



Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting

Zicht op schulden in Caribisch Nederland

Nouschka Veerman, Cora van Horssen, Marcel Warnaar

Zicht op schulden in Caribisch Nederland

Auteurs

Nouschka Veerman

Cora van Horsen

Marcel Warnaar

Nibud, december 2023

Dit onderzoek is uitgevoerd met subsidie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Inhoud

Conclusies en adviezen	3
Conclusies	3
Aanbevelingen	4
1. Inleiding	7
1.1 Achtergrond: behoefte aan beleid en wetgeving rondom schulden	7
1.2 Doel- en vraagstelling	8
1.3 Aanpak.....	9
1.4 Leeswijzer.....	10
2. Uitgangspositie: rondkomen in Caribisch Nederland	11
2.1 Inkomens- en arbeidssituatie in Caribisch Nederland	11
2.2 Kosten van levensonderhoud	13
2.3 Maandelijkse tekorten	13
2.4 Samenvattend	14
3. Aard en omvang van schulden en achterstanden	15
3.1 Formele kredietverlening	15
3.1.1 Wetgeving	15
3.1.2 Leningen bij de bank of kredietvereniging	16
3.1.3 Toezicht.....	17
3.2 Andere vormen van kredietverstrekking	17
3.2.1 Kopen op krediet	18
3.3 Voorschotten, looncessies en loonbeslagen	18
3.4 Informele leningen	19
3.5 Studieschulden	20
3.6 Betalingsachterstanden	20
3.6.1 Achterstanden op formele kredieten	20
3.6.2 Huurachterstanden	20
3.6.3 Achterstanden vaste lasten	22
3.6.4 Belastingenschulden	22
3.7 Samenvattend	22
4. Invordering en incasso	23
4.1 Invordering van belastingenschulden (overheidsschulden)	23
4.2 Invordering achterstanden elektriciteit en water	24
4.3 Invordering achterstanden kredieten	25
4.4 Invordering huurachterstanden.....	25
4.5 Verschil met Europees Nederland	26
4.6 Samenvattend	27
5. Hulpverlening	28
5.1 Hulpvraag	28
5.2 Schuldbemiddeling en -sanering	29
5.3 (Schuld)hulpverlening per eiland.....	29

5.4	Financieel gedrag en omgaan met geld	32
5.5	Samenvattend	34
Bijlage 1 Onderzoeksactiviteit: itemlijst voor focusgroepen en interviews		35
Bijlage 2 Onderzoeksactiviteit: informatieverzoek		38
Bijlage 3 Overzicht bronnen.....		40

Conclusies en adviezen

De Nederlandse schuldenwetgeving, namelijk de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) en de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp), geldt niet voor Caribisch Nederland. Er is echter wel behoefte aan beleid rondom schulden op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Voor de aanpak van problematische schulden in Caribisch Nederland wil het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de omvang van de problematiek beter in kaart brengen. Het Nibud heeft tussen juli en oktober 2023 onderzoek gedaan naar de schuldenproblematiek in Caribisch Nederland vanuit de vraag:

Wat is op dit moment bekend over de aard en omvang van de schuldenproblematiek in Caribisch Nederland? En wat is ervoor nodig om schulden beter in beeld te krijgen?

Een belangrijke constatering vooraf is dat de informatie over schulden slechts zeer beperkt beschikbaar is. Op basis van de informatie die we hebben weten te achterhalen kunnen we desalniettemin de volgende conclusies en aanbevelingen formuleren.

Conclusies

Armoede maakt financiële problemen onvermijdelijk

De armoedeproblematiek in Caribisch Nederland is groot. In het recent gepubliceerde onderzoeksrapport *Minimumvoorbeeldbegrotingen voor Caribisch Nederland* constateren we dat minimuminkomens niet toereikend zijn om alle noodzakelijke uitgaven te kunnen betalen.¹ Op de drie eilanden in Caribisch Nederland leeft naar schatting 11 tot 18 procent van de inwoners met een inkomen op of rond het wettelijk minimumloon. Dat betekent dat zij maandelijks geld tekortkomen. In sommige huishoudens kunnen die tekorten oplopen tot wel meer dan 2.000 dollar per maand. Met zulke grote tekorten zijn financiële problemen onvermijdelijk. Een aanpak van schuldenproblematiek kan dan ook alleen als inwoners voldoende middelen van bestaan hebben en armoede wordt teruggedrongen. Hierin worden de komende tijd belangrijke stappen gezet.²

Hoge woonlasten werken financiële problematiek in de hand

Woonlasten vormen voor veel mensen een probleem. Huurachterstanden in de sociale sector komen relatief veel voor op Bonaire en Sint Eustatius. Dit lijkt echter het topje van de ijsberg. Op alle drie de eilanden is een groot tekort aan sociale huurwoningen. Hierdoor zijn mensen vaak aangewezen op de duurdere private sector. Het valt te verwachten dat inwoners met een laag inkomen hierdoor al snel in de problemen komen.

De gereguleerde kredietmarkt is geen vindplaats voor schulden

Kredietverlening op de eilanden is geregeld in de Wet financiële markten BES (Wfm BES). Deze wet lijkt sterk op de wet die de kredietverlening in Europees Nederland reguleert. Vergunninghouders voor kredietverstrekking houden zich over het algemeen aan de normen voor kredietverstrekking. Overkreditering bij financiële instellingen in Caribisch Nederland vormt dan ook geen groot probleem. Daarbij geldt wel dat de inwoners uit de

¹ Warnaar, M., J. Bos, C. van Horssen, S. Lamers, N. Veerman & G. Wieman (2023). *Minimumvoorbeeldbegrotingen voor Caribisch Nederland*. Utrecht: Nibud.

² Zie hiervoor ook het nieuwsbericht over het werkbezoek van minister Carola Schouten: RCN (2023). *Minimumloon, uitkeringen en kinderbijslag in Caribisch Nederland omhoog*. Beschikbaar op <https://www.rijksdienstcn.com/sociale-zaken-werk/nieuws/2023/oktober/27/minimumloon-uitkeringen-en-kinderbijslag-in-caribisch-nederland-omhoog>

laagste inkomensgroepen meestal niet in aanmerking komen voor formeel krediet vanwege de strenge normen.

Kredietbehoefte bij lagere inkomensgroepen blijft onzichtbaar

Hoewel mensen met een laag inkomen over het algemeen dus niet in aanmerking voor komen een formeel krediet, hebben zij vaak wel te maken met maandelijkse tekorten. Ze kunnen met hun inkomen niet in de kosten van levenshoud voorzien. Het beeld bestaat dat de behoefte aan krediet met name informeel of via werkgevers (voorschotten) wordt opgelost. Aangezien het zicht op informele leningen beperkt is, blijft de kredietbehoefte van inwoners met lage inkomens grotendeels onzichtbaar.

Financiële problematiek komt vooral aan het licht bij hulpverlening en werkgevers

Hoewel er geen wettelijk gereguleerde schuldhelpverlening is in Caribisch Nederland komen financiële problemen wel aan het licht bij de hulpverlening. Hulpverleners in het sociaal domein geven aan dat veel van de hulpvragers financiële problemen ervaren. Dit gaat vaak samen met andere problematiek. De hulpverlening is daarmee een goede vindplaats voor schuldenproblematiek. Daarnaast zien grote werkgevers het al snel als mensen financiële problemen ervaren. De werkgevers die aan dit onderzoek hebben meegewerkt, verlenen een groot deel van hun werknemers voorschotten of passen looncessies toe. Werkgevers kunnen daarmee een belangrijke rol spelen in het signaleren van en doorverwijzen bij financiële problemen. Voorwaarde is wel dat hulpverleners ook de instrumenten in handen krijgen waarmee ze mensen met schulden ook kunnen helpen.

Onduidelijke of onbekende invorderings- en incassorichtlijnen belemmeren zicht op en aanpak van achterstanden

In de Regeling elektriciteit en drinkwater BES staat heel globaal beschreven dat een distributeur klanten met een achterstand moet informeren. Hierin zijn verder geen richtlijnen opgenomen over het communicatieproces of betalingsregelingen. Dit laat veel ruimte over voor de organisaties op de verschillende eilanden om dit naar eigen inzicht wel of niet in te regelen. Mede door deze onduidelijke of onbekende richtlijnen rond invordering en incasso is er weinig zicht op achterstanden. Ook is onduidelijk of en hoe klanten met achterstanden in de praktijk worden benaderd en geholpen.

Aanbevelingen

Dit onderzoek heeft nog geen volledig beeld opgeleverd van de schuldenproblematiek in Caribisch Nederland. Dat hoeft de aanpak van schulden niet in de weg te staan. Daaraan vooraf gaat uiteraard de aanpak van de armoedeproblematiek. Tegelijkertijd is het voor een gerichte aanpak van bestaande schuldenproblematiek nodig zicht te krijgen en houden op de ontwikkeling van achterstanden en schulden. Dat vraagt een langjarige structurele opzet. Hiervoor doen we de volgende aanbevelingen:

Bevraag inwoners over rondkomen, lenen en financiële problemen

Er is al veel kwalitatief onderzoek gedaan, waarin een beperkt aantal inwoners is geïnterviewd over rondkomen en financiële problemen. Dit heeft waardevolle inzichten opgeleverd over hoe mensen in Caribisch Nederland proberen te overleven met beperkte middelen. Uit dit onderzoek komt opnieuw naar voren dat mensen met lage inkomens niet kunnen rondkomen en zijn aangewezen op meer informele vormen van kredietverlening. Om zicht te krijgen op de omvang van deze informele leningen, op de problemen die dit oplevert en op de benodigde hulp, is het belangrijk om dit via een representatieve survey uit te vragen bij inwoners zelf.

Het is te overwegen om hiervoor aan te sluiten bij bestaande initiatieven of surveys van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Mogelijk kunnen onderdelen van de EU Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) worden overgenomen. EU-SILC wordt in alle EU-lidstaten uitgevoerd met als doel internationaal vergelijkbare gegevens over inkomen en sociale uitsluiting op te leveren. Een dergelijk onderzoek kan mogelijk ook licht werpen op de kredietbehoefte van lagere inkomens en op de wenselijkheid een vorm van sociaal krediet in het leven te roepen.

Ontwikkel een dashboard schulden

Het CBS heeft voor Europees Nederland een dashboard Schuldenproblematiek in beeld ontwikkeld. Met dit dashboard kunnen trends in de ontwikkeling van problematische schulden worden gevolgd. Voor Caribisch Nederland kan met de beschikbare bronnen een weliswaar beperkter maar vergelijkbaar dashboard worden ontwikkeld. Dit zijn in ieder geval:

- Belastingdienst – oninbare schulden
- Belastingdienst – overige aanslagen
- Betalingsachterstand bij Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)
- Betalingsachterstand bij Sociale Verzekeringsbank (SVB)
- Betalingsachterstand voor Wet Mulderboete bij Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)
- Bijstandsvorderingen

Monitor achterstanden op vaste lasten

Door de afwezigheid van een kredietregistratie op de eilanden zijn de achterstanden en schulden bij private ondernemingen niet uit registraties te halen. Gezien de kleine schaal van de eilanden lijkt het ons niet opportuun een uitgebreid systeem van kredietregistratie op te zetten. In plaats daarvan zou er een monitor ontwikkeld moeten worden, waarvoor vastelastpartijen jaarlijks rapporteren over aantal, duur en hoogte van betalingsachterstanden. Dit kan bij een partij als het openbaar lichaam of het CBS belegd worden.

Gebruik werkgevers als vindplek voor financiële problematiek

Grote werkgevers op de drie eilanden hebben zicht op (dreigende) financiële problematiek via het aantal aanvragen voor voorschotten, looncessies en loonbeslagen. Net als in Europees Nederland zouden werkgevers een belangrijke rol kunnen spelen in het signaleren van problemen en doorverwijzen naar hulp. Daarnaast zouden grote werkgevers jaarlijks moeten rapporteren over voorschotten en looncessies ten behoeve van monitoring.

Implementeer een centraal registratiepunt voor huishoudens met financiële problemen

Voorwaarde voor deze monitoring is dat er een centraal registratiepunt is voor huishoudens met financiële problemen. Zo'n centraal registratiepunt zou in eerste instantie bij de hulpverleningsorganisaties kunnen worden neergelegd. Mogelijk kunnen zij via (uitbreiding van) hun intake van huishoudens voorzien in de informatiebehoefte op het terrein van financiële problemen. Dat zouden we dan wel willen beperken tot een beperkt aantal kenmerken, gezien de werklast van de hulpverleners en de kleinschaligheid van de eilanden.

Overweeg onderdelen van de Wet kwaliteit incassodienstverlening toe te passen in Caribisch Nederland

Op dit moment ontbreekt het in Caribisch Nederland aan duidelijke richtlijnen voor incasso en invordering. Het is aan te bevelen dat zowel private en publieke crediteuren verplicht

worden heldere richtlijnen op te stellen. Daarin moet in ieder geval aandacht worden besteed aan:

- tijdige communicatie over achterstanden;
- proactief verstrekken van informatie over de mogelijkheid een betalingsregeling te treffen;
- gebruik van passende communicatiemiddelen, zoals digitale communicatiemiddelen, media, sociale netwerken;
- begrenzing van de incassokosten.

Bij de verbetering van de aanpak van achterstanden door vastelastenpartijen kunnen lessen worden getrokken uit de ervaringen met sociaal incasseren in Europees Nederland, bijvoorbeeld als het gaat om begrijpelijke communicatie, persoonlijk contact en passende betalingsregelingen.

1. Inleiding

Sinds 10 oktober 2010 zijn de eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius (ook wel de BES-eilanden genoemd) openbare lichamen, die samen worden aangeduid als Caribisch Nederland. De eilanden zijn daarmee bijzondere gemeenten van Nederland. Op 8 april 2022 heeft de staatssecretaris van Koninkrijksrelaties een brief naar de Tweede Kamer gestuurd waarin ze aankondigt extra investeringen te doen in Caribisch Nederland om achterstanden in te lopen en wijzigingen in wetgeving door te voeren.³ Om te zorgen dat de Caribische gemeenten een meer gelijkwaardig deel van Nederland zijn zal er extra geïnvesteerd worden in het voorzieningenniveau en de uitvoering op de eilanden.

Sinds enkele jaren geldt voor Caribisch Nederland het principe van *comply or explain*. Dat betekent dat Nederlands nieuw beleid en wetgeving in principe ook geldt voor Caribisch Nederland, tenzij er redenen zijn dit anders te doen.⁴ De afzonderlijke departementen zijn zelf verantwoordelijk om dit vanuit de eigen begroting te regelen.

1.1 Achtergrond: behoefte aan beleid en wetgeving rondom schulden

De Nederlandse schuldenwetgeving, namelijk de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) en de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp), geldt niet voor Caribisch Nederland. Er is echter wel behoefte aan beleid rondom schulden. Voor de aanpak van problematische schulden in Caribisch Nederland wil minister Schouten voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen de omvang van de problematiek beter in kaart brengen alvorens concrete doelstellingen vast te stellen.⁵

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft voor Europees Nederland een dashboard Schuldenproblematiek in beeld, waarin beschikbare cijfers rond problematische schulden op een rij worden gezet. Voor Caribisch Nederland ontbreekt een dergelijk dashboard. Een deel van de registraties die het CBS voor het dashboard gebruikt, bestaat in Caribisch Nederland niet. Dat geldt bijvoorbeeld voor de centrale kredietregistratie van Bureau Krediet Registratie (BKR), waar alle leningen in Europees Nederland van boven de 250 euro minimaal één maand worden geregistreerd.

Er zijn wel diverse onderzoeken gedaan die proberen een beeld te schetsen van de armoede- en schuldenproblematiek op de eilanden. De rapporten *Aanpak van de schuldenproblematiek op Bonaire* uit 2014⁶ en *Armoede in Caribisch Nederland* uit 2012 schetsen een beeld van een omvangrijke armoede- en schuldenproblematiek. Onder andere de hoogte en systematiek van de onderstand, de kosten voor levensonderhoud en het wervingsgedrag van financieringsinstellingen, het incassobeleid van crediteuren en het leengedrag van inwoners dragen bij aan de problematiek. Tegelijkertijd komt naar voren dat het beeld van de aard en omvang van schulden onvolledig is en/of dat niet duidelijk is

³ Zie ook BZK (2022). *Stand van zaken uitvoering kabinetsreactie Raad van State/IBO*. Beschikbaar op <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-4e711ae9cf418a33d703d4850fb9f5142fd6bf17/pdf>.

⁴ Zie ook College voor de Rechten van de Mens (2023). *Caribisch Nederland krijgt wetgeving gelijke behandeling*. Beschikbaar op <https://www.mensenrechten.nl/actueel/nieuws/2023/01/25/caribisch-nederland-krijgt-wetgeving-gelijke-behandeling>.

⁵ Zie SZW (2022). *Implementatieplan Aanpak Geldzorgen, Armoede en Schulden*. Kamerbrief van de minister van Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen. Beschikbaar op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/11/29/kamerbrief-implementatieplan-aanpak-geldzorgen-armoede-en-schulden>.

⁶ Hulst, J. van der & B. van Leeuwen (2014). *Aanpak van de schuldenproblematiek op Bonaire. Is een Volkskredietbank een haalbare optie?* Onderzoek in opdracht van Openbaar Lichaam Bonaire.

wanneer er sprake is van schulden, bijvoorbeeld bij steun in het eigen netwerk. De Nationale ombudsman geeft in verschillende rapporten over de armoedeproblematiek in Caribisch Nederland aan dat inwoners met schulden worstelen en dat er signalen zijn van verborgen schuldenproblematiek.⁷ Kortom, verschillende onderzoeken laten zien dat inwoners van Caribisch Nederland te maken hebben met problematische schulden, maar een helder beeld van de aard en omvang van de problematiek ontbreekt.

Het CBS heeft voor Europees Nederland een dashboard Schuldenproblematiek in beeld ontwikkeld. Met dit dashboard kunnen trends in de ontwikkeling van problematische schulden worden gevolgd. Hiervoor worden veertien bronnen gebruikt:

- Belastingdienst – oninbare schulden (*)
- Belastingdienst – overige aanslagen (*)
- Belastingdienst – toeslagen
- Betalingsachterstand bij Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) (*)
- Betalingsachterstand bij Sociale Verzekeringsbank (SVB) (*)
- Betalingsachterstand bij Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)
- Betalingsachterstand geregistreerd bij BKR
- Betalingsachterstand voor eigen bijdrage Wet langdurige zorg (Wlz) of Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)
- Betalingsachterstand voor Wet Mulderboete bij Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) (*)
- Bijstandsvorderingen (*)
- Centraal Curatele- en bewindregister (CCBR)
- Schuldregeling geregistreerd bij Bureau Krediet Registratie (BKR)
- Wanbetaler Zorgverzekeringswet (Zvw)
- Wsnp

Voor Caribisch Nederland zijn slechts enkele van deze bronnen aanwezig of van toepassing. Deze zijn hier aangeduid met een *. Door de afwezigheid van een kredietregistratie op de eilanden zijn de achterstanden en schulden bij private ondernemingen niet uit registraties te halen.

1.2 Doel- en vraagstelling

Dit onderzoek ligt in het verlengde van het onderzoek in opdracht van de Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland waarin we hebben berekend wat de minimaal noodzakelijke kosten van levensonderhoud zijn.⁸ Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) wil daarnaast een recenter en meer onderbouwd beeld van de aard en omvang van de problematiek. Het ministerie heeft het Nibud daarom gevraagd de schuldenproblematiek in Caribisch Nederland in kaart te brengen en aanbevelingen te doen over wat ervoor nodig is om in de toekomst meer en beter zicht te houden op (het

⁷ Nationale ombudsman & Kinderombudsman (2020). *Het maakt uit waar je wieg heeft gestaan, Een onderzoek naar armoedegerelateerde problematiek van jongvolwassenen in Caribisch Nederland*. Rapportnummer 2020/030. Den Haag: Nationale ombudsman; Nationale ombudsman (2019). *Oog voor ouderen. Een onderzoek naar armoede-gerelateerde problematiek van AOV-gerechtigden die in Caribisch Nederland rond of onder de armoedegrens leven*. Rapportnummer 2019/045. Den Haag: Nationale ombudsman; Nationale ombudsman & Kinderombudsman (2022). *Caribische kinderen van de rekening. Een onderzoek naar armoedegerelateerde problematiek van alleenstaande ouders en hun kinderen in Caribisch Nederland*. Rapportnummer 2022/058. Den Haag: Nationale ombudsman.

⁸ Warnaar, M., J. Bos, C. van Horssen, S. Lamers, N. Veerman & G. Wieman (2023). *Minimumvoorbeeldbegrotingen voor Caribisch Nederland*. Utrecht: Nibud.

ontstaan van) schulden. Met de informatie uit dit onderzoek wil het ministerie toewerken naar passende schuldenwetgeving en -dienstverlening in Caribisch Nederland.

De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

Wat is op dit moment bekend over de aard en omvang van de schuldenproblematiek in Caribisch Nederland? En wat is ervoor nodig om schulden beter in beeld te krijgen?

Om antwoord te geven op deze vraag is het nodig te bepalen wat we verstaan onder schuldenproblematiek. De definities die we in Europees Nederland hanteren voldoen niet voor Caribisch Nederland vanwege het gebrek aan registraties en andere omstandigheden. Zo zijn er geen geregistreerde schuldregelingen, waarin de schuldpositie van inwoners in kaart wordt gebracht en wordt bepaald of zij hun schulden binnen een bepaalde termijn zelf kunnen aflossen. Daarbij komt dat uit eerdere onderzoeken aanwijzingen zijn gekomen dat er sprake is van informele of verborgen schulden. In dit onderzoek zijn we dus niet van start gegaan met een duidelijke definitie van problematische schulden. Wel sluiten we aan bij de vierdeling in oorzaken van schulden van Greef:⁹

- overlevingsschulden (het inkomen is te laag om alle noodzakelijke uitgaven te kunnen doen);
- aanpassingsschulden (het inkomen is gedaald en de uitgaven zijn niet voldoende gedaald, bijvoorbeeld door een (onverwachte) levensgebeurtenis);
- overbestedingsschulden (er wordt te veel geld uitgegeven aan niet-noodzakelijke dingen);
- compensatieschulden (te veel geld uitgegeven wordt veroorzaakt door andere problemen, zoals laaggeletterdheid, verslaving).

1.3 Aanpak

Gezien de versnipperde en beperkt beschikbare informatie hebben we vooraf geen vastomlijnd plan van aanpak opgesteld, maar vanuit de doel- en vraagstelling een aantal belangrijke stappen in het onderzoek benoemd. We hebben vervolgens gaandeweg bepaald wat er nodig was om het beeld in te vullen.

Het onderzoek bestond uit grofweg de volgende stappen:

- verkennende documentenstudie (bestaande onderzoeken, beleidsstukken);
- gesprekken met (lokale) experts (en inwoners);
- uitvraag van gegevens op het terrein van achterstanden en schulden (cijfers en beleid);
- aanvullende gesprekken met experts.

In de gesprekken met experts en de uitvraag van gegevens hebben we ons uiteindelijk gericht op:

- kredietverstrekking en achterstanden op kredieten;
- betalingsachterstanden;
- voorschotten en looncessies door werkgevers;
- informele schulden.

In de bijlage bij dit rapport staat een uitgebreidere beschrijving van de onderzoeksactiviteiten en een lijst met respondenten.

⁹ Greef, M.H.G. de (1992). *Het oplossen van problematische schuldsituaties. Een analyse van de invloed van hulpverlening, interorganisatiele samenwerking en huishoudenkenmerken op de effectiviteit van schuldregelingen*. s.n.

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk schetsen we eerst de context waarin schulden kunnen ontstaan. We gaan kort in op de inkomens- en werksituatie in Caribisch Nederland en de kosten van levensonderhoud. We baseren ons daarvoor vooral op het rapport *Minimumvoorbeeldbegrotingen voor Caribisch Nederland* dat het Nibud in opdracht van de Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland heeft gepubliceerd en het rapport van de Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland *Een waardig bestaan*.¹⁰ In hoofdstuk 3 beschrijven we welke informatie beschikbaar is over de aard en omvang van schulden en achterstanden. We gaan daarbij ook in op de blinde vlekken die er nog zijn als het gaat om achterstanden en schulden. Hoofdstuk 4 gaat over invordering en incasso door private en publieke partijen. In hoofdstuk 5, tot slot, gaan we in op de beschikbare hulpverlening.

¹⁰ Warnaar, M., J. Bos, C. van Horssen, S. Lamers, N. Veerman & G. Wieman (2023). *Minimumvoorbeeldbegrotingen voor Caribisch Nederland*. Utrecht: Nibud; Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland (2023). *Een waardig bestaan. Een sociaal minimum dat voorziet in toenemend perspectief op zelfredzaamheid*. Beschikbaar op <https://open.overheid.nl/documenten/592617f6-72de-415d-9137-646f850c7803/file>.

2. Uitgangspositie: rondkomen in Caribisch Nederland

Armoede en schulden zijn niet hetzelfde. Mensen die in armoede leven hebben niet per definitie schulden en andersom. Tegelijkertijd is voldoende inkomen een randvoorwaarde om goed rond te kunnen komen. Als mensen niet voldoende inkomen kunnen verwerven om de noodzakelijke uitgaven te kunnen doen of betalingsverplichtingen na te komen, is het risico op financiële problemen groot. De Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland constateert in haar rapport *Een waardig bestaan* onder andere dat het welvaartsniveau in Caribisch Nederland weliswaar is gestegen, maar dat de inkomenspositie van verschillende groepen achterblijft.¹¹

Deze conclusie baseert de commissie grotendeels op het onderzoek van het Nibud naar de noodzakelijke kosten van levensonderhoud in Caribisch Nederland. We constateren in *minimumvoorbeeldbegrotingen voor Caribisch Nederland* dat een inkomen op of rond het minimum niet volstaat om de noodzakelijke uitgaven te kunnen doen.¹² Dergelijke uitkomsten waren ook al eerder door andere onderzoekers gepubliceerd. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) gaf in 2015 in *Vijf jaar Caribisch Nederland* aan dat er op de eilanden in Caribisch Nederland sinds 2010 sprake was van grote prijsstijgingen in combinatie met relatief beperkte loonstijgingen. Het gevolg daarvan was een forse koopkrachtdaling, variërend van 6 procent op Saba tot wel 14 procent op Sint Eustatius.¹³ In 2018 deed Regioplan onderzoek naar de noodzakelijke kosten van levenshoud in Caribisch Nederland en constateerde dat een grote groep inwoners onvoldoende inkomen heeft om de minimale kosten voor levensonderhoud te betalen.¹⁴ De ongekend hoge inflatie op de BES-eilanden in 2022 en de hoge prijzen in 2023 hebben hun weerslag gehad. In 2023 constateert het Nibud opnieuw dat het leven in Caribisch Nederland op veel terreinen kwetsbaar is en dat bij veel huishoudens maandelijkse tekorten ontstaan.

De schuldenproblematiek in Caribisch Nederland kunnen we niet los zien van deze situatie. In dit hoofdstuk gaan we daarom eerste kort in op de arbeids- en inkomenssituatie van inwoners in Caribisch Nederland en op de vraag hoe dit zich verhoudt tot de noodzakelijke kosten van levensonderhoud.

2.1 Inkomens- en arbeidssituatie in Caribisch Nederland

Caribisch Nederland kent een relatief lage werkloosheid. Aanwijzingen voor grootschalige inkomensdalingen en daarmee samenhangende aanpassingsschulden zijn er dan ook niet. Het werkloosheidspercentage voor heel Caribisch Nederland was in 2022 3 procent. Dat is iets lager dan in Europees Nederland. De arbeidsparticipatie ligt ongeveer op hetzelfde niveau als in Europees Nederland. Tabel 1 geeft een beschrijving van de arbeidsdeelname in Caribisch Nederland.

¹¹ Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland (2023). *Een waardig bestaan. Een sociaal minimum dat voorziet in toenemend perspectief op zelfredzaamheid*. Beschikbaar op <https://open.overheid.nl/documenten/592617f6-72de-415d-9137-646f850c7803/file>.

¹² Warnaar, M., J. Bos, C. van Horssen, S. Lamers, N. Veerman & G. Wieman (2023). *Minimumvoorbeeldbegrotingen voor Caribisch Nederland*. Utrecht: Nibud.

¹³ Pommer, E. & R. Bijl (red.) (2015). *Vijf jaar Caribisch Nederland. Gevolgen voor de bevolking*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

¹⁴ Straatmeijer, J. (2018). *Onderzoek naar een ijkpunt voor het sociaal minimum in Caribisch Nederland*. Amsterdam: Regioplan.

Tabel 1: Arbeidsdeelname Caribisch Nederland 2022

	Caribisch Nederland	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Beroepsbevolking, waarvan	16.160	13.240	1.880	1.040
Werkzame beroepsbevolking, waarvan	15.670	12.840	1.810	1.010
<i>Werknemer</i>	<i>12.920</i>	<i>10.510</i>	<i>1.550</i>	<i>870</i>
<i>Zelfstandige</i>	<i>2.730</i>	<i>2.330</i>	<i>260</i>	<i>140</i>
Werkloze beroepsbevolking	490	390	70	30
Werkloosheidspercentage	3	3	3,9	2,5
Bruto arbeidsparticipatie (in %)	74,4	74,7	75,8	68,7
Netto arbeidsparticipatie (in %)	72,2	72,5	72,9	67

Bron: CBS StatLine

Uit de literatuur en de interviews die we hebben gehouden komt het beeld naar voren dat werkenden vaak meer dan één baan hebben om het hoofd boven water te houden. Het is echter niet exact bekend hoeveel mensen moeten rondkomen van een inkomen op of rond het wettelijk minimumloon (WML). De Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland geeft aan dat dit een groot gemis is, omdat daarmee het aandeel werkende armen in Caribisch Nederland niet vast te stellen is. De commissie geeft in haar rapport de volgende ruwe schatting van het aantal WML-verdieners (of daaronder) op de drie eilanden: 18 procent op Bonaire, 16 procent op Sint Eustatius en 11 procent op Saba.¹⁵

De hoogte van de uitkeringen en het WML in Caribisch Nederland liggen lager dan in de rest van Nederland, ondanks dat het minimumloon in de afgelopen tien jaar behoorlijk is gestegen. Daarbij is er kinderbijslag geïntroduceerd en gold de energietoeslag ook voor Caribisch Nederland. In de tabellen 2 en 3 zijn de netto besteedbare inkomens voor alleenstaanden en paren met twee kinderen met onderstand, één keer WML en twee keer WML weergegeven. De bedragen betreffen de eerste helft van 2023 en zijn inclusief de diverse toepasselijke toeslagen in de onderstand, de energietoeslag en voor huishoudens met kinderen de kinderbijslag.

Tabel 2: Totaal besteedbaar inkomen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba per maand in dollars bij drie inkomensniveaus; alleenstaande, eerste helft 2023

Alleenstaanden	Netto salaris/uitkering	Energietoeslag	Totaal
Bonaire			
Onderstand	895	108	1.003
Minimumloon	1.236	108	1.344
2x minimumloon	2.167	0	2.167
Sint Eustatius			
Onderstand	1.055	108	1.163
Minimumloon	1.446	108	1.554
2x minimumloon	2.459	0	2.459
Saba			
Onderstand	1.047	108	1.155
Minimumloon	1.433	108	1.542

¹⁵ Ter vergelijking: het CBS constateert over werkgelegenheid en minimumloon dat in 2022 4,5 procent van de werknemers in Nederland een baan heeft voor het minimumloon.

2x minimumloon	2.442	0	2.442
----------------	-------	---	-------

Tabel 3: Totaal besteedbaar inkomen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba per maand in dollars bij drie inkomensniveaus; paar met twee kinderen, eerste helft 2023

Paar met twee kinderen	Nettosalaris uitkering	Kinderbijslag	Energietoeslag	Totaal
Bonaire				
Onderstand	1.236	262	108	1.606
Minimumloon	1.236	262	108	1.606
2x minimumloon	2.167	262	108	2.537
Sint Eustatius				
Onderstand	1.446	256	108	1.810
Minimumloon	1.446	256	108	1.810
2x minimumloon	2.459	256	0	2.715
Saba				
Onderstand	1.433	258	108	1.799
Minimumloon	1.433	258	108	1.799
2x minimumloon	2.442	258	0	2.700

2.2 Kosten van levensonderhoud

Of mensen kunnen rondkomen van hun besteedbaar inkomen is afhankelijk van de kosten van levensonderhoud in Caribisch Nederland. Voor de drie eilanden heeft het Nibud deze minimaal noodzakelijke kosten in kaart gebracht. De algemene conclusie is dat het leven in Caribisch Nederland duur is. Op de eilanden wordt niet of nauwelijks iets geproduceerd. Vrijwel alle goederen moeten worden geïmporteerd. Op de kleinere eilanden zijn bepaalde goederen slechts beperkt beschikbaar, zodat mensen hun toevlucht zoeken tot (online) aankopen met bijkomende kosten voor onder andere transport en algemene bestedingsbelasting (ABB).

De belangrijkste redenen voor de hoge uitgaven van huishoudens zijn echter de relatief hoge woonlasten en de kosten voor vervoer. Door een tekort aan sociale huurwoningen hebben veel mensen een hoge huur. Daarnaast zijn mensen voor vervoer veelal aangewezen op een eigen auto. Openbaar vervoer is op de drie eilanden (nagenoeg) afwezig en de omstandigheden laten vervoer per fiets niet toe. Daarbij komt dat het zeker op de twee kleinste eilanden, Saba en Sint Eustatius, noodzakelijk wordt geacht af en toe van het eiland af te gaan.

2.3 Maandelijks tekorten

De situatie zoals hierboven beschreven leidt ertoe dat bij vrijwel alle huishoudens met een inkomen op (of onder) het niveau van de onderstand of het wettelijk minimumloon tekorten ontstaan. Dit geldt ook voor huishoudens die, vanwege de verhuursubsidie, een relatief lage(re) huur hebben. Wanneer de huishoudens groter worden, lopen de tekorten op. In die gevallen kan een gezin met twee kinderen ook niet alle noodzakelijke uitgaven doen bij een inkomen van twee keer WML. De tekorten variëren van tientallen dollars per maand bij een alleenstaande met minimumloon en verhuursubsidie tot meer dan 3.000 dollar bij gezinnen met twee kinderen met minimumloon die zijn aangewezen op

particuliere huur zonder subsidie. Dit werkt zogenoemde overlevingsschulden in de hand. Het inkomen is immers te laag om de noodzakelijke kosten van levensonderhoud te betalen.

Ter illustratie hebben we de saldi van een alleenstaande vrouw, een alleenstaande vrouw met één kind en een paar met twee kinderen met een inkomen op het WML weergegeven (tabel 4).¹⁶

Tabel 4: Saldi bij wettelijk minimumloon op Bonaire, Sint Eustatius en Saba voor drie huishoudtypen

Bedragen per maand in \$	Alleenstaande vrouw	Vrouw met 1 kind	Paar met 2 kinderen
Bonaire			
TOTAAL NETTO-INKOMEN	1.344	1.475	1.606
Saldo sociale huur incl. verhuursubsidie	-60	-369	-1.357
Saldo particuliere huur incl. verhuursubsidie	-39	-1.245	-2.533
Saldo particuliere huur excl. verhuursubsidie	-736	-1.245	-2.533
Sint Eustatius			
TOTAAL NETTO-INKOMEN	1.554	1.682	1.810
Sociale huur met verhuursubsidie	-67	-423	-1.568
Saldo particuliere huur onderkant	-597	-1.154	-2.298
Saldo particuliere huur bovenkant	-797	-1.354	-2.498
Saba			
TOTAAL NETTO-INKOMEN	1.542	1.675	1.804
Saldo sociale huur met verhuursubsidie	-222	-718	-1.914
Saldo particuliere huur onderkant	-445	-1.203	-2.762
Saldo particuliere huur bovenkant	-645	-1.703	-3.562

2.4 Samenvattend

Op basis van bovenstaande is het duidelijk dat de armoedeproblematiek in Caribisch Nederland substantieel is. De inkomenssituatie van naar schatting 11 tot 18 procent van de inwoners in Caribisch Nederland volstaat niet om in de minimaal noodzakelijke kosten van levensonderhoud te voorzien. En ook met een inkomen boven het WML ontstaan bij veel huishoudens tekorten. Als gevolg daarvan valt te verwachten dat veel inwoners te maken hebben met financiële problemen. In de volgende hoofdstukken zullen we met deze problematische Ausgangssituation in het achterhoofd de schuldenproblematiek en de hulp bij schulden schetsen.

¹⁶ Voor de volledige begrotingen en saldi, zie Warnaar, M., J. Bos, C. van Horssen, S. Lamers, N. Veerman & G. Wieman (2023). *Minimumvoorbeeldbegrotingen voor Caribisch Nederland*. Utrecht: Nibud.

3. Aard en omvang van schulden en achterstanden

Ook al valt te verwachten dat veel mensen in Caribisch Nederland kampen met financiële problemen, toch blijkt het niet eenvoudig om inzicht te krijgen in de omvang en aard van de schuldenproblematiek. Er is geen systeem van kredietregistratie vergelijkbaar met het BKR in Europees Nederland. Informatie uit registraties van publieke en private partijen zijn niet of slechts heel beperkt beschikbaar.

Om zicht te krijgen op de aard en omvang van schulden hebben we verschillende partijen gevraagd gegevens aan te leveren. Daarbij hebben we, zoals vermeld in hoofdstuk 1, op voorhand geen strikte definitie van problematische schuld gehanteerd. We hebben gegevens verzameld over kredietverlening, betalingsachterstanden, kopen op afbetaling, loonbeslagen, looncessies en voorschotten en informele schulden. Daarnaast hebben we voor zover mogelijk gegevens verzameld over de caseload van maatschappelijk werk/hulpverlening op de drie eilanden en het aandeel mensen met financiële problemen daarbinnen.

Het geheel aan verzamelde gegevens levert een gefragmenteerd en zeer waarschijnlijk onvolledig beeld op van de schuldenproblematiek, maar biedt wel aanknopingspunten voor maatregelen om:

- financiële problemen eerder te signaleren;
- incassobeleid van bedrijven en overheden te verbeteren;
- de omvang van de schuldenproblematiek beter in kaart te brengen en te monitoren.

3.1 Formele kredietverlening

3.1.1 Wetgeving

Kredietverlening op de eilanden is geregeld in de Wet financiële markten BES (Wfm BES). Deze wet lijkt sterk op de wet die de kredietverlening in Europees Nederland reguleert, met bepalingen over een kredietwaardigheidsstoets, een maximale kredietvergoeding, een verbod op koppelverkoop en een herroepingsrecht. Ook de onderliggende regelgeving (Besluit financiële markten BES en Regeling financiële markten BES) bevat clausules zoals die in de regelgeving van Europees Nederland staan. Wat verschilt is dat de kredietwaardigheidsstoets is omschreven in het Wfm BES, terwijl deze in Europees Nederland buiten de regeling om via een gedragscode loopt. Ook de maximale kredietvergoeding is anders. Deze bedraagt in Caribisch Nederland 22 procent, en wordt in de komende drie jaar stapsgewijs afgebouwd naar 19 procent. In Europees Nederland is de maximale kredietvergoeding de wettelijke rente plus 8 procent. Nu is dat 14 procent.

In Caribisch Nederland is – anders dan in Europees Nederland – geen stelsel van kredietregistratie, dus hoeven kredietverstrekkers hier geen gebruik van te maken.¹⁷ In het Besluit financiële markten BES heeft de wetgever de mogelijkheid een kredietwaarschuwing in te stellen (art. 7.3.2). Deze mogelijkheid is naar ons weten niet uitgewerkt. Een aantal banken en kredietverstrekkers zijn wel aangesloten bij een (niet-verplichte) registratie bij het Caribbean Credit Bureau. Bij het verstrekken van leningen

¹⁷ Zie BKR (2021). *BKR en CCB stoppen gegevensuitwisseling*. Beschikbaar op <https://www.bkr.nl/zakelijk/nieuws/2021/6/bkr-en-ccb-stoppen-gegevensuitwisseling/>.

vragen kredietaanbieders bankafschriften op en doorlopen die kritisch om te zien of er reeds lopende kredieten zijn.

3.1.2 Leningen bij de bank of kredietvereniging

In Caribisch Nederland zijn een aantal banken en kredietverenigingen actief die krediet verstrekken onder toezicht van de Autoriteit Financiële Markten (AFM).¹⁸ Daarbij is het belangrijk om te vermelden dat de bancaire dienstverlening voor de Benedenwindse Eilanden (Bonaire) vooral verbonden is met Curaçao en dat bij de Bovenwindse Eilanden (Sint Eustatius en Saba) sprake is van een verbinding met Sint Maarten. Banken die gevestigd zijn in Europees Nederland, zoals de Rabobank en ING, voeren steeds minder (tot geen) zaken uit in Caribisch Nederland.

De bancaire dienstverlening op de BES-eilanden staat al langer onder druk.¹⁹ Banken geven als redenen de schaalnadelen vanwege het kleine aantal mensen op de eilanden, met name op Saba, onvoldoende omzet en hoge algemene kosten. Op de eilanden betalen inwoners grotendeels met contant geld. De mogelijkheden tot bancaire dienstverlening voor inwoners op de BES-eilanden zijn beperkt aanwezig en toegankelijk. Er zijn weinig tot geen fysieke kantoren en pinautomaten, en het digitale financiële aanbod is kleiner dan bijvoorbeeld in Europees Nederland. Daarnaast is de juridische dienstverlening ook beperkt, met lange tijd geen of één (tijdelijk) aangestelde notaris voor Saba en Sint Eustatius. De verschillende banken hanteren hoge transactiekosten, waardoor kosten kunnen oplopen tot 80 dollar per transactie. Ook bij de pinautomaat of de plaatselijke supermarkt kunnen zo extra kosten in rekening worden gebracht. Hierdoor kunnen inkomens, zoals uitgekeerde pensioenen,²⁰ dalen. De extra kosten maken het voor inwoners verder moeilijk om bijvoorbeeld geld naar Europees Nederland te sturen.

Om inzicht te krijgen in leningen en achterstanden hierop van inwoners op de eilanden hebben we gegevens uitgevraagd bij de Maduro & Curiel's Bank (MCB), een van de grootste banken die actief is op de BES-eilanden. MCB heeft op Bonaire en Sint Eustatius een (bij)kantoor, niet op Saba. Hiermee is de fysieke dienstverlening op Saba niet toegankelijk. Op Bonaire groeit het aantal inwoners sterk, en daarmee ook het aantal hypotheekaanvragen. Dat is op Saba en Sint Eustatius niet aan de orde. Wel ziet MCB op deze eilanden meer aanvragen voor het opknappen van huizen. Persoonlijke *unsecured* leningen (minder dan 25.000 dollar) vragen mensen vooral aan voor kosten van inboedel, auto of extra zorg. Een auto wordt als noodzakelijk gezien op de eilanden.²¹ Gezien de inkomenssituatie is het lastig om een groot bedrag in één keer op tafel te leggen en is

¹⁸ Deze banken met een vergunning vanuit de AFM zijn onder andere Maduro & Curiel's Bank (MCB; met als onderdeel The Windward Islands Bank), Orco Bank, RBC Royal Bank, Banco Di Caribe en Vidanova Bank. De kredietverenigingen zijn onder andere de ACU Credit Union Bonaire, Island Finance en de Centrale Hypotheekbank.

¹⁹ Zie Betlem, R. & M. Rotteveel (2022). *Bankieren op Saba? Vliegt u maar naar Sint Eustatius*. Beschikbaar op <https://fd.nl/financiele-markten/1460374/bankieren-op-saba-vliegt-u-maar-naar-sint-eustatius>; zie ook de resultaten van het rapport van PWC (2019). *Samenvatting PwC-rapport. Onderzoek bancaire dienstverlening BES-eilanden*. Beschikbaar op https://www.eerstekamer.nl/eu/overig/20190603/samenvatting_pwc_rapport_onderzoek/meta.

²⁰ Dit wordt ook benoemd in de voortgangsbrief van de Taskforce Knelpunten CN van 25 september: BZK (2023). *Brief voortgang Taskforce Knelpunten CN*. Kamerbrief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Beschikbaar op <https://open.overheid.nl/documenten/f349bfa1-dc1b-47ad-acd3-7cf1a628c315/file>. Zie ook Saba-News.com (2023). *Meeting with RBC Bank yielded positive results for Saba people*. Beschikbaar op <https://www.saba-news.com/meeting-with-rbc-bank-yielded-positive-results-for-saba-people/>.

²¹ Zie hiervoor het rapport van Warnaar, M., J. Bos, C. van Horssen, S. Lamers, N. Veerman & G. Wieman (2023). *Minimumvoorbeeldbegrotingen voor Caribisch Nederland*. Utrecht: Nibud.

men vaak aangewezen op een lening. Ook voor zorg worden leningen aangevraagd. Zorg is weliswaar gratis toegankelijk in Caribisch Nederland, maar een deel van de inwoners kiest er toch voor om bij andere zorgverleners in het buitenland (bijvoorbeeld in de Verenigde Staten) zorg in te kopen.

In de gesprekken die we met inwoners en experts hebben gevoerd over de schuldenproblematiek op de eilanden kregen we te horen dat huishoudens leningen aangaan met vaak hoge rentes. Dit zijn, naast de strenge kredietnormen en de beperkte bancaire dienstverlening, uitdagingen voor inwoners op de BES-eilanden.²² Ook zij hebben een kredietbehoefte. Van een grotere werkgever op Saba hebben we aanvullende informatie ontvangen over het aantal werknemers met lopende kredieten bij financiële instellingen. Dit zijn zogenoemde looncessies, waarbij een deel van het inkomen met toestemming van de werknemer direct naar de crediteur gaat (zie ook paragraaf 3.3). In totaal heeft ongeveer een op de drie werknemers minimaal één looncessie, waarvan een kwart twee lopende looncessies heeft. Het grootste deel van deze werknemers heeft een lening (in Sint Maarten) bij de bank Island Finance of de Postspaarbank (PSB Bank). De bedragen van deze leningen liggen tussen de 100 en 599 dollar, met een gemiddelde van 393 dollar. We hebben daarbij geen zicht op de totale schuld.

3.1.3 Toezicht

AFM en De Nederlandsche Bank (DNB) houden net als in Europees Nederland toezicht op de financiële markten in Caribisch Nederland. De AFM voert het zogenoemde gedragstoezicht uit op financiële instellingen. Daarbij is het tegengaan van overkreditering een belangrijk onderdeel.

Hoewel de AFM geen exacte informatie heeft over waarvoor mensen op de BES-eilanden lenen, hebben ze wel inzicht in de doelen (of aard) van de kredieten. Deze doelen zijn zeer uiteenlopend. Mensen lenen voor auto's, verbouwingen, herfinanciering en ook vakanties.

Uit de data die we hebben ontvangen en de aanvullende gesprekken die we hebben gevoerd met AFM komt naar voren dat overkreditering bij financiële instellingen in Caribisch Nederland geen groot probleem vormt. Vergunninghouders voor kredietverstrekking houden zich over het algemeen aan de normen voor kredietverstrekking. Daarbij geeft de AFM aan dat zij signalen ontvangt dat de laagste inkomensgroepen vanwege de strenge normen niet meer in aanmerking komen voor formeel krediet. Dit geldt ook in Europees Nederland. Gezien de lage inkomens in Caribisch Nederland (zie hoofdstuk 2) is de beperking groter. Het is daarbij onduidelijk waar dit deel van de samenleving vervolgens zijn kredietbehoefte vervult. Aangenomen wordt dat dit binnen de familiale kring wordt opgelost.

3.2 Andere vormen van kredietverstrekking

Uit de interviews met verschillende experts komt naar voren dat kredieten in de gereguleerde markt vanwege de strenge normen niet toegankelijk zijn voor de lagere inkomensgroepen. Zij zijn voor kredieten dus aangewezen op andere kanalen.

²² Zie BZK (2023). *Brief voortgang Taskforce Knelpunten CN*. Kamerbrief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Beschikbaar op <https://open.overheid.nl/documenten/f349bfa1-dc1b-47ad-acd3-7cf1a628c315/file>.

3.2.1 Kopen op krediet

Een vorm van kredietverstrekking die wellicht niet door iedereen zo wordt gezien is het kopen op afbetaling bij bijvoorbeeld lokale supermarkten. De informatie die we hierover hebben is voornamelijk afkomstig uit de interviews en is soms tegenstrijdig. Op krediet kopen bij supermarkten lijkt gebruikelijk op alle eilanden, maar er is daarbij een verschil tussen de grotere en de kleinere supermarkten. Bij die laatste groep is het volgens verschillende respondenten makkelijker om op krediet te kopen.

De sociaal werkers (zogenoemde lifecoaches) op Sint Eustatius hebben in 2022 een uitvraag gedaan onder twaalf organisaties, waaronder ook supermarkten en witgoedwinkels. Hieruit zijn 107 huishoudens met financiële problemen naar voren gekomen. Een deel van hen heeft ook kredieten lopen bij een supermarkt of een non-food-winkel op het eiland. Vooral inwoners met een laag inkomen kopen de noodzakelijke levensbehoeften zoals voedsel op krediet. Ondernemers geven aan dat ze dit over het algemeen pas doen als ze de persoon in kwestie ook kennen en weten dat hij of zij een inkomen heeft om de schuld te kunnen afbetalen. Uit deze navraag bleek verder dat kredieten boven de 360 dollar eigenlijk niet voorkomen. Winkels met witgoed en/of meubilair op Sint Eustatius bieden veelal kopen op afbetaling standaard aan. De prijzen op de producten zijn de 50-150 dollar hogere 'kredietprijzen'. Bij navraag bij een van de winkeliers gaf deze aan dat mensen hier over het algemeen gebruik van maken en in termijnen afbetalen. Dit hoeft uiteraard niet per se tot problemen te leiden.

Op Saba gaven de supermarkten aan dat ze sinds kort niet meer op krediet verkopen. Daarnaast is het vrij gebruikelijk om spullen te kopen buiten het eiland. Zeker op Saba en Sint Eustatius worden artikelen online gekocht op Sint Maarten of in de Verenigde Staten. Daarbij kan mogelijk ook gebruikgemaakt worden van creditcards of *buy now, pay later*-mogelijkheden die deze buitenlandse webshops aanbieden.

3.3 Voorschotten, looncessies en loonbeslagen

Uit gesprekken met experts kwam naar voren dat veel werkenden een voorschot vragen bij hun werkgever op het moment dat er tekorten ontstaan. Ook komt het voor dat werkgevers op verzoek van de werknemer loon inhouden om achterstanden van de betreffende werknemer direct aan de crediteur te betalen (looncessies; zie ook paragraaf 3.1.2). Over loonbeslagen is minder gesproken, hoewel een aantal werkgevers hebben aangegeven dat ze naar de sociale dienst van het openbaar lichaam verwijzen. We hebben bij de grootste werkgevers op de drie eilanden het aantal loonbeslagen, voorschotten en looncessies uitgevraagd. Op Sint Eustatius is het niet gelukt deze gegevens te achterhalen.

Door die voorschotten, looncessies en loonbeslagen kan het betekenen dat werknemers in de praktijk veel minder te besteden hebben dan op grond van hun brutoloon te verwachten is. Ook kunnen zij niet in aanmerking komen voor bijzondere onderstand, omdat ze op papier wel een goed inkomen hebben. Wanneer er een noodzakelijk artikel vervangen moet worden, zijn ze dan opnieuw aangewezen op een lening.

Bonaire

Het Openbaar Lichaam Bonaire (OLB) is een van de grootste werkgevers op Bonaire. Het OLB verstrekt geen voorschotten of looncessies. Voor 6 procent van de werknemers is in 2022 loonbeslag opgelegd, met een gemiddelde omvang in geld per jaar van 3.022 dollar.

Saba

Voorschotten zijn heel gebruikelijk op Saba, vooral onder ambtenaren. In 2022 kreeg 86 procent van de werknemers van het Openbaar Lichaam Saba (OLS) een voorschot. Sinds enkele jaren wordt hier door het OLS strakker beleid op gevoerd. Een voorschot moet in maximaal zes maanden zijn terugbetaald. Tot die tijd kan men geen nieuw voorschot krijgen. Ook mag het overblijvende inkomen niet onder een bepaalde grens zakken. In de private sector werkt bijna iedereen met een nulurencontract en zijn voorschotten niet mogelijk, maar komen ze bij uitzondering toch voor.

Een reden voor het hoge aantal voorschotten op Saba is dat er geen (of weinig) andere mogelijkheden op het eiland zijn om te lenen of om rood te staan. Voor een lening (bijvoorbeeld op Sint Maarten) is een bepaald minimuminkomen nodig. Als extra geld nodig is, bijvoorbeeld voor een koelkast of bed, dan komt dat vaak uit voorschotten of een persoonlijke lening bij een bekende. Men geeft aan dat dit vaak voorkomt.

Het OLS kent vrijwel geen loonbeslagen. Nadat loonbeslagen worden uitgesproken bemiddelt de afdeling Community Development (zie ook hoofdstuk 5). Vanuit het loon kunnen ook de huur en de kinderopvang rechtstreeks betaald worden.

Looncessies voor het betalen van schulden kunnen worden opgesteld samen met maatschappelijk werk. Ter voorkoming van het opbouwen van schulden kunnen deze overeenkomsten kunnen ook preventief worden opgesteld, wat gebruikelijk is onder ambtenaren. Op deze manier is betaling van dergelijke vaste lasten gewaarborgd. Een werkgever op Saba geeft aan dat een derde van de werknemers (35 procent) looncessies toepast. De looncessies variëren van 100 tot 600 dollar per maand met een gemiddelde van 393 dollar.

3.4 Informele leningen

In vrijwel alle gesprekken die we hebben gevoerd komt een beeld naar voren van een grote groep inwoners die 'van *paycheck to paycheck*' leeft en met inkomen uit verschillende banen probeert het hoofd boven water te houden. Omdat velen van hen geen lening kunnen afsluiten bij financiële instellingen is lenen bij een buitenlandse instelling of bij familie en vrienden de enige uitkomst, volgens een van de sociaal werkers op Sint Eustatius.

Dit beeld wordt ook geschetst op Saba. Het is op dit moment ondoenlijk om een cijfermatig overzicht te geven van de hoeveelheid huishoudens met informele schulden. Wanneer mensen zich melden voor specifiek financiële hulpverlening bij het OLS, dan worden de (informele) schulden uitgevraagd en genoteerd, maar niet bij alle (gemelde) problematiek. Wel geven onze gesprekspartners aan dat veel huishoudens op Saba winkelrekeningen en persoonlijke leningen hebben die gemakkelijk oplopen tot 2.000 dollar per huishouden, en dat andere achterstanden of leningen gemakkelijk oplopen tot 40.000 dollar.²³

Tegelijkertijd geven verschillende experts ook aan dat de mogelijkheden voor leningen beperkt zijn, omdat iedereen worstelt met tekorten. Om daadwerkelijk zicht te krijgen op de informele schulden is survey- of interviewonderzoek onder inwoners nodig.

²³ OLS (2022). *Poverty Reduction and Social Inclusivity Policy Saba 2022. Building towards a more social-economic empowered society*. Beleidsdocument.

3.5 Studieschulden

Inwoners van het Caribisch gebied die een studieschuld terugbetalen aan DUO, betalen vaak een hoger maandbedrag dan nodig is. Dit komt meestal doordat het inkomen van de terugbetaler niet bekend is bij DUO, waardoor daar bij de berekening van het maandbedrag geen rekening mee wordt gehouden. Veel terugbetalers weten niet dat ze een verlaging van het maandbedrag zelf moeten aanvragen en daarbij ook zelf hun inkomen moeten doorgeven.²⁴ DUO is in het najaar van 2023 een uitgebreide communicatiecampagne hierover gestart.

Naast studieleningen bij DUO moeten sommige inwoners van de BES-eilanden ook private studieschulden afbetalen, bijvoorbeeld wanneer ze in andere landen hebben gestudeerd. Die studieschulden hebben ongetwijfeld minder gunstige voorwaarden dan de DUO-studieschulden. We hebben geen gegevens over hoe vaak dat voorkomt.

3.6 Betalingsachterstanden

De omvang en aard van betalingsachterstanden zijn een goede graadmeter voor problematische schulden. In tegenstelling tot Europees Nederland kent Caribisch Nederland geen systeem voor vroegsignalering, waarmee achterstanden bij vastelastenpartijen snel aan het licht komen. We hebben daarom bij kredietverstrekkers, woningcorporaties en verschillende nutsbedrijven op de drie eilanden gegevens uitgevraagd over betalingsachterstanden en incassobeleid. Niet alle bedrijven konden echter binnen de looptijd van dit onderzoek gegevens aanleveren. Van Sentro Akseso Boneiru (Akseso), de instantie die de sociale ondersteuning op Bonaire uitvoert, en het Openbaar Lichaam Sint Eustatius (OLE) hebben we aanvullende informatie gekregen. Hieruit kunnen we deels ook opmaken wat voor soort betalingsachterstanden mensen hebben.

3.6.1 Achterstanden op formele kredieten

De achterstanden op formele kredieten zijn beperkt. Uit gegevens van MCB blijkt dat iets meer dan 2 procent van de totale portefeuille leningen betreft met een achterstand van meer dan dertig dagen. Het betreft hier vooral leningen vanwege (tijdelijk) minder inkomen, verbetering van het huis of auto's.

De AFM bevestigt dit beeld. De achterstanden op lopende kredieten zijn beperkt. Van de 3.991 lopende contracten in 2020 waren er 259 (6,4 procent) contracten met een achterstand. Het aandeel afgeschreven (niet-inbare) leningen is eveneens beperkt en bedraagt 2 procent. Dit wijkt niet sterk af van het beeld in Europees Nederland. Vanwege de herleidbaarheid en vertrouwelijkheid hebben we verder geen gegevens ontvangen over afzonderlijke eilanden of type kredietverstrekkers.

3.6.2 Huurachterstanden

Huurachterstanden zijn veelvoorkomende achterstanden. Er zijn echter wel verschillen tussen de eilanden. Waar op Bonaire en Sint Eustatius huurachterstanden relatief veel voorkomen, lijkt deze problematiek in Saba beperkt. Daarbij moeten we wel opmerken dat we geen (volledig) zicht hebben op de huursector. De informatie hieronder heeft alleen betrekking op de sociale huursector, tenzij anders vermeld. Vaak is de sociale huur al een

²⁴ Zie RCN (2023). *DUO bezoekt Caribisch gebied – Studieschuld terugbetalen? Betaal niet meer dan nodig is!* Beschikbaar op <https://www.rijksdienstcn.com/actueel/nieuws/2023/september/9/duo-bezoekt-caribisch-gebied>.

van de manieren om kwetsbare huishoudens te ondersteunen, maar er zijn lange wachtlijsten voor een sociale huurwoning.

Bonaire

De sociale huisvesting op Bonaire wordt geregeld door de woonstichting Fundashon Cas Bonairiano (FCB). Bij FCB had in 2022 21 procent van de zittende huurders een achterstand. FCB telt 565 sociale huurwoningen en 100 woningen in de private sector. De totale achterstand eind 2022 bedroeg 161.134 dollar. Dit betreft zowel zittende als vertrokken huurders. De gemiddelde achterstand van zittende huurders is 1.135 dollar. De hoogste huurschuld bedraagt bijna 8.000 dollar. Volgens gegevens van FCB komen huisuitzettingen niet veel voor. In 2022 waren er vier rechtszaken, waarvan er één heeft geleid tot een huisuitzetting. Het is onduidelijk hoeveel en in hoeverre huisuitzettingen in de private sector voorkomen.

Uit de informatie van Aksezo blijkt dat van de totaal 899 hulpvragen tussen 1 januari 2023 en 22 september 2023 er 22 vragen gingen over een huurschuld en 169 over woningverbetering.

Saba

De sociale huur op Saba wordt geregeld door een door het Rijk gesubsidieerde woonstichting Own Your Own Home Foundation (OYOHF)²⁵ en door woningcorporatie Bazalt Wonen (die ook op Sint Eustatius en twee gemeentes in Europees Nederland opereert).

Op Saba vinden geen uithuiszettingen plaats. De huurachterstanden in de sociale huursector lijken beperkt. Eind 2022 was het totaalbedrag aan huurschuld 13.000 dollar, waarvan een deel van de achterstanden een maand later alweer was ingelopen. Saba heeft een vorm van verhuursubsidie waardoor inwoners in sociale huurwoningen over het algemeen niet meer dan een derde van hun inkomen kwijt zijn aan huur. Het tekort aan betaalbare woningen in Saba is een groter probleem dan de huurachterstanden in de sociale sector. Saba telt vijftig huurwoningen in de sociale sector en heeft achttien woningen in aanbouw. Wel staan circa zestig mensen op de wachtlijst. Deze mensen zijn aangewezen op de private sector. Over achterstanden in de private sector hebben we geen gegevens.

Sint Eustatius

Net als op Saba is gebrek aan betaalbare woonruimte op Sint Eustatius een groot probleem. Het eiland telt ongeveer honderd sociale huurwoningen. Er staan 120 huishoudens op een urgentielijst. Zij zijn aangewezen op dure opties in de private sector of wonen noodgedwongen met meerdere generaties in huis.

Uit verschillende interviews kwam naar voren dat huur een van de eerste dingen is die mensen niet betalen als zij geld tekortkomen. Onze gesprekspartners gaven aan dat in het verleden mensen met achterstanden vaak pas heel laat gemaand werden de achterstand te voldoen. Op dit moment worden mensen met een huurachterstand eerder benaderd en daalt het aantal huurders met achterstanden. Exacte cijfers hebben we echter niet ontvangen. Uit de uitvraag onder sociaal werkers blijkt overigens wel dat meer dan een kwart (28 procent) van de 107 mensen met financiële problemen die zij geïdentificeerd hebben, te maken had met huurachterstanden.

²⁵ OYOHF gaf eerder, vóór 10 november 2010, leningen aan inwoners om een eigen huis te bouwen.

3.6.3 Achterstanden vaste lasten

We hebben slechts heel beperkt informatie weten te achterhalen over de betalingsachterstanden bij energie- en waterbedrijven. Van de hulpvragen bij Akse (Bonaire) tot 22 september 2023 betroffen er 32 een achterstand op de water- of elektriciteitsrekening. Op Saba is er, naast huurachterstanden, ook veel sprake van achterstanden bij betaling van de energierekening en/of internetrekening. De achterstanden, dan schulden, zijn soms zo hoog dat de aansluiting al is afgesloten. Meer gegevens over het aantal achterstanden of afsluitingen zijn niet beschikbaar bij het OLS en hebben we niet ontvangen van de energie- en telecombedrijven.

Wat betreft het (drink)water heeft Saba, als klein vulkanisch eiland, geen drinkwaterdistributiesysteem. Dit heeft ook te maken met het ruige terrein en de orkanen die op de Bovenwindse Eilanden regelmatig voorkomen. Op Saba, en (deels) ook Sint Eustatius, zijn huishoudens afhankelijk van cisterns, bakken waarin regenwater wordt opgevangen en door waterpompen gefilterd voor kraanwater. In droge maanden kunnen mensen water kopen om het waterreservoir te vullen, wat voor huishoudens met een laag inkomen een uitdaging kan zijn. Daarnaast kopen inwoners drinkwater in via flessen die ze laten thuisbezorgen of zelf ophalen.

3.6.4 Belastingsschulden

Van de Belastingdienst Caribisch Nederland hebben we algemene cijfers gekregen over de betalingsregelingen die zij heeft getroffen. De algemene cijfers hebben betrekking op alle belastingplichtigen, inclusief bedrijven en niet-ingezetenen. Daarmee is het niet helder of het beeld dat daaruit naar voren komt ook betrekking heeft op particuliere huishoudens.

3.7 Samenvattend

De informatie over de aard en omvang van schulden in Caribisch Nederland is fragmentarisch. Niet alle uitgevraagde informatie is beschikbaar of hebben we ontvangen. Wel zien we dat veel mensen worstelen met rondkomen en daarbij geld tekortkomen. Bij formeel consumptief krediet zien we niet veel problemen, maar niet iedereen komt in aanmerking voor consumptief krediet. Dit betekent niet dat er geen sprake is van schuldenproblematiek. Mensen zoeken bij tekorten hun toevlucht tot andere mogelijkheden, zoals het vragen van voorschotten, het kopen op krediet of op afbetaling, of informele leningen bij familie en vrienden. We kunnen onvoldoende vaststellen hoe wijdverbreid dit is. Een survey of interviewstudie onder inwoners zou hier meer licht op kunnen werpen.

Een ander gevolg van financiële problemen is het ontstaan van betalingsachterstanden. In het oog springende problemen ontstaan bij de woonlasten. Relatief veel inwoners hebben te maken met huurachterstanden. Zicht op de private sector ontbreekt vooralsnog. Het valt te verwachten dat zich daar vergelijkbare of grotere problemen voordoen, aangezien er een groot tekort aan sociale huurwoningen is.

4. Invordering en incasso

In het vorige hoofdstuk hebben we met alle beperkingen van dien een beeld geschetst van de aard en omvang van de schulden en betalingsachterstanden in Caribisch Nederland. Schulden ontstaan echter niet van de ene op de andere dag. Veelal hebben mensen al langere tijd moeite de eindjes aan elkaar te knopen en lopen achterstanden gaandeweg op. Soms kunnen levensgebeurtenissen zoals scheiding, ziekte of overlijden van een partner tot schulden leiden. In Europees Nederland proberen gemeenten en vastelastenpartijen vroeg zicht te krijgen op betalingsachterstanden, met als doel snel hulp te bieden. Daarnaast wordt in Europees Nederland gesproken over zogenoemd sociaal incasseren: een manier van incasseren waarbij mensen met schulden op een duurzame manier worden geholpen om hun financiële problemen op te lossen.²⁶

Hoe crediteuren, incassobureaus en deurwaarders in de praktijk opereren kan verschillen. Door hun diensten komen er voor debiteuren meer kosten bij. Daarbij krijgen of vragen mensen met financiële problemen vaak niet (of te laat) om hulp. Vaak omdat ze geen reactie (kunnen) geven op post en e-mail of omdat ze betalingsafspraken niet nakomen. Veel mensen met schulden zien geen uitweg en kijken daarom weg. Zo kunnen schulden door de (hoge) rente en kosten van incassobureaus en deurwaarders (makkelijk) verdubbelen. Organisaties en bedrijven kunnen voorkomen dat in beginsel oplosbare achterstanden problematische schulden worden.

Wanneer inwoners een betalingsachterstand hebben op vaste lasten en noodzakelijke voorzieningen is dat een signaal voor schulden. Voor inzicht in de schuldenproblematiek in Caribisch Nederland is het zinvol om zicht te hebben op de manier waarop bedrijven en organisaties het invorderings- en incassobeleid hebben ingericht. Hoe worden mensen geïnformeerd over een achterstand? Hoeveel tijd krijgen zij om te betalen of een regeling te treffen? Welke actie wordt ondernomen en wanneer? En wat kunnen we hiervan leren voor de toekomst?

In dit hoofdstuk gaan we in op het invorderingsbeleid van zowel publieke als private partijen op de drie eilanden. Ook hiervoor geldt dat bedrijven niet alle gevraagde informatie hebben geleverd of konden leveren. We gaan achtereenvolgens in op de invorderingsrichtlijnen van de Belastingdienst, financiële instellingen, nutsbedrijven en andere private partijen.

4.1 Invordering van belastingsschulden (overheidsschulden)

De Belastingdienst Caribisch Nederland (BCN) hanteert bij invordering de Belastingwet BES, de Uitvoeringsregeling Belastingwet BES en de Leidraad Invordering BES. Dit geeft richting aan de inrichting van onder andere communicatieprocessen met als doel erger te voorkomen. Het document beschrijft ook mogelijkheden voor de uitvoering – bijvoorbeeld over wanneer beslag gelegd kan worden – maar schetst geen duidelijk beeld van het daadwerkelijke proces en tijdlijnen. In de praktijk betekent het dat bij een openstaande schuld het invorderingsproces wordt uitgevoerd.²⁷ Dat gaat als volgt:

- De invorderaar stuurt (met name voor buitenlandse debiteuren) een brief (per post) over de openstaande schuld: de aanslag.

²⁶ Zie Sociale Vraagstukken (2023). *Schuldeisers: sociaal incasseren heeft de toekomst*. Beschikbaar op <https://www.socialevraagstukken.nl/schuldeisers-sociaal-incasseren-heeft-de-toekomst/>

²⁷ Daarnaast kunnen inwoners bij (het vermoeden van) betalingsproblemen (telefonisch) contact opnemen met de BCN.

- Nadat de aanslag is opgelegd wordt na de vervalttermijn een aanmaning verstuurd. In de meeste gevallen is dat pas na ongeveer drie maanden: twee maanden totdat de vervaldatum verloopt en één maand totdat de aanmaning is verlopen.
- Op de aanmaning wordt vermeld dat indien de debiteur niet betaalt, hij door rechtsmiddelen tot betaling zal worden gedwongen.
- Daarna wordt na één maand een dwangsbijlage uitgevaardigd. Er kan ook een vordering op derden (zoals de werkgever, huurder, notaris of bank) worden gestuurd.
- Na de uiterste betaaldatum van de aanslag moet een invorderingsrente (van 6 procent) worden betaald, ook als uitstel van betaling is toegekend. Bij een afwijzing van een verzoek om uitstel van betaling kunnen mensen binnen tien dagen na de datum van afwijzing in beroep gaan.

Zowel particulieren als bedrijven hebben soms moeite met het betalen van hun belastingsschulden. Er bestaat dan een mogelijkheid voor het treffen van een betalingsregeling. De betalingsregeling is standaard maximaal twaalf maanden, tenzij er in bijzondere gevallen sprake is van een cumulatieve aanslag. Dan kan deze termijn verlengd worden naar 24 maanden. De informatie over dit proces is beperkt publiekelijk beschikbaar.²⁸ Aan de hand van de betalingscapaciteit wordt de hoogte van het maandbedrag bepaald. De debiteur kan ook zelf een aflossingsvoorstel doen. Dit is ook opgenomen in het verzoek om uitstel van betaling, waarin inkomsten, schulden, zorgpremies en dergelijke van de inwoner (plus partner) moeten worden ingevuld.²⁹ Op het moment dat dit verzoek niet correct of volledig wordt ingediend, moet het binnen twee weken opnieuw worden ingediend.

De Belastingdienst benoemt de postbezorging als extra knelpunt op alle drie de eilanden. Deze is niet altijd betrouwbaar, zodat het niet duidelijk is of brieven van de BCN ook aankomen en inwoners tijdig op de hoogte zijn of kunnen reageren.

Wat betreft kwijtschelding hebben we het signaal ontvangen dat de mate waarin inwoners in aanmerking komen voor kwijtschelding verschilt per eiland. Aanvragen voor kwijtschelding worden mogelijk doorgezet vanuit de lokale kantoren naar het kantoor van de BCN op Bonaire. Op de website wordt weinig tot geen informatie geboden over kwijtschelding, behalve via de BES-leidraad en Uitvoeringsregeling Belastingwet BES, waarin wordt aangegeven dat dit mogelijk is. Op de website is echter geen formulier beschikbaar voor het aanvragen van kwijtschelding, zoals in Europees Nederland.

4.2 Invordering achterstanden elektriciteit en water

Er zijn ook richtlijnen voor organisaties die elektriciteit en drinkwater leveren (Regeling elektriciteit en drinkwater BES). In deze richtlijnen wordt een aantal zaken globaal beschreven, zoals in artikel 3.3 van de Regeling elektriciteit en drinkwater: "Een distributeur informeert afnemers die facturen niet tijdig voldoen bij iedere aanmaning tot betaling over water- of energiebesparing, water- of energie-efficiëntie, schulphulpverlening of de mogelijkheid vooraf te betalen." Hierin zijn verder geen richtlijnen opgenomen over het communicatieproces, aanmaningen en

²⁸ Zie de informatie op de website van de Belastingdienst CN: <https://www.belastingdienst-cn.nl/onderwerpen/invordering-particulieren>.

²⁹ Zie het formulier *Verzoek uitstel particulieren BES* (dat bijna geheel overeenkomt met het formulier in Europees Nederland): <https://www.belastingdienst-cn.nl/binaries/belastingdienst-cn-nl/documenten/brochures-en-formulieren/belastingdienst/invordering/alle-jaren/verzoek-uitstel-particulieren-bes/Verzoek+uitstel+particulieren+BES.pdf>.

betalingsregelingen. Dit laat veel ruimte over voor de organisaties op de verschillende eilanden om dit naar eigen inzicht wel of niet in te regelen.

Invorderingsbeleid op de eilanden

De verschillende (drink)water-, elektriciteits- en telecombedrijven voeren hun eigen invorderingsbeleid. We hebben beperkt informatie ontvangen van de verschillende nutsbedrijven. Uit de gesprekken die we op Bonaire hebben gevoerd komt naar voren dat achterstanden op bijvoorbeeld elektriciteit niet altijd aan de klant worden gemeld. Het kan dan voorkomen dat de achterstand oploopt zonder dat de klant daar zelf van op de hoogte is.

Op Sint Eustatius gaven inwoners aan energie en water als eerste te betalen. Elektriciteits-, water- en telecombedrijven hebben immers de mogelijkheid om huishoudens af te sluiten bij wanbetaling en hebben zo een extra drukmiddel. Sociaal werkers geven aan dat ze bij achterstanden weleens proberen te bemiddelen, maar ze hebben geen instrumenten in handen om een regeling af te dwingen.

4.3 Invordering achterstanden kredieten

Voor het invorderen van achterstanden op kredieten is geen formele regelgeving en zijn geen richtlijnen. Van MCB hebben we informatie ontvangen over hun invorderingsproces bij achterstallige betalingen. Ze geven aan dat ze een nauwgezet proces hebben opgezet waarbij cliënten bij achterstallige betalingen binnen korte termijn (telefonisch) worden benaderd.

Voor MCB gelden echter dezelfde knelpunten als waar de BCN mee te maken heeft. Verschillende respondenten geven aan dat de post niet altijd betrouwbaar is.

4.4 Invordering huurachterstanden

Voor huurachterstanden verschillen de invorderingsprocedures per eiland. Zo heeft FCB op Bonaire een uitgewerkt incassobeleid, terwijl dit op Saba niet het geval is. Van de Statia Housing Corporation hebben we geen beleid op papier ontvangen. De informatie daarover is volledig gebaseerd op gesprekken.

Bonaire

FCB heeft een incassobeleid opgesteld om huisuitzetting bij sociale verhuur te voorkomen.³⁰ Dit incassobeleid, met interventie van het Woonteam, is bedoeld voor huurders met een huishoudinkomen lager dan 2.000 dollar per maand (of bij multiproblematiek). Is het huishoudinkomen hoger, dan verloopt het incassoproces zonder het Woonteam.

Het incassobeleid met inmenging van het Woonteam gaat als volgt. Bij het ontstaan van een huurachterstand probeert FCB alsnog de huur te innen. Dat kan telefonisch, via sms, WhatsApp of huisbezoek. Als de huurder na twintig dagen de huur nog niet heeft betaald, dan stuurt FCB een eerste aanmaning en wordt telefonisch contact opgenomen met de huurder. Het Woonteam ontvangt een lijst met huurders die de eerste aanmaning hebben gekregen. Na drie werkdagen geeft het woonteam bij FCB aan voor welke huurders het interventieproces gaat starten. Als de huurder na anderhalve maand de huur nog niet

³⁰ Zie <https://www.fcb.live/huur-achterstand>.

heeft betaald volgt een tweede aanmaning en een verplichte aanmelding bij het Woonteam. Dit houdt in dat het Woonteam binnen vier weken een analyse en rapportage van de situatie van de huurder opstelt, met een hulpverleningsplan/begeleiding/betalingsregeling. Dit wordt door de drie partijen ondertekend. Een betalingsregeling duurt maximaal één jaar. FCB beslist over het treffen van een betalingsregeling.

Saba

OYOHF heeft geen uitgeschreven incassobeleid. Ze streven ernaar zo veel mogelijk automatisch te innen. Dat kan door de werkgever te vragen om huur in te houden op het salaris (looncessies) en door automatische afschrijving vanaf de bankrekening van de huurder. In het geval van huurachterstanden vindt overleg plaats met de sociale medewerkers van het OLS. Vaak wordt dan een betalingsregeling getroffen. In sommige gevallen betaalt het OLS een deel van de achterstand en scheldt de stichting een deel van de huurachterstand kwijt.

Sint Eustatius

De Statia Housing Corporation (SHC) had lange tijd geen aanpak om huurachterstanden op te lossen. Een achterstand kon daarmee oplopen tot wel zeven maanden, zonder enig bericht van de verhuurder aan de huurder. Op dit moment wordt met iedere huurder met een achterstand een persoonlijk gesprek gevoerd om na te gaan of en hoe de corporatie kan helpen. Volgens de directeur van SHC is niet iedereen ontvankelijk voor hulp. In een uiterst geval wordt overgegaan tot huisuitzetting. SHC is daar overigens zeer terughoudend in. Het is echter niet helemaal duidelijk wat precies de afwegingen hierin zijn. Een duidelijke richtlijn of proces hiervoor lijkt te ontbreken.

4.5 Verschil met Europees Nederland

De overheid is de meest voorkomende schuldeiser in Europees Nederland.³¹ We hebben op basis van dit onderzoek niet kunnen vaststellen of dat ook voor Caribisch Nederland geldt. In Europees Nederland groeit de aandacht voor een socialer incassobeleid, ook bij overheidsdiensten. Recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer benoemt een aantal knelpunten, en daarmee verbeterpunten.³² Een punt van aandacht is het beschermen van het bestaansminimum, en daarmee de afloscapaciteit van schuldenaren. Het bestaansminimum blijkt onvoldoende beschermd, met name wanneer standaard betalingsregelingen niet toegepast (kunnen) worden en maatwerk nodig is. Mensen die zich in deze situatie bevinden zijn extra kwetsbaar en lopen het risico om onvoldoende leefgeld over te houden. De belastingdienst neemt bijvoorbeeld het maandbedrag dat iemand kwijt is aan andere schuldeisers niet mee in de berekening van de afloscapaciteit. Daarnaast zijn de maatwerkregelingen minder transparant dan de standaardregelingen. Het is bijvoorbeeld onduidelijk wanneer en hoe iemand in aanmerking kan komen voor maatwerk bij (complexere) schuldenproblematiek.

Op dit moment gelden in Europees Nederland geen specifieke regels voor incassodienstverleners. Er zijn ook geen wettelijke kwaliteitseisen. Daar komt verandering in. De Wet kwaliteit incassodienstverlening (Wki) zal naar verwachting in januari 2024 in

³¹ Zie voor een overzicht van meest voorkomende schuldeisers van de NVVK over 2022: NVVK (2022). *Jaarverslag 2022*. Beschikbaar op <https://jaarverslag.nvbk.nl/2022/cijfers>.

³² Zie Algemene Rekenkamer (2023). *Betalingsregelingen bij uitvoeringsorganisaties van het Rijk*. Beschikbaar op <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2023/03/23/betalingsregelingen-bij-uitvoeringsorganisaties-van-het-rijk>

Europees Nederland in werking treden. Dit is een aanvulling op bestaande wetgeving vanuit de Wet handhaving consumentenbescherming, de Wet op het financieel toezicht en het Burgerlijk Wetboek.

De Wki is gericht op private buitengerechtelijke incassodienstverlening. Deze term is in tot nog toe in de wet niet gedefinieerd, en omvat onder andere communicatie, betalingsherinneringen, aanmaningen, verweerbehandelingen en betalingsregelingen. De aanleiding voor invoering van deze wet is eerder onderzoek vanuit de Autoriteit Consument & Markt (ACM) naar handelspraktijken van incassobureaus. De ACM heeft enkele concrete problemen geconstateerd, zoals onterechte, verjaarde vorderingen, foutieve, niet-inzichtelijke kosten en ontoelaatbare druk op consumenten om vorderingen te betalen.³³

De Wki en de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer en het ACM bieden aanknopingspunten voor de schuldhulpverlening in Caribisch Nederland om het incassoproces te verbeteren, incassokosten bij termijnbetalingen te voorkomen en om de hoofdsom en de incassokosten in balans te houden. Aandachtspunten zijn:

- tijdige communicatie over achterstanden;
- proactief verstrekken van informatie over de mogelijkheid een betalingsregeling te treffen;
- gebruik van passende communicatiemiddelen, zoals digitale communicatiemiddelen, media, sociale netwerken;
- begrenzing van de incassokosten.

4.6 Samenvattend

In dit hoofdstuk hebben we de praktijk van invordering en incasso in Caribisch Nederland beschreven. De BCN heeft een eigen invorderingsrichtlijn. Daarnaast is er op hoofdlijnen een richtlijn voor betalingsachterstanden bij elektriciteit en water. Het is echter vaak niet duidelijk hoe deze richtlijnen in de praktijk vorm krijgen. Hoe wordt omgegaan met achterstanden verschilt ook per eiland. Zo worden huurachterstanden op Bonaire volgens een vast proces behandeld, terwijl zo'n proces op Saba en Sint Eustatius ontbreekt. Het gebrek aan een duidelijke aanpak ontnemt het zicht op waar zich precies problemen voordoen. We zien ook onduidelijkheid in de mogelijkheden tot sanering en kwijtschelding van schulden.

³³ Zie ACM (2015). *Een onderzoek naar de handelspraktijken van incassobureaus*. Beschikbaar op https://www.acm.nl/sites/default/files/old_publication/publicaties/14891_acm-onderzoek-naar-de-handelspraktijken-van-incassobureaus-2015-11-05.pdf.

5. Hulpverlening

Schuldhulpverlening in Caribisch Nederland heeft een divers juridisch kader, en is per eiland anders georganiseerd. Het beleid is in ontwikkeling en staat nu nog in de kinderschoenen. Anders dan in Europees Nederland kennen de BES-eilanden geen wettelijke schuldhulpverlening. De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) en de Algemene wet bestuursrecht zijn niet van toepassing in Caribisch Nederland. In Europees Nederland regelt de Wgs dat mensen met problematische schulden naar de gemeente kunnen voor onder andere advies, schuldbemiddeling of saneringskrediet. Op de BES-eilanden is schuldhulpverlening een eilandelijke taak die onder de taken voor armoedebestrijding valt.

In dit laatste hoofdstuk gaan we per eiland in op het beleid ten aanzien van schuldhulp en de uitvoering van de daadwerkelijke hulpverlening. Daarbij gaan we ook verder in op het aantal en de aard van de hulpvragen die hulpverleners tegenkomen.

5.1 Hulpvraag

Veel sociale voorzieningen worden uitgevoerd door de openbare lichamen zelf, zoals financiële ondersteuning voor begrafeniskosten, huisvesting, schoolbenodigdheden en voedselpakketten en maaltijdvoorzieningen. Daarbij hebben het Rijk en de eilanden andere (ondersteunende) taken.³⁴ Het Rijk richt zich met name op mensen die onderstand aanvragen³⁵ door hun inkomen op te hogen via uitkeringen en toeslagen. Ook maakt het Rijk beleid rondom betaalbaarheid van voorzieningen en vaste lasten als (drink)water, elektriciteit, telecom en vervoer. De uitvoering van de voorzieningen ligt bij het openbaar lichaam en de eilandraad.

In de gesprekken met experts en inwoners op de BES-eilanden zien we dat inwoners met een laag inkomen en hoge uitgaven verschillende overlevingsstrategieën inzetten om toch noodzakelijke uitgaven te kunnen doen. Ze noemen extra werkuren, meerdere (bij)banen, het inzetten van talenten (bakken van taarten, maken van sieraden etc.), illegaal werk, een ongebalanceerd dieet, (incidentele) ondersteuning vanuit organisaties (zoals de kerk), en lenen van burens of familie – soms tegen hoge rentes. Families blijven uit noodzaak langer bij elkaar wonen. Voordat hulpverlening wordt ingezet of aangevraagd is er vaak al veel aan voorafgegaan.

De opvattingen over schulden die in de interviews werden geuit lopen uiteen. Aan de ene kant zijn er respondenten die aangeven dat 'iedereen het lastig heeft' en dat het kwijschelden van schulden het verkeerde signaal zou geven, namelijk dat je geen verantwoordelijkheid hoeft te nemen voor je eigen schulden. Aan de andere kant zijn er gesprekspartners die erkennen dat iedereen in een onverwachte situatie kan komen, bijvoorbeeld door een plotseling overlijden of onverwachte rekeningen. Het gesprek over schulden blijft echter moeizaam. Het praten over (eigen) geld en zeker financiële problemen lijkt op alle drie de eilanden een taboe. Daarbij geven onze gesprekspartners aan dat – mede doordat de gemeenschappen klein zijn – de neiging bestaat om 'de schijn

³⁴ Zie voor meer informatie over dit onderwerp ook het recent uitgekomen rapport dat in opdracht van BZK is uitgevoerd door IdeeVersa: IdeeVersa (2023). *Bestuurlijk rapport onderzoek eilandelijke taken en middelen Caribisch Nederland*. Beschikbaar op <https://open.overheid.nl/documenten/b9152eec-83bb-4587-97e3-1ca5770d5904/file>, en de bijlage op <https://open.overheid.nl/documenten/dc310340-a545-4e3c-b9a8-e520c2976c33/file>.

³⁵ Hoewel de bijzondere onderstand op Saba door het openbaar lichaam wordt uitgevoerd.

op te houden' en uitgaven te doen die ze niet kunnen betalen. Denk aan deelname aan sociale festiviteiten, zoals kerst en carnaval, of een nieuwe auto.

5.2 Schuldbemiddeling en -sanering

In Europees Nederland geldt de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp). Daarmee kunnen bonafide debiteuren de mogelijkheid van een schone lei krijgen. De rechter kan een schone lei toekennen als debiteuren zich maximaal hebben ingezet om zo veel mogelijk van de schulden af te lossen gedurende 36 maanden (binnenkort 18 maanden). De crediteuren moeten in dat geval genoeg nemen met een minder dan volledige terugbetaling. Voordat een wettelijke schuldregeling wordt uitgesproken, moet er eerst een onderhandse (minnelijke) poging zijn gedaan om tot een vergelijk met de crediteuren te komen. Wanneer crediteuren zich onredelijk opstellen, kunnen ze via de Wsnp toch gedwongen worden mee te werken aan de schuldregeling.

Op inkomen mag alleen beslag worden gelegd na een veroordeling tot betaling van de rechter of bij overheidsschuld. Bij beslaglegging wordt een beslagvrije voet vastgesteld en automatisch berekend. Dit is het bedrag dat iemand mag behouden om van te leven, waar met andere woorden geen beslag op kan worden gelegd. Als er sprake is van problematische schulden, en iemand in de Wsnp terechtkomt, dan bepaalt een rechter een zogeheten *vrij te laten bedrag* (vtlb). Zowel de beslagvrije voet als het vtlb worden gerelateerd aan de bijstand (ten minste 95 procent van de passende norm) en houden rekening met andere uitkeringen of toeslagen. Bij de beslagvrije voet *kan* ook met hogere uitgaven en levenssituaties rekening worden gehouden. Het vtlb houdt echter (standaard) meer rekening met de werkelijke situatie van inkomsten en lasten. Het neemt persoonlijk onvermijdbare uitgaven, zoals alimentatie, medische kosten of een hogere huur (boven de huurtoeslaggrenzen) mee in de berekening. In het minnelijke traject bij de gemeente wordt aangesloten bij het vtlb.

In Caribisch Nederland geldt de Wsnp niet. Wel geldt de, sterk verouderde, Faillissementswet BES.³⁶ Debiteuren en hun hulpverleners zijn dan ook aangewezen op minnelijke regelingen en hebben geen wettelijke middelen om een schuldsanering of kwijtschelding af te dwingen. Daarmee is de mogelijkheid om een schone lei te verkrijgen veel kleiner en is jarenlange afhankelijkheid van crediteuren een reëel risico.

5.3 (Schuld)hulpverlening per eiland

Naast de verschillen in invorderingsbeleid en processen, zoals besproken in hoofdstuk 4, zijn er ook verschillen tussen de eilanden wat betreft de schuldhulpverlening. In deze paragraaf gaan we per eiland in op het staande beleid en de beleidsplannen voor de toekomst.

Bonaire

Het Openbaar Lichaam Bonaire heeft een groot deel van haar taken in het sociaal domein uitbesteed aan Sentro Akseso Boneiru. Akseso biedt allerlei vormen van sociale ondersteuning bij hulpvragen, en voert ook het armoedebeleid uit op Bonaire. Schuldhulpverlening is daar een onderdeel van. In totaal zijn er vier maatschappelijk werkers bezig met schuldhulpverlening en twee extra ondersteunende medewerkers met

³⁶ In Europees Nederland is de Wsnp een onderdeel van de Faillissementswet.

budgetbegeleiding. Voor hun beleid verwijzen ze naar het OLB, Directie Samenleving & Zorg.

Naast het schuldhulpverleningsprogramma biedt Akseso ook financiële steun voor verschillende kosten of diensten. Zo biedt Akseso financiële steun bij kosten bij het Water- en Energiebedrijf Bonaire (WEB), de huur van een particuliere woning, brilkosten, begrafeniskosten, schoolbenodigdheden en woningverbetering. Materiële steun geven ze in de vorm van voedselpakketten en noodwoningen. Daarnaast geven ze advies en begeleiding bij het vinden van huisvesting. Het totaal aantal hulpvragen gerelateerd aan financiële problemen³⁷, inclusief schuldhulpverlening³⁸, in de periode van 1 januari 2023 tot en met 22 september 2023 is 899.

Binnen het schuldhulpverleningsprogramma zet Akseso in op vroegsignalering (intern en extern), budgetvoorlichting, budgetcoaching (waaronder budgetplan en begeleiding door consulent op alle levensgebieden),³⁹ schuldregeling en inkomensbeheer. Ze leveren een bijdrage bij het betalen van achterstanden en het bemiddelen bij kwietschelding, en houden daarbij rekening met een toetsing van de draagkracht. In het schuldhulptraject zitten voornamelijk cliënten in de huizen van de woningbouwcorporatie FCB. Dat heeft te maken met de nauwe samenwerking tussen Akseso en FCB en de mogelijkheid tot signalering. De oorzaken voor schulden die Akseso zelf benoemt zijn: verkeerde keuze in uitbestedingspatroon, ziekte, geen baan of geen structureel inkomen, mensen met een te laag inkomen via een onderstandsuitkering (AOV-pensioen), vermindering van inkomen vanwege baanwisseling, en samengestelde gezinnen waarbij een inkomen wegvalt.

In 2022 hadden zij 117 casussen van mensen in het schuldhulptraject, die uit de schulden zijn of die hun schulden deels hadden afbetaald. Daarbij is gekeken naar het aantal schuldhulptrajecten per gezinssamenstelling: alleenstaand (30 procent), eenoudergezin (44 procent), samenwonend met inwonende kinderen (23 procent) en samenwonend zonder inwonende kinderen (20 procent). Dit impliceert dat het eenoudergezin vaker met schuldenproblematiek te maken heeft en hulp ontvangt. In 69 procent van de schuldhulp situaties biedt het minnelijk traject een oplossing.

In de eerste negen maanden van 2023 (van 1 januari tot en met 22 september) zitten 92 cliënten, die wonen in de huizen van FCB, in het schuldhulptraject. Van hen krijgen 76 mensen budgetcoaching met schuldbemiddeling, voornamelijk gericht op huurachterstanden en schulden bij derden. Daarnaast hebben 16 cliënten binnen het schuldhulptraject budgetbegeleiding ontvangen.

In het minnelijk traject kan niet altijd een oplossing worden gevonden. Het is soms moeilijk om langdurige en complexe schuldenproblematiek effectief aan te pakken. Dit geldt met name voor mensen die al twaalf maanden of langer in het schuldhulptraject zitten, te maken hebben met chronische gezondheidsklachten, een onderstandsuitkering ontvangen, langdurige schulden hebben tussen de 1.000 en 6.000 dollar, terugvallen in schuldenproblematiek (recidive) of te maken hebben met meerdere schuldeisers. Akseso

³⁷ De meeste hulpvragen gaan naar schoolbenodigdheden in het basisonderwijs (36 procent) en middelbaar onderwijs (11 procent), woningverbeteringen (19 procent) en voedselpakketten (9 procent).

³⁸ Van het totaal 899 hulpvragen valt 17 procent onder het domein schulden: schuldhulpverlening middels budgetbegeleiding of budgetcoaching (11 procent), schulden bij WEB elektra (3 procent), schulden bij WEB water (1 procent), huurschuld (2 procent). Hoe dit zich verhoudt tot het aantal cliënten is onduidelijk.

³⁹ Vanaf 1 januari 2022 biedt Sentro Akseso op Bonaire schuldhulpverlening en budgetcoaching aan. Hier kunnen burgers zichzelf voor aanmelden. Een aanmelding kan ook plaatsvinden via een ketenpartner of hulpverlener. Onlangs heeft het Nibud (op afstand) professionals op de eilanden getraind in het omgaan met budgetteringsvragen en schuldhulpverlening. Doel was om in de tweede helft van 2022 hier door middel van intervisiebijeenkomsten verder vorm aan te geven.

ziet belang in het wettelijk traject onder de Wsnp bij "hardnekkige en complexe schuldenproblematiek".

Sint Eustatius

Op Sint Eustatius wordt ondersteuning bij financiële problemen minimaal aangeboden. Er wordt geholpen bij het opstellen van een budget en financieel plan. Op het gebied van schuldhulpverlening biedt het Openbaar Lichaam Sint Eustatius nu niets. Benodigde kennis, regelingen en/of tools zijn nog niet voor handen. Momenteel werkt het OLE met SZW samen voor het opzetten van schuldhulpverlening op Sint Eustatius.

Saba

Het Openbaar Lichaam Saba kent geen wettelijke of formele schuldhulpverlening of sanering en daarmee ook geen formele vormen van verplichte betalingen aan crediteuren. Op Saba kunnen inwoners terecht bij de afdeling Community Development voor een breed scala aan ondersteuning, waaronder enige ondersteuning bij (financiële) problemen of tijdelijke financiële hulp. Zo betaalt het OLS soms mee om schulden af te lossen. Daarmee wordt het probleem voor de korte termijn opgelost. De vraag is of hiermee op de langere termijn houdbare oplossingen kunnen worden gevonden.

In 2022 heeft de afdeling Community Development een beleidsdocument opgesteld om armoede te verminderen en maatschappelijke inclusie te bevorderen.⁴⁰ Het document beschrijft onder andere een plan van aanpak, criteria voor huishoudens, de vorm en duur van ondersteuning en het aanmeldingsproces. Het bevat ook intakeformulieren voor huishoudens met (financiële) problemen en een budgetformulier (van het Nibud). Dit formulier vormt de basis voor het beoordelen van draagkracht.

In het document wordt de preventieve maatregel benoemd waarbij de sociaal werkers derde partijen motiveren om zorgen te delen voordat achterstanden ontstaan. Daarnaast zet de afdeling Community Development in op schuldbemiddeling via betalingsregelingen, die maximaal twee jaar duren. Een betalingsregeling kan bestaan uit een combinatie van schuldvermindering (of sanering), betalingsplan of gedeeltelijke terugbetaling. De maximale eenmalige schuldverlichtingssubsidie is 6.000 dollar. De criteria voor deze subsidie stellen dat het totale huishoudinkomen niet meer bedraagt dan 120 procent van het huidige minimumloon (dat was in 2022 1.400 dollar). Bewindvoering wordt onderzocht.

Tussen 2018 en 2022 hebben negentien inwoners schuldhulpverlening (met budgetbegeleiding) ontvangen, waarvan zeven geen verdere financiële ondersteuning nodig hadden. Het aantal huishoudens dat in aanmerking kwam voor de schuldverlichtingssubsidie werd geschat op tien.

De schulden die de afdeling Community Development doorgaans volledig of gedeeltelijk betaalt zijn hoofdzakelijk voor wonen: bij huurachterstanden of verhuizingen. Volgens sociale medewerkers kunnen de huurachterstanden hoog oplopen, zowel in de private sector als bij de sociale huurwoningen. Met uithuiszettingen wordt bedreigd maar vanwege

⁴⁰ OLS (2022). *Poverty Reduction and Social inclusivity Policy Saba 2022. Building towards a more social-economic empowered society*. Naast schuldhulpverlening beschrijft dit document de volgende taken/projecten: watervoorziening aan huishoudens met een laaginkomen (gevolle cisterns), huurtoeslag, subsidie voor maaltijdplan, voedselpakketten, huisreparaties, schoonmaak van huis of tuin, jeugdontwikkelingsprogramma, crisisondersteuning en voorbereiding op orkanen, verhuizing bij onveilige thuissituatie, een Saba-werkprogramma, tandheelkundig behandelingsproject, ondersteuning bij innen van belastingschulden, en sociale activiteiten. De laatste drie projecten in de begroting van 2022 hebben geen budget toegekend gekregen.

de kleinschaligheid van de gemeenschap komt dit weinig voor. Wel komt het regelmatig voor dat dreigbrieven worden gestuurd. Deze mensen komen vaak terecht bij hulpverlening. Community Development helpt dan bij het zoeken naar een andere woning voor de huurders of bij het betalen van de achterstand, of bemiddelt voor het herstel van het contact en uitstel van uithuiszetting. Naar schatting heeft de afdeling in de afgelopen vijf jaar zo'n achttien huishoudens met huurachterstanden bijgestaan met schuldhelpverlening. Naast ondersteuning bij huurbetalingen is er ook behoefte aan financiële hulp bij het betalen van energie- en/of internetrekeningen. Op de derde plaats biedt Community Development hulp bij het betalen van de boodschappen als de rekening buitensporig hoog is geworden. Andere vragen voor financiële hulp zijn bij belastingkosten, kosten voor belangrijke papieren en (soms) medische kosten voor onverzekerden.

Daarnaast geeft het OLS aan dat de wil er is om inwoners met problemen te ondersteunen, maar dat er niet altijd voldoende budget en capaciteit is om te helpen. Het blijft daarbij de vraag in hoeverre inwoners op de hoogte zijn van het hulpaanbod en hun rechten en plichten.

5.4 Financieel gedrag en omgaan met geld

Als we kijken naar de vierdeling in schulden (zie hoofdstuk 1), dan hebben we sterke aanwijzingen dat op de eilanden vooral sprake is van *overlevingsschulden*. Deze schulden zijn het meest zorgwekkend, omdat ze erop duiden dat mensen structureel te weinig inkomen hebben om te kunnen rondkomen. Vooral wanneer het maandsaldo laag is, kunnen onverwachte kosten, zoals reparaties of vervanging van kapotte noodzakelijke spullen of vervoersmiddelen, niet worden gedekt. Huishoudens kunnen er dan voor kiezen om aankopen op afbetaling te doen, geld te lenen, of bepaalde vaste lasten niet te betalen, wat gemakkelijk tot schulden kan leiden. Dit is een probleem dat mensen niet of nauwelijks zelf kunnen oplossen.

Ook *overbestedingsschulden* lijken voor te komen. Bij deze schulden heeft het huishouden wel voldoende inkomsten om de noodzakelijke kosten te kunnen maken, maar worden onnodige kosten gemaakt. Gezien de armoedeproblematiek op de eilanden, zal dit eerder het geval zijn bij hogere inkomens. Die zijn in dit onderzoek minder nadrukkelijk aan bod gekomen, omdat de instanties minder zicht hebben op deze groep. Het ligt in de aard van overbestedingsschulden dat deze opgelost kunnen worden door bezuinigingen op huishoudniveau en beter financieel gedrag. Hier zijn mensen dus (deels) zelf aan zet, al kost zo'n gedragsverandering vaak ook veel moeite.

Op de eilanden is een integrale (wijk)aanpak waarbij de methode 'achter de voordeur' wordt ingezet. Hierbij gaan sociale medewerkers het gesprek aan met de inwoners. In eerste instantie wordt gesproken over armoede- en schuldenproblematiek, maar er wordt ook gevraagd naar huisvesting, opvoedingsproblematiek en huiselijk geweld. Veel van het werk binnen de integrale (wijk)aanpak blijkt crisishulpverlening te zijn. Hulpverleners benadrukken dat het niet eenvoudig is om structurele veranderingen te bewerkstelligen. Doordat de hulpverlening zich inzet bij verschillende of complexe problematiek, waar financiële problemen een onderdeel van kunnen zijn, is er waarschijnlijk wel zicht op *compensatieschulden*. Bij compensatieschulden spelen onderliggende oorzaken mee. Iemand kan (net) voldoende inkomen hebben, maar bijvoorbeeld uit onvrede, onrust of psychosociale problemen (zoals verslavingen) uitgaven maken die men zich niet kan permitteren. Door de onderliggende oorzaken aan te pakken, ontstaat er ook meer grip op dit type schulden.

Wat betreft de laatste type schuld hebben we weinig aanwijzingen voor grootschalige inkomensdalingen en daarmee samenhangende *aanpassingsschulden* op de eilanden. Bovendien is de werkeloosheid relatief laag. Wel kunnen andere levensgebeurtenissen een rol spelen en een plotselinge inkomensdaling tot gevolg hebben, zoals een echtscheiding, arbeidsongeschiktheid of overlijden.

In gevallen van schulden kijken sociale medewerkers ook naar de oorzaken van schulden en de manier waarop mensen met geld omgaan. Daarbij wordt financiële problematiek beoordeeld en ondersteund onder andere via het opstellen van een begroting. Zo is budgetcoaching een (integraal) onderdeel van de schuldhulpverlening. Een sociale medewerker van het OLE, dat geen concrete schuldhulpverlening aanbiedt maar wel budgetcoaching, merkt op:

"Wanneer mensen schulden hebben, proberen we te bemiddelen, maar er is geen wet waarop we kunnen vertrouwen. Een ander probleem is dat mensen beperkte financiële vaardigheden hebben. Voordat je mensen kunt leren budgetteren, moet je een goed begrip hebben van geld. En waarom praten over budgetteren als je niets te eten hebt?"

De perceptie van de oorzaken van schulden varieert. In gesprekken met experts komt naar voren dat de cultuur, rondom bijvoorbeeld speciale gelegenheden als bruiloften, communes en feestdagen, van invloed is op financiële keuzes die mensen maken, al zijn daar wel verschillen van inzicht in. Een deel van de experts geeft aan dat mensen onmogelijk kunnen rondkomen met de beperkte middelen en dat financiële problemen haast onvermijdelijk zijn. Zij beoordelen schulden dus met name als overlevingsschulden. Anderen benadrukken ook de overbesteding bij het ontstaan van financiële problemen of schulden. Met name rondom feestdagen zouden mensen, ondanks dat zij zich dit niet kunnen veroorloven, te veel besteden. Een van de respondenten merkt op dat mensen zich vergelijken met anderen om zich heen en een consumptiepatroon kiezen dat niet past bij hun inkomen.

Een gedeeld beeld is dat niet makkelijk over geldproblemen wordt gepraat. Het is binnen deze kleine gemeenschappen nog steeds een onbesproken onderwerp. Volgens verschillende respondenten praten mensen weinig met hun kinderen over geld. Zij willen niet dat kinderen eventuele problemen bespreken met anderen. Financiële educatie is ook geen onderdeel in het schoolprogramma. Daarmee lijkt er weinig gelegenheid voor kinderen en jongeren om te leren omgaan met geld. Verschillende experts benadrukken dan ook dat naast voldoende inkomen er ook aandacht moet zijn voor financiële vaardigheden.

Beschikbare inzichten van Curaçao

Het is interessant om in dit verband te kijken naar de situatie op Curaçao, die vergelijkbaar blijkt te zijn. In een recent onderzoek heeft Jasmira Wiersma⁴¹ gekeken naar financiële geletterdheid en gedrag op Curaçao, en daarbij ook naar spaargedrag en schulden. In het onderzoek zijn meerdere partijen bevraagd en met 225 inwoners telefonische interviews gehouden. Geld, en zeker geldproblemen en schulden, is op Curaçao een taboeonderwerp. Huishoudens met schulden hebben weinig kennis en

⁴¹ Wiersma, J.T.E. (2023). *Unlocking the Key to a Better Life: Three Essays on Financial Behavior, Financial Literacy, and Health*. [Unpublished doctoral thesis] University of Groningen.

vaardigheden om schulden effectief te beoordelen en beheren. Dat wordt ook genoemd in relatie tot de vaak zeer ongunstige kosten, voorwaarden en condities van de beschikbare financiële producten.⁴² Een op de vijf huishoudens gaat riskante schulden aan terwijl hun begrip van rente ondergemiddeld is. Armoede en gebrek aan financiële stabiliteit spelen hierbij ook een rol. Bovendien blijkt het leengedrag beïnvloed te worden door sociaal en cultureel geaccepteerd gedrag en normen, zelfs als individuen dat gedrag bij zichzelf niet goedkeuren.⁴³

Dit beeld van de redenen voor de schuldenproblematiek op Curaçao sluit aan bij ander onderzoek.⁴⁴ Vanuit vermoedens en zorgen over hoge huishoudschulden op Curaçao is onderzoek gedaan naar de omvang en samenstelling van de huishoudschuld. Naar schatting gaat een hoog percentage van het inkomen, namelijk 94 procent in 2017, op aan schulden. Deze kwetsbaarheid van huishoudens komt ook voort uit factoren als hoge rentetarieven, hoogte van inkomens (werkgelegenheid) en prijsschokken in noodzakelijke uitgaven. Andere genoemde redenen zijn scheiding, slecht geldbeheer en gewoontes, (sociaal en cultureel geaccepteerd) onverantwoord lenen, gebrek aan kredietregistratie, inkomensverlies, onvoldoende inkomen (voor 50 procent van de werkenden), beperkte mogelijkheden om schulden te consolideren, schuldbinding en misbruik van drugs en alcohol.

5.5 Samenvattend

De (schuld)hulpverlening wordt zeer verschillend uitgevoerd door de BES-eilanden. Dat heeft niet alleen te maken met de mate waarin het beleid is uitgedacht, maar ook met de (beperkte) middelen die het sociale domein ter beschikking staan. Daarnaast is het de vraag in hoeverre inwoners weten waar en welke hulp ze kunnen vragen en verwachten. De schuldenproblematiek gaat vaak samen met andere uitdagingen of problematiek. Sociale medewerkers kunnen hierop inspelen om de financiële stabiliteit van huishoudens bevorderen. Hier liggen ook kansen voor het opzetten en uitbreiden van de schuldhulpverlening.

Op dit moment worden er stappen gezet op de armoede- en schuldenproblematiek in Caribisch Nederland aan te pakken.⁴⁵ Een van de eerste stappen omvat het structureel verhogen van inkomens, uitkeringen en toeslagen. Het is essentieel dat mensen over voldoende middelen kunnen beschikken om een menswaardig bestaan te kunnen leiden.

⁴² Wat betreft de kredietverstrekking op Curaçao blijkt uit het onderzoek dat het meeste krediet wordt verstrekt via banken, maar dat een klein deel (16 procent) ook via andere kredietverstrekkers (en ongeregistreerde *loan sharks*) wordt verstrekt. Daarnaast geeft 7 procent van de respondenten aan te lenen via de familie en 4 procent voorschotten aan te vragen.

⁴³ De situatie op Curaçao is wel degelijk anders dan op de BES-eilanden. Op Curaçao maakt men ook gebruik van vouchers. Het maximale rentepercentage is 27 procent (en 45 procent op leningen tot drie maanden).

⁴⁴ Pau, L. (2020). *Household indebtedness in Curaçao*. Working paper. Willemstad, Curaçao: Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten.

⁴⁵ Zie hiervoor ook het nieuwsbericht over het werkbezoek van minister Carola Schouten: RCN (2023). *Minimumloon, uitkeringen en kinderbijslag in Caribisch Nederland omhoog*. Beschikbaar op <https://www.rijksdienstcn.com/sociale-zaken-werk/nieuws/2023/oktober/27/minimumloon-uitkeringen-en-kinderbijslag-in-caribisch-nederland-omhoog>

Bijlage 1 | Onderzoeksactiviteit: itemlijst voor focusgroepen en interviews

Deze itemlijst vormt de basis voor de verschillende gesprekken die zijn gevoerd op de BES-eilanden. Relevante onderdelen zijn meegenomen in het onderzoek.

Introductie

Het ministerie van SZW heeft, in navolging op het onderzoek voor het sociaal minimum CN, het Nibud gevraagd meer zicht te krijgen op schuldenproblematiek in CN en de vraag hoe je schulden beter in beeld kunt krijgen/kunt monitoren.

Dit doet het Nibud door gesprekken met professionals en inwoners waarin we dieper ingaan op de omstandigheden op het eiland waar het gaat om omgaan met geld, overlevingsstrategieën en schulden.

Algemeen

We hebben een aantal onderwerpen die volgens ons relevant zijn als het gaat om schulden: inkomen, uitgaven, lenen, financiële vaardigheden. Als er onderwerpen missen door horen we dat uiteraard ook graag. Dit kunt u aan het eind van dit document toevoegen.

Wat is uw indruk van de financiële situatie van huishoudens op ...?

- Zijn er grote verschillen? Welke groepen zijn het meest kwetsbaar?

.....

Is er sprake van schuldenproblematiek?

Hoe uit zich dat? Kunt u inschatten hoeveel mensen te maken hebben met schulden? En welk aandeel daarvan is problematisch, volgens u? Hoe ziet een problematische schuld er volgens u uit?

.....

Inkomen en inkomensondersteuning

Wat zijn de belangrijkste inkomstenbronnen van mensen?

Kunnen zij daarvan rondkomen? Wat zijn daarin knelpunten?

.....

Wat doen mensen op het moment dat ze van hun inkomen niet rond kunnen komen?

Tot welke (problematische) situaties leidt dit? Kunt u een voorbeeld geven?

.....

Welke ondersteuning (naast de onderstand en bijzondere onderstand) is voorhanden op het moment dat mensen niet rond kunnen komen?

Welke groepen maken hiervan gebruik? Zijn er huishoudens die er geen gebruik van maken en wat zou daarvan de reden kunnen zijn?

.....

Uitgaven

In hoeverre is er sprake van verleidingen om meer uit te geven dan verstandig is?

Welke rol spelen bedrijven daarin? Kunt u daar een voorbeeld van geven?

Welke rol speelt de sociale omgeving van mensen daarin (sociale druk, verwachtingen, sociale uitsluiting)?

.....

Tot wat voor situaties leidt dit als mensen meer uitgeven dan verstandig is?

In hoeverre is dat problematisch? Kunt u een voorbeeld geven?

Wordt dit zichtbaar? En zo, ja hoe?

.....

Welke methoden kiezen mensen om de noodzakelijke uitgaven te kunnen doen als ze te weinig inkomen hebben?

Overlevingsstrategieën? Veranderen die in de loop der tijd?

.....

Welke maatregelen/ondersteuning zijn/is er ter voorkoming dat mensen meer uitgeven dan verstandig is?

1) ter preventie

2) ter ondersteuning als het misgaat

3) om te voorkomen dat het nog eens gebeurt

Wat mist daarin volgens u? Wat is formeel/wat is informele hulp?

.....

Lenen, achterstanden

In hoeverre is het makkelijk/moeilijk om geld te lenen en te kopen op afbetaling?

Waar lenen mensen geld? En waarvoor?

Zijn er naast de officiële kanalen nog andere manieren om geld te lenen/te kopen op afbetaling?

.....

Wat is over het algemeen de houding ten opzichte van het afsluiten van leningen?

Is het 'gewoon', noodzaak, of iets wat je juist niet aan de grote klok hangt?

Wanneer ervaren mensen een schuld als problematisch? Hoe uit zich dit? En wat zijn daarvan de gevolgen?

.....

Welke rol spelen bedrijven/winkels in het aanzetten tot/ontmoedigen van lenen?

Wat voor soort bedrijven? Kunt u daar een voorbeeld van geven?

.....

Hoe gaan bedrijven om met mensen die achterstanden oplopen?

Is er sprake van een eenduidig incassobeleid? Hoe ziet dat eruit?

.....

Is er sprake van een informeel leencircuit?

Is daar zicht op? Hoe ziet dat eruit? In hoeverre wordt dit als problematisch ervaren?

Welke rol speelt de sociale omgeving van mensen daarin (sociale druk, verwachtingen, sociale uitsluiting/hulp van familie en netwerk)?

In hoeverre leiden deze leningen tot schuldenproblemen of andere problemen? Op welke manier zou dat voorkomen kunnen worden?

.....

Welke maatregelen/ondersteuning zijn/is er als het gaat om problemen door lenen te voorkomen?

1) ter preventie van schulden

2) voor het oplossen van schulden

3) om te voorkomen dat het nog eens gebeurt

Wat mist daarin volgens u? Wat is formeel/wat is informele hulp?

.....

Financiële vaardigheden

In hoeverre heeft u zicht op het financiële gedrag van mensen ten aanzien van reserveren of een buffertje opbouwen?

Is het mogelijk te sparen? Is het gebruikelijk te sparen? Hoe doen mensen dat?

.....

Wat zijn knelpunten en successen als het gaat om financiële vaardigheden?

.....

In hoeverre worden mensen ondersteund bij het grip houden op hun geld?

Wat mist u daarin nog?

.....

Inzicht en hulp bij schulden

In hoeverre is er goed zicht op de schuldenproblematiek?

Op welke manier wordt geprobeerd zicht te krijgen op schuldenproblematiek? Wat zijn daarin successen en knelpunten?

In hoeverre leiden schulden tot andersoortige problemen? Welke dan? Kunt u een voorbeeld geven?

.....

Hoe toegankelijk is de hulp bij schulden?

Maken mensen er gebruik van?

Wat zijn knelpunten daarin? Wat werkt goed?

Wat mist u daar nog in?

.....

Wat zou er moeten gebeuren of zou er anders moeten?

Wat als eerste? En geef een top 3 van hetgeen in ieder geval moet.

.....

Extra

Nog niet genoemd is:

.....

Nog spreken met:

Welke organisaties/personen moet het Nibud zeker spreken voor deze inventarisatie?

.....

Bijlage 2 | Onderzoeksactiviteit: informatieverzoek

Hieronder volgt een voorbeeld van de informatieverzoeken die we naar verschillende partijen in Caribisch Nederland hebben verstuurd. Dit zijn de openbare lichamen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, MCB, RCN, Belastingdienst Caribisch Nederland en verschillende nutsbedrijven. Niet alle partijen hebben hier gehoor aan gegeven, en niet alle vragen zijn of konden worden beantwoord.

Informatieverzoek Caribisch Nederland

Augustus 2023

Geachte mevrouw, meneer,

Het Nibud is een onafhankelijk onderzoeks- en adviescentrum op het gebied van huishoudfinanciën. Op dit moment doet het Nibud twee onderzoeken voor Caribisch Nederland. Naast het opstellen van minimumvoorbeeldbegrotingen voor Bonaire, Saba en Sint Eustatius, heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het Nibud gevraagd om onderzoek te doen naar de aard en omvang van de (in)formele schuldenproblematiek in Caribisch Nederland.

Voor dat onderzoek vragen we uw medewerking. Zo hopen we het anekdotische bewijs te staven met cijfers. Daarom willen we u vragen om informatie hierover met ons te delen.

We zijn op zoek naar informatie over:

- Hoeveel betalingsachterstanden waren er in 2022 (eventueel gespecificeerd per dienst die jullie aanbieden)?
- Wat was de gemiddelde betalingsachterstand, of een verdeling van de betalingsachterstanden (in 2022)?
- Wat is jullie incassobeleid? Als dit op papier staat, zou het Nibud dat kunnen krijgen? Wordt er bijvoorbeeld rekening gehouden met de/een afloscapaciteit van klanten?
- Hoeveel betalingsregelingen en (in)vorderingen waren er (in 2022)?
- Hoeveel afsluitingen zijn er geweest (in 2022)?
- Hoeveel cliënten hadden jullie in 2022 (eventueel gespecificeerd per dienst die jullie aanbieden)? Zo kunnen we een inschatting maken van het percentage met financiële problemen.

Daarnaast hebben we ook een aantal vragen aan jullie organisatie als werkgever op het eiland:

- Hoeveel loonbeslagen zijn er bij jullie medewerkers opgelegd in 2022? (aantal + gemiddelde omvang)?
- Hoeveel voorschotten op het salaris zijn er in 2022 aangevraagd? (aantal + gemiddelde omvang)
- Is er sprake van looncessies? En zo ja, hoe vaak kwam dit voor in 2022 (aantal + gemiddelde omvang)? Bij een looncessie gaat een deel van het inkomen direct van de werkgever naar de schuldeiser, met toestemming van de werknemer.
- Hoeveel medewerkers hadden jullie in 2022? Zo kunnen we een inschatting maken van het percentage met financiële problemen.

We waarderen jullie medewerking en alle informatie die jullie kunnen delen. We publiceren informatie op geaggregeerd niveau, zodat het (bijvoorbeeld informatie over financiële problemen/loonbeslag onder jullie werknemers) niet herleidbaar is naar jullie organisatie. Als er nog vragen zijn dan horen we dat graag, en als een online gesprek ons verder kan helpen waarderen we dat ook.

Alvast dank voor uw medewerking. We kijken uit naar een positieve reactie op ons verzoek.

Met vriendelijke groet,

Nouschka Veerman (onderzoeker bij het Nibud),
Marcel Warnaar (senior onderzoeker bij het Nibud)
Cora van Horssen (hoofd kennisteam Nibud)

Eventueel kunt u de informatie rechtstreeks sturen naar nveerman@nibud.nl

Bijlage 3 | Overzicht bronnen

Gesprekken

We hebben gesprekken gevoerd met inwoners en experts op de eilanden over de armoede- en schuldenproblematiek. Zij waren werkzaam bij onder andere de openbare lichamen, afdelingen in het sociale domein, woningbouwcorporaties, nutsbedrijven, zorginstellingen en leden van de eilandsraad. Daarnaast hebben we gesprekken gevoerd met AFM, MCB en onderzoeker Jasmira Wiersma (CBS).

We hebben contact gezocht en gegevens opgevraagd bij (inwoners die werkzaam zijn bij):

Openbare lichamen, bestuur

- Openbaar lichaam Bonaire (OLB)
- Openbaar lichaam Sint Eustatius (OLE)
- Openbaar lichaam Saba (OLS)

Sociale diensten

- Sentro Akseso Boneiru (Akseso)
- Directorate of Social Affairs
- Community Development Saba

Woningbouwcorporaties

- Fundashon Cas Bonairiano (FCB)
- Statia Housing Foundation
- Own Your Own Home Foundation (OYOHF)

Rijksoverheid en toezicht

- Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN)
- Belastingdienst Caribisch Nederland (BCN)
- Centraal bureau voor de Statistiek (CBS)
- Autoriteit Financiële Markten (AFM)

Zorg en werkgevers

- Mental Health Caribbean
- Saba Cares
- Leden business associations

Nutsbedrijven

- Water en Energiebedrijf Bonaire (WEB)
- Statia Utility Company (Stuco)
- Sabaelectric

Banken

- Maduro & Curriel's Bank (MCB)