

Medewerking schuldeisers minnelijke trajecten

Eindrapport
Uitgebracht in opdracht van
het ministerie van SZW
Amersfoort, 5 juni 2020

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



Inhoud

Managementsamenvatting	i
1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding en doel onderzoek	1
1.2 Doel en aanpak onderzoek	1
1.3 Leeswijzer	6
2. Opvraag saldo-opgaven	7
2.1 Inleiding	7
2.2 Tijdigheid reacties op opvraag saldo-opgaven	7
2.3 Samenvattende conclusies	11
3. Voorstellen schuldenregeling en akkoord	12
3.1 Inleiding	12
3.2 Tijdigheid reacties op voorstellen schuldenregeling	12
3.3 Akkoord met voorstellen schuldenregeling	15
3.4 Samenvattende conclusies	18
4. Overige factoren rondom (niet-)medewerking	20
4.1 Inleiding	20
4.2 Opstarten en/of voortzetten incassostappen door schuldeisers	20
4.3 Uitvoering naar type gemeente/uitvoeringsorganisatie	22
4.4 Samenvattende conclusies	24
5. Verplichte wettelijk reactietermijn	26
5.1 Inleiding	26
5.2 Oordeel juridisch kader reactietermijn	26
5.3 Samenvattende conclusies	28
Bijlage I Format data minnelijke trajecten	29

Managementsamenvatting

van rapport Medewerking schuldeisers minnelijke trajecten

Aanleiding en aanpak

Minnelijke trajecten zijn buitengerechtelijke trajecten waarbij op een minnelijke wijze getracht wordt om tot schuldregelingen met schuldeisers te komen. Het doorlopen van dit traject is een voorwaarde om in aanmerking te komen voor het wettelijke traject (Wsnp). In de afgelopen periode is de beleidsmatige inzet erop gericht geweest om problematische schulden zoveel mogelijk via deze eerste fase – de minnelijke trajecten – op te lossen aangezien het wettelijke traject voor alle betrokkenen belastend is.

Het succes en snelheid van minnelijke trajecten is sterk afhankelijk van de medewerking van zowel de schuldenaar als de schuldeisers. Vanuit betrokkenen bij schuldhulpverlening zijn regelmatig signalen geuit waaruit blijkt dat hier nog kansen voor verbeteringen liggen. Op basis hiervan leeft vanuit Tweede Kamerleden de vraag of de medewerking van schuldeisers (verder) bevorderd dient te worden/dan wel deze af te dwingen via bijvoorbeeld een wettelijk reactietermijn.

Voor onderbouwde besluitvorming is informatie en inzicht nodig over de medewerking van schuldeisers binnen het minnelijk traject. In de eerste helft van 2020 heeft Bureau Bartels hier in opdracht van het ministerie van SZW onderzoek naar verricht. In dit licht zijn er gesprekken gevoerd met 30 schuldhulpverleners van 15 gemeenten en/of hun uitvoerende instanties voor schuldhulpverlening. Door deze schuldhulpverleners is ook voor 99 minnelijke trajecten de (niet-)medewerking van schuldeisers via een online format in kaart gebracht. Ten slotte zijn ook 23 schuldeisers geraadpleegd omtrent hun ervaringen met minnelijke trajecten. Alle uitkomsten in dit onderzoek zijn gebaseerd op ervaringen van voorgenoemde partijen in de eerste helft van 2019.

Medewerking schuldeisers minnelijke trajecten

In de regel komt het tot een minnelijk akkoord

Op hoofdlijnen tekent zich een overwegend positief beeld af over de medewerking van schuldeisers bij minnelijke trajecten. Voor een overtuigende meerderheid (89%) van de voorgestelde schuldregelingen volgde namelijk een minnelijk akkoord. In veruit de meeste gevallen (82%) gaan schuldeisers bovendien mee in het eerste voorstel voor de schuldenregeling. De positieve bijdrage van de NVVK-convenanten – waarin de samenwerkingsafspraken tussen verschillende partijen rondom het minnelijk traject zijn opgetekend – wordt hierin door zowel schuldhulpverleners als schuldeisers onderkend.¹

Meestal tijdige reactie van schuldeisers in aanloop naar minnelijke schuldregeling

Het overgrote deel van de schuldeisers reageert gedurende de verschillende fases van het proces tijdig op verzoeken tot saldo-opgave en/of op voorstellen voor schuldenregelingen. Op dit punt zijn wel geringe verschillen geconstateerd tussen de typen schuldeisers, waarbij overheidsschuldeisers overwegend sneller reageren dan private partijen. Wat hier meespeelt, is in hoeverre een partij ingericht is om met dergelijke verzoeken om te gaan en of er bijvoorbeeld sprake is van deelname aan NVVK-convenanten. Ook de werkwijze van de schuldhulpverlener en schuldeiser maakt hierbij verschil (analoog of digitaal). Vooral banken/hypotheekverstrekkers, nutsbedrijven en verzendhuizen/webshops reageren vaker niet op tijd. Mogelijke verklaring hiervoor is dat het bij deze partijen om relatief hoge bedragen gaat. Specifiek bij voorstellen voor schuldenregelingen blijken midden- en kleinbedrijven en privéschuldeisers vaak wat meer tijd (en uitleg) nodig te hebben.

¹ Zie <https://www.nvvk.nl/nvvk-convenanten> voor meer informatie.

Knelpunten

Bij een klein deel van de schuldeisers – circa 1 op de 10 – is sprake van een gebrekkige medewerking. Dit kan zich op drie terreinen manifesteren, te weten: 1. niet tijdig reageren in de aanloop tot een minnelijk traject, 2. incassostappen zetten bij de start van een minnelijk traject en/of 3. niet akkoord gaan met voorstellen voor schuldenregeling.

Niet reageren op verzoeken tot saldo-opgave en/of op voorstellen schuldenregelingen

Een zeer gering aantal schuldeisers (enkele procent) reageert niet op verzoeken tot saldo-opgave en/of op het uitgebrachte voorstel. Verhoudingsgewijs gaat het dan net wat vaker om schuldeisers uit de privésfeer en het midden-en kleinbedrijf. Dit is vooral te wijten aan het feit dat beide typen schuldeisers beperkt op de hoogte zijn van de werkwijze omtrent minnelijke trajecten.

Incassostappen starten bij aanvang minnelijk traject

In de aanloopfase naar minnelijke trajecten zijn er door enkele schuldeisers incassostappen gezet. Bij dit cijfer (1%) dient men rekening te houden met een kleine foutenmarge, omdat schuldhulpverleners beperkt zicht hadden op dergelijke incassostappen. Als hier sprake van is, gaat het verhoudingsgewijs vaak om deurwaarders die brieven sturen waar dreiging met boedelbeslaglegging van uitgaat ('dreigbrieven'). Schuldhulpverleners veronderstellen dat deze brieven een sterk emotioneel appel op de schuldenaar doen, zodat deze zich in bochten wringt om aan geld te komen en via een betaling de beslaglegging af te wenden. Dit beeld wordt overigens niet herkend door de geraadpleegde schuldeisers.

Niet akkoord met voorstel schuldenregelingen

Ten slotte gaat 8% van de schuldeisers niet akkoord met het voorstel dat hen door schuldhulpverlening wordt aangeboden. Dit is vooral gerapporteerd voor banken/hypotheekverstrekkers en privé-schuldeisers. Bij voorgenoemde partijen ligt het aandeel niet akkoord op respectievelijk 20% en 29%. Redenen die in brede zin door schuldeisers zijn aangevoerd om niet akkoord te gaan met voorstellen, zijn in vier hoofdpunten te vatten (op willekeurige volgorde):

- de schuldeiser heeft een voorkeur voor het Wsnp-traject, voor borging afspraken omtrent bijvoorbeeld inspanningsverplichting (vaker vanuit banken/hypotheekverstrekkers gezien);
- de schuldeiser is niet of onvoldoende bekend met de procedures van een minnelijk traject (vooral bij private schuldeisers als mkb of uit de privésfeer), waardoor ook gevoelens van onrecht mee kunnen spelen, omdat de schuldenregeling de schuldeiser persoonlijk in diens portemonnee treft of emoties uit de relationele sfeer meespelen;
- door de specifieke situatie van de schuldenaar is de schuldeiser minder welwillend om mee te werken. Bijvoorbeeld, als de schuldenaar nieuwe schulden maakt en dus geen stabiele financiële situatie heeft. Of als de schuldeiser herhaaldelijk schulden maakt bij dezelfde schuldeiser (zoals huurschuld), kan dit ten koste gaan van de bereidheid voor medewerking vanuit schuldeisers.
- er is sprake van een wettelijk verbod op kwijtschelding bij een fraudevordering (dit geldt voor overheidspartijen zoals het UWV en gemeenten).

Schuldeisers merken op dat de samenwerking met de ene gemeente beter verloopt dan met de andere gemeente. De enige factor van betekenis hierin lijkt de grootteklasse van de gemeente te zijn, waarbij de processen in grotere gemeenten vaak sneller verlopen (en er tijdiger gereageerd wordt), maar inhoudelijke kennis over de afzonderlijke cases bij de kleine(re) gemeenten groter is en daar ook vaker een akkoord wordt bereikt.

Geen unaniem draagvlak wettelijk reactietermijn

Er is vanuit betrokkenen bij schuldhulpverlening en schuldeisers geen consensus over de meerwaarde van een wettelijk reactietermijn. Enerzijds kan in de ogen van schuldhulpverleners een wettelijk reactietermijn als pressiemiddel dienen richting schuldeisers om tijdig(er) te reageren. Dit zou de totstandkoming van een minnelijk traject bespoedigen. Anderzijds zijn er ook enkele tegenwerpingen naar voren gebracht. Incidenteel is er vanuit de schuldhulpverlening moeite met de haalbaarheid van hun eigen termijnen bij complexe casussen. Met een verplicht reactietermijn verdwijnt ook de flexibiliteit aan de kant van de schuldhulpverleners. Een mogelijk gevolg hiervan is dat sommige schuldenaren (onnodig) voortijdig uitvallen omdat er procedureel dan niet voldaan wordt aan voorwaarden. Vanuit de kant van schuldeisers is nauwelijks meerwaarde gezien in een wettelijk reactietermijn. In hun ogen is dit namelijk een oplossing voor een probleem dat niet of nauwelijks bestaat en wijzen vooral op traagheid aan de kant van schuldhulpverlening.

Kansen minnelijke trajecten

Behoeftte aan uniforme en geautomatiseerde werkwijze

Wel zijn alle geraadpleegde betrokkenen het erover eens dat er verbetering mogelijk is rondom de procedures van minnelijke trajecten. Vanuit schuldhulpverleners en schuldeisers is de niet-gestandaardiseerde werkwijze rond saldo-opgave aangekaart als een belemmering in het proces. Op dit moment hanteren schuldeisers en gemeentelijke schuldhulpverleners een veelvoud aan systemen. Naast de analoge werkwijze van brieven bestaan er talrijke digitale toegangspoorten (loketten, websites, portals).

Voor elk van deze toegangspoorten geldt een andere manier van werken. De veelvoud aan wachtwoorden, formats en informatiemogelijkheden leidt volgens schuldhulpverleners en schuldeisers gemakkelijk tot fouten. Bovendien is het proces door de grote variatie in werkwijzen erg arbeidsintensief. Er bestaat een breed gedragen wens bij beide partijen om tot één centrale toegangspoort te komen met daarbij een eenduidige (al dan niet verplichte) werkwijze. Volgens schuldhulpverleners en schuldeisers valt op dit punt grote winst te behalen wat betreft het verbeteren van (de slagingskans van) minnelijke trajecten. In dit kader is het Schuldenknooppunt van de NVVK meerdere keren genoemd als mogelijke oplossing.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

De aanpak van problematische schulden bij natuurlijke personen verloopt in Nederland via twee typen trajecten. Het eerste traject is de zogeheten minnelijke schuldregeling, waarbij geprobeerd wordt om op een minnelijke wijze tot een schuldenregeling met de schuldeisers te komen. Dit traject wordt vanuit gemeenten (of uitvoerende instanties) geïnitieerd en gecoördineerd.

Wanneer het niet lukt om via het minnelijk traject een regeling te treffen – bijvoorbeeld omdat één of meerdere schuldeisers niet akkoord gaan met het voorstel dat vanuit de minnelijke regeling aangeboden wordt – treedt de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (Wsnp) in werking. De Wsnp is echter een zwaar en ingrijpend proces voor alle betrokken partijen – onder andere vanwege de gang naar de rechter en de kosten die met het totale proces gemoeid zijn – en wordt daarom pas ingezet op voorwaarde dat men eerst getracht heeft een minnelijk traject op te starten. Het laten slagen van een minnelijk traject heeft mede daardoor de uitgesproken voorkeur boven het aanwenden van de Wsnp. In de afgelopen periode zijn diverse maatregelen getroffen om het slagen van de minnelijke trajecten verder te bevorderen.²

Vanuit het werkveld van armoede en schulden wordt regelmatig gevraagd om via (aanpassingen in) wet- en regelgeving een betere medewerking van schuldeisers af te dwingen. Vooralsnog bestaat echter onvoldoende inzicht in de mate waarin schuldeisers meewerken aan minnelijke trajecten en, indien dit niet het geval is, om welke partijen het gaat en wat de redenen daarvoor zijn. Samenhangend hiermee is het bijvoorbeeld ook niet duidelijk óf en, zo ja, voor welke knelpunten wetswijzigingen een oplossing kunnen bieden. Om te voorzien in deze witte vlekken is Bureau Bartels gevraagd om een verdiepend onderzoek uit te voeren naar de medewerking van schuldeisers bij minnelijke trajecten. In deze rapportage staan de uitkomsten van dit onderzoek weergegeven.

1.2 Doel en aanpak onderzoek

De centrale doelstelling van dit onderzoek is als volgt geformuleerd:

Inzicht verkrijgen in de medewerking van schuldeisers aan minnelijke trajecten alsmede eventuele knelpunten die daarbij spelen bij bepaalde typen schuldeisers en oorzaken daarvoor.

Dit onderzoek focust zich op deze driedelige doelstelling door allereerst een ‘foto’ van het landschap van minnelijke trajecten en de positie van schuldeisers daarin te presenteren. We schetsen een helder en evenwichtig beeld van de medewerking van verschillende typen schuldeisers aan minnelijke trajecten. Dit beeld omvat trajecten die voorspoedig verlopen, alsmede trajecten waarbij zich fricties voordoen. Daarnaast geven we, als tweede stap, zicht op de knelpunten die zich eventueel voordoen in de medewerking van schuldeisers aan minnelijke trajecten, en bij welke typen schuldeisers deze knelpunten voornamelijk voorkomen. Ten slotte verklaren we het beeld dat door bovenstaande resultaten geschetst wordt, door een verdiepend

² Zo zijn met de wetswijziging van de Faillissementswet in 2008 instrumenten, zoals het (smalle) moratorium, het dwangakkoord en de voorlopige voorziening, geïntroduceerd waarmee beoogd wordt om het minnelijk traject te versterken.

inzicht te geven in de vraag waarom bepaalde typen schuldeisers niet of gebrekkig meewerken aan minnelijke trajecten.

Typologie en selectie gemeenten

Om bovenstaande doelstelling en inzichten te realiseren zijn allereerst in samenspraak met de opdrachtgever verschillende gemeenten geselecteerd om te betrekken bij dit onderzoek. Om inzicht te krijgen in hoeverre medewerking van schuldeisers aan minnelijke trajecten varieert naar typen gemeenten c.q. de wijze waarop gemeenten hun schuldhulpverlening organiseren, is een segmentatie van gemeenten aangebracht.

In eerste instantie is een steekproef getrokken van 45 Nederlandse gemeenten die differentiëren op de navolgende segmenten. Allereerst is onderscheid gemaakt naar omvang van gemeenten, waarbij een scheiding is aangebracht tussen kleine gemeenten (minder dan 50.000 inwoners), middelgrote gemeenten (tussen 50.000 en 100.000 inwoners) en grote gemeenten (meer dan 100.000 inwoners). Ook is onderscheid gemaakt in gemeenten die de schuldhulpverlening zelf uitvoeren en gemeenten die dit uitbesteden aan een uitvoerende partij. Het derde criterium richt zich op het wel of niet gebruik maken van een kredietbank. Als laatste is ook onderscheid gemaakt tussen gemeenten die zelfstandig invulling (en uitvoering) geven aan schuldhulpverlening en gemeenten die dit in samenwerkingsverband met andere gemeenten doen.

Onder deze 45 gemeenten is een quick scan uitgevoerd om – als 'kwaliteitsfilter' binnen de steekproef – gemeenten te selecteren die de meeste input aan kunnen reiken voor het onderzoek. Met deze quick scan is geïnventariseerd of gemeenten bereid zijn om te participeren in het onderzoek, of zij in staat zijn om (tijdig) de benodigde gegevens aan te reiken, of deze gegevens ook met voldoende kwaliteit beschikbaar en toegankelijk zijn en wat het aantal minnelijke trajecten is waarvoor gegevens aangeleverd kunnen worden. De resultaten van deze quick scan zijn besproken met de opdrachtgever en op basis hiervan is een selectie van 15 gemeenten gemaakt voor de verdiepende fase van dit onderzoek.³ In tabel 1.1 is weergegeven hoe deze geselecteerde gemeenten zijn verdeeld op basis van de segmentatiecriteria zoals eerder genoemd.

Tabel 1.1 Verdeling geselecteerde gemeenten naar segmentatiecriteria

Segmentatie-criteria		Gemeente	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Omvang	Klein																
	Middelgroot																
	Groot																
Organisatie SHV	Zelfstandig																
	Samenwerking																
Uitvoering	Intern																
	Uitbested																
Beroep op kredietbank	Wel kredietbank																
	Geen kredietbank																

³ Het gaat hierbij om de gemeenten Achtkarspelen, Almere, Apeldoorn, Beverwijk, Boxmeer, Den Haag, Deventer, Emmen, Heerenveen, Hilversum, Lelystad, Oldenzaal, Oostzaan, Rotterdam en Zandvoort.

Inrichting veldwerk

Bij de 15 gemeenten die op bovenstaande wijze geselecteerd zijn, is de benodigde informatie en zijn gegevens verzameld over de medewerking van schuldeisers aan minnelijke trajecten. Allereerst zijn van deze geselecteerde gemeenten twee ervaren schuldhulpverleners geraadpleegd om kennis te nemen van hun ervaringen met de medewerking van schuldeisers. Een deel van deze gesprekken heeft face-to-face plaatsgevonden en een deel telefonisch (dit laatste in verband met de tussentijds ingevoerde corona-maatregelen). We hebben deze schuldhulpverleners bijvoorbeeld gevraagd naar hoe de minnelijke trajecten in hun ogen verlopen en welke ervaringen zij hebben rondom de medewerking van schuldeisers aan deze trajecten. Specifiek is bijvoorbeeld gevraagd naar de tijdigheid van de reactie van schuldeisers, of er sprake is van het opstarten en intensiveren van incassotrajecten, of schuldeisers akkoord gaan met voorstellen van de gemeenten voor minnelijke trajecten en of zij verschil zien in medewerking naar verschillende typen schuldeisers. Ook is gevraagd naar redenen die schuldeisers aandragen om niet of gebrekkig mee te werken aan minnelijke trajecten.

Naast de input van schuldhulpverleners over de medewerking van schuldeisers aan minnelijke trajecten is ook het perspectief van schuldeisers zelf meegenomen in dit onderzoek. Aan de hand van de gesprekken met de schuldhulpverleners zijn (typen) schuldeisers geselecteerd die waardevolle input kunnen geven voor dit onderzoek, bijvoorbeeld omdat zij grote spelers zijn binnen dit werkveld of omdat zij een bepaald type schuldeiser vertegenwoordigen. In voldoende mate is het gelukt om deze schuldeisers te benaderen en te bewegen tot deelname aan het onderzoek. In eerste instantie bleek deze groep respondenten relatief lastig te benaderen voor medewerking aan dit onderzoek, wat voor een deel te verklaren is door verslechterde bereikbaarheid vanwege de huidige corona-situatie. Toch is met in totaal 22 schuldeisers op anonieme basis een telefonisch interview afgenomen waarin de ervaringen van schuldeisers met minnelijke trajecten is besproken. Daarnaast heeft één schuldeiser schriftelijk vragen beantwoord. Het gaat hierbij in totaal om vier overheidspartijen, tien incassopartijen/deurwaarders, één opkoper van schulden en acht initiële private schuldeisers (waaronder banken/hypotheekverstrekkers, nutsbedrijven, telecombedrijven, zorgverzekeraars en woningcorporaties).

Dataverzameling (niet-)medewerking schuldeisers

Naast deze verdiepende interviews met schuldhulpverleners en schuldeisers hebben we aan deelnemende gemeenten ook gevraagd om (niet-)medewerking van schuldeisers voor een aantal minnelijke trajecten in kaart te brengen. In samenspraak met hen zijn trajecten geselecteerd die door, of in opdracht van, de gemeenten opgestart zijn in de eerste helft van 2019 (januari tot en met juni). De cases zijn daarmee recent genoeg om een betrouwbaar actueel beeld te schetsen. Tegelijkertijd is er – vanwege de doorlooptijd van de trajecten – voor deze cases een duidelijk beeld omtrent (niet-)medewerking van de schuldeisers. De meeste gemeente hebben, afhankelijk van het aantal beschikbare trajecten, in een digitaal format voor 5 tot 15 minnelijke trajecten anoniem gegevens over de betrokken schuldeisers en hun (niet-)medewerking ingevuld.⁴ Bij vier gemeenten is het uiteindelijk niet gelukt om deze gegevens aan te leveren, bijvoorbeeld omdat het technisch gezien toch niet mogelijk bleek om deze gegevens snel genoeg inzichtelijk te krijgen. Desalniettemin zijn in totaal 99 afzonderlijke trajecten ingevuld door de schuldhulpverleners van de geselecteerde gemeenten. In samenspraak met de opdrachtgever is ervoor

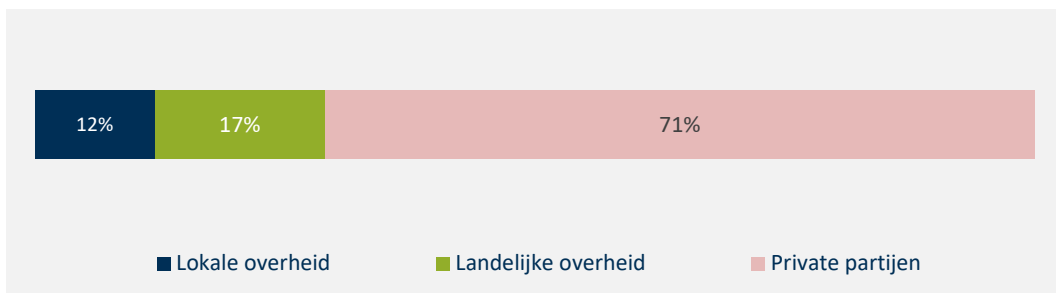
⁴ Dit format is te vinden in bijlage I.

gekozen om per minnelijk traject de gegevens van maximaal 15 schuldeisers in te laten vullen door de schuldhulpverleners. Door deze werkwijze zijn voor dit onderzoek de gegevens van in totaal 792 schuldeisers rondom (niet-)medewerking in kaart gebracht.

In onderstaande figuren presenteren we een aantal kenmerken van deze schuldeisers. Het gaat hierbij om de spreiding van de schuldeisers naar typen schulden, type schuldeiser, aanwezigheid van wel of geen specifieke zekerheden en het type vordering (preferent of niet-preferent).

Allereerst is een splitsing gemaakt naar het type schulden dat de schuldeisers vertegenwoordigden (zie figuur 1.1). Hierbij is zichtbaar dat bijna driekwart van de schuldeisers uit de private hoek komt.

Figuur 1.1 Type schulden (N=792)



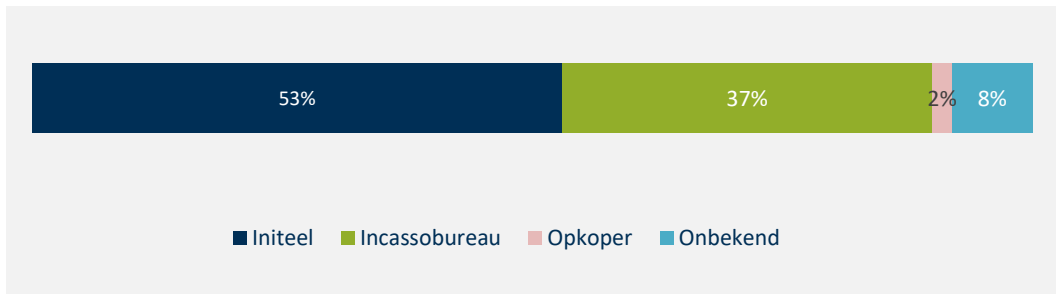
In tabel 1.2 is nader uitgesplitst per type schulden om welke schuldeisende partij het gaat.

Tabel 1.2 Typen schulden naar schuldeisende partij (N=792)

Typen schulden/schuldeisende partij	Aantal absoluut	Percentage van totaal
<u>Lokale overheid</u>		
▪ Gemeentelijke belastingen	33	4%
▪ Overige gemeentelijke vorderingen (bijvoorbeeld Participatiewet)	33	4%
▪ Waterschappen	27	3%
▪ Algemeen/niet bekend	2	0%
<u>Landelijke overheid</u>		
▪ Belastingdienst	78	9%
▪ DUO	15	2%
▪ CJIB	23	3%
▪ CAK	10	1%
▪ SVB	1	0%
▪ UWV	6	1%
▪ Algemeen/niet bekend	1	0%
<u>Private partijen</u>		
▪ Bank/hypotheekverstrekker	107	14%
▪ Nutsbedrijf	69	9%
▪ Verzendhuis/webshop	34	4%
▪ Privésfeer schuldenaar (bijvoorbeeld familie of vrienden)	13	2%
▪ Overig privaat	327	41%
▪ Niet bekend	13	2%
Totaal	792	100%

Daarnaast is uitgevraagd of er sprake is van een initiële schuldeiser, een incassobureau of een opkoper van schulden (zie figuur 1.2). Hierbij merken we op dat voor de schuldhulpverleners die deze gegevens hebben ingevuld, het niet in alle gevallen duidelijk is of een partij als incassobureau of als opkoper optreedt. Ook wordt het type schuldeiser niet door elke gemeente/uitvoerende partij geregistreerd.

Figuur 1.2 Type schuldeiser (N=792)



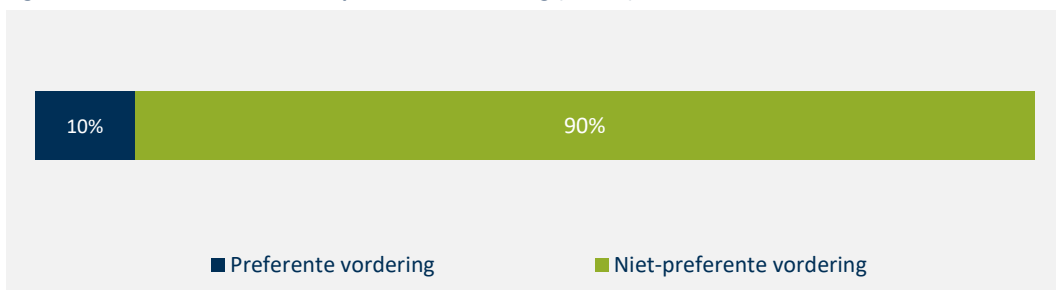
In figuur 1.3 is zichtbaar dat het merendeel van de schulden geen specifieke zekerheden kent. Zekerheden zijn een onderpand rondom een vordering (bijvoorbeeld huurkoop, een pandhuis of hypotheekverstrekker) die om die reden niet tegen finale kwijting mee kunnen doen met een regeling. Nadat de zekerheid is uitgewonnen (dat wil zeggen: het onderpand is ingelost), wordt de restante schuld als concurrente vordering beschouwd.

Figuur 1.3 Wel of geen specifieke zekerheden (N=792)



Ten slotte is ook vastgelegd of het gaat om een preferente of een niet-preferente vordering (zie figuur 1.4). Een preferente vordering houdt in dat een schuldeiser voorrang heeft boven andere schuldeisers.

Figuur 1.4 Preferente of niet-preferente vordering (N=792)

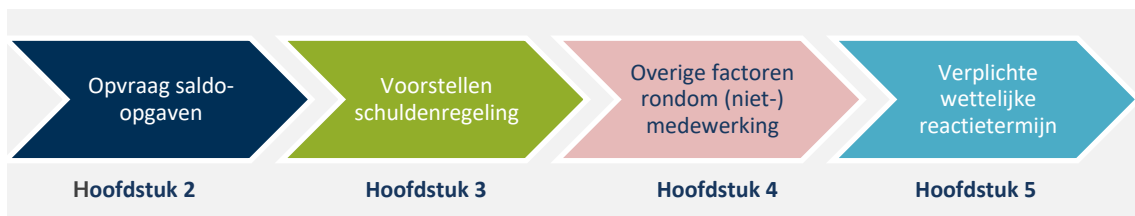


In de analyses in navolgende hoofdstukken wordt (daar waar van toepassing) weergegeven in hoeverre de uitkomsten van de analyses verschillen naar bovenstaande kenmerken.

1.3 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken presenteren we de uitkomsten van dit onderzoek. Hierbij is zowel aandacht voor de data die verkregen is uit bovenstaande dataverzameling, als ook de ervaringen van schuldhulpverleners en schuldeisers zelf met de medewerking van schuldeisers aan minnelijke trajecten. Figuur 1.5 geeft samengevat de opbouw van dit rapport weer. Allereerst bespreken we in hoofdstuk 2 de (niet-)medewerking van schuldeisers rondom de opvraag van saldo-opgaven. Vervolgens richt hoofdstuk 3 zich op de vraag in hoeverre schuldeisers meewerken aan en akkoord gaan met de voorstellen tot schuldenregelingen. Daarnaast komen in hoofdstuk 4 overige factoren rondom (niet-)medewerking bij minnelijke trajecten aan bod. Hierbij gaat het over schuldeisers die incassostappen zetten in de aanloop tot een minnelijk traject en of er verschillen zichtbaar zijn in (niet-)medewerking aan de minnelijke trajecten op basis van kenmerken van gemeenten. Ten slotte bespreken we in hoofdstuk 5 hoe betrokkenen vanuit schuldhulpverlening en schuldeisers aankijken tegen een wettelijk reactietermijn.

Figuur 1.5 Opbouw rapport



Aan het eind van elk hoofdstuk worden samenvattende conclusies weergegeven. Overigens merken we op dat vanwege afrondingsverschillen percentages niet altijd optellen tot 100%.

2. Opvraag saldo-opgaven

2.1 Inleiding

Op het moment dat een minnelijk traject vanuit een gemeente (of uitvoeringsinstantie) wordt opgestart, wordt door de schuldhulpverlener in kaart gebracht hoeveel schulden de schuldenaar uit heeft staan bij zijn/haar schuldeisers. Eén van de stappen hierin is het verzoeken van schuldeisers om de openstaande saldi door te geven zodat dit in het overzicht kan worden opgenomen. Vaak verloopt de communicatie hieromtrent per brief, maar er zijn ook talrijke portals waarin schuldhulpverleners overzichten van de schulden kunnen vinden.

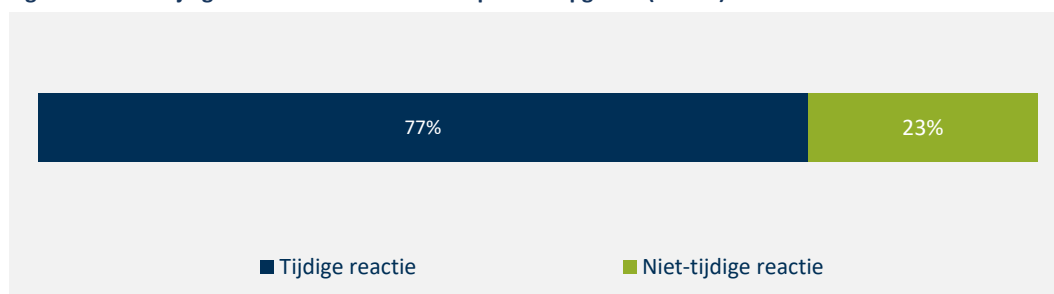
In dit hoofdstuk wordt gekeken in hoeverre schuldeisers (tijdig) reageren op en meewerken aan dergelijke verzoeken tot saldo-opgave en welke knelpunten zij hierbij ondervinden (paragraaf 2.2). Ter afsluiting van dit hoofdstuk worden hierover in de laatste paragraaf (paragraaf 2.3) enkele conclusies opgetekend.

2.2 Tijdigheid reacties op opvraag saldo-opgaven

Te laat reageren

Uit het data-onderzoek rondom de medewerking van 792 schuldeisers blijkt dat 77% van de schuldeisers tijdig reageert op het verzoek tot opgave van openstaande saldi van de schuldenaar (zie figuur 2.1).

Figuur 2.1 Tijdigheid reactie schuldeisers op saldo-opgaven (N=792)



Wanneer we kijken naar de tijdigheid in relatie tot de typen schulden zien we dat de meeste overheidsinstanties vaker tijdig reageren dan private schuldeisers (zie tabel 2.1). Een mogelijke verklaring voor dit (overwegend) tijdig reageren is volgens schuldhulpverleners gelegen in het succes van de verschillende NVVK-convenanten. Met alle overheidsschuldeisers is namelijk een convenant gesloten waarin onder meer afspraken over tijdigheid van reageren zijn opgenomen. In de praktijk merken zowel schuldhulpverleners als ook de schuldeisende partijen zelf hier een grote meerwaarde van. Een uitzondering op het tijdig reageren door overheidsschuldeisers vormt DUO, waarbij in 73% van de gevallen tijdig gereageerd wordt. Hoewel ook deze partij streeft om te voldoen aan de termijn die is afgesproken in het NVVK-convenant, is dit in de praktijk soms lastig vanwege de complexiteit van de schulden. Er is bijvoorbeeld dikwijls sprake van zowel een betalingsachterstand rondom leningen als ook een boete voor OV-producten en het kost tijd om dit uit te zoeken.

Bij private schulden blijken vooral nutsbedrijven, banken/hypotheekverstrekkers en verzendhuizen/webshops vaker niet-tijdig te reageren: respectievelijk 40%, 38% en 32% van hen

reageert niet tijdig op het verzoek tot saldo-opgave. Hoewel er vanuit de data geen verdere uitsplitsing mogelijk is, weten we dat de ervaring van schuldhulpverleners per bank/hypotheekverstrekker uiteenloopt. Met sommige banken is de ervaring bijvoorbeeld positiever, doordat deze over een goed ingerichte incasso-afdeling beschikt. Bovendien is er dan vaak sprake van contactpersonen die rechtstreeks (telefonisch) te benaderen zijn. Hier staat tegenover dat andere banken/hypotheekverstrekkers – in de ervaring van schuldhulpverleners – juist lastig te bereiken zijn of dat het lijkt alsof de administratie bij hen meer chaotisch verloopt. In gesprekken met banken/hypotheekverstrekkers blijkt inderdaad dat zij soms moeite hebben om op tijd te reageren, maar de redenen hiervoor kunnen naar eigen zeggen uiteenlopen. In sommige gevallen hebben zij de incassoprocedure bijvoorbeeld uitbesteed waardoor het meer tijd kost om te schakelen tussen deze betrokkenen om de juiste informatie aan te leveren.

Tabel 2.1 Tijdigheid reactie op saldo-opgaven naar schuldeisende partij (N=792)

Typen schulden/schuldeisende partij	Percentage tijdige reactie	Percentage niet-tijdige reactie
<u>Lokale overheid</u>		
▪ Gemeentelijke belastingen	80%	20%
▪ Overige gemeentelijke vorderingen (bijvoorbeeld Participatiewet)	79%	21%
▪ Waterschappen	85%	15%
▪ Algemeen/niet bekend	100%	0%
<u>Landelijke overheid</u>		
▪ Belastingdienst	88%	12%
▪ DUO	73%	27%
▪ CJIB	91%	9%
▪ CAK	90%	10%
▪ SVB	100%	0%
▪ UWV	83%	17%
▪ Algemeen/niet bekend	100%	0%
<u>Private partijen</u>		
▪ Bank/hypotheekverstrekker	61%	38%
▪ Nutsbedrijf	60%	40%
▪ Verzendhuis/webshop	68%	32%
▪ Privésfeer schuldenaar (bijvoorbeeld familie of vrienden)	86%	14%
▪ Overig privaat	79%	21%
▪ Niet bekend	92%	8%

De meeste schuldeisers van private schulden geven aan een termijn te hanteren van enkele werkdagen tot maximaal twee weken en dat het in de meeste gevallen ook lukt om hieraan te voldoen. Hierbij merken ze echter wel op dat het vanwege omstandigheden – bijvoorbeeld in verband met ziekte of vakantie van medewerkers – incidenteel weleens voorkomt dat de interne termijn niet gehaald wordt. Ook erkent één schuldeiser de afgelopen tijd vanwege een fusie een kleine achterstand te hebben opgebouwd. De meeste schuldeisers geven aan dat het in hun voordeel is om op tijd te reageren, omdat zij graag duidelijkheid rondom de case willen. Ook bij private schulden spelen de convenanten – bijvoorbeeld van de NVVK – volgens schuldeisers een positieve rol in het tijdig reageren op informatieverzoeken. Ook zijn enkele schuldeisers in dit verband zeer positief over initiatieven zoals het Schuldenknooppunt van de NVVK en de VNG omdat zij verwachten dat dit door de uniforme en geautomatiseerde werkwijze veel tijds winst op

zal leveren. Daarnaast zijn momenteel ook andere initiatieven beschikbaar om sneller en effectiever informatie uit te wisselen, bijvoorbeeld VISH (Verwijsindex Schuldhelpverlening), dat gebruikt wordt om aan deurwaarders door te geven dat een schuldenaar in een schuldhulpverleningstraject zit. Eén schuldeiser merkt op dat het dikwijls voorkomt dat herhaaldelijk om nieuwe schuldenoverzichten gevraagd wordt, bijvoorbeeld een paar maanden na de eerste opvraag. Dit wekt volgens deze partij frustratie op.

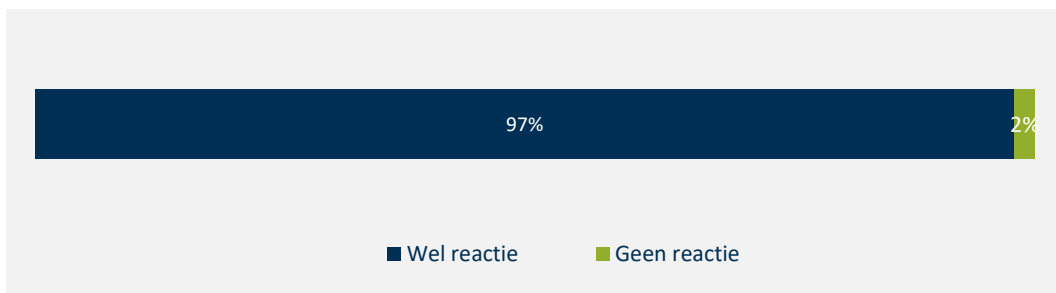
Wanneer we kijken naar het type schuldeiser – initieel, incassobureau of opkoper – dan zien we geen grote verschillen. De eerste categorie lijkt in zo’n 8 à 12-procentpunt van de gevallen tijdiger te reageren dan de andere twee categorieën. Dit is volgens de incassobureaus zelf deels te verklaren door het feit dat zij in een deel van de gevallen afhankelijk zijn van de snelheid van hun opdrachtgevers. Afhankelijk van de afspraken die met hen gemaakt zijn, kan het voorkomen dat zij moeten wachten tot de initiële schuldeiser de juiste gegevens aanreikt.

Ook wat betreft het type vordering geldt dat er geen grote verschillen zijn in de reactiesnelheid: preferente vorderingen lijken iets vaker tijdig te reageren op saldo-opvragen dan niet-preferente vorderingen (84% tegenover 76%).

In het geheel niet reageren

Slechts een kleine groep schuldeisers reageert in het geheel niet op een opvraag van saldo-opgave. Slechts 2% van de schuldeisers reageert niet (zie figuur 2.2).

Figuur 2.2 Wel of niet reageren op saldo-opgaven door schuldeisers (N=792)



Uitsplitsing naar het type schulden wijst uit dat dit alleen voorkomt bij private schuldeisers. Tabel 2.2 geeft hier meer inzicht in en hieruit blijkt duidelijk dat vooral schuldeisers uit de privésfeer van de schuldenaar en – in mindere mate – verzendhuizen/webshops nalatig zijn in het reageren op saldo-opgaven. Uit de gesprekken met schuldhulpverleners en incassobureaus blijkt daarnaast dat ook mkb-schuldeisers soms geneigd zijn om niet te reageren.

Tabel 2.2 Wel of niet reageren op saldo-opgaven door private partijen (N=563)

Typen schulden/schuldeisende partij	Percentage wel reactie	Percentage geen reactie	Percentage onbekend
<u>Private partijen</u>			
▪ Bank/hypotheekverstrekker	97%	2%	1%
▪ Nutsbedrijf	99%	1%	0%
▪ Verzendhuis/webshop	91%	6%	3%
▪ Privésfeer schuldenaar (bijvoorbeeld familie of vrienden)	77%	15%	8%
▪ Overig privaat	98%	2%	0%

Wat betreft de nalatigheid van schuldeisers uit de privésfeer van de schuldenaar omtrent het niet-reageren op saldo-opgaven wordt aangegeven door zowel schuldhulpverleners als incassobureaus dat het hier dikwijls gaat om bijvoorbeeld een ex-partner die vanuit rancune niet reageert of een familielid dat door emotionele spanningen in de relatie met de schuldenaar weigert mee te werken. Ook merken de professionals uit het werkveld bij deze groep schuldeisers dat zij vaak onvoldoende zicht hebben op de betekenis en werkwijze van een minnelijk traject, waardoor zij zich niet genoodzaakt voelen om op een dergelijk verzoek te reageren of niet (voldoende) begrijpen wat in dit kader van hen verlangd wordt. Deze aspecten spelen soms ook mee rondom het niet-reageren vanuit het mkb.

Een aspect dat volgens schuldhulpverleners bij veel private partijen een rol speelt, is dat een schuld soms bij een andere partij opnieuw is belegd. Indien de schuldenaar (langdurig) geen gehoor geeft aan betalingsverzoeken, wordt de vordering soms teruggegeven aan de opdrachtgever. Vervolgens neemt een opdrachtgever een ander incassobureau aan voor het incasseren van de schuld. In deze gevallen reageert het oorspronkelijke incassobureau niet op de saldo-opgavebrieven van de schuldhulpverlener. Vervolgens dient de schuldhulpverlener te onderzoeken bij wie de schuld opnieuw is belegd en of de hoogte van de schuld gelijk is gebleven. Ook het verkopen en opkopen van schulden zorgt voor verwarring over welke partij aangeschreven moet worden om een juist beeld te krijgen van de schuld. Zodra een partij namelijk geen eigenaar meer is van de schuld, is er dikwijls geen prikkel meer om te reageren op verzoeken vanuit schuldhulpverleners. Deze onduidelijkheid over het eigenaarschap van de schulden zorgt daarom geregeld voor vertraging van en frustratie over het minnelijk traject.

Ten slotte is ook rondom het niet-reageren geen verschil op te merken tussen het type schuldeiser. Incassobureaus en opkopers reageren nagenoeg net zo vaak als initiële schuldeisers. Wanneer we kijken naar het type vordering dan zien we dat in het geval van een preferente vordering in 100% van de gevallen gereageerd wordt door schuldeisers, tegenover 98% van de gevallen bij niet-preferente vorderingen.

Werkwijze saldo-opgave

Vanuit zowel schuldhulpverleners als schuldeisers is de niet-gestandaardiseerde werkwijze rondom saldo-opgave aangekaart als een belemmering in het proces. In de huidige situatie hanteren schuldeisers en gemeentelijke schuldhulpverleners namelijk een veelvoud aan systemen. Naast de analoge werkwijze van brieven bestaan namelijk ook talrijke digitale toegangspoorten. Bijvoorbeeld in de vorm van digitale loketten (zoals SHV Loket), websites (waaronder Vattenfall), of digitale portalen zoals die voor overheidsschuldeisers. Ook worden op lokaal niveau soms werkwijzen opgezet tussen gemeenten en hun grootste aanspreekpunten

(bijvoorbeeld in Rotterdam), die voor partijen buiten de regio soms moeilijk toegankelijk zijn of in het geheel niet bekend.

Voor elk van deze toegangspoorten geldt een andere werkwijze of procedure. De veelvoud aan wachtwoorden, formats en informatiemogelijkheden wordt door zowel schuldhulpverleners als schuldeisers als arbeidsintensief ervaren en is gevoelig voor foutjes. Er is een breed gedragen wens bij beide partijen om tot één centrale toegangspoort te komen met daarbij een eenduidige werkwijze. Volgens schuldhulpverleners en schuldeisers valt op dit punt grote winst te behalen wat betreft het verbeteren van (de slagingskans van) minnelijke trajecten. Het implementeren van het Schuldenknooppunt zou hierin een mooie stap in de juiste richting kunnen zijn.

2.3 Samenvattende conclusies

Op basis van bovenstaande analyses kunnen rondom het opvragen van saldi de volgende conclusies worden getrokken:

1. Het overgrote deel van de schuldeisers reageert tijdig op verzoeken tot saldo-opgave

Er zijn hierbij geringe verschillen op te merken tussen de typen schulden, waarbij zichtbaar is dat overheidsschuldeisers overwegend sneller reageren dan private partijen. Hierbij speelt ook mee in hoeverre een partij ingericht is om met dergelijke verzoeken om te gaan en of er bijvoorbeeld sprake is van deelname aan NVVK-convenanten. Ook de werkwijze van schuldhulpverlener en schuldeiser maakt hierbij verschil (analoog of digitaal). Vooral banken/hypotheekverstrekkers, nutsbedrijven en verzendhuizen/webshops reageren vaker niet op tijd.

2. Slechts een marginaal deel van de schuldeisers reageert in het geheel niet op verzoeken tot saldo-opgave

Het gaat hierbij hoofdzakelijk om schuldeisers uit de privésfeer van de schuldenaar of midden- en kleinbedrijven. Mogelijke motieven om niet te reageren zijn emoties die spelen rond de situatie, het directe financiële leed dat men ondervindt door de openstaande schuld en/of het beperkt bekend zijn met de procedures rondom minnelijke trajecten.

3. Er is behoefte aan een uniforme en geautomatiseerde werkwijze

Zowel bij schuldhulpverleners als schuldeisers is er behoefte aan een uniforme werkwijze rondom minnelijke trajecten. Er bestaan nu veel verschillende werkwijzen en systemen, wat zorgt voor verwarring en vertraging in het traject. Het liefste ziet men één digitaal portaal waarin alle partijen (al dan niet verplicht) samenwerken. Een voorbeeld hiervan is het Schuldenknooppunt.

3. Voorstellen schuldenregeling en akkoord

3.1 Inleiding

Zodra een overzicht is gemaakt van alle betrokken schuldeisers en de saldi die bij hen openstaan, berekent de schuldhulpverlener voor elke schuldeiser een voorstel voor een bedrag dat zij krijgen uitgekeerd bij uitvoering van het minnelijk traject. Dit kan gaan om zowel een schuldbemiddeling, dat wil zeggen: schuldeisers krijgen elk jaar een bepaald bedrag uitgekeerd, of om schuldsanering, waarbij de schuldeiser in één keer een bedrag krijgt uitgekeerd door middel van een saneringskrediet van de (gemeentelijke) kredietbank. Om het minnelijk traject te laten slagen is akkoord nodig van alle betrokken schuldeisers. Indien een schuldeiser niet akkoord gaat met het voorstel door de gemeente/uitvoeringsorganisatie, kan laatstgenoemde proberen om via de rechter een dwangakkoord te regelen. Dit betekent dat de schuldeiser gedwongen wordt om mee te werken aan het minnelijk traject. Het kan echter ook voorkomen dat besloten wordt over te gaan tot een verwijzing van de schuldenaar naar de Wsnp.

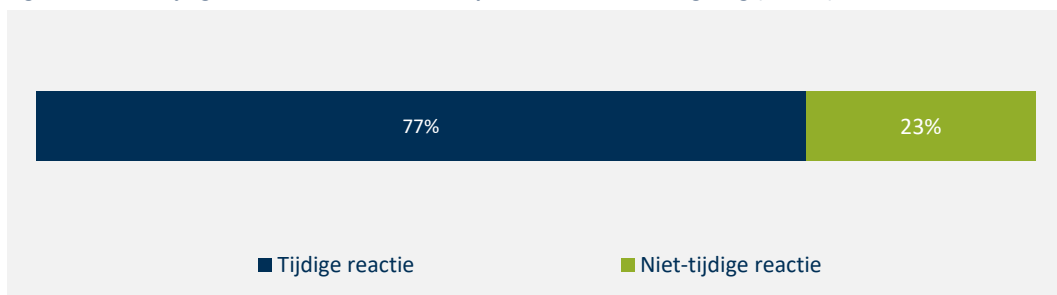
In dit hoofdstuk wordt allereerst behandeld in hoeverre schuldeisers (tijdig) reageren op voorstellen voor schuldenregelingen binnen het minnelijk traject (paragraaf 3.2). Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 ingegaan op in hoeverre schuldeisers akkoord gaan met de voorstellen tot schuldenregeling vanuit de schuldhulpverlener. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk (3.4) worden wederom op basis van de analyses uit voorgaande paragrafen samenvattende conclusies weergegeven.

3.2 Tijdigheid reacties op voorstellen schuldenregeling

Te laat reageren

Net als bij het reageren op verzoeken tot saldo-opgave, zien we uit het dataonderzoek dat ongeveer driekwart van de schuldeisers (namelijk 77%) tijdig reageert op het voorstel vanuit de schuldhulpverlener (zie figuur 3.1).

Figuur 3.1 Tijdigheid reactie schuldeisers op voorstel schuldenregeling (N=792)



Ook in dit geval wordt door overheidspartijen over het algemeen het meest tijdig gereageerd op de voorstellen tot schuldenregeling (zie tabel 3.1).

Tabel 3.1 Tijdigheid reactie op voorstel schuldenregeling naar schuldeisende partij (N=792)

Typen schulden/schuldeisende partij	Percentage tijdige reactie	Percentage niet-tijdige reactie
<u>Lokale overheid</u>		
▪ Gemeentelijke belastingen	83%	17%
▪ Overige gemeentelijke vorderingen (bijvoorbeeld Participatiewet)	82%	18%
▪ Waterschappen	93%	7%
▪ Algemeen/niet bekend	100%	0%
<u>Landelijke overheid</u>		
▪ Belastingdienst	82%	17%
▪ DUO	80%	20%
▪ CJIB	87%	13%
▪ CAK	80%	20%
▪ SVB	100%	0%
▪ UWV	83%	17%
▪ Algemeen/niet bekend	100%	0%
<u>Private partijen</u>		
▪ Bank/hypotheekverstrekker	55%	44%
▪ Nutsbedrijf	77%	23%
▪ Verzendhuis/webshop	85%	15%
▪ Privésfeer schuldenaar (bijvoorbeeld familie of vrienden)	79%	21%
▪ Overig privaat	77%	22%
▪ Niet bekend	77%	23%

Rondom de private partijen valt op dat vooral banken/hypotheekverstrekkers niet op tijd reageren op de gedane voorstellen. Vanuit schuldhulpverleners wordt aangegeven dat de belangen van deze partijen vaak groter zijn dan van andere schuldeisers, omdat de uitstaande schuld bij een bank/hypotheekverstrekker vaak aanzienlijk hoger is dan bij andere partijen. Het is daarom niet verrassend dat zij langer de tijd nodig hebben om de voorstellen (intern) te overwegen. In aanvulling hierop vragen banken/hypotheekverstrekkers vaker dan andere partijen aanvullende informatie op, bijvoorbeeld rondom de inspanningsplicht. Uit gesprekken met de geraadpleegde banken/hypotheekverstrekkers wordt dit beeld bevestigd. Naar eigen zeggen duurt het al gauw een week of vijf voordat binnen de bank/hypotheekverstrekker alle gerechtigde personen naar het voorstel hebben kunnen kijken en een afweging hebben kunnen maken. Daarnaast kost het opvragen en verwerken van aanvullende informatie ook veel tijd.

Incassobureaus geven aan dat hun opdrachtgevers vanuit het mkb vaak meer bedenktijd nodig hebben rondom een voorstel dan grotere partijen, omdat het voorstel hen financieel meer raakt. Hier staat tegenover dat verzendhuizen/webshops van alle private schuldeisers het vaakst tijdig reageren op de voorstellen. Dit kan mogelijk verklaard worden door het (relatief) geringe bedrag dat bij hen uitstaat. Vanuit schuldhulpverleners wordt opgemerkt dat deze partijen een minnelijk traject als een 'ingecalculeerd risico' lijken te beschouwen.

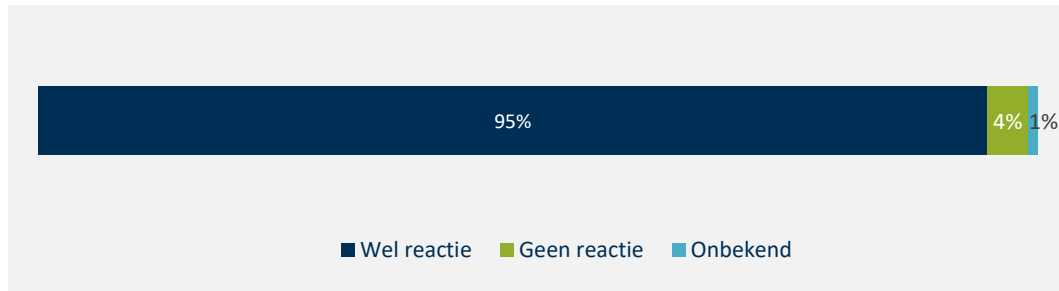
Kijken we wederom naar het type schuldeiser, dan zien we ook hier dat initiële schuldeisers iets vaker tijdig reageren dan incassobureaus (79% tegenover 75%). Ook opkopers reageren vaker tijdig dan incassobureaus (tevens 79%). Zoals in paragraaf 2.2 benoemd, speelt rondom het vertraagd reageren op voorstellen door incassobureaus mee dat zij dit in sommige gevallen moeten afstemmen met hun opdrachtgevers waardoor zij niet tijdig kunnen reageren. Een aantal

geraadpleegde incassobureaus geeft bijvoorbeeld aan dat zij aan mkb-schuldeisers vaak meer uitleg moeten geven over het voorstel en dat het meer tijd kost om hen te overtuigen het voorstel te accepteren.

In het geheel niet reageren

In slechts een klein deel van de gevallen – namelijk 4% – reageert de schuldeiser in het geheel niet op het voorstel dat vanuit de schuldhulpverlener wordt gedaan voor een minnelijke schuldenregeling (figuur 3.2).

Figuur 3.2 Wel of niet reageren op voorstel schuldenregeling door schuldeisers (N=792)



Wederom gaat het hierbij (hoofdzakelijk) om private schuldeisers.⁵ De uitsplitsing in tabel 3.2 laat zien dat ook hier schuldeisers uit de privésfeer van de schuldenaar relatief vaak niet reageren op het voorstel. Zoals in paragraaf 2.2 reeds opgemerkt is dit mogelijk te wijten aan emoties die spelen binnen de relatie tussen de schuldenaar en de particuliere schuldeiser of aan gebrek aan kennis over het proces van minnelijke schuldhulpverlening bij de privéschuldeiser.

Tabel 3.2 Wel of niet reageren op voorstel schuldenregeling door private partijen (N=568)

Typen schulden/schuldeisende partij	Percentage wel reactie	Percentage geen reactie	Percentage onbekend
<u>Private partijen</u>			
▪ Bank/hypotheekverstrekker	90%	7%	3%
▪ Nutsbedrijf	94%	6%	0%
▪ Verzendhuis/webshop	94%	3%	3%
▪ Privésfeer schuldenaar (bijvoorbeeld familie of vrienden)	71%	14%	14%
▪ Overig privaat	96%	4%	0%
▪ Niet bekend	100%	0%	0%

Ook banken/hypotheekverstrekkers reageren meer dan gemiddeld niet op de voorstellen die door de schuldhulpverleners worden gedaan. Het is niet mogelijk een eenduidige verklaring hiervoor te geven. Mogelijkerwijs heeft dit te maken met individuele strategieën vanuit de banken op het gebied van hun incassobeleid. Vanuit betrokkenen bij schuldhulpverlening is genoemd dat de ene bank/hypotheekverstrekker hier intern beter op is toegerust dan de ander.

Ten slotte wijst data-analyse uit dat men in het geval van preferente vorderingen vrijwel altijd reageert (slechts 1% reageert niet). Wanneer het gaat om niet-preferente vorderingen, echter, wordt in 4% van de gevallen geen reactie van de schuldeiser vernomen.

⁵ Onder het absolute aantal schuldeisers binnen de database dat niet heeft gereageerd (31), bevindt zich één keer gemeentelijke belastingen, één keer het CAK en één keer de Belastingdienst.

3.3 Akkoord met voorstellen schuldenregeling

De reacties van schuldeisers op de voorstellen tot minnelijke regelingen zijn zeer verschillend. Sommige schuldeisers gaan direct akkoord met het voorstel, anderen gaan akkoord na een heroverweging – dus wanneer de schuldhulpverlener nogmaals een verzoek doet om akkoord te gaan, bijvoorbeeld omdat zij anders de enige schuldeiser is die niet akkoord gaat of omdat er een aangepast voorstel is gedaan – en nog weer anderen gaan helemaal niet akkoord. Figuur 3.3 geeft hier inzicht in. We merken hierbij op dat deze cijfers niet weergeven hoeveel pogingen tot minnelijke trajecten uiteindelijk slagen, aangezien er – ondanks een akkoord van de schuldeiser – andere redenen kunnen zijn waarom een minnelijk traject niet slaagt. Een voorbeeld hiervan is uitval van de schuldenaar.

Figuur 3.3 (Niet-)akkoord schuldeisers met voorstel (N=792)



De data-analyse wijst echter uit dat schuldeisers bij het overgrote deel – circa 90% – van de voorgestelde schuldregelingen akkoord gaan met het gedane voorstel. Bovendien is ruim vier op de vijf schuldeisers akkoord met het eerste voorstel voor de schuldenregeling. Tabel 3.3 laat zien dat er enkele verschillen op te merken zijn op dit punt tussen de verschillende typen schulden. 'Anders' betekent in deze context bijvoorbeeld dat gaandeweg het proces een vordering reeds voldaan bleek te zijn of op een andere manier een regeling is getroffen.

Tabel 3.3 Akkoord met voorstel schuldenregeling naar schuldeisende partij (N=792)

Typen schulden/schuldeisende partij	Percentage akkoord	Percentage akkoord na heroverweging	Percentage niet-akkoord	Percentage anders
<u>Lokale overheid</u>				
▪ Gemeentelijke belastingen	91%	6%	3%	0%
▪ Overige gemeentelijke vorderingen (bijvoorbeeld Participatiewet)	85%	0%	15%	0%
▪ Waterschappen	96%	4%	0%	0%
▪ Algemeen/niet bekend	100%	0%	0%	0%
<u>Landelijke overheid</u>				
▪ Belastingdienst	88%	4%	5%	3%
▪ DUO	87%	0%	0%	13%
▪ CJIB	82%	5%	5%	0%
▪ CAK	80%	0%	0%	20%
▪ SVB	100%	0%	0%	0%
▪ UWV	83%	17%	0%	0%
▪ Algemeen/niet bekend	100%	0%	0%	0%
<u>Private partijen</u>				
▪ Bank/hypotheekverstrekker	63%	16%	20%	1%
▪ Nutsbedrijf	87%	4%	7%	1%
▪ Verzendhuis/webshop	88%	3%	9%	0%
▪ Privésfeer schuldenaar (bijvoorbeeld familie of vrienden)	50%	7%	29%	14%
▪ Overig privaat	83%	8%	6%	3%
▪ Niet bekend	100%	0%	0%	0%

Op hoofdlijnen is er voor lokale- en landelijke overheden een vrij robuust beeld, waarbij circa 80% tot 95% met het eerste voorstel akkoord gaat. Binnen de groep van private schuldeisers is daarentegen wel wat variatie zichtbaar. Bij nutsbedrijven en verzendhuizen is het aandeel dat akkoord gaat met het eerste voorstel (bovengemiddeld) hoog met circa 90%. Voor banken/hypotheekverstrekkers en schuldeisers in de privésfeer tekent zich echter een wat ander beeld af. Onder voorgenoemde partijen ligt het aandeel akkoord met eerste voorstel beduidend lager met respectievelijk 63% en 50%.

Vanuit schuldeisers zijn er enkele verklaringen aangedragen omtrent het akkoord gaan met schuldenregelingen. Daar waar schuldeisers (overwegend) met het eerste voorstel akkoord gaan, zien schuldhulpverleners en schuldeisers (opnieuw) een belangrijke rol weggelegd voor de convenanten die de NVVK met schuldeisers heeft afgesloten. Partijen die deel uitmaken van het convenant, werken goed samen en/of gaan automatisch akkoord (met uitzondering van fraudevorderingen). Uit de gesprekken met schuldeisers komt nadrukkelijk naar voren dat zij lidmaatschap van een gemeente\uitvoeringsorganisatie van de NVVK zien als een belangrijk 'keurmerk' waardoor zij erop kunnen vertrouwen dat een voorstel degelijk en betrouwbaar is. Voor het overgrote deel van de schuldeisers is lidmaatschap van de NVVK vanuit de kant van schuldhulpverlening een reden om vrijwel automatisch akkoord te gaan met een voorstel. De hoogte van het voorstel speelt daarbij eigenlijk nauwelijks een rol. Ook als de schuldhulpverlening geen lid is van de NVVK wordt door schuldeisers dikwijls gecheckt of het voorstel aan de

voorwaarden van de NVVK voldoet. Door zowel schuldhulpverleners als schuldeisers is daarnaast gesignaleerd dat grote organisaties tegenwoordig ingericht zijn op het snel afhandelen van schulden. Hiermee zouden schuldeisers de negatieve kostenpost zoveel mogelijk willen beperken.

Een klein deel van de schuldeisers gaat na heroverweging alsnog akkoord met de schuldregeling, nadat een eerste voorstel niet geaccepteerd is. Voor de meeste overheidspartijen bedraagt dit aandeel ongeveer 5%.⁶ Bij de meeste private partijen speelt akkoord na heroverweging in 3% tot 8% van de gevallen. Binnen deze groep wijken banken/hypotheekverstrekkers af, in die zin dat zij relatief vaker pas na heroverweging akkoord gaan. Schuldhulpverleners herkennen het beeld dat banken/hypotheekverstrekkers vaak extra informatie inwinnen over bijvoorbeeld de inspanningsverplichting van de schuldenaar. Daarnaast zou dit type schuldeiser relatief vaak aandragen dat de inspanningsverplichting van de schuldenaar ontoereikend is. Bij grote vorderingen van bijvoorbeeld meer dan 10.000 euro zijn er soms aanvullende afspraken noodzakelijk alvorens de bank/hypotheekverstrekker akkoord gaat. De geraadpleegde banken/hypotheekverstrekkers beamen dat zij meestal aanvullende informatie opvragen of bepaalde 'bewijsstukken' willen inzien.

Uiteindelijk komt circa 8% van de voorgestelde schuldregelingen niet tot een minnelijk akkoord. Drie typen schuldeisers vallen hierbij op, doordat zij gemiddeld minder vaak instemmen met het voorstel. Dit zijn overige gemeentelijke vorderingen, banken/hypotheekverstrekkers en schuldeisers in de privésfeer. Hoewel er verschillende redenen aan het niet-akkoord ten grondslag kunnen liggen, zijn vier hoofdredenen door schuldhulpverleners en schuldeisers naar voren gebracht. We behandelen deze hoofdredenen nu willekeurige volgorde.

Partijen, zoals banken/hypotheekverstrekkers, **sturen soms aan op een Wsnp-traject**. Schuldeisers zijn namelijk niet altijd gerust op afspraken zoals vastgelegd binnen een minnelijk traject. Bij een Wsnp-traject zijn afspraken over bijvoorbeeld de sollicitatieverplichting in hun ogen beter gewaarborgd. Daarnaast is een Wsnp-bewindvoerder er voor de schuldeiser, waar een schuldhulpverlener de belangen van beide partijen behartigt bij een minnelijk traject. Ook zijn er schuldeisers die van mening zijn dat ze in Wsnp-traject een hoger bedrag uitgekeerd zullen krijgen dan bij het minnelijk traject.

Onbekendheid met minnelijke trajecten speelt een grote rol bij het niet akkoord gaan vanuit kleine zelfstandigen/mkb'ers (zoals dierenarts, tandarts, klein bouwbedrijf) en/of schuldeisers uit de privésfeer van de schuldenaar. Bovendien vindt men de hoogte van het voorgestelde bedrag vaak te laag. Een schuldregeling treft deze schuldeisers geregeld persoonlijk in hun portemonnee (waardoor zij in een uiterst geval zelf in de financiële problemen kunnen komen). Bij deze categorieën schuldeisers speelt in grote mate mee dat het voorgestelde bedrag als 'oneerlijk' wordt ervaren.

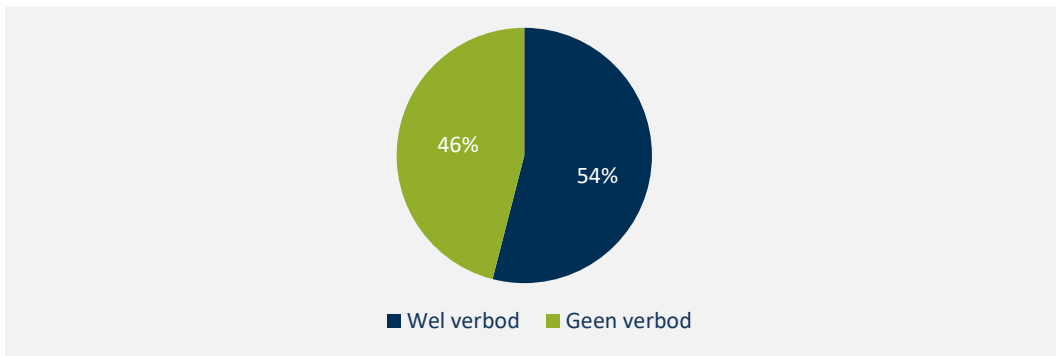
Daarnaast wordt door schuldeisers dikwijls als reden aangevoerd dat het **ontbreken van een stabiele financiële situatie/de aanwezigheid van een negatieve geschiedenis met schuldenaar** een reden is om niet akkoord te gaan. Indien de financiële situatie van schuldenaar niet stabiel is, is dit voor verschillende schuldeisers een reden om niet in te stemmen met het voorstel. Hier kan sprake van zijn als een schuldenaar nieuwe schulden blijft maken. Verder hebben sommige

⁶ Een uitzondering hierop vormt het UWV (zie tabel 3.3). Hierbij merken we op dat het aantal schulden vanuit het UWV binnen de data-analyse dusdanig klein is (namelijk N=6) dat dit beeld enigszins vertekent.

schuldeisers een hele geschiedenis met de schuldenaar, waardoor de bereidheid voor medewerking deels verdwenen is. Dit speelt bijvoorbeeld relatief vaak rondom woningbouwverenigingen, maar wordt ook in het geval van banken/hypotheekverstrekkers genoemd als reden om niet akkoord te gaan. Een meerderheid van de schuldeisers geeft aan de context van de schulden mee te wegen in het besluit om akkoord te gaan of niet. Wanneer een schuldenaar bijvoorbeeld een lange geschiedenis kent van wanbetaling, zich tijdens de oorspronkelijke incassoprocedures passief heeft opgesteld of al meerdere minnelijke trajecten heeft doorlopen, is een schuldeiser minder geneigd om akkoord te gaan.

Ten slotte geldt voor overheidsschuldeisers een **wettelijk verbod op medewerking bij een fraudevordering** (artikel 60c van de Participatiewet). Uit tabel 3.3. blijkt dat gemiddeld 92% van de overheidsschuldeisers akkoord gaat met de voorstellen die door schuldhulpverleners worden gedaan, terwijl gemiddeld 6% niet akkoord gaat. Van deze 6% is in iets meer dan de helft van de gevallen opgemerkt dat het niet-akkoord verband houdt met het wettelijke verbod op medewerking (zie figuur 3.4).

Figuur 3.4 **Wettelijk verbod op medewerking door overheidsschuldeisers bij niet-akkoord (N=13)**



In deze gevallen zijn gemeenten of het UWV als schuldeiser vaak wel bereid akkoord te gaan met een voorstel, maar worden ze hierbij gehinderd door de regelgeving. Indien vervolgens de schuldhulpverlening aanstuurt op een dwangakkoord, mag bijvoorbeeld de gemeente wel akkoord gaan. In meerdere gesprekken is naar voren gekomen dat het dwangakkoord op deze manier een werkwijze is om de niet-medewerking onder het verbod op medewerking te kunnen omzeilen.

3.4 Samenvattende conclusies

Wanneer we kijken naar alles wat in dit hoofdstuk de revue heeft gepasseerd, zijn de volgende conclusies op te tekenen:

1. Ruime meerderheid van de schuldeisers reageert tijdig op voorstellen schuldenregeling

Net als bij verzoeken tot saldo-opgaven is zichtbaar dat vooral de overheidspartijen tijdig reageren. Bij de private schuldeisers vallen banken/hypotheekverstrekkers in negatieve zin op. Mogelijke verklaring hiervoor is dat het bij deze partijen om relatief hoge bedragen gaat en dat zij veel tijd nodig hebben om intern tot een besluit te komen. Ook mkb-partijen en privéschuldeisers hebben vaak wat meer tijd (en uitleg) nodig over het voorstel.

2. Slechts een marginaal deel van de schuldeisers reageert in het geheel niet op voorstellen schuldenregelingen

Wederom gaat het hierbij hoofdzakelijk om schuldeisers uit de privésfeer van de schuldenaar of midden- en kleinbedrijven. Mogelijke motieven om niet te reageren zijn emoties die spelen rond de situatie, het directe financiële leed dat men ondervindt door de openstaande schuld en/of het beperkt bekend zijn met de procedures rondom minnelijke trajecten.

3. Circa 9 van de 10 schuldeisers gaat akkoord met het voorstel

Ongeveer 82% van de schuldeisers gaat akkoord met het eerste voorstel en nog eens 7% gaat akkoord na een heroverweging. De bijdrage van de NVVK-convenanten en het NVVK-lidmaatschap hierin wordt door zowel schuldhelpverleners als schuldeisers onderkend. Banken/hypotheekverstrekkers hebben relatief vaak een verzoek tot heroverweging nodig voor zij akkoord gaan. Dit is hoofdzakelijk gelegen in het feit dat zij relatief vaak aanvullende informatie opvragen.

4. Uiteenlopende redenen om niet akkoord te gaan met het voorstel

Er zijn grofweg vier hoofdredenen te noemen waarom schuldeisers weigeren om akkoord te gaan met het voorstel vanuit de schuldhelpverlener:

- De schuldeiser heeft een voorkeur voor het Wsnp-traject;
- De schuldeiser is niet of onvoldoende bekend met de procedures van een minnelijk traject (gevoelens aan de kant van schuldeiser dat hem (of haar) onrecht is aangedaan, door niet (volledig) te betalen voor een afgenomen product of dienst, of de persoonlijke financiële impact spelen hierin ook een rol);
- Door de specifieke situatie van de schuldenaar is de schuldeiser minder welwillend om mee te werken;
- Er is sprake van een wettelijk verbod op kwijtschelding bij een fraudevordering.

4. Overige factoren rondom (niet-)medewerking

4.1 Inleiding

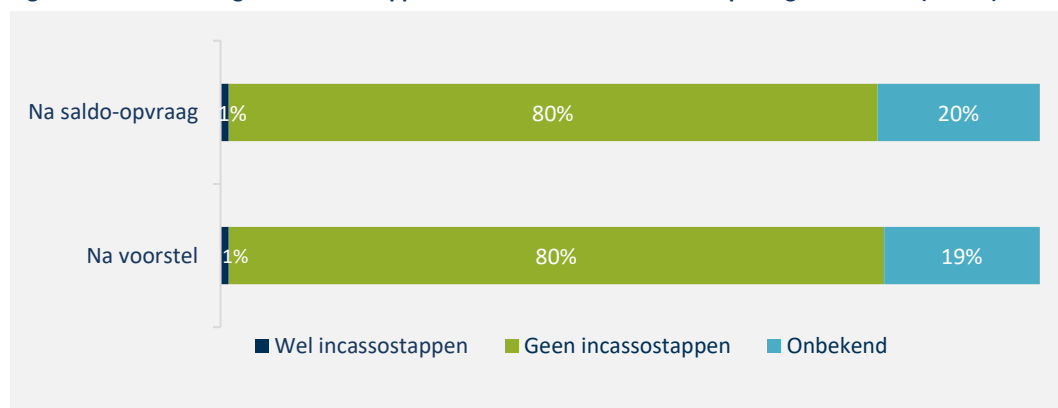
In dit hoofdstuk staan overige factoren centraal die (mogelijk) een rol spelen rondom (niet-)medewerking van schuldeisers aan minnelijke trajecten. Hierbij wordt allereerst gekeken naar een extra aspect aangaande schuldeisers en hun acties tijdens een minnelijk traject. Dit wordt gedaan door in beeld te brengen in hoeverre en waarom schuldeisers er wel of niet voor kiezen om incassostappen te (blijven) zetten tijdens het opzetten van een minnelijk traject (paragraaf 4.2). Vervolgens wordt in paragraaf 4.3 de rol van gemeenten/uitvoeringsorganisaties onder de loep genomen om te zien welke factoren vanuit hun kant mogelijk een positief of negatief effect hebben op (niet-)medewerking vanuit schuldeisers aan minnelijke trajecten.

4.2 Opstarten en/of voortzetten incassostappen door schuldeisers

Met schuldhulpverleners is gesproken over hun ervaringen met schuldeisers die incassotrajecten beginnen of voortzetten rond het opstarten van minnelijke trajecten. Op dit punt doen zich aanzienlijke verschillen voor tussen de geraadpleegde schuldhulpverleners. Ongeveer de helft van de schuldhulpverleners constateert dat schuldeisers overgaan tot beslagleggingen, zodra zij merken dat een minnelijk traject in gang wordt gezet. Met name (grote) gerechtsdeurwaarders zijn in dit licht genoemd als type schuldeiser die zich van deze werkwijze bedient. Ervaringen met de mate waarin schuldeisers zulke activiteiten opstarten, verschillen sterk. Schattingen lopen uiteen van 5% tot maar liefst 90% van de minnelijke trajecten waarbij ten minste één schuldeiser incassotrajecten start of voortzet. Overigens merken de meeste gesprekspartners op dat het lastig is hier een adequate inschatting over te maken. Vaak is hen namelijk bij hercontrole pas bekend dat bijvoorbeeld (opgestarte) beslagleggingen voort zijn gezet.

Uit de data-analyse rondom het wel of niet ondernemen van incassostappen komt naar voren dat dit slechts in een klein aantal van de gevallen voorkomt (zie figuur 4.1). Hierbij merken we echter wel op dat het voor een relatief groot aantal schuldeisers niet bekend is of dit voorkomt omdat dit door de gemeenten/uitvoeringsorganisaties niet (altijd) geregistreerd wordt.

Figuur 4.1 Wel of geen incassostappen door schuldeisers na saldo-opvraag en voorstel (N=792)



Meerdere geraadpleegde schuldhulpverleners geven aan dat diverse schuldeisers dreigbrieven sturen voor boedelbeslaglegging. Deze boedelbeslaglegging kan volgens de brief alleen

afgewend worden door (direct) een betaling te verrichten. Op schuldenaren doen deze brieven een sterk emotioneel appel. Een deel van hen wringt zich vervolgens in bochten om alsnog geld te regelen en de betaling richting schuldeiser te voldoen. Als schuldhulpverleners op de hoogte zijn van deze brieven, nemen zij contact op met betreffende schuldeiser. Het komt echter ook voor dat de brieven buiten het zicht van de schuldhulpverlener blijven. Een enkele schuldeiser merkt op dat het versturen van brieven en dergelijke vaak automatisch aangestuurd wordt, waardoor het per abuis toch weleens voorkomt dat zo'n brief verstuurd wordt, terwijl men net op de hoogte is gebracht van het minnelijk traject.

Redenen (niet) opstarten incassostappen

Hoewel schuldeisers niet vaak openlijk hun motieven delen met schuldhulpverleners voor het starten van incassotrajecten in deze (voor)fase van een schuldenregeling, bestaan er wel vermoedens. Unaniem veronderstellen deze schuldhulpverleners dat schuldeisers op deze wijze hopen een groter deel van de vordering terug te krijgen. Soms kan een schuldeiser door twee maanden loonbeslagen voort te zetten, de gehele vordering alsnog incasseren. Dit terwijl er via een minnelijk traject bijvoorbeeld maar een (klein) deel van de openstaande schuld terugkomt. Daarnaast veronderstellen enkele schuldhulpverleners dat het feit dat schuldeisers het recht hebben om naar de rechtbank gaan voor incassotrajecten ook een rol speelt. Het is een recht en daarom benut men de mogelijkheid. Deze vermoedens voor redenen om incassostappen te ondernemen tijdens het traject worden in onze gesprekken met de schuldeisers bevestigd: ze geven aan op deze manier een groter deel terug te krijgen en ze vinden dat ze hiermee in hun recht staan. Daarnaast geven enkele schuldeisers als reden op dat er dikwijls wel zes maanden of soms meer zit tussen een saldo-opvraag en een daadwerkelijk voorstel tot een schuldregeling. Het is voor hen een grote opgave om al die tijd af te moeten zien van stappen, omdat zij ook graag door willen en een dossier willen sluiten. Deze traagheid van het proces is voor hen daarom soms ook een reden om door te gaan met incassostappen of incassostappen op te zetten. In het geval van een incassobureau komt het voor dat een opdrachtgever graag wil dat er tussentijdse stappen gezet worden (hoewel dit vaak door het incassobureau afgeraden wordt).

Hier staat tegenover dat een vergelijkbaar deel van de schuldhulpverleners niet het beeld herkent van het opstarten van incassotrajecten. Enkeligen dragen aan dat de kosten die een schuldeiser maakt voor het opstarten van kortdurende incassotrajecten niet opwegen tegen de te incasseren bedragen. Zodra een schuldenregeling rond is, kan men immers het incasseren niet meer voortzetten. Bovendien zouden schuldeisers zich tegenwoordig beter realiseren dat een dergelijke schuldenregeling succesvol van de grond komt. Daarnaast heeft een enkele schuldhulpverlener de indruk dat bepaalde partijen nu, in vergelijking met jaren geleden, meer 'sociaal incasseren' en meer oplossingsgericht meedenken. Het beginnen van incassotrajecten past hier dan niet bij.

Voortzetting bestaande incassotrajecten

Een ander besproken aspect betreft de voortzetting van bestaande incassotrajecten. De ervaring van schuldhulpverleners is dat een deel van de schuldeisers incassotrajecten direct stopzetten, zodra zij merken dat een minnelijk traject van de grond komt. Dit zijn vooral partijen waar via de NVVK een convenant is gesloten (zoals overheidsschuldeisers en zorgverzekeraars). Meerdere schuldeisers merken op dat zij incassostappen opschorten voor de termijn die in afspraken is vastgelegd (bijvoorbeeld in een convenant met de NVVK), maar dat zij na afloop van die termijn wel weer stappen zetten, bijvoorbeeld omdat het aan de kant van de schuldhulpverlening te lang

duurt voordat er duidelijkheid is. Het merendeel van deze schuldeisers geeft aan dit dan altijd naar de schuldhulpverlener te communiceren.

Hier staat tegenover dat sommige andere schuldeisers wel nog een paar maanden blijven incasseren. Mogelijk speelt hierbij een rol dat zij reeds kosten hebben gemaakt om te mogen incasseren. Vervolgens willen ze zo lang mogelijk het traject benutten om een zo groot mogelijk deel van de vordering terug te krijgen. Een groot deel van de schuldeisers, echter, geeft aan dat zij graag zien dat betalingsregelingen die vóór het minnelijk traject zijn afgesproken – zoals lopende termijnen of bijvoorbeeld lopende premies – tijdens het opstarten van het traject gehonoreerd worden. Zij vinden dat zij hiermee in hun recht staan en zien het als teken van goede wil vanuit de kant van de schuldenaar.

Als schuldeisers incassotrajecten opstarten of voortzetten, heeft dit verschillende (potentieel) nadelige gevolgen voor het minnelijk traject. De gevolgen zijn in te delen in gevolgen voor de schuldenaar en de schuldeiser. Bij schuldenaren roepen nieuwe incassotrajecten volgens schuldhulpverleners vaak veel stress, angst en wantrouwen jegens het schuldhulpverleningstraject op. Schuldenaren denken positieve stappen te zetten door nu een schuldentraject aan te gaan, maar ondertussen gaan beslagleggingen gewoon door. Dit staat vervolgens de samenwerking met de schuldhulpverlener in de weg. Daarnaast kan het algehele traject langer duren, doordat het meer tijd kost om tot een stabiele financiële situatie (fase 1) te komen. Voor schuldeisers rondom een traject die hun stappen wel hebben stopgezet zijn er ook nadelige kanten. Als beslagleggingen van andere partijen doorgaan, kan een schuldenaar niet sparen tot de start van de schuldregeling. Hierdoor raken andere schuldeisers in zekere zin gedupeerd, omdat er 'minder' evenredig aan verschillende partijen terugbetaald kan worden.

4.3 Uitvoering naar type gemeente/uitvoeringsorganisatie

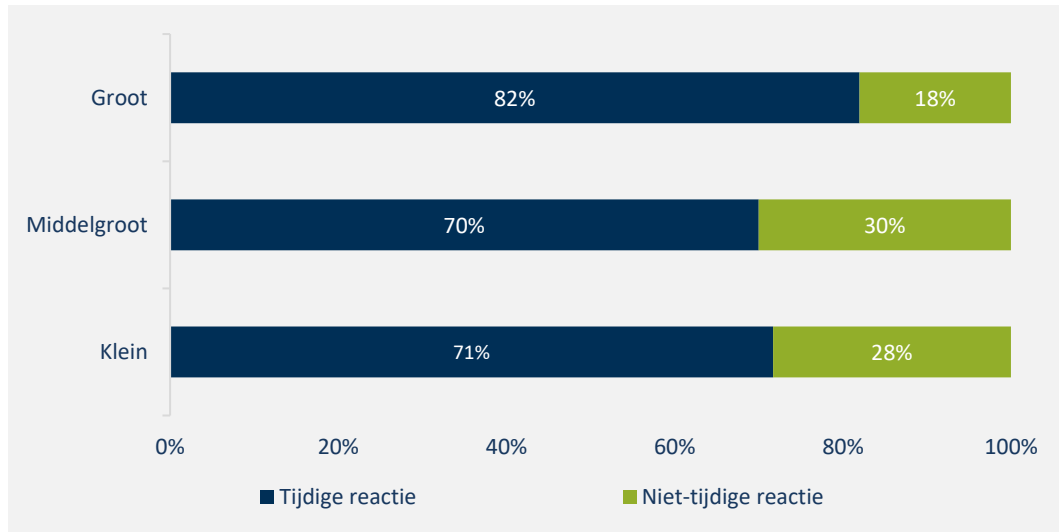
Vrijwel alle schuldeisers geven aan dat zij grote verschillen ervaren in de samenwerking met verschillende gemeenten/uitvoeringsorganisaties rondom de minnelijke trajecten. Het is echter lastig om op basis van hun ervaringen één conclusie te trekken over het type gemeente/uitvoeringsorganisatie dat in hun ogen beter 'scoort' dan anderen. Schuldeisers merken op dat het hoofdzakelijk lijkt af te hangen van de politieke kleur van een gemeente. Een gemeente waarin veel aandacht en prioriteit is voor dit onderwerp, heeft de zaakjes volgens hen vaak beter op orde dan gemeenten die bijvoorbeeld weinig middelen beschikbaar stellen voor schuldhulpverlening. De kwaliteit van de schuldhulpverlening en de minnelijke trajecten verschilt in hun ogen daarom zeer per gemeente. Ondanks dat schuldeisers het lastig vinden om aan te geven waarin precies de verschillen liggen tussen typen gemeenten wat betreft de samenwerking in de minnelijke trajecten, zijn twee kenmerken meerdere keren genoemd.

Allereerst wordt vaak opgemerkt dat de samenwerking met de G4-gemeenten en andere grote(re) gemeenten prettig verloopt. Dit wijten schuldeisers voornamelijk aan de hoge automatiseringsgraad die bij deze gemeenten aanwezig is en de (bijbehorende) snelheid waarmee de trajecten doorlopen worden. Er wordt echter ook opgemerkt dat de processen bij deze – en andere grote(re) – gemeenten vaak wel meer versnipperd zijn. Dat wil zeggen: één medewerker beheert bijvoorbeeld de saldo-opgaven en een ander gaat over de berekeningen van de voorstellen. Dit maakt het dikwijls lastiger voor schuldeisers om aanvullende informatie op te vragen omdat medewerkers dan geen goed totaaloverzicht hebben.

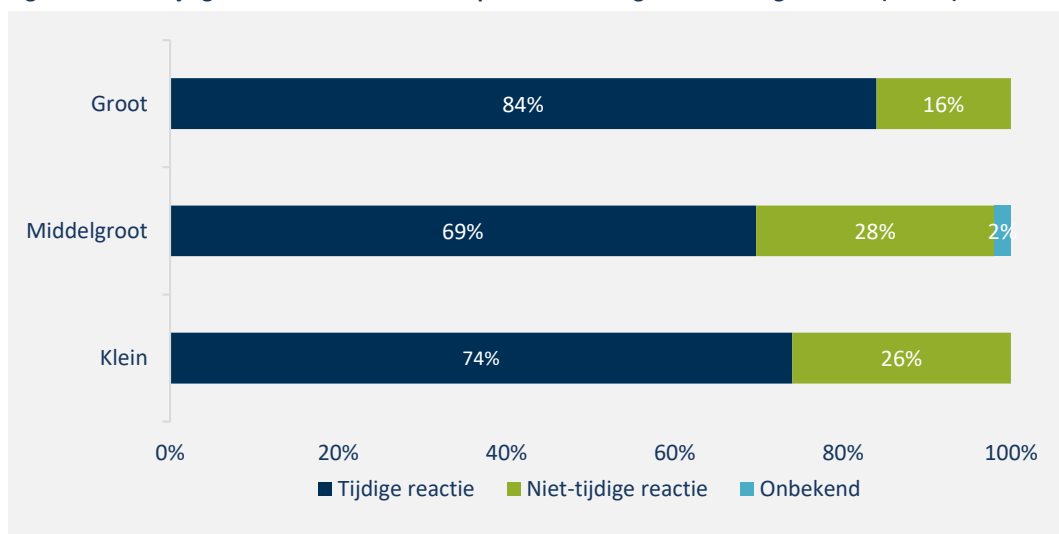
Het tweede aspect dat opvalt is dan ook dat schuldeisers aangeven dat kleine(re) gemeenten/ uitvoeringsorganisaties vaak beter inhoudelijk op de hoogte zijn van cases. Ook zijn de lijntjes binnen en mét deze gemeenten/uitvoeringsorganisaties vaak korter, waardoor het makkelijker is om aanvullende informatie te verkrijgen, bijvoorbeeld over de opbouw van de berekening of over de situatie rondom de schuldenaar. Hetzelfde wordt door schuldeisers opgemerkt voor gemeenten die de uitvoering in eigen beheer hebben: zij lijken vaak iets meer betrokken te zijn en in staat verbindingen te leggen met bijvoorbeeld andere domeinen dan uitvoeringsorganisaties.

De data-analyse rondom (niet-)medewerking van schuldeisers in relatie tot de kenmerken van de gemeenten (grootteklasse, wel of niet uitbesteed, zelfstandig of in samenwerkingsverband en wel of geen gebruik van een kredietbank) sluit in grote lijnen aan bij deze opmerkingen van de schuldeisers. We zien bijvoorbeeld bij grote(re) gemeenten dat er vaker tijdig gereageerd wordt op zowel de saldo-opvraag als op het voorstel zelf (zie figuur 4.2 en figuur 4.3).

Figuur 4.2 Tijdigheid reactie schuldeisers op saldo-opgaven naar grootteklasse gemeente (N=792)



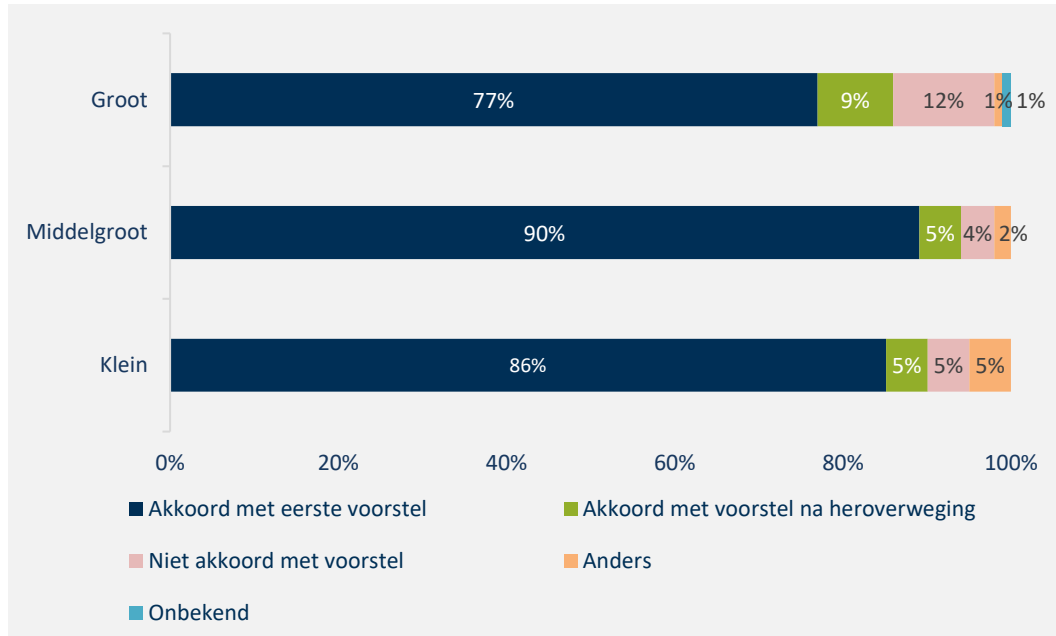
Figuur 4.3 Tijdigheid reactie schuldeisers op voorstel naar grootteklasse gemeente (N=792)



Dit sluit aan bij de opmerkingen van schuldeisers over het soepele en vaak geautomatiseerde administratieve proces bij grote(re) gemeenten. Hier staat echter tegenover dat het percentage

schuldeisers dat (meteen) akkoord gaat met het voorstel voor grote(re) gemeenten juist lager ligt dan bij middelgrote en kleine gemeenten (zie figuur 4.4). Dit strookt met de ervaring van schuldeisers dat zij vanuit kleine(re) gemeenten meer informatie aangereikt krijgen waarop zij een keuze tot akkoord of niet-akkoord gaan kunnen baseren.

Figuur 4.4 (Niet-)akkoord schuldeisers met voorstel naar grootteklasse gemeenten (N=792)



De data-analyse wijst verder uit dat de overige kenmerken van gemeenten (wel of niet uitbesteed aan een uitvoeringspartij, zelfstandig of in samenwerkingsverband en wel of geen gebruik van een kredietbank) niet of slechts in zéér beperkte mate van invloed zijn op de tijdigheid van reageren en het wel of niet akkoord gaan van schuldeisers.

Vooraf op het gebied van communicatie vanuit gemeenten/uitvoeringsorganisaties met schuldeisers is winst te behalen volgens de geraadpleegde schuldeisers. Volgens hen blijft het vaak lang stil aan de zijde van de schuldhulpverlener. Dit wordt als zeer onprettig ervaren omdat het dan niet duidelijk is wat de status van het traject is. Soms wordt niet eens naar de schuldeisers teruggekoppeld dat een traject mislukt is, waardoor de schuldeisers lang in het ongewisse blijven over de status van de case. Daarnaast wordt, zoals in hoofdstuk 3 reeds aan de orde is gekomen, door schuldhulpverleners niet altijd een adequate uitleg gegeven rondom een voorstel of de situatie van de schuldenaar. Ook zijn de brieven die gestuurd worden niet altijd duidelijk of wordt de toon door schuldeisers soms als vijandig ervaren. Eén schuldeiser geeft aan minder snel te reageren of akkoord te gaan zodra er vanuit de schuldhulpverlener meteen bedreigd wordt met een dwangakkoord omdat naar eigen zeggen “de gunfactor” dan snel daalt.

4.4 Samenvattende conclusies

Wat betreft overige factoren rondom (niet-)medewerking van schuldeisers aan minnelijke trajecten kunnen we de volgende conclusies trekken:

1. Het ondernemen/opzetten van incassostappen tijdens een minnelijk traject komt relatief weinig voor

In tegenstelling tot de beeldvorming bij schuldhulpverleners, ondernemen schuldeisers in slechts een klein deel van de gevallen incassostappen terwijl zij weten dat er getracht wordt een minnelijk traject op te starten. Wanneer dit toch plaatsvindt, is dit meestal een poging van de schuldeiser om zoveel mogelijk van de schuld te kunnen incasseren. Ook speelt zo nu en dan mee dat een traject erg lang duurt en dat schuldeisers daarom graag vervolgstappen willen nemen. Ten slotte merken we op dat dit aspect niet door alle gemeenten/uitvoeringsorganisaties (volledig) geregistreerd wordt.

2. Schuldeisers zien grote verschillen in samenwerking met gemeenten

Schuldeisers merken op dat de samenwerking met sommige gemeenten beduidend prettiger verloopt dan met andere gemeenten. Hierin lijkt vooral de politieke kleur van de gemeente een rol te spelen. Gemeenten die meer prioriteit geven aan dit onderwerp, werken vaak sneller en prettiger dan gemeenten die hier minder middelen voor beschikbaar stellen. Daarnaast laten zowel de gesprekken met schuldhulpverleners als de data-analyse zien dat:

- De processen bij grote(re) gemeenten vaak sneller verlopen, maar men inhoudelijk minder op de hoogte is van afzonderlijke cases. Het opvragen van aanvullende informatie is daardoor lastiger. Ook is het aantal schuldeisers dat (meteen) akkoord gaat met een voorstel bij deze gemeenten iets lager dan gemiddeld.
- Bij kleine(re) gemeenten is men inhoudelijk vaak beter op de hoogte van een zaak en is het makkelijker om aanvullende informatie op te vragen. Het aantal schuldeisers dat (meteen) akkoord gaat is gemiddeld iets hoger. Hier staat tegenover dat het gehele proces vaak iets langer duurt en dat schuldeisers gemiddeld gezien vaker niet-tijdig reageren.

3. Schuldeisers willen graag meer en/of betere communicatie vanuit schuldhulpverleners

Een deel van de schuldeisers merkt op dat zij verbeterpunten zien wat betreft de communicatie vanuit schuldhulpverleners. Dit heeft vooral betrekking op de status van het traject, maar is ook gelegen in het geven van een duidelijke verantwoording rondom de berekening van het voorstel. Ten slotte zien enkele schuldeisers ook graag dat zij door schuldhulpverlening minder 'vijandig' bejegend worden.

5. Verplichte wettelijke reactietermijn

5.1 Inleiding

In de huidige situatie zijn er geen bindende richtlijnen voor schuldeisers om te reageren binnen een bepaald tijdsbestek. Tegelijkertijd lopen schuldhulpverleners ertegenaan dat zij in aanloop naar minnelijke trajecten afhankelijk zijn van de reactiesnelheid van schuldeisers. Bovendien veronderstellen zij dat schuldeisers veelal geen uitgesproken belang hebben bij het tijdig reageren. Op dit moment is het 120-dagen model van de NVVK vooral een interne werkmethode binnen de schuldhulpverleningsbranche. In de Tweede Kamer is op 16 januari 2020 een motie aangenomen waarin verzocht wordt om een wettelijke termijn in te stellen waarbinnen schuldeisers moeten reageren. Met zowel schuldhulpverleners als schuldeisers is daarom gesproken hoe zij aankijken tegen een eventueel wettelijk vastgelegde reactietermijn voor schuldeisers.

5.2 Oordeel verplichte wettelijke reactietermijn

Schuldhulpverleners

Onder schuldhulpverleners bestaat brede consensus over het feit dat aanscherping van bepaalde regels het proces en de voortgang van minnelijke trajecten ten goede komt. Het instellen van verplichte reactietermijnen voor schuldeisers omtrent saldo-opgave en het al dan niet akkoord gaan met het voorstel kan nuttig zijn. Hiermee ontstaat er een 'pressiemiddel' wat als stok achter de deur dient voor tijdig(er) reageren vanuit de schuldeisers. Dit geldt met name bij het reageren op de voorstellen voor minnelijke trajecten. De ervaringen van schuldhulpverleners omtrent het (tijdig) reageren op saldo-opgavebrieven zijn zoals eerder besproken namelijk positiever.

Over de duur van zo'n verplichte reactietermijn lopen de ideeën uiteen van vier tot zes weken. Een deel van de schuldhulpverleners vindt de termijnen zoals vastgelegd in het 120-dagen model een goed en haalbaar uitgangspunt voor schuldeisers. Hierbij is er in hun ogen ook voldoende rekening gehouden met kleine schuldeisers (ondernemers) die ten opzichte van grote schuldeisers wat meer tijd nodig hebben. Dit omdat hun interne organisatie niet is ingericht op schuldtrajecten afhandelen. Dit is bij grote(re) schuldeisers vaak wel het geval, met bijvoorbeeld speciale incasso-afdelingen.

Er zijn enkele suggesties gedaan voor mogelijke consequenties bij het niet tijdig reageren vanuit schuldeisers. Schuldhulpverleners opperen een bindende schatting van het saldo als schuldeisers niet tijdig reageren op de saldo-opgavebrief. Het verschil met de huidige situatie waarin schuldhulpverleners bij niet tijdig reageren ook het saldo schatten, is dat de uitkomst niet bindend is. Hierdoor kan een schuldeiser later alsnog reageren met een hoger saldo en dient het voorstel richting andere schuldeisers ook (weer) aangepast te worden. Omtrent het niet tijdig reageren op voorstellen voor minnelijke trajecten zien de meeste schuldhulpverleners heil in een 'automatisch akkoord met saldo dat bij ons bekend is'.

Door sommige schuldhulpverleners zijn er op dit punt van een wettelijke reactietermijn ook nuanceringen aangebracht. Genoemd is dat schuldhulpverleners bij heel complexe casussen incidenteel zelf ook moeite hebben met de haalbaarheid van het 120-dagen model. Als er een verplicht reactietermijn komt, verdwijnt daarmee ook de flexibiliteit aan de kant van de

schuldhulpverleners. Een mogelijk gevolg kan zijn dat sommige schuldenaren hierdoor (onnodig) voortijdig uitvallen. Daarnaast is aangedragen dat het denkbaar is dat er aan de kant van de schuldeiser legitieme redenen bestaan waardoor de reactietermijn niet gehaald wordt. Bij een juridisch kader is er ook minder ruimte voor uitzonderingen. Ook is de vrees uitgesproken dat schuldeisers mogelijk voorstellen een eerste keer sneller zullen afwijzen om aan de wettelijke reactietermijn te voldoen.

Schuldeisers

Alle geraadpleegde schuldeisers zijn het erover eens dat er verbetering mogelijk is rondom de procedures van minnelijke trajecten. In tegenstelling tot schuldhulpverleners zien schuldeisers echter overwegend niets in een wettelijke reactietermijn. Slechts drie schuldeisers zijn uitgesproken positief over het voorstel om een wettelijke reactietermijn in te stellen. Zij denken dat dit de snelheid van het traject zal bespoedigen, omdat zij het idee hebben dat het traject nu vaak door enkele (andere) schuldeisers wordt vertraagd.

Hier staat tegenover dat de overige geraadpleegde schuldeisers (namelijk 20) neutraal tegenover zo'n wettelijke termijn staan of zelfs uitgesproken negatief hierover zijn. In hun ogen is dit namelijk een oplossing voor een probleem dat niet of nauwelijks bestaat. Ze verwachten daarom niet dat een wettelijke termijn in de praktijk veel verschil zal maken. De schuldeisers die nu namelijk te laat zijn of niet reageren, zullen dit naar aanleiding van een wettelijke termijn waarschijnlijk niet sneller oppakken. Bovendien verwachten ze dat er dan te veel focus op het halen van de termijn komt te liggen. Hiermee bedoelen ze dat het mogelijk een prioriteit wordt voor niet-tijdige reageerders om uitstel te bedingen of zo dicht mogelijk langs de kaders van de wet te scheren. Het proces van het aanvechten of afdwingen van zo'n wettelijke reactietermijn zorgt in hun ogen alleen maar voor nog meer vertraging. De vrees is dat het middel op die manier een doel op zich wordt.

Ook zijn er zorgen over (het afdwingen van) de consequenties die aan het overtreden van zo'n wettelijke reactietermijn verbonden worden. De mening van de geraadpleegde schuldeisers is dat dit uiteindelijk meer tijd en geld kost – vanwege een vermeerdering van administratie en dergelijke – dan dat het aan tijdswinst voor het gehele minnelijk traject oplevert. Er kunnen in hun ogen namelijk wel degelijk gegronde redenen zijn om niet tijdig te reageren (bijvoorbeeld rondom complexe cases of vanwege (tijdelijke) capaciteitsproblemen bij de schuldeiser). Ook vraagt men zich af hoe de mogelijkheid geborgd wordt binnen zo'n wettelijke reactietermijn om aanvullende informatie op te vragen. Bovendien wijzen meerdere schuldeisers op het feit dat zij het eerlijk zouden vinden als een dergelijke reactietermijn ook voor de kant van de schuldhulpverlening zou gaan gelden. In hun ogen wordt het proces namelijk vooral vertraagd vanuit de schuldhulpverleningskant.

Vrijwel alle geraadpleegde schuldeisers benoemen daarom dat ze uniforme automatisering van de processen (zoals ook eerder aan bod is gekomen in hoofdstuk 3) als de beste kans zien om de medewerking aan minnelijke trajecten te verbeteren. Zoals een schuldeiser opmerkt: "Met een goed en betrouwbaar systeem wordt de reactietijd vanuit schuldeisers vanzelf korter". Ook zou in hun ogen de kwaliteit van schuldhulpverlening bij de verschillende gemeenten/uitvoeringsorganisaties beter gewaarborgd moeten worden om de minnelijke trajecten succesvoller te laten verlopen. Een wettelijke reactietermijn voor schuldeisers gaat hierin huns inziens niet het verschil maken.

5.3 Samenvattende conclusies

Over de meerwaarde van een wettelijke termijn vanuit de optiek van schuldhulpverleners en schuldeisers, concluderen we het volgende.

1. Er is geen consensus over de (eventuele) meerwaarde van een verplichte wettelijke reactietermijn

Vanuit betrokkenen bij schuldhulpverlening en schuldeisers is geen eenduidig beeld geschetst omtrent de meerwaarde van een verplichte reactietermijn. Er zijn zowel mogelijke voor- als nadelen voorzien vanuit beide partijen.

Verwachte meerwaarde wettelijke reactietermijn

Het belangrijkste argument voor een verplicht reactietermijn, is dat dit mogelijk dient als stok achter de deur richting schuldeisers om tijdig(er) te reageren. Hierdoor kan in sommige trajecten stagnatie in de voorfase voorkomen worden. Dit argument is vooral breed gedeeld door de verschillende schuldhulpverleners. Vanuit de schuldeisers is dit slechts vanuit een enkele betrokkene herkend.

Verwachte knelpunten wettelijke reactietermijn

Tegelijkertijd gaat een juridisch kader mogelijk ten koste van flexibiliteit. Flexibiliteit die ook aan de kant van schuldhulpverleners soms noodzakelijk is in het geval van complexe casussen. In deze situaties is het voor schuldhulpverleners lastig om niet het 120-dagen model te overschrijden. Een dwingend termijn kan leiden tot voortijdige uitval van de schuldenaar. Daarnaast zijn er aan de kant van de schuldeisers ook legitieme redenen denkbaar waardoor soms van een termijn afgeweken wordt. Bovendien zijn er twijfels over de afdwingbaarheid van een wettelijke termijn wat betreft de consequenties die daaraan gehangen zouden worden. De vraag is of er dan niet meer tijd verloren gaat met het afdwingen van de termijn dan met het bespoedigen van het daadwerkelijke proces. Tot slot bestaat het risico dat een verplichte reactietermijn ertoe leidt dat voorstellen vaker afgewezen worden, om op die manier te voldoen aan de reactietermijn.

Bijlage I Format data minnelijke trajecten

Naam gemeente/uitvoeringsorganisatie:	
Intern casenummer/dossiernummer:	
	Schuldeiser
Type schuldeiser	<p><i>Lokale overheid</i></p> <input type="checkbox"/> Gemeentelijke belastingen <input type="checkbox"/> Overige gemeentelijke vorderingen (bijvoorbeeld Participatiewet) <input type="checkbox"/> Waterschappen <input type="checkbox"/> Algemeen/niet bekend <input type="checkbox"/> Anders, namelijk:.....
	<p><i>Landelijke overheid</i></p> <input type="checkbox"/> Belastingdienst <input type="checkbox"/> DUO <input type="checkbox"/> CJIB <input type="checkbox"/> CAK <input type="checkbox"/> SVB <input type="checkbox"/> UWV <input type="checkbox"/> Algemeen/niet bekend <input type="checkbox"/> Anders, namelijk:.....
	<p><i>Private partijen</i></p> <input type="checkbox"/> Bank/hypotheekverstrekker <input type="checkbox"/> Nutsbedrijf <input type="checkbox"/> Verzendhuis/webshop <input type="checkbox"/> Privésfeer schuldenaar (bijvoorbeeld familie of vrienden) <input type="checkbox"/> Overig privaat
Type schuldeiser	<input type="checkbox"/> Initieel <input type="checkbox"/> Incasso <input type="checkbox"/> Opkoper
Zekerheden	<p>Zekerheden zijn een onderpand rondom een vordering (bijvoorbeeld huurkoop, een pandhuis of hypotheekverstrekker) die om die reden niet tegen finale kwijting mee kunnen doen met een regeling. Nadat de zekerheid is uitgewonnen, wordt de restante schuld als concurrente vordering beschouwd.</p> <input type="checkbox"/> Wel zekerheden <input type="checkbox"/> Geen zekerheden
Type vordering	<input type="checkbox"/> Preferente vordering <input type="checkbox"/> Niet-preferente vordering
(niet-)Medewerking	<input type="checkbox"/> Akkoord met eerste voorstel schuldenregeling <input type="checkbox"/> Akkoord met voorstel schuldenregeling na heroverweging <input type="checkbox"/> Niet akkoord met voorstel schuldenregeling <input type="checkbox"/> Anders, namelijk:.....
Tijdigheid/volledigheid medewerking	<input type="checkbox"/> Te laat reageren op saldo-opvraag <input type="checkbox"/> Niet reageren op saldo-opvraag <input type="checkbox"/> Te laat reageren op voorstel schuldenregeling <input type="checkbox"/> Niet reageren op voorstel schuldenregeling <input type="checkbox"/> Incassostappen na saldo-opvraag <input type="checkbox"/> Incassostappen na voorstel schuldenregeling <input type="checkbox"/> Wettelijk verbod op kwijtschelding (bijvoorbeeld vanwege fraudeverordening)
Overige opmerkingen:	