

Vergaderjaar 2008–2009

24 515

Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting

Nr. 146

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 februari 2009

In vervolg op de brief van 15 september 2008 (Kamerstukken II 2008/2009, 24 515, nr. 140) en de brief van 30 december 2008 (Kamerstukken II 2008/09, 24 515, nr. 145) stuur ik u hierbij de startnotitie over het wettelijke kader minnelijke schuldhulpverlening. In deze startnotitie werkt het kabinet nader uit hoe het wettelijk inbedden van de taak van gemeenten op het terrein van de minnelijke schuldhulpverlening bijdraagt aan de effectiviteit van de minnelijke schuldhulpverlening. Verbetering van de effectiviteit van de minnelijke schuldhulpverlening levert een belangrijke bijdrage aan de bevorderen van de participatie, omdat het bijdraagt aan het voorkomen en oplossen van problematische schulden. Daarnaast is het uiteraard van groot belang dat het voorkomen en oplossen van problematische schulden bijdraagt aan het verbeteren van de positie van personen met (kans op) problematische schulden. Het kabinet heeft al eerder aangegeven dat alle betrokken partijen een verantwoordelijkheid hebben rondom de schulden en die verantwoordelijkheid ook moeten nemen. Maar het kabinet sluit de ogen niet voor de situatie van mensen die te maken krijgen met problematische schulden. Het leven is voor hen vaak zwaar en zeker als gezinnen met kinderen daarmee te maken krijgen, moet er snel hulp geboden kunnen worden.

De meest betrokken partijen in het veld van de schuldhulpverlening zijn betrokken geweest bij de opstelling van deze startnotitie. Daarnaast is de startnotitie in een bestuurlijk overleg met de VNG aan de orde geweest. Partijen uit het veld van de schuldhulpverlening zullen ook worden betrokken bij de nadere uitwerking van beleidsvoornemens die in de startnotitie zijn opgenomen ten behoeve van het op te stellen wetsvoorstel.

Hierbij stuur ik u ook in vervolg op de toezegging van mijn ambtsvoorganger tijdens de behandeling van de begroting van SZW mijn reactie op de voorstellen van de ChristenUnie over schuldhulpverlening.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma

1. Inleiding

Een belangrijk uitgangspunt van kabinetsbeleid is het voorkomen en wegnemen van drempels die participatie in gevaar brengen of zelfs belemmeren. Het kabinet vindt het uit sociaal oogpunt niet aanvaardbaar en economisch niet verantwoord dat mensen buiten de samenleving staan. Om deze reden investeert het kabinet in maatregelen om de participatie van burgers te vergroten. Arbeidsparticipatie staat daarbij voorop. Een problematische schuld is een belangrijke belemmerende factor voor (volwaardige) participatie. Om deze reden heeft het kabinet zich een forse ambitie gesteld op het terrein van armoedebestrijding en schulden. Bij schulden gaat het erom problematische schulden zoveel mogelijk te voorkomen, dan wel op te lossen. Dit omdat de maatschappelijke kosten van schulden vaak hoog zijn: armoede, sociale uitsluiting, huisuitzetting, onverzekerbaarheid, afsluitingen gas/licht.

In de afgelopen periode heeft het kabinet een groot aantal maatregelen genomen gericht op de hele keten rondom schuldenproblematiek: het verbeteren van de financiële bewustwording, het voorkomen van overkreditering, het versterken van de inkomenspositie voor kwetsbare groepen, het tegengaan van het niet-gebruik van inkomensondersteunende voorzieningen, het bevorderen van vroegsignalering en de samenwerking rondom schuldenproblematiek en het verbeteren van de effectiviteit en de kwaliteit van de schuldhulpverlening.

In de brief van 15 september jl. (Kamerstukken II 2008/09, 24 515, nr. 140), waarbij het kabinet het onderzoek «Schulden? De Gemeente helpt!» aan de Kamer heeft gestuurd, constateert het kabinet dat de gemeentelijke schuldhulpverlening effectiever moet en ook kan en heeft daarvoor een aanzet gegeven. In vervolg op de genoemde brief schetst het kabinet in deze notitie de contouren van een wettelijke regeling die tot doel heeft de effectiviteit van de schuldhulpverlening door gemeenten te vergroten. Op basis van de wettelijke regeling wordt minnelijke schuldhulpverlening een wettelijke taak met een regierol voor de gemeenten.

De opbouw van deze notitie is als volgt. Eerst schetst het kabinet het ideaalbeeld zoals dat het kabinet voor ogen staat (2), dan volgt een beschrijving van de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen binnen het beoogde ideaalbeeld (3). Vervolgens wordt de huidige situatie afgezet tegen het ideaalbeeld en wordt duidelijk op welke onderdelen maatregelen noodzakelijk zijn (4). Dan kondigt het kabinet een aantal concrete maatregelen aan in het deel «Contouren van de wettelijke regeling» (5). Tot slot komt de planning van het wetsvoorstel aan de orde (6).

2. Ideaalbeeld schuldhulpverlening

Het kabinet onderschrijft het ideaalbeeld van de schuldhulpverlening zoals de onderzoekers schetsen in het onderzoek «Schulden? De gemeente helpt!». Het stelsel van schuldhulpverlening, zoals dat het kabinet voor ogen staat, zal echter niet alle problemen op het terrein van schulden kunnen voorkomen of oplossen. De overheid kan en wil niet alles reguleren. Burgers zelf, maatschappelijke organisaties, schuldeisers en schuldbemiddelaars hebben hierin hun eigen verantwoordelijkheid. De overheid kan immers niet in alle gevallen voorkomen dat mensen onverantwoorde financiële risico's nemen en niet elk schuldhulpverleningstraject zal tot een duurzame oplossing leiden. Ook zal onverantwoorde kredietverlening niet altijd voorkomen kunnen worden. Het is voor een goed functionerend stelsel van schuldhulpverlening noodzakelijk dat alle partijen – inclusief de overheid – hun verantwoordelijkheid waarmaken. Als dat gebeurt, is het mogelijk stappen te zetten richting een effectievere schuldhulpverlening.

Op hoofdlijnen ziet het stelsel van schuldhulpverlening, zoals het kabinet dat ziet, er als volgt uit. Het stelsel van schuldhulpverlening bestaat uit een minnelijk en een wettelijk traject. De rijksoverheid is systeemverantwoordelijk voor het functioneren van het stelsel als geheel. De belangrijkste uitgangspunten van dit stelsel zijn:

- door preventie, door maatregelen die zorgvuldige kredietverstrekking waarborgen en door tijdig en adequaat in te spelen op signalen dat problematische schulden dreigen te ontstaan kan de behoefte aan schuldhulp worden beperkt;
- als een schuldensituatie is ontstaan en burgers hulp nodig hebben om uit deze situatie te komen, dan moet voor hen in principe gemeentelijke schuldhulpverlening aanwezig zijn;
- de gemeentelijke schuldhulpverlening biedt integrale oplossingen voor schuldsituaties;
- alleen in die gevallen dat gemeentelijke schuldhulpverlening geen soelaas kan bieden, is een beroep op de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) mogelijk.

Op basis van het eerder genoemde onderzoek is het kabinet van mening dat het voor het zoveel mogelijk realiseren van dit ideaalbeeld in aanvulling op al genomen maatregelen noodzakelijk is de taak van gemeenten bij de minnelijke schuldhulpverlening – inclusief de regierol voor gemeenten – wettelijk in te bedden.

3. Rollen en verantwoordelijkheden binnen een effectief functionerend systeem van minnelijke schuldhulpverlening

Binnen een effectief functionerend systeem van minnelijke schuldhulpverlening zijn de belangrijkste partijen:

- de schuldenaar;
- de schuldeiser;
- de schuldhulpverlener;
- de gemeente.

De rijksoverheid is systeemverantwoordelijk en scheidt een aantal belangrijke randvoorwaarden.

Hierna zijn, redenerend vanuit het ideaalbeeld, de belangrijkste rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen in de minnelijke schuldhulpverlening geschetst.

De schuldenaren:

- zijn zelf verantwoordelijk voor het aangaan van financiële verplichtingen, het betalen van aangegane schulden en het voorkomen van problematische schulden;
- werken mee aan de uitvoering van de afgesproken schuldregeling, maken die ook af en maken niet opnieuw problematische schulden;
- werken, indien dit aan de orde is, actief mee aan re-integratie.

De schuldeisers:

- geven alleen krediet of leveren alleen een dienst op afbetaling na toetsing of iemand de nieuwe financiële verplichting op zich kan nemen;
- wijzen schuldenaren vroegtijdig op betalingsachterstanden en wijzen schuldenaren met financiële problemen op een vroeg moment op de mogelijkheden van schuldhulpverlening;
- zijn bereid mee te werken aan schuldhulpverlening die werkt op basis van gestandaardiseerd maatwerk en die van goede kwaliteit is (certificering);
- geven toepassing aan de regeling van de beslagvrije voet.

De schuldhulpverleners¹:

- gaan bij het bieden van een oplossing uit van gestandaardiseerd maatwerk;
- bieden integrale schuldhulpverlening.

De gemeenten:

- bieden schuldhulpverlening aan die voor iedereen en zonder drempels² toegankelijk is;
- bieden integrale schuldhulpverlening aan en vervullen de regierol;
- bieden schuldregelingen aan die uitgaan van gestandaardiseerd maatwerk;
- bieden schuldhulpverlening aan die van goede kwaliteit is waarbij op evenwichtige wijze rekening wordt gehouden met de belangen van de schuldeisers;
- leggen zo mogelijk sancties op indien een cliënt niet of onvoldoende meewerkt aan een schuldhulpverleningstraject;
- bieden nazorg aan na afloop van de schuldhulpverlening.

De rijksoverheid:

- is systeemverantwoordelijk voor een participatiebevorderend stelsel van schuldhulpverlening. Op basis van de informatie over de werking van het systeem neemt de rijksoverheid haar verantwoordelijkheid;
- neemt maatregelen om overkreditering te voorkomen;
- neemt maatregelen/ontwerpt regelgeving om de effectiviteit van schuldhulpverlening te verbeteren;
- voorkomt zoveel mogelijk een onnodig beroep op de Wsnp door het bevorderen van de totstandkoming van minnelijke akkoorden;
- gaat niet gebruik van inkomensondersteunende voorzieningen actief tegen.

4. De bestaande situatie in de minnelijke schuldhulpverlening afgezet tegen het ideaalbeeld

Wanneer wij de bestaande situatie in de minnelijke schuldhulpverlening tegen het beoogde ideaalbeeld afzetten moet je vaststellen dat dit ideaalbeeld nog niet is gerealiseerd. Wel zijn een aantal belangrijke stappen richting het ideaalbeeld gerealiseerd of in gang gezet. Het gaat dan bijvoorbeeld om maatregelen op het terrein van de financiële bewustwording en overkreditering. Ook is er actief ingezet op het tegengaan van niet-gebruik van inkomensondersteunende voorzieningen. Voorbeelden hiervan zijn de ontwikkeling van de site «Bereken uw recht» en de publicatie «Gemeentelijk armoedebeleid» onder meer gericht op het bevorderen van het gebruik van gemeentelijke inkomensondersteunende maatregelen. Ook zijn maatregelen genomen om de effectiviteit en de kwaliteit van de schuldhulpverlening te verbeteren. Voorbeelden hiervan zijn het project gericht op certificering van schuldhulporganisaties (de normen voor certificering zijn in november 2008 vastgesteld; de certificering kan starten), en de aanpassing van de Wsnp door de introductie van het moratorium en het dwangakkoord. Een volledig overzicht van het bestaande beleid op het terrein van overkreditering en schulden is opgenomen in de brief van 15 september 2008 (Kamerstukken II 2008/09, 24 515, nr. 140). Uit het onderzoek «Schulden? De gemeente helpt!» wordt echter ook duidelijk dat het bestaande beleid onvoldoende is om het ideaalbeeld te bereiken. Daarvoor is meer nodig. Gegeven dit feit en gegeven de kabinetsdoelstelling om de participatie van burgers te vergroten zet het kabinet in aanvulling op het bestaande beleid in op:

- Brede toegankelijkheid van de schuldhulpverlening, omdat beperking van de toegankelijkheid nadelig is voor de effectiviteit van de schuldhulpverlening.
- De verplichting van schuldenaren om zich volledig in te zetten voor het

¹ Voor een deel van de rollen en verantwoordelijkheden die onder de gemeenten zijn opgenomen geldt dat die ook opgepakt kunnen worden door schuldhulpverleners. Dit hangt af van de in concreto gehanteerde taakverdeling tussen de gemeente en de eventuele schuldhulpverlener.

² Voorbeelden van drempels zijn: wachttijden, ingewikkelde formulieren en beperkte toegankelijkheid.

slagen van de minnelijke schuldhulpverlening, omdat de schuldenaar als eerste zelf verantwoordelijk is voor het wegnemen van participatie belemmerende factoren. Indien een schuldenaar deze verplichting niet nakomt moet het mogelijk zijn een sanctie op te leggen.

- Beperking van wachtlijsten (door beperking van wachttijden) en doorlooptijden, omdat dit belangrijk is voor het gemotiveerd houden van de schuldenaar en bijdraagt aan het voorkomen en beperken van problematische schulden. Bedreigende schulden vragen speciale aandacht¹.
- Voorkomen dat individuele rechtsmaatregelen van schuldeisers de totstandkoming van een minnelijke schuldhulpverlening frustreren, hetzij door een tijdelijk moratorium, hetzij door een alternatief daarvoor. Dit is belangrijk omdat dit gemeenten en schuldhulpverlenende organisaties een periode biedt waarin schuldhulpverleners in staat zijn een voorstel voor bijvoorbeeld een schuldregeling voor te bereiden.
- Integrale schuldhulpverlening, omdat een schuldenaar vaak meer problemen heeft dan uitsluitend een financieel probleem. Ook blijkt dat integrale schuldhulpverlening bijdraagt aan het gemotiveerd houden van de schuldenaar en daarmee de kans vergroot op het oplossen van de schuldsituatie.
- Regie is essentieel bij integrale schuldhulpverlening. De gemeente is vanwege haar centrale positie de meest aangewezen instantie om deze regie op zich te nemen.
- Verbetering van de kwaliteit van de minnelijke schuldhulpverlening. Belangrijke instrumenten hierbij zijn certificering en het invoeren van de werkwijze van gestandaardiseerd maatwerk. Afwijking van het gestandaardiseerd maatwerk kan alleen met toestemming van schuldenaar en schuldeisers. Verbetering van de kwaliteit van de schuldhulpverlening is met name ook belangrijk voor het verkrijgen van het vertrouwen van schuldeisers in de minnelijke schuldhulpverlening.
- Voor schuldeisers is minnelijke schuldhulpverlening een reëel en aantrekkelijk alternatief voor een Wsnp-traject.
- Binnen wettelijke kaders is de minnelijke schuldhulpverlening binnen gemeenten onderwerp van gemeentelijk beleid.

Het aanvullende beleid, zoals hiervoor verwoord draagt bij aan de verbetering van de effectiviteit van de minnelijke schuldhulpverlening en levert daarmee een bijdrage aan het bereiken van de participatiedoelstelling van het kabinet.

De wettelijke inbedding van zorgplicht van gemeenten op het terrein van de schuldhulpverlening is naar het oordeel van het kabinet een goed instrument om stappen voorwaarts te zetten op de hiervoor genoemde onderwerpen. Deze stappen voorwaarts moeten ertoe leiden dat de effectiviteit van de minnelijke schuldhulpverlening door de gemeenten verbetert en daarmee – samen met het bestaande beleid – bijdraagt aan de mate van het realiseren van het ideaalbeeld schuldhulpverlening. Het kabinet realiseert zich dat het in de praktijk niet mogelijk zal zijn om het ideaalbeeld volledig te realiseren.

5. Contouren van de wettelijke inbedding van de minnelijke schuldhulpverlening

Een belangrijk uitgangspunt bij de nadere uitwerking van de wettelijke kaders voor de minnelijke schuldhulpverlening zijn de afspraken die rijk en gemeenten hebben gemaakt in het bestuursakkoord «Samen aan de slag» van 4 juni 2007 (Kamerstukken II 2006/07, 30 800 B, nr. 17). Kernpunten uit dit bestuursakkoord zijn het gezamenlijk (rijk, gemeenten, burgers en maatschappelijke organisaties) oplossen van maatschappelijke vraagstukken, waaronder de bevordering van participatie, decentralisatie en versterking van de gemeentelijke autonomie. In deze afspraken tussen rijk en gemeenten past enerzijds dat wettelijke

¹ Bedreigende schulden zijn schulden die betrekking hebben op de levering van energie, water, de huur van een woning en de premie voor een zorgverzekering.

kaders worden gesteld, omdat hiermee een aantal belemmeringen voor het effectiever maken van de minnelijke schuldhulpverlening worden weggenomen, maar past anderzijds dat de wettelijke kaders zodanig moeten zijn dat deze voldoende ruimte laten voor maatwerk door gemeenten.

Het komt er op aan om per onderdeel waarop de wettelijke kaders betrekking zullen hebben tot een evenwichtige invulling te komen. Daarvoor doet het kabinet hierna een aantal voorstellen rekening houdend met rollen en verantwoordelijkheden van betrokken personen en instanties, zoals hiervoor beschreven.

Gegeven het voorgaande en gegeven de inhoud van het onderzoek «Schulden? De gemeente helpt!» en de daarop gebaseerde beleidsvoorname stelt het kabinet voor in de wet een kader te creëren voor de wettelijke inbedding van de minnelijke schuldhulpverlening met een regierol voor de gemeenten die in ieder geval betrekking heeft op de volgende onderwerpen:

- de minimale eisen ten aanzien van de duur van wacht- en doorlooptijden;
- de brede toegankelijkheid van schuldhulpverlening voor burgers;
- de rechten en plichten van de schuldenaar;
- het pakket en de kwaliteit van producten;
- de integrale benadering.

Minimale eisen ten aanzien van de duur van wacht- en doorlooptijden

Uit het onderzoek «Schulden? De gemeente helpt!» blijkt dat lange wacht- en doorlooptijden een negatieve invloed hebben op de motivatie van de schuldenaar om mee te doen aan een schuldhulpverleningstraject. Beperking van wacht- en doorlooptijden is positief voor bereidheid van schuldeisers om mee te werken aan een schuldhulpverleningstraject en draagt bij aan het voorkomen en beperken van problematische schulden. Daarnaast is van belang dat de schuldenaar vooraf een globaal beeld heeft van de doorlooptijd en dat rekening wordt gehouden met de individuele situatie van de schuldenaar.

Naast wacht- en doorlooptijden gaat het kabinet in dit onderdeel van de startnotitie ook in op verhaal en invordering door schuldeisers (moratorium¹), omdat dit van invloed is op de doorlooptijd.

Wachttijden

Met betrekking tot de wachttijd² stelt het kabinet voor om in de wet een nader te bepalen maximale termijn op te nemen. In aanvulling daarop krijgt de gemeenteraad de taak om op basis van een door hen vast te stellen plan nader beleid te formuleren met betrekking tot wachttijden in hun gemeente.

De redenen om een maximale wachttijd in de wet op te nemen zijn dat een wachttijd van beperkte duur van belang is voor de motivatie van de schuldenaar en dat het helpt te voorkomen dat de schulden in deze periode toenemen. Het is mogelijk een maximale wachttijd in de wet op te nemen, omdat er in de periode tussen het moment van de eerste hulpvraag en het moment waarop de gemeente aan een oplossing gaat werken nog nauwelijks sprake is van maatwerk.

Een belangrijk aandachtspunt is de maximaal geldende wachttijd ingeval van bedreigende schulden³. Uitgangspunt van het kabinet is het zoveel mogelijk voorkomen van bedreigende schulden⁴ en dat, ingeval dat niet lukt, bij bedreigende schulden elke wachttijd te lang is. Het is immers van belang verergering van de situatie van de schuldenaar te voorkomen.

¹ Een moratorium heeft tot doel om crediteuren te verplichten tijdelijk hun feitelijke invorderingsmaatregelen te staken, zodat gemeenten tijd en rust hebben om een oplossing voor de schulden van de schuldenaar uit te werken.

² Wachttijd is de periode die verstrijkt tussen het moment waarop iemand duidelijk om hulp vraagt en het moment waarop de gemeente aan een oplossing begint te werken.

³ Bedreigende schulden zijn schulden die betrekking hebben op de levering van energie, water, de huur van een woning en de premie voor een zorgverzekering.

⁴ Voor energie geldt er een regeling die tot doel heeft dit soort acute noodsituaties zoveel mogelijk te voorkomen. Voor de premies zorgverzekeringen is een vergelijkbare regeling opgenomen in het wetsvoorstel «structurele maatregelen wanbetalers zorgverzekering». Een wettelijke regeling om de afsluiting van water zoveel mogelijk te voorkomen is in voorbereiding. Tussen gemeenten en woningcorporaties zijn in een aantal gevallen convenanten gesloten om gedwongen huisuitzetting zoveel mogelijk te voorkomen. Daarnaast is van belang dat huisuitzetting vanwege huurachterstand niet mogelijk is zonder toets door de rechter.

Het kabinet zal met partijen op het terrein van de schuldhulpverlening overleggen op welke wijze het uitgangspunt m.b.t. de bedreigende schulden het best gerealiseerd kan worden.

Doorlooptijden

Met betrekking tot de doorlooptijd¹ is het veel lastiger om een maximale termijn in de wet op te nemen, omdat het bieden van maatwerk aan de schuldenaar bij uitstek in deze periode aan de orde is. Dit maakt het ook voor gemeenten moeilijk in een verordening termijnen op te nemen als het gaat om de maximale lengte van de doorlooptijd.

Een alternatief voor het in de wet of een verordening opnemen van een maximale doorlooptijd is de verplichting van de gemeente om aan de schuldenaar vooraf een globaal inzicht te geven in de verwachte doorlooptijd. Dit kan mogelijk aan de hand van op gemeentelijk niveau te ontwikkelen streefcijfers voor de doorlooptijden, met mogelijk een onderscheid naar bijvoorbeeld type schuldsituatie, zodat de gemeente hierop in de toekomst beter kan sturen. Op deze wijze blijft geborgd dat gemeenten rekening houden met de omstandigheden van het individuele geval. Ook krijgen de betrokken schuldeisers inzicht in de verwachte doorlooptijd. Het kabinet stelt voor deze verplichtingen voor de gemeente in de wet op te nemen.

Verhaal en invordering door schuldeisers (moratorium)

Belangrijk voor de effectiviteit van de schuldhulpverlening is het zoveel mogelijk voorkomen dat individuele rechtsmaatregelen van schuldeisers, ingesteld tot (verzekering van) verhaal van hun vordering, de totstandkoming van een minnelijke schuldhulpverlening frustreren. Het is van belang hierbij op evenwichtige wijze rekening te houden met de belangen van de schuldeisers.

Het kabinet onderzoekt of dit het beste kan worden gerealiseerd in de vorm van een moratorium, of dat een alternatieve oplossing de voorkeur verdient. Het voorstel wordt betrokken bij het advies van de commissie Kortmann tot herziening van de Faillissementswet. Dit leidt ertoe dat deze maatregel mogelijk geen onderdeel zal kunnen uitmaken van het wetsvoorstel tot wettelijke inbedding van de gemeentelijke zorgplicht op het terrein van de gemeentelijke schuldhulpverlening. In dat geval zal het kabinet alsnog bezien hoe en waar dit het beste kan worden gerealiseerd. Het kabinet onderzoekt nog of er nog andere mogelijkheden zijn om – los van de besluitvorming over de herziening van de Faillissementswet – zoveel mogelijk te voorkomen dat individuele rechtsmaatregelen van schuldeisers de totstandkoming van een minnelijke schuldhulpverlening frustreren. Dit omdat de effectiviteit van de minnelijke schuldhulpverlening hierdoor zal toenemen.

Overigens zijn er ontwikkelingen die er naar verwachting toe zullen leiden dat het minder vaak voor zal komen dat een individuele schuldeiser de totstandkoming van een minnelijke schuldhulpverlening zal kunnen frustreren. Deze ontwikkelingen zijn:

- Ingeval een schuldeiser of meerdere schuldeisers niet willen meewerken aan een akkoord, dan is het mogelijk een beroep te doen op het dwangakkoord, zoals dat in de Wsnp is opgenomen. Dit houdt in dat een schuldeiser of meerdere schuldeisers die op onredelijke gronden weigeren akkoord te gaan met een redelijk minnelijk akkoord alsnog door de rechter kunnen worden gedwongen daaraan mee te doen.
- Het ministerie van Justitie zal begin 2009 samen met recofa (rechters-commissarissen in faillissementen) en de raad voor de rechtsbijstand in Den Bosch, in afstemming met de NVVK, bezien op welke wijze het aanvragen van de minnelijke middelen uit de Wsnp – zoals het dwangakkoord en het moratorium – kan worden vereenvoudigd.
- Ook wordt gewerkt aan een wijziging van de vergoedingensystematiek bindvoering Wsnp teneinde een meer substantieel financieel

¹ Doorlooptijd is het aantal weken dat verstrijkt tussen het moment waarop de hulpverlening start en het resultaat (het opstarten van een schuldregeling, betalingsregeling, herfinanciering, uitval van de schuldenaar of een adviesgesprek op basis waarvan de schuldenaar de situatie zelf kan oplossen).

verschil tussen het Wsnp-traject en het minnelijk traject te bewerkstelligen. Dit zal er naar verwachting toe leiden dat schuldeisers in minder gevallen zullen aansturen op een WSNP-traject. Het streven is erop gericht deze wijziging medio 2009 in werking te laten treden.

De brede toegankelijkheid van de minnelijke schuldhulpverlening voor burgers

Uit het onderzoek «Schulden? De gemeente helpt!» blijkt dat het slecht is voor de effectiviteit van de schuldhulpverlening om de toegankelijkheid ervan te beperken. Daarom stelt het kabinet voor om in de wet op te nemen dat de minnelijke schuldhulpverlening toegankelijk moet zijn voor natuurlijke personen die problematische schulden hebben of die voorzien op termijn mogelijk problematische schulden te krijgen. Dit leidt ertoe dat de groep die toegang heeft tot de minnelijke schuldhulpverlening in hoge mate vergelijkbaar is met de groep die toegang heeft tot de Wsnp.

In vervolg op de brede toegankelijkheid van de schuldhulpverlening dringt de vraag zich op of dit ook inhoudt dat een cliënt steeds weer opnieuw een beroep kan doen op de minnelijke schuldhulpverlening.

Het kabinet neigt naar het standpunt dat de omstandigheid dat een cliënt, die een beroep doet op schuldhulpverlening, hiervan eerder gebruik heeft gemaakt geen reden is om de toegang tot de schuldhulpverlening te weigeren. Immers het feit dat een cliënt eerder een beroep op schuldhulpverlening heeft gedaan doet niets af aan het feit dat problematische schulden, of de dreiging van het ontstaan daarvan, belemmerend zijn voor de (volwaardige) participatie van de cliënt.

Anderzijds heeft het kabinet oog voor het feit dat cliënten, die wellicht eigenlijk niet geholpen willen worden, of steeds maar weer opnieuw schulden maken (recidive), een onevenredig groot beroep kunnen doen op de schuldhulpverlening. Dat is niet gewenst.

Het voorgaande is voor het kabinet reden op dit moment nog geen definitief voorstel te doen over de ongeclausuleerde toegankelijkheid van de schuldhulpverlening. Het kabinet zal dit met betrokken partijen nog nader overdenken.

Rechten en plichten van de schuldenaar

Een problematische schuld is een belemmerende factor voor (volwaardige) participatie. Dit is voor het kabinet aanleiding in te zetten op de brede beschikbaarheid en toegankelijkheid van effectieve minnelijke schuldhulpverlening. Dit is voor de schuldenaar echter niet vrijblijvend. Het kabinet is van mening dat van de schuldenaar verwacht mag worden dat deze zich volledig inzet voor het slagen van de minnelijke schuldhulpverlening, omdat de schuldenaar als eerste zelf verantwoordelijk is voor het wegnemen van participatie belemmerende factoren.

Het is daarvoor noodzakelijk dat tijdens een schuldhulptraject tussen gemeente en schuldenaar de door de gemeente opgelegde verplichtingen van de schuldenaar duidelijk vastliggen en dat de schuldenaar ook gehouden is deze verplichtingen na te komen. Bij het opleggen van verplichtingen denkt het kabinet aan de verplichting mee te werken aan stabilisatie van inkomsten en uitgaven en de verplichting om een schuldhulptraject volledig af te maken.

Het kabinet zal daarnaast in overleg met betrokken partijen nagaan in hoeverre het mogelijk en wenselijk is om tot positieve¹ en/of negatieve prikkels voor schuldenaren te komen om mee te werken aan schuldhulpverlening.

Een al bestaande negatieve prikkel om mee te blijven werken aan een schuldhulptraject is de dreiging voor de schuldenaar terug te vallen in de

¹ Een experiment met een positieve prikkel loopt op dit moment in Assen (Innovatie Programma Werk en bijstand).

situatie dat deze opnieuw wordt geconfronteerd met schuldeisers en alle daaraan verbonden gevolgen.

De WWB biedt nu al de mogelijkheid een sanctie op te leggen indien een uitkeringsgerechtigde niet of niet meer meewerkt aan schuldhulpverlening. Dit is het geval indien de gemeente de schuldenaar de verplichting heeft opgelegd mee te werken aan schuldhulpverlening. Met UWV zal overleg plaatsvinden over de mogelijkheden om sancties op te leggen ingeval van de werknemersverzekeringen.

De producten en de kwaliteit ervan

Voor de verbetering van de effectiviteit van de schuldhulpverlening zijn de producten die de gemeente inzet van belang.

De producten die een gemeente kan inzetten zijn in te delen in drie categorieën. Deze zijn:

- advies en informatie (in een of enkele adviesgesprekken wordt de schuldenaar uitgelegd hoe hij zijn schuldsituatie zelfstandig kan oplossen);
- het stabilisatietraject (het in balans brengen van inkomsten en uitgaven waardoor een stabiele situatie ontstaat op basis waarvan een regeling om de schulden af te betalen mogelijk is);
- een regeling om de schulden volledig of gedeeltelijk af te betalen (schuldsanering, schuldbemiddeling, herfinanciering of betalingsregeling).

Voor de effectiviteit van de schuldhulpverlening is het essentieel dat de schuldeisers vertrouwen hebben in de wijze waarop de minnelijke schuldhulpverlening wordt uitgevoerd. Essentieel voor het verkrijgen en behouden van het vertrouwen van schuldeisers is van belang dat zij er vertrouwen in hebben dat recht gedaan wordt aan hun belangen, dat de kwaliteit van de geleverde diensten goed is en dat een eventueel Wsnp-traject geen lonend alternatief is. Funest voor het vertrouwen van landelijk opererende schuldeisers in de minnelijke schuldhulpverlening zijn verschillen tussen gemeenten als het gaat om bijvoorbeeld gehanteerde normen in het kader van schuldhulpverlening.

Het werken volgens standaardafspraken levert een belangrijke bijdrage aan het vertrouwen van schuldeisers in minnelijke schuldsanering. Het belang van cliënten vraagt echter in een aantal gevallen om het bieden van maatwerk. Voor het behoud van het vertrouwen van schuldeisers is afwijking van de standaardafspraken alleen mogelijk ingeval de schuldenaar en de schuldeisers daarmee instemmen.

Belangrijke stappen op weg naar de hiervoor beschreven werkwijze van gestandaardiseerd maatwerk zijn de vaststelling van de normen waaraan schuldhulpverleners voor certificering moeten voldoen en de vernieuwde werkwijze voor leden van de NVVK, die uiterlijk 1 januari 2010 integraal ingevoerd zal zijn.

Over invoering van de werkwijze van gestandaardiseerd maatwerk en welke randvoorwaarden hiervoor eventueel in de wet geregeld moeten worden, zal nog nader overleg plaatsvinden met de betrokken partijen. Uitgangspunt van het kabinet daarbij is het zoveel mogelijk aansluiten bij ontwikkelingen in de sector.

De integrale benadering van de schuldhulpverlening

Bij veel schuldenaren met problematische schulden of dreigende problematische schulden zijn de schulden niet het enige probleem. Er is vaak sprake van een samenloop met andere problemen zoals bijvoorbeeld

verslavingsproblemen, relatieproblemen, problemen met het opvoeden van kinderen, werkloosheid enz. Het geïntegreerd oplossen van deze problemen draagt bij aan het gemotiveerd houden van de schuldenaar en daarmee aan de oplossing van het schuldenprobleem.

Uit het rapport «Schulden? De gemeente helpt!» blijkt dat veel gemeenten wel de intentie hebben om de problemen geïntegreerd aan te pakken, maar dat het in veel gevallen aan een concrete invulling ontbreekt. Het blijft nu vaak bij het vrijblijvend doorverwijzen van cliënten naar (schuld-) hulpverlening.

Het is van belang dat gemeenten inzetten op een werkelijk integrale benadering van de schuldhelpverlening. Indien de gemeente erin slaagt de integrale benadering werkelijk toe te passen is het mogelijk forse winst te behalen bij het op weg helpen van schuldenaren naar een schuldenvrije toekomst en zo een bijdrage te leveren aan de vergroting van de participatie. Immers problematische schulden vervallen als belemmering voor participatie.

Om de integrale benadering op gemeentelijk niveau te bewerkstelligen is een forse inspanning van veel gemeenten noodzakelijk. Het vereist van gemeenten dat zij hun regierol op het terrein van de hulpverlening aan hun burgers echt handen en voeten geven.

Het kabinet stelt voor in de wet de norm op te nemen dat de minnelijke schuldhelpverlening een integraal karakter heeft en onder regie van de gemeente staat. De gemeenteraad krijgt de taak plannen vast te stellen die richting geven aan de beslissingen die de gemeenteraad en het college van B en W nemen over het integrale karakter van de minnelijke schuldhelpverlening en de regierol daarbij van de gemeente. Deze systematiek is vergelijkbaar met de systematiek die is vastgelegd in de WMO.

Financiering

Voor wat betreft de financiering verwijst het kabinet naar de eerder genoemde brief van 15 september 2009.

6. Planning van de voorgestelde wetgeving

Om tot een wetsvoorstel te komen zal continue overleg met partijen in de schuldhelpverlening noodzakelijk zijn. Ook sluit het kabinet niet uit dat op een enkel punt nog nader onderzoek noodzakelijk zal zijn. Dit maakt het lastig nu een precieze planning af te geven. Het streven is er echter op gericht om in tweede helft van 2009 een wetsvoorstel bij de Kamer in te dienen.

Reactie op de aanbevelingen van de ChristenUnie opgenomen in de nota «De last van schulden»**Registreer alimentatieschulden bij het BKR**

In het voorstel bepleit de ChristenUnie om alimentatieschulden in het BKRregister (Bureau Krediet Registratie) op te nemen.

Uit het overleg, zoals dat tijdens de behandeling van de begroting van SZW is gevoerd, is gebleken dat het de ChristenUnie gaat om de vermelding van kinderalimentatie in het LIS (Landelijk Informatiesysteem Schulden).

Het kabinet onderschrijft het uitgangspunt van de ChristenUnie dat het van belang is zoveel mogelijk inzicht te krijgen in betalingsachterstanden. Stichting LIS is opgericht door (koepelorganisaties van) marktpartijen om betalingsachterstanden te kunnen registreren. Deelnemers aan de Stichting LIS vullen het systeem met achterstallige betalingen. Bij het aangaan van een nieuwe financiële verplichting/dienst, kunnen kredietverstrekkers het LIS raadplegen (eventueel in combinatie met een toetsing van geregistreerde gegevens bij het BKR, omdat beide systemen gekoppeld worden) om na te gaan of iemand deze nieuwe financiële verplichting op zich kan nemen.

Alimentatie kan door partijen onderling worden afgesproken of door de rechter worden vastgesteld. Er is geen organisatie die registreert wat tussen ex-partners geldt met betrekking tot alimentatie of die controleert op de naleving ervan. Dit is wel noodzakelijk voor mogelijke opname in het LIS van betalingsachterstanden die verband houden met alimentatie. Er is wel het Landelijk Bureau Inning Ouderbijdragen (LBIO). Het LBIO houdt zich bezig met het innen van achterstallige kinderalimentatie die de rechter heeft vastgesteld. Dit doet het LBIO uitsluitend op verzoek van degene die recht heeft op de alimentatie. Het LBIO beperkt zich daarbij tot de periode van 6 maanden voorafgaand aan het verzoek om inning. Het LBIO heeft dus geen totaaloverzicht van de achterstallige kinderalimentatie. Een betrokkene kan er immers ook voor kiezen om de alimentatie door bijvoorbeeld een deurwaarder te laten innen of om de alimentatie niet te innen. Indien het LBIO zich op basis van het bij u aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van Boek I van het Burgerlijk Wetboek en van de Wet Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen in verband met de inning van partneralimentatie (31 575) in de toekomst ook bezig zal gaan houden met de inning van achterstallige partneralimentatie gelden hiervoor dezelfde beperkingen. Dit betekent dat vermelding van alimentatieschulden in het LIS maar beperkte toegevoegde waarde kan hebben, omdat deze betrekking heeft op slechts een beperkt deel van de alimentatieschulden.

Stichting LIS hanteert eigen toegangsvoorwaarden voor deelnemers en zal bekijken of het (op termijn) mogelijk is deze betalingsachterstanden op te nemen in het LIS.

Beheerrekeningen

Het voorstel is SHV-rekeningen (Schuldhelpverlening) een aparte status te geven, namelijk vrij van beslag, zodat het schuldsaneringstraject niet wordt doorkruist.

Het kabinet hanteert het uitgangspunt dat zoveel mogelijk dient te worden voorkomen dat individuele rechtsmaatregelen van schuldeisers, ingesteld tot (verzekering van) verhaal van hun vordering, de totstandkoming van een minnelijke schuldhulpregeling frustreren. In vervolg daarop hecht het kabinet aan een ongestoorde uitvoering van een overeengekomen schuld-

sanering. Het feit dat namens schuldeisers – ook tijdens een lopende schuldsanering – beslag kan worden gelegd op het tegoed op een beheerrekening van een cliënt met schulden (SHV-rekening) kan de uitvoering van de schuldsanering frustreren. Dit past niet bij het door het kabinet gehanteerde uitgangspunt. De door de ChristenUnie voorgestelde beheerrekening kan mogelijk bijdragen aan het realiseren van het door het kabinet gehanteerde uitgangspunt. Het kabinet zal dan ook in overleg met betrokken partijen nagaan of het mogelijk is om een beheerrekening van een cliënt met schulden (SHV-rekening) eventueel onder voorwaarden te vrijwaren van beslag. Voorwaarden waar het kabinet aan denkt zijn dat de schuldenaar zich houdt aan de afspraken die over schuldsanering zijn gemaakt en dat de schuldenaar geen nieuwe schulden maakt.

Wachlijsten

Het voorstel is om bij overschrijding van de toegezegde termijn waarop een plan van aanpak schuldhulpverlening klaar moet zijn, de schuldenaar het recht te geven zich op kosten van de gemeente aan te melden bij een andere gecertificeerde schuldhulpverlener.

Ik acht het met de ChristenUnie van belang de problematiek van de wachlijsten te beperken. In bijgaande startnotitie doet het kabinet daar ook voorstellen voor. Dit is de reden dat ik het voorstel van de ChristenUnie om de problematiek van de wachlijsten te beperken op dit moment niet nodig acht.

Betrek het hele gezin bij schuldhulpverlening

Het voorstel is om bij een schuldhulpverleningstraject het hele gezin tot uitgangspunt te nemen.

Een van de voorstellen die ik in de startnotitie doe is om in de wet de norm op te nemen dat de schuldhulpverlening een integraal karakter heeft en onder regie van de gemeente staat. Integrale schuldhulpverlening kan zeker inhouden dat het in een aantal gevallen wenselijk is het gehele gezin daarbij te betrekken. Feitelijk betekent dit dat ik het voorstel van de ChristenUnie onderschrijf.

Bewindvoerder minnelijk traject

De ChristenUnie stelt voor om een minnelijk traject voor een schuldenaar minder vrijblijvend te maken en om vaker een bewindvoerder beschermingsbewind meerderjarigen aan te stellen.

Ik onderschrijf het uitgangspunt van de ChristenUnie, dat het noodzakelijk is dat een minnelijk traject voor een schuldenaar minder vrijblijvend wordt. In bijgaande startnotitie ga ik in op de rechten en plichten van de schuldenaar. De invalshoek daarbij is om de minnelijke schuldhulpverlening voor schuldenaren meer verplichtend te maken. Indien het aanstellen van een bewindvoerder in een concreet geval bijdraagt aan het meer verplichtend maken van de minnelijke schuldhulpverlening, dan is het uiteraard wenselijk hiertoe over te gaan in de gevallen dat dit mogelijk is.