



RAPPORT

NVVK-onderzoek Halvering aflosperiode Msnp-traject

Onderzoek naar de gevolgen van de halvering voor een aantal aspecten van het schuldregelingstraject

16 november 2023

RAPPORT

NVVK-onderzoek Halvering aflosperiode Msnp-traject

Onderzoek naar de gevolgen van de halvering
voor een aantal aspecten van het
schuldregelingstraject

Bram Berkhout
Bart Vertegaal
Jan Tingen

16 november 2023

Inhoudsopgave

HOOFDSTUK 1

NVVK-onderzoek Halvering aflosperiode 6

- 1.1 Inleiding.....6
- 1.2 Achtergrond6
- 1.3 Onderzoeksvragen.....7
- 1.4 Onderzoeksaanpak.....7
- 1.4 Leeswijzer.....7

HOOFDSTUK 2

Een vaste of een flexibele aflostermijn? 8

- 2.1 Beelden en meningen.....9
- 2.2 Relevante feiten11
- 2.3 Deelconclusies en aanbevelingen.....13

HOOFDSTUK 3

Definitie problematische schuldsituatie.....16

- 3.1 Beelden en meningen.....17
- 3.2 Relevante feiten19
- 3.3 Deelconclusies en aanbevelingen.....20

HOOFDSTUK 4

Het berekenen van de maximale afloscapaciteit 22

- 4.1 Beelden en meningen.....23
- 4.2 Relevante feiten24
- 4.3 Deelconclusies en aanbevelingen.....25

HOOFDSTUK 5

Begeleiding en nazorg.....26

- 5.1 Beelden en meningen.....27
- 5.2 Relevante feiten30
- 5.3 Deelconclusies en aanbevelingen.....34

HOOFDSTUK 6

Beantwoording van de onderzoeksvragen en overkoepelende conclusies36

- 6.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen37
- 6.2 Overkoepelende conclusies38

Bijlagen40

BIJLAGE 1

Responsverantwoording enquête 41

BIJLAGE 2

Overzicht respondenten algemene interviewronde42

BIJLAGE 3

Overzicht deelnemers groepsinterviews 44

BIJLAGE 4

Samenstelling begeleidingsgroep.....45

HOOFDSTUK 1

NVVK-onderzoek Halvering aflosperiode

1.1 Inleiding

Per 1 juli 2023 hanteren schuldhulpverleners voor nieuwe minnelijke schuldregelingen een aflostermijn van 18 maanden. Deze aflostermijn was tot die tijd 36 maanden.

De NVVK heeft Berenschot in juni 2023 gevraagd te onderzoeken welke beelden en meningen er in het werkveld leven over de gevolgen van en noodzakelijke gevolgtrekkingen uit deze halvering voor een aantal andere aspecten en werkwijzen in het minnelijkschuldregelingstraject (Msnp-traject).

In dit rapport beschrijven wij onze onderzoeksbevindingen en doen we op basis hiervan de NVVK een aantal aanbevelingen.

1.2 Achtergrond

Om mensen met problematische schulden sneller perspectief te bieden, is in het coalitieakkoord van het inmiddels demissionaire kabinet-Rutte IV de wens opgenomen om de duur van schuldregelingen te verkorten. Tijdens de parlementaire behandeling van de wetswijziging van de Faillissementswet heeft de Tweede Kamer echter op 24 januari 2023 via een amendement besloten om de halvering van de aflostermijn voor de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) al op 1 juli 2023 te laten ingaan. De Eerste Kamer is hier later mee akkoord gegaan.

Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioen Carola Schouten heeft vervolgens op 3 februari 2023 de Kamer geïnformeerd dat het verstandig is om vooruitlopend op de wijziging van de Wsnp ook de aflostermijn van minnelijke schuldregelingen zo snel mogelijk te verkorten (te halveren). Minnelijke schuldregelingen zijn volgens de minister onlosmakelijk verbonden met de Wsnp.

De minister heeft op 21 april 2023 aangekondigd dat zij gemeenten en schuldhulpverlenende organisaties zou gaan oproepen om vanaf 1 juli 2023 schuldregelingen met een aflostermijn van 18 maanden voor te stellen aan schuldeisers voor nieuwe minnelijke regelingen. De VNG en de NVVK kregen namelijk veel signalen van hulpverleners en bewindvoerders dat zij hulpvragers adviseerden om vanwege het uitzicht op de verkorting te wachten met het aangaan van een schuldregeling. Een regeling met een aflosperiode van 18 maanden geeft de hulpvrager immers sneller perspectief op een schuldevrije toekomst dan een aflosperiode van 36 maanden.

Om te voorkomen dat het tot stand komen van schuldregelingen stil zou komen te liggen en er een 'stuwmeer' zou ontstaan van hulpvragers die wachten met het aangaan van een schuldregeling tot de inwerkingtreding van de verkorting, was het volgens betrokkenen essentieel om snel duidelijkheid te creëren. Partijen vonden het van belang om een gezamenlijke ingangsdatum in het vooruitzicht te stellen, om te voorkomen dat elke organisatie met een eigen ingangsdatum en eigen advies aan hulpvragers zou gaan werken. Het ministerie van SZW heeft er daarom in overleg met VNG, NVVK en Divosa voor gekozen om zo snel mogelijk te starten met het aanbieden van regelingen van 18 maanden, om te vermijden dat een ophoping van aanvragen leidt tot vertraging en problemen in de uitvoering, en vooral om te voorkomen dat hulpvragers langer moeten wachten op een oplossing voor hun schulden.

De beslissing om ook bij minnelijke schuldregelingen te gaan werken met een gehalveerde aflostermijn, is dus in een kort tijdbestek genomen. Hierdoor ontbrak ook de tijd om goed na te gaan welke gevolgen of noodzakelijke gevolgtrekkingen deze keuze heeft voor andere aspecten en werkwijzen in het schuldregelingstraject, en ook om goed na te denken over de vraag of en op welke onderdelen de eigen gedragscode van de NVVK aangepast zou moeten worden. Inzicht in voorgaande vragen wordt nu achteraf verkregen, mede aan de hand van dit onderzoek.

1.3 Onderzoeksvragen

De NVVK heeft ons voor het onderzoek de volgende vier vragen meegegeven:

1. Uitgangspunt is een aflosperiode van 18 maanden. Is hierin flexibiliteit gewenst, kan het korter of langer zijn, en waarom?
2. Welke definitie en benaderingswijze kiezen we voor het vaststellen van een problematische schuld?
3. Op welke wijze stellen we de afloscapaciteit van hulpvragers vast, en wat doen we als die nul is, en hoe zorgen we ervoor dat er enige reserve is bij de hulpvrager na beëindiging van de aflosperiode om terugval te voorkomen?
4. Wat zijn de (on)mogelijkheden om hulp (bij beschikking) afdwingbaar te maken, of moeten we kiezen voor dienstverlening die overtuigt om hulp korter of langer 'blij te accepteren' ("Stok of wortel")?

1.4 Onderzoeksaanpak

In de uitvoering van het onderzoek hebben we de volgende drie fases onderscheiden:

Fase 1 – Inventariseren van beelden en meningen.

Ons veldwerk om in het werkveld beelden en meningen te inventariseren, heeft plaatsgevonden tussen begin juni en begin september 2023. Het veldwerk bestond uit (1) een digitale enquête via LinkedIn waaraan 348 professionals uit het brede werkveld hebben deelgenomen, (2) een algemene interviewronde met 33 stakeholders die vanuit verschillende perspectieven bij de schuldhulpverlening betrokken zijn, en tot slot (3) drie nadere groepsinterviews met veertien respondenten die meegewerkt hebben aan onze enquête. Tijdens het veldwerk heeft Berenschot intensief samengewerkt met Jan Tingen, die als zzp'er voor deze fase was ingehuurd door de NVVK.

Fase 2 – Analyse, verrijken en valideren.

Na afronding van het veldwerk hebben we het verkregen meningencomplex geanalyseerd, en waar mogelijk met feiten verrijkt. Op basis hiervan hebben we als Berenschot voorlopige conclusies en aanbevelingen geformuleerd. In september hebben we de raad van advies van de NVVK de gelegenheid geboden om te reflecteren op onze bevindingen en voorlopige conclusies en aanbevelingen. Op 3 oktober hebben we ze ook gepresenteerd op de Dag van de Kredietbanken. Alle drie de bijeenkomsten leverden validatie van onze uitkomsten op, alsook verdere aanscherping van onze conclusies en aanbevelingen.

Fase 3 – Eindrapportage.

We hebben het onderzoeksrapport afgerond met het opstellen van dit eindrapport.

Bij de uitvoering van ons onderzoek hebben we op drie momenten afgestemd met een door de NVVK ingestelde begeleidingsgroep: bij de start, aan het einde van fase 1 en in de rapportagefase. Voor het overleg aan het einde van fase 1 is een memo met een samenvatting van de in deze fase geïnventariseerde beelden en meningen met de groep gedeeld en met hen besproken. De samenstelling van de begeleidingscommissie vindt u in bijlage 4 van dit rapport.

1.4 Leeswijzer

Het vervolg van het rapport bestaat uit vijf hoofdstukken. In de hoofdstukken 3 tot en met 6 gaan we telkens voor een van de vier onderzoeksvragen in de geïnventariseerde meningen, beelden en feiten. Deze hoofdstukken sluiten we telkens af met deelconclusies.

In hoofdstuk 6 beantwoorden we eerst sec de vier onderzoeksvragen, om vervolgens te komen tot een aantal overkoepelende conclusies en aanbevelingen.



HOOFDSTUK 2

Een vaste of een flexibele aflostermijn?

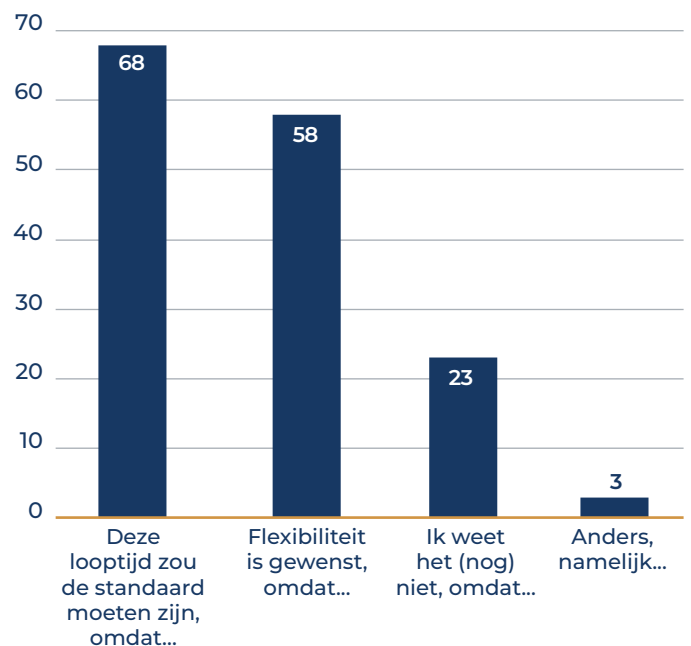
Per 1 juli 2023 is de looptijd voor een aflosperiode van een minnelijke schuldregeling gehalveerd van 36 naar 18 maanden. Op verzoek van de NVVK hebben we in onze enquête en interviews met het werkveld onderzocht wat volgens professionals een verantwoorde looptijd van het saneringskrediet of de schuldbemiddeling is, en of het hanteren van een vaste standaardtermijn het meest wenselijk is.

2.1 Beelden en meningen

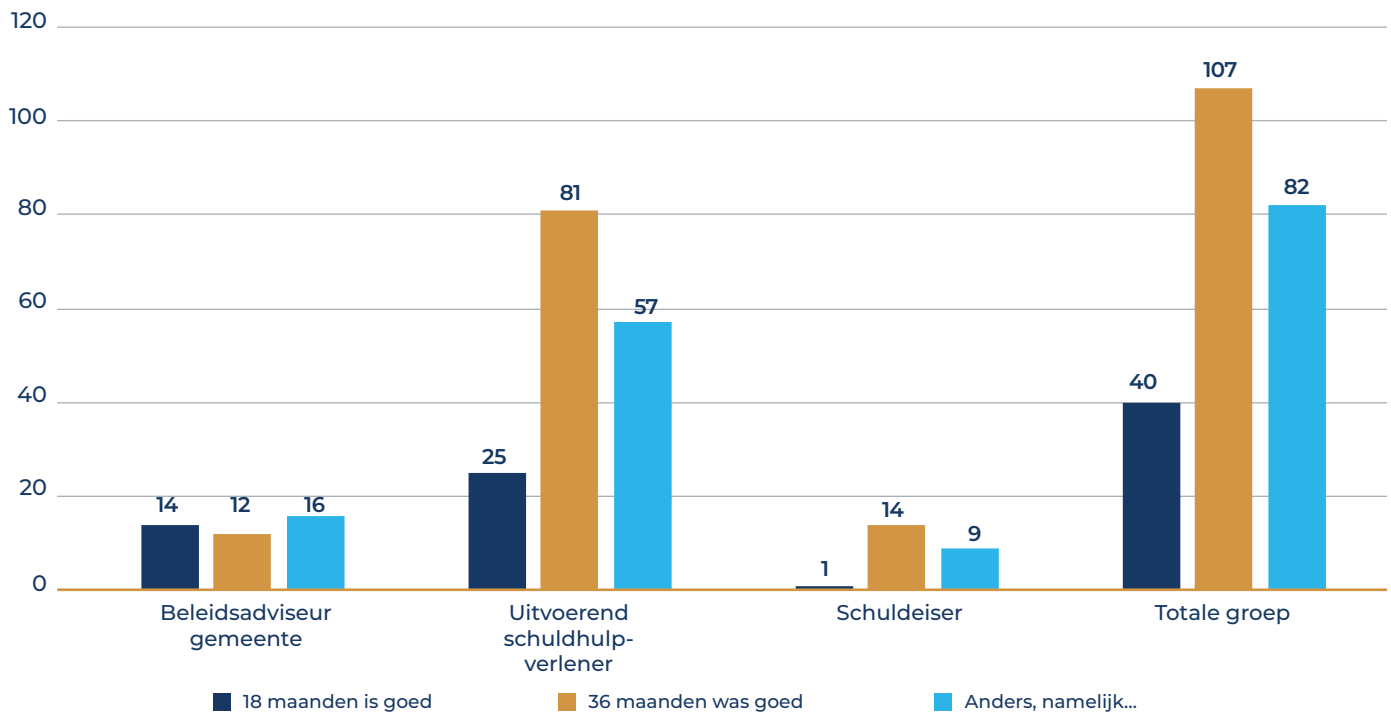
De looptijd van maximaal 36 maanden voor een aflosterperiode voor minnelijke schuldregeling vormde decennialang de branchestandaard en maakt ook onderdeel uit van de huidige gedragscode van de NVVK. Met de halvering gaat de aflosterperiode terug naar 18 maanden. In de enquête en interviews hebben we respondenten uit het werkveld gevraagd wat volgens hen een verantwoorde looptijd van het saneringskrediet of de schuldbemiddeling zou zijn, en of het een vaste standaardtermijn zou moeten zijn. Het overkoepelende beeld uit deze reacties is:

- Alle vier door ons geïnterviewde ervaringsdeskundigen hebben zelf in een schuldregeling gezeten. In drie gevallen ging het om een minnelijke schuldregeling, en in één geval om een Wsnp-regeling. Zij gaven alleen aan dat het heel zwaar is om 36 maanden lang van weinig leefgeld te leven; het perspectief op een schuldenvrije toekomst is door de lengte van de periode heel ver weg. In de praktijk is 36 maanden volgens de respondenten ook een zo lange periode dat er zich altijd risico's kunnen voordoen van het ontstaan van een nieuwe schuld. Dit had men zelf ervaren of meekregen uit de eigen kenniskring waarin meer mensen in schuldenregelingen zitten of zaten. Nieuwe schulden ontstaan volgens onze respondenten niet altijd of alleen door onhandig gedrag, maar ook door dom ongeluk (bijvoorbeeld het kapotgaan van een koelkast in een maand dat je al hoge kosten hebt). Gezien voorgaande ervaringen vinden alle ervaringsdeskundigen het ook een welkome ontwikkeling dat de aflosterperiode gehalveerd wordt. Deze periode is beter te overzien en de kans dat tussentijds nieuwe schulden ontstaan, is door de kortere periode ook simpelweg kleiner. De kans dat een hulpvrager het schuldregelingstraject daardoor succesvol afrondt, neemt volgens de geïnterviewde ervaringsdeskundigen door de halvering zeker toe. De respondenten vinden het ook belangrijk dat op voorhand duidelijk is dat er een standaardtermijn met hulpvragers wordt gecommuniceerd (dus nu 18 maanden en voorheen 36 maanden).

- In onze enquête onder schuldeisers, beleidsmedewerkers en schuldhulpprofessionals hebben de respondenten als gesloten vraag voorgelegd gekregen of er voor de aflosterperiode een standaardtermijn moet worden gehanteerd, of dat hierin flexibiliteit gewenst is. De resultaten zijn opgenomen in onderstaande figuur. Hieruit blijkt dat de grootste groep vindt dat er gewerkt moet worden met een standaardtermijn voor een schuldregeling. Een substantiële groep gaf aan nog niet te weten wat wenselijk is. De analyse van de toelichting die respondenten op de beantwoording van deze vraag hebben gegeven, maakt vooral duidelijk dat van deze groep toch ook de meesten neigen naar een standaardtermijn. De toelichtingen die de groep geeft die graag flexibiliteit in de aflosterperiode ziet, gaan dan vooral over het feit dat als maatwerk ook kortere aflosterperiodes dan bijvoorbeeld 18 of 36 maanden af te spreken moeten zijn. De interviews leveren op voorgaande punten een vergelijkbaar beeld op, alleen is daarbij nog wel benadrukt dat het belangrijk is dat dezelfde aflostertermijn blijft gelden voor een Wsnp- en een Msnp-traject. Dit is voor alle partijen helder en helpt volgens verschillende schuldhulpprofessionals ook in de overtuiging bij schuldeisers om akkoord te gaan met een schuldregelingstraject. Door de aflostertermijnen tussen een Wsnp- en een Msnp-traject gelijk te houden, voorkom je onnodige concurrentie tussen deze schuldregelingstrajecten.



Figuur 1. **Zou deze looptijd de standaard moeten zijn of is hierin flexibiliteit gewenst? (de x-as geeft het aantal respondenten weer).**



Figuur 2. **Wat zou vanuit uw perspectief en verantwoordelijkheid een verantwoorde looptijd van het saneringskrediet of de schuldbemiddeling zijn? (de x-as geeft het aantal respondenten weer).**

- Verschillende schuldhulpprofessionals en schuldeisers die aan het onderzoek deelnamen, hebben ook aangegeven dat bewaakt moet worden dat de aflostermijnen van betalingsregelingen die inwoners worden aangeboden in geval van niet-problematische schuldsituaties, aansluiten op regelingen die worden aangeboden als iemands schuldsituatie wel problematisch is. Dat is nu nog niet aangepast, waardoor sommige inwoners via de schuldhulpverlening de mogelijkheid geboden wordt om schulden volledig af te lossen over een langere periode, terwijl andere inwoners in 18 maanden zonder volledige aflossing een schone lei hebben. Dit kan onrechtvaardig overkomen.
- Er is ook een aantal keren benoemd dat, in het licht van het voorgaande, een bijstelling van de termijn voor de wettelijke schuldenbewinden ook logisch zou zijn. De landelijke expertgroep Curatele, Bewind en Mentorschap, een overlegorgaan van rechters, heeft echter in juli 2023 besloten vooralsnog vast te houden aan de termijn van vijf jaar. Vanuit de NVVK is aangegeven dat de besluitvorming hieromtrent een jaar is uitgesteld, omdat nu nog onduidelijkheid bestaat over de gevolgen van de halvering. De verwachting van de respondenten van de NVVK is dat de termijn uiteindelijk verkort zal worden. Bovendien stopt het bewind sowieso als de grondslag (schulden) vervalst. Dat betekent volgens de respondenten van de NVVK dat het bewind vanwege de verkorting van de schuldregeling in de praktijk toch vaak eerder zal eindigen.
- De gesloten vraag in de enquête wat vanuit het eigen perspectief de ideale aflosterperiode zou zijn, leverde geen eenduidig beeld op (zie onderstaande figuur). Zo'n 47% geeft aan de oude aflosterperiode van 36 maanden eigenlijk wel goed te vinden; bijna 17% kiest duidelijk voor 18 maanden. De overige respondenten kwamen met afwijkende termijnen. De figuur maakt ook duidelijk dat de drie responsgroepen op deze vraag iets van elkaar verschillen. De groep schuldhulpprofessionals is er het meest van overtuigd dat de oude aflosterperiode ook goed was. Uit de toelichtingen en de interviews blijkt dat de groep die het eigenlijk bij de 36 maanden had willen houden, daarvoor vooral het argument hanteert dat je daarmee langer contact had met de betrokken schuldenaar en dat biedt naar hun overtuiging meer kans voor interventies op aanleren van ander gedrag. Deze respondenten lijken te vinden (of te ervaren) dat de periode waarin begeleiding geboden kan worden, overeenkomt met de lengte van de aflosterperiode. Een gehalveerde aflosterperiode betekent in deze gedachtegang dan ook een halvering van de periode waarin aan hulpvragers begeleiding kan worden geboden.
- Niemand heeft ons in het onderzoek de werkelijke onderbouwing geboden voor de vraag waarom er in het verleden ooit gekozen is voor een aflosterperiode van 36 maanden en – laat staan – waarom nu voor een periode van 18 maanden. Er wordt door enkelen gerefereerd aan een mogelijk Nibud-onderzoek, of een Europese verordening; deze bronnen heeft men ons echter niet expliciet kunnen aandragen.

- Bij onze vraag over de ideale lengte van de aflosperiode hebben veel respondenten benoemd dat de lengte van de aflosperiode er eigenlijk het minst toe doet. Ook voor schuldeisers maakt het namelijk financieel slechts beperkt verschil of je nu na 18, 24 of 36 maanden een paar procent van de oorspronkelijke vordering terugkrijgt. Veel belangrijker voor hen is een goede en juiste definitie van een problematische schuldsituatie, die bepaalt voor welke schuldenaren het traject wordt aangegaan om tot een regeling te komen. Ook zou het organiseren van kwalitatief hoogwaardige begeleiding en nazorg niet mogen afhangen van de precieze lengte van de aflosperiode, maar hierin zou vooral maatwerk nodig zijn. In onze gesprekken met schuldeisers viel op dat zij het idee hebben dat gemeenten het beschikbaar stellen van begeleiding wel koppelen aan de lengte van de aflosperiode.
- In een aantal gesprekken is benoemd dat de kortere aflosperiode in het geval van saneringskredieten voor kredietbanken een financieel vraagstuk oplevert. De kredietbanken hebben met 18 maanden nu namelijk minder rente-inkomsten op het saneringskrediet. Aan ons is door een aantal gemeenten aangegeven dat hun kredietbank haar werkwijze heeft aangepast; naast rente rekent zij gemeenten nu een vast bedrag, te vragen per saneringskrediet. De kredietbank wil hiermee de pijn verdelen tussen schuldeisers (minder afloscapaciteit voor 18 maanden) en de gemeente (compensatie voor de rentederving).

2.2 Relevante feiten

In de vorige paragraaf legden we uit dat onze respondenten geen precieze onderbouwing konden geven waarom er in het verleden gekozen is voor een aflosperiode van 36 maanden in minnelijke (en later ook wettelijke) schuldregelingen – en dat men die onderbouwing ook niet heeft voor de gehalveerde aflosperiode van 18 maanden. We hebben als onderzoekers ook zelf onderzoek gedaan of er een onderbouwing van de aflostermijn van 36 maanden te reconstrueren is. In deze paragraaf het resultaat hiervan.

Onderbouwing aflostermijn 36 maanden

In 1979 werd Piet Duijndam, destijds directeur van de Gemeentelijke Kredietbank van Den Haag, voorzitter van de NVVK. Het was een tijd waarin kredietbanken op het gebied van schuldhulp allemaal op hun eigen manier werkten. Om tot een meer uniforme werkwijze te komen, ontwikkelde Duijndam samen met collega's al direct in 1979 de Gedragscode Schuldregeling. Deze gedragscode is de afgelopen decennia doorontwikkeld tot de huidige NVVK Gedragscode Schuldregeling. De code wordt inmiddels breed geaccepteerd als dé basis voor schuldregelingen in Nederland.

Vanaf de allereerste gedragscode uit 1979 was een aflosperiode van 36 maanden (drie jaar) voor schuldregelingen erin opgenomen. In een interview ten behoeve van het negentigjarig bestaan van de NVVK legde Duijndam uit dat destijds op basis van ervaring is gekozen voor een aflosperiode van drie jaar. In het artikel over dit interview¹ geeft hij aan: “Als iemand 36 maanden aflost wat hij kan, zo zuinig mogelijk leeft en eventueel meer gaat werken, dan mag je dat zien als maximale inspanning. Die termijn bestond ook al in de bijstandswet (red.: aflosperiode voor leenbijstand²). Indertijd viel een derde af tijdens het traject. Dat was voor mij een signaal dat het inderdaad een zware opgave is.” Uit deze toelichting wordt duidelijk dat de keuze voor een aflosperiode van 36 maanden is gemaakt op basis van ervaringen dat dit de maximale termijn is dat mensen kunnen leven van een laag vrij te laten bedrag. De verwachting was ook dat bij een langere periode betrokkenen onherroepelijk voor nieuwe financiële problemen komen te staan. Een feitelijke onderbouwing uit 1979 waarom het omslagpunt bij 36 maanden ligt, hebben we niet kunnen vinden.

¹ www.nvkv.nl/page/1439/2022/01/06/1k-wens-de-nvkv-toe-meer-mensen-met-schulden-te-bereiken

² De looptijd van de leenbijstand is in beginsel drie jaar of, bij niet-volledige voldoening van de aflossingsplicht, zoveel langer als nodig is voor de terugbetaling van 36 volledige maanden. Indien er na maximaal 36 maanden nog een restant bestaat, dan wordt dit omgezet in bijstand om niet. Belanghebbende moet dan wel aan de voorwaarden voldaan hebben dat hij de vastgestelde maandelijkse aflossingsbedragen volledig heeft afbetaald.

Een onderbouwing voor de 36 maanden vonden we wel in het rapport over het onderzoek dat onderzoeksbureau SWOKA in 1993 voor de NVVK uitvoerde. Dit onderzoek vond plaats tegen de achtergrond van het feit dat de Tweede Kamer het wetsvoorstel 'Wijziging van de Faillissementswet in verband met de sanering van schulden van natuurlijke personen' behandelde. Het wetsvoorstel was de voorloper van de in 1998 ingevoerde Wsnp. In het wetsvoorstel van 1993 was opgenomen dat de wettelijke schuldsaneringsregeling gedurende een periode van ten hoogste vijf jaren op een schuldenaar van toepassing kan zijn – een langere aflosperiode dus dan de destijds in de praktijk gehanteerde (en in de NVVK-gedragscode opgenomen) maximale periode van 36 maanden. De conceptwet bevatte daarnaast ruimere randvoorwaarden met betrekking tot de vaststelling van de afloscapaciteit van een schuldenaar dan NVVK-leden destijds in de praktijk hanteerden. De maximale afloscapaciteit en de volledige aflossingscapaciteit bepalen de ruimte waarbinnen schuldhulpverleners tot een schuldregeling moeten proberen te komen.

De ruimere randvoorwaarden in het wetsvoorstel vormden voor de NVVK de aanleiding een onderzoek te laten uitvoeren naar de (betalings)problemen zoals die zich destijds in de praktijk voordeden. Op basis van dossieronderzoek heeft SWOKA onderzocht of er verbanden te leggen zijn tussen (betalings)problemen enerzijds en de lengte van de aflosperiode en de hoogte van de inkomensvrijlating anderzijds. De onderzoekers concluderen op basis van hun onderzoek dat er een relatie lijkt te bestaan tussen het optreden van betalingsproblemen tijdens de looptijd van een getroffen schuldregeling enerzijds, en de lengte van de aflossingstermijn, de leeftijd van de cliënt en de afstand van het huishoudensinkomen tot het sociaal minimum anderzijds. Hoe langer de aflosperiode en hoe dichter het huishouden bij het sociaal minimum, hoe meer problemen. Dit laatste verband geeft volgens de onderzoekers van SWOKA een voorzichtige indicatie van het effect van een verlaging van het vrij te laten bedrag. De NVVK heeft destijds in de onderzoeksuitkomsten de argumentatie gevonden om in haar gedragscode vast te houden aan een aflosperiode van 36 maanden voor schuldregelingen.

Tot slot is het belangrijk om te noemen dat de huidige gedragscode uitgaat van een aflosperiode van maximaal 36 maanden. In versies van de gedragscode voor 2004 is dit 'in principe maximaal 36 maanden' geweest, waardoor in de praktijk voor NVVK-leden ook langere aflosperiodes mogelijk waren. Ook in de vernieuwing van de schuldhulpverlening is dit thema weer aan de orde gekomen.

Vooralsnog is in de gedragscode nog een aflosperiode van maximaal 36 maanden opgenomen. Overigens betekent de maximale termijn van 36 maanden dat schuldhulpverleners van NVVK-leden ook mogen proberen om van schuldeisers een akkoord te krijgen op een kortere aflosperiode. Dit gebeurt in de praktijk ook.

Onderbouwing aflostermijn 18 maanden

We hebben geen onderzoek of beleidsdocument aangetroffen dat onderbouwt dat een aflosperiode van juist 18 maanden wenselijk of noodzakelijk is. De halvering van de aflosperiode is politiek als wenselijk bevonden, en de (niet feitelijk onderbouwde) argumenten daarvoor zijn goed in de stukken terug te vinden. Zo is in januari 2023 tijdens de plenaire behandeling van de wet 'Wijziging van de Faillissementswet ter verbetering van de doorstroom van de gemeentelijke schuldhulpverlening naar de wettelijke schuldsaneringsregeling natuurlijke personen (35915)' in de Tweede Kamer een motie van de leden Kat en Ceder aangenomen. Deze motie roept de regering op om het verkorten van het minnelijke en wettelijke schuldhulptraject nog voor het zomerreces 2023 uit te werken. Deze motie bevatte voor deze halvering de volgende twee inhoudelijke argumenten:

- Schuldhulpverleningstrajecten kunnen nu onnodig lang duren, waarbij de belangen van schuldenaren, maatschappij en schuldeisers niet in balans zijn.
- Er is in de maatschappij een breed gedeelde wens om deze trajecten in te korten en sneller toe te werken naar een schone lei voor mensen met schulden.

Op 2 februari 2023 stuurde de demissionaire minister Schouten een brief naar de Kamer over de stand van zaken met betrekking tot het implementatieplan Aanpak geldzorgen, armoede en schulden. Deze brief bevat ook argumenten voor de halvering van de aflosperiode voor minnelijke schuldregelingen, maar ons inziens geen aanvullende inhoudelijke onderbouwing voor waarom nu juist 18 maanden. De minister schrijft in deze brief dat om mensen met problematische schulden sneller perspectief te bieden, ze het noodzakelijk acht dat ook de doorlooptijd van minnelijke schuldregelingen wordt gehalveerd. Daarnaast geeft ze aan dat deze halvering nodig is voor het voorkomen van uitval uit schuldhulpverleningstrajecten en het tegengaan van terugval. In dezelfde brief benoemt de minister ook dat het belangrijk is om oog te hebben voor begeleiding tijdens en nazorg na het ingekorte schuldhulptraject. Verkorting van een schuldregeling levert volgens de minister alleen wat op als het lukt om terugkeer in de problematische schulden in de toekomst te voorkomen.

Halvering aflosperiode was ook al voorgenomen beleid van de NVVK

In november 2022 hebben de leden van de NVVK de toekomstagenda 'Ruimte voor toekomst' aangenomen voor de periode 2022-2032. Deze toekomstagenda bevat ook het voornemen om op termijn de aflosperiode voor minnelijke schuldregelingen te halveren. De reden van het bestuur om destijds de verkorting al in de toekomstagenda op te nemen, lag in het argument 'snel perspectief op een normaal leven' en een veranderd beeld van het ontstaan van schulden (bestaansonzekerheid, corona, toeslagenaffaire, energiekostenexplosie). Bij het bestuur was het besef gegroeid dat een lang traject om maximaal af te dragen aan schuldeisers, zich slecht verhoudt tot de maatschappelijke kosten die dat met zich meebrengt, met stress, verlies van gezondheid en allerlei sociale schade. In deze gedachteontwikkeling hebben de uitkomsten van een door de NVVK geïnitieerde impactmeting van schuldhulp bijgedragen³.

120 dagenmodel en de aflosperiode

De afgesproken werkwijze van NVVK-leden is dat binnen 120 dagen na ondertekening van de overeenkomst tot schuldregeling duidelijk moet worden of een schuldregeling voor de schuldenaar kan worden opgezet. Artikel 10 van de huidige NVVK Gedragscode Schuldhulpverlening stelt echter ook dat een schuldregeling een looptijd heeft van maximaal 36 maanden, die ingaat op het moment van ondertekening van de schuldregelingsovereenkomst. Technisch zou hier geconcludeerd moeten worden dat de tijd die nodig is om de schuldregeling te organiseren (maximaal 120 dagen), afgaat van de maximaal beschikbare aflosperiode, dus het aantal maanden dat een schuldeiser afgelost krijgt op zijn initiële vordering. De NVVK heeft aan ons aangegeven dat alle leden het maximale aantal maanden aflossing bieden aan schuldeisers. In de meerderheid van de situaties wordt er al gespaard in de schuldregelingsfase en dus vanaf de start van het tekenen van de schuldregelingsovereenkomst. Slechts enkele leden starten pas met sparen als alle schuldeisers akkoord zijn.

Formeel geen een-op-eenrelatie tussen aflos- en begeleidingsperiode

We hebben de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) en beleidsdocumenten van de NVVK bestudeerd op de vraag hoe de periode waarin financiële begeleiding geboden kan worden, zich formeel moet verhouden tot de lengte van de aflosperiode van een schuldregeling. Uit deze analyse wordt duidelijk dat er formeel geen een-op-eenrelatie bestaat tussen de maximale begeleidingsperiode en de aflosperiode. Het is aan gemeenten om de start- en de einddatum van financiële begeleiding te bepalen in afstemming met de hulpvrager.

2.3 Deelconclusies en aanbevelingen

De keuze om in 1979 in de gedragscode te gaan werken met een aflosperiode van 36 maanden voor schuldregelingen, is destijds op basis van ervaring gemaakt, maar is later wel inhoudelijk onderbouwd.

Er is geen eensgezindheid onder professionals als het gaat om de vraag wat vanuit het eigen perspectief de ideale aflosperiode zou zijn. Men vindt vooral dat de lengte van de aflosperiode er eigenlijk het minst toe doet. Een goede en juiste definitie van een problematische schuldsituatie is veel belangrijker: die bepaalt voor welke schuldenaren het traject wordt aangegaan om tot een regeling te komen.

Gezien het feit dat door de recente wijziging van de Faillissementswet de aflosperiode voor wettelijke schuldsaneringen per 1 juli 2023 op 18 maanden is gezet, is het volgens ons logisch om deze termijn ook te gaan hanteren voor minnelijke schuldregelingen. We delen namelijk de mening van verschillende respondenten dat door de aflostermijnen tussen een Wsnp- en een Msnp-traject gelijk te houden, je onnodige concurrentie tussen deze schuldregelingstrajecten voorkomt. Het is ook belangrijk te benoemen dat de halvering van de aflosperiode voor minnelijke schuldregelingen ook al in de door de leden aangenomen toekomstagenda 2022-2032 van de NVVK stond.

³ Zie: Meetbare en merkbare waarde van financiële hulpverlening: een nieuw perspectief (www.nvvk.nl)

Om het bovenstaande te effectueren, zullen de leden van de NVVK moeten instemmen met een aanpassing van artikel 10 van de Gedragscode Schuldhulpverlening. Strikt genomen is het alleen nodig om in dit artikel tweemaal de tekst 'maximaal 36 maanden' te wijzigen in 'maximaal 18 maanden'. We raden echter ook aan om meteen de termijn voor schuldhulpverlening aan ondernemers te verduidelijken. Ons is aangegeven dat niet voor iedereen duidelijk is hoe de inhoud van deze regel in de praktijk geïnterpreteerd moet worden.

Het is verder belangrijk dat met de wijziging van de aflosperiode voor de wettelijke en minnelijke schuldregelingen het volgens ons noodzakelijk is dat het werkveld de afstemming zoekt of nu ook bijstelling wenselijk is van de aflostermijnen van betalingsregelingen die inwoners in niet-problematische schuldsituaties binnen de schuldhulpverlening geboden wordt.

De kortere aflosperiode levert gemeenten en kredietbanken in het geval van saneringskredieten een financieel vraagstuk op (minder (rente-)inkomsten dan bij 36 maanden). Dit lijkt ons vooral een budgettair vraagstuk dat op het niveau van de eigen gemeente of de gemeenschappelijke regeling opgelost moet worden.

In het werkveld, en zeker onder schuldeisers, wordt onterecht een een-op-eenrelatie gelegd tussen de periode waarin begeleiding geboden kan worden en de lengte van de aflosperiode. Dit betekent ook dat de gedachtegang niet klopt dat een gehalveerde aflosperiode ook automatisch een halvering betekent van de periode waarin aan hulpvragers begeleiding kan worden geboden.



HOOFDSTUK 3

Definitie problematische schuldsituatie

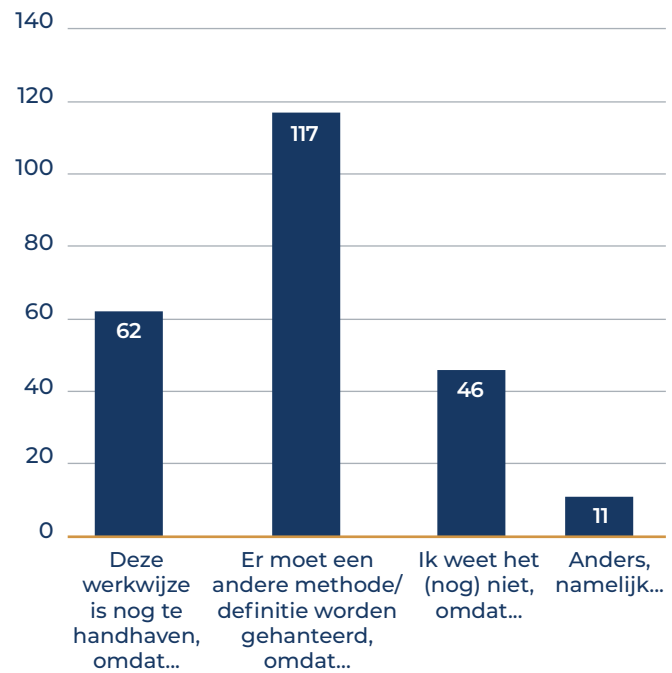
In de schuldhelpverlening wordt alleen in het geval van een problematische schuldsituatie gewerkt aan een akkoord tussen schuldenaar en schuldeisers (een schuldregeling). De manier waarop vastgesteld wordt of een burger zich in een problematische schuldsituatie bevindt, is dan ook een belangrijke schakel in het schuldregelingstraject. We hebben het werkveld hierop dan ook bevraagd.

3.1 Beelden en meningen

Om te bepalen of iemands schuldsituatie problematisch is, is in de loop der jaren in de minnelijke schuldhulpverlening de praktijk ontstaan om de volgende rekensom te hanteren: iemands afloscapaciteit (op basis van het vtlb) per maand vermenigvuldigd met 36. De vermenigvuldigingsfactor 36 is daarbij een rechtstreekse koppeling met de in de gedragscode van de NVVK opgenomen 36 maanden voor een minnelijke schuldregeling. De vraag is nu of door de halvering van de aflostermijn naar 18 maanden, de staande praktijk voor het bepalen van problematische schuldsituaties nog passend is, of dat er overgegaan moet worden naar een andere definitie hiervan. In de enquête en interviews hebben we respondenten hiernaar gevraagd. Het overallbeeld uit deze reacties is:

- De eerste opmerking die veel geïnterviewde schuldhulpprofessionals hebben gemaakt, is dat het op basis van de nu gehanteerde rekenkundige werkwijze (maanden van de aflosperiode keer de afloscapaciteit) voor naar schatting negentig procent van de inwoners die zich voor schuldhulpverlening melden, niet uitmaakt of je met 36 of 18 maanden rekent. De meeste melders hebben namelijk zoveel schulden dat volgens de respondenten bij elke vermenigvuldigingsfactor vastgesteld zal worden dat hun schuldsituatie problematisch is. Voor de kleine groep die zich met lage schulden meldt, is het volgens de respondenten wel bepalend met welke factor je vermenigvuldigt.
- Het is voor iedereen duidelijk dat de werkwijze hoe problematische schuldsituaties te bepalen, in de praktijk is ontstaan. In de volgende paragraaf laten we zien dat de werkwijze ook niet aansluit bij een bestaande definitie.
- Een aantal schuldeisers bleek in de interviews verrast door onze toelichting op de huidige werkwijze in de schuldhulpverlening bij het bepalen van een problematische schuldsituatie. De primaire reactie van deze respondenten was dat deze werkwijze voor schuldeisers negatief kan uitwerken, en nu met de halvering helemaal. De geïnterviewde schuldeisers die voorgaande reactie hadden, pleiten dan ook voor een heroverweging van de huidige werkwijze om een problematische schuldsituatie vast te stellen.

- In onze enquête hebben we de respondenten ook in een gesloten vraag voorgelegd of zij met de nieuwe looptijd van 18 maanden de beschreven werkwijze nog te handhaven vinden of dat er een andere methode of definitie voor het vaststellen van een problematische schuldsituatie moet komen. In onderstaande figuur is de uitkomst op deze vraag weergegeven. Hieruit blijkt dat de grootste groep de huidige werkwijze niet langer te handhaven vindt, en dat ook een grote groep het nog niet weet. Dit beeld is min of meer identiek als verbijzonderd wordt naar onze drie onderscheiden responsgroepen (schuldeisers, schuldhulpprofessionals en beleidsmedewerkers). Uit de analyse van de open antwoorden van de groep respondenten die de werkwijze nog te handhaven vindt, blijkt vooral dat men zich er eigenlijk nog niet goed in verdiept heeft.



Figuur 3. Is volgens u met de nieuwe looptijd van 18 maanden deze werkwijze nog te handhaven of moet er een andere methode of definitie voor het vaststellen van een problematische schuldsituatie worden gehanteerd? (de x-as geeft het aantal respondenten weer).

- Het idee wordt breed gedragen dat het onwenselijk is om de berekeningswijze te gaan aanpassen aan de vermenigvuldigingsfactor die gelijk is aan de geldende aflosperiode (18 maanden dus). Indien de praktijk zou worden, om problematische schuldsituaties te gaan bepalen door iemands afloscapaciteit (op basis van het vtlb) per maand te vermenigvuldigen met 18, dan valt de uitkomst van de rekensom logischerwijs ook de helft lager uit. Het gevolg hiervan zou zijn dat al bij een veel lager openstaand schuldbedrag er sprake zou zijn van een problematische schuldsituatie. Dit zou een toename kunnen impliceren van de schuldsituaties waarin geprobeerd moet worden om tot een schuldregeling te komen. Er is in een enkel geval aangegeven dat men bang is voor calculerend gedrag van burgers die meer schulden gaan maken om als 'problematisch' bestempeld te worden.
- Gemeenten en schuldhulpverleners nuanceren dit punt wel door te zeggen dat verreweg de meeste inwoners die zich tot schuldhulp wenden, zulke grote schuldenpakketten hebben dat ze onder elke definitie als problematisch beschouwd worden. Daartegenover bestaat een (grotere) zorg dat mensen met 'kleine' schulden zich (nog) niet durven melden.
- Veel geïnterviewde schuldhulpprofessionals en beleidsmedewerkers van gemeenten vinden het goed dat de gegroeide werkwijze om problematische schuldsituaties te bepalen, nu met de halvering ineens ter discussie staat. Er was echter al veel langer onvrede over de gegroeide werkwijze, vooral omdat volgens de respondenten de uitkomst van de werkwijze zich eigenlijk niet goed verhoudt tot het gegeven dat burgers tegelijkertijd persoonlijke leningen kunnen aangaan met looptijden tot soms wel 60 maanden. Ook wijzen de respondenten op het feit dat ook binnen de schuldhulpverlening afbetalingsregelingen worden ingezet met een langere looptijd (maar dan met minder dan de maximale afloscapaciteit).
- We hebben het werkveld ten slotte ook gevraagd of zij een beter werkbaar definitie zouden hebben om in de minnelijke schuldhulpverlening te kunnen vaststellen of er sprake is van een problematische schuldsituatie. In de meeste gevallen had men daar niet meteen een antwoord op. Andere respondenten hebben wel suggesties gedaan. De gegeven suggesties zijn:
 - a. Dezelfde definitie hanteren die rechters hanteren als het gaat om het bepalen van een problematische schuldsituatie. Zie de volgende paragraaf.
 - b. Een definitie of rekenmethode waarmee gekeken wordt of met de inzet van iemands vtlb per maand iemands totale schuldenpakket afneemt als ook rekening wordt gehouden met rente en bijkomende kosten. Als de omvang van iemands schuldenpakket gelijk blijft of groeit, dan is de schuldsituatie problematisch.
 - c. Een definitie of werkwijze waarin meer rekening wordt gehouden met iemands competenties en vaardigheden om op een bepaald moment of zonder inzet van professionele hulp van buitenaf zijn schuldenproblematiek te kunnen oplossen.



3.2 Relevante feiten

In onze documentenstudie zijn we nagegaan welke definities er in het werkveld gehanteerd worden als het gaat over problematische schuldsituaties of schulden. Het resultaat van onze zoektocht is opgenomen in onderstaande tabel.

De inhoud bevestigt het beeld dat de werkwijze die in de praktijk ontstaan is om te bepalen of iemands schuldsituatie problematisch is, niet direct terug te leiden is tot een van de gevonden definities.

Bron	Gevonden definitie problematische schuldsituatie
Definitie bij de gedragscode van de NVVK	Een problematische schuldsituatie is een situatie waarin te voorzien is dat een natuurlijke persoon schulden niet zal kunnen blijven afbetalen of is gestopt met afbetalen; in ieder geval een situatie waarin niet binnen 36 maanden alle openstaande vorderingen betaald kunnen worden (met een betalingsregeling).
Wet schuldsanering natuurlijke personen (art. 1 jo. en art. 284 Fw.)	Een natuurlijke persoon kan, indien redelijkerwijs is te voorzien dat hij niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of indien hij in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen, verzoeken de toepassing van de schuldsaneringsregeling in het kader van de Wsnp uit te spreken. Uit jurisprudentie blijkt dat rechters een eigen afweging maken om handen en voeten te geven aan dit wetsartikel over een problematische schuldsituatie.
Dienst Toeslagen van de Belastingdienst ⁴	Als ten minste één persoon in het huishouden ten minste 27 maanden een toeslagbedrag heeft openstaan én het totale schuldbedrag boven de 50 euro uitkomt, kan de schuldenaar een betalingsregeling aangaan voor 24 maanden. Als de schuld na 27 maanden nog steeds openstaat, dan is er sprake van een problematische schuldsituatie.
Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (art. 1)	Het ondersteunen bij het vinden van een adequate oplossing, gericht op de aflossing van schulden indien redelijkerwijs is te voorzien dat een natuurlijke persoon niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of indien hij in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen.
CBS ⁵	<ul style="list-style-type: none"> • Ten minste één persoon in het huishouden voldoet aan ten minste één van de volgende criteria op het peilmoment van het betreffende verslagjaar (1 januari of 1 oktober): • Volgt een Wsnp-traject. • Volgt een bij BKR geregistreerd minnelijk traject. • Heeft een bij BKR geregistreeerde betalingsachterstand. • Is in het Centraal curatele- en bewindregister (CCBR) opgenomen op grond van verkwisting en/of problematische schulden. • Heeft ten minste zes maanden de zorgpremie niet betaald. • Heeft een betalingsachterstand van een Wet Mulder-boete bij het CJIB waarvan de tweede aanmaning ten minste twee maanden openstaat, of bevindt zich al in een ernstigere wanbetalersfase. Daarnaast moet het openstaande bedrag minimaal 50 euro zijn. • Heeft langer dan 27 maanden een toeslagschuld van minimaal 50 euro openstaan bij de Belastingdienst. • Heeft langer dan 15 maanden een schuld van minimaal 50 euro voor overige belastingaanslagen openstaan bij de Belastingdienst. • Heeft een belastingschuld die in de 12 maanden voor het peilmoment oninbaar is gebleken. • Heeft een betalingsachterstand bij DUO van 3 maanden of langer en van minimaal € 270.
BKR ⁶	Bij problematische schulden is iemand niet in staat op eigen kracht zijn of haar schulden af te lossen. Tegelijkertijd is er geen vooruitzicht op snelle verbetering van de financiële situatie en lopen de bestaande schulden verder op.

⁴ We hebben deze definitie gevonden op: www.dashboards.cbs.nl/v3/SchuldenproblematiekInBeeld

⁵ Zie voetnoot 4.

⁶ We hebben deze definitie gevonden op: www.bkr.nl/zakelijk/problematische-schulden

3.3 Deelconclusies en aanbevelingen

Er is volgens ons veel draagvlak in het werkveld om het momentum van de versnelde invoering van de halvering van de aflosperiode te grijpen, en te proberen om in de minnelijke schuldhelpverlening tot een betere definitie te komen waarmee vastgesteld kan worden of er sprake is van een problematische schuldsituatie.

In onze beleving zou dit betekenen dat toegewerkt moet worden naar een definitie of afwegingskader waarin minder uitgegaan wordt van objectieve kengetallen, maar waarbij meer rekening wordt gehouden met subjectieve elementen zoals iemands persoonlijke situatie en iemands vermogen om zonder professionele hulp van buiten de eigen schuldenproblematiek op te lossen. Het is daarbij belangrijk dat de uitkomst van de toepassing van de definitie voor de hulpvrager en schuldeisers goed uitlegbaar is. In ons slothoofdstuk doen we een opzet voor een andere definitie.

In ons veldwerk maakten verschillende respondenten de vergelijking tussen de verkorte aflosperiode voor schuldregelingen in geval van problematische schuldsituaties en een contractuele verplichting van een langere looptijd voor een niet-problematische situatie. Men vindt het niet in alle gevallen goed uitlegbaar dat sommige inwoners maar maximaal 18 maanden hoeven af te lossen, terwijl burgers tegelijkertijd persoonlijke leningen kunnen aangaan met looptijden tot soms wel 60 maanden. Deze vergelijking lijkt ons onterecht. Schuldregelingen worden aangeboden (of zouden alleen moeten worden aangeboden) aan inwoners die in een problematische schuldsituatie zitten. De maximale aflosperiode is dan de periode dat de maatschappij iemand op (of zelfs onder) de ondergrens van het sociaal minimum wil laten leven.



HOOFDSTUK 4

Het berekenen van de maximale afloscapaciteit

De maximale afloscapaciteit van een schuldenaar in een schuldregeling bestaat uit alle inkomsten van de betrokkene boven het zogenaamde vastgestelde vrij te laten bedrag (vtlb). Het vtlb is het bedrag dat is berekend volgens de Recofa-rekenmethode waarmee mensen tijdens een schuldregeling voorzien in de kosten van levensonderhoud en de vaste lasten. De NVVK heeft ons gevraagd om ook over het berekenen van de maximale afloscapaciteit met het werkveld in gesprek te gaan.

4.1 Beelden en meningen

Is het nodig om de afloscapaciteit op een andere manier te berekenen?

In zowel de minnelijke als de wettelijke schuldhulpverlening worden het voor schuldenaren vrij te laten bedrag en de afloscapaciteit berekend aan de hand van de zogenaamde Recofa-methode⁷. We zijn in onze enquête nagegaan of betrokkenen de Recofa-methode een werkbare methode vinden en of het nodig is om op een andere manier de afloscapaciteit te bepalen. Het overallbeeld uit deze reacties is:

- Schuldhelpverleners geven in de enquête en interviews aan dat zij de Recofa-methode complex, foutgevoelig en niet uit te leggen vinden. Het feit dat de berekeningswijze goed geautomatiseerd is, maakt deze wel werkbaar in de praktijk. In de enquête geven op een gesloten vraag dan ook bijna alle schuldhulpprofessionals aan dat de berekeningsmethode werkbaar is. Uit de toelichtingen in de enquête op deze gesloten vraag blijkt echter dat men ervaart dat de berekeningen via de tool wel worden gemaakt, maar dat men zelf niet kan uitleggen hoe die tot stand zijn gekomen. De complexiteit van de Recofa-berekening maakt volgens geïnterviewde schuldhulpprofessionals dat een inwoner op dit punt niet gerustgesteld kan worden over hoe 'zwaar' een schuldregeling zal zijn. Een van de leden van de NVVK illustreerde dit in het interview door te benoemen dat in zijn gemeente de vtlb-berekening niet meer wordt opgenomen in het plan van aanpak behorende bij de toelatingsbeschikking voor de gemeentelijke schuldhulpverlening.
- Nagenoeg alle geïnterviewde schuldhulpprofessionals en beleidsmedewerkers vinden het echter wel erg belangrijk dat met Recofa de berekeningswijze uniform is over de hele sector en ook tussen het minnelijke en wettelijke traject. Mede om die reden wordt er volgens verschillende respondenten nu niet echt gezocht naar een andere en eenvoudiger berekeningswijze. De geïnterviewde schuldhulpprofessionals benoemen wel de noodzaak om in ieder geval tijd en energie te steken in het beter uitleggen van de berekeningswijze, het geven van goede en praktische voorbeelden en het inzicht bieden in hoe actueel de bedragen zijn waarmee wordt gerekend. Nu heeft men dit inzicht niet, en blijft men altijd met de vraag zitten of de afloscapaciteit niet is berekend met verouderde bedragen.
- Door de NVVK is naar aanleiding van bovenstaande aangegeven dat men ook nu al veel tijd en energie steekt in het in het werkveld verspreiden van actuele kennis over de Recofa-methode, onder andere door het beschikbaar stellen van praktische handleidingen en het organiseren van webinars. De NVVK meent dat het een verantwoordelijkheid is van leden/schuldhulpprofessionals om vooral ook zelf meer tijd te steken in het actueel houden van hun kennis over de Recofa-methode.
- De schuldhulpprofessionals hebben opgemerkt dat de uitkomst van de Recofa-rekenmethode ook kan zijn dat een afloscapaciteit van nul of minder dan 5% van de bijstandsnorm (volgens de Participatiewet) wordt vastgesteld. De schuldhulpprofessionals geven aan dat 'geen afloscapaciteit' voor hen echter vaak geen acceptabele uitkomst is, en dat het al helemaal niet acceptabel is om dit aan de schuldeisers terug te melden. Onder schuldhulpverleners leeft echt de overtuiging dat aan schuldeisers altijd nog iets geboden moet worden, en ook vinden ze het zelf vaak niet goed om de betrokkenen te gemakkelijk weg te laten komen met aangegane schulden. Indien via de Recofa-methode tot een zo lage of nul-uitkomst is gekomen, wordt in de regel daarom bijna altijd 5% van het minimuminkomen aangeboden en meestal wordt er dus voor gekozen te zakken naar de beslagvrije voet. Dit is ook het beleid dat de NVVK tot op heden voorstaat.
- We hebben in sommige interviews ook kritiek opgetekend op de bij het vorige punt beschreven werkwijze om bij een vtlb van minder dan 5% of zelfs nul terug te vallen op iemands beslagvrije voet en 5% aan te bieden als de beslagvrije voet dat toelaat. Deze respondenten benoemen dat het vrij te laten bedrag niet voor niets wordt berekend; de uitkomst moet je echt willen zien als het minimale bedrag om mensen tijdens een schuldregeling in staat te stellen om in hun kosten van levensonderhoud en vaste lasten te voorzien. Als het beleid is om daar in bepaalde situaties onder te gaan zitten, breng je bewust mensen in benadelende situaties. Responderende schuldhulpprofessionals uit het gemeentelijke domein die wel achter de werkwijze staan, benoemen juist als voordeel dat je door deze werkwijze hulpvragers in de minnelijke schuldregeling kunt houden, en dat je ze niet hoeft te laten doorstromen naar de Wsnp. Volgens deze professionals is een minnelijke schuldregeling voor hulpvragers namelijk altijd nog minder zwaar dan een wettelijke schuldsanering.

⁷ Recofa (landelijk overlegorgaan van de rechters-commissarissen in faillissementen) bepaalt de rekenmethode om het vtlb in de minnelijke schuldregeling te berekenen.

Opbouwen financiële reserve

Gedurende de looptijd van het saneringskrediet of de schuldbemiddeling kunnen er in theorie niet of nauwelijks enige financiële reserves worden opgebouwd door de inwoner. Na beëindiging van de regeling start de inwoner daarom mogelijk vaak met nul reserves oftewel een lege portemonnee. In onze enquête en de gesprekken is ook gevraagd of en hoe ervoor gezorgd kan worden dat een hulpvrager enige reserve heeft na beëindiging van de aflosperiode. Het overallbeeld uit deze reacties is:

- Er wordt breed onderstreept dat het een probleem is als een hulpvrager geen enkele reserve heeft na beëindiging van de aflosperiode. Dit maakt de kans op terugval simpelweg groter. Elke tegenslag, bijvoorbeeld een koelkast die kapotgaat, maakt dat er een risico is dat een nieuwe schuld aangegaan moet worden en hiermee een vicieuze cirkel kan ontstaan naar opnieuw een problematische schuldsituatie.
- De interviews met vier ervaringsdeskundigen die verspreid door Nederland wonen, herkenden allen het hiervoor door professionals benoemde risico. Zelf zijn ze alle vier nog steeds schuldenvrij, maar eenieder kende in de eigen omgeving wel voorbeelden van personen die na een succesvolle schuldregeling bij de eerste de beste financiële tegenslag weer in de problemen zijn gekomen. In de periode dat een schuldregeling loopt, is van het beperkte leefgeld al zo moeilijk rond te komen dat sparen voor grotere financiële uitgaven volgens de ervaringsdeskundigen echt niet mogelijk is. Je moet hopen dat je na het einde van de regeling voldoende tijd hebt om weer enige reserve op te bouwen. De respondenten erkennen allemaal dat ook dan lang niet iedereen het belang ziet van het opbouwen van financiële reserves.
- Het valt echter ook op dat meerdere schuldhulpverleners in ons onderzoek hebben aangegeven dat er samen met de schuldenaar die op het vtlb leeft, vaak toch wel mogelijkheden worden gevonden om nog iets te sparen. Uiteindelijk is er dan na het einde van het schuldregelingstraject vaak toch nog wel een spaarpotje opgebouwd en hoeft een eerste financiële tegenslag niet automatisch nieuwe schulden te betekenen.
- De vraag hoe anderszins aan het einde van een schuldregelingstraject een hulpvrager toch iets mee te kunnen geven, vond men moeilijker te beantwoorden. Moet dit dan een gift worden of een terugval-rekening bij de gemeente? Hiervoor is al genoemd dat één geïnterviewde beleidsmedewerker van een gemeente suggereerde het beschikbaar stellen van een klein spaarbedrag te koppelen aan een afspraak om een training te volgen.

4.2 Relevante feiten

Op de website van de NVVK staat een document met uitleg van veelgebruikte begrippen die belangrijk zijn voor een beschrijving van het proces van schuldhulpverlening. Het zijn begrippen die vaak niet zijn vastgelegd in wet- en regelgeving. Hieronder hebben we voor een tweetal voor dit hoofdstuk relevante begrippen de uitleg uit dit document weergegeven.

Het vtlb

Het vtlb is het bedrag dat is berekend volgens de Recofa-rekenmethode waarmee mensen tijdens een schuldregeling voorzien in de kosten van levensonderhoud en de vaste lasten. Inkomen voor het vtlb is de opbrengst uit arbeidsverhoudingen, socialezekerheidswetten, inkomensondersteunende maatregelen en overige componenten zoals berekend op basis van de geldende versie van het vtlb-rapport van de Werkgroep Rekenmethode vtlb van Recofa.

Maximale afloscapaciteit

- De maximale afloscapaciteit bestaat uit alle inkomsten boven het vastgestelde vtlb. Het vermogen van de schuldenaar wordt bij de berekening van de maximale afdracht ook ingebracht.
- Als het berekende vtlb geen afloscapaciteit oplevert, gebruiken schuldhulpverleners de regels van de NVVK om te bepalen welke minimale afdracht eventueel wel mogelijk is.
- Rente over de gereserveerde afloscapaciteit geldt als inkomsten.
- Bij schuldhulpverlening aan ondernemers gelden andere regels voor het bepalen van de maximale afloscapaciteit.

Het tweede punt uit de bovenstaande opsomming refereert aan het in de interviews benoemde beleid van de NVVK voor situaties dat het via de Recofa-methode berekende vtlb geen aflossingscapaciteit oplevert. Bij de regels waar hiernaar verwezen wordt, gaat het om wat voor deze situaties nu beschreven is in het 'Normenoverzicht' dat voor leden van de NVVK beschikbaar is. Wij hebben van dit document de versie van 1 juli 2023 bestudeerd. Hierin zijn voorlopige regels beschreven die schuldhulpverleners in staat moeten stellen om in situaties met een berekende vtlb van nul of minder dan 5% van de bijstandsnorm toch zo vaak mogelijk een minnelijk voorstel te kunnen doen. Kort samengevat zeggen de regels dat de schuldhulpverlener in dit soort situaties mag kijken naar iemands beslagvrije voet⁸, het wettelijk minimum, dat soms lager is dan het vtlb.

⁸ De beslagvrije voet bedraagt vijf procent van de geldende bijstandsnormen voor de verschillende huishoudtypen.

Het is mogelijk dat door uit te gaan van iemands beslagvrije voet in plaats van het voor deze persoon berekende vtlb de betrokkene wel een klein bedrag, vaak de minimale aflossing genoemd, gelijk aan 5% van de bijstandsnorm of het werkelijke inkomen als dat lager is, kan aflossen.

De hiervoor beschreven werkwijze vervangt de aflostabel met vaste aflosbedragen voor elk huishoudtype die NVVK-leden voor 2021 voor situaties met een vtlb van nul hanteerden. Per 1 januari 2021 is namelijk de nieuwe beslagwet ingegaan. Deze wet heeft effect op de (vroegere) NVVK-aflostabel. Deze aflostabel ook ná de wetwijziging handhaven zou in sommige gevallen hebben gezorgd voor een aflossing waarmee de schuldenaar onder de beslagvrije voet uitkomt. Op grond van onder andere artikel 4a, lid 5 van de Wgs is het echter niet meer toegestaan dat een schuldenaar op wie de Wgs van toepassing is, onder de beslagvrije voet uitkomt, ook niet op vrijwillige basis. Het bestuur van de NVVK heeft daarom het gebruik van de aflostabel buiten gebruik gesteld en de hiervoor beschreven voorlopige aangepaste werkwijze ontwikkeld om de minimale afdracht te bepalen. Deze werkwijze zal ook in 2023 voorlopig worden toegepast, totdat een eventueel gewijzigde aanpak geaccordeerd is door de alv van de NVVK.

Belangrijk is tot slot dat bij het uitspreken van een wettelijke schuldregeling de rechter altijd uitgaat van het vtlb, dus ook als deze een lage of nul-uitkomst heeft. Het is dus altijd vtlb.

4.3 Deelconclusies en aanbevelingen

De manier waarop het vtlb volgens de Recofa-rekenmethode berekend wordt, komt op ons over als uiterst zorgvuldig. Tegen deze achtergrond vinden wij het dan ook moeilijk verdedigbaar dat het werkveld in situaties met een berekend vtlb van nul of minder dan 5% van de bijstandsnorm het berekende vtlb loslaat en op zoek gaat naar mogelijkheden dat de hulpvrager toch (meer) gaat aflossen. Er zijn volgens ons op dit punt maar twee conclusies mogelijk: of het vtlb wordt met de Recofa-rekenmethode toch niet goed berekend, of je brengt hulpvragers bewust in een benadelende situatie en vergroot daarmee de kans op uitval tijdens schuldregelingen.

Volgens ons is het dan ook aan het werkveld om deze ongelukkige situatie zo snel mogelijk op te lossen – dus óf afspreken dat de uitkomsten van het vtlb te allen tijde leidend zijn als een inwoner hulp zoekt voor het oplossen van zijn/haar financiële zorgen, óf in gezamenlijkheid op zoek gaan naar een andere berekeningswijze van het vtlb, zodat de uitkomst wel in alle gevallen gaat bepalen hoeveel een hulpvrager kan gaan aflossen. In ons onderzoek wisten respondenten ons geen bruikbaar alternatief aan te leveren. Het spreekt overigens voor zich dat personen met schulden die geen schuldhulpverlening vragen, over het algemeen (door beslag) wel terugvallen op de beslagvrije voet als ondergrens.

Mocht de uitkomst van de afstemming zijn dat de Recofa-rekenmethode gehandhaafd blijft voor het berekenen van het vtlb, dan raden wij wel aan om deze nog beter te gaan uitleggen, goede en praktische voorbeelden beschikbaar te stellen en inzicht te bieden in hoe actueel de bedragen zijn waarmee wordt gerekend. Hierbij is het overigens ook belangrijk dat de schuldhulpprofessionals zelf ook actiever gebruik gaan maken van de kennis die hen wordt aangeboden over de rekenmethode.



HOOFDSTUK 5

Begeleiding en nazorg

Schuldhelpverlening bevat idealiter naast het regelen van schulden ook verschillende vormen van financiële begeleiding van burgers in (problematische) schuldsituaties. Doel ervan is om hun financieel gedrag te verbeteren, zodat de schuldsituatie stabiliseert en voorkomen wordt dat de betrokkene opnieuw in een vergelijkbare schuldsituatie terechtkomt. Financiële begeleiding kan voor, tijdens en na een schuldregeling worden ingezet, maar ook los ervan.

5.1 Beelden en meningen

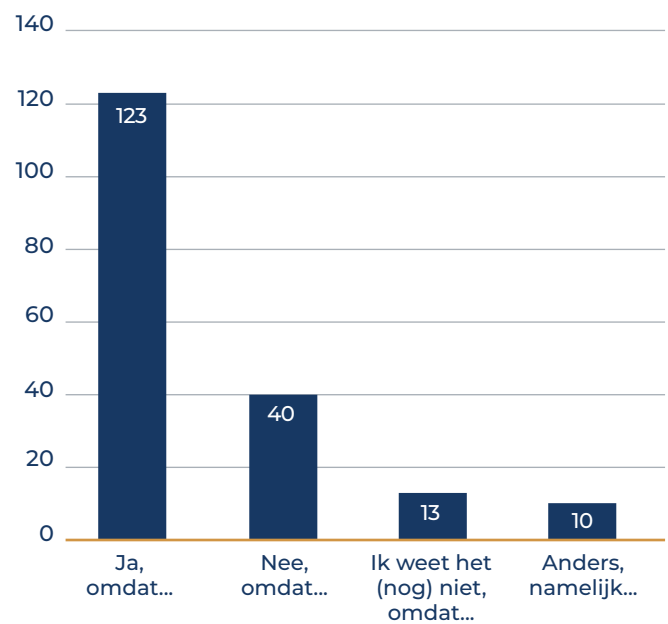
Begeleiding en nazorg

In het gesprek in de branche dat is ontstaan nadat de keuze is gemaakt om de aflosperiode van zowel de minnelijke als de wettelijke schuldregeling te halveren, is veel nadruk komen te liggen op het feit dat extra ingezet moet worden op begeleiding van en nazorg voor de inwoner in een problematische schuldsituatie. Dit vooral om te voorkomen dat er terugval ontstaat bij de betrokken schuldenaren. Het is onze observatie dat zeker van de zijde van schuldeisers hier veel aandacht voor wordt gevraagd. In de enquête en interviews hebben we respondenten daarom gevraagd of er wat hen betreft ook een directe relatie is tussen enerzijds de looptijd van het saneringskrediet en de schuldbemiddeling, en anderzijds de periode van begeleiding en nazorg aan betrokken schuldenaren. Het overallbeeld uit deze reacties is:

- Sommige schuldeisers waren in hun interviews in staat om mondeling informatie te delen over terugval van klanten in schuldsituaties na het succesvol afronden van een schuldregeling. Een vertegenwoordiger van energieleverancier Vattenfall noemde in zijn interview (zonder onderbouwing nog) een terugval- en uitvalpercentage van zeker twintig procent onder de groep klanten waarvoor een minnelijke schuldregeling is afgerond. Na het interview heeft deze respondent op ons verzoek dit percentage onderbouwd (zie het kader in de volgende paragraaf). Enkele andere schuldeisers hebben iets lagere terugvalpercentages genoemd. Het zijn wel dit soort terugvalcijfers die geïnterviewde schuldeisers zich zorgen doen maken: wordt er door gemeenten wel voldoende ingezet op begeleiding en nazorg om dit soort terugval te voorkomen? Schuldeisers zouden daarmee volgens geïnterviewde schuldeisers enorm gediend zijn; die zien liever goed betalende klanten terug na een schuldregeling.
- Om ervoor te zorgen dat een hulpvrager duurzaam geholpen wordt en terugval in schulden voorkomen wordt, is goede begeleiding tijdens én na een schuldregeling van groot belang. Een verkorting van de aflosperiode betekent volgens zowel gemeenten als schuldhulpverleners dus niet dat de tijd voor begeleiding van hulpvragers in een schuldregeling of na afloop van de schuldregeling ook meteen met de helft bekort wordt (of moet worden). De begeleiding is volgens hen in de praktijk afgestemd op de hulpvrager, start soms al in de stabilisatiefase (voor de start van de schuldregeling) en duurt zo lang als nodig is.
- De duur van deze begeleiding is volgens direct betrokken schuldhulpprofessionals en gemeentelijke beleidsambtenaren dus niet (alleen) afhankelijk van de duur van een schuldregeling. Het beeld dat hierover bij schuldeisers leeft, is volgens veel respondenten uit de twee genoemde responsgroepen dan ook niet correct. Het gaat volgens hen vooral om het gevolg dat schuldeisers door de schuldhulpverleningswereld onvoldoende worden geïnformeerd over of betrokken bij wat er feitelijk in de praktijk gebeurt.
- Kijken we specifiek naar wat er tijdens de aflosperiode aan begeleiding wordt geboden, dan zien we dat vooral schuldhulpverleners aangeven dat juist schuldeisers hierover misschien vaak een te positief beeld hebben. In verschillende gemeenten bestaat de begeleiding vaak uit niet meer dan technische heronderzoeken of er geen nieuwe schulden zijn ontstaan en of er mogelijkheden zijn om het inkomen te verhogen. Er wordt volgens respondenten lang niet altijd voldoende ingezet op budgetbegeleiding of gedragsverandering. De interviews met ervaringsdeskundigen die verspreid door Nederland wonen, bevestigen dit beeld op basis van eigen ervaringen. Het was voor eigenlijk alle vier onduidelijk welke ondersteuning er voor hen beschikbaar was, behalve dan dat er voor hen een schuldenregeling zou worden georganiseerd.
- Vele respondenten hebben ook benoemd dat vooral ook de begeleiding tijdens en na een Wsnp-traject tekortschiet. De inhoud van de wettelijke schuldregeling is erop ingericht dat goed geregeld is dat schuldeisers over de aflosperiode zoveel mogelijk geld terugkrijgen op hun vordering. Het begeleiden van cliënten naar duurzame financiële zelfredzaamheid heeft daarbij geen of in ieder geval te weinig aandacht. Er is ook benoemd dat gemeenten deze doelgroep tijdens en na het Wsnp-traject vaak onvoldoende zien als inwoners die gebruik zouden kunnen maken van schuldhulpverlening.
- Meerdere schuldhulpprofessionals, beleidsmedewerkers en overige betrokken partijen hebben aangegeven dat er de afgelopen jaren vooral veel tijd en energie is gestoken in een verdere optimalisatie van een technisch systeem van schuldregelen, bijvoorbeeld door het instellen van een schuldenknooppunt, het aangaan van convenanten met grote (overheids)schuldeisers en begripsuniformering. Het technische deel van de schuldhulpverlening loopt dan ook steeds beter. Die aandacht is er volgens velen veel minder geweest aan de menskant van de schuldhulpverlening.

- Uit de interviews is het overkoepelende beeld ontstaan dat veel geïnterviewde en geënquêteerde partijen (uit alle responsgroepen) ervaren dat begeleiding en nazorg in Nederland voor financiële gedragsaanpassing niet tot nauwelijks wordt geboden. Op enkele gemeenten na ziet men in de praktijk geen of maar heel beperkt aandacht hiervoor. Dit terwijl ook het bieden van nazorg in de Wgs als taak van de gemeente bij uitvoering schuldhulpverlening staat. Er wordt dan ook breed de noodzaak ervaren voor het opzetten van begeleiding en nazorg voor financieel gedrag, waarbij blijft gelden dat invulling van begeleiding per individu door de gemeente of de schuldhulpverlenende organisatie altijd maatwerk is. In verband met het voorgaande stoort men zich ook aan de communicatieboodschap dat begeleiding en nazorg vooral meer nadruk moet krijgen. Dit schept volgens velen onterecht wel het beeld dat er al overal al sprake is van begeleiding en nazorg voor gedrag en dat is volgens veel geïnterviewden onjuist. Bijna alle respondenten benoemen verder ook dat landelijke partijen en vooral ook de politiek moeten gaan sturen op meer uniformiteit tussen gemeenten als het gaat om inhoud geven aan begeleiding, maar ook zeker aan nazorg als iemand succesvol een schuldregeling is aangegaan. Voor dit laatste is volgens de respondenten uit alle responsgroepen de praktijk dat de verschillen tussen gemeenten te groot zijn. De in de interviews genoemde extremen zijn: gemeenten die niet veel verder gaan dan een enkel telefoontje na zes maanden, terwijl andere gemeenten de mogelijkheid bieden tot verlengd budgetbeheer en trainingen om (meer) financieel redzaam te worden.
- Respondenten van de NVVK hebben in hun interview aangegeven te weten dat schuldeisers veel kritiek hebben op het ontbreken van begeleiding en nazorg door gemeenten. Dat is een terechte zorg en het noodzaakt de sector om op dit punt stappen te zetten. De respondenten vonden het echter wel belangrijk om te benadrukken dat er ook de ontwikkeling is dat inmiddels driehonderd schuldeisers bij voorbaat akkoord gaan met een schuldregelingsvoorstel door de leden van de NVVK. Daarbij vindt de NVVK dat schuldeisers zelf ook een eigen verantwoordelijkheid hebben om terugval te voorkomen of in ieder geval de taak om schulden klein te houden. De NVVK ziet ook dat steeds meer schuldeisers deze verantwoordelijkheid zien en daar ook werk van maken.

- We hebben in onze enquête ook gevraagd of er volgens respondenten een relatie bestaat tussen enerzijds de looptijd van het saneringskrediet of een schuldbemiddeling, en anderzijds de periode waarin begeleiding en nazorg aan betrokken inwoners wordt aangeboden. De beantwoording van deze gesloten enquêtevraag is opgenomen in onderstaande figuur. Onder schuldeisers is de groep die antwoordt 'Ja, omdat ...' relatief net iets groter dan onder de andere twee responsgroepen. Hiervoor is al uitgelegd dat dit mogelijk verklaard wordt door het feit dat schuldeisers onvoldoende een beeld hebben van hoe gemeenten nu al begeleiding en nazorg inzetten. Ook wordt uit het bovenstaande duidelijk dat de koppeling met de halvering logisch is, omdat de urgentie dat gemeenten zich op het gebied van begeleiding en nazorg moeten verbeteren, al ruime tijd leeft.



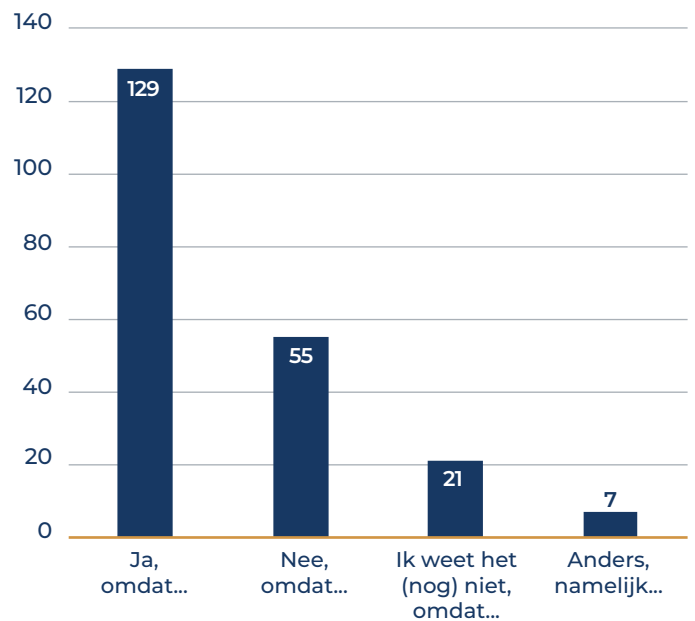
Figuur 4. **Bestaat er wat u betreft ook een relatie tussen de looptijd van het saneringskrediet en schuldbemiddeling en de begeleiding en nazorg van betrokken inwoners? (de x-as geeft het aantal respondenten weer).**

- Alhoewel er onder onze geïnterviewden een brede consensus bestaat over de noodzaak om de kwaliteit van begeleiding en nazorg snel te verbeteren en die ook echt los te zien van de aflosperiode, is ook benoemd dat financiële begeleiding nooit alle terugval zal kunnen voorkomen. Vaak zijn er meerdere oorzaken voor iemands schuldenproblematiek en hulpvragers melden dat de voornaamste oorzaken hiervan zijn: een levensgebeurtenis, een gebrek aan financiële vaardigheden, persoonlijke problemen en bestaansonzekerheid door een structureel laag inkomen. Begeleiding en nazorg kan er niet voor zorgen dat al deze oorzaken worden weggenomen of nooit meer voorkomen. Het grijpt vooral in op het versterken van financiële vaardigheden en dat vergroot volgens respondenten zeer zeker de kans op een financieel duurzame toekomst.

Afdwingbaarheid van begeleiding en nazorg

Begeleiding tijdens en nazorg na een schuldregelingstraject wordt vastgelegd en afgesproken in het plan van aanpak als onderdeel van de beschikking die de inwoner toelaat tot de gemeentelijke schuldhulpverlening. Daarmee is deze begeleiding vrijwillig maar niet vrijblijvend. We hebben in de enquête en de interviews ook gevraagd of deze begeleiding en nazorg meer afdwingbaar moet zijn en hoe dit dan vorm zou moeten krijgen. Het overallbeeld uit deze reacties is:

- Nagenoeg alle respondenten die hebben deelgenomen aan het onderzoek, vinden dat de verkorting het nu nog belangrijker maakt om hulpvragers die de aflosperiode hebben afgerond goed in beeld te houden voor begeleiding en nazorg, om hen te ondersteunen bij een financieel stabiele toekomst en bij het structureel schuldenvrij blijven. Men stelt echter tegelijkertijd dat je na de aflosperiode weinig instrumenten hebt om klanten ertoe te bewegen te werken aan hun financiële zelfredzaamheid. Na de succesvolle afronding van een schuldhulptraject verdwijnt een klant in de praktijk vaak snel uit beeld, blij dat hij niet meer in een afhankelijke positie zit. Dit terwijl schuldhulpverleners regelmatig vinden dat klanten na het einde van de regeling nog onvoldoende financieel (zelf)redzaam zijn. In onze enquête hebben we respondenten gevraagd of naar hun mening voor deze groep de begeleiding meer afdwingbaar moet zijn. De beantwoording van deze vraag is opgenomen in onderstaande figuur.



Figuur 5. **Zou naar uw mening deze begeleiding meer afdwingbaar moeten zijn? (de x-as geeft het aantal respondenten weer).**

- Vooraf met betrekking tot de groep die na het einde van de schuldregeling nog onvoldoende financieel (zelf)redzaam is, hebben wij met vooral de schuldhulpprofessionals en beleidsmedewerkers van gemeenten verder doorgesproken of begeleiding en nazorg afdwingbaar zou moeten worden. Het beeld dat hieruit ontstond is:
 - Alhoewel men vanuit het belang van de hulpvrager eigenlijk zou willen dat begeleiding afdwingbaar zou zijn, is er toch vooral brede consensus dat dit afdwingen niet gaat werken. Het moet een expliciete keuze van de betrokkene zijn om aan het eigen financiële gedrag te gaan werken. De uitdaging van het schuldhulpverleningsveld is dan ook om het ondersteuningsaanbod aantrekkelijker te maken.
 - Het is volgens sommige beleidsmedewerkers en schuldhulpprofessionals aan te raden om daar waar nodig in de toegangsbeschikking zowel dienstverlening op te nemen dat iemand technisch van zijn schulden wordt afgeholpen, als dienstverlening om voor, tijdens en eventueel na de schuldregeling aan duurzaam financieel gedrag te gaan werken.

- c. De afgelopen jaren wordt steeds meer ingezet op het financieren van het akkoord met schuldeisers door de inzet van een saneringskrediet. De geïnterviewde schuldhulpprofessionals herkennen de positieve werking van een saneringskrediet en juichen deze ontwikkeling toe. Maar men ervaart ook dat een deel van de doelgroep na het verstrekken van een saneringskrediet afhaakt voor verdere ondersteuning. Met regelmaat wordt het saneringskrediet ineens afgelost, bijvoorbeeld vanuit de omgeving van de hulpvrager. De koppeling tussen het resultaat en het wel of niet meewerken aan begeleiding of nazorg is volgens respondenten bij een saneringskrediet minder duidelijk zichtbaar. Daarmee is de prikkel voor de inwoner om aangehaakt te blijven, minder. Zoals een geïnterviewde opmerkte: we moeten ze meer dan ooit verleiden!
- d. Er is tijdens een interview met een beleidsmedewerker van een gemeente tot slot nog de suggestie gedaan om deelname aan begeleiding en nazorg na afloop van de aflosperiode te 'nudgen'. Bijvoorbeeld door als beloning voor deelname aan trainingen een bedrag beschikbaar te stellen voor op de spaarrekening.

De NVVK beschrijft op haar website⁹ dat het bieden van nazorg een essentieel onderdeel is van schuldhulpverlening, met als doel om de klant te ondersteunen bij de start van een schuldvrij leven, om zelfredzaamheid waar mogelijk te bevorderen én om terugval waar mogelijk te voorkomen. Bij voorkeur hebben klanten, waar nodig, al tijdens het schuldhulpverleningstraject flankerende hulp¹⁰ gekregen bij het aanpassen van hun financiële gedrag en hebben ze de daarvoor benodigde vaardigheden al aangeleerd. Dan kan de nazorg zich beperken tot ondersteuning om het nieuwe gedrag en de geleerde vaardigheden in de praktijk te brengen. Hebben klanten die hulp nog niet gehad en is het de bedoeling dat ze hun financiën (deels) zelfstandig gaan beheren, dan biedt een periode van nazorg alsnog gelegenheid hiervoor. Nazorg kun je volgens de NVVK telefonisch, face-to-face of online aanbieden. Ook vrijwilligersorganisaties, maatschappelijk werk of andere ketenpartners kunnen nazorg bieden.

Tot zover de beschrijving van hoe begeleiding en nazorg er in theorie binnen gemeenten uit zou kunnen zien. De praktijk is anders, zo blijkt onder andere uit een interne analyse die het ministerie van SZW heeft laten uitvoeren naar informatievoorziening van zestig gemeenten over hun aanbod van financiële begeleiding in het kader van de schuldhulpverlening. Hieruit blijkt dat er tussen gemeenten een grote variatie bestaat in soorten en hoeveelheid interventies. Ook blijkt uit de informatievoorziening van grote steden dat zij een breder pakket aan mogelijke interventies aanbieden in vergelijking met kleinere gemeenten. Kijken we specifiek naar de informatie die over het nazorgaanbod van gemeenten beschikbaar is, dan blijkt die voor alle zestig onderzochte gemeenten zeer summier. Van de informatie die de onderzoekers wel gevonden hebben, blijkt dat de invulling van nazorg uiteenloopt van een enkel belletje tot het verlenen van doorlopende begeleiding.

5.2 Relevante feiten

Begeleiding en nazorg

In artikel 1 van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) heeft de wetgever de inhoud van het begrip minnelijke schuldhulpverlening bepaald. Schuldhulpverlening bestaat in de eerste plaats uit ondersteuning bij het vinden van een adequate oplossing, gericht op de aflossing van schulden indien redelijkerwijs is te voorzien dat een natuurlijke persoon niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of indien hij in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen, en in de tweede plaats uit de nazorg. Vooral dit laatste is relevant om te vermelden in de context van dit hoofdstuk. De wetgever heeft dus expliciet benoemd dat het bieden van nazorg nadrukkelijk onderdeel is van de schuldhulpverlening die gemeenten op basis van de Wgs natuurlijke personen dienen te organiseren.

⁹ www.nvvk.nl//library/download/urn:uuid:5919d6f5-638e-4e93-8b4f-aa2f820cbef9/20220705+module+nazorg_mobiel.pdf

¹⁰ In de module Flankerende hulp beschrijft de NVVK dat deze dienstverlening bestaat uit alle vormen van hulp- en dienstverlening die schuldhulpverlening ondersteunen om inwoners financieel zelfredzaam te maken.

Voorgaande bevindingen sluiten aan op het beeld uit onze enquête en interviews dat er tussen gemeenten grote verschillen bestaan in hoe invulling wordt gegeven aan begeleiding en nazorg. Het bestaan van verschillen tussen gemeenten is verenigbaar met het feit dat de Wgs een kaderwet is en gemeenten dus beleidsvrijheid hebben in hoe zij schuldhulpverlening inclusief nazorg organiseren. De Wgs schrijft daarom ook geen minimumkwaliteitseisen voor. De wet maakt niet concreet waar inwoners in (problematische) schuldsituaties nu precies recht op hebben als zij zich tot hun gemeente wenden voor schuldhulpverlening.

Sociale incasso voor bepaalde schuldeisers vastgelegd

Vroegsignalering is dé manier om te voorkomen dat betalingsachterstanden verder oplopen en zich ontwikkelen tot een problematische schuldsituatie. In de Wgs was vroegsignalering tot 1 januari 2021 niet expliciet als taak opgenomen. Hierdoor ontstond spanning met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) wanneer schuldhulpverleners persoonsgegevens willen gebruiken die zij van schuldeisers ontvangen. Deze juridische onzekerheid is een belemmering voor gemeenten om te investeren in of het opschalen van vroegsignalering. Dit was een onwenselijke situatie, omdat uit de praktijkervaringen blijkt dat contact met inwoners met schulden in een vroeg stadium positief uitwerkt. Door vroegsignalering expliciet als wettelijke taak op te nemen werd de spanning met de AVG weggenomen en is voor gemeenten de wettelijke grondslag ontstaan voor het verzamelen en verwerken van persoonsgegevens van wettelijk bepaalde vastelastpartners (zoals energiebedrijven, woningcorporaties et cetera) voor dit doel en kunnen gemeenten uit eigen beweging hulp aanbieden.

Belangrijk is dat in de wet en het daaraan verbonden besluit niet alleen staat dat vastelastpartners er melding van moeten maken als iemand betalingsachterstanden oploopt, maar dat de schuldeisers eerst een aantal eigen stappen moeten zetten om de klant te helpen met het betalingsprobleem, voordat zij deze informatie met de gemeente mag delen. Deze stappen worden ook wel een sociale incasso genoemd.

Beperkt inzicht in uitval en terugval

We hebben, met uitzondering van cijfers uit een landelijk onderzoeksrapport uit 2015 geen betrouwbare cijfers gevonden over de mate van uitval van personen tijdens een schuldregeling of van terugval van personen tijdens en na afronding daarvan. De NVVK probeert wel jaarlijks bij haar leden vast te stellen hoe groot de uitval is, maar deze vraag wordt onvoldoende ingevuld om er analyses op uit te kunnen voeren.

Terugvalcijfers uit het SEO-onderzoek

Eind 2015 heeft onderzoeksbureau SEO onder zestig gemeenten onderzoek gedaan naar de duurzaamheid van schuldentrajecten. Hieruit blijkt dat vier jaar na het geslaagd afronden van een schuldentraject, vier tot zeven procent opnieuw een betalingsachterstand heeft op nieuw afgesloten krediet. Negen tot zestien procent heeft een betalingsachterstand bij een zorgverzekeraar.

Uit dit onderzoek bleek eveneens dat negentien procent van de mensen die in de periode 2009-2013 een schone lei had na afronding van een Wsnp-traject, in 2014 opnieuw betalingsachterstanden had op rekeningen, op een lopende lening, een hypotheek of de huur.

Energieleverancier Vattenfall heeft wel recent onderzoek gedaan naar het betaalgedrag van zijn klanten na afronding van een schuldsaneringstraject. Dit leverde inzichten op in het percentage Vattenfall-klanten dat opnieuw problemen heeft om in het jaar na het afronden van de schuldsanering rekeningen te betalen. Deze percentages zijn met ons gedeeld, maar we hebben er uiteindelijk voor gekozen om ze niet op te nemen in dit eindrapport. De redenen hiervoor zijn dat de cijfers betrekking hebben op slechts één schuldeiser, de cijfers tijdens de bespreking van het conceptrapport te veel discussie opriepen (door twijfels over de validiteit ervan) en dat de cijfers tot slot ook betrekking hebben op zowel schuldregelingsdossiers die vanwege een succesvolle afronding zijn stopgezet, als op schuldregelingsdossiers waarvoor dit niet geldt. Vanuit de NVVK is overigens aangegeven dat ook andere schuldeisers eigen terugvalpercentages met hen hebben gedeeld, maar dat die in omvang nogal van elkaar verschillen (ook van de Vattenfall-percentages). De NVVK blijft in gesprek met de betrokken schuldeisers om samen de beschikbare cijfers te duiden.

Bij cijfers over uitval speelt ook mee dat er geen eenduidige definitie van uit- en terugval is. Gemeenten hebben zelf ook geen zicht op het ontstaan van betalingsachterstanden, en individuele schuldeisers hebben alleen zicht op eigen betalingsachterstanden en dus geen compleet beeld. Meer in het algemeen geldt voor begeleiding en nazorg dat er door het gebrek aan eenduidige definities en cijfers nu geen zicht is op het langetermijneffect ervan. De vraag is dus in hoeverre een ingezette interventie ook daadwerkelijk bijdraagt aan het voorkomen van ongewenst financieel gedrag bij de betrokken hulpvrager dat risico oplevert tot terugval in een problematische schuldsituatie. Belangrijk is om hierbij direct aan te geven dat oorzaken voor het ontstaan of terugval van problematische schuldsituaties niet uitsluitend liggen in vermijdbaar financieel gedrag. Er zijn ook andere oorzaken die ervoor kunnen zorgen dat nieuwe schulden ontstaan die niets met iemands financiële gedrag te maken hebben. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het zich voordoen van life events en fluctuaties in bestaanszekerheid door hoge inflatie. Extra inzet op begeleiding en nazorg zal nooit dit soort oorzaken voor het ontstaan van nieuwe schulden wegnemen.

Project Datadelen op armoede en schulden (DDAS).

VNG, NVVK, Divosa en CBS zijn met subsidie van het Ministerie van SZW het project Datadelen op armoede en schulden (DDAS) gestart. Dit project heeft de ambitie om de slagkracht te vergroten van organisaties die werken aan het verminderen van armoede en problematische schulden. Het uitgangspunt hierbij is dat beleid effectiever wordt met inzichten verkregen uit data en door datagedreven sturen. De visie is dat landelijke organisaties in het veld door samenwerking kunnen zorgen voor efficiënte en effectieve inrichting van data rondom armoede en schulden. Het project wil het mogelijk maken dat armoede- en schuldendata op geautomatiseerde en veilige wijze gedeeld kunnen worden, binnen wettelijke kaders en op een zo laag mogelijk detailniveau, met minimale administratieve lasten en maximale gebruiksmogelijkheden. Het doel van het verbeterde datadelen is enerzijds dat actuele en voor alle gemeenten identieke informatie frequent beschikbaar komt voor beleidsmakers en uitvoeringsorganisaties om zo de armoede- en schuldenaanpak effectiever te maken. Anderzijds heeft het project ten doel de administratieve lasten voor gemeenten voor het beschikbaar stellen van armoede- en schuldendata te reduceren.

In het kader van het DDAS-projecten zal er met betrekking tot uit- en terugval eerst gewerkt worden aan eenduidige definities.

Het werkveld staat in de actiestand

Onder partijen die centraal en decentraal betrokken zijn bij de schuldhulpverlening, leeft breed het besef dat de inzet op begeleiding en nazorg verbeterd moet worden en dat er ook tussen gemeenten minder verschillen moeten bestaan in de kwaliteit van de hulpverlening. Dit blijkt ook uit de brief die demissionair minister Schouten op 10 augustus 2023 schreef aan schuldeisers om hen te informeren over de voortgang verkorting minnelijke schuldregelingen. Hierin schrijft de minister dat om ervoor te zorgen dat een hulpvrager duurzaam geholpen wordt en terugval in schulden voorkomen wordt, goede begeleiding tijdens én na een schuldregeling van groot belang is. Een verkorting van de aflosperiode betekent volgens de minister niet dat de begeleiding van hulpvragers in een schuldregeling of na afloop van de schuldregeling ook korter wordt. De begeleiding is afgestemd op de hulpvrager, start zo snel mogelijk en duurt zo lang als nodig is. De duur van deze begeleiding is niet afhankelijk van de duur van een schuldregeling. De verkorting maakt het volgens de minister nog belangrijker om hulpvragers die de aflosperiode hebben afgerond, goed in beeld te houden voor begeleiding en nazorg, om hen te ondersteunen bij een financieel stabiele toekomst.

Belangrijk is dat we vaststellen dat het niet alleen bij constatering blijft. Het lijkt erop dat het werkveld op het punt van financiële begeleiding en nazorg in de actiestand staat. Zo heeft in februari 2023 de stuurgroep Geldzorgen, armoede en schulden¹¹ ingestemd met een aantal acties om het bereik en de kwaliteit van schuldhulpverlening te vergroten. Een van de voorstellen was dat de VNG, DIVOSA, de NVVK en SZW (uitgaande van de routekaart financiële zorgen, bestaande instrumentaria en interventies en hun gezamenlijke kennis en expertise) samen zouden verkennen op welke manier het bereik van schuldhulpverlening kan worden vergroot en of er aanpassingen gewenst zijn aan de organisatie van schuldhulpverlening. In de afgelopen maanden is deze verkenning uitgevoerd. Die heeft geresulteerd in een uitgebreide probleemanalyse en een voorstel voor basisdienstverlening schuldhulpverlening.

¹¹ Deze stuurgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de ministeries van SZW, Financiën, OCW, VWS en JenV, de Belastingdienst, VNG, Divosa, CJIB, en een aantal gemeenten.

In het door de betrokken partijen uitgewerkte voorstel voor basisdienstverlening schuldhulpverlening (zie de figuur hieronder) staan acties benoemd waarvan de intentie is dat elke gemeente in het huidige stelsel die gaat uitvoeren. In de basisdienstverlening is er met name aandacht voor het bieden van sneller perspectief en voor de kwaliteit van begeleiding en nazorg. Deze basisdienstverlening is in samenwerking met de bovengenoemde partijen tot stand gekomen. De focus hierbij ligt in deze fase op het 'wat': wat moet onderdeel zijn van de dienstverlening van gemeenten op het gebied van schuldhulpverlening? Enkele van deze acties zijn direct implementeerbaar voor gemeenten; deze zijn dan ook roze gemaakt. Acties waar een sterretje achter staat, vragen om nadere uitwerking of nader onderzoek.

Het is belangrijk te benadrukken dat in het voorstel voor de basisdienstverlening de hulpverlening om iemand blijvend financieel gezond te houden, uitdrukkelijk niet gekoppeld is aan de aflosperiode van 18 maanden, maar het uitgangspunt is dat alle gemeenten 'zo kort als kan, en zo lang als nodig is' deze hulpverlening gaan aanbieden. In het voorstel is nog niet uitgewerkt wat dit precies gaat inhouden en hoe bepaald wordt wat voor een inwoner de juiste begeleidingsperiode is. Wel is expliciet in het voorstel opgenomen dat gemeenten begeleiding gaan bieden aan inwoners die een Wsnp-traject (gaan) volgen. Dit om ook bij deze groep uitval en terugval in schulden zoveel mogelijk te voorkomen.

Het voorstel voor de basisdienstverlening is op 27 september ter besluitvorming voorgelegd aan de landelijke stuurgroep en is daar aangenomen.



Implementatie benodigt aanvullend onderzoek of verdere ontwikkeling ☆

Dienstverlening die direct geïmplementeerd kan worden

Alle gemeenten:	
	Gebruiken registratiesysteem om samenwerking tussen verschillende hulpverleners te versterken en om doorgeleiding naar professionele SHV te bevorderen ☆
	Faciliteren aanmelding SHV zonder drempels voor burger met problematische schulden (zonder veel papierwerk)! ☆
	Gebruiken bewezen instrument voor systematische intake en triage bij problematische schulden, zodat het individuele verhaal in beeld komt en er op maat van de inwoner gewerkt kan worden ☆
	Hebben hulpaanbod toegespitst op specifieke groepen met problematische schulden (bijvoorbeeld ondernemers, jongeren, huizenbezitters, andere culturele achtergrond), zodat op maat op bepaalde kenmerken wordt ingespeeld ☆
	Hanteren maximale doorlooptijden (ook schuldeisers) per processtap ☆
	Starten begeleiding vanaf eerste gesprek
	Geven beschikking af met plan van aanpak op basis van triage via bewezen aanpak voor alle hulpvragers waarvoor na eerste gesprek meer dan enkel advies nodig is, zodat inwoner vanuit rust het proces in kan stappen <ul style="list-style-type: none"> Inclusief begeleiding- en nazorgplan op basis van intrinsieke doelstelling en breed toekomstperspectief hulpvrager, vanaf start hulptraject en indien noodzakelijk inzet budgetcoaching, budgetbeheer of schuldbewind door professionals Procesoverzicht met volgende contactmomenten aangepast op hulpvrager
	Zijn aangesloten op VISH (deurwaarders doorgeven of iemand schuldhulp krijgt) en landelijke schuldenpauzeknop ☆
	Bieden een begeleidingstraject aan. Onderdeel hiervan is financiële begeleiding op maat (coaching, training, ondersteuning, budgetbeheer, bewind) waarbij wordt gekeken wat iemand nodig heeft
	Zijn aangesloten op Schuldenknooppunt (platform voor gegevensuitwisseling in de schuldhulp), zodat de ontzorgingsplicht wordt vervuld en zo snel mogelijk naar een schuldenovereenkomst gewerkt kan worden
	Bieden standaard saneringskrediet aan met aflostermijn van 18 maanden en afloscapaciteit berekend op basis van VTLB
	Evalueren en herzien plan van aanpak met eventueel aangepast aanbod begeleiding en nazorg aan de hand van meetinstrument ☆
	Nemen bij terugval altijd persoonlijk contact op met de hulpvrager ☆
	Toetsen vroegsignalen op afgeronde schuldtrajecten in eerste zes maanden na afronding traject ☆
	Bieden begeleiding aan inwoners die WSNP-traject (gaan) volgen
	Tekenen Convenant Lokale Overheid en volgen op. Helpt gemeenten met efficiënter minnelijk traject

1. Implementatie mogelijk op korte termijn, maar vereist meer werk van hulpverlener. Daarnaast wordt aan ontwikkeling van de nodige faciliteiten gewerkt.

Figuur 6. Voorstel basisdienstverlening voor gemeenten ter verbetering schuldhulp

In het kader van ons onderzoek vinden we het tot slot belangrijk om een aantal onderdelen van het hiervoor weergegeven voorstel basisdienstverlening nog even apart toe te lichten. Het gaat dan om:

- In het voorstel is opgenomen dat gemeenteraden beter in staat gesteld worden om hun controlerende taak te vervullen als het gaat om de kwaliteit van de in de gemeente geboden schuldhulpverlening. Hiervoor zal een gedetailleerde monitor en benchmark ingericht worden. Er is inmiddels afgesproken dat, voor de realisatie hiervan, het eerder in dit hoofdstuk uitgelichte DDAS-project versneld en opgeschaald gaat worden.
- In het kader van het tegengaan van terugval is expliciet in het voorstel opgenomen dat de schuldhulpverlener bij terugval altijd persoonlijk contact opneemt met de hulpvrager. Ook is in het verband met het voorkomen van terugval opgenomen dat de zogenaamde ‘vroegsignalen’ worden getoetst op afgeronde schuldtrajecten in de eerste zes maanden na afronding van het traject.
- Tot slot is het belangrijk te benoemen dat de basisdienstverlening ook als doel omvat om financiële begeleiding verder gestalte te geven. De partijen verstaan onder financiële begeleiding alles buiten het technisch schuldregelen vanaf toeleiding tot en met afbouw begeleiding.

5.3 Deelconclusies en aanbevelingen

In het werkveld leeft breed (en dus niet alleen bij schuldeisers) het besef dat er vanuit gemeenten nog onvoldoende wordt ingezet op het bieden van adequate begeleiding en nazorg aan hulpvragers van schuldhulpverlening om terugval in schuldenproblematiek te voorkomen. Ook worden de bestaande verschillen op dit punt tussen gemeenten als te groot ervaren.

Dit besef heeft het werkveld ook echt in de actiestand gezet. We vinden het een belangrijke stap dat, binnen de context van de Wgs als kaderwet, er nu toch bestuurlijke afspraken gemaakt gaan worden voor basisdienstverlening schuldhulpverlening. Op voorhand gaan wij ervan uit dat dit zal resulteren in betere kwaliteit en in meer uniformiteit tussen gemeenten als het gaat om begeleiding en nazorg. We willen wel blijven benadrukken dat hoe je begeleiding en nazorg ook gaat opzetten, het nooit voor 100 honderd procent mogelijk zal zijn om na succesvol afgeronde schuldregelingen terugval in de schulden te voorkomen. Het vóórkomen van life-events valt bijvoorbeeld nooit met beleid te voorkomen, maar die kunnen er wel voor zorgen dat nieuwe schulden ontstaan. Kwalitatief betere begeleiding en nazorg zal er dus vooral voor zorgen dat het risico op terugval zo klein mogelijk wordt voor zover het met vermijdbaar gedrag van hulpvragers te maken heeft. Voor het wegnemen van andere oorzaken van dat mensen in problematische schuldsituaties terecht komen, is ook op andere terreinen nieuw beleid nodig (bijvoorbeeld op het terrein van bestaanszekerheid).

De belangrijkste keuze die in de opzet van de basisdienstverlening is gemaakt, is volgens ons het expliciet benoemen dat de periode van begeleiding losstaat van de aflosperiode van 18 maanden. De periode waarin begeleiding en nazorg wordt geboden, moet op het niveau van een individuele hulpvrager worden bepaald, en het is volgens ons dan ook passend dat hierbij het principe ‘zo kort als kan, en zo lang als nodig is’ als uitgangspunt gaat gelden. Het voorgaande betekent wel dat schuldhulpverleners in de triage snel moeten gaan bepalen of bij een hulpvrager al of niet gedrags- en vaardigheidsaspecten ervoor hebben gezorgd dat deze in een problematische schuldsituatie is terechtgekomen. Hierop zou de begeleiding en nazorg zich dan namelijk moeten richten.

De keuze om triage met behulp van een gevalideerd instrument (zoals Mesis) op te nemen in het voorstel voor de basisdienstverlening van gemeenten, is volgens ons dan ook een logische. Dit gaat professionals ondersteunen om deze klantscreening uit te voeren en zal op dit punt dan ook zeker het methodisch werken versterken.

We hebben verder op basis van ons onderzoek het idee dat (vertegenwoordigers van) schuldeisers onvoldoende zicht hebben op hoe gemeenten inzetten op nazorg en begeleiding. Het is volgens ons van cruciaal belang dat schuldeisers op dit punt beter geïnformeerd raken en blijven – dus ook over welke stappen er landelijk en door gemeenten nu gezet worden om nazorg en begeleiding te verbeteren. Voor deze informatievoorziening is het ook belangrijk dat er op basis van uniforme definities betrouwbare cijfers beschikbaar komen over de mate van terugval en over de vraag of zich hierin na verloop van tijd verbetering voordoet. Dit zou namelijk bij schuldeisers de overtuiging kunnen opleveren dat de versterkte inzet van gemeenten op begeleiding en nazorg het vanuit hun perspectief gewenste effect sorteert.

In relatie tot het voorgaande punt is het belangrijk dat wij ook zien dat schuldeisers zelf een verantwoordelijkheid hebben om terugval te voorkomen of in ieder geval een taak hebben om schulden klein te houden. Het is dan ook een mooie ontwikkeling dat steeds meer schuldeisers deze verantwoordelijkheid zien en daar ook werk van maken. Voor vastelastenpartners is deze sociale incasso in het kader van de vroegsignalering zelfs in wet- en regelgeving vastgelegd.

Betrokkenen bij de minnelijke schuldhulpverlening vinden het tot slot een groot probleem dat de groep hulpvragers die na het einde van de schuldregeling nog onvoldoende financieel (zelf)redzaam zijn, niet meer gemotiveerd is voor nazorg en daardoor vaak uit beeld verdwijnt. Er is echter ook brede consensus dat het niet gaat werken als je begeleiding op gedragsverandering voor deze groep gaat afdwingen. De uitdaging van het schuldhulpverleningsveld is dan ook om het ondersteuningsaanbod ook na afronding van een schuldregeling aantrekkelijk te maken. We raden de NVVK in dit verband daarom aan om te verkennen in hoeverre hierbij gebruikgemaakt kan worden van gedragspsychologische motivatietechnieken zoals nudging. Ook het blijven inzetten van ervaringsdeskundigen om hulpvragers te overtuigen kan hierbij nog meer worden opgepakt.



HOOFDSTUK 6

Beantwoording van de onderzoeksvragen en overkoepelende conclusies

6.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen

Op basis van onze analyse van de geïnventariseerde meningen en ideeën en de gevonden feiten zijn wij tot onderstaande beantwoording gekomen van de vier vragen die de NVVK ons heeft meegegeven voor het onderzoek.

1. Uitgangspunt is een aflosperiode van 18 maanden. Is hierin flexibiliteit gewenst, kan het korter of langer zijn, en waarom?

In onze enquête onder schuldeisers, beleidsmedewerkers en schuldhulpprofessionals blijkt dat de grootste groep vindt dat er gewerkt moet worden met een standaardtermijn voor een schuldregeling. Een substantiële groep gaf aan nog niet te weten wat wenselijk is. De analyse van de toelichting die respondenten op de beantwoording van deze vraag hebben gegeven, maakt vooral duidelijk dat van deze groep toch ook de meesten neigen naar een standaardtermijn.

Er is geen eensgezindheid onder professionals als het gaat om de vraag wat vanuit het eigen perspectief dan de ideale aflosperiode zou zijn, en of dat dan korter of langer is dan 18 maanden. In de interviews is op dit punt vooral benadrukt dat het belangrijk is dat voor een Wsnp- en een Msnp-traject dezelfde aflostermijn blijft gelden. Dit is voor alle partijen helder en helpt volgens verschillende schuldhulpprofessionals ook in de overtuiging bij schuldenaren om akkoord te gaan met een schuldregelingstraject. Door de aflostermijnen tussen een Wsnp- en een Msnp-traject gelijk te houden, voorkom je onnodige concurrentie tussen deze schuldregelingstrajecten.

Vanuit dit perspectief vindt het werkveld het dan ook niet meer dan logisch dat na versnelde aanpassing van de Faillissementswet ook de aflosperiode van minnelijke schuldregelingen nu gehalveerd is.

Overigens vindt het werkveld vooral dat de lengte van de aflosperiode er eigenlijk het minst toe doet. Een goede en juiste definitie van een problematische schuldsituatie is veel belangrijker: die bepaalt voor welke schuldenaren het traject wordt aangegaan om tot een regeling te komen.

2. Welke definitie en benaderingswijze kiezen we voor het vaststellen van een problematische schuld?

Er leeft in het werkveld al langer ongenoegen over de in de praktijk ontstane werkwijze voor het vaststellen van een problematische schuldsituatie waarin de lengte van de aflosperiode een van de bepalende factoren is. Door de versnelde invoering van de halvering van de aflosperiode ziet men nu wel nog sterker de noodzaak om tot een beter werkbaar definitie te komen.

Het onderzoek heeft geen panklare nieuwe definitie of benaderingswijze opgeleverd voor het vaststellen van een problematische schuldsituatie. Breed wordt gedragen dat er eigenlijk een definitie of afwegingskader nodig is waarbij niet alleen gerekend wordt met objectieve kengetallen, maar ook rekening wordt gehouden met iemands persoonlijke situatie en vermogen om zonder professionele hulp van buiten de eigen schuldenproblematiek op te lossen.

Verschillende respondenten gaven in verband met het voorgaande ons de suggestie mee om de definitie uit de Wsnp voor het vaststellen van een problematische schuldsituatie ook in het minnelijke traject te gaan gebruiken. Deze definitie biedt rechters voldoende ruimte om rekening te houden met iemands persoonlijke situatie.

3. Op welke wijze stellen we de afloscapaciteit van hulpvragers vast, en wat doen we als die nul is, en hoe zorgen we ervoor dat er enige reserve is bij de hulpvragers na beëindiging van de aflosperiode om terugval te voorkomen?

De maximale afloscapaciteit van een schuldenaar in zowel een minnelijke als een wettelijke schuldregeling bestaat uit alle inkomsten van de betrokkene boven het zogenaamde vastgestelde vrij te laten bedrag (vtlb). Het vtlb is het bedrag dat is berekend volgens de Recofa-rekenmethode waarmee mensen tijdens een schuldregeling voorzien in de kosten van levensonderhoud en de vaste lasten.

De schuldhulpprofessionals hebben opgemerkt dat de uitkomst van de Recofa-rekenmethode ook kan zijn dat een afloscapaciteit van nul of minder dan 5% van de participatiewetuitkering wordt vastgesteld. De schuldhulpprofessionals geven aan dat 'geen afloscapaciteit' voor hen echter vaak geen acceptabele uitkomst is, en dat het al helemaal niet acceptabel is om dit naar de schuldeisers terug te melden.

Indien via de Recofa-methode tot een zo lage of nul-uitkomst is gekomen, wordt in de regel daarom bijna altijd 5% van de participatiewetuitkering aangeboden en daardoor wordt er dus voor gekozen te zakken naar de beslagvrije voet. Dit is ook het beleid dat de NVVK tot op heden voorstaat.

Door schuldhulpprofessionals wordt breed benadrukt dat het een probleem is dat een hulpvrager tijdens een schuldregeling echt geen enkele reserve kan opbouwen. Het gevolg is dat hij of zij na beëindiging van de aflosperiode geen enkele financiële buffer heeft om onverwachte kosten (of een samenloop van verschillende kosten) op te vangen. Dit maakt de kans op terugval groter. In de interviews met vier ervaringsdeskundigen is het voorgaande beeld bevestigd.

4. Wat zijn de (on)mogelijkheden om hulp (bij beschikking) afdwingbaar te maken, of moeten we kiezen voor dienstverlening die overtuigt om hulp korter of langer 'blij te accepteren' ("Stok of wortel")?

Nagenoeg alle respondenten die hebben deelgenomen aan het onderzoek vinden dat de verkorting het nog belangrijker maakt om hulpvragers die de aflosperiode hebben afgerond, goed in beeld te houden voor begeleiding en nazorg, om hen te ondersteunen bij een financieel stabiele toekomst en bij het structureel schuldenvrij blijven. Men stelt echter tegelijkertijd dat je na de aflosperiode weinig instrumenten hebt om klanten ertoe te bewegen te werken aan hun financiële zelfredzaamheid. Na de succesvolle afronding van een schuldhulptraject verdwijnt een klant in de praktijk vaak snel uit beeld, blij dat hij niet meer in een afhankelijke positie zit. Dit terwijl schuldhulpverleners regelmatig vinden dat klanten na het einde van de regeling nog onvoldoende financieel (zelf)redzaam zijn.

Vooraf met betrekking tot de groep die na het einde van de schuldregeling nog onvoldoende financieel (zelf)redzaam is, geven de schuldhulpprofessionals aan dat men vanuit het belang van de hulpvrager eigenlijk zou willen dat begeleiding afdwingbaar zou zijn. Er is echter toch vooral brede consensus dat dit afdwingen in de praktijk niet gaat werken. Het moet een expliciete keuze van de betrokkene zijn om aan het eigen financiële gedrag te gaan werken. De uitdaging van het schuldhulpverleningsveld is volgens de professionals dan ook om het ondersteuningsaanbod aantrekkelijker te maken.

6.2 Overkoepelende conclusies

Nu we in de vorige paragraaf de vier hoofdvragen van het onderzoek beantwoord hebben, werken we hieronder uit welke overkoepelende conclusies wij op basis van alle onderzoeksbevindingen trekken. Deze zijn:

1. Er is ruim draagvlak voor aanpassing van artikel 10 van de NVVK Gedragscode Schuldhulpverlening dat een schuldregeling (saneringskrediet of schuldbemiddeling) een looptijd van maximaal 18 maanden heeft.
2. Het werkveld vindt het echter veel belangrijker dat er voor de minnelijke schuldhulpverlening een nieuwe werkbare definitie of werkwijze wordt ontwikkeld om te bepalen of er sprake is van een problematische schuldsituatie, en voor welke groep dus met schuldregelen gestart kan gaan worden. De NVVK zou hierop snel een vervolgactie moeten inzetten, bijvoorbeeld door een werkgroep in te stellen die gaat bekijken welke andere definitie mogelijk is. Deze werkgroep zou moeten bestaan uit alle ketenpartners inclusief Wsnp-vertegenwoordigers. Ter inspiratie van zo'n eventuele werkgroep geven wij als onafhankelijke onderzoekers een tweetal omstandigheden mee die zouden kunnen bepalen of een schuldsituatie van een inwoner problematisch is en die de inzet van een schuldregeling rechtvaardigen. Deze zijn:
 3. De inkomsten en uitgaven van de aanvrager zijn structureel uit balans, waardoor het voldoen aan de financiële verplichtingen niet kan worden gegarandeerd.
 4. De aanvrager beschikt over onvoldoende middelen en/of competenties om zelfstandig, zonder hulp van derden, de balans in inkomen en uitgaven duurzaam te herstellen.
 5. De manier waarop het vtlb volgens de Recofa-rekenmethode berekend wordt, komt op ons over als uiterst zorgvuldig. Tegen deze achtergrond vinden wij het dan ook moeilijk verdedigbaar dat het werkveld in situaties met een berekend vtlb van nul of minder dan 5% van de bijstandsnorm het berekende vtlb loslaat en op zoek gaat naar mogelijkheden dat de hulpvrager toch (meer) gaat aflossen. Er zijn volgens ons op dit punt maar twee conclusies mogelijk: of het vtlb wordt met de Recofa-rekenmethode toch niet goed berekend of je brengt hulpvragers bewust in een benadelende situatie en vergroot daarmee de kans op uitval tijdens schuldregelingen. Het werkveld zou wat ons betreft deze ongelukkige situatie zo snel mogelijk moeten wegnemen.

6. In het werkveld leeft breed (en dus niet alleen bij schuldeisers) het besef dat er vanuit gemeenten nog onvoldoende wordt ingezet op het bieden van adequate begeleiding en nazorg aan hulpvragers van schuldhulpverlening om terugval in schuldenproblematiek te voorkomen. Ook worden de bestaande verschillen op dit punt tussen gemeenten als te groot ervaren. Het is positief dat dit besef het werkveld ook echt in de actiestand heeft gezet. We vinden het een belangrijke stap dat, binnen de context van de Wgs als kaderwet, er nu toch bestuurlijke afspraken gemaakt gaan worden voor basisdienstverlening schuldhulpverlening. Op voorhand gaan wij ervan uit dat dit zou moeten kunnen resulteren in betere kwaliteit in en meer uniformiteit tussen gemeenten als het gaat om begeleiding en nazorg. We willen wel blijven benadrukken dat hoe je begeleiding en nazorg ook gaat opzetten, het nooit voor honderd procent mogelijk zal zijn om na succesvol afgeronde schuldregelingen terugval in de schulden te voorkomen. Het vóórkomen van life-events valt bijvoorbeeld nooit te plannen, maar die kunnen er wel voor zorgen dat nieuwe schulden ontstaan. Kwalitatief betere begeleiding en nazorg zal er dus vooral voor zorgen dat het risico op terugval zo klein mogelijk wordt.
7. Een belangrijke uitdaging die wij tot slot zien, is om het toekomstige verbeterde ondersteuningsaanbod ook na afronding van een schuldregeling aantrekkelijk te maken voor de hulpvrager. Het werkveld is volgens ons terecht van mening dat simpel afdwingen niet de (juiste) motivatie gaat opleveren om aan het eigen financieel gedrag te blijven werken. We raden de NVVK in dit verband dan ook aan om te verkennen in hoeverre hierbij gebruikgemaakt kan worden van gedragspsychologische motivatietechnieken zoals nudging.



Bijlage

BIJLAGE 1

Responsverantwoording enquête

Q1 - Kunt u aangeven tot welke doelgroep u behoort als het gaat om schuldhulpverlening?

Antwoord	Brutorespons in percentages	Brutorespons in absolute aantallen
Schuldeiser	10,34%	36
Beleidsadviseur gemeente	18,39%	64
Uitvoerend schuldhulpverlener	71,26%	248
Totaal	100%	348

Q3 - Hoeveel jaar bent u betrokken bij de hulpverlening aan mensen met schulden?

	Gemiddeld aantal jaren betrokken bij de hulpverlening aan mensen met schulden	Aantal respondenten dat deze vraag heeft beantwoord
Aantal jaar betrokken bij schuldhulpverlening	12,96	322

BIJLAGE 2

Overzicht respondenten algemene interviewronde

Naam organisatie	Naam respondent
<i>Perspectief schuldeisers</i>	
1. NVI	Connie Maathuis
2. VGZ	Peter van Dorst
3. KBVG	Chris Bakhuis
4. CJIB	Bernhard Postema
5. Belastingdienst	Eline Ophorst
6. Belastingdienst, Directie Toeslagen	Tjeert Poelman
7. Vattenfall	Martin Neef
8. VFN	Martin Aalders
9. NVB	Ronit van der Schaaf
10. Achmea	Jeroen van de Werken

<i>Perspectief schuldhulpverlening</i>	
11. NVVK	Karen Stoffels
12. Kredietbank NL	Hans van der Meulen en Onna Postma
13. Kram en Meersma*	Jeanette Kram
Gemeente Zwolle*	Ron van Amen
Stadsbank Oost Nederland*	Eddy Klement
Kredietbank Midden-Groningen*	Tjitske Veenstra
VKB Appingedam*	Willem Hartholt en Sander Matthezing
Gemeente Apeldoorn*	Jacinta Tjassens Keiser-Nagtegaal
Gemeente Groningen*	Gerbert Jonkman en Marco Hartman

* Met deze deelnemers van het NVVK-netwerk Noord heeft een groepsinterview plaatsgevonden tijdens een reguliere netwerkbijeenkomst.

<i>Perspectief gemeenten</i>	
14. VNG	Sandra van Laar en Jenny Wildenbos
15. Gemeente Amsterdam	Mario Visser en Gemma Groot
16. Gemeente Rotterdam	Merel Prenger en Karin Molenaar
17. Gemeente Hoeksche Waard	Inge Minderhoud-Berendsen
18. Gemeente Weert	Inge Neefs
19. Gemeente Haarlem	Corinne Visser
20. Gemeente Den Haag	Rutger Schoenmakers, Rhiane van Kempem en Monique Spoor

Naam organisatie	Naam respondent
<i>Perspectief (ex-)hulpvragers</i>	
Ervaringsdeskundigen op het terrein van shv (verspreid door Nederland)	Vier ervaringsdeskundigen hebben anoniem deelgenomen aan het onderzoek
<i>Overige perspectieven</i>	
25. Universiteit van Amsterdam	Nadja Jungmann
26. Schulinfo.nl	André Moerman
27. Rechtspraak (Insolventierechter)	Vincent van Emstede
28. LOVCK	Astrid van Rossum, Jenny Hofman en Dirk de Loor
29. Nibud	Marion Weijers
30. Divosa	Erika Dekens
31. SchuldHulpMaatje	Kees van Dijk
32. Nederlandse Schuldhulproute	Martin Suithoff
33. Zelfstandig expert begeleiding en coaching	Jacomijn Kuipers

BIJLAGE 3

Overzicht deelnemers groepsinterviews

Op donderdag 24 augustus 2023 hebben er groepsinterviews plaatsgevonden met respondenten die eerder onze enquête via LinkedIn hadden ingevuld. Voor deze groeps gesprekken zijn alle respondenten benaderd die in de enquête hadden aangegeven mee te willen doen aan een nader interview (in totaal 100 personen) en niet op vakantie waren. Niet alle benaderde respondenten hebben uiteindelijk tijd gevonden om aan het groeps gesprek mee te doen. Hieronder de deelnemers die wel aan de groepsinterviews hebben deelgenomen:

Deelnemers aan groeps gesprek met schuldeisers:

- 1. Paul Otter**
Syncasso
- 2. Wilco Scherpenzeel**
Rabobank
- 3. Noeska Sporel**
Vestiging Finance

Deelnemers aan groeps gesprek met beleidsmedewerkers uit gemeenten:

- 1. Raymond Jansen**
Gemeente Breda
- 2. Jora Wolterink**
Gemeente Utrecht
- 3. Kees Verkuil**
Gemeente Eindhoven

Deelnemers aan groeps gesprek met schuldhulp professionals:

- 1. Petra Stofregen**
Schwarz Sociaal-Budgetbeheer
- 2. Zvezdana Stevic**
Gemeente Alphen aan den Rijn
- 3. Rob Schollaart**
Stroomopwaarts
- 4. Yvonne Schmitz**
Schmitz Juridische Dienstverlening
- 5. Lisa Groeneweg**
Zafier
- 6. Miklos van Eldijk**
Avres
- 7. Gina Laan**
Gemeente Schagen
- 8. Berend Veen**
Gemeente Gooise Meren

BIJLAGE 4

Samenstelling begeleidingsgroep

- **Achmea**
Jeroen van de Werken
- **Gemeente Apeldoorn**
Marion Bijveld
- **Gemeente Tilburg**
Joke de Kock
- **Movisie**
Marc Mulder
- **NVVK**
Joeri Eijzenbach
- **NVVK**
Karen Stoffels
- **Stichting De Verre Bergen**
Floris Noordhoff
- **Stichting Nieuw Vaarwater**
Bas Woudstra
- **Vattenfall**
Martin Neef
- **VFN**
Martin Aalders
- **VNG**
Jenny Wildenbos



‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al vijftientig jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl