

Vergaderjaar 2002–2003

28 258

Evaluatie Wet schuldsanering natuurlijke personen

Nr. 4

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 22 november 2002

1. Inleiding

Op 3 juli 2002 heeft een algemeen overleg plaatsgevonden (kamerstuk 28 258, nr. 3) over het kabinetsstandpunt evaluatie van de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp). In uw brief d.d. 27 september jl. (zie bijlage) verzoekt u mij in te gaan op de tijdens dit algemeen overleg gedane suggesties en gestelde vragen. Voorts vraagt u in uw brief d.d. 27 september (43-02-SZW) naar de stand van zaken met betrekking tot het plan van aanpak schuldenproblematiek jongeren. In genoemd algemeen overleg heeft mijn ambtsvoorganger de Kamer toegezegd om de gedane suggesties en gestelde vragen ter afhandeling aan zijn opvolger over te dragen. Conform deze toezegging informeer ik u hierbij over de contouren van het beleid betreffende integrale schuldhulpverlening in het algemeen, en de aanpak van de schuldenproblematiek onder jongeren in het bijzonder. Tot slot beantwoord ik een tweetal concrete vragen waarvan de beantwoording in het algemeen overleg d.d. 3 juli is toegezegd.

Bij de integrale schuldhulpverlening zijn twee trajecten te onderscheiden, het minnelijke en het wettelijke traject. Het minnelijke traject is gemeentelijke autonomie, en wordt afhankelijk van de lokale situatie vormgegeven en uitgevoerd door verschillende disciplines (sociale diensten, maatschappelijk werk en kredietbanken). De gemeenten vervullen hierbij een regierol. Het wettelijke traject vindt plaats op grond van de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (Wsnp), en kan (onder voorwaarden) door de rechter worden ingezet indien het minnelijke traject geen oplossing voor de schuldenproblematiek biedt. Het wettelijke traject valt onder de beleidsverantwoordelijkheid van de minister van Justitie. Het hierna geschetste beleid integrale schuldhulpverlening heeft betrekking op het minnelijke traject.

2. Contouren beleid integrale schuldhulpverlening

Algemeen

Bij de aanpak van de schuldenproblematiek is er sprake van problematische schulden, wanneer huishoudens de financiële verplichtingen die zij aangaan niet (meer) zonder professionele hulp kunnen oplossen. Uit diverse onderzoeken blijkt dat oorzaken van problematische schulden te wijten zijn aan endogene factoren (in de persoon zelf gelegen oorzaken, zoals een gat in de hand, onvermogen tot beheer van de gezinsfinanciën, gebrek aan kennis omtrent financiële verplichtingen, psychische problemen) en exogene factoren (oorzaken gelegen buiten de persoon, zoals terugval in inkomen, structureel laag inkomen, eenmalige hoge uitgaven, schulden uit ex-partner relatie). Ook is een combinatie van beide typen oorzaken mogelijk. Vanwege deze diversiteit van achterliggende factoren, is er geen eenduidig verband tussen het verkeren in een problematische schuldsituatie en de hoogte van het inkomen; schuldsituaties komen ook voor bij hogere inkomenscategorieën, terwijl veel huishoudens op minimumniveau geen problematische schulden kennen. Ik ben daarom van mening dat de sleutel voor het oplossen van de schuldsituatie vaak bij de schuldenaar zelf ligt. Dit neemt niet weg dat er ook sprake is van een verantwoordelijkheid van de overheid in deze.

Ik ben dan ook voornemens om de accenten van het beleid integrale schuldhulpverlening te leggen op het ontwikkelen van maatregelen op rijksniveau om de diverse actoren die een rol spelen bij het veroorzaken, instandhouden of vergroten van de schuldenproblematiek, hun eigen verantwoordelijkheid te laten dragen in het oplossen daarvan.

Deze actoren zijn:

- schuldenaren,
- financiers,
- schuldeisers,
- gemeenten / schuldhulpverleners.

Dit beleid moet leiden tot het uiteindelijk terugdringen van de schuldenproblematiek in Nederland. Wegens het ontbreken van o.a. een uniforme registratie van gegevens, zijn er geen harde gegevens inzake de omvang van de schuldenproblematiek in Nederland. De doelgroep van het beleid wordt gevormd door de huishoudens met een inkomen tot 150 % van het minimum, immers mensen met lagere inkomens zijn kwetsbaarder bij het ontstaan van schuldsituaties dan mensen met een hoger inkomen. Om zicht te krijgen op de ontwikkeling van de omvang van de schuldenproblematiek van deze doelgroep, is monitoren noodzakelijk. De (nul)meting vindt voor het eerst plaats in 2003 en zal periodiek worden herhaald.

Beleidsuitgangspunten.

De volgende uitgangspunten zijn leidend bij het formuleren van rijksbeleid betreffende integrale schuldhulpverlening:

1. Degene die zich in een problematische schuldsituatie manoeuvreert, is primair zelf daarvoor verantwoordelijk; hij/zij moet zich daarvan bewust zijn c.q. bewust worden gemaakt.
2. Op lokaal niveau moet door het leveren van maatwerk een vangnet aanwezig zijn, voor diegenen die in een problematische schuldsituatie verkeren. Er dient een balans te zijn tussen eigen verantwoordelijkheid van de burger en het bieden van een vangnet door gemeenten.
3. De centrale regelgeving vanuit het rijk dient zoveel mogelijk beperkt te blijven; de gemeentelijke instanties belast met de uitvoering van

schuldhulpverlening moeten zelf hun regelgeving op dit terrein kunnen vaststellen. Het Rijk vervult hierbij een faciliterende rol.

4. Kredietverstrekkers zouden meer verantwoordelijkheid moeten dragen voor de gevolgen van het verstrekken van kredieten aan personen die reeds tot de risicogroep problematische schuldenaren behoren.

3. Aanpak schuldenproblematiek algemeen

Schuldenaren aanspreken op hun eigen verantwoordelijkheden

Mensen die zich in een problematische schuldsituatie manoeuvreren moeten bewust worden gemaakt van het eigen handelen en daarmee hun zelfredzaamheid vergroten.

Ik ben van mening dat de schuldhulpverlening zo veel mogelijk integraal moet worden uitgevoerd, dat wil zeggen dat niet alleen naar een financiële oplossing moet worden gezocht, maar dat er ook aandacht moet zijn voor budgetbegeleiding en budgetbeheer (hulp bij het rondkomen met het inkomen), en psychosociale hulp (o.a. gedragsverandering).

Onlangs heeft het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (NIBUD) in opdracht van de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK) een onderzoek uitgevoerd naar de vraag of de invoering van de euro heeft geleid tot financiële problemen bij huishoudens. De conclusie van dit onderzoek is onder andere dat de invoering van de euro heeft geleid tot aanpassingsproblemen ten aanzien van het besef of iets duur of goedkoop is, hetgeen kan leiden tot risicovolle financiële problemen. De belangrijkste oorzaak hiervan zijn niet de als gevolg van de invoering van de euro veronderstelde prijsstijgingen, maar is bij de consument zelf te zoeken. Volgens het onderzoek blijkt de overgrote meerderheid van de Nederlanders nog in guldens te denken, en dat gaat gepaard met vergissingen zoals velen melden. Wanneer men volledig gaat denken in euro's, zullen deze vergissingen niet meer gemaakt worden en zullen deze problemen niet meer optreden.

De Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK) en het NIBUD geven aan een gezamenlijke campagne te willen starten om vooral de kwetsbare groepen in de samenleving bewust te maken van de waarde van de euro. Ik zal samen met mijn ambtgenoot van Financiën en met het NIBUD en de NVVK bezien welke rol de Rijksoverheid in deze kan spelen.

Voorts zal ik initiatieven en experimenten die gericht zijn op een integrale aanpak van de schuldenproblematiek blijven stimuleren. Voorbeelden hiervan zijn initiatieven van het Leger des Heils op het terrein van «basis-bankservice» aan daklozen en initiatieven inzake budgetbeheer en schuldhulpverlening aan dak- en thuislozen.

Om met name jongeren bewust te maken van de gevaren van het lenen van geld of het kopen op krediet, zal een bewustwordingscampagne worden geïnitieerd gericht op jongeren en hun ouders, via het eigen «jongerenloket» op de website van SZW.

Het stimuleren van zelfregulering bij financiers.

Een centrale schuldenregistratie naast de huidige centrale kredietregistratie vormt een extra instrument om overkreditering van de doelgroep te voorkomen. De mogelijkheid wordt onderzocht om te komen tot een centrale registratie van schulden bij het BKR en het raadplegen daarvan door kredietverleners. Van belang is dat duidelijk wordt welke gegevens geregistreerd zouden moeten worden, voor welk doel en wie kennis mogen nemen van deze informatie. Het privacy aspect speelt

hierbij een belangrijke rol. Ik verwacht in het voorjaar 2003 de Kamer over de uitkomsten van dit onderzoek te kunnen informeren.

Bij het ministerie van Financiën is thans het wetsvoorstel Wet Financiële Dienstverlening (Wfd) in voorbereiding. Dit wetsvoorstel voorziet onder andere in het formuleren van gedragsregels voor kredietverstrekkers betreffende informatieverstrekking en de zorgvuldige behandeling van kredietnemers. Op basis van dit wetsvoorstel zullen gedragsregels tot stand komen die kredietverstrekkers verplichten om *bij het verstrekken van een krediet expliciet rekening te houden met de financiële positie van kredietnemers. Voor het verstrekken van kredieten aan personen die zijn aangewezen op een inkomen op of rond het minimum en aan jongeren, waarvan de financiële positie in de regel ook geen grote schulden zal toestaan, impliceert dit een zeer terughoudende opstelling van kredietverstrekkers. SZW zal in overleg treden met Financiën om te komen tot een nadere vormgeving van de gedragsregels op dit punt.*

Voorts zal SZW in overleg treden met de Nederlandse Vereniging van Banken en de Vereniging van Financieringsmaatschappijen Nederland over de mogelijkheid om jongeren al dan niet «rood te laten staan» op hun betaalrekeningen.

Certificering van de schuldhulpverlening

Het vertrouwen van de schuldeiser in de kwaliteit van het minnelijke traject kan worden bevorderd indien de schuldeiser ervan uit kan gaan dat de schuldhulpverlener in het minnelijke traject zich aan uniforme landelijk geldende gedragsregels en kwaliteitseisen houdt. Het certificeren van schuldhulpverleners die daaraan voldoen kan dat mogelijk waarborgen. SZW zal een verkenning voor de publieke sector doen naar de mogelijkheden om door middel van certificering van schuldhulpverleners de kwaliteit van het minnelijke traject te verbeteren. Tevens zal worden bezien of SZW hierin een stimulerende rol kan vervullen.

Het faciliteren van gemeenten en uitvoering integrale schuldhulpverlening.

Het kabinet streeft ernaar de centrale regelgeving zoveel mogelijk tot algemene kaders te beperken. Het past dan ook niet om voor de schuldhulpverlening wettelijke regels te stellen. De gemeenten moeten wel door middel van het aanreiken van de juiste instrumenten en bevoegdheden in staat zijn om in het individuele geval keuzes te maken die nodig zijn om een op de persoon toegesneden pakket van voorzieningen aan te bieden. De inzet van het rijk zal ook gericht blijven op het faciliteren van de uitvoering van de schuldhulpverlening door gemeenten.

In situaties waarbij de belanghebbende beschermd moet worden tegen het afglijden in de maatschappij en tekort schiet in zijn zelfredzaamheid (dakloosheid, psychosociale problemen, verslaving, etc) kunnen er gegronde redenen aanwezig zijn om aan het recht op bijstand bepaalde verplichtingen te verbinden. Te denken valt hierbij aan het verstrekken van (een deel van) de uitkering in natura en/of rechtstreekse doorbetaling van een deel van de uitkering ter voldoening van bijvoorbeeld de vaste lasten, e.e.a. afhankelijk van de individuele situatie van betrokkene. Aan deze personen kan ook verplicht budgetbeheer worden opgelegd. Thans is verplicht budgetbeheer alleen mogelijk indien er bij de belanghebbende een (dreigende) schuldsituatie aanwezig is. De mogelijkheid om bijstand in natura te verstrekken en de toepassing van verplicht budgetbeheer in situaties waarin de belanghebbende beschermd moet worden tegen het afglijden in de maatschappij en het tekort schieten in zijn zelfredzaamheid,

zal worden meegenomen in het wetstraject herziening Algemene bijstandswet.

Bundeling van expertise op het terrein van de integrale schuldhulpverlening, uniformering van definities, uitwisseling van ervaringscijfers en de ontwikkeling van kwaliteitsmodellen voor de uitvoering, moeten leiden tot een verdere verbetering van de kwaliteit van het minnelijke traject. Het Landelijk Platform Integrale Schuldhulpverlening (LPIS) voert deze activiteiten uit met financiële ondersteuning van SZW. Ik ben dan ook voornemens om de op gemeentelijke schuldhulpverlening gerichte projecten, zoals voorlichting over preventiemaatregelen, de implementatie van kwaliteitsmodellen en andere producten voor de verbetering van de uitvoering en de terugdringing van de schuldenproblematiek, te blijven stimuleren en – binnen de beschikbare budgettaire ruimte – te subsidiëren.

4. Aanpak schuldenproblematiek jongeren

Bij de begrotingsbehandeling van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor het jaar 2002 is de motie Noorman-Den Uyl c.s. (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 000 XV, nr. 23) aangenomen. Daarin is het kabinet verzocht om met schuldhulporganisaties, de VNG, jongerenorganisaties, kredietinstellingen en banken te komen tot een gezamenlijk plan van aanpak gericht op preventie, voorlichting en schuldhulpverlening onder jongeren. Aanleiding tot deze motie is het in november 2001 verschenen onderzoeksrapport «Financieel gedrag van werkende jongeren 2001», uitgebracht door het NIBUD.

Conform de wens van de Kamer heeft een werkgroep deskundigen uit het veld op het terrein van schulden en jongeren, een aantal ideeën als mogelijke oplossingsrichtingen geformuleerd ter voorkoming en bestrijding van schuldenproblematiek onder jongeren. Aan deze werkgroep hebben deelgenomen: VNG, Platform Integrale Schuldhulpverlening, NIBUD, Nederlandse Vereniging van Banken, Vereniging van Financieringsmaatschappij Nederland, Nationale Jeugdraad en de Gemeente Enschede. In het kader van de uitwerking van de motie zullen de volgende acties door SZW worden uitgevoerd waarbij de ideeën van de werkgroep van deskundigen zijn benut.

Algemene voorlichting aan risicjongeren

De schuldenproblematiek onder jongeren is veelal verborgen achter andere maatschappelijke problemen of hangt daarmee samen. Om de schuldenproblematiek onder jongeren en de risico's daarvan meer zichtbaar, herkenbaar en bespreekbaar te maken stelt de werkgroep voor een landelijke voorlichtingscampagne gericht op het voorkomen van schulden bij jongeren op te zetten.

Om de schuldenproblematiek onder jongeren en de risico's daarvan meer zichtbaar, herkenbaar en bespreekbaar te maken zal SZW in december een landelijke voorlichtingscampagne opzetten, gericht op de groep jongeren van 13 tot 27 jaar. In die campagne zal de norm worden uitgedragen dat lenen ook terugbetalen betekent, en dat rood staan ook lenen is. In het bijzonder zal de campagne gericht zijn op de groep jongeren van 13 tot 18 jaar, waarbij leerlingen in het VMBO en de Beroepsbegeleidende Leerweg (BBL) een aparte aandachtsgroep vormen.

Registratie van schulden is essentieel om overkreditering tegen te gaan. De werkgroep stelt voor de registratie van schulden via het Bureau Kredietregistratie bevroegbaar te laten zijn.

Zoals hiervoor onder punt 3 reeds aangegeven, wordt door SZW de mogelijkheid onderzocht om te komen tot een centrale registratie van schulden bij het BKR. Een centrale registratie van schulden en het raadplegen daarvan door kredietverleners is ook ten behoeve van de doelgroep jongeren een instrument om te voorkomen dat er overkreditering plaatsvindt.

Landelijke ontwikkeling expertise schuldhulpverlening aan jongeren

De werkgroep stelt voor om de mogelijkheden te verkennen ten aanzien van landelijke ontwikkeling van expertise op het gebied van schuldhulpverlening aan jongeren. Doel is het kwalitatief verder ontwikkelen van verschillende werkwijzen, die in het land worden toegepast en de landelijke overdracht van ervaringen en inzichten. Kredietverstrekkers en banken hechten eraan hierbij expliciet mogelijkheden te betrekken om de afloscapaciteit van jongeren in een problematische schuldsituatie te vergroten.

SZW zal de uitwisseling van goede praktijkvoorbeelden van de gemeenten bij schuldhulpverlening aan jongeren stimuleren c.q. bevorderen. In het komende voorjaar tijdens de te houden gemeentedagen, zullen verschillende gemeenten worden gevraagd hun expertise op het gebied van schuldhulpverlening aan jongeren te presenteren.

Structureel inzicht in schuldenproblematiek jongeren

De werkgroep acht een nader inzicht in de aard, de omvang en de oorzaken van de schuldenproblematiek onder jongeren over een langere termijn een eerste voorwaarde voor de aanpak van de problematiek.

SZW zal waar mogelijk in de bestaande onderzoekstrajecten en monitoren apart de positie van jongeren belichten. Om te beginnen in de nul-meting over de omvang van de schuldenproblematiek, waarbij de positie van de jongeren apart in beeld wordt gebracht. De (nul)meting vindt voor het eerst plaats in 2003 en zal periodiek worden herhaald.

5. Algemeen overleg d.d. 3 juli 2002

In het algemeen overleg d.d. 3 juli is gevraagd waarom de minnelijke schuldhulpverlening niet in een wettelijk kader analoog aan de bijzondere bijstand wordt geplaatst. In antwoord daarop meld ik u dat een centrale regulering van minnelijke schuldhulpverlening niet in mijn voornemen ligt. Uitgaande van de wens van het kabinet om de gemeenten meer verantwoordelijkheden te geven, en de regelzucht en bureaucratie over de volle breedte van het beleid terug te dringen, past het niet om het minnelijk traject door middel van centrale wetgeving te reguleren. In deze brief heb ik u de contouren van het door mij gewenste beleid integrale schuldhulpverlening geschetst; het aangeven van wettelijke kaders analoog aan de bijzondere bijstand passen daar niet bij.

Voorts is de vraag gesteld of de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK) door de formele opstelling van de Belastingdienst alleen mee te werken aan schuldsaneringen indien deze worden aangeboden door bij de NVVK aangesloten organisaties, geen monopoliepositie verkrijgt. In reactie op hierop bericht ik u het volgende. De Leidraad Invordering 1990 bepaalt dat ingeval van schuldbemiddeling er gedurende 3 jaar uitstel van betaling van een belastingsschuld wordt verleend indien de schuld-

hulpverlener de gedragscode Schuldregeling NVVK toepast en (geassocieerd) lid van de NVVK is. Hierdoor is het voor de belastingdienst mogelijk om buiten het wettelijk traject (Wsnp) om, toch medewerking te kunnen verlenen aan het (lokale) minnelijke traject; immers de Gedragscode NVVK waarborgt de kwaliteit ervan. Bij de minnelijke schuldsanering (betalingsvoorstel aan de belastingdienst), is de vraag of het voorstel wordt gedaan door een al dan niet (geassocieerd) NVVK-lid en of de Gedragscode NVVK wordt gevolgd, niet van belang. De minnelijke sanering van de belastingschuld wordt in een dergelijk geval behandeld als «buitengerechtelijk akkoord». Van een veronderstelde monopoliepositie van de NVVK bij schuldsanering is dus geen sprake. Bij minnelijke schuldbemiddeling is de Leidraad Invordering 1990 van toepassing.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
M. Rutte

Aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Op 3 juli jl. hebben de commissies voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid en voor Justitie met de vorige ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Justitie een algemeen overleg gevoerd over het kabinetsstandpunt over de evaluatie van de Wet schuldsanering natuurlijke personen (kamerstuk 28 258, nr. 3). In het overleg deelde uw voorganger mee dat de gedane suggesties niet bestemd zijn voor demissionaire bewindslieden en dat de schriftelijke beantwoording van gestelde vragen een taak is van de nieuwe bewindslieden. Uw voorganger zou dan ook het verslag van het algemeen overleg en de gestelde vragen bij zijn opvolger neerleggen.

Naar aanleiding hiervan verzoek ik u namens de vaste commissies voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid en voor Justitie in te gaan op de tijdens bovengenoemd algemeen overleg gedane suggesties en gestelde vragen.

De griffier van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Nava