

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1341

Vragen van het lid **Ceder** (ChristenUnie) aan de Staatssecretarissen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Justitie en Veiligheid over *het toenemend aantal schuldregelingen met een «nulaanbod»* (ingezonden 20 januari 2026).

Antwoord van Minister **Vijlbrief** (Sociale Zaken en Werkgelegenheid), mede namens de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (ontvangen 16 maart 2026). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2025–2026, nr. 1180.

Vraag 1

Heeft u kennisgenomen van de verschenen artikelen^{1, 2, 3} over de ontwikkelingen in de schuldhulpverlening waar het «nulaanbod» toeneemt?

Antwoord 1

Ja, deze artikelen zijn ons bekend.

Vraag 2

Hoe beoordeelt u de verschillende standpunten over de rechtmatigheid van het gebruik van het «nulaanbod»?

Antwoord 2

Het kabinet is ermee bekend dat er verschillende standpunten bestaan ten aanzien van het gebruik van het vrij te laten bedrag (vtlb) voor het vaststellen van de afloscapaciteit in buitengerechtelijke schuldregelingen. Het gebruik van het vtlb heeft als mogelijke uitkomst het zogenoemde «nulaanbod» als er geen afloscapaciteit is. Een buitengerechtelijke schuldregeling komt vrijwillig tot stand tussen de schuldenaar en de schuldeisers, waarbij contractsvrijheid het uitgangspunt is. Vanwege de vrijwilligheid is er weinig in wetgeving vastgelegd over de wijze van uitvoering. Het is aan schuldenaren en

¹ Tijdschrift voor Insolventierecht, 2025/15, «Schuldenvrij zonder aflossen. Het nulaanbod bij minnelijke schuldregelingen als nieuw fenomeen: wenselijk en wettelijk toegestaan?», *Schuldenvrij zonder aflossen_Het_nulaanbod_bij_minnelijke_schuldregelingen_als_nieuw_fenomeen.pdf*

² Tijdschrift voor schuldsanering, december 2025, «Het nulaanbod: kan gewoon», www.schulinck.nl/opinie/het-nulaanbod-kan-gewoon/

³ NVVK, 1 oktober 2025, «Schuivende panelen in de schuldhulp: van aflossing naar oplossing», www.nvbk.nl/nieuws-detail/2025/10/01/schuivende-panelen-in-de-schuldhulp-van-aflossing-naar-oplossing?originNode=1393

schuldeisers om tot afspraken over het aflossen van de schuldenlast te komen. Dat kan bijvoorbeeld met behulp van een schuldhulpverlener. In de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) is in artikel 4a, vijfde lid opgenomen dat tenminste de beslagvrije voet (bvv) in acht moet worden genomen in het plan van aanpak, waar een schuldregeling onderdeel van kan zijn. Het vtlb ligt in de meeste gevallen niet onder de bv v en het gebruik ervan is daarmee als zodanig niet onrechtmatig in het licht van artikel 4a, vijfde lid van de Wgs.

Het kabinet realiseert zich dat de memories van toelichting bij de Wgs (2012 en 2021) tegenstrijdige informatie bevatten ten aanzien van het gebruik van het vtlb en de bv v. Het kabinet is hierover in gesprek, ook met betrokken partijen uit de praktijk, om te bezien hoe deze onduidelijkheid weggenomen kan worden. We komen over de uitkomsten uiterlijk in het tweede deel van 2026 terug bij uw Kamer.

Vraag 3

Onderschrijft u het besluit van de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK) om per 1 juli 2024 het zogenoemde «nulaanbod» voor hun leden toe te staan voor mensen die conform de methode van het vrij te laten bedrag geen afloscapaciteit hebben? Ziet u dit als een goede stap vooruit in het kader van de bestaanszekerheid van deze groep schuldenaren (die voor de schuldregeling vaak jaren te maken hebben gehad met beslagleggingen en dergelijke)?

Antwoord 3

De branchevereniging NVVK vertegenwoordigt een groot deel van schuldhulpverlenende instanties in Nederland. Dit doet zij onder andere door het opstellen van standaarden voor de schuldhulpverlening waar haar leden zich aan verbinden en het maken van collectieve afspraken met (koepels van) schuldeisers. Het staat de branche vrij om, binnen de kaders van geldende wet- en regelgeving, invulling te geven aan werkwijzen met betrekking tot de schuldhulpverlening. Het is voor de schuldhulpverleningspraktijk wenselijk dat dat de NVVK haar leden een uniform kader biedt waardoor zowel schuldeisers, schuldenaren en schuldhulpverleners weten waar ze aan toe zijn.

Het is van belang dat een schuldenaar zich inspant om een zo groot mogelijk deel van de schuld af te lossen binnen de mogelijkheden van zijn persoonlijke financiële situatie. Het kabinet vindt het belangrijk dat niemand in een uitzichtloze schuldensituatie belandt. Het kabinet hecht er ook aan dat de kwaliteit van schuldhulpverlening wordt vergroot en de uitvoering meer wordt geüniformeerd. Daarom heeft het kabinet een basisdienstverlening schuldhulpverlening afgesproken met VNG, NVVK en Divosa.⁴ Daarnaast heeft de NVVK een keuzehulp⁵ ontwikkeld waarmee de schuldhulpverlener kan beoordelen wat het best passende instrument is voor de schuldeisers en schuldenaar. Hierin is vermeld dat als de verwachting bestaat dat gedurende de looptijd van 18 maanden de afloscapaciteit kan toenemen, niet gekozen wordt voor een saneringskrediet maar voor schuldbemiddeling.

Het is belangrijk om te benadrukken dat zowel het vtlb als de bv v niet hetzelfde zijn als het bestaansminimum. Wel zijn beide berekeningswijzen erop gericht om te borgen dat mensen met problematische schulden een minimumbedrag overhouden om van te leven en af te lossen.

Vraag 4

Deelt u tegelijkertijd de zorg dat het structureel toepassen van een nulaanbod bij een steeds groter wordende groep mensen mogelijk kan leiden tot een disbalans tussen schuldenaren en schuldeisers en mogelijk afbreuk doet aan het uitgangspunt van wederkerigheid en draagkracht? Kunt u uw zienswijze delen?

⁴ Kamerstukken II, 2023/24, 24 515, nr. 730

⁵ Keuzehulp: saneringskrediet of schuldbemiddeling? - NVVK

Antwoord 4

Het kabinet herkent de zorg dat het ontbreken van afloscapaciteit via de vtlb-berekening grote consequenties kan hebben voor schuldeisers. Het uitgangspunt bij het aflossen van schulden is wederkerigheid en draagkracht, waarbij er altijd ruimte moet zijn voor individuele gevallen waarbij blijkt dat niet kan worden afgelost. Aan de andere kant is het ook belangrijk dat schuldenaren tijdens een schuldregeling voldoende financiële middelen overhouden om te voorzien in hun levensonderhoud. Dit uitgangspunt staat op gespannen voet met het belang van schuldeisers. Het is daarom belangrijk dat er kritisch wordt gekeken naar wat iemand kan afdragen. Los daarvan houdt het kabinet aandacht voor passende begeleiding en nazorg voor schuldenaren die zich melden voor schuldhulpverlening. Het doel van begeleiding en nazorg is om de financiële redzaamheid te versterken en te voorkomen dat mensen opnieuw in een situatie van problematische schulden terecht komen. Gemeenten kennen de wettelijke verplichting om nazorg te bieden. Op welke manier financiële begeleiding en nazorg kan worden geboden is uitgewerkt in de basisdienstverlening. In lijn met de motie Van Eijk (VVD) en Inge van Dijk (CDA)⁶ is opgenomen dat de nazorgperiode 12 maanden duurt. Hiermee blijft de inwoner nog in ieder geval 12 maanden na finale kwijting van de schulden in beeld, ook wanneer er sprake is geweest van een «nulaanbod».

Vraag 5

Kunt u toelichten hoe dit nulaanbod zich verhoudt tot de wettelijke 5%-regeling die geldt voor de beslagvrije voet en die volgens de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) en de wetsgeschiedenis ook voor de schuldhulpverlening geldt? Wat is volgens u de verhouding tussen artikel 285 lid 1 onder f FW en de 5%-regeling? Is het nulaanbod gelet op de memorie van toelichting van de Wgs (Kamerstukken II 2019/20, 35 316, nr. 3, p. 17.) strijdig met de bedoeling van de wet of is het kabinet van mening dat het nulaanbod wel degelijk verenigbaar is? In hoeverre is het feit dat een minnelijke schuldregeling een afspraak is tussen partijen waar de Wgs formeel los van staat hierbij relevant?

Antwoord 5

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 2 is in de Wgs opgenomen dat tenminste de beslagvrije voet in acht moet worden genomen, waarbij, zoals toegelicht in de memorie van toelichting op pagina 17, ten minste 5% van het inkomen gebruikt kan worden voor aflossing van schulden. In de memorie van toelichting staat ook dat het ophogen van de beslagvrije voet is toegestaan, het verminderen niet. Daarmee is het toepassen van het vrij te laten bedrag niet strijdig met de Wgs. De Wgs gaat over de gemeentelijke schuldhulpverlening in den brede, niet specifiek over schuldregelingen. De Faillissementswet biedt de mogelijkheid om, bij het ontbreken van afloscapaciteit, de rechtbank direct om toegang tot de Wsnp te verzoeken, zonder daarvoor eerst een buitengerechtelijke poging te hebben gedaan. Het is daarmee voor schuldhulpverleners mogelijk om bij het ontbreken van afloscapaciteit toch een voorstel voor een buitengerechtelijke schuldregeling voor te leggen aan de schuldeisers of om namens de schuldenaar een verzoek tot toelating tot de Wsnp in te dienen. Juist doordat een buitengerechtelijke schuldregeling een afspraak is tussen partijen staat het hen vrij om de voorwaarden van de schuldregeling met elkaar af te stemmen. Wanneer partijen er onderling niet uitkomen, is er een mogelijkheid om een dwangakkoord aan te vragen. De rechter beoordeelt bij een dwangakkoord alleen of een schuldeiser op redelijke gronden heeft geweigerd. Dit wordt gedaan op basis van de door de schuldeiser aangedragen argumenten.

Vraag 6

Klopt het dat het nulaanbod inmiddels voor ongeveer een derde van de nieuwe schuldregelingen geldt? Hoe beoordeelt het kabinet dit? Bent u bereid dit cijfer nader te onderzoeken en daarbij ook de onderliggende draagkracht van deze groep te analyseren?

⁶ Kamerstukken II, 2024/25, 24 515, nr. 791

Antwoord 6

In december 2024 heeft de NVVK gepubliceerd dat uit dossieronderzoek blijkt dat er bij een derde van de dossiers geen aflossingscapaciteit is.⁷ Bij dit onderzoek is tevens gekeken naar de kenmerken van de schuldenaren die geen mogelijkheid hebben tot aflossing. Het betreft met name schuldenaren die leven van een uitkering (84%), de grootste groep is alleenstaand (57%) en in 23% betreft het een alleenstaande ouder met kind(eren). Dit dossieronderzoek is echter uitgevoerd onder een deel van de NVVK leden en betreft dus niet een volledige weergave van alle leden. In de loop van het tweede kwartaal van 2026 zal de NVVK het jaarverslag van 2025 publiceren, hierin zullen recentere cijfers worden weergegeven die betrekking hebben op alle leden. In afwachting van deze cijfers wordt nader onderzoek daarom op dit moment niet noodzakelijk geacht.

Vraag 7

Wat is uw visie op aflossen, zij het zeer beperkt, in relatie tot duurzame gedragsverandering? Bent u bereid te onderzoeken hoe duurzame gedragsverandering inclusief financiële bewustwording en het voorkomen van terugval het beste gerealiseerd kan worden? In hoeverre is het hierbij relevant dat verschillende schuldeisers liever een schuld afboeken in plaats van een klein deel van de schuld te ontvangen (inclusief bijbehorende administratieve handelingen)?

Antwoord 7

Enkel het maandelijks aflossen van een deel van de totale schuldenlast leidt niet direct tot gedragsverandering. Begeleiding kan wel leiden tot een gedragsverandering. Daarom is begeleiding passend bij de situatie van de schuldenaar nodig. Middels de basisdienstverlening worden handvatten geboden voor het bieden van begeleiding en nazorg. Uit recent onderzoek van de Hogeschool van Amsterdam blijkt dat schuldeisers sinds de halvering van de aflosperiode per 1 juli 2023 niet minder akkoord gaan met schuldregelingen. In dit onderzoek was het lastig om de wijzigingen per 1 juli 2023 (halvering aflosperiode) en 1 juli 2024 (toepassen vtlb met mogelijk gevolg «nulaanbod») los van elkaar te zien. In het onderzoek gaven schuldeisers wel aan zorgen te hebben over de uitvoering van financiële begeleiding en nazorg voor mensen in een schuldregeling. Om terugval in schuldenproblematiek te voorkomen, is goede begeleiding en nazorg noodzakelijk. Voor grotere schuldeisers kan het financieel-administratief aantrekkelijker zijn om een schuld direct af te boeken in plaats van een relatief klein deel van de schuld, of niets, terug te ontvangen. Voor kleinere schuldeisers kan dit anders liggen, omdat de impact van het afboeken van een schuld voor hen groter is op de financiële situatie van het bedrijf. Dit beeld wordt ook ondersteund door de bevindingen die voortkomen uit het onderzoek dat heeft plaatsgevonden binnen de verkorting minnelijke schuldregelingen en Wet schuldsanering natuurlijke personen.⁸ Op dit moment achten wij onderzoek naar gedragsverandering in relatie tot terugval niet opportuun. Dit komt met name door het gebrek aan landelijke data over terugval. Door middel van het project Data Delen Armoede en Schulden (DDAS⁹) wordt data op een uniforme wijze vergaard, waardoor er meer inzicht komt in onder andere terugvalcijfers. De verwachting is dat in 2027 de eerste cijfers worden gepubliceerd. Op basis van deze gegevens zal ik bezien of aanvullend onderzoek noodzakelijk is.

Vraag 8

Bent u bereid om met de relevante partners uit het veld het gesprek te voeren over het nulaanbod en te onderzoeken wat de ervaringen in de praktijk zijn (zowel van schuldeisers, schuldenaren als schuldhulpverleners) en of het nulaanbod invloed heeft op de algemene bereidheid van schuldeisers om mee te werken aan een schuldregeling? Ziet het kabinet een rol voor

⁷ «Ongeveer eenderde van hulpvragers heeft geen afloscapaciteit» - NVVK

⁸ Kamerstukken II 2024/25, 24 515, nr. 817

⁹ Met DDAS worden periodiek en geautomatiseerd gegevens bij gemeenten opgehaald en beschikbaar gemaakt. Het gaat om gegevens over de resultaten van schuldhulpverlening en vroegsignalering. Kamerstukken II, 2024/25, 24 515, nr. 791

zichzelf in het herijken van het beleid rond aflossingsverplichtingen binnen minnelijke schuldregelingen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 8

Wij voeren regelmatig overleg met schuldeisers, schuldhelpverleners en mensen met schulden om de gewenste en ongewenste effecten van het beleid in de gaten te houden. Dit blijven we doen. In recent onderzoek dat door de Hogeschool van Amsterdam is uitgevoerd zijn de ervaringen van schuldeisers, schuldhelpverleners en schuldenaren opgehaald met betrekking tot de verkorting van het buitengerechtelijke traject.¹⁰ De onderzoekers gaven hierbij aan dat het moeilijk was om de verkorting geïsoleerd van de ontwikkelingen rond het toepassen van de vtlb-berekening te onderzoeken. Daarmee is in het onderzoek ook deels gekeken naar de ervaringen met het «nulaanbod». De conclusie van het onderzoek was dat er, na enige initiële weerstand, nu overwegend wordt meegewerkt aan schuldregelingen door schuldeisers. Wel gaven zowel schuldeisers als schuldhelpverleners aan zorgen te hebben over het risico op terugval nu de duur van schuldregelingen is verkort en er vaker sprake is van ontbrekende afloscapaciteit.

Het kabinet ziet op dit moment geen aanleiding om voor schuldregelingen een herijking uit te voeren van het beleid. Het uitgangspunt is dat er sprake is van een buitengerechtelijke schuldregeling en deze vrijwillig tot stand komt tussen de schuldenaar en de schuldeisers waarbij contractsvrijheid het uitgangspunt is. Leidend hierin is dat tenminste de beslagvrije voet in acht moet worden genomen en dat daar enkel naar boven toe van mag worden afgeweken.

Vraag 9

Wat is uw standpunt aangaande het moment van finale kwijting bij een nulaanbod? In hoeverre zou een spaarprognose-aanbieding een alternatief zijn (in plaats van een saneringskrediet i.c.m. een nulaanbod) om schuldenaren 18 maanden te kunnen begeleiden om duurzame gedragsverandering mogelijk te maken?

Antwoord 9

Een schuldhelpverlener bepaalt, op basis van de situatie van de schuldenaar, welk instrument passend is voor het oplossen van de schuldenlast. Als de verwachting is dat er nog mogelijkheden zijn voor de schuldenaar om een (hoger) inkomen te vergaren gedurende de looptijd van de schuldregeling ligt een schuldregeling met een spaarprognose-aanbieding (schuldbemiddeling) meer voor de hand dan een saneringskrediet waarbij de schuld direct wordt afgeboekt en de schuldenaar een maandelijks (vast) bedrag terugbetaalt aan een gemeentelijke kredietbank. Als blijkt dat er geen aflossingsmogelijkheden zijn, dan kan de schuldhelpverlening een «nulaanbod» doen. Het staat een schuldhelpverlener vrij om, ook bij een «nulaanbod», een schuldbemiddelingstraject aan te bieden. De schuldregelaar motiveert zijn beslissing bij het aanbod aan de schuldeisers.

Bij alle vormen van schuldregelingen staat voorop dat het bieden van passende financiële begeleiding noodzakelijk is. Wanneer een inwoner zich meldt bij de gemeentelijke schuldhelpverlening wordt er naast een plan van aanpak ook een begeleidingsplan opgesteld. Hierin staat vermeld welke vorm van begeleiding de schuldenaar ontvangt en welke doelen behaald dienen te worden met die begeleiding. Dit alles heeft als doel om terugval in een schuldensituatie te voorkomen.

Vraag 10

Hoe kijkt u aan tegen een uitspraak¹¹ van de rechtbank Midden-Nederland waarbij een dwangakkoord met een nulaanbod wordt afgewezen omdat volgens de ene afdeling van de gemeente er wel afloscapaciteit is en er 5% ingehouden wordt op de uitkering, terwijl de schuldhelpverlener, in opdracht van diezelfde gemeente aangeeft dat er geen afloscapaciteit is en van schuldeisers verlangd wordt in te stemmen met een nulaanbod?

¹⁰ <https://open.overheid.nl/documenten/654deca2-4b96-4ca2-9b82-cfd5b6f16634/file>

¹¹ Rechtbank Midden-Nederland, 1 september 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:4776

Antwoord 10

Het past het kabinet niet om in te gaan op het rechterlijk oordeel in een individuele zaak. Het is aan de rechter om te oordelen of sprake is van onredelijke weigering van de schuldeiser(s). Wel blijft het kabinet de jurisprudentie over schuldregelen zonder afloscapaciteit op de voet volgen.

Vraag 11

Wat is uw reflectie op de uitspraak¹² van de rechtbank Midden-Nederland waarbij een dwangakkoord met een nulaanbod wordt afgewezen omdat een traject in de wettelijke schuldsanering vergelijkbaar zou zijn en daar betere waarborgen zijn voor een hogere afdracht aan de schuldeisers dan het nulaanbod in het minnelijk traject?

Antwoord 11

Gelijk aan het antwoord op vraag 10, gaat het kabinet niet in op individuele gerechtelijke uitspraken.

Vraag 12

Klopt het dat rechters in Wsnp-zaken het vrij te laten bedrag berekenen volgens een methode die is ontwikkeld door Recofa, waarbij de wettelijke 5%-norm niet wordt meegenomen? Hoe beoordeelt u dit juridisch en beleidsmatig?

Antwoord 12

Het klopt dat in Wsnp-zaken wordt gerekend met het vrij te laten bedrag. Dit is op basis van de door Recofa (Rechters-commissaris Faillissementen en surseances van betaling) ontwikkelde methode. Dit past binnen het wettelijk kader van de Wsnp, waarbij artikel 295 van de Faillissementswet een grondslag kent voor het vtlb. Het vtlb bestaat uit de bvz en een door de Recofa vastgesteld nominaal bedrag. In het nominaal bedrag worden correcties opgenomen voor noodzakelijke en onvermijdelijke kosten waar de bvz geen rekening mee houdt. Het criterium daarbij is minimaal maar toereikend, zodat er enerzijds zoveel mogelijk gespaard wordt voor schuldeisers en er anderzijds geen nieuwe schulden hoeven te ontstaan tijdens de schuldregeling. Bij een negatieve correctie kan het nominaal bedrag op nihil uitkomen en is het vtlb gelijk aan de beslagvrije voet. De richtlijnen voor de nominale correcties zijn vastgelegd in het vtlb-rapport, dat halfjaarlijks wordt geactualiseerd. De wet laat het immers aan de rechter-commissaris om dit nominaal bedrag vast te stellen.

Aan het einde van een Wsnp-traject wordt pas gezien wat er daadwerkelijk gereserveerd kon worden gedurende de schuldregeling. De uitkomst van de berekening van het vtlb kan ertoe leiden dat er minder dan 5% van het inkomen wordt afgelost of zelfs helemaal niet kan worden afgelost. Hier staat tegenover dat de Wsnp diverse wettelijke waarborgen voor schuldeisers biedt, zoals een informatie- en inspanningsplicht voor de schuldenaar. Voldoet de schuldenaar daar niet aan, dan kan het Wsnp-traject worden beëindigd. Bovendien is er sprake van toezicht door de Wsnp-bewindvoerder en de rechter-commissaris. De rechtbank oordeelt aan het einde van het traject of de schuldenaar alle verplichtingen van de schuldsaneringsregeling (waaronder de afdracht aan de boedelrekening) is nagekomen en of de schuldenaar de schone lei krijgt.

Beleidsmatig gezien ziet het kabinet vooral voordelen in deze Recofa-richtlijnen. Deze zijn namelijk door gespecialiseerde rechters opgesteld, zijn relatief snel aan te passen en bieden ruimte aan rechters om in concrete gevallen maatwerk te bieden.

Vraag 13

Bent u het eens dat het wenselijk zou zijn dat schuldenaren een minimale aflossing moeten kunnen doen met inachtneming van het vtlb, wat noodzakelijkerwijs vraagt het sociaal minimum te verhogen? Bent u bereid om, mede naar aanleiding van het rapport van de Commissie sociaal minimum, te onderzoeken hoe het sociaal minimum zodanig kan worden versterkt dat mensen ook met een laag inkomen toch een bijdrage naar draagkracht

¹² Rechtbank Midden-Nederland, 10 november 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:6464

kunnen leveren in schuldregelingen? Wat zouden de financiële consequenties hiervan zijn?

Antwoord 13

Wie schulden aangaat moet deze in beginsel terugbetalen. Een verhoging van het sociaal minimum leidt maar in beperkte mate tot meer afloscapaciteit. Op basis van de berekening van de beslagvrije voet is de aflossingsruimte ten minste 5 procent van het inkomen. Bij een verhoging van het sociaal minimum komt 5 procent van de verhoging ten goede aan de schuldeiser. Bij toepassing van het vtlb hangt dit van persoonlijke omstandigheden af of in die situatie meer aflossingscapaciteit overblijft. Zoals ook in het antwoord op vraag 3 vermeld, is het vtlb en de bvv niet hetzelfde als het bestaansminimum.