Dat zou acceptabel zijn als burgers het recht hebben op schuldhulpverlening, maar dat bestaat niet. Niet alle gemeentes laten alle hulpvragers toe tot de schuldhulpverlening, en van die groep wordt niet voor iedereen een Wsnp-verzoek ingediend. Een beroep hiertegen is mogelijk, maar kost tijd en leidt tot extra kosten.

Het resultaat is een forse groep mensen die met zeer langdurige schulden kampt. Het gebrek aan schuldafhandeling heeft dan het karakter van een straf, en levert geen adequate bescherming op. Ook staat dit niet in verhouding tot de omvang van de schulden.

### **Naar een efficiënter systeem**

Het kabinet maakt een doorstart of nieuwe kans bij zakelijke faillissementen makkelijker. Voor schuldafhandeling bij natuurlijke personen beperkt het huidige kabinet zich tot een serie kleine aanpassingen die geen noemenswaardig effect hebben op de doelstellingen van een goed schuldafhandelingssysteem (kader 1). De aanpassingen voorkomen in veel gevallen het snelle oplopen van de schulden door de kosten van incasso en wanbetaling te beperken, – en zijn in die zin te prijzen – maar de rest van de aanpassingen is weinig fundamenteel. De problemen worden immers vooral veroorzaakt door de lange duur van de schuldafhandeling, het ontbreken van prikkels bij de schuldeisers om te schikken, en de extreem hoge toegangsdrempels tot finale kwijting via de Wsnp.

Uiteindelijk behoudt de schuldafhandeling in Nederland daarom nog steeds het karakter van een langdurige straf. Het levert de schuldeisers weinig op, het leidt tot hoge maatschappelijke kosten, en houdt schuldenaren jarenlang in onzekerheid of diepe armoede. Daarvoor krijgen we een prima, maar niet uitzonderlijke betalingsmoraal terug. Die balans is feitelijk uit het lood geslagen. De oplossing zou kunnen liggen in meer snelheid in de afhandeling, het instellen van een register voor kwijtschelding, andere prikkels voor schuldeisers en meer toegankelijkheid tot een vroegtijdige finale kwijting.

### *Maak kwijtschelding makkelijker en sneller*

*'Debts that cannot be repaid, will not be repaid.'* Het is de eerste regel die bankiers en obligatie-beleggers leren. Om schulden te verhalen op mensen met geen of een beperkt verdienvermogen, is niet alleen zinloos maar zelfs schadelijk en zeer kostbaar. Dit kan men voorkomen door schulden sneller en vaker kwijt te schelden.

### *Stel een kwijtscheldingsregister in*

Het sneller en makkelijker kwijtschelden van schulden moet echter niet leiden tot misbruik of herhaling makkelijker maken. Dat kan woren ondervangen door het opzetten van een kwijtscheldingsregister waar instanties en ondernemingen onder voorwaarden inzage in kunnen krijgen. Daarbij is het verlies aan autonomie en waardigheid voor eenieder die door een dergelijk proces heen moet, zo hoog dat het altijd een sterk afschrikwekkende werking zal houden. De ervaringen in Zweden, waar de betalingsmoraal vergelijkbaar is met Nederland bevestigen dat (kader 2).

## **Kronofogden: hulp en afschrikking**

KADER 2

In Zweden is er een landelijk orgaan voor private schuldafhandeling (*Kronofogden*) waarin alle functies van schuldhulpverlening en de rechtspraak zijn gecentraliseerd. Dat zorgt ervoor dat de burger maar met één instantie te maken heeft bij problematische schulden. De *Kronofogden* is bevoegd om kwijtschelding te verlenen, schuldeisers te dwingen tot een regeling, en tot andere vormen van schuldafhandeling. Mensen met problematische schulden die al op het bestaansminimum zitten, worden geacht geen aflossingscapaciteit te hebben, betalen dus ook niets af en krijgen direct kwijtschelding als de

schulden niet of beperkt verwijtbaar zijn. Maar ze mogen dan geen nieuwe schulden maken gedurende een periode van meestal vijf jaar. Ondernemers die in de schulden zijn geraakt en daarbij roekeloos hebben gehandeld komen ook in zo'n register. Zij mogen dan gedurende vijf jaar geen nieuwe onderneming starten. Voor dergelijke verboden wordt er in Zweden ook een register bijgehouden dat te raadplegen valt voor instanties die daartoe bevoegd zijn. Het register zelf vormt daarmee onderdeel van de afschrikkende werking van het schuldafhandelingssysteem.



### Eigen verantwoordelijkheid schuldeisers

Het risico van wanbetaling is een normaal bedrijfsrisico. Het is een risico dat alle bedrijven voortdurend nemen, en het is dan ook normaal om oninbare debiteuren te hebben. Er is geen reden om bedrijven hiervoor in bescherming te nemen. Een goede ondernemer calculeert dit in bij zijn prijsvorming, en beoordeelt bij elke transactie het tegenpartijrisico. We nemen met het huidige systeem die prikkels deels weg, omdat we de administratieve kosten van wanbetaling en invordering socialiseren. Hoe sneller en hoger we het risico van kwijtschelding maken, hoe sneller bedrijven geneigd zijn om mee te werken aan preventie, betalingsregelingen, andere betalingsvormen en gedeeltelijke kwijtschelding. Daarmee hoeven de inspanningen minder publiek te worden gedragen.

### Versimpel beroepsmogelijkheden

De tussenstop van de gemeentelijke hulpverlening is niet altijd noodzakelijk of wenselijk, en is kostbaar en tijdrovend. Geef burgers een autonoom recht om direct een beroep te doen op de Wsnp als ze zelf al redelijkerwijs, eventueel met advies van een sociaal raadsman, hebben vastgesteld dat de schulden in geen verhouding staan tot hun verdien capaciteit.

Daarnaast zijn er nog ethische redenen waarom het schuldensysteem aangepast dient te worden. Er moet rekening worden gehouden met de verwijtbaarheid van de schulden en de terugbetalingsmogelijkheden.

### Betrek verwijtbaarheid in de beoordeling

De ene schuld is de andere niet. Schulden kunnen niet-verwijtbaar zijn omdat ze ontstaan door overmacht, bijvoorbeeld omdat iemand slachtoffer is van oplichting of diefstal, of omdat mensen ziek worden. Schulden kunnen ook beperkt verwijtbaar zijn, omdat ze bijvoorbeeld ontstaan door gok- of alcoholproblemen of een sterfgeval. Mensen kunnen permanent of tijdelijk minder competent zijn, zoals bij jongeren het geval kan zijn, bij laaggeletterdheid of na een traumatische gebeurtenis. Ook dat reduceert de verwijtbaarheid. De hoofdregel is dan: hoe minder verwijtbaar, hoe sneller er kan worden overgegaan tot finale

kwijting, hoe meer je kunt kwijtschelden of hoe meer je schuldeisers kan dwingen tot een regeling. De rechtbanken zouden ruimere mogelijkheden moeten hebben om hier in een korte procedure over te besluiten.

Daarnaast is er een categorie schulden die nu integraal niet saneerbaar zijn, omdat ze ook echt bedoeld zijn als straf en er ook duidelijke verwijtbaarheid is. Denk bijvoorbeeld aan boetes of het terugbetalen van uitkeringen of het betalen van belastingen na fraude. Deze moeten geheel separaat van saneerbare schulden worden behandeld, waar ze nu een vertragende of blokkerende rol spelen in de behandeling van reguliere schulden. Een versnelling zou ook hier kunnen worden bereikt door vervangende hechtenis. De schuldenaar zou hier dan zelf om moeten kunnen verzoeken.

### Tot slot

Er is een goede mogelijkheid om welvaartswinst te realiseren door het systeem van schuldafhandeling te hervormen. Het makkelijker en sneller kwijtschelden, vereenvoudigen van de beroepsprocedure tot toelating tot de Wsnp en meenemen van verwijtbaarheid in de schuldafhandeling leiden een humaner en efficiënter systeem, waarbij men toch geen slechtere betalingsmoraal hoeft te vrezen. En dat is in het belang van alle partijen – en ook van het kabinet.

### Literatuur

Intrum (2018). European Consumer Payment Report. Te vinden op [www.intrum.com](http://www.intrum.com)

Kinderombudsman (2015) *Alle kinderen kansrijk: het verbeteren van de ontwikkelingskansen van kinderen in armoede*. Rapport KOMO13/2017. Te vinden op [www.dekinderombudsman.nl](http://www.dekinderombudsman.nl).

Nibud (2019) *Financiële problemen 2018*. Nibud Rapport, 17 april. Rapport te vinden op [www.nibud.nl](http://www.nibud.nl).

NVVK (2017) *Jaarverslag 2017*. Informatie te vinden op [jaarverslag2017.nvkk.eu](http://jaarverslag2017.nvkk.eu).

Nyfer (2004) *Sneller betalen dat loont*, juni, Rapport te vinden op [www.nyfer.nl](http://www.nyfer.nl)

Rekenkamer (2019) *Toeslagen terugbetalen*. Te vinden op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

Raad voor Rechtsbijstand (2017). *Monitor Wsnp, veertiende meting over het jaar 2017*, te vinden op [www.bureauwsnp.nl](http://www.bureauwsnp.nl)

SZW (2011) *Kosten en baten van schuldhulpverlening*. Ape rapport, 867. Rapport te vinden op [www.divosa.nl](http://www.divosa.nl).

SWZ (2019) *Stand van zaken Actieplan brede schuldenaanpak*. Document te vinden op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

## VAN ZANTEN

Roger Klaassen

