

Hoofdboodschap: er zijn structurele maatregelen nodig

Om de schuldenproblematiek in Nederland terug te dringen is niet in de eerste plaats behoefte aan nog meer innovatieve projecten en pilots. Nodig zijn **structurele maatregelen** die voorkomen dat betalingsproblemen ontstaan of escaleren en die waarborgen dat mensen met schulden effectieve ondersteuning krijgen. Het gaat dan om maatregelen die (1) de *disbalans* tussen inkomen en vaste lasten van huishoudens verkleinen, (2) de *complexiteit* verminderen die de overheid zelf veroorzaakt, (3) mensen *beschermen* tegen verleidingen en verdienmodellen die inspelen op persoonlijkheidskenmerken zoals impulsiviteit, (4) kleine schulden *klein houden* en (5) *uitwerken* wat effectieve schuldhulpverlening inhoudt en de uitvoering daarvan *structureel financieren*.

1 Ondanks heel veel inzet neemt schuldenproblematiek niet af

Bijna een derde van de Nederlandse huishoudens maakt zich vrijwel altijd zorgen over hun financiële situatie¹ en ruim 700.000 huishoudens (8,6%) worstelen met problematische schulden². In de afgelopen jaren is er voorzien in een enorme hoeveelheid nieuwe wetgeving, beleid, pilots, projecten en nieuwe aanpakken. **Achter de voordeur is de incassodruk substantieel afgenomen.** Door onder meer het *beslagregister*, de *vereenvoudigde beslagvrije voet* en de *herziening van het beslag- en executierecht* wordt het bestaansminimum beter beschermd en komen dreigende of zinloze incassomaatregelen veel minder voor. Dit is terug te zien in de cijfers. Het aantal ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders halveerde van 3,1 miljoen in 2016 naar 1,6 miljoen in 2024 en het aantal loonbeslagen en aanzeggingen tot ontruiming daalde tussen 2016 en 2020 met circa 40 procent.³ Tegelijkertijd is het percentage huishoudens met geregistreerde problematische schulden niet afgenomen. **De omvang van de schuldenproblematiek is nog altijd even groot als 10 jaar geleden.**

De belangrijkste breed werkende verbeteringen van de afgelopen tien jaar lijken vooral voort te komen uit structurele ingrepen die voor iedereen gelden en waarvoor mensen niet eerst zelf om hulp hoeven te vragen of in actie hoeven te komen. Pilots en projecten kunnen voor individuele huishoudens van grote betekenis zijn en waardevolle kennis opleveren, maar hun gezamenlijke bijdrage aan en betekenis voor het terugdringen van de schuldenproblematiek is veel minder duidelijk.

2 Vijf structurele maatregelen

De innovatie in de schuldenaanpak richt zich in hoge mate op het beïnvloeden van het individuele gedrag bij mensen met betalingsachterstanden. Er is in Nederland nauwelijks overtuigend onderzoek waaruit blijkt dat financiële coaching op grote schaal duurzaam bijdraagt aan het voorkomen of oplossen van problematische schulden. Internationaal onderzoek laat bovendien zien dat de effecten op financieel gedrag en financieel welzijn doorgaans beperkt zijn.⁴ Ook werd in het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) geconcludeerd dat het huidige schuldenbeleid onvoldoende effectief is en dat het stelsel samenhang mist.⁵ Innovatie is een middel en geen doel. Wie de inzichten uit Nederlands onderzoek waaronder het IBO doordenkt komt tot de conclusie dat de volgende zaken nodig zijn om de schuldenproblematiek structureel terug te dringen.

¹ <https://www.nibud.nl/nieuws/meer-huishoudens-komen-moeilijker-rond/>

² <https://dashboards.cbs.nl/SchuldenproblematiekInBeeld/>

³ Ter Voert, M. (2020). Gerechtsdeurwaarders. In: Nederlandse encyclopedie Empirical Legal Studies. Boom Juridisch; KBvG (2025). Gerechtsdeurwaarders in Nederland: Kerncijfers 2024.

⁴ Birkenmaier, J., Shanks, H., Maynard, B., & Greer, E. (2026). Financial coaching for enhancing household finances and health/well-being: A systematic review. *Campbell Systematic Reviews*, 22(2), 1–36. <https://doi.org/10.1177/18911803261435898>

⁵ Ministerie van Financiën. (2024). *Naar een beter werkende schuldenketen: IBO problematische schulden*. Ministerie van Financiën.

1 Verklein de disbalans tussen inkomen en vaste lasten

Bijna 40 procent van de huishoudens geeft aan moeite te hebben om rond te komen en onder huishoudens met een laag inkomen is dat zelfs 62 procent. Hoge vaste lasten en een inkomen dat daarbij achterblijft noemen zij als belangrijkste oorzaak. Wie het grootste deel van het inkomen kwijt is aan vaste lasten, kan geen buffer opbouwen, waardoor elke tegenvaller direct tot een betalingsachterstand leidt.⁶ Ook het sociaal minimum kent zo weinig marge dat schommelingen in noodzakelijke uitgaven snel tot problemen leiden. **Het verkleinen van de disbalans is daarmee de meest directe manier om schulden te voorkomen.** Dit vraagt om een sociaal minimum dat niet alleen op papier, maar ook in de praktijk toereikend is, én om voldoende betaalbare woonruimte, energie, water en zorg voor huishoudens met lage en middeninkomens.

2 Verminder de complexiteit die de overheid zelf veroorzaakt

De overheid heeft stelsels gecreëerd die verwachten dat burgers weten waar zij recht op hebben, voorzieningen tijdig aanvragen, wijzigingen zelf doorgeven en als ze in problemen komen om hulp vragen. De WRR vroeg in 2017 al aandacht voor het gegeven dat Weten nog geen doen is.⁷ Het gevolg is niet-gebruik van voorzieningen, onverwachte terugvorderingen en onnodige oploop van schuldenproblematiek. Nodig is een overheid die regelingen automatisch toekent, betaalmomenten afstemt⁸ en proactief handelt. **Innovatie zou zich hier in hoge mate moeten richten op het ontzorgen van burgers en in mindere mate op het realiseren van modelgedrag door burgers.**

3 Bescherm mensen tegen verleidingen en verdienmodellen

Wie laag scoort op persoonlijkheidskenmerken zoals consciëntieusheid en emotionele stabiliteit loopt een tien keer zo groot risico op betalingsachterstanden als wie daar hoog op scoort, ook als rekening wordt gehouden met inkomen en opleiding.⁹ Hoewel iedereen in problematische schulden terecht kan komen, spelen onder meer de geletterdheid, digivaardigheid en persoonlijkheidskenmerken van mensen een belangrijke rol in de kans dat er problematische schulden ontstaan. Financiële educatie is in deze context waardevol, maar werkt beperkt door in gedrag.¹⁰ Effectiever is het om de context aan te passen. Denk aan het beperken van het online gokken, een wettelijk kader voor afkoeltijden bij aankopen, een geblokkeerde G-rekening voor de btw van zzp'ers en banken die bij feitelijke achterstanden de vaste lasten direct na storting van het inkomen apart zetten. **Innovatie zou zich hier niet alleen moeten richten op het versterken van individuele vaardigheden, maar vooral op een context die bescherming biedt wanneer zelfregulatie tekortschiet.**

4 Houd kleine schulden klein

Het huidige incassostelsel stimuleert crediteuren om de eigen vordering te innen en geen tot nauwelijks rekening te houden met de afloscapaciteit van de debiteur. Er is innovatie nodig om het huidige incassostelsel te herijken zoals momenteel wordt vormgegeven met de ontwikkeling van het collectief afbetalingsplan en het ontwerpen van een zorgplicht voor gerechtsdeurwaarders. **Innovatie in de incasso moet zich richten op het centraal stellen van de afloscapaciteit van de debiteur en het wegnemen van de prikkels die crediteuren uitnodigen tot escalerende incassostappen.** Zo wordt een vermijdbare kostenoploop voorkomen zonder de kern van het verhaalsrecht aan te tasten.

⁶Nibud. (2022, 15 juli). *Nibud: Groeiend aantal huishoudens zit financieel klem*. <https://www.nibud.nl/nieuws/groeiend-aantal-huishoudens-financieel-klem/>

⁷Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2017). *Weten is nog geen doen: Een realistisch perspectief op redzaamheid* (WRR-Rapport 97). WRR.

⁸Ministerie van Financiën. (2024). *Naar een beter werkende schuldenketen: IBO problematische schulden*. Ministerie van Financiën.

⁹Parise, G., & Peijnenburg, K. (2019). Noncognitive abilities and financial distress: Evidence from a representative household panel. *Review of Financial Studies*, 32(10), 3884–3917.

¹⁰Kaiser, T., Lusardi, A., Menkhoff, L., & Urban, C. (2022). Financial education affects financial knowledge and downstream behaviors. *Journal of Financial Economics*, 145(2), 255–272.

5 Werk uit wat effectieve schuldhulpverlening inhoudt en financier de uitvoering structureel

Ondanks alle pilots en projecten van de afgelopen jaren zet slechts een tiende van de huishoudens met geregistreerde problematische schulden de stap naar hulp en daarvan start een derde met een schuldregeling.¹¹ Onderzoek wijst uit dat een gratis en vrijwillig aanbod vaker wordt afgeslagen door mensen met een sterke kortetermijnfocus.¹² En de circa 700.000 pogingen die gemeenten in 2024 via de vroegsignalering deden om huishoudens naar hulp toe te leiden, zijn niet terug te zien in de macrocijfers.¹³

De basisdienstverlening is een belangrijke eerste stap. Er is nog weinig degelijk onderzoek naar de effecten van verschillende werkwijzen op bereik, uitval, duurzame schuldenoplossing en terugval. Laat daarom onafhankelijk onderzoeken welke elementen van schuldhulpverlening aantoonbaar bijdragen aan betere resultaten. Vertaal die kennis in landelijke richtlijnen en zorg voor structurele financiering van de uitvoering. Effectieve ondersteuning mag niet afhankelijk zijn van woonplaats, tijdelijke subsidies of een bevlogen projectleider.

Beoogd resultaat van deze maatregelen: *de onmacht tegenover een schijnbaar ontembaar probleem vertaalt zich niet langer in een reeks mooie, vaak kleinschalige pilots en projecten waarvan de bijdrage aan het terugdringen van de schuldenproblematiek op macroniveau vaak nog onvoldoende zichtbaar of aangetoond is. De focus komt minder eenzijdig te liggen op het beïnvloeden van individueel gedrag en meer op het herinrichten van de context. Experimenten worden gericht ingezet, degelijk geëvalueerd en vanaf het begin verbonden aan de vraag hoe een effectieve aanpak kan worden opgeschaald. En wat werkt, wordt vertaald in landelijke normen, structurele stelselinterventies en duurzame financiering.*

3 Antwoord op de vragen van de commissie

De commissie vraagt hoe schulden preventief kunnen worden voorkomen, welke innovatieve manieren perspectief bieden en welke belemmeringen mensen vanuit de overheid ervaren. Onze antwoorden zijn kort:

- **Preventie** vraagt niet in de eerste plaats om het beïnvloeden van het gedrag van individuen, maar vooral om innovatie in de context (maatregelen 1 tot en met 4).
- **Perspectief** ontstaat door effectieve en structurele ondersteuning (maatregel 5).
- **Belemmeringen:** de overheid moet de complexiteit die zij zelf veroorzaakt verminderen (maatregel 2).

Nadja Jungmann Bijzonder hoogleraar bijzondere aspecten van het privaatrecht aan de Bregstein leerstoel (UvA), Lector schulden en incasso aan de Hogeschool Utrecht (HU) en voorzitter Movisie erkenningscommissie effectieve sociale interventies. **Rosanne Oomkens** Lector schulden en incasso aan HU, redactielid Tijdschrift voor Schuldsanering en vrijwilliger Geld en Gezin. **Tamara Madern** Lector schuldpreventie en vroegsignalering en directeur Instituut voor Recht HU.

¹¹NVVK. (2016–2025). *Jaarverslagen 2015–2024*. NVVK.

¹²Meier, S., & Sprenger, C. (2008). *Discounting financial literacy: Time preferences and participation in financial education programs* (IZA Discussion Paper No. 3507). Institute for the Study of Labor.

¹³Vroonhof, P., Kruis, T., de Groot, M., Tissing, H., Oomkens, R., Van der Meulen, B., & Tonnon, S. (2025). *Wetsevaluatie vroegsignalering in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening: Eindrapport*. Panteia; Hogeschool Utrecht.