

Onderzoek naar de ervaren complexiteit van rekenregels

Eindrapport

—

1 mei 2023

A22.00027548.D5.2

Inhoudsopgave

	Pagina
Inleiding, achtergrond en doel	3
Onderzoeksresultaten	5
Conclusies en aanbevelingen	12
Bijlagen	14

01

**Inleiding,
achtergrond en doel**

Het ministerie van SZW vraagt om een review van de complexiteit van het gebruik van de rekenregels BVV

Achtergrond en aanleiding onderzoek

In 2021 is de wet vereenvoudiging beslagvrije voet (vBVV) in werking getreden, met als doel de berekening van de beslagvrije voet betrouwbaarder te maken. De berekening van de hoogte van de beslagvrije voet wordt sinds de invoering van de vBVV uitgevoerd op basis van leefsituatie en inkomen. Hiervoor zijn rekenregels opgesteld die worden gebruikt in vier verschillende rekenmodules.

Het ministerie van SZW en de ketenpartijen krijgen signalen dat de rekenregels ingewikkeld zijn. Hierdoor is er behoefte ontstaan aan een review van de complexiteit van de rekenregels, inclusief eventuele aanbevelingen om te komen tot verdere complexiteitsreductie. Het ministerie van SZW heeft daarom KPMG gevraagd een review uit te voeren naar de complexiteit van de rekenregels, met daarbij focus op de ervaren complexiteit in het gebruik in relatie tot het huidige beleid.

Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is om inzicht te verschaffen in de ervaren complexiteit ten aanzien van het gebruik van de rekenregels en te komen tot mogelijkheden om deze complexiteit te reduceren. Hiervoor worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord.

1. Welke organisatorische / praktische knelpunten worden momenteel ervaren met betrekking tot de rekenregels?
2. In welke mate zijn de rekenregels uitlegbaar en te begrijpen voor professionals binnen het incasso- en het beslagproces en bij maatschappelijke organisaties en schuldenaren?
3. Op welke wijze wordt er gecommuniceerd ten aanzien van de werking van de rekenregels en wat zijn de ervaringen daarmee?
4. Welk (intern) beleid en welke regelgeving vormt de bron van de ervaren knelpunten, zowel bij uitvoeringsorganisaties als vanuit departementen?
5. Welke mogelijkheden zijn er om de ervaren knelpunten weg te nemen?

Aanpak op hoofdlijnen

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van beschikbare documentatie ten aanzien van het gebruik van de rekenregels, aangevuld met interviews met de verschillende ketenpartijen en een aantal betrokken maatschappelijke organisaties. Een overzicht van de documenten en de gesprekspartners is opgenomen in bijlage 1.

De voorlopige inzichten uit de literatuurstudie en de interviews zijn gevalideerd middels een tweetal focusgroepen met daarin (een vertegenwoordiging) vanuit de ketenpartijen enerzijds en een aantal maatschappelijke organisaties anderzijds als basis voor het eindrapport en de gepresenteerde verbetermogelijkheden.

Scope en reikwijdte onderzoek

Voor de review zijn de volgende uitgangspunten leidend:

- De review focust zich op de ervaren knelpunten in het gebruik van de rekenregels door professionals in de schuldenketen.
- Het betreft geen review van de technische kwaliteit van de rekenregels in relatie tot de Memo van Toelichting en het stappenplan.
- Er heeft geen review plaatsgevonden van de effectiviteit van de verschillende rekenmodules en de samenhang daartussen.
- De review betreft geen evaluatie van de wet vBVV.
- De review heeft plaatsgevonden tussen december 2022 en februari 2023. De effecten van aanpassingen zoals aan de modelmededeling en het burgerportaal zijn derhalve niet meegenomen in de review.
- In de keten is de afgelopen jaren verminderd beslag gelegd vanwege de Coronapandemie. Dat betekent dat er de komende periode een groter aantal beslagen wordt verwacht. Mogelijk levert dit aanvullende knelpunten op. Deze zijn in het onderzoek niet meegenomen.

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk zijn de observaties ten aanzien van de complexiteit opgenomen, evenals de mogelijkheden om complexiteit te reduceren. Hoofdstuk 3 bevat de conclusies en geeft antwoord op de onderzoeksvragen.

02

Onderzoeks- resultaten

Betrokkenen vinden rekenregels niet *onnodig* complex, maar ervaren wel knelpunten

Uit dit onderzoek blijkt dat de rekenregels als complex worden ervaren, maar volgens de gesprekspartners niet onnodig complex zijn. De wet schrijft voor hoe de BVV vastgesteld dient te worden in de specifieke situatie van een schuldenaar. De wet houdt daarbij bijvoorbeeld rekening met de woonsituatie, de situatie van de partner, de hoogte van een (wisselend) inkomen en de daarmee gepaarde hoogte van toeslagen zoals de huur- en zorgtoeslag. Gegeven het grote aantal wettelijk bepaalde elementen dat een rol speelt bij het bepalen van onder meer de leefsituatie en het inkomen ontstaat complexiteit in de rekenregels. De ervaren complexiteit is daarmee een gevolg van de wet en heeft geen betrekking op de rekenregels als geïsoleerd instrument. Ondanks de ervaren complexiteit zijn de geïnterviewde ketenpartijen overwegend positief ten aanzien van de wijze waarop de BVV wordt vastgesteld. Wel wordt er nog een aantal knelpunten ervaren ten aanzien van het gebruik en de uitlegbaarheid van de rekenregels. Zowel de positieve aspecten als de knelpunten worden in dit hoofdstuk verder toegelicht.

De uitwerking van de wet vBVV is positief ontvangen door de ketenpartijen

Uit de interviews blijkt dat de wet vBVV een positieve impact heeft op het berekenen van de BVV en het wegnemen van de verantwoordelijkheid bij de (kwetsbare) schuldenaren, omdat informatie over inkomen en leefsituatie automatisch wordt opgehaald uit de polis en BRP. De BVV wordt volgens betrokkenen doorgaans goed en op een eenduidige wijze berekend. Dit voorkomt discussies en onduidelijkheid over de hoogte van de BVV.



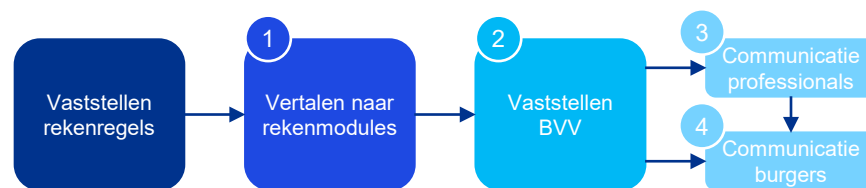
De nieuwe BVV is een enorme verbetering ten opzichte van wat het was. Veel van de schuldenaren leverden geen gegevens aan. Voor deze groep is het een winst, omdat zij nu vaak een hogere BVV hebben dan daarvoor.”

In het gebruik van de rekenregels wordt een aantal knelpunten ervaren door betrokken ketenpartijen

Ondanks de positieve impact van de wet vBVV, wordt in het gebruik van de rekenregels nog wel een aantal knelpunten ervaren. Deze knelpunten zijn geplot op het proces vanaf het vaststellen van de rekenregels in de (verzamel)wet tot aan de communicatie richting burgers en medewerkers in het incasso- en het beslagproces en bij maatschappelijke organisaties (gezamenlijk: professionals) over de hoogte van de BVV. Hieronder is een versimpeld schematisch overzicht opgenomen. De nummers in het overzicht corresponderen met de knelpunten die in het vervolg nader worden toegelicht en welke zijn voorzien van aanbevelingen om de ervaren complexiteit te reduceren:

1. Ketenpartijen ervaren stroperigheid in het besluitvormingsproces, vanwege onderlinge verschillen.
2. De hoogte van de BVV wordt, met name voor burgers met een wisselend inkomen, niet altijd goed berekend door beperkte informatie vanuit de polis.
3. De berekening wordt door professionals ervaren als een black box, doordat de rekenregels invulling geven aan een groot aantal mogelijke situaties.
4. De complexiteit van de rekenregels en de wijze van communicatie maakt dat de uitkomst van de BVV lastig controleerbaar is voor burgers.

Daarnaast is nog een aantal overige knelpunten opgenomen aan het einde van dit hoofdstuk, welke bijdragen aan de ervaren complexiteit. Deze knelpunten vallen buiten de scope van het onderzoek, maar zijn als ‘bijvangst’ opgenomen en eveneens voorzien van aanbevelingen ten aanzien van complexiteitsreductie.



Besluitvorming wordt als stroperig ervaren, ketenpartijen zien een grotere rol voor het ketenbureau weggelegd

1 Ketenpartijen ervaren stroperigheid in het besluitvormingsproces, vanwege onderlinge verschillen

Nieuwe inzichten en ervaringen bij het gebruik van de rekenregels zorgen ervoor dat wijzigingen nodig zijn. Ketenpartijen ervaren het proces van het vertalen van de rekenregels naar de verschillende rekenmodules echter als stroperig. Niet alle ketenpartijen in gelijke mate in staat wijzigingen in de rekenregels door te voeren in de rekenmodules en de achterliggende systeemlandschappen. Ketenpartijen zijn bijvoorbeeld afhankelijk van softwareleveranciers, de staat van de eigen IT-systemen of de beschikbare verandercapaciteit. De ervaren stroperigheid is geen direct gevolg van de rekenregels, maar dit zorgt er wel voor dat de keten in het gebruik van de rekenregels beperkt wendbaar is bij veranderingen van buitenaf. Betrokkenen geven tevens aan dat het gebruik van meerdere rekenmodules dit effect versterkt. Er moet immers met meer partijen rekening worden gehouden. De exacte effecten zijn niet in dit onderzoek meegenomen.

Tevens beïnvloedt de aard van de werkzaamheden per organisatie het urgentiebesef ten aanzien van het tijdig doorvoeren van benodigde aanpassingen. Ketenpartijen die voor zichzelf innen, kunnen besluiten om bijvoorbeeld tijdelijk minder te innen (zoals de Belastingdienst en het UWV tijdens de Coronapandemie). Ketenpartijen die voor een ander innen en werken vanuit het belang van de schuldeiser (zoals het KBVG en LBIO) hebben deze ruimte niet of nauwelijks. De verschillen tussen organisaties in combinatie met de beschikbare verandercapaciteit zorgen ervoor dat het implementeren van wijzigingen als stroperig wordt ervaren. Dit wordt versterkt door de afgesproken reactietijd van twee weken en het streven naar uniformiteit voor besluitvorming. Waardoor discussies volgens betrokkenen soms onnodig lang op tafel blijven liggen.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat de samenwerking in de keten door de betrokken ketenpartijen als steeds beter wordt ervaren. Betrokken medewerkers leren elkaar steeds beter kennen en dit is verder versterkt sinds de oprichting van het KBV. Door de gevoerde discussies ontstaat er wederzijds begrip. Ook zijn de rekenregels goed gedocumenteerd en worden afwijkingen bij releases goed bijgehouden.

Maak nadere afspraken over het besluitvormingsproces op basis van de aard van de beoogde wijzigingen

Nadere afspraken over het wijzigingsproces kunnen helpen om de ervaren complexiteit rondom het besluitvormingsproces te verminderen. Bepaal bijvoorbeeld of wijzigingen strategisch, tactisch of operationeel van aard zijn en stel een besluitvormingsproces vast dat past bij deze aard. Zo kunnen wijzigingen op operationeel niveau wellicht worden opgelost tussen (een aantal) ketenpartijen onderling met een kortere reactietijd in overleg met het ketenbureau. Zo wordt voorkomen dat een discussie tussen twee of meer ketenpartijen over voorgestelde wijzigingen als gevolg van organisatie specifieke verschillen effect heeft op de hele keten. Voorbeelden waarbij dergelijke discussies hebben plaatsgevonden zijn bij de pondspondsgewijze verdeling en de naamgeving van de modelmededeling genoemd.

Hoewel discussies in het KBV doorgaans als constructief worden ervaren, zien de ketenpartijen hierin een grotere doorzettingsmacht weggelegd voor het ketenbureau om discussies van de ketenpartijen tijdig te beslechten of te kunnen escaleren (zie [Ketens de Baas](#)). Dit kan met name op het niveau van tactische of operationele wijzigingen. Houd hierbij rekening met de bestaande dynamiek binnen het KBV en de rollen en verantwoordelijkheden hierbinnen. Wijzigingen of discussies op strategisch niveau kunnen bijvoorbeeld op directieniveau worden voorgelegd.



De communicatie tussen ketenpartijen is goed. Maar vanwege veel verschillende organisaties, meningen en processen is het lastig om tot een compromis te komen.”

De kwaliteit van de BVV is afhankelijk van (beperkte) informatie uit de polisadministratie

2 De hoogte van de BVV wordt, met name voor burgers met een wisselend inkomen, niet altijd goed berekend door beperkte informatie vanuit de polis

Voor burgers met een wisselend inkomen wordt de BVV niet altijd goed berekend. Bij de berekening van de BVV wordt looninformatie uit de polisadministratie gebruikt, dit sluit aan bij het uitgangspunt van de wet om burgers zo min mogelijk te bevragen. Wegens een vertraging in de loonadministratieketen en het berekenen van een gemiddeld loon over drie maanden, zijn deze gegevens vaak vijf tot twee maanden oud. Het berekenen van een gemiddeld loon kan bemoeilijkt worden door het op onderdelen ontbreken van een eenduidige wijze van loonadministratie.

Burgers kunnen hun beslagvrijevoet controleren middels de modelmededeling of het burgerportaal. Uit gesprekken met maatschappelijke partijen komt naar voren dat de modelmededeling geen rekening houdt met de wisselingen in inkomen. Het burgerportaal is een online omgeving voor burgers waarin burgers zelf de hoogte van de BVV kunnen berekenen. Hiervoor gebruiken ze hun eigen (actuele) loongegevens, waardoor de hoogte van de BVV uit het burgerportaal voor burgers met een wisselend inkomen kan afwijken van dan de door de beslagleggende partij berekende BVV (welke ook in de modelmededeling is te zien).

Als gevolg hiervan wordt de BVV voor bijvoorbeeld uitzendkrachten of ZZP'ers gebaseerd op een loon dat mogelijk niet representatief is voor de komende periode. Dat maakt dat voor deze groep mogelijk sprake is van een te hoge of te lage BVV. Deze groep kan weliswaar een verzoek tot herberekening indienen, maar gezien de achterliggende oorzaak (het wisselende inkomen) betreft dit geen duurzame oplossing. Afhankelijk van hoe vaak het inkomen wisselt, zal deze groep even vaak een herberekening moeten aanvragen.



Voor burgers met een variabel inkomen is het een drama dat de ketenpartijen kijken naar het salaris van vijf tot drie maanden geleden.”

Onderzoek de mogelijkheden om tot een betere informatievoorziening vanuit de polisadministratie te komen en maatwerk toe te passen waar nodig

Omdat gebruik wordt gemaakt van een gemiddelde over drie maanden en er een vertraging zit in de loonadministratieketen is de gebruikte informatie per definitie niet up-to-date, wat zorgt voor een afwijkende BVV ten opzichte van de huidige situatie. Wel kan samen met de partners uit de loonaangifteketen worden onderzocht of er mogelijkheden zijn om de informatie vanuit de polisadministratie te verbeteren door deze sneller beschikbaar te hebben (actueler) en eenduidiger. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een meer eenduidige wijze waarop werkgevers (en in het bijzonder uitzendbureaus) loon administreren, waardoor deze sneller beschikbaar zijn. Zo laat de wet op dit moment ruimte voor de wijze waarop het vakantiegeld wordt geadmistreerd, waardoor dit op verschillende wijzen plaatsvindt, dit zorgt voor vertraging in het proces en voor inhoudelijke verschillen. Dit bemoeilijkt het vaststellen van een adequate BVV.

Daarnaast kan worden onderzocht of de rekenmodules een signaal kunnen afgeven wanneer sprake is van een wisselend inkomen op basis van gegevens uit het verleden. Voor deze groep is het aannemelijk dat het inkomen ook in de toekomst wisselend is, waardoor medewerkers bij de beslagleggende partij hier alert op kunnen zijn en proactief een herberekening kunnen uitvoeren. Daarnaast kan voor deze groep onderzocht worden of maatwerk een oplossing is. Daarvoor is het van belang de omvang van deze groep te kennen en of het maatwerk uitgevoerd kan worden bij de beslagleggende partijen en/of bij maatschappelijke organisaties. Ook maakt een aantal beslagleggende partijen reeds afspraken met uitzendbureaus over het uitkeren van 95% van het loon als oplossing voor het wisselende inkomen. Deze oplossing is echter niet toereikend indien schuldenaren inkomen ontvangen van meerdere werkgevers. Daarnaast zorgt de oplossing er in theorie voor dat schuldenaren met een relatief hoog inkomen (boven het minimumloon) minder aflossen dan de beschikbare aflossingscapaciteit. In deze gevallen kan de 95%-regel niet worden toegepast.

Professionals ervaren de BVV als een black box, blijvende aandacht voor de kennispositie van het ketenbureau is nodig

3 De berekening wordt door professionals ervaren als een black box, doordat de rekenregels invulling geven aan een groot aantal mogelijke situaties

De berekening van de BVV met de rekenregels in de rekenmodules worden zowel door medewerkers in de beslagketen als door professionals bij maatschappelijke organisaties ervaren als een black box. De uitkomst van de BVV uit de rekenmodules kan niet handmatig worden nagerekend of door betrokkenen eenvoudig worden uitgelegd. Zoals eerder beschreven geven de wet, en in het verlengde daarvan de rekenregels, invulling aan een groot aantal mogelijke situaties, waarin de BVV wordt beïnvloed door onder meer het inkomen en leefsituatie. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de gezinssituatie, het hebben van een koophuis, het hebben van een leaseauto, het ontvangen van vakantiegeld en het ontvangen of betalen van alimentatie. Het accommoderen van al deze situaties maakt het aantal rekenregels omvangrijk en het gebruik en begrip ervan complex. Doordat professionals de werking van de rekenregels in de rekenmodules niet altijd volledig kunnen doorgronden, is het voor hen lastig om adequaat vragen van burgers te beantwoorden over de hoogte en de totstandkoming van de BVV. Dit gebeurt met name wanneer er sprake is van een situatie die afwijkt van de standaard, zoals eerdergenoemde voorbeelden rondom het gebruik van een leaseauto of het bezitten van een woonhuis. Ketenpartijen kunnen weliswaar bij het ketenbureau terecht met vragen over de totstandkoming van de BVV, maar zien dit als kwetsbaar omdat kennis (mede vanwege de beschreven complexiteit) geconcentreerd is bij een beperkt aantal personen. Professionals bij maatschappelijke organisaties hebben doorgaans geen toegang tot dergelijke kennishouders.

Naast dat professionals de uitkomst van de BVV niet altijd kunnen doorgronden, zorgt de complexiteit ook voor een uitvergroting van de verschillen tussen ketenpartijen. Sommige regels komen (op dit moment) zeer sporadisch voor bij ketenpartijen (bijvoorbeeld pondspondsgewijze verdeling of het gebruik van leaseauto's), maar dienen wel verwerkt te worden in alle systemen om een uniforme berekening van de BVV te bewaken. Deze verschillen dragen bij aan een verdere vertraging van het besluitvormingsproces (zie knelpunt 1).

Zorg voor een verdere institutionalisering van de informatievoorziening voor professionals

Op dit moment werkt het ketenbureau aan oplossingen die de uitlegbaarheid van de rekenregels voor professionals en schuldenaren moet verbeteren. Daarnaast kunnen medewerkers vanuit de schuldenketen op verschillende plekken terecht met vragen over de (totstandkoming van de) BVV. Zo worden er in verschillende gremia informatiesessies georganiseerd. Hoewel deze informatiesessies door de verschillende ketenpartijen als prettig wordt ervaren, zijn er ook zorgen over de continuïteit ervan. Zo is kennis over de complexe rekenregels weliswaar goed gedocumenteerd, maar vaak geconcentreerd bij een beperkt aantal mensen. Dit maakt de informatievoorziening kwetsbaar. Voor professionals bij maatschappelijke organisaties is deze ingang er doorgaans niet. Onderzoek daarom de mogelijkheid om deze kennis verder te institutionaliseren binnen het ketenbureau. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het ontwikkelen van een kenniscentrum voor professionals waar bestaande informatieproducten en de kennis en ervaring vanuit het ketenbureau en andere stakeholders wordt samengebracht (bijvoorbeeld in de vorm van een online omgeving). Daarmee blijft de benodigde kennis beschikbaar, ook in het geval dat medewerkers vertrekken. Onderzoek daarnaast in hoeverre deze kennis ook beschikbaar kan worden gesteld aan professionals buiten de beslagleggende partijen zoals schuldhulpverleners.



Sommige situaties zijn zo extreem exotisch. Dan bouwen we een heel circus op rondom de aanpassingen in de rekenmodules, die voor ons niks oplevert.”

Voor burgers is de correctheid van de BVV lastig te controleren, aanpassingen aan de modelmededelingen kunnen helpen

4 De complexiteit van de rekenregels en de wijze van communicatie maakt dat de uitkomst van de BVV lastig controleerbaar is voor burgers

Uit gesprekken met maatschappelijke organisaties is gebleken dat het voor burgers lastig te controleren is hoe de BVV tot stand is gekomen. Dit zit hem in de complexiteit van de regels zelf (zie knelpunt 3), maar ook in de wijze van communiceren hierover middels de modelmededeling. In de modelmededeling wordt de hoogte van de BVV mede gedeeld en worden tevens de gegevens vermeld waarop de BVV is gebaseerd. Burgers begrijpen doorgaans niet wat het verband is tussen wijziging in inkomen of levenssituatie en de hoogte van de BVV en kunnen dit ook niet of nauwelijks achterhalen. Dit heeft als effect dat burgers niet kunnen inschatten wanneer zij een herberekening moeten aanvragen. Burgers hebben de mogelijkheid om bij de beslagleggende partij informatie te vragen over de BVV. Zoals in knelpunt 3 aangegeven, kunnen de medewerkers de burger echter ook niet altijd goed bedienen en wordt vaak doorverwezen naar het burgerportaal.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat de meeste ketenpartijen hebben aangegeven niet veel vragen te ontvangen van burgers over de BVV. Bij maatschappelijke organisaties zoals de NVVK en bureau WSNP komt wel een aantal vragen binnen over de hoogte en de werking van de BVV. Een deel van de vragen heeft echter ook betrekking op het feit dat sommige burgers wegens persoonlijke omstandigheden niet altijd van de BVV kunnen rondkomen. Deze vragen staan los van de berekening van de BVV.



Deurwaarders en bewindvoerders konden vroeger op een sigarendoosje aan de schuldenaar uitleggen hoe de BVV tot stand is gekomen. Dat kan nu niet meer.”

Zorg ervoor dat de modelmededeling burgers (beter) inzicht geeft in wanneer een herberekening van de BVV nodig is

De modelmededeling is een belangrijk middel om burgers in te lichten over hun beslagvrije voet. De modelmededeling is echter geen oplossing voor de complexiteit van de rekenregels.

Doordat het voor burgers niet inzichtelijk is hoe hun levenssituatie of inkomen van invloed is op de hoogte van de BVV ('black box') is het ook onduidelijk wanneer een wijziging in de levenssituatie of inkomen vraagt om een herziening van de beslagvrije voet. Door (aanvullende) simpele ja/nee vragen te stellen, kan dit begrip worden vergroot. Denk bijvoorbeeld aan vragen zoals: heeft u een (eerste) kind gekregen, is er iets veranderd in uw relatie (bijvoorbeeld een huwelijk, samenwonen of een scheiding), etc. Dit kan bijvoorbeeld via de modelmededeling, maar het is aan te raden ook breder te kijken naar andere communicatielijnen om de communicatie te verbeteren. Door het inzetten van bijvoorbeeld een burgerpanel kan dit verder worden vormgegeven. Ongeacht het middel is het belangrijk dat de schuldenaar weet bij welke organisatie hij of zij terecht kan indien één of meerdere vragen met ja wordt beantwoord. Als gevolg van het onbegrip over de werking van de rekenregels blijken burgers vaak ervoor te kiezen wijzigingen niet gelijk door te geven uit angst voor een lagere BVV. De afgelopen periode zijn er verschillende aanpassingen gedaan aan de modelmededeling. De effecten hiervan zijn niet meegenomen in dit onderzoek.

Ook kan nader onderzocht worden of het inzicht bij schuldenaren ten aanzien van de BVV kan worden vergroot via een zogenaamde staffeltabel. In een dergelijke tabel worden inkomensgroepen gekoppeld aan een indicatieve BVV binnen een zekere bandbreedte. Dit geeft schuldenaren een beeld of de BVV grofweg correct is of dat een herberekening noodzakelijk blijkt.

In dit onderzoek is niet gekeken naar mogelijkheden om de BVV berekening zelf te vereenvoudigen.

De ervaren complexiteit van de rekenregels wordt mede verklaard door een aantal aanvullende aandachtspunten

Er is een aantal andere aandachtspunten naar voren gekomen, die buiten de scope van het onderzoek vallen, maar wel raken aan de ervaren complexiteit

Uit het onderzoek zijn drie aanvullende aandachtspunten naar voren gekomen die buiten de scope van dit onderzoek vallen, maar wel raken aan de ervaren complexiteit. Deze knelpunten worden hieronder verder toegelicht.

- Ten eerste zorgt de aanwezigheid van vier rekenmodules volgens de gesprekspartners voor een toename in de complexiteit van het releaseproces. Wijzigingen moeten, vanwege de benodigde uniformiteit in de berekening van de BVV, gelijktijdig worden doorgevoerd in de rekenmodules. Eventuele vertragingen bij het doorvoeren van aanpassingen in één rekenmodule, leidt daarom ook tot vertraging bij de andere rekenmodules. Het is tot op heden nog niet gelukt om wijzigingen in alle rekenmodules op hetzelfde moment door te voeren. Dit versterkt het gevoel ten aanzien van de stroperigheid van het besluitvormingsproces (zie knelpunt 1).
- Ten tweede komt uit de interviews naar voren dat ketenpartijen in sommige gevallen de ruimte missen om maatwerk toe te passen. De voordelen van een uniforme berekening van de BVV worden door alle ketenpartijen onderschreven, maar deze laat doorgaans weinig ruimte om in specifieke gevallen een passende oplossing te zoeken. Meerdere gesprekspartners geven aan graag meer ruimte voor maatwerk te houden, bijvoorbeeld wanneer de BVV ontoereikend blijkt te zijn voor de burger (zie ook het volgende punt). Echter zien ketenpartijen ook het spanningsveld tussen maatwerk en uniformiteit.
- Tot slot blijkt uit het interviewprogramma dat burgers voor wie de BVV niet toereikend is vanwege persoonlijke (leef-)omstandigheden, niet altijd in staat zijn hiervoor een oplossing te vinden. In sommige gevallen zijn de daadwerkelijke uitgaven een knelpunt voor de burger. Zo kunnen ze hoge woonlasten niet gemakkelijk oplossen, wanneer het huis niet snel verkocht raakt of ze geen goedkopere huurwoning kunnen vinden. De BVV is in een dergelijk geval vaak juist berekend, waardoor een verzoek tot aanpassing bij de coördinerend deurwaarder of schuldeiser geen effect heeft. De enige route die burgers in dat geval hebben, is de gang naar de kantonrechter. Uit de interviews blijkt dat deze route, mede vanwege de bijbehorende kosten en het gebrek aan kennis over deze route, niet voor veel schuldenaren is weggelegd.



Het blijft voor ketenpartijen een spanningsveld tussen de ruimte nemen voor eigen interpretatie en juist dezelfde methoden gebruiken voor de rekenregels.”

03

Conclusies en aanbevelingen

De rekenregels worden als complex ervaren, maar niet onnodig complex, de complexiteit heeft gevolgen voor de keten

Uit dit onderzoek blijkt dat de rekenregels als complex worden ervaren, maar niet *onnodig* complex. De ervaren complexiteit is volgens betrokkenen mede het gevolg van de gedetailleerde uitwerking van de wet met als doel om een zo goed mogelijke BVV te berekenen in de specifieke situatie van een schuldenaar. Daarom wordt de complexiteit met name veroorzaakt door de hoeveelheid elementen die van invloed zijn op de BVV, zoals toeslagen, het hebben van een woonruimte, een (wisselend) inkomen of de situatie van de partner. De rekenregels zijn immers een vertaling van de wet en hebben tot doel om voor eenieder een correcte beslagvrije voet te berekenen. Zo komen schuldenaren niet onder het bestaansminimum en blijven zij niet onnodig lang met de schulden achter en de eventuele meerkosten die hiermee samenhangen. Ook schuldeisers weten op deze manier beter waar ze aan toe zijn.

Binnen deze context worden echter wel knelpunten ervaren. Deze knelpunten zijn in het vorige hoofdstuk nader toegelicht en voorzien van aanbevelingen om de ervaren complexiteit te reduceren. Deze inzichten vormen de basis voor de beantwoording van de onderzoeksvragen in dit hoofdstuk.

1. Welke organisatorische / praktische knelpunten worden momenteel ervaren met betrekking tot de rekenregels?

De besluitvorming rondom de rekenregels wordt als *stroperig* ervaren (knelpunt 1). Dit komt doordat ketenpartijen niet allemaal in gelijke mate in staat zijn wijzigingen door te voeren in de rekenmodules en de achterliggende systeemlandschappen. Dit wordt versterkt door de verschillen tussen organisaties in de keten.

Daarnaast zorgt de vertraging in de polisadministratie en het middelen van *inkomen over drie maanden voor knelpunten* bij het vaststellen van de BVV (knelpunt 2). In het geval van een wisselend inkomen is de berekening daardoor vaak niet nauwkeurig.

2. In welke mate zijn de rekenregels uitlegbaar en te begrijpen voor professionals en schuldenaren?

De berekening van de BVV wordt *door professionals als een black box* ervaren (knelpunt 3). Zij kunnen bij uitzonderlijke situaties niet goed aan schuldenaren uitleggen hoe de BVV tot stand is gekomen.

3. Op welke wijze wordt er gecommuniceerd ten aanzien van de werking van de rekenregels en wat zijn de ervaringen daarmee?

De modelmededeling wordt gebruikt om burgers te informeren over de hoogte van de BVV en de burgertool helpt burgers in het narekenen van hun BVV. Het is echter voor schuldenaren *niet altijd duidelijk wat een verandering in inkomen of leefsituatie voor impact heeft* op de hoogte van de BVV (knelpunt 4).

4. Welk (intern) beleid en regelgeving vormt de bron van de ervaren knelpunten, zowel intern uitvoerders als vanuit departementen?

Uit het onderzoek zijn geen knelpunten naar voren gekomen ten aanzien van (intern) beleid en regelgeving bij de betrokken uitvoeringsorganisaties.

5. Welke mogelijkheden zijn er om de ervaren knelpunten weg te nemen?

In het vorige hoofdstuk is ook ingegaan op de mogelijkheid om knelpunten weg te nemen. Deze gingen onder meer over:

- Het aanpassen van het besluitvormingsproces op basis van de aard van de *wijzigingen (operationeel, tactisch of strategisch), het borgen van doorzettingsmacht bij het ketenbureau*, het kunnen escaleren richting ministeries en maken van afspraken over reactietermijnen voor een efficiënter besluitvormingsproces;
- het onderzoeken van mogelijkheden voor betere informatievoorziening vanuit de polisadministratie, *het afgeven van een signaal door de rekenmodules bij een wisselend inkomen* en het toepassen van maatwerk waar nodig;
- verdere *institutionalisering van informatievoorziening voor medewerkers bij beslagleggende organisaties* en organiseren van toegang voor professionals zoals schuldhulpverleners;
- en het verschaffen van inzicht (via de modelmededeling) wanneer een herberekening van de BVV nodig is.

Bijlagen

Overzicht gesprekspartners

Hieronder is een overzicht opgenomen van de organisaties die zijn betrokken bij de review van de complexiteit van de rekenregels vanuit de wet vBVV. Gedurende het proces heeft afstemming plaatsgevonden met medewerkers van het ketenbureau en met beleid vanuit de rol van de opdrachtgever voor dit onderzoek.

#	Organisatie	Gesprekspartners – ter bespreking
1	SZW	Marion Vreeburg / Erik Rutte
2	Belastingdienst	Clemens Holtkamp / Omer Faruk / Simone Zwaan / Anita Kruise
3	UWV	Meenakshi Peters / Remco Horsman / Ertugrul Bakim
4	CJIB	Anne-Dirk Hietkamp / Pleun Westra
5	SVB	Marjon Zandman / Mannie Raijmakers-Geerling
6	LBIO	Rick van der Plas
7	VNG	Anja Tijdhof / Govert Claus
8	KBvG / SNG	Paul Valentijn / Oscar Jans / Jan Joost Visser / Chris van Kesteren
9	IB i.c.m. BKWI	Daniëlle Schaafsma – Bouman / Leroy Ramdjan
10	Schuldinfo.nl / Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden (LOSR)	André Moerman / Cisca van Rhijn
11	NVVK	Karen Stoffels
12	Bureau WSNP	Pauline van Schie
13	Geldfit	Nathalie Eilander

Overzicht ontvangen informatie

Hieronder is een overzicht opgenomen van de geraadpleegde documenten, voorafgaand en tijdens het onderzoek.

Documentnaam	Datum van ontvangst
1. 20221005-KB Notitie vakantiegeld berekenen.docx	29 november 2022
2. Bijlage 1 Stappen binnen de rekenregels v4.0.pdf	23 september 2022
3. Bijlage 2 Specificaties BVV Rekenregels R22-07 v4.0.pdf	23 september 2022
4. Bijlage 5 - Input voor mogelijke ketenafspraken in verband met vervroegd herberekenen beslagvrije voet 0.4.pptx	13 december 2022
5. concept Memo reviews complexiteit rekenregels en rekentools 29072022.docx	12 september 2022
6. Definitief rapport expertsessies - Wat zeggen de experts.pdf	1 december 2022
7. Memorie van toelichting wet vBVV.pdf	23 september 2022
8. R23.01 TC1.11 MM BVV - UWV tbv interview	21 december 2022
9. Rapport ICTU - beslagvrije voet 0610.pdf	1 december 2022
10. Risico's te laag vastgestelde BVV werkende armen.docx	29 november 2022
11. Significant APE - Second opinion rekenregels vereenvoudiging beslagvrije voet - 20 aug.pdf	23 september 2022
12. Ketens de Baas – pijlers en bouwstenen voor Ketensturing	11 april 2023



kpmg.com/socialmedia

© 2023 KPMG N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

Document Classification: KPMG Confidential