

Aanbieders schuldbemiddeling



Bureau Bartels
ONDERZOEK | BELEIDSADVIES

Aanbieders schuldbemiddeling

Eindrapport

Uitgebracht in opdracht van het
ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Amersfoort, 20 december 2021

Bureau Bartels B.V.
Postbus 318
3800 AH Amersfoort
Stationsplein 69
3818 LE Amersfoort
T 033 – 479 20 20
info@brtls.nl
www.bureaubartels.nl



Inhoud

Inhoud

1.	Inleiding	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Doelstelling en aanpak onderzoek	2
1.3	Leeswijzer	4
2.	Overtredingen	5
2.1	De wet op het consumentenkrediet	5
2.2	Frequentie overtredingen	5
2.3	Kennisname en signalering	7
2.4	Varianten overtredingen	10
2.5	Toekomstperspectief	12
3.	Aanbieders	14
3.1	Profiel aanbieders	14
3.2	Wervingskanalen	16
3.3	Werkwijze	17
4.	Clëntenperspectief	20
4.1	Profiel cliënten en keuze voor aanbieder	20
4.2	Consequenties	21
5.	Samenvattende conclusie	24
Bijlage I	Onderzoeksvragen	26
Bijlage II	Schriftelijke bronnen	27

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Met de introductie van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) in 2012 is de regie voor schuldhulpverlening aan particulieren bij gemeenten komen te liggen. Mede vanwege capaciteitsoverwegingen kozen veel gemeenten er vanaf dat moment voor om de uitvoering van de schuldhulpverlening (deels) uit te besteden aan andere (commerciële) partijen. In de loop der tijd bleek echter dat dit negatief uit kon pakken voor de toeleiding naar het wettelijke traject voor de aanpak van problematische schulden, de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP). Een vereiste voortolating tot de WSNP is namelijk dat eerst een minnelijk traject doorlopen is waarbij het niet gelukt is om tot een akkoord met schuldeisers te komen. De rechterlijke macht interpreteerde de wetgeving echter zo dat alleen minnelijke trajecten die door gemeenten zelf – of door specifieke beroepsgroepen¹ – uitgevoerd waren, hiervoor 'kwalificeerden' (en de commerciële partijen die schuldhulpverlening uitvoeren voor de gemeenten dus niet). Bovendien waren in de optiek van de rechterlijke macht dit ook de enige partijen die de zogenoemde 'Verklaring 285 Fw' af mochten geven die benodigd is voor het verzoekschrift WSNP.

Om bovenstaande problematiek te ondervangen is een aantal jaren geleden de Wet op het consumentkrediet (Wck) aangepast. Een belangrijke aanpassing is dat wordt vermeld dat, naast gemeenten en specifieke beroepsgroepen, ook andere organisaties betaalde schuldbemiddeling uit mogen voeren mits zij dit in opdracht en voor rekening van gemeenten doen. Samenhangend hiermee is ook de Faillissementswet (Fw) aangepast waardoor ook dit type organisaties de 'Verklaring 285 Fw' voor het verzoekschrift WSNP op mogen stellen.

Met de aanpassingen in de Wck is nog eens verduidelijkt dat alleen organisaties die in opdracht en voor rekening van gemeenten werken – en specifieke beroepsgroepen – betaalde schuldbemiddeling mogen aanbieden. Handhaving daarvan vindt plaats via het strafrecht. Mede vanwege de inzet die benodigd is om een strafrechtelijke procedure te starten heeft de handhaving van het verbod op betaalde schuldbemiddeling nog niet het gewenste effect. Jaarlijks worden op dit punt dan ook maar circa vijf ondernemers strafrechtelijk vervolgd. De indruk bestaat dat dit geen goede afspiegeling vormt van de feitelijke problematiek en dat dit door de coronacrisis alleen nog maar versterkt zal worden. Daarom is besloten om een wetgevingstraject te starten waarmee bestuursrechtelijke handhaving, door Bureau Economische Handhaving van de Belastingdienst, mogelijk wordt.

Als onderdeel van dit traject bestaat er behoefte aan een onderzoek om inzicht te krijgen in de typen overtredingen die in de praktijk voorkomen en de mate waarin deze overtredingen zich voordoen. Samenhangend hiermee wordt er beoogd een beeld te verkrijgen van de 'markt' van betaalde schuldbemiddeling. Daarbij gaat het om de typen aanbieders die op deze markt actief zijn en de cliënten die zij bedienen. Bureau Bartels heeft dit onderzoek in de periode juli tot en met december 2021 uitgevoerd en deze rapportage doet hiervan verslag.

¹ Hierbij gaat het om advocaten, curatoren, Wsnp-bewindvoerders, beschermingsbewindvoerders, notarissen, deurwaarders, registeraccountants en accountants-administratieconsulenten.

1.2 Doelstelling en aanpak onderzoek

Doelstelling

De centrale doelstelling van het onderzoek kan kort en bondig als volgt worden geformuleerd:

Inzicht verkrijgen in de 'markt' van overtredingen op het gebied van betaalde schuldbemiddeling.

Omdat dit onderzoek feitelijk de eerste is die zich met deze specifieke problematiek bezighoudt, heeft het een exploratief karakter. Dit betekent dat het vooraf nog niet (geheel) duidelijk was welke informatie beschikbaar zou zijn en welke aspecten relevant zouden zijn om mee te nemen in het onderzoek. Daarom is gekozen om de centrale doelstelling vanuit drie dimensies te belichten om te zien welke informatie hierover naar boven gehaald kan worden.

Allereerst is er gekeken naar de typen overtredingen die in de praktijk begaan worden en de mate waarin verschillende typen overtredingen zich voordoen. Daarnaast richtte het onderzoek zich op de aanbieders die hun boekje te buiten gaan bij het aanbieden van betaalde schuldbemiddeling. Wat voor typen aanbieders zijn te onderscheiden en welke werkwijze hanteren zij? Samenhangend hiermee is nagegaan hoe en via welke kanalen de betreffende aanbieders zich profileren om in verbinding te komen met mensen die met (problematische) schulden kampen. De derde dimensie bestaat uit de typen cliënten waarop aanbieders die in overtreding zijn bij het aanbieden van betaalde schuldbemiddeling zich richten. Feitelijk gaat het daarbij om de vraag wat hun 'profiel' is, waarom zij gekozen hebben voor deze aanbieders en welke consequenties dit voor hen heeft gehad.

Voor elk van de dimensies zijn onderzoeksvragen geformuleerd om richting te geven aan het onderzoek. In bijlage I zijn deze onderzoeksvragen weergegeven.

Aanpak

We onderscheiden in de aanpak een tweetal fasen. De oriëntatiefase was erop gericht om een eerste beeld te krijgen van de problematiek en – samenhangend daarmee – de typen overtredingen op het gebied van schuldbemiddeling die in de praktijk voor kunnen komen. In de tweede fase hebben we geprobeerd verdiepend inzicht te krijgen in de mate waarin de verschillende typen overtredingen zich in de praktijk manifesteren, de partijen die daarbij betrokken zijn en de doelgroepen die hierdoor geraakt worden. In het navolgende lichten we de activiteiten die we binnen elk van deze fasen hebben uitgevoerd verder toe.

Fase 1: Oriëntatie

Tijdens de oriëntatiefase zijn we begonnen met het uitvoeren van deskresearch door het bestuderen van documentatie over dit onderwerp en het uitvoeren van een internetscan. Voor deze internetscan zijn de websites van (vermoedelijke) overtredders van de Wck onder de loep genomen om eerste inzichten te verkrijgen in varianten van overtredingen van schuldbemiddeling die voor kunnen komen en de manieren waarop deze aangeboden worden.

Naast de deskresearch en de internetscan zijn er bij de start van het onderzoek ook personen geraadpleegd die vanuit een meer overall perspectief zicht hebben op de problematiek, in het navolgende aan te duiden als sleutelpersonen. Uiteindelijk is er gesproken met zes sleutelpersonen vanuit Bureau Economische Handhaving van de Belastingdienst, branchepartijen NVVK, Horus en

de NBPB en ervaringsdeskundigenplatform Sterk uit de Armoede. Door het raadplegen van deze sleutelpersonen is er zicht verkregen op hiaten in de informatie en gegevens die benodigd zijn om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. Daarnaast zijn er ook bouwstenen verkregen voor de ontwikkeling van de vragenlijsten voor het veldwerk uit fase 2.

Fase 2: Verdieping

In deze fase zijn allereerst vertegenwoordigers van partijen geconsulteerd die vanuit de dagelijkse praktijk op verschillende manieren betrokken zijn bij de uitvoering van schuldhulpverlening aan particulieren en ondernemers. Deze personen hebben namelijk in bepaalde mate zicht op partijen die zich – al dan niet legaal – op de markt van schuldbemiddeling begeven. Zo zijn er oproepen uitgezet onder het ledenbestand van de NVVK, NBPB, Horus en Sociaal Werk Nederland om in contact te komen met bewindvoerders en financiële hulpverleners die naar eigen zeggen in aanraking zijn gekomen met mogelijke overtreders van de Wck. Ook is breed in het netwerk van Bureau Bartels uitvraag gedaan naar ervaringen met dit onderwerp, zoals bij andere particulieren en beroeps- en vrijwilligersorganisaties die in het werkveld actief zijn. Uiteindelijk zijn er via deze wegen vijftien uitvoerders naar voren gekomen, waarmee een verdiepend interview is gehouden.

Tegelijkertijd is er landelijk een korte enquête uitgezet onder Nederlandse gemeenten. De enquête is via e-mail uitgezet naar contactpersonen uit het netwerk van Bureau Bartels die bij deze gemeenten een rol vervullen in het domein Armoede en Schulden. In totaal hebben vertegenwoordigers van 160 unieke gemeenten gereageerd op de enquête. Daarvan gaven 37 aan in het verleden te maken hebben gehad met mogelijke overtreders van de Wck. Met 21 van hen heeft een verdiepend telefonisch interview plaatsgevonden. Het totale aantal verdiepende interviews met uitvoerders (15 vanuit de oproepen en 21 vanuit de gemeentelijke enquête) is weergegeven in tabel 1.1.

Om het cliëntperspectief mee te nemen in het onderzoek, zijn telefonische interviews afgenomen met (ex-)cliënten van aanbieders die mogelijk niet volgens de geldende regels betaalde schuldbemiddeling aanbieden. Om deze (ex-)cliënten te bereiken is er enerzijds een oproep uitgezet bij Sterk uit de Armoede en binnen het netwerk van André Moerman (eigenaar Schuldinfo.nl). Anderzijds is er op getrapte wijze geprobeerd in contact te komen met (ex-)cliënten die bekend zijn bij de gesproken uitvoerders. Uiteindelijk hebben wij zes (ex-)cliënten van mogelijke overtreders van de Wck bereid gevonden om anoniem met ons in gesprek te gaan over hun ervaringen.

Tabel 1.1 Geraadpleegde respondenten voor verdiepende (telefonische) gesprekken

Type respondenten	Aantal
Oriëntatiefase	6
▪ Sleutelpersonen	6
Verdiepende fase: uitvoerders	36
▪ Uitvoerders (namens) gemeenten	25
▪ Bewindvoerders	6
▪ Overige financiële hulpverleners	5
Verdiepende fase: ervaringsdeskundigen	6
▪ Ervaringsdeskundigen	6

1.3 Leeswijzer

Deze rapportage zal aan de hand van de drie hoofdthema's (overtredingen, aanbieders en cliënten) een eerste inzicht geven in de markt van betaalde schuldbemiddeling. In het tweede hoofdstuk zal de overtreding van de Wck verder uitgediept worden. Hierbij wordt ook gekeken naar de bekendheid van de Wck bij geraadpleegde uitvoerders, de wijze van signaleren van overtredingen en de verwachtingen voor de toekomst. In hoofdstuk drie kijken we naar de verschillende typen aanbieders die betaalde schuldbemiddeling aanbieden in strijd met de Wck, op welke manier en via welke weg zij zich profileren en hoe enkele van deze aanbieders het schuldenproces insteken. In hoofdstuk vier kijken we naar de ervaringen van cliënten die te maken hebben gehad met de aanbieders besproken in hoofdstuk drie. Er wordt beschreven waarom zij gekozen hebben voor de desbetreffende aanbieder en welke consequenties zij uiteindelijk hebben ervaren van het schuldentraject. Ten slotte worden in hoofdstuk vijf enkele samenvattende conclusies getrokken.

Figuur 1.1 Opbouw rapport



2. Overtredingen

In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op overtredingen van de Wck. Hierbij zal er allereerst gekeken worden naar de Wck en het verbod dat hierin beschreven staat. Vervolgens zullen de bekendheid van het verbod en de meldingen van overtredingen besproken worden. Aanpalend zal ook uitgelicht worden welke varianten van overtredingen we tijdens dit onderzoek zijn tegengekomen. Denk hierbij aan veelgebruikte constructies waarin (mogelijk) onwettig betaalde schuldbemiddeling aangeboden wordt. Tot slot wordt er ingegaan op de verwachtingen voor de toekomst en de kansen die uitvoerders zien om het aantal overtredingen te minimaliseren.

2.1 De wet op het consumentenkrediet

Schuldbemiddeling is één van de diensten die aangeboden kan worden onder de noemer schuldhulpverlening. Hierbij wordt er een poging gedaan om buitengerechtelijk tot een (gedeeltelijke) kwijtschelding van schulden te komen door een regeling te treffen met de schuldeisers. In de Wck is het verbod op schuldbemiddeling als commerciële activiteit beschreven (artikel 47), waarmee wordt beoogd te voorkomen dat personen met problematische schulden niet de juiste schuldbemiddeling geboden krijgen en/of verder gedupeerd worden doordat zij hoge kosten moeten betalen voor de door hen gezochte hulp. In artikel 48 van de Wck wordt vervolgens beschreven welke partijen vrijgesteld zijn van dit verbod. Zo mag schuldbemiddeling uitgevoerd worden door de volgende partijen:

- gratis door wie dan ook;
- tegen betaling door (of in opdracht van) gemeenten;
- tegen betaling door gemeentelijke kredietbanken, advocaten, curatoren, WSNP-bewindvoerders, beschermingsbewindvoerders, notarissen, deurwaarders, registeraccountants en accountants-administratieconsulenten;
- tegen betaling door iemand/een instelling, aangewezen bij algemene maatregel van bestuur (er zijn geen partijen op de laatste wijze aangewezen en vrijgesteld).

Wanneer een partij anders dan de bovengenoemde partijen schuldbemiddeling verricht tegen betaling, is deze in overtreding van de Wck. Handhaving van dit soort overtredingen vindt plaats via het strafrecht. Jaarlijks worden vanwege deze wetgeving circa vijf ondernemers strafrechtelijk vervolgd. Dit gebeurt alleen in de meest schrijnende gevallen, bijvoorbeeld als schuldbemiddelaars de inkomsten van cliënten voor eigen privé-uitgaven aangewend hebben. Echter bestaat bij onder meer het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het vermoeden dat overtredingen op de Wck (ook in lichtere vormen) vaker voorkomen. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om situaties waarbij een niet bevoegde aanbieder gratis schuldbemiddeling gecombineerd aanbiedt met betaald budgetbeheer. Ook hier is men volgens de Hoge Raad in overtreding van de Wck, omdat de als budgetbeheer aangeduide activiteiten, waarvoor kosten in rekening worden gebracht, vaak direct samenhangen met de activiteiten aangewend voor schuldbemiddeling.²

2.2 Frequentie overtredingen

Officiële meldingen

Op de naleving van de regels voor schuldbemiddeling uit de Wck wordt toegezien door Bureau Economische Handhaving. Dit bureau maakt onderdeel uit van de Belastingdienst. Momenteel onderzoekt en handhaaft Bureau Economische Handhaving alleen strafrechtelijke zaken. Hierbij

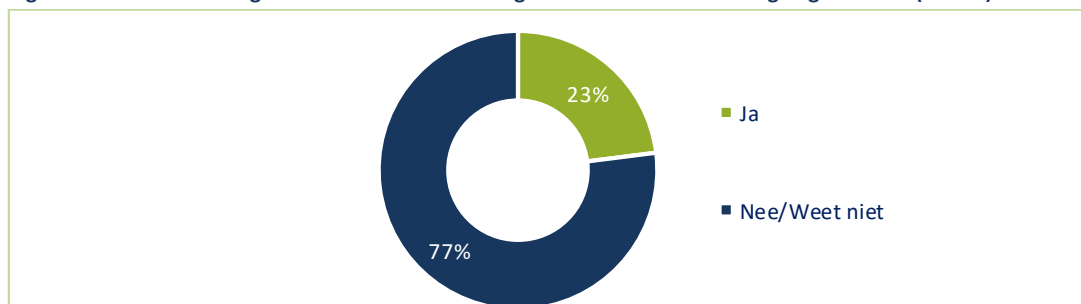
² De Hoge Raad, 14 november 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA8296.

gaat het om de 'schrijnende gevallen', waarbij de schuldenaar in kwestie ernstig benadeeld is. Bureau Economische Handhaving krijgt jaarlijks 10 tot 20 meldingen binnen. De meldingen van deze zaken komen grotendeels vanuit de NVVK, die meldingen binnenkrijgt van bijvoorbeeld leden (financiële hulpverleners), gedupeerden en gemeenten. De NVVK geeft aan jaarlijks 5 tot 10 meldingen binnen te krijgen van leden. Dit aantal stijgt naar eigen zeggen wanneer zij extra aandacht besteden aan het onderwerp, bijvoorbeeld door het plaatsen van een nieuwsbericht. De NVVK levert deze meldingen het liefst centraal aan bij Bureau Economische Handhaving. Vervolgens wordt er contact met de melder en gedupeerde gelegd om bewijzen op te vragen en adviezen te geven over acties die zij eventueel zelf kunnen ondernemen (bijvoorbeeld: het proberen terug te vorderen van de gemaakte kosten). De melding wordt dan integraal doorgestuurd naar Bureau Economische Handhaving via e-mail. Zoals al eerder aangegeven, worden er uiteindelijk circa 5 rechtszaken per jaar gevoerd omtrent overtredingen van de Wck.

Frequentie bij gemeenten

Het vermoeden bestaat dat de frequentie van overtredingen hoger is dan bovenstaande officiële cijfers ons leren. Niet alle overtredingen worden immers herkend, gemeld of strafrechtelijk vervolgd door betrokkenen. Zo is de verwachting dat zich in de praktijk ook lichtere vormen van overtreding voordoen die 'onder de radar' van strafrechtelijke vervolging blijven. Om een indicatie te krijgen van hoe vaak dergelijke overtredingen plaatsvinden is aan vertegenwoordigers van gemeenten gevraagd of zij bekend zijn met dit soort overtredingen en zo ja, hoeveel van dit soort overtredingen zij tegen zijn gekomen in hun gemeente. Hierbij merken we op dat het mogelijk is dat een gemeente wél een ervaring heeft gehad met deze problematiek maar dat de betreffende vertegenwoordiger hier niet van op de hoogte is. De uitkomsten zijn daarom niet meer dan een indicatie. In figuur 2.1 zijn de resultaten van de gemeentelijke enquête weergegeven.

Figuur 2.1 Aandeel gemeenten dat overtredingen van de Wck kent in eigen gemeente (N=160)



Bron: Gemeentelijke enquête

Van de aangeschreven gemeenten hebben 160 unieke gemeenten aangegeven of zij in hun gemeente overtredingen van de Wck zijn tegengekomen. Van deze gemeenten geeft het merendeel aan niet bekend te zijn met voorbeelden van onwettige schuldbemiddeling in hun gemeente of dit niet te weten (77%). Ongeveer een kwart geeft aan wel gevallen te kennen waarbij onwettige betaalde schuldbemiddeling heeft plaatsgevonden.

Logischerwijs zien we dat de grotere gemeenten (G4 en G40) vaker aangeven dat zij voorbeelden van overtredingen hebben meegemaakt in hun eigen gemeente. Zij hebben natuurlijk een groter inwoneraantal, waardoor het te verwachten is dat in absolute aantallen het aantal overtredingen bij deze gemeenten groter is dan bij kleine(re) gemeenten. Verderop in de rapportage zal ook duidelijk worden dat aanbieders van (vermoedelijke) illegale commerciële schuldbemiddeling zich vaker richten op grote(re) gemeenten.

Tabel 2.1 Aandeel gemeenten dat overtredingen van de Wck is tegenkomen, naar grootteklasse

Type gemeenten	Overtredingen bekend	Geen overtredingen bekend
G4 (N=2)*	50%	50%
G40 (N=20)	50%	50%
Overige gemeenten (N=138)	19%	81%
Totaal	23%	77%

Bron: Gemeentelijke enquête

Van deze 160 gemeenten hebben 133 gemeenten aangegeven hoeveel overtredingen zij per jaar tegenkomen (nooit of een aantal keer per jaar). In totaal gaat het bij deze 133 gemeenten over circa 36 signalen van overtredingen per jaar. Om tot een totaal aantal signalen per jaar te komen in Nederland is bij elke type gemeente (G4, G40 en overig) nagegaan hoeveel (vermoedelijke) overtredingen zij gemiddeld per jaar tegenkomen. Deze aantallen zijn vervolgens geëxtrapoleerd naar het totale aantal gemeenten in binnen elk type (bijvoorbeeld: de 116 geraadpleegde overige gemeenten komen per jaar gemiddeld 18,67 mogelijke overtredingen tegen en vertegenwoordigen 38% van het totaal aantal overige gemeenten in Nederland. Een extrapolatie brengt ons dan op 49,13 mogelijke overtredingen per jaar verspreid over de overige gemeenten in Nederland ($18,67 \times 100 / 38$). Deze berekening is ook te maken voor de G4-gemeenten en de G40-gemeenten. Wanneer we het geëxtrapoleerde aantal signalen per type gemeenten vervolgens bij elkaar optellen, komen we uit op een totaal van 93 jaarlijkse signalen vanuit gemeenten in Nederland.

Bij deze extrapolatie zijn diverse aspecten belangrijk om in gedachten te houden. Allereerst betreft het hier zelfrapportage vanuit gemeenten. Het is zeer aannemelijk dat het aantal vermoedelijke overtredingen in de praktijk hoger zal zijn, omdat gemeenten niet altijd goed zicht hebben op deze problematiek. Zo zien we verderop in deze rapportage dat gemeenten mogelijk niet goed weten dát en hoé deze problematiek zich afspeelt in het werkveld. Ook blijkt uit dit onderzoek dat gemeenten vaak pas zicht krijgen op een overtreding zodra het proces is misgelopen en de cliënt zichzelf meldt bij de gemeente. Niet elke cliënt zal dit doen. Tegelijkertijd is het ook mogelijk dat niet alle signalen van illegale praktijken achteraf illegaal blijken te zijn.

2.3 Kennisname en signalering

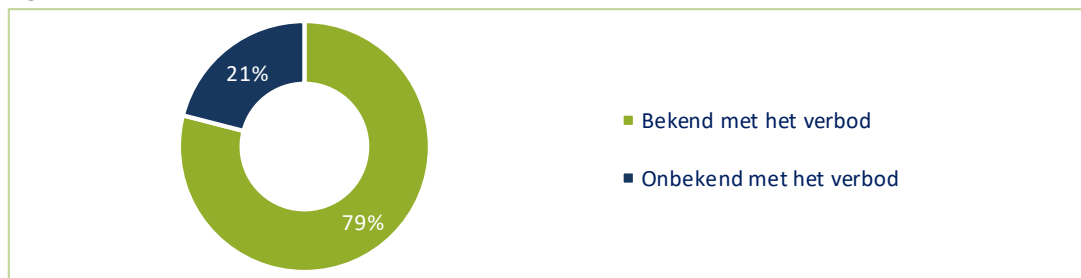
Van de gemeenten die naar eigen zeggen met overtredingen te maken hebben gehad, heeft het overgrote deel ook aangegeven bereid te zijn om in het kader van dit onderzoek aanvullende vragen te beantwoorden. Naast deze groep gemeenteambtenaren is ook onder bewindvoerders en financiële hulpverleners een oproep uitgezet om zich te melden met (signalen van) overtredingen die zij in hun werk tegenkomen. Uiteindelijk zijn er op deze manier met 36 uitvoerders telefonische interviews gehouden. De verdiepende gesprekken met de gemeenten en deze overige typen uitvoerders (vanaf nu samen aangeduid als 'uitvoerders') geven een eerste beeld van hoe de overtredingen gesignaleerd worden.

Bekendheid verbod

Allereerst is bij de geraadpleegde uitvoerders nagegaan of zij, voordat zij benaderd werden voor dit onderzoek, al bekend waren met de Wck, oftewel het verbod op betaalde schuldbemiddeling door niet bevoegde partijen. In figuur 2.2 is weergegeven dat het merendeel van de geraadpleegde uitvoerders bekend is met dit verbod op betaalde schuldbemiddeling. Toch geeft circa een vijfde van de uitvoerders aan niet bekend te zijn met deze wettelijke regeling, terwijl zij wel de problematiek hebben gesignaleerd. Deze uitvoerders geven aan dat zij merkten dat bepaalde

aanbieders van schuldbemiddeling naar hun gevoel niet juist handelden, maar wisten niet precies in welke mate dit onrechtmatig is.

Figuur 2.2 Aandeel uitvoerders dat bekend is met de Wck (N=34)



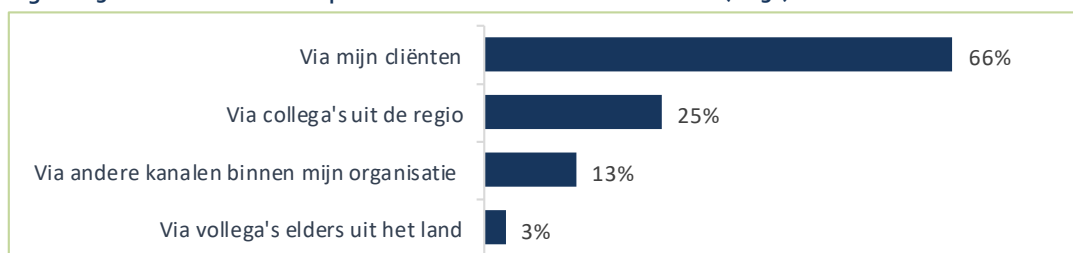
Bron: Raadpleging uitvoerders

Bij de uitvoerders die wel bekend waren met het verbod bestond ook verwarring over de inhoud. Zo konden niet alle uitvoerders duidelijk voor de geest halen wie er precies wel en niet bevoegd is om (betaalde) schuldbemiddeling aan te bieden. Door de verschillende constructies die aanbieders gebruiken (zie paragraaf 2.4 verderop) is het voor deze uitvoerders vaak niet geheel duidelijk welke praktijken binnen het wettelijk kader van artikel 48 van de Wck vallen. Daarnaast geven enkele uitvoerders ook aan in de veronderstelling te zijn dat betaalde schuldbemiddeling per definitie onwettig is. Dit is echter niet het geval. Enkele bevoegde private partijen geven aan dat zij merken dat deze verwarring vaak een mogelijke samenwerking tussen gemeenten en private partijen in de weg zit.

“Ik merk wel dat we zelf ook zoekend zijn of de praktijken die wij waarnemen in het werkveld wel of niet mogen. Meestal zegt een onderbuik ook wel veel.” – Armoederegisseur gemeente

Hoe de uitvoerders de (mogelijke) overtredingen op het spoor zijn gekomen is weergegeven in figuur 2.3. Hieruit blijkt dat de uitvoerders vooral in aanmerking komen met overtredingen doordat hun cliënten hiermee te maken hebben (gehad). Deze cliënten vertellen de aanbieders over hun voorgaande ervaringen met aanbieders van onwettige betaalde schuldbemiddeling. In mindere mate brengen collega's uit de regio en uit het land de geraadpleegde uitvoerders op de hoogte wanneer zij deze aanbieders tegenkomen. Andere manieren van kennisneming zijn via signalering vanuit een ander kanaal bij de gemeente, zoals bijvoorbeeld maatschappelijk werk dat een (mogelijke) misstand rondom een cliënt aankaart. Overige kanalen zoals de branchevereniging of de privésfeer worden niet genoemd als manieren waarop uitvoerders kennisnemen van (mogelijke) overtredingen.

Figuur 2.3 Manieren waarop uitvoerders kennis nemen van cases (N=32)



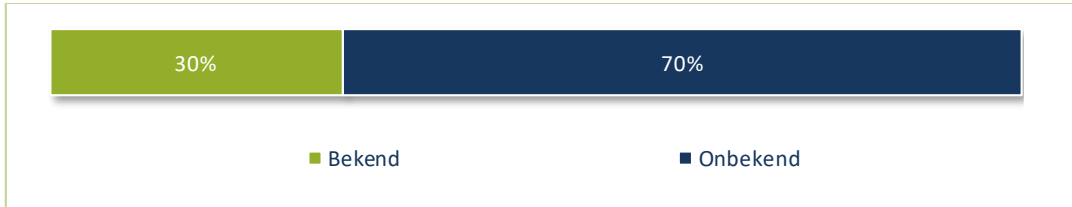
Bron: Raadpleging uitvoerders

* Respondenten konden meerdere antwoorden geven, waardoor percentages tot meer dan 100% kunnen optellen.

Vervolgstappen

Volgens Bureau Economische Handhaving melden personen met informatie over (mogelijke) overtredingen zich (bijna) nooit direct bij hen. In dit onderzoek hebben wij bij de uitvoerders getoetst in hoeverre zij bekend zijn met Bureau Economische Handhaving. In figuur 2.4 is de uitkomst hiervan weergegeven. Meer dan twee derde van de geraadpleegde uitvoerders blijkt onbekend met dit bureau en de mogelijkheid om daar overtredingen te melden.³

Figuur 2.4 Aandeel uitvoerders dat bekend is met Bureau Economische Handhaving (N=30)



Bron: Raadpleging uitvoerders

Daarnaast geven slechts vier uitvoerders aan ook daadwerkelijk een melding te hebben gedaan bij Bureau Economische Handhaving (N=29). Daartegenover staan negen geraadpleegde uitvoerders die een melding hebben gedaan bij de NVVK of Kredietbank en zestien die helemaal geen melding hebben gemaakt van overtredingen. Uit de gesprekken met uitvoerders blijkt dat veel van hen niet goed weten waar zij terecht kunnen met signaleringen van dit soort overtredingen. Overigens is de (online) zichtbaarheid van Bureau Economische Handhaving op dit moment ook zeer beperkt. Er is op internet geen e-mailadres of telefoonnummer te vinden via welke melding gemaakt kan worden van eventuele overtredingen. Ook geeft een deel van de uitvoerders aan het door hen opgestarte schuldentraject voor een gedupeerde cliënt niet te willen bemoeilijken, bijvoorbeeld met een rechtszaak. Dit is volgens hen namelijk niet altijd in het belang van de cliënt. Ten slotte hebben uitvoerders naar eigen zeggen vaak te weinig aanwijzingen om met zekerheid te zeggen dat er sprake is van onwettelijke praktijken, waardoor zij geen melding willen of durven maken.

“Het liefst zou ik deze aanbieders echt aanpakken, want het gaat mij echt aan het hart. Maar mijn cliënt wordt er niet altijd beter van als ik een rechtszaak aanspan. Er is een kans dat we de rechtszaak verliezen. De cliënt heeft wel namelijk wel een contract getekend. Of de aanbieder gaat in hoger beroep, dan zijn er extra kosten voor mijn cliënt. Deze zaak bevindt zich nog in een te grijs gebied. Ik moet daarom pragmatisch zijn en aan mijn cliënt denken.”

- Bewindvoerder

³ De Nationale Ombudsman constateert dit ook in haar rapport ‘Schulden komen nooit alleen. Aandachtspunten voor behoorlijke schuldhulpverlening’ (2012) en adviseert daarom om grotere bekendheid te geven aan de toezichhoudende taak van Bureau Economische Handhaving.

Circa de twee op de vijf van de geraadpleegde uitvoerders geeft desondanks aan dat zij zelf, of de organisatie waar zij voor werken, actie ondernemen om overtredingen te voorkomen en/of te signaleren (zie figuur 2.5).

Figuur 2.5 Aandeel uitvoerders dat aangeeft dat zij (of hun organisatie) actie ondernemen om overtredingen te voorkomen of te signaleren (N=27)



Bron: Raadpleging uitvoerders

Zij zetten bijvoorbeeld in op een betere communicatie vanuit de gemeente over schuldhulpverlening waarin duidelijk wordt dat men bij de gemeente kan aankloppen voor schuldhulpverlening en dat schuldenaren niet zomaar met elk bureau in zee moeten gaan. Daarnaast brengen enkele van deze uitvoerders zelf actief in kaart welke mogelijk overtredende aanbieders in hun regio actief zijn. Zij geven bijvoorbeeld aan dat zij inmiddels een aantal cases met onwettelijke schuldbemiddeling zijn tegengekomen en er nu alerter op zijn geworden.

“We kennen maar één voorbeeld in onze gemeente. Waar zouden we moeten beginnen om dit structureel aan te pakken? We hebben geen aanwijzingen of aanleidingen. Mochten we weer een keer een duidelijk geval hebben, dan gaan we wel meteen actie ondernemen. We zijn wel iets alerter geworden.” – Schuldhulpverlener gemeente

In het algemeen kan dus geconcludeerd worden dat uitvoerders bekend zijn met het wettelijke kader rondom het verbod op betaalde schuldbemiddeling, maar niet goed weten waar zij hiervan melding kunnen maken. Daarnaast ligt hun aandacht bij het aanbieden van passend schuldhulpverleningstraject waardoor niet altijd genoeg ruimte is om dieper in te gaan op voorgaande onwettelijke schuldbemiddeling die een cliënt mogelijk heeft gehad.

2.4 Varianten overtredingen

Zoals in de vorige paragraaf aangegeven, bestaat er in het werkveld onduidelijkheid over wat een overtreding van de Wck precies is en wat wél toegestaan is. Aanbieders wenden soms verschillende constructies aan waardoor het voor anderen niet direct duidelijk is of er sprake is van een overtreding van de Wck. Daarnaast kan er door uitvoerders in het werkveld niet altijd met zekerheid vastgesteld worden of de Wck overtreden wordt door een gebrek aan informatie over de desbetreffende case. Vanuit de gevoerde gesprekken en de deskresearch kunnen we een aantal varianten van mogelijke overtredingen onderscheiden. Hierbij is het van belang om op te merken dat het in sommige casussen gaat om een vermoeden van illegale schuldbemiddeling, vanwege de onduidelijkheid van de constructie. Bovendien dient het onderstaand overzicht met varianten van overtredingen niet als een kant-en-klare categorisering van onwettige schuldbemiddeling te worden gelezen. Het is een eerste indicatie van de verschillende constructies die uitvoerders in het werkveld opmerken als mogelijke constructies die gebruikt worden door aanbieders van onwettige betaalde schuldbemiddeling. De varianten staan in volgorde van vaakst naar minst vaak genoemd.

Schuldbemiddeling naast (verplicht) budgetbeheer/-coaching

Het aanbieden van budgetbeheer/-coaching naast schuldhulpverlening is geen onbekende combinatie. Ook gemeenten en andere bevoegde private partijen gebruiken vaak beide middelen tegelijkertijd om mensen met schulden te begeleiden. Echter, zien we de combinatie ook vaak voorkomen bij overtredingen op de Wck. Budgetbeheer/-coaching kan immers wel tegen betaling aangeboden worden. Wanneer budgetbeheer/-coaching en schuldbemiddeling tegelijkertijd uitgevoerd worden, kunnen de werkzaamheden evenals de kosten voor deze diensten vaak niet volledig los van elkaar worden gezien. Om deze reden oordeelt de Hoge Raad dat ook het aanbieden van gratis schuldbemiddeling naast betaald budgetbeheer/-coaching door onbevoegde partijen een overtreding is van de Wck.⁴

Schuldbemiddeling aanbieden, maar het niet uitvoeren

Wanneer onbevoegde organisaties schuldbemiddeling aanbieden tegen betaling wordt er niet altijd daadwerkelijk schuldbemiddeling uitgevoerd. Zo kan de aanbieder bij de cliënt de indruk wekken dat zij regelingen zullen treffen met de schuldeisers, terwijl dit in praktijk niet gebeurt. De cliënt betaalt ondertussen voor schuldbemiddeling die niet tot stand komt of voor andere diensten, zoals budgetbeheer, die ook niet in alle gevallen worden uitgevoerd. Bij deze variant bestaat er vaak onduidelijkheid of er sprake is van overtreding van het wettelijk kader, omdat de (niet bevoegde) organisatie in kwestie niet daadwerkelijk betaalde schuldbemiddeling uitvoert. De cliënt is echter wel onder de indruk dat er stappen worden gezet in het oplossen van de schulden.

Schuldbemiddeling via ingehuurde organisaties of personen

Sommige organisaties geven aan dat zij schuldbemiddeling aanbieden via een andere organisatie of persoon. Ze stellen dat niet zij, maar een ingehuurde advocaat of bewindvoerder (die hiervoor wel bevoegd is) voor hen de schuldbemiddeling regelt. Het is niet altijd duidelijk in hoeverre de ingehuurde organisaties of personen daadwerkelijk betrokken zijn bij de schuldbemiddeling of dat zij enkel in naam verbonden zijn aan een casus. Ook blijken deze externe 'partners' niet altijd bevoegd om deze werkzaamheden uit te voeren.

Schuldbemiddelaars die zich onterecht profileren als bevoegde partij

Enkele keren komt het ook voor dat organisaties de indruk wekken, door hun naam of teksten op hun website, dat zij een bevoegde partij zijn. Zo komt het voor dat hun website doet vermoeden dat men werkt voor de gemeente of een bewindvoederskantoor is. Zo gaf een uitvoerder aan dat een enkele organisatie zich vermoedelijk voordoet als bewindvoederskantoor door de naam 'bewindvoering' te dragen. Er is weliswaar niet expliciet op de website benoemd dat zich onder de werknemers bewindvoerders bevinden die bevoegd zijn om schuldbemiddeling tegen betaling uit te voeren, maar door de naam van de organisatie of teksten op de site wordt de indruk gewekt dat dit wel het geval is.

Naast deze bovenstaande gevallen merken we op dat er onder respondenten ook veel onduidelijkheid bestaat over welke rol sponsoring van schuldbemiddeling wel of niet mag innemen volgens de Wck. Hoewel deze constructie in veel gevallen legaal is, vraagt men zich af of deze constructie geheel in geest met de wet is.

⁴ De Hoge Raad, 14 november 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA8296.

2.5 Toekomstperspectief

Verwachtingen

Gekeken naar hoe in de aankomende tijd om te gaan met deze problematiek van onwettige betaalde schuldbemiddeling is aan de geraadpleegde uitvoerders gevraagd of zij trends zien in de ontwikkeling van deze problematiek. Vrijwel alle uitvoerders geven aan dat zij het tijdens hun werkzaamheden in het werkveld sporadisch zijn tegengekomen, en niet per definitie een toename of afname zien van het aantal cases met onbevoegde aanbieders van betaalde schuldbemiddeling.

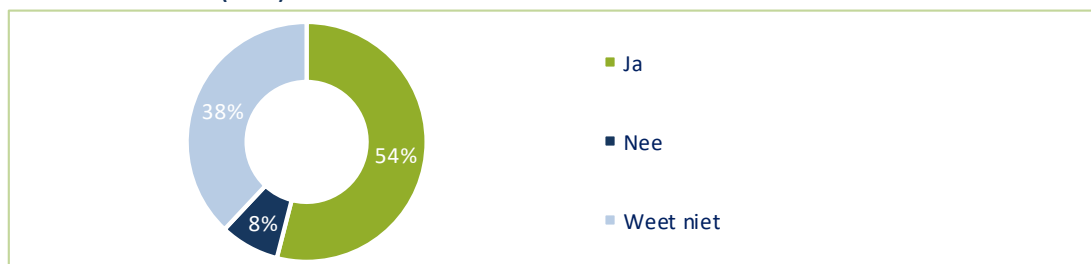
Wel verwachten zij in de nabije toekomst dat ondernemers meer te maken gaan krijgen met financiële problemen vanwege de gevolgen van de coronacrisis. Uitvoerders verwachten dat aanbieders van betaalde schuldbemiddeling daarop zullen inspelen op de manier waarop zij zich (online) profileren en adverteren.

Ook de NVVK geeft in haar jaarverslag van 2020 aan in de toekomst meer schuldhulpvragen te verwachten.⁵ In 2020 zagen de leden van de NVVK enerzijds een daling van 12,5% aan hulpvragen t.o.v. 2019 – mogelijk deels door het sluiten van loketten en wijkcentra tijdens de lockdown-perioden – anderzijds verwachten zij dat zich hierdoor op dit moment een stuwmeer aan hulpvragen vormt. In juni 2020 werd er immers nog een stijging van het aantal hulpvragen van 30% verwacht.⁶

Kansen

Met oog op het bovenstaande is aan uitvoerders gevraagd of zij het wenselijk zouden vinden als het wettelijk kader rondom het verbod op betaalde schuldbemiddeling aangescherpt of verduidelijkt wordt. In figuur 2.6 is zichtbaar dat ruim de helft van de uitvoerders dit vindt. Slechts één op de tien van hen vindt van niet en bijna een vierde kan geen antwoord geven op deze vraag.

Figuur 2.6 Aandeel uitvoerders dat aanscherping of verduidelijking van het wettelijke kader wenselijk vindt (N=26)



Bron: Raadpleging uitvoerders

Uitvoerders geven aan dat de precieze regels vanuit het wettelijke kader bekender kunnen worden, omdat zij soms nog wel onduidelijkheid merken. Bijvoorbeeld in het werkveld van budgetbeheer waar veel verkapte schuldbemiddeling voorkomt. Zij zouden het prettig vinden als op een simpele manier duidelijk wordt gemaakt wat wel en wat niet in contracten (van budgetbeheerders) mag staan, maar ook wat bijvoorbeeld vrijwillige schuldhulpverlening wel en niet mag aanbieden. In de tweede plaats zou het ook voor inwoners duidelijker moeten zijn wie wel en niet betaalde schuldbemiddeling mag aanbieden. Deze uitvoerders geven daarbij wel aan dat ze beseffen dat dit laatste een moeilijk actiepoint is.

⁵ NVVK, Jaarverslag 2020, 2020.

⁶ Deloitte & SchuldenlabNL, COVID-19 en schuldenproblematiek in Nederland, juni 2020

Daarnaast geven uitvoerders aan dat er ook behoefte is aan beter toezicht en betere handhaving van de schuldbemiddelaars die door middel van misleiding onwettelijke betaalde schuldbemiddeling aanbieden. Zij vinden dat er voor deze partijen hardere consequenties moeten gelden. Tot slot zouden zij graag een duidelijk vindbaar meldpunt voor deze misstanden willen zien, waar zij melding kunnen maken wanneer zij deze aanbieders van onwettige schuldbemiddeling tegenkomen en waarvan zij terugkoppeling (ook van de afwikkeling) krijgen wanneer zij dat doen.

3. Aanbieders

In dit hoofdstuk wordt nader ingezoomd op de aanbieders van onwettelijke betaalde schuldbemiddeling. Welke typen aanbieders kunnen hierin onderscheiden worden, hoeveel cliënten hebben zij en op welke locatie bevinden deze aanbieders zich? Deze vragen komen aan bod in paragraaf 3.1 waarin de algemene kenmerken van aanbieders worden besproken. In paragraaf 3.2 wordt er vervolgens gekeken via welke kanalen de aanbieders zich profileren richting (potentiële) cliënten. Ten slotte, richt paragraaf 3.3 zich op de werkwijze van de aanbieders door nader te bekijken op welke manier aanbieders opereren.

3.1 Profiel aanbieders

Typen aanbieders

Vanuit de (vermoedelijke) overtredingen die uitvoerders hebben gemeld is een aantal verschillende typen aanbieders te destilleren. Allereerst merken we hierbij op dat niet alle aanbieders die onwettige betaalde schuldbemiddeling aanbieden per se slechte bedoelingen hebben. Zo kan het – in theorie – voorkomen dat een aanbieder niet weet dat hij of zij in overtreding is van de Wck. Aanbieders die feitelijk in overtreding zijn, kunnen vooralsnog kwalitatief goed werk leveren. Echter zijn wij deze gevallen tijdens ons onderzoek niet tegengekomen. De trajecten bij deze aanbieders worden immers als kwalitatief goed ervaren, waardoor men geen reden heeft oman te nemen dat er iets 'mis' is. Deze cases worden daardoor ook niet opgemerkt of gemeld. In dit onderzoek zijn daarom enkel cases naar voren gekomen waarbij de schuldbemiddeling (ver) ondermaats is uitgevoerd. Dit zal in de praktijk echter niet bij alle overtreders het geval zijn.

De categorie die we het meeste zijn tegengekomen, zijn partijen die schuldbemiddeling als een verdienmodel zien. Het vermoeden is dat het hierbij dikwijls gaat om partijen die zich profileren als budgetbeheerders en/of -coaches. Zoals ook in paragraaf 2.4 naar voren is gekomen, is budgetbeheer en/of -coaching een dienst die vaak gelijktijdig met schuldbemiddeling wordt aangeboden. Bij 21 van de 30 cases waarbij de uitvoerder een antwoord kon formuleren op deze vraag en bij 5 van de 6 gesprekken die met ervaringsdeskundigen zijn gevoerd, is aangegeven dat de aanbieder zich (deels) profileert als budgetbeheerder en/of -coach. Impliciet of expliciet wekken zij ook de verwachting bij (potentiële) cliënten dat zij doen aan schuldbemiddeling. Omdat er relatief weinig toezicht is op deze beroepsgroepen, is het voor hen makkelijker om de grens te overschrijden. Deze overtreders zullen hun cliënten waarschijnlijk zo lang mogelijk willen behouden en daarom wel enkele acties uitvoeren.

De laatste categorie die wij tijdens dit onderzoek in een enkel geval zijn tegengekomen, zijn aanbieders die mensen doelbewust hebben opgelicht door rekeningen over te nemen en te plunderen om daarna met de noorderzon te vertrekken. Deze aanbieders zijn niet altijd duidelijk aan te wijzen als overtreders van de Wck in strikte zin. De aanbieder onderneemt namelijk helemaal geen acties om schulden te bemiddelen, maar gaat er enkel met het geld van de cliënten vandoor.

Grootte

Uit de uitvraag onder de uitvoerders blijkt dat zij geen goed zicht hebben op hoeveel cliënten door de aanbieder in kwestie bediend worden. Eén incassomedewerker wist aan te geven dat er in hun bestand meerdere personen staan die bij één aanbieder die vermoedelijk in overtreding is, zijn aangemeld. Ook de geraadpleegde ervaringsdeskundigen konden geen inschatting maken van het

aantal medecliënten. Het is daarom niet gemakkelijk om sluitende conclusies te trekken over de grootte van de aanbieders van buitenwettelijke schuldbemiddeling. Op de websites van deze aanbieders pretendeert men vaak dat zij een groot cliëntenbestand hebben. Het is echter de vraag in hoeverre dit juist is. Wanneer we kijken naar de rechtszaken betreffende overtredingen van de Wck constateren we dat de aangeklaagde aanbieders minimaal tussen de 7 en 110 cliënten bedienen.

Uit de gevoerde rechtszaken is ook op te maken hoe groot de bedrijven van de gedaagde aanbieders ongeveer waren. Zo blijkt dat deze bedrijven zowel met één persoon als een heel team opereren. Dat er in meerdere gevallen in ieder geval een aantal mensen bij één aanbieder werken, blijkt ook uit onze gesprekken met ervaringsdeskundigen en uitvoerders. Ervaringsdeskundigen geven bijvoorbeeld aan dat zij met meerdere contactpersonen van de aanbieder te maken hebben gehad tijdens de looptijd van hun contract. Ook een aantal uitvoerders merkt op dat zij met meerdere personen van de aanbieder contact hebben gehad.

“Het lijkt er in ieder geval op dat deze aanbieder meerdere teams/medewerkers heeft. Ik had zelf te maken met ‘team 3’.” - Bewindvoerder

Uit onze deskresearch blijkt daarnaast dat een aantal aanbieders opereert in een cluster. Hiermee bedoelen we dat achter verschillende bedrijfs- en domeinnamen één persoon (of organisatie) schuil lijkt te gaan. Bij het grootste cluster dat wij tot nu toe in kaart hebben gebracht, gaat het maar liefst om acht bedrijven die terug te voeren zijn op één aanbieder. Deze bedrijven zijn deels onder hetzelfde KvK-nummer geregistreerd, voeren dezelfde contracten of hebben vrijwel identieke websites (qua tekst en afbeeldingen). Uit het veldwerk blijkt dat dit cluster ook behoort tot één van de grotere aanbieders van onwettige schuldbemiddeling in de markt. Uit de gesprekken met 36 uitvoerders zijn er 25 verschillende kantoren benoemd door uitvoerders, waarvan drie tot dit cluster behoren. Deze drie bedrijven zijn in de gesprekken met uitvoerders maar liefst dertien keer benoemd. Andere aanbieders zijn hoogstens twee tot drie keer herhaald.

Geografische spreiding

Het eerste wat opvalt uit de deskresearch en de gesprekken is dat de aanbieders veelal door het hele land actief zijn, vaak ondanks de geografische locatie. Om de geografische spreiding van de aanbieders van buitenwettelijke schuldbemiddeling in kaart te brengen is het daarom niet zinvol om te kijken naar de vestigingsplaats van de aanbieder. Zo kennen wij uit het veldwerk voorbeelden van partijen die gevestigd zijn in het noorden van het land, maar cliënten in de randstad bedienen. Daarnaast is het niet altijd mogelijk om de vestigingsplaats van aanbieders te herleiden en is het – ten tweede – in een aantal gevallen maar zeer de vraag of de vestigingsplaats juist is.

Een zestal (vermoedelijke) aanbieders van buitenwettelijke schuldbemiddeling die wij binnen dit onderzoek zijn tegengekomen, heeft op hun website een overzicht staan van de gemeenten waarin zij actief zijn (en voor wie zij dikwijls pretenderen te werken). Deze gegevens geven een indicatie van het ‘werkgebied’ waarop zij zich richten. Het totaaloverzicht geeft aan dat alle G4 en G40 gemeenten en 60 overige gemeenten hierbij ten minste één keer genoemd worden. In tabel 3.1 is een overzicht gegeven van de gemeenten die tenminste drie keer genoemd zijn.

Tabel 3.1 Gemeenten die minstens 3 keer genoemd zijn als ‘werkgebied’ van aanbieders op websites

Naam gemeenten	Aantal keer genoemd
Den Haag, Rotterdam	6
Almere, Amersfoort, Amsterdam, Utrecht	5
Dordrecht, Haarlem, Leiden, Lelystad	4
Alkmaar, Alphen aan den Rijn, Arnhem, Breda, Delft, Gouda, Hilversum, Nieuwegein, Nijmegen, Zoetermeer, Zwolle	3

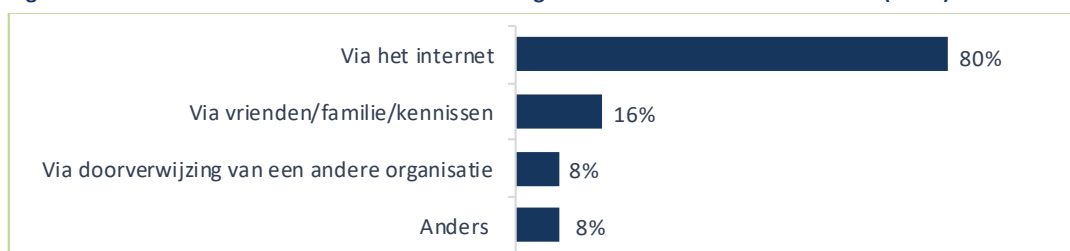
Bron: Websites aanbieders

Hieruit maken wij op dat de aanbieders zich vooral richten op grote en middelgrote gemeenten in het midden en het westen van het land. Dit is verklaarbaar omdat dit qua aantallen grote vijvers zijn waaruit zij kunnen vissen. Er zijn ook indicaties dat aanbieders zich richten op gemeenten waar schuldenproblematiek (naar verwachting) vaker voorkomt dan bij andere gemeenten.

“Wij werken als ambtelijk apparaat voor twee gemeenten en onze werkwijze is voor beide gemeenten nagenoeg hetzelfde. Eén van deze twee gemeenten wordt online ‘getarget’ door (vermoedelijke) illegale aanbieders van schuldbemiddeling. De andere gemeente helemaal niet. Mogelijk is [naam gemeente 2] niet interessant genoeg voor dit soort aanbieders omdat het te klein is.” – Schuldhulpverlener gemeente

3.2 Wervingskanalen

Aan uitvoerders is gevraagd of zij weten hoe hun (ex-)cliënten, of de cliënten in casussen waarvan zij kennis hebben, bij (vermoedelijke) aanbieders van buitenwettelijke schuldbemiddeling terecht zijn gekomen. Op deze manier kan er gekeken worden op welke wijze – en via welke kanalen – aanbieders zich richting potentiële cliënten profileren en hen aan zich binden. In totaal hebben 25 uitvoerders hier een antwoord op gegeven, zie figuur 3.1.

Figuur 3.1 Kanalen via waar cliënten in aanraking komen met schuldbemiddelaars (N=25)

Bron: Raadpleging uitvoerders

* Respondenten konden meerdere antwoorden geven, waardoor percentages tot meer dan 100% kunnen optellen.

Het grootste deel van de cliënten komt via internet bij deze aanbieders terecht. Uitvoerders geven hierbij aan dat deze aanbieders vaak bovenaan de lijst met ‘zoekhits’ komen te staan wanneer op internet gezocht wordt naar schuldhulp. In mindere mate zien uitvoerders (ook) dat cliënten via vrienden, familie of kennissen in aanraking komen met aanbieders van schuldbemiddeling of via andere organisaties zoals budgetbeheer- en bewindvoerderskantoren. Enkele uitvoerders gaven ook aan dat de cliënt in kwestie via de werkgever bij de aanbieder terecht was gekomen. Ook aan de ervaringsdeskundigen is gevraagd hoe zij destijds bij aanbieders van schuldbemiddeling terecht zijn gekomen. Zij geven allen aan dat zij, in lijn met wat uitvoerders aangeven, via het internet met

deze aanbieders in contact zijn gekomen. Er zijn verder geen aanwijzingen gevonden die erop duiden dat aanbieders zich specifiek op een bepaalde doelgroep richten.

Aangezien het internet zo prominent naar voren komt als vindplaats van deze aanbieders zijn ook de websites van de aanbieders die uit deskresearch en het veldwerk naar voren zijn gekomen als overtreders van de Wck onder de loep genomen. Vanuit deze bestudeerde websites is een aantal veelvoorkomende kenmerken te destilleren dat een inkijkje geeft in welke tactieken worden toegepast om cliënten te werven. Deze kenmerken zijn geen directe indicaties dat de aanbieder in kwestie in overtreding is van de Wck. Het zijn echter wel kenmerken die veel websites van mogelijke overtreders met elkaar gemeen hebben. Deze veelvoorkomende kenmerken zijn als volgt:

- Er zijn vaak verschillende websitepagina's voor afzonderlijke gemeenten. Dit heeft ook effect op het aantal zoekhits bij zoekmachines;
- Er staat zelden tot nooit een vermelding van hulpverleners door middel van foto's of concrete namen op de website;
- Er worden vaak verwijzingen gemaakt naar bepaalde keurmerken of 'kwalificaties' die moeten aantonen dat een aanbieder betrouwbaar is. Voorbeelden hiervan zijn dat men claimt lid te zijn van bekende branchepartijen zoals NVVK, BPBI of NBPB. De aanbieders in kwestie zijn echter niet terug te vinden in de ledenlijsten van deze partijen;
- Op sommige websites wordt schuldhulpverlening vanuit de gemeente afgeschilderd als iets dat bureaucratisch en ingewikkeld is met lange wachtrijen waar je niet goed geholpen wordt. Er wordt door verschillende bewoordingen ingespeeld op vooroordelen die leven over schuldhulpverlening, zoals 'Bij [gemeente x] is een wachttijd van [aantal maanden], maar bij ons wordt u snel geholpen' of 'Bij ons hoeft u uw auto niet in te leveren';
- De meeste websites manen potentiële cliënten tot snelle aanmelding, bijvoorbeeld door grote knoppen of banners met 'Meld u direct aan' of teksten als 'Meld u snel aan, voordat de deurwaarder op de stoep staat';
- Er worden dikwijls geen duidelijke locaties van de aanbieder vermeld. In sommige gevallen is het adres te herleiden naar hotels of flexibele werkplekken;
- De websites bieden vaak (overmatig) veel informatie over wat schuldbemiddeling is, wat schuldsanering is, wat men moet doen als hun gas en elektra worden afgesloten, wat een minnelijk traject is en dergelijke. Op deze manier lijken alle zoektermen, die men op google kan intikken, aan bod te komen zodat men hoog in de zoekhits komt te staan.

“Ik heb de aanbieder gevonden via internet. Deze partij kwam als eerste naar boven op Google. Ik wist nog helemaal niks over schuldhulpverlening en op welke dingen ik moest letten. Deze partij kwam betrouwbaar over.” – Ervaringsdeskundige

In hoofdstuk 4 komt in meer detail aan de orde waarom cliënten uiteindelijk gekozen hebben voor een bepaalde aanbieder.

3.3 Werkwijze

In deze paragraaf lichten we toe welke werkwijzen/processen van de aanbieders we zijn tegengekomen in dit onderzoek. Hiervoor zullen bepaalde kenmerken zoals de kosten, de uitkomsten, de duur, en de beëindiging van het traject uitgelicht worden.

Bij het begin van de trajecten wordt in de meeste gevallen een starttarief verrekend, waarna ook

maandelijks een bedrag betaald moet worden. De aanbieders rekenen verschillende bedragen, van eenmalig 385 tot 3.000 euro, en maandelijkse kosten van 70 tot 550 euro. Deze kosten worden volgens de geraadpleegde uitvoerders vaak verrekend als kosten voor budgetbeheer. Enkele uitvoerders zijn daarnaast ook opzegkosten tegengekomen. Deze zijn vaak van dezelfde hoogte als de opstartkosten.

“Ze kwamen thuis voor een intakegesprek. Daar werd ter plekke het contract uitgeprint. Ik moest bij aanvang 1.100 euro betalen. Ik moest vervolgens een bankrekening openen en overal mijn bankrekeningnummer wijzigen. Toen kreeg ik een mail van hen dat ik mijn gegevens (bankpas, inloggegevens, DigiD) naar hen moest sturen. Per maand zou ik, volgens het contract, 100 euro moeten betalen. Uiteindelijk zag ik op de rekening dat het 125 per maand was en soms zelfs twee keer 125 euro of 550 euro. – Cliënt

De kwaliteit van de trajecten verschilt per aanbieder. Zoals eerder aangegeven, worden onwettige schuldbemiddelingstrajecten waarbij de cliënt daadwerkelijk verder wordt geholpen vaak niet herkend of gemeld. Men heeft hierbij immers vaak geen klachten over de dienstverlening. In de casussen die de geraadpleegde uitvoerders aandragen is echter wel sprake van een lage kwaliteit van dienstverlening. Zoals in paragraaf 2.4 belicht, maken we hier ook een onderscheid tussen aanbieders die (enige vorm van) schuldbemiddeling uitvoeren en aanbieders die richting cliënten *claimen* dat zij dit doen. Zo geeft ruim een kwart van de uitvoerders aan dat er bij hun cliënt nooit schuldbemiddeling van de grond is gekomen (zie figuur 3.2).

Figuur 3.2 Aandeel casussen waarbij er daadwerkelijk schuldbemiddeling is uitgevoerd (N=29)



Bron: Raadpleging uitvoerders

“De cliënt heeft zich aangemeld bij de aanbieder en er zijn contracten getekend. Het salaris werd voortaan gestort naar de aanbieder. De cliënt constateerde na ongeveer 10 maanden dat de schulden helemaal niet minder werden. Toen heeft de cliënt zelf contact opgenomen met de schuldeisers en kwam er achter dat er geen enkele aflossing is gedaan. Het salaris ging wel elke maand naar de aanbieder.” – Incassomedewerker

De helft van de uitvoerders geeft echter wel aan dat er tenminste enige stappen zijn gezet aangaande schuldbemiddeling. Er zijn bijvoorbeeld schuldenopgaven gemaakt of schuldeisers zijn aangeschreven met een voorstel. De uitvoerders en ervaringsdeskundigen die wij rondom deze casussen gesproken hebben, geven aan dat deze (eerste stappen van) schuldbemiddeling vaak wel zeer gebrekkig zijn geweest. Bijvoorbeeld omdat de schuldenoverzichten niet compleet zijn of maar een deel van de schuldeisers een voorstel heeft gekregen. Ook kent het veldwerk voorbeelden van aflossingen die niet (structureel) hebben plaatsgevonden waardoor een schuldbemiddelingstraject vast is gelopen. In figuur 3.3 is weergegeven bij hoeveel casussen waarbij er daadwerkelijk schuldbemiddeling is uitgevoerd ook resultaten geboekt zijn.

Figuur 3.3 Aandeel casussen waarbij de schuldbemiddeling tot uitkomsten heeft geleid (N=15)



Bron: Raadpleging uitvoerders

In het merendeel van de casussen heeft de schuldbemiddeling niet gezorgd voor daadwerkelijke uitkomsten. Een vijfde van de uitvoerders geeft aan dat dit wel het geval was bij hun casus. Bij deze casussen zijn er wel regelingen getroffen met schuldeisers die de schuldeisers geaccepteerd hebben, maar ook deze zijn volgens de uitvoerders soms 'slordig' uitgevoerd.

“Er heeft in de case van mijn cliënt wel schuldbemiddeling plaatsgevonden, maar van lage kwaliteit. Zo is het gelijkheidsbeginsel niet toegepast. Bepaalde schuldeisers kregen meer dan anderen en een paar schuldeisers zijn ook over het hoofd gezien.”

- Schuldhelpverlener gemeente

Uit de raadpleging onder uitvoerders blijkt dat in de cases die zij kennen cliënten gemiddeld tussen de 3 en 10 maanden bij een aanbieder hebben gezeten, met uitschieters tot 6,5 jaar. Zij geven aan dat er meerdere redenen zijn waarom cliënten besluiten om hun contract bij een aanbieder te beëindigen. Zo voelde de cliënt in een aantal gevallen zelf nattigheid, bijvoorbeeld omdat er geen goed zicht was op het traject of de communicatie met de aanbieder verslechterde. Ook zijn wij een aantal cases tegengekomen waarbij derde partijen de cliënt gewezen hebben op het feit dat hun aanbieder mogelijk niet in de haak is.

“Ik kreeg op een gegeven moment een bericht van de bank dat er mogelijk gefraudeerd werd met mijn rekening. De bankmedewerker gaf aan dat zij op dat moment meerdere klanten hadden die met deze aanbieder te maken hebben en problemen ondervinden. De bankmedewerker vertelde mij ook dat deze aanbieder helemaal niet gecertificeerd is en dat zij bij geen enkele officiële instantie aangesloten zijn. Toen ben ik gaan Googlen en zag ik allemaal negatieve recensies over deze aanbieder. Ik ben toen stappen gaan zetten om het contract te beëindigen.” – Ervaringsdeskundige

Wanneer een cliënt een traject wil beëindigen, lopen zij volgens de geraadpleegde uitvoerders vaak tegen moeilijkheden aan. Een aantal cliënten en uitvoerders vertelt dat de aanbieder in kwestie – zodra de cliënt aangaf te willen stoppen – druk uitoefent om door te gaan. Dit kan door te refereren aan negatieve toekomstscenario's als men stopt of door opzegkosten te rekenen. Daarnaast is er een case bekend waarbij de schuldbemiddelaar bij de schuldeisers van de cliënt aangaf dat het traject is beëindigd omdat de cliënt in kwestie zich niet aan de afspraken heeft gehouden. Op deze manier zijn toekomstige onderhandelingen bemoeilijkt. Ook zijn er voorbeelden bekend van aanbieders die niet of nauwelijks bereikbaar zijn zodra de cliënt aangeeft te willen stoppen.

4. Cliëntenperspectief

Dit hoofdstuk richt zich op het perspectief van de cliënten die bij een onbevoegde aanbieder van betaalde schuldbemiddeling hebben gezeten. Voor dit onderzoek hebben wij met zes van hen op anonieme basis een verdiepend gesprek kunnen voeren. In de eerste paragraaf (4.1) komt de achtergrond van de cliënten aan bod en waarom zij gekozen hebben voor de aanbieder. Paragraaf 4.2 beschrijft welke consequenties (negatief en positief) de ervaringsdeskundigen ondervonden hebben tijdens en na hun trajecten bij de aanbieders. Belangrijk om aan te kaarten is dat er van deze zes cliënten vier met dezelfde aanbieder te maken hebben gehad. Deze aanbieder is eerder aangekaart als de grootste aanbieder die wij in het werkveld zijn tegengekomen (paragraaf 3.1).

4.1 Profiel cliënten en keuze voor aanbieder

Uit de verscheidenheid aan casussen die voor dit onderzoek belicht zijn, constateren we dat het profiel van de cliënten zeer uiteenloopt. De cliëntenpopulatie is zowel jong als oud, er zijn alleenstaanden en samenwonenden, sommigen hebben kinderen en andere niet, het gaat om mensen in loondienst, ondernemers en mensen die afhankelijk zijn van een uitkering. Het is daarom op basis van dit onderzoek niet mogelijk om één type cliënten te definiëren op basis van dit soort kenmerken.

Wat deze verschillende cliënten echter verbindt, is dat zij ten tijde van het aanmelden bij de alternatieve aanbieder financieel gezien in een moeilijke positie zaten en snel hulp zochten voor hun problemen. Velen van hen waren op zoek naar snelle hulp, zonder wachttijden, om hun schuldenproblematiek op te lossen. Uit het vorige hoofdstuk is al opgemerkt dat aanbieders op hun website en in de persoonlijke communicatie met (potentiële) cliënten adverteren met de belofte voor snelle hulp. Uit de gesprekken met de ervaringsdeskundigen blijkt dat er ook dikwijls persoonlijke problemen spelen voor de cliënt, zoals gezondheidsproblematiek of relationele problematiek, of dat zij vanwege veranderingen in de privésfeer graag snel hulp willen ontvangen.

“We hadden heel veel schulden en daar waren we klaar mee. We hadden snel hulp nodig en dachten dat het bij de gemeente lang zou duren. Toen zijn we zelf gaan Googlen en deze aanbieder kwam bovenaan in de lijst. We dachten dat deze aanbieder precies dezelfde hulp aanbood als de gemeente, maar dan sneller. – Cliënt

“Ik was in paniek door mijn schulden. Dit was de eerste aanbieder met wie ik direct contact op kon nemen. Ik had er al paar gebeld maar die gaven geen antwoord. Deze aanbieder had geen wachttijd. Er kwam iemand bij mij thuis. Deze persoon maakte kopieën van alle belangrijke papieren en vroeg om mijn DigiD. Ik wist toen niet dat ik dat niet mocht geven.” – Cliënt

“Ik had problemen met mijn gezondheid en ik had schulden. Ik had mij bij de gemeente aangemeld voor schuldhulpverlening en budgetbeheer. Maar dat duurde lang. Ondertussen had ik veel stress door mijn gezondheid. Toen ben ik zelf op internet gaan kijken. Deze aanbieder trok mij om de een of andere reden aan. Ik heb het contactformulier ingevuld en werd de dag erna gebeld. Ik was blij dat ze zo snel reageerden. Ze kwamen thuis voor een intakegesprek en ik dacht: “Oké, klinkt allemaal wel goed”. Dus toen heb ik ter plekke meteen het contract ondertekend.” – Cliënt

De cliënten geven aan dat zij de aanbieder betrouwbaar over vonden komen. Dit heeft te maken met wat in het vorige hoofdstuk al is benoemd, namelijk dat deze aanbieders als eerste verschijnen wanneer op internet gezocht wordt naar schuldhulp. Daarnaast profileren zij zich online als grote organisaties die professionele hulp kunnen bieden. Ook vinden de cliënten het unaniem prettig dat er zo snel na aanmelding contact met hen wordt opgenomen. De betrokken uitvoerders merken op dat de cliënten weinig kennis hebben van schuldhulpverlening en daardoor niet weten waar zij op moeten letten en/of wat een 'normale' gang van zaken is.

“Ik heb deze aanbieder gevonden via het internet. Zij komen als eerste naar boven op Google en zagen eruit als een grote organisatie. Ik dacht dat zij het daardoor snel konden oplossen. Ik ben naar hen toe gegaan toen ik het echt niet meer zag zitten. Ik was erg kwetsbaar dus dat speelde ook mee. Ik wist nog niks over schuldhulpverlening, dus ik wist ook niet of ik op dingen moest letten. – Cliënt

Aan de geraadpleegde ervaringsdeskundigen is gevraagd of zij overwogen hebben om hulp te zoeken bij de gemeente voordat zij vanuit de alternatieve aanbieder een hulpaanbod kregen. Drie respondenten gaven aan slechte ervaringen te hebben gehad met de gemeente. Zo hebben zij zich wel aangemeld voor schuldhulpverlening, budgetbeheer of een zelfstandigenloket, maar liepen zij tegen lange wachttijden aan of heeft de gemeente aangegeven geen hulp te kunnen verlenen. De andere drie respondenten zeggen dat zij onbekend waren met schuldhulp van de gemeente en daar dus niet aan gedacht hebben.

“De gemeente kon mij niet helpen. Ze deden alsof het mijn eigen schuld was dat mijn bedrijf in de problemen is gekomen. Ik was op dat moment overspannen en deze aanbieder was de eerste persoon die zei: “Wat er ook gebeurt, ik ga je helpen”. Toen dacht ik: eindelijk iemand die naar mij luistert! Er waren geen vooroordelen en ik werd voor mijn gevoel echt serieus genomen. De aanbieder zei: “Geef die tas maar met alle ongeopende post, ik los het voor je op”. Terwijl je bij de gemeente met je volle tas met administratie naar de spreekkamer moet gaan en iedereen daardoor weet waarvoor je komt. Ik werd bij de gemeente niet serieus genomen. Deze aanbieder was het allereerste luisterende oor dat ik heb gehad voor mijn problemen. Dat heb ik bij een andere instantie nooit gehad.” – Cliënt

4.2 Consequenties

Aan de ervaringsdeskundigen is gevraagd welke negatieve gevolgen zij hebben ondervonden van hun schuldbemiddelingstrajecten die in strijd zijn met de Wck. Voor de een waren deze

consequenties groter dan de ander. Dit hangt deels samen met de tijd die zij bij de onbevoegde aanbieder hebben besteed, de kosten die zij betaald hebben en de kwaliteit van hun dienstverlening. De negatieve gevolgen die de cliënten naar eigen zeggen hebben ervaren zijn als volgt:

- Het schuldtraject heeft veel geld gekost. Voornamelijk de cliënten die langere tijd bij aanbieders hebben gezeten die uiteindelijk hun situatie niet verder hebben geholpen, ondervinden hier problemen van.
- Tijdens het traject zijn de schulden enkel opgelopen. Voor één respondent is de schuldenlast hetzelfde gebleven, maar dus ook niet afgenomen. Bij enkele cliënten is de aanbieder van schuldbemiddeling na het beëindigen van het traject ook één van de schuldeisers geworden vanwege openstaande kosten.
- Het traject heeft veel tijd gekost. Een respondent benoemt daarbij dat haar gehele traject nu al 6,5 jaar loopt.
- Het traject en de nasleep zorgen voor veel stress en het verlies van vertrouwen in zowel organisaties als personen. Cliënten benadrukken de mentale schade die het traject hen heeft opgeleverd ten tijde van een al zeer stressvolle periode.

“De hele situatie laat mij niet los. Ik heb er slapeloze nachten van.” – Cliënt

Ook de geraadpleegde uitvoerders zien deze gevolgen van onwettige betaalde schuldbemiddeling bij hun cliënten. Zij zien dat de trajecten van deze aanbieders frustreren met de uitvoering van de van de reguliere schuldhulpverlening die bevoegde partijen aanbieden. Zij benoemen verschillende manieren waarop onbevoegde schuldbemiddeling het traject van de cliënten heeft belemmerd:

- Veruit het meest noemen zij dat de schuldenproblematiek alleen maar verergert; er worden in feite geen schulden afgelost en de aanbieders van schuldbemiddeling laten de trajecten vaak lang doorlopen waardoor de schuldenlast alleen maar toeneemt;
- Het verliezen van het vertrouwen in schuldhulpinstanties zorgt ervoor dat de cliënt niet snel opnieuw hulp zal vragen;
- Schuldeisers kunnen zich terughoudender opstellen bij het maken van (nieuwe) afspraken voor het aflossen van schulden, zeker als een traject lang heeft geduurd en de schulden alleen maar zijn opgelopen.

“De cases die bij ons kwamen zijn niet succesvol geweest. Voor ons is het dan lastig om een regeling op te zetten, omdat er al een overeenkomst is geweest. Schuldeisers zijn dan voorzichtig om nog een keer iets af te spreken.” – Schuldhulpverlener gemeente

“Uit pure frustratie hebben ze geen vertrouwen meer in andere trajecten. Die mevrouw heb ik een traject aangeboden, maar ze wilde niet meer in een schuldtraject bij de gemeente.”
Beleidsadviseur gemeente

Drie cliënten merken op dat zij ook positieve gevolgen van hun traject bij onwettige betaalde schuldbemiddeling hebben ervaren. Zo geven deze cliënten aan dat zij met name aan het begin van het traject mentale rust hebben ervaren omdat schuldeisers en deurwaarders werden afgehouden

en/of dat zij gerust werden gesteld door de aanbieder. Ook benoemen zij dat het prettig was dat zij één aanspreekpunt hadden die dit voor hun regelde. Achteraf bleek dat deze bemiddelaar geen constructieve oplossingen bood, wat in veel gevallen voor des te meer mentale klachten zorgden, maar aan het begin van het traject gaf het deze respondenten wel rust.

Van deze zes cliënten zijn er uiteindelijk vier bij de gemeentelijke schuldhulpverlening terecht gekomen. Zij zijn tevreden over deze hulp en zijn blij dat nu degelijke hulp wordt ingezet. Wel geven enkelen aan dat zij lang hebben moeten wachten op deze gemeentelijke hulp en daar wel stress van hebben ondervonden. Eén respondent lukt het om zelf de schulden, met hulp van een vriendin, op te lossen. De laatste respondent zit echter nog steeds met schulden, zonder uitzicht op een oplossing. De gemeentelijke schuldhulp kan volgens de respondent geen hulpaanbod doen omdat er sprake is van een partner met inkomen.

5. Samenvattende conclusie

In dit verkennend onderzoek zijn verschillende aspecten van (mogelijke) overtredingen op de Wck nader onder de loep genomen met als uiteindelijk doel: *het verkrijgen van inzicht in de 'markt' van overtredingen op het gebied van betaalde schuldbemiddeling*. Om tot deze inzichten te komen is deze doelstelling vanuit drie dimensies belicht: overtredingen, aanbieders en cliënten.

Overtredingen

Jaarlijks ontvangt Bureau Economische Handhaving tussen de 10 en 20 meldingen van overtredingen van de Wck. Deze meldingen zijn voornamelijk afkomstig vanuit de NVVK die deze per e-mail doorgeeft. Echter bestaat het vermoeden dat zich in de praktijk toch meer overtredingen voordoen. Dit vermoeden wordt bevestigd door de uitkomsten van de gemeentelijke enquête. Hieruit blijkt dat er jaarlijks 93 signalen opgevangen worden door gemeenteambtenaren door heel Nederland en voornamelijk in grote gemeenten (G4 en G40). Enerzijds is de daadwerkelijke problematiek mogelijk groter omdat gemeenten ook zelf aangeven geen volledig zicht te hebben op de markt van onwettige betaalde schuldbemiddeling. Daarnaast krijgen gemeenten voornamelijk lucht van dit soort praktijken als een ex-cliënt van een onwettige aanbieder van schuldbemiddeling zich bij de gemeente meldt. Dit is niet altijd het geval. Anderzijds zullen niet al deze signalen illegale praktijken omvatten. Dit laatste belicht ook de verwarring die er vooralsnog bestaat over het wettelijke kader rondom betaalde schuldbemiddeling. Uitvoerders geven aan dat het voor hen niet altijd duidelijk is wanneer iemand daadwerkelijk in overtreding is van de Wck.

Deze verwarring wordt deels veroorzaakt door de verschillende constructies die mogelijke overtreders van de Wck erop nahouden. In het werkveld zien uitvoerders voornamelijk vier varianten terugkomen: 'gratis' schuldbemiddeling gecombineerd met betaald budgetbeheer/-coaching, schuldbemiddeling die wordt aangeboden, maar niet uitgevoerd, schuldbemiddeling via ingehuurde partijen en schuldbemiddelaars die zich onterecht voordoen als een bevoegde partij.

De helft van de uitvoerders pleit voor een verduidelijking of aanscherping van het wettelijke kader rondom betaalde schuldbemiddeling. Uitvoerders geven aan dat de precieze regels vanuit het wettelijke kader bekender kunnen worden en zij graag beter inzicht krijgen in wanneer iemand precies in overtreding is. Om vervolgens ook vervolgstappen te kunnen zetten, willen zij graag een duidelijk vindbaar meldpunt voor deze misstanden. Ruim twee derde van de uitvoerders wist voor dit onderzoek ook niet van de mogelijkheid af om een melding te doen bij Bureau Economische Handhaving.

Aanbieders

Vanuit de deskresearch en de gevoerde gesprekken zijn verschillende typen aanbieders naar voren gekomen. Een groep die niet genoemd is door de uitvoerders of ervaringsdeskundigen zijn de aanbieders die mogelijk niet weten dat zij in overtreding zijn van de Wck en/of vooralsnog kwalitatief goed werk leveren. Omdat deze groep goede dienstverlening biedt, worden zij vermoedelijk niet opgemerkt door uitvoerders of ervaringsdeskundigen als zijnde overtreders. Een groep die in dit onderzoek wel duidelijk naar voren komt, zijn partijen die schuldbemiddeling als een verdienmodel zien. Het vermoeden is dat het hierbij dikwijls gaat om partijen die zich profileren als budgetbeheerders en/of -coaches. Tot slot zijn wij enkele fraudeurs tegengekomen die mensen hebben opgelicht door rekeningen over te nemen en te plunderen voor eigen gebruik.

Hoeveel cliënten de aanbieders van onwettige schuldbemiddeling hebben, is vaak onbekend. Vanuit de vervolgte overtredingen van de Wck constateren we dat de aangeklaagde aanbieders minimaal tussen de 7 en 110 cliënten bedienden. Daarnaast blijkt een aantal aanbieders meerdere bedrijven te bezitten die simultaan (onwettige) schuldbemiddeling aanbieden. Wat betreft de geografische spreiding van de aanbieders valt op dat de meeste van hen landelijk opereren. Zij richten zich hierbij veelal op grote en middelgrote gemeenten in het midden en het westen van het land of op gemeenten waar schuldenproblematiek (naar verwachting) vaker voorkomt dan bij andere gemeenten. De aanbieders werven hun cliënten in deze gemeenten voornamelijk door ervoor te zorgen dat hun websites bovenaan de zoekpagina terecht komen.

De kwaliteit van de aangeboden schuldbemiddeling verschilt. In sommige gevallen wordt er überhaupt geen schuldbemiddeling uitgevoerd. In de casussen waar dit wel het geval is, wordt dit vervolgens niet altijd zorgvuldig uitgevoerd. Zo wordt er niet gelet op het gelijkheidsbeginsel bij schuldeisers of wordt er wel een regeling getroffen maar niet tegen finale kwijting. Cliënten zitten gemiddeld tussen de 3 en 10 maanden bij de besproken aanbieders en betalen maandelijks tussen de 70 en 550 euro. In sommige gevallen zijn er ook eenmalige kosten van 385 tot 3.000 euro betaald. Deze kosten worden vaak verrekend als start- of opzegtaref.

Cliënten

Er is geen eenduidig profiel te schetsen van de cliënten die te maken hebben gehad met onwettige schuldbemiddeling. Wel zijn er gelijkenissen te vinden in de redenen waarom zij gekozen hebben voor de aanbieder in kwestie. Zo waren zij met name op zoek naar snelle dienstverlening zonder wachtrijen. Dit is ook een van de redenen waarom enkelen niet naar de gemeente zijn gestapt. Cliënten geven ook aan dat slechte ervaringen met de gemeente of onwetendheid van hun dienstverlening hen ervan weerhield om bij de gemeente een traject te starten.

Consequenties die ex-clieënten van mogelijk onwettige schuldbemiddeling ervaren, zijn: opgelopen schulden, geld- en tijdverlies en mentale klachten. Uitvoerders geven bovendien aan dat de onwettige schuldbemiddeling frustrereert met de eventuele toekomstige schuldtrajecten die de cliënten zullen doorlopen. Zo is de schuldenproblematiek vaak enkel verergerd, is de cliënt het vertrouwen kwijt in schuldhulpverlening en kunnen schuldeisers zich terughoudend opstellen wanneer zij weer nieuwe afspraken moeten maken voor dezelfde schulden.

Slot

Alles overziend, is de markt van onwettige betaalde schuldbemiddeling voor veel uitvoerders én (mogelijke) cliënten nog onduidelijk. Zo bestaat er onduidelijkheid over de inhoud van het verbod en eventuele meldpunten. Uitvoerders geven aan dat zij meer overtredingen zouden herkennen als zij exact zouden weten wat wel en wat niet mag. Verder gaan veel overtredingen aan hen voorbij, omdat zij om diverse redenen niet in staat zijn om vervolgstappen uit te voeren. Uitvoerders spreken tevens hun zorgen uit over de onbekendheid van het verbod bij de Nederlandse bevolking. Nog te weinig mensen weten volgens hen bij wie zij wel en niet moeten aankloppen voor hulpverlening bij schulden. Dit onderzoek is een mogelijke eerste stap tot de verduidelijking van de problematiek en een opstap voor de doorontwikkeling van de bestaande aanpak van overtredingen van de Wck.

Bijlage I Onderzoeksvragen

A. Overtredingen

- Voor welke variant(en) van (betaalde) schuldbemiddeling bestaat eventueel onduidelijkheid of er sprake is van overtreding van het wettelijk kader?
 - Welke varianten van overtredingen van betaalde schuldbemiddeling kunnen er onderscheiden worden?
 - Hoe relevant zijn de verschillende varianten van overtredingen in de praktijk? Welke varianten komen relatief vaak – of juist weinig – voor?
 - Welke trends in de varianten van overtredingen zijn naar de toekomst te verwachten en waarom?
 - Welke impact zal de coronacrisis naar verwachting hebben op de mate waarin de verschillende typen klantgroepen bediend gaan worden door overtreders van schuldbemiddeling?
 - In hoeverre en op welke punten is eventueel aanscherping of verduidelijking van het wettelijk kader rondom het verbod op betaalde schuldbemiddeling wenselijk?
-

B. Aanbieders

- Welke (typen) organisaties bieden schuldbemiddeling aan die in strijd is met (de artikelen 47 en 48 van) de Wck? Welke varianten van schuldbemiddeling bieden deze organisaties aan?
 - Wat is het relatieve belang van typen organisaties waar het gaat om het aantal cliënten waaraan schuldbemiddeling aangeboden wordt die in strijd is met de Wck? Wat zijn (dus) ‘kernspelers’ bij het overtreden van de wetgeving op het gebied van schuldbemiddeling?
 - Op welke wijze – en via welke kanalen – profileren overtreders zich met hun schuldbemiddeling richting potentiële klanten?
 - In hoeverre richten overtreders van de wetgeving op het gebied van schuldbemiddeling zich op specifieke segmenten van particulieren of ondernemers? Indien hiervan sprake is, wat zijn mogelijke verklaringen daarvoor?
-

C. Klanten

- Aan welke deelsegmenten van personen met problematische schulden wordt met name schuldbemiddeling aangeboden die in strijd is met de wet- en regelgeving (Wck)?
 - Welke verklaringen kunnen er worden gegeven voor het gegeven dat juist deze segmenten – zie de voorgaande vragen – bediend worden door partijen die met hun schuldbemiddeling in overtreding zijn?
 - Wat zijn ervaringen van (ex-)klanten van aanbieders die niet volgens de geldende regels aan betaalde schuldbemiddeling doen?
 - In hoeverre hebben deze ‘ervaringsdeskundigen’ negatieve gevolgen ondervonden als gevolg van de schuldbemiddeling die niet aan de wet- en regelgeving voldoet? Waaruit bestaan deze negatieve gevolgen dan en in hoeverre en hoe zijn deze gevolgen ondervangen?
 - Hebben de (ex-)cliënten ook positieve ervaringen opgedaan met de dienstverlening van deze aanbieders? Zo ja, welke ervaringen dan en in welke situaties?
 - Hoe werken de verschillende varianten van overtreding van schuldbemiddeling uit naar de cliënten? Door welke varianten worden cliënten relatief het meest c.q. zwaarst gedupeerd en waarom?
 - Zijn er daarentegen ook varianten van (betaalde) schuldbemiddeling waarbij cliënten wel gebaat zijn ondanks dat er sprake is van overtreding van de wet- en regelgeving?
 - In hoeverre en op welke wijze ‘frustreren’ de varianten van overtredingen eventueel de reguliere schuldhulpverlening vanuit gemeenten?
-

Bijlage II Schriftelijke bronnen

Deloitte & SchuldenlabNL, juni 2020

COVID-19 en schuldenproblematiek in Nederland

Gerechtshof Amsterdam, 7 oktober 2014

ECLI:NL:GHAMS:2014:5385

Gerechtshof Amsterdam, 26 juni 2016

ECLI:NL:GHAMS:2016:2515

Gerechtshof Arnhem, 11 augustus 2011

ECLI:NL:GHARN:2011:BR5100

Hoge Raad, 14 november 2000

ECLI:NL:HR:2000:AA8296

Nationale Ombudsman, juni 2012

Schulden komen nooit alleen. Aandachtspunten voor behoorlijke schuldhulpverlening

NVVK, 2020

Jaarverslag 2020: invloed corona op ontwikkeling hulpvragen

Rechtbank Amsterdam, 5 februari 2015

ECLI:NL:RBAMS:2015:1048

Rechtbank Amsterdam, 24 juli 2018

ECLI:NL:RBAMS:2018:5263

Rechtbank Gelderland, 5 april 2018

ECLI:NL:RBGEL:2018:1522

Rechtbank Zutphen, 27 oktober 2006

ECLI:NL:RBZUT:2006:AZ3088