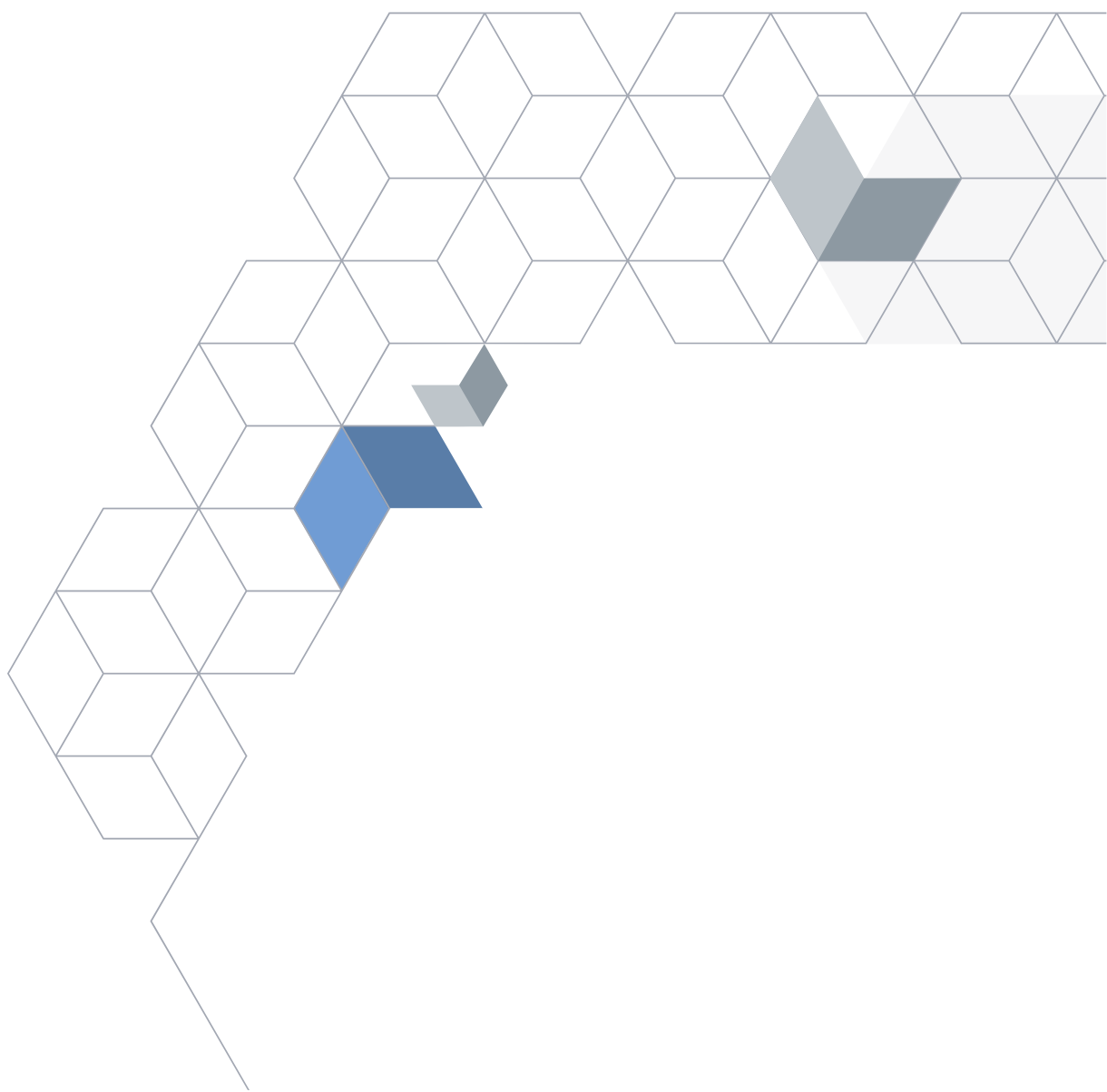


# De maatschappelijke kosten van schuldenproblematiek

Een last voor burgers, bedrijven en overheden



## De maatschappelijke kosten van schuldenproblematiek

### Een last voor burgers, bedrijven en overheden

**Auteurs**

Nadja Jungmann (Hogeschool Utrecht)  
Rosanne Oomkens (Hogeschool Utrecht)  
Paul Vroonhof  
Marijke Beulen  
John Boog  
Cora van Horssen (Nibud)

**Opdrachtgever(s)**

IBO Werkgroep problematische schulden

**Gepubliceerd**

Zoetermeer, 10-6-2024

**Projectnummer**

11098

**Versie**

20 juni 2024

**Status**

Openbaar

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Panteia. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Panteia. Panteia aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.



# Inhoudsopgave

	<b>Voorwoord</b>	<b>6</b>
	<b>Samenvatting</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>9</b>
1.1	De context van de opdracht	9
1.2	De opdracht	9
1.3	Aanpak inzichtelijk maken van de kosten	9
1.4	De afbakening en beperkingen in de uitvoering	10
1.4.1	Afbakening	10
1.4.2	Beperkingen	13
1.5	Leeswijzer	14
<b>2</b>	<b>Indeling van de kosten</b>	<b>15</b>
2.1	Domeinen en plaatsen waar kosten neerslaan	15
2.2	Overzicht van berekende kosten	17
<b>3</b>	<b>Invordering</b>	<b>18</b>
3.1	Incassokosten en kosten voortkomend uit ambtshandelingen	18
3.2	Inzet rechterlijke macht	21
3.3	Inzet personeel incassoactiviteiten	21
3.4	Inhuur incassobureaus, deurwaarders, factoring	22
<b>4</b>	<b>Gezondheid</b>	<b>23</b>
4.1	Huisartsenzorg	23
4.2	Geestelijke gezondheidszorg	24
4.2.1	GGZ	24
4.2.2	Suicide	25
4.3	Curatieve zorg (2 <sup>e</sup> lijn)	25
4.4	Paramedische zorg	26
4.5	Leefstijl	26
4.6	Medicijngebruik	28
<b>5</b>	<b>Maatschappelijke ondersteuning</b>	<b>29</b>
5.1	Schuldhulpverlening	29
5.1.1	Minnelijke fase	29
5.1.2	Gerechtelijke fase	30
5.2	Beschermingsbewind	31
5.3	Verslavingszorg	32
5.4	Huiselijk geweld	33
5.5	Dak- en thuisloosheid	33



5.6	Arbeidsre-integratie	35
5.6.1	Gemeenten	35
5.6.2	UWV	35
5.7	Wijk-of buurtteams	36
5.8	Incidentele kosten, subsidies en andere financieringen	36
<b>6</b>	<b>Arbeidsmarkt &amp; economie</b>	<b>40</b>
6.1	Loonbeslagen	40
6.2	Inhuren private schuldhulpverlening, budgetcoaching en bedrijfsmaatschappelijk werk	41
6.3	Leningen en giften door werkgevers en personeelsfondsen	41
6.4	Verminderde arbeidsproductiviteit en verzuim	42
6.5	Extra uitkeringskosten na baanverlies door schuldensituatie	42
6.6	Diefstal en fraude werkvloer	43
6.7	Oninbare vorderingen	43
<b>7</b>	<b>Onderwijs en onderzoek</b>	<b>45</b>
7.1	Leerprestaties	45
7.2	Schooluitval en verzuim	46
7.3	Niet aan een opleiding beginnen	47
7.4	Financiële educatie	47
7.5	Onderzoek naar de aanpak van schuldenproblematiek	48
<b>8</b>	<b>Openbare orde &amp; veiligheid</b>	<b>49</b>
8.1	Politie	49
8.2	Rechterlijke macht	51
8.3	Reclassering	51
8.4	Detentie en re-integratie	52
<b>9</b>	<b>Beschouwing</b>	<b>53</b>
9.1	Inleiding	53
9.2	De waarde van het verzamelde materiaal	53
9.3	Kantttekeningen	53
9.4	Relatie tot andere onderzoeken	55
<b>Bijlage 1: Onderbouwing kosten invordering</b>		<b>56</b>
	Invorderingskosten minnelijk voor mensen met problematische schulden	56
	Invorderingskosten minnelijk voor mensen met schulden	58
	Kosten ambtshandeling gerechtsdeurwaarders	59
	Totaaloverzicht kosten invordering voor persoon met schulden	60
<b>Bijlage 2: Onderbouwing kosten werkgever</b>		<b>61</b>
	Arbeidsproductiviteit en verzuim	61
	Afhandeling loonbeslag	62
<b>Bijlage 3: Onderbouwing meer gebruik uitkeringen</b>		<b>64</b>
	Componenten van kosten	64
	Uitkeringskosten na baanverlies door schuldensituatie	64
	Uitkeringskosten later uitstromen naar werk	65



<b>Bijlage 4: Onderbouwing kosten schuldhulpverlening</b>	<b>68</b>
Schuldhulpverlening	68
<b>Bijlage 5: Onderbouwing kosten rechtspraak</b>	<b>70</b>
Componenten van kosten	70
Incassozaken	70
Wsnp en schuldenbewind	71
Inzet schuldenfunctionaris	72
Samenvatting	72
<b>Bijlage 6: Onderbouwing kosten beschermingsbewind</b>	<b>73</b>



# Voorwoord

Verzuim op de werkvloer, voortijdig schoolverlaten, hoge bloeddruk, oninbare vorderingen en echtscheidingen. Het zijn slechts enkele voorbeelden van de mogelijke doorwerkingen van (problematische) schulden. Doorwerkingen die op verschillende plekken kosten met zich meebrengen. In de eerste plaats kosten voor schuldeisers en mensen met schulden, maar ook kosten voor de maatschappij als geheel. Dat (problematische) schulden leiden tot kosten staat niet ter discussie. Dat inzicht wordt breed onderschreven. Tegelijkertijd ontbreekt het aan een systematisch overzicht welke soorten kosten ontstaan door (problematische) schulden, welke bedragen ermee gemoeid zijn en waar de kosten neerslaan. In voorliggend rapport is uitgewerkt welke soorten kosten er zijn die door schulden worden veroorzaakt. Daarnaast is voor zover mogelijk geprobeerd de kosten te kwantificeren in euro's. De opdracht voor dit rapport is gegeven door het Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) problematische schulden.

Op een aantal deelterreinen maakt het rapport inzichtelijk wat de kosten zijn van schulden. Op meer deelterreinen maakt het rapport weliswaar inzichtelijk dát er kosten zijn, maar niet hoe hoog deze zijn. Het rapport voorziet als gevolg hiervan niet in antwoord op de vraag wat de totale kosten zijn van schulden. Wel wordt inzichtelijk gemaakt dat de beperkte deelterreinen waarover wel inzicht is al leiden tot een flinke kostenpost.

Het rapport bevat geen gegevens over baten en derhalve geen maatschappelijke kosten-batenanalyse. Dat kent meerdere kanten. Baten van huidig beleid gericht op het verminderen van schulden of de effecten daarvan zitten verweven in de gepresenteerde kosten die door het beleid lager uitvallen. Daarnaast zijn er baten in de vorm van bijvoorbeeld bedrijven die geld verdienen aan incasso of is anderszins sprake van een zero-sum game. Hier gaat het rapport niet verder op in.

Voor een zeer beperkt deel van de deelterreinen waarop kosten worden gepresenteerd, zijn de daadwerkelijke kosten van schuldenproblematiek gedocumenteerd. Voor het merendeel van de gepresenteerde kosten geldt dat het schattingen zijn. Op basis van beschikbare gegevens en aannames zijn berekeningen gemaakt om inzicht te verkrijgen in de kosten van schulden. Daarbij is gekozen voor een conservatieve schatting. Daarmee vormen de cijfers die in dit onderzoek worden gepresenteerd veelal geen exacte weergave van de werkelijkheid en vormen de gepresenteerde kosten over het algemeen een onderschatting van de daadwerkelijke kosten.

Dit onderzoek levert in twee opzichten nieuwe kennis op. In de eerste plaats voorziet dit onderzoek voor het eerst in een breed overzicht van de kosten die schulden veroorzaken. In de tweede plaats voorziet dit onderzoek in nieuwe berekeningen. Om dit rapport samen te stellen is er gebruik gemaakt van een veelheid aan bronnen die niet eerder aan elkaar zijn gerelateerd. Hoewel er ten behoeve van dit onderzoek dus geen nieuwe data zijn verzameld, zijn er wél nieuwe berekeningen uitgevoerd die nieuwe inzichten brengen.



# Samenvatting

## Doel onderzoek

Het doel van voorliggend onderzoek is om in kaart te brengen welke kosten ontstaan door schulden en waar die kosten neerslaan. Kosten zijn in dit kader heel eng opgevat, te weten: 'uitgaven in euro's'. Iedereen die ervaring heeft met schuldenproblematiek of bekend is met mensen met schulden weet dat de kosten van schuldenproblematiek ook immaterieel zijn. De waarde van zaken zoals chronische stress, fysieke en mentale gezondheidsproblemen, gevoelens van schaamte en eenzaamheid zijn moeilijk in euro's uit te drukken. Toch is in dit onderzoek geprobeerd de kosten van schuldenproblematiek zoveel als mogelijk in euro's uit te drukken. Inzicht daarin is relevant omdat er in het publieke debat een stevige roep klinkt om de schuldenproblematiek terug te dringen. Het aanpakken van problemen vraagt niet alleen politiek en maatschappelijk draagvlak. Het vraagt ook investeringen. Zicht op kosten kan een bijdrage leveren aan de afwegingen welke investeringen gepleegd worden om met welke maatregelen en welke zekerheden dan ook een probleem aan te pakken.

## Schulden leiden tot substantiele kosten

Om in beeld te brengen tot welke kosten schuldenproblematiek leidt en waar die kosten neerslaan, is een literatuurstudie verricht. Er is in kaart gebracht welke kosten schuldenproblematiek veroorzaakt. Indien beschikbaar zijn de kosten uitgedrukt in euro's. In het totaal leverde het onderzoek 43 posten op waar schuldenproblematiek kosten veroorzaakt. Voor 19 posten geldt dat in beeld gebracht kon worden welke kosten daarmee gemoeid zijn. De optelsom komt uit op €8,5 miljard. Ruim de helft daarvan ligt bij werkgevers en ontstaat door lagere arbeidsproductiviteit en verzuimkosten. Ook voor oninbare vorderingen en kosten van uitkeringen worden hoge kosten geschat.

Het is niet mogelijk om in te schatten welke waarde de 24 ontbrekende posten bij benadering hebben, maar het is duidelijk dat daar ook grote posten als (een deel van de) bijzondere bijstand, gezondheidszorg door specialisten en bijdragen van vrijwilligers en goede doelen bijhoren. De belangrijkste conclusie die dit onderzoek oplevert, is dat schuldenproblematiek leidt tot (zeer) substantiële jaarlijkse kosten op heel veel verschillende terreinen.

## Kanttekening

Onder een berekening van de kosten van schuldenproblematiek ligt bijna onvermijdelijk de hoop dat als de schuldenproblematiek wordt opgelost al deze kosten worden bespaard. Dit is een illusie. In Nederland is veel terrein te winnen op zowel het voorkomen van schulden als het - als deze toch ontstaan - oplossen van schulden. Het is weliswaar aannemelijk dat een substantieel deel van de in dit onderzoek gepresenteerde kosten kunnen worden voorkomen door preventie van schuldenproblematiek én het tijdig oplossen van schulden. Tegelijkertijd is het ten aanzien van het *oplossen* schulden van belang om bij deze bijna onvermijdelijke en terechte hoop een kanttekening te plaatsen. Want, het wegnemen van schulden betekent niet automatisch dat alle in dit rapport opgevoerde kosten verdwijnen.

Hier liggen drie oorzaken aan ten grondslag. Ten eerste, schuldenproblematiek kent vele achterliggende oorzaken. Het structureel oplossen van schuldenproblematiek vergt dat de *achterliggende oorzaken* van schuldenproblematiek worden aangepakt. Anders ontstaat immers het risico dat schuldenproblematiek verwordt tot een draaideurfenomeen. Ten tweede, schulden maken deel uit van een kluwen aan problemen. Binnen een kluwen aan problemen is het veelal niet mogelijk het precieze aandeel van de schulden aan te wijzen. Het wegnemen van schulden zal er niet per definitie toe leiden dat alle met de schulden samenhangende problemen verdwijnen (en dus dat die kosten wegvallen). Ten derde, het is van belang te realiseren dat sommige problemen lang kunnen doorwerken in het leven van mensen, zoals bijvoorbeeld mentale problemen (depressie, PTSS) die zijn ontstaan door schuldenproblematiek.



### Beperkingen

Bij het lezen van de resultaten is het van belang om drie beperkingen in het achterhoofd te houden. In de eerste plaats heeft het onderzoek veel inzicht opgeleverd in de kosten die schulden veroorzaken, maar is dat op veel deelterreinen niet gelukt. De opgenomen totale kosten vormen dan ook een stevige onderschatting. Ten tweede zijn maar voor een zeer beperkt deel van de kosten zijn de daadwerkelijke kosten van schuldenproblematiek beschikbaar. Voor het merendeel van de gepresenteerde kosten geldt echter dat het schattingen zijn. Tot slot is vanwege het gebruik van stevige aannames en/of het combineren van gegevens uit verschillende onderliggende bronnen gekozen voor optimale transparantie. Dat betekent concreet dat de berekeningen in onaangepaste vorm worden gepresenteerd, zonder update naar een recent jaar, afronding (met uitzondering van de overzichtstabel) of (niet op feiten gebaseerde) intervalschattingen.

### Relatie tot andere onderzoeken

Het verrichte onderzoek is het eerste in haar soort. Niet eerder werd op deze manier in beeld gebracht op welke terreinen schuldenproblematiek welke kosten veroorzaakt en hoe deze kosten tot stand komen. Wel werden er eerder onderzoeken verricht naar de kosten van de *aanpak* van schulden of de kosten en baten van schuldhulpverlening. Het meest geciteerde onderzoek in dat kader is afkomstig van de Argumentenfabriek en dateert uit 2020<sup>1</sup>. In dit veel geciteerde rapport staat dat de kosten van problematische schulden €17 miljard bedragen. De claim is gebaseerd op onderzoek door APE uit 2011<sup>2</sup>. In dat onderzoek is de €17 miljard echter niet te herleiden. Andere onderzoeken hadden enkel betrekking op de kosten in bepaalde domeinen. In dit licht kunnen de rekensommen in het voorliggende rapport op basis van bestaande literatuur en data worden beschouwd als een belangrijke brede onderbouwing van de kosten van schuldenproblematiek in Nederland.

---

<sup>1</sup> Fransman, R. & T. Bakker. (2020). Minder schade door schuld. Amsterdam: De Argumentenfabriek.

<sup>2</sup> Aarts, L., K. Douma, R. Frierson, C. Schrijvershof & M. Schut. (2011). Kosten en baten van schuldhulpverlening. APE.



# 1 Inleiding

Het doel van het voorliggende onderzoek is om in beeld te brengen welke kosten (problematische) schulden veroorzaken. In dit hoofdstuk is om te beginnen uitgewerkt wat de context is van de opdracht, hoe de opdracht luidt, hoe deze is afgebakend en wat de beperkingen zijn bij de uitgewerkte analyse.

## 1.1 De context van de opdracht

De context van de opdracht is het Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) problematische schulden. Een IBO is een ambtelijk, onafhankelijk onderzoek om beleidsopties te ontwikkelen voor een specifiek (maatschappelijk) vraagstuk. Een IBO vindt plaats in opdracht van het kabinet en wordt uitgevoerd door een interdepartementale werkgroep met een onafhankelijke voorzitter. De werkgroepleden nemen deel zonder last of ruggespraak. Met een IBO beoogt het kabinet suggesties te krijgen om een vraagstuk (beter) aan te pakken. Voor het jaar 2023-2024 heeft het kabinet verzocht om een IBO problematische schulden.

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<sup>3</sup>. 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.

## 1.2 De opdracht

Ten behoeve van de uitvoering van de taakopdracht heeft het IBO Panteia, Hogeschool Utrecht en het Nibud verzocht inzicht te verschaffen in de kosten van problematische schulden. Concreet luidt de onderzoeksopdracht om antwoord te geven op de volgende vraag:

*Wat zijn de (maatschappelijke) kosten veroorzaakt door schuldenproblematiek?*

## 1.3 Aanpak inzichtelijk maken van de kosten

De verzameling van kosten is tot stand gekomen door deskresearch. Op basis van bestaande kennis over de doorwerking van schuldenproblematiek bij Panteia en het lectoraat Schulden en Incasso (Hogeschool Utrecht) zijn bronnen in de wetenschappelijke en grijze literatuur gezocht. Bij grijze literatuur wordt doorwerking alleen genoemd als er minstens twee bronnen zijn gevonden. Daarbij is het tijdsvak van beschreven doorwerking beperkt tot maximaal 15 jaar geleden. Dit wil zeggen dat bronnen die ouder zijn dan 2009 niet zijn betrokken in de beschrijving. Daarbij is er gekozen voor een weergave waarin de meerderheid van de bronnen maximaal 5 à 7 jaar oud zijn.

Uit de deskresearch kwam naar voren dat bestaande kennis over kosten van (problematische) schuldenproblematiek beperkt is en hetgeen er is veelal verouderd is. Daarom is in dit onderzoek geprobeerd verschillende inzichten bij elkaar te voegen, waardoor nieuwe inzichten ontstaan over de kosten van (problematische) schuldenproblematiek. Ter illustratie: over de kosten van invordering is weinig bekend. Wel is op basis van Nibud-onderzoek bekend welk percentage mensen aangeeft een brief van een incassobureau of deurwaarder te hebben ontvangen. Vervolgens is een inschatting gemaakt van incassokosten op basis van

<sup>3</sup> <https://www.rijksfinancien.nl/miljoenennota/2024/bijlage/1843567>

inzichten over hoe vaak bepaalde vorderingen voorkomen. Hoewel er ten behoeve van dit onderzoek geen nieuwe data zijn verzameld, zijn wél nieuwe berekeningen uitgevoerd die tot nieuwe kennis leiden.

## 1.4 De afbakening en beperkingen in de uitvoering

Het IBO richt zich op problematische schulden. Deze focus brengt voor de huidige opdracht beperkingen met zich mee. In dit hoofdstuk is uitgewerkt hoe de opdracht is afgebakend om daardoor de uitvoerbaarheid te vergroten. Ook is uitgewerkt wat beperkingen zijn in de uitvoering van de opdracht.



### 1.4.1 Afbakening

Om het onderzoek uit te voeren, was het noodzakelijk om op een aantal manieren het onderzoek af te bakenen. De afbakeningen hebben betrekking op de doelgroep en op de doorwerking van kosten.

#### 1. Doelgroep

Het IBO richt zich op huishoudens met problematische schulden. Dit vormt een directe belemmering om antwoord te geven op de kosten van schuldenproblematiek. De reden daarvoor is de volgende. Er zijn in Nederland bij de aanpak van schulden twee definities in omloop van specifiek ‘problematische schulden’. Een eerste definitie is afkomstig van het CBS. Zij hanteert ten behoeve van haar analyses de term ‘geregistreerde problematische schulden’. ‘Geregistreerd’ verwijst naar het gegeven dat het CBS om de omvang van de groep vast te stellen kijkt naar de aanwezigheid van bepaalde achterstanden die in registraties zijn opgenomen. Een tweede definitie is afkomstig van schuldhulpverlenende organisaties. Zij hanteren voor ‘problematische schulden’ de definitie of een huishouden in staat is om binnen drie jaar de volledige direct opeisbare schuldenlast terug te betalen als al het inkomen boven het voor het huishouden geldende ‘vrij te laten bedrag’ (vtlb) wordt aangewend.

De twee definities leveren twee complicaties op. De eerste complicatie is dat de hierboven genoemde definities niet overlappen. In de CBS-cijfers zitten huishoudens die door schuldhulpverlening niet worden aangemerkt als problematisch en vice versa. Een tweede, en voor het voorliggende onderzoek nog veel groter probleem, is dat beide definities niet consequent worden toegepast in onderzoeken. In (wetenschappelijke) onderzoeken wordt in beeld gebracht wat de impact is van schuldenproblematiek en soms tot welke kosten dat leidt. Omdat onderzoeken zich richten op de impact van schulden en niet specifiek op de impact van ‘problematische’ schulden is niet te herleiden wat de kosten zijn die specifiek worden veroorzaakt door ‘problematische’ schulden. Het gevolg is dat in voorliggend onderzoek in kaart wordt gebracht wat de kosten zijn van schuldenproblematiek en niet van ‘problematische’ schuldenproblematiek.

Afbakening: er wordt in beeld gebracht tot welke kosten schuldenproblematiek leidt (en dus niet tot welke kosten ‘problematische’ schulden leiden). Waar mogelijk wordt wel expliciet genoemd wat de kosten zijn van problematische schulden waarbij dan de definitie van het CBS wordt aangehouden.

#### 2. Relatie armoede en schulden

Bij het afbakenen van de doelgroep spreekt nog een tweede vraagstuk. Voorliggend onderzoek gaat over de kosten die schulden veroorzaken. Bij het uitvoeren van de literatuurstudie werd duidelijk dat er onderzoeken beschikbaar zijn waarin beschreven wordt wat de impact is van weinig geld op levensdomeinen. In veel gevallen worden schulden dan niet specifiek onderscheiden van armoede. Het belangrijke verschil tussen armoede en schulden is dat armoede doorgaans in onderzoek wordt gekoppeld aan het niveau van het inkomen en schulden een weergave zijn van een niet nagekomen betalingsverplichting. Vanuit de beperkte beschikbaarheid van onderzoeken naar de specifieke doorwerking van schulden zijn in de kwalitatieve delen ook onderzoeken naar de doorwerking van armoede betrokken. De overweging daarbij is dat de betekenis van armoede in het dagelijks leven is dat een huishouden moet rondkomen van weinig geld. Dit is bij schulden ook het geval. Omdat de uitingsvorm ‘rondkomen van (te) weinig geld’ gelijk is, wordt aangenomen dat op veel punten de doorwerkingen ook - in ieder geval in hoge mate - op elkaar lijken. Daar waar een onderzoek

refereert aan armoede, wordt dat omschreven als armoede en schulden (dit omdat bekend is dat een substantieel deel van de huishoudens die in armoede leven ook schulden hebben).

Afbakening: bij de kwalitatieve beschrijvingen zijn ook onderzoeken betrokken die gaan over armoede als het betrekking heeft op de uitingsvorm 'rondkomen van (te) weinig geld' omdat schulden dezelfde uitwerking hebben.

### 3. Doorwerking van kosten

Het doel van het onderzoek is om in beeld te brengen welke kosten schuldenproblematiek veroorzaakt. Dit is een uitdagende vraag om twee redenen:

#### *Schulden zijn vaak onderdeel van een kluwen aan problemen*

De eerste uitdaging wordt gevormd door het gegeven dat schuldenproblematiek vaak onderdeel vormt van een kluwen aan problemen. Dit maakt dat het zeker ten aanzien van maatschappelijke kosten lang niet altijd mogelijk is om aan te wijzen welke kosten of welk deel van de kosten veroorzaakt worden specifiek door de schulden. Om toch een beeld te kunnen schetsen zijn ten behoeve van de uitgevoerde analyse onderzoeken verzameld waarin schulden worden aangewezen als een *heel belangrijke* en/of de *belangrijkste* veroorzakende factor.

De verantwoording onder deze afbakening kan gevonden worden in wat wel wordt genoemd het Balansmodel<sup>4</sup>. De gedachte in dat model is dat een mens te maken kan hebben met meerdere factoren die druk uitoefenen. Dit worden wel de *risicofactoren* of de *draaglast* genoemd. Aan de andere kant van de balans staat de *veerkracht* van iemand en eventuele externe hulp (*beschermende factoren*). Als de draaglast en draagkracht in balans zijn dan is de kans op een negatieve doorwerking veel kleiner dan bij een disbalans. Het balans-denken biedt een denkraam om te verklaren waarom niet iedereen met schulden verslaafd wordt, werk verliest en crimineel wordt. Het biedt een denkraam om te verklaren dat schulden nadrukkelijk 'gewicht' in de balans leggen en waarom schulden dus wellicht niet de verklarende factor zijn, maar wel degelijk het verschil kunnen maken en dus toch ook wel als oorzaak dan wel veroorzakende factor kunnen worden aangewezen.

#### *Relatie geld en geweld*

Onderzoek wijst uit dat geldzorgen een stevige bijdrage kunnen leveren aan het ontstaan van huiselijk geweld<sup>5</sup>. Zo wijst onderzoek in de dertien regio's van Veilig Thuis uit dat in bijna de helft (47%) van de gezinnen die te maken hebben met huiselijk geweld er ook sprake is van armoede (waaronder ook schuldenproblematiek)<sup>6</sup>. Schulden worden op verschillende manieren aangewezen als mede maar belangrijke bepalende factor. Zo wordt er bij de Raad voor de Kinderbescherming in meer dan 40% van de meldingen die de Raad binnenkrijgt een duidelijk verband gelegd met de financiële problemen van de opvoeders<sup>7</sup>. Tegelijkertijd zijn de schulden zelden de enige veroorzakende en bepalende factor. Binnen een kluwen aan problemen is het niet mogelijk het aandeel van de schulden aan te wijzen. Wel is aannemelijk te veronderstellen dat als er geen schulden waren geweest het aantal situaties van huiselijk geweld lager was geweest en dus ook de kosten voor de begeleiding van de gevolgen daarvan.

#### *Kosten schuldenproblematiek sijpelen door*

De tweede uitdaging wordt gevormd door doorwerking in kosten. Schulden veroorzaken situaties die geld kosten. De veroorzaakte situaties leiden vaak weer tot nieuwe kosten. Zo ontstaat er eveneens een onontwarbare kluwen waarin het aandeel dat de schulden veroorzaken niet scherp is af te bakenen. Wel kan worden aangenomen dat de kostenopbouw niet stopt bij de situaties die ontstaan door schulden. Er is sprake van een 'doorsijpel-effect'. Dat effect wordt hieronder geschetst aan de hand van een voorbeeld.

<sup>4</sup> Bakker, I., Bakker, C., Dijke, A. van, & Terpstra, L. (1998). O&O in perspectief. Utrecht: Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn.

<sup>5</sup> Bekken, F. (2018). Geld en Geweld. Armoede en schulden in afhankelijkheidsrelaties. Amsterdam: SWP.

<sup>6</sup> Verwey Jonker Instituut (2022) Werkt de aanpak van kindermishandeling en geweld? Utrecht: Verwey Jonker

<sup>7</sup> <https://www.kennisbundel.nl/kennisbank/artikel/financiele-kwetsbaarheid-en-huiselijk-geweld-en-kindermishandeling/>

Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat geldzorgen een belangrijke bijdrage kunnen leveren in het ontstaan van obesitas.<sup>8</sup> Een directe uitwerking in kosten is dat de kans groot is dat er als gevolg van de obesitas een beroep wordt gedaan op de gezondheidszorg, waaronder hulp bij afvallen en in complexe situaties wellicht een maagverkleining. Obesitas levert ook andere kosten op. Zo hebben mensen met ernstig overgewicht vaker hart- en vaatproblemen, vallen ze vaker uit op de werkvloer en kost het hen vaak meer moeite om betaald werk te vinden. De kosten van de behandeling van de hart- en vaatproblemen, de uitval op de werkvloer en de langere afhankelijkheid van uitkeringen zijn in de gevallen waarin geldzorgen een belangrijke rol speelden in de ontwikkeling van de obesitas feitelijk ook kosten veroorzaakt door de schuldenproblematiek. In onderzoeken worden deze kosten echter niet toegeschreven aan schuldenproblematiek, maar aan obesitas. Dergelijke kosten blijven dus ook in voorliggend onderzoek buiten beeld. Het is van belang dit in het achterhoofd te houden, omdat dergelijke doorwerkingskosten op tal van plekken zijn aan te wijzen. Denk onder meer aan de volgende doorwerkingen:

1. Schulden dragen bij aan het ontstaan van angststoornissen en depressies → het gevolg is kosten voor behandeling vanuit de GGZ => de angststoornissen en depressies dragen op hun beurt bij aan schooluitval en uitval op werk. De kosten daarvan worden in dit onderzoek niet meegenomen.
2. Schulden kunnen relatieproblemen veroorzaken die bijvoorbeeld uitmonden in een (v)chtscheiding → het gevolg is kosten voor relatietherapie => de (v)chtscheiding en relatietherapie kan zoveel stress geven dat mensen gezondheidsklachten krijgen en een beroep gaan doen op de gezondheidszorg. De kosten daarvan worden in dit onderzoek niet meegenomen. Datzelfde geldt voor de schaalvoordelen die wegvallen omdat er bijvoorbeeld twee keer woonlasten betaald moeten worden.
3. Schulden kunnen huiselijk geweld in de hand werken of veroorzaken → het gevolg kan zijn de inschakeling van politie => bij huiselijk geweld ontstaat er een recht op schadevergoeding voor de emotionele en financiële schade. Voor het aansprakelijk stellen, schakelen de meeste mensen een advocaat in. Bij een gering inkomen wordt deze advocaat deels betaald op basis van een toevoeging. De kosten daarvan worden in dit onderzoek niet meegenomen.
4. Schulden kunnen huiselijk geweld in de hand werken of veroorzaken → het gevolg kan zijn dat mensen vaker verzuimen. Huiselijk geweld kost werkgevers jaarlijks zo'n €136 miljoen aan verzuim en is verantwoordelijk voor ten minste tien procent van het ziekteverzuim.<sup>9</sup>

Afbakening: directe kosten worden in beeld gebracht. Buiten beeld blijven indirecte kosten. Als gevolg hiervan is het resultaat van het onderzoek dus op voorhand een onderschatting van de werkelijke kosten van schuldenproblematiek.

#### 4. Toewijzing kosten

Bij het uitwerken van de kosten ontstaan er situaties waarin bepaald moet worden welke kosten aan wie moeten worden toegewezen. Zo ligt het voor de hand om de kosten van de doorwerking van schulden toe te wijzen aan degene met bijvoorbeeld de gezondheidsklachten. Immers, die heeft daar last van. Tegelijkertijd draagt degene met schulden niet, of in beperktere mate, de kosten. Dat is grotendeels de zorgverzekeraar. Degene met schulden betaalt hoogstens het eigen risico of een eigen bijdrage. In het licht van deze redenering zijn kosten toebedeeld aan degenen op wiens begroting ze drukken. Dat betekent het eigen risico of de eigen bijdrage aan degene met schulden en het gebruik van de gezondheidszorg aan de zorgverzekeraars. Deze redenering is natuurlijk niet waterdicht. Immers, het eigen risico betaalt iemand aan de zorgverzekeraar en daarmee zijn de kosten op de gezondheidszorg weer lager. Zoals op veel punten in dit onderzoek is het niet mogelijk de situatie exact in beeld te brengen. Het is dus ook niet mogelijk om in beeld te krijgen welk deel van

<sup>8</sup> Münster, E., Rüger, E., Ochsman, Letzel, S. & Toschke, A. (2009) Over-indebtedness as a marker of socioeconomic status and its association with obesity: a cross-sectional study. BMC Public Health Keese, M. & Schmitz, H. (2012) Broke, ill and obese: is there an effect of household debt on health? In: Income and Health vol 60 p 525-541

<sup>9</sup> Gemeente Rotterdam (n.d.). Verkregen op 15 april 2024 via: <https://www.rotterdam.nl/veilig-op-het-werk>

het eigen risico of eigen bijdrage van mensen met schulden wordt ingezet als gevolg van de schulden en welk deel sowieso ingezet was vanwege gezondheidsklachten die los staan van de geldzorgen.

Afbakening: kosten worden toebedeeld aan de actor waar ze op de begroting drukken, ook als dit op beperkte schaal overlap betekent.

### 5. Kosten voor de één kunnen baten zijn voor de ander

In dit rapport wordt een overzicht gegeven van de kosten die schulden veroorzaken. Bij een opsomming van kosten worden ook posten genoemd die in de praktijk voor partijen ook baten zijn. Bij een MKBA vallen deze posten weg. In dit rapport worden de kosten wel allemaal genoemd, omdat het doel is om een zo compleet mogelijk overzicht te geven van de kosten die schulden veroorzaken.

## 1.4.2

### Beperkingen

Bij het lezen van de resultaten is het van belang om drie beperkingen in het achterhoofd te houden.

#### 1. Geen zicht op de totale kosten

Het onderzoek heeft op bepaalde deelterreinen inzicht opgeleverd in de kosten die schulden veroorzaken. Tegelijkertijd heeft het onderzoek op veel meer deelterreinen geen inzicht opgeleverd in de kosten die schulden veroorzaken. Het rapport voorziet als gevolg hiervan niet in antwoord op de vraag wat de totale kosten zijn van schulden. Wel wordt inzichtelijk gemaakt dat de beperkte deelterreinen waarover wel inzicht is al leiden tot een flinke kostenpost.

De verklaring dat er bij veel deelterreinen geen zicht is te verkrijgen op de kosten is als volgt: voor veruit de meeste onderzoeken die beschrijven wat de doorwerking is van schulden op een terrein (bijvoorbeeld huiselijk geweld, gezondheid et cetera), geldt dat er *alleen* wordt beschreven dat schulden het deelterrein veroorzaken. Dit betekent tegelijkertijd ook dat er geen inzicht geboden wordt in:

1. De prevalentie; dus hoe vaak leiden schulden tot een specifieke doorwerking.
2. Hoe vaak de doorwerking leidt tot kosten.
3. Wat - als er sprake is van doorwerking - de omvang is van de kosten.

Denk bij het bovenstaande aan het volgende voorbeeld. Schulden kunnen bij een huishouden veel spanning opleveren. De spanning kan een trigger zijn voor huiselijk geweld. Er zijn veel onderzoeken waarin de relatie geld en geweld wordt gelegd. Tegelijkertijd zijn belangrijke inzichten niet voorhanden, zoals:

- Hoe vaak vormen schulden een trigger?
- Hoe vaak heeft het huiselijk geweld getriggerd door schulden vervolgens een doorwerking (wijkteam betrokken, politie betrokken, Veilig Thuis betrokken et cetera)
- Wat is de omvang van de inzet van de betrokken partij?
- Wat zijn de kosten van de inzet van de betrokken partij?

#### 2. Conservatieve schattingen

Voor een zeer beperkt deel van de kosten zijn de daadwerkelijke kosten van schuldenproblematiek beschikbaar. Denk daarbij aan de kosten van uitgevoerde ambtshandelingen door gerechtsdeurwaarders. Deze cijfers worden door het CBS bijgehouden. Voor het merendeel van de gepresenteerde kosten geldt echter dat het schattingen zijn. Op basis van beschikbare gegevens en aannames zijn berekeningen gemaakt om inzicht te verkrijgen in de kosten van schulden. Daarbij is gekozen voor een conservatieve schatting. Daarmee vormen de cijfers die in dit onderzoek worden gepresenteerd veelal geen exacte weergave van de werkelijkheid en vormen de gepresenteerde kosten over het algemeen een onderschatting van de daadwerkelijke kosten.

#### 3. Transparantie herkomst schattingen

De in het rapport berekende kosten hangen vaak op stevige aannames en/of het combineren van gegevens uit verschillende onderliggende bronnen. Bij het presenteren van de kosten is daarom gekozen voor optimale transparantie. Dat kent twee dimensies.

Kosten en onderliggende gegevens zijn weergegeven voor het jaar waarin deze het meest recent zijn waargenomen. Een benadering opstellen voor bijvoorbeeld 2023 voor alle kosten/gegevens maakt het lastiger de herkomst te herleiden en levert een beperkte bijdrage aan de bruikbaarheid van de onderzoeksresultaten.

Om dezelfde reden (transparantie) worden de kostenberekeningen in het rapport getoond op gedetailleerd niveau (vaak met cijfers achter de komma) en niet bijvoorbeeld afgerond of in intervallen. In de overzichtstabel in Hoofdstuk 2 zijn cijfers wel afgerond.

## 1.5 Leeswijzer

De opbouw van het rapport is als volgt. Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving van de indeling van de kosten naar verschillende domeinen. Daarbij is geprobeerd om zoveel mogelijk aan te sluiten op gangbare indelingen van kosten bij maatschappelijke kosten-batenanalyses. In de daaropvolgende hoofdstukken wordt per domein geschetst wat bekend is over de kosten van (problematische) schulden voor het betreffende domein. Voor zover de kosten uitgerekend konden worden, zijn deze eveneens beschreven. In sommige gevallen zijn meer uitvoerige berekeningen gemaakt. Deze zijn in de bijlagen opgenomen.

## 2 Indeling van de kosten

De vraag welke kosten er worden veroorzaakt door schuldenproblematiek is eenvoudiger gesteld dan beantwoord. Daarbij kunnen de kosten op tal van manieren worden beschreven. Zo ligt het bij schuldenproblematiek voor de hand te beschrijven welke kosten schulden veroorzaken voor mensen met schulden, voor schuldeisers en voor derden. Tegelijkertijd levert deze indeling ook meteen beperkingen op. Zo levert de geldstress die schulden veroorzaken bij een substantiële groep mensen kosten op in het kader van de gezondheidszorg. Het eigen risico wordt in deze context betaald door de groep met schulden, terwijl de zorg wordt betaald door de overheid, werkgevers, zorgverzekeraars en alle burgers via de zorgpremie.

In het besef dat elke indeling voor- en nadelen heeft, is er in voorliggend rapport gekozen voor een indeling waarbij de kosten worden ingedeeld naar de in MKBA's veel onderscheiden domeinen, zoals gezondheidszorg, maatschappelijke ondersteuning, openbare orde en veiligheid et cetera. Per domein worden subdomeinen onderscheiden. Vanwege de specifieke positie van de invordering bij schuldenproblematiek en het gegeven dat activiteiten in dit kader zich niet zo logisch laten indelen in de hiervoor genoemde domeinen, wordt deze als eerste apart beschreven. Schuldhelpverlening en beschermingsbewind zijn als subdomein geplaatst onder de noemer maatschappelijke ondersteuning. Daarbij wordt er per subdomein aangegeven of de kosten (hoofdzakelijk) worden betaald door burgers (met schulden), bedrijven of de overheid.

### 2.1 Domeinen en plaatsen waar kosten neerslaan

Tabel 1 bevat een weergave van de domeinen en een overzicht van de partij(en) die de kosten in het subdomein (hoofdzakelijk) betalen.

**Tabel 1** Domeinen en partijen die kosten betalen

<i>Kosten (effecten)</i>	Burgers met schulden	Bedrijven	Overheid
<i>Invordering</i>			
Incassokosten	x	x	
Ambtshandelingen	x	x	x
Inzet rechterlijke macht			x
Ophogingen en andere kosten door overheid	x		
Inhuur incasso-dienstverleners		x	
Inzet personeel door schuldeisers t.b.v. eigen inning		x	
<i>Gezondheid</i>			
GGZ	x	x	x
Huisartsenzorg		x	x
Paramedische zorg	x	x	x
Medicijngebruik	x	x	x
Curatieve zorg (2 <sup>e</sup> lijn)	x	x	x
Leefstijl		x	x
Medicijngebruik			x
<i>Maatschappelijke ondersteuning</i>			
Schuldhelpverlening		x	x

<i>Kosten (effecten)</i>	Burgers met schulden	Bedrijven	Overheid
Beschermingsbewind	x		x
Verslavingszorg			x
Huiselijk geweld			x
Dak- en thuislozenzorg			x
Arbeidsre-integratie			x
Wijk- of buurtteams			x
Incidentele kosten, subsidies etc			x
<i>Arbeidsmarkt en economie</i>			
Loonbeslagen		x	x
Inhuren private schuldhulpverlening, budgetcoaching en maatschappelijk werk	x	x	
Leningen en giften		x	x
Verminderde arbeidsproductiviteit		x	x
Verzuim		x	x
Uitblijven arbeidsdeelname		x	x
Diefstal en fraude werkvloer		x	x
Oninbare vorderingen		x	x
<i>Onderwijs</i>			
Leerprestaties	x		x
Schooluitval en verzuim			x
Niet aan opleiding beginnen			x
Financiële educatie		x	x
Onderzoek naar aanpak schulden		x	x
<i>Openbare orde en veiligheid</i>			
Politie			x
Rechterlijke macht			x
Reclassering			x
Detentie			x



## 2.2

## Overzicht van berekende kosten

Kostenpost	Kosten per jaar (afgerond)		
<b>Invoering</b>	<b>€ 849 miljoen</b>	<b>Gezondheidszorg</b>	<b>€ 438 miljoen</b>
Kosten invoering	2023: €687 miljoen	Huisartsenzorg	2023: €4 miljoen
Ambtshandelingen	2021: €139 miljoen	Geestelijke gezondheidszorg	2015: €305 miljoen
Rechterlijke macht	2021: €23 miljoen	Suicide	2023: €129 miljoen
Inzet personeel incasso-activiteiten	onbekend	Curatieve zorg	onbekend
Inhuur incassobureaus, gerechtsdeurwaarders en factoring	onbekend	Paramedische zorg	onbekend
<b>Maatschappelijke ondersteuning</b>	<b>€ 1 miljard</b>	Leeftijdstijl	onbekend
Schuldhulpverlening gefinancierd door gemeenten	2022: €199 miljoen	Medicijngebruik	onbekend
Schuldenfunctionaris*	2020: €700 duizend	<b>Arbeidsmarkt en economie</b>	<b>€ 6,2 miljard</b>
Oninbaarheid wegens kwijtschelden in minnelijk traject	onbekend	Loonbeslagen	2024: €53,2 miljoen
Inzet rechterlijke macht bij Wsnp	2022: €6 miljoen	Leningen door werkgevers	onbekend
Kosten Wsnp-bewindvoering	2022: €6 miljoen	Verminderde arbeidsmarkt-productiviteit en verzuim	2023: €4.5 miljard
Oninbaarheid wegens omzetting naar natuurlijke verbintenis in Wsnp	onbekend	Uitkeringskosten na baanverlies door schuldsituatie	€445 miloen
Inzet rechterlijke macht bij beschermingsbewind	2022: €7 miljoen	Diefstal en fraude op werkvloer	onbekend
Vergoeding beschermings-bewindvoerders	2024: €45 miljoen	Oninbare vorderingen	2020: €1,24 miljard
Griffierechten	2023: €6 miljoen	<b>Onderwijs en onderzoek</b>	<b>geheel onbekend</b>
Verslavingszorg	onbekend	Economische schade door niet gestarte opleidingen	onbekend
Huiselijk geweld	onbekend	Leerprestaties	onbekend
Dak- en thuisloosheid	onbekend	Schooluitval	onbekend
Specifiek uithuiszettingen	2020: €37 miljoen		
Arbeidsre-integratie	2023: €721 miljoen	Onderzoek naar aanpak schuldenproblematiek	onbekend
Wijk- of buurtteams	onbekend	<b>Openbare orde en veiligheid</b>	<b>geheel onbekend</b>
Incidentele kosten, subsidies, bijzondere bijstand en andere financieringen	onbekend	Politie	onbekend
Voedselbanken, thuisadministratie, Leergeld, NSR, Schuldenknooppunt etc	onbekend	Rechterlijke macht	onbekend
		Reclassering	onbekend
		Detentie	onbekend
Alle posten waarvoor een berekening kon worden gemaakt bij elkaar opgeteld: € 8.5 miljard			

## 3 Invordering

Als een overeenkomst niet wordt nagekomen dan zal de schuldeiser op enig moment activiteiten gaan verrichten ter inning. De kosten worden betaald door zowel mensen met schulden, bedrijven als de overheid. De kosten die ontstaan bij invordering zijn:

Bij mensen met schulden:

- Incassokosten in de minnelijke fase
- Kosten samenhangend met het vaststellen van de vordering en de inning door gerechtsdeurwaarders (waaronder de proceskosten)
- Ophogingen en andere kosten opgelegd door de overheid

Bij bedrijven:

- Inzet eigen medewerkers om vorderingen te innen
- Inhuren incassanten om vorderingen te innen

Bij de overheid:

- Inzet eigen medewerkers om vorderingen te innen
- Inzet rechterlijke macht
- Inhuren incassanten om vorderingen te innen

Er is op verschillende manieren een benadering opgesteld voor de kosten van invordering. Elke berekenwijze heeft eigen beperkingen. De uitkomst van beide berekenwijzen is weergegeven in paragraaf 3.1.

### 3.1 Incassokosten en kosten voortkomend uit ambtshandelingen

Om een zo volledig mogelijk zicht te krijgen op de kosten van invordering (minnelijk en kosten ambtshandelingen) moet er een beeld zijn van:

- De kosten in rekening gebracht door schuldeisers die incasso in eigen beheer hebben. Deze cijfers zijn nergens beschikbaar en dus ook niet opgenomen in de uiteindelijke berekening. De schatting van invorderingskosten vormt daarmee een (forse) onderschatting van de daadwerkelijke kosten.
- De kosten in rekening gebracht door incassobureaus.

#### Incassokosten minnelijke fase

Er zijn twee verschillende methodes gebruikt om de kosten van invordering (minnelijk) die bij de burger in rekening zijn gebracht te schatten. De ene methode, gebaseerd op het aantal personen met problematische schulden, leidt tot een schatting van €687 miljoen. Uit de andere methode, die uitgaat van alle personen met schulden, komt een schatting van €451 miljoen. Gelet op de opdracht, is in het overzicht in Hoofdstuk 2 het eerste bedrag opgenomen (kosten van 'problematische schulden'). Een kanttekening bij dit bedrag van €687 miljoen is dat in de CBS-data betalingsachterstanden bij private bedrijven beperkt zijn opgenomen. Uitzondering is de bron 'schuldregeling'; in deze pakketten zitten doorgaans zowel publieke als private schuldeisers. Daarnaast is het de vraag hoe vergelijkbaar de groepen 'geregistreerde problematische schulden' en het 'cliëntenbestand schuldhelpverlening' zijn, met name in termen van aantal schuldeisers. De schatting van €687 miljoen vormt daarmee naar verwachting een (forse) onderschatting van de daadwerkelijke kosten van invordering. Een andere kanttekening is dat het gegeven dat bepaalde kosten *in rekening worden gebracht*, niet automatisch betekent dat deze kosten ook altijd worden *betaald* door de persoon met schulden.

Onderstaande tabel vat de bevindingen samen:

Kosten invordering	Parameters	Rekensom	Kosten (afgerond)
Kosten invordering minnelijke fase persoon met problematische schulden	<ul style="list-style-type: none"> <li>Huishoudens met problematische schulden (CBS, 2023): 726.000 (8,8%)</li> <li>Gemiddeld aantal schuldeisers schuldhelpverlening: 13</li> <li>Inschatting van incassokosten o.b.v. hoe vaak bepaalde vorderingen voorkomen (Nibud, 2022) en inschatting hoogte incassokosten<sup>10</sup>: €72,80 (gewogen gemiddelde)</li> </ul>	$13 * €72,80 * 726.000 = €687.086.400$	<b>€687 miljoen</b>
Kosten invordering minnelijke fase persoon met schulden	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aantal Nederlanders tussen 18-75 jaar in 2022: 12.919.706</li> <li>Percentage brieven van een incassobureau of deurwaarder ontvangen (Nibud, 2022): 4% (regelmatig = 5-10x per jaar) - 9% (enkele keer = 1-3x per jaar)</li> <li>Inschatting van incassokosten o.b.v. hoe vaak bepaalde vorderingen voorkomen (Nibud, 2022) en inschatting hoogte incassokosten<sup>11</sup>: €72,80 (gewogen gemiddelde)</li> </ul>	<p>Brieven incassobureau of deurwaarder ontvangen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Regelmatig: 4% van 12.919.706 = 516.788</li> <li>- <math>516.788 * 5 * €72,80 = €188.110.919</math></li> <li>- <math>516.788 * 10 * €72,80 = €376.221.839</math></li> <li>- Gemiddeld regelmatig: €282.166.379</li> <li>Enkele keer: 9% van 12.919.706 = 1.162.774</li> <li>- <math>1.162.774 * 1 * €72,80 = €84.649.914</math></li> <li>- <math>1.162.774 * 3 * €72,80 = €253.949.741</math></li> <li>- Gemiddeld enkele keer: €169.299.827</li> <li>Totaal: €282.166.379 + €169.299.827 = €451.466.206</li> </ul>	<b>€451 miljoen</b>

### Kosten voortkomend uit ambtshandelingen

Uit de CBS-data<sup>12</sup> blijkt dat de bruto-omzet voor de gehele sector van gerechtsdeurwaarderskantoren in 2021 in totaal €323,2 miljoen bedroeg (inkomsten minnelijk en ambtshandelingen). Inkomsten uit ambtelijke activiteiten (inclusief griffierechten) bedragen in 2021: €138.976.000 (€139 miljoen)

Een deel van de uitvoeringsorganisaties zet in de executiefase geen gerechtsdeurwaarders in, maar heeft dit in eigen beheer (bijv. Belastingdienst of UWV). Deze kosten zijn hierin niet meegenomen. Deze kostencijfers op basis van omzetcijfers vanuit de gerechtsdeurwaarderij vormen daarmee een onderschatting van de totale kosten die worden gemaakt in de gerechtelijke fase.

### Ophogingen en andere kosten opgelegd door de overheid

De overheid kan ophogingen op initiële vorderingen in rekening brengen. Bij ophogingen kan het volgende onderscheid worden gemaakt:

- 1) Bestuursrechtelijke boetes: betreft een boete bij overtreding van de inlichtingenplicht.

<sup>10</sup> Zie bijlage voor totale overzicht van de berekening.

<sup>11</sup> Zie bijlage voor totale overzicht van de berekening.

<sup>12</sup> CBS. (2022). Gerechtsdeurwaarders in Nederland, kerncijfers 2021. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek

- 2) Verhogingen: dit geldt uitsluitend bij verkeersboetes, strafrechtelijke geldboetes en schadevergoedingsmaatregelen.
- 3) Overige kosten: betreft het in rekening brengen van de aanmaningsvergoeding, de wettelijke rente (Awb) en buitengerechtelijke kosten (Bbk) en de kosten voor het inschakelen van een gerechtsdeurwaarder (Btag). De laatste kosten – ambtshandelingen van deurwaarders – zijn reeds hierboven in kaart gebracht.

Uit deze indeling blijkt dat de reden om een ophoging in te zetten flink kan verschillen. Bij een bestuursrechtelijke boete is de ophoging bedoeld om leed toe te voegen, terwijl een verhoging op een verkeersboete vooral bedoeld is om de incassodruk te verhogen zodat de burger snel betaalt. Overige kosten zijn een ophoging die in rekening wordt gebracht om noodzakelijke extra werkzaamheden te vergoeden om de vordering te innen.<sup>13</sup>

### **Wat is er bekend over de prevalentie en de kosten?**

Uit onderzoek van Panteia en Hogeschool Utrecht naar ophogingen uit 2021, blijkt dat de kosten die gemoeid zijn met ophogingen enorm kunnen verschillen. Bij een aanmaningsvergoeding kan het gaan om een bedrag van enkele tot honderden euro's, terwijl het bij een overtreding van de inlichtingenplicht in het kader van de socialezekerheidswetgeving kan gaan om duizenden euro's.<sup>14</sup>

In het onderzoek naar ophogingen (2021) wordt op basis van beschikbare gegevens van de Belastingdienst, CAK, CJIB, DUO, SVB, UWV, LBIO, gemeente Zwolle (SoZaWe) en het samenwerkingsverband van waterschappen en gemeenten GBLT zo goed als mogelijk per organisatie in kaart gebracht hoeveel mensen in een bepaald jaar werden geconfronteerd met ophogingen en om welke bedragen dat ging. Hieruit komt bijvoorbeeld naar voren dat in 2019 van alle mensen die kinderopvangtoeslag ontvingen 87.000 personen invorderingsrente moesten betalen; dat betreft 25,9% van de populatie. Verder hebben 24.000 personen in 2019 te maken gehad met aanmaningskosten; oftewel 7,2% van de populatie.

Het betreffende onderzoek uit 2021 schetst geen totaaloverzicht van de jaarlijkse kosten die gemoeid zijn met ophogingen. Hoewel individuele burgers te maken kunnen krijgen met forse ophogingen, is de belangrijkste constatering op basis van de analyse van de werkwijze van een groot aantal overheidsorganisaties dat maar een klein deel van de burgers met een betalingsverplichting te maken krijgt met een ophoging. Hoewel het percentage burgers dat geconfronteerd wordt met ophogingen in *relatieve* zin dus beperkt lijkt, zijn de kosten van ophogingen in *absolute* zin aanzienlijk.

Hoewel er inzichten zijn per organisatie, is niet exact bekend hoeveel vorderingen de overheid jaarlijks in totaal 'ophooft'. Dit komt onder meer omdat niet altijd inzichtelijk is hoeveel personen per invorderingsfase met welke ophoging worden geconfronteerd. Het is dus ook niet bekend tot welk bedrag aan kosten dit precies leidt. Er kan echter wel worden aangenomen dat deze kosten onderdeel uitmaken van de schatting van invorderingskosten bij 'problematische schulden' in paragraaf 3.1 (dus onderdeel vormen van de €687 miljoen). Deze kosten (ophogingen overheid) maken geen onderdeel uit van de schatting van de 'kosten bij schulden' in paragraaf 3.1 (€451 miljoen).

Om meer specifiek inzicht te krijgen in de kosten die gemoeid zijn met de ophogingen bij overheidsvorderingen, kan op basis van het Ophogingen-onderzoek het volgende worden geconstateerd:

- Voor de Belastingdienst/Toeslagen geldt dat voor belastingen en toeslagen in 2019 grofweg €21 miljoen in rekening is gebracht aan aanmaningskosten.
- Voor het CAK geldt dat over het jaar 2019 aan externe minnelijke incassokosten zo'n €2,6 miljoen in rekening is gebracht. Deze kosten maken al deel uit van de schatting van invorderingskosten in paragraaf 3.1. In de minnelijke fase brengt het CAK geen incassokosten in rekening.

<sup>13</sup> Jungmann, N., R. Oomkens, T. Madern & M. Bartsch. (2021). Ophogingen. Panteia/Hogeschool Utrecht

<sup>14</sup> Jungmann, N., R. Oomkens, T. Madern & M. Bartsch. (2021). Ophogingen. Panteia/Hogeschool Utrecht

- Voor het CJIB geldt dat voor de verkeersboetes, geldboetevonnissen, strafbeschikking OM geldboete en de schadevergoedingsmaatregelen voor de initiële vordering ongeveer €79 miljoen aan extra kosten in rekening is gebracht. Dit betreft een ophoging van €9 per vordering op grond van Art. 11a van het Besluit administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften 1994.
- Hiermee komen de ophogingen voor de Belastingdienst en het CJIB in de incassofase totaal uit op grofweg €100 miljoen. Het is aannemelijk dat deze kosten onderdeel zijn van de geschatte €687 miljoen aan kosten van invordering.

## 3.2 Inzet rechterlijke macht

De rechtspraak in Nederland is op verschillende manieren betrokken bij personen met schulden. De meest voorkomende daarvan (enkele honderdduizenden zaken per jaar) is het afhandelen van incassozaken waarin de schuldeiser de rechter verzoekt de persoon met schulden in een vonnis te veroordelen om zijn/haar schuld te betalen. Indien de persoon met schulden dan nog niet betaalt, kan er beslag gelegd worden. In de praktijk wordt dit soort zaken (tot een bedrag van €25.000) afgehandeld door de kantonrechter. Uiteraard is er niet bij alle incassozaken sprake van personen met *problematische* schulden. Dit onderscheid is op basis van de beschikbare gegevens echter niet te maken.

### *Incassozaken*

De meeste incassozaken (tot €25.000) worden afgehandeld door een kantonrechter. In 2021 werden er naar schatting 201.350 incassozaken behandeld door kantonrechters. De productgroepprijs die de Rechtspraak rekende voor kantonzaken was €116,51 per zaak. Vermenigvuldigd met het geschatte aantal zaken waren de totale kosten voor 2021:

201.350 zaken \* €116,51 = €23.459.289 (€23 miljoen) per jaar.

Bij de kosten van kantonzaken is uitgegaan van de productgroepprijs, en niet de werkelijke kostprijs van een incassozaak. De werkelijke kostprijs verschilt sterk tussen zaken die bij verstek worden afgehandeld (de ruime meerderheid) en zaken waar de gedaagde op zitting verschijnt en verweer voert. De productgroepprijs is echter wat het ministerie van Justitie en Veiligheid aan de Rechtspraak betaalt. Dit maakt dat in dit onderzoek de prijs is beschouwd als de maatschappelijke kosten.

De hoogte van griffierechten bij incassozaken is afhankelijk van de hoogte van de vordering, en of de zaak wordt aangebracht door een natuurlijk persoon of een niet-natuurlijk persoon.<sup>15</sup> In de meeste gevallen worden de griffierechten uiteindelijk betaald door de debiteur als onderdeel van de proceskosten.

### *Alternatieve procedures*

In 2021 is er door de Rechtbank Amsterdam in samenwerking met zorgverzekeraar Achmea een pilot uitgevoerd waarbij premie-achterstanden niet via de gebruikelijke procedure door de kantonrechter werden afgehandeld, maar in een efficiëntere procedure met sterk verlaagd griffierecht, waarin ook meer aandacht is voor het oplossen van schuldenproblematiek bij de verzekerden. Dit project past in een lijn van pilots bij verschillende rechtbanken die gericht zijn op mensen met (problematische schulden).<sup>16</sup> Het is op dit moment niet duidelijk of dergelijke procedures inmiddels breder toegepast worden. Het is ook niet duidelijk of er zicht is op structurele landelijke financiering.

## 3.3 Inzet personeel incassoactiviteiten

Zowel bij de overheid als in het bedrijfsleven is het gemeengoed om bij een onbetaalde rekening te beginnen zelf te proberen deze te innen. Grotere ondernemingen die goederen of diensten leveren aan natuurlijke

<sup>15</sup> Griffierecht kantonrechter | Rechtspraak

<sup>16</sup> Grootelaar & Schelfhout (2022): [Evaluatierapport zorgzaken Rechtbank Amsterdam \(rechtspraak.nl\)](#). Utrecht: Anderson Ellfers Felix

personen hebben vaak een eigen incassoafdeling. Denk aan de incassoafdeling van woningcorporaties, energiebedrijven en zorgverzekeraars. Bij kleine ondernemingen zoals sportscholen, of garagebedrijven wordt de incasso vaak verricht door medewerkers met een administratieve opdracht.

**Wat is er bekend over de prevalentie en de kosten?**

Het is niet bekend hoeveel medewerkers bij ondernemingen in dienst zijn met als specifieke opdracht incasso en/of hoeveel werk daar op afdelingen administratie aan wordt verricht. Bij een grote zorgverzekeraar kan een incassoafdeling al snel bestaan uit ongeveer 100 medewerkers.

Het is niet bekend wat de personeelskosten zijn voor bedrijven aan medewerkers die incasso uitvoeren.

## 3.4 Inhuur incassobureaus, deurwaarders, factoring

Om een vordering te innen kan een schuldeiser een incassobureau of gerechtsdeurwaarder inschakelen of de vordering ter bevordering van de cashflow bijvoorbeeld direct aanbieden voor factoring. Voor de schuldeiser betekent het inschakelen van een incassobureau, gerechtsdeurwaarder en/of factoring in principe dat er kosten gemaakt worden om de vordering te innen.

**Wat is er bekend over de prevalentie van de doorwerking en de kosten?**

Er is geen zicht op het aantal vorderingen van schuldeisers op natuurlijke personen waarvoor ze een derde inschakelen. Er is ook geen zicht op de kosten die schuldeisers in dat kader maken. Het ontbreken van het zicht komt niet alleen doordat niet bekend is hoeveel vorderingen worden uitbesteed aan derden. Het ontbreekt ook aan elk zicht wat de kosten gemiddeld zijn voor schuldeisers. De achtergrond daarvan is dat er allerlei constructies en typen prijsafspraken zijn tussen schuldeisers en in te huren derden zoals gerechtsdeurwaarders, incassobureaus en factoringbedrijven.

## 4 Gezondheid

Geldzorgen en dan met name de (chronische) stress die geldzorgen teweegbrengen, werken door op zowel de mentale als fysieke gezondheid van mensen. Er is veel onderzoek dat wijst op verbanden tussen chronische (geld)stress en gezondheidsklachten. Dit blijkt uit uitgebreide longitudinale studies en uit meta-analyses.<sup>17,18</sup> Een belangrijke constatering in de studies luidt dat de samenhang tussen schuldenproblematiek en gezondheidsproblemen niet verklaard wordt door de sociaal-economische positie van de betrokken huishoudens in het algemeen. Opvallend is dat het hebben van schulden meer dan andere indicatoren van sociaal-economische status samenhang vertoont met gezondheidsproblemen.<sup>19</sup>

Schulden maken vaak deel uit van een cluster aan problemen. Bij de huishoudens in kwestie spelen er dan ook problemen zoals werkloosheid, een scheiding en/of opvoedproblemen. Als gevolg van die clustering is het vaak niet mogelijk om in beeld te krijgen bij hoeveel mensen de specifieke klacht (alleen) wordt veroorzaakt door de schuldenproblematiek. De meest specifieke inzichten in de kosten van schulden die doorwerken op gezondheid hebben betrekking op de behandeling van mentale problemen en daarbinnen specifiek de kosten van suïcides die (in hoge mate) zijn geworteld in schuldenproblematiek.

De kosten van gezondheidsproblemen veroorzaakt door geldzorgen worden betaald door zowel mensen met schulden, bedrijven als de overheid. De kosten die ontstaan als gevolg van gezondheid zijn:

- Bij mensen met schulden:
  - Eigen risico in het kader van de zorgverzekering
  - Eigen bijdrage voor medicijnen, therapie et cetera
- Bij bedrijven:
  - Zorgverzekeraars vergoeden zorg die is veroorzaakt door schuldenproblematiek
- Bij de overheid:
  - De overheid vergoedt zorg die is veroorzaakt door schuldenproblematiek

In dit hoofdstuk wordt beschreven wat er bekend is over de kosten die schulden veroorzaken op het terrein van de gezondheidszorg. Een complicatie in de beschikbare data is dat de studies niet goed op elkaar aansluiten. Zo heeft het CPB onderzocht in hoeverre er een samenhang is tussen het krijgen van problematische schulden en het in aanraking komen met de geestelijke gezondheidszorg en sociale/financiële hulpverlening. Tegelijkertijd zijn er ook huisartsen die medicatie toeschrijven vanwege mentale klachten. Om toch zoveel mogelijk orde in de studies aan te brengen zijn deze ingedeeld naar type kosten in de zin van huisartsenzorg, geestelijke gezondheidszorg, tweedelijnszorg (specialisten), paramedische kosten en medicijngebruik.

### 4.1 Huisartsenzorg

Jaarlijks brengen mensen 77,9 miljoen bezoeken aan een huisarts. Bij mentale en fysieke klachten is de huisarts vaak de eerste professional die mensen opzoeken. In de afgelopen jaren groeide in de huisartsenzorg het besef dat een deel van de klachten waarvoor mensen hulp vragen geworteld is in schuldenproblematiek.<sup>20,21,22</sup> Voor

<sup>17</sup> Blomgren, J., Maunula, N. & Hiilamo, H. (2016) Over-indebtedness and chronic disease: a linked register-based study of Finnish men and women during 1995–2010. *Int J Public Health* 61, 535–544. <https://doi.org/10.1007/s00038-015-0778-4>

<sup>18</sup> Turunen, E., & Hiilamo, H. (2014) Health effects of indebtedness: a systematic review. *BMC Public Health* 2014;14:489.

<sup>19</sup> Turunen, E., & Hiilamo, H. (2014) Health effects of indebtedness: a systematic review. *BMC Public Health* 2014;14:489.

<sup>20</sup> Jungmann, N., Van der Veer, A., Den Hartogh, V. & Dolsma, M. (2020) Geldzorgen in de spreekkamer. Over het belang van vroegsignalering en verwijzing in de huisartsenpraktijk. Utrecht: Hogeschool Utrecht

<sup>21</sup> Hosper, K., Niemer, S. & Stavenuiter, M. (2023) Samenwerking rond financiële problemen bij patiënten in de huisartsenpraktijk. Utrecht: consortium Wat werkt? Eerder uit de schulden

<sup>22</sup> <https://radar.avrotros.nl/artikel/huisartsen-gevolgen-inflatie-merkbaar-tot-in-de-spreekkamer-53247>

sommige praktijken vormt de relatie tussen schulden en gezondheidsklachten de aanleiding om een samenwerking op te zetten tussen het domein van de zorg en schuldhulpverlening. De wijze waarop deze samenwerking vormt wordt gegeven verschildt. Bij veel vormen worden er kosten voor gemaakt. Zoals vormen waarin bijvoorbeeld een praktijkondersteuner bij de huisarts wordt ingezet specifiek ten behoeve van de financiële problemen.<sup>23</sup>

#### **Wat is er bekend over de prevalentie van de doorwerking en de kosten?**

Het is niet bekend welk deel van de consulten betrekking heeft op klachten geworteld in schuldenproblematiek. Het is ook niet bekend hoeveel praktijken aanvullende ondersteuning hebben specifiek gericht op mensen met financiële problemen. In internationale studies worden behoorlijke verschillen gevonden in prevalentie. In een Duits onderzoek onder 489 huisartsen werd gevonden dat zij minimaal 3 keer per week met hun patiënten praten over geldzorgen.<sup>24</sup> In een andere Duitse studie werd gevonden dat ruim een vijfde van de mensen met behoorlijke schuldenproblematiek de schulden bespreken met hun huisarts.<sup>25</sup>

In Nederland waren er in 2023 726.210 huishoudens met problematische schulden. Aangezien huishoudens gemiddeld uit 2,1 personen bestaan, betreft dit 1.525.041 mensen.<sup>26</sup> Wanneer hiervan één vijfde hun schulden één keer bespreekt met hun huisarts, levert dit 305.008 extra consulten op. De prijs voor een consult tussen 5 en 20 minuten bedroeg in 2023 €11,51.<sup>27</sup>

In totaal kosten deze consulten  $305.008 * €11,51 = €3.510.642$  (€ 4 miljoen).

## **4.2 Geestelijke gezondheidszorg**

### **4.2.1 GGZ**

Er zijn veel studies die wijzen op een nauwe relatie tussen schulden en mentale problemen. Zo wijst een studie van het Trimbos Instituut uit dat mentaal gezonde mensen met moeilijk aflosbare schulden drie keer meer kans hebben op een psychische aandoening dan mensen zonder geldzorgen. Daarbij bleek ook uit de studie dat mensen die al een psychische aandoening hadden voordat de schulden ontstonden, minder goed herstellen.<sup>28</sup> Onderzoek in Groot-Brittannië laat zien dat huishoudens die achterstanden hebben op vaste lasten meer dan twee keer zo vaak een diagnose hebben op mentale problematiek, zoals een depressie.<sup>29</sup>

#### **Wat is er bekend over de prevalentie van de doorwerking en de kosten?**

Het CPB heeft onderzoek gedaan naar de kosten die schulden veroorzaken in de ggz. Uit dit onderzoek bleek dat de uitgaven aan geestelijke gezondheidszorg voor mensen met problematische schulden gemiddeld met €200 toenamen; een stijging van 30% ten opzichte van de controlegroep. Verder nam de kans op ggz-gebruik voor deze groep met 7% toe en die op gebruik van sociale en/of financiële hulpverlening met 40%.<sup>30</sup> Het onderzoek had betrekking op de uitgaven in 2014 en 2015 afgezet tegen 2013. In 2023 hadden 726.210 huishoudens problematische schulden. Huishoudens bestaan gemiddeld uit 2,1 personen, oftewel totaal 1.525.041 mensen. Als voor deze hele groep dezelfde verhoging van ggz-kosten geldt, betekent dat extra kosten van  $€200 * 1.525.041 = €305.008.200$  (€305 miljoen).

<sup>23</sup> <https://projecten.zonmw.nl/nl/project/een-praktijkondersteuner-financien-pof-steun-bij-schulden-en-toeleiding-naar>

<sup>24</sup> Zimmermann T, Mews C, Kloppe T, Tetzlaff B, Hadwiger M, dem Knesebeck O von, et al. Soziale Probleme in der hausärztlichen Versorgung Häufigkeit, Reaktionen, Handlungsoptionen und erwünschter Unterstützungsbedarf aus der Sicht von Hausärztinnen und Hausärzten. Z Evid Fortbild Qual Gesundhwes. 2018;131132:819. <https://doi.org/10.1016/j.zefq.2018.01.008> PMID: 29510956

<sup>25</sup> Warth J, Puth M-T, Zier U, Beckmann N, Porz J, Tillmann J, et al. (2020) Patient-physician communication about financial problems: A cross-sectional study among over-indebted individuals. PLoS ONE 15(5): e0232716. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0232716>

<sup>26</sup> <https://www.vzinfo.nl/bevolking/huishoudens#:~:text=Gemiddeld%20wonen%20er%202%2C1,uit%20van%20een%20particulier%20huishouden.>

<sup>27</sup> [Prestatie- en tariefbeschikking huisartsenzorg en multidisciplinaire zorg 2023 - TB/REG-23617-03 - Nederlandse Zorgautoriteit \(overheid.nl\)](#)

<sup>28</sup> Ten Have, M., Tuithof, M., Van Dorsselaer, S. et al. The Bidirectional Relationship Between Debts and Common Mental Disorders: Results of a longitudinal Population-Based Study. Adm Policy Ment Health 48, 810–820 (2021). <https://doi.org/10.1007/s10488-021-01131-9>

<sup>29</sup> Meltzer H, Bebbington P, Brugha T, Farrell M, Jenkins R. The relationship between personal debt and specific common mental disorders. Eur J Public Health 2013; 23(1): 108–113

<sup>30</sup> Roos, A.F., M. Diepstraten en R. Douven (2021) When financials get tough, life gets rough? Problematic debts and ill health. CPB discussion-paper 428. Den Haag: Centraal Planbureau. P 17



## 4.2.2

### Suicide

In de cijfers van het CPB over het gebruik van de ggz zitten ook mensen die suïcidale gedachten hebben. In de literatuur is vrij veel onderzoek beschikbaar dat wijst op de relatie tussen schulden en suïcide. Schulden kunnen mensen een gevoel van totale onmacht en uitzichtloosheid geven. Die gevoelens kunnen een voedingsbodem vormen voor de ontwikkeling van suïcidale gedachten<sup>31,32,33</sup>

Er is voor gekozen hier de rekensom te maken van de kosten van suïcides. Dankzij onderzoek van 113 Suïcidepreventie is daar namelijk een vrij nauwkeurig inzicht in. De kosten beslaan veel meer dan alleen de betrokkenheid van de ggz.

#### Wat is er bekend over de prevalentie van de doorwerking en de kosten?

Per jaar plegen 1.885<sup>34</sup> mensen suïcide. Ongeveer 1 op de 5 mensen die door zelfdoding om het leven kwam had schulden.<sup>35</sup> De kosten van suïcide bestaan uit drie onderdelen<sup>36</sup>:

1. directe kosten: opgebouwd uit onder meer ambulance, politie, counseling nabestaanden, et cetera.
2. indirecte kosten: toekomstig productiviteitsverlies en de gederfde inkomsten van naasten die verlof nemen van werk
3. immateriële kosten: de niet-tastbare kosten, in de vorm van leed, pijn, verdriet en verlies aan kwaliteit van leven en levensvreugde bij slachtoffers en hun naasten.

Onderzoek van 113 laat zien dat suïcide gemiddeld leidt tot €42.800,- aan directe kosten. Als één op de vijf zelfdodingen gerelateerd is aan schuldenproblematiek, betekent dit 377 gevallen per jaar. De rekensom luidt dan als volgt: 377 suïcides \* €42.800 directe kosten = €16.135.600 per jaar. De indirecte kosten bedragen gemiddeld €300.000 per situatie: 377 \* €300.000,- = €113.100.000. Hierin zit mogelijk wat overlap met de ramingen in paragraaf 6.4 (arbeidsproductiviteit en verzuim). Bij elkaar opgeteld komt dit neer op €129.235.600 (€129 miljoen).

Omdat een suïcide zelden alleen wordt veroorzaakt door schulden maar er vaak sprake is van een kluwen aan problemen, kan nog worden overwogen om te rekenen met bijvoorbeeld een deel van dit bedrag. Er is geen zicht welk deel dat zou moeten zijn aangezien schulden wel bij één op de vijf suïcides worden aangewezen als een belangrijke factor. Aan de andere kant worden in de berekening van 113 ook immateriële kosten meegenomen. Omdat bij andere posten in dit hoofdstuk de immateriële kosten niet zijn meegenomen, zijn deze ook hier buiten beschouwing gelaten. Waren deze wel meegenomen, dan kon er per zelfdoding nog €2,5 miljoen extra worden opgeteld.<sup>37</sup>

In aanvulling op bovenstaande zou ook een vierde van de kosten van 113 zelfmoordpreventie toegerekend kunnen worden aan schulden.

## 4.3

### Curatieve zorg (2<sup>e</sup> lijn)



Schuldenproblematiek wordt ook gerelateerd aan gezondheidskwalen waarbij het voor de hand ligt dat mensen daarvoor bij een specialist terechtkomen. Voorbeelden van chronische ziekten waarbij dit voor de hand ligt zijn onder meer hart- en vaatziekten, obesitas en diabetes. Bij deze aandoeningen lijken intermediaire factoren ook een rol te spelen. Zo wijst onderzoek bijvoorbeeld uit dat

<sup>31</sup> Kidger J, Gunnell D, Jarvik JG, Overstreet KA, Hollingworth W: The association between bankruptcy and hospital-presenting attempted suicide: a record linkage study. *Suicide Life Threat Behav* 2011, 41(6):676–684.

<sup>32</sup> Hintikka J, Kontula O, Saarinen P, Tanskanen A, Koskela K, Viinamäki H: Debt and suicidal behaviour in the Finnish general population. *Acta Psychiatr Scand* 1998, 98(6):493–49.

<sup>33</sup> Levinsson H, Probert-Lindström S, Holmgren R, Nilsson Sundström E, Ahlström R. Suicidal behaviour in over-indebted individuals: a cross-sectional study in Sweden. *Nord J Psychiatry*. 2023 Oct;77(7):669–675. doi: 10.1080/08039488.2023.2218349. Epub 2023 Jun 1. PMID: 37261778.

<sup>34</sup> <https://www.113.nl/actueel/suicidecijfers-2023-daling-onder-mensen-van-middelbare-leeftijd-blijvende-zorgen-over#:~:text=De%20Commissie%20Actuele%20Nederlandse%20Su%C3%AFcideregistratie,er%201.885%20su%C3%AFcides%20in%202023.>

<sup>35</sup> Factsheet Schulden en zelfdoding. (2024) Amsterdam: 113 zelfmoordpreventie

<sup>36</sup> Deloitte (2021) Maatschappelijke kosten van zelfdoding

<sup>37</sup> Deloitte (2021) Maatschappelijke kosten van zelfdoding

schuldenproblematiek negatief uitwerkt op slaappatronen.<sup>38</sup> Naast een welzijnsaspect heeft dit ook een medische implicatie. Een chronisch tekort aan slaap kan weer doorwerken in problemen zoals hoge bloeddruk.<sup>39</sup>

#### **Wat is er bekend over de prevalentie van de doorwerking en de kosten?**

Het is niet bekend hoe vaak mensen bij een specialist terechtkomen vanwege medische problemen veroorzaakt door schuldenproblematiek. Het ligt echter voor de hand dat het om substantiële kosten gaat.

## **4.4**

### **Paramedische zorg**

Schuldenproblematiek draagt ook bij aan een beroep op de paramedische zorg. Denk in dit geval aan paramedici zoals fysiotherapeuten, diëtisten en podotherapeuten.<sup>40</sup> Zonder uitputtend te zijn, worden hieronder een voorbeeld gegeven van een relatie waarin schuldenproblematiek doorwerkt op een beroep op paramedici.



#### **Hoge- en lage rugpijn**

Duits onderzoek wijst uit dat in de onderzochte groep 80% van de mensen met een overmatige schuldenproblematiek rugpijn had. Dit is een aanmerkelijk hoger percentage dan de 20% in de brede populatie. De invloed van sociaal-economische factoren op de prevalentie van rugpijn verschilde gedeeltelijk tussen de algemene bevolking en de groep met een overmatige schuldenlast. Het hebben van een hoge schuldenlast werd geïdentificeerd als een onafhankelijke variabele en werd in verband gebracht met een elf keer grotere kans op rugpijn.<sup>41</sup>

#### **Wat is er bekend over de prevalentie van de doorwerking en de kosten?**

In 2023 waren er in Nederland 1.525.041 mensen met problematische schulden. In die groep heeft 60% (80% minus 20%) rugpijn die gerelateerd kan worden aan de schulden = 915.025 mensen. Bronnen over het aantal behandelingen variëren van 8 tot 12 behandelingen. In die range wordt er hier gerekend met 10 behandelingen. De gemiddelde kosten van een behandeling zijn €45.<sup>42</sup> Daarmee zijn de kosten van een persoon die tien keer naar de fysiotherapeut gaat €450. Het is echter aannemelijk dat mensen met schulden vaak vanuit het tekort aan geld de keuze maken om niet, of minder vaak, naar de fysiotherapeut te gaan omdat dit niet vergoed wordt door hun ziektekostenverzekering.

## **4.5**

### **Leefstijl**

Schuldenproblematiek trekt ook een wissel op leefstijl. Het is niet eenvoudig om hier kosten aan te hangen, maar het is aannemelijk dat de leefstijl die samenhangt met schuldenproblematiek gemiddeld genomen negatieve gevolgen heeft voor het welzijn van mensen. Kosten overlappen deels met bovenstaande aspecten van gezondheid.

#### **Roken**

<sup>38</sup> Warth J., Puth M. T., Tillmann J., Porz J., Zier U., Weckbecker K., et al.. (2019). Over-indebtedness and its association with sleep and sleep medication use. BMC Public Health 19:957. 10.1186/s12889-019-7231-1, PMID

<sup>39</sup> Meng L., Zheng Y., Hui R. (2013). The relationship of sleep duration and insomnia to risk of hypertension incidence: a meta-analysis of prospective cohort studies. Hypertens. Res. 36, 985–995. 10.1038/hr.2013.70, PMID:

<sup>40</sup> Hogeschool Utrecht (2020) Leidraad voor de paramedicus. Over het signaleren, bespreken en verwijzen van patienten met geldzorgen. Utrecht: Hogeschool Utrecht

<sup>41</sup> Ochsmann, E.B., H. Rueger, S. Letzel, H. Drexler en E. Muenster (2009). Over-indebtedness and its association with the prevalence of back pain. In: BMC Public Health, 9, p. 451.

<sup>42</sup> <https://www.consumentenbond.nl/zorgverzekering/vergoedingen/fysiotherapie>

In een Duitse studie rookt 63% van de respondenten met substantiële schuldenproblematiek. Bijna één op de vijf geeft aan meer te zijn gaan roken nadat ze in substantiële schulden terechtkwamen.<sup>43</sup> Uit een Nederlands onderzoek van GGD Midden-Nederland en wetenschappers van de Vrije Universiteit blijkt dat roken onder personen met risicovolle schulden 8% vaker voorkomt.<sup>44</sup> Een wat oudere studie wijst uit dat schulden eraan bijdragen dat mensen die gestopt zijn met roken als gevolg van de financiële stress vaker weer beginnen met roken.<sup>45</sup>

### Drinken

Uit hetzelfde Nederlandse onderzoek blijkt dat drinken 5,9% vaker voorkomt bij personen met risicovolle schulden.<sup>46</sup>

### Te weinig bewegen

Te weinig bewegen komt 4,6% vaker voor bij personen met risicovolle schulden.<sup>47</sup>

### Overgewicht

Schuldenproblematiek draagt ook bij aan het ontstaan van overgewicht.<sup>48</sup> Nederlands onderzoek indiceert dat in 2012 de groep met risicovolle schulden 4,3% vaker overgewicht heeft dan de groep die niet in die situatie verkeert.<sup>49,50,51</sup>

### *Wat is er bekend over de prevalentie van de doorwerking en de kosten?*

In 2022 had 50% van de volwassenen in Nederland overgewicht. Iets meer dan 15% heeft ernstig overgewicht (obesitas). Onder personen met schulden komt dit 4,3% vaker voor. Wanneer deze groep volledig uit volwassenen zou bestaan, zouden er  $50\% \times 4,3\% \times 1.525.041 = 32.788$  méér mensen met overgewicht zijn dan wanneer deze mensen geen schulden gehad hadden. Het percentage overgewicht onder kinderen is echter een stuk lager, en het is niet bekend welk deel van de groep uit kinderen bestaat.

De kosten van overgewicht en obesitas zijn gemiddeld €11.500 per volwassene per jaar. Dit bedrag is opgebouwd uit €2.907 aan kosten in het kader van de gezondheidszorg, €4.519 per jaar aan verlies van productiviteit en €4.037 per jaar aan informele kosten.<sup>52</sup> De directe kosten komen daarmee op €2.907 + €4.519 = €7.426 per volwassene per jaar. Dit overlapt weer deels met de ramingen in paragraaf 6.4 (arbeidsproductiviteit en verzuim).

### Leefstijlaandoeningen

Een Finse studie laat zien dat zware schuldenproblematiek samenhangt met een hoger percentage mensen met chronische ziekten.<sup>53</sup>

<sup>43</sup> Rueger H, Weishaar H, Ochsmann EB, Letzel S, Muenster E. Factors associated with self-assessed increase in tobacco consumption among over-indebted individuals in Germany: a cross-sectional study. *Subst Abuse Treat Prev Policy*. 2013 Mar 13;8:12. doi: 10.1186/1747-597X-8-12. PMID: 23497337; PMCID: PMC3698111.

<sup>44</sup> Rijnsoever, M.P. van, E. Tromp, W.E. Waterlander, F.M. Schütz en I.H.M. Steenhuis (2012). Verschillen in leefstijl en gezondheid tussen mensen met en zonder schulden. In: *Tijdschrift voor Gezondheidswetenschappen* 89(1):43-50

<sup>45</sup> Siahpush, M., & Carlin, J. B. (2006). Financial stress, smoking cessation and relapse: Results from a prospective study of an Australian national sample. *Addiction*, 101(1), 121–127. doi:10.1111/j.13600443.2005.01292.x

<sup>46</sup> Rijnsoever, M.P. van, E. Tromp, W.E. Waterlander, F.M. Schütz en I.H.M. Steenhuis (2012). Verschillen in leefstijl en gezondheid tussen mensen met en zonder schulden. In: *Tijdschrift voor Gezondheidswetenschappen* 89(1):43-50

<sup>47</sup> Rijnsoever, M.P. van, E. Tromp, W.E. Waterlander, F.M. Schütz en I.H.M. Steenhuis (2012). Verschillen in leefstijl en gezondheid tussen mensen met en zonder schulden. In: *Tijdschrift voor Gezondheidswetenschappen* 89(1):43-50

<sup>48</sup> Münster E, Rüger H, Ochsmann E, Letzel S, Toschke AM. Over-indebtedness as a marker of socioeconomic status and its association with obesity: a cross-sectional study. *BMC Public Health*. 2009 Aug 7;9:286. doi: 10.1186/1471-2458-9-286. PMID: 19664214; PMCID: PMC2907519.

<sup>49</sup> Rijnsoever, M.P. van, E. Tromp, W.E. Waterlander, F.M. Schütz en I.H.M. Steenhuis (2012). Verschillen in leefstijl en gezondheid tussen mensen met en zonder schulden. In: *Tijdschrift voor Gezondheidswetenschappen* 89(1):43-50

<sup>50</sup> Gezond in Kennisdossier chrome-extension://efaidnbmninnibpcapjcgicfindmkaj/https://www.gezondin.nu/wp-content/uploads/2020/02/Kennisdossier-Overgewicht.pdf

<sup>51</sup> Wardle, J., Chida, Y., Gibson, E. L., Whitaker, K. L., and Steptoe, A. (2012). Stress and Adiposity: A Meta-Analysis of Longitudinal Studies. *Obesity*, 19(4), 771-778.

<sup>52</sup> Hecker, J., Freijer, K., Hilgsmann, M. et al. Burden of disease study of overweight and obesity; the societal impact in terms of cost-of-illness and health-related quality of life. *BMC Public Health* 22, 46 (2022). <https://doi.org/10.1186/s12889-021-12449-2>

<sup>53</sup> Blomgren J, Maunula N, Hiilamo H. Over-indebtedness and chronic disease: a linked register-based study of Finnish men and women during 1995-2010. *Int J Public Health*. 2016 Jun;61(5):535-44. doi: 10.1007/s00038-015-0778-4. Epub 2016 Jan 5. PMID: 26733074.

Uit een Duitse studie blijkt dat mensen met substantiële schulden vaker anti-depressiva (12,3%) slikken dan mensen zonder financiële problemen (5%) na controle voor sociaal-economische factoren, gezondheids- en demografische factoren.<sup>54</sup> Tegelijkertijd laten studies ook zien dat schuldenproblematiek er juist toe leidt dat mensen medicatie die zij nodig hebben niet nemen.<sup>55,56</sup> Een eveneens Duitse studie wijst uit dat ruim een derde van de huishoudens met substantiële schuldenproblematiek afziet van voorgeschreven medicatie vanwege de kosten. De prevalentie hiervan is hoger bij chronisch zieken en de patiënten die hun geldzorgen hebben besproken met hun huisarts. Dit kan doorwerken in een geringer welbevinden, maar ook in een toename van de gezondheidsproblemen waar op een later moment dan duurdere zorg voor nodig is.<sup>57</sup>

Na een correctie voor sociaal-economische factoren en gezondheidskenmerken blijken mensen met substantiële schulden aanmerkelijk slechter te slapen dan degenen zonder financiële problematiek. De groep met substantiële schulden neemt ook vaker slaapmedicatie.<sup>58</sup> Het is niet bekend hoeveel vaker.

<sup>54</sup> Warth J, Beckmann N, Puth M-T, Tillmann J, Porz J, Zier U, et al. (2020) Association between over-indebtedness and antidepressant use: A cross-sectional analysis. *PLoS ONE* 15(7): e0236393. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0236393>

<sup>55</sup> Alley DE, Lloyd J, Pagán JA, Pollack CE, Shardell M, Cannuscio C. Mortgage delinquency and changes in access to health resources and depressive symptoms in a nationally representative cohort of Americans older than 50 years. *Am J Public Health*. 2011;101:2293–8. <https://doi.org/10.2105/AJPH.2011.300245>.

<sup>56</sup> Münster E, Rüger H, Ochsmann E, Alsmann C, Letzel S. Überschuldung und Zuzahlungen im deutschen Gesundheitssystem - Benachteiligung bei Ausgabenarmut. *Gesundheitswesen*. 2010;72:67–76. <https://doi.org/10.1055/s-0029-1214397>.

<sup>57</sup> Warth J, Puth MT, Tillmann J, Beckmann N, Porz J, Zier U, Weckbecker K, Weltermann B, Münster E. Cost-related medication nonadherence among over-indebted individuals enrolled in statutory health insurance in Germany: a cross-sectional population study. *BMC Health Serv Res*. 2019 Nov 26;19(1):887. doi: 10.1186/s12913-019-4710-0. PMID: 31771583; PMCID: PMC6880370.

<sup>58</sup> Warth, J., M.T. Puth, J. Tillmann, J. Porz, U. Zier, K. Weckbecker en E. Münster (2019). Over-indebtedness and its association with sleep and sleep medication use. In: *BMC Public Health*, 19(1), p. 957

# 5 Maatschappelijke ondersteuning

Maatschappelijke ondersteuning omvat alle activiteiten die mensen helpen bij het aanpakken van sociale en financiële problemen. Maatschappelijke ondersteuning wordt hoofdzakelijk gefinancierd door de overheid. Al zijn er ook werkgevers die bijvoorbeeld een traject schuldhulpverlening inkopen of bedrijven die (in natura) activiteiten financieren. Onder de noemer maatschappelijke ondersteuning vallen de subdomeinen: schuldhulpverlening, beschermingsbewind, verslavingszorg, huiselijk geweld, dak- en thuisloosheid, arbeidsre-integratie, wijk- en buurtteams en een restcategorie van incidentele kosten, gesubsidieerde projecten en activiteiten die op andere manieren worden gefinancierd.

## 5.1 Schuldhulpverlening

Schuldhulpverlening kan net als invordering worden ingedeeld in een minnelijke en gerechtelijke fase. De kosten die ontstaan op het subdomein schuldhulpverlening zijn in de minnelijke fase:

Bij de overheid:

- Uitvoeren schuldhulpverlening
- Kwijtschelden vorderingen
- Inzet schuldenfunctionaris

Bij het bedrijfsleven:

- Inhuren schuldhulpverlening voor werknemers
- Kwijtschelden vorderingen

In de gerechtelijke fase ontstaan de volgende kosten:

Bij de overheid:

- Inzet rechterlijke macht en schuldenfunctionarissen
- Inzet Wsnp-bewindvoerders
- Oninbaarheid vorderingen wegens omzetten in natuurlijke verbintenis

Bij het bedrijfsleven:

- Oninbaarheid vorderingen wegens omzetten in natuurlijke verbintenis

### 5.1.1 Minnelijke fase

De minnelijke fase heeft betrekking op de minnelijke schuldhulpverlening. Divosa verzamelt in het kader van haar benchmark Armoede & Schulden de uitgaven van gemeenten aan schuldhulpverlening en vroegsignalering van problematische schulden.<sup>59</sup> Voor dit onderzoek heeft Divosa inzage geboden in de verzamelde cijfers over het jaar 2022. Het gaat hierbij om kosten die gemeenten, of organisaties die voor meerdere gemeenten de schuldhulpverlening uitvoeren, maken voor de volgende activiteiten:

- intake
- vroegsignalering
- crisisinterventie
- informatie en advies
- stabilisatie
- betalingsregelingen
- herfinancieringen
- saneringskredieten
- schuldbemiddeling
- budgetbeheer
- budgetcoaching

<sup>59</sup> Benchmark Armoede & Schulden ([divosa-benchmark.nl](https://divosa-benchmark.nl))

- Duurzaam Financiële Dienstverlening
- nazorg

De 38 gemeenten en organisaties die deelnamen aan de benchmark, gaven hier gemiddeld €11,29 per inwoner aan uit. Wanneer dit bedrag wordt vermenigvuldigd met het aantal inwoners van Nederland in 2022, komt dat uit op een totaal bedrag van:  $17.590.000 \times €11,29 = €198.591.100$  (€199 miljoen) in dat jaar.

### Schuldenfunctionaris

De afgelopen jaren is er bij verschillende rechtbanken een pilot uitgevoerd met de inzet van schuldenfunctionarissen. Een schuldenfunctionaris heeft de opdracht om mensen in de rechtbank uit te nodigen de stap naar hulp te zetten. Het doel is derhalve vergelijkbaar met de vroegsignalering uitgevoerd door gemeenten. Uit de evaluatie van de pilots<sup>60</sup> bleek dat de kosten bij de drie betrokken rechtbanken in 2020 varieerden van €22.570 tot €91.003. Het is niet duidelijk welke activiteiten hier precies tegenover stonden en waar de grote verschillen vandaan komen. Wanneer deze bandbreedte echter wordt geëxtrapoleerd naar alle 11 rechtbanken in Nederland, levert dat een bandbreedte van zo'n €248.000 tot €1.001.000 op. Als het gemiddelde van de drie rechtbanken wordt geëxtrapoleerd zou dat voor alle 11 rechtbanken samen een kostenpost van €697.000 (€1 miljoen) per jaar betekenen. Een kanttekening bij deze rekensom luidt dat de kosten zijn gemeten in 2020. Inmiddels zullen de kosten hoger zijn.

### Oninbaarheid wegens kwijtschelden

De gemiddelde schuld in een schuldenpakket bij een NVVK-lid bedraagt €40.170.<sup>61</sup> Het is niet bekend wat het gemiddelde openstaande bedrag is bij de schuldsituaties waarvoor een schuldregeling wordt getroffen. Daarnaast is niet bekend welk deel van de totale schuld bestaat uit kosten. Navraag bij de NVVK leert dat er geen cijfers beschikbaar zijn over het gemiddelde betalingspercentage en dus het percentage van de schuld dat wordt kwijtgescholden.

## 5.1.2

### Gerechtelijke fase

De gerechtelijke fase heeft betrekking op de uitvoering van de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp).

#### Inzet rechterlijke macht

Het jaarverslag van de Rechtspraak over 2022 vermeldt dat er dat jaar 4.000 Wsnp-verzoekschriften zijn behandeld door rechtbanken. Hiervan werden ca. 1.900 personen toegelaten tot de Wsnp. In totaal liepen er in dat jaar 8.000 bestaande Wsnp-trajecten onder toezicht van een rechter-commissaris.

De productgroepprijs voor een handelszaak bij de rechtbank bedroeg op dat moment €1.036,41. Deze prijs wordt gerekend voor zowel het afhandelen van een initieel verzoek tot toelating als voor het toezicht op een lopend traject.<sup>62</sup> Wel is het zo dat dit tarief maar eenmaal gedurende het gehele traject in rekening wordt gebracht. Wanneer we alleen de zaken meerekenen die in 2022 voor het eerst in rekening werden gebracht, levert dat een totale kostenpost op van:

$5.900 \text{ zaken} \times €1.036,41 = €6.114.819$  (€6 miljoen) per jaar.

#### Inzet gemeentelijke schuldhulpverlening

Om een beroep te doen op de Wsnp moet een burger een zogenaamde 285-verklaring indienen. Doorgaans stelt de uitvoerder van de gemeentelijke schuldhulpverlening deze verklaring op. Een uitvraag bij een afdeling schuldhulpverlening naar de ureninzet levert op dat er gemiddeld twee uur wordt besteed aan het opstellen van een verklaring voor een lopend dossier en vier uur voor het omzetten van een faillissement naar een

<sup>60</sup> Bureau Bartels, 2022: [Evaluatieonderzoek inzet schuldenfunctionarissen binnen de Rechtspraak](#)

<sup>61</sup> <https://jaarverslag.nvvk.nl/2022/cijfers>

<sup>62</sup> Bron: persoonlijke communicatie Raad voor de Rechtspraak, april 2024. Zie ook Bijlage 5.

aanvraag. Uit een rondgang langs vacaturewebsites blijkt dat medewerkers gemeentelijke schuldhulpverlening bij een fulltime werkweek een gemiddeld brutosalaris ontvangen van €20,09 per uur.<sup>63</sup> Bij een bruto uursalaris van €20,09 per uur komt dit per verzoek neer op €40,18 voor het opstellen van van een verklaring voor een lopend dossier en €80,36 voor het omzetten van een faillissement naar een aanvraag. Deze kosten zitten in het bedrag dat gemeenten uitgeven aan schuldhulpverlening en zijn dus geen extra kostenpost.

### *Inzet Wsnp-bewindvoerders*

Per 1 juli 2023 is een nieuwe Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (Wsnp) in werking getreden. Deze bevat enkele wijzigingen ten opzichte van de oude wet, die ook invloed hebben op de maatschappelijke kosten. Zo is de looptijd van Wsnp-trajecten verkort van 3 jaar naar 1,5 jaar. Ook is het mogelijk dat de ingangsdatum van de Wsnp-termijn al tijdens het minnelijke traject gelegd wordt, en niet pas op het moment van toelating.

De beloning voor de Wsnp-bewindvoerder van een persoon met schulden die in belangrijke mate voortvloeien uit beroeps- of bedrijfsmatige werkzaamheden blijft bij een looptijd na toelating van anderhalf jaar ongeveer gelijk. Voor een Wsnp waarbij de schulden van iemand niet in belangrijke mate voortvloeien uit beroeps- of bedrijfsmatige werkzaamheden (het overgrote merendeel van de zaken), is de totale beloning van Wsnp-bewindvoerders € 594.005 respectievelijk € 722.006 lager dan de beloning voor de wetswijziging, als de regeling na toelating nog 18 maanden duurt. De beloning is nog lager (in alle gevallen) wanneer de persoon met schulden in aanmerking komt voor de eerdere ingangsdatum. De Raad voor de Rechtspraak heeft berekend wat de gevolgen van de wetswijziging zijn voor de vergoeding van Wsnp-bewindvoerders. Een volledig overzicht hiervan is te vinden in Bijlage 6.

Kosten voor Wsnp-bewindvoerders:

In 2022 zijn door de rechtspraak in totaal 1.902 personen met problematische schulden toegelaten tot de Wsnp.<sup>64</sup>

- Omdat deze cijfers over 2022 gaan (oude situatie) zouden we vervolgens moeten rekenen met de kosten die toen golden (zie Bijlage 6): € 3.375 per bewind. De kosten komen daarmee op:
  - Oud:  $1.902 * € 3.375 = € 6.419.250$  (6 miljoen).
- Onder de aanname dat de instroom gelijk blijft in 2024 kunnen we ook de kosten ramen met de aangepaste kosten per bewind (nieuwe situatie: € 2.781 per bewind. Deze komen dan op:
  - Nieuw:  $1.902 * € 2.781 = € 5.289.462$ .

## 5.2

### Beschermingsbewind

Beschermingsbewind kan worden onderverdeeld in twee categorieën: toestandsbewind en schuldenbewind. Toestandsbewind is een preventieve oplossing die wordt ingezet om de belangen en het vermogen van een persoon te beschermen voordat zich ernstige financiële problemen voordoen. Omdat geen sprake is van problematische schulden wordt deze vorm hier buiten beschouwing gelaten en beperkt deze paragraaf zich tot schuldenbewind.

De kosten voor schuldenbewind zijn in te delen in de verschillende kostenposten:

Bij mensen met schulden:

- Griffierechten
- Bij hoger inkomen eigen bijdrage beschermingsbewind

Bij de overheid:

- Inzet rechterlijke macht
- Betalingen bijzondere bijstand door gemeenten voor de vergoeding van het beschermingsbewind

<sup>63</sup> Bronnen: Jobbird.nl, Nationaleberoepengids.nl, Nationalevacaturebank.nl.

<sup>64</sup> Verkregen op 6 april 2024 via: [Persbericht Monitor Wsnp 19e meting \(2022\) - Raad voor Rechtsbijstand Wsnp \(bureauwsnp.nl\)](#)



### Inzet rechterlijke macht

In 2022 stonden er 63.500 personen onder schuldenbewind. In datzelfde jaar verrichtten kantonrechters naar schatting zo'n 500.000 bewindshandelingen.<sup>65</sup> Het is echter niet duidelijk hoeveel van deze handelingen samenhangen met schuldenbewind en hoeveel met andere vormen van bewind. Om toch tot een berekening te komen, is aangenomen dat er voor elke persoon die onder schuldenbewind staat, tenminste één handeling per jaar verricht wordt door een kantonrechter. Dit kan bijvoorbeeld gaan om het initiële verzoek tot onderbewindstelling, het afhandelen van de rekening en verantwoording die een bewindvoerder jaarlijks aflegt, of aanpassingen aan het bewind. Wanneer dit aantal wordt vermenigvuldigd met de productgroepprijs van kantonzaken leidt dat tot de volgende kosten:

63.500 handelingen \* €116,51 = €7.398.385 per jaar (€ 7 miljoen).

### Vergoedingen van bewindvoerders

Per 1 januari 2022 stonden 63.500 personen onder schuldenbewind.<sup>66</sup> Uitgaande van de minimum jaarbeloning (€ 715) en maximum jaarbeloning (€ 1.862) inclusief onkostenvergoeding voor bewindvoerders in 2024 kunnen de kosten berekend worden op minimaal € 45.402.500 (€45 miljoen) tot maximaal € 118.237.000.

De persoon voor wie het schuldenbewind is ingesteld, betaalt de vergoeding van de bewindvoerder. Als men die kosten niet zelf kan betalen dan kan men in aanmerking komen voor vergoeding uit de bijzondere bijstand. Gemeenten besteedden in 2021 voor een bedrag van €155 miljoen per jaar aan beschermingsbewind.<sup>67</sup> Dat is gemiddeld 35,5% van het totale budget bijzondere bijstand van gemeenten. Welk deel daarvan schuldenbewind betreft is, is niet bekend. Per 1 januari 2022 staan circa 273.000 burgers onder beschermingsbewind, waarvan 209.500 een toestandsbewind betreffen en 63.500 een schuldenbewind.<sup>68</sup> Indien deze verhouding evenredig kan worden toegepast dan kan 23,26% van €155 miljoen per jaar toegerekend worden aan schuldenbewind en dat is €36 miljoen per jaar. Dit vormt deel van bovenstaande schatting van minimaal €45 miljoen.

### Griffierechten

Voor een verzoek aan de kantonrechter betaalt de aanvrager griffierechten. Het griffierecht per aanvraag tot bewind bedraagt €87. Voor bewindvoering wordt jaarlijks een verzoekschrift ingediend bij de rechtbank om het bewind te verlengen. Hierbij moeten griffierechten worden betaald. Uitgaande van 63.500 personen onder schuldenbewind (het laatst bekende aantal, van januari 2022) gaat het in totaal jaarlijks om een bedrag van € 5.524.500 (€6 miljoen).

## 5.3

### Verslavingszorg

In Nederland zijn ongeveer 200.000 mensen verslaafd. Een verslaving kan betrekking hebben op tal van gewoonten: drugs, drank, gokken et cetera. In onderzoek naar de relatie tussen schulden en verslavingen wordt consequent gewezen op het gegeven dat de relatie twee kanten op werkt: schulden kunnen - doorgaans via de band van de ervaren stress en machteloosheid - leiden tot een verslaving en een verslaving kan mensen (diep) in de schulden brengen. Bij deze twee verbanden indiceert onderzoek dat bij een middelenverslaving de meerderheid van de volwassenen en jongeren aangeeft dat de geldzorgen er eerder waren dan de verslaving, terwijl dit bij een gokverslaving juist andersom uitwerkt. Er zijn ongeveer 130.000 mensen met een middelenverslaving (medicijngebruik niet meegerekend)<sup>69</sup>. Bij



<sup>65</sup> Bron: Raad voor de Rechtspraak [Jaarverslag 2022 \(rechtspraak.nl\)](https://rechtspraak.nl/jaarverslag-2022). "Het aantal civiele kanton familiezaken (wat vrijwel volledig bewindshandelingen betreft) nam in 2022 licht toe met vier procent toe, naar ongeveer 536.000 zaken."

<sup>66</sup> Bron: Kamerbrief minister voor rechtsbescherming, 24 515, nr. 649, 4 oktober 2022 op basis van informatie van de Raad voor de rechtspraak.

<sup>67</sup> <https://www.stimulansz.nl/beschermingsbewind-kostenpost-of-preventiemiddel/#:~:text=Het%20gaat%20in%202021%20landelijk,niet%20goedkoop%20voor%20de%20gemeente>.

<sup>68</sup> Bron: Kamerbrief minister voor rechtsbescherming, 24 515, nr. 649, 4 oktober 2022 op basis van informatie van de Raad voor de rechtspraak.

<sup>69</sup> <https://www.jellinek.nl/vraag-antwoord/hoeveel-mensen-zijn-verslaafd-en-hoeveel-zijn-er-in-behandeling/>



middelengebruik zijn de meeste mensen laag opgeleid terwijl mensen met een gokverslaving gemiddeld middelbaar of hoger opgeleid zijn.<sup>70,71</sup>

#### **Wat is er bekend over de prevalentie en de kosten?**

Het is niet bekend bij welk deel van de mensen met een middelenverslaving de schulden een versterkende factor vormden en dus aangewezen kunnen worden als (belangrijke) veroorzaker. Het is als gevolg van een gebrek aan inzicht in de prevalentie ook niet bekend wat de kosten zijn.

## 5.4 Huiselijk geweld



In de afgelopen 5 jaar kreeg 5,5% van de Nederlanders boven de 18 te maken met huiselijk geweld. Ditzelfde geldt voor 3% van de kinderen. Bij twee derde is sprake van meermalig huiselijk geweld.<sup>72</sup> In onderzoeken worden schulden aangewezen als een belangrijke bijdragende factor voor huiselijk geweld. Tegelijkertijd zijn schulden doorgaans niet de enige factor. Net als bij veel andere kostenposten vormen schulden een factor die in de balans tussen draagkracht en draaglast wel bepalend kan zijn.<sup>73</sup>

#### **Wat is er bekend over de prevalentie en de kosten?**

Het is niet bekend hoe vaak er als gevolg van schulden huiselijk geweld ontstaat. Wel bekend is dat:

- Onderzoek in de dertien regio's van Veilig Thuis uitwijst dat in bijna de helft (47%) van de gezinnen die te maken hebben met huiselijk geweld er ook sprake is van armoede (waaronder ook schuldenproblematiek).<sup>74</sup>
- De Raad voor de Kinderbescherming in meer dan 40% van de meldingen die de Raad binnenkrijgt een duidelijk verband constateert met de financiële problemen van de opvoeders.<sup>75</sup>
- Het Trimbos Instituut in beeld heeft gebracht dat de kosten op latere leeftijd van kinderen die mishandeld zijn variëren van €869 tot €2.893 per persoon per jaar.<sup>76</sup>

Er is geen zicht op de kosten die schulden veroorzaken in het voorkomen en aanpakken van huiselijk geweld.

## 5.5 Dak- en thuisloosheid

Er kunnen allerlei omstandigheden zijn waardoor mensen dak- en/of thuisloos worden. Geldzorgen zijn één van die omstandigheden. Als mensen door geldproblemen hun (t)huis verliezen dan kunnen ze een beroep doen op de maatschappelijke opvang. Jaarlijks verblijven naar schatting ruim 86.500 mensen in de opvang. Daarbij doen ruim 16.500 mensen een beroep op de vrouwenopvang, onder wie 4.500 kinderen. Ruim 90% van de cliënten van de maatschappelijke opvang heeft problematische schulden.<sup>77</sup>



#### **Wat is er bekend over de prevalentie en de kosten?**

Het is niet bekend bij welk deel van de mensen dat een beroep doet op maatschappelijke opvang geldzorgen de belangrijkste en/of enige aanleiding waren waardoor ze hun (t)huis verloren. Wel is duidelijk dat als mensen

<sup>70</sup> Van Straaten, B., Rodenburg, G. & Van de Mheen, D. (2016) Anders uit de schulden: wat werkt voor mensen met een verslaving? Rotterdam: IVO

<sup>71</sup> Shaw, B. a, Agahi, N., & Krause, N. (2011). Are changes in financial strain associated with changes in alcohol use and smoking among older adults?. *Journal of Studies on Alcohol and Drugs*, 72(6), 917–925. Retrieved from <http://ovidsp.ovid.com/ovidweb.cgi?T=JS&PAGE=reference&D=medl&NEWS=N&AN=22051205>

<sup>72</sup> M. Akkermans, E. Derksen, R. Kloosterman, E. Moons & M. Wingen (2022) Prevalentiemonitor Huiselijk Geweld en Seksueel Grensoverschrijdend gedrag 2022. Den Haag: Wodc & CBS

<sup>73</sup> Bornstein, R. F. (2006). *The complex relationship between dependency and domestic violence: Converging psychological factors and social forces*. *American Psychologist*, 61(6), 595–606

<sup>74</sup> Verwey Jonker Instituut (2022) Werkt de aanpak van kindermishandeling en geweld? Utrecht: Verwey Jonker

<sup>75</sup> <https://www.kennisbundel.nl/kennisbank/artikel/financiele-kwetsbaarheid-en-huiselijk-geweld-en-kindermishandeling/>

<sup>76</sup> Speeltjens, P. Thielen, F., Ten Have, M., De Graaf, R. & Smit, F. (2016) . Kindermishandeling: economische gevolgen op lange termijn. In: *Tijdschrift voor Psychiatrie*. Pp 706-7011

<sup>77</sup> <https://www.valente.nl/nieuws/de-impact-van-schulden-in-de-maatschappelijke-opvang/>

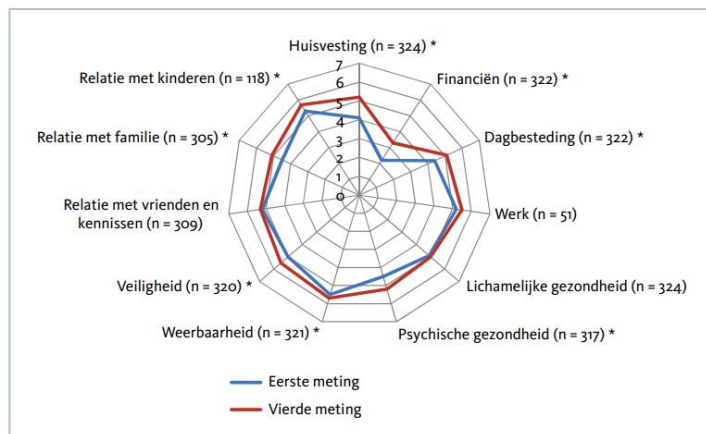
eenmaal instromen in de dak- en thuislozenopvang, hun schuldenproblematiek vaak toeneemt en dat schulden de uitstroom belemmeren.<sup>78</sup> Zo wordt in de gemeente Utrecht de uitstroom belemmerd door schulden bij 51% van de cliënten in de Maatschappelijke Opvang/Beschermd Wonen (MO/BW) en bij 67% van de daklozen.<sup>79</sup>

Dat uitstroom niet plaatsvindt als gevolg van de schuldenproblematiek leidt tot extra kosten. Onder meer de Nationale Ombudsman heeft er in de afgelopen jaren in meerdere rapporten op gewezen dat schulden in de maatschappelijke opvang niet adequaat worden aangepakt, vaak oplopen en daardoor een (extra) belemmering vormen voor uitstroom.<sup>80</sup>

Omdat niet bekend is welk deel van de cliënten door de schulden in het huidige tijdsgewricht hoeveel langer gebruik maakt van de maatschappelijke opvang, is hier geen bedrag aan te hangen. Wel bekend<sup>81</sup>:

- Een eerdere cohortstudie wees uit dat er vanaf het moment van begeleiden op het domein financiën bij mensen in de opvang het minst progressie wordt geboekt.<sup>82</sup> Zie figuur 1.
- 2010: een kwart van de groep die uit huis wordt gezet belandt in de maatschappelijke opvang.
- Als door het voorkomen van een uithuiszetting wordt voorkomen dat iemand in de maatschappelijke opvang terecht komt, dan levert dit een kostenbesparing op van €45.360.

**Figuur 1** Kwaliteit van leven op leefgebieden voor totale groep ten tijde van de eerste en vierde meting: gemiddelde score<sup>83</sup>



Schaal: 1 = vreselijk, 2 = slecht, 3 = matig, 4 = niet slecht / niet goed, 5 = redelijk, 6 = goed, 7 = prima.

\* Signifcant verschil tussen eerste en vierde meting is significant (score op vierde meting is significant hoger dan score op eerste meting,  $p < .05$ ).

Bron: Impuls Radboud UMC

Geldzorgen kunnen op verschillende manieren leiden tot dak- en thuisloosheid. Er zijn mensen die zelf de huur opzeggen als ze constateren dat ze niet voort kunnen gaan met betalen. Er zijn ook situaties waarin mensen uit huis worden gezet. In 2020 leidde huurachterstand in 3.000 gevallen tot een uithuiszetting bij woningcorporaties. De kosten van een uithuiszetting bedragen gemiddeld €10.000 à €15.000. Bij 3.000 uithuiszettingen betekent dit een kostenpost van ongeveer €37 miljoen.<sup>84</sup>

<sup>78</sup> <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/schulden-hinderen-uitstroom-bw-en-mo-instellingen>

<sup>79</sup> Taskforce Tussenvoorziening en Leger des Heils (2017) Financiële knelpunten die uitstroom uit de maatschappelijke opvang en beschermd wonen belemmeren. Utrecht

<sup>80</sup> Tuzgöl-Broekhoven, A. & Stam, J. (2019) Vrouwen uit de knel? Het vervolg. Onderzoek naar de stand van zaken rond de eerder door de Nationale Ombudsman gesignaleerde knelpunten die vrouwen ervaren in de opvang. Den Haag: Nationale Ombudsman p.23

<sup>81</sup> Cebeon & Regioplan (2011) Kosten en baten van de maatschappelijke opvang. Bouwstenen voor een effectieve(re) inzet van publieke middelen. Amsterdam: Regioplan

<sup>82</sup> Al Shamma, S., Van Straaten, B., Boersma, S., Rodenburg, G., Van der Laan, J., Van de Mheen, D. & Wolf, J. (2015) Dakloze mensen in de vier grote steden. Veranderingen in 2,5 jaar. Nijmegen: Impuls Radboud UMC

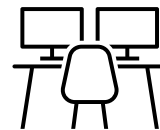
<sup>83</sup> Al Shamma, S., Van Straaten, B., Boersma, S., Rodenburg, G., Van der Laan, J., Van de Mheen, D. & Wolf, J. (2015) Dakloze mensen in de vier grote steden. Veranderingen in 2,5 jaar. Nijmegen: Impuls Radboud UMC

<sup>84</sup> Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2021) Wat is huisuitzetting en hoe voorkom je het als verhuurder?

## 5.6 Arbeidsre-integratie

Werkloosheid in combinatie met schuldenproblematiek kan ook leiden tot kosten. Zo is zoeken naar betaald werk voor mensen met een uitkering financieel lang niet altijd aantrekkelijk. De extra inkomsten komen ten goede aan de schuldeisers en in bepaalde gevallen levert gaan werken wel extra kosten op (representatieve kleding, niet gedekte reiskosten et cetera)<sup>85,86</sup>

Een gevolg is dat er mensen zijn die vanwege de schuldenproblematiek niet uitstromen naar werk en dus langer gebruikmaken van een uitkering dan nodig is. Dit speelt zowel bij re-integratie in het kader van de Participatiewet als in het kader van bijvoorbeeld de WW, de Wajong of de WIA.



### 5.6.1 Gemeenten

Ook mensen met een bijstandsuitkering en schulden ervaren belemmeringen om uit te stromen naar betaald werk. De belangrijkste vier belemmeringen zijn angst voor wijzigingen in de toeslagen (en als gevolg daarvan een oploep van de schulden), een netto afname van het inkomen (armoedeval), het ontbreken van elk belang (al het extra inkomen gaat naar de schuldeisers) en het feit dat werkgevers niet heel dol zijn op mensen met schulden, waardoor een tijdelijk contract niet verlengd kan worden ondanks goed functioneren. Een langere afhankelijkheid van een uitkering is een kostenpost voor met name de gemeente en in mindere mate de Rijksoverheid.<sup>87</sup>

#### Wat is er bekend over de prevalentie en de kosten?

Uit onderzoek van Regioplan en de Hogeschool Utrecht (2011) is gebleken dat mensen met schulden die een bijstandsuitkering ontvingen, hier gemiddeld vier tot twaalf maanden langer gebruik van maakten.<sup>88</sup> Hier wordt gerekend met de ondergrens van vier maanden. Voor een alleenstaande volwassene kost een bijstandsuitkering, inclusief uitvoeringskosten<sup>89</sup>, €1.463,57 per maand, oftewel €5.854,27 voor een periode van vier maanden.

In 2023 waren er 112.300 personen met problematische schulden voor wie een bijstandsuitkering hun belangrijkste bron van inkomsten was.<sup>90</sup> Vermenigvuldigd met de kosten van de uitkering voor vier maanden, levert dit een totale kostenpost op van:  $112.300 * €5.854,27 = €657.434.746$  (€657 miljoen).

### 5.6.2 UWV

Onderzoek van het UWV wijst uit dat bij beslag op de uitkering vanwege schuldenproblematiek de kans op uitstroom naar betaald werk bij mensen met een Wajong-uitkering halveert. Bij mensen met een WGA-uitkering (WIA) neemt de kans op werk met 12% af<sup>91</sup> (UWV, 2015). Voor zowel de Wajong als de WIA geldt dat in de onderzochte periode (2011-2013) 9% van de uitkeringsgerechtigden te maken had met beslaglegging op hun uitkering. Omdat niet bekend is hoeveel langer mensen gemiddeld gebruikmaken van de verschillende uitkeringen die zijn onderzocht en wat de gemiddeld uitgekeerde bedragen zijn, is niet uit te rekenen wat bij re-integratie vanuit deze uitkeringen de kosten zijn.

Voor de WW, die net als de bijstand niet alleen gericht is op arbeidsongeschikten, is wel een berekening te maken door de bevindingen over de bijstand te extrapoleren. Voor WW-gerechtigden, die per definitie recent nog gewerkt hebben, is het aannemelijk dat de drempel om weer aan het werk te gaan gemiddeld iets minder groot is dan voor de gemiddelde bijstandsgerechtigde. Daarom wordt bij de WW gerekend met een langer

<sup>85</sup> UWV. (2014). Schulden en armoede bij uitkeringsgerechtigden. Kennisverslag

UWV 2014-1, 32-40. Amsterdam: UWV.

<sup>86</sup> Zwinkels, W. (2015). Wie heeft schuld? Een kwantitatieve analyse van schulden bij uitkeringsgerechtigden. Amsterdam: UWV.

<sup>87</sup> Oomkens, R., Linssen, M., Akkermans, C., Vroonhof, P., Van Geuns, R. De Klaver, P., Geijssen, T. & Tom, M. (2018) Schulden en werk. Deelrapport I Bijstandsgerechtigden met schulden. Zoetermeer: Panteia en <https://www.socialelvraagstukken.nl/mensen-in-de-bijstand-eerst-helpen-met-schulden-daarna-pas-met-werk/>

<sup>88</sup> Regioplan en Hogeschool Utrecht (2011): Schuldhelpverlening loont! Een onderzoek naar de kosten en baten van schuldhelpverlening

<sup>89</sup> Zie bijlage voor een specificatie hiervan.

<sup>90</sup> Schuldenproblematiek in beeld (cbs.nl)

<sup>91</sup> UWV (2015). Wie heeft schuld? Een kwantitatieve analyse van schulden bij uitkeringsgerechtigden. UWV.

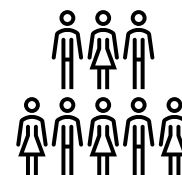
gebruik van 3 maanden als gevolg van problematische schulden. Gerekend met de gemiddelde WW-uitkering in 2022 en de uitvoeringskosten van het UWV<sup>92</sup>, kost drie maanden extra WW-uitkering €5.119 per persoon.

In 2023 waren er 12.400 personen met problematische schulden voor wie de WW hun belangrijkste inkomstenbron was. Als deze mensen gemiddeld drie maanden langer WW ontvangen, kost dit in totaal:  $12.400 * €5.119 = €63.475.600$  (€63 miljoen). Dit bedrag komt (vrijwel volledig) bovenop het in 6.5 berekende bedrag voor kosten uitkering na baanverlies door schuldensituatie waarin de gemiddelde uitkeringsduur is meegenomen.

De kosten van gemeenten en UWV komen opgeteld en afgerond op €721 miljoen.

## 5.7 Wijk-of buurtteams

Wijkteams bieden brede vraaggerichte ondersteuning aan op allerlei vraagstukken die variëren van opvoedproblemen, relatieproblemen, mantelzorg tot financiële problematiek. Tachtig procent van de gemeenten heeft inmiddels een wijkteam (waarbij de naam ook wel eens anders is, zoals bijvoorbeeld sociaal team of buurtteam). Het is niet bekend hoeveel inwoners zij jaarlijks bedienen.<sup>93</sup> De hulp aan mensen met geldzorgen is voor de gemeente in haar rol als subsidiërende partij een kostenpost.



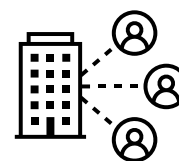
### Wat is er bekend over de prevalentie en de kosten?

Bij tachtig procent van de inwoners die zich melden bij een wijkteam is er sprake van financiële problematiek die aan de orde komt binnen de begeleiding.<sup>94</sup> Het is niet bekend hoeveel tijd daar gemiddeld aan wordt besteed en derhalve is niet uit te rekenen wat de kosten zijn die gemeenten uitgeven aan ondersteuning bij schulden vanuit wijkteams.

Schulden spelen in wijkteams ook nog op een tweede manier een rol. Een Finse longitudinale studie laat bijvoorbeeld zien dat geldproblemen een wissel trekken op de mentale gezondheid van kinderen, met name doordat de relatie met de ouders onder druk komt te staan. Ook dit soort vraagstukken zijn onderwerp van begeleiding voor wijkteams.<sup>95</sup>

## 5.8 Incidentele kosten, subsidies en andere financieringen

Naast heel specifieke domeinen zijn er in het kader van maatschappelijke ondersteuning ook kostenposten aan te wijzen van heel diverse aard. De gemeenschappelijke deler in de zaken die in deze paragraaf zijn beschreven is dat het activiteiten, programma's, projecten en/of regelingen betreft die (mede) als doel hebben om mensen met schulden te ondersteunen. De overheid financiert een groot deel van de beschreven activiteiten, programma's, projecten en/of regelingen maar zeker niet allemaal. Gezien de veelheid aan activiteiten, programma's, projecten en/of regelingen moet onderstaande lijst niet worden gezien als volledig. De onderstaande lijst omvat: gemeentelijke subsidies voor projecten en activiteiten zoals voedselbanken, sociaal raadslieden, thuisadministratie et cetera, maar ook landelijke projecten en initiatieven zoals de Nederlandse Schuldhulprouwe, Wijzer in geldzaken en websites zoals [www.zelfjeschuldenregelen.nl](http://www.zelfjeschuldenregelen.nl).



<sup>92</sup> Zie opnieuw de bijlage voor een specificatie.

<sup>93</sup> Van Arum, S., Van Rooijen, S. & Kros, K. (2023) Sociale Wijkteams Peiling 2022. Vijfde landelijke peiling onder Nederlandse gemeenten. Utrecht: Movisie

<sup>94</sup> Transitiecommissie Sociaal domein (2016) Vierde Rapportage TSD: Eén sociaal domein

<sup>95</sup> Solantaus T, Leinonen J, Punamaki RL. Children's mental health in times of economic recession: replication and extension of the family economic stress model in Finland. Dev Psychol. 2004;40(3):412–29. doi:10.1037/0012-1649.40.3.412.

### **Gemeentelijke subsidies**

Veel gemeenten geven subsidies aan initiatieven die hulp bieden bij schulden. Daarnaast bieden steeds meer gemeenten maatwerkvoorzieningen om bijvoorbeeld in een acute situatie een schuld af te betalen. Een derde gemeentelijke geldstroom vindt haar weg via de bijzondere bijstand. Daar wordt onder meer vanwege schuldenproblematiek (en daarvan afgeleid het niet hebben van een voldoende buffer) wel een beroep op gedaan. Hieronder wordt ter illustratie een aantal initiatieven genoemd. Doorgaans is niet bekend wat de kosten zijn en ook lang niet altijd welk deel van het initiatief specifiek mensen met schulden tegemoet komt.

### **Voedselbanken**

In 2022 kregen 197.000 unieke inwoners een pakket. Een substantieel deel van deze groep heeft (problematische) schulden. 84% van de voedselbanken wordt (onder meer) gesteund door de gemeente.<sup>96</sup> In 2022 bedroegen de totale uitgaven van de voedselbanken ten bate van de leden € 4.200.000.<sup>97</sup>

### **Thuisadministratie**

In 2018 kregen meer dan 42.000 mensen van meer dan 13.000 vrijwilligers ondersteuning bij het op orde brengen en houden van de financiële administratie<sup>98</sup>. Schulden zijn bij het merendeel van deze groep de aanleiding voor de hulp. Zij krijgen gemiddeld een half jaar tot een jaar hulp. Projecten thuisadministratie krijgen vaak subsidie van gemeenten. Er is geen landelijk overzicht van de bedragen die aan subsidie worden gegeven. Wel zijn de verschillen heel groot. Zo subsidieert de gemeente Nijmegen het project Thuisadministratie voor €15.527 in 2023<sup>99</sup>, terwijl de gemeente Leeuwarden daar €105.830 aan uit geeft.<sup>100</sup>

### **Sociaal Raadslieden**

Er zijn landelijk ongeveer 400 sociaal raadslieden. Het is niet bekend hoeveel burgers zij bijstaan. Het is ook niet bekend bij welk deel van de mensen die een beroep doen op de sociaal raadslieden schulden de aanleiding vormen.

### **Stichting Leergeld<sup>101</sup>**

De stichting richt zich op kinderen die opgroeien in gezinnen waar sprake is van armoede. Bij een substantieel deel is er ook sprake van problematische schuldenproblematiek. Het is niet bekend bij welk deel. Hieronder een korte weergave van het aantal kinderen dat door verschillende organisaties wordt geholpen:

- Stichting Jarige Job – 108.990 kinderen
- Nationaal Fonds Kinderhulp – 116.734 kinderen
- Jeugdfonds sport en cultuur – 77.309 kinderen

### **Maatwerkvoorzieningen**

Steeds meer gemeenten hebben een maatwerkvoorziening. Vanuit deze voorziening kunnen in veel gemeenten in acute situaties dreigende schulden worden afbetaald. Het is niet bekend in hoeveel gemeenten dit kan en welke bedragen ermee zijn gemoeid.

### **Stichtingen Urgente Noden**

SUN Nederland is voor haar werk afhankelijk van projectsubsidies, bijdragen door de (lokale)overheid en giften.<sup>102</sup> De gemeente is dus slechts één van de financiers. Er zijn 32 noodhulpbureaus werkzaam in ongeveer 100 gemeenten. Ruim 6,5 miljoen mensen wonen in het verzorgingsgebied van de noodhulpbureaus. Per jaar doen ongeveer 6.000 mensen een beroep op een bureau. Het is niet bekend bij welk deel schulden de aanleiding zijn voor het verzoek. Dit betreft wel een substantieel deel. De gemiddelde gift vanuit de

<sup>96</sup> Voedselbanken NL (2023) Feiten en cijfers Voedselbanken Nederland - 2022

<sup>97</sup> <https://voedselbankennederland.nl/wp-content/uploads/2023/10/Jaarrekening-2022-VBN.pdf>

<sup>98</sup> De Smet, E., & Van Middendorp, J. (2019). Vrijwilligers ondersteunen hulpvragers met administratieve en/of financiële problemen. Overkoepelend beeld van lokale organisaties in Nederland. Amsterdam: Landelijk Stimuleringsnetwerk Thuisadministratie.

<sup>99</sup> Janssen, W. (2022). Subsidie Humanitas 2022. Gemeente Nijmegen.

<sup>100</sup> Humanitas Leeuwarden (2023). Aanvraag subsidie 2023.

<sup>101</sup> Jaarverslag Stichting Leergeld 2022

<sup>102</sup> <https://www.sunnederland.nl/sunn/>

noodhulpbureaus is €600. Stel dat bij de helft schulden een belangrijke rol spelen in het ontstaan van de nood, dan vertegenwoordigt dit een waarde van €180.000.

### **Bijzondere bijstand**

Elke Nederlander kan een beroep doen op de bijzondere bijstand. Deze voorziening kan in uitzonderlijke situaties ook worden ingezet om schulden af te lossen. Daarbij doen mensen ook wel een beroep op de bijzondere bijstand voor de vervanging van bijvoorbeeld witgoed omdat ze als gevolg van de schulden geen buffer hebben. Van de bijzondere bijstand is bekend dat 35% wordt aangewend voor beschermingsbewind. Voor de overige 65% geldt dat schuldenproblematiek bij een substantieel deel van de groep die om hulp vraagt een belangrijke rol speelt in de aanvraag. Het is niet bekend hoeveel geld gemeenten jaarlijks aan bijzondere bijstand uitgeven vanwege schulden.<sup>103</sup> In totaal gaven Nederlandse gemeenten in 2022 een bedrag van €1.972 miljoen (bijna €2 miljard) uit aan bijzondere bijstand.<sup>104</sup> Hiervan bestond €1.419 miljoen aan uitgaven voor directe levensbehoeften, waaronder ook de energietoeslag viel die dat jaar zorgde voor een sterke toename ten opzichte van 2021. In 2021 waren de totale uitgaven €647 miljoen.

### **Lokale projecten**

Er is ook een groot aantal lokale projecten. Voorbeelden zijn:

<https://schuldzero.nl/over-ons/>: een project gericht op het terugdringen van schulden bij jongeren

<https://www.rtvnoord.nl/nieuws/1117098/campagne-moet-oost-groningse-jongeren-uit-de-schulden-houden>: een campagne gericht op terugdringen schulden bij jongeren

### **Landelijke projecten**

In de afgelopen jaren werden er tal van landelijke projecten opgezet. Voorbeelden van landelijke projecten, websites, activiteiten et cetera zijn: Schuldenwijzer, Nederlandse Schuldhulproute (onder meer Geldfit en de telefoonlijn 0800-8115), Wijzer in geldzaken, [www.zelfjeschuldenregelen.nl](http://www.zelfjeschuldenregelen.nl) en de Nationale Coalitie financiële gezondheid.

### **Schuldenwijzer<sup>105</sup>**

De Schuldenwijzer is een online inzageportaal waar burgers met schulden in één overzicht alle actuele informatie vinden over hun schulden uit het Digitaal Beslagregister.

### **Vindplaats van schulden<sup>106</sup>**

Dit is een initiatief van BKR (en dus gefinancierd door banken en verzekeringsmaatschappijen). Met Vindplaats van Schulden (VPS) brengt BKR betalingsachterstanden in kaart: bij verhuurders, energiemaatschappijen, drinkwaterbedrijven en zorgverzekeraars. Deze organisaties leveren de betalingsachterstanden op één plek aan: in VPS. VPS zet ze door naar de verschillende gemeenten. Gemeenten benaderen mensen proactief over hun betalingsachterstanden en koppelen in VPS de status terug. Gemeenten betalen een vast bedrag per maand om aangesloten te zijn op VPS. Dat bedrag is afhankelijk van het aantal inwoners van de gemeente.

### **Nederlandse Schuldhulproute<sup>107</sup>**

De Nederlandse Schuldhulproute (NSR) is een publiek-private samenwerking van bedrijven, gemeenten, (hulp)interventies en andere samenwerkingspartners. De NSR maakt onder meer Geldfit<sup>108</sup> mogelijk en de telefoonlijn 0800-8115. De totale kosten voor het jaar 2022 bedroegen €4.113.713<sup>109</sup>

<sup>103</sup> <https://schulinfo.nl/bijzondere-bijstand/>

<sup>104</sup> [Uitgaven bijzondere bijstand naar 2 miljard euro door energietoeslag | CBS](#)

<sup>105</sup> [https://schuldenwijzer.nl/?gad\\_source=1&gclid=Cj0KCQjwiMmwBhDmARIsABeQ7xRT66cKj-V7drNyWc7CFJ9eD5oNrucYw5SSkspSif1xlpXQ0SEa1laAt9pEALw\\_wcB](https://schuldenwijzer.nl/?gad_source=1&gclid=Cj0KCQjwiMmwBhDmARIsABeQ7xRT66cKj-V7drNyWc7CFJ9eD5oNrucYw5SSkspSif1xlpXQ0SEa1laAt9pEALw_wcB)

<sup>106</sup> <https://www.bkr.nl/zakelijk/producten/vindplaats-van-schulden/>

<sup>107</sup> <https://nederlandseschuldhulproute.nl/>

<sup>108</sup> <https://www.wijzeringeldzaken.nl/>

<sup>109</sup> [Jaarrekening Nederlandse Schuldhulproute 2022 \(nederlandseschuldhulproute.nl\)](#)

### **Wijzer in geldzaken<sup>110</sup>**

Wijzer in geldzaken is een initiatief van het ministerie van Financiën, waarin partners uit de financiële sector, de wetenschap, de overheid en onderwijs-, voorlichtings- en consumentenorganisaties hun krachten bundelen om financiële fitheid in Nederland te bevorderen.

### **Nationale Coalitie financiële gezondheid<sup>111</sup>**

De coalitie is gestart door 14 werkgevers uit verschillende sectoren, ondersteund door VNO-NCW en SchuldenlabNL.

### **Zelfjeschuldenregelen.nl**

Dit betreft een site ontwikkeld en bijgehouden door Nibud en de NVVK waar mensen kunnen uitwerken hoe ze overzichtelijke schuldenproblematiek zelf kunnen oplossen. Mensen vinden daar onder meer voorbeeldbrieven.

### ***www.rechtwijzer.nl en juridisch loket***

De site Rechtwijzer wijst mensen de weg bij juridische problemen zoals schuldenproblematiek. De site is ontwikkeld door de Raad voor Rechtsbijstand. Daarnaast financiert de Raad voor Rechtsbijstand ook de site van het Juridisch loket waar een deel van de site specifiek betrekking heeft op schuldenproblematiek.

<https://www.juridischloket.nl/schulden-en-incasso>

### **Kindertelefoon<sup>112</sup>**

Ook bij de Kindertelefoon vormen schulden de aanleiding voor een substantieel deel van de telefoontjes.

---

<sup>110</sup> <https://www.wijzeringeldzaken.nl/>

<sup>111</sup> <https://ncfg.nl/organisatie/over-de-coalitie>

<sup>112</sup> <https://www.nu.nl/economie/6245957/gesprekken-kindertelefoon-gaan-steeds-vaker-over-financiele-zorgen.html>



## 6 Arbeidsmarkt & economie

Schuldenproblematiek leidt tot kosten op het domein van arbeidsmarkt en economie. De kosten slaan met name neer bij het bedrijfsleven en de overheid.

De kosten die ontstaan op het domein arbeidsmarkt en economie zijn:

Bij bedrijven en overheid:

- Bewerkingstijd aan loonbeslagen
- Inhuren private schuldhelpverlening, budgetcoaching en bedrijfsmaatschappelijk werk
- Leningen en giften
- Verminderde arbeidsproductiviteit en verzuim
- Uitblijven arbeidsdeelname (uitkeringen)
- Diefstal en fraude
- Oninbare vorderingen

### 6.1 Loonbeslagen

Als een incassoprocedure niet genoeg oplevert, kan een schuldeiser op enig moment beslag (laten) leggen op het inkomen. Gemiddeld zijn werkgevers en uitkeringsinstanties per beslag 3 uur bezig om het loonbeslag te verwerken.<sup>113</sup> Onder werkgevers rapporteert één op de vijf dat zij werknemers heeft met schuldenproblematiek. Een beslag op het inkomen is het meest opgepikte signaal.<sup>114</sup>



#### Wat is er bekend over de prevalentie en de kosten?

Gerechtsdeurwaarders kunnen beslag leggen op periodieke inkomsten (loon, uitkering, toeslagen). Daarnaast leggen ook Belastingdeurwaarders, ZBO's en gemeenten beslag.

Op basis van cijfers over het aantal beslagen op periodieke inkomsten vanuit de Belastingdienst, het CJIB, LBIO, SVB, UWV, gemeenten en waterschappen kan worden geconstateerd dat het gemiddeld aantal beslagen op periodieke inkomsten 883.600 is (inclusief de beslagen door gerechtsdeurwaarders). Hiervan betreffen 503.000 een loonvordering (379.000 gemeenten en 124.000 waterschappen) en hebben dus betrekking op werkgevers. Bij de Belastingdienst zijn 55.000 beslagen en bij Dienst Toeslagen 30.000.<sup>115</sup> De Belastingdienst en Dienst Toeslagen mogen géén beslag leggen op huurtoeslag, zorgtoeslag of kinderopvangtoeslag, maar ze mogen wel verrekenen, bijvoorbeeld omdat iemand te veel voorschot heeft ontvangen. Het is dus aannemelijk dat die 30.000 *geen* loonbeslag/loonvordering betreffen. Vervolgens resteren 350.600 beslagen op periodieke inkomsten waarvan dient te worden bepaald welk percentage een loonbeslag betreft.

Van de mensen met problematische schulden heeft 39,9% loon als werknemer als belangrijkste inkomensbron.<sup>116</sup> Redenerend dat van de 350.600 beslagen 39,9% een loonbeslag betreft, komt dat neer op 139.889 beslagen. In totaal gaat het om 642.889 loonbeslagen/loonvorderingen waarmee kosten voor de werkgever gemoeid zijn.

<sup>113</sup> Van der Schors, A. & Schonewille, G. (2017) Personeel met schulden. Utrecht: Nibud

<sup>114</sup> Deloitte VNO/NCW & Schuldenlab.nl (2022) (On)zichtbare schulden op de werkvloer. Een onderzoek naar het werkgeversperspectief op de financiële gezondheid van werknemers.

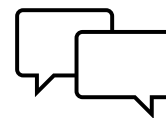
<sup>115</sup> Spit, W., W. Husker, N. Jungmann, R. Oomkens, J. Schreurs & P. de Wilde. (2023). Maatschappelijke Businesscase Stroomlijning Keten voor Derdenbeslag en portaalfunctie. Ecorys/Hogeschool Utrecht.

<sup>116</sup> CBS. (2023). Schuldendashboard.



Beslagen worden doorgaans verwerkt door HR-medewerkers. In 2022 (de meest recente cijfers) bedroeg het mediane uurloon voor werknemers in de categorie Specialisten personeels- en loopbaanontwikkeling (waaronder HR-adviseurs vallen) €27,60 per uur.<sup>117</sup> Dit komt neer op een kostenpost van €82,80 per loonbeslag. Met 642.889 loonbeslagen/loonvorderingen komt dit dan uit op een kostenpost van €53.231.209 per jaar (€53 miljoen).

## 6.2 Inhuren private schuldhulpverlening, budgetcoaching en bedrijfsmaatschappelijk werk



Eén op de vier organisaties huurt ten behoeve van werknemers ondersteuning in of biedt dat aan in de vorm van eigen bedrijfsmaatschappelijk werk.<sup>118</sup> De meest ingekochte vormen van ondersteuning zijn de inkoop van trajecten schuldhulpverlening, budgetcoaching of maatschappelijk werk. Dergelijke hulp wordt soms door een individuele onderneming<sup>119,120,121</sup> georganiseerd en soms op brancheniveau. Zo heeft de beveiligingsbranche bijvoorbeeld een branchebreed dienstenpakket samengesteld met daarin ook financiële coaching.<sup>122</sup> Deze vormen van ondersteuning zijn ook wel ingebracht in fondsen (zie 6.3).

### Wat is er bekend over de prevalentie en de kosten?

Het is niet bekend hoe vaak werkgevers hulp bieden vanwege financiële problemen aan medewerkers. Het lijkt er wel op dat de inzet toeneemt. Zo is in 2022 bijvoorbeeld de Nationale Coalitie Financiële Gezondheid opgericht door bedrijven en organisaties die zich in willen zetten om de financiële gezondheid van hun medewerkers te bevorderen.<sup>123</sup>

De kosten van budgetcoaching voor een traject tussen de 2 en 9 uur zijn volgens een rondgang langs enkele websites tussen de €200 en €600.

## 6.3 Leningen en giften door werkgevers en personeelsfondsen



Met name grotere werkgevers hebben vaak een fonds of een andere voorziening waaruit giften en leningen verstrekt worden aan medewerkers. Onderzoek van Panteia wijst uit dat ruim een kwart van de organisaties met meer dan 100 medewerkers een dergelijk fonds heeft.<sup>124</sup> Dit soort fondsen verstrekken vaak leningen op gunstige voorwaarden en/of giften om schuldenproblematiek af te kopen. Soms bieden de fondsen ondersteuning bij allerlei situaties waar werknemers financieel knel zitten.<sup>125</sup> Soms wordt er voorzien in heel specifieke ondersteuning, zoals bij Alliander, waar medewerkers lid moeten zijn van het personeelsfonds en dan hulp kunnen krijgen in het geval van onverwachte (hoge) ziektekosten die de zorgverzekeraar of een andere regeling niet dekt en die de eigen draagkracht te boven gaan.<sup>126</sup>

Ook binnen de overheid kunnen medewerkers aankloppen voor hulp. Zo biedt de stichting Burgerpersoneelsfonds hulp aan personeel van Defensie. De hulp varieert van het overnemen van de schulden

<sup>117</sup> Bron: CBS Statline, tabel [Werknemers; uurloon en beroep \(cbs.nl\)](https://statline.cbs.nl/70041/17/1-171-Werknemers-uurloon-en-beroep)

<sup>118</sup> Oomkens, R., Linssen, M., Akkermans, C. & Van Geuns, R. (2019) Schulden & Werk. Deelrapport II Werknemers met schulden. P 33

<sup>119</sup> <https://www.inclusiefwerkt.nl/ervaringen/breedweer-biedt-medewerkers-met-financiele-problemen-budgetcoach-aan/#>

<sup>120</sup> <https://www.budgetcoachgroep.nl/cordaan-geeft-alle-medewerkers-toegang-tot-budgetcoaching/>

<sup>121</sup> <https://www.vno-ncw.nl/forum/waarom-deze-ondernemer-een-werknemer-met-schulden-helpt>

<sup>122</sup> <https://www.beveiligingsbranche.nl/hr-pakket/>

<sup>123</sup> <https://www.vno-ncw.nl/nieuws/coalitie-bedrijven-halvering-financiele-problemen-werknemers-2030>

<sup>124</sup> Oomkens, R., Linssen, M., Akkermans, C. & Van Geuns, R. (2019) Schulden & Werk. Deelrapport II Werknemers met schulden P 33

<sup>125</sup> <https://www.enexisgroep.nl/sociaal-fonds/>

<sup>126</sup> <https://personeelsfonds.alliander.com/>

(gift) tot renteloze leningen.<sup>127</sup> Ook andere ministeries hebben fondsen, zoals het ministerie van Justitie en Veiligheid<sup>128</sup> en Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

#### Wat is er bekend over de prevalentie en de kosten?

Het is niet bekend hoeveel fondsen er zijn en welk deel van hun middelen wordt besteed aan de schuldenproblematiek van medewerkers. Het is ook niet bekend hoeveel geld fondsen gemiddeld uitgeven per werknemer met financiële problemen.

## 6.4 Verminderde arbeidsproductiviteit en verzuim

De stress door schulden zorgt ervoor dat werknemers zich minder goed kunnen concentreren, slechter slapen of te laat komen en daardoor minder of minder goed werk leveren. Geldzorgen leiden op verschillende manieren tot verzuim. Verzuimoorzaken zijn onder meer artsbezoek voor klachten veroorzaakt door de geldzorgen of geen geld meer hebben aan het eind van de maand voor de reiskosten (bijvoorbeeld benzine) naar het werk.



#### Wat is er bekend over de prevalentie van de doorwerking en de kosten?

Uit onderzoek blijkt ook dat werknemers met schulden minder productief zijn op hun werk en zich vaker ziek melden. Dit brengt ook voor hun werkgevers kosten met zich mee. In 2017 heeft het Nibud een enquête uitgevoerd onder werkgevers om de omvang van deze gevolgen in te schatten.<sup>129</sup> Hierin kwamen onder meer de volgende kostenposten naar voren:

- **Verlies van arbeidsproductiviteit.** Het Nibud schat dat werknemers met schulden gemiddeld 20% minder productief zijn dan andere werknemers.
- **Vaker ziek melden.** Gemiddeld melden werknemers met schulden zich per jaar 7 dagen extra ziek. Kosten die hierbij horen zijn niet alleen het salaris van de werknemer of een eventuele vervanger maar ook de kosten voor begeleiding door bijvoorbeeld een bedrijfsarts en tijd van de werkgever zelf.

Het bedrag dat hoort bij verloren arbeidsproductiviteit en hoger verzuim, hangt uiteraard af van het salaris van de medewerker. Er zijn geen cijfers beschikbaar over de salarissen van medewerkers met schulden. In 2023 bedroeg het modale salaris €40.000 bruto. Volgens de Kosten-scan personeel met schulden<sup>130</sup> van het Nibud kosten schulden de werkgever in dat geval €14.414 per jaar. De lagere inkomens zijn oververtegenwoordigd onder huishoudens met schuldenproblematiek. In dat licht lijkt het realistisch om uit te gaan van een lager inkomen dan €40.000. Stel dat wordt gerekend met een kwart lager, dan zijn de kosten over de duim voor werkgevers €10.810. In 2023 was er in 57% van de huishoudens met problematische schulden een persoon met een baan van 12 uur of meer. Dit zijn 413.700 huishoudens (en dus ook werknemers).<sup>131</sup> De rekensom wordt dan  $413.700 \times €10.810 = €4.472.097.000$  (€4.5 miljard).

## 6.5 Extra uitkeringskosten na baanverlies door schuldensituatie

De arbeidsmarkt is krap. Werkgevers zitten te springen om personeel. Toch zijn er potentiële medewerkers die afhankelijk zijn van een uitkering, kunnen werken maar de stap naar werk niet zetten vanwege de schulden. Voor bedrijven kan dit betekenen dat personeel dat er wel is, niet de banen vervult die zij vrij hebben. Doorredenerend betekent dit verlies van omzet en winst.

<sup>127</sup> <https://www.burgerpersoneelsfonds.nl/>

<sup>128</sup> <https://www.sociaalfondsjustitie.nl/>

<sup>129</sup> Van der Schors, A. & Schonewille, G. (2017) Personeel met schulden. Utrecht: Nibud

<sup>130</sup> [Werkgevers: hulp bij geldproblemen medewerkers | Nibud](#)

<sup>131</sup> Bron: CBS-dashboard [Schuldenproblematiek in beeld \(cbs.nl\)](#)

### Wat is er bekend over de prevalentie en de kosten?

Het is niet bekend hoe groot de groep uitkeringsgerechtigden is die zou kunnen werken maar de stap naar werk niet zet vanwege de angst voor gevolgen die hen verder in financiële problemen kunnen brengen. Tegelijkertijd zijn er ook werkgevers die personen met schulden ontslaan of een tijdelijk contract niet verlengen. Dit zorgt voor meer kosten als gevolg van gebruik van uitkeringen.

### Wat is er bekend over de prevalentie en de kosten?

In verschillende enquêtes geven werkgevers aan dat werknemers soms als gevolg van financiële problemen ontslagen worden, of dat hun tijdelijk contract niet verlengd wordt.<sup>132,133</sup> Op basis van meerdere onderzoeken (zie Bijlage 3) valt te concluderen dat dit bij circa 7% van de werknemers met problematische schulden gebeurt. Op de groep van 413.700 personen met problematische schulden en een baan in loondienst van ten minste 12 uur per week, zijn dit 28.959 personen.

Deze berekening gaat ervan uit dat al deze personen na het verlies van hun baan een WW-uitkering ontvangen, en dat zij deze blijven ontvangen voor de gemiddelde WW-verblijfsduur van 9 maanden.<sup>134</sup> Dit zal niet in alle gevallen zo zijn: sommige personen hebben helemaal geen WW-recht opgebouwd, of minder dan 9 maanden. Die personen zullen (meteen of na verloop van tijd) een bijstandsuitkering ontvangen. Ook zullen er personen zijn die vanuit de WW niet uitstromen naar betaald werk maar daarna alsnog een andere uitkering ontvangen. Omdat hier echter geen cijfers over beschikbaar zijn, wordt hier alleen een berekening gegeven voor de WW. De maandelijkse kosten van een bijstandsuitkering zijn in dezelfde orde van grootte als die van de WW.

Een gemiddelde WW-uitkering voor 9 maanden kost inclusief uitvoeringskosten €15.354. Als 28.959 personen deze uitkering ontvangen in plaats van betaald werk, kost dat in totaal:  
 $28.959 * €15.354 = €444.636.486$  (€445 miljoen).

## 6.6

### Diefstal en fraude werkvloer



Schuldenproblematiek kan mensen drijven tot onder meer diefstal en fraude. In onderzoeken naar schulden op de werkvloer worden diefstal en fraude aangewezen als mogelijke gevolgen van schuldenproblematiek.<sup>135,136</sup>

### Wat is er bekend over de prevalentie en de kosten?

Het is niet bekend hoe vaak bedrijven en overheden te maken hebben fraude en/of diefstal als gevolg van schuldenproblematiek. Het is wel bekend dat een groot deel van de vermogensdelicten samenhangen met geldzorgen. Zie ook hoofdstuk 8.

## 6.7

### Oninbare vorderingen

Vorderingen worden doorgaans als oninbaar beschouwd als de schuldeiser geen verhaalsmogelijkheden ziet.

### Wat is er bekend over de prevalentie en de kosten?

Op basis van het onderzoek 'Ophogingen' uit 2021 is er zeer beperkt zicht op het percentage oninbare vorderingen bij uitvoeringsorganisaties. Binnen uitvoeringsorganisaties gelden in algemene zin verschillende criteria voor wanneer een vordering als oninbaar wordt beschouwd. Ten aanzien van de wanbetalersregeling van het CAK wordt in het onderzoek gesteld dat in de 10 jaar dat de wanbetalersregeling bestaat, het

<sup>132</sup> Rapport Personeel met schulden (2017) - Nibud

<sup>133</sup> Wijzer in Geldzaken (2022): HR-professionals en leidinggevendenden over personeel met financiële problemen

<sup>134</sup> Zie bijlage voor een schatting van de gemiddelde verblijfsduur in de WW.

<sup>135</sup> Deloitte VNO/NCW & Schuldenlab.nl (2022) (On)zichtbare schulden op de werkvloer. Een onderzoek naar het werkgeversperspectief op de financiële gezondheid van werknemers

<sup>136</sup> Van der Schors, A. & Schonewille, G. (2017) Personeel met schulden. Utrecht: Nibud.

incassoresultaat constant rond de 71% ligt. In 2019 is 71,4% van €350.000.000 geïnd. De resterende 29%, de 'ontbrekende' €100 miljoen, wordt niet geïnd en wordt als oninbaar beschouwd (2019). Ten aanzien van de gemeente- en waterschapsbelasting wordt geconstateerd dat de ervaringscijfers aangeven dat ongeveer 0,5% van de vorderingen uiteindelijk als oninbaar wordt afgeboekt. Dat betekent dat er op het moment van het onderzoek (2021) nog ongeveer 0,5% open stond. Deze cijfers kunnen per jaar fluctueren.<sup>137</sup>

In de 'Kennisanalyse invordering' wordt geconcludeerd dat niet bekend is of vorderingen waarbij het advies luidt "afboeken vanwege oninbaar", daadwerkelijk worden afgeboekt of dat deze worden doorverkocht en langs een andere weg zich weer bij de debiteur aandienen.<sup>138</sup> Op basis van data van het CBS, de NVI en de KBvG over het jaar 2018 constateerde onderzoeksbureau SEO (2020) dat gerechtsdeurwaarders en incassobureaus/advocaten in 2018 voor ongeveer €9,5 miljard aan zaken hadden afgesloten. Hiervan komt op basis van de NVI-kerncijfers €4,2 miljard voor rekening van incassobureaus/advocaten. De overige €5,3 miljard belandt bij deurwaarders. SEO concludeert dat jaarlijks in totaal zo'n €6,5 miljard aan zaken oninbaar is.<sup>139</sup> In 2023 heeft SEO dit onderzoek herhaald op basis van data uit het jaar 2021. Daarin wordt geconcludeerd dat van alle vorderingen (B2B en B2C) ca. €7,1 miljard in het traject van incassobureaus en gerechtsdeurwaarders komt. Incassobureaus en gerechtsdeurwaarders innen ongeveer €2,4 miljard succesvol. €4,7 miljard is dus oninbaar<sup>140</sup>. Dit omvat echter ook vorderingen in het B2B-segment. Navraag bij SEO wijst uit dat er naar schatting €375 miljard is afgehandeld in debiteurenbeheer, waarvan €276 miljard in B2B. Dat leidt tot €99 miljard van B2C-betalingsrisico. Dit laatste betekent dat geschat wordt dat van de €4,7 miljard aan oninbare vorderingen bij incassobureaus en deurwaarders jaarlijks ongeveer €1,24 miljard vanuit B2C zou komen ( $99/375 \cdot 4,7$ ).

In het onderzoek door SEO zijn publieke vorderingen uitsluitend meegenomen wanneer de invordering is uitbesteed aan een incassobureau of deurwaarderskantoor. Dat betekent dat niet alle oninbare vorderingen vanuit overheidsorganisaties verdisconteerd zijn in het onderzoek door SEO. Dit maakt dat de €1,24 miljard naar verwachting een onderschatting is van het totaal aantal oninbare vorderingen.

---

<sup>137</sup> Jungmann, N., R. Oomkens, T. Madern & M. Bartsch. (2021). Ophogingen. Panteia/Hogeschool Utrecht

<sup>138</sup> Jungmann, N., R. Oomkens & A. Moerman. (2023). Kennisanalyse invordering. Utrecht: Hogeschool Utrecht.

<sup>139</sup> Rougor, W., N. Verheuvél, J. Hers & Va. Van Spijker. (2020). De economische waarde van creditmanagement. Amsterdam: SEO.

<sup>140</sup> Hierbij is onbekend of deze oninbare vorderingen worden afgeboekt of doorverkocht.

# 7 Onderwijs en onderzoek

Schuldenproblematiek leidt tot kosten in de domeinen van onderwijs en onderzoek. De kosten die ontstaan op deze domeinen zijn:

Bij burgers:

- Lagere leerprestaties als gevolg van geldstress thuis werken door in een lager jaarsalaris

Bij bedrijven:

- Lagere leerprestaties als gevolg van geldstress thuis leiden tot een minder hoog opgeleide beroepsgroep

Bij de overheid:

- Langduriger gebruik onderwijs
- Financieren financiële educatie
- Financieren onderzoek

Het onderwijs is een breed begrip. Het omvat zowel het basis- en voortgezet onderwijs als het mbo, hbo/universiteit en andere vormen. In het lager en voortgezet onderwijs werken schulden met name door op leerprestaties. Op het mbo en hbo werken schulden ook door in verzuim en schooluitval. Omwille van de leesbaarheid worden per onderdeel telkens eerst de algemene inzichten gegeven en -indien beschikbaar- daarna de inzichten per type onderwijs.

## 7.1 Leerprestaties

Geldzorgen kunnen een (forse) wissel trekken op leerprestaties.<sup>141</sup> Onderzoek wijst uit dat de chronische stress van opgroeien in een gezin met geldzorgen er onder meer aan kan bijdragen dat kinderen en jongeren meer problemen hebben om zich te concentreren, te kunnen plannen en organiseren en emoties en verlangens te reguleren.<sup>142,143</sup>



### Basisonderwijs

Onderzoek van SEO toont aan dat kinderen die opgroeien in gezinnen waar veel (financiële) stress is, lager scoren op Cito-toetsen. De negatieve impact van (financiële) stress op de Cito-score schat SEO op 0,3 punten. Als kinderen kunnen opgroeien in een omgeving met weinig (financiële) stress en goede hulpbronnen, scoren ze gemiddeld zelfs 0,5 punten hoger. SEO heeft deze resultaten gecorrigeerd voor het inkomen van ouders en kenmerken van de fysieke leefomgeving. Zonder deze correcties zijn de verschillen bijna 2 punten. Bij een mediane score van 534 is dat het verschil tussen havo en vmbo tl. Het verminderen van (financiële) stress kan vormgegeven worden door geen schoolbijdrage te vragen en te voorzien in primaire levensbehoeften.

Langs een vergelijkbare lijn redenerend, wijst SEO ook op het belang van een gezonde maaltijd. Met een gezond gevulde maag kunnen kinderen zich beter concentreren en behalen zij hogere resultaten op toetsen.<sup>144</sup>

<sup>141</sup> DUO onderwijsonderzoek en advies (2019) Armoede onder leerlingen in het basisonderwijs. Utrecht: DUO

<sup>142</sup> <https://www.nji.nl/armoede/invloed-op-schoolprestaties#voortijdig-schoolverlaten>

<sup>143</sup> Masarik, A.S., R.D. Conger (2017). Stress and child development: a review of the family stress model. *Current Opinion in Psychology*, 13(1), 85-90.

<sup>144</sup> Hoyland, A., L. Dye & C.L. Lawton (2009). A systematic review of the effect of breakfast on the cognitive performance of children and adolescents. *Nutrition Research Reviews*, 22(2), 220-243

### Mbo

Op het mbo halen studenten zonder geldzorgen gemiddeld hogere cijfers dan degenen met geldzorgen. De lagere leerprestaties hangen samen met een algeheel verminderd welzijn op zowel sociaal vlak als op het domein van gezondheid.<sup>145</sup>

### Hbo

Op het hbo geven studenten met geldzorgen aan dat zij zich minder goed kunnen concentreren, lagere cijfers halen en vaker colleges missen.<sup>146</sup>

### Wat is er bekend over de prevalentie en de kosten?

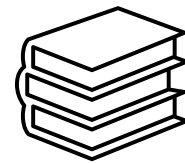
SEO heeft uitgerekend dat als de (financiële) stress bij huishoudens met kinderen in het basisonderwijs verminderd kan worden naar tien procent van alle gezinnen, dit een positief effect heeft op schoolprestaties. De betere schoolprestaties werken door in een hoger jaarinkomen van gemiddeld €1.750,- per jaar. Op een hele loopbaan komt dat neer op €11.250.<sup>147</sup> Ook heeft SEO berekend wat de baten zijn van schoolmaaltijden voor de 25% van de gezinnen waar de meeste (financiële) stress speelt. De maaltijden kosten €140 miljoen per jaar. SEO schat in dat deze investering €30 à 60 miljoen oplevert aan inkomenswinst. SEO veronderstelt daarbij dat schoolmaaltijden ook andere baten opleveren zoals minder overgewicht op volwassen leeftijd.<sup>148</sup>

Er zijn geen berekeningen gevonden van de impact van verminderde leerprestaties op het mbo en hbo. Het ligt in de rede dat deze, net als in het basisonderwijs, in ieder geval doorwerken op het toekomstig jaarinkomen.

## 7.2

### Schooluitval en verzuim

Schuldenproblematiek kan ook doorwerken in schooluitval. Schooluitval gerelateerd aan schuldenproblematiek manifesteert zich met name op het mbo en hbo. Op het voortgezet onderwijs is het geen veelvoorkomende oorzaak.<sup>149</sup>



### Mbo

Uit onderzoek onder mbo-studenten is gebleken dat studenten met schulden vaker uitvallen dan studenten zonder schulden.<sup>150</sup> Mbo-studenten met schulden ervaren door hun financiële problemen meer emotionele en praktische belasting, waardoor hun participatie en algehele schoolprestaties negatief worden beïnvloed.<sup>151</sup> Ook internationaal onderzoek toont aan dat schulden een belangrijke voorspeller zijn van uitval onder studenten.<sup>152</sup> Schulden zijn een risicofactor. Er zijn ook beschermende factoren voor schooluitval. Zo hebben jongeren met ouders die veel steun geven tot 50% minder kans op schooluitval in vergelijking met kinderen die nauwelijks worden ondersteund door hun ouders.<sup>153</sup> De prevalentie en negatieve doorwerking van schulden op het schoolverloop speelt het sterkst bij studenten met een mbo-entreeopleiding.<sup>154</sup>

<sup>145</sup> Gemeente Utrecht & Universiteit Utrecht (2022) De rol van geldzorgen in het leven van Utrechtse mbo-studenten P9

<sup>146</sup> Van der Veer, A. Madern, T. & Mauser, E. (2019) Studeren zonder financiële zorgen. Utrecht: Hogeschool Utrecht

<sup>147</sup> Ter Weel, B. Bussink, H. & Koeman, N. (2023) Kansenongelijkheid in Nederland. Amsterdam: SEO

<sup>148</sup> Ter Weel, B. Bussink, H. & Koeman, N. (2023) Kansenongelijkheid in Nederland. Amsterdam: SEO

<sup>149</sup> Graus, W., Huijgen, T., Belfi, B. & Bakens, J. (2021) Uitval zonder diploma: Aanleiding, Kansen en Toekomstintenties 2020. Maastricht: Maastricht University/ROA

<sup>150</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2021/samenhang-tussen-problemen-en-de-kans-op-voortijdig-schoolverlaten?onepage=true#c-6--Conclusies->

<sup>151</sup> Elffers, L. (2011). The transition to post-secondary vocational education: students' entrance, experiences, and attainment. Proefschrift. Universiteit van Amsterdam

<sup>152</sup> Lee, J. C., & Staff, J. (2007). When work matters: the varying impact of work intensity on high school dropout. *Sociology of Education*, 80(April), 158-178.

<sup>153</sup> Traag, T. (2012). Early school-leaving in the Netherlands. A multidisciplinary study of risk and protective factors explaining early school-leaving. Academisch proefschrift. Universiteit Maastricht.

<sup>154</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2021/samenhang-tussen-problemen-en-de-kans-op-voortijdig-schoolverlaten?onepage=true#c-6--Conclusies->

### Hbo

Twee op de tien hbo-studenten ervaren (grote) moeite om rond te komen. Het is niet bekend hoe vaak zij als gevolg van schuldenproblematiek uitvallen. Een kwart tot de helft van de studenten die moeilijk rondkomen, zegt wel eens na te denken over stoppen met de opleiding.<sup>155</sup> Daarbij heeft 10% van de studenten weleens een betalingsregeling getroffen met een hogeschool vanwege achterstallige betalingen.<sup>156</sup> Hogescholen schrijven elk jaar studenten uit die niet aan hun betalingsverplichtingen voldoen. Zij kunnen zich later altijd weer inschrijven. Als gevolg hiervan is niet in te schatten hoe groot de schooluitval is veroorzaakt door schuldenproblematiek.

### Wat is er bekend over de prevalentie en de kosten?

Voortijdig schoolverlaten komt vooral voor op het mbo. Van alle voortijdig schoolverlaters komt 78% van het mbo.<sup>157</sup> Eurofound heeft berekend dat voortijdig schoolverlaters (vanwege schulden of andere redenen) zonder baan de Nederlandse maatschappij €4,7 miljard per jaar kosten. Deze hoge kosten bestaan voornamelijk uit de kosten voor uitkeringen, kosten van publieke dienstverlening en verlies aan belastinginkomsten.<sup>158</sup>

## 7.3 Niet aan een opleiding beginnen

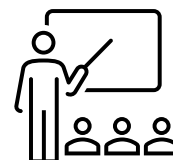
Naast uitval en verzuim kunnen schulden ook als gevolg hebben dat jongeren niet met een opleiding starten. Dit speelt met name als het leven als gevolg van de schulden te weinig stabiliteit en zekerheid biedt. Zeker de helft van de jongeren die leven in schuldenproblematiek en armoede maakt zich regelmatig zorgen over de financiering van hun latere opleiding. De kinderombudsman waarschuwt dat dit hen belemmert om een goed toekomstperspectief te hebben.<sup>159</sup>

### Wat is er bekend over de prevalentie en de kosten?

Het is niet bekend hoe vaak jongeren vanwege de financiële situatie thuis niet aan een opleiding beginnen.

## 7.4 Financiële educatie

Op steeds meer scholen wordt voorzien in financiële educatie. Het doel hiervan is kinderen en jongeren te voorzien van kennis en vaardigheden opdat ze op latere leeftijd niet in financiële problemen komen. Financiële educatie wordt georganiseerd door verschillende partijen. Scholen ontwikkelen zelf wel lesprogramma's. Andere aanbieders van financiële educatie op scholen zijn gemeenten (vanuit de schuldhulpverlening), private partijen zoals Bank voor de klas (een samenwerking tussen 21 banken)<sup>160</sup> en de Week van het geld (georganiseerd door Wijzer in Geldzaken).<sup>161</sup>



### Wat is er bekend over de prevalentie en de kosten?

Het is niet bekend hoeveel geld er wordt uitgegeven aan financiële educatie op scholen (financiering door gemeenten niet meegerekend). In 2024 stelt de Rijksoverheid €18,7 miljoen<sup>162</sup> beschikbaar voor het basisonderwijs, middelbaar onderwijs en het mbo.

<sup>155</sup> Van der Veer, A. Madern, T. & Mauser, E. (2019) Studeren zonder financiële zorgen. Utrecht: Hogeschool Utrecht P 25

<sup>156</sup> Van der Veer, A. Madern, T. & Mauser, E. (2019) Studeren zonder financiële zorgen. Utrecht: Hogeschool Utrecht P19

<sup>157</sup> NJI. (2024). Cijfers over voortijdig schoolverlaten. Verkregen via: Cijfers over voortijdig schoolverlaten | Nederlands Jeugd instituut

<sup>158</sup> Cabus, J. (2013). Wat werkt in de strijd tegen voortijdig schoolverlaten? Sociale Vraagstukken. Verkregen via: Wat werkt in de strijd tegen voortijdig schoolverlaten? – Sociale Vraagstukken

<sup>159</sup> Wiersma, M., & Kooi, C. van der (2017). Alle kinderen kansrijk. Het verbeteren van de ontwikkelingskansen van kinderen in armoede. Den Haag: Kinderombudsman, december 2017.

<sup>160</sup> <https://www.bankvoordeklaas.nl/over/bank-voor-de-klas>

<sup>161</sup> <https://www.weekvanhetgeld.nl/>

<sup>162</sup> [https://www.uitvoeringvanbeleidszw.nl/subsidies-en-regelingen/financiële-educatie-vo/over-financiële-educatie-vo#:~:text=Het%20bevorderen%20van%20gezond%2C%20verantwoord,Zaken%20%26%20Werkgelegenheid%20\(SZW\).](https://www.uitvoeringvanbeleidszw.nl/subsidies-en-regelingen/financiële-educatie-vo/over-financiële-educatie-vo#:~:text=Het%20bevorderen%20van%20gezond%2C%20verantwoord,Zaken%20%26%20Werkgelegenheid%20(SZW).)

## Onderzoek naar de aanpak van schuldenproblematiek

Er wordt veel onderzoek verricht naar schuldenproblematiek. Het onderzoek is hoofdzakelijk beschrijvend van aard en richt zich met name op de oorzaken en omvang van de problematiek en op de wijzen waarop schuldenproblematiek wordt aangepakt. Het onderzoek wordt met name verricht door de volgende typen partijen:



- Onderwijsinstellingen zoals universiteiten en hogescholen
- Kennisinstellingen zoals Movisie, het Nibud, het Nederlands Jeugdinstituut en het Wetenschappelijk onderzoek- en documentatiecentrum
- Gemeentelijke rekenkamers
- Door de overheid gefinancierde partijen zoals het Centraal Bureau voor de Statistiek en het Sociaal-Cultureel Planbureau
- Vertegenwoordigende organisaties zoals Divosa, de Landelijke organisatie sociaal raadslieden (Losr), Nederlandse vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (NVVK) en de Koninklijke beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders
- Private partijen zoals Verwey Jonker Instituut, Berenschot, Panteia, Bureau Bartels en Regioplan

Voor veel onderzoek geldt dat het wordt verricht in opdracht van derden. De tijd die bij deze derden besteed wordt aan het verstrekken van opdrachten moet ook meegeteld worden bij de kosten van onderzoek.

Naast onderzoek worden er ieder jaar ook veel handreikingen en andere producten gericht op de beroepspraktijk opgeleverd. Voorbeelden van dit soort producten zijn:

1. Handreiking voor professionals in het mbo. Omgaan met geldzorgen van mbo-studenten<sup>163</sup>
2. E-learning Patiënten met schulden in de huisartsenpraktijk<sup>164</sup>
3. Gesprekshandreikingen bij (dreigende) geldproblemen<sup>165</sup>

### *Wat is er bekend over de prevalentie en de kosten?*

Het is niet bekend hoeveel onderzoeken er jaarlijks gepubliceerd worden over schuldenproblematiek en wat daar de kosten van zijn. Het is ook niet bekend hoeveel producten en handreikingen er jaarlijks worden opgeleverd. Met een gemiddelde kostprijs van €25.000 à €75.000 per project mag worden aangenomen dat er jaarlijks een substantieel bedrag wordt uitgegeven aan onderzoek en de ontwikkeling van beroepsproducten.

<sup>163</sup> <https://www.gelijke-kansen.nl/actueel/nieuws/2023/02/16/handreiking-omgaan-met-geldzorgen-van-mbo-studenten-gepresenteerd>

<sup>164</sup> <https://schuldenenincasso.nl/e-learning-patienten-met-schulden-in-de-huisartsenpraktijk/>

<sup>165</sup> <https://www.nibud.nl/nieuws/nibud-lanceert-gesprekshandreikingen-bij-dreigende-geldproblemen/>



## 8 Openbare orde & veiligheid

Schuldenproblematiek leidt tot kosten op het domein van de openbare orde en veiligheid. De kosten slaan met name neer bij de overheid. De kosten die ontstaan op deze domeinen zijn:

Bij burgers:

- Slachtoffer worden van delictgedrag geworteld in schuldenproblematiek

Bij de overheid:

- Kosten voor politie, OM, rechterlijke macht, detentie en reclassering

Bij het bedrijfsleven:

- Slachtoffer worden van delictgedrag geworteld in schuldenproblematiek

Schulden werken op verschillende manieren door op de openbare orde en veiligheid. Een belangrijke doorwerking van schuldenproblematiek is dat financiële problemen delictgedrag in de hand werken. Dit heeft als gevolg de inzet van politie, de advocatuur, het OM en de rechterlijke macht. Na een veroordeling volgt detentie en mogelijk reclassering. Naast delictgedrag wordt de politie ook ingezet als een gerechtsdeurwaarder in opdracht van een schuldeiser overgaat tot afsluiting van water of energie of tot een uithuiszetting. Doordat politie, het OM, de rechterlijke macht en de advocatuur allemaal betrokken zijn bij delictgedrag zit er in de onderstaande paragrafen de nodige overlap. Toch worden de verschillende partijen afzonderlijk beschreven omdat zij wel elk eigen begrotingen hebben.

Meer dan de helft van de gedetineerden heeft schulden. En bijna 70% van de criminele feiten wordt gepleegd door mensen die recidiveren. Een voorzichtige schatting van de maatschappelijke kosten is €67.753 per delict.<sup>166</sup> De kosten voor het slachtoffer, of kosten gerelateerd aan het kwijtraken van baan of huisvesting zijn hierin nog niet meegenomen. Bij ongeveer een derde van de delicten gepleegd door mensen die onder reclasseringstoezicht komen te staan, speelde schuldenproblematiek een belangrijke rol in de aanleiding van het delict.<sup>167</sup> Onderzoek wijst ook uit dat mensen die voordat ze in detentie gingen werk hadden, wat vaker schulden hebben dan degenen die daarvoor geen werk hadden. Daarbij blijken mensen die een eenvoudige diefstal hebben gepleegd het meest vaak schulden te hebben (69,5%), ten opzichte van mensen die betrokken zijn bij drugsdelicten (52,1%) en levensdelicten.<sup>168</sup>

### 8.1 Politie

Er zijn verschillende redenen waarom de politie ingezet kan worden als gevolg van schuldenproblematiek. De belangrijkste redenen zijn opsporing van delictgedrag dat wortelt in schuldenproblematiek en bijstand aan gerechtsdeurwaarders.



#### Bijstand aan gerechtsdeurwaarders

Een gerechtsdeurwaarder zal de politie inschakelen bij een afsluiting van energie of water en bij een uithuiszetting. Een gerechtsdeurwaarder zal dit doen als degene die moet betalen niet thuis is of niet wil meewerken.

<sup>166</sup> Oudt, S. & Koekoek, R. (2019) Inventarisatie van de maatschappelijke en financiële impact van de compagnie, een innovatief project van de gevangenzorg Nederland in PI Krimpen aan den IJssel. Social Finance NL

<sup>167</sup> Van Beek, G. (2022). Mea culpa: The complexity of financial problems among probation clients. [s.n.]. <https://doi.org/10.26116/htgx-1846>

<sup>168</sup> Koenraadt, R., Dirkzwager, A. & Nieuwbeerta, P. (2020). Gedetineerd en debiteur. Onderzoek naar het hebben van schulden tijdens en na detentie. PROCES, 99(2), 157-171.

### Wat is er bekend over de prevalentie en de kosten?

In 2021 vonden er vanuit woningen verhuurd door corporaties 1.400 uithuiszettingen plaats.<sup>169</sup> Er zijn geen cijfers over de private markt. Daarnaast werden er 2.040 elektriciteitsaansluitingen en 1.978 gasaansluitingen van kleinverbruikers afgesloten op het totaal van 8,6 miljoen elektriciteitsaansluitingen en 7,2 miljoen gasaansluitingen.<sup>170</sup> In 2019 werden ruim 3.000 huishoudens afgesloten van water.<sup>171</sup> Het is niet bekend hoe vaak gerechtsdeurwaarders de politie inschakelen.

### Opsporing van delictgedrag

Schuldenproblematiek werkt delictgedrag in de hand.<sup>172,173,174,175</sup> De beschikbare onderzoeken wijzen op de dubbele relatie dat schulden en delictgedrag elkaar wederzijds in negatieve zin versterken. De belangrijkste inzichten in de beschikbare onderzoeken zijn dat:

1. De wijze waarop schulden tot daderschap leiden via verschillende processen verloopt, zoals schulden als motief voor daderschap, schulden als risicofactor/kwetsbaarheid voor daderschap en schulden als risicofactor bij recidive.<sup>176,177</sup>
2. In termen van typen criminaliteit lijken schulden met name bij te dragen aan: de betrokkenheid van jongeren bij drugscriminaliteit, hennepsteelt in woningen/panden, high impact crimes, katvangers, mensenhandel en recidive na detentie.<sup>178</sup>
3. Er is weinig zicht op de impact van illegale schulden en de rol die specifiek deze schulden hebben in de uitwerking op crimineel gedrag.<sup>179</sup>

Naast algemeen onderzoek is er ook specifiek onderzoek beschikbaar naar de relatie tussen schuldenproblematiek en delictgedrag door adolescenten. In een eerste onderzoek wijzen adolescenten schulden aan als één van de belangrijke verklaringen voor hun delictgedrag.<sup>180</sup> De studie wees ook uit dat de relatie sterker werd naarmate de adolescenten ouder zijn. In een tweede onderzoek is in beeld gebracht in welke mate ex-gedetineerden vaker schulden hebben dan mensen die geen delict pleegden. De ex-gedetineerden hadden veel vaker financiële problemen.<sup>181</sup> In meer algemene zin wijst onderzoek uit dat jongeren met schulden makkelijker beïnvloedbaar zijn om deel te nemen aan criminele activiteiten dan jongeren zonder schulden.<sup>182,183,184,185,186</sup>

---

<sup>169</sup> Aedes (2022) Corporatiemonitor

<sup>170</sup> <https://www.netbeheernederland.nl/artikelen/nieuws/2022-minder-afsluitingen-maatregelen-blijven-nodig#:~:text=In%202022%20zijn%20er%20door,meeste%20huishoudens%20hebben%20beide%20aansluitingen>.

<sup>171</sup> <https://www.h2owaternetwerk.nl/vakartikelen/waterarmoede-in-nederland-een-verkenning>

<sup>172</sup> Van Beek, G. De Vogel, V. & Van de Mheen, D. (2020) The relationship between debt and crime: A systematic and scoping review. In: European Journal of Probation. 1-31

<sup>173</sup> Agnew, R., Matthews, K. S., Bucher, J., Welcher, A. N., & Keyes, C. (2008). Socioeconomic status, economic problems, and delinquency. Youth & Society, 40(2), 159–181.

<sup>174</sup> Foley, C. F. (2011). Welfare payments and crime. The review of economics and statistics, 93(1), 97–112.

<sup>175</sup> M. Aaltonen, A. Oksanen & J. Kivivuori, 'Debt problems and crime', Criminology 2016, 2, p. 307–331.

<sup>176</sup> Van Eijk, G. & Matthijsse (2020) Schulden en criminaliteit. Literatuuronderzoek en interviews met Rotterdamse sleutelfiguren. Rotterdam: Erasmus Universiteit

<sup>177</sup> Beek, G. van, Vogel, V. de & Mheen, D. van de (2020). Financiën: een risicofactor voor delictgedrag? Een onderzoek naar de complexiteit van financiële problematiek onder reclasseringscliënten. PROCES, 99(2), 136-156.

<sup>178</sup> <https://www.socialelevraagstukken.nl/aanpak-schulden-is-sleutel-in-begeleiding-van-ex-delinquent/>

<sup>179</sup> Jungmann, N., Menger, A., Anderson, M., & Stam, D. (2014). Gevangen in schuld. Over de uitzichtloze schuldsituaties van cliënten van de verslavingsreclassering. Utrecht: Hogeschool Utrecht.

<sup>180</sup> Blom, M., Weijters, G., & van der Laan, A. M. (2011). Problemen met geld en delinquent gedrag van adolescenten [Problems with money and criminal behavior of adolescents]. WODC.

<sup>181</sup> More, P. A., & Weijters, G. (2011a). Tweede meting van de monitor nazorg ex-gedetineerden: Resultaten en vergelijking tussen twee metingen in de tijd [Second measure of the monitor on aftercare ex-prisoners: Results and comparison between two measures over time]. WODC.

<sup>182</sup> Blom, M., Weijters, G., & Laan, A.M. van der (2011). Problemen met geld en delinquent gedrag van adolescenten [Factsheet]. Den Haag: WODC

<sup>183</sup> Van Beek, G. De Vogel, V. & Van de Mheen, D. (2020) The relationship between debt and crime: A systematic and scoping review. In: European Journal of Probation. 1-31

<sup>184</sup> Hoeve, M., Jurrius, K., Zouwen, M. van der, Vergeer, M., Voogt, M., & Stams, G.J. (2011). In de schuld, in de fout? Schuldenproblematiek en crimineel gedrag bij adolescenten en jongvolwassenen. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

<sup>185</sup> Hoeve, M., Jurrius, K., Zouwen, M. van der, Vergeer, M., Voogt, M., & Stams, G.J. (2011) *In de schuld, in de fout? Schuldenproblematiek en crimineel gedrag bij adolescenten en jongvolwassenen*. Den Haag/Amsterdam: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)/ Universiteit van Amsterdam, Forensische Orthopedagogiek/ Kohnstamm Instituut (i.s.m. Stichting Alexander).

<sup>186</sup> Politie (2022) Doorgroeiers. Een kwalitatief onderzoek naar doorgroeiers in drugsgerelateerde criminaliteit.

### Wat is er bekend over de prevalentie en de kosten?

Het is niet bekend welk deel van de delicten (in hoge mate) veroorzaakt wordt door schuldenproblematiek. Wel blijkt uit Nederlands onderzoek onder reclasseringscliënten dat bij ongeveer een derde van de delicten schuldenproblematiek een belangrijke rol speelde in de aanleiding van het delict.<sup>187</sup> Per geregistreerd delict bedragen de opsporingskosten gemiddeld €4.000.<sup>188</sup>

## 8.2

### Rechterlijke macht

De rechterlijke macht heeft op verschillende manieren te maken met de gevolgen van financiële problemen. Naast betrokkenheid bij incassozaken (zie paragraaf 3.2), Wsnp en beschermingsbewind (paragraaf 5.1 en 5.2) is de rechterlijke macht ook betrokken bij strafzaken die voortkomen uit financiële problematiek.



### Wat is er bekend over de prevalentie en de kosten?

Het is niet bekend bij welk deel van de strafzaken schuldenproblematiek de aanleiding vormde voor het delict. Het is dus ook niet bekend welke kosten dit met zich meebrengt.

Bij strafzaken heeft de rechterlijke macht de mogelijkheid om bij een veroordeling een financiële maatregel op te leggen in een voorwaardelijk kader. De voorwaarde houdt dan bijvoorbeeld in dat iemand de schuldenproblematiek moet aanpakken of beschermingsbewind moet aanvragen. Binnen de rechterlijke macht wordt er heel verschillend gedacht over het belang van het opleggen van een financiële voorwaarde.

### Wat is er bekend over de prevalentie en de kosten?

Op basis van onderzoek lijkt het erop dat in 4% van de vonnissen bij mensen die onder toezicht van de reclassering komen door de rechterlijke macht een specifieke financiële voorwaarde is opgenomen. Bij krap een derde (29%) is in het vonnis opgenomen dat van de veroordeelde wordt verwacht onder toezicht van de reclassering te werken aan het verbeteren van de financiële situatie.<sup>189</sup> Het is niet bekend welke kosten dit financieel toezicht met zich meebrengt.

## 8.3

### Reclassering

Er is een stevige relatie tussen schulden en delictgedrag. Daarvan afgeleid zijn schulden een risicofactor op recidive. In 2023 voerden 29.183 mensen onder toezicht van de reclassering een werkstraf uit. Daarnaast stonden 14.183 mensen onder toezicht. De reclassering bracht 25.600 reclasseringsadviezen uit. Bij een substantieel deel van de mensen die te maken hebben met de reclassering spelen schulden een belangrijke rol. Onderzoek laat zien dat de omvang van schulden bij reclasseringscliënten groot is, dat ze de resocialisatie belemmeren en het risico op terugval in delictgedrag vergroten.<sup>190,191,192</sup> Schulden en delictgedrag versterken elkaar wederzijds in negatieve zin. Daarbij is het wel van belang op te merken dat schulden en delictgedrag vaak onderdeel zijn van een groter geheel van problemen. Desalniettemin zijn er diverse onderzoeken die laten zien dat mensen met schulden een hogere recidivegraad hebben dan mensen zonder schulden. In combinatie

<sup>187</sup> Van Beek, G. (2022). Mea culpa: The complexity of financial problems among probation clients. [s.n.]. <https://doi.org/10.26116/htgx-1846>

<sup>188</sup> De Koning, J. Gravesteyn, J. & De Hek (2019) Maatschappelijke kosten en baten van het re-integratiebeleid voor volwassen gedetineerden: een verkennende studie. Rotterdam: SEOR

<sup>189</sup> Koenraedt, R.M., Boone, M. Rap, s. & Kappert, S. (2020) Financieel toezicht binnen het (jeugd)strafrecht. Een onderzoek naar het verloop, de resultaten en mogelijkheden uitbreiding van verplicht financieel toezicht binnen het (jeugd)strafrecht. Leiden: Universiteit Leiden

<sup>190</sup> van Beek, G. (2022). Mea culpa: The complexity of financial problems among probation clients. [s.n.]. <https://doi.org/10.26116/htgx-1846>

<sup>191</sup> Hoeve, M., Jurrius, K., van der Zouwen, M., Vergeer, M., Voogt, M., & Stams, G. J. J. M. (2011). In de schuld, in de fout? Schuldenproblematiek en crimineel gedrag bij adolescenten en jongvolwassenen [In debt, in fault? Debt problems and criminal behavior in adolescents and young adults]. Kohnstamm Institute.

<sup>192</sup> Jungmann, N., Menger, A., Anderson, M. A. R. C., & Stam, D. (2014). Gevangen in schuld [Caught in debt]. Utrecht University of Applied Sciences

met de algemene notie dat schulden delictgedrag in de hand werken<sup>193,194,195</sup>, heeft de hogere recidivegraad implicaties voor de inzet van de reclassering. Een deel van de inzet van de reclassering komt dus voort uit delictgedrag gerelateerd aan schulden en uit recidive gerelateerd aan schuldenproblematiek.

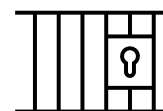
#### **Wat is er bekend over de prevalentie en de kosten?**

Het overgrote deel van de mensen onder reclasseringstoezicht heeft schulden. Uit promotieonderzoek blijkt dat in 250 onderzochte dossiers van mensen onder toezicht 246 mensen schulden hadden en 198 problematische schulden.<sup>196</sup> Onderzoek indiceert ook dat bij ongeveer een derde van de delicten van cliënten onder reclasseringstoezicht schulden een bepalende rol speelden in de aanleiding van het delict. In termen van typen delicten dragen schulden vooral bij aan delicten gerelateerd aan drugsproblematiek en vermogensdelicten.<sup>197</sup>

Er zijn in Nederland drie organisaties die reclassering verzorgen. In 2022 waren de kosten voor het reclasseringstoezicht €259 miljoen.<sup>198</sup> Als krap een derde hiervan wordt toegeschreven aan reclasseringstoezicht op delicten geworteld in schuldenproblematiek, dan komt dat neer op ongeveer €80 miljoen. Een beperking bij dit bedrag is dat niet voldoende inzichtelijk is of er zonder schulden geen toezicht nodig was geweest. Het bedrag is hier wel berekend maar vanwege het gebrek aan inzicht of er zonder schulden geen toezicht nodig was geweest is dit bedrag niet in het schema opgenomen.

## **8.4 Detentie en re-integratie**

Naar schatting heeft ongeveer de helft van de gedetineerden schuldenproblematiek.<sup>199,200</sup> Delictgedrag dat (in hoge mate) wordt veroorzaakt door schuldenproblematiek levert kosten op voor detentie en voor re-integratie na detentie.



#### **Wat is er bekend over de prevalentie en de kosten?**

Het is niet bekend welk deel van de kosten van detentie en (re-)integratie toegeschreven kan worden aan schuldenproblematiek. Wel is bekend wat globaal de kosten zijn van detentie en (re-)integratie. De kosten van detentie hangen af van het soort detentie. Een dag reguliere detentie kost €259 per dag.<sup>201</sup> De kosten van een dag TBS bedragen ongeveer €465. De kosten van integratie beginnen bij langere straffen al tijdens detentie. In 2016 bedroegen de kosten daarvan minimaal €2.200 en maximaal €5.300 per gedetineerde. Wat hierin ontbreekt, zijn de kosten voor ingekochte forensische zorg. De kosten van integratie tijdens detentie per jeugdige gedetineerde bedragen naar schatting in 2016 minimaal €19.000 en maximaal €44.000. De kosten van re-integratie door gemeenten bedragen per volwassen (ex-)gedetineerde in 2015 ongeveer €780.<sup>202</sup>

<sup>193</sup> More, P. A., & Weijters, G. (2011a). Tweede meting van de monitor nazorg ex-gedetineerden: Resultaten en vergelijking tussen twee metingen in de tijd [Second measure of the monitor on aftercare ex-prisoners: Results and comparison between two measures over time]. WODC.

<sup>194</sup> Aaltonen, M., MacDonald, J. M., Martikainen, P., & Kivivuori, J. (2013). Examining the generality of the unemployment-crime association. *Criminology*, 51(3), 561–594. <https://doi.org/10.1111/1745-9125.12012>

<sup>195</sup> Foley, C. F. (2011). Welfare payments and crime. *The review of economics and statistics*, 93(1), 97–112. [https://doi.org/10.1162/rest\\_a\\_00068](https://doi.org/10.1162/rest_a_00068)

<sup>196</sup> Van Beek, G. (2022). Mea culpa: The complexity of financial problems among probation clients. [s.n.]. <https://doi.org/10.26116/htgx-1846>

<sup>197</sup> R.B. Felson e.a., 'Having a bad month: General versus specific effects of stress on crime', *Journal of Quantitative Criminology*, 28, p. 347-363.

<sup>198</sup> Nemeth, A. Linnenbank, M. Roeland, M. Visser, A., Duijnste, D. Stegink, M. & Van den Heuvel, S. (2022) De waarde van reclasseren in Nederland. Eerste raming van maatschappelijke baten rond cliënten van de reclassering. Saxion Hogeschool

<sup>199</sup> M.G.C.J. Beerhuizen e.a., Vierde meting van de monitor nazorg ex-gedetineerden, Den Haag, WODC, 2015.

<sup>200</sup> G. Weijters, J.J. Rokven & S. Verweij, Monitor nazorg (ex-)gedetineerden – meting 5, Den Haag: WODC 2018.

<sup>201</sup> <https://nscr.nl/wat-is-de-prijs-van-vergelding/>

<sup>202</sup> De Koning, J. Gravestijn, J. De Hek, P. & De Vries, D. (2016) De kosten en baten van maatschappelijke (Re-)integratie van volwassenen en jeugdige (ex) gedetineerden. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam

# 9 Beschouwing

## 9.1 Inleiding

Het doel van dit onderzoek is om in kaart te brengen welke kosten ontstaan door schulden en waar die kosten neerslaan. Kosten zijn in dit kader heel eng opgevat, te weten: 'uitgaven in euro's'. Iedereen die ervaring heeft met schuldenproblematiek of bekend is met mensen met schulden weet dat de kosten van schuldenproblematiek ook immaterieel zijn. De waarde van zaken zoals chronische stress, fysieke en mentale gezondheidsproblemen, gevoelens van schaamte en eenzaamheid zijn moeilijk in euro's uit te drukken. Toch is in dit onderzoek geprobeerd de kosten van schuldenproblematiek zoveel als mogelijk in euro's uit te drukken. Inzicht daarin is relevant omdat er in het publieke debat een stevige roep klinkt om de schuldenproblematiek terug te dringen. Het aanpakken van problemen vraagt niet alleen politiek en maatschappelijk draagvlak. Het vraagt ook investeringen. Zicht op kosten kan een bijdrage leveren aan de afwegingen welke investeringen gepleegd worden om met welke maatregelen en welke zekerheden dan ook een probleem aan te pakken.

De uitkomst van dit onderzoek is dat schuldenproblematiek jaarlijks minimaal €8,5 miljard aan kosten met zich meebrengt. *Minimaal* want in dit bedrag zijn tal van posten niet meegerekend. Als een onderzoek een getal als uitkomst heeft, dan bestaat altijd het risico dat dit getal een eigen leven gaat leiden. Zo leeft al jaren het beeld dat het gemiddeld vijf jaar duurt voordat mensen een beroep doen op schuldhulpverlening. Dat inzicht is echter al meer dan 'tien jaar oud' en gebaseerd op 100 dossiers uit Rotterdam. Kortom, getallen dragen het risico in zich een eigen leven te gaan leiden met lang niet altijd de gewenste impact. In de hoop dat dit rapport op haar merites wordt beoordeeld, wordt hier afgesloten met een beschouwing. Deze heeft als doel de waarde van het onderzoek te duiden en kanttekeningen te plaatsen bij onder meer het beeld dat geregeld wordt verspreid, namelijk dat er in Nederland €17 miljard aan kosten wordt gemaakt om €3,5 miljard aan schulden te innen.

## 9.2 De waarde van het verzamelde materiaal

In hoofdstuk twee van dit rapport is geconstateerd dat schuldenproblematiek jaarlijks een kostenpost oplevert van minimaal €8,5 miljard. Dit bedrag is het resultaat van een zorgvuldige analyse waarin een grote hoeveelheid bronnen is geraadpleegd. Het ligt in de rede dat de €8,5 miljard een (forse) onderschatting is van het werkelijke bedrag. In dit rapport is ten aanzien van 43 posten op basis van onderzoek onderbouwd dat op die posten kosten van schuldenproblematiek neerslaan. De €8,5 miljard is echter een optelsom van slechts 19 van de 43 posten. Voor deze 19 posten geldt dat berekend of geschat kon worden tot welke kosten schuldenproblematiek leidt. Voor de 24 andere posten geldt dat wel is onderbouwd dat schuldenproblematiek tot kosten leidt. Het was echter niet mogelijk om een schatting te geven met een voldoende onderbouwing. Zowel binnen de groep van 19 posten als binnen de groep van 24 posten zitten hoge en lage bedragen. Het is niet mogelijk om in te schatten of de 24 ontbrekende posten nog eens minimaal €8,5 miljard vertegenwoordigen of een (veel) hoger of lager bedrag. De belangrijkste conclusie die dit onderzoek oplevert is dat schuldenproblematiek leidt tot (zeer) substantiële jaarlijkse kosten op heel veel verschillende terreinen.

## 9.3 Kanttekeningen

Onder een berekening van de kosten van schuldenproblematiek ligt bijna onvermijdelijk de hoop dat als de schuldenproblematiek wordt opgelost al deze kosten worden bespaard. Dit is een illusie. In Nederland is weliswaar veel terrein te winnen op zowel het voorkomen van schulden als het - als deze toch ontstaan - oplossen van schulden. Het is weliswaar aannemelijk dat een substantieel deel van de in dit onderzoek gepresenteerde kosten kunnen worden voorkomen door preventie van schuldenproblematiek én het tijdig op te lossen van schulden. Tegelijkertijd is het ten aanzien van het *oplossen* schulden van belang om bij deze bijna

onvermijdelijke en terechte hoop een kanttekening te plaatsen. Want, het wegnemen van schulden betekent niet automatisch dat alle in dit rapport opgevoerde kosten verdwijnen. Hier liggen drie oorzaken aan ten grondslag. Ten eerste, schuldenproblematiek kent vele achterliggende oorzaken. Ten tweede, schulden maken deel uit van een kluwen aan problemen. Ten derde, eenmaal opgelopen schade ontstaan door schuldenproblematiek kan soms langdurig doorwerken in het leven van mensen.

### Schuldenproblematiek kent vele achterliggende oorzaken

Schuldenproblematiek kent veel oorzaken. De lasten kunnen te hoog zijn voor het inkomen, mensen kunnen gaan scheiden, ziek worden of een partner hebben die overlijdt. Lang niet iedereen kan dergelijke life-events zonder financiële problemen opvangen. Schulden kunnen ook voortkomen uit lage basisvaardigheden (laaggeletterdheid, lage digivaardigheid et cetera) al dan niet in combinatie met het ontbreken van een passend ondersteunend netwerk. Er komen ook mensen in problemen doordat ze een lage zelfregulatie hebben en dus instappen op verleidingen of doordat ze vastlopen in bureaucratische processen, denk aan onvoorziene verplichtingen om toeslagen of andere verstrekkingen terug te betalen. Ook de huidige inrichting van het incassostelsel werkt oploop van schulden in de hand. En er zijn mensen die bewust risico's nemen en wel zien wat dat gaat betekenen. Veel van deze oorzaken zijn structureel van aard en verdwijnen niet wanneer schulden worden weggenomen. Kortom: het structureel oplossen van schuldenproblematiek betekent dat de *achterliggende oorzaken* van schuldenproblematiek moeten worden aangepakt. Anders ontstaat immers het risico dat schuldenproblematiek verwordt tot een draaideurfenomeen.

### Schulden maken deel uit van een kluwen aan problemen

Daarnaast is een tweede belangrijke kanttekening te plaatsen bij de mogelijkheden om de kosten van schuldenproblematiek terug te dringen. Zeker bij ernstiger schuldenproblematiek, speelt er doorgaans meer dan alleen geldproblemen. In veel gevallen spelen er ook problemen op andere levensdomeinen. Denk aan problemen op het gebied van gezondheid, werk, opvoeding, et cetera. Het is van belang om enerzijds niet te onderschatten tot hoeveel kosten schulden kunnen leiden én tegelijkertijd niet te overschatten wat de impact in financiële zin (op korte termijn) is als iemand geen schulden meer heeft.

Binnen een kluwen aan problemen is het veelal niet mogelijk het precieze aandeel van de schulden aan te wijzen. Stel dat in een huishouden de volgende problemen spelen: werkloosheid, verslaving, ggz-problematiek en schulden. Hoeveel beter was de situatie van het huishouden geweest als er geen schulden waren geweest? Het ligt in de rede dat er een belangrijke stressbron minder was geweest. Een stressbron die de stap naar betaald werk aantrekkelijker maakt. Maar was die stap ook realistisch gezien de ggz-problematiek? En was er zonder schulden geen behoefte meer aan bijvoorbeeld verslavingszorg? Het wegnemen van schulden zal er niet per definitie toe leiden dat alle met de schulden samenhangende problemen verdwijnen (en dus dat die kosten wegvallen). Tegelijkertijd moet de impact van schulden ook niet onderschat worden. Hoewel er vaak geen harde causale relatie kan worden aangetoond, mag worden aangenomen dat schulden absoluut tot flinke kosten leiden. Zo is het aannemelijk te veronderstellen dat als er geen schulden waren geweest, het aantal situaties van bijvoorbeeld huiselijk geweld aanzienlijk lager was geweest of mensen minder gezondheidsproblemen zouden hebben.

In 2024 start een onderzoek naar een experiment in Arnhem, waarin de gemeente de schulden van zo'n 50 huishoudens opkoopt zonder hier voorwaarden aan te verbinden. Dit onderzoek is interessant in het licht van het voorgaande. Het kan inzicht bieden in het effect van het wegnemen van schulden op diverse levensdomeinen. In het onderzoek worden de betrokken huishoudens twee jaar gevolgd.

### Schuldenproblematiek kan langdurig doorwerken in het leven van mensen

Hoewel schuldenproblematiek geregeld nauw verweven is met problemen in andere levensdomeinen waarbij het niet altijd mogelijk is het precieze aandeel van schulden vast te stellen, is het van belang te realiseren dat sommige problemen lang kunnen doorwerken in het leven van mensen. Wanneer er als gevolg van schuldenproblematiek veranderingen optreden op het vlak van mentale gezondheid, en iemand wellicht een depressie of post-traumatische stressstoornis ontwikkelt, zijn negatieve effecten niet simpelweg verdwenen op het moment dat iemand geen schulden meer heeft. Ook het opgroeien in een omgeving van

schuldenproblematiek kan voor een kind ontwrichtend werken en eveneens leiden tot een langdurig negatief effect op onder meer mentale gezondheid. En wanneer iemand wegens forse geldzorgen een opleiding niet start of afmaakt, kan dit langetermijn effect hebben op bijvoorbeeld de arbeidsmarktpositie.

## 9.4 Relatie tot andere onderzoeken

Het verrichte onderzoek is het eerste in haar soort. Niet eerder werd in beeld gebracht op welke terreinen schuldenproblematiek welke kosten veroorzaakt. Wel werden er eerder onderzoeken verricht naar de kosten van de *aanpak* van schulden of de kosten en baten van schuldhulpverlening. In dat kader wordt geregeld verwezen naar drie onderzoeken, te weten een onderzoek van de Argumentenfabriek uit 2020, een onderzoek van onderzoeksbureau APE uit 2011 en een onderzoek van Hogeschool Utrecht en Regioplan, eveneens uit 2011. Deze onderzoeken hebben primair betrekking op de kosten en baten van schuldhulpverlening. Het rapport van de Argumentenfabriek 'Minder schade door schuld' uit 2020 wordt geregeld geciteerd als het gaat om de kosten van schuldenproblematiek in Nederland. In dit onderzoek staat: "We maken kosten van 17 miljard, om 3,5 miljard aan private schulden (uiteindelijk niet) te innen" (p.34).<sup>203</sup> Deze uitspraak is gebaseerd op een onderzoek door APE uit 2011 naar de kosten en baten van schuldhulpverlening.<sup>204</sup> Echter, in het APE-onderzoek worden de kosten die voortvloeien uit, of samenhangen met schulden, in kaart gebracht. Deze cijfers belandden ook in de Tweede Kamer, waar onder meer wordt gesteld: "17 miljard aan maatschappelijke kosten om 3 miljard problematische schulden te innen".<sup>205</sup> Het bedrag van €17 miljard zou een optelsom zijn van alle kosten die voortvloeien uit schuldenproblematiek en is op basis van het APE-onderzoek uit 2011 opgebouwd uit onder meer kosten voor extra uitkeringen, kosten voor gemiste economische groei door arbeidsverzuim, extra ziektekosten en uitvoeringskosten.<sup>206</sup> In het APE-onderzoek is de €17 miljard echter niet te herleiden.

Er is dus geen deugdelijke onderbouwing te herleiden naar de stelling dat het €17 miljard kost om €3,5 miljard aan schulden 'op te lossen'. Dit suggereert immers dat met de kosten van schuldhulpverlening – waar schulden worden opgelost – €17 miljard gemoeid zou zijn. Dit getal laat zien waarom het zo belangrijk is om zorgvuldig om te gaan met getallen die voortkomen uit onderzoek. Grote niet herleidbare getallen kunnen bijdragen aan een frame van een 'schuldenindustrie' waarbij de kosten die gemaakt moeten worden om mensen met problematische schulden te helpen, niet in verhouding staan tot de oorspronkelijke schuld die zij hadden.<sup>207,208</sup> Voorliggend onderzoek laat zien dat de kosten van schuldhulpverlening grofweg zo'n €200 miljoen bedragen; een fractie van de kosten van het eerder genoemde bedrag €17 miljard.

Na bovengenoemde onderzoeken zijn er enkel studies uitgevoerd die betrekking hadden op kosten in specifieke domeinen. In dit licht kunnen de rekensommen in het voorliggende rapport op basis van bestaande literatuur en data worden beschouwd als een belangrijke brede onderbouwing van de kosten van schuldenproblematiek in Nederland.

<sup>203</sup> Fransman, R. & T. Bakker. (2020). Minder schade door schuld. Amsterdam: De Argumentenfabriek.

<sup>204</sup> Aarts, L., K. Douma, R. Frierson, C. Schrijvershof & M. Schut. (2011). Kosten en baten van schuldhulpverlening. APE.

<sup>205</sup> TK. 36 260. Vergaderjaar 2022-2023.

<sup>206</sup> Fransman, R. & T. Bakker. (2020). Minder schade door schuld. Amsterdam: De Argumentenfabriek.

<sup>207</sup> TK. (2023). Doorstroom schuldhulpverlening naar wettelijke schuldsaneringsregeling afgerond | Tweede Kamer der Staten-Generaal

<sup>208</sup> TK. 36 260. Vergaderjaar 2022-2023.



# Bijlage 1: Onderbouwing kosten invordering

De kosten van invordering kunnen via verschillende sets van parameters vast worden gesteld. De kosten hebben betrekking op zowel private als publieke schulden van natuurlijke personen. Het uitgangspunt voor de berekening van de kosten van invordering is dat deze bestaan uit de kosten die een persoon met schulden in de minnelijke fase moet betalen en eventuele kosten die voortvloeien uit ambtshandelingen uitgevoerd door gerechtsdeurwaarders.

In deze bijlage worden allereerst de kosten in de minnelijke fase geschetst volgens een rekenmethode die uitgaat van het aantal mensen met problematische schulden en een methode die uitgaat van alle mensen met schulden. Per uitwerking is uiteengezet op welke parameters en op welke aannames de berekening is gebaseerd. Daarna worden de kosten van ambtshandelingen uitgevoerd door gerechtsdeurwaarders in kaart gebracht. De bijlage sluit af met een totaaloverzicht van de kosten van invordering voor de persoon met schulden.

## Investeringskosten minnelijk voor mensen met problematische schulden

### Parameters

- Huishoudens met problematische schulden<sup>209</sup>: 726.000 (8,8%).
- Gemiddeld aantal schuldeisers schuldhulpverlening: 13<sup>210</sup>.
- Inschatting van incassokosten o.b.v. hoe vaak bepaalde vorderingen voorkomen<sup>211</sup> en inschatting hoogte incassokosten.

### Aannames

- Mensen met geregistreerde problematische schulden hebben evenals mensen in schuldhulpverlening gemiddeld 13 schuldeisers.
- Eén schuldeiser staat gelijk aan 1 vordering.
- 15% incassokosten tot €2.500<sup>212</sup>
  - Tot € 50 → € 8 incassokosten
  - Tot € 100 → € 15 incassokosten
  - Tot € 250 → € 38 incassokosten
  - Tot € 500 → € 75 incassokosten
  - Tot € 750 → € 113 incassokosten
  - Tot € 1.000 → € 150 incassokosten
  - Tot € 1.500 → € 225 incassokosten
- Alleen voor huur/hypotheek en energie is het aannemelijk dat de initiële vordering boven de €250 is én dat er incassokosten worden gerekend.
- Zorgkosten kunnen ook makkelijk hoger zijn dan €250 maar de eerste 6 maanden worden daar geen incassokosten gerekend<sup>213</sup>.
- Voor vorderingen bij publieke schuldeisers geldt dat de incassokosten bij een vordering onder de €500 gemiddeld genomen beperkt zijn (rond de €7)<sup>214</sup>.
- Schatting incassokosten:

<sup>209</sup> CBS. (2023). Schuldendashboard.

<sup>210</sup> NVVK. (2022). Jaarverslag 2022.

<sup>211</sup> Groen, A., C. van Horssen & N. Veerman. (2022). Rondkomen en betalingsproblemen. Utrecht: Nibud.

<sup>212</sup> [Hoeveel betaal ik voor incassokosten? | Rijksoverheid.nl](#)

<sup>213</sup> Jungmann, N., R. Oomkens, T. Madern & M. Bartsch. (2021). Ophogingen. Panteia/Hogeschool Utrecht

<sup>214</sup> Jungmann, N., R. Oomkens, T. Madern & M. Bartsch. (2021). Ophogingen. Panteia/Hogeschool Utrecht



- Voor 60% van de vorderingen rekenen met incassokosten van €40
- Voor 15% rekenen met €75
- Voor 10% rekenen met €113
- Voor 10% rekenen met €150
- Voor 5% rekenen met €225
- **Gewogen gemiddelde: €72,80**
- Kwijtschelding:
  - Bij een problematische schuldsituatie komt een burger bij de schuldhulpverlening in principe in aanmerking voor een schuldregeling met kwijtschelding. Slechts één op de tien huishoudens met geregistreerde problematische schulden vindt echter de weg naar schuldhulpverlening.<sup>215</sup> Bij een schuldregeling met kwijtschelding krijgen schuldeisers gemiddeld 5 à 10% van de initiële vordering terugbetaald. Op basis van de beschikbare cijfers kan met een slag om de arm worden geschat dat schuldhulpverlening ongeveer 1 op de 20 debiteuren kan helpen aan een schuldregeling met kwijtschelding.<sup>216</sup> Dit impliceert dat uitgaande van de CBS-data over problematische schulden grofweg aangenomen kan worden dat de kosten van toepassing zijn op 95% van de huishoudens met problematische schulden.

### Rekensom

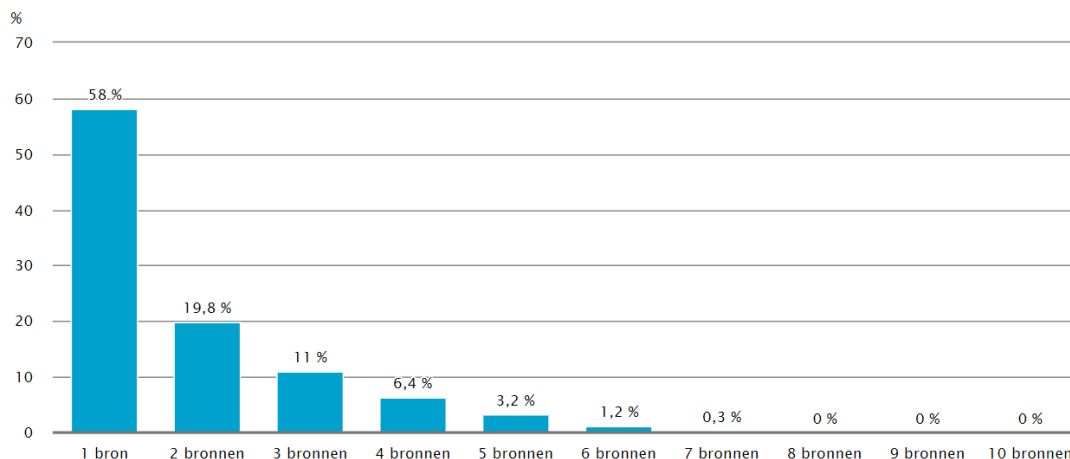
Om een beeld te vormen van de *minimale incassokosten* (ondergrens) bij mensen met problematische schulden, kan je dan de som maken:

- Ondergrens (minimale) incassokosten bij mensen met problematische schulden =  $13 * €72,80 * 726.000 = €687.086.400$

### Kanttekeningen

- Wat niet (of beperkt) in de CBS-data zit zijn betalingsachterstanden bij private bedrijven; met als uitzondering de bron 'schuldregeling' (in deze pakketten zitten doorgaans zowel publieke als private schuldeisers).
- Het is de vraag hoe vergelijkbaar de groepen 'geregistreerde problematische schulden' en het 'cliëntenbestand schuldhulpverlening' zijn, met name in termen van aantal schuldeisers (zie onderstaande tabel):

Aandeel huishoudens met geregistreerde problematische schulden per aantal schuldregistraties, 2023-01



Bron: CBS-dashboard 'Schuldenproblematiek in beeld'

In onderzoek onder mensen in schuldhulpverlening blijkt dat veruit de meeste klanten van schuldhulpverlening (86%) schulden hebben bij zowel publieke als private partijen; 13% enkel bij private schuldeisers, en 1% alleen bij publieke instanties. Voorts blijkt dat bij huishoudens met problematische schulden de overheid een grote

<sup>215</sup> CBS. (2020). Schuldenproblematiek in beeld 2015-2018.

<sup>216</sup> Jungmann, N., R. Oomkens & A. Moerman. (2023). Kennisanalyse invordering. Utrecht: Hogeschool Utrecht.

schuldeiser is, maar niet de grootste. Bij ruim driekwart (77%) van de huishoudens die een beroep doen op schuldhulpverlening eisen private partijen meer dan de helft van de schuldenlast op.<sup>217</sup> Het is echter niet bekend of de overheid de uitstaande schulden als gevolg van de preferente status van bepaalde vorderingen reeds in een eerder stadium heeft ingevorderd. Doordat in de CBS-data uitsluitend publieke schuldeisers een 'schuldenbron' vormen, is het lastig om op basis van het onderzoek uit 2021 door Panteia en de Hogeschool Utrecht een vergelijking te maken tussen de mensen in de CBS-data en de groep in schuldhulpverlening.

### Invoeringskosten minnelijk voor mensen met schulden

#### Parameters

- In het onderzoek 'Rondkomen en betalingsproblemen' van het Nibud (2022)<sup>218</sup> zijn cijfers beschikbaar over het percentage mensen dat aangeeft een brief van een incassobureau of deurwaarder te hebben ontvangen. De steekproef is representatief voor de Nederlandse bevolking (18 – 75 jaar).
- Aantal Nederlanders tussen 18-75 jaar in 2022: 12.919.706<sup>219</sup>
- Nibud-cijfers 'Rondkomen en betalingsproblemen (2022):
  - Percentage dat aangeeft brieven van een incassobureau of deurwaarder te hebben ontvangen: 4% (regelmatig) - 9% (enkele keer)
- Inschatting van incassokosten op basis van hoe vaak bepaalde vorderingen voorkomen<sup>220</sup> en inschatting hoogte incassokosten.

#### Aannames

- Het gaat hier om schulden in het algemeen, niet uitsluitend om *problematische* schulden.
- Het betreft hier brieven van incassobureaus en deurwaarders ten aanzien van zowel private als publieke vorderingen.
- 'Een enkele keer' is in het voorliggende onderzoek geïnterpreteerd als 1-3 keer per jaar.
- 'Regelmatig' is in het voorliggende onderzoek geïnterpreteerd als 5-10 keer per jaar.
- 15% incassokosten tot €2.500
  - Tot € 50 → € 8 incassokosten
  - Tot € 100 → € 15 incassokosten
  - Tot € 250 → € 38 incassokosten
  - Tot € 500 → € 75 incassokosten
  - Tot € 750 → € 113 incassokosten
  - Tot € 1.000 → € 150 incassokosten
  - Tot € 1.500 → € 225 incassokosten
- Alleen voor huur/hypothek en energie is het aannemelijk dat de initiële vordering boven de €250 is én dat er incassokosten worden gerekend.
- Zorgkosten kunnen ook makkelijk hoger zijn dan €250 maar de eerste 6 maanden worden daar geen incassokosten gerekend<sup>221</sup>.
- Voor vorderingen bij publieke schuldeisers geldt dat de incassokosten bij een vordering onder de €500 gemiddeld genomen beperkt zijn (rond de €7)<sup>222</sup>.
- Schatting incassokosten:
  - Voor 60% van de vorderingen rekenen met incassokosten van €40
  - Voor 15% rekenen met €75
  - Voor 10% rekenen met €113
  - Voor 10% rekenen met €150
  - Voor 5% rekenen met €225
  - **Gewogen gemiddelde: €72,80**

#### Rekensom

- Brieven incassobureau of deurwaarder ontvangen:

<sup>217</sup> Jungmann, N., R. Oomkens, T. Madern & M. Bartsch. (2021). Ophogingen. Panteia/Hogeschool Utrecht

<sup>218</sup> Groen, A., C. van Horssen & N. Veerman. (2022). Rondkomen en betalingsproblemen. Utrecht: Nibud.

<sup>219</sup> CBS StatLine - Bevolking, geslacht, leeftijd en burgerlijke staat, 1 januari (cbs.nl)

<sup>220</sup> Groen, A., C. van Horssen & N. Veerman. (2022). Rondkomen en betalingsproblemen. Utrecht: Nibud.

<sup>221</sup> Jungmann, N., R. Oomkens, T. Madern & M. Bartsch. (2021). Ophogingen. Panteia/Hogeschool Utrecht

<sup>222</sup> Jungmann, N., R. Oomkens, T. Madern & M. Bartsch. (2021). Ophogingen. Panteia/Hogeschool Utrecht

- Regelmatig: 4% van 12.919.706= 516.788
- Regelmatig = 5x
  - $516.788 * €120 = €62.014.589$
  - $516.788 * €56 = €29.069.339$
  - $516.788 * €57 = €29.198.536$
  - $516.788 * €75 = €38.759.118$
  - $516.788 * €56 = €29.069.339$
  - Totaal: € 188.110.919
- Regelmatig = 10x
  - $516.788 * €240 = €124.029.178$
  - $516.788 * €113 = €58.138.677$
  - $516.788 * €113 = €58.397.071$
  - $516.788 * €150 = €77.518.236$
  - $516.788 * €113 = €58.138.677$
  - Totaal: €376.221.839
- **Gemiddeld regelmatig: €282.166.379**
- Enkele keer: 9% van 12.919.706= 1.162.774
- Enkele keer = 1x
  - $1.162.774 * €24 = €27.906.565$
  - $1.162.774 * €11 = €13.081.202$
  - $1.162.774 * €11 = €13.139.341$
  - $1.162.774 * €15 = €17.441.603$
  - $1.162.774 * €11 = €13.081.202$
  - Totaal €84.649.914
- Enkele keer = 3x
  - $1.162.774 * €72 = €83.719.695$
  - $1.162.774 * €34 = €39.243.607$
  - $1.162.774 * €34 = €39.418.023$
  - $1.162.774 * €45 = €52.324.809$
  - $1.162.774 * €34 = €39.243.607$
  - Totaal: €253.949.741
- **Gemiddelde enkele keer: €169.299.827**
- **Totaal: €282.166.379 + €169.299.827 = €451.466.206**

#### Kanttekening

- Deze cijfers alleen vormen een onderschatting, omdat ook hierin *niet* de incassokosten zijn meegenomen van schuldeisers die incasso in eigen beheer hebben (bijv. de telefoonprovider die zelf aanmaningen stuurt). De aanname bij deze kanttekening is dat het merendeel van de respondenten in het Nibud-onderzoek het verschil weet tussen een brief van de primaire schulden versus een brief van een incassobureau of deurwaarder.

#### Kosten ambtshandeling gerechtsdeurwaarders

##### Parameters

Uit de CBS-data<sup>223</sup> blijkt dat de bruto-omzet voor de gehele sector van gerechtsdeurwaarderskantoren in 2021 in totaal **€323,2 miljoen** bedroeg (inkomsten minnelijk en ambtshandelingen). Inkomsten uit ambtelijke activiteiten (inclusief griffierechten) bedragen in 2021: **€138.976.000 (€139 miljoen)**

#### Kanttekening

- Een deel van de uitvoeringsorganisaties zet in de gerechtelijke fase geen gerechtsdeurwaarders in, maar heeft dit in eigen beheer (bijv. CJIB). Deze kosten zijn hierin niet meegenomen. Deze kostencijfers op basis van omzetcijfers vanuit de gerechtsdeurwaarderij vormen daarmee een onderschatting van de totale kosten die worden gemaakt in de gerechtelijke fase.

<sup>223</sup> CBS. (2022). Gerechtsdeurwaarders in Nederland, kerncijfers 2021. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek

### Totaaloverzicht kosten invordering voor persoon met schulden

Samenvattend is de conclusie dat om zo volledig mogelijk zicht te krijgen op de kosten van invordering (minnelijk en kosten ambtshandelingen) er een beeld moet zijn van:

- De kosten in rekening gebracht door schuldeisers die incasso in eigen beheer hebben. Deze cijfers zijn nergens beschikbaar en dus ook niet opgenomen in de uiteindelijke berekening. De schatting van invorderingskosten vormt daarmee een (forse) onderschatting van de daadwerkelijke kosten.
- De kosten in rekening gebracht door incassobureaus.
- De kosten in rekening gebracht door gerechtsdeurwaarders.

Op basis van de beschikbare data worden de totale kosten van invordering (minnelijk en kosten ambtshandelingen) geschat op **€826 miljoen** volgens de methode op basis van problematische schulden en **€590 miljoen** op basis van alle schulden. Kanttekening bij deze schattingen op basis van bestaande data is dat deze cijfers naar verwachting een (forse) onderschatting vormen van de daadwerkelijke kosten van invordering, omdat ook hierin *niet* de incassokosten zijn meegenomen van schuldeisers die incasso in eigen beheer hebben (bijvoorbeeld de telefoonprovider die zelf aanmaningen stuurt). Een andere kanttekening hierbij is dat het gegeven dat bepaalde kosten *in rekening worden gebracht*, niet automatisch betekent dat deze kosten ook altijd worden *betaald* door de persoon met schulden.

Onderstaande tabel vat de bevindingen samen:

Kosten invordering	Parameters	Rekensom	Kosten (afgerond)
Kosten invordering minnelijke fase persoon met problematische schulden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Huishoudens met problematische schulden (CBS, 2023): 726.000 (8,8%)</li> <li>• Gemiddeld aantal schuldeisers schuldhelpverlening: 13</li> <li>• Inschatting van incassokosten o.b.v. hoe vaak bepaalde vorderingen voorkomen (Nibud, 2022) en inschatting hoogte incassokosten: €72,80 (gewogen gemiddelde)</li> </ul>	$13 * €72,80 * 726.000 = €687.086.400$	<b>€687 miljoen</b>
Kosten invordering minnelijke fase persoon met schulden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aantal Nederlanders tussen 18-75 jaar in 2022: 12.919.706</li> <li>• Percentage brieven van een incassobureau of deurwaarder ontvangen (Nibud, 2022): 4% (regelmatig = 5-10x per jaar) - 9% (enkele keer = 1-3x per jaar)</li> <li>• Inschatting van incassokosten o.b.v. hoe vaak bepaalde vorderingen voorkomen (Nibud, 2022) en inschatting hoogte incassokosten: €72,80 (gewogen gemiddelde)</li> </ul>	Brieven incassobureau of deurwaarder ontvangen: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regelmatig: 4% van 12.919.706 = 516.788               <ul style="list-style-type: none"> <li>- <math>516.788 * 5 * €72,80 = €188.110.919</math></li> <li>- <math>516.788 * 10 * €72,80 = €376.221.839</math></li> <li>- Gemiddeld regelmatig: €282.166.379</li> </ul> </li> <li>• Enkele keer: 9% van 12.919.706 = 1.162.774               <ul style="list-style-type: none"> <li>- <math>1.162.774 * 1 * €72,80 = €84.649.914</math></li> <li>- <math>1.162.774 * 3 * €72,80 = €253.949.741</math></li> <li>- Gemiddeld enkele keer: €169.299.827</li> </ul> </li> </ul> Totaal: €282.166.379 + €169.299.827 = €451.466.206	<b>€451 miljoen</b>
Kosten ambtshandelingen deurwaarders	Inkomsten gerechtsdeurwaarders uit ambtelijke activiteiten (inclusief griffierechten) in 2021	€138.976.000	<b>€139 miljoen</b>
<b>TOTAAL persoon met problematische schulden</b>			<b>€826 miljoen</b>
<b>TOTAAL persoon met schulden</b>			<b>€590 miljoen</b>

# Bijlage 2: Onderbouwing kosten werkgever

Deze bijlage bevat een uitwerking van de kosten die werkgevers hebben als gevolg van schuldenproblematiek. De rekensom van de kosten start met onderzoek waaruit blijkt dat werknemers met schulden minder productief zijn op hun werk en zich vaker ziek melden. Dit inzicht is afkomstig uit een enquête die het Nibud in 2017 heeft uitgevoerd onder werkgevers.<sup>224</sup> Hierin kwamen drie kostenposten naar voren:

- **Verlies van arbeidsproductiviteit.** De stress door schulden zorgt ervoor dat werknemers zich minder goed kunnen concentreren, slechter slapen of te laat komen en daardoor minder of minder goed werk leveren. Het Nibud schat dat werknemers met schulden gemiddeld 20% minder productief zijn dan andere werknemers.
- **Vaker ziek melden.** Gemiddeld melden werknemers met schulden zich per jaar 7 dagen extra ziek. Kosten die hierbij horen zijn niet alleen het salaris van de werknemer of een eventuele vervanger maar ook de kosten voor begeleiding door bijv. een bedrijfsarts en tijd van de werkgever zelf.
- **Afhandeling loonbeslag.** Werkgevers zijn gemiddeld 3 uur kwijt aan het afhandelen van administratie die voortvloeit uit loonbeslag op het loon van een werknemer.

## Arbeidsproductiviteit en verzuim

### Rekensom

Het bedrag dat hoort bij verloren arbeidsproductiviteit en hoger verzuim, hangt uiteraard af van het salaris van de medewerker. Er zijn geen cijfers beschikbaar over de salarissen van medewerkers met schulden. Een eerste berekening gaat daarom, net als het Nibud in 2017, uit van een modaal salaris en een fulltime dienstverband. In 2023 bedroeg dat €40.000 bruto. De loonkosten worden geschat als 1,5x het brutosalaris, dus €60.000 bij een modaal salaris.

Volgens de Kosten-scan personeel met schulden<sup>225</sup> van het Nibud kosten schulden de werkgever in dat geval €14.414 per jaar. Hiervan hangt €12.000 samen met verminderde productiviteit, en €2.414 met verzuim. In 2023 was er in 57% van de huishoudens met problematische schulden een persoon met een baan van 12 uur of meer. Dit zijn 413.700 huishoudens (en dus ook werknemers).<sup>226</sup> Als al deze medewerkers een modaal salaris zouden verdienen, levert dit voor werkgevers een totale kostenpost op van:  
 $413.700 * €14.414 = €5.963.071.800$  (afgerond €6 miljard).

Verschillende bronnen laten echter zien dat schulden relatief vaak voorkomen onder mensen met lage inkomens. Het is goed denkbaar dat het gemiddelde salaris van werknemers met schulden lager ligt dan het modale salaris waarmee gerekend is. Betere cijfers zijn echter niet beschikbaar. Het CBS verzamelt wel cijfers over het huishoudinkomen van huishoudens met schulden. Hieronder vallen echter in veel gevallen ook inkomsten uit uitkeringen of andere bronnen, en bovendien is het een optelsom van de inkomens van alle leden van het huishouden. Wanneer als schatting gerekend wordt met een gemiddeld salaris dat een kwart lager ligt dan modaal, liggen de kosten per werknemer op €10.810 en de totale kosten op €4.472.303.850 (€4,5 miljard). Deze berekening is eveneens opgenomen in de hoofdttekst.

Deels kan ook voor de overschatting van het gemiddelde inkomen worden gecompenseerd door alleen te kijken naar personen met problematische schulden voor wie loon als werknemer de *belangrijkste*

<sup>224</sup> Rapport Personeel met schulden (2017) - Nibud

<sup>225</sup> Werkgevers: hulp bij geldproblemen medewerkers | Nibud

<sup>226</sup> Bron: CBS-dashboard Schuldenproblematiek in beeld (cbs.nl)

inkomstenbron is. Dat waren in 2023 289.500 personen (39,9% van de personen met problematische schulden). Mogelijk levert dit een onderschatting op van het aantal werknemers met schulden, maar dit aantal zou als een ondergrens beschouwd kunnen worden. Bij modaal salaris levert dit de volgende kostenpost op:  $289.500 * 14.414 = €4.172.853.000$  (€4,2 miljard).

## Afhandeling loonbeslag

### Rekensom

#### *Kosten per loonbeslag*

Het Nibud schat dat werkgevers gemiddeld 3 uur kwijt zijn aan het afhandelen van loonbeslag bij een werknemer met schulden. De formulieren die hierbij komen kijken worden in de praktijk verwerkt door HR-medewerkers. In 2022 (de meest recente cijfers) bedroeg het mediane uurloon voor werknemers in de categorie Specialisten personeels- en loopbaanontwikkeling (waaronder HR-adviseurs vallen) €27,60 per uur.<sup>227</sup> Dit komt neer op een kostenpost van €82,80 per loonbeslag.

#### *Aantal loonbeslagen*

Op basis van cijfers over het aantal beslagen op periodieke inkomsten vanuit de Belastingdienst, het CJIB, LBIO, SVB, UWV, gemeenten en waterschappen kan worden geconstateerd dat het gemiddeld aantal beslagen op periodieke inkomsten 883.600 is (inclusief de beslagen door gerechtsdeurwaarders). Hiervan betreffen 503.000 een loonvordering (379.000 gemeenten en 124.000 waterschappen) en hebben dus betrekking op werkgevers. Bij de Belastingdienst zijn 55.000 beslagen en bij toeslagen 30.000.<sup>228</sup> De Belastingdienst (Toeslagen) mag géén beslag leggen op huurtoeslag, zorgtoeslag of kinderopvangtoeslag, maar de Belastingdienst mag wel verrekenen, bijvoorbeeld omdat iemand te veel voorschot heeft ontvangen. Het is dus aannemelijk dat die 30.000 *geen* loonbeslag/loonvordering betreffen. Vervolgens resteren 350.600 beslagen op periodieke inkomsten waarvan dient te worden bepaald welk percentage een loonbeslag betreft.

Van de mensen met problematische schulden heeft 39,9% loon als werknemer als belangrijkste inkomensbron.<sup>229</sup> Redenerend dat van de 350.600 beslagen 39,9% een loonbeslag betreft, komt dat neer op 139.889 beslagen. In totaal gaat het om 642.889 loonbeslagen/loonvorderingen waarmee kosten voor de werkgever gemoeid zijn.

Beslagen worden doorgaans verwerkt door HR-medewerkers. In 2022 (de meest recente cijfers) bedroeg het mediane uurloon voor werknemers in de categorie Specialisten personeels- en loopbaanontwikkeling (waaronder HR-adviseurs vallen) €27,60 per uur.<sup>230</sup> Dit komt neer op een kostenpost van €82,80 per loonbeslag. Met 642.889 loonbeslagen/loonvorderingen komt dit dan uit op een kostenpost van €53.231.209 per jaar (€53 miljoen).

### Aannames

In deze berekening is ervan uitgegaan dat werkgevers met de inschatting van 3 uur extra werk vooral doelen op het invullen van formulieren door HR-medewerkers. Bij een loonbeslag komt ook wat extra werk kijken voor de salarisadministratie. Deze medewerkers verdienen over het algemeen iets minder dan HR-adviseurs: het mediane uurloon voor de groep Boekhoudkundig medewerkers (waaronder salarisadministrateurs vallen) was in 2022 €21,20.

<sup>227</sup> Bron: CBS Statline, tabel [Werknemers; uurloon en beroep \(cbs.nl\)](https://statline.cbs.nl)

<sup>228</sup> Spit, W., W. Husker, N. Jungmann, R. Oomkens, J. Schreurs & P. de Wilde. (2023). Maatschappelijke Businesscase Stroomlijning Keten voor Derdenbeslag en portaalfunctie. Ecorys/Hogeschool Utrecht.

<sup>229</sup> CBS. (2023). Schuldendashboard.

<sup>230</sup> Bron: CBS Statline, tabel [Werknemers; uurloon en beroep \(cbs.nl\)](https://statline.cbs.nl)

## Samenvattend

		Totaal
Arbeidsproductiviteit en verzuim	€14.414 (kosten schulden per jaar volgens Nibud) * 289.500 (aantal personen met problematische schulden met loon als belangrijkste inkomstenbron)	<b>€4.172.853.000</b> <b>(€4,2 miljard)</b>
Afhandeling loonbeslag	€82,80 (kosten per loonbeslag) * 384.000 (aantal loonbeslagen per jaar)	<b>€53.231.209 (€53 miljoen)</b>
Totale kosten werkgevers		<b>€4.204.648.200</b> <b>(€4.2 miljard)</b>

# Bijlage 3: Onderbouwing meer gebruik uitkeringen

Schuldenproblematiek werkt een langduriger gebruik van uitkeringen in de hand. Deze bijlage bevat een uitwerking van de kosten die dit langduriger uitkeringsgebruik met zich meebrengt.

## Componenten van kosten

Veel mensen met (problematische) schulden ontvangen een uitkering. Het gebruik kan samenhangen met de schulden maar doet dat lang niet altijd. Deze analyse richt zich op mensen die als direct gevolg van hun schulden *langer* een uitkering ontvangen. Hierbij zijn twee groepen te onderscheiden:

- Mensen die hun baan verliezen als gevolg van schulden en in plaats daarvan een uitkering ontvangen. Enquêtes onder werkgevers wijzen uit dat een deel van de werkgevers bij werknemers met langdurige schulden een tijdelijk contract niet verlengt, of de werknemer zelfs ontslaat.<sup>231,232</sup> Redenen hiervoor zijn onder meer (angst voor) een lagere arbeidsproductiviteit, een verhoogd ziekteverzuim en/of een verhoogd risico op diefstal en fraude of angst dat medewerkers chantabel zijn.
- Mensen die, om verschillende redenen, later uitstromen uit een uitkeringssituatie naar werk als gevolg van hun schulden. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat mensen door hun aflossingsverplichtingen niets extra's overhouden van hun salaris, of per saldo zelfs extra kosten moeten maken om te kunnen werken, bijv. voor passende kleding of vervoer. Ook kan de mentale belasting door de schulden in de weg staan bij het zoeken naar werk. Uit eerder onderzoek is gebleken dat mensen met schulden in de bijstand gemiddeld vier tot twaalf maanden langer in de bijstand bleven.<sup>233</sup>

Als mensen hun baan verliezen komen ze met name terecht in de WW en de bijstand.

## Uitkeringskosten na baanverlies door schuldensituatie

### Rekensom

Er zijn twee enquêtes geweest waarin aan werkgevers (bij monde van leidinggevenden en HR-personeel) is gevraagd of zij weleens een werknemer ontslaan of een tijdelijk contract niet verlengen vanwege langdurige schulden. In een enquête van het Nibud was 11% van de respondenten het “helemaal eens” (een 4 op een schaal van 1 t/m 4) met de stelling “Werknemers met een tijdelijk contract en financiële problemen krijgen bij ons geen contractverlenging”.<sup>234</sup> Met de stelling “Werknemers in vaste dienst worden bij voortdurende financiële problemen ontslagen” was 7% het “helemaal eens”.

In een latere enquête van Wijzer in Geldzaken moesten HR-professionals inschatten wat de kans was dat de eigen organisatie bepaalde acties zou ondernemen tegen medewerkers met financiële problemen. Hierbij schatte 10% de kans op het niet verlengen van een tijdelijk contract in als groot of zeer groot, en 7% de kans op ontslag als groot of zeer groot.<sup>235</sup> Voor andere organisaties in dezelfde branches werd de kans op het niet verlengen van een tijdelijk contract nog iets vaker als groot of zeer groot ingeschat: door 14% van de respondenten. Een eerdere enquête van Wijzer in Geldzaken onder leidinggevenden leverde vergelijkbare cijfers op.<sup>236</sup>

Op basis van deze onderzoeken wordt in deze studie de conclusie getrokken dat minimaal 7% van de

<sup>231</sup> [Rapport Personeel met schulden \(2017\) - Nibud](#)

<sup>232</sup> [Wijzer in Geldzaken \(2022\): HR-professionals en leidinggevenden over personeel met financiële problemen](#)

<sup>233</sup> [Regioplan en Hogeschool Utrecht \(2011\): Schuldhelpverlening loont! Een onderzoek naar de kosten en baten van schuldhelpverlening](#)

<sup>234</sup> [Rapport Personeel met schulden \(2017\) - Nibud](#)

<sup>235</sup> [Wijzer in Geldzaken \(2022\): HR-professionals en leidinggevenden over personeel met financiële problemen](#)

<sup>236</sup> [Wijzer in Geldzaken \(2021\): Leidinggevenden over personeel met financiële problemen](#)



werkgevers werknemers met problematische schulden ontslaat of een tijdelijk contract niet verlengt. Uit bovenstaande onderzoeken blijkt niet of er verschillen zijn tussen bedrijven uit verschillende branches of van verschillende groottes. Daarom is aangenomen dat de 7% van de werkgevers die werknemers met problematische schulden ontslaat of hun contract niet verlengt, ook ongeveer 7% van de werknemers in dienst heeft.

De maatschappelijke kosten van baanverlies zijn het grootst wanneer iemand fulltime werkte en in plaats daarvan een volledige uitkering gaat ontvangen. In werkelijkheid zijn hier echter allerlei gradaties in. Daarom is gerekend het aantal personen met problematische schulden die een baan hebben van minimaal 12 uur per week. In 2023 waren dat 413.700 personen (zie ook Bijlage 2: kosten werkgever).<sup>237</sup> Wanneer 7% hiervan zijn/haar baan verliest, zijn dat 28.959 mensen.

In de meeste gevallen zullen deze mensen in aanmerking komen voor een WW-uitkering. Een deel zal direct een andere uitkering krijgen of na afloop van hun WW-recht nog geen werk hebben gevonden en doorstromen naar een bijstandsuitkering. Aangezien het lastig is om in te schatten hoe lang mensen dan een andere uitkering ontvangen, wordt hier gerekend met de gemiddelde duur van een WW-uitkering.

In een cohort van WW-gerechtigden die in het jaar 2016 waren ingestroomd en gevolgd zijn tot eind 2018, was de gemiddelde verblijfsduur in de WW voor personen met een Nederlandse herkomst 289 dagen, oftewel zo'n 9,5 maand.<sup>238</sup> Voor personen met een andere herkomst was deze duur iets lager. Om die reden is er gerekend met een gemiddelde WW-verblijfsduur van 9 maanden.

Vermenigvuldigd met het gemiddelde WW-maandbedrag van €1.541 en per maand €165 uitvoeringskosten (zie boven), is dat een gemiddeld bedrag van €15.354 per extra persoon die in de WW terechtkomt.

Wanneer er 28.959 personen vanwege schulden hun baan verliezen, levert dat een totale kostenpost op van:  $28.959 * €15.354 = €444.636.486$  (€445 miljoen)

### Aannames

Wanneer een werkgever het "helemaal eens" is of de kans groot schat dat een werknemer met financiële problemen ontslagen wordt, is aangenomen dat dit binnen die organisatie met *alle* werknemers met problematische schulden gebeurt. Deze aanname is gedaan op basis van de formulering van de vraagstellingen.

### Kanttekeningen

Kosten van andere uitkeringen die mensen krijgen als ze na afloop van hun WW-recht nog geen werk gevonden hebben of in plaats van de WW direct een andere uitkering krijgen, zijn hierin niet meegenomen.

De gemiddelde verblijfsduur in de WW is berekend voor personen die in 2016 in de WW instroomden. Een recentere schatting is voor zover bekend niet beschikbaar.

### Uitkeringskosten later uitstromen naar werk

Aanvullend op bovenstaande kosten op basis van gemiddelde verblijfsduur in een uitkering is het geval dat mensen langer in een uitkering blijven. Dat resulteert in extra uitkeringskosten.

### Rekensom

#### *Aantal maanden langer in uitkering*

Uit eerder onderzoek naar de kosten en baten van schuldhulpverlening is gebleken dat mensen met schulden en een bijstandsuitkering gemiddeld vier tot twaalf maanden langer in de uitkering blijven dan mensen zonder schulden. In dit onderzoek wordt gerekend met de ondergrens van vier maanden. Voor de WW zijn geen soortgelijke cijfers beschikbaar. Het is echter redelijk om aan te nemen dat mensen in de WW, die per definitie recent nog gewerkt hebben, gemiddeld iets dichterbij de arbeidsmarkt staan dan mensen in de bijstand en dus

<sup>237</sup> CBS-dashboard *Schuldenproblematiek in beeld* (cbs.nl)

<sup>238</sup> UWV Kennisverslag 2020-5: *uitkeringsgebruik door Oost-Europese arbeidsmigranten en Nederlandse werknemers*, gebaseerd op: *Strockmeijer, de Beer en Dagevos (2020): Sneller uit de WW? De uitstroom van Oost-Europese arbeidsmigranten vergeleken met Nederlandse werklozen* (tpedigitaal.nl)

een minder hoge drempel ervaren om weer aan het werk te gaan. Daarom wordt bij de WW gerekend met een langere uitkeringsduur van drie maanden.

#### *Aantal personen*

Uit cijfers van het CBS-dashboard Schuldenproblematiek<sup>239</sup> blijkt dat er in 2023 112.300 personen met problematische schulden waren voor wie een bijstandsuitkering hun belangrijkste bron van inkomsten was. Een WW-uitkering was dat voor 12.400 personen met problematische schulden. Hiernaast zijn er nog mensen die een uitkering ontvangen als ondersteuning naast een andere inkomstenbron. Het CBS-dashboard laat zien dat er in 2023 191.280 huishoudens waren met problematische schulden die een bijstandsuitkering ontvingen. Dit is veel meer dan de groep personen voor wie de bijstand hun belangrijkste inkomstenbron is. Aangezien voor de groep die een gedeeltelijke bijstandsuitkering ontvangt náást een ander inkomen, echter niet vast te stellen is hoeveel uitkering zij dan ontvangen, laten we deze buiten beschouwing.

#### *Kosten uitkering per maand*

Het exacte bedrag dat iemand in de bijstand ontvangt, verschilt per persoon. Omdat hier alleen personen worden meegenomen voor wie de bijstand hun belangrijkste inkomstenbron is, en deze groep voor ons niet verder onder te verdelen is in huishoudens of leeftijdsgroepen, rekenen wij hier met een volledige bijstandsuitkering voor alleenstaanden vanaf 21 jaar. Die bedraagt in 2024 €1.219,64 per maand. Uit onderzoek van Berenschot (2018) is gebleken dat daar nog zo'n 20% aan uitvoeringskosten bij komt.<sup>240</sup> Dat levert per persoon een kostenpost op van €1.463,57 per maand, oftewel €5.854,27 voor een periode van vier maanden. Vermenigvuldigd met het aantal personen met problematische schulden dat leeft van een bijstandsuitkering, levert dit een totale kostenpost op van:

$$112.300 * €5.854,27 = €657.434.746 \text{ (€657 miljoen)}$$

De hoogte van een WW-uitkering is afhankelijk van het laatstverdiende loon en verschilt daarmee nog meer tussen personen. Uit cijfers van het UWV<sup>241</sup> blijkt echter dat in 2022 de gemiddelde WW-jaaruitkering €19.977 bedroeg, oftewel €1.541 per maand (exclusief vakantiegeld). Wanneer iemand drie maanden langer gebruik maakt van de WW, ontvangen zij in totaal €4.624 meer.

Voor het UWV als geheel bedragen de uitvoeringskosten per jaar €1.980 per lopende uitkering.<sup>242</sup> Voor drie maanden is dat €495 extra, waarmee de totale kosten voor drie maanden extra WW-uitkering uitkomen op €5.119. Voor de 12.400 mensen met problematische schulden die de WW als belangrijkste inkomstenbron hebben, levert dit een extra kostenpost op van:

$$12.400 * €5.119 = €63.475.600 \text{ (€63 miljoen)}$$

Het totaal voor langer gebruik maken van uitkeringen komt hiermee op:  
 $€657.434.746 + €63.475.600 = €720.910.346 \text{ (€721 miljoen)}$

#### **Aannames**

Bij deze rekensom is aangenomen dat het inzicht uit 2011 dat mensen met (problematische) schulden gemiddeld vier tot twaalf maanden langer in de bijstand blijven nog steeds geldig is. Er is geen reden om aan te nemen dat dit inmiddels (sterk) gewijzigd is. Daarnaast is aangenomen dat de gemiddelde tijd dat mensen door schulden langer gebruik maken van een WW-uitkering iets korter is dan voor de bijstand.

Wat de hoogte van de bijstand betreft, is aangenomen dat alle personen alleenstaand zijn, ouder dan 21, en dat zij een volledige bijstandsuitkering ontvangen. In werkelijkheid zal het ook voorkomen dat meerdere personen met schulden die leven van de bijstand samen één huishouden vormen. In dat geval krijgen zij per persoon maandelijks minder. Ook personen onder de 21 krijgen minder, net als mensen die naast de uitkering

<sup>239</sup> [Schuldenproblematiek in beeld \(cbs.nl\)](https://www.cbs.nl/colofon)

<sup>240</sup> [Uitvoering bijstand kost bijna 2900 euro per uitkering - Gemeente.nu](#)

<sup>241</sup> [UWV - Jaarverslag 2022](#)

<sup>242</sup> [UWV - Jaarverslag 2022](#)

nog andere inkomsten hebben. Aan de andere kant zijn nu de personen niet meegenomen die wel een bijstandsuitkering ontvangen maar voor wie dit niet de belangrijkste bron van inkomsten is. Al met al wordt daarom in deze studie verwacht dat de schatting een midden vormt tussen deze twee uitersten.

### Kanttekeningen

Deze kosten treden één keer op in de totale tijd dat iemand met problematische schulden te maken heeft. Ten behoeve van dit rapport is er gerekend met het totaal aantal personen dat op dit moment problematische schulden heeft en één van deze twee uitkeringen als belangrijkste inkomstenbron heeft. Omdat deze situatie voor de meeste mensen meerdere jaren voortduurt, is het niet mogelijk om deze kosten te vertalen naar een bedrag per jaar.

### Samenvattend

		Totaal
<b>Uitkeringskosten 4 maanden WW</b>	€5.854,27 * 112.300 (aantal personen met problematische schulden)	<b>€657.434.746</b> <b>(€657 miljoen)</b>
<b>Uitvoeringskosten UWV</b>	€5.119 * 12/400 (aantal personen met problematische schulden met WW als belangrijkste inkomstenbron)	<b>€63.475.600</b> <b>(€63 miljoen)</b>
<b>Totale kosten langer gebruik uitkering</b>		<b>€720.910.346</b> <b>(€721 miljoen)</b>

# Bijlage 4: Onderbouwing kosten schuldhulpverlening

Divosa verzamelt in het kader van haar benchmark Armoede & Schulden de uitgaven van gemeenten aan schuldhulpverlening en vroegsignalering van problematische schulden.<sup>243</sup> Om in te schatten wat er jaarlijks wordt besteed aan de uitvoering van schuldhulpverlening heeft Divosa inzage geboden in de verzamelde cijfers over het jaar 2022.

## Schuldhulpverlening

Onder kosten voor schuldhulpverlening vallen verschillende activiteiten die zowel kunnen worden uitgevoerd door personeel van de gemeente zelf als door externe partijen. Deelnemende gemeenten en organisaties is gevraagd in te vullen welke kosten zij maken voor de volgende activiteiten:

- intake
- vroegsignalering
- crisisinterventie
- informatie en advies
- stabilisatie
- betalingsregelingen
- herfinancieringen
- saneringskredieten
- schuldbemiddeling
- budgetbeheer
- budgetcoaching
- Duurzaam Financiële Dienstverlening
- nazorg.

Wat er expliciet niet onder valt is primaire preventie aan mensen zonder problematische schulden, de inzet van sociale raadslieden, kosten voor beschermingsbewind en informatie en advies met betrekking tot toeleiding van hulpvragen.

De hoogte van deze kosten in 2022 zijn opgegeven door 38 gemeentes of organisaties die voor (al dan niet meerdere) gemeenten de schuldhulpverlening uitvoeren. Gezamenlijk vertegenwoordigen zij bijna 3 miljoen inwoners. In totaal besteedden zij in 2022 €33.329.738 aan schuldhulpverlening. Dit komt overeen met een gemiddelde besteding van €11,29 per inwoner.

Deze kosten zijn te extrapoleren naar heel Nederland. In 2022 had Nederland 17.590.000 inwoners. Vermenigvuldigd met de kosten per inwoner waren de totale kosten in 2022 bij benadering:  
 $17.590.000 * €11,29 = €198.591.100$  (€199 miljoen).

## Kanttekeningen

Gemeentes tot 25.000 inwoners lijken op het eerste gezicht ondervertegenwoordigd te zijn in de cijfers van Divosa. Dit zijn slechts 13% van de gemeenten of organisaties die de benchmark hebben ingevuld, tegen 34% van de gemeenten in heel Nederland in 2022. De benchmark kan echter ook ingevuld worden door organisaties die voor meerdere (kleine) gemeentes werken. Er kan daarom worden aangenomen dat het aantal kleine gemeenten dat vertegenwoordigd is in de benchmark feitelijk hoger ligt dan deze 13%. Het is niet bekend hoeveel organisaties meerdere kleinere gemeenten vertegenwoordigen.

<sup>243</sup> [Benchmark Armoede & Schulden \(divosa-benchmark.nl\)](https://divosa-benchmark.nl)

Een andere kanttekening is dat niet iedere gemeente beschikt over precieze cijfers. Voor sommige gemeenten geldt dat zij een schatting van de kosten per inwoner hebben aangeleverd. Het is niet bekend voor hoeveel gemeenten (of uitvoeringsorganisaties) dit geldt.

Tot slot geldt dat de data in de Divosa-benchmark gaan over 2022. In 2023 is de aflosperiode van de Msnp gewijzigd van 36 naar 18 maanden. Dit kan gevolgen hebben voor de uitgaven van gemeenten aan schuldhulpverlening. De wijziging kan mogelijk de volgende consequenties hebben voor de kosten aan schuldhulp:

- Een kortere looptijd betekent een kortere periode waarin er contact is met mensen. Echter, hier kan een (langere) periode van nazorg tegenover staan. Hoe dit precies uitkristalliseert is niet bekend.
- Als door de verkorte looptijd zich meer mensen melden, kan dat tot een stijging van het aantal Msnp-trajecten leiden. Dit leidt tot een toename van de kosten.
- Mogelijk is de kans groter dat één of enkele schuldeisers niet akkoord gaan. In dat geval zullen er meer dwangakkoorden zijn, wat een stijging in kosten betekent.
- Door de kortere looptijd is de kans op terugval van inwoners met schulden mogelijk wat groter. Dit kan leiden tot een stijging in recidive en dus stijging van de kosten.
- Lagere inkomsten uit Msnp-trajecten doordat een groter bedrag moet worden afgeboekt. Uit een bijeenkomst van de VNG met invorderaars kwam in 2023 naar voren dat het hier om bedragen in de orde van grootte van duizenden tot tienduizenden euro's per jaar per organisatie zal gaan.

De precieze impact van de wijziging in de Msnp laat zich lastig voorspellen. Het lijkt echter aannemelijk dat de uitvoeringskosten zullen stijgen.

Kosten voor beschermingsbewind en inzet van sociaal raadslieden zitten niet in de cijfers van Divosa. Ook primaire preventie is niet meegerekend, maar die kosten vloeien ook niet direct voort uit het bestaan van problematische schulden.

#### Samenvattend

	Aantal personen	Kosten per inwoner	Totaal
<b>Kosten schuldhulpverlening</b>	17.590.000	€11,29	<b>€198.591.100</b> <b>(€199 miljoen)</b>

# Bijlage 5: Onderbouwing kosten rechtspraak

In deze bijlage zijn alle rekensommen opgenomen die betrekking hebben op de kosten die schulden veroorzaken in de rechtspraak.

## Componenten van kosten

De rechtspraak in Nederland is op verschillende manieren betrokken bij personen met schulden. De meest voorkomende daarvan (enkele honderdduizenden zaken per jaar) is het afhandelen van incassozaken waarin de schuldeiser de rechter verzoekt de persoon met schulden in een vonnis te veroordelen om zijn/haar schuld te betalen. Indien de persoon met schulden dan nog niet betaalt, kan er beslag gelegd worden. In de praktijk wordt dit soort zaken (tot een bedrag van €25.000) afgehandeld door de kantonrechter. Uiteraard is er niet bij alle incassozaken sprake van personen met *problematische* schulden. Dit onderscheid is op basis van de beschikbare gegevens echter niet te maken.

Naast incassozaken zijn er ook andere rechtszaken die direct of indirect voortvloeien uit de aanwezigheid van schulden, zoals het ontbinden van huurovereenkomsten wanneer er geen huur betaald wordt en strafzaken die voortvloeien uit financiële problematiek. Met de beschikbare cijfers van de Rechtspraak is het echter niet mogelijk om te achterhalen hoeveel zaken, anders dan incassozaken, het gevolg zijn van schulden.

Naast incassozaken zijn rechters ook betrokken bij Wsnp-trajecten en schuldenbewind. Hierbij behandelt een rechter het verzoek van een persoon met schulden om toegelaten te worden tot de Wsnp of het verzoek om een persoon met schulden onder bewind te stellen. Indien het verzoek ingewilligd wordt, wijst de rechter een bewindvoerder aan maar houdt een rechter-commissaris ook toezicht op het verloop van het traject.

Tot slot hebben rechtbanken sinds kort schuldenfunctionarissen aangesteld. Deze functionaris wordt ingeschakeld waarin er tijdens een rechtszaak (op welk rechtsgebied dan ook) blijkt dat een rechtzoekende problematische schulden heeft, en heeft als taak om die persoon door te verwijzen naar gemeentelijke schuldhulpverlening. Op deze manier hopen rechtbanken de toegang tot schuldhulpverlening te bevorderen.

## Incassozaken

### Rekensom

In 2021 werden er door de kantonrechter per week 3.300 incassovonnissen bij verstek uitgesproken. Dit was 86% van het totale aantal incassovonnissen.<sup>244</sup> Hieruit kan worden geconcludeerd dat er in totaal zo'n 3.870 incassovonnissen door de kantonrechter per week waren, wat overeenkomt met ongeveer 201.350 per jaar.

In de jaren van 2017 t/m 2021 was er sprake van een daling van het aantal incassozaken. In 2024 wordt echter het griffierecht verlaagd, waardoor het voor schuldeisers aantrekkelijker kan worden om ook kleine vorderingen voor de rechter te brengen. Het is nog niet duidelijk wat daarvan de invloed is op het aantal aangebrachte zaken. Daarom wordt hier gerekend met het aantal uit 2021. In 2022 bedroeg de afgesproken productgroepprijs (de vergoeding voor kantonzaken) €116,51.<sup>245</sup> Dit leidt tot de volgende rekensom: 201.350 zaken \* €116,51 = €23.459.289 per jaar.

<sup>244</sup> Bron: Kamerstuk [20212022-2764.pdf](#) (officielebekendmakingen.nl)

<sup>245</sup> Bron: Raad voor de Rechtspraak [Jaarverslag 201122](#) (rechtspraak.nl).

Tegen vonnissen van kantonrechters in incassozaken wordt relatief weinig in hoger beroep gegaan.<sup>246</sup>

Bovenstaand bedrag dekt dus een groot deel van de kosten van deze zaken. Het is echter niet duidelijk hoeveel zaken er bij voorbaat al door een andere rechter behandeld worden, omdat de vordering meer dan €25.000 betreft.

### Aannames

Bij de kosten van kantonzaken is uitgegaan van de productgroepprijs, en niet de werkelijke kostprijs van een incassozaak. De werkelijke kostprijs verschilt sterk tussen zaken die bij verstek worden afgehandeld (de ruime meerderheid) en zaken waar de gedaagde op zitting verschijnt en verweer voert. De productgroepprijs is echter wat het ministerie van Justitie en Veiligheid aan de rechtspraak betaalt. Daarom kan deze prijs beschouwd worden als de maatschappelijke kosten.

### Kanttekeningen

Bij incassozaken is er ook sprake van “baten” in de vorm van griffierechten die terugvloeien naar het ministerie. In 2017 bedroegen deze griffierechten in totaal zelfs meer dan wat er aan de Rechtspraak betaald werd (het aantal zaken vermenigvuldigd met de productgroepprijs).<sup>247</sup> De hoogte van griffierechten bij incassozaken is afhankelijk van de hoogte van de vordering, en of de zaak wordt aangebracht door een natuurlijk persoon of een niet-natuurlijk persoon.<sup>248</sup> Het is daarom lastig in te schatten hoe hoog het gemiddelde griffierecht in dergelijke zaken is.

### Wsnp en schuldenbewind

#### Rekensom

In 2022 zijn er door de Rechtspraak 4.000 Wsnp-verzoekschriften behandeld. Het aantal nieuwe toezichten op afwikkeling van schuldsaneringen was ca. 1.900. In totaal liepen er in 2022 8.000 Wsnp-trajecten onder toezicht van een rechter-commissaris.

De afgesproken productgroepprijs voor een handelszaak bij de rechtbank bedroeg in 2022 €1.036,41. Deze wordt in rekening gebracht voor zowel het afhandelen van het initiële verzoek tot toelating, als eenmalig per traject voor het toezicht. Wanneer we er vanuit gaan dat het toezicht ook in rekening wordt gebracht in het jaar dat iemand toegelaten is, komen we op de volgende rekensom:

4.000 verzoekschriften + 1.900 nieuwe trajecten = 5.900 zaken.

5.900 zaken \* €1.036,41 = €6.114.819 per jaar.

In 2022 stonden er 63.500 personen onder schuldenbewind. In datzelfde jaar verrichtten kantonrechters naar schatting zo’n 500.000 bewindshandelingen.<sup>249</sup> Het is echter niet duidelijk hoeveel van deze handelingen samenhangen met schuldenbewind, en niet andere vormen van bewind. Wij nemen daarom als ondergrens aan dat er voor elke persoon die onder schuldenbewind staat, tenminste één handeling per jaar verricht wordt door een kantonrechter. Dit kan bijvoorbeeld gaan om het initiële verzoek tot onderbewindstelling, het afhandelen van de rekening en verantwoording die een bewindvoerder jaarlijks aflegt, of aanpassingen aan het bewind. Wanneer we dit aantal vermenigvuldigen met de productgroepprijs van kantonzaken leidt dat tot de volgende kosten:

63.500 handelingen \* €116,51 = €7.398.385 per jaar.

De totale kosten voor Wsnp en schuldenbewind komen daarmee op:

€6.114.819 + €7.398.385 = €13.513.204 per jaar.

<sup>246</sup> Idem.

<sup>247</sup> Bron: Raad voor de Rechtspraak, Rapport Incassozaken, 2018 [Rapport/Notitie \(njb.nl\)](#)

<sup>248</sup> [Griffierecht kantonrechter | Rechtspraak](#)

<sup>249</sup> Bron: Raad voor de Rechtspraak [Jaarverslag 2022 \(rechtspraak.nl\)](#). “Het aantal civiele kanton familiezaken (wat vrijwel volledig bewindshandelingen betreft) nam in 2022 licht toe met vier procent toe, naar ongeveer 536.000 zaken.”

### Griffierechten

Voor een verzoek aan de kantonrechter betaalt de aanvrager griffierechten. Het griffierecht per aanvraag tot bewind bedraagt €87. Voor bewindvoering wordt jaarlijks een verzoekschrift ingediend bij de rechtbank om het bewind te verlengen. Hierbij moeten griffierechten worden betaald. Uitgaande van 63.500 personen onder schuldenbewind gaat het in totaal jaarlijks om een bedrag van €5.524.500.

### Inzet schuldenfunctionaris

#### Rekensom

De afgelopen jaren is er bij verschillende rechtbanken een pilot uitgevoerd met de inzet van schuldenfunctionarissen. Uit de evaluatie hiervan<sup>250</sup> bleek dat de kosten bij de drie betrokken rechtbanken in 2020 varieerden van €22.570 tot €91.003. Het is niet duidelijk welke activiteiten hier precies tegenover stonden en waar de grote verschillen vandaan komen. Wanneer deze bandbreedte wordt geëxtrapoleerd naar alle 11 rechtbanken in Nederland, levert dat een bandbreedte van zo'n €248.000 tot €1.001.000 op. Als het gemiddelde van de drie rechtbanken wordt geëxtrapoleerd, zou dat voor alle 11 rechtbanken samen een kostenpost van €697.000 per jaar betekenen.

#### Aannames

Deze berekening gaat ervan uit dat de manier waarop schuldenfunctionarissen ingezet worden en de mate waarin zij ingezet worden, overeenkomt met de pilot. Het is niet duidelijk of dat het geval zal zijn.

### Samenvatting

De geschatte kosten op het gebied van rechtspraak zijn als volgt:

Kosten rechtspraak	Aantal zaken / handelingen	Prijs per zaak / handeling	Totale kosten per jaar
Incassozaken kantonrechter	201.350	€116,51	<b>€23.459.289</b>
Wsnp-trajecten	5.900	€1.036,41	<b>€6.114.819</b>
Schuldenbewind	63.500	€116,51	<b>€7.398.385</b>
Inzet schuldenfunctionarissen	Niet bekend	Niet bekend	€248.000 - €1.001.000, <b>gemiddeld €697.000</b>
<b>Totale kosten</b>			<b>€37.669.493 (€38 miljoen)</b>

<sup>250</sup> Bureau Bartels, 2022: Evaluatieonderzoek inzet schuldenfunctionarissen binnen de Rechtspraak



# Bijlage 6: Onderbouwing kosten beschermingsbewind

## Vergoedingen van bewindvoerders

### Rekensom

Per 1 januari 2022 stonden 63.500 personen onder schuldenbewind.<sup>251</sup> Uitgaande van de minimum jaarbeloning (€ 715) en maximum jaarbeloning (€ 1.862) inclusief onkostenvergoeding voor bewindvoerders in 2024 kunnen de kosten berekend worden op minimaal €45.402.500 tot maximaal €118.237.000.

De persoon voor wie het schuldenbewind is ingesteld, betaalt de vergoeding van de bewindvoerder. Als men die kosten niet zelf kan betalen dan kan men in aanmerking komen voor vergoeding uit de bijzondere bijstand. Gemeenten besteedden in 2021 voor een bedrag van €155 miljoen per jaar aan beschermingsbewind.<sup>252</sup> Dat is gemiddeld 35,5% van het totale budget bijzondere bijstand van gemeenten. Welk deel daarvan schuldenbewind betreft is, is niet bekend. Per 1 januari 2022 staan circa 273.000 burgers onder beschermingsbewind, waarvan 209.500 een toestandsbewind betreffen en 63.500 een schuldenbewind.<sup>253</sup> Indien deze verhouding evenredig kan worden toegepast dan kan 23,26% van €155 miljoen per jaar toegerekend worden aan schuldenbewind en dat is €36 miljoen per jaar.

### Aannames

Per 1 januari 2022 staan circa 273.000 burgers onder beschermingsbewind, waarvan 209.500 een toestandsbewind betreffen en 63.500 een schuldenbewind. Deze informatie is afkomstig van de Raad voor Rechtspraak.<sup>254</sup>

Als aanname is gehanteerd de bandbreedte tussen een minimale en een maximale vergoeding aangezien de verdeling naar categorieën niet bekend is. Vergoedingen zijn er conform de “Regeling beloning curatoren, bewindvoerders en mentoren”.<sup>255</sup> In afwijking kan de kantonrechter wegens uitzonderlijke omstandigheden de beloning van de curator, bewindvoerder of mentor op andere wijze vaststellen. Als de bewindvoerder niet uitkomt met de jaarbeloning en men meer in rekening wil brengen, dan kan een machtigingsverzoek bij de rechter ingediend worden.

<sup>251</sup> Bron: Kamerbrief minister voor rechtsbescherming, 24 515, nr. 649, 4 oktober 2022 op basis van informatie van de Raad voor de rechtspraak.

<sup>252</sup> <https://www.stimulansz.nl/beschermingsbewind-kostenpost-of-preventiemiddel/#:~:text=Het%20gaat%20in%202021%20landelijk,niet%20goedkoop%20voor%20de%20gemeente>.

<sup>253</sup> Bron: Kamerbrief minister voor rechtsbescherming, 24 515, nr. 649, 4 oktober 2022 op basis van informatie van de Raad voor de rechtspraak.

<sup>254</sup> Bron: Kamerbrief minister voor rechtsbescherming, 24 515, nr. 649, 4 oktober 2022

<sup>255</sup> Bron: [www.rechtspraak.nl](https://www.rechtspraak.nl). Zie ook: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0035730/2024-01-01>

### Kanttekeningen

Per 1 juli 2023 is een nieuwe Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (Wsnp) in werking getreden. Deze bevat enkele wijzigingen ten opzichte van de oude wet, die ook invloed hebben op de maatschappelijke kosten. Zo is de looptijd van Wsnp-trajecten verkort van 3 jaar naar 1,5 jaar. Ook is het mogelijk dat de ingangsdatum van de Wsnp-termijn al tijdens het minnelijke traject gelegd wordt, en niet pas op het moment van toelating.

De Raad voor de Rechtspraak heeft nagerekend wat de gevolgen zijn voor de vergoeding van Wsnp-bewindvoerders van de wetswijziging gecombineerd met de in het Besluit beoogde verhoging van het looptijdonafhankelijke bedrag.<sup>256</sup> Dat laat zich samenvatten in de volgende tabel, waarbij voor het looptijdafhankelijke bedrag in de oude situatie steeds is uitgegaan van een looptijd na de toelatingszitting van 36 maanden en in de nieuwe situatie van een looptijd van 18 maanden:

	Looptijdonafhankelijke bedrag	Looptijdafhankelijke bedrag 36-18 maanden	Totaal
Oud	€1.215	€2.160	<b>€3.375</b>
Nieuw	€1.701	€1.080	<b>€2.781</b>

Samengevat blijft de beloning voor de Wsnp-bewindvoerder van een persoon met schulden die in belangrijke mate voortvloeien uit beroeps- of bedrijfsmatige werkzaamheden bij een looptijd na toelating van anderhalf jaar ongeveer gelijk. Voor een Wsnp waarbij de schulden van de persoon met schulden niet in belangrijke mate voortvloeien uit beroeps- of bedrijfsmatige werkzaamheden (het overgrote merendeel van de zaken), is de totale beloning van Wsnp-bewindvoerders € 594,005 respectievelijk € 722,006 lager dan de beloning voor de wetswijziging als de regeling na toelating nog 18 maanden duurt. De beloning is lager (in alle gevallen) wanneer de persoon met schulden in aanmerking komt voor de eerdere ingangsdatum.

### Samenvattend

In 2022 zijn door de rechtspraak in totaal 1.902 personen met problematische schulden toegelaten tot de Wsnp. Omdat deze cijfers over 2022 gaan (oude situatie) zouden we vervolgens moeten rekenen met de €3.375 uit voornoemde tabel. De kosten komen daarmee op:

Kosten beschermingsbewind	Aantal personen	Totale bedrag vergoeding	Totaal
Oud (van toepassing op cijfers over 2022)	1.902	€3.375	<b>€6.419.250</b>
Nieuw	1.902	€2.781	<b>€5.289.462</b>

<sup>256</sup> Brief van de Raad voor de Rechtspraak aan de minister voor Rechtsbescherming, 21 augustus 2023