



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 aflosterperiode 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 aflosterperiode 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 aflostertermijn 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 aflostertermijnen 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 aflosterperiode van minnelijke schuldregelingen nu gehalveerd is.

Overigens vindt het werkveld vooral dat de lengte van de aflosterperiode 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 aflosterperiode een van de bepalende factoren is. Door de versnelde invoering van de halvering van de aflosterperiode ziet men nu wel nog sterker de noodzaak om tot een beter werkbaar definitie te komen.

Het onderzoek heeft geen pakkende 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 hulpvrager na beëindiging van de aflosterperiode 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.