

The background of the cover is a close-up photograph of several tall stacks of coins, likely Euro coins, showing their metallic texture and ridged edges. The lighting is warm, creating a golden-brown hue.

Basisboek Aanpak Schulden



Noordhoff Uitgevers

Nadja Jungmann & Tamara Madern

1^e druk

Basisboek aanpak schulden

Dr. Nadja Jungmann

Dr. Tamara Madern

Eerste druk

Noordhoff Uitgevers Groningen/Houten

Ontwerp omslag: G2K (Groningen-Amsterdam)
Omslagillustratie: Getty Images, Mario Gutierrez

Eventuele op- en aanmerkingen over deze of andere uitgaven kunt u richten aan:
Noordhoff Uitgevers bv, Afdeling Hoger Onderwijs, Antwoordnummer 13,
9700 VB Groningen, e-mail: info@noordhoff.nl

Aan de totstandkoming van deze uitgave is de uiterste zorg besteed. Voor informatie die desondanks onvolledig of onjuist is opgenomen, aanvaarden auteur(s), redactie en uitgever geen aansprakelijkheid. Voor eventuele verbeteringen van de opgenomen gegevens houden zij zich aanbevolen.



0 / 17

© 2017 Noordhoff Uitgevers bv Groningen/Houten, The Netherlands.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photo-copying, recording, or otherwise, without the prior written permission of the publisher.

ISBN (ebook) 978-90-01-87566-4
ISBN 978-90-01-87565-7
NUR 752

Woord vooraf

Een op de vijf huishoudens heeft aanzienlijke of grote schulden. Voor een groot deel van deze groep geldt dat ze hun financiële problemen niet kunnen oplossen zonder professionele ondersteuning. Ze hebben hulp nodig om hun administratie op orde te brengen, betalingsregelingen af te spreken met schuldeisers of ondersteuning om met verleidingen om te gaan. Professionals staan voor de opgave om per situatie te bepalen welke ondersteuning er nodig is. Voorliggend boek is een eerste introductie in de aanpak van schuldenproblematiek. Het biedt inzicht in de omvang van de schuldenproblematiek in Nederland, de impact van schulden op gedrag en de mogelijkheden die er zijn om grote en kleine schuldenproblematiek aan te pakken.

De aanpak van schulden is zowel een juridisch als een gedragsvraagstuk. Welke bevoegdheden heeft een schuldeiser of deurwaarder bij het incasseren van een vordering? Onder welke omstandigheden kunnen schuldeisers gedwongen worden om een deel van een schuld kwijt te schelden? De antwoorden op deze vragen zijn te vinden in het recht. En tegelijkertijd is de aanpak van schulden ook een gedragsvraagstuk. Grote financiële zorgen dragen eraan bij dat mensen zich anders gaan gedragen. Ze gaan meer bij de dag leven en nemen minder doordachte beslissingen. Met een focus op de korte termijn geven mensen met schulden vaak voorrang aan betalingen die je als buitenstaander niet begrijpt. Je constateert dat de schuldenproblematiek toeneemt terwijl er best een oplossing voorhanden is.

Door zowel aandacht te besteden aan de juridische kant van de schuldenproblematiek als aan de gedragsmatige kant, hopen we je handvatten te geven die je in staat stellen om mensen met schulden echt verder te helpen. Een succesvolle aanpak van schulden staat of valt met de mate waarin er een integraal plan wordt opgesteld. Dit wil zeggen een plan waarin enerzijds aandacht is voor de juridische mogelijkheden om een schuldsituatie op te lossen, maar anderzijds ook voor de gevolgen van financiële stress op ons handelen. Te vaak worden mensen die onder druk van hun geldzorgen ondoordachte beslissingen nemen ten onrechte weggezet als ongemotiveerd.

Schulden ontstaan door allerlei omstandigheden. Er zijn mensen die echt pech in het leven hebben. Die in de schulden komen doordat ze een erfenis accepteren van iemand die meer schulden had dan bezittingen, die hun baan verloren of ziek werden. Er zijn ook mensen die onverstandig met hun geld omgingen en geen buffer hadden voor onvoorziene uitgaven. Wat de achtergrond ook is, het oplossen van schulden is voor iedereen die in financiële problemen terecht komt een hele opgave. Het zoeken van hulp bij een professional is dan een hele stap. We hopen dat we met de aandacht in dit boek voor zowel de juridische als de gedragsmatige aspecten kunnen

bijdragen aan begrip voor de manier waarop mensen met schulden soms handelen en dat de slimme en inventieve plannen hen op weg helpen naar een schuldenvrije toekomst.

Bij de totstandkoming van dit boek hebben we dankbaar gebruikgemaakt van het standaardwerk dat Dick Haster in de afgelopen jaren heeft opgebouwd. Generaties professionals kregen zijn boek voorgeschreven. We willen hem bedanken voor de fundamentele basis die hij heeft gelegd in het veld. Daarnaast willen we Peter Wesdorp bedanken voor alle input rondom de impact van schulden op gedrag. Mieke van der Veer, Jansje Middendorp, Karolien Coppelmans en Nathalia Glastra van Loon willen we bedanken voor al het meelesen. De kenniskring Schulden & Incasso en de docenten van Saxion willen we bedanken voor de suggesties voor onderwerpen die een plek verdienen in het lesboek. Met plezier hebben we gebruikgemaakt van alle ideeën, suggesties en opmerkingen.

Nadja Jungmann & Tamara Madern
Voorjaar 2017

Inhoud

Studiewijzer 9

1 Omvang van de schuldenproblematiek 11

- 1.1 Betalingsachterstanden 12
- 1.2 Risicovolle schulden 13
- 1.3 Problematische schulden 14
- 1.4 Omvang schuldenproblematiek en bereik schuldhelpverlening 16
- 1.5 Schulden in Nederland en in het buitenland 19
- 1.6 Kenmerken van huishoudens met schulden 21
- Samenvatting 23
- Leestips 24

2 Soorten schulden en verbanden 27

- 2.1 Overlevingsschulden 28
- 2.2 Compensatieschulden 30
- 2.3 Aanpassingsschulden 30
- 2.4 Overbestedingsschulden 31
- 2.5 Bureaucratische schulden 32
- 2.6 Een mix van typen en oorzaken 33
- 2.7 Schulden en een uitkering 35
- 2.8 Schulden en werk 37
- 2.9 Schulden en relaties 38
- 2.10 Schulden en gezondheid 39
- Samenvatting 41
- Leestips 42

3 Impact van schulden op gedrag 45

- 3.1 Financieel competent gedrag 46
- 3.2 Onze houding verandert door het hebben van schulden 47
- 3.3 Ons gedrag verandert ook door schulden 49
- 3.4 Executieve functies 50
- 3.5 De gevolgen van schulden op de lange termijn 53
- 3.6 De impact van schulden op de korte termijn 57
- Samenvatting 62
- Leestips 63

4 Schuldeisers, incassobureaus en deurwaarders 65

- 4.1 Verschillen in bevoegdheden tussen schuldeisers, incassobureaus en deurwaarders [65](#)
- 4.2 Het incassoproces [68](#)
- 4.3 Een herinnering en/of een aanmaning [69](#)
- 4.4 Het berekenen van incassokosten [70](#)
- 4.5 Beslag op het inkomen [72](#)
- 4.6 Beslag op goederen [77](#)
- 4.7 Beslag op de bankrekening [78](#)
- 4.8 Het beslagregister [79](#)
- 4.9 Toezicht op incassobureaus en gerechtsdeurwaarders [80](#)
- 4.10 Aandachtspunten bij incassobureaus en gerechtsdeurwaarders [81](#)
- 4.11 Relevante ontwikkelingen in de incasso [84](#)
[Samenvatting 87](#)
[Leestips 88](#)

5 Bijzondere incassobevoegdheden 91

- 5.1 Wat zijn bijzondere incassobevoegdheden? [91](#)
- 5.2 De overheidsvordering [94](#)
- 5.3 Beslag op toeslagen [97](#)
- 5.4 Zorgverzekeraar [98](#)
- 5.5 Hypotheekverstrekker [101](#)
- 5.6 Energiebedrijf, verhuurder en CJlb [102](#)
- 5.7 Complexe samenlopen van incassobevoegdheden [104](#)
[Samenvatting 110](#)
[Leestips 111](#)

6 Voorzieningen voor mensen met schulden 113

- 6.1 Wegwijs in de voorzieningen [113](#)
- 6.2 Sociaal raadslieden [114](#)
- 6.3 Het Juridisch Loket [116](#)
- 6.4 Zelfhulpsites [117](#)
- 6.5 Budgetcoaching [118](#)
- 6.6 Budgetbeheer [118](#)
- 6.7 Beschermingsbewind [119](#)
- 6.8 Ondersteuning door een vrijwilliger [121](#)
- 6.9 Sociale wijkteams [122](#)
- 6.10 Gemeentelijke schuldhulpverlening [123](#)
- 6.11 Particuliere schuldhulpverlening [124](#)
- 6.12 Wettelijke schuldsanering [124](#)
[Samenvatting 125](#)
[Leestip 126](#)

7 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening 129

- 7.1 Ontstaan van minnelijke schuldhulpverlening [129](#)
- 7.2 De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening [133](#)

- 7.3 De Algemene wet bestuursrecht [138](#)
- 7.4 Toelatingseisen voor gemeentelijke schuldhulpverlening [141](#)
[Samenvatting](#) [145](#)
[Leestips](#) [146](#)

8 De praktijk van de gemeentelijke schuldhulpverlening [149](#)

- 8.1 Uitvoering van de gemeentelijke schuldhulpverlening [149](#)
- 8.2 De klanten van de schuldhulpverlening [151](#)
- 8.3 Het schuldhulpverleningsproces [153](#)
- 8.4 Doorlopen van een schuldhulpverleningstraject [161](#)
- 8.5 Knelpunten in de schuldhulpverlening [164](#)
[Samenvatting](#) [167](#)
[Leestips](#) [168](#)

9 Wet schuldsanering natuurlijke personen [171](#)

- 9.1 Hoofdpijnen van de wettelijke regeling [171](#)
- 9.2 Totstandkoming Wsnp [173](#)
- 9.3 Doel van de Wsnp [175](#)
- 9.4 Wettelijke instrumenten uit de Wsnp ter ondersteuning van het minnelijke traject [177](#)
- 9.5 Toelating Wsnp [179](#)
- 9.6 In de Wsnp [181](#)
- 9.7 Beëindiging van de Wsnp [185](#)
- 9.8 Berekening Vtlb [188](#)
[Samenvatting](#) [191](#)

10 Preventie en vroegsignalering [193](#)

- 10.1 Wat is schuldpreventie? [193](#)
- 10.2 Gezond financieel gedrag [197](#)
- 10.3 Model van gezond financieel gedrag [200](#)
- 10.4 Effectiviteit van schuldpreventie [203](#)
- 10.5 Vormen van schuldpreventie in Nederland [204](#)
- 10.6 Vroegsignalering [206](#)
[Samenvatting](#) [208](#)
[Leestips](#) [209](#)

Lijst van gebruikte afkortingen [210](#)

Kernbegrippen [211](#)

Literatuurlijst [214](#)

Register [219](#)

Over de auteurs [225](#)

Studiewijzer

Dit boek is geschreven voor (toekomstige) professionals in het sociale domein die te maken hebben met burgers met schulden. Steeds meer worden hbo-professionals in verschillende rollen geconfronteerd met schulden. Voorliggend boek is een eerste introductie in de aanpak van schuldenproblematiek. Het biedt inzicht in de omvang van de schuldenproblematiek in Nederland, de impact van schulden op gedrag en de mogelijkheden die er zijn om grote en kleine schuldenproblematiek aan te pakken.

Doel van het boek

Het boek is geen handboek voor de schuldhulpverlening. Het is bedoeld als brede basis, zowel voor de student die gaat stage lopen op een afdeling schuldhulpverlening, maar ook voor studenten die op een andere plek binnen het sociale domein aan de slag gaan. Voorop staat het herkennen van schulden en erkennen van de impact die deze schulden hebben op het gedrag van de klant. Daarnaast biedt het boek concrete handvatten om mensen met schulden adequaat te verwijzen.

Opbouw van het boek

Hoofdstuk 1, 2 en 3 zijn bedoeld als basis om de problematiek van schulden te begrijpen. De omvang, oorzaken en gevolgen voor zowel de maatschappij als het individu staan hier centraal. Hoofdstuk 4 en 5 gaan in op de wijze van incasseren en de rechten van de schuldeisers. Hoofdstuk 6 is inleidend op de aanpak van schulden die in hoofdstuk 7, 8 en 9 centraal staan. Het boek wordt afgesloten met een hoofdstuk over preventie en vroegsignalering (hoofdstuk 10).

De aanpak van schulden is zowel een juridisch als een gedragsvraagstuk. Alle hoofdstukken zijn dan ook geschikt voor studenten van de opleiding Sociaal juridische dienstverlening. Hoofdstukken 7 en 9 kennen een sterke juridische basis en kunnen eventueel worden overgeslagen bij de opleidingen Maatschappelijk Werk en Dienstverlening en Social Work.



1

Omvang van de schuldenproblematiek

- 1.1 Betalingsachterstanden
- 1.2 Risicovolle schulden
- 1.3 Problematische schulden
- 1.4 Omvang schuldenproblematiek en bereik schuldhulpverlening
- 1.5 Schulden in Nederland en in het buitenland
- 1.6 Kenmerken van huishoudens met schulden

Bijna iedereen heeft schulden. De meeste mensen die in een woonhuis wonen hebben een hypotheekschuld. Veel hoger opgeleiden hebben een studietoelageschuld. En als je een creditcard hebt en daar iets mee koopt, dan heb je een schuld bij de bank. De definitie van een schuld luidt dat een ander nog geld van je krijgt. Je hebt een betalingsverplichting. Een schuld kan allerlei verschijningsvormen hebben. Voorbeelden van soorten schulden zijn:

- Kopen op afbetaling: je nam een goed of dienst af die je nog niet hebt betaald (bijvoorbeeld je bestelde een fiets op internet en betaalt die later af).
- Lening: je leende geld (bijvoorbeeld om op vakantie te gaan of om een scooter aan te schaffen).
- Boete: verplichting om te betalen nadat je een overtreding hebt begaan (je fietste bijvoorbeeld zonder licht en kreeg daarvoor een bekeuring).
- Onterechte verstrekking: de overheid of een andere organisatie gaf je geld waar je geen recht op had (je kreeg bijvoorbeeld te veel zorgtoeslag en die moet je terugbetalen aan de Belastingdienst).

Voor de meeste mensen zijn schulden geen probleem. Ze hebben voldoende inkomen of spaargeld om hun betalingsverplichtingen na te komen. En in bepaalde situaties stelt het aangaan van een schuld hen juist in staat om doelen of dromen te bereiken. Ze kunnen in een mooi huis wonen, een studie volgen of bijvoorbeeld een auto kopen. Maar wanneer worden schulden een probleem? En hoeveel huishoudens hebben eigenlijk schulden? En zijn dat er in internationaal perspectief dan veel? Dit eerste hoofdstuk geeft antwoord op deze en andere inleidende vragen.

1.1 Betalingsachterstanden

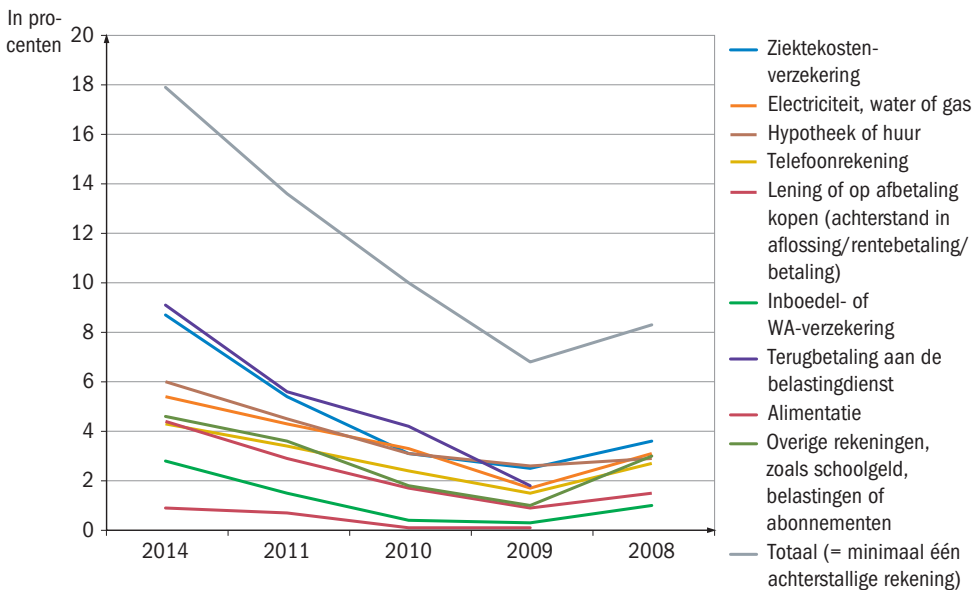
Schulden

Achterstallige betaling

Betalings-achterstand

Er is een verschil tussen schulden en achterstallige rekeningen (Madern, 2015). Er is sprake van een schuld als je nog geld moet betalen. Van een achterstallige betaling is pas sprake als iemand zijn betalingsverplichting *niet op tijd* nakomt. Dus als je geld leent en dat terugbetaalt volgens de gemaakte afspraak, dan heb je wel een schuld maar geen betalingsachterstand. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) onderzoekt regelmatig hoe de schuldenproblematiek zich bij huishoudens ontwikkelt. In 2014 had bijna een vijfde (17,9%) van de Nederlandse huishoudens minstens één achterstallige betaling (Westhof & Tom, 2014). Dit percentage is gelijk aan 1,3 miljoen huishoudens. Sinds 2009 is het percentage huishoudens met minimaal een achterstallige rekening verdubbeld. In figuur 1.1 is deze ontwikkeling weergegeven. Ook is in de figuur te zien hoe de verschillende soorten achterstallige betalingen zich hebben ontwikkeld. De grootste stijgingen in achterstalligheid zijn zichtbaar bij rekeningen van de Belastingdienst, zorgverzekeringen en energiemaatschappijen.

FIGUUR 1.1 Ontwikkeling van achterstallige betalingen



Aandeel huishoudens in procenten van het totaal met achterstallige rekening in de afgelopen 12 maanden naar type achterstallige rekening 2008-2014 (n2014=7.288)

Bron: Westhof & Tom, 2014

Nibud

Om in kaart te brengen waarom mensen hun rekeningen niet op tijd betalen, voert het Nibud periodiek een enquête uit. Het Nibud staat voor Nationaal instituut voor budgetvoorlichting. Het is een onafhankelijke stichting die informeert en adviseert over financiën van Nederlandse huishoudens. De organisatie doet regelmatig onderzoek naar de inkomsten, uitgaven en schuldenproblematiek van deze huishoudens. Daaruit blijkt dat de redenen die mensen geven voor het niet op tijd betalen van hun rekeningen de afgelopen jaren ook veranderden (Van der Schors, Van der Werf & Schonewille,

2015). Aanmerkelijk vaker dan in eerdere jaren noemen Nederlanders hoge vaste lasten of zorgkosten als reden van een achterstand. Nonchalance, oftewel men had wel geld maar ging daar minder verstandig mee om, wordt juist minder vaak als reden genoemd.

Figuur 1.2 bevat een weergave van de ontwikkeling van redenen die mensen zelf opgeven voor het ontstaan van de achterstanden. Het is zorgelijk dat mensen vaker achterstanden hebben vanwege te hoge vaste lasten en te hoge zorgkosten. Om die reden zijn deze getallen in de figuur met rood aangegeven. Het feit dat mensen minder vaak opgeven dat ze het geld wel hebben, kan als een positief gegeven worden beschouwd. Deze ontwikkeling is in de figuur in het groen aangegeven.

Ontstaan van de
achterstanden

1

FIGUUR 1.2 Redenen die mensen opgeven voor het ontstaan van hun achterstanden in 2012 en 2015

Reden	2012 in %	2015 in %
Te hoge vaste lasten	15	27
Inkomen is gedaald	25	26
Te hoge zorgkosten	10	22
Nonchalance; geld was er wel	34	21
Terugbetalen toeslagen	21	19

Bron: Van der Schors, Van der Werf & Schonewille, 2015

1.2 Risicovolle schulden

Op zich hoeft een enkele achterstallige rekening die je niet direct kan betalen niet meteen een probleem te vormen. Je loopt het risico dat er incassokosten in rekening worden gebracht. Als je de achterstallige rekening en de eventuele incassokosten vrij snel alsnog betaalt, dan is het ook weer opgelost. Dit optimisme verandert enigszins als er meerdere achterstallige rekeningen zijn en er sprake is van een risicovolle schuldsituatie. Bij een risicovolle schuldsituatie kan een huishouden de schulden nog wel zonder hulp van bijvoorbeeld een gemeente oplossen, maar het is wel heel moeilijk. Er is sprake van een risicovolle schuldsituatie als een huishouden voldoet aan één of meer van de volgende risico-indicatoren (Westhof, De Ruig & Kerckhaert, 2015):

Risicovolle
schuldsituatie

Risico-
indicatoren

- Er zijn meer dan drie soorten achterstallige rekeningen vanwege financiële redenen (vanwege financiële redenen betekent dat iemand het geld niet had – onbetaalde rekeningen omdat iemand niet aan de administratie toekwam of de rekeningen was vergeten tellen dus niet mee).
- Er zijn een of meer achterstallige rekeningen vanwege financiële redenen in de categorieën hypotheek, huur, elektriciteit, gas of water, ziektekostenverzekering, bij de afbetaling van leningen en afbetalingsregelingen.
- De (totale) omvang van de achterstallige rekening(en) bedraagt meer dan 500 euro.
- De leden van het huishouden staan minstens één keer per maand of meestal rood voor meer dan 500 euro.
- Er is een creditcardschuld van meer dan 500 euro.

Bij een risicovolle schuldsituatie kunnen huishoudens de situatie doorgaans nog wel zelfstandig oplossen, maar het is een hele opgave. Het vraagt in

de meeste gevallen van het huishouden om te bezuinigen op de uitgaven, afspraken te maken met schuldeisers, indien mogelijk extra te gaan werken en soms om een lening af te sluiten om de achterstallige rekeningen te herfinancieren. Voor een substantieel deel van deze huishoudens geldt dat ze hun situatie weliswaar zelfstandig kunnen oplossen, maar niet altijd weten hoe ze dat moeten doen. Budgetcoaching en -advies kan hen helpen om te voorkomen dat de situatie escaleert. Daarvoor kunnen deze huishoudens onder meer terecht bij wijkteams, instellingen voor schuldhulpverlening en vrijwilligers. Schuldhulpverlening is de term waarmee de ondersteuning wordt omschreven die mensen krijgen om hun schulden op te lossen. In het voorbeeld van Tom en Floor is uitgewerkt hoe wisselende inkomsten eraan kunnen bijdragen dat je in een risicovolle schuldsituatie terecht komt.

Een hoge huur zorgt voor financiële problemen

Tom en Floor wonen sinds drie jaar samen. Toen ze klaar waren met hun studie vonden ze beiden meteen werk. Tom ging 1.100 euro per maand verdienen en Floor 980 euro. Ze wilden graag samenwonen en konden via een kennis voor 800 euro per maand een kleine etage huren. De huur was hoger dan via een woningcorporatie, maar het besef dat ze in het centrum van de stad konden wonen maakte veel goed.

Het liep echter anders dan ze hadden gehoopt. Het bedrijf waar Floor werkte had omzetproblemen en haar contract werd niet verlengd. Sindsdien heeft ze steeds andere kortdurende baantjes en verdient ze de ene periode meer dan de andere. De wisselende inkomsten zorgen inmiddels ook voor problemen. Ze hebben ruim 750 euro aan achterstallige rekeningen liggen. Floor heeft twee keer haar zorgverzekering niet betaald. Omdat de zorgverzekeraar ook incassokosten rekent over die termijnen is de betalingsachterstand inmiddels opgelopen tot een bedrag van 294 euro. Daarnaast staan ze 300 euro rood omdat ze op een gegeven moment niet genoeg geld hadden voor de boodschappen. En Floor heeft haar sportabonnement van de sportschool al drie maanden niet betaald. Ook daarvoor zijn inmiddels incassokosten in rekening gebracht. Die achterstand is opgelopen tot 170 euro.

Ruim 750 euro is niet een enorm bedrag. Maar ze hebben op dit moment geen idee hoe ze het moeten terugbetalen. Ze krijgen voorlopig nog geen vakantiegeld en hebben ook kosten aan een auto die Tom gebruikt om naar zijn werk te gaan. Hun schuldsituatie is risicovol. Ze maken zich veel zorgen en hebben vaak ruzie over geld. Maar als ze echt hun best doen, moeten ze de achterstanden wel zelfstandig kunnen oplossen.

Schuldenpakket:

Zorgverzekering inclusief incassokosten	294
Roodstand	300
Sportschool	170
Totaal	764

1.3 Problematische schulden

Er zijn ook huishoudens die zo diep in de schulden zitten, dat ze hun situatie niet zelfstandig kunnen oplossen. Bij deze groep is er sprake van een problematische schuldsituatie.

Er is sprake van een problematische schuldsituatie als het bedrag dat je moet afbetalen per maand hoger is dan het bedrag dat je zou overhouden als je door een gemeente of schuldhulpverlenende organisatie geholpen zou worden met een schuldregeling. Een schuldregeling is een betalingsafspraken met je schuldeisers die drie jaar duurt. In die drie jaar betaal je zo veel mogelijk terug aan je schuldeisers. Na afloop van de drie jaar krijg je kwijtschelding over het bedrag dat je nog niet hebt terugbetaald. Je hoeft dat dus niet meer te betalen. Gedurende de drie jaar moet je rondkomen van een bedrag dat gelijk is aan 90 procent van de bijstandsnorm. De bijstandsnorm is het bedrag waarvoor geldt dat we in Nederland vinden dat dat het absolute minimale bedrag is dat je nodig hebt om van te leven. Gedurende een schuldregeling moet je dus rondkomen van een bedrag dat zelfs nog iets lager is dan het minimum. In een problematische schuldsituatie moet je dus langdurig rondkomen van een inkomen lager dan 90 procent van de bijstandsnorm. Voor een alleenstaande is dat ongeveer 875 euro. Voor een stel zonder kinderen is dat ongeveer 1.250 euro. In de praktijk zijn nieuwe schulden bij een maandelijks besteedbaar bedrag dat lager is dan de hiervoor genoemde bedragen doorgaans onvermijdelijk.

Er is ook sprake van een problematische schuldsituatie als iemand schulden heeft die tot grote problemen kunnen leiden. Denk in dat kader bijvoorbeeld aan een dreigende uithuiszetting en afsluiting van energie of water. Als daar sprake van is, dan wordt de situatie ook als problematisch opgevat. Immers, de consequenties van een uithuiszetting of afsluiting zijn enorm groot.

Of een schuldsituatie problematisch is, hangt dus af van het bedrag dat mensen per maand te besteden hebben en de vraag of er schulden zijn die tot grote problemen kunnen leiden. Bij veel mensen in problematische schulden zijn beide kenmerken aan de orde. Maar een van de twee is genoeg om een situatie problematisch te noemen.

In het voorbeeld van Arlette dreigt er een huisuitzetting. Het bedrag dat ze moet terugbetalen is veel te hoog voor haar om op te kunnen lossen. Haar situatie is problematisch.

Schuldregeling
Schuldeisers

Bijstandsnorm

Dreigende
uithuiszetting

1

De problematische schulden van Arlette

Arlette is 28 jaar en werkt in een kledingwinkel. Ze verdient 1.620 euro netto per maand. Toen ze 25 was woonde ze samen met een jongen die een puinhoop maakte van zijn financiën. Ze was verliefd en wilde hem helpen. Ze betaalde allerlei rekeningen voor hem en daarnaast hun gezamenlijke huur- en energierekening. Het spaargeld dat ze in de paar jaar daarvoor bij elkaar had gespaard ging allemaal op aan zijn financiële problemen. Ze ging zelfs zo ver dat ze soms ook een eigen rekening niet betaalde als ze daarvoor kon voorkomen dat een deurwaarder bij hem beslag zou leggen. De financiële problemen leidden tot veel spanningen en op een goede dag liep hij boos de deur uit. Hij kwam niet meer terug en toen kwam ze erachter dat hij ook spullen op haar naam had gekocht. Hij had haar handtekening vervalst, maar dat kon ze niet bewijzen. Ze bleek voor ruim 3.000 euro aan verplichtingen te hebben. Hij had onder haar naam onder meer een dure laptop en scooter gekocht. De schuldeisers oefenden steeds meer druk op haar uit en brachten incassokosten in rekening. Inmiddels hebben drie schuldeisers beslag gelegd en heeft ze drie maanden huurachterstand. Ze heeft 950 euro per maand te besteden. Alleen de huur bedraagt al 650 euro per maand.

De woningcorporatie heeft aangekondigd een vonnis te gaan vragen om haar uit huis te zetten. Ze heeft inmiddels ruim 9.000 euro schuld. Haar schulden zijn problematisch. Ze realiseert zich dat ze hulp moet zoeken omdat ze de situatie onmogelijk zelf kan oplossen.

Het onderscheid tussen een risicovolle en problematische schuldsituatie is relevant voor de oplossingsmogelijkheden. In beide gevallen komt een huishouden in aanmerking voor schuldhulpverlening. Maar alleen als de schuldsituatie problematisch is, komt het huishouden in aanmerking voor een schuldregeling met kwijtschelding. Van het huishouden wordt dan gevraagd om gedurende drie jaar een zo hoog mogelijk bedrag af te betalen. Na afloop van die drie jaar krijgt het huishouden een kwijtschelding op de resterende schuldenlast. Als de schulden niet problematisch zijn, wordt van het huishouden verwacht dat de schuldenlast volledig wordt terugbetaald.

Het is niet bekend hoe hoog de gemiddelde schuld is van de huishoudens die zich in een problematische schuldsituatie bevinden. Wel is bekend dat de gemiddelde schuld van de huishoudens die zich in 2015 hebben gemeld bij de gemeentelijke schuldhulpverlening 42.900 euro bedroeg (NVVK, 2016).

Schuldhulp-
verlening

Schuldregeling
met kwijt-
schelding

Gemeentelijke
schuldhulp-
verlening

1.4 Omvang schuldenproblematiek en bereik schuldhulpverlening

Bijna een op de vijf huishoudens heeft risicovolle of problematische schulden of maakt gebruik van schuldhulpverlening (Westhof, De Ruig & Kerckhaert, 2015). Omdat het erg ingewikkeld is om precies te bepalen hoeveel huishoudens er zijn met risicovolle of problematische schulden, houden onderzoekers een onzekerheidsmarge aan. Een onzekerheidsmarge is een interval waarvan met 95 procent zekerheid gesteld kan worden dat het werkelijke aantal erbinnen ligt. Zo is bijvoorbeeld het aantal huishoudens met risicovolle schulden niet exact bekend. Het percentage ligt tussen de 8,1 en 11,3 procent. Met 95 procent betrouwbaarheid is te stellen dat 8,1 en 11,3 procent van de Nederlandse huishoudens te maken heeft met risicovolle schulden.

Figuur 1.3 bevat een weergave van de geschatte aantallen huishoudens in de schulden. In deze figuur is te zien dat de groep huishoudens met risicovolle schulden groter is dan de groep met problematische schulden. Dit is een positief gegeven, want voor risicovolle schulden geldt dat huishoudens die in principe zelfstandig kunnen oplossen terwijl een huishouden bij problematische schulden eigenlijk altijd een schuldregeling met gedeeltelijke kwijtschelding nodig heeft om de situatie op te lossen. De figuur laat ook zien dat er meer huishoudens zijn met problematische schulden die *niet* bekend zijn bij de schuldhulpverlening dan huishoudens die *wel* bekend zijn bij de schuldhulpverlening. Gemeenten zijn de grootste aanbieder van schuldhulpverlening. Het gegeven dat een groeiende groep huishoudens met problematische schulden geen contact heeft met schuldhulpverlening is een zorgelijke constatering. Er is dus een aanzienlijke groep die de schul-

Aanbieder van
schuldhulp-
verlening

Groeiende groep
huishoudens

denproblematiek in principe niet zelfstandig kan oplossen en dus bijna onvermijdelijk steeds verder in de problemen komt. Voor deze groep geldt dat de financiële problemen voortduren. De schuldenlast loopt verder op of escaleert doordat bijvoorbeeld de woningcorporatie een vonnis vraagt om de huurders het huis uit te zetten.

Schuldenlast

1

FIGUUR 1.3 Aantal en percentage huishoudens per groep in 2015

Groep		% huishoudens (minimaal)	% huishoudens (maximaal)	aantal huishoudens (minimaal)*	aantal huishoudens (maximaal)*
1	Geen risico	81,2%	82,6%	6.165.000	6.269.000
2	Onzichtbare risicovolle schulden	8,1%	11,3%	614.000	858.000
3	Onzichtbare problematische schulden	4,6%	7,5%	351.000	571.000
4	Zichtbare problematische schulden	2,5%	2,5%	193.000	193.000
Totaal**		17,4%	18,8%	1.322.000	1.425.000

De aantallen tellen niet exact op tot het totaal als gevolg van afrondingsverschillen. *Bij 95% betrouwbaarheid. ** Aantal huishoudens met (een risico op) problematische schulden en huishoudens in Wsnp-trajecten en minnelijke schuldhulpverlening.

Bron: Westhof, De Ruig & Kerckhaert, 2015

1.4.1 Ontwikkeling van het aantal huishoudens met schulden

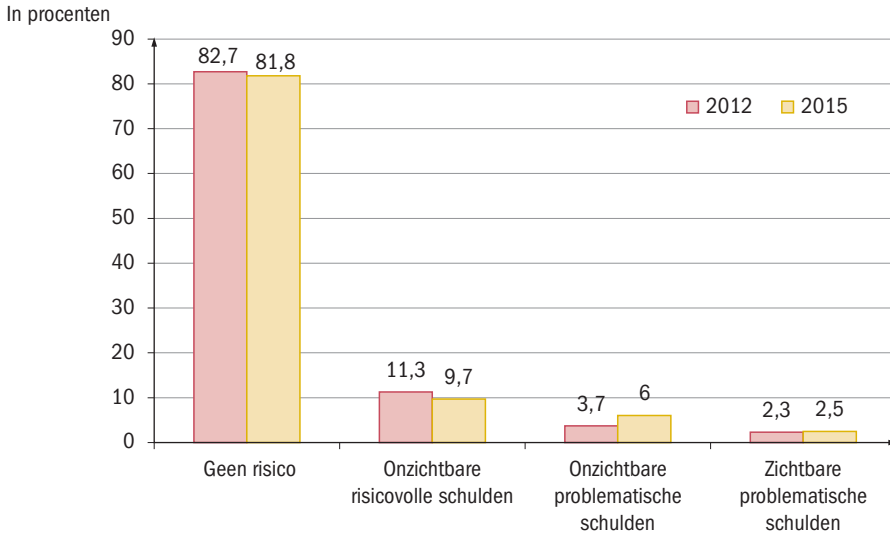
In de afgelopen jaren is de schuldenproblematiek behoorlijk toegenomen. Het aantal huishoudens met (een risico op) problematische schulden nam in de periode 2009-2015 toe van 893.000 naar 1.377.000. Dit is een stijging van 54 procent (Westhof, De Ruig & Kerckhaert, 2015). Over de periode 2012-2015 is ook onderscheid te maken in de groei van het percentage huishoudens met risicovolle of met problematische schulden. In figuur 1.4 zijn de ontwikkelingen weergegeven. De ontwikkeling in die periode laat zowel een hoopvolle als een zorgelijke ontwikkeling zien. De hoopvolle ontwikkeling is dat de sterke groei van de schuldenproblematiek lijkt af te vlakken. In de periode 2009-2012 nam het aantal huishoudens met risicovolle of problematische schulden toe met 35 procent. Terwijl de groei in de periode 2012-2015 'nog maar' 14 procent bedroeg. De zorgelijke ontwikkeling die eveneens is op te maken uit figuur 1.4 is dat binnen de groep huishoudens met risicovolle en problematische schulden er sprake is van een verschuiving in ernst. De groep met risicovolle schulden – die de situatie in principe zelfstandig kunnen oplossen – is kleiner geworden. En de groep met problematische schulden – die in principe de schuldhulpverlening nodig heeft om de schuldsituatie op te lossen – is juist gegroeid.

Uit figuur 1.4 is ook op te maken dat er binnen de groep met problematische schulden een sterkere groei is van het percentage huishoudens dat wel hulp nodig heeft maar in de praktijk geen contact heeft met de schuldhulpverlening. In 2012 was 38 procent van alle huishoudens met problematische schulden bekend bij de schuldhulpverlening. In 2015 is dit afgenomen naar 29 procent. Kortom, het percentage huishoudens met problematische schulden is in de periode 2012-2015 met 42 procent gegroeid (in absolute percentages van 6 naar 8,5 procent van alle huishoudens), maar het percentage huishoudens met problematische schulden dat contact had

Absolute bereik van de schuldhulpverlening

met de schuldhulpverlening nam juist af van 38 naar 29 procent. Het absolute bereik van de schuldhulpverlening is dus nauwelijks groter geworden (het steeg van 2,3 naar 2,5 procent van alle huishoudens).

FIGUUR 1.4 Overzicht van de ontwikkeling van percentages huishoudens met verschillende typen schuldenproblematiek



Bron: bewerking van tabel 2 uit Westhof, De Ruig & Kerckhaert, 2015

1.4.2 Ontwikkeling van de schuldenpakketten

Het gegeven dat het percentage huishoudens met problematische schulden is toegenomen en het percentage met risicovolle schulden is afgenomen is onder meer te verklaren uit de ontwikkeling van de schuldenpakketten. Een schuldenpakket is de verzameling van schulden die iemand heeft. In de omschrijving van een schuldenpakket worden de schuldeisers genoemd. In het voorbeeld van Arlette bestond haar schuldenpakket onder meer uit een garage voor de scooter, een elektronicazaak voor de laptop en de woningcorporatie vanwege achterstallige huur.

Zoals opgemerkt in paragraaf 1.3 hangt de vraag of een schuldsituatie wordt aangemerkt als problematisch onder meer af van de vraag hoe hoog de door de schuldeisers geëiste aflossingen zijn. Daarnaast speelt ook een rol of er risicovolle schulden zijn, zoals een huurachterstand of achterstand op energie. Een analyse van de risicofactoren bij schulden laat enerzijds zien dat huishoudens in 2015 minder vaak rood stonden dan in 2012. Terwijl ze juist wel vaker meer dan drie achterstallige rekeningen hebben of rekeningen in risicovolle categorieën.

Figuur 1.5 bevat een weergave van de ontwikkeling van de verschillende risico-indicatoren.

Schuldenpakketten

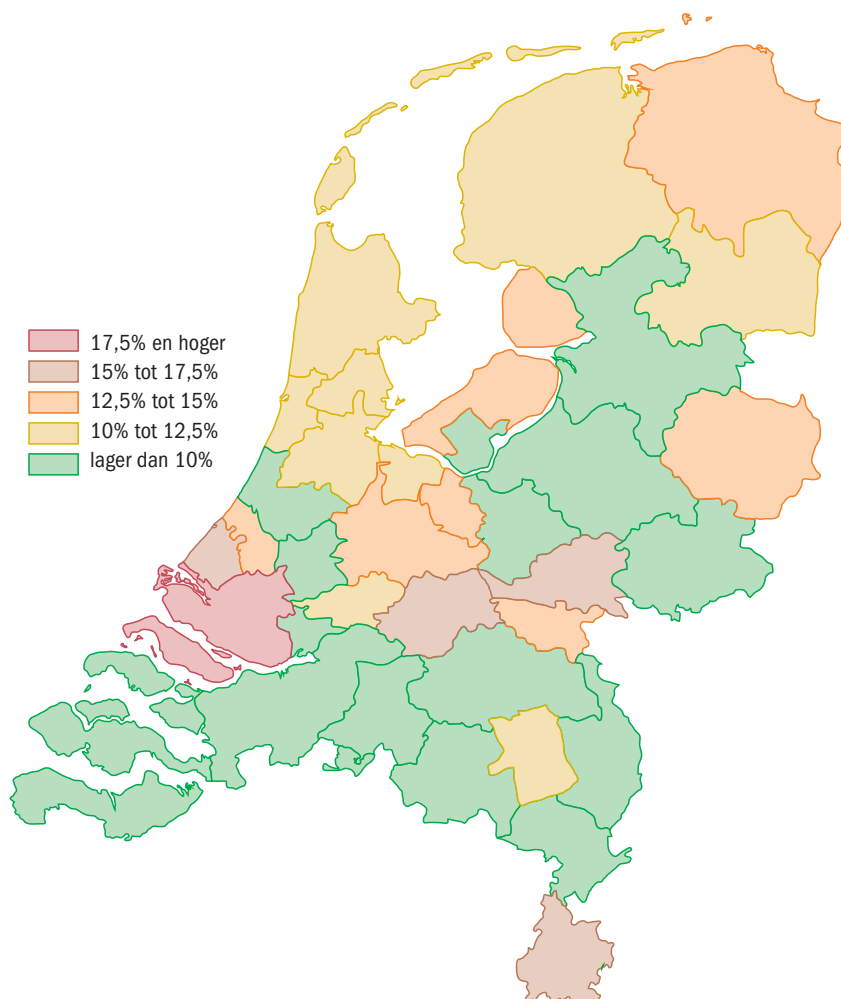
Geëiste aflossingen

FIGUUR 1.5 Percentage huishoudens met een bepaalde risico-indicator

	2012	2015	Toe- of afname in procenten
Meer dan drie soorten achterstallige rekeningen	3,1	4,6	+ 48%
Achterstallige rekeningen in risicovolle categorieën (huur, energie etc.)	6,7	9,3	+ 39%
Achterstallige rekeningen voor meer dan 500 euro	1,5	2,3	+53%
Minstens vijf keer per jaar rood staan voor minimaal 500 euro	10,4	9,8	-6%
Creditcardschuld voor meer dan 500 euro	1,4	1,4	gelijk

Bron: bewerking van Westhof, De Ruig & Kerckhaert, 2015

1.5 Schulden in Nederland en in het buitenland

FIGUUR 1.6 Spreiding schuldenproblematiek over Nederland*

* Verdeling van huishoudens met (een serieus risico op) financiële problemen die zich niet gemeld hebben bij schuldhulpverlening.

Bron: Westhof, De Ruig & Kerckhaert, 2015

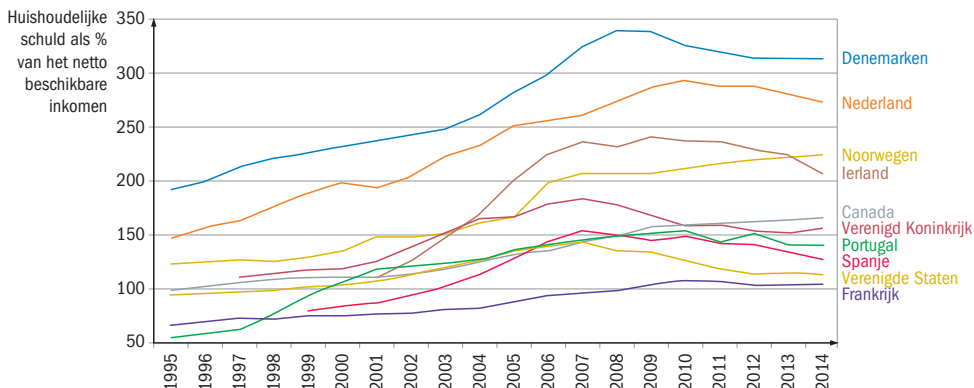
Risicogebieden

De schuldenproblematiek is in Nederland niet overal even groot. Figuur 1.6 bevat een weergave van de spreiding van schulden in Nederland. In het midden van Nederland loopt er een band dwars over Nederland heen. Andere risicogebieden die eruit springen zijn het zuiden van Limburg, de kop van Flevoland en Groningen. In deze gebieden zijn relatief veel huishoudens met (een substantieel risico op) financiële problemen. In Zuid-Nederland (Zeeland, Brabant en Limburg) zijn er relatief juist minder huishoudens met financiële problemen. Dit geldt ook voor Noordwest-Nederland (Noord-Holland en Friesland).

Internationaal perspectief

In internationaal perspectief hebben Nederlandse huishoudens veel schulden. Alleen in Denemarken hebben huishoudens gemiddeld een hogere schuld in verhouding tot het beschikbare inkomen. Figuur 1.7 bevat een weergave hoe de verhouding tussen het inkomen en de schuldenlast bij huishoudens zich ontwikkelde in de periode 1995 tot 2014 bij Nederlandse en buitenlandse huishoudens.

FIGUUR 1.7 Ontwikkeling van de verhouding inkomen/schulden bij Nederlandse en buitenlandse huishoudens



Bron: OECD, 2016

Hypotheek-schulden

De top twee positie dankt Nederland onder meer aan hoge hypotheekschulden. Nederlandse huishoudens hebben gemiddeld veel hogere hypotheekschulden dan huishoudens uit andere landen. Zolang iemand de maandelijkse betalingen van de hypotheek kan voldoen is een (forse) hypotheekschuld geen probleem. Maar als iemand daar op enig moment niet meer aan kan voldoen, ontstaat er wel een probleem. Zeker als de hypotheekschuld hoger is dan de waarde van de woning. Dit laatste is van toepassing op ongeveer een derde van de huizen (CBS, 2015). Bij een gedwongen verkoop heeft een huishouden al snel een restschuld van 60.000 à 70.000 euro. De verwachting is dat de restschulden gaan afnemen. Een van de redenen voor dat optimisme is dat meer mensen hun hypotheek gaan afbetalen. Tot 1 januari 2013 mochten huishoudens nog een (gedeeltelijk) aflossingsvrije hypotheek afsluiten. Bij die constructie betaal je alleen rente over het geleende bedrag. Je bent dus niet bezig om de schuld terug te betalen. Als je dan het huis moet verkopen en het is minder waard geworden, heb je meteen een grote restschuld. Als je vanaf het moment dat je een huis koopt gaat aflossen, loop je minder risico. Je krijgt dan misschien minder terug voor je huis dan je ervoor betaalde. Maar als je dat gedeelte al hebt afbetaald, heb

Restschuld**Aflossingsvrije hypotheek**

je geen restschuld. Misschien dat Nederland als gevolg hiervan in de toekomst ook wel wat gaat zakken op de voornoemde internationale ranglijst.

Aanpassingen hypotheekregels

Sinds 1 januari 2013 zijn de regels ten aanzien van hypotheeken veranderd. De overheid wil niet meer dat mensen een aflossingsvrije hypotheek afsluiten. Om die reden is besloten dat mensen die na 1 januari 2013 een aflossingsvrije hypotheek afsluiten geen hypotheekrenteaf trek meer krijgen. Hypotheekrenteaf trek is geld dat iedereen die een hypotheek heeft maandelijks of jaarlijks van de Belastingdienst terugkrijgt over de rente die ze hebben betaald. Doordat bijna iedereen die nieuw een hypotheek afsluit ook direct gaat aflossen, zullen bij dalende huizenprijzen de restschulden in de toekomst beperkter zijn dan als deze aanpassingen in de regelgeving niet waren doorgevoerd.

Bron: www.wijzingeldzaken.nl

1

1.6 Kenmerken van huishoudens met schulden

Naast risicovolle en problematische schulden wordt ook wel de aanduiding lichte of ernstige financiële problematiek gehanteerd. Dit onderscheid wordt gemaakt op basis van de gevolgen van de schuldsituatie, zowel voor de schuldenaar, de schuldeiser als voor de maatschappij. Deze zijn ingrijpend bij de situaties beschreven onder 'ernstige financiële achterstanden'. Bij ernstige achterstanden heeft de schuldenaar meerdere betalingen bij een schuldeiser gemist en kan het voorkomen dat hij wordt afgesloten van energie, uitgezet of dat er sprake is van beslag op zijn inkomen. Bij lichte achterstanden is er sprake van enkele achterstanden, de schuldenaar is in gebreke gebleven, maar er zijn nog geen aanwijzingen dat hij uiteindelijk niet gaat betalen.

De groepen zijn niet identiek. De groepen zonder achterstanden, met lichte of ernstige achterstanden verschillen van elkaar, zij hebben andere demografische kenmerken (Madern, 2015).

Als huishoudens zonder achterstanden worden vergeleken met huishoudens met achterstanden zijn er verschillen te zien op de volgende kenmerken: hebben van kinderen, leeftijd, woonsituatie, inkomensterugval en inkomen. De verbanden zijn als volgt:

- Als er kinderen zijn, dan is de kans groter dat het huishouden te maken heeft met een lichte schuldsituatie.
- Bij de leeftijd is er sprake van een parabolisch effect: de kans op lichte achterstanden neemt toe tot een leeftijd van 48 jaar om vervolgens weer af te nemen.
- Huurders hebben een grotere kans dat zij te maken hebben met een lichte achterstand.
- Als er sprake is van een inkomensterugval is de kans groter dat er lichte financiële achterstanden zijn.
- Met toename van het inkomen neemt de kans af dat het huishouden een lichte achterstand heeft.

Ernstige
financiële
achterstanden

Lichte
achterstanden

Demografische
kenmerken

Als huishoudens met lichte achterstanden worden vergeleken met huishoudens met ernstige achterstanden zijn er verschillen te zien op de volgende kenmerken: geslacht, opleidingsniveau, woonsituatie en inkomensterugval. De verbanden zijn als volgt:

- Mannelijke respondenten hebben een grotere kans op ernstige financiële achterstanden.
- Respondenten met een laag opleidingsniveau hebben een grotere kans op ernstige achterstanden dan respondenten met een hoog opleidingsniveau.
- Huurders hebben een grotere kans dat zij te maken hebben met ernstige achterstanden.
- De respondenten die een inkomensterugval hebben meegemaakt, hebben een grotere kans op ernstige financiële problemen.

Als huishoudens zonder achterstanden worden vergeleken met huishoudens met ernstige achterstanden, dan zijn er verschillen te zien op de volgende kenmerken: geslacht, het hebben van kinderen, opleidingsniveau, leeftijd, woonsituatie, geloof, inkomensterugval en inkomen. De volgende groepen hebben een grotere kans dat zij een ernstige schuldsituatie hebben:

- mannen ten opzichte van vrouwen;
- respondenten met kinderen ten opzichte van respondenten zonder kinderen;
- respondenten met een lage of midden opleiding ten opzichte van respondenten met een hoge opleiding;
- bij de leeftijd is sprake van een parabolisch effect: de kans op ernstige achterstanden neemt toe tot een leeftijd van 32 jaar om vervolgens weer af te nemen;
- huurders ten opzichte van huiseigenaren;
- respondenten met een geloof ten opzichte van respondenten zonder geloof;
- respondenten die een inkomensterugval hebben meegemaakt;
- huishoudens met een lager inkomen ten opzichte van huishoudens met een hoger inkomen.

Samenvatting

- ▶ Er is sprake van een schuld als een ander nog geld van je krijgt.
- ▶ Er is sprake van een achterstallige betaling als iemand een betalingsverplichting niet nakomt op het afgesproken tijdstip. Wie een lening terugbetaalt volgens het afgesproken schema, heeft dus wel een schuld maar er is geen sprake van een achterstallige betaling.
- ▶ Als reden voor achterstallige rekeningen geven huishoudens in 2015 vaker op dat hun vaste lasten en zorgkosten te hoog zijn. Ze geven juist minder vaak op dat ze het geld wel hebben maar er nonchalant mee omgaan.
- ▶ Er is sprake van een risicovolle schuld als er sprake is van een of meerdere risico-indicatoren (zoals meer dan drie soorten achterstallige rekeningen of minimaal een achterstallige rekening in de categorieën hypotheek, huur, energie of ziektekostenverzekering, de omvang van de achterstallige rekeningen bedraagt meer dan 500 euro).
- ▶ Er is sprake van een problematische schuldsituatie als het bedrag dat een huishouden maandelijks moeten afbetalen aan de schuldeisers hoger is dan het bedrag dat het huishouden mag houden bij een schuldregeling met kwijtschelding.
- ▶ Er is ook sprake van een problematische schuldsituatie als iemand door de schulden in grote problemen komt, zoals afsluiting van water en elektriciteit of een uithuiszetting.
- ▶ In 2014 had bijna een op de vijf huishoudens minimaal een achterstand. Dit is een verdubbeling ten opzichte van 2009.
- ▶ In de periode 2012-2015 groeide het percentage huishoudens met problematische schulden. Het percentage huishoudens met risicovolle schulden nam juist af.
- ▶ De schuldenproblematiek is niet gelijk verdeeld over Nederland.
- ▶ Er zijn groepen huishoudens die een groter risico lopen op lichte of zware schuldenproblematiek.
- ▶ In internationaal perspectief hebben de Nederlandse huishoudens een grote schuldenlast.

Leestips

1

-
- Westhof, F.M.J., & Tom, M.J.F. (2014). *Monitor betalingsachterstanden 2014*. Zoetermeer: Panteia.
 - Westhof, F.M.J., Ruig, L. de, & Kerckhaert, A. (2015). *Huishoudens in de rode cijfers 2015. Over schulden van Nederlandse huishoudens en preventiemogelijkheden*. Zoetermeer: Panteia.
 - Jungmann, N., & Kruis, G. (2014). *Het verhaal achter de cijfers. De doorstroming van de minnelijke schuldhulpverlening naar de wettelijke schuldsanering*. Utrecht: NVVK.
-