

Maatschappelijke Businesscase Stroomlijning Keten voor Derdenbeslag en portaalfunctie

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Rotterdam, 28 april 2023



Maatschappelijke Businesscase Stroomlijning Keten voor Derdenbeslag en portaalfunctie

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Wim Spit
Walter Hulsker
Nadja Jungmann (Hogeschool Utrecht)
Rosanne Oomkens (Hogeschool Utrecht)
Jelmer Schreurs
Patrick de Wilde

Rotterdam, 28 april 2023

Inhoud

Inhoud	3
Samenvatting	4
1 Inleiding	16
1.1 Achtergrond	16
1.2 Doel van het onderzoek	16
1.3 Methodiek	17
1.4 Leeswijzer	18
2 Uitgangspunten	19
2.1 Achtergrondsituatie schuldenproblematiek	19
2.2 Probleemanalyse	21
2.3 Uitgangspunten voor de analyse	23
2.4 Overige uitgangspunten	25
3 Kosten van de routeervoorziening	30
3.1 Inleiding	30
3.2 Bouw en beheer van de routeervoorziening	31
3.3 Aansluiting van ketenpartners	31
3.4 Kosten programma en ketenbureau	34
3.5 Risico's en onzekerheden	34
4 Effecten en baten van SKD	36
4.1 De effecten van SKD	36
4.2 Baten voor schuldenaren	39
4.3 Kostenbesparingen schuldeisers (of anderen)	44
4.4 Baten derde-beslagenen	46
4.5 Baten voor ketenpartners	47
4.6 Baten portaalfunctie	50
5 Kosten en baten vergeleken	51
5.1 Inleiding	51
5.2 Financiële kosten en baten	51
5.3 Maatschappelijke kosten en baten	52
5.4 Break-evenanalyse	53
5.5 Gevoeligheidsanalyses	55
5.6 Batenmanagement	58
5.7 Mogelijke afwegingen	61
6 Conclusies	62
Literatuurlijst	64
Bijlage 1: Lijst van geïnterviewde organisaties	69
Bijlage 2: Verslag validatiesessie	70

Samenvatting

Achtergrond en doel van het onderzoek

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is bezig met de voorbereiding van de wet Stroomlijning Keten voor Derdenbeslag (SKD). Doel van de wet¹ is om een grondslag te bieden voor verbeterde gegevensuitwisseling tussen de verschillende beslag leggende en verrekenende partijen, zodat de volgende vragen kunnen worden beantwoord in geval er sprake is van meerdere beslagen en/of verrekeningen bij een schuldenaar ('samenloop'):

1. de vraag in hoeverre een mogelijk beslag het gewenste effect heeft, zijnde een aflossing van de openstaande vordering binnen een redelijke termijn;
2. de vraag of bij de vaststelling van de beslagvrije voet nog rekening moet worden gehouden met beslag dan wel verrekening bij andere inkomensbestanddelen; en
3. de vraag wie de rol van coördinerend deurwaarder toekomt.

De wet wordt ondersteund door een voorziening voor uitwisseling van informatie tussen partijen die beslagleggen en/of verrekenen, zoals gemeenten, Belastingdienst en gerechtsdeurwaarders.

Aanvullend op de voorziening is een portaalfunctie voorzien: de mogelijkheid dat de informatie die uitgewisseld wordt tussen de partijen die beslagleggen en/of verrekenen, tevens inzichtelijk wordt voor de burger. De bouw van het portaal zelf is geen onderdeel van het voorstel.

Ten behoeve van de besluitvorming over deze wetgeving en de bijbehorende voorziening heeft het ministerie behoefte aan inzicht in de kosten en baten van de wetgeving, voorziening en portaalfunctie. Voorliggend onderzoek beoogt te voorzien in deze behoefte.

Doel van dit onderzoek is het actualiseren van de businesscase van SKD.² Daarbij zijn de volgende verwachte resultaten geformuleerd:³

- Een actueel inzicht in kosten en baten, op zowel kwalitatief als kwantitatief gebied, gebaseerd op brede input.
- Een voorstel voor het inrichten van batenmanagement.
- Afwegingen ten aanzien van de businesscase en het vervolg van SKD scherp krijgen.

Het onderzoek is uitgevoerd door Ecorys met medewerking van het Lectoraat Schulden en Incasso van Hogeschool Utrecht.

Veranderingen ten opzichte van eerdere businesscase

SKD is reeds eerder onderwerp van een businesscase analyse geweest.⁴ De belangrijkste verschillen met de analyse uit 2019 zijn:

- de voorziening is nader ingevuld (routeervoorziening) en verder uitgewerkt;
- de ramingen van de kosten zijn actueel en in lijn met de recent vastgestelde architectuur;
- de baten voor schuldeisers en derde-beslagenen zijn verder uitgewerkt en deels gekwantificeerd (de baten voor schuldenaren zijn niet te kwantificeren);
- kosten en baten zijn over een langere periode geanalyseerd.

¹ Ontleend aan de concept Memorie van Toelichting Wet Stroomlijning voor Ketenbeslag zoals deze begin 2020 in internetconsultatie is geweest. <https://www.internetconsultatie.nl/stroomlijningderdenbeslag>

² Eerder is in 2018 een kwalitatieve en is in 2019 een verrijkte businesscase opgesteld. Zie KPMG (2018) en KPMG (2019).

³ Uit de opdrachtformulering van programma SKD.

⁴ KPMG (2019)

Achtergrond en probleemanalyse

Er is in Nederland geen [algemene schuldenregistratie](#). Dit heeft als gevolg dat niet exact bekend is hoeveel huishoudens te maken hebben met beslagleggingen en verrekeningen op periodiek inkomen, en met samenloop van deze twee zaken. Wel is er informatie over de samenstelling van schuldenpakketten van huishoudens die zich melden bij de schuldhulpverlening. Het merendeel van deze groep heeft problematische schulden, die zij op eigen kracht niet op [afzienbare termijn](#) kunnen aflossen. Onderzoek uit 2021 onder mensen die in beeld zijn bij schuldhulpverlening laat zien dat veruit de meesten van hen schulden hebben bij private én publieke partijen (86% van de mensen). Onder deze groep wordt het merendeel van de openstaande schuldenlast (ruim 70% van de schuldenlast) opgeëist door private partijen.⁵

Op 1 januari 2021 trad de Wet vereenvoudigde Beslagvrije Voet (Wvbvv) in werking. Met deze wetwijziging wordt beoogd de positie van de schuldenaar beter te beschermen. Daartoe is niet alleen de bepaling van de beslagvrije voet (BVV), dat deel van het inkomen dat nodig is voor de schuldenaar om van te leven en waarop dus geen beslag kan worden gelegd, eenvoudiger geworden. Ook is vastgelegd dat bij samenloop van meerdere beslagen op eenzelfde inkomen ('smalle samenloop'), de communicatie met de werkgever c.q. uitkeringsinstantie (de derde-beslagene) en met de schuldenaar door één partij gebeurt, de coördinerend deurwaarder. Niet langer kan er sprake zijn van meerdere deurwaarders die beslag leggen op inkomen en (zelf) een beslagvrije voet vaststellen en communiceren naar de schuldenaar.

Deze twee aanpassingen hebben de positie van schuldenaren flink versterkt.

Niettemin zijn er in de praktijk nog knelpunten. Zo weten de meeste beslagleggers in de huidige situatie niet of er al door een andere partij beslag is gelegd op een inkomen. Dit wordt veelal pas duidelijk als een beslaglegger beslag laat leggen en daarover communiceert met een derde-beslagene (werkgever, uitkeringsinstantie) en de schuldenaar. Daarnaast is het in de huidige situatie mogelijk dat er zowel sprake is van beslaglegging(en) als van een verrekening, en dat daarbij een verschillende beslagvrije voet wordt gehanteerd. De schuldenaar kan daardoor toch minder overhouden dan bedoeld.

De huidige werkwijze is omslachtig en belast de derde-beslagene en schuldenaren. Bovendien is de werkwijze niet waterdicht. Er kan nog steeds sprake zijn van twee verschillende berekeningen voor een beslagvrije voet. In geval er een beslagvrije voet is berekend kan het zijn dat de berekening niet voldoende rekening houdt met beslagen/verrekeningen op andere inkomstenbronnen ('brede samenloop').

Dit heeft tot gevolg dat beslagleggers (inclusief verrekenaars) op het moment van beslaglegging of verrekening in het geval van samenloop een onvolledig beeld hebben van de afloscapaciteit van de schuldenaar. Het beslag of de verrekening kan er, in het geval van samenloop, toe leiden dat de schuldenaar dieper in de problemen komt en de schuld niet kan afbetalen. Dit leidt tot onnodige kosten van gerechtelijke procedures of, indien de schuldenaar de schuld wel afbetaalt, tot een situatie waarin het voor de hand ligt dat er andere schulden ontstaan of dat deze oplopen. Naast de financiële gevolgen werkt dit proces negatief uit op het functioneren van veel schuldenaren, met alle daarvan afgeleide maatschappelijke kosten van dien.

⁵ Jungmann e.a. (2021)

Opzet en uitgangspunten voor de analyse

SKD beoogt dit probleem aan te pakken. Om de kosten en baten van SKD in kaart te kunnen brengen zijn in deze analyse twee situaties tegen elkaar afgezet, de situatie zonder SKD (referentiesituatie) en de situatie met SKD. De analyse gaat uit van de verwachte toekomstige aantallen beslagen en verrekeningen, na implementatie van de routevoorziening en aansluiting van alle ketenpartners (zie Tabel S.1). De aantallen kunnen afwijken van het huidige niveau. De aantallen zijn in overleg met de verschillende ketenpartijen vastgesteld.

Tabel S.1 Gehanteerd aantal beslagen en verrekeningen op periodieke inkomsten, op jaarbasis

Organisatie(s)	Aantal	Opmerking
Beslagen		
Belastingdienst	85.000	Betreft belastingen (65%) en toeslagen (35%). Beslag op toeslagen vindt momenteel niet plaats. Aantal beslagen terug naar het niveau van voor corona.
CJIB	(1.000-50.000)	Momenteel gaan beslagen via gerechtsdeurwaarders. Het is de ambitie van het CJIB om zelf meer beslag te leggen, wat van invloed zal zijn op het aantal toekomstige beslagen via gerechtsdeurwaarders.
Gerechtsdeurwaarders	235.000	In de toekomst lager t.g.v. ambitie CJIB
LBIO	10.000	Aantal beslagen terug naar het niveau van voor corona
SVB	600	
UWV	4.500	
Gemeenten	379.000	Gemeentelijke belastingen. Gebaseerd op impactanalyse Wvbbv van VNG Realisatie
	30.000 – 61.000	Loonbeslagen sociale dienst. Gebaseerd op impactanalyse Wvbbv van VNG Realisatie
Waterschappen	124.000	
TOTAAL (minimum)	868.100	Exclusief effect ambitie CJIB
TOTAAL (maximum)	899.100	
Verrekeningen		
Belastingdienst	243.000	Betreft verrekeningen op voorlopige teruggaaf IB
Belastingdienst (toeslagen)	300.000 – 350.000	Verrekening op toeslagen vindt momenteel niet plaats
SVB	185.000	
UWV	204.000	Dit betreft het totaal aantal verrekeningen. Er is nog discussie tussen UWV en SZW over de vraag welke van deze verrekeningen wel / niet in scope van SKD zijn
Gemeenten	54.000	Verrekeningen op uitkeringen. Gebaseerd op impactanalyse Wvbbv van VNG Realisatie
TOTAAL (minimum)	986.000-	
TOTAAL (maximum)	1.036.000	

SKD heeft alleen effect op die beslagleggingen en verrekeningen waarbij er sprake is van samenloop. Op basis van de beperkt beschikbare informatie (gegevens van SNG, ouder onderzoek van I&O) is geraamd dat er in 60% van de beslagen sprake is van samenloop met een ander beslag, op ofwel hetzelfde inkomen (smalle samenloop), ofwel op een ander inkomen (brede samenloop). Op basis van cijfers van I&O is de mate van brede samenloop daarbinnen geschat op 10%.

Genoemde bronnen geven geen inzicht in de mate waarin er sprake is van samenloop van verrekeningen onderling en tussen verrekeningen en beslagen. SVB constateert dat er in relatief weinig gevallen sprake is van samenloop tussen een derde-beslag en een verrekening op de door haar verstrekte uitkeringen (smalle samenloop). Echter, ook in die gevallen is samenloop met beslag of verrekening op ander periodiek inkomen mogelijk (brede samenloop). Bijvoorbeeld een verrekening op een uitkering in combinatie met een beslag op een toeslag. In de analyse is verondersteld dat de mate van brede samenloop bij verrekeningen eveneens 10% bedraagt.

Op basis van deze uitgangspunten heeft SKD potentieel invloed op 30% tot 35% van het in Tabel S.1 getoonde totaal van beslagen en verrekeningen.

Effecten van SKD

De wet Stroomlijning Keten voor Derdenbeslag en de bijbehorende routeervoorziening maken het mogelijk dat alle partijen die overwegen beslag te leggen op periodieke inkomsten of verrekeningen op periodieke inkomsten door te voeren, andere ketenpartijen kunnen bevragen op de aanwezigheid van reeds lopende beslagen en/of verrekeningen. De ontvangen informatie kan vervolgens worden gebruikt om af te wegen of het beslag of de verrekening zal worden doorgezet (de zogenaamde 'opportuniteitstoets'), met welke beslagvrije voet rekening dient te worden gehouden en of het beslag moet worden overgedragen aan een coördinerend deurwaarder, dan wel dat deze rol de vragende ketenpartner toevalt.

Niet alleen maakt SKD het mogelijk dat bij samenloop van beslagen en/of verrekeningen deze informatie zo volledig mogelijk is en tot een tijdige en meer geïnformeerde afweging kan leiden, ook maakt SKD het mogelijk dat partijen die momenteel nog geen opportuniteitsafweging maken, dat in de situatie met SKD wel kunnen doen. Een potentieel bijkomend effect van SKD is dat ook partijen die gebruik maken van overheidsvorderingen, zoals de Belastingdienst, de informatie kunnen gebruiken om de opportuniteit van die vordering in te schatten.

Samengevat leidt SKD tot navolgende effecten. Per effect is tussen haakjes aangegeven bij welke partij het effect primair optreedt:

- Minder tijdsbesteding (kosten) voor digitale uitwisseling van informatie tussen ketenpartners waar die zonder SKD (deels) handmatig zou moeten plaatsvinden (ketenpartners).
- Minder correcties door beslag leggende of verrekenende partijen in geval in de berekende beslagvrije voet geen rekening is gehouden met samenloop (ketenpartners, derde-beslagene en schuldenaren).
- Minder kosten als gevolg van afzien van beslagleggingen en verrekeningen in situaties waarin er, uit de opportuniteitstoets, vroegtijdig (i.c. vóór de dagvaarding tot beslaglegging) blijkt dat er geen of onvoldoende afloscapaciteit is bij de schuldenaar (schuldeisers, schuldenaren). In andere gevallen kan er sprake zijn van uitstel van beslaglegging en mogelijk hogere kosten (ketenpartners).
- SKD geeft ketenpartners vooraf inzicht in situaties waarin er op meerdere periodieke inkomsten beslag wordt gelegd en/of verrekend. Hierdoor is er tijdig meer complete informatie beschikbaar, op basis waarvan de beslagvrije voet correct kan worden vastgesteld, rekening houdend met samenloop van beslagen en verrekeningen op verschillende inkomensbronnen. Ook kan rekening worden gehouden met reeds eerder door de schuldenaar aangedragen informatie over zijn specifieke situatie. De beslagvrije voet wordt beter geborgd (schuldenaren).
- Meer en eerder duidelijkheid over de invulling van de rol van coördinerend deurwaarder (ketenpartners).

- Geen rol meer voor derde-beslagene en schuldenaren om samenloop te signaleren (derde-beslagene en schuldenaren).

Deze effecten leiden tot **bat**en voor een of meerdere partijen. We gaan eerst in op de bat

en voor schuldenaren, gevolgd door de baten voor schuldeisers (en eventueel anderen) en voor derde-beslagene. We sluiten af met de baten voor ketenpartners.

Baten voor schuldenaren

Schuldenaren hebben momenteel een rol in het signaleren van samenloop en de situatie waarin er door verschillende ketenpartners met een verschillende BVV wordt gerekend. Met SKD verloopt de communicatie over samenloop in principe volledig buiten de schuldenaar om, waarmee deze op dit punt wordt ontzorgd. Dit leidt tot bat

en voor deze schuldenaren.

In de huidige situatie wordt van schuldenaren verwacht dat zij signaleren dat zij minder overhouden dan de voor hen geldende beslagvrije voet. Wetenschappelijk onderzoek laat zien dat deze verwachting hoger is dan een substantieel deel van de mensen met (grote) geldzorgen kan waarmaken.⁶ Het bewaken en beschermen van de beslagvrije voet vraagt van schuldenaren de inzet van wat de WRR wel noemt denk- en doenvermogen. Ondanks de vereenvoudiging van de beslagvrije voet vraagt het nog altijd vrij hoogwaardige kennis om in de eigen situatie te beoordelen of beslagen op inkomstenbestanddelen op een goede manieren samenlopen (**denkvermogen**). Signaleren en aankaarten (**doenvermogen**) zijn juist acties die mensen die leven in chronische geldstress minder beheersen en inzetten. Door SKD in te voeren is het denk- en doenvermogen van burgers in minder mate een bepalende factor voor de vraag of mensen wel een correct berekende beslagvrije voet krijgen.

Een goed berekende BVV, het onnodig oplopen van de schuldenlast en het voorkomen dat er nieuwe schulden ontstaan is van groot belang voor schuldenaren. Een veelheid aan onderzoek laat telkens weer zien dat financiële problematiek diep ingrijpt op het functioneren van mensen⁷ en, als afgeleide daarvan, leidt tot (hoge) maatschappelijke kosten. Het onderzoek laat onder meer zien dat mensen met grote en aanhoudende geldzorgen gemiddeld genomen minder vaak in actie komen, meer moeite hebben met doorzetten, met flexibel zijn en met de regulatie van emoties en verlangens. Deze doorwerking maakt dat de huidige opdracht aan schuldenaren om zelf in actie te komen bij een samenloop voor een substantieel deel van de groep een hele (te grote) opgave is.

Schuldenoploop is ook een maatschappelijke kostenpost. Mensen met schulden ontwikkelen vaker fysieke en mentale klachten en hun arbeidsproductiviteit is lager. Als mensen afhankelijk zijn van een uitkering maken ze daar vaak langer gebruik van dan uitkeringsgerechtigden zonder (problematische) schulden. Geldzorgen kunnen doorwerken op zaken zoals delictgedrag en een trigger vormen voor huiselijk geweld.

Door ervoor te zorgen dat mensen altijd minimaal de beslagvrije voet tot hun beschikking hebben, wordt bij een deel van de groep met schulden mogelijk voorkomen dat de schulden leiden tot maatschappelijke doorwerkingen en daarvan afgeleide kosten zoals hierboven beschreven.

Het is niet mogelijk gebleken deze bat

en voor schuldenaren te monetariseren. De baten voor schuldenaren zijn dus niet kwantitatief meegenomen in de businesscase. Er bestaat echter wel zicht op de omvang van deze groep schuldenaren. Op basis van de analyse gaat het om jaarlijks

⁶ WRR (2017)

⁷ Jungmann e.a. (2020)

circa 10.000 schuldenaren die te maken krijgen met minder dagvaardingen voor een beslag en om 60.000 tot 70.000 schuldenaren waarvoor de informatie ten behoeve van het correct vaststellen van de BVV door ketenpartners tijdig onderling wordt gedeeld.

Kostenbesparingen voor schuldeisers (of anderen)

Schuldeisers zullen naar verwachting, als gevolg van de informatie die tijdig beschikbaar komt door SKD, [vaker afzien van een beslag](#), met name in situaties dat vooraf te voorzien is dat er niet voldoende afloscapaciteit beschikbaar is bij de schuldenaar om de vordering binnen een redelijke termijn af te lossen. Momenteel wordt voor deze termijn door gerechtsdeurwaarders drie jaar aangehouden.⁸ Dit afzien houdt in dat er geen dagvaarding plaatsvindt en er sprake is van definitief afstel van beslag. Overigens is het ook mogelijk dat op basis van de informatie besloten wordt niet af te zien van beslag, maar beslaglegging uit te stellen. In dat geval zijn er geen kostenbesparingen.

Afzien van beslag

Op basis van de beschikbare informatie en interviews met de ketenpartners is een raming gemaakt van de mate waarin als gevolg van SKD er sprake zal zijn van afzien van een beslag.⁹ De uitkomst van deze analyse is dat in de toekomst mogelijk ruim 20.000 beslagleggingen niet zullen worden ingezet als gevolg van de informatie over samenloop van beslagen die SKD oplevert. Voor wat betreft verrekeningen is de verwachting dat SKD geen direct, maar wel een indirect effect zal hebben, en dat er door beter inzicht in de samenloop tussen verrekeningen en beslagen nog eens in 6.000 gevallen zal worden afgezien van beslag. In totaal gaat het dus om naar schatting 27.000 beslagleggingen die als gevolg van SKD niet zullen worden ingezet.

Het afzien van de dagvaarding voor een beslag heeft als gevolg dat er geen juridische kosten worden gemaakt.¹⁰ Deze worden in principe doorberekend aan de schuldenaar en leiden tot een toename van de schuld. Als de schuldenaar de vordering niet kan voldoen vallen de kosten toe aan de schuldeiser of gerechtsdeurwaarder.¹¹ Bij bovenbeschreven effect van SKD betekent dit een jaarlijkse besparing op juridische kosten van ruim €5 miljoen.

Deze baten zullen veelal niet bij de schuldenaar terecht komen. Echter, het betekent voor de betreffende schuldenaren wel dat ze geen communicatie krijgen over het beslag en hun schulden (op papier) minder hoog oplopen.

⁸ Deze drie jaar is in lijn met de termijn die in de Wsnp wordt gesteld voor het verkrijgen van een schone lei. Recent heeft de Eerste Kamer een wetsvoorstel goedgekeurd dat de termijn van de Wsnp naar 1,5 jaar gaat. De inwerkingtreding is voorzien op 1 januari 2024. Het voornemen van het minnelijk traject is om de termijn van 1,5 jaar per 1 juli 2023 over te nemen.

⁹ Waar wordt gesproken van afstel van een beslag gaat het om het afzien van een dagvaarding die moet leiden tot een beslag, inclusief alle vervolgstappen die daarbij komen kijken.

¹⁰ Het gaat dan in het geval van private schuldeisers om de tarieven zoals vastgelegd in het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (Btag), Kosten van dagvaarding, betekening titel, salariskosten gemachtigde, overbetekening, derdenbeslag periodieke betaling en griffierechten. Voor publieke partijen gelden de tarieven uit de Kostenwet invordering rijksbelastingen. Deze handelingen vinden bij het vroegtijdig afzien van een beslag niet plaats en dit leidt maatschappelijk gezien tot een kostenbesparing.

¹¹ In geval van private schuldeisers hangt het af van de afspraken die gerechtsdeurwaarders en schuldeisers onderling hebben gemaakt bij wie deze kosten anders zouden zijn gevallen.

Effect portaalfunctie

Onderdeel van het voorstel is om de gegevens over beslagen en verrekeningen ook beschikbaar te maken voor een portaal. De bouw van het portaal zelf maakt geen deel uit van SKD; SKD verzorgt wel dat de informatie in een nog nader te definiëren portaal kan worden ingelezen. Deze portaalfunctie van SKD maakt het in de toekomst mogelijk dat burgers de gegevens over alle lopende beslagen en verrekeningen kunnen inzien. Het overzicht is uitgebreider dan dat wat Schuldenwijzer momenteel biedt, aangezien ook de informatie over beslagen en verrekeningen door publieke ketenpartners inzichtelijk wordt.

Uitgaande van het gebruik van Schuldenwijzer en de ervaringen van geïnterviewde deskundigen, schatten we dat 15% van de schuldenaren waarvoor beslagleggingen en verrekeningen lopen gebruik zullen maken van een portaalfunctie. Het gebruik kan naar verwachting hoger worden indien in een toekomstig overzicht ook minnelijke regelingen met publieke partijen zijn opgenomen.

De vervolgvraag is wat het gevolg is van dit meer uitgebreide overzicht. Geïnterviewden geven aan dat schuldenaren veelal geen mogelijkheid hebben om hun uitgaven op korte termijn aan te passen. Dit heeft gevolgen voor het mogelijke gedragseffect bij schuldenaren. Om deze reden schatten we het effect van de portaalfunctie van SKD, in termen van een meer uitgebreid overzicht van beslagen en verrekeningen, op het voorkómen van risicovolle en problematische schulden als beperkt in. Wel zal het betere informatieoverzicht helpen in geval een schuldenaar hulp inroept van anderen. Het zal bijvoorbeeld tot een tijdsbesparing kunnen leiden in geval hij zich wendt tot schuldhelpverlening. Dit effect zal groter zijn indien het overzicht van beslagen en verrekeningen wordt gecombineerd met meer omvattende overzichten van vorderingen, zoals met het Vorderingenoverzicht Rijk wordt beoogd.

Baten derde-beslagenen

In de referentiesituatie vervullen derde-beslagenen (werkgevers, uitkeringsinstanties) een belangrijke rol in het signaleren van samenloop van beslagleggingen tussen private en publieke partijen. Het gaat in dit geval alleen om situaties waarin er sprake is van beslaglegging op hetzelfde periodieke inkomen, zonder dat dit bekend is bij beide betrokken partijen. Op basis van de samenloop bij beslagen en verrekeningen schatten we dat het om ruim 400.000 beslagen gaat waarbij sprake is van een dergelijke 'smalle' samenloop. De werkgevers / uitkeringsinstanties besparen in deze gevallen als gevolg van SKD de tijdsinzet voor het reageren naar beslag leggende partijen en voor het hen eventueel informeren over de status van een beslag.

Uitgaande van 27.000 niet ingezette beslagen en ruim 400.000 gevallen van smalle samenloop per jaar, is de jaarlijkse besparing voor derde-beslagenen geraamd op €9 miljoen.

Naast deze kostenbesparing is er nog een ander type effect voor derden. Derden hebben er namelijk ook belang bij dat er geen nieuwe schulden ontstaan. Bij geen of geringe afloscapaciteit bestaat altijd de kans dat aflossingen aan een vordering die iemand eigenlijk niet kan betalen als gevolg hebben dat er een nieuwe vordering ontstaat. Met SKD wordt dit risico verkleind.

Baten ketenpartners

Ketenpartners hebben in hun uitvoeringstoetsen en de interviews aangegeven in welke mate ze efficiencybaten van SKD verwachten voor hun eigen organisatie.¹² Tabel S.2 geeft een samenvattend overzicht van de structurele baten op het moment dat de routeervoorziening volledig operationeel is en alle ketenpartners zijn aangesloten, zoals die door de ketenpartners zijn vermeld.

¹² Diverse ketenpartners hebben aangegeven dat een actualisering van de uitvoeringstoets nodig is, onder meer om rekening te houden met de recente stijging van kosten.

De tabel laat zien dat sommige ketenpartners enige mate van efficiëntievoordelen verwacht. Alleen CJIB en gemeenten hebben een raming gegeven van de baten, ad €0,8 tot €4,0 miljoen aan besparingen op kosten en op tijdsinzet van medewerkers. De hoogte van de baten voor gemeenten is afhankelijk van de mate waarin zij zullen afzien van beslag als gevolg van SKD. De gerechtsdeurwaarders verwachten ook baten, maar hebben deze niet geraamd. Voor waterschappen is geen raming beschikbaar.

Tabel S.2 Baten voor ketenpartners, volgens eigen opgave (in miljoen euro per jaar)

Ketenpartner	Type effecten / baten	Geschatte omvang per jaar	Bron a)
Belastingdienst	Geen baten genoemd	0	Uitvoeringstoets, 18 feb 2022
CJIB	Vermijden handmatige handelingen (structureel) Minder kosten deurwaarderinzet en dwangmiddelen	€0,5 Niet geraamd	Uitvoeringstoets, 15 dec 2021
Gerechtsdeurwaarders	Efficiencywinst en verbetering effectiviteit van het proces	Niet geraamd	Advies, 2 dec 2021
LBIO	Sneller inzicht, maar dezelfde stappen	0	Uitvoeringstoets, 10 jan 2022
SVB	Geen wijziging in omvang en aard werk	0	Uitvoeringstoets, geen datum
UWV	Geen financiële baten. Wel minder vaak communicatie met derde-beslagene	0	Uitvoeringstoets, dec 2022
Gemeenten	Tijdsbesparingen kennisgeving en intrekking, afhankelijk van al dan niet doorzetten beslag Tijdsbesparing achterhalen CDW (structureel)	€0,3 tot €3,5	Uitvoeringstoets, jan 2022
Waterschappen b)	Geen informatie		

Bron: uitvoeringstoetsen ketenpartners.

a: De informatie uit de uitvoeringstoetsen is bevestigd in de interviews die met ketenpartners zijn gehouden.

b: De waterschappen zijn formeel geen ketenpartner, maar worden vertegenwoordigd door de VNG. Er is geen aparte uitvoeringstoets beschikbaar voor de waterschappen.

Kosten SKD

In de kosten van SKD kunnen de volgende vier typen worden onderscheiden:

- De eenmalige kosten van het bouwen van een routeervoorziening;
- De eenmalige kosten die ketenpartners moeten maken als gevolg van de noodzakelijke aanpassingen in hun werkwijze en informatiesystemen om het uitwisselen van informatie via de routeervoorziening mogelijk te maken;
- De structurele, jaarlijks terugkerende kosten van beheer van de informatiesystemen, het berichtenverkeer door de ketenpartners en de daarmee gepaard gaande arbeidsuren;
- De kosten voor begeleiding van de bouw vanuit het programma SKD en kosten van beheer door het Ketenbureau.

De kosten voor de routeervoorziening zijn gebaseerd op de kostenramingen van twee mogelijke bouwers. De kosten voor ketenpartners zijn ontleend aan de beschikbare actuele

uitvoeringstoetsen en de interviews.¹³ Op basis van de financiële review op de uitvoeringstoetsen van KPMG¹⁴ zijn enkele aanpassingen op de kostencijfers doorgevoerd. Waar relevant zijn de kosten geïndexeerd naar prijspeil 2022.

De cijfers kennen, met name door onduidelijkheden over fase 2, een grote onzekerheidsmarge. Deze onzekerheid geldt ook voor de bouw van de routeervoorziening. Daarnaast zijn diverse kosten als PM-posten opgenomen in de verschillende kostenramingen. Tabel S.3 geeft het overzicht van de geraamde kosten.

Tabel S.3 Geraamde eenmalige en structurele kosten van SKD (in miljoenen euro, prijspeil 2022) a)

	Routeervoorziening	Ketenpartners	Programma / Ketenbureau	Totaal
Eenmalig	€0,9 tot €2,2	€41,6	€5,5	€48,0 tot €49,3
Structureel (jaarlijks)	€0,4	€6,7	€0,4	€7,5

Bron: opgaven van de betrokken partijen. Cijfers zijn door Ecorys waar relevant geïndexeerd naar prijspeil 2022.

NB: PM posten zijn niet getoond

a) Het betreft de kosten voor fase 1 en fase 2 samen. De kostenramingen voor fase 2 kennen een hogere mate van onzekerheid die doorwerkt in zowel de eenmalige als de structurele kosten.

Vergelijking kosten en baten

Een vergelijking van de baten en kosten van SKD leert dat de financiële baten voor de ketenpartners nog niet volledig in beeld zijn. Een break-evenanalyse laat zien dat ook indien rekening wordt gehouden met de mogelijke onderschatting van de baten door ketenpartners, het niet waarschijnlijk is dat de efficiencybaten zullen opwegen tegen de jaarlijkse extra kosten van ketenpartners ad €6,7 miljoen.

Naast deze baten zijn er, zoals beschreven, ook baten te verwachten voor schuldeisers en derde-beslagene. Onze analyse laat zien dat de waarde van die baten substantieel kan zijn en van zodanige omvang (samen ruim €14 miljoen per jaar) dat het verschil tussen de jaarlijkse kosten en baten van de routeervoorziening voor de ketenpartners (meer dan) volledig wordt gecompenseerd. Daarnaast zijn er baten voor schuldenaren die niet in geld zijn uitgedrukt.

De hierboven gepresenteerde (jaarlijkse) kosten en baten zijn vergeleken met de kosten om de routeervoorziening te bouwen en beheren. Hiertoe zijn alle kosten en gekwantificeerde baten over een periode van 15 jaar berekend en uitgedrukt in de contante waarde.

Tabel S.4 geeft het overzicht van de contante waarde van kosten en baten over deze periode. De tabel laat zien dat de kosten voor de routeervoorziening, ketenpartners, programmabureau en ketenbureau samen €131 miljoen bedragen over deze periode.

De totale gekwantificeerde baten liggen naar verwachting iets hoger, op in totaal €158 miljoen. Naast dit (licht) positieve saldo is er sprake van PM-posten in de kosten en zijn er diverse relevante baten die niet zijn gekwantificeerd, zoals een betere informatiebasis voor het vaststellen van de BVV in geval van samenloop van beslagen en verrekeningen.

¹³ Het betreft de herziene uitvoeringstoetsen uit 2021 en 2022. Zie literatuurlijst voor een overzicht van de geraadpleegde bronnen.

¹⁴ KPMG (2022).

Tabel S.4 Overzicht maatschappelijke kosten en baten van SKD en portaalfunctie (contante waarde over periode van 15 jaar; discontovoet 2,25%; in miljoen euro, prijspeil 2022; kwalitatieve effecten)

Type effect	Waarde	Toelichting
KOSTEN		
Bouw routeervoorziening	-/- €41	Eenmalige kosten van bouw routeervoorziening en aansluiting ketenpartners. Exclusief PM posten
Jaarlijkse kosten	-/- €80	Jaarlijkse kosten van beheer, routeervoorziening en ketenpartners. Exclusief PM posten
Kosten begeleiding & beheer	-/- €10	Eenmalige kosten van begeleiding bouw door programmabureau SKD, jaarlijkse kosten beheer door Ketenbureau SZW. Exclusief PM posten
Totaal kosten	-/- €131	Exclusief PM posten
BATEN		
Kostenbesparingen ketenpartners	€12	Tijdsbesparing beslagen en communicatie. NB Niet alle partners hebben baten gekwantificeerd
Kostenbesparing schuldeiser	€55	Besparing op juridische kosten bij afzien niet-opportuun beslag
Kostenbesparing derde-beslagenen	€91	Tijdsbesparing t.g.v. minder loonbeslagen, minder communicatie met beslagleggers
Kwalitatieve maatschappelijke baten		
Bestaansminimum schuldenaren beter geborgd	+	Meer informatie om BVV vast te stellen bij beslag / verrekening op meerdere inkomens
Minder stress schuldenaren	+	Minder noodzaak om informatie te verstrekken t.b.v. BVV, minder beslagen
Minder kosten voor zorg, politie, justitie	+	Doorwerking minder stress, minder uitzichtloze schulden
Hogere arbeidsparticipatie, minder verzuim	+	Doorwerking minder stress op functioneren op arbeidsmarkt
Totaal baten	€158 +, +, +, +, +	Naast gekwantificeerde baten nog kwalitatieve baten
Saldo kosten en baten	€27 +, +, +, +, +	Exclusief PM posten

Gevoeligheidsanalyse

De uitkomst van de analyse is afhankelijk van diverse gehanteerde parameters. De gevoeligheidsanalyses laten zien dat in navolgende situaties het saldo van de gekwantificeerde baten en kosten negatief uitvalt:

- In geval de kosten van de routeervoorziening en aansluiting van ketenpartners meer dan 20% hoger liggen dan zoals nu geraamd;
- In geval er in minder dan 4% van de concurrente beslagen sprake is van afstel van beslaglegging als gevolg van SKD;
- In geval het aantal beslagen en verrekeningen in de toekomst gemiddeld genomen meer dan 20% lager ligt dan het door ketenpartners ingeschatte toekomstige niveau;
- Indien kosten en baten over een kortere periode (11 jaar of korter) worden beschouwd.
- Indien de bouw- en implementatieperiode twee jaar langer duurt dan is aangenomen.

Overigens is er ook in die situaties sprake van de eerder geschetste kwalitatieve baten, zij het in sommige gevallen in mindere mate.

Het saldo van baten en kosten valt hoger uit in de tegengestelde situaties (lagere kosten, vaker afzien van beslag dan nu verondersteld, een hoger aantal beslagleggingen; een langere zichtperiode).

Risico's

In de diverse uitvoeringstoetsen zijn door verschillende ketenpartners diverse risico's gesignaleerd. Deze hebben onder meer te maken met de omvang en complexiteit van het project; de situatie nadat fase 1 gereed is en fase 2 nog loopt; het beveiligingsniveau; certificatenbeheer; en (beperkte) capaciteit bij de ketenpartners om de implementatie vorm te geven.

Batenmanagement

Om te verzorgen dat de baten van SKD zich daadwerkelijk voor gaan doen kan het inzetten van batenmanagement worden overwogen. Bij het opzetten hiervan dient met verschillende aspecten rekening te worden gehouden. Zo liggen de baten hoofdzakelijk bij andere partijen dan de ketenpartners, terwijl de factoren die de baten beïnvloeden grotendeels door deze ketenpartners en hun onderlinge samenwerking worden bepaald. Het inrichten van het management vereist om die reden een onafhankelijke coördinerende instantie, alsmede afspraken over sturingsmechanismen indien potentiële baten niet (volledig) worden gerealiseerd. Ter ondersteuning van batenmanagement kan een monitoringsysteem worden opgezet aan de hand van indicatoren die gerelateerd zijn aan de baten. Ketenpartners zouden periodiek kunnen rapporteren over deze indicatoren.

Conclusies

Het rapport geeft een geactualiseerd inzicht in de maatschappelijke kosten en baten van het wetsvoorstel SKD en de daaraan gerelateerde voorziening. Ten opzichte van de eerder in 2019 uitgevoerde analyse is nu de voorkeursoplossing bekend, zijn de kosten van de voorziening geactualiseerd en is er nu een breder overzicht van maatschappelijke effecten. Met andere woorden: het beeld van kosten en baten is completer en actueler.

Op basis van de uitgevoerde analyse trekken we navolgende conclusies:

- Het wetsvoorstel Stroomlijning Keten voor Derdenbeslag en de daarvoor benodigde routevoorziening ondersteunen de uitvoering van de Wet vereenvoudigde Beslagvrije Voet. Het wetsvoorstel voorziet in een methodiek en infrastructuur voor informatie-uitwisseling tussen ketenpartners die de uitvoering van de Wvbbv versterkt. SKD draagt daarmee bij aan een betere bescherming van de positie van de schuldenaar.
- Met de huidige kennis kunnen de baten voor schuldenaren niet worden gekwantificeerd. De belangrijkste daarvan zijn:
 - SKD ondersteunt het verzamelen van informatie om de [beslagvrije voet juist vast te stellen](#) (met name in geval van samenloop van beslag/verrekening op meerdere inkomensbronnen) en draagt bij aan het beschermen van het bestaansminimum. Het risico op het ontstaan van nieuwe (te vermijden) vorderingen wordt kleiner als gevolg van SKD.
 - Het (verder) oplopen van stress bij schuldenaren wordt voorkomen doordat er minder communicatie is over niet-opportune beslagleggingen en verrekeningen en door het minder oplopen van schulden;
 - De doorwerking van minder stress in termen van een lager beroep op gezondheidszorg en sociaal werk, minder arbeidsverzuim en een hogere arbeidsparticipatie.

De groep schuldenaren die als gevolg van SKD te maken krijgen met minder beslagleggingen is geraamd op circa 10.000 per jaar. Voor 60.000 tot 70.000 schuldenaren is er als gevolg van SKD tijdig meer complete informatie beschikbaar voor de vaststelling van de beslagvrije voet.

- Een belangrijk effect van SKD is dat er veel minder informatie-uitwisseling nodig zal zijn tussen ketenpartners en derde-beslagene. Dit leidt tot een kostenbesparing bij deze derde-beslagene, die is geraamd op **€9 miljoen** per jaar.
- SKD maakt het mogelijk voor ketenpartners om te constateren dat er al een beslag of verrekening loopt bij de betreffende schuldenaar en in een vroegtijdig stadium een opportuniteitsafweging te maken voor het voorgenomen beslag (of de voorgenomen verrekening). Dit zal vaker leiden tot tijdig afstel van niet-opportuun beslagen, hetgeen de kosten van een gerechtelijke procedure voorkomt. Deze baten zijn geraamd op ruim **€5 miljoen per jaar** en komen vooral terecht bij schuldeisers.
- SKD levert voor de ketenpartners **efficiencywinst** op als gevolg van minder tijdsbeslag voor (handmatige) informatie-uitwisseling en ingeval wordt afgezien van een voorgenomen beslag. De gezamenlijke kostenbesparing van ketenpartners is echter zeer waarschijnlijk lager dan de verwachte jaarlijkse kosten.
- Op basis van de huidige inzichten liggen **de totale gekwantificeerde maatschappelijke baten van SKD over een periode van 15 jaar gemeten (licht) hoger dan de kosten** (i.c. €158 miljoen versus €131 miljoen). Bij tegenvallende kosten, een langere bouw- en implementatieperiode, een lager niveau van beslagleggingen en verrekeningen, of bij een lager aantal beslagen waarvan als gevolg van SKD wordt afgezien, kan het saldo negatief zijn.
- De kostenramingen kennen een grote mate van onzekerheid. Tevens zijn enkele kostenposten nog niet geraamd, omdat niet duidelijk is hoe de uitwerking van de routevoorziening er precies uit zal zien.
- Het inrichten van de routevoorziening is een complex project waarbij meerdere ketenpartners betrokken zijn. Er zijn door ketenpartners diverse risico's gesignaleerd voor de uitvoering.
- De **portaalfunctie** van SKD betekent ten opzichte van Schuldenwijzer een volgende stap naar een totaaloverzicht van schulden. Het effect op het gedrag van de schuldenaar is naar verwachting gering, maar het uitgebreidere overzicht kan een tijdsbesparing betekenen indien de schuldenaar hulp zoekt om zijn schuldproblematiek aan te pakken.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is bezig met de voorbereiding van de wet Stroomlijning Keten voor Derdenbeslag (SKD). Doel van de wet is om een grondslag te bieden voor verbeterde gegevensuitwisseling tussen de verschillende beslag leggende en verrekenende partijen, zodat de volgende vragen kunnen worden beantwoord in geval er sprake is van meerdere beslagen en/of verrekeningen bij een schuldenaar:¹⁵

1. de vraag in hoeverre een mogelijk beslag het gewenste effect heeft, zijnde een aflossing van de openstaande vordering binnen een redelijke termijn;
2. de vraag of bij de vaststelling van de beslagvrije voet nog rekening moet worden gehouden met beslag dan wel verrekening bij andere inkomensbestanddelen¹⁶; en
3. de vraag wie de rol van coördinerend deurwaarder toekomt.

De wet wordt ondersteund door een voorziening voor uitwisseling van informatie tussen partijen die beslagleggen en/of verrekenen, zoals gemeenten, de Belastingdienst en gerechtsdeurwaarders. De Wet Stroomlijning Keten voor Derdenbeslag is aanvullend op en ondersteunt de Wet vereenvoudiging Beslagvrije Voet (Wvbbv) die in 2021 in werking is getreden. Het achterliggende doel van beide wetten is om bij te dragen aan het terugdringen van de schuldenproblematiek onder burgers.

Onderdeel van het voorstel is tevens dat de informatie die uitgewisseld wordt tussen de partijen die beslagleggen en/of verrekenen, tevens inzichtelijk wordt voor de burger (portaalfunctie). De bouw van het portaal zelf is niet onderdeel van het voorstel.

1.2 Doel van het onderzoek

Ten behoeve van de besluitvorming over deze wetgeving en de bijbehorende voorziening heeft het ministerie behoefte aan inzicht in de kosten en baten van de wetgeving en voorziening. Voorliggend onderzoek beoogt te voorzien in deze behoefte. Doel van dit onderzoek is het actualiseren van de businesscase van SKD.¹⁷ Daarbij zijn de volgende verwachte resultaten geformuleerd:¹⁸

- een actueel inzicht in kosten en baten, op zowel kwalitatief als kwantitatief gebied, gebaseerd op brede input;
- een voorstel voor het inrichten van batenmanagement;
- afwegingen ten aanzien van de businesscase en het vervolg van SKD scherp krijgen.

¹⁵ Ontleend aan de concept Memorie van Toelichting Wet Stroomlijning Keten voor Derdenbeslag zoals deze begin 2020 in internetconsultatie is geweest. <https://www.internetconsultatie.nl/stroomlijningderdenbeslag>

¹⁶ Het gaat daarbij ook om een eventueel beslag/verrekening op inkomen van de partner, en gegevens over de specifieke situatie van de schuldenaar die invloed hebben op de hoogte van de beslagvrije voet, zoals woonlasten, leefsituatie of een door de rechter vastgestelde hardheidsclausule.

¹⁷ Eerder is in 2018 een kwalitatieve en in 2019 een verrijkte businesscase opgesteld. Zie KPMG (2018) en KPMG (2019).

¹⁸ Uit de opdrachtformulering van programma SKD.

1.3 Methodiek

Om het gevraagde inzicht te verkrijgen is een maatschappelijke businesscase analyse uitgevoerd. De analyse omvat drie onderdelen:

1. de financiële kosten en besparingen voor ketenpartners en het ministerie;
2. de financiële kosten en besparingen voor andere betrokkenen, zoals schuldeisers, schuldenaren, werkgevers en justitie; en
3. de kwalitatieve effecten die leiden tot een vergroting van de maatschappelijke welvaart, maar niet kunnen worden gekwantificeerd.

Daarmee is er sprake van een gelaagdheid in de analyse. Onderdeel (1) betreft de kosten en opbrengsten van de direct betrokkenen: de bouwer en beheerder van de routevoorziening en de ketenpartners. Deze kosten worden direct of indirect vergoed door de rijksoverheid. Daarmee geeft dit onderdeel inzicht in de financiële businesscase.

Met onderdeel (2) komen ook de financiële effecten voor andere partijen dan ketenpartners in beeld. Samen met onderdeel (1) telt dit op tot de maatschappelijke businesscase: een overzicht van financiële kosten en baten voor de maatschappij.

Onderdeel (3) voegt daar de niet-financiële effecten aan toe. Sommige van deze effecten vertalen zich mogelijk indirect wel naar financiële effecten (bijvoorbeeld besparingen op uitgaven aan zorg). Door toevoeging van onderdeel (3) ontstaat een totaalbeeld van welvaartseffecten voor de samenleving dat vergelijkbaar is met dat van een maatschappelijke kosten-batenanalyse. Om uiteenlopende redenen zijn de kwalitatieve effecten niet vertaald in een monetaire waarde.

Het onderzoek is uitgevoerd door Ecorys in samenwerking met het Lectoraat Schulden en Incasso van Hogeschool Utrecht. Het team heeft in het onderzoek gebruik gemaakt van de volgende methodieken:

- **Documentanalyse:** het project kent een lange historie en er zijn veel documenten die ingaan op allerlei aspecten van SKD. De belangrijkste bronnen zijn vermeld in de literatuurlijst aan het eind van dit rapport.
- **Interviews:** het onderzoeksteam heeft interviews gehouden met vertegenwoordigers van ketenpartners (7), potentiële bouwers van de routevoorziening en/of knooppunten (4), organisaties die zich bezighouden met ondersteuning en advies van schuldenaren (7) en schuldenaren met de ervaring van beslag en/of verrekening op inkomsten (6). De lijst van geïnterviewde organisaties is opgenomen in Bijlage 1.
- **Additionele gegevensverzameling:** aanvullend op de interviews zijn gerichte uitvragen gedaan om informatie van ketenpartners. Tevens zijn aanvullende bronnen geraadpleegd om te komen tot cijfermatige invulling van de analyse. Via het kwartiermakeroverleg van SKD is geïnterviewd wat het meest waarschijnlijke toekomstige niveau van beslagleggingen en verrekeningen is.
- Een **validatiesessie:** met de geïnterviewde personen is een validatiesessie georganiseerd. In deze sessie zijn enkele tussentijdse bevindingen uit de documentanalyse en interviews ter validatie voorgelegd. Het verslag van deze sessie is opgenomen in Bijlage 2 van dit rapport.

De gehanteerde methodiek sluit aan bij het Toetskader van Adviescollege ICT-toetsing (AC-ICT).¹⁹ Dit onderzoek dient met name als input voor het eerste risicogebied in dit toetskader: 'Businesscase, baten en financiering'.

¹⁹ Adviescollege ICT-toetsing (2021) Toetskader

1.4 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd.

Hoofdstuk 2 beschrijft de uitgangspunten voor de analyse, waaronder de twee toekomstige situaties die in dit rapport worden vergeleken.

Hoofdstuk 3 gaat in op de kosten van het bouwen en implementeren van de routeervoorziening en de kosten tijdens de gebruiksfase.

Hoofdstuk 4 beschrijft de te verwachten effecten van SKD en geeft een raming van de hieruit voortvloeiende baten voor de verschillende partijen.

Hoofdstuk 5 gaat nader in op de drie deelvragen van dit onderzoek. Het zet de kosten en baten van SKD naast elkaar en gaat in op batenmanagement en afwegingen ten aanzien van SKD.

Hoofdstuk 6 vat de belangrijkste conclusies samen.

2 Uitgangspunten

2.1 Achtergrondsituatie schuldenproblematiek

De omvang van de schuldenproblematiek in Nederland is vrij stabiel en wat het kabinet betreft te groot. Al een jaar of vijf geeft ruim een derde van de huishoudens aan moeite te hebben met rondkomen (Nibud, 2022).²⁰ Ongeveer een vijfde betaalt met enige regelmaat rekeningen te laat en ruim 10% doet dat regelmatig.

Voor een deel van deze groep geldt dat zij schulden heeft die aangemerkt kunnen worden als problematisch. Het percentage huishoudens dat worstelt met **geregistreeerde problematische schulden** schommelt al een jaar of acht tussen de 7,4 en 8,6% (CBS, 2023; CBS, 2021).²¹ De belangrijke knelpunten bij (problematische) schulden zijn het **bereik**, de **langdurigheid** en de **samenloop met andere problematieken**.²²

De omvang van de problematiek en onder meer de voornoemde knelpunten vormen voor het kabinet aanleidingen om in juli 2022 de aanpak **Geldzorgen, armoede en schulden** naar de Tweede Kamer te sturen.²³ Met deze meerjarige aanpak, die de eerder ingezette Brede schuldenaanpak opvolgt, beoogt het kabinet onder meer de armoede en schuldenproblematiek te halveren. Dit vraagt volgens het kabinet onder meer een overheid die werkt voor mensen en voorziet in laagdrempelige, eenvoudige, mensgerichte financiële hulp en sociale incasso.

In lijn met dit beleid hebben uitvoeringsorganisaties hun incassobeleid de afgelopen jaren aangepast. Zo werkt UWV in het kader van het Regieprogramma Schulden op diverse manieren aan het voorkomen en beperken van de schuldenproblematiek. Een voorbeeld hiervan is het project 'Vroegsignaleren en doorverwijzen bij schulden'. Ook zet UWV aan de voorkant van de dienstverlening meer instrumenten in ter voorkoming van schulden: actief informeren, voorlichting verzorgen, inrichten van een speciaal Belteam schuldhulpverlening. Om te voorkomen dat de cliënt schulden creëert bij UWV wordt gewerkt aan het aanpassen en uitbreiden van het huidige incasso/debiteurenbeleid.

De Belastingdienst Toeslagen is sinds de coronapandemie gestopt met alle invorderingsactiviteiten, inclusief verrekeningen op toeslagen. De invordering zal in de toekomst wel weer worden opgestart. De Belastingdienst werkt momenteel aan nieuwe invorderingsstrategieën voor zowel Belastingen als Toeslagen.²⁴ Uitgangspunten voor beide strategieën zijn:²⁵

- een persoonsgerichte benadering,
- stimuleren dat burgers uit zichzelf betalen,

²⁰ Groen, A, Van Horssen, C. & Veerman, N. (2022) Rondkomen en betalingsproblemen. Ervaringen van Nederlandse huishoudens in onzekere tijden. Utrecht: Nibud

²¹ Geraadpleegd 19 maart 2023 <https://dashboards.cbs.nl/v3/SchuldenproblematiekInBeeld/> CBS (2020) Schuldenproblematiek in beeld 2015-2018 Den Haag: CBS

²² Berkhout, B., Baan, A., Broeks, L., Jungmann, N. & Wierenga, W. (2019) Aansluiting gezocht! Verkenning aansluiting minnelijke schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering. Utrecht: Berenschot/Hogeschool Utrecht; Jungmann, N. & Kruis, G. (2014) Het verhaal achter de cijfers. Amsterdam/Utrecht: Regioplan/Hogeschool Utrecht; Jungmann, N., Lems, E. Vogelpoel, F. Van Beek, G. & Wesdorp, P. (2014) Onoplosbare schuldsituaties. Utrecht: Hogeschool Utrecht; Jungmann, N. (2020) Hoe de onvrede in het schuldhulpstelsel begon. In: Justitiële verkenningen nr 1 2020. Den Haag: Wodc; Nationale Ombudsman (2016) Burgerperspectief op schuldhulpverlening. Den Haag: Nationale Ombudsman; Raad Volksgezondheid en Samenleving (2022) Van schuld naar schone lei. Den Haag: RvS

²³ Kamerstukken II 2021-2022, 24 515, nr 643

²⁴ Zie brief van de Staatssecretaris van Financiën aan te Tweede Kamer, d.d. 23 december 2022. Kamerstukken 31006-1161 d.d.

²⁵ Op cit. p.2.

- voorkomen van probleemschulden,
- waarborgen van het bestaansminimum, en
- dwanginvorderingsmaatregelen als uiterst middel.

Het bereik van professionele hulp aan mensen met schulden is heel gering

Schuldenproblematiek is een taai vraagstuk. Het bereik van schuldhulpverlening is gering en zelfs als burgers proactief worden opgezocht neemt maar een beperkt deel de aangeboden ondersteuning aan. Analyses van het CBS laten zien dat voor 85% van de 600.000 huishoudens met geregistreerde problematische schulden geldt dat zij **geen concrete hulp** hebben bij het oplossen van hun schulden in de zin van een minnelijke of wettelijke schuldregeling of beschermingsbewind (CBS, 2021). Dit is zorgelijk omdat mag worden aangenomen dat voor een substantieel deel van deze groep geldt dat zij de geldproblemen niet zonder meer zelfstandig kunnen oplossen en er vanwege de gehanteerde operationalisering van de term geregistreerde problematische schulden mag worden aangenomen dat er ook huishoudens zijn die niet onder de definitie vallen maar feitelijk wel problematische schulden hebben.²⁶

Een vergelijkbaar beeld is zichtbaar in de **vroegsignalering**. Sinds 1 januari 2021 hebben gemeenten de wettelijke verantwoordelijkheid gekregen om bij achterstanden op huur, energie, water en zorgpremie, burgers actief op te zoeken. De redenering daarbij is dat achterstanden op vaste lasten een weergave zijn van **serieuze problematiek**. Een analyse van Divosa²⁷ wijst uit dat in 2021 minder dan 3% van de groep die werd benaderd met een hulpaanbod daarop instapte (ongeveer 8.000 huishoudens accepteerden de hulp geboden vanwege 380.000 signalen).

In de context van SKD is het derhalve van belang te constateren dat het merendeel van de burgers **zelfstandig contact** heeft met schuldeisers en de interactie in die incassorelatie in dat licht heel bepalend is.

Een substantiële groep worstelt langdurig met financiële problemen

Eén van de gevolgen van het geringe bereik van de schuldhulpverlening is dat mensen vaak **langdurig** met schuldenproblematiek worstelen. Zo wijzen de eerder aangehaalde analyses van het CBS bijvoorbeeld uit dat meer dan de helft van de huishoudens die op 1 januari 2018 geregistreerde problematische schulden hadden, op 1 januari 2015 ook al onder deze groep vielen.

Ook dit is een relevante context voor SKD. Mensen met schulden zijn dus niet alleen vaak niet in beeld bij professionele hulpverlening, ze worstelen vaak ook langdurig met financiële problemen.

Schuldenproblematiek gaat vaak samen met problemen op andere domeinen

Een derde knelpunt bij schuldenproblematiek is dat schulden zelden een op zichzelf staand vraagstuk zijn. Te hoge incassoverplichtingen, aanhoudende geldstress en financiële onzekerheid dragen bij aan het ontstaan van nieuwe -met de schulden samenhangende- problemen. De stevige doorwerking van (uitzichtloze) schuldenproblematiek maakt dat (het voortbestaan van) schuldenproblematiek niet alleen een hele wissel trekt op het persoonlijk leven van mensen maar ook bijdraagt aan **hoge maatschappelijke kosten**. In onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Rabobank wordt geschat dat er in Nederland jaarlijks voor €3 miljard aan schulden moet worden geïnd en dat de kosten die daarvoor worden gemaakt ongeveer €17 miljard bedragen.²⁸

²⁶ Raad Volksgezondheid en Samenleving (2022) Van schuld naar schone lei. Den Haag: RvS

²⁷ Geraadpleegd op 19 maart 2023 <https://www.divosa.nl/nieuws/380-duizend-signalen-van-betalingsachterstanden-vaste-lasten-8-duizend-inwoners-accepteerden>

²⁸ Fransman, R. & Bakker, T (2020) Minder schade door schuld. Argumentenfabriek

Rol beslagen en verrekeningen bij schuldenproblematiek

Er is in Nederland geen [algemene schuldenregistratie](#). Dit heeft als gevolg dat niet exact bekend is hoeveel huishoudens te maken hebben beslagen en verrekeningen en met samenloop van deze twee zaken. Wel is er informatie over de samenstelling van schuldenpakketten van huishoudens die zich melden bij de schuldhulpverlening. Dit geeft waardevolle informatie omdat het merendeel van deze groep problematische schulden heeft die zij op eigen kracht niet op [afzienbare termijn](#) kunnen aflossen. Inzicht in de samenstelling van deze pakketten geeft ook inzicht in het maatschappelijk belang van SKD. Of anders verwoord: Hoe vaak komt het voor dat er bij problematische situaties sprake is van zowel private als publieke vorderingen en dus mogelijk op enig moment van belang aan wederzijdse inzage?²⁹

Veruit de meeste mensen die een beroep doen op schuldhulpverlening hebben schulden bij private én publieke partijen (86%). In tegenstelling tot het in het publieke debat vaak verwoorde beeld is de overheid *niet* de grootste schuldeiser bij deze groep. Voor ruim driekwart (77%) van de klanten geldt dat meer dan de helft van de openstaande schuldenlast wordt opgeëist door private partijen, met een gemiddelde van 71% op de gehele schuldenlast. De gemiddelde schuld aan private partijen bedraagt €26.870; de mediaan ligt op €10.753. De gemiddelde schuld aan overheidsdiensten bedraagt €9.536; de mediaan ligt op €4.178.

In het licht van SKD leveren analyses zoals bovenstaande op dat inzichtelijk is dat veel mensen te maken hebben met incassoprocedures van meerdere (private en/of publieke) partijen en dat op grond daarvan het in de rede licht dat [goede afstemming](#) tussen deze twee groepen in het belang is voor het verloop van het incassoproces, schuldeisers en schuldenaren.

2.2 Probleemanalyse

Schuldenproblematiek

De wereld van de schuldenproblematiek stond de afgelopen jaren in het teken van toenemende aandacht voor de positie van schuldenaren. Veel beslagleggers hebben hun incassobeleid aangepast. Publieke en private schuldeisers zijn zich er (veel meer) van bewust geworden dat hun incassobeleid schuldenaren (dieper) in de problemen kan brengen, zonder dat dit altijd tot betaling van de schuld leidt. Per saldo is bij het niet inbaar zijn van een schuld niet alleen de schuldeiser, maar ook schuldenaar en de samenleving als geheel slechter af. De schuldenaar, omdat er wel een druk ligt om te betalen en dit leidt tot stress c.q. het aangaan van nieuwe schulden. De schuldeiser omdat er kosten moeten worden gemaakt om het beslag te effectueren. Deze kosten worden in principe toegevoegd aan de schuld van de schuldenaar, waardoor deze nog groter wordt, maar komen, indien er geen afloscapaciteit is, voor rekening van de schuldeiser.

Grote incassodruk bij oninbare schulden draagt bij aan het ontstaan van nieuwe schulden. Daarbij werken uitzichtloze schuldsituaties bij veel schuldenaren door op hun functioneren, waardoor er maatschappelijke kosten ontstaan in onder meer de domeinen van gezondheidszorg, welzijn en arbeidsmarktparticipatie. Zo wijst onderzoek uit dat financiële problemen en de daardoor gegenereerde geldstress als gevolg hebben dat mensen met schulden:

²⁹ Bij de beantwoording van deze vraag is het van belang in het achterhoofd te houden dat diversiteit bij mensen met schulden enorm groot is. De ene schuldsituatie is de andere niet. Zo is er bij de schuldhulpverlening een enorme variatie in zowel de hoogte als samenstelling van de schuldenpakketten. Onderzoek naar ophogingen door de overheid wees uit dat in een grote steekproef uit 2020 de gemiddelde schuldenlast bij schuldhulpverlening bijna € 35.000,- per klant bedroeg terwijl de helft een last had die lager was dan € 16.000,-. (Jungmann, N., Oomkens, R., Madern, T & Bartsch, M. (2021) Ophogingen. Zoetermeer/Utrecht: Panteia/Hogeschool Utrecht/Kredietbank Nederland

- vaak fysieke³⁰ en mentale klachten ontwikkelen³¹ en in dat kader gebruik maken van gezondheidszorg;³²
- gemiddeld een ongezonder leefstijl hebben³³ en vroegtijdiger overlijden³⁴ (onder meer door suïcide);³⁵
- minder snel uitstromen naar betaald werk als zij afhankelijk zijn van een uitkering;³⁶
- gemiddeld een lagere arbeidsproductiviteit hebben;³⁷
- vaker delictgedrag vertonen;³⁸
- vaker te maken hebben met huiselijk geweld dat samenhangt met de geldzorgen.³⁹

Op basis van de beschikbare informatie is het niet mogelijk de baten voor schuldenaren te monetariseren en dus mee te nemen in de businesscase voor SKD. Het is wel aannemelijk dat het stuiten van de schuldenoploop positieve effecten heeft voor schuldenaren in termen van welzijn en financiële effecten heeft voor de maatschappij. Er zijn studies die heel concreet daarop wijzen.

Zo heeft het CPB recent een analyse uitgevoerd op de zorguitgaven van mensen in de Regeling Wanbetalers. Dit leverde het inzicht op dat uitgaven aan geestelijke gezondheidszorg bij mensen met problematische schulden gemiddeld met €200 per jaar toeneemt. Dit is een stijging van 30% ten opzichte van de controlegroep. Daarbij nam de kans op ggz-gebruik voor deze groep met 7% toe en die op gebruik van sociale en/of financiële hulpverlening met 40%. Het CPB trekt mede op basis hiervan de conclusie dat aanpakken die problematische schulden voorkomen een dubbel effect hebben: minder schuldenproblematiek en lagere zorguitgaven.⁴⁰

Wet vereenvoudigde Beslagvrije Voet

Op 1 januari 2021 trad de Wvbbv in werking. Met deze wetswijziging wordt beoogd de positie van de schuldenaar beter te beschermen. Daartoe is niet alleen de bepaling van de beslagvrije voet, dat deel van het inkomen dat nodig is voor de schuldenaar om van te leven en waarop dus geen beslag kan worden gelegd, eenvoudiger geworden. Ook is vastgelegd dat bij samenloop van meerdere beslagen op eenzelfde inkomen, de communicatie met de werkgever c.q. uitkeringsinstantie (de derde-beslagene) en met de schuldenaar door één partij gebeurt (de coördinerend deurwaarder). Niet langer kan er sprake zijn van meerdere deurwaarders die beslag leggen op inkomen en een (eigen) beslagvrije voet vaststellen en communiceren naar de schuldenaar. Deze twee aanpassingen hebben de positie van schuldenaren flink versterkt.

Maar er zijn ook knelpunten in de toepassing van deze wet. In de huidige situatie weten beslagleggers niet altijd of er al door een andere partij beslag is gelegd op een inkomen (uit arbeid, of uitkering). Dit wordt veelal pas duidelijk als een beslaglegger beslag laat leggen en daarover communiceert met een derde-beslagene (werkgever, uitkeringsinstantie) en de schuldenaar. Uit reacties op deze communicatie kan een beslaglegger constateren dat er al beslag is gelegd, en vervolgens contact opnemen met deze beslaglegger om te kunnen voldoen aan de Wvbbv. De werkwijze daarbij is door de ketenpartijen vastgelegd in een afsprakenkader.⁴¹

³⁰ RvS (2022,) Wolfe e.a. (2021), Blomgren e.a. (2016), Choe e.a. (2016) Ochsmann e.a.(2009) Balmer (2006)

³¹ Bialowolski e.a (2021), Have e.a. (2021), Dackehag e.a. (2018), Frasilho e.a. (2016), Richardson, Elliot & Roberts (2013),

³² Warth e.a. (2020), Warth e.a. (2019), Gunasinghe e.a. (2018)

³³ Rueger (2013); Rijnsoever e.a. (2012)

³⁴ Clayton, Liñares-Zegarra & Wilson (2015)

³⁵ Rojas (2021)

³⁶ Houwing & Guiaux (2015); Guiaux & Houwing (2014)

³⁷ Deloitte, VNO NCW Schuldenlab NL (2022); Van der Schors & Schonewille (2017)

³⁸ Beek e.a. (2020), Agnew (2008)

³⁹ Bekken (2018)

⁴⁰ Roos e.a. (2021)

⁴¹ KBvG, Belastingdienst, LBIO, SVB,UWV, VNG en CJIB (2020) Afsprakenkader CDW. Zie bijvoorbeeld: https://vng.nl/sites/default/files/2020-11/afsprakenkader_coordinerend_deurwaarderschap.pdf

Deze werkwijze is omslachtig en belast de derde-beslagene en schuldenaren. Bovendien is de werkwijze niet waterdicht. Voor schuldenaren geldt dat schuldenproblematiek hen vaak murw maakt. Bij gebrek aan perspectief houden ze hun administratie niet (meer) bij. Ze openen brieven niet en rekenen beslagen niet na. Als de derde-beslagene ook geen signaal geeft, weet de beslaglegger niet dat er al een ander beslag loopt en kan het voorkomen dat de schuldenaar niet voldoende geld overhoudt om in zijn levensonderhoud te voorzien. Ofwel, de beslaglegger kan niet op maatschappelijk verantwoorde wijze beslagleggen.

Dit geldt niet alleen bij beslaglegging maar ook indien verrekeningen plaatsvinden op hetzelfde inkomen (meestal een uitkering) of indien er sprake is van verrekening of beslag op een andere inkomstenbron van dezelfde persoon. Hierdoor wordt de afloscapaciteit van deze schuldenaar evenzeer beperkt en kan de vastgestelde BVV niet een correcte weergave zijn van de inkomenssituatie van de persoon. Vergelijkbare complicaties doen zich overigens voor bij het treffen van maatwerk verrekeningen.

Het probleem samengevat

Samengevat is het probleem dat beslagleggers (inclusief verrekenaars) op het moment van beslaglegging of verrekening een onvolledig beeld hebben van de afloscapaciteit van de schuldenaar. Het beslag of de verrekening kan er, in het geval van samenloop van beslagen of van beslagen en verrekeningen op hetzelfde of op verschillende inkomens, toe leiden dat de schuldenaar dieper in de problemen komt en de schuld niet kan afbetalen. Dit leidt tot onnodige kosten of, indien de schuldenaar de schuld wel afbetaalt, tot een situatie waarin het voor de hand ligt dat er andere schulden ontstaan of dat deze oplopen. Naast de financiële gevolgen werkt dit proces negatief uit op het functioneren van veel schuldenaren, met alle daarvan afgeleide maatschappelijke kosten van dien.

Het wetsvoorstel Stroomlijning Keten voor Derdenbeslag beoogt dit probleem aan te pakken. Het wetsvoorstel en de bijbehorende routeervoorziening creëren een werkwijze en bijbehorend uitwisselingsmechanisme waarmee een ketenpartner (publieke organisaties of gerechtsdeurwaarders namens private of publieke schuldeisers), die een beslag of verrekening wil starten, andere ketenpartners kan bevragen op het al dan niet voorkomen van een beslag of verrekening bij de schuldenaar, de hoogte van het beslag/verrekening, de duur ervan en welke partij als coördinerend deurwaarder opereert. Daarmee fungeren de derde-beslagene (en eventueel de schuldenaar) niet meer als tussenpersoon om deze informatie te delen. De informatie is daarmee eerder beschikbaar en volledig, en de ketenpartner kan bepalen of het beslag of de verrekening kan worden ingezet.

2.3 Uitgangspunten voor de analyse

Referentiesituatie en beleidsalternatief

Om de effecten SKD zo goed mogelijk in kaart te brengen is in deze maatschappelijke businesscase een vergelijking gemaakt van twee situaties, te weten:

- **Referentiesituatie**

De situatie zonder wetgeving SKD: dit is de huidige situatie waarin de Wvbbv van kracht is en daarmee de rol van coördinerend gerechtsdeurwaarder is geïntroduceerd. Informatie-uitwisseling tussen ketenpartners, met uitzondering van gerechtsdeurwaarders onderling, is niet structureel verzorgd en vindt dikwijls pas plaats nadat de derde-beslagene (werkgever, uitkeringsinstantie) of burger constateert dat meerdere partijen beslag (willen) leggen op inkomsten.

Gerechtsdeurwaarders kunnen onderling, via het Digitaal Beslag Register (DBR), in de referentiesituatie wel informatie inzien over het aantal en de duur van de onder hen lopende beslagen, maar hebben geen volledig inzicht hierin, en in het geheel niet in publieke beslagen of verrekeningen. Op basis van deze beperkte informatie kunnen ze eventueel een schuldeiser adviseren het beslag niet door te zetten.⁴²

Indien, uit reacties van de derde-beslagene, blijkt dat er al een andere beslag of verrekening loopt op hetzelfde inkomen kan de beslaglegger informatie opvragen bij die partij en op basis daarvan een besluit nemen over het al dan niet doorzetten. Indien, uit reacties van de schuldenaar, blijkt dat er al een beslag of verrekening loopt op een ander type periodiek inkomen, dan dient te worden bezien of de beslagvrije voet correct is vastgesteld. Dit is ook het geval indien de schuldenaar aangeeft dat er sprake is van beslag op of verrekening met inkomen van de partner, en in geval van specifieke omstandigheden die invloed hebben op de hoogte van de beslagvrije voet.

In beide gevallen van samenloop zijn ketenpartners afhankelijk van de derde-beslagene en/of schuldenaar. Als deze niet reageert kan de situatie ontstaan dat een beslag wordt doorgezet zonder dat er een betaling volgt. Of de situatie dat er wel betaling volgt, maar dat de afloscapaciteit wordt overschreden en het bestaansminimum van de schuldenaar wordt aangetast. Dit kan vervolgens weer tot schulden elders leiden.

In deze situatie kunnen ketenpartners niet waarborgen dat ze maatschappelijk verantwoord beslag leggen of verrekenen, dat wil zeggen zonder dat ze weten of de afloscapaciteit van de burger voldoende is.

- **Beleidsalternatief**

De situatie met SKD en routevoorziening. Via de routevoorziening kunnen alle (private en publieke) beslag leggende en verrekenende partijen informatie opvragen bij elkaar met betrekking tot een schuldenaar. Het gaat dan om de vraag of er al een beslag of verrekening loopt en, zo ja, bij welke ketenpartij het beslag/de verrekening loopt en wat de hoogte en duur is. Deze informatie maakt het mogelijk voor de vragende ketenpartij om:

- Vroegtijdig, dus voordat een beslag of verrekening wordt ingezet, een afweging te maken of het beslag de verrekening moet worden doorgezet, gegeven de afloscapaciteit van de schuldenaar;
- indien er sprake is van samenloop van beslag/verrekening op hetzelfde inkomen, vast te stellen welke partij de rol van coördinerend deurwaarder toevalt;
- indien er sprake is van samenloop van beslag/verrekening op verschillende inkomensbronnen de beslagvrije voet correct vast te stellen en daarbij rekening te houden met door de schuldenaar reeds eerder verstrekte informatie over specifieke omstandigheden die de hoogte van de beslagvrije voet beïnvloeden. Het gaat dan bijvoorbeeld om woonkosten, de leefsituatie of een door de rechter vastgestelde hardheidsclausule.

In deze situatie is er geen noodzaak meer voor derde-beslagene om te reageren op gevallen van samenloop van beslag/verrekening op eenzelfde inkomen. Schuldenaren hoeven in principe niet meer te checken of ketenpartners in de beslagvrije voet wel voldoende rekeninghouden met

⁴² De werkwijze is vastgelegd in de Verordening Digitaal Beslagregister die recentelijk is vervangen door de Gerechtsdeurwaardersverordening. Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2023-858.html#d17e5722>

samenloop van beslagen en verrekening op twee verschillende inkomens (bijvoorbeeld loon en uitkering; loon en toeslag; uitkering en toeslag).⁴³

Portaalfunctie

Een ander verschil tussen deze twee situaties betreft de mogelijkheid van burgers om informatie over lopende beslagen en verrekeningen in te zien. In de referentiesituatie is door burgers middels het [portaal Schuldenwijzer](#) informatie op te vragen over lopende beslagen via gerechtsdeurwaarders. Publieke organisaties kunnen informatie over beslagen of verrekeningen via overzichten beschikbaar stellen of via hun eigen “mijn-omgevingen”. Er is echter geen centrale plaats waar informatie over alle typen beslagen en verrekeningen beschikbaar is. Wel zijn er diverse initiatieven die beogen om schuldenaren (in de toekomst) een meer compleet overzicht te geven van hun financiële verplichtingen, zoals het Vorderingenoverzicht Rijk (verplichtingen aan overheidsorganisaties)⁴⁴ en het Schuldenknooppunt (samenwerking tussen schuldhulpverleners en schuldeisers).⁴⁵

In het beleidsalternatief is informatie over beslagleggingen en verrekeningen door publieke partijen ook centraal inzichtelijk voor de burger, samen met de informatie over lopende beslagen bij gerechtsdeurwaarders. De gegevens zullen beschikbaar komen voor een nader in te richten burgerportaal. De bouw van het portaal zelf is niet onderdeel van het voorstel.

2.4 Overige uitgangspunten

2.4.1 Aantal beslagen en verrekeningen

De analyse gaat uit van de toekomstige situatie met betrekking tot verwachte aantallen beslagen en verrekeningen. Dit is niet noodzakelijkerwijs de huidige situatie met betrekking tot beslagen en verrekeningen. Zoals beschreven hebben diverse organisaties recent hun incassobeleid aangepast. Doordat zij beperkt zijn in hun informatie nemen ze in sommige situaties het zekere voor het onzekere.

Ten behoeve van de analyse is geïnventariseerd welke aantallen beslagen en verrekeningen er naar verwachting in de toekomst zullen worden toegepast door de ketenpartners. Navolgende tabellen geven dit overzicht weer.

In Tabel 2.1 is opgenomen dat het CJIB de ambitie heeft om in de toekomst zelf beslag te leggen. Momenteel verlopen beslagen van het CJIB nog via gerechtsdeurwaarders. De uitvoering van de ambitie zal op termijn leiden tot een lager aantal beslagleggingen via gerechtsdeurwaarders. Op korte termijn wordt hiervan door de gerechtsdeurwaarders, vanwege langlopende contracten, een beperkt neerwaarts effect verwacht. In de tabel is de ambitie van het CJIB ter indicatie opgenomen.

⁴³ Ook dan kunnen er nog wel situaties zijn waarin de schuldenaar om een aanpassing van de berekende beslagvrije voet dient te vragen, bijvoorbeeld in geval van hoge woonlasten.

⁴⁴ <https://www.vorijk.nl/>

⁴⁵ <https://schuldenknooppunt.nl/>

Tabel 2.1 Aantal beslagen op periodieke inkomsten, op jaarbasis (scope SKD)

Ketenpartner	Type	Aantal	Opmerking
Belastingdienst a)	Preferent	55.000	Betreft belastingen; niveau op termijn terug naar pre-corona situatie
	Concurrent	30.000	Betreft toeslagen. Momenteel vinden deze niet plaats. Niveau op termijn mogelijk terug naar pre-corona situatie.
CJIB		(1.000-50.000)	Momenteel gaan beslagen via gerechtsdeurwaarders. Het is de ambitie van het CJIB om zelf meer beslag te leggen, wat van invloed zal zijn op toekomstige beslagen via gerechtsdeurwaarders.
Gerechtsdeurwaarders		235.000	In toekomst lager als gevolg van ambitie CJIB
LBIO		10.000	
SVB		600	
UWV		4.500	
Gemeenten	Preferent	30.000-61.000	Betreft ex-cliënten Gemeentelijke Sociale dienst
	Concurrent	379.000	Betreft loonvorderingen i.v.m. gemeentebelastingen
Waterschappen		124.000	Betreft loonvorderingen i.v.m. waterschapslasten
TOTAAL BESLAGEN		868.100 – 899.100	Exclusief effect ambitie CJIB

Bron: Opgaven door de verschillende organisaties in interviews of in uitvoeringstoetsen voor SKD.

a: De Belastingdienst spreekt in de uitvoeringstoets van 85.000 beslagen. De verdeling over belastingen en toeslagen is gedaan op basis van de verhouding zoals die in 2017 bestond.

Tabel 2.2 laat het aantal verrekeningen zien, inclusief verrekeningen door Belastingdienst Toeslagen. Momenteel vinden deze niet plaats, maar in de toekomst gaat de dienst deze wel weer uitvoeren.⁴⁶

Tabel 2.2 Aantal verrekeningen op periodieke inkomsten, op jaarbasis (scope SKD)

Ketenpartner	Aantal	Opmerking
Belastingdienst	300.000 – 350.000	Betreft Toeslagen Momenteel worden deze niet uitgevoerd.
	243.000	Betreft voorlopige teruggave IB
SVB	185.000	
UWV	204.000	Betreft alle verrekeningen. Er loopt discussie met SZW over de vraag welke in scope van SKD zijn
Gemeenten	54.000	Betreft verrekeningen door Sociale Dienst
TOTAAL VERREKENINGEN	986.000 - 1.036.000	

Bron: Opgaven door de verschillende organisaties in interviews of in uitvoeringstoetsen voor SKD.

In totaal gaat het om (afgerond) 0,9 miljoen beslagen en 1 miljoen verrekeningen per jaar. Deze aantallen beslagen en verrekeningen zijn gedurende de gehele zichtperiode van de analyse constant verondersteld. De reden hiervoor is dat voor wat betreft beslagen twee trends tegen elkaar in werken en niet op voorhand duidelijk is welke trend het sterkst is:

⁴⁶ Zie Invorderingsstrategie Toeslagen, <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2022D56800&did=2022D56800>

- Door schuldpreventie en wijzigingen in het incassobeleid zal het aantal beslagen in de toekomst (verder) afnemen;
- Als gevolg van de recente stijging van de kosten van levensonderhoud kunnen meer mensen in financiële problemen raken. Dit kan tot een toename van het aantal beslagen leiden.

Bij verrekeningen gaat het veelal om correcties op uitkeringen of toeslagen die in eerdere periode te hoog zijn vastgesteld. Genoemde trends hebben hier geen invloed op. Dit aantal komt dan ook meer voort uit wijzigingen in situaties, zoals arbeidssituatie of huishoudsamenstelling die meer autonoom zijn. Omdat moeilijk te voorspellen is of dergelijke wijzigingen vaker of minder vaak voorkomen in de toekomst is ook het aantal verrekeningen over de zichtperiode van de analyse constant verondersteld.

In een gevoeligheidsanalyse is onderzocht wat de invloed van een ander aantal beslagen en verrekeningen is op het resultaat van de analyse.

2.4.2 *Mate van samenloop*

Niet al deze beslagen en verrekeningen zijn in scope van SKD. Immers, SKD heeft alleen invloed op de beslagen en verrekeningen waarbij sprake is van samenloop. Bij samenloop zijn twee verschillende situaties te onderscheiden:

- Er is sprake van meerdere verrekeningen en/of beslagen op hetzelfde periodieke inkomen (loon, uitkering, toeslag). Dit wordt 'smalle samenloop' genoemd.
- Er is sprake van meerdere verrekeningen en/of beslagen op twee (of drie) verschillende periodieke inkomsten: loon, uitkering, toeslag en/of voorlopige teruggaaf inkomstenbelasting. In dit geval is sprake van 'brede samenloop'.

Er is geen actueel en volledig overzicht van de mate waarin momenteel sprake is van samenloop. Aangezien samenloop een belangrijke drijver is voor de effecten van SKD is ten behoeve van deze businesscase de mate van samenloop geraamd. Hiervoor is gebruik gemaakt van de verschillende bronnen die beschikbaar zijn, te weten data van SNG over het aantal beslagen en beslagene in het Digitaal Beslagregister; informatie uit de uitvoeringstoetsen van en interviews met de ketenpartners; en onderzoek dat in 2016 in opdracht van SZW is uitgevoerd door I&O Research.⁴⁷

Samenloop bij beslagen

Gegevens van SNG laten zien dat in januari 2023 sprake was van gemiddeld 1,78 beslag per individuele beslagene. In 38% van de beslagene was sprake van meerdere beslagen per schuldenaar, van gemiddeld ruim 3 beslagleggingen per schuldenaar; vanuit beslagleggingen geredeneerd was de mate van samenloop ruim 60%. Dat wil zeggen dat in geval van een voorgenomen beslag de kans meer dan 60% is dat er reeds een beslag loopt bij de betreffende schuldenaar. Het gaat hier om voornamelijk private, maar ook enkele publieke schuldeisers zoals CJIB.

De Belastingdienst geeft in de uitvoeringstoets aan dat naar zijn ervaring er in 20% van alle beslagen sprake is van samenloop met andere beslagen.⁴⁸ Het gaat hier met name om concurrente vorderingen van de Belastingdienst, ongeveer 35% van het totaal. Voor deze specifieke groep vorderingen is de samenloop dus hoger, te weten ruim 60%.

Onderzoek van I&O Research uit 2016 geeft een vollediger beeld over de mate van samenloop van beslagen. Daarbij gaat het zowel om publieke als private schuldeisers, en zijn zowel beslagen op inkomens, op uitkeringen als op toeslagen in beeld. Daarnaast geeft het onderzoek van I&O

⁴⁷ I&O Research (2016) Profielschets Beslagene

⁴⁸ Zie Uitvoeringstoets Belastingdienst, pagina 15.

Research inzicht in de kans dat bij een beslagene beslag is gelegd op een bepaald type inkomen. Voor loon en uitkering ligt dat op ongeveer 90%, voor toeslagen gemiddeld op minder dan 50%.⁴⁹ De cijfers van I&O geven een vergelijkbaar beeld als die van het DBR: 40% van de beslagene heeft te maken met samenloop van beslagen. Andersom geredeneerd is de kans 60% dat er in geval van een beslag sprake is van samenloop met een ander beslag.

Op basis van deze bronnen is verondersteld dat er in 60% van de beslagen sprake is van samenloop met een ander beslag, op ofwel hetzelfde inkomen, of op een ander inkomen (brede en smalle samenloop samen). Op basis van I&O is de mate waarin brede samenloop van beslagen voorkomt geschat op 10%. Hierbij gaat het dus om beslag op loon én toeslag, uitkering én toeslag, loon en uitkering; of op elk van deze drie. In een gevoeligheidsanalyse is onderzocht wat het effect is van een lagere mate van samenloop.

Samenloop bij verrekeningen

De gegevens van SNG en I&O Research hebben alleen betrekking op beslagen. Voor inzicht in de mate van samenloop bij verrekeningen is onder meer gebruik gemaakt van de informatie van ketenpartners. Daarbij is van belang dat een deel van de verrekeningen uitkeringen betreft. Indien sprake is van beslag op deze uitkeringen is dit dus ook nu al bekend bij de uitkeringsinstantie; SKD geeft geen betere informatiepositie op dit punt. Dit geldt voor verrekeningen door SVB, UWV en gemeenten. Overigens constateert SVB, als derde-beslagene, relatief weinig gevallen van samenloop tussen een verrekening en beslag op de door haar verzorgde uitkering. Op basis van de aangeleverde informatie schatten we deze brede samenloop op 0-4%.⁵⁰

Over de mate van brede samenloop van verrekeningen met beslagen is geen informatie beschikbaar. Het ligt echter wel voor de hand dat dergelijke situaties nu optreden. We gaan daarom voor uitkeringen uit van hetzelfde niveau van brede samenloop zoals te zien is bij beslagen op uitkeringen. Op basis van de (oudere) cijfers van I&O is verondersteld dat deze samenloop eveneens 10% bedraagt.

Samengevat zijn navolgende niveaus van samenloop aangehouden:

Tabel 2.3 Mate van samenloop van beslagen en verrekeningen in verschillende situaties, uitgaande van de kans op samenloop bij een individueel beslag of individuele verrekening

	Smal	Breed	Totaal
Beslagen	50%	10%	60%
Verrekeningen	SVB, UWV, gemeenten: 0-4%	10%	10-14%
	voorlopige teruggave: a)	10%	a)

Bron: analyse Ecorys

a: niet geraamd vanwege gebrek aan informatie.

2.4.3 Overige uitgangspunten

Conform de werkwijzer MKBA voor de digitale overheid is uitgegaan van een zichtperiode voor de analyse van 15 jaar.⁵¹ De bouwperiode van SKD omvat hiervan maximaal twee jaar.

⁴⁹ I&O Research (2016), tabel 4.6 p.21. Dit geldt voor zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag en huurtoeslag samen. Voor elk van deze toeslagen gelden verschillende percentages.

⁵⁰ SVB gaf in het interview aan dat er begin 2023 7.000 lopende derdenbeslagen waren op de uitkeringen die ze verstrekt. Het aantal verrekeningen bedraagt 180.000. Niet duidelijk er sprake is van samenloop tussen beide. Duidelijk is wel dat de samenloop niet hoger kan zijn dan 4% (7.000 op 180.000).

⁵¹ Zie Koopmans e.a. (2019)

De baten starten vanaf het moment dat de routeervoorziening geïmplementeerd is; de baten zijn maximaal zodra de laatste ketenpartner is aangesloten. Volgens de uitvoeringstoetsen is dit niet eerder dan aan het eind van jaar 4.⁵²

In een gevoeligheidsanalyse is onderzocht wat het effect van een kortere zichtperiode of een langere implementatieperiode is op kosten en baten.

Een laatste uitgangspunt betreft de discontovoet die wordt gehanteerd om de contante waarde van toekomstige kosten en baten te bepalen. Conform de vigerende richtlijnen is hiervoor 2,25% gehanteerd.⁵³

⁵² Het UWV geeft in de uitvoeringstoets aan dat implementatie van de aanpassingen in de organisatie vier jaar vergen. Verondersteld is dat dit proces wel tegelijk met de bouw van de routeervoorziening kan starten en derhalve aan het eind van jaar 4 kan worden afgerond.

⁵³ Zie advies Werkgroep Discontovoet 2020 en de kabinetsreactie hierop:
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/11/10/kabinetsreactie-werkgroep-discontovoet>

3 Kosten van de routeervoorziening

3.1 Inleiding

Ketenstartarchitectuur

In de Ketenstartarchitectuur (KSA) van SKD is beschreven hoe de routeervoorziening vorm kan krijgen.⁵⁴ De verschillende kostenramingen zijn op deze KSA (versie 1.1) gebaseerd. In de KSA is het project omwille van de hanteerbaarheid opgedeeld in twee fasen. In fase 1 wordt de gehele routeervoorziening neergezet, maar kan er alleen gesignaleerd worden dat een andere partij al een beslag of verrekening heeft lopen. In fase 2 wordt het berichtenverkeer hieraan toegevoegd. Daarmee is de voorziening, waarvoor het wetsvoorstel SKD de grondslag legt, gerealiseerd. De kosten die in dit hoofdstuk worden gepresenteerd omvatten het geheel van fase 1 en fase 2.

Typen kosten

Er zijn vier typen kosten die samenhangen met SKD, te weten:

- de eenmalige kosten van het bouwen van de routeervoorziening;
- de eenmalige kosten die ketenpartners moeten maken als gevolg van de noodzakelijke aanpassingen in hun werkwijze en informatiesystemen om het uitwisselen van informatie via de routeervoorziening mogelijk te maken;
- de structurele, jaarlijks terugkerende kosten van beheer van de informatiesystemen en het berichtenverkeer door de ketenpartners;
- de eenmalige en structurele kosten voor begeleiding door het programmabureau (bouw) en ketenbureau (beheerfase).

Deze kosten zijn voor de verschillende partijen apart geraamd. Voor ketenpartners zijn de kosten aan uitvoeringstoetsen ontleend. Voor de bouwkosten is gebruik gemaakt van kostenramingen van twee potentiële bouwers. De kostenramingen voor het Programma SKD en het Ketenbureau SZW zijn van deze respectievelijke partijen ontvangen.

De uitkomsten van zijn in de tabel hieronder weergegeven.

Tabel 3.1 Geraamde kosten van SKD (in miljoenen euro, prijspeil 2022)

	Routeervoorziening	Ketenpartners	Programma-/Ketenbureau	Totaal
Eenmalig	€0,9 tot €2,2	€39,3	€5,5	€45,7 tot €47,0
Structureel	€0,4	€6,7	€0,4	€7,5

Bron: Ecorys, gebaseerd op kostenramingen van potentiële bouwers routeervoorziening, uitvoeringstoetsen van ketenpartners, programma SKD en ketenbureau SZW.

De vier typen kosten lichten we in de volgende paragrafen toe. Het prijspeil van de kosten betreft 2022. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk gaan we nader in op de risico's en onzekerheden van de kostenramingen.

⁵⁴ Deze analyse heeft KSA versie 1.2 als uitgangspunt. De uitvoeringstoetsen van ketenpartners zijn gedaan op een eerdere versie van de KSA. Veel van de bevindingen uit deze toetsen zijn evenzeer geldig voor versie 1.2.

3.2 Bouw en beheer van de routeervoorziening

De kosten voor de routeervoorziening zijn gebaseerd op de kostenramingen van twee potentiële bouwers. De bouwers verwachten de bouw van de routeervoorziening af te ronden binnen respectievelijk 1,5 jaar en 2 jaar. Onder de aannahme dat ketenpartners hun IT-systemen paraat hebben voor aansluiting, kan voor het eind van jaar 2 worden begonnen met de aansluiting van ketenpartners. Kosten die voortkomen uit het aansluiten van ketenpartijen zijn meegenomen in de ramingen van de bouwers.

De ramingen van de incidentele kosten van de twee bouwers lopen enigszins uiteen. Ook is er een (tegengesteld) verschil in de geraamde structurele kosten voor technisch en applicatiebeheer. Dit omvat werkzaamheden zoals beveiliging, het oplossen van verstoringen, het onderhouden van de omgeving, het beantwoorden van klantvragen en preventief onderhoud.

Op basis van de kostenramingen ligt de contante waarde van de bouwkosten (over een periode van 15 jaar) tussen de €5,7 miljoen en €6,7 miljoen.

Tabel 3.2 Kosten routeervoorziening van twee mogelijke bouwers (in miljoen euro)

	Bouwer 1	Bouwer 2
Initiële kosten (jaar 1 en 2)	€0,9	€2,2
Structurele kosten (jaar 2 tot en met 15)	€5,7	€5,3
• Jaarlijks	€0,4	€0,4
Totaal over periode van 15 jaar	€6,6	€7,5
Contante waarde (15 jaar)	€5,7	€6,7

Bron: Kostenraming potentiële bouwer en Franke (2022). NB: het betreft afgeronde getallen waardoor totalen iets kunnen afwijken

3.3 Aansluiting van ketenpartners

Gelijktijdig met de bouw van de routeervoorziening ontwikkelen ketenpartners de benodigde IT-faciliteiten voor de aansluiting op SKD. Vier ketenpartners geven in hun (geactualiseerde of aanvullende uitvoeringstoets van eind 2021 / begin 2022) een planning voor de aansluiting. Voor drie van hen neemt de aansluiting tussen de 1,5 en 2 jaar in beslag. De vierde geeft aan hiervoor 15 maanden nodig te hebben.

Voor de drie ketenpartners die geen gedetailleerde planning hebben opgenomen in hun uitvoeringstoets gaan we ervan uit dat de kosten voor fase 1 in jaar 1 plaats vinden, de kosten voor fase 2 in jaar 2 en de implementatie start in jaar 3.

De kosten voor ketenpartners zijn ontleend aan hun uitvoeringstoetsen.⁵⁵ Op basis van de financiële review op de uitvoeringstoetsen van KPMG hebben we drie aanpassingen op de cijfers van de uitvoeringstoetsen doorgevoerd als het gaat om de kosten voor ketenpartners:⁵⁶

- Aanvullende BTW kosten indien deze niet waren meegenomen;
- Additionele kosten voor het juiste beveiligingsniveau (WUS-SE);
- Voor alle ketenpartners waarvoor de kostenraming in 2021 is opgesteld zijn de kosten geïndexeerd naar 2022.⁵⁷

⁵⁵ Het betreft de herziene uitvoeringstoetsen uit 2021 en 2022. Zie literatuurlijst voor een overzicht van de geraadpleegde bronnen.

⁵⁶ KPMG (2022).

⁵⁷ Dit betreft alle ketenpartners met uitzondering van de Belastingdienst. Zie ook KPMG (2022). Voor de indexatie is gebruik gemaakt van de dienstenprijsindex voor de sector Informatie en Communicatie zoals gepubliceerd door het CBS. Zie:

Naast de incidentele kosten hebben ketenpartners structurele (jaarlijkse) kosten. De structurele kosten omvatten werkzaamheden voor het berichtenverkeer, het onderhouden en beheren van (informatie)systemen en de benodigde arbeidsuren voor bijvoorbeeld administratieve handelingen. De kosten zijn voor een deel afhankelijk van het aantal beslagen.

De kosten uit de uitvoeringstoetsen zijn in sommige gevallen gebaseerd op historische aantallen beslagen en verrekeringen. Enkele toetsen geven op een inzichtelijke wijze weer hoe het aantal beslagen tot extra kosten leidt. Alleen bij het UWV hebben we aanpassingen op de kosten van de uitvoeringstoets doorgevoerd. Oorspronkelijk ging het UWV uit van 8.000 beslagen die gezamenlijk 10.400 uur aan extra capaciteit vragen.⁵⁸ De kosten van deze post zijn in de uitvoeringstoets geraamd op €1,5 miljoen. Omdat het aantal beslagen in de analyse lager ligt, op 4.500, zijn de kosten naar rato bijgesteld, naar €0,8 miljoen. In totaal ramen we de structurele kosten van UWV in verband met de beslagen op €1,4 miljoen.

Tabel 3.3 en Tabel 3.4 geven het overzicht van de initiële en jaarlijkse kosten voor de ketenpartners zoals ontleend aan de uitvoeringstoetsen.

De tabellen laten zien dat de totale initiële kosten voor de ketenpartners ruim €40 miljoen bedragen. De jaarlijkse extra kosten die voortvloeien uit SKD zijn geraamd op bijna €7 miljoen.

De contante waarde van de initiële en structurele kosten, gemeten over een periode van 15 jaar en uitgaande van een bouwperiode binnen twee jaar en het door de individuele ketenpartners aangeven aansluittempo⁵⁹, bedraagt (afgerond) €116 miljoen.

<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83760NED/table?ts=1675947287130>. De prijsstijging tussen 2021 en 2022 bedroeg 2% (website geraadpleegd in april 2023).

⁵⁸ 75 minuten per beslag voor het verzamelen, structureren en leveren van (extra)gegevens. Daarnaast geldt voor 10% van het aantal beslagen nog 30 additionele minuten voor inzageverzoeken

⁵⁹ Bij een ontbrekende planning (in drie gevallen) gaan we uit van kosten fase 1 in jaar 1, kosten fase 2 in jaar 2, structurele kosten vanaf jaar 3.

Tabel 3.3 Overzicht aansluitingskosten ketenpartijen (in duizend euro; contante waarde bij discontovoet 2,25%)

Ketenpartner	CJIB	SVB	VNG	KBvG	LBIO	UWV	Belastingdienst	Totaal
Fase 1	€1.565	€660	€3.000	€1.125	€850	€13.090	€1.515	€21.805
Fase 2	€2.410	€840	€12.400	€350	*	*	€1.525	€17.525
Aanvullingen op uitvoeringstoets	€50	€0	€1.200	€200	€50	€0	€0	€1.500
Correctie prijspeil 2022	€ 126	€ 30	€ 332	€ 33	€ 18	€ 262	€ 0	€756
Totale investeringskosten	€4.151	€1.530	€16.932	€1.708	€918	€13.352	€3.040	€41.586

Bron: diverse uitvoeringstoetsen;

NB1: (*) kosten fase 1 en 2 zijn in de uitvoeringstoets gezamenlijk berekend.

NB2: Exclusief PM-posten. In geval van UWV zijn kosten voor het aanleveren van informatie over verrekeningen niet opgenomen.

Tabel 3.4 Overzicht totale kosten ketenpartners (in duizend euro, prijspeil 2022; contante waarde bij 2,25%)

Ketenpartner	CJIB	SVB	VNG	KBvG	LBIO	UWV	Belastingdienst	Totaal
Totale investeringskosten	€4.151	€1.530	€16.932	€1.708	€918	€13.352	€3.040	€41.586
Structurele kosten	€1.306	€ 61	€ 1.632	€ 724	€153	€1.473*	€455	€ 6.699
Totale kosten over 15 jaar	€22.304	€2.296	€37.840	€11.818	€2.907	€29.289	€23.410	€130.620
Contante waarde (15 jaar)	€19.531	€ 2.296	€34.156	€10.284	€2.578	€25.953	€20.315	€115.650

NB1: (*) cijfers uit de uitvoeringstoets zijn aangepast door Ecorys.

NB2: Exclusief PM-posten. In geval van UWV zijn kosten voor het aanleveren van informatie over verrekeningen niet opgenomen.

3.4 Kosten programma en ketenbureau

Gedurende de bouw, uitrol- en beheerfase (15 jaar) zullen respectievelijk het programmabureau SKD en het Ketenbureau SZW taken uitvoeren. Dit gaat gepaard met de volgende kosten:

- **Incidenteel** voor het programmabureau: Het programmabureau blijft in zijn huidige omvang voortbestaan, gedurende een periode van twee jaar (minimaal gedurende de bouw). Aan het team wordt capaciteit toegevoegd op het gebied van implementatie, communicatie, testen en (voorbereiding van) tijdelijk beheer.
- **Incidenteel en structureel** voor het ketenbureau: Het ketenbureau binnen SZW houdt zich bezig met functioneel beheer. Dit is additioneel op het technisch en applicatiebeheer van de bouwer. Het omvat taken zoals het beheren van baseline documenten, de back log, het ondersteunen van het releaseproces en van in de toekomst aan te sluiten nieuwe partijen (buiten de huidige ketenpartners). In de eerste twee jaar worden er incidentele kosten gemaakt voor een externe transitie manager. Halverwege jaar 2 starten de structurele kosten. Deze kosten zijn berekend op basis van de geraamde ureninzet en gebaseerd op (interne) loonkosten van overheidspersoneel en additionele overheadkosten, conform de Handleiding Overheidstarieven 2023. Deze structurele kosten lopen door tot het einde van de zichtperiode.

Tabel 3.5 Overzicht kosten programma- en ketenbureau (in miljoen euro)

	Programmabureau	Ketenbureau	Totaal
Incidenteel	€ 5,0	€ 0,4	€ 5,4
Structureel (jaarlijks)	-	€ 0,4	€ 0,4
Totale kosten over 15 jaar	€ 5,0	€ 5,9	€ 10,9
Contante waarde (15 jaar)	€ 5,0	€ 5,1	€ 10,1

Bron: Programma SKD en Ministerie van SZW

Naast de gekwantificeerde kosten zijn er nog twee PM-posten:

- Kosten voor een beheertoolsing (o.a. extra licenties Jira);
- Beheerbudget voor (klein) incrementele verbetering.

De contante waarde van de kosten voor begeleiding door het programma- en ketenbureau over een periode van 15 jaar bedraagt €10 miljoen.

3.5 Risico's en onzekerheden

Risico's

In de uitvoeringstoetsen zijn door verschillende ketenpartners diverse risico's gesignaleerd. Deze hebben onder meer te maken met de omvang en complexiteit van het project; de situatie nadat fase 1 gereed is en fase 2 nog loopt; het beveiligingsniveau; certificatenbeheer; en (beperkte) capaciteit bij de ketenpartners om de implementatie vorm te geven. Ook wijzen enkele ketenpartners op andere trajecten die tegelijkertijd lopen en tevens uitvoeringscapaciteit vragen (zoals Schuldenknooppunt, Clustering Rijksincasso).

Onder meer de Belastingdienst geeft aan dat werving van het benodigde personeel een uitdaging zal zijn en het tijdig beschikbaar zijn van de juiste medewerkers als een risico wordt gezien. Daarnaast wijst de dienst op het feit dat de uitvoering al veel werk op zich af ziet komen. Ook wordt een gemiddeld risico op procesverstoringen gezien.

Ook UWV benoemt het tijdig beschikbaar hebben van de benodigde capaciteit als een risico. Daarnaast wijst UWV op het risico van de inzet van certificaten ten behoeve van de berichtenuitwisseling en op een performance risico als gevolg van piekbelastingen.

Onzekerheden

De hier gepresenteerde kosten kennen enige mate van onzekerheid. Uit de uitvoeringstoetsen volgen in ieder geval navolgende risico's en onzekerheden met betrekking tot de kosten van ketenpartners:

1. Onduidelijkheid over de functionaliteiten (in fase 2)

In drie uitvoeringstoetsen wordt aangegeven dat de KSA beperkte informatie verstrekt over fase 2, waardoor kosten voor fase 2 en bijbehorende structurele kosten enige mate van onzekerheid kennen. Om deze reden kiezen organisaties ervoor relatief grote onzekerheidsmarges aan te houden en/of een post met onvoorziene kosten op te nemen om deze onduidelijkheden mee te nemen in de uitvoeringstoets.

Eenzelfde argument wordt door de mogelijke bouwers van de routeervoorziening aangehaald in de interviews. De kostenramingen zijn gebaseerd op de huidige verschaft informatie. Mocht door verdere uitwerking van de KSA de beoogde bouwer meer capaciteit en middelen nodig hebben, dan zal dit tot hogere kosten leiden. Deze onzekerheid kan zowel resulteren in over- als onderschatting van de kosten. Dit geldt in het bijzonder voor fase 2, maar, zij het in mindere mate, ook voor fase 1.

2. Enkele kosten zijn nog niet te kwantificeren.

In de uitvoeringstoetsen zijn nog enkele 'PM-posten' opgenomen. Het opnemen van PM-posten zorgt voor een onderschatting van de kosten. De openstaande PM-posten zijn:

- De belastingdienst heeft een PM-post voor de benodigde capaciteit van de datapowers. Verdere uitwerking van de KSA is nodig voordat deze post gekwantificeerd kan worden. In de kostenraming van VNG staat een PM-post voor het uitwisselingsmechanisme dat mogelijk nodig is.
- Het UWV gaat in de uitvoeringstoets er vanuit dat alleen de informatie over beslagen wordt opgenomen in SKD. Verrekeningen zijn door het UWV dus niet bekostigd, terwijl deze wel onderdeel zijn van SKD. Het is te verwachten dat de kosten hoger zullen zijn indien verrekeningen worden meegenomen.
- Het ketenbureau kent nog twee PM-posten voor de beheertooling en incrementele verbeteringen.

De belangrijkste risico's voor de geraamde kosten voor het programmabureau en het ketenbureau betreffen de onzekerheid met betrekking tot het benodigde structurele beheer, waardoor de structurele kosten hoger (of lager) kunnen uitvallen. Een mogelijke vertraging met het aansluiten van ketenpartners vraagt een langere inzet van het programmabureau.

Het effect van deze risico's wordt nader verkend in de gevoeligheidsanalyse (zie paragraaf 5.5).

4 Effecten en baten van SKD

4.1 De effecten van SKD

Op basis van verschillende bronnen (documenten, interviews) is navolgend effectenschema opgesteld met betrekking tot SKD en portaalfunctie (zie Figuur 4.1).

Output en resultaat van SKD

De trigger voor het optreden van effecten van SKD is dat alle ketenpartijen die overwegen een beslag of verrekening op periodieke inkomsten te starten, voorafgaand aan deze handeling via de routeervoorziening van SKD andere ketenpartijen digitaal kunnen bevragen op de aanwezigheid van reeds lopende beslagen en/of verrekeningen. Hierdoor ontstaat er tijdig inzicht in de mate van smalle of brede samenloop. Indien er geen sprake is van samenloop is er geen verschil met de referentiesituatie: het beslag of de verrekening kan op dezelfde wijze vorm krijgen.

Outcome

In geval van samenloop kan de informatie vervolgens worden gebruikt om af te wegen of het beslag zal worden ingezet, met welke beslagvrije voet rekening dient te worden gehouden en of het beslag moet worden overgedragen aan een coördinerend deurwaarder, dan wel dat deze rol de ketenpartner toevalt. Niet alleen maakt SKD het mogelijk dat bij samenloop deze informatie zo volledig mogelijk is en tot een betere afweging kan leiden, ook maakt SKD het mogelijk dat partijen die momenteel nog geen opportuniteitsafweging maken, dat in de situatie met SKD wel kunnen doen. Dit betreft met name gemeenten, waterschappen en het CJIB; voor gerechtsdeurwaarders geldt dat ze met SKD meer informatie hebben voor het doen van deze opportuniteitstoets. Voor de Belastingdienst Toeslagen betekent SKD dat er inzicht is in de brede samenloop van verrekening en beslaglegging bij schuldenaren, waarmee SKD het weer opstarten van invorderingsactiviteiten ondersteunt.

Een potentieel bijkomend effect van SKD is dat partijen die gebruik maken van overheidsvorderingen de informatie kunnen gebruiken om de opportuniteit in te schatten en te zorgen dat in geval van een overheidsvordering de beslagvrije voet niet wordt aangetast.^{60 61} Het gebruik van overheidsvorderingen kan overigens invloed hebben op het toekomstig aantal beslagleggingen.

De hierboven beschreven informatie-uitwisseling zou zonder SKD om verschillende redenen niet altijd of later plaatsvinden. Indien ze wel plaatsvindt dient ze (gedeeltelijk) handmatig te gebeuren. In veel gevallen zal de informatie-uitwisseling worden getriggerd door een derde-beslagene die zich met meerdere beslagen ziet geconfronteerd of door een schuldenaar die met beslag / verrekening op meerdere inkomstenbronnen wordt geconfronteerd (arbeidsinkomen, uitkering, toeslagen).

⁶⁰ Zie brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer van 13 februari 2019, kst 24515-468

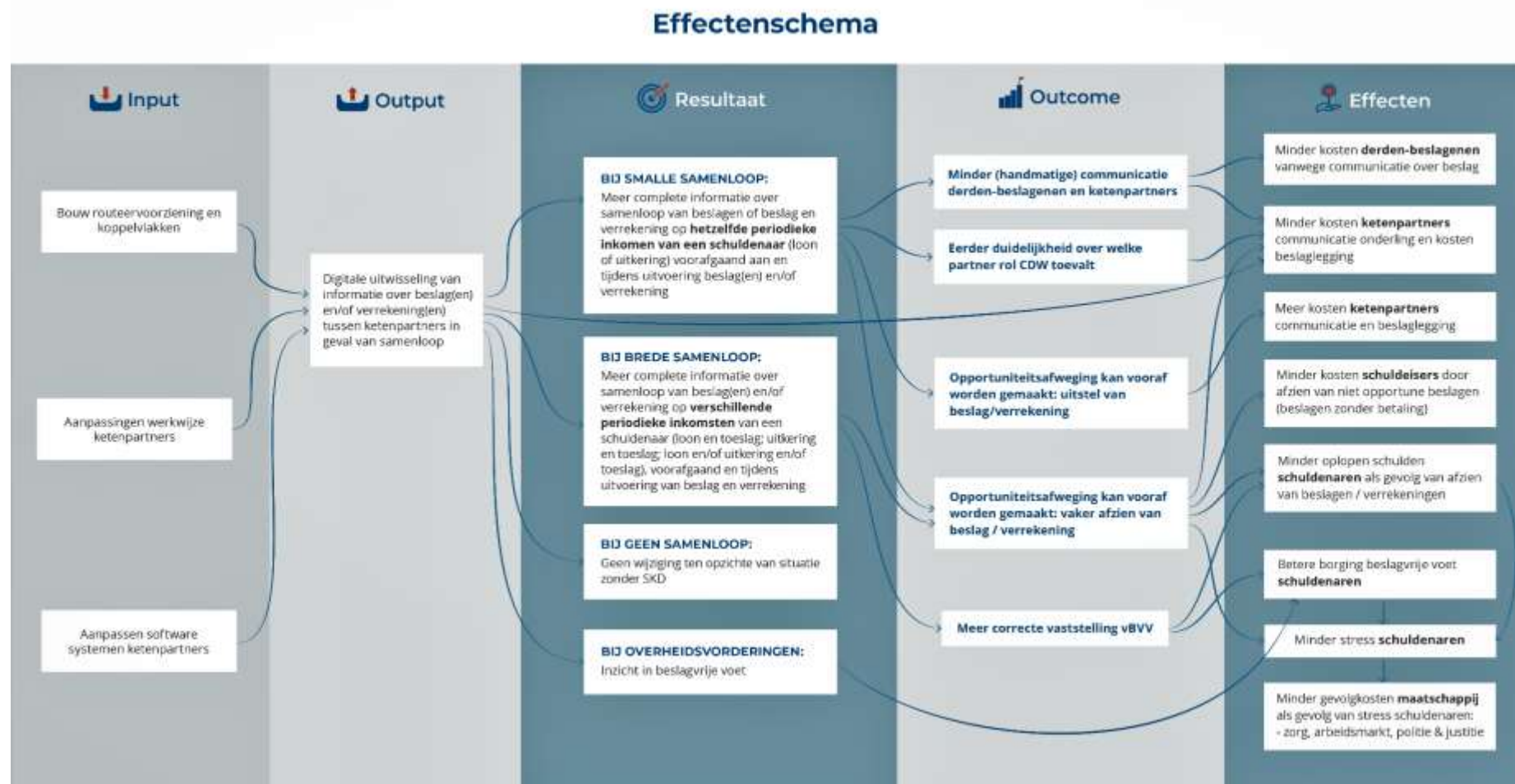
⁶¹ In geval van overheidsvorderingen wordt een vordering afgeschreven van een banksaldo van de schuldenaar. Het gaat dus niet om een beslag op periodiek inkomen. Echter, in de MvT is expliciet opgenomen dat de Belastingdienst de gegevens in SKD mag raadplegen met het oog op het bepalen van de opportuniteit van een dergelijke vordering. Andere partijen die gebruik (kunnen) maken van dit type invordering zijn gemeenten en het CJIB. Vooralsnog is niet voorzien dat zij met SKD dezelfde mogelijkheid tot raadpleging van SKD krijgen als de Belastingdienst.

Effecten

Samengevat leidt SKD tot navolgende effecten die zich vertalen naar maatschappelijke baten in geval van samenloop:

- Minder tijdsbesteding (kosten) voor digitale uitwisseling van informatie tussen ketenpartners waar die zonder SKD (deels) handmatig zou moeten plaatsvinden (ketenpartners).
- Minder correcties door beslag leggende of verrekenende partijen in geval in de berekende beslagvrije voet geen rekening is gehouden met samenloop (ketenpartners, derde-beslagenen en schuldenaren).
- Minder kosten als gevolg van afzien van beslagleggingen en verrekeningen in situaties waarin er, uit de opportuniteitstoets, vroegtijdig (i.c. vóór de dagvaarding tot beslaglegging) blijkt dat er geen of onvoldoende afloscapaciteit is bij de schuldenaar (schuldeisers, schuldenaren).
- In andere gevallen kan er sprake zijn van uitstel van beslaglegging en mogelijk hogere kosten (ketenpartners).
- SKD geeft ketenpartners vooraf inzicht in situaties waarin er op meerdere periodieke inkomsten beslag wordt gelegd en/of verrekend. Hierdoor is er tijdig meer complete informatie beschikbaar, op basis waarvan de beslagvrije voet correct kan worden vastgesteld, rekening houdend met samenloop van beslagen en verrekeningen op verschillende inkomensbronnen. Ook kan rekening worden gehouden met reeds eerder door de schuldenaar aangedragen informatie over zijn specifieke situatie. De beslagvrije voet wordt beter geborgd (schuldenaren).
- Meer en eerder duidelijkheid over de invulling van de rol van coördinerend deurwaarder (ketenpartners).
- Geen rol meer voor derde-beslagenen en schuldenaren om samenloop te signaleren (derde-beslagenen en schuldenaren).

Figuur 4.1 Effectenschema



Van effecten naar baten

De effecten die hierboven zijn beschreven vertalen zich in baten voor verschillende partijen. In navolgende paragrafen beschrijven we deze baten, en vertalen deze waar mogelijk in monetaire termen (euro's). Het betreft dan besparingen op kosten die in de situatie zonder SKD zouden zijn opgetreden. In sommige gevallen is het niet mogelijk om de effecten in geldtermen te waarderen, bijvoorbeeld omdat er te weinig kwantitatieve informatie beschikbaar is. Er is daardoor sprake van kwalitatieve baten, naast gekwantificeerde baten. Dat sommige baten kwalitatief zijn beschreven betekent dus niet dat deze minder belangrijk zijn. Ter illustratie van de mogelijke baten zijn in paragraaf 4.2 enkele citaten opgenomen uit interviews met schuldenaren die in het kader van dit onderzoek zijn gehouden.

In navolgende paragrafen gaan we achtereenvolgens in op de baten voor schuldenaren (paragraaf 4.2), de baten voor schuldeisers (en eventueel anderen; paragraaf 4.3), de baten voor derde-beslagenen (paragraaf 4.4) en de baten voor ketenpartners (paragraaf 4.5).

Het hoofdstuk sluit af met een beschouwing over de baten van de portaalfunctie (paragraaf 4.6).

4.2 Baten voor schuldenaren

Algemeen

Voor schuldenaren betekent SKD dat beslag leggende en verrekenende partijen voorafgaand aan het beslag of verrekening meer informatie beschikbaar hebben om de beslagvrije voet vast te stellen die past op deze situatie. Het zal daardoor **minder vaak voorkomen dat iemand onder de beslagvrije voet uitkomt**. Daarbij zal de kans kleiner zijn dat er nieuwe vorderingen ontstaan omdat een schuldenaar bij een te laag vastgestelde beslagvrije voet andere verplichtingen niet kan nakomen.

Op basis van de mate van brede samenloop tussen beslagleggingen en/of verrekeningen is geraamd dat er jaarlijks voor 60.000 tot 70.000 schuldenaren meer informatie beschikbaar is door SKD om de BVV correct vast te stellen.

Ook kan het voorkomen dat een ketenpartner of zijn opdrachtgever besluit af te zien van een voorgenomen beslag, omdat er op korte termijn geen sprake is van een toereikende afloscapaciteit. Het zal in de meeste gevallen gaan om beslagen die niet zouden leiden tot een betaling, en waarvoor de kosten dus zouden toevallen aan de schuldeiser. Het voordeel van afzien van beslag ligt dan primair bij de schuldeiser, maar ook de schuldenaar heeft hier baat bij, omdat er geen sprake is van communicatie over een mogelijk beslag en de daarmee gepaard gaande stress. Op basis van de analyse in paragraaf 4.3 is geraamd dat dit jaarlijks voor circa 10.000 schuldenaren er als gevolg van SKD sprake zal zijn van afstel van beslag.

Een derde effect is dat schuldenaren in de referentiesituatie een rol hebben in het signaleren van samenloop en de situatie waarin er door verschillende ketenpartners met een verschillend BVV wordt gerekend. Met SKD verloopt de communicatie over samenloop in principe volledig buiten de schuldenaar om, waarmee deze wordt **ontzorgd**. Wel zal de schuldenaar in sommige gevallen, bijvoorbeeld hoge woonlasten, nog actie moeten ondernemen richting beslag leggende (of verrekenende partij) om de BVV te laten aanpassen.

Belang van een betere vaststelling beslagvrije voet en ontzorging schuldenaren

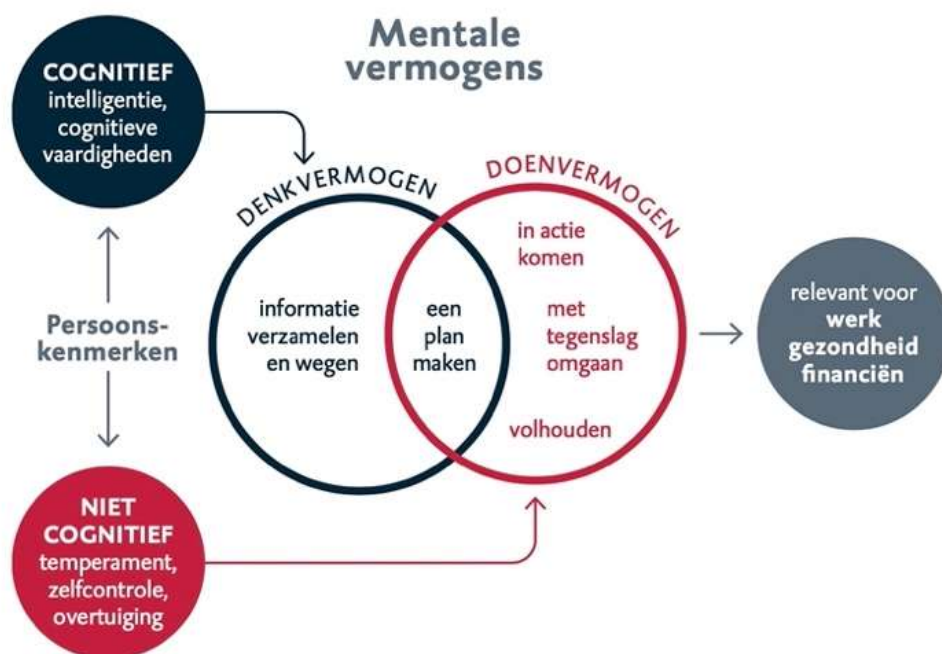
De verwachting is dat de schuldenaar als gevolg van SKD een positief effect zal ervaren van het beter vaststellen van de beslagvrije voet; en dat er minder noodzaak is om de hoogte van de toegepaste voet te controleren en hierover te communiceren. Alhoewel het plausibel is dat deze

effecten zullen optreden, is het met de huidige informatie niet mogelijk de omvang van deze baten in geldtermen uit te drukken. Dit effect mag echter niet worden onderschat.

In de huidige situatie wordt van schuldenaren verwacht dat zij alert zijn op een eventuele samenloop van beslagen en verrekeningen. Er wordt van hen verwacht dat zij signaleren dat zij minder overhouden dan de voor hen geldende beslagvrije voet. Wetenschappelijk onderzoek legde in de afgelopen jaren helder uit waarom deze verwachting hoger is dan een substantieel deel van de mensen met (grote) geldzorgen kunnen waarmaken.⁶² Op het eerste gezicht klinkt het zo logisch dat schuldenaren hun beslagvrije voet zullen beschermen. Wie dat niet doet houdt te weinig geld over en komt daardoor dieper in (nieuwe) problemen. Toch is het zeker geen vanzelfsprekendheid dat schuldenaren de eigen positie bewaken en beschermen.

Het bewaken en beschermen van de beslagvrije voet vraagt van schuldenaren de inzet van wat de WRR (2017) wel noemt het denk- en doenvermogen.

Figuur 4.2 Denk- en doenvermogen (ontleend aan WRR)



Bron: WRR (2017)

Denkvermogen betreft onze cognitieve vaardigheden zoals rekenen en lezen. In de context van SKD betreft het ons vermogen om te (kunnen) weten wat de beslagregels zijn en wanneer je bij samenloop minder overhoudt dan waar je recht op hebt. Ondanks de vereenvoudiging van de beslagvrije voet vraagt het nog altijd vrij **hoogwaardige kennis** om in de eigen situatie te beoordelen of beslagen op inkomstenbestanddelen op een goede manieren samenlopen. Complicerend daarbij is dat best een aanzienlijke groep Nederlanders laaggeletterd is en/of een licht verstandelijke beperking heeft.

Bijna één op de zes mensen in Nederland is laaggeletterd (Stichting Lezen en Schrijven, 2023)⁶³. Onder mensen die schuldhulpverlening zoeken is dit percentage nog veel hoger. Onderzoeken

⁶² WRR (2017) Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid. Den Haag: WRR

⁶³ Geraadpleegd op 19 maart 2023 <https://www.lezenenschrijven.nl/informatie-over-laaggeletterdheid-nederland#:~:text=In%20Nederland%20hebben%202%2C5,1%20op%20de%206%20mensen!>

indiceren dat bijna de helft indicaties heeft van **laaggeletterdheid**.⁶⁴ Het betreft ook ons vermogen om concepten zoals de beslagvrije voet te begrijpen. Dit is bijvoorbeeld vaak lastig voor mensen met een licht verstandelijke beperking. Ramingen van het SCP schatten dat krap 7% van de Nederlanders een **licht verstandelijke beperking** heeft. In de literatuur over geldproblemen wordt aangenomen dat mensen met een licht verstandelijke beperking en/of laaggeletterd zijn oververtegenwoordigd in de groep met geldproblemen.

Doenvermogen betreft ons vermogen om onder meer doelen te stellen, in actie te komen, door te zetten en om te kunnen gaan met tegenslagen. Nederlanders verschillen in de mate waarin ze hierover beschikken. De verschillen hangen enigszins samen met opleidingsniveau maar slechts tot op zekere hoogte. Uit het voorgaande volgt dat niet alle burgers het vermogen hebben om bij een niet goed vastgestelde beslagvrije voet de stappen te zetten die nodig zijn om te corrigeren.

Een extra complicatie wordt gevormd door het gegeven dat **chronische geldstress** een wissel trekt op het denk- en doenvermogen. Wie langdurig leeft in chronische geldstress gaat vaak minder goed functioneren. Mensen gaan bij de dag leven, hebben meer moeite om in actie te komen, door te zetten en om te gaan met emoties en verlangens. De belangrijkste boodschap van de WRR luidt dat niet alle burgers gelijke aanleg hebben voor redzaamheid en degenen die veel stress ervaren doorgaans nog wat minder.

Tekstbox 4.1 Ervaringen schuldenaren

"Ik ben echt wel heel erg beschadigd. Ik heb altijd gewerkt en kon altijd heel goed met geld omgaan. Als je dan zelf niet meer aan je verplichtingen kunt voldoen... Het is heel frustrerend dat iets wat je altijd kon je dat niet meer kan. Continu die brieven, die aanmaningen, die dreiging van die openbare executieverkoop. Die politie die op de stoep staat. Ik ben zo bang geworden. Ik heb ook een soort PTSS gekregen. Nu nog heb ik wel eens moeite met die brievenbus openmaken. Terwijl alles nu op orde is. Dat sleuteltje... en dan kijken in de brievenbus... het wordt minder maar het is nog steeds niet weg. Als ik ergens een vraag over heb, of contact op moet nemen met een instantie, soms kan ik het gewoon niet."

"Als ons salaris werd gestort, pinden we meteen de rekening leeg. Dan wisten we: dan kunnen we deze maand boodschappen doen. Ik ging om 7:30 naar de pinautomaat en hoopte dan dat er nog niets was afgehaald. Dat is zoveel stress... Ik zou er alles voor hebben gelaten om maar bij die pinautomaat te staan. Ik werkte onder schooltijd. Die stress die van 'ik moet naar die pinautomaat want ik moet eten'. Het is niet alleen: kan ik eten? Ik moest ook van dat geld tanken. Het slokt alle ruimte in mijn hoofd op. Iedere vezel in je lijf is ermee bezig. Deurwaarders kwamen op een gegeven moment ook in de avond. Alleen op zondag kwamen ze niet."

"Het voelde op een gegeven moment als een onoverkomelijke berg. Ik maakte de post nog wel open maar ik durfde ook niet goed te bellen om te vragen hoe het ervoor stond of dat ik een regeling kon treffen, want ik was bang dat ik in de kijker liep. Ik wilde helemaal niet weten hoe mijn situatie is: het is namelijk alleen maar lelijkheid waar je in kijkt."

Bron: Hogeschool Utrecht, gesprekken met schuldenaren

Het inzicht dat chronische geldstress een wissel trekt op het denk- en doenvermogen van mensen is voor SKD een belangrijk inzicht. In de huidige opzet wordt van mensen met (grote) geldzorgen verwacht dat zij bij een te diep gelegd beslag dat zelfstandig signaleren en aankaarten. Signaleren en aankaarten zijn juist acties die mensen die leven in chronische geldstress minder beheersen en inzetten. Met als gevolg een **bovenmatige kans** dat zij niet in actie komen als dat wel nodig is.

⁶⁴ Keizer, M. (2018) Lezen is niet begrijpen. De invloed van beperkte leesvaardigheid op de omgang met financiële problemen. Groningen: RUG

Door SKD in te voeren, hoeven schuldenaren niet meer in te zetten wat zij gemiddeld genomen juist in geringere mate tot hun beschikking hebben: hun denk- en doenvermogen. De baten hiervan zijn dat de situaties waarin mensen nu onder de beslagvrije voet terecht komen als gevolg van een (te) beperkt denk- en doenvermogen tot het verleden gaan behoren. Het denk- en doenvermogen van burgers is bij invoering van SKD in veel mindere mate een **bepalende factor** voor de vraag of mensen wel een correct berekende beslagvrije voet krijgen.

Tekstbox 4.2 Ervaringen schuldenaren met vaststelling beslagvrije voet

“Als je officiële berekeningen krijgt over je beslagvrije voet, ga je daar dan vanuit dat het verkeerd berekend is? Nee! Je hoeft niets meer in te vullen bij de Belastingdienst. Ze weten alles van je. Dan ga je er ook wel vanuit dat dit soort instanties het bij het rechte eind hebben als je zo’n brief krijgt over de beslagvrije voet. Ik denk dat je het als ‘suffertje’ alleen niet geneigd bent om dat in twijfel te trekken. ‘Zij zullen het wel bij het rechte eind hebben’, dat is wat je denkt. Het kwam echt niet in mij op dat die beslagvrije voet niet goed was vastgesteld.”

“Bij het loonbeslag kreeg ik ook zo’n formulier waarin je van alles moet invullen voor de deurwaarder. Maar wij maakten die post niet open.... Ik dacht alleen maar: ‘heb ik wel geld om te eten?’ Mijn man gooide gewoon alle post weg. We wilden niet nog meer stress. Als wij het formulier niet invulden, werd het natuurlijk nattevingerwerk. Wij hadden dat toen helemaal niet door dat dat zoveel invloed had. Die verkeerde toepassing [van de beslagvrije voet], dat heeft 10 maanden geduurd. Het heeft er uiteindelijk wel toe geleid dat we van stroom en gas werden afgesloten.”

Bron: Hogeschool Utrecht, gesprekken met schuldenaren

Doorwerking van voorkomen onnodige schuldenoploop

De baten voor schuldenaren gaan verder dan alleen een goed berekende BVV, onnodig oplopen van de schuldenlast en het voorkomen dat er nieuwe schulden ontstaan. Er zijn ook een reeks baten waarbij zowel de schuldenaar als een derde profiteert zoals de overheid of een werkgever. Zonder te impliceren uitputtend te zijn, bevat onderstaande opsomming een reeks baten die ten goede komen aan schuldenaren en derden. Voor een deel van deze baten geldt dat ze niet materieel zijn maar wel doorwerken in welzijn.

Voorbeelden van baten voor schuldenaren als onnodige schuldenoploop wordt voorkomen:

- **Minder fysieke gezondheidsklachten.**⁶⁵ Schuldenproblematiek maakt ziek. Een langdurige activering van het stress-systeem werkt in de hand dat mensen klachten ontwikkelen zoals een hoge bloeddruk, hart- en vaatziekten, hoge- en lage rugpijn, ontstekingen en obesitas. Minder stress door geen onnodige schuldenoploop vermindert gezondheidsklachten en kan doorwerken in een lager gebruik van gezondheidszorg.
- **Minder mentale klachten.**⁶⁶ Aanhoudende geldzorgen trekken een wissel op de mentale gezondheid van mensen. Onderzoek van het Trimbos instituut wijst bijvoorbeeld uit dat mensen met schulden na drie jaar drie keer zo vaak angstklachten en depressies ontwikkelen. Er is ook een sterke samenhang met de ontwikkeling van suïcidale gedachten. Minder stress door geen onnodige schuldenoploop kan mentale klachten verminderen en daarvan afgeleid het beroep op huisartsenzorg en GGZ.
- **Hogere arbeidsproductiviteit en leerprestaties.**⁶⁷ Wie tobt met geldproblemen is minder productief. Onderzoek van het Nibud wijst bijvoorbeeld uit dat mensen met schulden gemiddeld genomen 20% minder productief zijn en negen dagen per jaar vaker ziek. Minder geldzorgen

⁶⁵ RvS (2022.), Wolfe e.a. (2021), Blomgren e.a. (2016), Choe e.a. (2016) Ochsmann e.a.(2009) Balmer (2006)

⁶⁶ Bialowolski e.a (2021), Have e.a. (2021), Dackehag e.a. (2018), Frascuilho e.a. (2016), Richardson, Elliot & Roberts (2013)

⁶⁷ Deloitte, VNO NCW Schuldenlab NL (2022); Van der Schors & Schonewille (2017)

door een einde aan onnodige schuldenoploop kan bijdragen aan arbeidsproductiviteit en voor wie nog naar school gaat aan betere leerprestaties.

- **Hogere arbeidsmarktparticipatie.**⁶⁸ De arbeidsmarkt is krap en daar lijkt vooralsnog geen einde aan te komen. Onderzoeken van onder meer UWV wijzen uit dat mensen met schulden de stap naar betaald werk minder snel zetten dan mensen zonder schulden. Het tegengaan van onnodige schuldenoploop en het (weer) hebben van perspectief kan bijdragen aan het zetten van stappen naar de arbeidsmarkt en derhalve een afname van bestedingen aan uitkeringen. Het voorkomen van beslagen heeft een directe invloed op arbeidsmarktparticipatie en (tijdelijke) uitkeringen aangezien bij sommige werkgevers het meer dan eens optreden van beslag op inkomen reden kan zijn voor ontslag.

Tekstbox 4.3 Evaringen schuldenaren – productiviteit

"Ik kreeg op enig moment van mijn werkgever bericht: 'de komende maand wordt beslag gelegd'. Er kwam op mijn laptop een pop up van de mail van mijn werkgever dat er beslag gelegd werd, terwijl ik aan het presenteren was. Ik heb daar later ook wel gesprekken over gehad met werkgever. Dat het heel veel met je doet als je dit onder werktijd leest."

"Dat vind ik met geldzorgen, het gaat als tentakels door je hele bestaan, alles wordt lastig. Op een gegeven moment heb ik me ook langdurig ziekgemeld. Het ging niet meer."

Bron: Hogeschool Utrecht, gesprekken met schuldenaren

- **Afname (kleine) criminaliteit.**⁶⁹ Onderzoek laat zien dat (uitzichtloze) schuldenproblematiek kan bijdragen aan delictgedrag. Het voorkomen dat schuldenproblematiek uitzichtloos voelt doordat beslagen stapelen kan ook bijdragen aan perspectief om zonder delicten een bestaan op te bouwen. Dit heeft een gunstige uitwerking op de inzet van politie, justitie en reclassering.
- **Afname huiselijk geweld.**⁷⁰ Naar schatting bij 40% van de huishoudens waar huiselijk geweld speelt, spelen schulden een van de veroorzakende rollen. Zeker als de schuldenlast uitzichtloos opstapelt kan dat doorwerken in ongereguleerde emoties die overslaan in huiselijk geweld. Perspectief op uitzicht kan rust bieden en preventief uitwerken op huiselijk geweld. Dit levert baten op bij politie, justitie en (jeugd)hulpverlening.

Naast direct welzijn kan SKD voor mensen met schulden ook positief uitwerken in het gebruik van hulp bij schulden. Wie het overzicht helemaal kwijt is en constateert dat de schulden oplopen zonder dat er een mogelijkheid lijkt te zijn om deze ontwikkeling te stuiten kan hulp zoeken. Alhoewel het bereik van hulp bij schulden gering is, zijn er veel verschillende partijen die hulp bieden. De uitzichtloosheid van oplopende schulden zijn vaak een belangrijke reden om hulp te vragen. Baten van SKD kunnen ook zijn dat mensen (weer) perspectief gaan zien op eindigheid van schulden en daardoor geen hulp nodig hebben (die door werkgevers en de overheid wordt gefinancierd).

Voorbeelden van hulp die minder nodig kan zijn als onnodige schuldenoploop wordt gestuit en als gevolg daarvan mensen op eigen kracht perspectief zijn zien:

- **Sociaal raadslieden en juridisch loket.** Voor beide voorzieningen geldt dat een behoorlijk deel van de vragen die zij krijgen betrekking heeft op oplopende schulden. De vragen die daar nu gesteld worden vanwege onbedoelde samenloop kunnen door SKD wegvallen.

⁶⁸ Houwing & Guiaux (2015); Guiaux & Houwing (2014)

⁶⁹ Beek e.a. (2020), Agnew (2008)

⁷⁰ Bekken (2018)

- **Schuldhelpverlening.** Een samenloop van beslagen en/of verrekeningen waardoor mensen onder de beslagvrije voet komen, kan als gevolg hebben dat een schuldsituatie problematisch wordt. Als er eenmaal sprake is van een problematische schuldsituatie is een schuldregeling met kwijtschelding vaak de enige oplossing die op termijn uitzicht biedt. Als SKD kan voorkomen dat mensen onder de beslagvrije voet terecht komen, kan dat bij een deel van deze groep ook voorkomen dat de situatie problematisch wordt. Dit kan doorwerken in een geringere behoefte aan minnelijke en wettelijke schuldsaneringen.

4.3 Kostenbesparingen schuldeisers (of anderen)

In paragraaf 4.1 is beschreven dat ketenpartners, als gevolg van de informatie die beschikbaar komt door SKD, mogelijk **vaker in een vroeg stadium zullen afzien van een beslag**. Hieronder wordt verstaan dat voor de dagvaarding wordt besloten tot afstel van een beslag. De reden voor afstel zal in veel gevallen zijn dat de afloscapaciteit van schuldenaar niet voldoende is om de vordering binnen een redelijke termijn af te lossen. Momenteel wordt voor deze termijn door gerechtsdeurwaarders drie jaar aangehouden.

Het gevolg van het afzien van een beslag is dat ook geen juridische kosten behoeven te worden gemaakt. Deze kosten worden in principe doorberekend aan de schuldenaar, maar omdat in veel, zo niet alle, gevallen de reden van het afzien zal zijn dat er geen betaling is te verwachten door de schuldenaar, komen deze kosten naar verwachting vrijwel altijd voor rekening van de schuldeiser of, afhankelijk van de afspraken hierover, de gerechtsdeurwaarder. Deze kosten worden in de situatie met SKD bespaard.

Effect opportuniteitsafweging voor aantal beslagen

Ketenpartners hebben in de geactualiseerde uitvoeringstoetsen geen raming gegeven van de mate waarin ze als gevolg van SKD vaker zullen afzien van het doorzetten beslag of verrekening. Op basis van de beschikbare informatie en interviews met de ketenpartners, hebben we hier per organisatie een raming van gemaakt (zie Tabel 4.1). Uitgangspunt hierbij is geweest de ervaringen van gerechtsdeurwaarders met betrekking tot het niet slagen van een beslag vanwege samenloop met een preferent beslag en de daling in het aantal beslagleggingen na de introductie van het DBR. Op basis hiervan schatten we in dat er in gemiddeld 6% van de concurrente beslagen met samenloop als gevolg van SKD **voorafgaand** aan de dagvaarding zal worden afgezien van beslaglegging.⁷¹

Aangezien er in 60% van de gevallen sprake is van samenloop gaat het om $6\% \times 60\% = 3,6\%$ van het totaal aantal relevante beslagleggingen. Voor preferente beslagen (van Belastingdienst en gemeenten) is niet aangenomen dat er afgezien wordt van beslag.

Voor beslagen via gerechtsdeurwaarders is verondersteld dat alleen wordt afgezien van beslag door hun opdrachtgevers in de situatie waarin er sprake is van samenloop met een preferent beslag van een andere partij. Op basis van een eerdere analyse van KPMG is hiervoor 0,7% van het totaal genomen inclusief de beslagen die op termijn mogelijk vervallen omdat CJIB die zelf gaat

⁷¹ KPMG rapporteert dat er in de periode januari- november 2018 in 2013 gevallen een beslag niet is gerealiseerd vanwege een samenlopende preferent beslag (zie KPMG, 2019, p.57). Dit is circa 0,7% van het totaal aantal ingezette beslagen in die periode. Uit verschillende cijfers kan worden afgeleid dat het aantal beslagen via gerechtsdeurwaarders voor de introductie van DBR 330.000 bedroeg. Het huidige niveau bedraagt 235.000, ofwel 24% lager. In deze afname zullen meerdere factoren meespelen, waaronder het effect van een beperkte opportuniteitstoets die sinds DBR in geval van samenloop in beperkte mate mogelijk is. De afname van het aantal beslagen in het DBR in het eerste jaar bedroeg ruim 6%. Op basis van deze gegevens is een effect van 6% gehanteerd.

uitvoeren.⁷² Het potentiële effect voor deze, in de toekomst door CJIB zelf uit te voeren beslagen, is conform bovenbeschreven systematiek indicatief berekend.

Tabel 4.1 Geraamd effect van SKD op het aantal beslagleggingen

Ketenpartner	Type beslag	Aantal beslagen (op termijn)	Afname t.g.v. SKD
Belastingdienst	Preferent	55.000	0
	Concurrent geen samenloop	18.000	0
	Concurrent wel samenloop	12.000	1.080
CJIB		(50.000)	(3.000)
Gerechtsdeurwaarders	Totaal	235.000	1.720
LBIO		10.000	0
SVB		600	0
UWV		4.500	0
Gemeenten	Preferent	30.000-61.000	0
	Concurrent, geen samenloop	227.400	0
	Concurrent, wel samenloop	151.600	13.644
Waterschappen	Concurrent, geen samenloop	74.400	0
	Concurrent, wel samenloop	49.600	4.464
TOTAAL (excl. CJIB)			20.908

De uitkomst van deze analyse is dat in de toekomst mogelijk ruim 20.000 van de beslagleggingen niet zal worden ingezet als gevolg van de informatie over samenloop van beslagen die SKD oplevert, met name door gemeenten en waterschappen.

Effecten opportuniteitsafweging op aantal verrekeningen

Voor wat betreft verrekeningen is de verwachting dat SKD, geen direct, maar wel een indirect effect zal hebben. De reden is dat uitkeringsinstanties als SVB en UWV ook zonder SKD samenloop al kunnen signaleren en hierop kunnen acteren. Voor smalle samenloop bij uitkeringen is dus geen effect te verwachten van SKD.

Wel zal er sprake kunnen zijn van brede samenloop in geval van verrekeningen door deze partijen. Daarbij zal een van beide partijen mogelijk afzien van beslag of verrekening. Dit mogelijke effect is berekend door de kans op afzien van beslag (6%) toe te passen op het percentage verrekeningen waarbij brede samenloop wordt verwacht (i.c. 10%, zie paragraaf 2.4.2). Oftewel: de mate waarin als gevolg van brede samenloop wordt afgezien van verrekening of beslag is berekend als $6\% \times 10\%$.

In de meeste gevallen gaat de verrekening voor het beslag dat door een andere partij wordt gelegd. Om deze reden is dit effect, dat is berekend op het aantal verrekeningen, toegevoegd aan het aantal malen dat wordt afgezien van beslag. Het gaat in totaal om ruim 6.000 extra gevallen waarin afgezien wordt van beslag vanwege samenloop met een verrekening. Deze zijn pro-rata verdeeld over publieke en private partijen.

⁷² Dit reflecteert de situatie in 2017, zoals in de vorige voetnoot beschreven.

Kostenbesparingen bij afzien van beslag

Op basis van bovenbeschreven methodiek is geraamd dat als gevolg van SKD in de toekomst in 27.000 gevallen zal worden afgezien van een beslag voordat de dagvaarding uitgaat. Bij het afzien van een beslag worden de juridische kosten bespaard. Het gaat dan om de kosten van dagvaarding, betekening, griffierechten en dergelijke. Deze worden in principe doorberekend aan de debiteur en leiden tot een toename van de schuld. Verondersteld is dat de tarieven verbonden aan een privaat beslag gemiddeld € 750 bedragen en dat van een publiek beslag gemiddeld genomen € 164.⁷³

Bij bovenbeschreven effect betekent dit een jaarlijkse kostenbesparing van ruim €5 miljoen. De contante waarde van deze baten over een periode van 15 jaar bedraagt € 55 miljoen.^{74 75}

Deze baten komen waarschijnlijk grotendeels terecht bij de schuldeiser. Immers, het gaat hier om niet-opportune beslagen, dat wil zeggen beslagen waarvoor onvoldoende afloscapaciteit voorhanden is. Indien een schuldenaar de kosten niet kan betalen komen deze voor rekening van de private schuldeiser / ketenpartner. Afhankelijk van de afspraken hierover kunnen de kosten eventueel (deels) toekomen bij de gerechtsdeurwaarder. Alhoewel dit veelal geen kostenbesparing betekent voor de schuldenaar betekent dit voor hem wel dat de schulden minder hoog oplopen.

4.4 Baten derde-beslagenen

In de referentiesituatie vervullen derde-beslagenen (werkgevers, uitkeringsinstanties) een belangrijke rol in het signaleren van samenloop van beslagleggingen tussen private en publieke partijen. Het gaat in dit geval alleen om situaties waarin er sprake is van beslaglegging op hetzelfde periodieke inkomen, zonder dat dit bekend is bij beide betrokken partijen. Op basis van de eerder beschreven cijfers over de mate van smalle samenloop schatten we dat het jaarlijks om 440.000 gevallen gaat.⁷⁶ De werkgevers / uitkeringsinstanties hebben in deze gevallen met SKD minder tijdsinzet voor het reageren naar beslag leggende partijen en voor het hen eventueel informeren over de status van een beslag.

De werkgevers / uitkeringsinstanties hebben in deze gevallen met SKD minder tijdsinzet voor het reageren naar beslag leggende partijen en het hen eventueel informeren over de status van een beslag. De hiermee gemoeide tijdsinzet is geraamd op een half uur per beslag. Voor beslagen die niet worden doorgezet bedraagt de tijdsbesparing circa 3 uur.⁷⁷

Uitgaande van 27.000 niet ingezette beslagen en 440.000 gevallen van samenloop per jaar, ramen we de jaarlijkse kostenbesparing voor derde-beslagenen op €9 miljoen.

⁷³ Gebaseerd op de tarieven voor 2022/2023 volgens Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (Btag) en Kostenwet invordering rijksbelastingen. Voor overheidsvorderingen is een gemiddelde schuld van € 1.375 gehanteerd. Voor private schuldeisers is uitgegaan van de volgende verdeling: 25% minder dan € 1000; 45% tussen € 1000 en € 5000; 30% boven € 5000.

⁷⁴ Deze baten zijn volledig meegenomen vanaf het eind van jaar 4, het moment waarop **alle** ketenpartners naar verwachting zijn aangesloten. Voor jaar 3 is uitgegaan van 50% van de maximaal haalbare baten, voor jaar 4 van 75% van dat niveau.

⁷⁵ Mogelijk zijn de totale maatschappelijke baten hoger dan hierboven berekend. De reden hiervoor is dat de werkelijke kosten voor het rechtssysteem hoger liggen dan de griffierechten. Onderzoek van WODC uit 2017 laat zien dat uitgaven aan civiele rechtspraak € 483 miljoen bedroegen in 2014, terwijl de inkomsten uit griffierechten in dat jaar € 209 miljoen waren (WODC, 2017, p. 155). Dit bevestigt het beeld dat de rechtspraak niet kostendekkend is. Echter, ouder onderzoek naar de kostprijs van verschillende typen zaken laat zien dat er een groot verschil is in de mate van kostendekkendheid van handelszaken op tegenspraak en handelszaken bij verstek (Bouw en Van Dijk, 2010, tabel 1). Vanwege deze onduidelijkheid is geen aanpassing gedaan op de griffierechten

⁷⁶ Geschat uitgaande van gemiddeld 883.000 beslagen en een smalle samenloop van 50%.

⁷⁷ Nibud (2017), Personeel met schulden.

Naast deze efficiencybaten is er nog een ander type effect voor derden. Derden hebben er namelijk ook belang bij dat er geen nieuwe schulden ontstaan. SKD draagt daaraan bij. Bij geen of geringe afloscapaciteit bestaat altijd de kans dat aflossingen aan een vordering die iemand eigenlijk niet kan betalen als gevolg hebben dat er een nieuwe vordering ontstaat.

4.5 Baten voor ketenpartners

Algemeen

Ketenpartners hebben in hun uitvoeringstoetsen aangegeven in welke mate ze effecten (en baten) verwachten voor hun eigen organisatie. De effecten variëren per organisatie en betreffen hoofdzakelijk besparingen vanwege het afzien van beslagleggingen en besparingen in de kosten van informatie-uitwisseling in geval van samenloop van beslagen / verrekeningen ten opzichte van een situatie dat de routeervoorziening niet beschikbaar is. Deze efficiencybaten treden op zodra fase 2 is afgerond. Tot dat moment zullen de diverse handelingen (nog steeds) handmatig moeten plaatsvinden. Sommige ketenpartners geven aan dat er tot dat moment sprake zal zijn van meer handelingen, en dus hogere kosten.

Tabel 4.2 geeft een samenvattend overzicht van de baten die ketenpartijen verwachten. De tabel geeft de structurele baten weer, op het moment dat de routeervoorziening volledig operationeel is en alle ketenpartners zijn aangesloten.

De tabel laat zien dat de uitvoeringstoetsen geen compleet beeld opleveren van de financiële baten van ketenpartners. Voor zover dit wel het geval is, is de hoogte van de baten onzeker, omdat deze met name afhankelijk is van de mate waarin als gevolg van SKD wordt afgezien van beslaglegging. Op basis van bovenstaande bedragen de financiële baten voor ketenpartners jaarlijks (minimaal, aangezien niet alle ketenpartners deze baten hebben geraamd) €0,8 tot €4 miljoen.

Sommige ketenpartijen (SVB, UWV, gemeenten) kunnen ook een rol hebben als derde-beslagene. Deze batenpost is bij ketenpartijen niet apart opgenomen om dubbeltelling van baten te voorkomen.

Tabel 4.2 Baten voor ketenpartners van SKD (fase 1 en 2), volgens eigen opgave (in miljoen euro)

Ketenpartner	Type effecten / baten	Geschatte omvang	Bron
Belastingdienst	Geen baten	0	Uitvoeringstoets, 18 feb 2022
CJIB	- Vermijden handmatige handelingen (structureel) - Minder kosten deurwaarderinzet en dwangmiddelen	€542.000 - Niet geraamd	Uitvoeringstoets, 15 dec 2021
Gerechtsdeurwaarders	Efficiencywinst en verbetering effectiviteit van het proces	Niet geraamd	Advies, 2 dec 2021
LBIO	Sneller inzicht, maar dezelfde stappen	0	Uitvoeringstoets, 10 jan 2022
SVB	Geen wijziging in omvang en aard werk	0 (‘verwaarloosbaar’)	Uitvoeringstoets, geen datum
UWV	Geen financiële baten. Wel minder vaak communicatie met derde-beslagene	0	Uitvoeringstoets, dec 2022

Ketenpartner	Type effecten / baten	Geschatte omvang	Bron
VNG	Tijdsbesparingen kennisgeving en intrekking, afhankelijk van al dan niet doorzetten beslag Tijdsbesparing achterhalen CDW (structureel)	€0,3 tot €3,5	Uitvoeringstoets, jan 2022
Waterschappen*	Zie Uitvoeringstoets VNG		

(*) De waterschappen zijn formeel geen ketenpartner. 19 van de 21 waterschappen zijn vertegenwoordigd via de uitvoeringstoets van de VNG omdat zij gezamenlijk met gemeentes belasting heffen. Er is geen aparte uitvoeringstoets beschikbaar voor de overige twee waterschappen. Gezien de beperkte omvang van het aantal beslagen van deze twee waterschappen is het effect op het eindtotaal minimaal.

Gerechtsdeurwaarders

De KBvG geeft duidelijk aan dat er pas baten zullen ontstaan als fase 1 en fase 2 beide zijn uitgevoerd.⁷⁸ De informatiepositie wordt door het SKD verbeterd waardoor de gerechtsdeurwaarder informatie op een digitale manier kan verzamelen in plaats van handmatig. Deze baten zijn op dit moment nog niet inzichtelijk gemaakt. Zodra de KSA voor fase 2 verder is ontwikkeld kan de KBvG de baten waar mogelijk kwantificeren. Overigens merkt KBvG op dat het voorstelbaar is dat een deel van deze efficiencybaten worden doorgegeven aan de schuldeisers, zijnde de opdrachtgevers van de gerechtsdeurwaarders.

Genoemde efficiencybaten zijn voornamelijk het gevolg van meer accurate informatie waardoor enkele administratieve handelingen automatisch kunnen worden uitgevoerd. Anderzijds is de verwachting van KBvG dat het SKD zorgt voor minder opdrachten voor gerechtsdeurwaarders, doordat men voorafgaand aan beslaglegging een betere afweging kan maken. De markt voor gerechtsdeurwaarders zal hierdoor krimpen. Dit is bijvoorbeeld het geval indien CJIB inderdaad zelf beslag gaat leggen en dit in de toekomst (met SKD) niet meer via gerechtsdeurwaarders laat verlopen.

Belastingdienst

De belastingdienst verwacht geen efficiency baten door SKD.⁷⁹ Ecorys verwacht echter wel enige besparingen en inkomsten voor de Belastingdienst als gevolg van SKD. Momenteel worden bij concurrente vorderingen waarbij al een beslag ligt het beslag niet doorgezet. De toevoeging van SKD zal betekenen dat dan vooraf kan worden bepaald dat een dergelijk beslag niet moet worden ingezet, waardoor handelingen kunnen worden bespaard.

Gemeenten en waterschappen

De VNG brengt als enige organisatie de baten per beslag weer voor alle gemeentes en 19 van de 21 waterschappen.⁸⁰ Dit doet de VNG door de tijdsbesparing per type handeling in beeld te brengen. Afhankelijk van de uitkomsten van de opportuiniteitsafweging komt hier een besparing uit die nogal verschilt. Bij het doorzetten van een beslag zijn er volgens de VNG tussen de 2 en 10 minuten per beslag te besparen. Bij het afzien van beslag zijn er tussen de 8 en 40 minuten te besparen. Door het hoge volume beslagen zijn er efficiencywinsten te behalen. De range die de VNG verwacht te besparen als gevolg van SKD bedraagt tussen de €0,3 miljoen en €3,5 miljoen per jaar. De hoogte is sterk afhankelijk van de mate waarin wordt afgezien van beslag na de opportuiniteitstoets. De achterliggende methodiek wordt in paragraaf 5.4 verder toegelicht.

⁷⁸ Deze paragraaf is gebaseerd op het aanvullend advies naar aanleiding van concept AMvB Wskd en KSA v1.1 van 2 december 2021 en het interview.

⁷⁹ Deze paragraaf is gebaseerd op de uitvoeringstoets van de Belastingdienst van 18 februari 2022 (Concept memo 020-1437-2 Rapportageformat AMvB Wskd en KSA 1.1) en het interview.

⁸⁰ Deze paragraaf is gebaseerd op VNG Realisatie, Aanvullende uitvoeringstoets Wet stroomlijning keten voor derdenbeslag, Versie 1.0 Eindrapport, januari 2022 en het interview.

Het gaat hier om een vertaling van de geschatte tijdsbesparing voor beslagen aan de hand van de uurkosten van medewerkers, over alle gemeenten samen. Het is niet gezegd dat dit er op gemeentelijk niveau sprake zal zijn van lagere uitgaven aan personeel. Dit hangt mede af van de werkdruk en de spreiding van het effect over de ruim 300 gemeenten.

CJIB

Het CJIB geeft in haar uitvoeringstoets⁸¹ geeft aan dat ze een daling van deurwaardersinzet en dwangmiddelen kosten verwacht als gevolg van SKD, maar kan hier geen inschatting over geven. In de uitvoeringstoets geeft CJIB aan ook een reductie van handmatige administratieve lasten te verwachten. Het gaat om 6 fte per jaar, ad €0,5 miljoen per jaar. Overigens heeft CJIB aangegeven dat een herijking van de uitvoeringstoets nodig is vanwege wijzigingen in prijzen en tarieven en wijzigingen in de afspraken met gerechtsdeurwaarders sinds de uitvoeringstoets van 2021. Het CJIB heeft de ambitie om in de toekomst, in tegenstelling tot nu, een groot deel van haar beslagen zelf te innen, waar deze nu nog verlopen via gerechtsdeurwaarders. Het CJIB ziet het SKD hierbij als een noodzakelijke ontwikkeling om haar ambities te realiseren.

LBIO

LBIO verwacht geen baten.⁸² LBIO verwacht dat de gegevens eerder bekend zullen zijn, maar dat de (tijds)besteding gemoeid met) het aantal handelingen voor de organisatie niet zal veranderen.

Sociale verzekeringsbank

Het SVB geeft als toelichting dat ze vooral gegevens zal verstrekken via de routeervoorziening en dat het opvragen van gegevens door de SVB zeer beperkt zal voorkomen.⁸³ De efficiencybaten voor de SVB zijn om deze reden, aldus SVB, verwaarloosbaar.

UWV

In de uitvoeringstoets geeft het UWV aan geen financiële baten te verwachten als gevolg van SKD.⁸⁴ Volgens het UWV ontstaan er wel efficiency baten door betere communicatie tussen beslag leggende partijen. Naar aanleiding van het interview schatten we in dat het aantal administratieve handelingen voor UWV als gevolg van SKD zal afnemen. Deze afname is niet becijferd in de uitvoeringstoets. In paragraaf 5.4 gaan we hier verder op in.

Overigens is van belang dat UWV geen rekening houdt met de kosten van aanleveren van informatie over verrekeningen. Er is nog discussie tussen UWV en het ministerie over de vraag of c.q. welke verrekeningen in scope zijn van SKD.

Reflectie op de efficiencybaten voor ketenpartners

Tijdens de interviews zijn er, naast de informatie uit de uitvoeringstoetsen, geen nieuwe baten in beeld gekomen. Echter, ook heeft geen van de ketenpartners een nadere invulling kunnen geven aan de baten die wel worden onderkend, maar in de toetsen niet zijn geraamd. De Belastingdienst, LBIO en de SVB hebben de onderzoekers diverse malen laten weten geen of verwaarloosbare efficiency baten voor de eigen organisatie te verwachten.

⁸¹ Deze paragraaf is gebaseerd op CJIB, Stroomlijning keten voor derdenbeslag (beslaggegevens), Herijking Uitvoeringstoets, 15 december 2021 en het interview. Overigens geeft CJIB aan dat een hernieuwde herijking van de uitvoeringstoets noodzakelijk is vanwege nieuwe inzichten en gestegen kosten.

⁸² Deze paragraaf is gebaseerd op LBIO, Aanvullende uitvoeringstoets concept AMvB Wskd en KSA v1.1, brief d.d. 10 januari 2022 en het interview.

⁸³ Deze paragraaf is gebaseerd op de concept brief (ongedateerd) betreffende: Aanvullende uitvoeringstoets concept AMvB Wskd en KSA v1.1 en het interview.

⁸⁴ Deze paragraaf is gebaseerd op de brief Herijking uitvoeringstoets besluit Stroomlijning Keten Derdenbeslag – onderdeel routeervoorziening, van 17 augustus 2022, bijlagen bij deze brief en het interview.

Niettemin kan het zijn dat deze en andere ketenpartners in de toekomst wel degelijk efficiencybaten ondervinden. In de analyse van VNG realisatie worden de volgende mogelijke besparingen genoemd:⁸⁵

- In geval van niet doorzetten van een beslag (bij brede of smalle samenloop): tijdsbesparing kennisgeving loonbeslag schuldenaar en inhoudingsplichtige en tijdsbesparing intrekken loonbeslag schuldenaar en inhoudingsplichtige
- In geval van smalle samenloop: tijdsbesparing achterhalen contactinformatie CDW.

Ecorys heeft de baten-methodiek van VNG gebruikt om mogelijke efficiencybaten door een reductie in administratieve lasten voor ketenpartijen alsnog te kwantificeren. Deze methodiek is schriftelijk aan de ketenpartijen voorgelegd. In een break-even analyse hebben nader verkend wat de impact van deze mogelijke onderschatting zou kunnen zijn. De methodiek en uitkomsten lichten we nader toe in paragraaf 5.4.

Ketenpartijen zijn het unaniem eens dat SKD leidt tot baten voor schuldenaren, schuldeisers en derde-beslagene. Aanvullende hebben meerdere ketenpartners tijdens de interviews opgemerkt dat de grootste baten behaald kunnen worden buiten de scope van het SKD, door te focussen op het voorkomen van schuldenproblematiek.

4.6 Baten portaalfunctie

SKD maakt het mogelijk dat burgers de gegevens over alle lopende beslagen en verrekeningen op een centraal punt kunnen inzien. Het overzicht is uitgebreider dan dat wat Schuldenwijzer momenteel biedt, aangezien ook de informatie over beslagen en verrekeningen door publieke ketenpartners inzichtelijk wordt. Overigens maakt de bouw van het portaal geen deel uit van SKD; SKD verzorgt wel dat de informatie in een nog nader te definiëren portaal kan worden ingelezen.

Het is niet eenduidig vast te stellen hoeveel van de betrokken schuldenaren gebruik zullen maken van een portaalfunctie. Uitgaande van het gebruik van Schuldenwijzer en de ervaringen van geïnterviewde deskundigen, schatten we dit gebruik in op circa 15% de totale groep waarvoor beslagleggingen en verrekeningen lopen.⁸⁶ Het gebruik kan hoger worden, indien het overzicht een veelomvattender overzicht is, waarin ook minnelijke publieke verrekeningen zijn opgenomen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de informatie die in de toekomst beschikbaar komt in het Vorderingsoverzicht Rijk dat momenteel binnen het programma Clustering Rijksincasso wordt ontwikkeld.⁸⁷

De vervolgvraag is wat het gevolg is van dit meer uitgebreide, maar toch nog niet volledige overzicht. Geïnterviewden geven aan dat schuldenaren veelal geen mogelijkheid hebben om hun uitgaven op korte termijn aan te passen. Dit heeft gevolgen voor het mogelijke gedragseffect bij schuldenaren. Om deze reden schatten we het effect van SKD, dat wil zeggen van het meer uitgebreide overzicht van lopende beslagen en verrekeningen, op het voorkomen van risicovolle en problematische schulden als beperkt in. Wel zal het betere informatieoverzicht helpen in geval een schuldenaar hulp inroept van anderen. Het zal bijvoorbeeld tot een tijdsbesparing kunnen leiden in geval van schuldhulpverlening.

⁸⁵ VNG Realisatie (2022), p. 67

⁸⁶ Deze schatting is gebaseerd op gebruiksgegevens van Schuldenwijzer in 2022, zoals aangeleverd door SNG.

⁸⁷ <https://vrijk.nl/docs/introductie/>

5 Kosten en baten vergeleken

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een samenvattend overzicht van de maatschappelijke kosten en baten zoals die in voorgaande hoofdstukken zijn beschreven. We presenteren een overzicht van de financiële kosten en baten in paragraaf 5.2 en van de totale maatschappelijke kosten en baten in paragraaf 5.3.

In paragraaf 5.4 en 5.5 gaan we in op de mate waarin de uitkomst wordt bepaald door de parameters die zijn gehanteerd in de analyse. Hiermee ontstaat een beeld van de robuustheid van de conclusies die kunnen worden getrokken uit de analyse.

Aan het eind van dit hoofdstuk gaan we in op de twee andere onderwerpen die in het doel van deze studie zijn omschreven, te weten batenmanagement (paragraaf 5.6) en afwegingen ten aanzien van SKD (paragraaf 5.7).

5.2 Financiële kosten en baten

In hoofdstuk 3 zijn de kosten van de bouw van de routeervoorziening in kaart gebracht, alsmede de structurele (extra) jaarlijkse kosten die de beheerder van de voorziening en de ketenpartners zullen hebben op het moment dat de routeervoorziening is geïmplementeerd en alle partners zijn aangesloten.

In paragraaf 4.5 zijn de efficiencybaten voor de ketenpartners beschreven. Uit de beschrijving is duidelijk dat nog niet alle ketenpartners een raming hebben gemaakt van de mogelijke besparingen die zullen optreden als gevolg van SKD. Sommige partijen, zoals Belastingdienst, LBIO, SVB en UWV, verwachten in het geheel geen besparingen, andere geven aan dat die er mogelijk wel zijn, maar hebben deze nog niet (volledig) gekwantificeerd. Voor zover de baten wel zijn gekwantificeerd (door CJIB en de gemeenten) bedragen deze €0,8 tot €4 miljoen per jaar, al naar gelang het aantal beslagen dat als gevolg van de opportuniteitsafweging die SKD mogelijk maakt niet wordt doorgezet.

In hoofdstuk 4 is geraamd dat met SKD mogelijk in 6% van concurrente beslagen zal worden afgezien van beslaglegging. Met dit percentage bedragen de jaarlijkse baten voor gemeenten circa €0,5 miljoen. Gevoegd bij de baten van CJIB betekent dit dat de jaarlijkse efficiencybaten voor deze twee partijen samen €1 miljoen bedragen, dus aan de onderkant van bovenbeschreven range.

Deze besparingen liggen veel lager dan de jaarlijkse operationele kosten die de ketenpartners zullen moeten maken in relatie tot SKD, die op €6,7 miljoen zijn geraamd.

In de break-evenanalyse in paragraaf 5.4 onderzoeken we de kans dat de kosten en baten voor ketenpartners in evenwicht zijn.

5.3 Maatschappelijke kosten en baten

Naast de baten voor ketenpartners zijn in hoofdstuk 4 ook baten beschreven voor de schuldeisers/schuldenaren en voor derde-beslagenen. De analyse laat zien dat de waarde van die baten substantieel kan zijn: ruim €5 miljoen respectievelijk €9 miljoen per jaar. In totaal gaat het dan om ruim €14 miljoen per jaar aan kostenbesparingen.

Het totaal van deze baten ligt substantieel hoger dan de bovenbeschreven kosten voor de ketenpartners. Daarmee leveren de baten voor schuldeisers / gerechtsdeurwaarders en derde-beslagenen ruime dekking op voor deze kosten.

Om inzicht te krijgen in het totaal van gekwantificeerde maatschappelijke baten en kosten hebben we deze bepaald over een periode van 15 jaar en vervolgens gediscoteerd naar het eerste jaar van de bouw. Tabel 5.1 geeft het totaalbeeld van kosten en baten, waarbij ook de niet gekwantificeerde baten zijn opgenomen.

De tabel laat zien dat de gekwantificeerde kosten verbonden aan SKD en de routeervoorziening, gemeten over een periode van 15 jaar en gediscoteerd, in totaal €131 miljoen bedragen. Dit beeld is nog niet compleet omdat niet alle kostenposten zijn gekwantificeerd. De cijfers van ketenpartijen en bouwers kennen, met name door onduidelijkheden in de KSA over fase 2, relatief grote onzekerheidsmarges.

Tegenover deze kosten staan de eerdergenoemde baten. De waarde van de efficiencybaten bedraagt circa €12 miljoen over deze periode. De baten gerelateerd aan het niet doorzetten van beslagen zijn geraamd op €55 miljoen, terwijl de baten voor derde-beslagenen €91 miljoen bedragen. Daarmee komt het totaal van gekwantificeerde baten over deze periode op €158 miljoen.

Dit overzicht geeft aan dat de maatschappelijke baten van SKD naar verwachting (licht) hoger zijn dan de kosten. Daarnaast is er nog sprake van enkele PM-posten in de kostenramingen en niet gekwantificeerde baten voor schuldenaren (vermindering schulden, betere borging bestaansminimum, minder stress) en de doorwerking daarvan naar een beroep op overheidsvoorzieningen, zorg en naar de arbeidsmarkt.

Het verschil tussen gekwantificeerde baten en kosten is echter niet heel groot. Om die reden is in twee aanvullende analyses onderzocht wat de invloed van uitgangspunten is op de uitkomst van de analyse. In de volgende paragraaf beschrijven we een break-even analyse met betrekking tot het aantal beslagen. In paragraaf 5.5 verkennen we de invloed van enkele belangrijke parameters op de uitkomst van de analyse.

Tabel 5.1 Overzicht maatschappelijke kosten en baten van SKD en portaalfunctie (contante waarde over periode van 15 jaar bij 2,25%; in miljoen euro; prijspeil 2022; kwalitatieve effecten)

Type effect	Waarde	Toelichting
KOSTEN		
Bouw routeervoorziening	-/- €41	Eenmalige kosten van bouw routeervoorziening en aansluiting ketenpartners. Exclusief PM posten
Jaarlijkse kosten	-/- €80	Jaarlijkse kosten van beheer, routeervoorziening en ketenpartners. Exclusief PM posten
Kosten begeleiding & beheer	-/- €10	Eenmalige kosten van begeleiding bouw door programmabureau SKD, jaarlijkse kosten beheer door Ketenbureau SZW. Exclusief PM posten
Totaal kosten	-/- €131	Exclusief PM posten
BATEN		
Kostenbesparingen ketenpartners	€12	Tijdsbesparing beslagen en communicatie. NB Niet alle partners hebben baten gekwantificeerd
Kostenbesparing schuldeiser	€55	Besparing op juridische kosten bij afzien niet-opportuun beslag
Kostenbesparing derde-beslagenen	€91	Tijdsbesparing t.g.v. minder loonbeslagen, minder communicatie met beslagleggers
Kwalitatieve maatschappelijke baten		
Bestaansminimum schuldenaren beter geborgd	+	Meer informatie om BVV vast te stellen bij beslag / verrekening op meerdere inkomens
Minder stress schuldenaren	+	Minder noodzaak om informatie te verstrekken t.b.v. BVV, minder beslagen
Minder kosten voor zorg, politie, justitie	+	Doorwerking minder stress, minder uitzichtloze schulden
Hogere arbeidsparticipatie, minder verzuim	+	Doorwerking minder stress op functioneren op arbeidsmarkt
Totaal baten	€158 +, +, +, +, +	Naast gekwantificeerde baten nog kwalitatieve baten
Saldo kosten en baten	€27 +, +, +, +, +	Exclusief PM posten

5.4 Break-evenanalyse

In paragraaf 4.5 is aangegeven dat twee organisatie (een deel van) de baten hebben gekwantificeerd. Overige ketenpartners hebben de baten niet weten te kwantificeren. In plaats van de baten te kwantificeren proberen we het break-even punt te bepalen door middel van een break-even analyse. De break-even analyse laat zien hoeveel beslagen er jaarlijkse nodig zijn om de baten en kosten aan elkaar gelijk te stellen. Het gaat in deze analyse alleen om beslagen mét samenloop, anders is er geen efficiencywinst mogelijk.

Deze theoretische exercitie die is gebaseerd op de uitvoeringstoets van de VNG.⁸⁸ VNG heeft de huidige tijdsbesteding per handeling in beeld gebracht. De uitkomsten zijn in de tabel hieronder weergegeven. Deze gegevens hebben wij voorgelegd aan de andere ketenpartners. We hebben de volgende reacties ontvangen:

⁸⁸ VNG Realisatie (2022)

- Het SVB geeft aan dat deze baten waarschijnlijk niet voorkomen omdat de SVB een preferente schuldeiser is. Daarbij komt dat het gaat om een gering aantal beslagleggingen en er geen opportuniteitsstoets wordt uitgevoerd.
- Het UWV geeft aan de besparing in tijd te zien. Het UWV laat tevens weten de tijdsbesparing te verwachten tussen de tweede en derde kolom van de tabel.

De belastingdienst en het LBIO hebben reeds aangegeven dat er geen efficiencybaten voor de eigen organisaties zullen optreden. Voor de onderzoekers is het onbekend of de onderstaande besparingen van toepassing zijn voor het CJIB en de gerechtsdeurwaarders.

Tabel 5.2 Tijdsbesteding per handeling

Handeling	Minimale besparing in minuten	Maximale besparing in minuten
1. Kennisgeving inhoudingsplichtige	2 tot 5	10 tot 15
2. Kennisgeving schuldenaar	2 tot 5	5 tot 10
3. Intrekken kennisgeving inhoudingsplichtige	2 tot 5	2 tot 5
4. Intrekken kennisgeving schuldenaar	2 tot 5	5 tot 10
5. Achterhalen gegevens CDW	2 tot 5	5 tot 10

Bron: VNG Realisatie (2022), op basis van interviews bij vijf gemeentes.

Met de realisatie van de routeervoorziening zouden bovenstaande handelingen bespaard kunnen worden indien er sprake is van beslaglegging mét samenloop. Afhankelijk van de uitkomst van de opportuniteitsafweging kunnen er baten ontstaan. Bij geen beslaglegging kunnen handeling 1 tot en met 4 bespaard worden. Indien er wel beslag wordt gelegd, wordt handeling 5 bespaard.

Er zijn geen ervaringsgegevens bekend over de uitkomsten van de opportuniteitsafweging. Daarom presenteren we drie varianten: (1) 100% geen beslaglegging, (2) 50% geen beslaglegging, 50% wel beslaglegging en (3) 100% beslaglegging. Op basis van deze gegevens kunnen we vervolgens het efficiencyvoordeel in minuten per beslag bepalen. We vermenigvuldigen de tijdsbesparing met de loonkosten van ketenpartners.⁸⁹ De resultaten zijn weergegeven in de tabel hieronder. De varianten (1) en (3) zijn theoretische uitersten, de realiteit zal hier tussenin liggen, vandaar dat ook tussenvariant is getoond.

Tabel 5.3 Efficiency voordeel per beslag

Varianten	Minimale besparing in euro per beslag	Maximale besparing in euro per beslag
1. 100% geen beslaglegging	€9,17 tot € 22,92	€24,75 tot € 45,83
2. 50% geen beslaglegging, 50% wel beslaglegging	€5,50 tot € 13,75	€14,67 tot € 27,50
3. 100% wel beslaglegging	€1,83 tot € 4,58	€4,58 tot € 9,17

Bron: Ecorys, gebaseerd op VNG Realisatie (2022)

De tabel hieronder geeft het jaarlijks aantal beslagen mét samenloop weer dat nodig is om het break-even punt te bereiken voor wat betreft de efficiencybaten voor ketenpartners en de kosten van de routeervoorziening. In dit geval zijn de efficiency baten bij ketenpartijen gelijk aan de kosten van de bouw van de routeervoorziening, de aansluiting van alle ketenpartners, de kosten van begeleiding bij de bouw en het beheer voor een periode van 15 jaar. Deze analyse geeft twee uitersten:

- Minst gunstige situatie: Indien er 4.730.000 beslagen zijn mét samenloop en er daadwerkelijk beslag wordt gelegd zijn de kosten gelijk aan de baten;

⁸⁹ We gaan uit van het uurtarief van een rijksambtenaar, schaal 7 à €55.

- Meest gunstige situatie: Indien er 190.000 beslagen mét samenloop en geen beslag wordt gelegd zijn de kosten gelijk aan de baten.

Tabel 5.4 Break-even analyse, beslagen mét samenloop per jaar afgerond op 10.000 (alle kosten routeervoorziening)

Break-even point, aantal beslagen per jaar	Aantal beslagen, minimum scenario	Aantal beslagen, maximum scenario
	Bij minimale besparing	Bij maximale besparing
100% geen beslaglegging	950.000	190.000
50% geen beslaglegging, 50% wel beslaglegging	1.580.000	320.000
100% wel beslaglegging	4.730.000	950.000

Bron: analyse Ecorys

Tevens is onderzocht bij welk niveau het totaal aan efficiencybaten van ketenpartners gelijk zou zijn aan het totaal van de kosten van ketenpartners. De kosten van de bouw en het beheer door de bouwer, programmabureau en ketenbureau zijn hierin dus niet meegenomen. In dit geval wordt het break-even niveau eerder bereikt.

Tabel 5.5 Break-even analyse, beslagen mét samenloop per jaar afgerond op 10.000 (alleen kosten ketenpartners)

Break-even point, aantal beslagen per jaar	Aantal beslagen, minimum scenario	Aantal beslagen, maximum scenario
	Bij minimale besparing	Bij maximale besparing
100% geen beslaglegging	830.000	170.000
50% geen beslaglegging, 50% wel beslaglegging	1.380.000	280.000
100% wel beslaglegging	4.140.000	830.000

Bron: analyse Ecorys

De analyse laat zien dat alleen in geval er sprake is van maximale tijdsbesparing het voor een break-even situatie benodigde aantal beslagen theoretisch in de buurt kan liggen bij het aantal daadwerkelijk te verwachten beslagen. In alle andere scenario's ligt het benodigde aantal beslagen ver boven het te verwachten niveau. Hieruit kan worden geconcludeerd dat ook indien alle ketenpartners bovengenoemde tijdsbesparingen zouden realiseren, het niet aannemelijk is dat de baten van ketenpartners opwegen tegen de totale kosten van de routeervoorziening of tegen de gezamenlijke kosten van de ketenpartners.

5.5 Gevoeligheidsanalyses

Diverse parameters hebben invloed op de uitkomsten van de maatschappelijke businesscase. In deze sectie brengen we de gevolgen van een verandering in de belangrijkste parameters in beeld middels enkele gevoeligheidsanalyses.

Gevoeligheidsanalyse op de kosten

De kosten van de bouw, aansluiting en het beheer van de routeervoorziening kunnen gezien de onzekerheden rond de KSA zowel hoger als lager uitvallen. Het betreft de kosten van zowel de bouwers als de ketenpartners. In deze gevoeligheidsanalyse maken we inzichtelijk wat er gebeurt met het saldo van kosten en gekwantificeerde baten indien de kosten 50% hoger liggen c.q. 50% lager liggen dan nu aangenomen. De resultaten zijn hieronder weergegeven.

Tabel 5.6 Gevoeligheidsanalyse op de kosten (contante waarde in miljoen euro)

	Lagere kosten (-50%)	Kosten o.b.v. Uitvoeringstoets en ramingen	Hogere kosten (+50%)
CW kosten voorziening	-/- €3	-/- €6	-/- €9
CW kosten ketenpartners	-/- €57	-/- €115	-/- €173
CW kosten programma- en ketenbureau	-/- € 5	-/- € 10	-/- € 15
CW totaal	-/- €65	-/- €131	-/- €197
Saldo kosten en gekwantificeerde baten	€93	€27	-/- €39

NB: afgerond op miljoenen euro's.

Een verandering in de kosten heeft geen effect op de (maatschappelijke) baten. In het geval van lagere kosten is de businesscase positief. In geval de kosten meer dan 20% hoger zijn dan nu verondersteld wordt de uitkomst van de businesscase negatief.

Gevoeligheidsanalyse op mate van afzien van beslagen

In de analyse is verondersteld dat er als gevolg van SKD in 6% van de concurrente beslagen zal worden besloten tot afstel van beslag, vanwege het niet opportuun zijn van het beslag. Indien dit niveau lager ligt, zullen ook de baten lager zijn. Uit de gevoeligheidsanalyse blijkt dat in geval dit percentage 4% of lager is het totaal van de gekwantificeerde baten onder het totaal van de kosten ligt.

Gevoeligheidsanalyse op de mate van samenloop

Op basis van cijfers van het DBR en oudere cijfers van I&O is verondersteld dat de totale samenloop bij beslagleggingen op 60% ligt, waarvan 10% brede samenloop. Deze 10% is tevens verondersteld voor de verrekeningen. De mate van samenloop heeft invloed op de hoogte van de baten. Indien de samenloop lager is zijn ook de baten lager.

In geval de samenloop 40% zou bedragen (bij 10% brede samenloop) liggen de baten € 43 miljoen lager. Het saldo van gekwantificeerde baten en kosten bedraagt dan € 16 miljoen negatief. Indien de brede samenloop 20% is (bij een totale samenloop van 60%) zijn de baten €1 miljoen hoger, en bedraagt het saldo € 28 miljoen positief.

Gevoeligheidsanalyse op aantal beslagen en verrekeningen

Het aantal beslagen en verrekeningen is in werkelijkheid niet constant over tijd. In tijden van economische tegenspoed, bijvoorbeeld hoge inflatie of een economische crisis, stijgt het aantal mensen met problematische schulden snel. Anderzijds ontwikkelen ketenpartners beleid dat zich richt op preventie van schulden waardoor het aantal personen met problematische schulden afneemt. De tabel hieronder maakt inzichtelijk wat er met de maatschappelijke baten gebeurt als het aantal beslagen hoger of lager ligt. In de tabel hieronder is te zien dat de maatschappelijke baten bijna één op één afhankelijk zijn van het aantal beslagen en verrekeningen.

Tabel 5.7 Gevoeligheidsanalyse op aantal beslagen en verrekeningen (contante waarde in miljoen euro)

	Lagere instroom (-25%)	Huidige instroom	Hogere instroom (+25%)
CW baten afzien beslag	€41	€55	€69
CW baten minder communicatie derden	€68	€91	€114
CW kosten UWV en Belastingdienst	-/- €40	-/- €46	-/- €52

Dit is niet het geval voor de kosten. De uitvoeringstoets van de UWV en de belastingdienst maakt het mogelijk om de kosten te berekenen bij een lagere en hogere instroom van het aantal beslagen en verrekeningen. Bij andere ketenpartners is dit niet mogelijk. We gebruiken daarom het UWV en de Belastingdienst als proxy om het effect op de kosten van ketenpartners inzichtelijk te maken. Uit dit voorbeeld zien we dat een verandering van de instroom met 25% resulteert in een verandering in de kosten van slechts 13%. Dit is te verklaren doordat de kosten hoofdzakelijk bestaan uit vaste kosten. Dit betekent dat de kosten meer rigide zijn voor het aantal beslagen en verrekeningen dan de maatschappelijke baten.

Bij een laag aantal beslagen en verrekeningen nemen de baten sneller af dan de kosten waardoor de maatschappelijke businesscase snel verslechtert. Bij een hoog aantal beslagen en verrekeningen nemen de baten sneller toe dan de kosten waardoor de maatschappelijke businesscase snel verbetert. In geval het aantal beslagen 20% lager ligt dan nu verondersteld wordt de uitkomst van de businesscase negatief.

Gevoeligheidsanalyse op de zichtperiode

In de richtlijnen MKBA van digitale overheid gaat men uit over een periode van 15 jaar. Dit hebben wij in onze analyse aangehouden. Een kortere zichtperiode heeft echter gevolgen voor resultaten van de businesscase. Bij een kortere zichtperiode dalen de baten meer dan de kosten omdat de baten minder lang kunnen renderen. Anderzijds dalen de kosten maar licht doordat de kosten hoofdzakelijk bestaan uit incidentele investeringen die plaats vinden aan de start van de periode. Een kortere zichtperiode betekent daarom dat het saldo lager wordt. De tabel laat zien dat bij een zichtperiode van 12 jaar de (gekwantificeerde) baten nog licht hoger zijn dan de kosten. Bij een zichtperiode van 11 jaar (niet getoond) wordt het saldo negatief.

Tabel 5.8 Gevoeligheidsanalyse op de zichtperiode (contante waarde in miljoen euro)

	Verkorte zichtperiode (12 jaar)	Huidige zichtperiode (15 jaar)
CW kosten voorziening	-/- €5	-/- €6
CW kosten ketenpartners	-/- €100	-/- €114
CW kosten programma en keten bureau	-/- € 9	-/- € 10
CW Baten ketenpartners	€9	€12
CW baten afzien beslag	€43	€55
CW baten minder communicatie derden	€71	€91
Saldo kosten en gekwantificeerde baten	€9	€27

Een verlenging van de zichtperiode verbetert in theorie het saldo. Een verlenging is niet in de tabel opgenomen omdat er in dit geval geen rekening gehouden wordt met additionele onderhoudskosten of vervanging van de bestaande systemen.

Gevoeligheidsanalyse op vertraging bouw en aansluiting

In de huidige situatie gaan we uit van de plannings voor de bouw en aansluiting zoals is aangegeven in de kostenramingen. Dit is voor alle partijen, met uitzondering van het UWV, binnen twee jaar. In deze gevoeligheidsanalyse kijken we naar de gevolgen voor de kosten en baten indien er meer tijd nodig is voor de bouw en aansluiting ad respectievelijk 1 jaar en 2 jaar.

Tabel 5.9 Gevoeligheidsanalyse op duur van bouw en moment van aansluiting ketenpartners

	Huidige bouw en aansluiting	Vertraging bouw en aansluiting met 1 jaar	Vertraging bouw en aansluiting met 2 jaar
CW kosten voorziening	-/- € 6	-/- € 6 + PM	-/- € 6 + PM
CW kosten ketenpartners	-/- € 115	-/- € 115 + PM	-/- € 115 + PM
CW kosten programma en keten bureau	-/- € 10	-/- € 13	-/- € 15
CW Baten ketenpartners	€ 12	€ 12	€ 12
CW baten afzien beslag	€ 55	€ 50	€ 45
CW baten minder communicatie derden	€ 91	€ 84	€ 76
Saldo kosten en gekwantificeerde baten	€ 27	€ 12	-/- € 3

Indien er meer tijd nodig is liggen de kosten van het programmabureau hoger, doordat het langer in volledige omvang moet blijven functioneren, en treden de baten voor ketenpartijen en andere partijen pas later in de tijd op. Additionele kosten voor de bouw van de voorziening en ketenpartners zijn onbekend waardoor we genoodzaakt zijn een PM-post op te nemen.

Doordat enerzijds de kosten hoger liggen en anderzijds de baten lager zullen zijn, zorgt een vertraging van de bouw en aansluiting van ketenpartijen voor een sterke verslechtering van het saldo van kosten en gekwantificeerde baten.

5.6 Batenmanagement

Om de geschetste baten daadwerkelijk te bereiken kan gedacht worden aan het inzetten van batenmanagement. Doel van batenmanagement is om waar mogelijk bij te sturen in de uitvoering zodat de baten die in deze analyse zijn beschreven ook daadwerkelijk optreden.

Complicerende factor bij batenmanagement in dit project is dat het in dit geval om meerdere partijen gaat, waarbij de baten deels (met name de meest omvangrijke) voortkomen uit gedragsreacties die weliswaar door SKD worden gestimuleerd, maar niet met SKD kunnen worden afgedwongen. Hiervoor zou aanvullend beleid nodig zijn.

Daarnaast gaat het om een project met voornamelijk vaste kosten, en een laag niveau van baten voor de uitvoerende partijen (ketenpartners). De baten komen immers vooral bij andere partijen terecht en deze hebben geen invloed op het bereiken van de baten. Andersom geldt dat de partijen die inspanningen moeten plegen hiervan relatief weinig terug zien in de vorm van baten.

Dit maakt dat er geen natuurlijke aangewezen organisatie is om het batenmanagement vorm te geven en dat er een werkwijze nodig is om te verzorgen dat er bijgestuurd kan worden in de toepassing door de ketenpartners. De governance van het batenmanagement is daarmee een uitdaging. Het ministerie zou hierin een rol kunnen vervullen door periodiek informatie te verzamelen van ketenpartijen over het gebruik van de routeervoorziening. Een sturende partij zou bijvoorbeeld kunnen bestaan uit een overlegorgaan van de betrokken ketenpartners.

Dit neemt niet weg dat het monitoren van indicatoren die onderliggend zijn aan de baten wel kan helpen om de focus van betrokken partijen te houden op het realiseren van (maatschappelijke) baten. Daarbij zijn verschillende indicatoren denkbaar die op verschillende manieren de omvang van baten beïnvloeden, voor de verschillende groepen die baten ondervinden van SKD. De primaire bron voor elk van deze indicatoren zijn de ketenpartners. Zij zullen deze informatie dan ook moeten verzamelen en aanleveren aan een centraal orgaan. Echter, de mate waarin ze deze informatie bij zullen houden zal deels als vanzelf gaan, omdat het belangrijke informatie is voor de ketenpartner, deels moeten worden afgesproken met een centrale, monitorende en eventueel sturende partij.

Hierbij kan worden gedacht aan de volgende indicatoren (zie Tabel 5.10). Voor deze indicatoren zou een nulmeting kunnen worden uitgevoerd die periodiek wordt herhaald. Gedurende de bouw en aansluiting van de ketenpartners geeft dan de voortgang weer in termen van potentieel te behalen baten. Na volledige implementatie kan de mate waarin baten worden gerealiseerd worden gevolgd. Bijvoorbeeld: indien er in het geheel geen communicatie meer nodig is met derde-beslagenen zijn de maximale baten op dat vlak bereikt. Maar ook dan blijft het zaak te blijven monitoren of die situatie blijft voortbestaan. Voor andere indicatoren is op termijn wellicht een aanpassing nodig. Zo is het herberekenen van de BVV op zich geen doel van SKD, maar geeft het zeker in de beginfase aan in welke mate SKD het doel van ondersteuning van de Wvbw bereikt. Op langere termijn zou de communicatie vooraf zodanig moeten zijn dat geen correctie meer nodig is en zou deze indicator wellicht kunnen komen te vervallen of juist een andere lading krijgen. Dit geeft aan dat ook een eventueel monitoringsysteem wellicht periodiek tegen het licht moet worden gehouden om te bepalen of het nog daadwerkelijk handvaten geeft voor bijsturing.

Tabel 5.10 Mogelijke set indicatoren voor monitoring ten behoeve van batenmanagement

Type baat	Indicator	Toelichting	Heeft invloed op baten voor	Partijen
Baten informatie-uitwisseling derde-beslagene en ketenpartners, ketenpartners onderling	% van beslagen waarbij vooraf SKD is geraadpleegd	Verwachting dat dit 100% is, indicator voor doelbereik SKD	Alle partijen	Alle ketenpartners
Baten informatie-uitwisseling derde-beslagene en ketenpartners, ketenpartners onderling	% van verrekeningen waarbij vooraf SKD is geraadpleegd	Afhankelijk van organisaties, indicator voor doelbereik SKD	Alle partijen	Betrokken ketenpartners
Baten schuldeisers (en schuldenaren)	Aantal voorgenomen beslagleggingen waarvoor na opportuniteitstoets is afgezien van beslag	Absoluut aantal, hoe hoger, des te meer maatschappelijke baten	Schuldenaar, schuldeiser, ketenpartners	Alle ketenpartners
Baten schuldeisers (en schuldenaren)	Aantal voorgenomen verrekeningen waarvoor na raadpleging SKD is afgezien van beslag	Idem	Schuldenaar, schuldeiser, ketenpartners	Selectie ketenpartners
Baten schuldenaren	Aantal keren dat de BVV is herberekend op basis van informatie verkregen uit SKD	Hoe hoger, des te vaker meer correcte informatie, des te hoger maatschappelijke effect	Schuldenaar	Alle ketenpartners
Baten ketenpartners	Aantal keren dat beslag is overgedragen aan CDW	Indicator voor werking CDW, geeft mogelijke efficiency winst aan	Ketenpartners, schuldenaar	Alle ketenpartners
Baten communicatie derde-beslagene en ketenpartners	Aantal keren dat bericht is ontvangen van derde-beslagene over een ander lopend beslag	Hoe lager, des te beter werkt SKD, des te hoger de baten	Derde-beslagene	Alle ketenpartners
Baten communicatie derde-beslagene en ketenpartners	Aantal keren dat derde-beslagene is benaderd door ketenpartner	Hoe lager, des te beter werkt SKD, des te hoger de baten	Derde-beslagene	Alle ketenpartners
Baten schuldenaar correcte vaststelling BVV	Aantal keren dat bericht is ontvangen van schuldenaar over samenloop op meerdere inkomens	Hoe lager, des te beter werkt SKD, des te hoger de baten	Schuldenaar	Alle ketenpartners

5.7 Mogelijke afwegingen

Op basis van de hierboven beschreven identificeren we navolgende afwegingen.

Aansluitvolgorde van ketenpartners

De kosten van aansluiten van de verschillende ketenpartners verschillen nogal. Tevens zijn er grote verschillen in het aantal beslagen en verrekeningen per ketenpartner. De maatschappelijke baten worden het snels gerealiseerd als de partijen met grote aantallen beslagen en verrekeningen als eerste aansluiten. De doelmatigheid wordt daarbij hoger als dit tevens de partijen zijn moet, in relatie tot het aantal beslagen en verrekeningen, de laagste kosten.

Vanuit deze redenering is een mogelijk afweging om de aansluiting van ketenpartners zo in te richten dat de verhouding tussen baten en kosten vanaf het begin zo optimaal mogelijk is.

Op basis van die overweging zou een mogelijke volgorde van aansluiten zijn:

1. gerechtsdeurwaarders, gemeenten, waterschappen en Belastingdienst
2. CJIB, SVB
3. UWV, LBIO

Hierbij is voor de meeste ketenpartners uitgegaan van een aansluitperiode van een tot twee jaar. Niet voor elke ketenpartner is deze periode beschreven in de uitvoeringstoets. Mocht die periode voor partijen langer, of juist korter zijn, dan zou dit invloed kunnen hebben op de optimale volgorde van aansluiten vanuit doelmatigheidsoptiek.

Al dan niet faseren

Zoals beschreven is het project om praktische redenen opgedeeld in twee fasen. Na fase 1 is er een gedeeltelijke routeervoorziening met de functionaliteit van een verwijsindex, na fase 2 is de routeervoorziening volledig operationeel. Een mogelijke manier om de verhouding tussen baten en kosten te verhogen zou zijn om fase 2 later op te starten. De analyse laat echter zien dat de baten voor ketenpartners vooral worden gerealiseerd als fase 2 ook daadwerkelijk gerealiseerd is. Tot dat moment zou SKD mogelijk eerder tot hogere kosten dan tot lagere kosten leiden. Dat zou tevens het gebruik niet stimuleren en er toe kunnen leiden dat de baten voor schuldenaren, schuldeisers en derde-beslagenen niet worden gerealiseerd.

Een andere manier van faseren zou zijn om ketenpartners over een langere periode te laten aansluiten. De gevoeligheidsanalyse op dat punt laat zien dat in dat geval baten niet volledig worden gerealiseerd en kosten mogelijk hoger worden. Een dergelijke fasering zou de doelmatigheid van SKD derhalve niet verhogen.

Kostenbeheersing

Het verschil tussen de (gekwantificeerde) maatschappelijke baten en de kosten van SKD is niet heel groot. Een relatief kleine tegenvaller in de kosten, of een langere implementatieperiode kan al maken dat de uitkomst van de businesscase negatief wordt. Kostenbeheersing in de uitvoering is dan ook meer dan ooit van belang om de maatschappelijke waarde van SKD te optimaliseren.

6 Conclusies

Het rapport geeft een actueel inzicht in de maatschappelijke kosten en baten van het wetsvoorstel SKD en de daaraan gerelateerde voorziening. Ten opzichte van de eerder in 2019 uitgevoerde analyse is nu de voorkeursoplossing bekend, zijn de kosten van de voorziening geactualiseerd en is er een breder overzicht van de maatschappelijke effecten. Met andere woorden: het beeld van kosten en baten is completer en actueler.

Op basis van de uitgevoerde analyse trekken we navolgende conclusies:

- Het wetsvoorstel Stroomlijning Keten voor Derdenbeslag en de daarvoor benodigde routeervoorziening ('SKD') ondersteunen de uitvoering van de Wet vereenvoudigde Beslagvrije Voet (Wvbbv). Het wetsvoorstel voorziet in een methodiek en infrastructuur voor informatie-uitwisseling tussen ketenpartners die de uitvoering van de Wvbbv versterkt. SKD draagt daarmee bij aan een betere bescherming van de positie van de schuldenaar.
- Met de huidige kennis kunnen de baten voor schuldenaren niet worden gekwantificeerd. De belangrijkste daarvan zijn:
 - SKD ondersteunt het verzamelen van informatie om de **beslagvrije voet juist vast te stellen** (met name in geval van samenloop van beslag/verrekening op meerdere inkomensbronnen) en draagt bij aan het beschermen van het bestaansminimum. Het risico op het ontstaan van nieuwe (te vermijden) vorderingen wordt kleiner als gevolg van SKD.
 - Het (verder) oplopen van stress bij schuldenaren wordt voorkomen doordat er minder communicatie is over niet-opportune beslagleggingen en verrekeningen en door het minder oplopen van schulden;
 - De doorwerking van minder stress in termen van een lager beroep op gezondheidszorg en sociaal werk, minder arbeidsverzuim en een hogere arbeidsparticipatie.
- Een belangrijk effect van SKD is dat er veel minder informatie-uitwisseling nodig zal zijn tussen ketenpartners en derde-beslagenen. Dit leidt tot een kostenbesparing bij deze derde-beslagenen, die is geraamd op **€9 miljoen** per jaar.
- Daarnaast maakt SKD het mogelijk voor ketenpartners om te constateren dat er al een beslag of verrekening loopt bij de betreffende schuldenaar en in een vroegtijdig stadium een opportuniteitsafweging te maken voor het voorgenomen beslag (of de voorgenomen verrekening). Dit zal vaker leiden tot het tijdig afzien van niet-opportune beslagen, hetgeen tot maatschappelijke baten leidt. Deze baten zijn geraamd op ruim **€5 miljoen per jaar** en komen vooral terecht bij schuldeisers. Daarnaast ondersteunt SKD maatschappelijk verantwoord incasseren door overheidsorganisaties.
- SKD levert voor de ketenpartners **efficiencywinst** op als gevolg van minder tijdsbeslag voor (handmatige) informatie-uitwisseling en ingeval afgezien wordt van een voorgenomen beslag. De gezamenlijke kostenbesparing van ketenpartners is echter zeer waarschijnlijk lager dan de verwachte jaarlijkse kosten (ad bijna €7 miljoen).

- Op basis van de huidige inzichten liggen **de totale gekwantificeerde maatschappelijke baten van SKD over een periode van 15 jaar gemeten (licht) hoger dan de kosten** (i.c. €158 miljoen versus €131 miljoen). Bij tegenvallende kosten, een langere implementatieperiode, een lager niveau van beslagen en verrekeningen, of bij een lager aantal beslagen waarvan als gevolg van SKD wordt afgezien, kan het saldo negatief zijn.
- Het inrichten van de routeervoorziening is een complex project waarbij meerdere ketenpartners betrokken zijn. Er zijn door ketenpartners diverse risico's gesignaleerd voor de uitvoering.
- Er zijn diverse onzekerheden die maken dat de kostenramingen een grote mate van onzekerheid kennen. Tevens zijn enkele kostenposten nog niet geraamd, omdat nog niet duidelijk is hoe de uitwerking er precies uit zal zien.
- De **portaalfunctie** van SKD betekent ten opzichte van Schuldenwijzer een volgende stap naar een totaaloverzicht van schulden. Het effect op het gedrag van de schuldenaar is naar verwachting gering, maar het uitgebreidere overzicht kan een tijdsbesparing betekenen indien de schuldenaar hulp zoekt om de schuldproblematiek aan te passen.

Literatuurlijst

Adviescollege ICT-toetsing (2021) Toetskader

Agnew, R., Matthews, K.S., Bucher, J., Welcher, A.N., & Keyes, C. (2008). Socioeconomic Status, Economic Problems, and Delinquency. *Youth & Society*, 40(2), 159-181.

Algemene Rekenkamer (2023) Betalingsregelingen bij uitvoeringsorganisaties van het Rijk

Balmer, N., Pleasence, P., Buck, A., & Walker, H.C. (2006). Worried Sick: The Experience of Debt Problems and their Relationship with Health, Illness and Disability. *Social Policy and Society*, 5(1), 39-51. doi:10.1017/S147474640500271X.

Bauw, Van Dijk, van Tulder, (2010) Een stille revolutie? De gevolgen van de invoering van kostendekkende griffierechten, *Nederlands Juristenblad* 12-11-2010.

Beek, van G., De Vogel, V., & Van de. Mheen, D. (2020) The relationship between debt and crime: A systematic and scoping review. In: *European Journal of Probation*

Bekken (2019) Geld en geweld. Armoede en schulden in afhankelijkheidsrelaties. SPW uitgeverij

Berkhout, B., Baan, A., Broeks, L. Jungmann, N. & Wierenga, W. (2019) Aansluiting gezocht! Verkenning aansluiting minnelijke schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering. Utrecht: Berenschot/Hogeschool Utrecht

Bialowolski, P., D. Weziak-Bialowolska, M.T. Lee, Y. Chen, T.J. Vander Weele en E. McNeely (2021). The role of financial conditions for physical and mental health. Evidence from a longitudinal survey and insurance claims data. In: *Social Science & Medicine*, 281, 114041.

Blomgren, J., N. Maunula en H. Hiilamo (2016). Over-indebtedness and chronic disease: a linked register-based study of Finnish men and women during 1995-2010. *International Journal of Public Health*, 61(5), pp. 535-544.

CBS (2020) Schuldenproblematiek in beeld 2015-2018 Den Haag: CBS

Centraal Justitieel Incasso Bureau (2021) Stroomlijning keten voor derdenbeslag (beslaggegevens), Herijking uitvoeringstoets

Clayton, M., J. Liñares-Zegarra en J.O. Wilson (2015). Does debt affect health? Cross country evidence on the debt-health nexus. In: *Social Science & Medicine* 130, pp. 51-58

Choe, E., Parmar, B., & Galinsky, A. (2016). Economic insecurity increases physical pain. *Psychological Science*, 1-12, doi:10.1177/0956797615625640.

Dackehag, M., L.M. Ellegard, U.G. Gerdtham en T. Nilsson (2018). Debt and mental health: New insights about the relationship and the importance of the measure of mental health. In: *The European Journal of Public Health*, 29:488-493.

Deloitte, VNO NCW & Schuldenlab.nl (2022) (On)zichtbare geldzorgen op de werkvloer. Een onderzoek naar het werkgeversperspectief op de financiële gezondheid van werknemers

Drentea, P. en J.R. Reynolds (2015). Where Does Debt Fit in the Stress Process Model? In: Society and mental health, 5(1), pp. 16-32.

Franke, C. (2022) Advies Stroomlijning keten voor derdenbeslag (versie 1.1)

Fransman, R. & Bakker, T (2020) Minder schade door schuld. Argumentenfabriek

Frasquilho, D., M.G. Matos, F. Salonna, D. Guerreiro, C.C. Storti, T. Gaspar en J.M. Caldas-de-Almeida (2016). Mental health outcomes in times of economic recession: a systematic literature review. In: BMC public health, 16, p. 115.

Groen, A, Van Horssen, C. & Veerman, N. (2022) Rondkomen en betalingsproblemen. Ervaringen van Nederlandse huishoudens in onzekere tijden. Utrecht: Nibud

Guiaux, M., & Houwing, H. (2014). Schulden en armoede bij uitkeringsgerechtigden. UWV Kennisverslag 2014-1, 32-38

Gunasinghe, C., B. Gazard, L. Aschan, S. MacCrimmon, M. Hotopf en S.L. Hatch (2018). Debt, common mental disorders and mental health service use. In: Journal of Mental Health, 27(6), pp. 520-528.

Have, M. ten, M. Tuithof, S. van Dorsselaer, D. de Beurs, B. Jeronimus, P. de Jonge en R. de Graaf (2021). The Bidirectional Relationship Between Debts and Common Mental Disorders: Results of a longitudinal Population-Based Study. In: Administration and Policy in Mental Health, 48(5), pp. 810-820.

Hogendorp, van, S. Huiselijk geweld: los het financiële probleem ook op. Zorg Welz 24, 36–37 (2018).

Houwing, H., & Guiaux, M. (2015). Schuldenproblematiek onder uitkeringsgerechtigden. UWV Kennisverslag 2015-1, 28

I & O research (2016) Profielschets beslagenen

Jungmann, N. & Kruis, G. (2014) Het verhaal achter de cijfers. Amsterdam/Utrecht: Regioplan/Hogeschool Utrecht

Jungmann, N., Lems, E. Vogelpoel, F. Van Beek, G. & Wesdorp, P. (2014) Onoplosbare schuldsituaties. Utrecht: Hogeschool Utrecht

Jungmann, N (2020) Hoe de onvrede in het schuldhulpstelsel begon. In: Justitiële verkenningen nr 1 2020. Den Haag: Wodc

Jungmann, N., Linssen, M., Moerman, A., Van Muiswinkel, S. & Oomkens, R. (2020) Betalingsregelingen. Bevorderen van haalbare betalingsregelingen bij private schuldeisers. Utrecht: Hogeschool Utrecht/Losr

Jungmann, N. Wesdorp, P. & Madern, T. (2020b) Stress-sensitief werken. Inzichten en praktische handvatten voor hulp- en dienstverleners. Nieuwegein: Bohn Stafleu van Loghem

Jungmann, N., Oomkens, R., Madern, T & Bartsch, M. (2021) Ophogingen. Zoetermeer/Utrecht: Panteia/Hogeschool Utrecht/Kredietbank Nederland

Kamerstuk 24515-643 Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting

KBvG, Belastingdienst, LBIO, SVB,UWV, VNG en CJIB (2020) Afsprakenkader CDW.

KBvG (2021) Aanvullend advies naar aanleiding van concept AMvB Wskd en KSA v1.1 (brief)

KPMG (2018), Kwalitatieve businesscase gegevensuitwisseling beslag

KPMG (2019), Verrijking businesscase gegevensuitwisseling derdenbeslag

KPMG Advisory NV (2022) Eindrapportage financiële review uitvoeringstoetsen SKD

Keizer, M. (2018) Lezen is niet begrijpen. De invloed van beperkte leesvaardigheid op de omgang met financiële problemen. Groningen: RUG

Koopmans, C., Van Benthem, M., Hulsker, W., van Zutphen, F. en Spit W. (2019) Werkwijzer voor maatschappelijke kostenbatenanalyse van de digitale overheid. Amsterdam/Rotterdam: SEO, Ecorys en Van Zutphen Advies

LBIO (2022) Aanvullende uitvoeringstoets concept AMvB Wskd en KSA v1.1 (brief)

Ministerie van Financiën, DG Belastingdienst (2022), memo 2020-1437-2 Rapportageformat AMvB Wskd en KSA 1.1, conceptversie

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2022) Visie schuldenketen – Werken aan uitvoering van de schuldenpraktijk

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2022) Aanpak geldzorgen, armoede en schulden (Brief aan de Tweede Kamer; Implementatieplan; Annex A Toelichting op beoogde effecten)

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Ministerie van Veiligheid en Justitie, (ongedateerd) concept Wetsvoorstel stroomlijning keten voor derdenbeslag (Wskd); concept Memorie van Toelichting Wskd; Concept Besluit stroomlijning keten voor derdenbeslag; Concept Nota van Toelichting Algemene Maatregel van Bestuur Wskd.

Münster, E., H. Rüger, E. Ochsmann, S. Letzel en A.M. Toschke (2009). Over-indebtedness as a marker of socioeconomic status and its association with obesity: a cross-sectional study. In: BMC Public Health, 9, p. 286

Nationale Ombudsman (2016) Burgerperspectief op schuldhelpverlening. Den Haag: Nationale Ombudsman

Ochsmann, E.B., H. Rueger, S. Letzel, H. Drexler en E. Muenster (2009). Over-indebtedness and its association with the prevalence of back pain. In: BMC Public Health, 9, p. 451

Programma Keten voor Derdenbeslag, diverse documenten:

- 2022 Ketenstartarchitectuur Implementatie Wet stroomlijning keten voor derdenbeslag Wskd) Versie 1.1.5
- 2022 Samenvatting KSA 1.2
- 2022 Architectuurwijzigingen
- 2022 Startnotitie portaalfunctie SKD
- 2022 Procesmodellen SKD Algemeen Beslag (reviewdocument)
- 2022 Memo Oplegnotitie Verkenning invoering rotondemodel
- 2021 Programmaplan Keten voor Derdenbeslag
- 2021 Een verdieping op de vastgestelde KSA SKD en de notitie technische implementatiestrategie op hoofdlijnen

Raad Volksgezondheid & Samenleving (2022) Van schuld naar schone lei. Den Haag: RvS

Rijnsoever, M.P. van, E. Tromp, W.E. Waterlander, F.M. Schütz en I.H.M. Steenhuis (2012). Verschillen in leefstijl en gezondheid tussen mensen met en zonder schulden. In: Tijdschrift voor Gezondheidswetenschappen 89(1):43-50;

Richardson, T., P. Elliott en R. Roberts (2013). The relationship between personal unsecured debt and mental and physical health: a systematic review and meta-analysis. In: Clinical Psychology Review, 33(8), pp. 1148-1162.

Rojas, Y. (2021). Financial indebtedness and suicide: A 1-year follow-up study of a population registered at the Swedish Enforcement Authority. The International journal of social psychiatry

Roos, A.F., M. Diepstraten en R. Douven (2021) When financials get tough, life gets rough? Problematic debts and ill health. CPB discussion-paper 428. Den Haag: Centraal Planbureau. 74

Rueger, H., Weishaar, H., Ochsmann, E.B., Letzel, S., & Muenster, E. (2013). Factors associated with self-assessed increase in tobacco consumption among over-indebted individuals in Germany: a cross-sectional study. Substance Abuse Treatment, Prevention, and Policy, 8, 12, doi: 10.1186/1747-597X-8-12.

Schors, A. van der, Schonewille, G., (2017) Personeel met schulden. Een peiling over financiële problemen op de werkvloer. Utrecht: Nibud

Sociale Verzekeringsbank (ongedateerd) Aanvullende uitvoeringstoets concept AMvB Wskd en KSA v1.1 (brief)

Tiemeijer (2016) Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden; Den Haag/Amsterdam, WRR/Amsterdam University Press

UWV (2021) Uitvoeringstoets Aangepast Besluit Stroomlijning Keten Derdenbeslag inclusief Ketenstartarchitectuur (versie 0.98)

UWV (2022) Herijking uitvoeringstoets besluit Stroomlijning Keten Derdenbeslag – onderdeel routevoorziening (brief en bijlage 1, bijlage 1.1 en bijlage 1.2)

VNG Realisatie (2020) Impactanalyse Vereenvoudiging Beslagvrije Voet, Eindrapport (versie 1.0)

VNG Realisatie (2022) Aanvullende uitvoeringstoets Wet stroomlijning keten voor derdenbeslag, Eindrapport (versie 1.0)

Warth, J., M.T. Puth, J. Tillmann, J. Porz, U. Zier, K. Weckbecker en E. Münster (2019). Over-indebtedness and its association with sleep and sleep medication use. In: BMC Public Health, 19(1), p. 957.

Warth, J., N. Beckmann, M.T. Puth, J. Tillmann, J. Porz, U. Zier, K. Weckbecker, B. Weltermann en E. Münster (2020). Association between overindebtedness and antidepressant use: A cross-sectional analysis. In: PloS one, 15(7), e0236393.

WODC (2017) Evaluatie Wet griffierechten burgerlijke zaken, Cahier 2017-9

Wolfe, J.D., E.H. Baker, J. Uddin en S. Kirkland (2021). Varieties of Financial Stressors and Midlife Health Problems, 1996-2016. In: The Journals of Gerontology. Series B, Psychological Sciences and Social Sciences. Advance online publication.

WRR (2017) Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid. Den Haag: WRR

Bijlage 1: Lijst van geïnterviewde organisaties

Omwillen van de privacy worden hier alleen de organisaties vermeld waarmee is gesproken.

Ketenpartners

Belastingdienst
Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)
Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG)
Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO)
Sociale Verzekeringsbank (SVB)
Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)
Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)

Potentiële bouwers van routeervoorziening en/of knooppunten

Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI)
Stichting Inlichtingenbureau
Stichting RINIS
Stichting Netwerk Gerechtsdeurwaarders (SNG)

Andere partijen in het schuldendomein

Bureau WNSP (Raad voor Rechtsbijstand)
NBBI, brancheorganisatie voor bewindvoerders
Landelijke Cliëntenraad (LCR)
Juridisch loket
Nederlandse Vereniging van gecertificeerde Incasso-ondernemingen (NVI)
Alliantie Vrijwillige Schuldhelp (AVS)
NVVK financiële hulpverleners
Landelijke Orgaan Sociaal Raadslieden (LOSR)

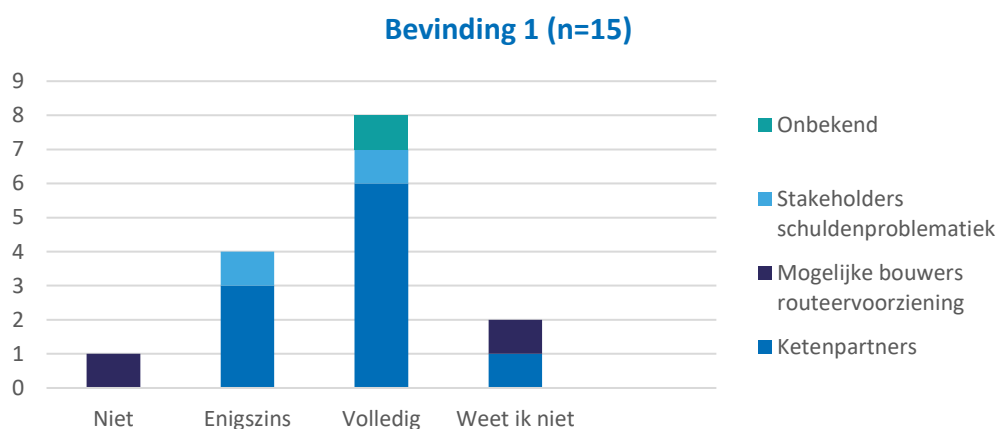
Schuldenaren die te maken hebben met beslaglegging en/op verrekening

Zes personen

Bijlage 2: Verslag validatiesessie

Op 9 maart 2023 heeft er een validatiesessie plaatsgevonden met ketenpartners, stakeholders schuldenproblematiek en potentiële bouwers van de routeervoorziening en/of knooppunten. De bevindingen van de onderzoekers zijn aan de genodigden voorgelegd. De kwalitatieve duiding van respondenten is samen met de uitkomsten van de bevindingen hieronder weergegeven. Voorafgaand aan de stemming hebben partijen aangegeven tot welke categorie stakeholders ze behoorde. De categorie 'onbekend' is te verklaren doordat deelnemers tussentijds aansloten bij de sessie en categorie vraag hebben gemist.

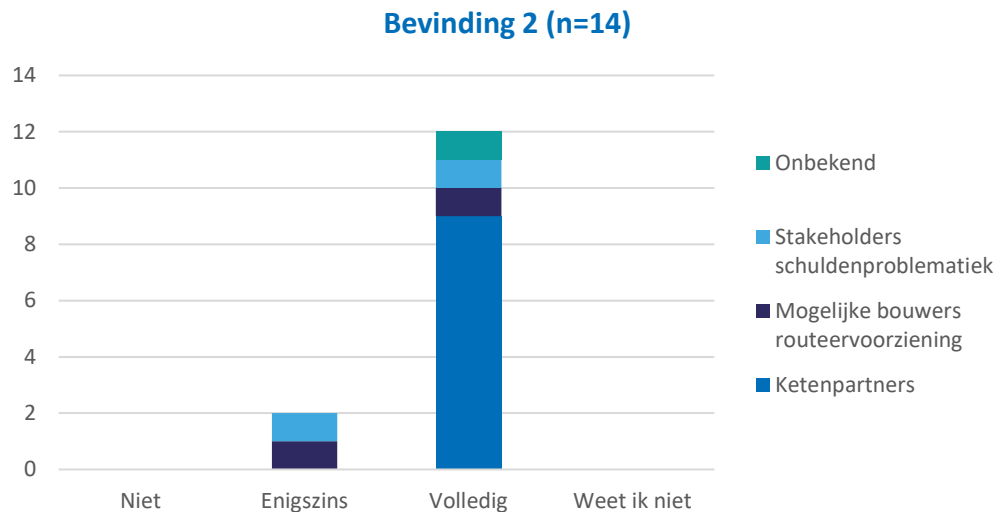
Bevinding 1: Een belangrijk deel van de groep schuldenaren die zich in een situatie bevinden van beslag en/of verrekening is niet machtig om een portaalfunctie te gebruiken of vertoont vermijdingsgedrag. Deze groep zal geen gebruik maken van een portaalfunctie.



Toelichting:

- Niet: Er wordt momenteel 10.000 keer per maand ingelogd op schuldenwijzer. Digitaal vaardige burgers maken er wellicht gebruik van, maar het platform is juist hierop ingericht door het gebruik van veel visualisaties.
- Enigszins/volledig: De portaalfunctie zal niet zozeer door burgers worden gebruikt. Zij zitten te veel in de stress en/of voelen zich bezwaard om hulp te zoeken. Voor ondersteuners en begeleiders zal een portaal wel gebruikt worden

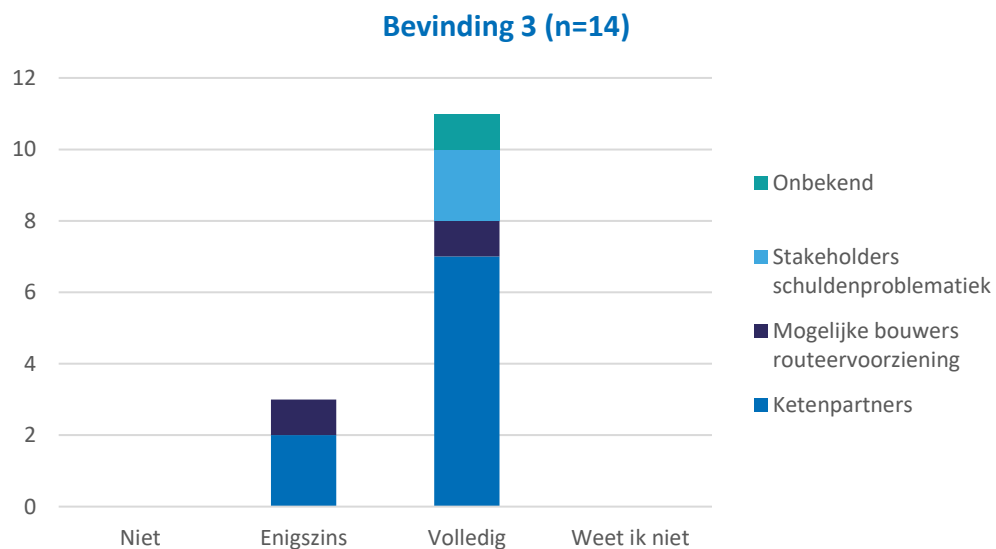
Bevinding 2: Voor schuldenaren die ondersteuning zoeken kan een portaalfunctie helpen om sneller inzicht te verkrijgen in een deel van de schulden.



Toelichting:

- Volledig: Ervaring met schuldenwijzer wordt gedeeld en wordt als positief ervaren. Het brengt administratie van schulden in beeld. SKD is vollediger als schuldenwijzer, dit is een vooruitgang.

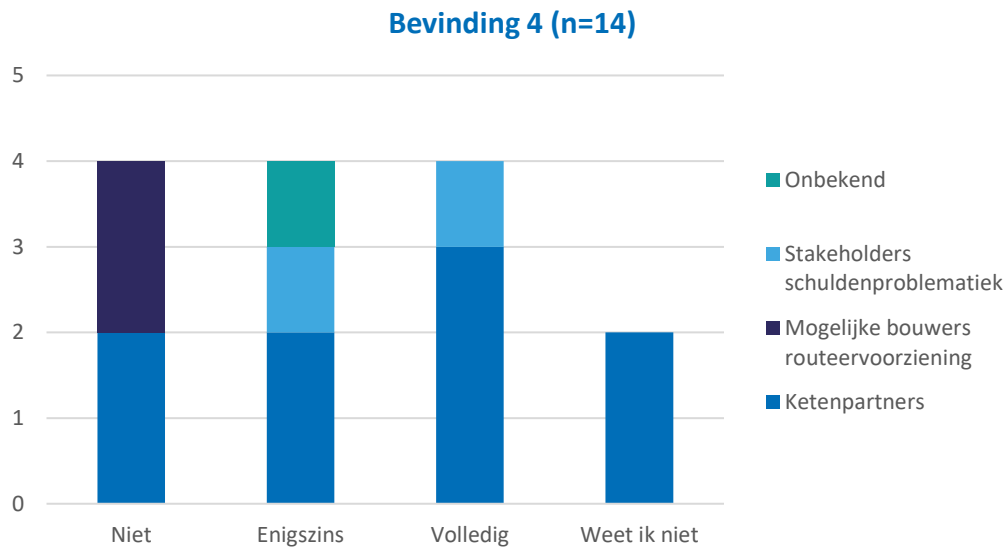
Bevinding 3: De waarde van een portaal is significant groter indien, naast beslagen en verrekeningen, ook vorderingen in de buitengerechtelijke incassofase volledig inzichtelijk zijn. SKD draagt bij aan het realiseren van dit langere termijn doel.



Toelichting:

- Enigszins: Het lijkt een inkoppertje, maar dat is het niet. Vanuit het burgerperspectief is het goed dat beslagen zichtbaar worden. Aan de andere kant zijn er initiatieven binnen de overheid die hetzelfde doel hebben. Het gevaar met meerdere initiatieven is dat ze gaan concurreren onderling en er verwarring ontstaat.
- Volledig: Het gaat om de uitvoering, daarbij moet men focus houden en helder afspreken wie binnen de overheid wat voor zijn of haar rekening neemt. Beperk je tot de Wet vBvV en verbreed niet naar private partijen.

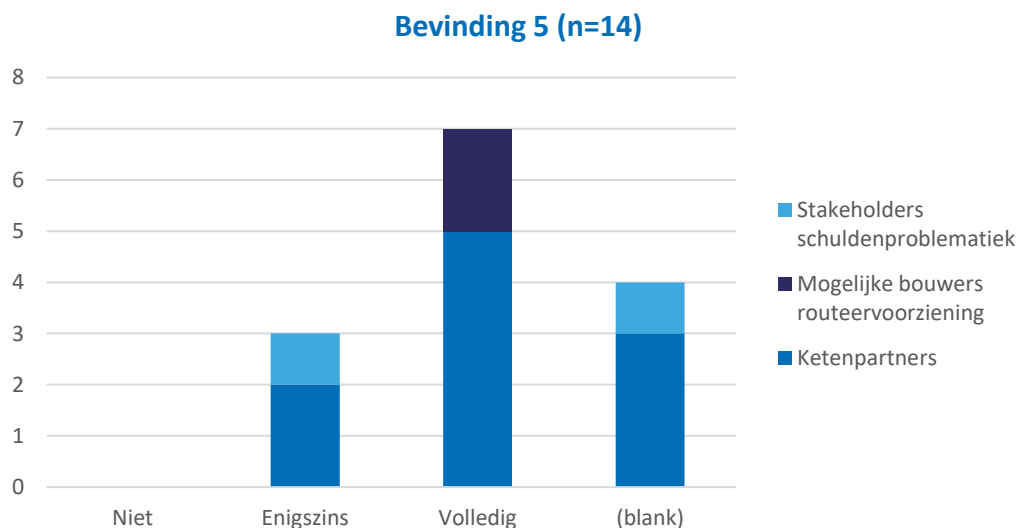
Bevinding 4: Een betere opportuniteitsafweging hoeft niet automatisch te betekenen dat er vaker zal worden afgezien van beslag.



Toelichting:

- Niet: Ervaring met DBR leert dat het totaal aantal beslagen afneemt. Daarbij geldt dat er voor een dagvaardingen een opportuniteitsafweging zit waardoor heel veel beslagen niet eens bij de rechter komen. Een betere opportuniteitsafweging leidt daarom zeker tot een afname.
- Volledig: Vanuit het juridisch loket is de ervaring dat, ondanks de opportuniteitsbeginsel alsnog wordt doorgezet om beslag te leggen.

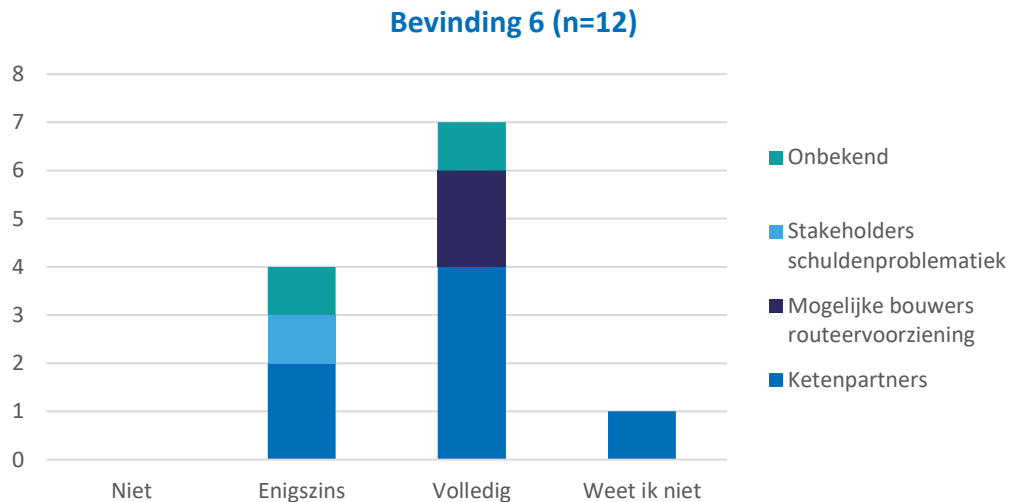
Bevinding 5: Een van de effecten van SKD is dat derde-beslageneen minder vaak hoeven te reageren op beslagen en verrekeningen die samenlopen (zoals ketenpartners informeren, of wijzen op verschillen in de berekende BVV). Ook zullen ze geen vragen meer krijgen over het al dan niet afgelopen zijn van een beslag (loopt via CDW).



Toelichting:

- Enigszins: Het eerste deel van de stelling wordt herkend. Het tweede deel van de stelling niet zozeer. Men is sceptisch; eerst zien dan geloven. Anderzijds wijzen betrokkenen op het feit dat stelselafspraken kunnen bijdragen.
- Volledig: met SKD kan je de stelling bewerkstelligen, hierbij zouden stelselafspraken gemaakt kunnen worden zodat het ook in de praktijk gebeurt.

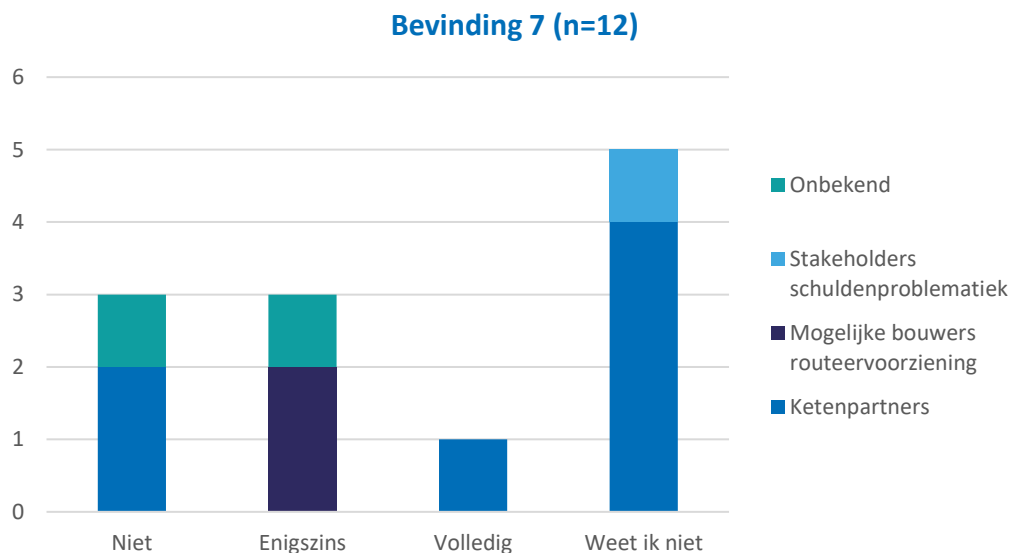
Bevinding 6: SKD zorgt er voor dat de input die gebruikt wordt in de rekentool voor BVV vollediger is omdat ook beslagen/verrekeningen van publieke partijen in beeld zijn. Hierdoor kan in de berekening van de BVV meer informatie worden meegenomen.



Toelichting:

- Enigszins: feitelijk is het correct. Maar de aarzeling zit in het feit dat de vBVV complexer wordt. Hoe zorgvuldiger en meer er in SKD komt, hoe correcter de BVV wordt berekend. Maar uit ervaring weten we dat dit de complexiteit vergroot met de risico's van dien.

Bevinding 7: De verwijfsindex (fase 1) is niet voldoende voorwaarde om efficiencybaten te realiseren voor ketenpartners. Pas als de routeervoorziening beschikbaar is gaan er efficiencybaten optreden voor ketenpartners.



Toelichting:

- Weet ik niet: onvoldoende kennis van uitvoeringsprocessen om te kunnen oordelen en/of niet relevant voor de organisatie.
- Niet: Fase 1 zorgt ook al voor efficiencybaten omdat je gericht andere ketenpartijen kan benaderen. Fase 2 geeft wel nóg meer meerwaarde.
- Algemene opmerking: Fase 1 helpt met bij doeltreffendheid doordat er een betere afweging gemaakt kan worden. Fase 2 zorgt voor doelmatigheid doordat er soepeler contact gelegd kan worden en er minder handelingen uitgevoerd hoeven te worden.

Batenmanagement

Toelichting: De (maatschappelijke)baten van SKD zijn het grootst als de opportuniteitsafweging zo accuraat mogelijk gemaakt kan worden. Hiervoor is zoveel mogelijk informatie in SKD nodig.

Batenmanagement tijdens de implementatie kan betekenen dat het aandeel in aantal beslagen / verrekeningen en de kosten van implementatie worden meegewogen in de volgorde van aansluiting van ketenpartners. Batenmanagement tijdens implementatie zou kunnen leiden tot de volgende fasering in aansluiting:

- Groep 1: 89% van alle beslagen, 59% verrekeningen, 100% van OHV voor 58% van de kosten
- Groep 2: 10% van alle beslagen, 17% verrekeningen voor 14% van de kosten
- Groep 3: 1% van alle beslagen, 24% verrekeningen voor 28% van de kosten

Open vraag 1: Hoe kijkt u aan tegen een dergelijke fasering in de implementatie?

Onbewerkte antwoorden vraag 1
Heel zinnig, of het mogelijk is hangt uiteraard van de eigen planningen af
Zolang check wordt gedaan dat oplossing voor alle partners werkbaar is
Vraag mij af of er wel een voordeel zou zijn om kleinere partijen later aan te laten sluiten.
wat is het nut om te faseren wanneer je uiteindelijk wel de kosten gaat maken? Moet je het dan niet sowieso niet opnemen in de begroting?
Begrijpelijk. 80/20 regel doet hier opgeld
Huidige implementatie is gebaseerd op: beheersing (niet alles in 1 keer realiseren) en efficiency baten ketenpartners. Deze aanpassen op baten management voor burger en derde-beslagenen is een interessante gedachte. Wellicht combineren?
Prima voorstel
Goed inzicht
Is economisch een benadering, de volledigheid is een andere invalshoek.
bij overheidspartijen is vooral ruimte op portfolio leidend
Zolang de latere aansluiters dan niet tegen struikelblokken aanlopen, is er geen issue en zou dit mogelijk het proces kunnen versnellen voor een groot deel van de beslagen en verrekeningen.
Voorspelbaarheid i.v.m. portfolio belangrijk
Herkenbare benadering
De verhouding beslagen en baten is naar de toekomst toe vanuit de BD/Toeslagen met onzekerheid omkleed. wij zijn niet de enige partij die OHV doet. En onze aandacht ligt nu meer bij het voorkomen van
Hoe zien jullie gemeenten/VNG als 342 gemeenten die moeten aansluiten?
Prioritering en ruimte op portfolio is ook leidend.
Grootste partijen zijn niet altijd het snelst met aansluiten
Hoe reëel is het om VNG/gemeenten te zien als één groep?
De informatie beschikbaar in SKD kan ook voor andere stakeholders ingezet worden, denk aan functies zoals schuldenoverzicht voor professional, vroeg signalering en bijvoorbeeld kwijtschelding.
minder vaak de afweging maken tot beslag
Voldoende brede communicatie zodat bekend is welke informatie er beschikbaar is die o.a. dus ook uit SKD komt
betere gezamenlijke sturing op schuldenproblematiek
Er wordt ook afgezien van dagvaarding vanwege de opportuniteitstoets, daardoor is er ook een lagere/zinvollere belasting op de rechtspraak. Ook worden de kosten voor schuldeisers lager omdat er minder zinloze dagvaardingen/beslagen worden gedaan.

Batenmanagement na implementatie

Toelichting: Na ingebruikname van de routeervoorziening hangt de omvang van de maatschappelijke baten met name samen met het aantal malen dat wordt afgezien van beslaglegging, vanwege ontoereikende afloscapaciteit, en het aantal malen dat de BVV op basis

van meer volledige informatie wordt vastgesteld. Baten hangen daarmee in hoge mate samen met het incassobeleid van de verschillende ketenpartners.

Open vraag 2: Welke (andere) mogelijkheden ziet u om de baten van SKD na afronding van de implementatie te vergroten?

Onbewerkte antwoorden vraag 2
SKD realiseert een informatiepositie die mogelijk breder inzetbaar is. Denk aan vroegsignalering en kwijtschelding.
De informatie beschikbaar in SKD kan ook voor andere stakeholders ingezet worden, denk aan functies zoals schuldenoverzicht voor professional, vroegsignalering en bijvoorbeeld kwijtschelding.
Door meer te investeren in het voorkomen van schulden.
Doen van effectmetingen en dan sturen op de businesscase. Batenmanagement.
Andere partijen aansluiten. Vroegtijdige signaleren bv zorgverzekeraars en corporaties.
SKD levert ook statistische informatie op die belangrijk kan zijn voor beleidsvorming door ministerie(s)
Er worden ook minder dagvaardingen uitgebracht door de opportuniteitstoets. Lagere en zinvollere belasting rechtspraak.
Daarnaast zijn er lagere kosten voor schuldeisers (ook voor overheid) vanwege minder zinloze acties.
gegevensdeling met schuldhulpverlening
Voldoende en brede communicatie zodat bekend wordt welke informatie beschikbaar is via een portaal functie.

Over Ecorys

Ecorys is een toonaangevend internationaal onderzoeks- en adviesbureau dat zich richt op de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen. Door middel van uitmuntend, op onderzoek gebaseerd advies, helpen wij publieke en private klanten bij het maken en uitvoeren van gefundeerde beslissingen die leiden tot een betere samenleving. Wij helpen opdrachtgevers met grondige analyses, inspirerende ideeën en praktische oplossingen voor complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken.

Onze bedrijfsgeschiedenis begon in 1929, toen een aantal Nederlandse zakenlieden van wat nu beter bekend is als de Erasmus Universiteit, het Nederlands Economisch Instituut (NEI) oprichtten. Het doel van dit gerenommeerde instituut was om een brug te slaan tussen het bedrijfsleven en de wereld van economisch onderzoek. Het NEI is in 2000 uitgegroeid tot Ecorys.

Door de jaren heen heeft Ecorys zich verspreid over de wereld met kantoren in Europa, Afrika, het Midden-Oosten en Azië. Wij werven personeel met verschillende culturele achtergronden en expertises, omdat wij ervan overtuigd zijn dat mensen met uiteenlopende eigenschappen een meerwaarde kunnen bieden voor ons bedrijf en onze klanten.

Ecorys excelleert in zeven werkgebieden:

- Economic growth;
- Social policy;
- Natural resources;
- Regions & Cities;
- Transport & Infrastructure;
- Public sector reform;
- Security & Justice.

Ecorys biedt een duidelijk aanbod aan producten en diensten:

- voorbereiding en formulering van beleid;
- programmamanagement;
- communicatie;
- capaciteitsopbouw (overheden);
- monitoring en evaluatie.

Wij hechten waarde aan onze onafhankelijkheid, onze integriteit en onze partners. Ecorys geeft om het milieu en heeft een actief maatschappelijk verantwoord ondernemingsbeleid, gericht op meerwaarde voor de samenleving en de markt. Ecorys is in het bezit van een ISO14001-certificaat dat wordt ondersteund door al onze medewerkers.



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas