

INLEIDING

De schuldenproblematiek

1.1 Een aantal cijfers

De schuldenproblematiek in Vlaanderen groeit. Steeds meer mensen ondervinden problemen met de betaling van hun schulden. Zo staan eind 2010 in Vlaanderen 144.504 personen met afbetalingsmoeilijkheden geregistreerd bij de Centrale voor Kredieten aan Particulieren van de Nationale Bank van België.¹ In de gerechtelijke arrondissementen in Vlaanderen (inclusief Brussel-Halle-Vilvoorde) stonden 50.909 berichten van toelaatbaarheid tot de procedure collectieve schuldenregeling geregistreerd.

Binnen de energiemarkt valt op dat steeds meer gezinnen niet bij een commerciële leverancier terecht kunnen, maar terugvallen op de netbeheerders om in hun elektriciteits- en gasbehoefte te voorzien. Ook het aantal budgetmeters voor elektriciteit (41.200 eind 2010) en gas (18.190 eind 2010) kent een duidelijk stijgende lijn.²

Het Vlaams Centrum Schuldbemiddeling registreerde eind 2010, 65.606 dossiers schuldhelpverlening bij de OCMW's en CAW's erkend voor schuldbemiddeling in Vlaanderen. Daarin is diezelfde onrustwekkende evolutie merkbaar, namelijk de enorme stijging van dossiers collectieve schuldenregeling. We spreken over bijna een verdubbeling sinds 2007.³ Het hoeft dus niet te verwonderen dat steeds meer mensen een beroep doen op schuldhelpverlening. Omdat het voor de erkende instellingen voor schuldbemiddeling vaak financieel niet mogelijk is om het hulpverleningsaanbod uit te breiden, wordt de sector de laatste jaren geconfronteerd met dossieroverlast.

1.2 Oorzaken

Vaak wordt met de vinger gewezen naar de schuldenaar zonder enig vermoeden van diens situatie. Bovendien is het ene dossier het andere niet en getuigt het van bijzondere kortzichtigheid om de redenering "eigen schuld, dikke bult" te formuleren. Gebrek aan administratieve vaardigheden, een onregelmatig of te laag inkomen en ziekte blijken evenzeer grote risico's met zich mee te brengen.⁴ Het probleem van overmatige schuldenlast kan dus werkelijk iedereen overkomen. Het is duidelijk dat de schuldenproblematiek in onze complexe samenleving verschillende oorzaken kan hebben: inkomen, bestedingspatroon en vaardigheden.

Theoretisch gezien worden in de literatuur ruwweg vijf categorieën schulden onderscheiden. Deze indeling is gedeeltelijk ontleend aan De Greef.⁵

¹ Nationale Bank van België (2011). Statistieken Centrale voor kredieten aan particulieren – 2010, gegevens op 31 december 2010.

² VREG (2011). Rapport van de Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt van 31 mei 2011 (Statistieken 2010 met betrekking tot huishoudelijke afnemers in het kader van artikel 5.7.1. van het Energiebesluit van 19 november 2010).

³ Vlaams Centrum Schuldbemiddeling (2011). Cijfermateriaal basisregistratie 2007-2010.

⁴ Vlaams Centrum Schuldbemiddeling (2010). Onderzoeksrapport. Resultaten van de basisregistratie en de uitgebreide registratie uitgevoerd bij de erkende instellingen voor schuldbemiddeling in Vlaanderen, 2007-2009.

⁵ De Greef, M.H.G. (1992). Het oplossen van problematische schulden. Een analyse van de invloed van hulpverlening, interorganisatorische samenwerking en huishoudenkenmerken op de effectiviteit van de schuldbemiddeling. Groningen.

- *Overlevingsschulden*: schulden die gemaakt worden om te 'overleven'. Deze schulden komen voor bij mensen die leven in situaties van bestaansonzekerheid en armoede en die derhalve schulden maken om te voldoen aan hun basisbehoeften.
- *Overbestedingsschulden*: schulden die worden gemaakt door mensen die wel een behoorlijk leefbaar inkomen hebben. Er wordt meer besteed dan wat voorhanden is. Het zogenaamde 'gat in de hand' behoort tot deze categorie.
- *Aanpassingsschulden*: deze schulden vloeien voort uit een onverwachte situatie waaraan mensen zich moeten aanpassen met financiële problemen als gevolg. Ziekte, werkloosheid en (echt)scheiding zijn binnen deze categorie de meest voorkomende oorzaken.
- *Compensatieschulden*: deze schulden ontstaan wanneer mensen zichzelf troosten met aankopen wanneer ze zich emotioneel niet goed voelen. Deze compensatie kan verregaande gevolgen hebben en leiden tot verslavingen aan gokken, alcohol,...
- *Afgeleide schulden*: deze komen voort uit borgstelling of bij het achterwege blijven van (terug)betalingen. De persoon komt in een schuldsituatie terecht door toedoen van een derde.

De huidige consumptiemaatschappij brengt uitdagingen met zich mee met neveneffecten waar bepaalde groepen mensen niet zijn tegen opgewassen. Het leven wordt alsmaar duurder en de koopkracht daalt waardoor gezinnen met een bescheiden inkomen enorm worden benadeeld. Enerzijds door het gebrek aan middelen, anderzijds door een gebrek aan informatie en vorming om het (commercieel) aanbod te begrijpen en te ontcijferen.⁶ Een ruim publiek kampt met grote onwetendheid over de rechten als consument, over de regels waar een verkoper zich moet aan houden of over de verplichtingen die vervat zijn in een abonnement of contract. Daarbovenop laat de leesbaarheid van tal van (financiële) documenten vaak te wensen over en dienen bepaalde misleidende en/of agressieve verkooptechnieken en -reclames aan banden te worden gelegd zoals bepaalde reclames van postorderbedrijven en kredietmaatschappijen.

De gemiddelde consument maakt zich zorgen over de toekomst. Die bezorgdheid vertaalt zich in de eerste plaats in een bereidheid om de uitgaven voor telecom, autogebruik, kleding, energie en vrijetijdsbesteding te verminderen.⁷ Die bezorgdheid doorkruist ook de hedendaagse debatten op politiek niveau. De betaalbaarheid van basisbehoeften als energie en huisvesting blijven een heikel punt. Het is echter nog wachten op een krachtadig beleid op dat vlak.

Gezien de exponentiële stijging van het aantal schuldendossiers in Vlaanderen de voorbije jaren wordt het stilaan tijd dat er structureel geïnvesteerd wordt in preventie om deze trend tegen te gaan. Op dit moment staat de schuldpreventie in Vlaanderen immers nog in haar kinderschoenen. Inherent aan de opbouw van deze synthese is het betrekken van zowel risicofactoren eigen aan het individu als risicofactoren eigen aan de hedendaagse samenlevingsstructuur.

⁶ OIVO (2008). De consumptie van gezinnen met een bescheiden inkomen.

⁷ OIVO (2008). Dalende koopkracht? Sociale groepen reageren verschillend.

Preventie

2.1 Situering

Gezien de diverse oorzaken van schuldoverlast moet een preventiebeleid zich dus niet enkel focussen op de sensibilisering van mensen maar evenzeer op deze van beleidsverantwoordelijken. Dit zijn meteen ook voorwaarden om een efficiënt preventiebeleid te voeren.⁸ De nood is bijzonder hoog en bovendien hinkt Vlaanderen achterop in vergelijking met Wallonië en Nederland op dat vlak. Wat de komende jaren aan bod komt, zou de basis moeten vormen van vergaande preventie naar alle doelgroepen toe. Deze piste komt zowel ten goede aan de mensen zelf als aan de maatschappij.

Om de problematiek van schuldoverlast aan te pakken is het van groot belang om preventieve speerpunten te plaatsen daar waar krachtadig kan worden ingegrepen. Die plaatsen komen in wat volgt aan bod. Gedurende de opbouw van deze nota werd snel duidelijk dat preventie zich geenszins mag beperken tot acties van primaire preventie naar de bevolking toe. Integendeel, het is pas wanneer we op verschillende terreinen een preventieve aanpak implementeren, dat er resultaat geboekt kan worden. Deze redenering houdt in dat het VCS ook sterk wil inzetten op secundaire en tertiaire preventie (curatie). Dit heeft uiteraard invloed op de doelstellingen van de preventie. Deze worden dan ook aangegeven in het tweede hoofdstuk van deze nota waar de onderscheiden doelgroepen van invloed zijn op de 'tjidslijn van preventie'.

Aanbeveling: primaire, secundaire en tertiaire preventie in het beleid voorzien.

Het VCS heeft de ervaring dat de vraag naar ondersteuning op vlak van schuldpromotie van de erkende instellingen voor schuldbemiddeling en tal van andere sectoren groot is. Zij erkennen duidelijk de noodzaak en tonen bereidwilligheid om mee te werken aan een krachtadige aanpak. Alleen ontbreken meestal de basiselementen zijnde de nodige knowhow, de efficiënte samenwerking met andere sectoren en, last but not least, de middelen. In 2011 gaf de Vlaamse overheid hier een eerste aanzet toe door het inzetten projectsubsidies ten bedrage van 500.000 euro voor regionale samenwerkingsverbanden met het oog op kwaliteitsverbetering van schuldhulpverlening, inclusief preventie van schuldenlast 2011.⁹

Aanbeveling: de instellingen voor schuldbemiddeling voorzien van voldoende middelen om vorming, samenwerking en acties te kunnen ontwikkelen op het vlak van preventie.

2.2 Onderzoek

Studies van schuldsituaties en problematische schulden zijn zeer relevant in het kader van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. Schuldsituaties kunnen zowel oorzaak als gevolg zijn van armoede. De schuldsituatie van een huishouden kan een nefaste impact

⁸ Goris, P. Burssens, D Melis, B. & Vettenburg, N.(2007). *Wenselijke preventie stap voor stap*. Antwerpen-Apeldoorn: Garant

⁹ Meer informatie op [<http://www4wvg.vlaanderen.be/wvg/welzijnensamenleving/nieuws/Paginas/Vlaams-minister-Jo-Vandeurzen-zet-500-000-euro-in-voor-15-regionale-projecten-met-als-thema-kwalitatieve-schuldhulpverlenin.aspx>]

hebben op verschillende domeinen van het leven van een persoon. Schulden kunnen de fysieke en mentale gezondheid ondergraven, het subjectieve welbevinden ondermijnen en nefast zijn voor de sociale relaties van mensen. Schulden kunnen bovendien een barrière vormen voor tewerkstelling.¹⁰

Er is al heel wat onderzoekswerk verricht waar de resultaten betekenisvol zijn voor de sector van de schuldbemiddeling. Toch blijven nog legio vragen onbeantwoord waarvan het antwoord de basis kan vormen om de juiste keuzes te maken in het kader van preventie.

Een quasi onontgonnen terrein is kwalitatief onderzoek waar ook advocaat-schuldbemiddelaars en hun cliënteel in opgenomen worden. Dergelijk onderzoek is echter noodzakelijk teneinde een volledig beeld te krijgen van bijvoorbeeld het verloop van de bemiddeling in het kader van de collectieve schuldenregeling.

Cijfers van de Nationale Bank van België en het eigen onderzoeksrapport van het VCS leveren ons tal aan waardevolle gegevens. Toch wordt diepgaander onderzoek gemist. De mechanismen die bij verschillende doelgroepen spelen met een overbestedingspatroon, de redenen van 'herval' in schuldoverlast, psychologische oorzaken en gevolgen van schulden, de reden waarom bepaalde groepen weinig zichtbaar zijn in de hulpverlening, de oorzaken van de enorme stijging van het aantal dossiers collectieve schuldenregeling op korte tijd, ... zijn slechts voorbeelden van vragen waar het gissen blijft naar antwoorden.

Het VCS pleit er derhalve voor om, naast preventieve acties, eveneens fors in te zetten op wetenschappelijk onderzoek. Dit is vereist om het beleid te onderbouwen wil het enige efficiëntie aan te dag leggen. Momenteel neemt de Katholieke Hogeschool Kempen een aantal onderzoeken op betreffende de budgetproblematiek.¹¹ Samenwerking met de academische wereld blijft sterk aangewezen om verder onderzoek te voeren.

Aanbeveling: investeren in wetenschappelijk onderzoek.

2.3 Inzetten op structureel niveau

Hoger werd de wenselijkheid van structurele maatregelen reeds onderstreept. Deze zijn van onschatbare waarde en hebben over het algemeen trouwens een zeer gunstige impact op de praktijk.¹² Niet enkel een nog meer consumentvriendelijker wetgeving is nodig maar evenzeer de controle op de uitvoering van de wet en het treffen van passende sancties bij inbreuken. Erkende instellingen voor schuldbemiddeling stellen veel misbruiken vast wanneer zij de dossiers van hun cliënten analyseren. Van daaruit wordt de vraag naar een betere naleving van de wet- en regelgeving die consumenten beschermt, pertinent. Bijgevolg is het niet alleen vereist dat de controlediensten versterkt worden maar ook dat zij

¹⁰ Centrum voor Sociaal Beleid (2007). Problematische schulden in België. Op zoek naar het profiel van de bevolking met (problematische) schuldsituaties en indicatoren hierover op basis van SILC 2004.

¹¹ Meer informatie op [www.khk.be] en [www.cebud.be].

¹² Réseau Financement Alternatif (2011). Kredietopeningen, waarom? Onderzoek besteld door de POD MI op vraag van Philippe Courard, staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding.

consequenter en strenger sanctioneren. Het Vlaams Centrum Schuldbemiddeling haalde deze aanbeveling reeds aan in haar federaal memorandum voor de regering 2010-2014.¹³

Het recent afgesloten regeerakkoord stemt op dit vlak enigszins positief zoals blijkt uit volgende passages:

“De rol van het Parlement inzake controle op de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten (FSMA) versterken, en er een sterke en onafhankelijke regulator van maken die ten dienste van de consument van financiële diensten staat (bankmobiliteit, vergunning van de tussenpersonen voor financiële producten en diensten, versterking van de voorafgaande controles van elk product en de aanduiding van hun risicograad voor de uitgifte, nazicht van de kwaliteitslabels, bedenkttermijnen, financiële opvoeding, bemiddeling, klachtenbehandeling).”

(...)

De regering zal de strijd tegen overmatige schulden versterken via een controle op agressieve kredietpraktijken en kredietreclame en een versterking van de regels inzake kredietopeningen.”¹⁴

Aanbeveling: betere controle op de naleving van de wet- en regelgeving die consumenten beschermt voorzien. Hiervoor is het niet alleen aangewezen dat de controlediensten versterkt worden maar ook dat zij consequenter en strenger sanctioneren.

Hiernaast worden de erkende instellingen voor schuldbemiddeling vaak ook geconfronteerd met cliënten die overlevingsschulden maken. Dit betekent dat het inkomen (al dan niet uit arbeid) dermate laag ligt dat het een enorme inspanning vraagt om zonder kleerscheuren de maand door te komen. Het gaat in deze gevallen om het betalen van basisbehoeften. Dit kan enkel aangepakt worden door de minimuminkomens en –uitkeringen op te trekken opdat iedereen de mogelijkheid krijgt financieel rond te komen. Het is mensonwaardig om bepaalde groepen in de kou te laten staan terwijl de dure consumptiemaatschappij de prijzen van dagdagelijks uitgaven omhoogdrijft.

Aanbeveling: de minimuminkomens en –uitkeringen voldoende aanpassen aan de stijgende levensduurte.

Structurele maatregelen zijn van onmeetbare waarde binnen de primaire preventie. Deze zorgen ervoor dat minder mensen met enige vorm van schuldoverlast te maken krijgen. Daarom is het nodig dat verschillende beleidssectoren ook de handen in elkaar slaan om effectieve schuldpreventie mogelijk te maken. Wij vragen dan ook dat onder meer het onderwijsbeleid meewerkt aan de opname van financiële educatie in de vakgebonden eindtermen. Dit zou betekenen dat elk kind of jongere de kans krijgt om zich voor te bereiden op een financieel zelfstandig leven in onze veeleisende samenleving. Dit vergt kennis maar evenzeer vaardigheden. Vél vaardigheden. Hier ligt de uitdaging om kinderen

¹³ Vlaams Centrum Schuldbemiddeling (2010). 10 voorstellen voor een federaal beleid ter preventie en bestrijding van schuldoverlast. Brussel. Raadpleegbaar via [www.centrumschuldbemiddeling.be].

¹⁴ Ontwerpverklaring over het algemeen beleid 1 december 2011.

en jongeren op jonge leeftijd te leren kennismaken met het leven in een consumptiegerichte maatschappij.

Aanbeveling: sector- en bevoegdheidsoverschrijdend werken om effectieve schuldpreventie mogelijk te maken.

2.4 Inzetten op kwaliteitsvolle hulpverlening

Niet zelden liggen bij familiedrama's of zelfmoorden schulden mede aan de basis. De druk die overmatige schulden legt op het gezin en in het bijzonder ook op de kinderen is enorm groot. Mensen die hulp vragen zetten de stap in de goede richting maar ook zij die in schuldhelpverlening terecht komen leiden vaak een erg stressvol bestaan. Het is van groot belang dat met de grootste zorg een professionaliteit hulp kan worden geboden aan deze gezinnen. Niet enkel de zorg voor de financiële kant primeert, evenzeer dient de ruimere context opgenomen te worden in de zorgvraag. De ruimere context kan een onderliggende oorzaak van de schuldsituatie bloot leggen of kan andere hulpvragen duidelijk maken die mee moeten worden aangepakt teneinde de kansen van het gezin op een betere toekomst te vergroten en teneinde herval te vermijden.

Vanuit de instellingen voor schuldbemiddeling vallen in dit verband zorgwekkende signalen te horen. De dossierlast is vaak zo groot dat de maatschappelijk werker enkel tot de budgethulpverlening komt. Dit impliceert dat sommige hulpverleners zich gereduceerd voelen tot het voeren van een boekhoudkundige job. Dit komt uiteraard niemand ten goede. De denkpijlen met de stuurgroep daaromtrent geven duidelijk twee sporen aan. Enerzijds dienen de middelen voor schuldhelpverlening toereikend te zijn om elke cliënt de nodige zorg te bieden. Anderzijds dient ook te worden ingezet op doorgedreven vorming van hulpverleners.

Aanbeveling: de middelen voor schuldhelpverlening toereikend maken om elke cliënt van kwaliteitsvolle hulpverlening te kunnen voorzien.

Aanbeveling: inzetten op permanente vorming van hulpverleners.

Het Centrum Kauwenberg, een vereniging waar armen het woord nemen, diende vorig jaar al een dossier in met tal van aanbevelingen die nodig zijn om de schuldhelpverlening, in het bijzonder de collectieve schuldenregeling, efficiënter en draaglijker voor de cliënt te maken.¹⁵ We verwijzen dan ook graag naar hun rapport waar de aanbevelingen overzichtelijk in aan bod komen.

Ook in Nederland stelt men de vraag openlijk: is er noodzaak tot fundamentele verandering in schuldhelpverlening? Vergelijkbaar met de situatie in ons land kunnen we een aantal zaken vaststellen die belangrijk zijn binnen de analyse van de stand van zaken. Een evolutie die al enige tijd bekend is, is dat het aantal schuldendossiers bij erkende schuldbemiddelaars blijft stijgen. Echter niet alleen het aantal verandert, ook de aard van de hulpverlening is erg divers geworden, bijvoorbeeld:

¹⁵ Centrum Kauwenberg (2010). Schuldbemiddeling ontoereikend?!

- jongeren jonger dan 25 komen terecht in schuldhulpverlening;
- schuldenaren met inkomen uit werk, die gebukt gaan onder te hoge uitgaven;
- personen die na een scheiding de eindjes niet meer aan elkaar kunnen knopen;
- kleine zelfstandigen die door de crisis geen opdrachten meer krijgen;
- ouderen wier partner altijd de geldzaken regelde;
- ...

Net als bij ons, neemt naast het aantal en de diversiteit, ook de complexiteit van de schuldendossiers toe.¹⁶

2.5 Inzetten op levenslang lerende hulpverleners/schuldbemiddelaars

In het verlengde van het vorige punt, staat hier de permanente vorming centraal die de hulpverleners dient aangeboden te worden. Deze vormingen moeten de efficiëntie van de hulpverlening beogen waarin ook een preventieve aanpak vervat is, met name hervulpreventie. Dit vereist een sterk aanbod aan methodische opleidingen en intervisie op regelmatige basis. Er wordt op deze vlakken ongelooflijk goed werk verricht op het terrein maar dit mag niet belemmeren om na te denken over verbeterpunten.

Aanbeveling: een preventieve aanpak inherent maken aan het hulpverleningsproces.

Het VCS biedt al heel wat vormingen aan voor schuldhulpverleners van erkende instellingen voor schuldbemiddeling. Er kan echter nog meer op ingezet worden. Uit de contacten met het werkveld kan het VCS opmaken dat er nog specifieke kennis ontbreekt bij de instellingen voor schuldbemiddeling over preventie. Toch dienen zij al bepaalde zaken te realiseren op dat vlak en bestaan er her en der acties en materiaal dat ingezet wordt om die taak op te nemen. Om de effectiviteit te vergroten zou ondersteuning voor de projecten aangeboden moeten worden.

Een heikel punt is de begeleiding, of het gebrek eraan, van gezinnen in collectieve schuldenregeling bij sommige advocaten. Meer dan eens krijgt het VCS te maken met klachten van burgers over hun schuldbemiddelaar. Ook hier verwijzen wij graag naar het rapport van Centrum Kauwenberg en Grepia, dat de verbeterpunten op dat vlak in beeld brengt.¹⁷

Aanbeveling: opleiding voorzien voor advocaten die aan schuldbemiddeling doen met het oog op een kwaliteitsvolle begeleiding.

2.6 Preventieprojecten voor verschillende doelgroepen

¹⁶ Schuldsanering. Tijdschrift voor schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering (oktober 2011), 5, p. 4-7

¹⁷ Vzw steunpunt schuldbemiddeling en Centrum Kauwenberg (2009). De collectieve schuldenregeling, knelpunten en aanbevelingen. Brussel.

Een aantal instellingen voor schuldbemiddeling is reeds van start gegaan met het ontwikkelen van preventieacties en -materiaal naar verschillende doelgroepen toe. Dit is een belangrijke basis voor de verdere ontwikkeling van een preventiebeleid. Het Vlaams Centrum schuldbemiddeling verzamelt de zogenaamde 'good practices' van het terrein om ze bekend te maken op haar website. Op die manier kunnen de diensten van elkaar leren en bestaande ideeën overnemen.¹⁸

In de volgende hoofdstukken wordt ingezoomd op verschillende doelgroepen die voor schuldpreeventie erg belangrijk zijn. De opdeling in doelgroepen is voor een stuk kunstmatig. Overlappendingen zijn onvermijdelijk. Er werd met de stuurgroep gekozen voor deze groepen omdat ze als groep zichtbaar zijn in de schuldhulpverlening en omdat ze per groep gemeenschappelijke risicofactoren hebben waarop kan ingespeeld worden bij het uitwerken van preventieve acties.

Per doelgroep worden een aantal doelstellingen besproken waaraan strategieën en acties gekoppeld worden. Net zoals voor de algemene omschrijving van de doelgroep in verband met schuldoverlast geldt, is ook voor wat betreft de doelstellingen en strategieën/acties per doelgroep een verdere analyse vereist. Doelstellingen dienen verfijnd worden naar algemene doelen en subdoelen toe en strategieën dienen verder naar concrete acties te leiden. De inhoud van deze nota wil een aanzet vormen voor verdere uitwerking wanneer effectief naar bepaalde doelgroep(en) toe gewerkt zal worden.

Als bijlage bij deze nota worden ook alvast een aantal 'good practices' gevoegd. Deze lijst is niet sluitend maar wil een weergave bieden van een aantal projecten dat reeds gekend is in de sector.

¹⁸ Raadpleegbaar via [www.centrumschuldbemiddeling.be]