

'SCHULDEN; Is de debiteur altijd verantwoordelijk voor zijn schulden?'



NRC HANDELSBLAD

dinsdag 23 oktober 2007 door webredactie

Is de debiteur altijd verantwoordelijk voor zijn schulden?

„Kredietgelden vloeien te gemakkelijk naar mensen die zich dat niet kunnen veroorloven“, luidt het hoofdredactioneel commentaar van 22 oktober.



Van de probleemdebiteuren heeft vijfde een uitkering. Met een baan schieten ze financieel niet op. Zodra hun inkomen stijgt, komen crediteuren hun geld opeisen.

Wat vindt u: moeten financiële instellingen die te gemakkelijk krediet verstrekken voor de schade opdraaien? Of moet de debiteur te allen tijde verantwoordelijk worden gehouden?

Achterstand
Veel Nederlanders lenen. Behave voor hypotheken leent een op de drie huishoudens, zo blij een dit jaar gepubliceerd onderzoek van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Hukle, scepsis bij kraken code DNA

Overzicht van familiedrama 2007
- maart: In het Gelderse Hengelo vindt de politie de levensloze lichamen van een moeder en haar twee kinderen. De vader van het gezin is zwaargewond. Hij wordt verdacht van moord. Hij zou samen met zijn vrouw het plan hebben opgevat om eerst hun kinderen en daarna zichzelf van het leven te beroven. Het motief zou schulden zijn.

Bron; www.nrc.nl en eigen bewerking

Afstudeerscriptie Master Bestuurskunde, J.A.H. de Bekker, 308225.

Eerste scriptiebeoordelaar; Prof. Dr. C.W.A.M. van Paridon.

Tweede scriptiebeoordelaar; Dr. P.L. Hupe.

Rotterdam, november/december 2008.

VOORWOORD

Allereerst wil ik graag een toelichting geven op de titel en de afbeelding die ik voor de titelpagina gekozen heb. De afbeelding is een foto van een NRC krant bewerkt met knipsels van meerdere artikelen die met schuldproblematiek te maken hebben. Daar de scriptie over schuldproblematiek gaat en ik ben van mening dat de kredietnemers en kredietverstrekkers niet altijd (geheel) verantwoordelijk voor hun acties kunnen worden gehouden. Vaak is het een combinatie van factoren die het probleem maken.

Mijn mening is ook dat het openbaar bestuur en daarmee uiteindelijk iedere Nederlandse burger teveel opdraait voor problematiek die vaak ontstaan is doordat schulden makkelijk gemaakt kunnen worden. Mijn uitgangspunt hierbij is dat de verantwoording meer zou moeten toenemen van degenen die makkelijk schulden laten ontstaan. Het antwoord op de titel zou dus al negatief kunnen zijn, maar daarmee is de scriptie niet klaar. In deze scriptie ga ik uitleggen waarom ik negatief zou antwoorden, zaken zijn gecompliceerder, anders was er immers geen probleem geweest.

Ik wil in dit voorwoord graag een aantal personen bedanken die er mede voor hebben gezorgd dat ik deze scriptie heb kunnen realiseren. Allereerst wil ik mijn vrouw Renée bedanken voor haar geduld, inzichten en feedback. Verder onze jongens Tristan, Kylian en Conor, deze bengels kosten Renée en mij genoeg energie, maar geven ook wel veel nieuwe energie. Hun jeugdige onbezonnenheid inspireert mij ook weer om mij te blijven inzetten voor mensen die, volgens mij, ook niet altijd geheel voor de consequenties van hun acties verantwoordelijk gehouden zouden moeten worden.

Verder wil ik mijn ouders ook bedanken voor mijn fijne jeugd en goede zorgen. Ook mijn schoonouders, Hans Doeleman en Kim Wakefield wil ik bedanken voor hun inspanningen om mijn taalgebruik te verbeteren. Natuurlijk vergeet ik niet mijn verdere familie, vrienden en kennissen te bedanken, zij hebben ook een groot aandeel gehad in de persoon die dit heeft kunnen schrijven. Verder wil ik graag de tweede lezer, de heer Dr. P.L. Hupe bedanken voor zijn tijd en moeite om te komen tot een reactie op mijn conceptscripties, dit heeft uiteindelijk tot diverse wijzigingen van dit afstudeerverslag geleid.

Als laatste wil ik in het bijzonder de heer van Paridon bedanken voor zijn hulp, opmerkingen en aanvullingen tijdens de scriptiebegeleiding. Dit alles heeft mij zeer geholpen het onderhavige stuk te produceren en verfijnen. Met deze scriptie komt een reis ten einde, voorwaar een lange reis, maar ook deze begon met de eerste stap en kende veel vervolgstappen door veel verschillende landschappen. Het was niet makkelijk, wel interessant, met deze scriptie kunnen jullie getuige zijn van een tussenstation, er zullen er waarschijnlijk nog wel een paar volgen.

Allen bedankt en veel leesplezier..... Hans de Bekker.

Inhoudsopgave

	Pagina
Voorwoord	2
1 INLEIDING	
1.1 Onderwerpskeuze	6
1.2 Object van onderzoek	7
1.3 Bestuurlijke relevantie	8
1.4 Probleemstelling	8
1.5 Doelstelling	8
1.6 Centrale onderzoeksvraag	9
1.7 Deelvragen	9
1.8 Methode van onderzoek	9
1.9 Opbouw scriptie	10
2 THEORETISCH KADER	
2.1 Inleiding	11
2.2 Macrobeschouwing	12
2.3 Hiërarchische-, Markt- of Politiek-maatschappelijke sturing?	14
2.4 Schuldproblematiek en passende sturing?	16
2.5 Het 5S-analysemodel voor huidige sturing	19
2.6 Strategisch management	20
2.7 Transactiekosten	24
2.8 Conclusie	26

3 **M**ETHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

3.1	Inleiding	28
3.2	Documentanalyse	29
3.3	Semi-gestructureerde interviews	29
3.4	Validiteit en betrouwbaarheid	30
3.5	Conclusie	31

4 **P**ROBLEEMIDENTIFICATIE EN -OMVANG

4.1	Inleiding	32
4.2	Probleemidentificatie	32
4.3	Probleemomvang	33
4.4	Schuldoorzaken	36
4.5	Risicoconsumenten	39
4.6	Conclusie schuldoorzaken en risicoconsumenten	41

5 **P**ROBLEEMAANPAK

5.1	Inleiding	43
5.2	De AFM; ' <i>verantwoorde kredietverstrekking 2006</i> '	43
5.3	De overheid 2007; de brief ' <i>overkreditering en schulden</i> '	48
5.4	De overheid 2008; update van ' <i>de brief</i> '	52
5.5	Conclusie probleemaanpak	54

6 ANALYSE HUIDIG EN VOORGENOMEN BELEID

6.1	Inleiding	56
6.2	Algemene bevindingen tot nu toe	56
6.3	Het 5S-model en kredietnemers en kredietverstrekkers	
6.3.1	Het 5S-model en kredietnemers	58
6.3.2	Het 5S-model en kredietverstrekkers	59
6.4	Schuldproblematiek en transactiekosten	61
6.5	Schuldproblematiek, transactiekosten en strategisch management	63
6.6	Interviews	66
6.7	Conclusie huidig en voorgenomen beleid en aanbevelingen	69

7 BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAGEN, REFLEXIE EN AFRONDING

7.1	Inleiding	73
7.2	Beantwoording deelvragen	
7.2.1	Inleiding	73
7.2.2	Deelvraag 1; ' <i>Zijn schulden een probleem?</i> '	73
7.2.3	Deelvraag 2; ' <i>Voor wie zijn schulden vaak een probleem en wat is de omvang van het probleem?</i> '	74
7.2.4	Deelvraag 3; ' <i>Als schulden een probleem zijn, hoe wordt het probleem dan aangepakt en wat is de tendens?</i> '	74
7.2.5	Deelvraag 4; ' <i>Is de aanpak van het probleem effectief?</i> '	75
7.2.6	Deelvraag 5; ' <i>Wat zou mogelijk een meer gewenste probleemaanpak zijn?</i> '	75
7.3	Beantwoording centrale onderzoeksvraag	76
7.4	Reflexie en afronding	77

Lijst van afkortingen	82
------------------------------	-----------

Literatuurlijst	83
------------------------	-----------

Bijlage; Lijst geïnterviewden, vragenlijst interviews, Interviewverslagen	86
--	-----------

1 INLEIDING

1.1 Onderwerpskeuze

Schulden zijn voor vele Nederlanders de normaalste zaak van de wereld. Mooie auto's, dure vakanties en andere luxe uitgaven worden vaak bekostigd door het aangaan van schulden. Het hebben van schulden is meestal geen probleem, soms echter wel. Het kan er zelfs toe leiden dat, als gevolg van schulden, dusdanige problematiek ontstaat dat alledaagse uitgaven voor aflossingsverplichtingen wijken.

Schulden kunnen levens van mensen zodanig gaan beïnvloeden en beheersen dat welzijn en gezondheid eronder lijden. De krantenknipsels op de titelpagina geven een indruk van de problemen die schulden kunnen opleveren en de verstrekkendheid die de problematiek kan hebben. Werken heeft immers meer functies dan alleen het vergaren van financiële inkomsten. Bizar is dat problematiek zelfs zo ver kan gaan dat schulden dood tot gevolg kunnen hebben.

Inkomensvraagstukken en in het bijzonder bestrijding van schuldproblematiek houden het openbare bestuur al lange tijd bezig, om de problematiek rondom schulden aan te pakken zijn er al vele inspanningen geleverd. Het is en blijft een actueel probleem en het lijkt er op dat de inspanningen tot op heden (nog) te weinig resultaat opleveren.

Maar bestrijding van schuldproblematiek is eigenlijk bestrijding van gevolgen en het zou logischerwijs interessanter zijn om op oorzaken te sturen. '*Voorkomen is beter dan genezen*'¹ is dan ook niet voor niets het motto van huidige staatssecretaris SZW Aboutaleb als het gaat over schulden en de problematiek op het gebied van schulden.

Schulden kunnen armoede veroorzaken. Door teveel en te hoge aflossingsverplichtingen ontbreken vaak voldoende financiën om in minimaal noodzakelijke behoeften te kunnen voorzien. Oorzaken van schulden kunnen zeer divers zijn, bijvoorbeeld scheiding, verslaving, werkloosheid en onverwachte hoge financiële verplichtingen.

Wat die oorzaken allemaal gemeen hebben is dat er behoefte aan geld is. In deze behoefte kan logischerwijs op tweeërlei wijze worden voorzien;

1. Door (neerwaartse) aanpassing van het behoefte niveau naar een realistischer niveau.
2. Door verhoging van inkomsten om zo in behoeften te voorzien door bijvoorbeeld meer uren te gaan werken maar ook bijvoorbeeld door te lenen of door het uitstellen van betalingen. Kortom: door kredietverplichtingen aan te gaan.

Bij de eerste manier van aanpassing van het behoefteniveau is het zaak om het realistische niveau niet onder een minimale basis te laten komen. Als dat gebeurt of dreigt te gebeuren zijn daar diverse maatschappelijke instellingen en actoren voor. Bij de tweede manier, verhoging inkomsten en in het bijzonder door het aangaan van kredietverplichtingen, is het zaak om het aangaan van kredietverplichtingen niet problematisch te laten worden.

¹ Bron; <http://home.szw.nl>.

Mensen die bij sociale diensten aankloppen of klant zijn, zijn mensen met lage inkomens en mensen met lage inkomens hebben meer kans op problemen met schulden dan mensen met hogere inkomens. Er wordt bij sociale diensten vaak tegen het probleem opgelopen dat bijstandsklanten veel schulden hebben die al problematisch te noemen zijn.

Bijstandsklanten hebben vaak dusdanige hoge financiële verplichtingen dat er geen financiële ruimte meer is. Om dan toch sommige uitgaven te doen of zich enige luxe te kunnen veroorloven, bezwijken veel bijstandsklanten voor de verleiding van 'nu halen, later betalen'. Wat deze mensen dan vaak niet lijken te beseffen is dat uitstel van betaling geen afstel is en dat het aangaan van de verplichting wel maandelijkse aflossingen met zich meebrengt, wat de financiële ruimte van de bijstandsklanten niet ten goede komt.

Tegen de tijd dat de bijstandsklanten over hun schulden spreken zijn deze al vaak uitgegroeid tot problematisch. Normale dagelijkse uitgaven zoals huur, stookkosten, eten en drinken zijn dan vaak geweken voor betalingsverplichtingen aan kredietverstrekkers zoals telefonie- en postorderbedrijven, incassobureaus en deurwaarders of er wordt überhaupt geen kredietverplichting meer voldaan. Gevolg is dan vaak dat elementaire uitgaven zoals huur, stookkosten en eten en drinken vervolgens ook tot schulden uitgroeien.

De steller van deze scriptie wordt dusdanig vaak met schuldproblematiek geconfronteerd als medewerker van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SoZaWe) Rotterdam dat afgevraagd wordt wat er bestuurskundig allemaal speelt rondom schuldproblematiek. Wat voor sturing vindt er plaats en wat voor beleidsinstrumenten worden er ingezet? Kan zijn bottom-up kennis gecombineerd met zijn aangeleerde bestuurskundige inzichten bijdragen tot meer inzichten in de problematiek?

Deze scriptie zal uitwijzen of voor de schrijver, de verwondering zal afnemen en de kennis zal toenemen, hopelijk ook voor de lezer. Ook zal duidelijk worden of voor mensen die nog niet in een problematische schuldsituatie verkeren, problemen voorkomen kunnen worden, waardoor hun en dus ook het algemene maatschappelijke welzijn zal toenemen.

1.2 Object van onderzoek

Dit onderzoek is gericht op de aanpak van de problematiek rondom schulden. Deze problematiek wordt vooral beschouwd vanuit het perspectief van individuen en organisaties waardoor de problemen ontstaan, wat zich laat vertalen naar kredietnemers en kredietverstrekkers. Natuurlijk ontbreekt de overheid niet in een bestuurskundige scriptie, in deze scriptie wordt als vertrekpunt een normatieve visie gekozen dat het de taak van de overheid is om in samenspel met diverse, veelal particuliere organisaties en medeoverheden beleid te ontwikkelen om problematiek rondom schulden adequaat aan te pakken. Deze visie is ook verwoord in diverse beleidsdocumenten van de overheid.

1.3 Bestuurlijke relevantie

Zowel op politiek als bestuurlijk als op maatschappelijk niveau komt het onderwerp van schulden en problemen door schulden vaak aan de orde. Onderzoek naar schulden gebeurt door veel gerenommeerde instellingen, zoals het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), het Economisch Instituut Midden- en kleinbedrijf (EIM), de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Vereniging van Financieringsondernemingen in Nederland (VFN). De aandacht in de media voor het onderwerp van schulden en Kamervragen getuigen van de actualiteit van het onderwerp.

Met dit onderzoek wordt beoogd een bijdrage te leveren aan de bestuurskundige inzichten betreffende schuldproblematiek. Gezien de huidige prioriteit die de overheid geeft aan de bestrijding van problematiek rondom schulden, is het relevant om het probleem en de gehanteerde aanpak te analyseren en te beoordelen en mogelijk meer gewenste probleemaanpak te omschrijven.

1.4 Probleemstelling

Ambtenaren, begaan met mensen die bijstand nodig hebben, vragen zich vaak af of onze overheid wel krachtadig genoeg optreedt met betrekking tot schuldproblematiek. Kranten en andere media staan al jaren bol met voornemens om schuldproblematiek aan te pakken. Helaas wordt in de dagelijkse bijstandspraktijk weinig tot geen afname van het probleem waargenomen.

Afgevraagd wordt dan ook hoe sturing plaatsvindt en welke instrumenten ingezet worden, waardoor komt het dat die inzet klaarblijkelijk onvoldoende effect genereert? De volgende vraag is dan hoe het probleem effectiever aangepakt zou kunnen worden? Kunnen met behulp van bestuurskundig relevante inzichten meer gewenste resultaten worden bedacht die kunnen worden ingezet ten behoeve van de terugdringing van de problematiek rondom schulden en daarmee tot een betere leefsituatie van een grote groep mensen leiden?

Deze scriptie richt zich specifiek op de groep van mensen met lage inkomens en nog specifiek op mensen met een inkomen rond bijstandsniveau. Vermoeden is dat deze groep mensen te makkelijk schulden kunnen maken en dat ook vaak doen. Het lijkt erop dat er eenzijdige gefixeerd wordt op consumenten, gecombineerd met een schijnbare onderschatting van de gevolgen. Dit leidt tot ongewenste situaties, wat aangepakt zou moeten worden, bij deze aanpak zouden mensen meer op hun verantwoording aangesproken moeten worden.

1.5 Doelstelling

Deze scriptie zal uitwijzen of voor de schrijver de verwondering zal afnemen en de kennis zal toenemen, hopelijk ook voor de lezer. Duidelijker zal ook worden of voor mensen die nog niet in een problematische schuldsituatie verkeren, problemen voorkomen kunnen worden en dat daardoor het welzijn van die mensen zal toenemen, waardoor ook het algemene maatschappelijke welzijn toeneemt. Uiteindelijk wordt gehoopt de ‘win-win’ situatie te bereiken van de mastertitel voor de schrijver en meer bestuurskundige inzichten in schuldproblematiek. Deze scriptie kent daarom de doelstelling om een analyse te maken van problematiek rondom schulden en de wijze waarop de problematiek rondom schulden vanuit de overheid aangepakt wordt en het onderzoek beoogd te bezien of wenselijker aanpak mogelijk is.

1.6 Centrale onderzoeksvraag

Na bovenstaande probleem- en doelstelling is als centrale onderzoeksvraag gekozen;

'Hoe wordt schuldproblematiek aangepakt, kan het beter en zo ja, hoe?'

1.7 Deelvragen

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn een aantal deelvragen geformuleerd:

1. *'Zijn schulden een probleem?'*
2. *'Voor wie zijn schulden vaak een probleem en wat is de omvang van het probleem?'*
3. *'Als schulden een probleem zijn, hoe wordt het probleem dan aangepakt en wat is de tendens?'*
4. *'Is de aanpak van het probleem effectief?'*
5. *'Wat zou mogelijk een meer gewenste probleemaanpak zijn?'*

1.8 Methode van onderzoek

Het doel van deze literatuurscriptie is om een analyse te maken van de wijze waarop de problematiek rondom schulden vanuit de overheid aangepakt wordt. Wat voor sturing vindt er plaats en welke instrumenten worden ingezet? Hierdoor heeft deze scriptie een deductieve opzet en zal er begonnen worden met het weergeven van theoretische benaderingen welke vervolgens aan de feiten, gevonden in diverse documenten, getoetst zullen worden. Het onderzoek heeft het wetenschappelijke ambitieniveau om bestaand beleid te beschrijven. Daarbij zal gekeken worden in hoeverre de verwachtingen die in de beleidsstukken te vinden zijn, in de praktijk zijn uitgekomen.

Verder heeft het onderzoek het wetenschappelijke ambitieniveau om na de beschrijving van het bestaand beleid te bezien of meer gewenst beleid mogelijk is. Hiervoor zal een beoordeling worden gegeven over de effectiviteit van de aanpak met betrekking tot mensen met een inkomen rond bijstandsniveau en zal beargumenteerd worden of er meer gewenste aanpak mogelijk is. Het verzamelen van de data zal op twee manieren plaatsvinden: door documentanalyse en interviews. De interviews zullen plaatsvinden met professionals uit het werkveld rondom schulden. Verdere methodologische verantwoording zal uiteengezet worden in hoofdstuk 3.

1.9 Opbouw scriptie

In dit inleidende hoofdstuk zijn de onderwerpkeuze, het object van onderzoek, de bestuurlijke relevantie en de probleemstelling uiteen gezet. Ook zijn de doelstelling en centrale vraagstelling inclusief deelvragen geformuleerd en is kort de methode van onderzoek beschreven. In hoofdstuk 2 van deze scriptie worden de theoretische benaderingen beschreven die voor deze scriptie gebruikt zullen gaan worden.

Er zal dieper ingegaan worden op de methoden van onderzoek en de verantwoording van onderzoekstechnieken in hoofdstuk 3. De resultaten van het onderzoek, de data, komen in hoofdstuk 4 aan bod. Aan het eind van hoofdstuk 4 worden de eerste twee deelvragen beantwoord. In hoofdstuk 5 worden drie documenten beschreven die weergeven hoe de problematiek aangepakt wordt en wat de tendens is, in dit hoofdstuk zal deelvraag 3 beantwoord worden.

De koppeling tussen geschetste theoretische benaderingen en gevonden zaken uit de documenten, zal vooral in hoofdstuk 6 gebruikt worden om een analyse te maken waarmee de vierde deelvraag beantwoord kan worden. Verder wordt in hoofdstuk 6 een denkrichting voor mogelijk wenselijke alternatieven voor de probleemaanpak 6 besproken. Aan het eind van hoofdstuk 6 zal ook de laatste deelvraag beantwoord worden en zullen aanbevelingen gedaan worden.

Deze scriptie wordt met hoofdstuk 7 afgesloten met een herhaling van de antwoorden op de deelvragen en de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag. Hierna zal hoofdstuk 7 afgesloten worden met als sluitstuk een complete reflexie op alles in deze scriptie.

2 THEORETISCH KADER

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden allereerst theoretische inzichten behandeld die wat zeggen over de macro-sociaal-culturele ontwikkelingen die ook invloed gehad hebben op bestuurskundige ontwikkelingen. Deze dienen als basis voor het verdere onderzoek van deze scriptie. Het gereedschap voor de analyse van het probleem wordt gezocht in de bestuurskundige boekenkast waarin de werking van de praktijk van beleidsuitvoering behandeld wordt. Een ander deel van de boekenkast zal gebruikt worden om te analyseren hoe zaken rondom schuldproblematiek nu georganiseerd is.

Voor dit onderzoek wordt als eerste een theoretische benaderingswijze geschetst die een beeld geeft over kennis en inzichten met betrekking tot sturing, meer specifiek enkelvoudig- en meervoudige sturing. Dit zal gekoppeld worden aan het onderwerp van deze scriptie om de optimale sturingsvorm te beschrijven en wat voorwaarden zijn voor een goede opzet om die sturing goed vorm te geven in vergelijking met hoe nu daadwerkelijk gestuurd wordt.

Het vermoeden bestaat dat sturing nu niet optimaal vormgegeven is doordat sommige actoren zich aan het beleid en haar doelen onttrekken en dit ook relatief makkelijk kunnen. Dit zou dan naar inschatting komen doordat doelen en strategieën tussen de verschillende actoren niet overeenkomen en dat de organisatie van het netwerk op een betere manier vormgegeven zou moeten worden. Ook hiervoor wordt een theoretische benadering gebruikt, namelijk het zogenaamde 5S model.

Uiteindelijk wordt met de theoretische inzichten die strategisch management betreffen samen met de interviews op een '*street-level*' manier een wenselijker richting voor beleid geschetst. Hierdoor wordt dus ook het bestuurskundig leerstuk van '*street-level bureaucracy*' (Hupe 2007, p.88)² voor deze scriptie gebruikt. Uiteindelijk zal om wenselijker beleid te kunnen weergeven en om de centrale onderzoeksvraag goed te kunnen beantwoorden ook nog gebruik gemaakt worden van een deel uit een economische boekenkast. Hierdoor worden alle drie de delen van sociaalwetenschappelijke boekenkast³ gebruikt worden en ook nog een klein stukje uit een economische boekenkast.

De '*street level*' inschatting van de scriptieschrijver is namelijk dat kredietnemers en kredietverstrekkers het beste te sturen zijn middels economisch prikkelende instrumenten en daarom zal gebruik gemaakt worden van theoretische inzichten met betrekking tot transactiekosten. Dit hoofdstuk zal ten slotte ook weer afgesloten worden met een concluderende paragraaf.

² Hupe, P.L., Overheidsbeleid als politiek: over de grondslagen van beleid, uitgeverij Van Gorcum, 2007.

³ Rechtssociologie, organisatiesociologie en beleidswetenschappelijk.

2.2 Macrobeschouwing

Voor de macrobeschouwing gaat niet tot in het stenen tijdperk teruggegaan worden, maar wordt begonnen met de periode aan het eind van de negentiende eeuw. Samenleving was toen sterk gefragmenteerd langs levensbeschouwelijke lijnen (Lijphart 1968)⁴, ook wel 'zuilen' genoemd. Maatschappelijke deelname vond voornamelijk plaats binnen de eigen zuil en niet daarbuiten. Binnen en tussen de zuilen waren de elites gedwongen om samen te werken. Zo werd de richting bepaald waarbinnen een samenleving zich bewoog en meer concreet, de wijze waarop maatschappelijke problemen werden aangepakt en opgelost. Dit zorgde voor een regenteske bestuursstijl waarbij verschillen werden beslecht in zogenaamde achterkamertjes.

Vanaf de jaren '60 raakte de bevolking echter meer en meer geëmancipeerd. De jaren '60 was ook het moment dat er steeds meer commentaar kwam op de regenteske bestuursstijl van de overheid. Lijphart vroeg zich in die tijd af of Nederland zich zou bewegen naar een meer pluralistische bestuursstijl van de elites, waarbij verschillen zouden worden beslecht door ze uit te vechten in het publieke debat. In de WRR-studie '*Eigentijds Burgerschap*' (Van Gunsteren, 1992)⁵ is ook te lezen dat de Nederlandse samenleving steeds pluraler geworden is en dat verschillen steeds verder toenemen. Burgers willen steeds meer benadrukken dat zij anders dan anderen zijn en bovendien ook uniek zijn.

Deze ontwikkelingen leverden zowel positieve als negatieve ervaringen op. Zo is duidelijker geworden dat er grenzen zijn aan de toename van de verschillen tussen mensen. Irritaties over, en confrontaties tussen, die verschillende manieren van leven zijn dan ook gegroeid en de roep om strengere handhaving van regels en wetten wordt luider. De plurale samenleving maakt dat de rol van de politiek en overheid er niet eenvoudiger op geworden is. Burgers willen maximale individuele vrijheid voor zichzelf en tegelijkertijd bescherming tegen de vrijheden van anderen.

Van Gunsteren schrijft dan ook dat de samenleving in toenemende mate ongekend is geworden voor overheidssturing. Met ongekend wordt vervolgens bedoeld dat de samenleving steeds minder kenbaar, eenduidig en voorspelbaar is dan voorheen. De oorzaken die van Gunsteren voor het ongekende noemt is dat het gedrag van mensen veel minder voorspelbaar is geworden en dat het individu niet meer te herleiden is tot homogene categorieën.

Later spreekt Frissen (1996)⁶ over een conceptueel niveau met een viertal welhaast universele transformaties. Als eerste wordt er gesproken over horizontalisering van relatiepatronen binnen en tussen organisaties, als tweede over een decentrale autonomie van organisaties en individuen. Als derde zou er sprake zijn van de-territorialisering door het online beschikbaar zijn van de hele wereld. Als laatste stelt Frissen dat de ervaring van de werkelijkheid is veranderd door toegenomen informatie- en communicatietechnologieën. Dit heeft niet alleen geresulteerd in andere werkelijkheidservaringen, maar ook in veranderingen in fysieke en sociale relaties, Frissen noemt dit virtualisering.

⁴ Lijphart, A., *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, De Bussy, Amsterdam, 1968.

⁵ Gunsteren, H.R. van, *Eigentijds Burgerschap*, SDU, 1992.

⁶ Frissen, P.H.A., (1996), *De virtuele staat, Politiek, bestuur, technologie: Een postmodern verhaal*, Schoonhoven: Academic Service.

Castells (2004)⁷ spreekt naar aanleiding van zijn analyse van de hedendaagse samenleving over het ontstaan van een netwerksamenleving. In Castells theoretische benaderingen wordt aangegeven dat de netwerksamenleving onder meer bestaat uit nieuwe horizontale organisatiestructuren. Frissen (2002)⁸ stelt dat deze zogenoemde netwerkpatronen herkenbaar zijn in gemeenschappen en sociale bewegingen, daarbij vooral in geavanceerde economische sectoren zoals de aandelenbeurzen en internationale bedrijven die te maken hebben met een felle concurrentiestrijd. Deze netwerkpatronen kenmerken zich onder meer door het ontstaan van horizontale netwerken en samenwerkingsverbanden en wijken dus af van het hiërarchische stelsel zoals dat voorheen van toepassing was.

Ook het soort maatschappelijke vraagstukken waar overheden mee worden geconfronteerd is in de loop van de jaren meer complex geworden, zoals bijvoorbeeld de besluitvormingsprocessen op het gebied van biotechnologie, de uitbreiding van Schiphol en de besluitvormingsprocessen naar aanleiding van de rampen in Enschede en Volendam. Deze complexe besluitvormingsprocessen vormen vaak een bron voor onenigheid, conflicten en debat (Koppenjan en Klijn, 2004)⁹. In dit verband spreekt men ook wel over zogenaamde ‘*wicked problems*’ (Mason en Mitroff, 1981)¹⁰, in het Nederlands ook wel weerbarstige problemen genoemd.

Kenmerken van weerbarstige problemen zijn dat er veel verschillende partijen bij betrokken zijn en die het niet alleen oneens zijn over de oplossing van het probleem, maar ook over het soort probleem (Koppenjan en Klijn, 2004)¹¹. Ook kennis en onderzoek brengen vaak geen duidelijkheid over de aard van dergelijke problemen. Vaak leiden deze tot verdere conflicten omdat partijen komen met resultaten die elkaar tegen spreken en de eigen positie verder versterken.

Een ander kenmerk van weerbarstige problemen is, dat ze het bereik van de overheid overstijgen en traditionele grenzen tussen publiek en privaat doorkruisen. Overheid, bedrijfsleven en ‘*civil society*’ kunnen deze problemen dan ook niet alleen oplossen, maar worden gedwongen om samen te werken in zogenaamde arena’s, waar zij moeten opereren in een strategisch spel dat zich afspeelt in netwerken die nieuw zijn en waar een standaard handelswijze niet langer voldoet.

Schuldproblematiek is ook een dergelijk complex probleem, niet in de laatste plaats door een vermeende toegenomen ontwikkeling richting een ‘*consumentistische ethos*’ (Zijderveld, 1983)¹². Daar komt dan een steeds meer ‘*versplinterde samenleving*’ nog bij (Berting, 2006)¹³. Waren vroeger schulden beperkt tot enkele vormen en actoren zoals familie en plaatselijke winkeliers. Tegenwoordig kan men via moderne media als internet en de telefoon zo diverse schulden maken en ook nog over de hele wereld. Ook zijn schulden steeds onpersoonlijker geworden, vroeger kende de kredietverstrekker de kredietnemer in de regel persoonlijk, tegenwoordig is dat steeds minder het geval, hierdoor is sociale controle meer en meer afgenomen.

⁷ Castells, M., *An introduction in the information age*, in Webster, F. (red.). *The information society*, reader, Routledge Student Reader, London, 2004.

⁸ Frissen, P., *De Staat*, Van Gennep, 2002.

⁹ Koppenjan, J.F.M., & E.H. Klijn, *Managing uncertainties in networks*, Routledge, London and New York, 2004.

¹⁰ Mason, R.O., Mitroff, I.I., *Challenging strategic planning assumptions: Theory, cases, and Techniques*. New York, 1981, John Wiley and Sons.

¹¹ Koppenjan, J.F.M., & E.H. Klijn, *Managing uncertainties in networks*, Routledge, London and New York, 2004.

¹² Zijderveld, A.C., (1983), *De culturele factor: Een cultuursociologische wegwijzer*, Den Haag: Vuga.

¹³ Berting, J., (2006), *De versplinterde samenleving: De gevolgen van moderniteit en modernisering in de 21ste eeuw*, Delft: Eburon.

De veelvoud aan manieren en mogelijkheden om schulden te kunnen maken en de grotere sociale afstand tussen kredietverstrekker en kredietnemer vraagt ook een andere aanpak en strategie als voorheen. Deze ontwikkelingen naar een netwerksamenleving houden onder meer in dat de overheid steeds meer gezien werd als één van de actoren in plaats van dé actor. Deze ontwikkelingen hebben tot een paradigmaverschuiving geleid. Er ontwikkelde zich begin van de jaren negentig steeds meer het besef dat de grenzen van overheidssturing onduidelijk geworden waren en dat het zaak was om te zoeken naar andere vormen van sturing (Bekkers, 2002: 208 e.v.)¹⁴.

Door de veranderingen in de maatschappij de laatste decennia is ook de samenwerking tussen overheden en maatschappelijke organisaties veranderd. Duidelijk is geworden dat er grenzen zijn aan wat de overheid als takenpakket kan handhaven. Langzaam zijn ook andere organisaties, zowel publiek als privaat meer betrokken geraakt bij het aanpakken van maatschappelijke problemen. Zo zijn er netwerken ontstaan waarbinnen problemen worden aangepakt.

Uitvoerende instanties hebben steeds meer taken en beleidsvrijheid gekregen. Hierdoor zijn de uitvoerende instanties groter geworden en kregen daardoor meer kennis en macht. Dergelijke veranderingen vragen om een andere manier van aansturen vanuit de centrale overheid en is eenzijdige sturing steeds meer richting meerzijdige sturing veranderd (Ringeling, 2003)¹⁵.

2.3 Hiërarchische-, Markt- of Politiek-maatschappelijke sturing?

Schuldproblematiek is zoals eerder geschetst een complex probleem, niet in de laatste plaats door een ontwikkeling richting het zogenaamde ‘*consumentistische ethos*’ (Zijderveld, 1983)¹⁶. Daar bovenop komt dan nog het verschijnsel van een steeds meer ‘*versplinterde samenleving*’ (Berting, 2006)¹⁷. Waren vroeger schulden beperkt tot enkele vormen en weinig actoren, tegenwoordig kan men via moderne media als internet en telefoon zo diverse soorten schulden maken en dan ook nog wereldwijd. Schulden zijn verder steeds onpersoonlijker geworden, kende vroeger de kredietverstrekker de kredietnemer in de regel persoonlijk, tegenwoordig is dat steeds minder het geval, keerzijde is dat er ook minder sociale controle is.

De veelvoud aan manieren en mogelijkheden om schulden te kunnen maken en de grotere sociale afstand tussen kredietverstrekker en kredietnemer vraagt ook een andere aanpak en strategie als voorheen. De ontwikkelingen naar de zogenaamde netwerksamenleving houden onder meer in dat de overheid steeds meer gezien wordt als één van de actoren in plaats van dé actor. Deze ontwikkelingen hebben tot een paradigmaverschuiving geleid. Er ontwikkelde zich begin van de jaren negentig steeds meer het besef dat de grenzen van overheidssturing onduidelijk geworden waren en dat het zaak was om te zoeken naar andere vormen van sturing zoals bijvoorbeeld de netwerksamenleving (Bekkers, 2002: p. 208 e.v.)¹⁸.

¹⁴ Bekkers, V.J.J.M. (2002). *Sturingsconcepties in beweging: achtergronden, kenmerken en posities*, In: Prins, P.J. (red.). *Handboek sturing in de sociale sector*, Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie.

¹⁵ Ringeling, A.B. (2003). *Instrumenten in vier: een ontwikkelingsgang. Vragen over beleid. Perspectieven op waardering*, Lemma: Utrecht.

¹⁶ Zijderveld, A.C., (1983), *De culturele factor: Een cultuursociologische wegwijzer*, Den Haag: Vuga.

¹⁷ Berting, J., (2006), *De versplinterde samenleving: De gevolgen van moderniteit en modernisering in de 21ste eeuw*, Delft: Eburon.

¹⁸ Bekkers, V.J.J.M. (2002). *Sturingsconcepties in beweging: achtergronden, kenmerken en posities*, In: Prins, P.J. (red.). *Handboek sturing in de sociale sector*, Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie.

De paradigmaverschuiving van eenzijdige sturing richting meerzijdige sturing vraagt ook om een andere benaderingswijze, de oude filosofie van klassieke sturing is in onze moderne samenleving minder effectief geworden omdat het te gedetailleerd en eenzijdig is. Uitvoeringsorganisaties blijken beter te kunnen worden aangestuurd door kaderwetten en basiswetten waarbinnen de vrijheid bestaat om zelf invulling te geven aan de uitvoering. In moderne manieren van aansturing kunnen verschillende vormen onderscheiden worden. Om een passende sturingswijze ten aanzien van schuldproblematiek te bepalen is het interessant een aantal gangbare besturingsparadigma's naast elkaar te zetten, dit is onder andere gedaan door Hupe en Klijn (1997)¹⁹, een weergave hiervan is hieronder weergegeven;

Tabel 1; Besturingsparadigma's en bijpassende rollen voor bestuurders

Besturingsparadigma	Hiërarchie	Markt	Politiek-maatschappelijk
<i>Aard koppelingen tussen actoren</i>	Centrale coördinatie	Invisible hand	Strategische interactie
<i>Kern van besturen</i>	Optimale taakverdeling	Aanpassen aan omgeving	Uitnodigen tot aandeel in gedeelde verantwoordelijkheid
<i>Bepaling inhoud beleid</i>	Vooraf en centraal bepaalde doelen	Resultaat van handelen afzonderlijke actoren	Resultaat van gestuurde interactie
<i>Kern van de besluitvorming</i>	Vorbereiding besluit	Aggregatie beslissingen afzonderlijke actoren	Vervlechting reeks beslissingen
<i>Sturingsdoel bestuurder</i>	Controle via regulering	Zelfsturing	Via initiatief uitnodigen tot bijdrage aan collectief doel
<i>Metafoor</i>	Regelsysteem	Marktplaats	Netwerk
<i>Rol bestuurder</i>	Planner	Marktpartij	Regisseur

Bron: Hupe en Klijn, 1997

In een Hiërarchisch bestuursparadigma is het uitgangspunt dat vanuit het centrale coördinatiepunt de inhoud van het beleid wordt en kan worden vastgesteld. Hierbij is centrale coördinatie een wezenlijk mechanisme om te komen tot een optimale verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van een bepaald beleid en beleidsterrein. In dit paradigma neemt de bestuurder de beslissingen en er wordt vervolgens via controle en toezicht op toegezien dat de uitvoering volgens plan verloopt. Dit leidt voor de overheid tot de rol van de bestuurder als planner in een regelsysteem.

¹⁹ Hupe, P.L. en E.H. Klijn (1997). *De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid*, Utrecht: Sardes.

Was er in het Hiërarchische bestuursparadigma sprake van top-down sturing dan is de tegenhanger hiervan het marktparadigma. Hierbij coördineert het marktmechanisme en organisaties passen zich aan de dynamiek in hun omgeving aan. De inhoud en vorm van het beleid worden niet zozeer door een centrale actor bepaald als wel door de markt (waar de centrale actor onderdeel van kan uitmaken), beleid komt bottem up tot stand op een virtuele marktplaats.

Het derde bestuursparadigma betreft het Politiek-maatschappelijke systeem. Hierbij staan verbindingen en koppelingen tussen ongelijksoortige en verschillende actoren centraal, de actoren gaan via strategische interacties met elkaar om. Het formuleren en realiseren van publieke doelen is afhankelijk van de wijze waarop deze strategische interacties worden ingericht en plaatsvinden. De beleidsinhoud wordt niet top-down opgelegd, maar onderling vastgesteld. De bestuurder kan hierbij wel richting aangeven, wat vorm krijgt in de reeksen van interacties en besluitvormingsronden die door de bestuurder als regisseur in netwerken worden aangestuurd.

De keuze van een bestuursparadigma is afhankelijk van vier factoren, namelijk;

1. De variëteit aan actoren.
2. De verscheidenheid aan bestuurlijke regimes.
3. De machtsongelijkheid tussen actoren.
4. De sturingsambities gericht op collectieve doeleinden.

De keuze van het paradigma wordt bepaald door de mate waarin de vier factoren voorkomen.

2.4 Schuldproblematiek en passende sturing?

Met betrekking tot schulden en problematiek op dat gebied is er sprake van een enorme variëteit aan actoren. Zo zijn er de kredietnemers in alle soorten en maten, jong en oud, hoog- of laaggeschoold en talloze culturele achtergronden. Bovendien zijn er zeer vele soorten van kredietverstrekkers, zoals banken, thuiswinkelorganisaties, verhuurders, aanbieders van mobiele telefonie, maar ook bijvoorbeeld familie of een lokale bakker, enzovoorts. Tenslotte zijn er ook nog vele andere maatschappelijke actoren, bijvoorbeeld maatschappelijk werk, schuldhulpverlening, de voedselbank, de sociale dienst, enzovoorts.

Voortvloeiend uit de grote variëteit aan actoren kent de problematiek rondom schulden ook een grote verscheidenheid aan bestuurlijke regimes. Met bestuurlijke regimes wordt verwezen naar de samenhang van enerzijds de relaties van een organisatie met haar externe omgeving en anderzijds de structuur, cultuur en werkwijze waarmee de organisatie haar taken vervult. Dit is ook zeer divers tussen de genoemde actoren. Een lokale bakker zal immers heel anders op betalingsachterstanden reageren als een thuiswinkelorganisatie of een gemeentelijke kredietbank.

De machtsongelijkheid tussen de actoren is ook groot. Kredietnemers zijn afhankelijk van kredietverstrekkers indien er kredietbehoefte is. Kredietverstrekkers zijn zeer verschillend in soort en formaat en daaruit voortvloeiende flexibiliteit bij bijvoorbeeld betalingsachterstanden en wanbetaling. Een grote bank als bijvoorbeeld de Rabobank heeft een veel grotere macht als een kleine kredietverstrekker zoals een lokale bakker of een familielid.

Met betrekking tot schuldproblematiek zijn sturingsambities erg hoog. Eerder genoemde 'Voorkomen is beter dan genezen' is niet voor niets het motto en schuldproblematiek staat hoog op de politieke agenda. Ook zijn de sturingsambities gericht op collectieve doeleinden. Hiermee worden doeleinden bedoeld die gericht zijn op het behartigen van het gemeenschappelijke belang, een voorbeeld hiervan is de stelling dat minder schuldproblematiek in meer maatschappelijk welzijn en minder maatschappelijke kosten resulteert. Als de vier keuzeoverwegingen schematisch weergegeven worden dan ziet dat er uit zoals hieronder;

Tabel 2; Keuzeoverwegingen voor besturingsparadigma;

Besturingsparadigma; Factoren;	Hiërarchie	Markt	Politiek- maatschappelijk
<i>Variëteit aan actoren</i>	Groot	Groot	Groot of klein
<i>Verscheidenheid aan bestuurlijke regimes</i>	Gering; Beheersing	Gering; Ruil	Groot
<i>Machtsongelijkheid tussen actoren</i>	Groot	Gering	Groot of klein
<i>Sturingsambities gericht op collectieve doeleinden</i>	Hoog	Gering	Hoog

Bron: Hupe en Klijn, 1997

De enorme variëteit aan actoren, de grote verscheidenheid aan bestuurlijke regimes, de grote machtsongelijkheid en de hoge sturingsambities gericht op collectieve doeleinden maken dat het Politiek-maatschappelijk bestuursparadigma het meest passend is met betrekking tot de aanpak van schulden en problematiek op dat gebied.

Inlezend op de materie van deze scriptie heeft de scriptieschrijver de indruk gekregen dat in het huidige overheidshandelen er sprake is van het handelen volgens verschillende bestuursparadigma's. Enerzijds worden top-down wetten geformuleerd, opgelegd en gecontroleerd via de Autoriteit Financiële Markten (AFM) wat een hiërarchische manier van besturen suggereert.

Anderzijds worden partijen door de overheid gestimuleerd om samen te overleggen hoe de problemen het beste aangepakt kunnen worden. Dit is conform het als meest passend beschouwde Politiek-maatschappelijk bestuursparadigma. Nu lijkt het logisch dat ook in het Politiek-maatschappelijk bestuursparadigma wetten worden opgelegd en gecontroleerd, maar is in het in het kader van een optimaal effect niet het beste als die wet mede met netwerkpartners ontwikkeld en gemaakt is?

In de stukken viel op dat diverse overlegstructuren worden gestimuleerd, maar dat niet iedereen eraan deelneemt of er zeggenschap in heeft. Vermoeden is dat dit komt omdat er voor sommigen weinig persoonlijk- of organisatiebelang voor is om aan een dergelijke netwerksetting deel te nemen. De oplossing ligt er dan vervolgens mogelijk in, om het persoonlijk- of organisatiebelang te stimuleren om wel in het netwerk deel te gaan nemen. Maar hoe kan de overheid het deelnemen dan bewerkstelligen en zorgen dat nagenoeg alle partijen deelnemen aan het netwerkoverleg en mede zorg gaan dragen voor de uitvloeisels van dat netwerk?

In het Politiek-maatschappelijk bestuursparadigma wordt aan de bestuurder een regisserende rol toebedeeld. Hierbij is het dan de vraag wat regisseren dan inhoudt? Aangezien er sprake is van een breed veld van betrokken organisaties uit verscheidene sectoren, elk met eigen belangen, waarden en opvattingen over kredietverstrekking, schulden en problematiek wat schulden betreft, is het van belang dat er bij het streven naar afstemming en samenhang adequaat regie gevoerd wordt. Bij het begrip ‘regie’ is een vergelijking met een theater snel gelegd. Hupe en Klijn (1997)²⁰ verwoorden dit als volgt; *‘Tussen de leidinggevende bevoegdheden van de producent en de artistieke vrijheid van de acteurs verricht de regisseur zijn taak. Regisseren betekent richtingaanwijzingen geven. Voor het maken van de voorstelling is de regisseur van zijn acteurs afhankelijk: als zij zich niet inzetten, is de opvoering mislukt. Anderzijds weet de regisseur waarop hij wil uitkomen. Vanuit een beeld van het te behalen eindresultaat behoudt hij zicht op het geheel. Hij kan de acteurs aansporen en stimuleren, maar alleen zij staan op de Bühne. In eendrachtig samenspel streven de acteurs ernaar de richting van het stuk duidelijk te maken. Als zij de regieaanwijzingen goed hebben verstaan, blijven die aanwijzingen in de voorstelling zelf onzichtbaar. Eerst dan is de voorstelling geslaagd.’*

Het voeren van regie is dus te beschouwen als ‘een metafoor’ voor een wijze van besturen tussen;

- Het hiërarchische streven naar regulering van de planner.
- De laissez faire houding waarin primair op de markt wordt vertrouwd.
- De rol van regisseur past bij de complexiteit van de beleidsnetwerken waarmee we te maken hebben als het gaat om schulden en problematiek op het gebied van schulden.

Er is dus sprake van een complex geheel van wederzijdse afhankelijkheden, ambiguïteit en dynamiek en er is niet één actor die de macht heeft om zijn of haar wil aan anderen op te leggen. Ook moet er aan veel verschillende belangen, doelen en waarden recht gedaan worden. Bovenstaand suggereert dat elementen van de diverse paradigma’s ook voorkomen bij andere paradigma’s, zoals eerder ook al beargumenteerd is.

²⁰ Hupe, P.L. en E.H. Klijn (1997). *De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid*, Utrecht: Sardes.

2.5 Het 5S-analysemodel voor huidige sturing

Om een regierol op passende wijze in te vullen is het 5S-model een interessant middel om het probleem aan te pakken, de 5 S'en staan voor (Hupe en Klijn, 1997)²¹;

1. **Stimuleren**; Heeft betrekking op het nemen van initiatief door de regisseur.
2. **Situieren**; Legt de nadruk op het genereren van de kennis van en over de netwerken.
3. **Steun creëren**; Richt zich op het bottom-up realiseren van participatie en draagvlak.
4. **Structureren**; De focus ligt op het realiseren van randvoorwaarden voor netwerkvorming.
5. **Sturen**; Hierbij ligt de nadruk op het aanwijzen van richting.

Zoals gesteld ligt bij *stimuleren* de nadruk op het nemen van initiatief door de regisseur. Dat begint bijvoorbeeld bij het trekken van publieke aandacht voor zaken als het verantwoord verstrekken en/of aangaan van kredieten. Er is dus een actieve opstelling van de regisseur nodig, in dit geval de overheid, hierbij zijn overheidsinitiatieven niet het eindpunt, maar het beginpunt. Hiermee wordt bedoeld dat de overheid coördineert, partijen bijeenbrengt en zoekt naar gedeelde belangen en gezamenlijke doelstellingen, en de uitkomsten daarvan zijn niet op voorhand door de overheid vastgesteld.

Bij *situieren* ligt de nadruk op het genereren van kennis van en over netwerken. De overheid neemt hier het bestaande netwerk als uitgangspunt en brengt de zwakke en sterke punten ervan in kaart en neemt bestaande beleidsinitiatieven en projecten als basis of uitgangspunt voor nieuwe initiatieven. Hierbij moeten gelegenheden benut worden en is interne afstemming van belang voor het effectueren van een externe oriëntatie.

De derde S, *steun creëren*, richt zich op het organiseren van participatie. Door partijen te betrekken in het netwerk met mede-actoren wordt meer betrokkenheid en draagvlak gerealiseerd. Doelen moeten niet vooraf gesteld worden, maar gezamenlijk gezocht worden. Er moet niet van bovenaf opgelegd worden wat impliceert dat bottom up contact tussen doelgroep en de uitvoerder van beleid van groot belang is.

Bij *structureren*, de vierde S, ligt de focus op het realiseren van randvoorwaarden voor netwerkvorming. Daaronder kan het onderhouden van relaties verstaan worden, maar ook het bieden van organisatorische ondersteuning en het ontwikkelen van mechanismen om conflicten te reguleren. Tenslotte moeten er afspraken gemaakt worden over gewenste uitkomsten en moeten evaluatiecriteria ontwikkeld en vastgelegd worden.

Bij *sturen*, de vijfde en laatste S, ligt de nadruk op het aanwijzen van richting. Dit houdt zogenoemde selectieve activering in. Er dienen voldoende prikkels tot samenwerking te zijn en er moet voldoende verscheidenheid en variatie zijn. Er moet goed voorbeeld gegeven worden die ook goed doet volgen en verrichte activiteiten dienen teruggekoppeld en verantwoord te worden.

In elke beleidssector heeft de overheid te maken met een groot aantal organisaties die het beleid uitvoeren of het beleid zelfs (mede-) bepalen. De relaties tussen de overheid en die organisaties worden gekenmerkt door afhankelijkheid (Hupe en Klijn, 1997)²². Als gevolg van het bestaan van die afhankelijkheid zijn organisaties gedwongen regelmatig contact met elkaar te onderhouden.

²¹ Hupe, P.L. en E.H. Klijn (1997). *De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid*, Utrecht: Sardes.

²² Hupe, P.L. en E.H. Klijn (1997). *De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid*, Utrecht: Sardes.

Door de gedwongen contacten met elkaar ontstaan netwerken van organisaties rondom bepaalde clusters van maatschappelijke problemen en/of beschikbare middelen. Ook bij de aanpak van schuldproblematiek kan men dergelijke beleidsnetwerken waarnemen van organisaties die regelmatig contacten met elkaar onderhouden. De regisseur moet in deze gezien worden als een netwerkmanager; als een mede-actor die probeert het goed functioneren van samenwerking tussen die organisaties te bevorderen.

De rol van de regisseur mag als succesvol worden beschouwd wanneer uit de interactie tussen de organisaties goede beleidsvoorstellen voortvloeien (Hupe en Klijn, 1997)²³. Om dit te bereiken zal de regisseur een actieve, initiërende, stimulerende en coördinerende rol moeten vervullen. Hupe en Klijn hebben voor het bestuurlijk handelen van de regisseur bovenstaande uitgangspunten uitgewerkt. Of de regisseur mogelijk meer succesvol kan zijn zal verderop in deze scriptie uiteengezet worden.

2.6 Strategisch management

Mochten bij de analyse volgens het 5S model enige hiaten gevonden worden dan is daarop sturing nodig door de regisseur. Vervolgens is het dan de vraag wat voor strategie de regisseur erop na wil gaan houden? Wat wordt de strategie om het netwerk beter vorm te geven en dus beter te laten functioneren? Koppenjan en Klijn (2004)²⁴ hebben hiervoor theoretische inzichten ontwikkeld. De schrijvers stellen dat er in netwerken niet altijd sprake is van voldoende coöperatie tussen actoren om problemen op te lossen, daardoor moet het netwerkproces gemanaged worden.

Bij het managen van het netwerkproces is het ook de vraag hoe actoren kunnen worden beïnvloed, wenselijkerwijs moeten solistische strategieën omgevormd worden in coöperatieve strategieën. De stelling is dat actoren alleen tot omvorming bereid zijn als ze van hun wederzijdse afhankelijkheid overtuigd zijn om doelen te bereiken. Bij samenwerking is er het risico van negatieve externe effecten zoals ‘free-rider’-gedrag, het is dan ook de vraag hoe de samenwerking het beste vormgegeven kan worden met daarbij de voorwaarde dat negatieve externe effecten zo min mogelijk voorkomen, zoals in tabel 3 op de volgende pagina te lezen valt.

²³ Hupe, P.L. en E.H. Klijn (1997). *De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid*, Utrecht: Sardes.

²⁴ Koppenjan, J.F.M., & E.H. Klijn, *Managing uncertainties in networks*, Routledge, London and New York, 2004.

Tabel 3; Het management is schematisch als volgt weer te geven;

Spel karakteristieken;	Voorwaarden voor goed management;
<i>Gebrek aan hiërarchie; voluntarisme (=de wil voorrang geven boven het intellect.)</i>	Door het zoeken en helder maken van doelverwevenheid en winstkansen worden prikkels voor samenwerking geschapen.
<i>Meerdere actoren, percepties en doelen</i>	Substantiële selectie en vastlegging te vroeg in het proces moet vermeden worden.
<i>Strategische en institutionele onzekerheden</i>	Overeenkomst m.b.t. de regels van het spel is nodig om transactiekosten en strategische risico's te minimaliseren.
<i>Dynamiek en grillig gedrag</i>	Noodzaak van flexibiliteit door naast elkaar meerdere probleemdefinities en oplossingsalternatieven te ontwikkelen en zo substantiële variëteit te genereren.
<i>Complexiteit, beperkte rationaliteit en bronnen</i>	Selectiviteit met betrekking tot inhoud, deelname en inspanning is onvermijdelijk.
<i>Risico en ongelijke vertegenwoordiging</i>	Let op openheid, transparantie en verantwoording afleggen.

Bron; Koppenjan en Klijn 2004

Koppenjan en Klijn (2004, p. 210)²⁵ hebben diverse management strategieën uitgewerkt die nu verder behandeld zullen gaan worden. De managementstrategieën zijn in twee hoofdlijnen uit te werken;

1. Management van de inhoud.
2. Management van het proces zelf.

Bij het management van processen op inhoud is het belangrijk dat niet vooraf probleem- en doelformulering wordt opgelegd. Als wel gefixeerd wordt dan is er het risico dat alternatieve percepties, waarden en oplossingen op voorhand al zijn uitgesloten. Ook beperkt te vroege fixatie de kansen voor leren en dus verrijking van de probleem- en doelformulering later in het proces. Ook kan premature fixatie verderop in het proces voor problemen en tegenstand van actoren zorgen doordat premature fixatie in de regel in minder draagvlak resulteert.

Het doel van het voorkomen van premature fixatie is niet per se het verkrijgen van consensus, maar het aanpakken van een probleem op inhoud is een ontwikkelingsgang van de inhoud zelf, de discussie over het aanpakken van het probleem en een ontwikkelingsgang van percepties van de actoren gedurende het proces. Koppenjan en Klijn (2004, p. 246)²⁶ noemen een aantal doelen met bijbehorende strategieën om de doelen te bereiken. In de tabel op de volgende pagina zijn de doelen en strategieën nader beschreven en in een tabel weergegeven.

²⁵ Koppenjan, J.F.M., & E.H. Klijn, *Managing uncertainties in networks*, Routledge, London and New York, 2004.

²⁶ Koppenjan, J.F.M., & E.H. Klijn, *Managing uncertainties in networks*, Routledge, London and New York, 2004.

Tabel 4; Doelen en strategieën om inhoudelijk te managen;

Doel;	Strategie;
<i>Bewerkstelligen van een gezamenlijk doel</i>	De uiteenlopende doelen van actoren verenigen door bijvoorbeeld: integratie van onderwerpen, 'package' deals, bieden van perspectief op toekomstige voordelen.
<i>Stimuleren van andere zienswijzen</i>	Vergroten van het blikveld bij het zoeken naar gezamenlijke doelen, door parallel aan het proces concurrerende oplossingen te stimuleren en deze te betrekken in het proces in de fase van probleem- en doelformulering.
<i>Doorbreken van asymmetrische beleidsdiscussies</i>	Kennisconflicten en andere ongelijkheden die zich in het licht van de beleidsdiscussie voordoen duidelijk maken en hiervoor een oplossing proberen te vinden. Bijvoorbeeld; bewerkstelligen van frame reflectie, het formuleren van nieuwe agenda's en zorgen dat iedereen over hetzelfde praat, het ontwikkelen van goed ontwikkelde tegengeluiden.
<i>Voorkomen van premature fixatie</i>	Zorgen dat aan het begin van het proces de focus komt te liggen op hoe het proces georganiseerd moet worden, <i>niet</i> op de inhoud van het probleem.
<i>Promoten van cognitieve reflectie</i>	Nieuwe actoren en rollen in het proces introduceren zoals ondernemers, makelaars en advocaat van de duivel, dit om discussies op gang te brengen over de percepties die voor lief worden genomen
<i>Organiseren van zelfstandige selectie</i>	Bewust organiseren van het proces over hoe een keuze wordt gemaakt uit de diverse mogelijkheden (wie, wanneer, op welke manier en volgens welke criteria?).

Bron; Koppenjan en Klijn 2004

Bij het management van het proces zelf gaat het om het leerproces en het stimuleren daarvan. Actoren dienen elkaar beter te leren kennen en te zoeken naar de wijze waarop zij hun strategieën en oplossingen kunnen bundelen. Voor dit proces is het nodig dat actoren, arena's en processen aan elkaar gekoppeld worden. Zo zou het voor problematiek op schuldgebied bijvoorbeeld niet slecht zijn om kredietverstrekkers te confronteren met gevolgen van onverantwoorde kredietverstrekking, bijvoorbeeld door een actor uit de wereld van schuldsanering aan het woord te laten.

Door het koppelen worden partijen met verschillende achtergronden, percepties en doelen samengebracht in een dynamische omgeving. De communicatie over en weer tussen de diverse partijen komt niet snel op een spontane manier tot stand en voor interactie is dus stimulatie nodig. In het boek (Koppenjan en Klijn, 2004, p. 248)²⁷ worden een aantal strategieën genoemd om communicatie over en weer tot stand te brengen. In de tabel op de volgende pagina zijn de doelen en strategieën voor het stimuleren van communicatie over en weer nader beschreven.

²⁷ Koppenjan, J.F.M., & E.H. Klijn, *Managing uncertainties in networks*, Routledge, London and New York, 2004.

Tabel 5; Doelen en strategieën om het proces te managen;

Doel;	Strategie;
<i>Initiëren, beëindigen interacties</i>	Koppelen of ontkoppelen van actoren.
<i>Koppelen van actoren, arena's en processen</i>	Nieuwe interacties tot stand brengen die doelvervlechting en wederzijds leren stimuleren.
<i>Ontkoppelen actoren, arena's en Processen</i>	Beëindigen van interacties die niet functioneren.
<i>Arrangeren van interacties</i>	Kiezen voor een zware of lichte vorm van de bovengenoemde koppeling.
<i>Ontwerp van het proces</i>	Stimuleren van het afsluiten van overeenkomsten tussen actoren met betrekking tot de regels van het proces.
<i>Overeenkomst m.b.t. de doelen</i>	Formuleren van de doelstelling van de interactie, het stellen van regels en het hanteren van het principe van een open agenda.
<i>Overeenkomst met betrekking tot participatie</i>	Het benoemen van de actoren die deelnemen, de kwaliteiten van de actoren en de toetreding- en exit regels.
<i>Overeenkomst over de manier van werken</i>	Structureren van werkzaamheden, taakverdeling, het betrekken van onderzoek en experts, zorgen voor gelijkwaardige vertegenwoordiging en de manier van werken afspreken.
<i>Overeenkomst over de te nemen stappen in het proces</i>	Timing en volgorde van stappen in het proces vastleggen, welke deadlines worden gehanteerd, hoe worden de deadlines bewaakt?
<i>Overeenkomst over de Besluitvorming</i>	Vaststellen criteria en regels voor besluiten, wie beslist? Hoe besluiten? Bezwaar- en beroepsprocedures?
<i>Overeenkomst met betrekking tot externe coördinatie</i>	Momenten, intensiteit en de manier van communiceren met de achterban afspreken, de bredere omgeving, derden en de media door gebruik te maken van het principe van losse koppelingen.
<i>Faciliteren van het Proces</i>	Ondersteunen communicatie over en weer, door ondersteunen implementatie en/of bijstellen van gemaakte overeenkomsten.
<i>Faciliteren van de start van het proces</i>	Activiteiten op de motieven van de deelnemers afstemmen, regels opstellen, zorgen evenwichtige samenstelling van het speelveld, managen van verwachtingen en een klimaat creëren waarin partijen elkaar kunnen leren kennen tot stand brengen.
<i>Faciliteren gedurende het proces</i>	Zorgdragen noodzakelijke middelen voor interactie, onderhouden werkbare agenda, bewerkstelligen van substantiële variëteit, verankeren van communicatie met de omgeving, bijstellen en voorkomen van fixaties, conflicten managen en het signaleren van veranderingen.
<i>Faciliteren aan het eind van het proces</i>	Signaleren van kansen en selectie hiervan, mediation en conflictregulering, het bewaken van gezamenlijke doelen.

Bron; Koppenjan en Klijn 2004

2.7 Transactiekosten

De transactiekostentheorie is een economische theoretische benadering met als focus transactiekosten, deze benadering probeert te verklaren waarom economische activiteiten zich op een bepaalde wijze organiseren. Onder transactiekosten kunnen kosten die moeten worden gemaakt om een transactie aan te kunnen gaan worden verstaan. Het betreft dus kosten die gemaakt worden om een goed over te kunnen dragen, danwel om een dienst te kunnen verlenen. In concreto gaat het om het verzamelen en verifiëren van bijvoorbeeld kredietwaardigheid van de wederpartij, of bijvoorbeeld om het opstellen en managen van de contracten.

Het uitgangspunt bij de transactiekostenbenadering is dat naast normale productiekosten ook transactiekosten invloed hebben op de organisatievorm. Om efficiënte organisatievormen te vinden wordt gezocht naar minimalisering van productie- en transactiekosten (ter Bogt, 1998, p. 52)²⁸. Hierbij kan afgevraagd worden of bepaalde transacties beter binnen een bedrijf of via de overheid kunnen plaatsvinden, weer andere transacties zouden mogelijk weer beter via de markt tot stand komen.

De neo-institutionele economie veronderstelt dat in het economische verkeer informatieproblemen optreden en hieruit vloeien transactiekosten voort (Coase, 1937)²⁹. Uit de neo-institutionele theorie zijn drie leerstukken te onderscheiden (Mol en Verbon, 1993; Buitelaar, 2002)³⁰

1. De transactiekosten theorie.
2. De eigendomsrechtenbenadering.
3. Agent-principaal verhoudingen.

Van deze drie benaderingen zal voor deze scriptie de eerste gebruikt worden.

Als aanname voor deze scriptie wordt gesteld dat kredietverstrekkers allereerst hun continuïteit willen waarborgen, dit gebeurt door opbrengsten te optimaliseren en kosten te minimaliseren. Opbrengsten worden geoptimaliseerd door onder andere reclame-uitingen. Documentanalyse leerde dat aan gestelde regels en afspraken (nog) te weinig gevolg was gegeven, hierdoor is het risico voor kredietnemers op het maken van onverantwoorde keuzes groter. Aan de andere kant zijn er kosten verbonden aan het veranderen van reclame-uitingen en andere materialen.

Reële weergave van feiten zal bovendien resulteren in meer kredietnemers die afzien van een krediet aangaan en daarom resulteert het veranderen van reclame-uitingen en andere materialen ook in minder omzet. Verder hangt aan kredietwaardigheids-toetsing een prijskaartje, hoe zorgvuldiger de toetsing, hoe hoger de transactiekosten.

²⁸ Henk ter Bogt, *Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties*, 1998.

²⁹ Coase, Ronald H., *The Nature of the Firm*, *Economica* 4, pp 386-405, 1937.

³⁰ Mol N.P., H.A.A. Verbon (red.), *Neo-institutionele economie en openbaar bestuur*, VUGA, Den Haag, 1993 & 1997 en Buitelaar, E., *New institutional economics and planning. A different perspective on the market versus government debate in spatial planning*, Nijmegen School of Management, Nijmegen, 2002.

Bij de kredietnemers wordt in deze scriptie gesteld dat zij in de regel zoveel mogelijk willen consumeren tegen zo laag mogelijke kosten. Op een bepaald moment wordt echter een grens overschreden waarbij meer consumeren (indien toegelaten) weinig tot geen (meer)kosten oplevert. Dit komt doordat er al geen aflossingsruimte meer is noch afgedwongen kan worden. Een toename van inkomsten heeft dan ook geen effect meer, zoals al duidelijk gemaakt in het krantenknipsel op het titelblad waarin te lezen valt dat met een baan financieel niets opgeschoten wordt, zodra het inkomen stijgt, is meer beschikbaar voor incasso en beslag en zullen crediteuren meer geld opeisen, zodat er voor de schuldenaar niets financieel extra's overblijft.

Transactiekosten zijn van invloed op de vraag hoe een organisatie het meest efficiënt georganiseerd kan worden. De hoogte van de transactiekosten hangen af van de kenmerken van het soort personen die bij de transactie betrokken zijn en van het soort transactie. Met betrekking tot de personen, betrokken bij een transactie wordt verondersteld dat mensen (Williamson, 1993)³¹;

1. Beperkt rationeel handelen: mensen zouden wel rationeel willen handelen, maar kunnen dat niet altijd, zij zijn bijvoorbeeld niet op de hoogte van alle alternatieven, en;
2. Opportunisme: mensen streven hun eigen belang na en zijn daardoor niet onder alle omstandigheden betrouwbaar.

In de transactiekostentheorie worden transacties en de daarbij komende kosten beschreven aan de hand van de volgende drie eigenschappen;

1. Bronspecificiteit.
2. Onzekerheid.
3. Frequentie.

Hierbij zou organiseren via de markt de meest efficiënte weg zijn om transacties af te wikkelen. Alleen als er sprake is van een samenloop van grote bronspecificiteit en opportunistisch-/begrensd rationeel handelen, kunnen transactiekosten zo hoog worden dat andere vormen dan marktsturing efficiënter zullen zijn.

Bronspecificiteit duidt hierbij op de mate waarin er specifieke investeringen nodig zijn voor een bepaalde transactie. Deze investeringen kennen een beperkte alternatieve aanwendbaarheid. Een voorbeeld uit de praktijk rondom kredietverstrekking is het toetsen van kredietwaardigheid. Grotere bronspecificiteit (lees; uitgebreidere kredietwaardigheidstoetsing) leidt doorgaans tot hogere transactiekosten. Het is dan ook de vraag of dergelijke kennis via het marktmechanisme geproduceerd zou worden. Voortbrenging via een hiërarchische- of netwerkmanier ligt dan mogelijk meer voor de hand.

De tweede eigenschap *Onzekerheid* (of complexiteit) werkt ook transactiekosten verhogend. Er bestaat een duidelijk verschil tussen het kopen van een appel of een mobiele telefoon. Bij de appel is het eenvoudiger om alle eigenschappen van het product in de prijs tot uiting te brengen. Vraag en aanbod zijn overzichtelijker. Bij een mobiele telefoon zijn er onoverzichtelijk veel parameters die allemaal in de prijs tot uitdrukking moeten komen. Meer informatieproblemen betekenen ook hogere transactiekosten.

³¹ Williamson, O.E., Winter, S.G, *The Nature of the Firm, Origins, Evolution, and Development*, Oxford university press, 1993.

De derde transactiekostenverhogende eigenschap is *Frequentie*. Ook het opzetten van een manier om te besparen op transactiekosten, brengt zelf bepaalde kosten met zich mee. Dit wordt in de teksten hiërarchie genoemd, waar eigenlijk gezamenlijke organisatie mee bedoeld wordt, door de gezamenlijke organisatie worden transactiekosten gedeeld en wordt uiteindelijk bij iedere transactie bespaard doordat het efficiënter is dan het solo te doen.

Wanneer een transactie vaker voorkomt kunnen de kosten van de hiërarchie over een groter aantal worden verdeeld. Zodoende is de frequentie waarmee een transactie optreedt een relevante factor. De mate waarin een transactie bovenstaande eigenschappen bezit is bepalend voor de relatieve hoogte van de transactiekosten. Deze relatieve hoogte is vervolgens weer bepalend voor de keuze voor markt of hiërarchie en welke vorm van hiërarchie (Douma en Schreuder, 2002)³².

Karakteristieken als hoge bronspecificiteit kunnen ertoe leiden dat een activiteit intern wordt uitgevoerd in plaats van via een markt of, wanneer toch wordt gekozen voor externe productie, kan er gekozen worden voor een zogenaamd ‘*relationeel contract*’. Een relationeel contract is een contract waarbij partijen zich voor langere tijd aan elkaar binden en afspraken maken over de manier waarop zij met tussentijdse aanpassingen van het contract zullen omgaan.

Bij schuldproblematiek zou bijvoorbeeld kredietwaardigheidstoetsing meer centraal kunnen plaatsvinden en vastgelegd worden zodat het een bron wordt waaruit meerdere kredietverstrekkers kunnen putten. Heel oppervlakkig gebeurt dit al door kredietverleden en betaalachterstanden bij het BKR te toetsen. Het eerder genoemde ‘*relational contracting*’ is een tussenvorm tussen markt en hiërarchie (Douma en Schreuder, 2002; Kraan, 2003)³³.

2.8 Conclusie

In dit hoofdstuk is begonnen met een macrobeschouwing waaruit als rode draad ‘*netwerksamenleving*’, ‘*consumentisme*’ en ‘*weerbarstige problemen*’ te halen viel, deze macrotrend samen met de veranderde vorm van schuldproblematiek naar veelsoortig en onpersoonlijker vraagt ook om een andere vorm van sturing dan vroeger om problematiek rondom schulden aan te pakken. De andere vorm van sturing moet er ook een zijn die bij deze tijd past.

Vervolgens werd overgegaan op het beschrijven van een theoretische benadering met betrekking tot sturing waaruit uiteindelijk bleek dat de weerbarstige problematiek rondom schulden in een Politiek-maatschappelijk besturingsparadigma thuis zou moeten horen. Tegenwoordig wordt in plaats van Politiek-maatschappelijk besturingsparadigma vaak over netwerk en netwerksturing gesproken wat verder in deze scriptie ook zo genoemd zal worden.

Aangetekend bij de Politiek-maatschappelijk besturingsparadigma is wel dat bij ieder besturingsparadigma er ook kenmerken van de andere paradigma waar te nemen zijn. Zo zullen in het Politiek-maatschappelijke paradigma ook zaken via een Markt- of Hiërarchisch-paradigma geregeld worden, het netwerk kan immers niet in alles voorzien. Het zal immers wel eens voorkomen dat niet iedereen zich aan afspraken gemaakt in het netwerk houdt en dus zullen controle en eventueel maatregelen nodig zijn voor degenen die zich niet geheel aan afspraken en wetgeving houden.

³² Douma, S., Schreuder, H., *Economic Approaches to Organizations*, 3e editie, Prentice Hall, 2002.

³³ Douma, S., Schreuder, H., *Economic Approaches to Organizations*, 3e editie, Prentice Hall, 2002.

Dat zaken onderling samenhangen en beïnvloeden geldt ook voor het 5S-model. Als actoren gestimuleerd worden om deel te nemen aan het netwerk dan verbeterd de structuur van dat netwerk. Dezelfde stimulatie genereert ook een betere inschatting van de situatie wat het netwerk als geheel ook weer positief beïnvloed, en wat tot betere uitkomsten van het netwerkproces zal leiden.

Het vermoeden bestaat dat een goede manier om commerciële organisaties in een netwerk te betrekken, mogelijk is met behulp van de transactiekostenbenadering. Het kernpunt van een commerciële organisatie is immers om opbrengsten te maximaliseren en kosten zo laag mogelijk te houden. Daardoor lijkt beïnvloeding van gedrag door gebruik te maken van financiële prikkels op zijn plaats. Financieel reilen en zeilen zijn de kern van handelen van commerciële organisaties en daarom zijn de theoretische inzichten van de transactiekostenbenadering een goede insteek voor dit werkstuk.

Uiteindelijk wordt gebruik gemaakt van ambtenaren die hun werk doen aan de basis van de overheid, in dit geval mensen die werkzaam zijn in het werkveld rondom bijstandsklanten en mensen met problematische schulden. Deze ambtenaren worden hierdoor meer medemakers van overheidsbeleid gemaakt dat tot nu toe het geval is en dit is conform de uitgangspunten van het interessante leerstuk van de zogenaamde *'street level bureaucracy'* (Lipsky, 1980)³⁴.

³⁴ Lipsky, M., *Street Level Bureaucracy*, Russell Sage Foundation, New York, 1980.

3 METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

3.1 Inleiding

Om de centrale vraag van deze scriptie uiteindelijk te kunnen beantwoorden heeft bestudering van bestaande materialen plaatsgevonden en zullen interviews gehouden worden, dit sluit aan bij de onderzoeksstrategie van een gevalstudie (van Thiel, 2007: p. 97 e.v.)³⁵. Een gevalstudie is een onderzoeksstrategie waarbij een of enkele gevallen van het onderzoeksonderwerp onderzocht worden in hun natuurlijke situatie. Dit kan bijvoorbeeld een individu, groep, land, project of proces zijn.

Dit onderzoek is gericht op de aanpak van de problematiek rondom schulden. Deze problematiek wordt beschouwd vanuit het perspectief van kredietnemers, kredietverstrekkers en overheid. Deze gevalstudie gaat over de belevingen op de genoemde niveaus met betrekking tot het onderwerp van schulden en problematiek op dat gebied. In deze scriptie wordt als vertrekpunt de normatieve visie gekozen dat het de taak is van de overheid om in samenspel met diverse, veelal particuliere, organisaties en medeoverheden adequaat beleid tot stand te brengen. Deze visie is verwoord in diverse beleidsdocumenten van de overheid.

De bestudering van bestaande materialen is uiteindelijk bedoeld om de eerste drie deelvragen te beantwoorden, dit heeft al plaatsgevonden in hoofdstukken 2 en 3. Na dit hoofdstuk wordt door de scriptieschrijver in hoofdstuk 6 een analyse gemaakt van de tot nu toe gevonden resultaten samen met de geschetste theoretische benadering uit hoofdstuk 4, met als doel deelvraag 4 te kunnen beantwoorden.

Hoofdstuk 7 zal nieuwe elementen uit de gevalstudie laten zien. In dat hoofdstuk zal gewerkt worden aan mogelijk wenselijke alternatieven voor huidig beleid en huidige beleidsintenties. In dit hoofdstuk wordt nog enige theoretische benadering toegevoegd. Ook wordt in hoofdstuk 7 gebruik gemaakt van interviews waarvan de theorie in dit hoofdstuk in paragraaf 5.3 beschreven zal worden. Aan het eind van dit hoofdstuk zal nog enige aandacht aan validiteit en betrouwbaarheid worden geschonken.

³⁵ Thiel, S. van, *Bestuurskundig Onderzoek: een methodologische inleiding*, 2007.

3.2 Documentanalyse

Er gaat in deze scriptie gebruikt gemaakt worden van bestaande materialen, waarop een inhoudsanalyse zal plaatsvinden. Bestaande materialen zijn onderzoeksinformatie wat voor andere doeleinden geproduceerd is, maar (her-)gebruikt kan worden voor bestuurskundig onderzoek (van Thiel: p. 115 e.v.)³⁶. Het instrument documentanalyse is vooral al gebruikt in hoofdstukken 2 en 3.

In deze scriptie wordt overwegend gebruik gemaakt van secundaire bronnen, in dit geval onderzoeksrapporten en overheidsstukken die voor deze scriptie hergebruikt gaan worden. De selectie heeft plaatsgevonden op basis van de onderwerpen waar het materiaal betrekking op had. De context daarbij was dat het onderzoeksrapporten van de overheid en aan de overheid gelieerde instellingen betrof. Er is ook oog geweest voor enige chronologie in de documenten om ook tendensen te kunnen waarnemen.

Door deze wijze van selecteren is voldoende rekening gehouden met de context van de rapporten en de kwaliteit en de betrouwbaarheid van de producent. Bevindingen uit deze rapporten en de analyse ervan worden verderop in deze scriptie met sleutelfiguren besproken. Voor de selectie zijn vele documenten gelezen op inhoud en daarvan zijn de meest interessante geselecteerd voor gebruik in deze scriptie.

De materialen zijn gebruikt voor het vaststellen van feiten en meningen en voor het vaststellen van gebruikte argumentaties. De vastgestelde feiten en meningen zijn geanalyseerd en is de waarde ervan aan de hand van theoretische benaderingen en interviews beargumenteerd. Het onderwerp rondom interviews wordt in de volgende paragraaf uiteengezet en verder in het onderzoek worden de interviews gebruikt voor het formuleren van een mogelijk meer gewenste aanpak.

3.3 Semi-gestructureerde interviews

Het interview is een gesprek waarin de onderzoeker, door vragen te stellen, informatie verzamelt over het onderzoeksonderwerp (van Thiel: 106 e.v.)³⁷. Interviews worden veel gebruikt in casestudy onderzoeken. Voor deze scriptie is gekozen voor het zogenaamde semi-gestructureerde interview. Hierbij wordt geïnterviewd aan de hand van een interviewhandleiding.

In de interviewhandleiding staan de onderwerpen waarover de interviewer vragen wil stellen. De interviews zijn vooral gebruikt om niet-feitelijke informatie te krijgen. Variatie in volgorde was bij de vragen mogelijk en soms voor het verloop van het interview ook onontbeerlijk om de gesprekken op een natuurlijke manier te laten verlopen om zo optimale informatie te krijgen. Er is tevens, afhankelijk van het verloop van de gesprekken op sommige onderwerpen doorgevraagd.

Er is voor gekozen om de interviews te laten plaatsvinden met experts uit het werkveld rondom mensen met een inkomen rond bijstandsniveau, dit gelieerd aan hun visie op mensen met schuldproblematiek. Deze experts staan op zich buiten de situatie van schuldproblematiek, maar door hun werkzaamheden kennen ze het onderzoeksonderwerp erg goed.

³⁶ Thiel, S. van, *Bestuurskundig Onderzoek: een methodologische inleiding*, 2007.

³⁷ Thiel, S. van, *Bestuurskundig Onderzoek: een methodologische inleiding*, 2007.

Het doel was de meningen en opvattingen van de respondenten te inventariseren met betrekking tot vastgestelde feiten, meningen en gebruikte argumentaties. Er zijn interviews gehouden met 6 respondenten en in de bijlage is een overzicht van namen en functies van respondenten opgenomen. De respondenten zijn werkzaam voor onderdelen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam. De respondenten hebben allen dagelijks te maken met mensen die vaak ook problemen hebben met schulden, maar wel allemaal vanuit een andere invalshoek. De resultaten van de interviews zijn in hoofdstuk 7 te lezen.

Bij de selectie van respondenten zijn de volgende criteria toegepast;

- Ruime ervaring met maatschappelijke vraagstukken rondom schuld(-problematiek).
- Ruime ervaring met het omgaan met mensen met schuldproblematiek.
- Spreiding wat betreft positie in het proces van problematiek rondom schulden.

Als vuistregels voor afnemen van interviews is gehanteerd;

- Duidelijke afspraken over tijd en plaats interview.
- Een kleine toelichting op het onderwerp van interview.
- Een proefinterview heeft plaatsgevonden (20 juni 2008 met de heer Albert B.).
- Aan het begin van het interview heeft de interviewer zich geïntroduceerd en is de procedure van het gesprek aangegeven.

3.4 Validiteit en betrouwbaarheid

Er is gekozen voor kwalitatief onderzoek. Er zijn daarom geen kwantificeerbare onderzoeksresultaten. Het gaat om meningen met betrekking tot wenselijke aanpak met betrekking tot schulden en dan vooral wenselijke aanpak voor mensen met een inkomen rond bijstandsniveau en/of specifiek mensen met schuldproblematiek.

Het is moeilijk, zo niet onmogelijk voor de onderzoeker om te bewijzen dat hij de onderzoeksresultaten correct heeft weergegeven en de juiste conclusies heeft getrokken. Gedurende het onderzoeksproces is echter rekening gehouden met de bedreigingen voor de validiteit van het onderzoek. Zo is bewust gekozen voor een strategie om meningen en visies van respondenten te confronteren met de meningen van eerdere respondenten uit eerdere interviews, dit was ook bedoeld om sociaalwenselijke antwoorden te voorkomen.

Wat de interviewer betreft, deze is al jaren werkzaam in min of meer hetzelfde werkveld als de respondenten en heeft daardoor, en door voorstudie voor deze scriptie, veel kennis van het onderzoeksonderwerp. Verder is interviewen en discussiëren over problemen onderdeel van de dagelijkse werkzaamheden van de interviewer waaruit ook de contactuele vaardigheden van de interviewer mogen blijken.

Het verslag van de interviews is door de scriptieschrijver gemaakt aan de hand van notities die gemaakt zijn tijdens de interviews. Om te controleren of deze verslaglegging klopt, is het verslag als concept aan de respondenten voorgelegd, met het verzoek om feedback, hierbij zijn tot op heden geen noemenswaardige opmerkingen teruggecommuniceerd.

3.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is aangegeven wat voor onderzoeksmethoden nodig geacht werden om uiteindelijk de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden. Dit onderzoek gaat verder met de bestudering van bestaande materialen in hoofdstukken 4 en 5. Uit de bestaande materialen werd allereerst geanalyseerd of er sprake is van problemen op het gebied van schulden. Vervolgens werd geanalyseerd hoe groot dat probleem wel niet was en wie er verhoogde risico's op problemen hebben.

In het vorige hoofdstuk werden theoretische inzichten beschreven die een leidraad vormen om de bestaande situatie te kunnen analyseren en die als inspiratie dienen om mogelijk wenselijker aanpak te kunnen schetsen. Om die wenselijker aanpak nog degelijker vorm te geven zal een vorm van ruggespraak gehouden worden door middel van interviews, dit is terug te vinden in hoofdstuk 6.

In dit hoofdstuk, nummer 3, zijn de methoden van onderzoek die gebruikt gaan worden geschetst. De analyse van de bestaande materialen, samen met de theoretische inzichten zullen in hoofdstukken 6 en 7 gebruikt worden om alternatieven en voorstellen voor mogelijk meer gewenst beleid en dus huidige beleidsintenties worden geconstrueerd. Als laatste zal in hoofdstuk 7 een concludering en eindreflexie weergegeven worden.

4 PROBLEEMIDENTIFICATIE EN -OMVANG

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een schets van het probleem gemaakt en wordt beargumenteerd waarom schulden een probleem kunnen zijn. Vervolgens zal bekeken worden wie een verhoogd risico loopt op schuldproblematiek en wordt de omvang van het probleem bekeken.

Schulden en problematiek op schuldgebied hebben in de regel het grootste impact op het niveau huishouden/gezin. Daarom wordt verder in dit hoofdstuk vooral ook op dit huishoudniveau gekeken. In dit hoofdstuk zal ten slotte een reflexie en conclusie over de gevonden resultaten te vinden zijn. Aan het eind van dit hoofdstuk zullen de eerste twee deelvragen 'Zijn schulden een probleem?' en 'Voor wie zijn schulden vaak een probleem en wat is de omvang van het probleem?' beantwoord gaan worden.

4.2 Probleemidentificatie

Problemen zijn altijd artificiële constructies en er kunnen twee stromingen onderscheiden worden (Ringeling, 2000: p. 35)³⁸. De eerste probeert het probleem te objectiveren en de tweede stroming beschouwt de poging van objectivering als zinloos. Maar ook in laatstgenoemde stroming worden probleemdefinities gemaakt, wat niet zonder gevolgen is omdat mensen naar definities handelen. Hierbij is het Thomas-theorema "If men define situations as real, they are real in their consequences" (Thomas, 1928: p. 572)³⁹ van toepassing.

Vaak wordt gezegd dat armoede en dus ook armoede als gevolg van schulden in Nederland een relatief en onwerkelijk probleem is. Vergeleken met sommige derde wereldlanden is bijvoorbeeld het zo nu en dan overslaan van de warme maaltijd, een te verwaarlozen probleem en is het Nederlandse basisbehoeftecriterium⁴⁰ vergelijkenderwijs van utopische hoogte. In de derde wereld is het immers voor velen al een dagelijkse strijd om voldoende calorieën binnen te krijgen. Als tegenargument zou dan de vraag gesteld kunnen worden waarom er in Nederland dan het fenomeen voedselbanken bestaan?

Deze scriptie gaat echter niet over derde wereldlanden. Het gaat over Nederland en Nederlandse schuldproblematiek en daarmee indirect eigenlijk ook over armoedebelid. In een zogenaamd beschaafd en welvarend land als Nederland zou men de onmogelijkheid om 'rond' te komen, het huis te verwarmen en het niet kunnen vervangen van versleten meubels als een werkelijk probleem kunnen bestempelen.

³⁸ Ringeling, A.B., *Het probleem van het probleem*, in: A.R. Edwards en L. Schaap (red.), *vaardigheden voor de publieke sector*, 2000.

³⁹ Thomas, W.I., *The child in America: Behavior problems and programs*, Alfred A. Knopf, New York, 1928.

⁴⁰ Het basisbehoeftecriterium heeft betrekking op de uitgaven die een alleenstaande moet doen voor goederen die in Nederland als (vrijwel) onvermijdbaar gelden, zoals voedsel, kleding, wonen en persoonlijke verzorging.

Schuldbeleving en de vergelijking met derde wereldlanden zijn subjectieve zaken die veelvuldig spelen betreffende schuldproblematiek. Voor mensen met schulden is het leven duur, maandelijkse betaalverplichtingen zijn vaak tot een periodieke strijd geworden. Sommige kredietverplichtingen worden direct betaald en andere worden in termijnen betaald. Zodra er een betalingsplicht is ontstaan die (nog) niet is nagekomen, is er een schuld. Maar daardoor zijn niet alle schulden problematisch.

Recent heeft de Vereniging van Financieringsondernemingen in Nederland (12-12-07, *VFN introduceert nieuwe normen voor consumptief krediet, 2007*)⁴¹ nieuwe normen voor lenen gesteld, in de praktijk betekenen de nieuwe normen dat tot een modaal inkomen, afhankelijk van de woonlasten, slechts zeer beperkt krediet zou kunnen worden verstrekt. Zo zal bij een modaal tweepersoonshuishouden met een inkomen van netto € 1.635,00 er uitsluitend sprake kunnen zijn van kredietverlening als de woonlasten lager zijn dan circa € 580,00. Daarmee worden de lagere inkomens naar de mening van de VFN afdoende beschermd tegen overkreditering.

De stelling van de VFN is dus dat het aangaan van kredieten met een netto inkomen, na aftrek van huur, van € 1055,00 of minder onverantwoord is. Nu zijn de bijstandsuitkeringen voor gehuwden met zelfstandige woonruimte het hoogste en na aftrek van de vakantiegeldreservering blijft er netto € 1201,05 over en dan moet de huur nog betaald worden. Huren zijn in de regel bijna nooit minder dan € 156,06. Dit rechtvaardigt de stelling dat kredietverlening aan mensen met een inkomen op en rond bijstandsniveau, volgens de VFN, bijna altijd onverantwoord is.

Maar niet alleen kredietnemers hebben last van problematische schulden. Ook kredietverstrekkers ondervinden problemen. Doordat rekeningen niet betaald worden lopen kredietverstrekkers inkomsten mis, terwijl er wel kosten gemaakt worden. Vaak kunnen de kredietverstrekkers deze inkomsten ook moeilijk missen. Wanbetalers kunnen voor kredietverstrekkers dus ook leiden tot problemen. Dit uit zich in bijvoorbeeld betalingsachterstanden, niet betaalde lonen en gemiste inkomsten kunnen zelfs tot faillissement leiden.

Behalve kredietnemers en kredietverstrekkers zijn vele, meestal aan de overheid verbonden actoren nauw bij schuldproblematiek betrokken. Denk daarbij maar aan bijvoorbeeld maatschappelijk werkenden, schuldhulpverleners, bewindvoerders en rechters. Dit alles is natuurlijk niet gratis en zodoende kost schuldproblematiek de maatschappij geld. Vermindering van problemen met schulden zal de maatschappij dan ook geld besparen.

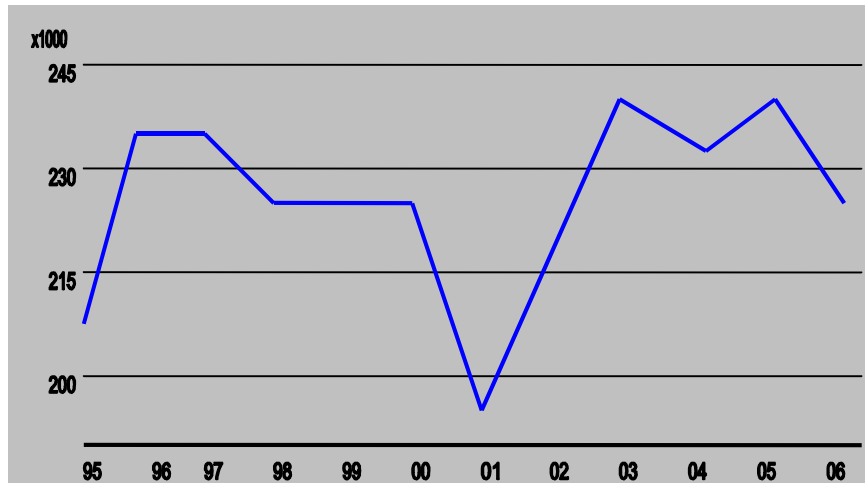
4.3 Probleemomvang

Schulden zijn lang niet voor iedereen een probleem, immers als er voldoende geld voor het betalen van verplichtingen is dan vormen die verplichtingen ook geen probleem. Maar voor velen vormt het nakomen van kredietverplichtingen wel een probleem. In deze paragraaf wordt de omvang van schulden uiteengezet met cijfermateriaal betrokken uit diverse bronnen. In deze paragraaf zal ook bekeken worden wat voor groepen de meeste schulden hebben.

⁴¹ VFN, 12-12-07 *VFN introduceert nieuwe normen voor consumptief krediet*, persbericht, 2007. Bron; <http://www.vfn.nl>.

Of problemen nu objectiveerbaar zijn of niet, in deze scriptie wordt het als een werkelijk probleem gezien als mensen onder het zogenaamde basisbehoeftecriterium leven. Het basisbehoeftecriterium heeft betrekking op de uitgaven die iemand moet doen voor goederen die in Nederland als (vrijwel) onvermijdbaar gelden, zoals voedsel, kleding, wonen en persoonlijke verzorging. In de regel zijn de aantallen die onder het basisbehoeftecriterium leven constant rond de 215.000 mensen. Deze mensen kunnen dus sommige (vrijwel) onvermijdbare uitgaven niet bekostigen en hebben dus problemen met kredietverplichtingen. Hieronder is een grafiek te zien van mensen met een besteedbaar inkomen onder het basisbehoeftecriterium.

Grafiek 1; Ontwikkeling van het aandeel en aantal huishoudens met een besteedbaar inkomen onder het basisbehoeftecriterium, 1995-2006;



Bron: CBS (IPO '95-'05) SCP-bewerking

Problematische schulden liggen bijna altijd ten grondslag aan armoede en aan de onmogelijkheid sommige uitgaven te kunnen bekostigen. Onderzocht is dat van alle kinderen jonger dan 18 jaar er in 2005 ongeveer 185.000 in een huishouden (SCP, 2007: p. 16)⁴² met een inkomen onder het basisbehoeftecriterium leefde.

Het bureau dat voor registratie van kredieten zorgt, het Bureau Krediet Registratie te Tiel (BKR), stelt dat 94% van de kredietnemers die bij hun bekend zijn, zonder problemen de betalingsverplichtingen nakomen (Te laat betaald. Wat nu?, 2008)⁴³. Slechts 6% van alle kredietnemers die bij het BKR bekend zijn, heeft moeite met terugbetalen, 6% lijkt weinig, maar komt toch nog neer op 648.000 personen.

Op basis van onderzoek (Serail, T. Bergh, M. von, 2007: p. 2)⁴⁴ wordt het aantal huishoudens met risicovolle schulden (inclusief huishoudens met dreigende betalingsachterstanden) geschat op minimaal 101.000. Risicovolle schulden zijn daarbij 'schulden waardoor huishoudens niet langer in staat zijn om zelfstandig hun financiële verplichtingen na te komen' (Janssen, J., Kersten, A. & Vermeulen, H.J.J.M., 1999: p. 6)⁴⁵.

⁴² Vrooman, C., Hoff, S., Otten, F., Bos, W., *Armoedemonitor 2007*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2007.

⁴³ BKR, *Te laat betaald. Wat nu?* Bron; <http://www.bkr.nl>.

⁴⁴ Serail, T., Bergh, M. von, *Huishoudens met risicovolle schulden*, Tilburg, 2007.

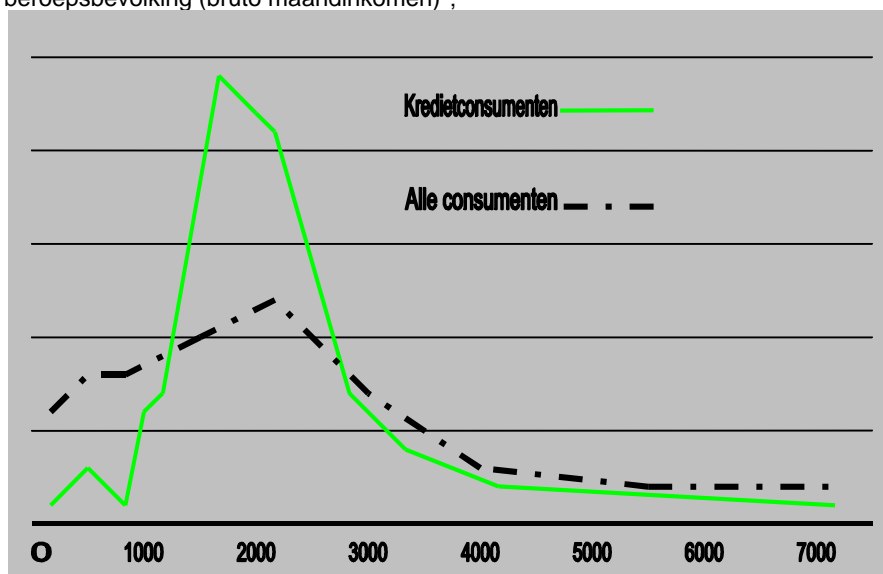
⁴⁵ Janssen, J., Kersten, A. & Vermeulen, H.J.J.M., *Problematische schulden: zicht op het onzichtbare*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Elsevier Bedrijfsinformatie, Den-Haag, 1999.

Aanmelders voor schuldhulpverlening bij gemeenten zijn in de regel allemaal mensen met problematische schulden die dus behalve financiële armoede vaak ook schade oplopen op onder andere gebieden als gezondheid, maatschappelijke participatie en zelfs de ontwikkeling van hun kinderen lijdt eronder. De aanmelders voor schuldhulpverlening zijn vaak ook degenen met de grootste problemen, het aantal kredietnemers dat zich heeft aangemeld voor schuldhulpverlening bij de gemeente of de gemeentelijke kredietbank is in vier jaar tijd (2001-2004) bijna verdubbeld tot een aantal van 152.000.

Er zijn in Nederland 396.000 huishoudens (SCP, 2007: p. 14)⁴⁶ met een laag inkomen voor wie een jaarlijkse vakantie of vervanging van versleten meubels financieel onmogelijk is. Ook melden bijna 330.000 huishoudens dat zij moeilijk rond kunnen komen. Een verdere aanwijzing voor het probleem en haar omvang is bijvoorbeeld de groeiende populariteit van de zogenaamde voedselbank. In Nederland waren in 2006 maar liefst 600.000 gezinnen die gebruik maakten van een voedselbank (Financieel verslag 2006, Stichting Voedselbank Nederland, 2007: p. 3)⁴⁷. Dit betekent dat zij 12.000 voedselpakketten per week verstrekken.

Wat inkomen betreft blijkt uit onderzoek dat de groep kredietnemers voor een belangrijk deel uit mensen met een maandinkomen tussen de € 1.200,00 en € 2.500,00 netto bestaat. Opvallend is dat de grootste waarde zo ongeveer rond het minimumloon ad € 1.201,05 per maand en dus op het bijstandsniveau ligt (Economisch Instituut Midden- en kleinbedrijf, 2007: p. 49)⁴⁸. Hieronder zijn de inkomens van kredietconsumenten in vergelijking met de totale beroepsbevolking grafisch weergegeven.

Grafiek 2; Inkomens van kredietconsumenten (netto maandbedragen) vergeleken met totale beroepsbevolking (bruto maandinkomen)*;



Bron: EIM, 2007, CBS 2007

* De grafiek is een gestileerde grafiek waarin van oorsprong niet gelijke klasse-indelingen onder een noemer zijn gebracht om een vergelijking mogelijk te maken. De totale oppervlakte onder de lijnen telt voor beide lijnen op tot 100.

⁴⁶ Vrooman, C., Hoff, S., Otten, F., Bos, W., *Armoedemonitor 2007*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2007.

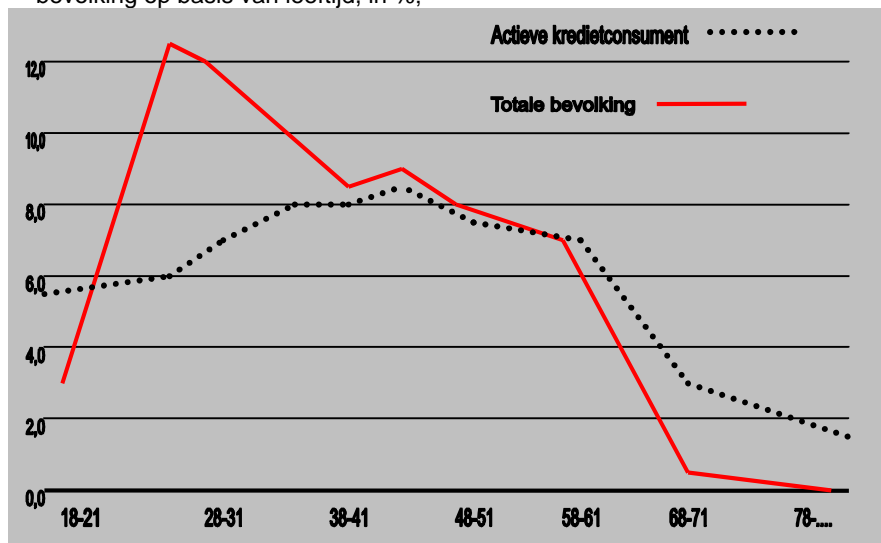
⁴⁷ Stichting Voedselbank Nederland Rotterdam, *Financieel verslag 2006*, Stichting Voedselbank Nederland.

⁴⁸ EIM (2007), *Overkreditering aan banden; Onderzoek naar de effectiviteit van beleid om overkreditering tegen te gaan*, onderzoek in opdracht van het Ministerie van Financiën. Zoetermeer, 2007.

Eerder was al gesteld dat mensen met lagere inkomens relatief meer schulden hebben en dat door de hoogte van het inkomen er ook weinig financiële ruimte is. Verder redenerend geldt dan dat jonge mensen relatief weinig inkomen hebben en dus ook grotere kans op problematische schulden. Uit onderzoek blijkt dat de groep kredietnemers veel jongere mensen telt in vergelijking met de samenstelling van de totale Nederlandse volwassen bevolking (EIM, 2007: p. 48)⁴⁹.

De groep in de leeftijd van 21 tot 41 jaar is oververtegenwoordigd. Vooral 25- tot 35-jarigen lenen vaker ten opzichte van andere leeftijdsgroepen. De groep van 60-plussers is ondervertegenwoordigd zoals onderstaand is te zien. Hieronder is een grafiek te zien met een vergelijking tussen de populatie van kredietconsumenten en de volwassen Nederlandse bevolking op basis van leeftijd.

Grafiek 3; Vergelijking tussen de populatie van kredietconsumenten en de volwassen Nederlandse bevolking op basis van leeftijd, in %;



Bron: EIM, 2007

4.4 Schuldoorzaken

Volgens deskundigen is opstapeling van schulden één van de duidelijkste uitingen van overkreditering (EIM, 2007)⁵⁰. Een onderzoek van Nederlandse Vereniging voor VolksKrediet (NVVK) onder 11.000 dossiers wijst uit dat de kredietnemers met probleemschulden die bij de NVVK zijn geregistreerd doorgaans meer dan 4 lopende leningen (persoonlijke leningen, creditcard, postorderkrediet) hebben, naast de 'gebruikelijke achterstanden' op de betaalrekeningen, bij verhuurders, leveranciers van energie, enzovoorts.

Het hebben van schulden lijkt vaak alleen te gaan over lenen, maar dat is een misvatting, het gaat over kredietverplichtingen die niet nagekomen worden. Dit blijkt uit het eerder terloops genoemde 'gebruikelijke achterstanden'. Mensen met schuldproblematiek vullen vaak 'het ene gat met het andere' en één kredietverplichting erbij maakt dan niets meer uit, het einde is immers toch al zoek, uiteindelijk zijn er geen gaten meer beschikbaar en is er één groot probleem.

⁴⁹ EIM (2007), *Overkreditering aan banden; Onderzoek naar de effectiviteit van beleid om overkreditering tegen te gaan*, onderzoek in opdracht van het Ministerie van Financiën. Zoetermeer, 2007.

⁵⁰ EIM (2007), *Overkreditering aan banden; Onderzoek naar de effectiviteit van beleid om overkreditering tegen te gaan*, onderzoek in opdracht van het Ministerie van Financiën. Zoetermeer, 2007.

Schulden die problematisch worden is vaak een proces waarbij de ene maand de huur niet betaald wordt, de andere maand het abonnement voor de mobiele telefoon niet en dan wordt de ziektekostenpremie *'vergeten'*. Uiteindelijk komt een keer *'de man met de hamer'* en dan is de problematische schuldsituatie een feit. Schulden ontstaan niet alleen doordat financiële verplichtingen, bijvoorbeeld voor een lening of mobiele telefoon, aangegaan worden, maar ook doordat *'normale'* verplichtingen als (gemeente-)belasting, huur/hypotheek en ziektekostenverzekering niet nagekomen worden.

Het problematisch worden van schulden begint vaak met één of enkele uitgaven die niet passen in de financiële huishouding waardoor vaak andere financiële verplichtingen niet meer geheel nagekomen kunnen worden. Mensen komen op die manier in een neerwaartse spiraal waarbij steeds meer schulden gemaakt worden, alleen al om te kunnen overleven waardoor mensen steeds dieper en dieper in de problemen komen.

Dit *'meer'* schulden maken bestaat niet alleen uit het aangaan van verdere financiële verplichtingen, nee, het is ook accumulatie doordat *'normale'* verplichtingen niet nagekomen worden. Hierbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan renteophoping en dat gaat snel als je rentepercentages tot 18% op jaarbasis moet betalen, maar ook administratie-, incasso- en deurwaarderskosten die wanbetaling vaak met zich meebrengt. Dit kan zulke vormen aannemen dat zelfs de minimaal verschuldigde rente al niet betaald kan worden en de schuldlast iedere maand groter wordt.

In het overgrote deel van de publicaties die gaan over schulden wordt veruit het meest, bijna uitsluitend, gesproken over lenen en in veel mindere mate over roodstand, creditcards en klantenkaarten. Deze vormen van kredietverplichtingen worden schijnbaar door velen niet als lenen gezien, maar als onderdeel van het normale financiële verkeer. Nog minder wordt gesproken over *'normale'* kredietverplichtingen aan verhuurder, energieleverancier, mobiele telefoon, belastingen of ziektekostenverzekering. Deze dragen echter ook bij tot het problematisch worden van schulden en dus zouden de publicaties meer algemeen over kredietverplichtingen moeten gaan in plaats van de eenzijdige blik op lenen.

Dat kredietverplichtingen anders dan lenen ook een prominente rol spelen is ook aangetoond in onderzoeken waarbij gevonden werd dat naarmate de kredietnemer verder in de problemen kwam, de stapeling van schulden ook toenam (Jungmann, 2002 en 2006)⁵¹. De uiteindelijke aanmelders voor een Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen -traject (WSNP-traject), die ook toegelaten werden, hadden vooral vormen van krediet, die in de publicaties vaak niet als lenen gezien worden. Dit maakt de top 10 van crediteuren met gemiddeld aantal crediteuren in hun schuldenpakket op de volgende pagina wel duidelijk.

⁵¹ Jungmann, N., *Niet alle uitvallers zijn afvallers. Een onderzoek naar uitvallers in de integrale schuldhulpverlening*, Reeks Katernen Integrale Schuldhulpverlening, Nr. 9, 2002. Bron; <http://www.armoedebeleid.nl> en Jungmann, N., *De Wsnp: bedoelde en onbedoelde effecten op het minnelijk traject*, Proefschrift, Leiden University Press, 2006, ISBN 9789087280048. Bron; <https://openaccess.leidenuniv.nl>.

Tabel 6; Top tien (in%) van crediteuren naar frequentie waarmee zij in het schuldenpakket zijn vertegenwoordigd;

Top 10	crediteur	1997	2000	2002
1.	Bank	16	14	11
2.	Belastingdienst	9	11	9,3
3.	Telefoon	5	8	8,1
4.	Energie	6	7	7,6
5.	Ziekenfonds	6	7	7,6
6.	Ontspanning			6,6
7.	Sociale dienst	4	5	5,7
8.	Woningbouwvereniging	7	7	5,7
9.	Postorderbedrijf	8	7	5,3
10.	Zorgverlener	3	4	4,4
AANTAL CREDITEUREN		7	9	13,2

Bron; Jungmann, 2002 en 2006

In de tabel hierboven wordt aangetoond dat het aantal crediteuren in de loop der tijd toegenomen is van 7 schulden in 1997 tot 9 in 2000 naar 13,2 in 2002. Meer crediteuren betekent minder overzicht waardoor financiële beheersing steeds moeilijker wordt. Verder valt op dat schulden aan bank en postorderbedrijven gedaald zijn en het aandeel van telefoon-, energie- en ziekenfondscrediteuren is gestegen.

Wat deze kredietverplichtingen gemeen hebben is dat ze vaak niet (direct) onder de Wet Financieel Toezicht (Wft), de Telecomwet of de Wet op het consumentenkrediet (Wck) vallen en wel degelijk grote risico's vormen. Toch kan het niet nakomen van kredietverplichtingen zoals huurbetalingen, maandelijkse energievoorschotten of premiebetalingen ziektekostenverzekering grote gevolgen hebben zoals dakloos worden, het huis niet kunnen verwarmen of enorme schulden opgelopen door medische behandelingen doordat de ziektekostenverzekering niet betaald was.

Het ontbreken van de mogelijkheid om in basisbehoeften te voorzien is wat veel problemen oplevert, niet alleen financieel. Het niet in basisbehoeften kunnen voorzien heeft zijn weerslag op andere vlakken wat, maatschappelijk gezien, ook onwenselijke effecten met zich meebrengt. De minder op de voorgrond staande kredietverplichtingen lijken vaak nietszeggend en niet noemenswaardig maar zijn vaak *'de druppels die de emmer doen overlopen'*. Zo kan een simpel, ogenschijnlijk nietszeggend, abonnement op een TV gids theoretisch de laatste druppel vormen. Sommige verplichtingen staan minder op de voorgrond omdat ze enorm *'natuurlijk'* of *'normaal'* zijn en/of verwaarloosbaar klein lijken, vaak wordt vergeten dat *'vele kleintjes één grote maken'*.

Mobiele telefoons bijvoorbeeld, wie heeft er geen tegenwoordig? In de telefoniebranche is een samenwerkingsverband van diverse aanbieders actief, Preventel genaamd. In een stuk⁵² van deze stichting uit 2004 staat dat mobiele bellers samen kwart miljard schuld hadden. Het ging daarbij om ongeveer 400.000 mobiele bellers, wat neerkomt op een gemiddelde betalingsachterstand van € 650,00 per beller en veel van die 400.000 wanbetalers zijn tussen de 18 en 23 jaar oud.

⁵² Bron; <http://www.kredietnemenbond.nl>.

Andere kleine schulden die problemen kunnen opleveren zijn kredieten waarbij marktpartijen de regelgeving omzeilen. Zo zijn er de zogenaamde flitskredieten, het krediet is klein, maar de rente is des te groter⁵³. Het is een krediet waarbij via de mobiele telefoon of internet een klein krediet afgesloten kan worden met terugbetaling binnen 3 maanden. Door ontduiking van de drie maanden regel kunnen, en worden, voor dergelijke flitskredieten echter wel woekerrentes gevraagd met rentepercentages die omgerekend op jaarbasis honderden procenten bedragen. Flitskredieten zijn een vorm van slim gebruik maken van ruimte in de letterlijke tekst van de wet, want voor kredieten met looptijden van drie maanden of langer geldt wettelijk een maximum rentepercentage van 18%. De geest van de wet is natuurlijk omgekeerd van op jaarbasis honderden procenten rekenen voor een krediet.

Het laatste voorbeeld van een brenger van risico's en problemen zijn kredieten bij Thuiswinkelorganisaties. In de regel wordt bij hun niet getoetst behalve als het een wettelijke plicht is en worden kredietverplichtingen boven de € 500,00 pas bij het BKR gemeld. Boven de € 1000,00 wordt pas een schriftelijke overeenkomst toegezonden waarbij het aan de kredietnemer is om de overeenkomst te retourneren. De vraag rijst dan vervolgens wat er gebeurt als de overeenkomst niet getourneerd wordt?

4.5 Risicoconsumenten

Voor kredietnemers die een verhoogd risico lopen dat kredietverplichtingen problematisch worden wordt in de literatuur vaak met de term *'risicoconsumenten'* gewerkt. Zo ook in deze scriptie, mensen met lage inkomens en zeker bijstandsklanten zijn risicoconsumenten. Mogelijk kan van het gedrag van risicoconsumenten geleerd worden en kunnen door bestudering van gedrag van risicoconsumenten ideeën opgedaan worden om schuldproblematiek in de toekomst beter te voorkomen.

In het stuk *'overkreditering aan banden'*⁵⁴ wordt als risicoconsument gezien: *'De risicogroep van consumenten met een laag inkomen op bijstandsniveau, consumenten met een hoog inkomen en veel verschillende vormen van leningen en jongeren.'* Deze scriptie gaat voornamelijk over mensen met een laag inkomen en deze vallen dus allen onder het begrip *'risicoconsument'*. Aangetekend bij de definitie van risicoconsument is wel dat er weer eenzijdig over leningen gesproken wordt terwijl de correcte term eigenlijk kredietverplichtingen zou moeten zijn.

De gedragingen van de groep risicoconsumenten zijn door het Economisch Instituut Midden- en kleinbedrijf (EIM, 2007)⁵⁵ vergeleken met die van een groep overige consumenten. Door het vergelijken kunnen verschillen in gedragingen gezien worden, wat vervolgens later weer voor analyse en oplossingen gebruikt kan worden. In de vergelijking zijn het gebruik van roodstand, reden voor het gebruik van creditcard danwel klantenkaart, de instelling waar de risicoconsumenten de lening(-en) heeft lopen opgenomen. Ten slotte is vergeleken wat het gedrag zou zijn van risicoconsumenten als ze de tijd konden terugdraaien, de zogenaamde *'spijt'* tabel. Op pagina's 40 en 41 zijn de diverse tabellen met vergelijkingen weergegeven;

⁵³ Zie bijvoorbeeld www.ferratum.nl, krediet € 100,00, terugbetaling € 120,00, dus rente 20%, op jaarbasis is dat ettelijke honderden procenten.

⁵⁴ EIM (2007), *Overkreditering aan banden; Onderzoek naar de effectiviteit van beleid om overkreditering tegen te gaan*, onderzoek in opdracht van het Ministerie van Financiën. Zoetermeer, 2007.

⁵⁵ EIM (2007), *Overkreditering aan banden; Onderzoek naar de effectiviteit van beleid om overkreditering tegen te gaan*, onderzoek in opdracht van het Ministerie van Financiën. Zoetermeer, 2007.

Tabel 7; Het gebruik van roodstand (in %);

	Risicoconsumenten (N=362)	Overige consumenten (N=402)
Het rood staan geeft mij extra financiële ruimte voor als mijn uitgaven wat hoger zijn	77	82
Ik sta wel eens rood om een extra uitgave te doen waar ik anders een lening voor had moeten afsluiten	45	40
Als ik niet rood zou kunnen staan, zou het voor mij moeilijker zijn om rond te komen	76	28

Bron: EIM, 2007

Tabel 8; Reden voor het gebruik van creditcard (in %);

	Risicoconsumenten (N=219)	Overige consumenten (N=364)
Ik betaal met de creditcard om de betaling van aankopen nog even uit te stellen	40	25
Ik gebruik mijn creditcard omdat het gemakkelijk is	69	69
Het voordeel van mijn creditcard is dat ik soms een uitgave kan doen waar ik anders een lening voor had moeten afsluiten	43	14
Ik gebruik mijn creditcard alleen als ik mijn aanschaf niet met een ander betaalmiddel kan betalen	58	48

Bron: EIM, 2007

Tabel 9; Redenen gebruik van klantenkaart (in %);

	Risicoconsumenten (N=40)	Overige consumenten (N=63)
Ik betaal met mijn klantenkaart omdat ik daarmee kortingen kan krijgen in de winkel	68	79
Ik gebruik mijn klantenkaart omdat ik daarmee de afschrijving van het bedrag van de aankoop nog even kan uitstellen	60	35
Ik gebruik mijn klantenkaart omdat ik daarmee in termijnen kan betalen	73	16
Ik gebruik mijn klantenkaart omdat ik daarmee goedkoop kan lenen	25	6

Bron: EIM, 2007

Tabel 10; Waar heeft de risicokredietnemer zijn lening lopen (in %);

	Risicoconsumenten (N=412)	Overige consumenten (N=592)
Bij de eigen bank	32	27
Bij een andere bank	15	10
Bij een financieringsmaatschappij	24	12

Bron: EIM, 2007

Tabel 11; Spijt, als ik opnieuw voor de keuze stond zou ik (in %);

	Risicoconsumenten (N=264)	Overige consumenten (N=253)
Kiezen voor dezelfde persoonlijke lening	46	70
Kiezen voor een andere persoonlijke lening	14	10
Afzien van een persoonlijke lening	40	20

Bron: EIM, 2007

In de tabel over het gebruik van 'roodstand' is opvallend dat risicoconsumenten het 'rood staan' veelvuldig nodig hebben om rond te kunnen komen. Het rood staan wordt dus vaak gebruikt om de laatste dagen voordat het hoofdkomen gestort wordt door te kunnen komen. Opvallend in tabel 2 is dat creditcards vaak gebruikt worden om betalingen uit te stellen en dat de creditcard vaak gebruikt wordt om leningen niet te hoeven afsluiten.

De klantenkaart heeft vaak dezelfde functie als de creditcard, daar komt nog bij dat betaling in maandelijkse termijnen mogelijk is en het wordt vaak ook gezien als een alternatieve vorm van lenen. Uit tabel 5 valt op te merken dat de risicoconsumenten hun leningen dubbel zo vaak bij een financieringsmaatschappij hebben lopen dan overige consumenten.

De 'spijt' tabel nummer 6 ten slotte leert dat de risicoconsumenten veel minder zouden kiezen voor dezelfde lening bij dezelfde instelling. Mogelijk heeft er iets mee te maken omdat ze hun lening dubbel zoveel bij financieringsmaatschappijen afsluiten en de ervaringen met de persoonlijke lening minder positief zijn. Ten slotte leert tabel 6 ook dat de risicoconsumenten relatief vaker zouden willen afzien van een persoonlijke lening dan overige consumenten.

4.6 Conclusie schuldoorzaken en risicoconsumenten

Aan het eind van dit hoofdstuk kan nu antwoord op de eerste deelvraag 'Zijn schulden een probleem?' gegeven worden. Helaas is het antwoord niet driewerf hoera, maar wel driewerf JA! Gezien de geschetste visie op 'problemen' in dit hoofdstuk, de omschrijving over sociaal-maatschappelijke gevolgen en alleen al het feit dat blijkbaar zoveel mensen niet in hun basisbehoeften, zoals het verwarmen van de woning, kunnen voorzien, kan gesteld worden dat schulden in Nederland een werkelijk probleem vormen. En dat consequenties van die problemen, bijvoorbeeld armoede en gezondheidsschade ook andere problemen opleveren, of het dan artificieel of objectieverbaar is, wordt in deze scriptie als minder belangrijk beschouwd.

Ook kan aan het eind van dit hoofdstuk weergegeven worden wat het antwoord is op de tweede deelvraag 'Voor wie zijn schulden vaak een probleem en wat is de omvang van het probleem?'. In dit hoofdstuk is beargumenteerd dat mensen met lage inkomens en jonge mensen vaker schulden, betalingsachterstanden en financiële problemen hebben in vergelijking met huishoudens die bestaan uit oudere personen en/of een hoger inkomen hebben. Jonge mensen en mensen met lage inkomens zijn dus degenen die het grootste risico lopen dat schulden problematisch worden. Tot de risicoconsumenten worden zeker de mensen met een inkomen rond bijstandsniveau gerekend.

Wat omvang betreft is weergegeven dat ruim een half miljoen mensen moeite hebben om betalingsverplichtingen na te komen, wat een substantieel aantal is. Een andere indicatie wat omvang betreft is het aantal melders voor schuldhulpverlening, wat fors gestegen is naar 152.000 op jaarbasis. De stijging zegt iets over de ontwikkelrichting van schuldproblematiek. Verder is wat omvang betreft aangegeven dat het als een werkelijk probleem gezien wordt als mensen onder het basisbehoeftecriterium leven en dat dit in de regel rond de 215.000 huishoudens betreft. In die huishoudens wonen ook veel kinderen en schulden liggen vaak aan de problematiek van het onder het basisbehoeftecriterium leven ten grondslag.

Met het analyseren van de problematiek is verder opgevallen dat de problematiek rondom schulden niet alleen ontstaat door lenen, maar dat de problematiek meer algemeen te maken heeft met kredietverplichtingen waar lenen een onderdeel van kan zijn, maar niet per se is. Dit werd onderbouwd doordat er veel verschillende crediteuren zijn bij de aanmelders voor een WSNP-traject en dat schulden ontstaan uit kredietverplichtingen anders dan lenen ruim vertegenwoordigd waren bij de aanmelders voor een WSNP-traject. Tenslotte viel op dat zogenaamde risicoconsumenten andersoortige kredietverplichtingen dan lenen gebruiken als verkapte manier van lenen, gedacht kan hierbij worden aan roodstand, credit- en klantenkaart, maar ook bijvoorbeeld het niet betalen van huur, ziektekostenverzekering, enzovoorts.

Voor deze scriptie gaat de aandacht verder gericht worden op vooral de risico-consumenten met een laag inkomen zoals bijstandsklanten. De focus zal niet liggen op jongeren en consumenten met een hoog inkomen met veel verschillende vormen van leningen. De financiële handel en wandel van deze twee groepen zullen echter ook beïnvloed worden door de beoogde meer gewenste regelgeving voor bijstandsklanten.

Deze scriptie zal dus uiteindelijk over alle soorten kredietverplichtingen moeten gaan omdat alle soorten kredietverplichtingen problemen kunnen opleveren of er een onderdeel van kunnen zijn. Dit is belangrijk omdat deze constatering later in deze scriptie gebruikt zal moeten worden bij beantwoording van de overige deelvragen en uiteindelijk om een goed antwoord op de centrale onderzoeksvraag te kunnen geven.

5 PROBLEEMAANPAK

5.1 Inleiding

Eerder is al beargumenteerd dat schulden een probleem kunnen zijn en dat schuldproblematiek vaak een probleem is. Qua oorzaken is aangetoond dat schuldproblematiek meestal niet over één enkele kredietverplichting gaat maar over meerdere kredietverplichtingen. Kredietverplichtingen gaan niet alleen over lenen, maar moeten meer algemeen en breder gezien worden. Het moet in deze scriptie gaan over diverse soorten kredietverplichtingen waaronder bijvoorbeeld ook huur, een abonnement of een mobiele telefoon.

In dit hoofdstuk zal bezien gaan worden wat plaatsgevonden heeft om schulden en dus schuldproblematiek aan te pakken en wat de intenties op dit gebied zijn. Zodoende kan aan het einde van dit hoofdstuk de derde deelvraag ‘*Als schulden een probleem zijn, hoe wordt het probleem dan aangepakt en wat is de tendens?*’ beantwoord gaan worden. De aanpak wordt bekeken aan de hand van drie documenten, de theoretische benadering over documentanalyse is in hoofdstuk 5 te vinden. Als eerste zal een rapport, gemaakt door de Autoriteit Financiële Markten (AFM), beschreven worden om vooral te bezien wat zoal op het niveau van kredietverstrekkers gaande is.

Als tweede komt een brief van staatssecretaris Aboutaleb aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal met de titel ‘*Voorkomen overkreditering en schulden*’ aan bod. Dit stuk zal gebruikt worden om vooral op het niveau van kredietnemers te bezien wat er allemaal speelt. Als derde komt een analyse van de resultaten naar aanleiding van de brief ‘*Voorkomen overkreditering en schulden*’ aan bod. Dit stuk zal gebruikt worden om vooral te bezien wat voor effecten het beleid uit de tweede brief gehad heeft, mogelijk dient dit als inspiratie voor eventuele aanbevelingen aan het eind van deze scriptie.

In de gebruikte documenten van dit hoofdstuk zit chronologie en verbondenheid. Het eerste stuk heeft het tweede stuk mede geïnspireerd en vorm gegeven, het stamt uit 2006. Het tweede stuk is dus gedeeltelijk gebaseerd op het eerste stuk van de AFM en was aanleiding voor het derde stuk en stamt uit 2007. Het derde stuk is uiteindelijk gebaseerd op het tweede en impliciet dus op het eerste en dateert zeer recent uit 2008. Logisch gevolg kan dus uiteindelijk zijn dat deze scriptie als een soort vierde stuk dient, de tijd zal het leren.

5.2 De AFM; ‘verantwoorde kredietverstrekking 2006’

De Autoriteit Financiële Markten (AFM)⁵⁶ heeft onderzoek gedaan bij instellingen die onder de Wet financiële dienstverlening (Wfd) vallen. In het onderzoek zijn kredietverplichtingen met betrekking tot hypotheek niet meegenomen. De Wfd is ontstaan om kredietnemers tegen overkreditering te beschermen. De AFM is sterk van mening dat kredietverstrekkers en kredietnemers beiden verantwoordelijkheid hebben en die ook moeten nemen. Dat er een zorgplicht is voor kredietverstrekkers wil nog niet zeggen dat kredietnemers geen eigen verantwoording hebben.

⁵⁶ Bron; <http://www.afm.nl>.

Het onderzoek heeft plaatsgevonden bij vijf financieringsmaatschappijen, drie banken en vijf postorderbedrijven. Het onderzoek richtte zich op de manier waarop deze instellingen financiële kredieten en/of goederen aanbieden. De belangrijkste insteek was om te bezien hoe de instellingen met het voorkomen van overkreditering omgaan. De vereisten met betrekking tot het voorkomen van overkreditering zijn wettelijk vastgelegd in de Wet op het financieel toezicht (Wft). Uit zaken met betrekking tot het voorkomen van overkreditering heeft het onderzoek zich voornamelijk gericht op de manier waarop de onderzochte instellingen invulling geven aan de zogenaamde ‘open norm’. De ‘open norm’ houdt in dat de controle of een kredietverstrekking verantwoord is, zelf door de branche en/of kredietverstrekker ingevuld mag worden.

Bij de invulling van de open norm door kredietverstrekkers kunnen brancheorganisaties een belangrijke rol vervullen. De Vereniging van Financieringsondernemingen in Nederland (VFN) heeft een gedragscode ontwikkeld die haar leden dienen te volgen bij het afsluiten van consumptief krediet. Acceptatiebeleid welke door een kredietverstrekker gehanteerd wordt dient te zijn vastgelegd en moet worden gevolgd. Het acceptatiebeleid moet op het voorkomen van overkreditering gericht zijn. De reden van vastlegging van het acceptatiebeleid is aan de ene kant om te waarborgen dat een instelling en diens medewerkers uniform beleid hanteren. Aan de andere kant dient het acceptatiebeleid inzichtelijk te zijn voor derden, hiermee worden vooral de externe accountant en de toezichthouder bedoeld.

Verder is het belangrijk dat kredietverstrekkers een duidelijke afweging maken voor welke mensen een krediet wel en voor welke mensen een krediet niet of minder geschikt is. Het uitgangspunt is dat voorkomen moet worden dat een kredietnemer door het aangaan van een krediet in financiële problemen komt of een dusdanig lage bestedingsruimte overhoudt dat de kredietnemer niet goed meer kan voorzien in zijn of haar primaire levensbehoeften.

Om te kunnen beoordelen of er rekening gehouden wordt met het voorkomen van overkreditering is bij de instellingen gekeken naar;

- Beleid met betrekking tot het voorkomen van overkreditering.
- Acceptatiecriteria bij het verstrekken van krediet.
- De reclame-uitingen en kredietprospectussen van de instellingen.
- De manier van informatie verzamelen over de kredietwaardigheid van de kredietnemer.
- Wat de criteria zijn om het stelsel van kredietregistratie van het BKR te raadplegen.
- De manier van vastleggen en bewaren van de verzamelde informatie.

De onderzochte instellingen die hun acceptatiecriteria hadden beschreven, schonken aandacht aan de volgende zaken;

- Inkomstensoort en soort dienstverband, korte en eenmalige uitkeringen worden in veel gevallen niet meegenomen en in sommige gevallen is een vast contract vereist.
- Woonlasten en alimentatie worden vaak als vaste lasten meegenomen.
- Financiële verplichtingen uit eerder afgesloten leningen en betalingsachterstanden.
- Toetsing bij het BKR.
- De leeftijd van kredietnemers; in principe geen kredietverstrekking aan minderjarigen. De minimumleeftijd is vaak 18 of 21 jaar. Vaak wordt ook een maximumleeftijd gehanteerd. Het krediet moet over het algemeen zijn afgelost tussen de leeftijd van 68 en 75 jaar.
- Kredietverstrekkers verlangen over het algemeen dat de kredietnemer in Nederland woonachtig is en over een geldige verblijfsvergunning beschikt.

Opvallend was dat kredietverstrekkers over het algemeen niets in hun criteria hebben opgenomen over diverse andersoortige periodiek terugkerende kredietverplichtingen dan genoemde vaste lasten, alimentatie en financiële verplichtingen uit lopende leningen. Door dit alles kan worden geconcludeerd dat er onvoldoende informatie ingewonnen wordt over de financiële positie van kredietnemers.

De belangrijkste gedragsregels die in de Wfd en Besluit financiële dienstverlening (Bfd) vastgelegd zijn en die voor het AFM onderzoek relevant waren, zijn samengevat;

- De kredietverstrekker dient informatie in te winnen over de financiële positie van de kredietnemer (art. 51 lid1 Wfd).
- De kredietverstrekker mag geen overeenkomst sluiten met de kredietnemer als het aangaan van deze overeenkomst onverantwoord is met het oog op voorkoming van overkreditering (art. 51 lid 2 Wfd).
- De door de kredietverstrekker verstrekte informatie dient feitelijk juist en voor de consument begrijpelijk en niet misleidend te zijn (art. 30 Wfd).
- Reclame-uitingen moeten aan bepaalde regels voldoen (art. 28 Bfd).
- Kredietverstrekkers dienen een kredietprospectus beschikbaar te stellen welke aan vastgestelde regels voldoet (art. 36 Bfd).
- De kredietverstrekker moet deelnemen aan een stelsel van kredietregistratie (art. 52 Wfd).
- Kredietverstrekkers hebben de verplichting om het stelsel van kredietregistratie te raadplegen bij kredieten groter dan € 250,00 (art. 60 Bfd).
- Kredietverstrekkers dienen criteria vast te leggen ter voorkoming van overkreditering (art. 61 Bfd).
- De administratie van de kredietverstrekker dient zodanig te zijn ingericht dat de toezichthouder in staat is toezicht te houden op de naleving van de Wfd (art. 28 Wfd).

In de praktijk houdt de invulling van de norm voor het verantwoord verstrekken van krediet in dat kredietverstrekkers informatie dienen in te winnen over de kredietwaardigheid van de kredietnemer die om kredietverstrekking vraagt. Uiteraard mag er geen krediet verstrekt worden als er onvoldoende kredietwaardigheid uit de kredietwaardigheidstoets blijkt en verstrekken van krediet dus onverantwoord zou zijn. Vreemd is wel dat in de Wfd niet is opgenomen wanneer er sprake is van overkreditering. Kredietwaardigheidstoetsing wordt in de praktijk meestal op 2 manieren gedaan;

1. Door een inkomsten/lasten toets.
2. Gebruik maken van creditscoringssystemen.

Hierbij is de inkomsten/lasten toets een berekening waarbij berekend wordt wat de betrokken kredietnemer maandelijks overhoudt om aan levensonderhoud te besteden. Dit bedrag wordt vergeleken met een bedrag dat minimaal noodzakelijk geacht wordt voor levensonderhoud en het verschil is dan het bedrag wat eventueel gebruikt kan worden gebruikt voor rente en aflossing van beoogde kredietverplichting.

Bij instellingen die de inkomsten/lasten toets toepassen is de AFM tot de conclusie gekomen dat er regelmatig sprake is van het onverantwoord verlenen van krediet. Oorzaak hiervan is dat de gehanteerde normbedragen voor levensonderhoud vaak te laag zijn vastgesteld, vaak zelfs nog onder bijstandsniveau en in een aantal gevallen zelfs ruim onder bijstandsniveau.

Opvallend was de constatering dat bij het merendeel van de kredietverstrekkers de minimumnormbedragen ook onder de VFN-norm liggen. Concreet betekend dit dat kredietnemers nog kunnen lenen, terwijl de kredietnemer al moet leven van een bedrag dat onder een acceptabel minimum niveau ligt. Verder bleek dat er geen rekening gehouden wordt met het feit dat een toename van inkomsten vaak ook een toename van uitgaven met zich meebrengt.

De manier waarop nu in de praktijk invulling wordt gegeven aan de inkomsten/lasten toets wordt dus als onacceptabel beschouwd en daarom is de AFM in overleg getreden met de Vereniging van Financieringsondernemingen in Nederland (VFN) en de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB). Deze twee representatieve instellingen uit de branche gaan samenwerken om de huidige manier van toetsen te herzien. Hierbij zijn drie uitgangspunten geformuleerd:

1. Het kritisch bezien van de VFN-norm.
2. De VFN-norm dient rekening te houden met veranderingen in inkomen.
3. Bij kredieten die dicht bij de minimumnorm zitten, moet extra zorg betracht gaan worden.

De AFM zou graag willen zien dat de uitgangspunten verwerkt worden in nieuwe normen die branchebreed als referentiekader toegepast gaan worden. De AFM gaat individueel kredietverstrekkers beoordelen en waar nodig de kredietverstrekkers op hun verantwoording aanspreken en eventueel passende maatregelen treffen.

De AFM is van mening dat de praktijk van krediet verstrekken in situaties waarbij de financiële positie ruim onder bijstandsniveau ligt, of onder de VFN-norm, ongewenst is. Naast het overleg met de NVB en de VFN is de AFM van mening dat geen onderscheid gemaakt moet worden tussen leden en niet-leden van de VFN. De AFM is voornemens om tot een minimumnorm als referentiekader te komen die voor de hele branche geldt, de NVB heeft aangegeven dat zij samen met de VFN tot één gezamenlijk norm wil komen.

In het overleg tussen de VFN en de NVB is nu besloten dat als uitgangspunten gaan gelden;

1. De hoogte van de huidige VFN-norm kritisch te bezien. Gekozen wordt voorlopig voor 95% van de bijstandsbedragen.
2. De VFN-normen worden inkomensafhankelijk, uitgangspunt daarbij is dat een hoger inkomen hebben ook een hoger uitgavenpatroon met zich meebrengt. Hiermee gaat in de norm rekening gehouden worden.
3. Bij kredieten die dicht tegen de minimumnorm zitten gaat een verhoogde zorgplicht gelden. In deze gevallen zal de kredietaanbieder meer nauwgezet onderzoek gaan doen naar de financiële positie van de kredietaanvrager om vast te stellen of het verlenen van krediet verantwoord is.

Bij creditscoringssystemen wordt een kredietnemer vergeleken met een referentiegroep en wordt een score toegekend. Hierbij wordt bijvoorbeeld gekeken naar zaken zoals betaalgedrag, de woonplaats, het hebben van een huur- of koopwoning, gezinssamenstelling en leeftijd. De score wordt berekend aan de hand van eerder genoemde zaken waarbij aan de gegevens een score is toebedeeld welke de kans weergeeft dat een kredietnemer niet terug zal betalen. De score wordt bepaald door het gedrag van de referentiegroep van kredietnemers met dezelfde kenmerken en er wordt dus geen individuele informatie opgevraagd over het inkomen of de vaste lasten van de consument.

Ook bij creditscoringssystemen, waarbij geen rekening wordt gehouden met individuele informatie zoals inkomsten en vaste lasten is de AFM van mening dat er een risico is dat op een onverantwoorde manier krediet verleend wordt aan individuele kredietnemers. Door het doel en de strekking van de Wfd en de daarin vermelde *'open norm'* zal betreffende verantwoordelijke kredietverstrekker ook nadere invulling aan de open norm moeten geven.

Met betrekking tot de nadere invulling van die open norm is de AFM in overleg getreden met de Nederlandse Thuiswinkel Organisatie (NTO), de representatieve organisatie van de thuiswinkelbranche. Hierbij zijn minimale uitgangspunten vastgesteld waarbij, bij de invulling van de kredietwaardigheidsstoetsing, rekening gehouden dient te worden;

1. Vanaf een krediet van € 250,00 dient een (beperkte) individuele inkomens/lasten toets te worden uitgevoerd.
2. Tot een krediet van € 250,00 dienen kredietverstrekker aan de kredietnemers een verklaring voor te leggen waarin de kredietnemer verplicht wordt om aan te geven dat het verantwoord is om de met het krediet gemoeide maandlasten op te kunnen brengen. De hoogte van de maandlast wordt ook in de verklaring opgenomen.

De NTO is met bovenstaande uitgangspunten akkoord gegaan en heeft de intentie uitgesproken op korte termijn constructief aan de uitgangspunten invulling te gaan geven. De AFM wil dit beleid ook toe gaan passen op alle kredietverstrekkers die gebruik maken van creditscoringssystemen. De grens van € 250,00 is een bewuste keuze. De grens sluit aan bij de grens die in artikel 60 van het Besluit financiële dienstverlening (Bfd) is opgenomen. In dit artikel is bepaald dat een kredietverstrekker het BKR beneden de grens van € 250,00 niet hoeft te raadplegen. Boven de € 250,00 moet nu al worden bezien of een kredietnemer meerdere leningen heeft lopen, of om te verifiëren of er betalingsachterstanden zijn. De kredietverstrekker is verplicht om bij consumptieve kredieten hoger dan € 250,00 het BKR te raadplegen.

Bij het BKR worden betalingsverplichtingen vastgelegd in het Centraal Krediet Informatiesysteem (CKI). In dit systeem worden momenteel de betalingsverplichtingen vastgelegd van kredietnemers die een krediet, gsm-abonnement of kredietfaciliteit van bepaalde aanbieders op hun naam hebben. Kredieten worden in het CKI opgenomen indien;

- Er sprake is van een looptijd van minimaal drie maanden.
- Het geleende bedrag tussen de € 500,00 en € 125.000,00 bedraagt.
- Het krediet is verstrekt aan een natuurlijk persoon.

Om de registratie van schulden te verbeteren hebben een aantal belanghebbende partijen op 10 mei 2006 een intentieverklaring getekend om meerdere soorten schulden te gaan registreren. Het voornemen is om ook huur- en energieschulden te gaan registreren en ook schulden die mensen hebben bij sociale diensten. Een dergelijk register zou een goede aanvulling zijn voor kredietverstrekkers om de kredietwaardigheid beter te kunnen toetsen.

De geregistreerde gegevens kunnen relevant zijn voor het bepalen van de financiële positie van kredietnemers en kunnen zo overkreditering voorkomen. Een probleem bij de registratie is wel dat door eisen zoals privacy, eenduidige identificatie en de aanpassing van de administraties van de deelnemers, nog niet aan te geven is wanneer de registratie van schulden operationeel kan zijn. In het onderzoeksrapport wordt aangegeven dat men blij is met het initiatief en de hoop wordt uitgesproken dat de registratie op afzienbare termijn gerealiseerd kan worden.

De uitgebreidere registratie neemt overigens niet weg dat bij kredietaanvragen ook nog aanvullende informatie van de kredietnemers nodig is. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan alimentatiekosten en kosten voor kinderopvang. Deze niet geregistreerde informatie kan essentieel zijn om vast te kunnen stellen of het verstrekken van een krediet aan bepaalde kredietnemers wel verantwoord is.

De AFM stelt dat als kredietverstrekking leidt tot een levensstandaard welke onder het bestaans-minimum is, er sprake is van het onverantwoord verlenen van krediet. Uitzondering is wel dat er in individuele gevallen een goede reden voor verstrekking kan zijn. De bevindingen van de AFM zijn dat er vaak sprake is van het onverantwoord verstrekken van kredieten.

De AFM verwacht van postorderbedrijven en deels creditcardmaatschappijen dat zij de bevindingen uit het onderzoeksrapport ter harte zullen nemen en, waar nodig, eventueel de bedrijfsvoering zullen aanpassen. Hierbij wordt gedacht aan;

- Uit te schrijven in welke situaties wordt afgeweken van het acceptatiebeleid.
- Kredietprospectussen aan te passen en toegankelijker op de website te plaatsen.
- Reclame-uitingen aan te passen, deze moeten niet misleiden, volledig en juist zijn.
- Voldoende informatie opvragen over inkomsten, vaste lasten en betalings-achterstanden van de kredietnemers.
- Acceptatiecriteria aan te passen, zodat (meer) verantwoord krediet wordt verstrekt.

Goede informatie is bij kredietverstrekking belangrijk. Kredietnemers dienen juist, volledig en niet misleidend te worden geïnformeerd. Reclame-uitingen zijn vaak het eerste moment waarop de kredietnemer in ‘contact’ komt met een kredietaanbieding. Deze eerste indruk moet een juist en goed beeld geven van wat wordt aangeboden en wat de daaraan verbonden condities zijn. De stelling is dat als informatie-uitingen niet voldoen, er een verhoogd risico is dat kredietnemers op grond van een verkeerd beeld een verkeerde beslissing nemen.

Op 1 mei 2006 zijn de eisen voor reclame-uitingen aangescherpt, zo dient bijvoorbeeld een kredietverstrekker een kredietprospectus op de website beschikbaar te stellen. De kredietprospectussen en reclame-uitingen van de onderzochte instellingen zijn onderzocht. Weliswaar waren verbeteringen zichtbaar, maar tweederde van de onderzochte instellingen voldeed nog steeds niet aan de aangescherpte eisen. De AFM zal handhavend gaan optreden als geconstateerd wordt dat instellingen meermalen niet aan de aangescherpte eisen voldoen.

5.3 De overheid 2007; de brief ‘overkreditering en schulden’

In een brief⁵⁷ van staatssecretaris Aboutaleb aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal met de titel ‘*Voorkomen overkreditering en schulden*’ wordt gesteld dat de schuldenproblematiek in Nederland de laatste jaren fors is toegenomen. In de brief worden uitgangspunten van het kabinet op het gebied van schuldenproblematiek uiteen gezet. In de brief worden ook huidige en nieuwe maatregelen op het gebied van preventie van schulden op een rijtje gezet. De uitgangspunten zijn;

- Het voorkomen van problematische schulden.
- Kredietnemers die niet in staat zijn die juiste keuzes te maken en in de problemen dreigen te komen, moeten gestopt worden in hun onverantwoord leengedrag.
- Voor kredietverstrekkers moet kredietwaardigheid goed vast te stellen zijn.
- Uitbreiding en verbetering van schulden- en kredietregistratie.

Men vindt de minnelijke schuldhelpverlening van groot belang en wil deze versterken. Het Kabinet vindt het belangrijk dat wordt bevorderd dat schuldeisers bereid zijn om vaker deel te nemen aan een minnelijk schuldregelingstraject. Men vindt het verder ook van belang dat er meer transparantie komt over de regels rondom kredietverstrekking en schuldhelpverlening.

⁵⁷ http://docs.minszw.nl/pdf/34/2007/34_2007_3_11021.pdf.

Ingezette instrumenten zijn gericht op kredietnemers en/of op kredietverstrekkers. Er is een samenwerkingsverband van partijen in de financiële sector, overheid, voorlichtings- en consumentenorganisaties en de wetenschappers. Dit samenwerkingsverband heeft zich voorgenomen om de financiële kennis en vaardigheden van kredietnemers te verbeteren en een actieve houding te stimuleren.

Zo is er onder andere de voorlichtingscampagne *'blijf positief!'* gestart om mensen weerbaarder en meer bewust van de consequenties van financiële verleidingen te maken, dit om op deze wijze kredietnemers meer financieel *'fit'* en *'weerbaar'* te maken. Eén van de belangrijkste acties hierbij is de oprichting van een website geweest met een test van de financiële positie en hulp voor verwijzing naar meer diepgaande advisering en/of hulpverlening.

De maatregelen komen er op neer dat het aangaan van onnodige kredietverplichtingen voorkomen dient te worden doordat kredietnemers een betere keuze kunnen en ook gaan maken. Ook zijn de maatregelen erop gericht om het aangaan van kredietverplichtingen te stoppen door het in sommige gevallen onmogelijk te maken. Het onmogelijk maken wordt dan bewerkstelligd door een betere vaststelling van de kredietwaardigheid zowel in kwalitatieve als kwantitatieve zin. Dit houdt dan betere meting in met daarbij ook nog uitbreiding van de situaties waarin gemeten moet gaan worden.

De getroffen maatregelen bevatten verder dat gemeenten samenwerkingsafspraken moeten coördineren. De coördinatie moet plaatsvinden met woningcorporaties en energieleveranciers en andere organisaties om zo vroegsignalering te bevorderen. Als nieuwe maatregel wordt ook onderzoek verricht dat inzicht kan verschaffen in de mate waarin gemeenten een financiële coach en/of budgetteringscursus aanbieden aan bijvoorbeeld kredietnemers die een bijstandsuitkering toegekend krijgen. Het onderzoek zal ook leren of gemeenten nu al dergelijke aanbiedingen doen of dat aanvullende acties vanuit het kabinet nodig zijn.

Extra maatregelen bij schuldhelpverlening moeten ondanks eerder genomen preventieve maatregelen toch genomen gaan worden. Het kabinet Balkenende IV wil maatregelen nemen om te komen tot een adequaat stelsel van kwalitatief goede schuldhelpverlening. Daarbij wil het kabinet zich niet opstellen als exclusieve probleemeigenaar, maar er zal ook van andere partijen gevraagd worden hun maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen.

De voorgenomen maatregelen betreffende het voorkomen van schulden houden in dat er getracht wordt om problematische roodstanden tegen te gaan. Daarom wordt de krediettermijn waarvoor de kredietregels van toepassing zijn verkort van drie maanden tot één maand. Dit gaat behalve voor roodstand ook gelden voor de krediettermijnen van credit- en klantenkaart.

De AFM heeft aangekondigd strikter op de naleving toe te gaan zien. De maximale boetes worden verhoogd van € 500.000,00 naar € 1.000.000,00. Het kabinet verwacht dat deze maatregelen kredietverstrekkers meer bewust zal maken van het belang van een goede toepassing van kredietwaardigheidstoetsen en de kredietverstrekkers ook tot betere toetsing te motiveren.

De betere vaststelling van de kredietwaardigheid zowel in kwalitatieve als kwantitatieve zin wordt ook gedaan door uitbreiding en verbetering van schulden- en kredietregistratie. Hierdoor kan de kwaliteit van de kredietwaardigheidstoets nog verder worden versterkt. Hiertoe is het marktinitiatief *‘uitbreiding schuldenregistratie’* gestart door onder andere de NVB, de VFN, de NVVK, de NTO, Aedes (vereniging voor woningcorporaties), EnergieNed (koepel van energiebedrijven), de VNG en het Leger des Heils. In eerste instantie zullen achterstanden van betaling aan woningcorporaties, energiebedrijven en sociale diensten geregistreerd gaan worden.

De toetsing van kredietwaardigheid gaat uitgebreid worden met kredietverplichtingen waarbij voorheen geen toetsing verplicht was. De stelling is dat een bedrijf winstgevend wil zijn teneinde te kunnen overleven. Een bedrijf dat producten op krediet levert, wil daarom het liefst alleen *‘goede’* klanten aan zich binden en dat zijn klanten die hun rekeningen betalen.

Verder wordt gesteld dat het minnelijke schuldhulpverleningstraject ook voor schuldeisers aantrekkelijker moet zijn dan het WSNP-traject. De voorgenomen maatregelen beogen de medewerking aan het minnelijke traject van schuldhulpverlening te verbeteren via het verhogen van de motivatie om mee te werken. Hierbij is het de bedoeling dat aan het minnelijke schuldhulpverleningstraject meewerken veel aantrekkelijker wordt dan aan het WSNP traject.

Onderzocht is of uitsluiting bij het uitspreken van de WSNP van kredietverstrekkers die zich onvoldoende aan hun toetsingsplicht kwijten haalbaar is. Hiermee wordt beoogd om onverantwoorde kredietverstrekking tegen te gaan. Staatssecretaris Aboutaleb en minister Bos onderschrijven het doel van onverantwoorde kredietverstrekking tegengaan volledig, maar zijn van mening dat dit beoogde effect langs andere wegen bereikt wordt dan door uitsluiting van de WSNP.

Wat betreft de vaststelling van kredietwaardigheid in kwalitatieve zin, is te zien dat de staatssecretaris en de minister veel heil zien in een nieuwe kredietwaardigheidstoets, preventie vinden ze immers een betere aanpak dan sanctionering achteraf. Bovendien zijn kredietverstrekkers die de kredietwaardigheidstoets onvoldoende of onvolledig uitvoeren in strijd met de Wet op het financieel toezicht (Wft) en lopen daardoor nu al het risico op een boete.

Met betrekking tot vaststelling kredietwaardigheid in kwalitatieve zin is verder, voorafgaand aan de brief *‘Voorkomen overkreditering en schulden’*, door het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) een informatieblad *‘Het toetsen van uw kredietwaardigheid (credit scoring)’* uitgegeven. De stelling in het informatieblad is dat bij het afsluiten van een lening, het aanvragen van een krediet, of het afsluiten van een abonnement, gekeken wordt of de persoon in staat is om de lening af te lossen. Bij creditscoring wordt de score in een getal uitgedrukt en als een klant onder een bepaalde waarde scoort, wordt deze klant niet (meteen) geaccepteerd.

Bij de aanvraag waarbij kredietwaardigheid in het spel is moet de potentiële schuldenaar op de hoogte gebracht worden van de krediettoets door kredietverstrekker. Als een krediet wordt geweigerd moet de klant te weten kunnen komen wat de reden van weigering is. De kredietverstrekker dient de klant te informeren over de door de klant te volgen procedure als hij het met de weigering oneens is.

De AFM gaat toezicht houden op naleving van gestelde normen. Zoals eerder vermeld heeft de AFM aangekondigd strikter op de naleving toe te gaan zien en de maximaal op te leggen boetes worden verhoogd naar € 1.000.000,00. Het kabinet verwacht dat de maatregelen kredietverstrekkers meer bewust zal maken van het belang van een goede toepassing van kredietwaardigheidstoetsen.

Op dit moment is de meest bekende instantie in Nederland op het gebied van kredietregistratie het BKR (Bureau Krediet Registratie). Bij het BKR staat geregistreerd bij welke officiële kredietverstrekker een lening afgesloten is en hoe hoog die lening is. Ook kan bij de BKR gecontroleerd worden of aflossingsverplichtingen op tijd betaald worden. Er zijn nu echter veel verschillende instanties die registreren en er zijn nu ook vele manieren om de kredietwaardigheid te bepalen.

In reactie op de brief van staatssecretaris Aboutaleb scherpte de VFN de normen voor consumptief krediet al aan om financiële problemen bij kredietnemers tegen te gaan. De nieuwe normen zijn gebaseerd op de basisnormen zoals het NIBUD (Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting) die heeft vastgesteld. Door deze NIBUD norm als objectieve ondergrens te hanteren, wordt gewaarborgd dat na kredietverstrekking de kredietnemer in ieder geval voldoende middelen heeft om zijn woonlasten te betalen en zijn huishouden te kunnen voeren. Dus is de norm voor kredietwaardigheid afhankelijk gemaakt van de hoogte van het inkomen en financiële verplichtingen. Op deze manier behoudt de kredietnemer voldoende ruimte om zelf te bepalen waaraan hij zijn budget wenst te besteden.

Praktisch betekenen de nieuwe normen voor de VFN concreet dat tot een modaal inkomen, afhankelijk van de woonlasten, slechts zeer beperkt krediet kan worden verstrekt. Zo zal bij een modaal tweepersoonshuishouden met een inkomen van netto € 1.635,00 uitsluitend sprake kunnen zijn van kredietverlening als de woonlasten lager zijn dan circa € 580,00. Daarmee worden de lagere inkomens naar de mening van de VFN afdoende beschermd tegen overkreditering. De nieuwe normen gelden voorlopig alleen voor de VFN-leden. Conform de wens van de AFM is er ook bij de VFN veel aan gelegen dat de norm in de gehele branche gaat gelden (op 10 december 2007 jongstleden is de nieuwe gedragscode goedgekeurd).

De strekking van de brief van staatssecretaris Aboutaleb komt er op neer dat aangegeven wordt wat de ambities op de thema's van het voorkomen van overkreditering en problematische schulden zijn. Men wil proberen schuldsituaties effectiever te voorkomen, danwel op te lossen. Het uitgangspunt van het kabinetsbeleid is het bevorderen van participatie en betaald werk. Betaald werk biedt naast een inkomen ook eigenwaarde én is het beste wapen tegen armoede.

Met betrekking tot participatie kan een problematische schuld namelijk een belangrijke belemmerende factor zijn en is dat vaak ook. Om belemmerende schulden terug te dringen wil het kabinet de wachtlijsten voor de schuldhulpverlening minimaliseren, hier is 300 miljoen euro voor de kabinetsperiode tot en met 2011 uitgetrokken. Bij de maatregelen staat het voorkomen van problematische schulden voorop en als dit toch niet voorkomen is, dan dient er hulp te zijn bij het vinden van oplossingen.

5.4 De overheid 2008; update van 'de brief'

De in voorgaande paragraaf behandelde brief stamt van oktober 2007. Nu, een jaar later is geanalyseerd wat met aanbevelingen en ambities uit de brief gebeurd is⁵⁸. Onder andere is de effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening onderzocht. Insteek was daarbij dat onderzocht zou worden wat knelpunten in de uitvoeringspraktijk zijn. Over deze knelpunten werd verzocht aanbevelingen aan te dragen die tot oplossingen van de knelpunten zouden leiden.

In Nederland bestaat schuldhulpverlening uit twee delen; een minnelijk traject en een wettelijk traject. Voor schuldhulpverlening heeft de rijksoverheid drie uitgangspunten geformuleerd;

- Met preventie en maatregelen zorgvuldiger kredietverstrekking waarborgen, dit zou de behoefte aan schuldhulpverlening verminderen.
- Indien er een schuldsituatie is, dan hebben burgers hulp nodig om uit deze situatie te komen en dan moet er voor hen schuldhulpverlening aanwezig zijn.
- Gemeentelijke schuldhulpverlening dient integrale oplossingen te bieden voor schuldsituaties.

Uit het onderzoek blijkt dat de uitgangspunten nog niet zijn gerealiseerd. De onderzoekers stellen vast dat de effectiviteit van schuldhulpverlening door gemeenten op dit moment beperkt is en uiteenloopt van 10% tot 50%. In ongeveer een kwart van de gevallen leidt het aanbod van schuldhulpverlening tot een oplossing.

Het rapport heeft aangetoond dat crediteuren beter en vaker meewerken aan een schuldregeling als deze de vorm heeft van een schuldsanering. Ook blijkt dat het stellen van voorwaarden aan de toegang tot schuldhulpverlening bijvoorbeeld voor jongeren, recidivisten en ondernemers de effectiviteit van schuldhulpverlening negatief beïnvloed. Verder blijkt uit het onderzoek dat wachtlijsten en doorlooptijden de motivatie van schuldenaren negatief beïnvloedt. In de onderzochte periode bedroeg de gemiddelde wachttijd ongeveer vier weken en de langste wachttijd bedroeg dertien weken. Hoewel in het onderzoek het effect van een aantal recent ingezette maatregelen nog niet in de volle omvang gemeten kan worden, is de mening van de onderzoekers al wel dat aanvullende maatregelen nodig zullen zijn om de effectiviteit nog meer te kunnen vergroten.

De maatregelen zullen betrekking hebben op het vergroten van de afdwingbaarheid van de minnelijke schuldhulpverlening. De reactie op het onderzoek in opdracht van het kabinet is een ideaalbeeld als geschetst door de onderzoekers onderschreven wordt. Dit ideaalbeeld strookt met de uitgangspunten en ambities ten aanzien van het bestrijden van overkreditering. Een centraal uitgangspunt daarbij was dat er een kwalitatief goed stelsel van schuldhulpverlening komt, met een sterker minnelijk traject dan nu het geval is en waarbij het wettelijke als een vangnet gaat fungeren. Het voorstel is dan ook om buitengerechtelijke schuldhulpverlening in een wettelijk kader vast te leggen.

Door wettelijke vastlegging van buitengerechtelijke schuldhulpverlening zal een aantal belemmeringen worden weggenomen die momenteel de effectiviteit beperken. De inbedding zal voordelen bieden aan schuldhulpverleners, schuldenaren en schuldeisers. De inbedding zal centrale kaders bieden. De verwachting is dat het zal leiden tot een verbetering van de kwaliteit van de uitvoering én tot verkorting van de wacht- en doorlooptijden.

⁵⁸ http://docs.minszw.nl/pdf/34/2008/34_2008_3_12224.pdf.

Een ander voorstel is het instellen van een tijdelijk moratorium voor crediteuren, dit naar aanleiding van verzoeken vanuit de gemeenten. Het instrument moratorium is bedoeld om kredietverstrekkers te verplichten om tijdelijk hun feitelijke invorderingsmaatregelen te staken. Daardoor hebben gemeenten meer de gelegenheid om een oplossing uit te werken op het gebied van minnelijke schuldregelingen en worden ze niet afgeleid door lopende en/of nieuwe invorderingsmaatregelen. Tevens zal het instrument moratorium schuldenaren meer motiveren doordat het rust biedt wat kans op uitval zal verkleinen.

Op het gebied van de versterking van de kredietwaardigheidstoets is tot op heden bewerkstelligd dat ten behoeve van verantwoorde kredietverstrekking van consumptieve kredieten normen zijn aangescherpt. Deze normen zijn vanaf 1 juli 2008 gefaseerd ingevoerd en houden in de praktijk in dat nu onderscheid gemaakt wordt voor bepaalde groepen, te weten;

- Alleenstaand.
- Alleenstaand met kinderen.
- Gehuwd/samenwonend.
- Gehuwd/samenwonend met kinderen (per 1 december 2008).

Verder resulteerden de preventieve maatregelen gericht op de uitbreiding en verbetering krediet- en schuldenregistraties op 22 april 2008 in de oprichting van de Stichting LIS (Landelijk Informatiesysteem Schulden). Vlak hierna is door het BKR een project opgezet om het LIS niet alleen te bouwen maar ook (deels) te integreren met hun Centraal Krediet Informatiesysteem (CKI). Het vullen van het LIS systeem zal in 2009 gestart worden. Verder krijgen Stichting LIS en Stichting BKR toegang tot GBA-gegevens. Ook studieschulden zullen geregistreerd gaan worden in het LIS, randvoorwaarde hiervoor is nog wel dat de IB-groep zijn informatiseringssysteem zal moeten aanpassen, dit is voor 2010 gepland.

Voor wat betreft aanscherping van de regels met betrekking tot kredietreclames is een algemene maatregel van bestuur in voorbereiding. Hierin zal vastgelegd worden dat in sommige gevallen verplicht gebruik moet gaan worden van bepaalde waarschuwingszinnen. Ook worden per 1 januari 2009 de advertenties gericht op kredietnemers met een negatieve BKR-registratie verboden.

Ook de, eerder in de scriptie, genoemde flitskredieten zijn aangepakt. De regulering van kredieten met korte looptijden zal worden meegenomen bij de implementatie van de richtlijn Consumentenkrediet (planning 12 mei 2010). In deze regeling zal geregeld worden dat het huidige maximale kredietvergoedingspercentage in Nederland (wettelijke rente + 12%) ook zal gelden voor kredieten met een looptijd van minder dan drie maanden. Interessant hierbij is de vermelding dat het onwenselijk is dat een kredietaanbieder een hoog risico dat een krediet niet afbetaald wordt afwentelt op de overige kredietnemers.

Niet in de brief van 2007, maar wel naar aanleiding van Kamervragen, is gevraagd om naar naleving van de zogenaamde ‘Recofanormen’ (Rechters-commissarissen faillissementswetgeving) te kijken. De Recofanormen gaan over het zogenaamde vrij te laten bedrag bij schuldsanering, kortom wat er overblijft aan leefgeld. Naar aanleiding van een rapport van de Landelijke Organisatie van Sociaal Raadslieden (LOSR, *‘Mensen met schulden in de knel’*) is een met de Recofanormen verband houdend probleem aan de orde gesteld van het niet juist vaststellen door gemeente van de beslagvrije voet. Naar aanleiding hiervan is een digitale berekeningstool voor de beslagvrije voet ontwikkeld en onderzocht wordt of de berekeningstool centraal toegankelijk is te maken.

5.5 Conclusie probleemaanpak

Over de bevindingen van het AFM rapport kan gezegd worden dat in het acceptatiebeleid over het algemeen niet opgenomen is, wanneer en onder welke voorwaarden van het beleid kan worden afgeweken. Verder was opvallend dat tweederde van de onderzochte kredietprospectussen niet aan de eisen voldeed, dit ondanks eerder gemaakte afspraken, hetzelfde geldt voor de reclame-uitingen. Klaarblijkelijk heeft het nakomen van de afspraken niet de hoogste prioriteit bij de marktpartijen.

Verder wordt bij de postorderbedrijven en deels creditcardmaatschappijen (onder een bepaald kredietbedrag) geen of onvoldoende informatie ingewonnen over de financiële positie van de consument. Er wordt bij alle categorieën uit de deelwaarneming onvoldoende rekening gehouden met de daadwerkelijke maandelijkse vaste lasten en de betalingsachterstanden van de betrokken consument.

De AFM constateert verder dat door banken, postorderbedrijven, financierings- en creditcardmaatschappijen (boven een bepaald kredietbedrag) krediet verleend en/of er kan krediet worden verleend aan kredietnemers, terwijl dit met het oog op het voorkomen van overkreditering, niet verantwoord is. Hoewel er verbetering zichtbaar is met betrekking tot de gevonden gegevens uit het AFM rapport en de brief 'Voorkomen overkreditering en schulden', zoals uitbreiding en verbetering van kredietregistraties en controle op aflossingsmogelijkheden, is dit nog niet optimaal.

Zo is uitbreiding van vroegsignalering, naleving en controle op kredietwaardigheid nog in volle gang. Als middelen om overkreditering te voorkomen werd de verkorting van krediettermijnen ingevoerd en werden afspraken met de diverse brancheorganisaties gemaakt. Om de afspraken beter af te dwingen werden boetebedragen verdubbeld, maar erg veel effect is nog niet zichtbaar.

Eigenlijk zijn de instrumenten vooral gericht op het beïnvloeden van de motivatie, dit eventueel in combinatie met kredietwaardigheidstoetsing in kwalitatieve of kwantitatieve zin. Bij kredietnemers gebeurt dit door kennisvergroting, daardoor zou meer bewustzijn moeten ontstaan waardoor mensen sommige kredietverplichtingen niet meer zullen willen. Bij kredietverstrekkers wordt de motivatie gestimuleerd door aangekondigde strengere controles door de AFM en door verhogingen van de maximale op te leggen boete.

De hierboven genoemde manier van stimulering is er een van dreigen met financiële consequenties bij onzorgvuldig gedrag aan de zijde van kredietverstrekkers. Het vergroten van kennis en bewustzijn van kredietverstrekkers blijkt verder ook uit de bedoeling dat aan het minnelijke schuldhelp-verleningstraject meewerken aantrekkelijker moet worden dan de schuldhelpverlening tot de WSNP te laten komen. Uitsluiting van kredietverstrekkers die zich onvoldoende aan de toetsingsplicht kwijten gaat daarbij echter volgens de overheid te ver. Gezien de resultaten tot op heden is het de vraag of de insteek van vergroten van kennis en bewustzijn wel effectief genoeg is?

In het derde document werd geschetst dat schuldhelpverlening door gemeenten op dit moment weinig effectief is en dat dit meer effectief en uitgebreider moet worden. Opvallend was verder dat crediteuren beter en vaker meewerken aan een schuldregeling als deze de vorm heeft van een schuldsanering. Schuldsanering heeft namelijk veel meer een verplicht karakter dan een minnelijke regeling. Bij sanering stelt een rechter het bedrag wat voor een kredietverstrekker resteert vast, er valt hierbij voor een kredietverstrekker niet te onderhandelen.

De wens is dat er een sterker minnelijk traject moet komen dan nu het geval is en dat het wettelijke traject nog meer een vangnetfunctie gaat krijgen. Dit is een slim idee want een minnelijk traject betekent meer draagkracht en betere medewerking. Het grote voordeel, misschien wel het grootste voordeel naast verbetering van de kwaliteit van de uitvoering en tot verkorting van de wacht- en doorlooptijden, is dat een minnelijk traject vele malen goedkoper is. Bij minnelijke schuldregeling hoeven immers geen advocaten, rechters, gerechtshoven en dergelijke ingeschakeld te worden.

Wat krediettoetsing betreft is het te prijzen dat de normen aangescherpt zijn door onderscheid te maken in bepaalde groepen op basis van de gezinssamenstelling. Deze simpele manier zal minimumgrenzen voor veel mensen hoger leggen waardoor minder snel kredietverplichtingen aangegaan kunnen worden en de kansen op problemen zullen afnemen. Aangetekend hierbij is wel dat het eigenlijk een simpele vorm van creditscoring is die met de inkomsten/lasten manier van kredietwaardigheidstoetsing gecombineerd wordt.

De mogelijkheid om (onterecht) kredietverplichtingen te kunnen aangaan wordt natuurlijk ook bewerkstelligd door de tot werkelijkheid geworden uitbreiding en verbetering krediet- en schuldenregistraties. Aan kredietnemerszijde worden kredietreclames aangepakt door opname van waarschuwingssinnen en het onmogelijk maken van lenen voor mensen met negatieve BKR-registratie. Al met al lijken het goede ontwikkelingen die schuldproblematiek zeker zullen doen afnemen.

Belangrijk voor deze scriptie is ook de opmerking dat de risico's dat een krediet niet afbetaald wordt niet teveel afgewenteld moet worden op de overige kredietnemers. Dit zal verderop in deze scriptie nog gebruikt worden in hoofdstukken 6 en 7. Deze afwenteling zorgt er, naar het inzicht van de steller van deze scriptie voor, dat regelmatig minder verantwoorde kredietverplichtingen aangegaan kunnen worden, zelfs als dat sociaal maatschappelijk overduidelijk onverantwoord en dus ongewenst is.

Verder interessant voor deze scriptie is de aankondiging dat er een digitale berekeningstool voor de beslagvrije voet ontwikkeld wordt en dat deze mogelijk centraal toegankelijk gemaakt wordt. Deze berekeningstool zou namelijk geïntegreerd moeten kunnen worden met de systematiek om het verschil tussen restinkomen en normen voor levensonderhoud te berekenen, hierop zal in hoofdstuk 8 teruggekomen worden.

De maatregelen zijn in hoofdzaak gericht op vergroten van kennis en bewustzijn van de kredietnemers om minder snel kredietverplichtingen aan te (kunnen) gaan. Kredietverstrekkers worden beïnvloed en gefaciliteerd om beter en meer te toetsen en zo impliciet minder snel krediet te verstrekken. De maatregelen zijn echter nog redelijk op vrijwillige basis. De tendens is echter wel dat maatregelen steeds harder worden neergezet.

Voorgaande is uiteindelijk het antwoord op de derde deelvraag *‘Als schulden een probleem zijn, hoe wordt het probleem dan aangepakt en wat is de tendens?’* Of de maatregelen als goed, adequaat en effectief gereedschap te bestempelen zijn, zal in de hoofdstukken 6 en 7 beargumenteerd worden waarin ook eerder opgekomen vragen over motivatie en beboeting aan de orde zullen komen.

6 ANALYSE HUIDIG EN VOorgenomen BELEID

6.1 Inleiding

Na de beantwoording van de eerste drie deelvragen zijn nu de beantwoording van de vierde en vijfde deelvragen *'Is de aanpak van het probleem effectief?'* en *'Wat zou mogelijk een meer gewenste probleemaanpak zijn?'* aan de beurt. In eerste aanzet zullen algemene bevindingen tot nu toe weergegeven worden in paragraaf 6.2, in de paragraaf daarna zullen de bevindingen uit de documenten aan de theoretische inzichten over transactiekosten gekoppeld worden. In paragraaf 6.4 zal dit nog verder verfijnd worden door ook nog de theoretische benaderingen over strategisch management te betrekken in de analyse.

De bevindingen tot dan en vooral gegevens uit paragraaf 6.4 hebben vervolgens samen met eigen inzichten de basis gevormd voor interviews met mensen uit het werkveld rondom schulden. In paragraaf 6.5 zijn de bevindingen van die interviews weergegeven. In de laatste paragraaf 6.6 zal tenslotte de conclusie voor huidig en voorgenomen beleid weergegeven worden en zullen aanbevelingen voor meer gewenste probleemaanpak geschetst worden.

6.2 Algemene bevindingen tot nu toe

Door zich niet op te stellen als exclusieve probleemeigenaar geeft de overheid een belangrijke richting aan, op een specifieke manier. Dit past in de manier van netwerksturing waarbij premature fixatie voorkomen wordt. Hierin schuilt wel het gevaar dat degenen die zich aan de oplossingsrichting willen onttrekken dat ook kunnen en op het gebied van schulden toelaten ook doen. En meestal zijn het naar inschatting juist degenen die zich aan het beleid onttrekken ook juist degenen voor wie het beleid het meest effectief zou kunnen zijn. De nu ingezette manier van sturing is naar inschatting daardoor te weinig effectief en is het nu tijd om meer te fixeren en hardere basis- en kaderwetten neer te leggen.

Kredietnemers zijn te onderscheiden in vele soorten en maten. In hoofdlijnen maken sommige kredietnemers verantwoorde keuzes en andere kredietnemers maken minder verantwoorde keuzes, op de laatst genoemde categorie wordt doorgedaan. De oorzaken van minder verantwoorde keuzes is naar inschatting tweeledig. Enerzijds worden de minder verantwoorde keuzes gemaakt door kennisgebrek en anderzijds zijn sommige kredietnemers ongeïnteresseerd of er nu meer of minder schulden op hun conto staan en komen. Kennisgebrek en ongeïnteresseerdheid kunnen natuurlijk ook goed samen voorkomen, maar er wordt in deze scriptie voorlopig apart naar gekeken.

Aan kennisgebrek wordt, zoals eerder al te lezen viel, hard gewerkt. De inschattingsfout daarbij is dat het pas achteraf kan blijken of er kennisgebrek is of is geweest. Mensen zullen niet snel staan te trappelen om zichzelf als risicoconsument te zien en te bestempelen, sterker nog, mensen zullen vaak denken dat zij niet tot de risicovolle groep behoren tot het te laat is. Daarom zal de insteek van vrijwillig de kennis verhogen bij kredietnemers waarschijnlijk niet zeer effectief zijn.

Anderzijds is er een groep van kredietnemers die ongeïnteresseerd lijkt te staan tegenover het aangaan van (meer en meer) kredietverplichtingen. Als oorzaak wordt waargenomen dat dit komt doordat deze mensen zich al in een uitzichtloze situatie bevinden en dat de schulden die erbij komen de feitelijke situatie alleen op papier verergeren; of de deurwaarder nu voor € 1000,00 aanklopt of voor € 100.000.000,00 maakt de ongeïnteresseerden, op een gegeven moment, niet meer uit. Ondertussen leveren de schulden die erbij komen (vaak) wel materieel voordeel op doordat wel gebruik gemaakt kan blijven worden van het consumptiegoed waarvoor de schuld is aangegaan.

Er zijn in de documenten eigenlijk twee directe instrumenten gevonden. Allereerst de verkorting van de krediettermijn van drie maanden naar één. Dit instrument dringt het verkapt lenen door middel van rood staan en de credit-/klantenkaart terug. Door de termijnverkorting zullen mensen het rood staan en de credit-/klantenkaart immers minder kunnen gebruiken als verkapte vorm van lenen. Het tweede directe instrument betreft het verhogen van de maximale AFM-boete van € 500.000,00 naar € 1.000.000,00. Dit zal kredietverstrekkers moeten aanmoedigen om meer verantwoord met kredietverstrekking om te gaan, anders zijn de gevolgen financieel groter dan voorheen.

De verkorting van de krediettermijn is puur op kredietnemers gericht en zal effecten genereren. De verdubbeling van de maximale door de AFM op te leggen boete schrikt naar inschatting te weinig af. Gezien het aantal boetes en de totale hoogte van de boetes zou dit eigenlijk qua effectiviteit ook een minder concrete maatregel genoemd kunnen worden. In 2006⁵⁹ was het totale bedrag aan boetes € 1.502.891,00 en in 2007 was dit € 2.569.318,00. Ook het aantal beboetingen valt tegen zoals te zien is in onderstaande tabel;

Tabel 12; Aantal boetes opgelegd door de Autoriteit Financiële markten;

	2003	2004	2005	2006	2007
Boetes marktmisbruik		1	1	1	2
Boetes wet medezeggenschap		1	1	1	
Boetes prospectusplicht	1		4		
Boetes openbare biedingen					2
Boetes reclameregels				1	
Boetes voor niet voldoen aan administratieve verplichtingen	2	2	5	1	
Boetes illegale financiële activiteiten					1
Boetes overig	16	10	8	6	1
TOTAAL	19	14	19	10	6

Bron; www.afm.nl

Uit deze tabel kan geconcludeerd worden dat er een toename is van het volumebedrag, tegelijkertijd is er ook een afname van de frequentie van beboeting waar te nemen. Als dan in de documenten te lezen valt dat de schuldproblematiek niet is afgenomen dan is de afname in frequentie niet logisch. Ongewenst gedrag op het gebied van kredietverstrekking is immers niet afgenomen, dus zal ongewenst gedrag nog even vaak voorkomen. De toegenomen hoogte van de boete zal door de verminderde frequentie het risico gelijk doen laten en dus zal ook het afschrikkende effect ongewenst gedrag niet doen afnemen.

⁵⁹ Bron; <http://www.afm.nl>.

Minder direct, en eerder ook als minder effectief bestempeld, kan men de overheidsacties die zijn gericht op het vergroten van kennis en bewustzijn en overtuigen noemen. Bij de directe maatregelen is het de bedoeling dat ongewenst gedrag directe gevolgen heeft, bij indirecte maatregelen is het de bedoeling dat mensen vrijwillig, zelf, tot gewenst gedrag overgaan. Het vergroten van kennis en bewustzijn gebeurt op veel manieren, maar in hoofdlijnen komt het op twee manieren neer, enerzijds door kredietnemers proberen ervan te overtuigen om verantwoordelijk(-er) met de hun ter beschikking staande financiële middelen om te gaan. Anderzijds worden kredietverstrekkers beïnvloed om betere en meer frequente krediettoetsing plaats te laten vinden. Aangezien problematiek tot op heden nog weinig afgenomen is, lijkt dit weinig tot niet effectief en lijken meer directe maatregelen op zijn plaats.

6.3 Het 5S-model en kredietnemers en kredietverstrekkers

6.3.1 Het 5S-model en kredietnemers

Stimuleren

Net als bij stimuleren van kredietverstrekkers is de overheid ook voornamelijk bezig met het stimuleren van kredietnemers. Internetsites, flyers, reclame-uitingen enzovoort, er wordt veel gedaan om kredietnemers te stimuleren om verantwoord om te gaan met de hun ter beschikking staande kredietmogelijkheden. Voor kredietnemers die willen zijn er meer dan genoeg materialen en mogelijkheden om hun financiële situatie gezond te houden.

Situëren

Qua situering valt waar te nemen dat vooral gericht wordt op kredietnemers die nog geen of weinig problemen hebben. Weinig is in kaart gebracht wat de handelwijze is van kredietnemers die al in de gevarezone zitten of daar dichtbij zitten. Wat beweegt of bewoog deze mensen? Waarom handelen of handelden zij zo ondoordacht? Door dit beter te analyseren zouden de andere S-en er ook kwalitatief op vooruit kunnen gaan.

Steun creëren

Er is weinig sprake van participatie van kredietnemers in het netwerk rondom schulden. Alleen bij degenen die echt niet meer anders kunnen en in minnelijke of wettelijke schuldregeling zitten is participatie waar te nemen, zij het wel als lijdend voorwerp in plaats van proactieve deelnemer. Als de kredietnemers meer proactief zouden worden ingeschakeld levert dit mogelijk nuttige inzichten op om problemen effectiever te kunnen bestrijden.

Structureren

Voorwaarden voor kredietnemers om aan het netwerk deel te nemen lijken te ontbreken. Er wordt in deze moderne tijd gedacht vanuit een vrije keuze betreffende de inzet en het beheer van inkomens en constatering en acties vinden pas achteraf plaats, meestal als het te laat is. Men kan zich afvragen waarom er niet geleerd wordt van de mensen die wel prima kunnen rondkomen met weinig middelen? Natuurlijk zijn er wel platformen, klankbordgroepen enzovoorts, maar de ideeën en wensen, laat staan aanbevelingen uit die overlegstructuren, blijken niet de weg gevonden te hebben naar bestudeerde documenten.

Sturen

Het lijkt erop dat er stevig wordt gestuurd bij de kredietnemers en vooral de risico-consumenten. Dit blijkt ook uit de stimulatie in de vorm van voorlichtingen en cursussen die voorhanden zijn. Een financieel gezonde huishouding wordt flink gepromoot, maar snappen of willen de kredietnemers dat wel? Wordt er wel goed voorbeeld gegeven? Laat staan dat er gevolgd wordt? Kredietnemers met weinig middelen hoeven immers geen verantwoording af te leggen voor hun handel en wandel, er is sprake van veel kunnen en weinig moeten. Waarom niet budgetteringscursussen verplicht stellen voor risicogroepen?

6.3.2 Het 5S-model en kredietverstrekkers

Stimuleren

Als gekeken wordt naar de eerste S, die van stimuleren, dan zien we dat de AFM initiatief heeft genomen door te onderzoeken bij drie banken, vijf financieringsmaatschappijen en vijf postorderbedrijven. Door als doel van het onderzoek *'het een oordeel vormen betreffende de mate waarin aanbieders van consumptief krediet een bijdrage leveren aan de doelstelling om verantwoord krediet te verstrekken'*, werd ook gestimuleerd om over het verantwoord verstrekken kritisch na te denken.

Ook heeft de AFM gecoördineerd dat er met de VFN en de NVB overlegd wordt. De VFN en de NVB zijn representatieve partijen voor hun branche en eigenlijk zelf al bijeengebrachte partijen. Nu zijn de partijen nog verder bijeengebracht door de twee brancheorganisaties met elkaar te laten samenwerken en ze de uitgangspunten te laten formuleren. Op zich een goed initiatief, wat beleids- en acceptatieregels betreft, hetgeen ook concurrentie eerlijker maakt. Uit de stukken blijkt niet dat actoren uit het werkveld rondom schuldproblematiek betrokken zijn in het netwerk, wat waarschijnlijk de rationaliteit in het netwerk flink zal beperken.

Ook heeft overleg plaatsgevonden met de representatieve organisatie van de thuiswinkelbranche, de NTO. Bij dat overleg is een minimum vastgesteld bij de invulling van de open normen betreffende verantwoorde kredietverlening. Besproken werd waaraan bij creditscoring minimaal voldaan moet worden. De overheidsinitiatieven en haar taak als regisseur op het gebied van stimuleren zijn op zich redelijk succesvol te noemen doordat op 10 mei 2006 een intentieverklaring getekend werd tussen een aantal belanghebbende partijen om ook andere soorten schulden te gaan registeren.

Situeren

De kanttekeningen tot nu toe in dit hoofdstuk suggereren eigenlijk al kennisgebrek over het netwerk. In zoverre dat, de zwakke punten van het netwerk, de niet-representatieve partijen waarschijnlijk het meest interessant zijn. De bestaande beleidsinitiatieven zijn zeer te prijzen, maar het uitgangspunt zou meer moeten zijn om ook ontbrekende partijen in het netwerk en de beleidsontwikkeling te betrekken.

Hoe externe oriëntatie effectiever gemaakt zou moeten worden, wordt eigenlijk niet in de stukken genoemd. Wel wordt er gesproken over het branchebreed als referentiekader toepassen van de nieuwe normen. En het, waar nodig, op verantwoordelijkheid aanspreken en waar nodig passende maatregelen treffen. Dit beleid zou dan door de AFM toegepast moeten worden op alle kredietverstrekkers.

Steun creëren

Door de drie banken, vijf financieringsmaatschappijen en vijf postorderbedrijven in het onderzoek te betrekken en door in overleg te treden met representatieve organisaties uit de branche, wordt steun gecreëerd. Dat daarbij een minimum vastgesteld is bij de invulling van de open normen op het gebied van verantwoorde kredietverlening, laat partijen ruimte voor eigen inzichten en wensen, hetgeen ook weer steun zal genereren.

Maar over het betrekken van de niet-representatieve partijen wordt weinig gezegd. Bottum up zijn er contacten tussen doelgroep en de uitvoerder van beleid. Maar de niet-representatieve partijen worden op een meer top-down manier benaderd door aan te kondigen handhavend te gaan optreden wat niet echt een productieve manier van steun creëren lijkt.

Structureren

Structureren gebeurt vooral door het samenbrengen van representatieve organisaties als de VFN en de NVB. Ook het in overleg treden met de NTO is hier een bevestiging van. Gewenste uitkomsten worden ingegeven door wetgeving als bijvoorbeeld de Wfd. In de Wfd staat onder andere dat de aanbieder van krediet informatie dient in te winnen over de financiële positie van de consument en dat reclame-uitingen aan bepaalde regels moeten voldoen.

Echter, daar de manier waarop nu invulling wordt gegeven aan de inkomsten/lasten toets momenteel in de praktijk niet acceptabel is, heeft overleg plaatsgevonden met representatieve organisaties uit de branche, waarbij vooraf uitgangspunten geformuleerd werden zoals het bezien van de hoogte van de VFN-norm, het inkomensafhankelijk maken van die VFN-norm en het invoeren van een verhoogde zorgplicht. Aan het strategische doel van het *‘Voorkomen van premature fixatie’* is gehoor gegeven, maar het lijkt erop alsof er ook krampachtig aan vastgehouden wordt.

Sturen

Bij sturen, de vijfde en laatste S ligt de nadruk op het aanwijzen van richting. Dit houdt zogenoemde selectieve activering in. Er dienen voldoende prikkels tot samenwerking te zijn en er moet voldoende verscheidenheid en variatie zijn. Er moet goed voorbeeld gegeven worden die ook goed doet volgen en verrichte activiteiten dienen teruggekoppeld en verantwoord te worden.

Met de gedragsregels uit de Wfd geeft de overheid voldoende richting voor sturing aan. Dit doet de overheid verder door aan te geven dat de nieuwe normen branchebreed als referentiekader toegepast moeten gaan worden. Ook het starten van overlegstructuren tussen deelorganisaties uit de branche is een goed initiatief om de sturing effectiever te maken.

Een kritische noot is te zetten bij het registreren van schulden. De schulden aan bijvoorbeeld sociale diensten en de belastingdienst worden klaarblijkelijk nog niet geregistreerd en de intentie wordt uitgesproken om dit snel voor elkaar te krijgen. Hierin zou de overheid haar voorbeeldfunctie meer moeten waarmaken door de registratie snel te regelen.

Een volgende kritische noot is te geven bij de uitspraak van het *‘op hun verantwoordelijkheid aanspreken en waar nodig passende maatregelen treffen’* en *‘zal de AFM handhavend optreden’*. Gezien het aantal en de hoogtes van de AFM-beboeting zullen kredietverstrekkers deze uitspraken minder nauw nemen en deze maatregelen niet erg serieus nemen.

Ook op het fenomeen *'open normen'* en het zelf kunnen invullen daarvan zou duidelijker gestuurd kunnen worden. Te prijzen daarbij is weliswaar dat de VFN een gedragscode heeft ontwikkeld die haar leden dienen te volgen en dat de intentie uitgesproken wordt om dit branchebreed in te gaan voeren. Er wordt echter te weinig gesproken over minimumnormen waaraan iedereen moet voldoen.

6.4 Schuldproblematiek en transactiekosten

Zoals eerder geschetst is, gaat het bij kredietverstrekkingen over transacties. Dit is het onderzoeksobject van het neo-institutionele economische leerstuk. Vermoed wordt dat het venijn erin zit dat sommige kredietverstrekkers alleen private winst in gedachten hebben en dat zij weinig oog hebben voor maatschappelijke gevolgen.

Als de oplossing vanuit de transactiekostentheorie beredeneerd wordt, dan zijn er veel kredietverstrekkers die weinig transactiekosten maken door er geen of een te magere kredietwaardigheidstoets op na te houden. Bij risicoconsumenten kan dit verstrekkende gevolgen hebben. Deze kredietverstrekkers besparen op deze specifieke investeringen en zetten hun besparingen klaarblijkelijk in om het verhoogde risico op wanbetaling te ondervangen en natuurlijk om (meer) winst te maken. Door minder nauwgezet op kredietwaardigheid te toetsen kunnen immers meer mensen kredietverplichtingen aangaan.

Meer mensen die kredietverplichtingen kunnen aangaan verhoogd de omzet. De keerzijde is, zoals gezegd, dat het risico van wanbetaling toeneemt. Dit risico wordt vervolgens gecompenseerd door hogere kredietrente te vragen, sneller aan te manen en eerder tot incasso/beslag over te gaan. Uitgebreidere kredietwaardigheidstoetsing met een groter afwijzingspercentage is voor deze kredietverstrekkers niet interessant: de kredietnemers kunnen dan immers ook terecht bij de, voor kredietnemers, meer bekende kredietverstrekkers die er vaak ook een coulanter, meer meedenkend beleid er op na houden en bovendien vaak lagere kredietvergoedingspercentages hanteren. Dit viel al op te maken uit de tabellen in paragraaf 2.5.

Voor de kredietnemers is er een verhoogd risico dat het te makkelijk kunnen aangaan van kredietverplichtingen hen relatief sneller in betalingsproblemen doet komen en dat deze kredietverplichtingen uiteindelijk tot problematische schuldsituaties leiden, waarvoor uiteindelijk de maatschappij flinke kosten moet maken om de situatie van die problematische kredietnemer weer op een maatschappelijk geaccepteerd niveau te krijgen. Dit is onwenselijk en daarom zou beleid op het punt van kredietwaardigheidstoetsing minder vrijblijvend moeten zijn.

Via het marktmechanisme zonder overheidsingrijpen zullen kredietverstrekkers die het marktdeel bestrijken met relatief veel risicoconsumenten niet snel tot een adequate kredietwaardigheidstoetsing komen. Dit zal immers omzet kosten, wat zelfs de levensvatbaarheid van hun onderneming kan bedreigen, bovendien is er dan een toename van de transactiekosten. Met betrekking tot deze problematiek zou de overheid haar taak als regisseur meer vorm kunnen geven door te waarborgen dat alle kredietverstrekkers een aanvaardbare minimale toetsing laten plaatsvinden.

Om minimale toetsing te waarborgen heeft de overheid op zich een goed initiatief als regisseur genomen door de VFN en NVB als representatieve organisaties regels voor kredietwaardigheidstoetsing te laten bepalen. Ook de stelling van de overheid dat iedere kredietverstrekker zich vervolgens aan die regels moet houden is zeer te prijzen. Gelijke regels impliceert tenslotte gelijke transactiekosten, wat vervolgens eerlijker concurrentie inhoudt en wat, niet geheel onbelangrijk, hoogstwaarschijnlijk tot minder problematische schulden zal leiden. Ook de dreiging om meer en strenger te gaan controleren is een goede intentie. Het blijkt echter nog niet uit de cijfers dat dit ook al gebeurt.

Als kritiekpunt op het huidige beleid kan verder worden aangevoerd worden dat het adequaat toetsen van kredietwaardigheid op dit moment nog te vrijblijvend is, dit blijkt uit zinsneden uit de documentanalyse als; *'De Wfd kent een aantal open normen'* en *'Dit betekent dat de aanbieder van krediet deze norm binnen redelijke grenzen zelf kan en ook dient in te vullen'*, *'Op 10 mei 2006 is een intentieverklaring getekend tussen een aantal belanghebbende partijen om ook andere soorten schulden te gaan registeren'*, *'De toetsing van kredietwaardigheid gaat uitgebreid worden'* en *'De nieuwe normen gelden voorlopig alleen voor de VFN-leden'*.

Vrijblijvendheid zou goed kunnen werken als het controlemechanisme ook goed werkt waarbij niet adequaat kredietwaardigheidstoetsen goed gecontroleerd worden en waarbij inadequate toetsing sterk ontmoedigd wordt. Dit zal echter wel invloed hebben op de efficiëntie in het licht van transactiekosten. Van frequentere (negatieve) financiële prikkeling is op dit moment geen sprake aangezien het aantal boetes die de AFM in de afgelopen jaren opgelegd heeft is afgenomen en het probleem nog onverminderd sterk waar te nemen valt. Meer controle en beboeting door de AFM zou dus een oplossing kunnen zijn, maar heeft wel stijgende transactiekosten, in dit geval voor de overheid, als neveneffect. De stijgende transactiekosten zullen naar inschatting door de hogere boete-inkomsten en verminderde maatschappelijke kosten dubbel en dwars gecompenseerd worden.

Een andere oplossing voor het probleem wat via de theoretische benadering van de transactiekostentheorie beredeneerd kan worden heeft te maken met de complexiteit van het fenomeen kredietwaardigheidstoetsing en zijdelings heeft ook frequentie en de impact daarvan ermee te maken. De beste kredietwaardigheidstoetsing is er immers ééntje waarbij alle kredietverplichtingen samen met een goede inschatting van de levensstijl die de kredietnemer erop na houdt, tot in het kleinste detail geanalyseerd wordt. Hiervoor is veel informatie nodig, wat hogere transactiekosten inhoudt. Deze verantwoordelijkheid zou echter meer bij de kredietnemers gelegd kunnen en moeten worden.

Een zorgvuldiger kredietwaardigheidstoetsing bedreigt, zoals eerder gesteld, de levensvatbaarheid van de ondernemers die het marktdeel met relatief veel risicoconsumenten bestrijken. Maar dat is niet het enige: door complexiteit van goede kredietwaardigheidstoetsing is er ook sprake van oneerlijk concurrentievoordeel. Banken hebben immers snel en veel informatie over iemands kredietwaardigheid, ze hoeven daarvoor alleen de transacties op iemands lopende rekening die zij beheren maar te analyseren.

Om kredietwaardigheid in te schatten is er het BKR, maar zoals in de documentanalyse viel te lezen zijn er vele zaken die niet bij het BKR bekend zijn, maar wel die de kredietwaardigheid negatief beïnvloedden, zoals schulden bij sociale diensten, huurachterstanden en achterstanden in de betaling van de vaste lasten. Sterker nog, er wordt bij kredietwaardigheidstoetsing ook onvoldoende om kredietwaardigheidbedreigende verplichtingen gevraagd. Laat staan dat deze verplichtingen worden gecontroleerd, als controle al zou kunnen. Banken hebben beter inzicht in iemands financiële handel en wandel doordat zij toegang hebben tot de lopende rekening met de daarop plaatsvindende financiële transacties.

De oplossing voor de asymmetrische inzichten in kredietwaardigheid zou kunnen zijn dat iemands financiële handel en wandel en de analyse daarvan één keer bepaald wordt en als een soort *‘relationeel contract’* voor anderen ook inzichtelijk is. Deze tussenvorm tussen markt en hiërarchie heeft als voordeel dat door het maar één keer vast te stellen vervolgens bij iedere transactie kosten bespaard worden. Wanneer een transactie vaker voorkomt kunnen de kosten immers over een groter aantal kredietverstrekkers worden verdeeld. Deze oplossing zorgt ook voor eerlijkere concurrentie, maar er zijn ook twee kanttekeningen.

Ten eerste brengt het beheren van een lopende rekening ook hoge kosten met zich mee en ten tweede is er de kwestie van privacy van kredietnemers. De hogere kosten van het beheren van een lopende rekening is te beredeneren vanuit het gegeven dat banken geacht worden om op veel plaatsen filialen te hebben. Deze filialen vergen gebouwen en personeel hetgeen kosten met zich meebrengt. Veel andere kredietverstrekkers hebben deze kosten veel minder, denk bijvoorbeeld maar aan Thuiswinkelorganisaties.

Als het kennisvoordeel van banken vrij gedeeld zou moeten worden schept dat concurrentievoordeel voor kredietverstrekkers die minder kosten moeten maken voor hun financiële dienstverlening. Als oplossing hiervoor zouden andere kredietverstrekkers een bijdrage kunnen leveren in de meerkosten door voor de informatie te moeten betalen. Deze meerkosten hebben ze uiteindelijk ook bespaard doordat ze zelf geen kredietwaardigheid hoeven vast te stellen en doordat hun financiële risico omlaag gaat.

Het tweede punt van privacy voor kredietnemers, is een maatschappelijk en politiek gevoelig punt. In de huidige moderne samenleving is de privacy met betrekking tot iemands financiële gesteldheid een verworven recht. Een heel goede kredietwaardigheidstest zou hierop als inbreuk gezien kunnen worden. Dit valt te omzeilen door alleen degenen te testen die ook daadwerkelijk zaken op krediet willen verwerven onder het mom van *‘voor wat hoort wat’*. Als verder argument kan gebruikt worden dat kredietverstrekking daardoor veiliger gemaakt wordt. Voor kredietverstrekkers is er dan minder risico, wat de kosten van krediet omlaag zal drukken en waar kredietnemers vervolgens profijt van hebben door enerzijds goedkoper krediet en anderzijds door vermindering van maatschappelijke kosten.

6.5 Schuldproblematiek, transactiekosten en strategisch management

Eerder is gesteld dat de mate waarin een transactie eigenschappen als bronspecificiteit, onzekerheid en frequentie bezit, dit bepalend is voor de relatieve hoogte van de transactiekosten en dat deze relatieve hoogte vervolgens weer bepalend is voor de keuze voor markt of hiërarchie en welke vorm van hiërarchie. Nu is gekozen voor de netwerkbenadering maar in ook die benadering kunnen sommige zaken het best op een marktmanier aangepakt worden en weer andere beter op een hiërarchische manier.

Er zijn in het netwerk rondom schuldproblematiek vele actoren, met elk hun eigen percepties en doelen, die soms overeenkomen en soms ook niet. Helder zou gemaakt moeten worden dat in ieder geval het onverantwoord verstrekken van krediet ontoelaatbaar is. Het voorkomen van onverantwoorde kredietverstrekking zou een gezamenlijk doel moeten zijn waarbij door prikkels samenwerking en winstkansen geschapen worden. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door transactiekosten te beperken.

Beredeneerd kan worden dat rondom de problematiek van schulden de koppelingen en verbindingen tussen ongelijksoortige en verschillende actoren centraal zou moeten staan. Hierbij wordt de beleidsinhoud qua uitgangspunt niet top-down opgelegd, maar onderling door actoren in het netwerk vastgesteld. De bestuurder kan hierbij wel doelen en uitgangspunten aangeven, maar dit zou dan vorm moeten krijgen in reeksen van interacties en besluitvormingsronden die door de bestuurder als regisseur in netwerken worden aangestuurd. Daar schuldproblematiek een complexe zaak is waarbij rationaliteit en bronnen beperkt zijn zou de overheid selectief moeten zijn over de inhoud waarmee ze zich bemoeit maar wel duidelijke en open randvoorwaarden in de vorm van kader- en basiswetten neerleggen.

Dat zou met betrekking tot de oplossingen via de transactiekosten benadering ook kunnen. De voorzet hiervoor blijkt al uit de tot nu toe ondernomen initiatieven door het meer stimuleren van bijvoorbeeld betere kredietwaardigheidstoetsing. En als stimuleren onvoldoende werkt dan goede kredietwaardigheidstoetsing eisen. Echter daarvoor zouden een paar randvoorwaarden beter ingevuld moeten worden. Ten eerste moeten ook de niet-representatieve partijen gestimuleerd worden om bij de beleidsvorming betrokken te gaan worden. De hiërarchische manier zou verscherpte controle en frequentere beboeting door de AFM zijn. Het meest conform de netwerkmanier zou signalering en bepaling van de mate van bestraffing door de markt zijn en controle en het opleggen van de straffen door de overheid.

Voorafgaand aan het stimuleren, is het natuurlijk wel vereist om een goed inzicht te verkrijgen hoe het netwerk is opgebouwd en wat de drijfveren zijn van de actoren binnen dat netwerk. Waarom wordt er regelmatig zo voluntaristisch gehandeld en dat door meerdere actoren? Nu blijkt niet uit de documenten dat de situatie voldoende bekend en geanalyseerd is. De verscherpte controle en frequentere beboeting zullen resulteren in stimulatie van gewenst gedrag, hetgeen vervolgens zal resulteren in meer participatie in het netwerk. Deze toegenomen participatie zal vervolgens ook in meer draagvlak voor gemaakt beleid resulteren.

Het niet-participeren van sommige partijen op de markt van kredietverstrekking en beleidsvorming eist dat de structuur beter vormgegeven zou moeten worden. Wat zijn de verschillende percepties en doelen van die actoren en waarom komen die niet overeen en lijkt hun gedrag grillig? Ook leert de bestudering van de documenten dat de kredietwaardigheidstoetsing beter kan en moet. Een eerste punt hierbij is al dat er volgens twee systemen gewerkt wordt. De inkomsten/lasten toets en creditscoringsystemen. Hoe meer systemen, hoe moeilijker het is om duidelijkheid te geven en dat betekent minder transparantie en hogere transactiekosten.

Een geschetste oplossingsrichting kan zijn dat iemands financiële handel en wandel en de analyse daarvan maar één keer per bepaalde periode bepaald mag worden en de bepaalde kredietwaardigheid voor alle kredietverstrekkers vrij toegankelijk moet zijn. Op deze manier kan een ‘win-win’ situatie bereikt worden. Op het gebied van transactiekosten wordt voor kredietverstrekkers bespaard en kredietwaardigheidstoetsing zal meer diepgaand en zorgvuldiger plaatsvinden waardoor schuldproblematiek zal afnemen. De invulling van deze te verplichten actie zou goed door het netwerk rondom schuldproblematiek vormgegeven en bepaald kunnen worden met uiteraard de doelen van de overheid als basisrandvoorwaarden.

Als deelnemer aan het netwerk zou de overheid als medespeler en regisseur natuurlijk goed in de gaten kunnen houden wat er nodig is om het stimuleren en steun creëren op een redelijke manier vorm te geven en te sturen in de, door de overheid, gewenste richting, waarbij doelverwevenheid natuurlijk ideaal zou zijn. De sturingsinstrumenten kunnen tevens ingezet worden om de structuur en randvoorwaarden van het netwerk goed neer te zetten. De overheid dient in ieder geval de regels van het spel duidelijk weer te geven en duidelijk moeten maken dat deelnemers transactiekosten en strategische risico's kunnen minimaliseren door zich aan de regels, opgesteld door het netwerk, te houden.

De oplossing voor problemen via de transactiekostenbenadering zou in de relatie tussen overheid en kredietverstrekkers gezocht kunnen worden in het duidelijker en harder reageren op zowel gewenst als ongewenst gedrag. Gezien de eerder weergegeven jaarcijfers van de AFM zou er beter gecontroleerd moeten worden en zou frequentere beboeting moeten plaatsvinden. De beboeting zou dan door aanpassing in de meer gewenste richting van gedrag een afnemend fenomeen moeten zijn. Het fenomeen van ondeugdelijke kredietwaardigheidstoetsing, slechte voorlichting en misleidende reclames zal door frequentere controle en beboeting hoogstwaarschijnlijk afnemen. Gewenst gedrag tenslotte zou gestimuleerd kunnen worden door bijvoorbeeld het rendement op wanbetaling te laten toenemen.

Verder zou beboeting meer in de geest van de wet moeten plaatsvinden in plaats van de letter van de wet. Slim gevonden mazen waarvan overduidelijk is dat het asociale gevolgen heeft kunnen naar de *'letter van de wet'* niet bestraft worden, dit zou echter wel moeten gebeuren *'naar de geest van de wet'*⁶⁰. Hier dient echter heel zorgvuldig mee omgesprongen te worden. Dit zou bijvoorbeeld vorm gegeven kunnen worden door het bepalen van de bestraffing te laten plaatsvinden door het netwerkoverleg. De uitspraak van dat netwerkoverleg zou dan een doorslaggevend karakter moeten hebben.

De strategie voor het terugdringen van de risico's in de transactiekostenbenadering tussen overheid en kredietnemers zou duidelijkere voorlichting met betrekking tot de gevolgen in schuldbemiddelingstrajecten zijn. Verder zou ook het inbouwen van een financiële prikkel, die goed gedrag bevordert en ongewenst gedrag ontmoedigt een wenselijke optie zijn om ongewenst gedrag te voorkomen. Als prikkel voor gewenst of ongewenst gedrag lijkt het uitbreiden of beperken van consumptiemogelijkheden de beste oplossingsrichting.

⁶⁰Het meer denken naar de geest van de wet is al in gang gezet want op <http://gemeenteloket.szw.nl/index.cfm> staat op 16 september 2008 vermeld dat de AFM vanaf eind 2009 de mogelijkheid krijgt om kredietverstrekkers te beboeten die meer dan de maximale rente vragen.

6.6 Interviews

De gesprekken met de mensen werkzaam in het veld rondom schulden waren interessant. De interviews waren semi-gestructureerd en dat was een prettige insteek. De geïnterviewden hadden allen sterke meningen over het onderwerp en waren er duidelijk zeer bij betrokken. Een weergave van de vragen en antwoorden die een indruk geven van meer of minder gedeelde meningen is hieronder in een tabel weergegeven;

Tabel 13; Interviewvragen met meer of minder gedeelde meningen;

GEINTERVIEWDEN GESTELDE VRAGEN	Albert B.	Marjolijn B.	Josje v. N.	Frits Z.	Veerle O.	Hans D.
<i>Er zou meer oog voor de sociale gevolgen van het toelaten van kredietverplichtingen moeten zijn?</i>	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
<i>Slecht gedrag van kredietverstrekkers zou economische gevolgen moeten hebben?</i>	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
<i>Schulden gaan over meer dan lenen alleen?</i>	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
<i>Overheid kaderstellend?</i>	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
<i>Het beleid m.b.t. kredietverstrekking moet harder worden?</i>	Ja	Ja	Ja	Ja		Ja
<i>Brancheorganisatie nadere invulling regels?</i>	Ja	Ja	Ja	Ja		Ja
<i>Aangaan kredietverplichtingen moet moeilijker worden?</i>	Ja	Ja	Ja	Ja		
<i>Er moet meer op houding kredietnemers en -verstrekkers gestuurd worden?</i>	Ja	Ja	Ja	Ja		
<i>Kredietmogelijkheid moet individueel bekeken worden?</i>	Ja	Ja	Ja		Ja	
<i>Krediettoetsing moet uniformer?</i>	Ja	Ja	Ja	Ja		
<i>Onverantwoord kredietgedrag moet financiële gevolgen hebben?</i>	Ja	Ja	Ja	Ja		
<i>€ 250,00 goede ondergrens voor kredietlimiet?</i>	Ja	Ja			Ja	
<i>Er moet meldingsplicht komen voor uitstaande kredieten?</i>	Ja		Ja	Ja		
<i>Toetsing moet combinatie van creditscoring, inkomsten/uitgaven manier zijn?</i>	Ja	Ja	Ja			
<i>Reserveringsmogelijkheid kunnen aantonen?</i>	Ja	Ja	Ja			
<i>Inadequate toetsing betekend nietig verklaring kredietovereenkomsten?</i>	Ja		Ja			Ja
<i>Krediettoetsing moet uitgebreider worden?</i>	Ja	Ja				Ja
<i>onderscheid maken in meer en minder noodzakelijke kredietverplichtingen?</i>		Ja		Ja		
<i>Er moet sneller op achterstanden gereageerd worden?</i>				Ja	Ja	

De resultaten van de interviews zijn uiteindelijk geanalyseerd en verwerkt. Voor de tabel zijn kernachtige vragen als representatief geformuleerd. De meer of minder gedeelde meningen zijn weergegeven met 'Ja', de lege vlakken was dan 'Nee' of 'geen mening'. Hierbij moet ook in gedachten gehouden worden dat tussen de verschillende antwoorden ook nog enige nuance aangebracht zou kunnen worden. Deze nuances zijn wel grotendeels in de bijlage met gespreksverslagen terug te vinden, maar deels is ook uit het geheugen van de scriptieschrijver gehaald.

Opvallend was dat allen van mening waren dat sterker overheidsingrijpen gewenst is. Hierbij zouden regels vooral voor iedereen van toepassing moeten zijn. Ook waren de meningen eenduidig dat schuldenproblematiek gaat over kredietverplichtingen en dat de nadruk op lenen misleidend is. In het verlengde hiervan werd dan ook de mening gedeeld dat het toetsen van kredietwaardigheid in principe over allerlei kredietverplichtingen moet gaan. Onderschreven werd dat zelfs de kleinste kredietverplichting de spreekwoordelijke 'druppel' kan zijn, maar ook dat alles ondervangen een utopie is.

De meningen over de precieze invulling van krediettoetsing waren verdeeld. De een wilde dat er veel nauwgezetter getoetst zou gaan worden en anderen wilden meer dat er een grovere toetsing plaats zou vinden. Wel zag iedereen het zitten als de overheid de randvoorwaarden zou opstellen en dat betrokken branches zelf nadere invulling zou geven. Hierbij moest echter volgens Marjolijn B. en Josje v. N. voor een te grote overheidsbemoeienis gewaakt worden omdat dit 'betuttelend' zou zijn.

De meningen waren over het algemeen ook dat regels harder moeten worden en dat het aangaan van kredietverplichtingen moeilijker zou moeten worden. Collega Albert B. illustreerde dit laatste het meest treffend door te stellen dat mensen beschermd dienen te worden tegen wat hij *'een zwakke impulsbeheersing bij het zien van al dat in het openbaar uitgestalde lekkers'* en *'voor die TV anders gewoon de huur twee maanden niet betaald wordt'* noemt.

De ruwe kaders als gesteld door de overheid zouden verder door de brancheorganisaties uitgewerkt moeten worden en sommigen dachten aan één overkoepelende brancheorganisatie die uniforme regels voor alle leden en niet-leden opstelt die voor allen moet gelden. Dat kredietverstrekkers daarna eventueel nog verdere regels willen opleggen aan kredietnemers staat natuurlijk geheel vrij.

Vrijwel iedereen was het erover eens dat aan onverantwoord gedrag, in dit geval het aangaan en toelaten van kredietverplichtingen, hardere consequenties moeten zitten dan nu het geval is. Onverantwoorde kredietnemers zouden daarbij strenger aangepakt moeten worden en bijvoorbeeld op een mager wekgeld gezet worden zoals nu bij minnelijke- en wettelijke regelingen al het geval is. Kredietverstrekkers zouden mogelijk als consequentie krijgen dat het rendement van hun gedrag minder wordt als zij zich niet aan de uniforme brancheregels houden, of zelfs verlies op de transactie lijden.

Iedereen was het erover eens dat kredietverstrekkers zich vaak onverantwoord gedragen en meer oog voor de sociale gevolgen van het toelaten van kredietverplichtingen zouden moeten hebben. Als aanpak werd unaniem voorgesteld dat slecht gedrag van kredietverstrekkers economische gevolgen zou moeten hebben. Iedereen vond dat huidige kredietreclames op zijn minst misleiden en verboden zouden moeten worden.

Verder werd het belangrijk gevonden dat kredietverstrekking en krediettoetsing een individuele aangelegenheid is waarbij de ene kredietnemer niet gelijk is aan de andere kredietnemer, ook al zijn ze op het oog gelijkwaardig. Verder was er redelijk dezelfde mening over ondergrenzen aan kredietlimieten. Tot de grens hoeft er niets overlegd en bewezen te worden en daarboven wel. Mensen die dat aspect van hun privacy niet willen prijsgeven mogen dat zelf weten en zullen de consequentie van het reserveren/sparen voor lief moeten nemen.

Het reserveren/sparen kwam ook als aanbeveling uit de interviews. Als kredietnemers op de grens van hun mogelijkheden zitten zou een periode, waarin aangetoond wordt dat er gereserveerd/gespaard kan worden, als doorslaggevend argument voor wel of niet kredietverstrekken kunnen gelden. Verder was er redelijk draagvlak dat er een meldingsplicht moet komen voor alle uitstaande kredieten boven de € 250,00. Het verzamelpunt van de meldingen zou dan gecontroleerd kunnen worden indien krediet aangevraagd wordt waarna eventueel een nieuwe kredietwaardigheidstoets aangeboden zou kunnen worden.

Wat het meest is blijven hangen is de verwijzing en uitleg van Albert B. naar het zogenaamde Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO). Bij deze moderne ondernemingsfilosofie is bij ondernemen ook de sociale kant erg belangrijk, wat precies in de filosofie van beschermen tegen overkreditering past. Verder was de insteek van Josje v. N. ook zeer interessant door haar stelling dat *‘notoire wanverstrekkers een alternatieve straf zouden moeten krijgen zodat zij geconfronteerd worden met de consequenties van hun wangedrag’*. Eigenlijk een andere manier van MVO afdwingen. Er zal echter weinig extra's gebeuren door hun input doordat de insteek van de scriptieschrijver dezelfde is, maar ook weer een beetje op een andere manier.

Wat wel echt vernieuwend was voor de scriptieschrijver, was de insteek van Frits Z. met zijn waarschuwing voor een zogenaamd *‘betonnen schuldenaarbestand’*, deze mensen zouden dusdanige schulden hebben dat werken financieel niet aantrekkelijk is en deze mensen doen er dan ook veel aan om niet te gaan werken. Deze klanten kent scriptieschrijver erg goed daar deze vroeger, als uitvoerend ambtenaar, zijn specifieke doelgroep was. Ergernis was er toen als ambtenaar volop omdat er inderdaad geen andere argumenten als werkvreugde en zelfvoldoening te geven waren in gesprekken om mensen tot werken te motiveren.

Geïnspireerd werd scriptieschrijver door zijn creatieve oplossing voor degenen voor wie werken financieel niet aantrekkelijk is. Dit omdat in de huidige situatie iedere cent die extra verdiend wordt ten behoeve van aflossing van schulden ingeleverd wordt. Om dit te bestrijden zouden volgens Frits Z. mensen op budgetbeheer gezet moeten worden waarbij een *‘mager’* weekgeld van bijvoorbeeld € 50,00 verstrekt wordt wat bij goed gedrag jaarlijks mondjasmaat verhoogd kan worden.

Frits's insteek van budgetbeheer met periodieke mondjessmate verhoging zal mensen, die het maken van meer en meer schulden nu schijnbaar niet interesseert, een impuls geven om meer inkomsten te genereren en zorgvuldiger met het aangaan van kredietverplichtingen om te gaan. De inschatting is dat als iemand maar lang genoeg kort gehouden wordt dat er een sterkere prikkel is om te gaan werken aan een (financieel) gezondere toekomst. Dit idee is niet bij de documentanalyse langsgekomen en gaat zeker in de aanbevelingen verwerkt worden.

Al met al waren de interviews leerzaam en interessant en de interviews waren zeker een verrijking van de inhoud van de scriptie. De lijst van geïnterviewden, de vragenlijst en de uitwerking van de interviews zijn in de bijlage aan het eind van deze scriptie te vinden.

6.7 Conclusie huidig en voorgenomen beleid en aanbevelingen

In deze concluderende paragraaf kan nu antwoord gegeven worden op de vierde deelvraag *'Is de aanpak van het probleem effectief?'* en op de laatste deelvraag *'Wat zou mogelijk een meer gewenste probleemaanpak zijn?'*. Het antwoord op de vierde deelvraag volgt uit voorgaande paragrafen en het antwoord is minder positief. Het lijkt erop dat juist degenen die voor het merendeel van de problematiek verantwoordelijk zijn ontbreken in het netwerk. En er is veelvuldig sprake van voluntaristisch gedrag bij meerdere actoren. Hierbij komen percepties en doelen schijnbaar niet overeen en lijkt het gedrag van actoren in het netwerk grillig. Er is verder ongelijke vertegenwoordiging in het netwerk waargenomen van niet-representatieve kredietverstrekkers, mensen die werkzaam zijn in het werkveld rondom schuldproblematiek en ook kredietnemers zijn ondervertegenwoordigd in het netwerk.

Evaluerend met betrekking tot het 5S-model in relatie tot kredietverstrekkers kan heel eenvoudig gezegd worden dat er te eenzijdig gericht wordt op representatieve organisaties in de branche. Representatieve organisaties worden gestimuleerd, maar hoe zit het met niet-representatieve organisaties? Ook blijkt veel te weinig dat actoren uit het werkveld rondom schuldproblematiek betrokken zijn in het netwerk en kan men zich afvragen of daardoor de netwerksamenstelling niet ongelijk is waardoor het risico gelopen wordt dat beleid veel minder effectief is dan zou kunnen?

Men kan zich afvragen of de representatieve organisaties nu juist ook de organisaties zijn, die het beschermen tegen overkreditering al als aandachtspunt hebben. De vragen die daarbij gesteld kunnen worden zijn; Welke kredietverstrekkers zijn niet aangesloten bij brancheverenigingen? Zijn dat niet-representatieve partijen, en wat heeft dat met hun manieren van kredietverstrekking te maken? Hoe kan het stimuleren van die partijen in het netwerk vormgegeven worden? Nu is schuldproblematiek een zeer complex probleem, maar worden nu juist niet de verkeerde actoren geselecteerd voor bestudering en deelname aan het netwerk?

Hieruit voortvloeiend kan men zich afvragen of de situering van de markt met betrekking tot kredietverstrekkers wel goed heeft plaats gevonden, maar waarom worden ontbrekende partijen in het netwerk niet meer bij de beleidsontwikkeling betrokken? Nu zal het moeilijk zijn om in de huidige setting steun te creëren bij deze partijen, misschien moet er meer gedacht worden aan negatievere maatregelen als partijen niet willen participeren?

Eigenlijk lijkt het betrekken van de ontbrekende partijen in het netwerk de sleutel in de analyse. Dit zal de structuur van het netwerk verbeteren en daardoor kan effectiever gestuurd worden? Dat de overheid haar voorbeeldfunctie op het gebied van registratie en controle beter moet waarmaken is hierbij essentieel en dit zal mede bijdragen tot de oplossing. In dit en het volgende hoofdstuk zal beschreven worden wat, naar inschatting, de ontbrekende partijen dan zou kunnen bewegen meer deel te nemen in het netwerk en wat de rol van de overheid hierbij zou moeten zijn.

De ondervertegenwoordiging van kredietnemers en actoren uit het werkveld rondom schuldproblematiek neemt niet alleen nog beperkter rationaliteit in het netwerk met zich mee, nee, de ondervertegenwoordiging neemt ook het risico van inadequaat beleid met zich mee. Hierdoor lijkt de aanpak van het probleem minder effectief dan zou kunnen. Eigenlijk zal waarschijnlijk het betrekken van ontbrekende partijen in het netwerk de sleutel tot een oplossing bevatten. Hierbij moet de overheid niet gespaard worden, zij moet immers haar voorbeeldfunctie op het gebied van registratie en controle beter waarmaken. Dit is essentieel en dit zal bijdragen tot een meer gewenste probleemaanpak.

Het 5S-model is moeilijk toepasbaar op kredietnemers, eigenlijk is het niet van toepassing. Het lijkt erop dat er flink in het netwerk gestimuleerd en gestuurd wordt, maar hoe kan dat effectief zijn zonder deugdelijke inventarisatie van de situatie van kredietnemers? En zonder veel aandacht te geven aan creëren van steun bij kredietnemers. Ten slotte zou er meer aandacht moeten zijn voor het goed structureren in het netwerk van de groep kredietnemers als actieve deelnemers? Misschien zit de sleutel tot de oplossingsrichting van de problematiek rondom schulden nu wel juist in het deugdelijk opzetten van een kredietnemersnetwerk?

Nu is het dan tijd om een meer gewenste probleemaanpak te formuleren, hierdoor zal de vijfde en laatste deelvraag *'Wat zou mogelijk een meer gewenste probleemaanpak zijn?'* beantwoord worden. Meer gewenste probleemaanpak zou in de kern in ieder geval een sterkere benadrukking van verantwoording moeten kennen. Dit zowel voor kredietnemers, als ook voor kredietverstrekkers, als ook voor de overheid. Zo moeten voor kredietnemers duidelijke, strakke en meer uniforme regels op het gebied van kredietverstrekking gaan gelden. Krediet-verplichtingen moeten niet zo makkelijk aangegaan kunnen worden als nu het geval is. Hierbij dient eigen verantwoording een prominente rol te spelen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren door kredietnemers zelf een kredietwaardigheidstoets te laten overleggen, aangevuld met bewijsstukken.

Er is voor kredietnemers geen enkele verplichting om het voorgaande te doen, maar als je wat wilt, dan moet je er ook wat voor doen en er ook wat voor over hebben. Goed gedrag van kredietnemers resulteert in het eventueel mogen aangaan van de gewenste krediet-verplichting en vruchtgebruik van hetgeen waarvoor de kredietverplichting is aangegaan. Voor kredietnemers die minder goed gedrag vertonen dient in de huidige systematiek een of meerdere budgetprikkel ingebouwd te worden waarbij verantwoord financieel gedrag beloond wordt en onverantwoord gedrag ontmoedigd.

Er is sprake van voluntarisme bij zowel kredietnemers als kredietverstrekkers. Bij kredietnemers doordat er schijnbaar teveel geconsumeerd wordt. En bij kredietverstrekkers doordat er omzet gemaakt wordt zonder overkreditering voldoende in ogenschouw te nemen. Natuurlijk zijn er ook kredietnemers en kredietverstrekkers die zeer verantwoord omgaan met kredietverplichtingen, maar waarom overtreden verschillende kredietnemers alsook kredietverstrekkers zo overduidelijk, en zo vaak, de regels van het spel en zijn ze onverantwoord bezig?

Voor kredietverstrekkers geldt, net als voor kredietnemers, dat er ook uniforme en transparante regels dienen te gaan gelden en hierbij dient dan ook eigen verantwoordelijkheid en daarmee tegelijk ook organisatieverantwoordelijkheid een grotere rol te gaan spelen. Voor kredietverstrekkers is de oplossingsrichting dat er een kredietwaardigheidstoets komt die meer consequent en verplicht toegepast moet gaan worden.

Om zaken ook te kunnen controleren moeten de kredietverstrekkers kunnen aantonen dat ze de vereiste controles, en dus zorgvuldigheid, betracht hebben. Ook hier dient goed gedrag aangemoedigd te worden door bijvoorbeeld voorrang bij minnelijke- of wettelijke schuldregeling, wat een goede positieve financiële prikkel zou zijn. Ook bij de kredietverstrekkers dient slecht gedrag ontmoedigd te worden door bijvoorbeeld incasso- en beslagrechten te verliezen met daar bovenop eventueel een AFM boete.

Als laatste dient de overheid meer aandacht te besteden aan het managen van het netwerkproces en aan de inhoud van het beleid dat uit het netwerk komt. Nu ontbreken diverse partijen die een heel interessante en onontbeerlijke input zouden kunnen leveren. Hierbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan representatieve vertegenwoordigers uit de lagere overheden. De overheid zou verder duidelijkere richting moeten aangeven en ook haar eigen verantwoording moeten nemen bij het registreren van schulden en bij het controleren en het eventueel beboeten van kredietverstrekkers.

De overheid dient veel beter voorbeeld te geven door schulden aan de overheid zelf beter te registreren en dit centraal inzichtelijk te maken. Als groot voorbeeld zou de overheid meer de hand in eigen boezem moeten steken door in regelgeving vast te leggen dat bij het nalaten van schuldregistratie ook de overheid zelf achteraan moet sluiten bij schuldregeling. Ook zou de controle en beboeting door de AFM beter vorm gegeven moeten worden, de controles zouden idealiter intensiever moeten plaatsvinden. Dit alles zal vervolgens in meer realistisch financieel gedrag resulteren en daardoor in minder maatschappelijke kosten, als neveneffect zal hierdoor ook de geloofwaardigheid van de overheid vergroot worden.

Concluderend kan heel simpel gezegd worden dat meer gewenste aanpak van schuldproblematiek vooral neerkomt op één kernwoord; VERANTWOORDING. Dit bij alle partijen! Bij de overheid is dan het bepalen, toebedelen en controleren van verantwoording de kern van de zaak. Bij kredietverstrekkers en kredietnemers is vooral het bewust worden van verantwoording en naleven ervan belangrijk. Als voorgaande uit deze concluderende paragraaf in beleid weergegeven zou moeten worden dan zou dat er zo uit kunnen zien;

- 1; Een kredietnemer die een kredietverplichting wil aangaan die op jaarbasis boven de € 250 kan uitgroeien is verplicht aan kredietwaardigheidstoetsing mee te werken.
- 2; Bij kredieten die niet binnen redelijke termijn geregistreerd zijn verliest de kredietverstrekker recht op vordering.
- 3; Kredietnemers onder de 21 jaar en/of kredietnemers met een hoofdkomen op of onder 120% van het wettelijk minimumloon kunnen alleen kredietverplichtingen aangaan na toestemming van de gemeentelijke sociale dienst of de gemeentelijke kredietbank.
- 4; Bij het niet nakomen van meer dan twee betaalverplichtingen, of meer dan € 250 dient een melding van wanbetaling naar het BKR en de gemeentelijke kredietbank gedaan te worden.
- 5; Alle bij het BKR gemelde kredietnemers zijn verplicht om mee te werken aan een budgetteringscursus.
- 6; Als een kredietnemer binnen twee jaar meer dan twee meldingen van wanbetaling heeft dan wordt de kredietnemer onder budget gesteld totdat financiële problematiek is opgelost, de gemeentelijke kredietbank beoordeelt dit.
- 7; Onder budget gestelden krijgen een weekbudget van minimale hoogte, de rest van de financiële ruimte wordt ter oplossing van de schuldsituatie gebruikt.
- 8; Onder budget gestelden worden jaarlijks op hun financieel gedrag getoetst en bij verantwoord financieel gedrag kan hun weekbudget, mits er ruimte voor is, met maximaal 10% toenemen. De verhoging kan maximaal tweemaal toegepast worden.
- 9; Onder budget gestelden worden jaarlijks op hun financieel gedrag getoetst en bij onverantwoord financieel gedrag neemt het weekbudget tot minimale basishoogte af.
- 10; De gemeentelijke kredietbank toetst financieel gedrag en beoordeelt de verantwoordelijkheid met betrekking tot dat gedrag.
- 11; De gemeentelijke kredietbank verzorgt budgetteringscursussen en is verantwoordelijk voor het financieel beheer van onder budget gestelden.
- 12; Er moet een netwerkoverleg ‘verantwoorde kredietverlening’ opgericht worden met daarin minimaal vertegenwoordigers van de NVVK, VFN, NTO, NIBUD, BKR, VNG, SZW, en vertegenwoordigers van cliëntenorganisaties van de NVVK, VFN, NTO, NIBUD, BKR, VNG, SZW.

- 13; Het netwerkoverleg *‘verantwoorde kredietverlening’* bepaalt de regels met betrekking tot kredietwaardigheidstoetsing en regels met betrekking tot beboeting van onverantwoord gedrag door kredietverstrekkers.
- 14; Bij onbillijkheid met betrekking tot kredietverstrekking adviseert het netwerkoverleg *‘verantwoorde kredietverlening’* omtrent beboeting en past regelgeving eventueel aan.
- 15; De vastgestelde regels met betrekking tot kredietwaardigheidstoetsing gelden voor alle kredietverstrekkers.
- 16; Bij niet of onvoldoende toepassing van de regels met betrekking tot kredietwaardigheidstoetsing verliest een kredietverstrekker vorderingsrecht op de betreffende kredietnemer(-s).
- 17; Het NIBUD is samen met de NVVK verantwoordelijk voor het jaarlijks vaststellen van een verantwoord minimaal weekbudget.
- 18; Kredietverplichtingen die op jaarbasis boven de € 250 kunnen uitgroeien dienen door kredietverstrekkers binnen redelijke termijn, vast te stellen door het netwerkoverleg *‘verantwoorde kredietverlening’*, bij het BKR gemeld te worden.
- 19; Het netwerkoverleg *‘verantwoorde kredietverlening’* arbitreert bij alle kredietgeschillen.
- 20; De AFM is verantwoordelijk voor controle en beboeting van onverantwoord gedrag door kredietverstrekkers die regels met betrekking tot kredietwaardigheidstoetsing als bepaald door het netwerkoverleg *‘verantwoorde kredietverlening’* niet of niet voldoende nakomen.

Met deze 20 regels voor mogelijk veranderd beleid zou naar inzicht scriptieschrijver de problematiek rondom schulden danig kunnen verminderen. Alternatieve regels zijn natuurlijk ook te maken, maar in de huidige tijd en met huidig politiek klimaat lijken bovenstaande regels het meest realistisch haalbaar. Hiermee is naar mening van de scriptieschrijver de laatste deelvraag *‘Wat zou mogelijk een meer gewenste probleemaanpak zijn?’* afdoende beantwoord. In het volgende hoofdstuk zal beschreven worden wat, naar inschatting, de ontbrekende partijen verder zou kunnen bewegen om deel te nemen in het netwerk en wat de rol van de overheid hierbij zou moeten zijn. Tevens zal de centrale onderzoeksvraag beantwoordt gaan worden, zal er een reflexie plaatsvinden en wordt de scriptie afgerond.

7 BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAGEN, REFLEXIE EN AFRONDING

7.1 Inleiding

In dit eindhoofdstuk worden de bevindingen uit het literatuur- en internetonderzoek, de interviews en eigen kennis en inzichten gebruikt om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden en een reflexie te maken. Daartoe zullen eerst de deelvragen met antwoorden herhaald worden. Vervolgens zal het antwoord op de centrale onderzoeksvraag gegeven worden.

Het antwoord op de onderzoeksvragen vormen samen met al het eerder geleerde en beschrevene de bron voor de reflexie welke tevens de afronding van de studie Bestuurskunde aan de Erasmus universiteit is. Daarmee wordt de lange weg van het schrijven van een meesterstuk beëindigd, welke met de titel van *‘Master of science’* bekroond gaat worden.

7.2 Beantwoording deelvragen

7.2.1 Inleiding

De centrale onderzoeksvraag in deze scriptie luidt; **‘Hoe wordt schuldproblematiek aangepakt, kan het beter en zo ja, hoe?’** Voor beantwoording van de centrale onderzoeksvraag waren in het eerste hoofdstuk een vijftal deelvragen geformuleerd;

1. *‘Zijn schulden een probleem?’*
2. *‘Voor wie zijn schulden vaak een probleem en wat is de omvang van het probleem?’*
3. *‘Als schulden een probleem zijn, hoe wordt het probleem dan aangepakt en wat is de tendens?’*
4. *‘Is de aanpak van het probleem effectief?’*
5. *‘Wat zou mogelijk een meer gewenste probleemaanpak zijn?’*

Allereerst zullen de deelvragen beantwoord gaan worden en vervolgens de centrale onderzoeksvraag.

7.2.2 Deelvraag 1; **‘Zijn schulden een probleem?’**

De eerste deelvraag werd in hoofdstuk 4 beantwoord. Helaas was het antwoord niet positief. De geschetste visie op *‘problemen’* in hoofdstuk 4 en de beschrijving over sociaal-maatschappelijke gevolgen die schulden kunnen hebben en het feit alleen al dat er door velen niet kan worden voorzien in elementaire basisvoorzieningen als het verwarmen van de woning en voeding, geeft aan dat schulden in Nederland een werkelijk probleem vormen en dat consequenties van problematische schulden, bijvoorbeeld armoede en gezondheidsschade ook een probleem zijn. Problematische schulden staan vaak niet op zichzelf alleen, problematische schulden veroorzaken vaak ook problematiek op andere vlakken.

7.2.3 Deelvraag 2; ‘Voor wie zijn schulden vaak een probleem en wat is de omvang van het probleem?’

Het antwoord op de tweede deelvraag is, ook in hoofdstuk 4, beargumenteerd dat mensen met lage inkomens vaker schulden, betalingsachterstanden en financiële problemen hebben, dit geldt ook voor jonge mensen. Jonge mensen en mensen met lage inkomens, waarvan sommigen ook jong zullen zijn, zijn dus degenen die het grootste risico lopen dat schulden problematisch worden.

Wat omvang betreft is weergegeven dat ruim een half miljoen mensen moeite hebben om betalingsverplichtingen na te komen, wat als een substantieel aantal gezien wordt. Een andere indicatie wat omvang betreft is het aantal melders voor schuldhulpverlening. Het aantal melders voor schuldhulpverlening is de laatste jaren fors gestegen naar een aantal van 152.000 op jaarbasis. Verder was wat omvang betreft aangegeven dat het als een werkelijk probleem gezien wordt als huishoudens onder het basisbehoeftencriterium leven en dat dit in de regel rond de 215.000 huishoudens betreft.

7.2.4 Deelvraag 3; ‘Als schulden een probleem zijn, hoe wordt het probleem dan aangepakt en wat is de tendens?’

In hoofdstuk 4 werd gesteld dat de stijging van het aantal melders voor schuldhulpverlening iets zou zeggen over de ontwikkelrichting van schuldproblematiek. In hoofdstuk 5 werd verder gewerkt aan het beantwoorden van de derde deelvraag en werd de theoretische benadering van eenzijdige- danwel meerzijdige sturing gebruikt voor de analyse.

De beantwoording van de vraag waarop maatregelen voornamelijk gericht zijn, kreeg als antwoord dat maatregelen die genomen werden er in hoofdzaak op gericht zijn om kennis en bewustzijn bij kredietnemers te vergroten. Dit om minder snel kredietverplichtingen aan te willen gaan. Kredietverstrekkers worden beïnvloed om beter en meer te toetsen en zodoende indirect minder snel krediet te verstrekken. Opvallend was dat het nakomen van afspraken door kredietverstrekkers tegenover de AFM ogenschijnlijk niet de hoogste prioriteit had. Er worden hardere afspraken gemaakt om zaken af te dwingen, zo werden boetebedragen verdubbeld, maar erg veel effect was nog niet zichtbaar.

Een belangrijk punt was dat deelname aan een minnelijk schuldhulpverleningstraject aantrekkelijker zou moeten worden, maar ook dat uitsluiting volgens de overheid nog te ver zou gaan. Dit terwijl uit een ander document bleek dat crediteuren beter en vaker meewerken aan een schuldregeling als deze de vorm heeft van een schuldsanering en dat dit zou komen door het grotere verplichtende karakter van het wettelijke traject ten opzichte van een minnelijke regeling, enige mate van dwang blijkt dus goed te werken bij kredietverstrekkers. Dit zou gecombineerd kunnen worden met de opmerking dat risico's van wanbetaling niet teveel afgewenteld moet worden op overige kredietnemers, waarom dan niet op kredietverstrekkers?

Als goede ontwikkeling werd bestempeld dat normen aangescherpt werden door onderscheid te gaan maken in bepaalde groepen kredietnemers op basis van hun gezinssamenstelling. Ook de uitbreiding en verbetering van de krediet- en schuldenregistraties, het aanpakken van kredietreclames, het onmogelijk maken van lenen voor mensen met negatieve BKR-registratie worden als goede ontwikkelingen bestempeld die schuld-problematiek zeker zullen doen afnemen. Als verdere goede ontwikkeling werd beargumenteerd dat er met betrekking tot registratie via het BKR een uitbreiding zal plaatsvinden. Als laatste positieve ontwikkeling kan de aankondiging van een centraal toegankelijke berekeningstool voor de beslagvrije voet genoemd worden.

7.2.5 Deelvraag 4; 'Is de aanpak van het probleem effectief?'

Hoofdstuk 6 gaf het antwoord op de vierde deelvraag en het antwoord was uiteindelijk niet positief. Het zou erop lijken dat juist degenen die voor het merendeel van de problematiek verantwoordelijk zijn, ontbreken in het netwerk en zodoende is er een mismatch in de aanpak van problematiek rondom schulden. Als voorzet voor beantwoording van de vijfde deelvraag werd dan ook afgevraagd hoe kredietnemers en niet-representatieve kredietverstrekkers mogelijk in het netwerk betrokken zouden kunnen worden, waardoor de problematiek rondom schulden zou verminderen.

Eigenlijk is het betrekken van de ontbrekende partijen in het netwerk een belangrijke factor in de analyse en mogelijke oplossing met betrekking tot schuldproblematiek. Het betrekken van de ontbrekende partijen in het netwerk, zal de structuur van het netwerk verbeteren en daardoor kan effectiever gestuurd worden. Dat de overheid haar voorbeeldfunctie op het gebied van registratie en controle beter zou moeten waarmaken zou daarbij essentieel zijn en dit zou bijdragen tot de oplossing. Het lijkt erop dat juist degenen die voor het merendeel van de problematiek verantwoordelijk zijn, ontbreken in het netwerk. Er zou veelvuldig sprake zijn van voluntaristisch gedrag, en dat bij meerdere actoren. Hierbij komen percepties en doelen klaarblijkelijk niet overeen en lijkt het gedrag grillig. Ook was ongelijke vertegenwoordiging in het netwerk waargenomen en zelfs ondervertegenwoordiging van kredietnemers.

De ondervertegenwoordiging van kredietnemers en actoren uit het werkveld rondom schuldproblematiek neemt niet alleen nog beperkter rationaliteit in het netwerk met zich mee, nee, de ondervertegenwoordiging brengt ook het risico van inadequaat beleid met zich mee. Er zou over nagedacht moeten worden hoe de kredietnemers, actoren uit het werkveld rondom schuldproblematiek en de niet-representatieve kredietverstrekkers mogelijk meer in het netwerk betrokken zouden kunnen worden?

7.2.6 Deelvraag 5; 'Wat zou mogelijk een meer gewenste probleemaanpak zijn?'

Ook in hoofdstuk 6 werd een antwoord gegeven op bovenstaande vijfde en laatste deelvraag. Er werd in het algemeen gezegd dat met betrekking tot de overheid, kredietverstrekkers en kredietnemers verantwoording een belangrijker punt zou moeten worden. Bijvoorbeeld door kredietnemers zelf een kredietwaardigheidstoets te laten invullen en overleggen met bewijsstukken. Er zou ook geen enkele verplichting moeten zijn om voorgaande te doen, maar als een kredietnemer wat wil, dan moet er ook wat voor gedaan worden en er wat voor over hebben?

In het algemeen werd gesteld dat zowel kredietnemers als kredietverstrekkers vaker en sterker geprikkeld zouden moeten worden ten behoeve van gewenst gedrag. Goed gedrag van kredietnemers resulteert in het eventueel mogen aangaan van de gewenste kredietverplichting of een ruimer weekbudget. Minder goed gedrag, en het terugdraaien daarvan, dient in de meer gewenste aanpak met een of meerdere budgetprikkelers tot stand gebracht te worden. Kortom, verantwoord gedrag dient beloond te worden en onverantwoord gedrag ontmoedigd.

Voor kredietverstrekkers is als meer gewenste probleemaanpak geschetst dat er een kredietwaardigheidstoets komt die ook consequent toegepast zou moeten gaan worden. Om zaken ook te kunnen controleren zouden de kredietverstrekkers moeten kunnen aantonen dat ze de vereiste controles, en dus zorgvuldigheid, betrachten hebben. Ook hier zou goed gedrag aangemoedigd moeten worden door bijvoorbeeld voorrang bij minnelijke of wettelijke schuldregeling en ook bij de kredietverstrekkers dient slecht gedrag ontmoedigd te worden door bijvoorbeeld incasso- en beslagrechten te verliezen en een eventuele AFM boete op te lopen.

Concluderend werd als antwoord op de laatste deelvraag heel simpel gezegd dat meer gewenste aanpak van schuldproblematiek vooral neerkomt op één kernwoord; VERANTWOORDING. Dit bij alle partijen! Bij de overheid is dan het bepalen, toebedelen en controleren van verantwoording de kern van de zaak. Bij kredietverstrekkers en kredietnemers is vooral het bewust worden van verantwoording op financieel gebied en naleven van die verantwoording belangrijk.

7.3 Beantwoording centrale onderzoeksvraag

Met betrekking tot het antwoord op de centrale onderzoeksvraag **‘Hoe wordt schuldproblematiek aangepakt, kan het beter en zo ja, hoe?’** kan over de aanpak gezegd worden dat er aspecten van zowel hiërarchische-, markt-, en politiek-maatschappelijke manieren van sturen te herkennen zijn, in de manier van sturen met betrekking tot schuldproblematiek. In deze tijd zou met betrekking tot onderwerp van schuldproblematiek duidelijker de politiek-maatschappelijke oftewel de netwerkachtige manier van sturing van toepassing moeten zijn.

Het soort instrumenten welke voor de sturing gebruikt worden zijn het stimuleren van overleg tussen diverse partijen in het netwerk. Wat op de manier zoals nu gebeurt vooral als een vorm van vrijwillig gehoor geven aan sturingsimpulsen gezien zou kunnen worden. Er wordt wel richting aangegeven, maar echt duidelijke kaderstelling lijkt te ontbreken. Verder wordt er veel gedaan aan voorlichting aan de relevante maatschappelijke actoren wat als een netwerkachtige manier van sturen gezien zou kunnen worden. Tenslotte wordt er gecontroleerd en beboet door de AFM wat in de traditionele manier van hiërarchisch sturen past.

De netwerkgedachte zou door de overheid meer vorm gegeven moeten worden door meer zaken puur aan het netwerk over te laten. Het netwerk kan als geen ander de ins- en outs met betrekking tot schulden en schuldproblematiek bepalen. Natuurlijk is de overheid zelf ook onderdeel van het netwerk waarbij aangetekend wordt dat praktijkambtenaren uit lagere overheden best sterk vertegenwoordigd mogen worden. De overheid zou zich alleen met kaders stellen en controle en beboeting bezig moeten houden. Als laatste, niet onbelangrijke punt, is het goede voorbeeld geven door de overheid, een punt wat verbeterd moet worden willen andere netwerkpartners meer respect en draagvlak voor de overheid kunnen opbrengen.

De sturing op het gebied van schulden, met betrekking tot kredietverstrekkers en kredietnemers, zou beter moeten kunnen. Meer partijen zouden in het netwerk betrokken moeten worden en onverantwoorde kredietverstrekking zou niet getolereerd moeten worden. Om mensen meer in het netwerk te betrekken zouden kredietverstrekkers en kredietnemers gestimuleerd moeten worden. Prikkel in de financiële sfeer zouden daarbij een goed middel kunnen zijn om motivatie aan te wakkeren. Beargumenteerd werd dat de prikkels goed door middel van verandering in transactiekosten of puur op het gebied van inkomsten zouden kunnen plaatsvinden.

Nu lijkt het erop dat teveel private baten gegenereerd worden ten koste van de maatschappij. Schuldproblematiek zou ten dele opgelost kunnen worden als mensen, organisaties en de overheid zich meer bewust worden van hun eigen verantwoordelijkheid en de gevolgen die hun gedragingen kunnen hebben en als dit niet goedschiks plaats gaat vinden dan maar kwaadschiks. Als bovenstaande antwoord op de centrale onderzoeksvraag serieus vorm gegeven zou worden dan is naar inschatting van de opsteller van deze scriptie goed vorm gegeven aan een betere aanpak van schuldproblematiek.

7.4 Reflexie en afronding

Deze scriptie begon met de krantenknipsels waarbij het eerste krantenknipsel de inspiratie voor de titel leverde. Tijdens de laatste loodjes van het opstellen van dit stuk viel scriptieschrijvers oog nogmaals op het eerste krantenknipsel en vond de inhoud van het journalistieke stukje nog altijd veelzeggend. Inkomen is in het stuk verwerkt, financiële prikkel en werk. Ook over verantwoordelijkheid bij zowel kredietnemer als kredietverstrekker werd een interessante vraag gesteld. Bijna alles komt in het kleine stukje voor en vandaar dat de titel *"SCHULDEN; Is de debiteur altijd verantwoordelijk voor zijn schulden?"* uiteindelijk deze scriptie siert.

In het voorwoord werd het antwoord op de titel al gegeven, maar werd ook geschetst dat zaken gecompliceerder zijn. Over de uitleg van het antwoord gaat deze scriptie uiteindelijk. De uitvloeiselen van de uitleg zijn uiteindelijk verwoord in aanbevelingen. Bij de aanbevelingen komt vooral het punt van eigen verantwoording terug, zowel voor kredietnemers, voor kredietverstrekkers, als ook voor de overheid. Bij kredietnemers uit dit zich onder andere door mee te moeten werken aan kredietwaardigheidsstoetsing. Hierbij wordt verantwoording bij kredietnemers gelegd doordat zij beter zullen moeten verduidelijken dat ze kredietwaardig zijn.

Voor deze scriptie zijn dus eigenlijk als normatieve uitgangspunten gehanteerd dat iedereen eigen verantwoording heeft en met die verantwoording serieus dient om te gaan;

- De verantwoording van kredietnemers is dat zij proberen er een financieel gezonde huishouding op na te houden.
- De verantwoording van kredietverstrekkers is dat zij op een sociaal-maatschappelijk verantwoorde manier kredieten verstrekken.
- De verantwoording van de overheid is dat zij probeert kredietnemers en –verstrekkers zoveel mogelijk vrij laten zonder zaken als rechtvaardigheid, democratie, rechtsgelijkheid of solidariteit uit het oog te verliezen.

In het politieke debat wordt veel te veel aandacht gegeven aan individuele- of marktvrijheid van zowel kredietnemers als ook kredietverstrekkers en lijkt de prijs die daarvoor betaald wordt uit het oog verloren te zijn. In de huidige manier van sturen lijkt het ook alsof de overheid tussen verschillende werelden laveert. Gedeeltelijk wordt nog teveel op de aloude hiërarchische manier gestuurd en lijkt het alsof blind wet- en regelgeving opgesteld wordt.

Een ander gedeelte van het overheidshandelen lijkt op netwerksturing. Hierbij worden sommige zaken terecht aan de markt overgelaten en andere zaken onterecht. Als terecht zou het overleg genoemd kunnen worden waarbij de zogenaamde VFN normen tot stand zijn gekomen. Als onterecht, is als voorbeeld aan te dragen dat deze normen te vrijblijvend zijn. De tendens in het overheidsbeleid lijkt overigens wel te zijn dat hier naartoe wordt gewerkt, maar het is nog niet zover.

Misschien is de oorzaak van deze kritiek er wel in gelegen dat scriptieschrijver van karakter weinig politiek-diplomatieke vaardigheden heeft en dat beleid op schuldgebied nog teveel van het politiek-diplomatieke debat afhankelijk is. Vandaar ook het pleidooi voor een sterkere invulling van de netwerkfilosofie en de taak van de overheid vooral te willen zien als regisseur, als constructeur van basisrandvoorwaarden en als bewaker van regels die in het netwerk bepaald zijn.

Zo aan het einde van deze scriptie vraagt scriptieschrijver zich af of zijn ergernissen niet gewoon terug te brengen zijn naar het verschil in verwachte en werkelijke incrementele snelheid. Al reflecterend, speelt dit zeker mee, echter de ergernis is ook sterk aangewakkerd door de werkervaring waarbij veel te weinig gehoor gegeven wordt aan het *'street-level'* niveau ten koste van politieke machtspelletjes en zelfverheerlijking van mensen die te weinig oog hebben voor de consequenties van hun handelen op problematiek waarvan *'anderen'* het slachtoffer zijn.

Indien er onvoldoende kredietwaardigheid is dan dienen kredietnemers beschermd te worden. Dit komt onder andere terug door de onmogelijkheid van krediet aangaan voor jongeren en kredietnemers met lage inkomens. Deze onmogelijkheid is nooit 100% te ondervangen. Voor zorgvuldigheid, omdat een kredietverplichting aangaan soms nu eenmaal onontbeerlijk kan zijn, wordt de mogelijkheid van toetsing en eventueel verstrekking van krediet, bij een gemeentelijke sociale dienst of bij de gemeentelijke kredietbank ingebouwd.

Bescherming en snelle mogelijkheid tot ingrijpen als het mis gaat is in de aanbevelingen ook ingebouwd, dit door sneller en uitvoeriger te laten registreren van wanbetaling en door meer soorten kredietverplichtingen te laten registreren. Bij het verzaken van het nakomen van verplichtingen is ook een preventieve werking in de aanbevelingen gebouwd door het verplicht stellen van een budgetteringscursus, hierdoor wordt ook meteen vroeger in het proces ingegrepen en is er een leereffect ingebouwd.

Relatief nieuw in de aanbevelingen is de ingebouwde prikkel van het onder budget stellen. Goed gedrag zoals het accepteren van een betaalde baan resulteert in een stijgend budget en zo wordt werkwillegheid bevorderd. Het meer en sneller onder budget stellen is een verharding ten opzichte van huidige maatregelen. Hierdoor worden veel meer kredietnemers aangepakt dan in de huidige situatie het geval is. Uiteindelijk zal hierdoor naar schatting het aantal problematische schuldsituaties flink afnemen. Totale oplossing van het probleem wordt echter niet als haalbaar gepretendeerd te zijn met voorgestelde aanbevelingen.

Voor kredietverstrekkers moeten vastgestelde regels met betrekking tot kredietwaardigheids-toetsing uniform gaan gelden, dit is verwerkt in beoogde aanbevelingen. Dit levert meer transparantie en duidelijkheid op en bevordert bovendien eerlijkere concurrentie. Verder bijkomend voordeel is dat met het beoogde systeem behalve niet alleen transactievoordeel op het gebied van toetsing oplevert, maar ook op het gebied van voorlichtings-, cursusmateriaal en dergelijke.

In het systeem wordt verantwoordelijkheid en consequenties daarvan hardere werkelijkheid, de kredietverstrekker verliest immers vorderingsrechten bij niet of onvoldoende toepassing van de regels met betrekking tot kredietwaardigheidstoetsing wat het bedrijfsresultaat direct beïnvloed. Ook beoogde verscherpte en intensievere controle zal op het bedrijfsresultaat invloed hebben. Onderliggende gedachte bij dit alles is dat met het beïnvloeden van het bedrijfsresultaat ook het gedrag beïnvloed wordt.

Scriptieschrijver vindt het onbegrijpelijk dat in deze tijd van internet, en daarmee gepaard gaande transparantie en inzichtelijkheid, het kredietwaardigheid-meten nog op een ouderwetse manier plaatsvindt. Een kennis van de scriptieschrijver was laatst vergeten zijn internet abonnement tijdig te betalen en werd feilloos op datum van ingang van de vergeten termijn opgebeld. Hem werd verteld dat als hij binnen 10 werkdagen zou betalen, hij niet afgesloten zou worden, hij betaalde meteen en werd niet afgesloten. Dit verhaal toonde aan dat snelle reactie en strakke monitoring op het nakomen van krediet-verplichtingen heel goed mogelijk is.

Bij het overdenken van bovenstaande werd afgevraagd waarom er bij het ene soort kredietverplichting wel bovenop betaling gezeten kan worden en bij de andere niet. Feit is dat door het verschil van snel en correct reageren er mensenlevens negatief beïnvloed worden, weliswaar gedeeltelijk door eigen toedoen, maar eerdere onderkenning en bescherming is mogelijk. In onze tijd van informatietechnologie moet dergelijke manier van niet voldoen van kredietverplichtingen en late onderkenning van schuld-problematiek toch niet kunnen voorkomen?

Het geheim en tevens de oplossing voor schuldproblematiek zit hem volgens de scriptieschrijver in een erfenis van hiërarchisch denken, een soms te ver doorgevoerde overlaten aan de markt en een nog onderontwikkeld netwerk(-denken). Mensen met minder inkomen hebben vaak ook minder opleiding en worden vaak misleid om maar meer en meer te gaan consumeren en worden pas later met de consequenties van dit consumentisme geconfronteerd. Informatie over kredietwaardigheid is ruim voorhanden en mensen worden agressief benaderd om maar kredietverplichtingen aan te gaan. Snel en adequaat de risico's en het gevaar van overkreditering onderkennen gebeurt echter nog veel te weinig.

Dit lijkt op marktfeilen en dat is nu ook precies wat het bestaansrecht van een instituut welke verder kijkt dan eigen belang rechtvaardigt. In onze moderne tijd heet dat instituut overheid. De overheid heeft gedeeltelijk de taak om voor de belangen van iedere burger op te komen, ook al kan dit ten koste van een kleine groep of een individu gaan. Daarom heeft de overheid in voorgestelde aanbevelingen een belangrijke taak in het neerzetten van kaders en de taak van het bewaken en bepalen van randvoorwaarden, dit wel op een meer decentrale manier met meer gehoor voor de werkvloer van lagere overheden en dan vooral gemeentelijke sociale diensten en gemeentelijke kredietbanken.

De meer bottom-up benadering is ook wel logisch, want decentrale overheidsorganen, zoals de gemeentelijke kredietbank en de sociale dienst, zien de dagelijkse werkelijkheid en hebben zo goede inzichten in beleid dat wel én beleid dat niet werkt. Ongetwijfeld hebben deze ambtenaren daardoor veel ideeën hoe zaken beter danwel het beste aangepakt kunnen worden, dit bleek ook wel uit de gehouden interviews. De taak van de centrale overheid wordt in beoogde aanbevelingen vooral faciliterend, zaken die uit het netwerkoeverleg *‘verantwoorde kredietverlening’* ontwikkeld worden dienen zij om te zetten in concrete wet- en regelgeving. Na de centrale overheid volgen ook taken voor de AFM, VNG, NVVK, NIBUD en BKR, maar de belangrijkste taken horen thuis op de werkvloer: de kredietbanken en sociale diensten.

In het systeem bepaald de centrale overheid dus beduidend minder en wordt bijna alles neergelegd bij het netwerkoeverleg. In dit netwerkoeverleg behoren dus duidelijk ook vele maatschappelijke actoren betrokken te zijn. Omdat opgestelde regels en mogelijke afwijkingen van regels nooit helemaal ondervangen kunnen worden is er ook een arbitrage manier voor zowel kredietnemers als kredietgevers ingebouwd. Bezwaren tegen afwijzingen kredietverstrekking, opgestelde regels, budgetteringsregels enzovoorts kunnen aan het netwerkoeverleg voorgelegd worden waarop een uitspraak moet volgen.

Het maatschappelijke middenveld krijgt dus in de aanbevelingen een grotere verantwoording dan nu het geval is doordat meer verantwoording wordt gegeven aan het NIBUD en de NVVK voor het jaarlijks vaststellen van een verantwoord minimaal budget per week. Ook gaat het verkeer met het BKR fors toenemen doordat alle kredietverplichtingen van meer dan € 250 binnen redelijke termijn geregistreerd dienen te zijn. Met beoogde regels wordt de AFM meer gestuurd door het netwerkoeverleg *‘verantwoorde kredietverlening’* dan door de centrale overheid, de AFM maakt ook zelf deel uit van het netwerk.

Concluderend kan nu aangegeven worden of de mening veranderd is met betrekking tot de uitspraak in het voorwoord dat kredietnemers en kredietverstrekkers niet altijd (geheel) verantwoordelijk voor hun acties kunnen worden gehouden en dat het vaak een combinatie is van factoren die het probleem maken. Welnu, deze mening is nog onveranderd. Kredietnemers beseffen vaak niet in welke situatie ze zich bevinden of gaan bevinden met het aangaan van sommige kredietverplichtingen door misleidende informatie, door opportunisme en door kennisgebrek. Doordat het aangaan van kredietverplichtingen te makkelijk afgeschilderd wordt en doordat kredietwaardigheidstoetsing te wensen overlaat wordt de mening erop na gehouden dat de kredietnemers niet geheel zelf verantwoordelijk zijn voor hun (problematische-)schulden, maar ook kredietverstrekkers en direct of indirect ook de overheid.

Voor kredietverstrekkers is de mening ook onveranderd. Voor kredietverstrekkers geldt dat ze ook niet altijd geheel de consequenties van hun kredietverstrekkingsgedrag kunnen overzien. Daar komt bij dat kredietverstrekkers, om hun bedrijf levensvatbaar te houden, soms in twijfelgevallen onverantwoorde risico's met kredietnemers nemen door kredietverplichtingen toch toe te laten. Om de verantwoordelijkheid van verantwoorde kredietverstrekking toch deugdelijk te waarborgen is er een schone taak voor de overheid om deze verantwoording op te leggen danwel af te dwingen, dit vooral aan de hand van regelgeving die door het netwerkoverleg opgesteld is.

Dit opleggen van die verantwoording moet dan vervolgens op een manier gebeuren die bij de huidige tijd en manier van sturen past; door het netwerk zoveel mogelijk te laten beslissen en bepalen. De overheid heeft daarbij alleen de taak om acceptabele grenzen aan te geven, te bewaken, dit te controleren en eventueel bestraffend op te treden. Maar ook heeft scriptieschrijver nog steeds de mening dat de overheid zelf meer verantwoording zou moeten tonen. Ten eerste geeft de overheid nog onvoldoende voorbeeld door zelf hun registraties niet voldoende inzichtelijk voor derden te hebben en zichzelf prioriteit bij incasso te geven.

Ten tweede zou de overheid meer haar eigen belang moeten nastreven, verantwoorde kredietverstrekking zal immers veel kosten besparen, laat staan wat voor winst er immaterieel gemaakt wordt bij een toename van gezonde financiële huishoudens. Zodoende is het eigen belang van de overheid ook het belang van veel burgers en dan in het bijzonder de risicoconsumenten, die in de regel toch al de zwakkere partijen uit de samenleving zijn. Daarom is er de stellige overtuiging dat de overheid goede kredietwaardigheidstoetsing met vaste minimale kredietwaardigheidsgrenzen als politiek speerpunt hoog op de politieke agenda moet zetten en laten staan.

De stelling uit het voorwoord dat het mijn mening is dat het openbaar bestuur en daarmee uiteindelijk iedere Nederlandse burger teveel opdraait voor problematiek die vaak ontstaan is doordat schulden te makkelijk gemaakt kunnen worden is nu nog steeds van kracht. Het uitgangspunt daarbij, dat de verantwoording meer zou moeten toenemen van degenen die makkelijk schulden laten ontstaan, is ook nog waar. Als aandachtspunt wordt daarbij aangegeven dat dit voor alle actoren in de maatschappij geldt. Kredietnemers moeten bewuster met hun financiële (on-)mogelijkheden omgaan, als dat niet kan of niet gebeurt dan zitten daar consequenties aan. Bij deze consequenties valt te denken van een budgetcursus tot aan uiteindelijk budgettering onder bewindvoering met een weekgeldregeling.

Kredietverstrekkers moeten ook meer verantwoording tonen door zorgvuldiger op kredietwaardigheid te toetsen en door minimum kredietwaardigheidsgrenzen ook als uiterste bodem te hanteren. Kredietverstrekkers zouden zich meer bewust moeten worden van de reikwijdte van hun gedrag. Mochten kredietverstrekkers zich toch van hun verantwoording kwijten dan zitten daar ook voor de kredietverstrekkers consequenties aan. Bij deze consequenties valt te denken aan een cursus, verplichte deelname aan het netwerk tot aan verlies van incasseermogelijkheden, een boete of uiteindelijk zelfs een verbod op kredietverstrekking.

Na deze reflexie op de verantwoording voor kredietnemers en kredietverstrekkers kom ik aan het derde aandachtspunt waarin ik de hoofdtaak voor de overheid zie; die van een goed regisseur. Deze regisseur is alleen in de kern bepalend. Daarmee wordt bedoeld dat er pas opgetreden wordt als basiswaarden die als acceptabel bestempeld zijn, bedreigd worden. Tot die tijd is de regisseur een medespeler in het stuk des levens waarin iedereen een menswaardig en zo plezierig mogelijk bestaan gegund wordt. En pas als menswaardigheid en levensvreugde op een onredelijke manier in het gedrang komt, dan treedt de medespeler uit zijn rol en gaat regisseren!

Uiteindelijk gaat schuldproblematiek over het hebben van inzichten. Hiermee worden vier soorten inzicht bedoeld. Ten eerste inzicht in de componenten waaruit een (problematische-)schuld nu precies is opgebouwd (schulden is meer dan lenen, het gaat meer algemeen over kredietverplichtingen). Als tweede inzichtelijkheid zou inzicht in de fase waarin het netwerkoverleg hoort te bevinden als belangrijk moeten worden gezien (timing, niet te krampachtig vasthouden aan het voorkomen van bijvoorbeeld premature fixatie). Als derde kan inzicht in welke actor(-en) welke verantwoordingen op welke momenten aankunnen en welke actor(-en) niet. Als vierde en laatste moet inzicht in iemands financiële situatie genoemd worden, dit zodat zaken eerder onderkend worden teneinde eerder in het problematisch worden van kredietverplichtingen opgetreden kan worden.

Als eindantwoord op de vraag *'SCHULDEN; Is de debiteur altijd verantwoordelijk voor zijn schulden?'* is het antwoord na al het onderzoek en geschrijf uiteindelijk toch nog steeds nee. Een nuance is echter wel op zijn plaats, de aan te brengen nuance zou minimaal *'niet altijd, maar vaak wel (ten dele)'* moeten zijn. Schulden en schuldproblematiek zijn over het algemeen een verantwoording voor diverse partijen en vaak dus niet alleen de kredietnemer, maar meestal ook de verantwoording van de kredietverstrekker en zelfs de overheid dient verantwoording te nemen, vooral als verantwoording niet serieus invulling krijgt.

Lijst van afkortingen

Aedes	Vereniging voor woningcorporaties
AFM	Autoriteit Financiële Markten
Bfd	Besluit financiële dienstverlening
BKR	Bureau Krediet Registratie
CBP	College Bescherming Persoonsgegevens
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CentiQ	Samenwerkingsverband van partijen in de financiële sector, de overheid, consumentenorganisaties en de wetenschap
CKI	Centraal Krediet Informatiesysteem
EIM	Economisch Instituut Midden- en kleinbedrijf
EnergieNed	Koepel van Nederlandse energiebedrijven
GBA	Gemeentelijke Basis Administratie
IB-groep	InformatieBeheergroep
KBR	KredietBank Rotterdam
LIS	Landelijk Informatiesysteem Schulden
LOSR	Landelijke Organisatie van Sociaal Raadsliden
MVO	Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen
NIBUD	Nationaal Instituut voor BUDgetvoorlichting
NVB	Nederlandse Vereniging van Banken
NVVK	Nederlandse Vereniging voor VolksKrediet
Recofa	Rechters-commissarissen faillissementswetgeving
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SEU	Subjective Expected Utility
SoZaWe	Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam
SWOKA	Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Konsumentenaangelegenheden
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VFN	Vereniging van Financieringsondernemingen in Nederland
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Wck	Wet consumenten krediet
Wft	Wet financieel toezicht
WML	Wet MinimumLoon en minimumvakantiebijslag
WSNP	Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen

Literatuurlijst

Literatuur

Bekkers, V.J.J.M. (2002). *Sturingsconcepties in beweging: achtergronden, kenmerken en posities*, In: Prins, P.J. (red.). *Handboek sturing in de sociale sector*, Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie.

Berting, J., (2006), *De versplinterde samenleving: De gevolgen van moderniteit en modernisering in de 21ste eeuw*, Delft: Eburon.

BKR, *Te laat betaald. Wat nu?*

Bogt, H. ter, *Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties*, 1998.

Castells, M., *An introduction in the information age*, in Webster, F. (red.). *The information society*, reader, Routledge Student Reader, London, 2004.

Coase, Ronald H., *The Nature of the Firm*, *Economica* 4, pp 386-405, 1937.

Douma, S., Schreuder, H., *Economic Approaches to Organizations*, 3e editie, Prentice Hall, 2002.

EIM (2007), *Overkreditering aan banden; Onderzoek naar de effectiviteit van beleid om overkreditering tegen te gaan*, onderzoek in opdracht van het Ministerie van Financiën. Zoetermeer, 2007.

Frissen, P.H.A., (1996), *De virtuele staat, Politiek, bestuur, technologie: Een postmodern verhaal*, Schoonhoven: Academic Service.

Frissen, P., *De Staat*, Van Gennep, 2002.

Gunsteren, H.R. van, *Eigentijds Burgerschap*, SDU, 1992.

Heuvelhof, E.F., ten (red.), *Infrastratego, strategisch gedrag in infrastructuurgebonden sectoren*, Lemma, Utrecht, 2003.

Hupe, P.L. en E.H. Klijn (1997). *De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid*, Utrecht: Sardes.

Hupe, P.L., *Overheidsbeleid als politiek: over de grondslagen van beleid*, uitgeverij Van Gorcum, 2007.

Janssen, J., Kersten, A. & Vermeulen, H.J.J.M., *Problematische schulden: zicht op het onzichtbare*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Elsevier Bedrijfsinformatie, Den-Haag, 1999.

Jungmann, N., *Niet alle uitvallers zijn afvallers. Een onderzoek naar uitvallers in de integrale schuldhulpverlening*, Reeks Katernen Integrale Schuldhulpverlening, Nr. 9, 2002.

Jungmann, N., *De Wsnp: bedoelde en onbedoelde effecten op het minnelijk traject*, Proefschrift, Leiden University Press, 2006, ISBN 9789087280048.

Koppenjan, J.F.M., & E.H. Klijn, *Managing uncertainties in networks*, Routledge, London and New York, 2004.

Kraan, D.J., *De institutionele economie van de verzelfstandiging*, in: Ros, A.P., Vollebergh, H.R.J., *Ontwikkeling en overheid*. Opstellen aangeboden aan prof. dr. P.A. Cornelisse, SDU, Den Haag, 2003.

Lipsky, M., *Street Level Bureaucracy*, Russell Sage Foundation, New York, 1980.

Lijphart, A., *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, De Bussy, Amsterdam, 1968.

Mason, R.O., Mitroff, I.I., *Challenging strategic planning assumptions: Theory, cases, and Techniques*. New York, 1981, John Wiley and Sons.

Mol N.P., H.A.A. Verbon (red.), *Neo-institutionele economie en openbaar bestuur*, VUGA, Den Haag, 1993 & 1997 en Buitelaar, E., *New institutional economics and planning, A different perspective on the market versus government debate in spatial planning*, Nijmegen School of Management, Nijmegen, 2002.

Neelen, G.H.J.M., *Verzelfstandiging bezien vanuit de agencytheorie*, blz.79. In N.P. Mol, N.P. en Verbon, H.A.A., *Institutionele economie en openbaar bestuur*, 1993.

Ringeling, A.B., *Het probleem van het probleem*, in: A.R. Edwards en L. Schaap (red.), *vaardigheden voor de publieke sector*, 2000.

Ringeling, A.B. (2003). *Instrumenten in vieren: een ontwikkelingsgang. Vragen over beleid. Perspectieven op waardering*, Lemma: Utrecht.

Serail, T., Bergh, M. von, *Huishoudens met risicovolle schulden*, Tilburg, 2007.

SoZaWe Rotterdam, *Handboek Wet- & Regelgeving*.

Stichting Voedselbank Nederland Rotterdam, *Financieel verslag 2006*, Stichting Voedselbank Nederland.

Thomas, W.I., *The child in America: Behavior problems and programs*, Alfred A. Knopf, New York, 1928.

Thiel, S. van, *Bestuurskundig Onderzoek: een methodologische inleiding*, 2007.

VFN, 12-12-07, *VFN introduceert nieuwe normen voor consumptief krediet*, persbericht, 2007.

Vrooman, C., Hoff, S., Otten, F., Bos, W., *Armoedemonitor 2007*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2007.

Williamson, O.E., Winter, S.G, *The Nature of the Firm, Origins, Evolution, and Development*, Oxford university press, 1993.

Zijderveld, A.C., (1983), *De culturele factor: Een cultuursociologische wegwijzer*, Den Haag: Vuga.

Internetbronnen;

http://home.szw.nl/index.cfm?rubriek_id=391819&hoofdmenu_item_id=13827&menu_item_id=14143&rubriek_item=392064

<http://www.bkr.nl/IkenBKR.aspx?pid=67> (27-5-2008)

<http://www.armoedebeleid.nl/amb/documenten/schuldhulpverlening/rapporten/lfs/schuldhulpverlening/rapporten/Niet%20alle%20uitvallers%20zijn%20afvallers%20-%202002.pdf>

<https://openaccess.leidenuniv.nl/dspace/bitstream/1887/4381/1/Thesis.pdf>

<http://www.kredietnemerenbond.nl/actueel/nieuws/2004/60738>

www.ferratum.nl

http://www.afm.nl/MARKTPARTIJEN/upl_documents/Rapport_Verantwoorde_kredietverstrekking_2006_

http://www.afm.nl/marktpartijen/upl_documents/Jaarverslag_170408.pdf

<http://gemeenteloket.szw.nl/index.cfm>

Bijlage; Lijst geïnterviewden, vragenlijst interviews, Interviewverslagen

Lijst geïnterviewden

Interview 1; 20 juni 2008, de heer Albert B., medewerker P&O SoZaWe;

Albert B. is werkzaam geweest als ambtelijk adviseur van één van de leden van de commissie Boorsma, hij heeft in dat kader diverse artikelen geschreven over problematische schulden en is nog steeds zeer begaan met het onderwerp.

Interview 2; 23 juni 2008, mevrouw Marjolijn B., re-integratie consulente SoZaWe;

Marjolijn B. is psychologe en was eerst werkzaam als consulente voor de gemeente Den Haag, later als senior bij de afdeling inburgering van SoZaWe en nu als re-integratie consulente SoZaWe. Tevens is zij actief geweest in het zorgnetwerk voor de wijk Carnisse te Rotterdam.

Interview 3; 24 juni 2008, mevrouw Josje v. N., trainer/voorlichter van de Kredietbank Rotterdam;

Josje v. N. is jaren werkzaam geweest als schuldbemiddelaar, tijdens die werkzaamheden kreeg ze steeds meer trainende en voorlichtende taken. Trainer/voorlichter was eertijds nog geen officiële functie, maar haar werkzaamheden namen dusdanig veel tijd in beslag dat uiteindelijk haar huidige functie is geformaliseerd.

Interview 4; 26 juni 2008, de heer Frits Z., kwaliteitsmedewerker terugvordering en verhaal SoZaWe Rotterdam;

Frits Z. is werkzaam als kwaliteitsmedewerker terugvordering en verhaal bij SoZaWe. Hij krijgt bij zijn werkzaamheden veel te maken met mensen met problematische schulden, die zich ook daarin berusten. Hierbij is een schuld erbij geen probleem voor de mensen.

Interview 5; 1 juli 2008, mevrouw Veerle O., handhaafster SoZaWe Rotterdam;

Als vijfde is Veerle O. geïnterviewd. Zij is handhaafster (fraude onderzoekster) bij SoZaWe gelieerd aan een beheersteam, zij heeft goed zicht op de relatie fraude en schulden en bovendien is zij lid van het zorgnetwerk geweest, voor de Rotterdamse wijk Zuidwijk. Zij heeft veel ervaring met bijstandsklanten met schulden, maar ook klanten die uit de schulden weten te blijven.

Interview 6; 4 juli 2008, de heer Hans D., intaker SoZaWe Rotterdam;

Als laatste Hans D. geïnterviewd. Hij is intaker bij SoZaWe, het intake team is ook gelieerd aan een beheersteam. Hans D., heeft veel ervaring met klanten en schulden, soms is dat de reden van melding bij SoZaWe en dus bij Hans D..

Vragenlijst interviews;

Inleiding interviewgesprek;

Mijn naam is Hans de Bekker en ik werk al jaren voor sociale diensten. Tijdens mijn loopbaan heb ik veel te maken gehad, ook zelf, met schulden. Ik zie dat mensen door schulden in de problemen zitten en wil ze er graag bij helpen. Ik ben nu bezig met mijn afstudeerscriptie Bestuurskunde met als titel "SCHULDEN; Is de debiteur altijd verantwoordelijk voor zijn schulden?" (titel uitleggen). Voor dit onderwerp doe ik onderzoek naar de problematiek rondom schulden en wordt gezocht naar manieren waardoor de problematiek rondom schulden mogelijk effectiever aangepakt kan worden, hierbij heb ik uw hulp nodig.

Ik wil u daarom interviewen en zal een aantal vragen stellen. Als vragen onduidelijk zijn dan kunt u dat gewoon zeggen en dan zal ik ze toelichten. Mocht u zelf iets willen vragen dan hoor ik dat graag. Mocht u geen antwoord willen geven dan kunt u dat gewoon zeggen. Dit interview is vertrouwelijk en gegevens zullen met zorg behandeld worden. Als u wilt kan ik u het interviewverslag toesturen, wilt u dat (ja / nee)? Wilt u nog wat vragen (ja / nee)? Kunnen we nu beginnen (ja / nee)?

Voorbeeldvragen;

Voorbeeldvragen met betrekking tot de verantwoording van de overheid;

- In hoeverre vindt u dat de overheid verantwoordelijk is voor het toelaten of beperken van kredietverplichtingen?
- Zou de overheid moeten vaststellen in welke gevallen kredietwaardigheidstoetsing moet plaatsvinden?
- Zou de overheid moeten vaststellen op wat voor manier kredietwaardigheidstoetsing moet plaatsvinden?

Voorbeeldvragen met betrekking tot de verantwoording van kredietnemers;

- Vanaf welke hoogte qua inkomen vindt u het onverantwoord om kredietverplichtingen aan te gaan?
- Vindt u dat kredietnemers de plicht zouden moeten hebben hun inkomsten en lasten aan te tonen? Hoe breed of hoe smal?
- Vindt u dat er consequenties moeten zitten aan onverantwoord kredietgedrag? Zo ja, wat? Zo nee, waarom niet?

Voorbeeldvragen met betrekking tot de verantwoording van kredietverstrekkers;

- Vindt u dat kredietverstrekkers de plicht moeten hebben om te verantwoorden dat deugdelijke kredietwaardigheidstoetsing heeft plaatsgevonden?
- Vindt u dat er consequenties moeten zitten aan onverantwoord kredietverstrekgedrag? Zo ja, wat bijvoorbeeld? Zo nee, waarom niet?

Voorbeeldvragen met betrekking tot kredietwaardigheidstoetsing;

- Wat vindt u van kredietwaardigheidstoetsen?
- Voor wat voor soorten kredietverplichtingen vindt u dat kredietwaardigheidstoetsing van toepassing zou moeten zijn?
- Kredietwaardigheid kan op diverse manieren getest worden. Wat lijkt u de meest eenvoudige manier?
- Wat zou een goed en acceptabel alternatief zijn voor uw meest eenvoudige manier van kredietwaardigheidstesten?
- Vindt u dat kredietwaardigheidstoetsen uniform en op landelijk niveau vastgesteld zouden moeten worden?
- Vindt u dat kredietwaardigheid op landelijk niveau vastgelegd zou moeten worden?
- Wie of welke instantie zou die vastlegging en vaststelling moeten doen?
- Vanaf welke totale kredietverplichting op jaarbasis vindt u dat een kredietwaardigheidstoets moet plaatsvinden? En op basis van kredietverplichtingen van drie jaar?
- Voor wat voor een periode vindt u dat een kredietverplichting maximaal vastgelegd mag worden?
- Vanaf welke totale kredietverplichting gespreid over drie jaar vindt u dat een kredietwaardigheidstoets moet plaatsvinden?

Afsluiting interview;

Bedankt voor uw tijd en moeite en dat u mij heeft willen helpen. Ik ga uw antwoorden verwerken in een verslag welke uiteindelijk voor de scriptie gebruikt gaan worden. Mocht ik nog vragen hebben, kan ik dan contact opnemen (ja / nee)? Wilt u nog wat vragen of toevoegen aan het interview (ja / nee)? Nogmaals bedankt en ik wens u het allerbeste toe.

Interviewverslagen;

Interviewverslag 20 juni 2008 met de heer Albert B. (P&O SoZaWe Rotterdam);

Albert B. is werkzaam geweest als ambtelijk adviseur van één van de leden van de commissie Boorsma (commissie die het kabinet adviseert over schuldproblematiek heeft gegeven), hij heeft in dat kader diverse artikelen geschreven over problematische schulden en is nog steeds zeer begaan met het onderwerp.

Albert B. trok de vergelijking tussen roken en schulden waarbij hij erop wees dat bij beleid tegen roken er diverse harde maatregelen genomen worden. Hierdoor is roken op steeds meer plaatsen onmogelijk en staan op pakjes dreigende teksten. Bij schulden heeft hij het over *'een zwakke impulsbeheersing bij het zien van al dat in het openbaar uitgestalde lekkers'*, hierbij wordt door de overheid niet verboden, nee, integendeel, het uitstellen wordt gepromoot.

Ook onderschrijft hij de misvatting dat er vrij eenzijdig over lenen gesproken wordt terwijl de problematiek veel breder is en is hij het eens met de term kredietverplichtingen als betere aanduiding. Een puur verbod op het aangaan van kredietverplichtingen voor mensen met een laag inkomen ziet hij niet zitten omdat dan *'voor die TV anders gewoon de huur twee maanden niet betaald wordt'*.

Albert B. onderschrijft de wenselijkheid van uitbreiding van het aantal gevallen waarbij op kredietwaardigheid getoetst moet worden, maar vindt het soort krediettoetsing een arbitraire zaak. Hierbij wordt wel aangetekend dat de krediettoetsing op uniforme wijze dient plaats te vinden, bijvoorbeeld netto loon en netto huur als capaciteit indicatoren.

Albert B. ziet aan kredietverstrekkers zijde het deugdelijk toetsen als een vorm van maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) en tekent hierbij aan dat de sociale kant van MVO vaak vergeten wordt.

Als richting van aanpak is Albert B. het er mee eens dat kredietverplichtingen meer verboden zouden moeten worden, maar pleit voor een zorgvuldige aanpak waarbij eerst op houding gestuurd wordt door nieuwe wetgeving en vooral de gevolgen daarvan aangekondigd worden voordat daadwerkelijke invoering plaatsvindt.

Als rol van de overheid ziet Albert B. een rol van bepaler van noodzakelijke voorwaarden voordat überhaupt aan kredietverplichtingen gedacht wordt. Als voorbeeld werd genoemd dat kredietverstrekkers kredietwaardigheid moeten toetsen volgens een via hun brancheorganisatie uniform bepaalde manier. Hierbij dient de brancheorganisatie ook een snelle geschillenregeling met bindende werking te hebben om onmogelijkheden snel op te lossen.

De brancheorganisatie en de kredietverstrekkers zelf zullen verantwoordelijk gaan zijn voor het opstellen van voldoende voorwaarden alvorens een branchelid tot verstrekking mag overgaan. Het branchelid, oftewel de kredietverstrekker, mag dan ten slotte zelf ook nog verdere voorwaarden stellen.

Bij het inadequaat toetsen van kredietwaardigheid volgens de brancheregels of het niet aangesloten zijn bij een brancheorganisatie ziet Albert B. bijvoorbeeld nietig verklaring van kredietovereenkomsten en daarbij uitsluiting van incasso- of beslagrechten en uitsluiting van minnelijke regelingen of WSNP trajecten. Dit zal de kennis en bewustzijn van kredietverstrekkers vergroten om beter kredietwaardigheid te toetsen en zorgvuldiger met het toelaten van kredietverplichtingen om te gaan en tevens kredietnemers deugdelijke geschillenbehandeling geven.

Aan de kredietnemerzijde ziet Albert B. geen automatische uitsluiting bij een bepaald inkomen, er moet per individu gekeken worden. De ene kan wel goed met aflosverplichtingen omgaan en de andere mogelijk niet. Aangetekend hierbij is dat mensen met een laag inkomen ook weinig krediet zouden moeten kunnen krijgen. De grens legt hij daarbij niet op 100% WML, wat gelijk is aan de volledige bijstandsnorm voor gehuwden, maar Albert B. wijst erop dat er veel schulden voorkomen bij werkenden met een laag inkomen net boven bijstandsniveau.

Hierdoor kan het zijn dat er eerst een deel gespaard moet worden voor het gewenste goed en dat voor de rest een kredietovereenkomst afgesloten kan worden. Als ontmoediging van onverantwoord kredietgedrag ziet Albert B. een verlenging van de termijnen van het minnelijke of WSNP traject, of uitsluiting. Ook vindt Albert B. dat bij niet nakomen van kredietverplichting de dienst beëindigd moet worden en/of het goed ingeleverd aan de verstrekker.

Als ondergrens voor een kredietlimiet voor mensen met een laag inkomen ziet Albert B. bijvoorbeeld € 250,00 hoewel dit een arbitraire grens is. Op die manier kunnen alle mensen toch nog een kredietverplichting aangaan. Echter als kredietverplichtingen boven de € 250,00 uitstijgen dan dient daarvan 'ergens' een melding gemaakt te worden en is verdere kredietverplichting niet mogelijk.

In concreto betekent dit dat kredietverplichtingen die boven de € 250,00 kunnen oplopen er een check plaatsvindt of de limiet al bereikt is of niet. Als de limiet bereikt is dan kan de kredietverstrekker gaan toetsen volgens de brancheregels en eventueel de limiet verleggen. De melding van uitstaand krediet boven de € 250,00 bij bijvoorbeeld een BKR is verplicht, anders kan ook uitsluiting van incasso- of beslagrechten en uitsluiting van minnelijke regelingen of WSNP trajecten de consequentie zijn.

De consequenties zijn dat vele kredietverplichtingen getoetst moeten gaan worden. Een contract voor een mobiele telefoon bijvoorbeeld met een maandverplichting van € 10,00 en een looptijd van 36 maanden moet dan bijvoorbeeld ook getoetst worden. Ook als het belgedrag in één maand dan boven de € 250,00 gaat komen dient de dienst geblokkeerd te worden totdat is aangetoond dat de beller kredietwaardig tot boven de € 250,00 is, of het krediet is aangevuld tot onder de € 250,00.

Als overheidsinstrument ziet Albert B. een uniforme vaststelling van noodzakelijke voorwaarden die voor alle kredietverplichtingen geldt. Zo is het netto restinkomen na huur er één van. Een ander is dat bij niet aangesloten zijn bij een brancheorganisatie uitsluiting van incasso- of beslagrechten en uitsluiting van minnelijke regelingen of WSNP trajecten het gevolg kan zijn.

Interviewverslag 23 juni 2008 met mevrouw Marjolijn B. (re-integratie consulente SoZaWe Rotterdam);

Marjolijn is psychologe en was eerst werkzaam als consulente voor de gemeente Den-Haag, later als senior bij de afdeling inburgering van SoZaWe en nu als re-integratie consulente SoZaWe. Tevens is zij actief geweest in het zorgnetwerk voor de wijk Carnisse te Rotterdam.

Marjolijn vindt het bij de rol van de overheid vooral belangrijk dat er niet *'betuttelend'* opgetreden wordt. Mensen hebben in principe hun eigen verantwoording, dienen echter wel op de hoogte van consequenties te zijn. Als onder deze randvoorwaarden zaken niet netjes nagekomen worden dan ligt er een interveniërende taak voor de overheid.

De overheid dient dus duidelijkheid te verschaffen over oorzaken en gevolgen van kredietverplichtingen. Marjolijn B. noemt in dit kader ook de verleidende reclames waarbij lenen als *'vanzelfsprekend'* en *'normaal'* wordt afgespiegeld terwijl de werkelijkheid waarschijnlijk minder *'makkelijk'* en *'gewoon'* is, haar vermoeden is dat deze reclames *'misleidend'* zijn.

Marjolijn B. is het met een kredietlimiet van € 250,00 voor iedereen eens. Dit wil zeggen dat bij kredietverplichtingen die boven de € 250,00 kunnen uitkomen, het meerdere van te voren voldaan moet worden óf dat kredietwaardigheid getoetst moet gaan worden. Is hier niet aan voldaan en komt de schuld boven de € 250,00, dan moet verdere schuldaanwas onmogelijk gemaakt worden. Of er moet sprake van zijn dat iemands kredietwaardigheid volgens bepaalde normen getoetst is en dan kan eventueel de limiet opschuiven. De verschuiving van de limiet kan uiteraard ook voordat sprake is van overschrijding van de € 250,00.

Marjolijn B. is van mening dat brancheorganisaties zelf invulling mogen geven aan de manier waarop hun branche kredietwaardigheid toetst. Aangetekend is wel dat de brancheorganisatie aan bepaalde landelijke normen moet voldoen om uniformiteit en redelijkheid van regels te waarborgen.

Marjolijn B. onderschrijft de misvatting dat er vrij eenzijdig over lenen gesproken wordt terwijl de problematiek veel breder is en is zij het eens met de term kredietverplichtingen als betere aanduiding. Een puur verbod op het aangaan van kredietverplichtingen voor mensen met een laag inkomen ziet zij niet zitten en vindt dat *'betuttelend'*.

Marjolijn B. onderschrijft de wenselijkheid van uitbreiding van het aantal gevallen waarbij op kredietwaardigheid getoetst moet worden en vindt dat krediettoetsing oog voor de verhouding inkomsten/uitgaven/levensstijl moet hebben. Bij kredietnemers waar hierover twijfel is zou een test kunnen plaatsvinden dat zij eerst een paar termijnen als aanbetaling moeten betalen alvorens de rest als krediet opgeboekt wordt.

Marjolijn B. wil graag onderscheid zien in kredietverplichtingen die noodzakelijk zijn en kredietverplichtingen die minder noodzakelijk zijn. Als noodzakelijk werden huur, vaste lasten en ziektekostenverzekering genoemd. Deze kosten zouden apart van de € 250,00 regel getoetst moeten worden. Dit neemt niet weg dat ze van toetsing ontheven zijn, maar toetsing en vooral ook melding zou pas bij regelmatige wanbetaling moeten gelden. De € 250,00 toetsing en melding zou in ieder geval als maximum voor mensen met een inkomen tot 150% WML moeten gelden.

Marjolijn B. heeft eigen verantwoording hoog in het vaandel staan. Dit zowel voor kredietnemers als kredietverstrekkers. Kredietnemers moeten eerst hun best doen zelf schulden te voorkomen of te regelen voordat hulp aangevraagd wordt. Nu is de inschatting dat te snel een beroep op maatschappelijke ondersteuning gedaan wordt.

Bij onvoldoende blijk van besef van eigen verantwoording van kredietnemers hebben deze gedragingen gevolgen voor het latere proces. Zo vindt zij een aflostermijn van 4 jaar bij minnelijk of WSNP traject voor mensen die te weinig blijk van verantwoordelijkheid hebben gegeven als redelijk. Echter kunnen mensen bij wie duidelijk vastgesteld kan worden dat er andere factoren dan eigenverantwoordelijkheid voor hun situatie toepasselijk is best wat meer geholpen worden. Zo zou voor hen bijvoorbeeld de maximale aflostermijn van drie naar twee jaar verschoven kunnen worden.

Interviewverslag 24 juni 2008 met mevrouw Josje v. N. (trainer/voorlichter van de Kredietbank Rotterdam);

Josje v. N. is jaren werkzaam geweest als schuldbemiddelaar, tijdens die werkzaamheden kreeg ze steeds meer trainende en voorlichtende taken. Trainer/voorlichter was eertijds nog geen officiële functie, maar haar werkzaamheden namen dusdanig veel tijd in beslag dat uiteindelijk haar huidige functie is geformaliseerd.

Josje v. N. benadrukt het belang dat iemand tot op zekere hoogte vrij moet zijn in zijn of haar gedrag. De overheid moet hierbij niet te betuttelend optreden en/of stigmatiserend te werk gaan. Josje v. N. vindt dat de overheid strakke randvoorwaarden voor het aangaan van kredietverstrekkingen moet bepalen waarbij streng tot in detail getoetst dient te worden.

Bij die toetsing heeft de kredietnemer de aantoonplicht en moet alle inkomsten en uitgaven ter analyse aangetoond worden. Josje v. N. vindt uiteindelijk de hoogte van het inkomen niet belangrijk maar vindt dat er individueel naar gedrag gekeken moet worden. De ene is immers met een minimuminkomen goed in staat om de financiën te beheren en een ander heeft zelfs met een ruim inkomen nog maandelijks tekorten.

Kredietenverstrekking is altijd een individuele zaak wat per geval bekeken moet worden. Een kredietnemer is daarbij in principe vrij totdat er problemen ontstaan. Josje v. N. betreurt het dat pas bij hulp door de kredietbank een analyse van inkomsten/uitgaven/levensstijl gemaakt wordt. Mensen komen bij de kredietbank letterlijk binnen met stapels ongeopende, laat staan geordende post waarna de kredietbank geacht wordt zaken te ordenen.

Josje v. N. snapt niet dat kredietverstrekkers zelf deze inkomsten/uitgaven/levensstijl niet beter analyseren daar hun bedrijfsresultaten er van afhankelijk zijn. Eigenlijk zou het toetsen veel strenger bij de kredietverstrekkers moeten plaatsvinden, dit zou een rechtvaardiger manier zijn met twee voordelen; 1. Kredietverplichtingen worden zorgvuldiger vastgesteld en 2. bij de kredietbank hoeft minder geordend te worden.

De plicht tot betere toetsing dient bij de kredietverstrekkers te liggen en verzaken van de toetsplicht zou bijvoorbeeld in verlies incasso-/beslagrecht kunnen resulteren. De toetsing zou bijvoorbeeld uniform via een door de branche vastgestelde methode moeten plaatsvinden. Verder zou voor notoire wanverstrekkers een alternatieve straf opgelegd moeten worden waarbij zij geconfronteerd worden met de consequenties van hun wangedrag.

Voor soorten die voor toetsing in aanmerking moeten komen is Josje v. N. van mening dat alle soorten in aanmerking moeten komen en zij onderschrijft de mogelijkheid dat een lidmaatschap van bijvoorbeeld een sportvereniging teveel kan zijn. Kredietverplichtingen vindt Josje v. N. eigenlijk pas verantwoord als mensen kunnen aantonen dat zij na betaling van alle vaste maandelijks en periodieke kosten nog geld overhouden waarbij rekening gehouden moet worden voor kosten vervanging en onverwachte uitgaven.

Een prikkel inbouwen in het minnelijke of WSNP traject vindt Josje v. N. geen goed idee. Toelating tot bemiddeling is op zich al een voorrecht wat niet voor iedereen is weggelegd en dus prikkel genoeg. Verder schets Josje v. N. de drie jaar periode als voldoende straf voor eerder onverantwoord kredietgedrag. Tijdens drie jaar is alle franje weg aan financiële zijde en wordt alles in het werk gesteld voor maximale bijdrage in schuldaflossingen.

Concluderend wordt dus gesteld dat de overheid duidelijke en uniforme regels moet stellen waarbij individuele toetsing op inkomsten/uitgaven en levensstijl het uitgangspunt dient te zijn. Kredietnemers moeten als ze tenminste kredietverplichtingen willen, bereid zijn alles aan te tonen. Kredietverstrekkers dienen beter en zorgvuldiger en ook uniform (per branche) te toetsen en bij verzaken zouden er financiële gevolgen en alternatieve straf moeten volgen.

Interviewverslag 26 juni 2008 met de heer Frits Z. (kwaliteitsmedewerker terugvordering en verhaal SoZaWe Rotterdam);

Frits Z. is werkzaam als kwaliteitsmedewerker terugvordering en verhaal bij SoZaWe. Hij krijgt bij zijn werkzaamheden veel te maken met mensen met problematische schulden, die zich ook daarin berusten. Hierbij is een schuld erbij geen probleem voor de mensen.

Frits Z. is in eerste instantie vrij uitgesproken en vindt dat mensen met een inkomen op bijstandsniveau geen kredietverplichtingen zouden moeten kunnen aangaan. Dit wordt later genuanceerd als onderscheid gemaakt wordt tussen noodzakelijke en minder noodzakelijke kredietverplichtingen.

Als noodzakelijke kredietverplichtingen worden huur, gas/water/licht en ziektekostenverzekering genoemd en als minder noodzakelijke kredietverplichtingen worden mobiele telefoons, Wehkamp en eigenlijk de rest genoemd. Frits Z. is van mening dat de noodzakelijke kredietverplichtingen in ieder geval via de uitkering betaald moeten worden.

Frits Z. onderschrijft de misvatting dat er meestal vrij eenzijdig over lenen gesproken wordt terwijl de problematiek veel breder is en is hij het eens met de term kredietverplichtingen als betere aanduiding. Een puur verbod op het aangaan van kredietverplichtingen voor mensen met een laag inkomen ziet hij wel zitten. Bij bepaling van kredietwaardigheid ziet Frits Z. een berekening met daarin inkomen, vaste lasten en overige schulden als een goede manier van aanpak.

Hij vindt dat ogenschijnlijk onschuldige kredietverplichtingen zoals een abonnement van een sportvereniging of televisieabonnement ook de laatste druppel voor problematische schulden kunnen vormen en vindt dat acties zoals stopzetten levering goed of dienst veel korter op het niet nakomen van verplichtingen moet zitten.

Hierbij moet dus niet eerst maandenlang een schuld kunnen oplopen en daarna acties ondernomen worden. Maar er moet een vorm van *'lik op stuk'* beleid zijn waarbij kort op niet nakomen van verplichtingen gezeten wordt.

Frits Z. waarschuwt voor een betonnen schuldenaarsbestand, deze mensen hebben dusdanige schulden dat werken financieel niet aantrekkelijk is omdat iedere cent die extra verdiend wordt ten behoeve van aflossing schulden ingeleverd moet worden. Om dit te bestrijden zouden mensen op budgetbeheer gezet moeten worden waarbij een *'mager'* weekgeld van bijvoorbeeld € 50,00 verstrekt wordt wat bij goed gedrag jaarlijks mondjesmaat verhoogd kan worden.

In de budgetmethode zou dan ook het aanvaarden van werk gestimuleerd worden doordat het weekgeld dan omhoog gaat. Een kredietnemer is in principe verplicht om bij het aangaan van kredietverplichtingen inzicht in alle financiële gegevens te verstrekken, immers *'voor wat, hoort wat'*.

Een kredietverstrekker zou volgens uniforme landelijke of branchebepaalde toetsingsregels de kredietwaardigheid moeten vaststellen en bij het verzaken van deugdelijke toetsing zouden kredietverstrekkers alle vorderingsrechten op de vordering, op de kostprijs na, moeten verliezen. Kredietnemers zouden bij wanbetaling hun goed of dienst moeten inleveren.

Concluderend onderschrijft Frits Z. een methodiek waarbij tot een bepaalde krediethoogte enkel bij BKR geïnformeerd moet worden of de kredietruimte al opgebruikt is. Is de limiet al bereikt dan moet of getoetst worden, of kiest de persoon ervoor een deel aan te betalen en niet als schuld te laten opboeken.

Interviewverslag 01 juli 2008 met mevrouw Veerle O. (handhaafster SoZaWe Rotterdam);

Als vijfde is Veerle O. geïnterviewd. Zij is handhaafster (fraude onderzoekster) bij SoZaWe gelieerd aan een beheersteam, zij heeft goed zicht op de relatie fraude en schulden en bovendien is zij lid van het zorgnetwerk geweest, voor de Rotterdamse wijk Zuidwijk. Zij heeft veel ervaring met bijstandsklanten met schulden, maar ook klanten die uit de schulden weten te blijven.

Bij het aangaan van kredietverplichtingen vind Veerle O. in het algemeen dat er een 'gulden' middenweg van controle en eigen verantwoording moet zijn. Er moeten beperkt landelijke regels opgesteld worden waarna de kredietverstrekkers zelf hun eisen mogen bepalen. Kredietnemers mogen vervolgens bepalen of ze eraan willen voldoen.

Veerle O. vindt dat de overheid normaal niet verantwoordelijk hoeft te zijn voor het toelaten of beperken van kredietverplichtingen. Het aangaan van kredietverplichtingen is in principe een zaak van eigen verantwoording. De overheid heeft wel een taak om te zorgen voor de groep die hun eigen verantwoording niet aankan.

Veerle O. ziet er weinig heil in om het beperken van het aangaan van kredietverplichtingen naar inkomen vorm te geven. Ze vindt dat de ene wel goed met beperkte financiën en kredietverplichtingen kan omgaan en de andere niet. Degenen die het goed doen zouden dus niet moeten lijden onder het slechte gedrag van anderen.

Wat leeftijd betreft is dat anders, Veerle O. vindt dat mensen onder de 21 geen kredietverplichtingen zouden moeten mogen aangaan, wel zou een beperkt mobiel telefonieabonnement toegestaan moeten worden. Bij mobiele telefoons vind Veerle O. dat er wel veel sneller gehandeld moet worden als verplichtingen niet nagekomen worden.

Veerle O. betreurt het dat het aantal WSNP trajecten afgenomen is, veel van haar klanten zijn hierdoor goed geholpen en hebben daardoor nu een menswaardiger leven. Wel vindt Veerle O. dat er binnen de WSNP meer begeleiding moet zijn om mensen financieel zelfstandig te laten kunnen zijn ná het WSNP traject.

Veerle O. ziet weinig heil in het strenger aanpakken van foute kredietverstrekkers, het aangaan van kredietverplichtingen is primair een verantwoording van het individu zelf. Veerle O. is dus niet voor het verliezen van incasso- of beslagrecht. Wel vindt ze dat incassobureaus aangepakt zouden moeten worden op het blind opleggen van administratieve meerkosten.

Een kredietlimietgrens van € 250,00 zonder strenge check voor iedere kredietnemer vindt Veerle O. op zich een goed idee. Daarbij moest wel aangetekend worden dat deze grens een arbitraire is en de hoogte zou net zo goed € 100,00 of € 500,00 kunnen zijn.

Bij vaststelling kredietwaardigheid vindt Veerle O. dat dit zo uitgebreid of niet kan zijn als voor het soort krediet nodig is. Er moet ook ruimte kunnen zijn voor mensen met een instabiele financiële situatie. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan mensen met uitzendcontracten, kleine zelfstandigen en freelancers. Veerle O. staat positief tegenover een deel sparen en aanbetalen van een goed of dienst en de rest eventueel op krediet bekostigen.

Interviewverslag 04 juli 2008 met de heer Hans D. (intaker SoZaWe Rotterdam);

Als laatste Hans D. geïnterviewd. Hij is intaker bij SoZaWe, het intake team is ook gelieerd aan een beheersteam. Hans D. heeft veel ervaring met klanten en schulden, soms is dat de reden van melding bij SoZaWe en dus bij Hans D..

Hans D. heeft een sterke mening dat de overheid zich met het aangaan van kredietverplichtingen moet bemoeien. Hij refereert hierbij aan de Verenigde Staten. Hier waren kredietregels losgelaten wat macro-economische gevolgen had en in een 'kredietcrisis' resulteerde.

Door het Amerika voorbeeld vindt Hans D. dat de overheid voorwaarden voor lenen moet scheppen. De manier van kredietwaardigheidstoetsing mag aan de brancheorganisaties overgelaten worden. Hierbij moet wel rekening gehouden worden met de regels omtrent privacy.

Hans D. onderschrijft de misvatting dat er vrij eenzijdig over lenen gesproken wordt terwijl de problematiek veel breder is en is hij het eens met de term kredietverplichtingen als betere aanduiding. Dit geldt dan ook voor een duur lidmaatschap als ook voor een abonnement of creditcard.

Bij de verantwoording van kredietverstrekkers vindt Hans D. dat deze realistisch beleid moeten maken waarbij de zorgvuldigheid invloed heeft op recht van incasseren van schulden. De grote vraag is dan wel hoe het risico verdeeld gaat worden tussen kredietverstrekker en kredietnemer. De verdeling van risico vindt Hans D. een kwestie voor de rechtelijke macht.

Hans D. spreekt zich verder uit voor een krediettoets die pas hoeft plaats te vinden als er sprake is van krediet dat boven de hoogte van een netto maandinkomen uitstijgt. Dit dan wel gerekend over het hoofdkomen.

De krediettoets zou dan plaats moeten vinden op een objectief vastgestelde manier, bijvoorbeeld vastgesteld door een branchevereniging. Deze branchevereniging moet dan wel van overheidswege gecontroleerd worden, bijvoorbeeld door de AFM. Kredietverstrekkers die zich niet aan de brancheregels houden kunnen daardoor het risico lopen dat ze incasseerrechten verliezen.