

Naar een breder schuldregelingspalet

Den Haag, 18 / 07 / 2018

Auteur: Frederique Uyterlinde
Yvonne van de Vlugt
Jakar Westerbeek

Inhoud

| | |
|---|----|
| Samenvatting en conclusies | 4 |
| 1. Inleiding | 6 |
| 1.1. Aanleiding | 6 |
| 1.2. Doel en scope onderzoek | 6 |
| 1.3. Definities | 7 |
| 1.4. Aanpak | 7 |
| 1.5. Leeswijzer | 8 |
| 2. Stand van zaken rondom verstrekken saneringskredieten | 9 |
| 2.1. Inleiding | 9 |
| 2.2. Verschillende constructies | 9 |
| 2.3. Aantallen | 9 |
| 2.4. Slagingspercentages | 10 |
| 2.5. Tot slot | 11 |
| 3. Afwegingen bij saneringskredieten | 12 |
| 3.1. Inleiding | 12 |
| 3.2. Voor- en nadelen bij saneringskredieten | 12 |
| 3.2.1. Voor- en nadelen voor schuldenaren | 12 |
| 3.2.2. Schuldeisers | 13 |
| 3.3. Afwegingen tussen saneringskrediet en schuldbemiddeling | 14 |
| 3.4. Wenselijkheid van het vaker toepassen van saneringskredieten | 16 |
| 3.5. Deelconclusie 1 | 17 |
| 4. Bevorderen saneringskredieten | 18 |
| 4.1. Inleiding | 18 |
| 4.2. Behoeften bij gemeenten | 18 |
| 4.2.1. Bewustzijn en kennis ten aanzien van saneringskredieten | 18 |
| 4.2.2. (Vrees) voor financieel risico | 19 |
| 4.2.3. Normatieve overwegingen | 19 |
| 4.2.4. Draagvlak bij en inzicht in afwegingen schuldeisers | 19 |
| 4.2.5. Deelconclusie 2 | 20 |

| | |
|--|----|
| 4.3. Mogelijke rol Schulden Borgfonds | 21 |
| 4.3.1. Aandachtspunten rond invulling Schulden Borgfonds | 21 |
| 4.3.2. Deelconclusie 3 | 22 |
| 4.4. Conclusie | 22 |
| 5. Verkenning nieuw instrument? | 23 |
| 5.1. Inleiding | 23 |
| 5.2. Idee en doel | 23 |
| 5.3. Aandachtspunten | 24 |
| 5.4. Verder onderzoek | 26 |
| Bijlage 1 - Minnelijke schuldhulpverlening | 28 |
| Bijlage 2 – Colofon | 29 |

Samenvatting en conclusies

SUNN en NVVK vinden dat meer mensen met schulden beter geholpen moeten worden en verwachten dat het vaker toepassen van het instrument saneringskrediet hierbij een rol kan spelen.

SUNN en NVVK vinden dat de bestrijding van de schuldenproblematiek een flinke impuls moet krijgen en willen meer mensen met problematische schulden helpen. De verwachting van SUNN en NVVK is dat meer mensen met schulden geholpen kunnen worden door meer saneringskredieten te verstrekken. Een saneringskrediet kan echter niet altijd aan schuldenaren aangeboden worden omdat niet alle gemeenten een kredietfaciliteit hebben. Om meer saneringskredieten mogelijk te maken, zien zij mogelijkheden om de bestaande instrumenten en de NVVK-infrastructuur te versterken middels het toevoegen van één element: een Schulden Borgfonds, waarbij het financiële risico dat een schuldenaar het saneringskrediet niet volledig terugbetaalt, door het fonds wordt afgedekt. Door dit risico af te dekken verwachten SUNN en NVVK dat gemeenten vaker zullen saneren, waardoor er meer schuldenaren beter geholpen kunnen worden.

Deze verwachting van SUNN en NVVK is echter gebaseerd op een aantal aannames, namelijk a) het verstrekken van een saneringskrediet leidt tot betere resultaten dan een schuldbemiddelingstraject,¹ b) gemeenten die geen saneringskredieten verstrekken, doen dit niet omdat zij het financiële risico te groot vinden, en c) een Schulden Borgfonds is een goed middel om (de vrees voor) het financiële risico bij gemeenten weg te nemen en dus het verstrekken van saneringskredieten te stimuleren. Om deze aannames te toetsen hebben SUNN en NVVK opdracht gegeven nader onderzoek te doen.

Uit dit onderzoek blijkt dat, om meer mensen met schulden beter te helpen, het van belang is dat gemeenten beschikken over een breed schuldregelingspalet met zowel het instrument schuldbemiddeling als het instrument saneringskrediet.

Op basis van dit onderzoek stellen wij dat zowel schuldbemiddeling als het verstrekken van saneringskredieten waarde hebben om mensen met schulden te helpen, afhankelijk van de situatie van de schuldenaar (en met weging van belangen schuldeisers en eigen organisatie). Het ene instrument is niet per se beter dan het andere, maar er moet op basis van inhoudelijke argumenten een afweging worden gemaakt. De aanname dat het verstrekken van een saneringskrediet leidt tot betere resultaten dan een schuldbemiddelingstraject is dus niet terecht. Wat vooral belangrijk lijkt te zijn, is dat gemeenten op inhoudelijke gronden voor maatwerk kunnen kiezen tussen beide instrumenten. Het gaat om een breed schuldregelingspalet.

Om gemeenten te stimuleren hun schuldregelingspalet uit te breiden met het instrument saneringskrediet moet met name worden ingezet op het vergroten van de bewustwording van en de kennis over het instrument saneringskrediet.

Uit dit onderzoek komt naar voren dat een gebrek aan bewustzijn van en kennis over het instrument saneringskrediet de voornaamste redenen zijn waarom gemeenten nu nog geen saneringskredieten aanbieden. Het financiële risico (of de vrees hiervoor) speelt ook een rol bij de afweging al dan niet saneringskredieten aan te bieden, maar de inrichting van een Schulden Borgfonds, om dit risico af te dekken, kent veel inhoudelijke kanttekeningen. Wij zien het Schulden Borgfonds daarom niet als een passend middel om (de vrees voor) het financiële risico bij gemeenten weg te nemen en stellen dat beter ingezet kan worden op het delen van kennis en goede voorbeelden ten aanzien van saneringskredieten. Tot slot, is ook de medewerking van schuldeisers cruciaal. Het informeren van schuldeisers over saneringskredieten en onderzoek onder schuldeisers naar hun afwegingen kan bijdragen aan het vaker inzetten van saneringskredieten.

¹ In termen van slagingspercentages, overzichtelijkheid voor alle betrokkenen en uitvoeringskosten.

Verder zijn we in dit onderzoek gestuit op een ander initiatief, namelijk een Sociaal Leenfonds, dat wellicht aanknopingspunten biedt voor een andere wijze om mensen met schulden meer en beter te helpen, namelijk door in te zetten op het voorkomen van schulden.

In dit onderzoek naar saneringskredieten zijn we in gesprekken een Sociaal Leenfonds van SUN Zoetermeer tegengekomen. Het doel van een lokaal Sociaal Leenfonds, zoals dat bij SUN Zoetermeer bestaat, is om mensen in een vroeg stadium te kunnen helpen schulden weg te werken en zo te voorkomen dat iemand in een problematische situatie terecht komt. Gelet op de mogelijke waarde van het achterliggende idee kan het nader uitzoeken en onderzoeken van een dergelijk fonds nuttig zijn. De aandachtspunten die we in dit onderzoek formuleren geven zicht op de onderwerpen waar goed over nagedacht dient te worden bij de oprichting van een Sociaal Leenfonds. Op basis van het uitgevoerde onderzoek kunnen nog geen normatieve uitspraken worden gedaan over de precieze wijze waarop het Sociaal Leenfonds opgericht zou moeten worden en welke procedures en criteria hierbij het best werken. Dit zal daarnaast afhangen van de specifieke context binnen een gemeente en de opvattingen en belangen van de betrokken partijen.

Wij bevelen aan om, met inachtneming van de in dit onderzoek genoemde aandachtspunten, verder onderzoek te doen naar de ideale opzet van een Sociaal Leenfonds en naar het ideale proces van oprichting van een Sociaal Leenfonds.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Jaarlijks melden bijna 100.000 mensen zich bij de schuldhulpverlening. Voor een groot deel van deze groep is er een oplossing in de vorm van een minnelijke schuldregeling.² Deze is er in twee vormen: schuldbemiddeling en saneringskrediet. Beide vormen hebben hun eigen kenmerken en voor- en nadelen.

SUNN³ en NVVK⁴ vinden dat de bestrijding van de schuldenproblematiek een flinke impuls moet krijgen en willen meer mensen met problematische schulden helpen. SUNN en NVVK hebben het idee dat meer mensen met schulden geholpen kunnen worden wanneer er meer saneringskredieten verstrekt kunnen worden. Een saneringskrediet kan echter niet altijd aan schuldenaren aangeboden worden, omdat niet alle gemeenten een kredietfaciliteit hebben. Om meer saneringskredieten mogelijk te maken, zien zij mogelijkheden om de bestaande instrumenten en de NVVK-infrastructuur te versterken middels het toevoegen van één element: een Schulden Borgfonds, waarbij het financiële risico dat een schuldenaar het saneringskrediet niet volledig terugbetaalt, door het fonds wordt afgedekt. Door dit risico af te dekken verwachten SUNN en NVVK dat gemeenten vaker zullen saneren, waardoor er meer schuldenaren beter geholpen kunnen worden.

1.2. Doel en scope onderzoek

De hiervoor beschreven verwachting van SUNN en NVVK is gebaseerd op een aantal aannames:

- Het verstrekken van een saneringskrediet leidt tot betere resultaten⁵ dan een schuldbemiddelingstraject.
- Gemeenten die geen saneringskredieten verstrekken, doen dit omdat zij het financieel risico te groot vinden.
- Een Schulden Borgfonds is een goed middel om (de vrees voor) het financiële risico bij gemeenten weg te nemen en dus het verstrekken van saneringskredieten te stimuleren.

Om te kunnen weten of het Schulden Borgfonds een relevante aanvulling zou kunnen zijn op het bestaande aanbod is het noodzakelijk om deze aannames objectief te laten toetsen. SUNN en NVVK wilden daarom graag meer concrete ervaringsgegevens en data boven water krijgen om zich op te kunnen baseren. Daartoe hebben SUNN en NVVK opdracht gegeven aan In Gesprek Advies en KWINK groep om nader onderzoek te doen naar bestaande instrumenten en de toegevoegde waarde van een Schulden Borgfonds.

De volgende onderzoeksvragen zijn hierbij geformuleerd:

1. Wat is de huidige stand van zaken met betrekking tot het verstrekken van saneringskredieten door gemeenten?
2. Welke overwegingen spelen een rol bij het al dan niet verstrekken van saneringskredieten door gemeenten?
3. Wat zijn potentiële effecten van het vaker verstrekken van saneringskredieten? M.a.w. is het wenselijk saneringskredieten vaker te verstrekken om daardoor meer mensen met schulden te helpen?

² Zie bijlage 1 voor een korte beschrijving van het minnelijke schuldhulpverleningstraject dat door gemeenten wordt uitgevoerd.

³ Stichting Urgente Noden Nederland.

⁴ De NVVK is de branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren.

⁵ In termen van slagingspercentages, overzichtelijkheid voor alle betrokkenen en uitvoeringskosten.

4. Wat zou gemeenten helpen vaker saneringskredieten te kunnen verstrekken? Welke rol kan een Schulden Borgfonds hier eventueel in spelen?

Door antwoord te geven op deze vragen en de aannames te toetsen kan inzichtelijk worden gemaakt of het wenselijk is om het verstrekken van saneringskredieten te bevorderen en zo ja, welke overwegingen op welke wijze beïnvloed kunnen worden om het vaker verstrekken van saneringskredieten mogelijk te maken. Er wordt daarbij open verkend welke rol een Schulden Borgfonds zou kunnen spelen, immers SUNN en NVVK willen geen nieuw instrument in het leven roepen en daarin middelen van Rijk, gemeenten en vermogensfondsen investeren wanneer de toegevoegde waarde niet is aangetoond.

1.3. Definities

In dit onderzoek hanteren wij de definities die zijn opgesteld door de NVVK.⁶ Wanneer we spreken over saneringskrediet, schuldbemiddeling en slagingspercentages, bedoelen we daar het volgende mee:

- Bij een *saneringskrediet* wordt een lening door een gemeentelijke kredietbank verstrekt. De schuldeisers krijgen meteen het bedrag uitgekeerd waar ze mee akkoord zijn gegaan en de schuldenaar betaalt het krediet in 36 maanden terug aan de gemeentelijke kredietbank. Het bedrag dat de schuldeisers ontvangen ligt hiermee dus vast.
- Bij een *schuldbemiddeling* worden maandelijks alle inkomsten boven het Vrije Te Laten Bedrag gereserveerd. Elk jaar krijgen de schuldeisers een bedrag uit de reservering uitgekeerd. De uiteindelijke omvang van de reservering, en daarmee de uitkering, hangt af van de hoogte van het inkomen en kan fluctueren vanwege wijzigingen in dit inkomen (door bijvoorbeeld verlies of juist vinden van een baan, ziekte en dergelijke). Het bedrag dat de schuldeisers uiteindelijk ontvangen staat dus niet vast, er wordt enkel een prognose gedaan.
- Het *slagingspercentage* wordt in beide vormen gedefinieerd als het deel van de trajecten dat na 36 maanden wordt afgerond met finale kwijting. Een traject slaagt niet wanneer de schuldenaar er niet in slaagt zich aan de voorwaarden van de regeling te houden.

1.4. Aanpak

De aanpak bestond uit verschillende stappen:

- Op basis van bij NVVK en SUNN beschikbare data en documenten hebben wij geprobeerd zo veel mogelijk relevante informatie te verzamelen over de huidige stand van zaken rond saneringskredieten.
- Vervolgens hebben de onderzoekers een vragenlijst uitgezet onder gemeenten en kredietbanken, zoveel mogelijk onder zowel NVVK als niet-NVVK leden. De vragenlijst richtte zich op vragen rond de huidige stand van zaken van saneringskredieten, de overwegingen die daarbij een rol spelen en in hoeverre het gewenst is om vaker saneringskredieten te verstrekken. Met betrekking tot representativiteit merken wij het volgende op:
 - a. Om tot een representatief beeld te komen van alle 388 gemeenten in Nederland was een respons van 194 nodig.⁷ In totaal hebben 68 respondenten de vragenlijst volledig ingevuld. Van deze 68 respondenten gaven er 40 respondenten aan wel saneringskredieten te verstrekken en 28 aan dit niet te doen. Op basis van deze respons konden enkel indicatieve bevindingen uit de enquête worden afgeleid.

⁶ Zie: <https://www.nvbk.eu/minnelijke-schuldhelpverlening>

⁷ Gerekend met een gewenst betrouwbaarheidsniveau van 95% en een foutenmarge van 5%.

- b. Omdat vanwege vertrouwelijkheid niet is gevraagd naar de specifieke gemeente waarin de respondent actief was, is op basis van de enquête niet te herleiden in welke gemeenten wel of niet de mogelijkheid is om saneringskredieten te verstrekken.
- De resultaten uit de data-analyse en respons op de vragenlijst zijn vervolgens aangescherpt en verdiept in gesprekken met gemeenten, kredietbanken en experts.⁸ Ook is in deze gesprekken stil gestaan bij de potentiële toegevoegde waarde van een Schulden Borgfonds, andere mogelijke invullingen van een fonds en eventuele aandachtspunten bij een dergelijk fonds.

1.5. Leeswijzer

Het resterende deel van deze rapportage is opgedeeld in vijf hoofdstukken. In hoofdstuk 2 beschrijven we de stand van zaken rondom het verstrekken van saneringskredieten. Hierbij beschrijven we verschillende organisatorische constructies die worden toegepast en presenteren we de aantallen trajecten en slagingspercentages. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 3 dieper in op de afwegingen die spelen rondom het verstrekken van saneringskredieten. We bespreken de voor- en nadelen van het verstrekken van saneringskredieten ten opzichte van schuldbemiddeling en verkennen in welke situaties voorkeur wordt gegeven aan welke vorm van schuldregelen. In hoofdstuk 4 staan we vervolgens stil bij de vraag of het wenselijk is om het vaker verstrekken van saneringskredieten te bevorderen en welke mogelijke rol een Schulden Borgfonds zou kunnen spelen. In hoofdstuk 5 wordt het Sociaal Leenfonds dat we tijdens ons onderzoek zijn tegengekomen beschreven.

⁸ Gesproken is met de gemeente Almere, de gemeente Amersfoort (Stadsring 51), Kredietbank Nederland, Kredietbank Amsterdam, Kredietbank Rotterdam en SUN Zoetermeer. Daarnaast is op een aantal momenten de expertise van Prof. dr. Roel in 't Veld geraadpleegd.

2. Stand van zaken rondom verstrekken saneringskredieten

2.1. Inleiding

Om te achterhalen in hoeverre het verstrekken van een saneringskrediet tot betere resultaten leidt dan een schuldbemiddelingstraject, wordt in dit hoofdstuk de huidige stand van zaken met betrekking tot het verstrekken van saneringskredieten door gemeenten in kaart gebracht. In paragraaf 2.2 schetsen we eerst op welke manier gemeenten al dan niet over het instrument saneringskrediet (kunnen) beschikken. Daarna worden de aantallen en de slagingspercentages in kaart gebracht, waarbij meteen enkele belangrijke kanttekeningen bij het cijfermateriaal worden gemaakt (paragraaf 2.2 – 2.4).

2.2. Verschillende constructies

In Nederland heeft een groot deel van de gemeenten toegang tot of beschikking over het instrument saneringskrediet. Het verschilt per gemeente hoe dit is vormgegeven. Hieronder lichten wij de drie hoofdvormen toe:

- Een deel van de gemeenten heeft een kredietfaciliteit die de facto onderdeel is van de gemeente (bijvoorbeeld in de gemeente Rotterdam). In deze constructie maakt de gemeente de afweging of er wordt gekozen voor een saneringskrediet. Indien dit het geval is, kan de gemeente zelf het krediet verstrekken.
- Een ander deel van de gemeenten heeft het verstrekken van saneringskredieten uitbesteed aan een (bovenregionale) kredietbank. In deze constructie maakt de gemeente de afweging of er wordt gekozen voor een saneringskrediet. Indien dit het geval is, wordt contact opgenomen met de kredietbank om het saneringskrediet aan te vragen. Indien de kredietbank akkoord gaat en het krediet verstrekt, staat de gemeente in de meest gevallen garant voor het verstrekte krediet of wordt het risico afgedekt door het heffen van een hoger rentepercentage.
- Een laatste deel van de gemeenten heeft zowel de schuldbemiddeling als de saneringskredieten uitbesteed aan een (bovenregionale) kredietbank. In deze constructie maakt de kredietbank de afweging of er wordt gekozen voor een saneringskrediet. Indien dit het geval is, wordt het krediet verstrekt, maar staat de gemeente in de meest gevallen garant voor het verstrekte krediet.

2.3. Aantallen

Op basis van de jaarverslagen van de NVVK is data verzameld over het aantal gestarte schuldbemiddelingstrajecten en het aantal verstrekte saneringskredieten door NVVK-leden in de afgelopen jaren. In onderstaande tabel worden deze aantallen weergegeven.

| NVVK data | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|--------|--------|--------|--------|
| Aantal gestarte schuldbemiddelingstrajecten door NVVK-leden | 10.100 | 11.200 | 10.600 | 12.500 |
| Aantal verstrekte saneringskredieten door NVVK-leden | 4.555 | 5.400 | 6.400 | 6.400 |

In de enquête die in het kader van dit onderzoek is uitgezet, is ook gevraagd naar het aantal gestarte schuldbemiddelingstrajecten en verstrekte saneringskredieten door organisaties van de respondenten in 2016. Het totaal aantal schuldbemiddelingstrajecten dat bij respondenten is gestart in 2016 is 13.052 (n=55). Het gemiddelde aantal gestarte schuldbemiddelingstrajecten onder respondenten lag in 2016 op 237 (mediaan = 135).

Het totaal aantal saneringskredieten dat door de respondenten is verstrekt in 2016 is 4.904 (n=28). Het gemiddelde aantal verstrekte saneringskredieten onder respondenten lag in 2016 op 175 (mediaan = 38). De gemiddelde hoogte van het saneringskrediet onder respondenten was hierbij € 5.271 (n= 23) (de NVVK komt in haar jaarrapportage op een gemiddeld bedrag van € 5.469).

2.4. Slagingspercentages

Alvorens op de slagingspercentages in te gaan, is het belangrijk eerst enkele kanttekeningen te maken. Het is namelijk niet goed mogelijk de slagingspercentages van saneringskredieten te vergelijken met de slagingspercentages van schuldbemiddelingstrajecten. Hier zijn verschillende redenen voor:

- Het door gemeenten en kredietbanken gerapporteerde slagingspercentage hangt af van de gehanteerde definities. Het verschilt per gemeente en kredietbank wat deze definities zijn. Zo kenmerkt de ene gemeente een traject als mislukt als geen initieel akkoord is bereikt, terwijl een andere gemeente pas spreekt over mislukken als het traject wel is gestart, maar de schuldenaar het traject niet afmaakt. Ook hanteren NVVK-leden over het algemeen een ander startmoment voor de beide werkvormen.⁹ Voor de NVVK cijfers en de cijfers die zijn verzameld in het kader van dit onderzoek is niet te garanderen dat de respondenten dezelfde definities hebben gehanteerd.
- Uit de enquête en gesprekken blijkt dat de saneringskredieten voor een andere doelgroep worden ingezet, dan de doelgroep waarbij schuldbemiddeling wordt ingezet : Saneringskredieten worden in de praktijk vooral verstrekt aan doelgroepen waarvan helder is dat er geen schommelend inkomen zal zijn gedurende de 36 maanden, bijvoorbeeld gepensioneerden of mensen met een vast, voltijd contract die hun inkomensplafond al hebben bereikt (zie ook volgend hoofdstuk). Vanwege het verschil in geselecteerde cases en personen, zal het een op een vergelijken van slagingspercentages een vertekend beeld opleveren.
- Wanneer toch wordt gekeken naar de slagingspercentages is het van belang te werken met een gewogen gemiddelde van gerapporteerde slagingspercentages: het slagingspercentage van een

⁹ Saneringskrediet komt tot stand naar aanleiding van een kredietovereenkomst. Deze wordt pas ondertekend als het voortraject al is doorlopen en duidelijk is dat een akkoord bereikt is/zal worden. Bij schuldbemiddeling is ondertekening van de overeenkomst tot schuldbemiddeling het startpunt. Na ondertekening moet de eigenlijke bemiddeling naar en de onderhandelingen met de schuldeisers nog plaatsvinden.

organisatie die een zeer groot aantal saneringskredieten verstrekt, dient zwaarder te worden gewogen dan het slagingspercentage van een relatief kleine organisatie met minder saneringskredieten.

Met inachtneming van de bovenstaande opmerkingen geven we hierna toch een vergelijking van de slagingspercentages van de beide instrumenten. Wanneer wordt gewerkt met een gewogen gemiddelde op basis van de enquête van dit onderzoek¹⁰ komt het slagingspercentage van saneringskredieten uit op 81%. Ter vergelijking; het gewogen slagingspercentage van schuldbemiddelingstrajecten op basis van de enquête van dit onderzoek komt uit op 71%. Gelet op voorgaande opmerkingen is het slechts mogelijk om een heel voorzichtige indicatie te geven dat het slagingspercentage bij saneringskredieten iets hoger lijkt te liggen dan bij schuldbemiddelingstrajecten.

Goede cijfers over het uiteindelijke percentage dat moet worden afgeboekt zijn niet beschikbaar. Gesprekspartners geven aan dat dit percentage laag ligt en dat het totaal afgeschreven bedrag niet significant is voor de totale begroting van de afdeling schuldhulpverlening.

2.5. Tot slot

In dit hoofdstuk is gebleken dat er slechts heel voorzichtig kan worden geconcludeerd dat het slagingspercentage bij saneringskredieten iets hoger lijkt te liggen dan bij schuldbemiddelingstrajecten. Dit is echter een (veel) lager slagingspercentage dan voorafgaand aan dit onderzoek de verwachting was. Op basis van een dergelijke voorzichtige indicatie van het slagingspercentage kan niet worden geconcludeerd dat het ene schuldregelingsinstrument een substantieel hoger slagingspercentage heeft dan het andere schuldregelingsinstrument.

¹⁰ De NVVK rapporteert in haar jaarverslagen een slagingspercentage van saneringskredieten van 92% in 2016, ten opzichte van een slagingspercentage van 51% voor schuldbemiddelingstrajecten. Hierbij is echter gerekend met een eenvoudig gemiddelde; het gemiddelde antwoord van respondenten wordt niet gewogen naar aantal saneringskredieten dat ieder van hen verstrekt. Over het jaar 2017 zijn geen slagingspercentage gerapporteerd door de NVVK.

3. Afwegingen bij saneringskredieten

3.1. Inleiding

Op basis van de slagingspercentages kan niet duidelijk worden geconcludeerd dat het verstrekken van saneringskredieten meer mensen met schulden beter kan helpen. In dit hoofdstuk wordt in kaart gebracht in hoeverre er andere argumenten zijn om aan te nemen dat het verstrekken van een saneringskrediet tot betere resultaten leidt dan een schuldbemiddelingstraject. In paragraaf 3.2 en 3.3 wordt daarom verkend welke voor- en nadelen en welke overwegingen een rol spelen bij het al dan niet verstrekken van saneringskredieten door gemeenten. Vervolgens wordt beschreven in hoeverre respondenten het wenselijk achten om vaker saneringskredieten te verstrekken om daardoor meer mensen met schulden te helpen (paragraaf 3.4). Tot slot volgt de eerste deelconclusie van dit onderzoek (paragraaf 3.5), waarin we de aanname toetsen of saneringskredieten tot betere resultaten leidt dan schuldbemiddeling.

3.2. Voor- en nadelen bij saneringskredieten

In de enquête is gevraagd naar de voor- en nadelen bij saneringskredieten voor respectievelijk schuldenaren, schuldeisers en schuldhulpverlenende instanties. Een belangrijke kanttekening bij de beelden die hieruit naar voren zijn gekomen, is dat de respondenten afkomstig zijn van schuldhulpverlenende instanties (gemeenten dan wel kredietbanken). De voor- en nadelen van saneringskredieten voor schuldenaren en schuldeisers zijn dus een inschatting van schuldhulpverlenende instanties en niet direct door schuldenaren en schuldeisers aangegeven.

3.2.1. Voor- en nadelen voor schuldenaren

Het belangrijkste genoemde voordeel voor de schuldenaar is dat een saneringskrediet duidelijk en overzichtelijk is. Er worden afspraken gemaakt voor een bepaalde periode, doorgaans 36 maanden, en de schuldenaar heeft nog maar met één schuldeiser te maken namelijk de kredietbank/gemeente. Respondenten geven aan dat dit ook tot gevolg heeft dat een saneringskrediet door schuldenaren als minder belastend wordt ervaren dan schuldbemiddeling. Het brengt rust en stabiliteit.

‘De schuldenaar heeft alleen nog een krediet af te lossen. Helder en overzichtelijk.’

‘minder stress en meer duidelijkheid’

‘zekerheid en daardoor minder zorgen’

Een ander belangrijk voordeel is dat de schuldenaar kan profiteren van een eventuele inkomstenverbetering. Het akkoord over de schuldenregeling staat namelijk vast voor de afgesproken periode en wordt niet aangepast

wanneer de inkomsten van de schuldenaar stijgen. Voor schuldenaren betekent dit dat er aan de toekomst gewerkt kan worden.

'Geldelijk voordeel te behalen als hij [schuldenaar] toch meer gaat verdienen na afsluiten saneringskrediet'

'Kan direct werken aan toekomst, heeft zelf financieel baat bij inkomstenverruiming'

Hier staat tegenover dat dit vaststaande maandelijkse bedrag ook belastend kan zijn als de schuldenaar een inkomstenverlaging heeft in de saneringsperiode. Verder wordt als mogelijk nadeel van saneringskredieten genoemd dat, wanneer het saneringskrediet niet samengaat met coaching of budgetbeheer, er nauwelijks sprake is van een leerproces. Dit punt gaat ook op voor schuldbemiddeling, maar gesprekspartners geven aan dat coaching of budgetbeheer vanzelfsprekender zijn bij schuldbemiddeling dan bij saneringskredieten.

'Makkelijk, druk is van de ketel, kans is groter dat ze weer in schuld komen doordat ze niet leren anders te budgetteren'

'Laag opvoedkundig gehalte'

3.2.2. Schuldeisers

Als belangrijkste voordelen van een saneringskrediet voor schuldeisers worden de snelle afronding van het dossier en de directe, eenmalige betaling genoemd. Schuldeisers worden direct betaald voor het afgesproken bedrag en hoeven (zoals bij bemiddeling) geen drie jaar te wachten op deelbetalingen. Ook zijn er geen extra incassokosten voor schuldeisers aan het traject verbonden, zoals dat wel het geval is bij de heronderzoeken die plaats vinden bij een schuldbemiddelingstraject. Schuldeisers hebben dus direct zekerheid over het terug te krijgen bedrag en kunnen hierdoor snel restantvorderingen afboeken. Verschillende respondenten gaven aan dat de schuldeisers hierdoor lagere administratieve lasten hebben.

'Geen omkijken meer naar dossier en toch nog geld binnen gekregen'

'Kan dossier meteen sluiten'

'Direct afboeken vordering en dus geen administratie meer voeren'

Een nadeel van saneringskredieten voor schuldeisers zit volgens respondenten in het feit dat er geen profijt valt te behalen bij een eventuele inkomstenverhoging bij de schuldenaar. Het terug te krijgen bedrag waar de schuldeiser een akkoord over bereikt met de schuldhulpverlenende instantie is een vast bedrag, dat niet meer aangepast wordt. Dit in tegenstelling tot schuldbemiddeling, waar gedurende het traject de afloscapaciteit van de schuldenaar op meerdere momenten wordt her-beoordeeld. Het is volgens enkele respondenten echter wel de vraag hoeveel voordeel een schuldeiser kan behalen bij een eventuele stijging van de afloscapaciteit van een schuldenaar. De stijging is vaak zo gering dat dit nauwelijks zal opwegen tegen de extra administratieve kosten en tijd van een schuldbemiddelingstraject.

'Schuldenaar zou meer kunnen gaan verdienen zonder dat schuldeisers daar iets van terug zien'

'Als het inkomen stijgt binnen drie jaar, deze gelden mislopen. Echter is het wel de vraag en afweging of deze soms minimale verhoging opweegt tegen de gemaakte kosten om een dossier open te houden'

Ook is een nadeel van het saneringskrediet dat er rente betaald moet worden aan de kredietbank of kredietfaciliteit van de gemeente, wat afgaat van het beschikbare bedrag voor schuldeisers. Het verschilt echter per gemeente of ook voor schuldbemiddeling kosten worden berekend door gemeente of kredietbank. In sommige gevallen ontlopen rente en kosten voor bemiddeling elkaar niet veel, waardoor dit nadeel wegvalt. In andere gevallen worden geen kosten gerekend voor bemiddeling, waardoor de kosten voor rente wel degelijk een nadeel kunnen zijn van het saneringskrediet voor schuldeisers, zoals respondenten in de enquête en tijdens gesprekken aangaven.

3.1.3 Schuldhulpverlenende instanties

Een groot voordeel van saneringskredieten voor schuldhulpverlenende instanties is volgens respondenten dat het verstrekken van saneringskredieten minder tijd en werk kost dan schuldbemiddeling. In tegenstelling tot het laatste, worden er geen of minder her-controles uitgevoerd en is er geen financieel beheer richting schuldeisers nodig omdat de schuld reeds is afgekocht. Dit geeft minder administratieve werkzaamheden voor de medewerkers en bespaart daarmee capaciteit en dus kosten in vergelijking met een schuldbemiddelingstraject, aldus respondenten.

'Geen langdurig traject met contactmomenten, heronderzoeken en financiële handelingen'

'Lagere administratieve lasten'

Als belangrijk nadeel wordt genoemd dat een instantie (kredietbank, gemeente) borg moet staan voor de kredietverlening en dus een financieel risico loopt. Wanneer een schuldenaar niet meewerkt of toch niet in staat blijkt te zijn aan de financiële verplichtingen te voldoen, moet de schuldhulpverlenende instantie die borg staat voor de kosten opdraaien.

'Het risico komt bij de gemeente te liggen als de schuldenaar zijn verplichtingen toch niet nakomt'

'Wij staan borg'

'Langdurige verbinding aan de schuldenaar'

3.3. Afwegingen tussen saneringskrediet en schuldbemiddeling

In de enquête zijn de respondenten ook bevraagd naar hun afwegingen om al dan niet te kiezen voor saneringskrediet ten opzichte van schuldbemiddeling. Uit de antwoorden kwam naar voren dat (verwachte) stabiliteit van het inkomen van de schuldenaar overwegend de belangrijkste factor is om te kiezen voor een saneringskrediet. Wanneer er geen zicht is op inkomensverbetering dan wel -verslechtering in de komende drie jaar, gaat de voorkeur van respondenten uit naar schuldsanering. Genoemde voorbeelden van type schuldenaren waarbij dit van toepassing is, zijn arbeidsongeschikten, schuldenaren met AOW/pensioen en één ouder gezinnen met een uitkering. Naast stabiliteit van inkomen, worden door respondenten ook andere factoren genoemd die van invloed kunnen zijn op de kredietwaardigheid van de schuldenaar (denk aan verslaving of recidive). Ook wordt stabiliteit van de woon- en leefsituatie genoemd. Indien deze factoren wijzen op een stabiele situatie gaat de voorkeur veelal uit naar saneringskrediet. Tevens wordt door een aantal respondenten de voorkeur gegeven aan een saneringskrediet wanneer de maandelijkse afloscapaciteit beneden een bepaald bedrag ligt, omdat anders de kosten van bemiddeling in verhouding te hoog zijn.

‘Alle situaties waarin het niet heel waarschijnlijk is dat de schuldenaar een substantieel andere afloscapaciteit krijgt gedurende de komende 36 maanden. De voordelen qua efficiency en stressreductie bij de schuldenaar zijn groter dan de risico’s.’

‘Algemeen: wanneer het inkomen van de klant niet stijgt is een saneringskrediet altijd beter. Dit is vaak het geval bij één ouder gezinnen en ouderen. Bij klanten met een afloscapaciteit lager dan 120 euro verstrekken wij altijd een saneringskrediet, tenzij er een duidelijke inkomensverbetering mogelijk is.’

‘Stabiele aflossingscapaciteit. Uitgangspunt is sanering tenzij...’

Bij een perspectief op (substantiële) inkomensverbetering gaat de voorkeur doorgaans uit naar schuldbemiddeling. De reden hiervoor is dat er bij schuldbemiddeling wel de mogelijkheid bestaat voor schuldeisers om een hoger bedrag terug te krijgen indien de afloscapaciteit van de schuldenaar stijgt. Bij saneringskredieten is dit niet het geval en daarom kan het lastig zijn schuldeisers akkoord te laten gaan met het saneringskrediet wanneer zij een inkomensverhoging verwachten, aldus respondenten.

‘Als je kan aantonen richting schuldeisers dat er niet meer te verwachten valt dan het huidige aanbod gaan ze daarmee meestal akkoord. Anders wordt vaak de voorkeur gegeven door diverse schuldeisers aan schuldbemiddeling of Wsnp en werken ze dus niet mee aan sanering.’

Verder wordt ook de hoogte van de schulden in overweging genomen en de kans op terugbetaling. Dit wordt door respondenten verklaard door het feit dat gemeente of kredietverstrekker een financieel risico loopt wanneer zij via een saneringskrediet garant komt te staan voor de schuld. De meeste gemeenten hebben een maximumbedrag voor saneringskredieten ingesteld (sommige respondenten noemen het bedrag van 5.000 euro). Zeer aanzienlijke bedragen doen namelijk een te groot beslag op de middelen van de gemeente en maken dat over een groter bedrag risico wordt gelopen.

Een andere veelvuldige genoemde overweging is de leeftijd van de schuldenaar. Een lagere leeftijd betekent volgens sommige respondenten dat er vaak perspectief is op stijging van het inkomen waardoor er eerder voor schuldbemiddeling wordt gekozen. Hier moet echter wel een kanttekening bij worden gemaakt. Andere respondenten benadrukken namelijk dat een saneringskrediet mensen juist de mogelijkheid biedt om aan de toekomst te werken, meer dan bij schuldbemiddeling omdat het maandelijks af te lossen bedrag niet zal meestijgen met een toename van het inkomen. Dit vormt voor jonge mensen een belangrijke stimulans om (meer) te gaan werken. Er is hier dus sprake van verschillende argumenten voor de keuze tussen bemiddeling of saneringskrediet, waarbij een spanningsveld bestaat tussen enerzijds het belang wat gemeenten hechten aan het stimuleren van werkloze jongeren om de arbeidsmarkt op te gaan, en anderzijds de belangen van schuldeisers bij een substantiële inkomensverhoging van de schuldenaar.

Opvallend is dat er uit de antwoorden weinig harde eisen of randvoorwaarden naar voren komen. Schuldhulpverlenende instanties lijken per casus af te wegen hoe de verschillende factoren zich tot elkaar verhouden en op basis daarvan de beslissing te nemen om al dan niet een saneringskrediet aan te bieden. Ook uit de interviews blijkt dat niet iedere gemeente duidelijke criteria heeft geformuleerd.

‘Afhankelijk van situatie, elk dossier is maatwerk’

‘Geen vast bedrag, wordt per casus bekeken’

3.4. Wenselijkheid van het vaker toepassen van saneringskredieten

Aan respondenten is gevraagd of het volgens hen gewenst is dat er vaker saneringskredieten worden verstrekt. Van zowel de respondenten die al saneringskrediet aanbieden als degenen die (nog) geen saneringskrediet aanbieden, is de meerderheid van de respondenten voorstander van het vaker aanbieden van saneringskrediet. Argumenten die hiervoor worden genoemd zijn: Voor de gemeente is het efficiënter omdat er geen hercontroles uitgevoerd hoeven te worden, voor de schuldenaar is er rust en snel zekerheid en de schuldeiser weet wat hij krijgt en kan het dossier sluiten (vergelijk de reacties hiervoor).

‘Enorm kostenbesparend voor alle betrokken partijen en het geeft de schuldenaar per direct rust.’

‘De schuldenaar weet waar hij aan toe is, de schuldeiser kan het dossier afsluiten en extra kosten voorkomen, de uitvoering van een saneringskrediet wordt eenvoudiger doordat geen uitgebreide hercontroles en terugkoppeling naar schuldeisers hoeft plaats te vinden.’

Verder valt onder respondenten een verschil in visie te bespeuren op de verschillende instrumenten van schuldregelen. Dit is deels historisch gegroeid en heeft effect op de visie op het eigen instrumentarium. Sommige respondenten (veelal die nu voornamelijk of alleen schuldbemiddeling aanbieden) bieden een saneringskrediet alleen aan ‘als er geen andere oplossing is’ of zien saneringskrediet als een aanvullend instrument naast bemiddeling.

‘Bij veel instanties wordt er helemaal geen afweging gemaakt maar wordt er altijd een schuldbemiddeling verstrekt.’

Andere respondenten lijken de instrumenten als meer gelijkwaardig te zien en per situatie afwegingen te maken tussen de belangen van schuldeiser, schuldenaar en de eigen organisatie.

‘We doen het daar waar we denken dat het voor alle partijen nuttig is en nemen een maximaal risico.’

‘Betreft altijd maatwerk’

‘Dit is afhankelijk van de situatie van de cliënt.’

Ook ten aanzien van de inzet van het instrument saneringskrediet verschillen de visies. Sommige respondenten zien het saneringskrediet vooral als waardevol instrument bij mensen met een stabiele aflossingscapaciteit. Anderen zien het verstrekken van saneringskredieten voor veel meer schuldenaren als waardevol instrument, juist ook bij bijvoorbeeld jongeren omdat die dan kunnen werken aan hun toekomst.

Gelet op de antwoorden van respondenten en tijdens de gesprekken lijkt er wel een beweging te zijn in het denken over het beschikbare instrumentarium en de behoefte om meer maatwerk te kunnen leveren. Verschillende respondenten benadrukken dat ze zich aan het oriënteren zijn om ook saneringskredieten (al dan niet via kredietbank) aan te gaan bieden:

‘Gaan we vanaf 2018 ook doen.’

‘We zijn dit al aan het organiseren.’

‘samenwerking met kredietbank wordt onderzocht.’

3.5. Deelconclusie 1

De eerste aanname die in dit onderzoek getoetst zou worden is:

- Het verstrekken van een saneringskrediet leidt tot betere resultaten dan een schuldbemiddelingstraject.

Uit de voorgaande hoofdstukken blijkt dat de slagingspercentages tussen schuldbemiddeling en saneringskrediet om verschillende redenen niet goed met elkaar te vergelijken zijn: definities lopen uiteen, de doelgroep voor beide instrumenten is verschillend en er moet worden gewerkt met een gewogen gemiddelde. Worden de gewogen slagingspercentages toch met elkaar vergeleken is te zien dat de slagingspercentages van saneringskredieten licht hoger liggen, al is dit niet dusdanig dat daarmee meteen het voordeel van saneren vaststaat.

Ook inhoudelijk blijkt dat het antwoord genuanceerder ligt.

- Voor de specifieke groep mensen bij wie geen inkomensstijging of daling wordt verwacht, lijkt de voorkeur voor saneringskrediet door de meerderheid van de respondenten te worden gedeeld. Bovendien kent een saneringskrediet voor zowel schuldenaar, schuldeiser en schuldregelende instantie voordelen, waarvan de belangrijkste liggen in het feit dat er rust en overzicht ontstaat en boeken gesloten kunnen worden.
- Daar staat tegenover dat voor sommige mensen schuldbemiddeling het juiste instrument lijkt te zijn, bijvoorbeeld als er meer begeleiding nodig is. Ook hebben de schuldeisers zicht op een groter bedrag dat uiteindelijk wordt terugbetaald.
- Sommige respondenten benadrukken dat maatwerk waarbij de afweging tussen de verschillende belangen van schuldenaar en schuldeiser het uitgangspunt moet zijn.

Concluderend stellen wij dat beide instrumenten van schuldregelen afhankelijk van de situatie van de schuldenaar (en met weging van belangen schuldeisers en eigen organisatie) waarde hebben om mensen met schulden te helpen. Het ene instrument is niet per se beter dan het andere, maar moet op basis van een inhoudelijk afweging worden gemaakt. De aanname dat het verstrekken van een saneringskrediet leidt tot betere resultaten dan een schuldbemiddelingstraject is dus niet terecht.

Wat vooral belangrijk lijkt te zijn, is dat gemeenten op inhoudelijke gronden voor maatwerk kunnen kiezen tussen beide instrumenten. Het gaat om een breed schuldregelingspalet. Gelet op deze tussenconclusie, wordt in het volgende hoofdstuk ingegaan op de vraag hoe kan worden bevorderd dat meer gemeenten beschikken over dit brede schuldregelingspalet met zowel schuldbemiddelingstrajecten als saneringskredieten.

4. Bevorderen saneringskredieten

4.1. Inleiding

In het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat gemeenten op inhoudelijke gronden maatwerk moeten kunnen leveren. Hiervoor is het gewenst dat ze beschikken over een breed schuldregelingspalet met zowel schuldbemiddeling als saneringskredieten. In dit hoofdstuk (paragraaf 4.2) wordt ingegaan op de vraag wat gemeenten kan helpen om vaker saneringskredieten te kunnen verstrekken. Hierbij wordt de aanname getoetst dat gemeenten die geen saneringskredieten verstrekken, dit niet doen omdat zij het financieel risico te groot vinden (paragraaf 4.2.3). In paragraaf 4.3 wordt vervolgens ingegaan op de vraag in hoeverre een Schulden Borgfonds bij het stimuleren van saneringskredieten al dan niet een rol zou kunnen spelen

4.2. Behoeften bij gemeenten

Om te zorgen dat meer gemeenten het instrument saneringskrediet in hun palet hebben, is het van belang om inzicht te hebben in de overwegingen die een rol (kunnen) spelen bij de keuze om dit instrument aan te (gaan) bieden.

4.2.1. Bewustzijn en kennis ten aanzien van saneringskredieten

Een belangrijke eerste observatie is dat in veel gemeenten geen weloverwogen keuzes zijn gemaakt ten aanzien van het al dan niet aanbieden van saneringskredieten. De keuze voor het wel/niet aanbieden van saneringskredieten en onder welke voorwaarden is veelal historisch zo gegroeid en is dus niet zozeer gebaseerd op inhoudelijke argumenten voor of tegen het aanbieden van saneringskredieten.

Verder blijkt dat gemeenten behoefte hebben aan meer informatie over het instrument saneringskrediet. Ook gaven respondenten aan dat het zou helpen als er bijvoorbeeld landelijke criteria of algemene regels voor het instrument saneringskrediet zouden zijn.

‘Algemene regels opstellen waar een saneringskrediet aan moet voldoen op het gebied van inkomsten en sociale situatie.’

‘een goede samenwerking met schuldeisers en evt landelijke criteria vast stellen’

Ook benadrukken respondenten hun behoefte aan het uitwisselen van goede voorbeelden van andere gemeenten en om te leren van elkaars ervaringen.

‘Voorbeeldpilots’

‘Voorbeelden van ingevoerd beleid aangereikt krijgen.’

‘Het zou prettig zijn als we ervaringen met andere NVVK-leden kunnen delen’.

‘Meer bekendheid van de voordelen van een saneringskrediet. Meer bekendheid wie een saneringskrediet kan verstrekken.’

4.2.2. (Vrees) voor financieel risico

Een tweede observatie is dat het financiële risico door verschillende respondenten wordt genoemd als drempel voor het toepassen van saneringskredieten.

‘Geld/verruiming van het gemeentelijke budget.’

‘Een dekking voor het risico op niet terugbetalen.’

‘Minder risico’

Het verschilt per gemeente in hoeverre dit een belangrijk argument is. Enerzijds kan dit te maken hebben met de financiële situatie van de gemeente en de verwachte hoogte van de te verstrekken kredieten. Anderzijds lijkt het in sommige gevallen te liggen aan een angst voor hoge afschrijvingen die voornamelijk gestoeld is op negatieve beeldvorming en niet zo zeer statistieken. Sommige gesprekspartners geven aan dat het gepercipieerde risico vaak hoger ligt dan het daadwerkelijke risico.

‘...en een borgstellingsfonds waarop instelling een beroep kan doen wanneer het misloopt. Al komt dat bij onze gemeente niet voor en worden alle saneringskredieten netjes ingelost.’

4.2.3. Normatieve overwegingen

Naast financiële overwegingen spelen ook meer normatieve argumenten een rol. Bij sommige gemeenten wordt saneringskrediet gezien als een te makkelijke uitweg voor de schuldenaar waarbij het traject een laag leerkundig gehalte heeft. In deze gemeenten gaat de voorkeur uit naar schuldbemiddeling en worden saneringskredieten daarom niet of een stuk minder aangeboden.

‘We slaan een beetje door in de gedachte dat mensen zo snel mogelijk van hun schulden af moeten zijn. Een 'maximale inspanning' gedurende 36 maanden hoeft niet verkeerd te zijn, zelfs niet als die maximale inspanning niet leidt tot meer aflossing.’

‘Makkelijk, druk is van de ketel, kans is groter dat ze weer in schuld komen doordat ze niet leren anders te budgetteren’

4.2.4. Draagvlak bij en inzicht in afwegingen schuldeisers

Sommige respondenten benadrukken dat het zou helpen als meer schuldeisers mee zouden doen aan een schuldregeling met saneringskrediet. Volgens respondenten zou het instrument saneringskrediet en de voordelen ervan beter bekend moeten worden onder schuldeisers.

‘Als meer schuldeisers zich verplicht voelen in het minnelijke traject mee te werken.’

‘De schuldeiser meer te informeren en te overtuigen.’

‘Meer bekendheid bij ondernemers en doorverwijzers.’

Daarnaast blijkt dat respondenten de afwegingen van schuldeisers om al dan niet mee te werken aan saneringskredieten niet (altijd) goed kennen. Sommige respondenten benadrukken dat schuldeisers eerder akkoord gaan met een krediet omdat ze dan snel duidelijkheid hebben en de boeken kunnen sluiten, waar andere respondenten benadrukken dat schuldeisers eerder voor bemiddelen gaan omdat ze dan bij hogere inkomsten van schuldenaar een hoger bedrag terugkrijgen. Respondenten hebben behoefte om daar meer inzicht in te krijgen.

‘Het lijkt mij goed om de visie van schuldeisers op saneringskredieten wat beter te kennen. Wanneer zien zij dit als de beste oplossing en in wat voor situaties niet?’

4.2.5. Deelconclusie 2

De tweede aanname die in dit onderzoek gecheckt zou worden is:

- Gemeenten die geen saneringskredieten verstrekken, doen dit niet omdat zij het financieel risico te groot vinden.

Op basis van de bevindingen in dit hoofdstuk zien wij dat het financieel risico inderdaad een rol speelt bij de afweging al dan niet saneringskredieten aan te bieden. Een niet altijd volledig bewustzijn over de werking en voor- en nadelen van saneringskredieten en normatieve overwegingen spelen echter ook een belangrijke rol in gemeenten waar geen saneringskredieten worden aangeboden.

Op basis hiervan zien wij verschillende elementen die van belang zijn bij het stimuleren van gemeenten om het instrument saneringskrediet aan te gaan bieden:

- Vergroten bewustzijn en kennis ten aanzien van saneringskredieten
 - Meer kennis en goede voorbeelden over saneren met elkaar delen, zodat gemeenten weloverwogen keuzes kunnen maken bij de organisatie van hun schuldhelpverlening.
 - Meer inzicht geven in de daadwerkelijke financiële risico's van het verstrekken van saneringskredieten.
 - Landelijke criteria opstellen, zodat de organisaties die saneringskredieten willen gaan verstrekken of die het meer willen gaan doen niet allemaal het wiel opnieuw hoeven uit te vinden.
 - Meer bekendheid en informatie over saneringskredieten geven aan schuldeisers, zodat ook schuldeisers beter weten wat het instrument inhoudt en welke consequenties het voor ze heeft.
 - Meer onderzoek naar de daadwerkelijke behoeften van schuldeisers en schuldenaren, zodat je daar als gemeente rekening mee kunt houden bij het inzetten van een instrument.
- Het daadwerkelijke financiële risico (en de vrees daarvoor) verkleinen, zodat deze drempel voor gemeenten wordt weggenomen of verkleind.

In de volgende paragraaf gaan wij in op de wijze waarop een mogelijk Schulden Borgfonds zou kunnen bijdragen aan het daadwerkelijk verlagen van het financiële risico voor gemeenten (punt 2).

4.3. Mogelijke rol Schulden Borgfonds

In deze paragraaf wordt verkend welke mogelijke rol een Schulden Borgfonds zou kunnen spelen bij het bevorderen van het verstrekken van saneringskredieten. Hiervoor zijn enkele verkennende gesprekken gevoerd met kredietbanken die al dan niet ervaring hebben (gehad) met vergelijkbare fondsen.¹¹ In deze gesprekken is slechts open verkend in hoeverre een Schulden Borgfonds gemeenten zou kunnen stimuleren om vaker saneringskredieten aan te bieden. Ook een ander alternatief (dat los staat van saneringskredieten of bemiddeling, maar ziet op een meer preventieve werking), namelijk het Sociaal Leenfonds, is hierbij open voorgelegd (zie volgend hoofdstuk).

4.3.1. Aandachtspunten rond invulling Schulden Borgfonds

Een Schulden Borgfonds zou verschillende functionaliteiten kunnen bevatten, het is immers een nog niet bestaand instrument dat zo ingeregeld kan worden als de praktijk dat nuttig zou vinden. Zo kan het fonds borg staan voor saneringskredieten die gemeenten afsluiten, kan het fonds worden ingezet als Sociaal Leenfonds waaruit kortlopende renteloze leningen kunnen worden verstrekt om urgente noden op te vangen en/of kan het fonds worden ingezet om volledig uitzichtloze schulden af te lossen. Uiteraard kunnen ook andere functionaliteiten een plaats krijgen in een Schulden Borgfonds. In deze paragraaf focussen we op de functionaliteit waarbij een Schulden borgfonds garant staat voor saneringskredieten. Een Schulden Borgfonds kan op verschillende manier worden ingericht, waarbij verschillende variabelen een rol spelen, namelijk scope (landelijk of regionaal) en financiering (door gemeenten, door externe partijen zoals vermogensfondsen of een combinatie van beide). Op basis van onze analyse formuleren we een aantal aandachtspunten rondom het Schulden Borgfonds:

- **Prikkels om mee te doen.** Allereerst is het van belang na te gaan wat redenen zijn voor gemeenten om mee te willen doen aan het Schulden Borgfonds. Wanneer gemeenten zelf geld inleggen, is deelname in feite een collectieve verzekering. Deelname is dan bijvoorbeeld met name interessant als je als gemeente verwacht om meer dan gemiddeld aanspraak te moeten doen op het borgfonds. Daarnaast is het interessant om mee te doen om in moeilijke jaren (waarin veel afgeschreven zou moeten worden) geen te groot verlies te leiden. Wanneer een derde partij het geld levert, spelen deze argumenten niet en is het financieel gezien altijd slim om mee te doen. Afspraken ten aanzien van de voorwaarden voor deelname (zie hieronder) kunnen in ieder variant een reden zijn voor een gemeente om niet deel te nemen. Bij een gecombineerd fonds (inleg gemeenten + derde) gelden vergelijkbare argumenten.
- **Moral hazard.** Wanneer het risico voor gemeenten is afgedekt (middels een collectieve verzekering of via een derde partij), bestaat het risico dat er gemeenten zijn die minder zorgvuldig om zullen gaan met het verstrekken van saneringskredieten. Gemeenten kunnen ook in minder kansrijke gevallen kiezen voor een saneringskrediet omdat er toch geen financieel risico is. De verwachting dat anderen dergelijk gedrag gaan vertonen, kan een reden zijn om niet deel te willen nemen aan een fonds waarbij je als gemeente zelf geld in moet leggen. Via criteria voor deelname en aanspraak (zie aandachtspunten hierna) en deelfinanciering door gemeenten zelf, kan dit risico (deels) worden ondervangen. Binnen een lokaal fonds is wellicht ook sprake van een vorm van sociale controle waardoor *moral hazard* verminderd wordt.
- **Toezicht.** Een andere manier om deze *moral hazard* in te perken is door bij de inrichting van het fonds een toezichthoudende functie in te regelen, waarbij bijvoorbeeld wordt gekeken naar de aanspraak die door de deelnemers wordt gemaakt.

¹¹ Zo heeft Kredietbank Nederland een fonds waar gemeenten aan kunnen deelnemen door in beginsel eenmalig een bedrag aan af te dragen. Dit fonds staat vervolgens garant voor de saneringskredieten van die gemeenten. Dit in tegenstelling tot gemeenten die hier niet aan bijdragen en waar de gemeente garant staat voor de individuele saneringskredieten.

- o Voorwaarden voor deelname. Voorwaarden voor deelname kunnen worden opgesteld om *moral hazard* van deelnemers tegen te gaan en om te zorgen voor een financieel gezond fonds. Deze voorwaarden kunnen vorm krijgen binnen een set aan afspraken over de te leveren kwaliteit/zorgvuldigheid, bijvoorbeeld in de vorm van vaststaande procedures. Ook kan worden afgesproken dat het fonds, een onafhankelijke partij of een selectie van deelnemers inspraak krijgt in het al dan niet toekennen van saneringskredieten in specifieke gevallen. Binnen een lokaal fonds is dit wellicht efficiënter te organiseren dan binnen een nationaal fonds.
- o Criteria om aanspraak te doen op het fonds. Tot slot is het van belang afspraken te maken over de criteria op basis waarvan wordt besloten dat een gemeente aanspraak mag maken op het fonds. Vanaf welk moment wordt een traject als niet geslaagd geclassificeerd en wordt het bedrag afgeschreven? Hierbij is het van belang vast te leggen welke incasso-inspanningen een gemeente moet plegen voordat ze mag overgaan tot afboeking.

4.3.2. Deelconclusie 3

De derde aanname die in dit onderzoek getoetst zou worden is:

- Een Schulden Borgfonds zou een goed middel kunnen zijn om (de vrees voor) het financiële risico bij gemeenten weg te nemen en daarmee het verstrekken van saneringskredieten te stimuleren.

Respondenten geven vooral aan behoefte te hebben aan het vergroten van het bewustzijn en de kennis ten aanzien van saneringskredieten. Daarbij heeft de inrichting van een mogelijk Schulden Borgfonds veel inhoudelijke kanttekeningen. Wij zien het Schulden Borgfonds daarom niet als een passend middel om (de vrees voor) het financiële risico bij gemeenten weg te nemen en daarmee het verstrekken van saneringskredieten te stimuleren.

4.4. Conclusie

Gelet op de bevindingen van dit onderzoek zou de prioriteit moeten liggen bij het stimuleren van een breed schuldregelingspalet bij gemeenten, zodat op inhoudelijk gronden maatwerk kan worden geleverd aan schuldenaren. Om een dergelijk breed schuldenpalet bij gemeenten te stimuleren zien wij de volgende mogelijkheden:

- Het is nodig dat het bewustzijn van en kennis over de werking van saneringskredieten bij gemeenten verder wordt vergroot. Dit sluit ook aan bij de behoefte bij gemeenten aan meer informatie over en inzicht in de werking van het verstrekken van saneringskredieten. Door meer kennis en goede voorbeelden over saneren met elkaar te delen, kunnen gemeenten weloverwogen keuzes maken bij de organisatie van hun aanpak van schuldregelen.
- Ook moet meer inzicht worden gegeven in de daadwerkelijke financiële risico's van het verstrekken van saneringskredieten, zodat gemeenten een reële inschatting van het risico kunnen maken.
- Tot slot geven respondenten aan dat ze behoefte hebben aan landelijke criteria, zodat de organisaties die (meer) saneringskredieten willen gaan aanbieden niet allemaal het wiel opnieuw hoeven uit te vinden.

Daarnaast is de medewerking van schuldeisers cruciaal. Daarom is het belangrijk om meer bekendheid en informatie over saneringskredieten te geven aan schuldeisers, zodat ook schuldeisers beter weten wat het instrument inhoudt en welke consequenties het voor ze heeft. Ook is meer onderzoek naar de daadwerkelijke behoeften van schuldeisers en schuldenaren nodig, zodat je daar als gemeente rekening mee kunt houden bij het inzetten van een instrument.

5. Verkenning nieuw instrument?

5.1. Inleiding

In dit onderzoek naar saneringskredieten zijn we gestuit op een initiatief in Zoetermeer, namelijk een Sociaal Leenfonds. Dit fonds¹² wordt beheerd door SUN Zoetermeer en heeft als doel om mensen met beginnende schulden te helpen met een lening (tegen 0% rente). Gelet op mogelijke voordelen van dit Sociaal Leenfonds, geven we in dit hoofdstuk enkele bevindingen, aandachtspunten en aanbevelingen mee om hiermee eventueel vervolgstappen te kunnen zetten.

Een belangrijke kanttekening bij dit hoofdstuk is dat er op dit moment slechts één Sociaal Leenfonds in deze vorm is, namelijk bij SUN Zoetermeer. Bevindingen zijn derhalve niet te generaliseren. Ook bestaan er nog verschillende inhoudelijke vragen die beantwoord moeten worden in nader onderzoek, voordat breder kan worden gegaan op dergelijke Sociale Leenfonds (bijvoorbeeld ten aanzien van de Wft-vergunningsplicht en verhouding ten opzichte van de kredietbanken).

Echter, gelet op de mogelijke waarde van het achterliggende idee - namelijk een Sociaal Leenfonds in de preventieve sfeer - kan het nader uitzoeken en onderzoeken van een dergelijk fonds nuttig zijn. Met het oog op een nadere verkenning en verdieping van een dergelijk fonds, geven we daarom, vooruitlopend hierop, in deze paragraaf enkele aandachtspunten mee.

De inhoud van dit hoofdstuk is gebaseerd op de ideeën van SUNN ten aanzien van een Sociaal Leenfonds, de ervaringen met een dergelijke fonds in Zoetermeer, de ervaringen van een aantal kredietbanken met sociale kredieten en een kritische reflectie op het geheel vanuit de onderzoekers.

5.2. Idee en doel

Het doel van een lokaal Sociaal Leenfonds, zoals dat bij SUN Zoetermeer bestaat, is om mensen in een vroeg stadium te kunnen helpen schulden weg te werken en zo te voorkomen dat iemand in een problematische situatie terecht komt. Het idee hierachter is als volgt. Wanneer iemand een beginnende schuld heeft bij een schuldeiser, maar deze schuld niet onmiddellijk kan afbetalen, kunnen de rentepercentages en incassokosten er voor zorgen dat de schuld snel oploopt. Hierdoor kan de schuldenaar in een problematische situatie terecht komen, waarbij schulden op schulden worden gemaakt en rentepercentages de schuld laten blijven groeien. Om deze situatie te voorkomen is het dus van belang de startende schuld, die op dat moment nog laag is, zo snel als mogelijk af te betalen.

Het Sociaal Leenfonds kan hierbij volgens gesprekspartners een belangrijke rol spelen. In feite vindt er een herfinanciering van de schuld plaats: De schuld bij de originele schuldenaar wordt afgelost met de lening vanuit het Sociaal Leenfonds; de schuldenaar staat nu geen schuld meer bij de originele schuldeiser, maar bij het

¹² Onder fonds verstaan wij een gereserveerde hoeveelheid geld die door gemeente of een andere partij beschikbaar is gesteld en waarvan in dit geval sociale kredieten kunnen worden verstrekt.

Sociaal Leenfonds. Dit is gunstig omdat het Sociaal Leenfonds, volgens de opzet bij SUN Zoetermeer, geen rente rekent en er flexibele afspraken gemaakt kunnen worden over de termijn van terugbetaling. Hierdoor wordt voorkomen dat de schulden snel stijgen tot problematische proporties. Het bedrag dat de schuldenaar daarnaast maandelijks moet aflossen is een stuk lager, waardoor het leefgeld direct stijgt. Ook is het mogelijk om vanuit het Sociaal Leenfonds een voorschot te verstrekken voor bijvoorbeeld ZZP'ers die zien aankomen dat zijn niet op tijd uitbetaald zullen worden om vorderingen te voldoen. Wanneer dan een voorschot wordt verstrekt, kan worden voorkomen dat er schulden ontstaan.

Op deze wijzen draagt het Sociaal Leenfonds bij aan het voorkomen van problematische schulden en vult daarmee een lacune in de huidige voorzieningen, aangezien op dit moment geen of weinig andere voorzieningen zijn om in een dergelijke vroege fase schulden aan te pakken en daarmee een duidelijke preventieve werking te hebben. Een ander bijkomend voordeel van een Sociaal Leenfonds voor de schuldenaar is dat, in tegenstelling tot bij een saneringskrediet, er bij een sociaal krediet geen registratie op het BKR-register plaats vindt. SUN Zoetermeer heeft juridisch getoetst of zij op deze manier leningen mag verstrekken. De Autoriteit Financiële Markten (AFM) ziet geen belemmeringen, want de Vrijstellingsregeling van de Wet op het financieel toezicht (Wft) is op SUN Zoetermeer van toepassing.

5.3. Aandachtspunten

Bij het oprichten van een dergelijk Sociaal Leenfonds identificeren we een aantal belangrijke aandachtspunten rondom de positionering van het fonds, de organisatie van het fonds en de toezicht op het functioneren van het fonds. We behandelen deze onderwerpen achtereenvolgens. Goed om hierbij op te merken, is dat in dit hoofdstuk wordt uitgegaan van een Sociaal Leenfonds op lokaal/gemeentelijke niveau. Het is ook denkbaar om een Sociaal Leenfonds op bovenlokaal niveau te organiseren. De vraagstukken rondom positionering, organisatie en toezicht zullen in dit geval van complexere aard zijn.

Positionering

Allereerst is het van belang om na te gaan hoe het Sociaal Leenfonds zich verhoudt tot andere voorzieningen binnen een gemeente. Iedere gemeenten kent bijzondere bijstand, waar aanspraak op kan worden gedaan wanneer er dringend kosten gemaakt moeten worden. Daarnaast zijn er verschillende kredietbanken die ook sociale kredieten verstrekken tegen lage rentepercentages. Het Sociaal Leenfonds, zoals dat bij SUN Zoetermeer bestaat, onderscheid zich van deze voorzieningen op drie manieren:

- **Geschikt voor schulden.** In tegenstelling tot bijzondere bijstand kan het Sociaal Leenfonds aangewend worden om schulden af te lossen; bijzondere bijstand wordt meestal alleen verstrekt als de kosten nog gemaakt moeten worden.
- **Renteloze lening.** In tegenstelling tot kredieten verstrekt door kredietbanken, wordt over kredieten vanuit het Sociaal Leenfonds, zoals dat bij SUN Zoetermeer is georganiseerd, geen rente gerekend. Het positieve effect dat in de voorgaande paragraaf is omschreven wordt hierdoor sterker.
- **Flexibiliteit en snelheid.** In tegenstelling tot bijzondere bijstand en kredieten vanuit kredietbanken, is het Sociaal Leenfonds van SUN Zoetermeer buiten de gemeente om georganiseerd. Dit maakt het mogelijk om een groep te bereiken die wellicht niet naar de gemeente wil stappen. Ook verschilt het per gemeente hoe toegankelijk de kredieten vanuit kredietbanken zijn (soms worden dergelijke kredieten pas overwogen wanneer het schuldhulpverleningstraject is gestart), waardoor minder snel gehandeld kan worden. Ook is het Sociaal Leenfonds niet gebonden aan gemeentelijke voorwaarden, waardoor het

meer flexibel kan worden ingezet. Belangrijk is om flexibiliteit en snelheid te behouden, los van de vraag hoe een dergelijk fonds wordt gepositioneerd.¹³

Het zal per gemeente verschillen welke voorliggende voorzieningen onder welke voorwaarden beschikbaar zijn. Het is bij de oprichting van een lokaal Sociaal Leenfonds dus van belang om goed te kijken hoe het Sociaal Leenfonds zich verhoudt tot de voorzieningen in de specifieke gemeente en om na te gaan of en zo ja welke meerwaarde het fonds kan hebben.

Organisatie

Naast de positionering in relatie tot de andere voorzieningen binnen een gemeente, is het van belang dat het Sociaal Leenfonds zich op een organisatorisch logische wijze verhoudt tot de relevante partijen binnen een gemeente: gemeentelijke diensten, maatschappelijke instellingen en vrijwilligersorganisaties. Daarnaast is het van belang om goed na te denken over welke taken en verantwoordelijkheden rondom het Sociaal Leenfonds organisatorisch bij welke partijen wordt belegd. Het gaat dan om de volgende taken en verantwoordelijkheden:

- **Beheer.** Allereerst is het van belang dat er wordt nagedacht over hoe / door wie het Sociaal Leenfonds wordt beheerd. In Zoetermeer is het beheer van het Sociaal Leenfonds belegd bij SUN Zoetermeer. SUN Zoetermeer is verantwoordelijk voor de administratieve verwerking van de aanvragen en de financiële afhandeling en de incassowerkzaamheden rondom de lopende leningen (onder het kopje toezicht gaan wij hier nader op in).¹⁴
- **Doorverwijzing.** Daarnaast is het van belang afspraken te maken welke partijen kunnen doorverwijzen naar het Sociaal Leenfonds en op welke wijze deze doorverwijzing moet plaatsvinden. In Zoetermeer is er voor gekozen dat alle maatschappelijke partijen kunnen doorverwijzen naar de beheerder van het Sociaal Leenfonds. Het is -conform de werkwijze van SUN-noodhulpbureaus- niet mogelijk voor schuldenaren om direct aan te kloppen bij het Sociaal Leenfonds. Hiermee wordt geborgd dat er altijd goed is gekeken naar de totale situatie van de schuldenaar en is afgewogen of het Sociaal Leenfonds daadwerkelijk het juiste instrument is.
- **Inhoudelijke beoordeling.** Tot slot moeten afspraken worden gemaakt over welke partijen worden aangesteld om de inhoudelijke beoordeling te maken van de aanvragen die binnenkomen. Bij SUN Zoetermeer is er voor gekozen deze verantwoordelijkheid te beleggen bij een tweetal coördinatoren afkomstig uit de vrijwilligersorganisaties Humanitas en SchuldHulpMaatje. De inhoudelijke beoordeling ligt in dit geval expliciet niet bij SUN als de beheerder van het Sociaal Leenfonds, om de onafhankelijkheid te borgen.

Naast afspraken over de taken en verantwoordelijkheden is het van belang te bepalen vanuit welke middelen het Sociaal Leenfonds wordt gevuld en bekostigd. Bij het Sociaal Leenfonds van SUN Zoetermeer levert de gemeente Zoetermeer zowel de middelen om het fonds te vullen als om de activiteiten rondom het fonds te bekostigen (de infrastructuur). Het is ook mogelijk dat particuliere vermogensfondsen, kerken, bedrijfsleven of particuliere giften bijdragen aan de inhoud van het fonds of de bekostiging van de infrastructuur. Afspraken over de verdeling tussen gemeente en vermogensfondsen, kerken, bedrijfsleven of particuliere giften moeten per gemeente tot stand komen.

Procesinrichting

Uit de omschrijving in de eerste paragraaf blijkt dat in Zoetermeer een herfinanciering van de originele schuld via het Sociale Leenfonds er voor zorgt dat het rentepercentage vervalt en dat het leefgeld van de schuldenaar

¹³ Deze opmerking kan ook worden doorgetrokken naar sociale kredietverleningen door Kredietbanken. Flexibiliteit en snelheid zouden hier ook vergroot kunnen worden door toegang en besluitvorming buiten de gemeentelijke schulddienstverlening om te organiseren.

¹⁴ Omdat SUN Zoetermeer deze administratie al heeft ingericht voor Stichting Urgente Noden (SUN) is dit een vrij eenvoudige uitbreiding van taken.

direct zal stijgen. Uit onderzoek rond verzekeringstheorie blijkt dat hierdoor een risico op *moral hazard*¹⁵ ontstaat onder potentiële schuldenaren: potentiële schuldenaren zullen mogelijk makkelijker schulden aangaan, omdat ze weten dat ze via het Sociaal Leenfonds uiteindelijk voor een rentepercentage van 0% kunnen lenen. Uit de ervaringen in Zoetermeer blijkt dat dit in de praktijk meevalt. Desalniettemin is het van belang hier aandacht voor te hebben en na te denken over instrumenten om dergelijk gedrag zo veel mogelijk tegen te gaan. Om deze reden moet goed worden nagedacht over de procesinrichting van het toewijzen van kredieten uit het Sociaal Leenfonds. Deze procesinrichting kent twee elementen:

- **Procedures en criteria.** Het is van belang om een aantal procedures en criteria vast te stellen rondom het al dan niet verstrekken van een krediet vanuit het sociaal leenfonds. Enkel wanneer aanvragen voldoen aan deze criteria en de procedures goed zijn doorlopen, kan het krediet worden verstrekt. Hieronder vallen ook afspraken ten aanzien van de maximale hoogte en maximale looptijd van een lening. Het is van belang bij de oprichting van het sociaal leenfonds goed na te denken over deze procedures en criteria.
- **Onderlinge correctie.** Zoals hiervoor beschreven kunnen in Zoetermeer verschillende partijen doorverwijzen naar het Sociaal Leenfonds. Wanneer aanvragen van een van deze partijen vaker dan gemiddeld worden afgewezen of niet succesvol verlopen, zal dit ook afstralen op de doorverwijzende partij. Door deze onderlinge correctie is in Zoetermeer volgens gesprekspartners een zelfreinigend mechanisme ontstaan waarbij doorverwijzende partijen uiterst zorgvuldig zijn met het al dan niet doen van een aanvraag.

Naast procesinrichting van de toewijzing van kredieten, moet ook worden nagedacht over toezicht op de afbetaling van de verleende kredieten. Het kan namelijk voorkomen dat schuldenaren het afgesproken maandelijkse bedrag niet aflossen. In deze gevallen zal er een vorm van incassowerkzaamheden moeten plaatsvinden, waarbij de schuldenaar er toe wordt bewogen de maandelijkse aflossing wel te voldoen. Het is van belang om bij de oprichting van een Sociaal Leenfonds goed na te denken over de invulling van deze incassowerkzaamheden en criteria op basis waarvan wordt overgegaan tot afschrijving (wanneer heeft het geen zin meer om achter het geld aan te gaan?). In Zoetermeer worden schuldenaren benaderd door SUN Zoetermeer wanneer zij niet aflossen, in de poging hen te bewegen het geld alsnog over te maken. Indien dit niet lukt worden de doorverwijzende maatschappelijke organisaties ingeschakeld om de schuldenaar te benaderen. Er wordt in Zoetermeer echter nooit overgegaan tot invorderen via een deurwaarder, wanneer ook dit niet succesvol is.

De ervaringen uit Zoetermeer leren dat maatschappelijke partijen zorgvuldig omgaan met het doorverwijzen naar het Sociaal Leenfonds; er is geen run op het fonds ontstaan en slechts enkele aanvragen worden afgewezen. Daarnaast is de ervaring tot nu toe dat circa 4-5% van het uitgeleende geld afgeboekt hoeft te worden.

5.4. Verder onderzoek

De aandachtspunten in dit hoofdstuk geven zicht op de onderwerpen waar goed over nagedacht dient te worden bij de oprichting van een Sociaal Leenfonds. Op basis van het uitgevoerde onderzoek kunnen nog geen normatieve uitspraken worden gedaan over de precieze wijze waarop het Sociaal Leenfonds opgericht zou

¹⁵ Moral hazard is een economisch theoretisch begrip dat verwijst naar veranderingen in het gedrag van partijen indien zij niet direct risico lopen voor hun daden. Een voorbeeld van moral hazard bij verzekeringen is dat verzekerden over het algemeen eerder bereid zijn om risico te lopen, dan onverzekerden die eventuele schade voor eigen rekening moeten nemen.

moeten worden en welke procedures en criteria hierbij het best werken. Dit zal daarnaast afhangen van de specifieke context binnen een gemeente en de opvattingen en belangen van de betrokken partijen.

Wij bevelen aan om, met inachtneming van de genoemde aandachtspunten, verder onderzoek te doen naar de ideale opzet van een Sociaal Leenfonds en naar het ideale proces van oprichting ervan. Hiertoe kan dieper onderzoek worden gedaan naar reeds bestaande initiatieven die lijken op de opzet van het SUN Sociaal Leenfonds en/of kunnen pilotstudies worden ondernomen om lessen uit de praktijk op te halen.

Bijlage 1 - Minnelijke schuldhulpverlening

In deze bijlage is een korte beschrijving opgenomen van het minnelijke schuldhulpverleningstraject dat door gemeenten wordt uitgevoerd. Hierin is ook de positie saneringskredieten opgenomen. De teksten zijn afkomstig van de website van de NVVK (www.nvkk.eu/minnelijke-schuldhulpverlening).

“Schuldhulpverlening wordt al een lange tijd in Nederland uitgevoerd, het is pas vanaf 2012 een wettelijke taak voor gemeenten na de inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs). Deze Wet geeft een ruim kader waarbinnen de gemeente de schuldhulpverlening zelf kan vormgeven.

Iedere natuurlijke persoon kan zich melden voor schuldhulpverlening bij zijn gemeente of de schuldhulpverlenende organisatie die in opdracht van een gemeente de schuldhulpverlening uitvoert. Na analyse van de totale financiële situatie van de aanvrager stelt de schuldhulpverlenende organisatie vast of er sprake is van een problematische schuldsituatie. (...) Een schuldhulpverleningstraject kan uit 2 fases bestaan.

Fase 1: Stabilisatiefase

De eerste fase gaat vooraf aan het werkelijke schuldregelingstraject. In deze periode dienen alle zaken op orde te worden gebracht om de kans van slagen in het minnelijke traject te vergroten. In deze fase vindt de aanmelding en intake plaats. (...)

In fase 1 wordt – in de meeste gevallen – nog geen contact met de schuldeisers gezocht. Het is afhankelijk van de schuldenaar hoe lang deze fase duurt, daar de schuldhulpverlenende organisatie afhankelijk is van de inspanningen van de schuldenaar en eventuele begeleidende instanties.

Fase 2: Schuldregelingsfase

In de tweede fase treedt de schuldhulpverlenende organisatie op als tussenpersoon van de schuldenaar en schuldeisers, waarbij deze de belangen van alle betrokken partijen zo goed mogelijk behartigt. (...) Het uitgangspunt is; dat een schuldenaar die zich - gedurende een periode van maximaal 3 jaar (36 maanden) - volledig heeft ingezet om zijn schulden te betalen, recht heeft op een schone lei, een nieuwe financiële start. Van de schuldenaar wordt wel verwacht dat deze zich gedurende deze 3 jaar werkelijk tot het uiterste inspannt om zijn schulden te voldoen. (...)

De schuldhulpverlener draagt zorg voor een zorgvuldige afweging van de belangen van zowel de klant als de schuldeisers bij het bepalen van de inzet van een schuldregeling. Kosten van de regeling, schuldregelingsrijpheid en duurzame oplossing worden hierbij meegenomen. (...) Als alle schuldeisers akkoord gaan met het voorstel komt de minnelijke schuldregeling tot stand. Deze kent twee vormen: een schuldbemiddeling of een schuldsanering/saneringskrediet.

- Bij een schuldbemiddeling wordt maandelijks alle inkomsten boven het VTLB gereserveerd. Eén keer per jaar vindt een herberekening plaats. Alle schuldeisers krijgen elk jaar een bedrag uitgekeerd. Het (in het begin) aangeboden percentage aan schuldeisers is een prognose. De uiteindelijke uitkering kan hiervan afwijken (door bijvoorbeeld verlies of juist vinden van een baan, ziekte en dergelijke).
- Bij een schuldsanering wordt een saneringskrediet door een gemeentelijke kredietbank verstrekt. De schuldeisers krijgen ineens het bedrag uitgekeerd waar ze mee akkoord zijn gegaan en de schuldenaar betaalt het krediet in 36 maanden terug aan de gemeentelijke kredietbank. Het percentage dat aan de schuldeisers is aangeboden ligt vast.

Bijlage 2 – Colofon

Dit onderzoek is begeleid door:

- Nathalie Boerebach (SUNN)
- Herbert Zilverentant (NVVK)
- Marianne Oostrik (NVVK)
- Martijn Schut (SCHUT)
- Joke de Kock (Gemeente Tilburg)

Voor meer informatie over het onderzoek kunt u contact opnemen met:

- Nathalie Boerebach (SUNN) - N.Boerebach@sunnederland.nl
- Marianne Oostrik (NVVK) - m.oostrik@nvvk.eu
- Jakar Westerbeek (KWINK groep) – jwesterbeek@kwinkgroep.nl