

Vergaderjaar 2024–2025

24 515

Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting

Nr. 770

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 oktober 2024

Het hebben van schulden kan grote impact hebben op het persoonlijke leven van mensen en hun functioneren in de samenleving. Uit CBS-statistieken blijkt dat ruim 700.000 huishoudens kampen met problematische schulden. Het «Interdepartementaal Beleidsonderzoek problematische schulden, Naar een beter werkende schulden keten»¹ (hierna: het IBO) laat zien dat huishoudens met problematische schulden hier verstrekende gevolgen van ondervinden. Geschat wordt dat problematische schulden jaarlijks leiden tot ten minste € 8,5 miljard kosten voor de samenleving. Het IBO analyseert het probleem van problematische schulden en doet concrete suggesties voor maatregelen voor het voorkomen en oplossen van problematische schulden om daarmee maatschappelijke kosten te voorkomen.

Het kabinet zet in op het terugdringen van het aantal mensen met problematische schulden en heeft hiervoor in het Regeerprogramma het *Nationaal programma Armoede en Schulden* aangekondigd. Dit programma moet zorgen voor een betere samenwerking tussen de verschillende ministeries op dit onderwerp. Het kabinet trekt in 2025 € 24 miljoen extra uit, oplopend naar € 100 miljoen in de periode 2028 tot en met 2030 en structureel € 75 miljoen vanaf 2031 voor een samenhangend pakket aan maatregelen dat voortbouwt op het IBO.

In deze brief zetten wij – mede namens de Minister van Financiën – de kabinetsvisie uiteen ten aanzien van het terugdringen van problematische schulden en wordt ingegaan op de analyse van het IBO. Afsluitend wordt de beleidsagenda voor de komende kabinetsperiode voor het terugdringen van problematische schulden ontvouwd. Daarbij geldt het basispakket aan maatregelen dat wordt voorgesteld in het IBO als

¹ Kamerstukken II, 2023/24, 24 515, nr. 766.

uitgangspunt.² De maatregelen die in deze brief worden genoemd, worden de komende tijd verder uitgewerkt en getoetst op doelmatigheid, uitvoerbaarheid en juridische haalbaarheid. Uit deze beleidsmatige uitwerkingen en verkenningen zal moeten blijken of en zo ja in welke vorm wetgeving wenselijk en noodzakelijk is. De kosten van de individuele maatregelen kunnen hoger of lager uitvallen dan waarvoor ze nu bij augustbesluitvorming zijn ingeschat. Hierbij geldt dat de maatregelen in totaal moeten passen binnen de budgettaire reservering voor dit pakket. Dit leidt mogelijk tot herprioritering van maatregelen. Bij de uitwerking heeft het kabinet oog voor de samenhang met het advies van de Staatscommissie rechtsstaat om onder meer fors te investeren in de verbetering van de rechtsbescherming voor burgers in een kwetsbare positie en is aandacht hoe wordt omgegaan met gegevensdeling.³ Bij de uitwerking van de maatregelen zal er aandacht zijn voor de bescherming van persoonsgegevens en hoe wordt omgegaan met informatie-uitwisseling en de wettelijke kaders daarvoor.

Het kabinet dankt het secretariaat, de ambtelijke werkgroep en de voorzitter van het IBO voor de gedegen analyse en concrete suggesties voor toekomstig beleid.

Kabinetsvisie op het terugdringen van problematische schulden

Door (problematische) schulden kan het bestaan van mensen onzeker voelen. Het kabinet zet breed in op het verbeteren van de bestaanszekerheid. Het kabinet richt zich op de hoogte van inkomen, inkomenszekerheid en betaalbare en toegankelijke voorzieningen. Het kabinet wil problematische schulden waar mogelijk voorkomen, en als dat niet lukt, eraan bijdragen dat mensen in staat zijn zo snel mogelijk weer uit de schulden komen, zodat de schulden niet hun bestaanszekerheid aantasten.

Met het Nationaal programma Armoede en Schulden zet het kabinet in op een breed palet aan samenhangende maatregelen waarbij het basispakket IBO geldt als uitgangspunt. Dit doet het kabinet samen met gemeenten, maatschappelijke en uitvoeringsorganisaties en ervaringsdeskundigen, met passende governance en regie vanuit de Rijksoverheid. Bij dit programma gelden als leidende principes «voorkomen is beter dan genezen» en «werk is de beste weg uit armoede». In het voorjaar van 2025 wordt de Kamer nader geïnformeerd over de uitwerking van het Nationaal programma.

Schulden kunnen voor een deel worden voorkomen door mensen te ondersteunen bij impactvolle levensgebeurtenissen en door hen weerbaarder te maken voor verleidingen van kredieten en het kopen op afbetaling. Zo zet het kabinet onder meer in op het aanpakken van problemen bij de bron door de regulering van «koop nu, betaal later»-diensten.

Het is van groot belang dat partijen die overeenkomsten aangaan over en weer kunnen vertrouwen op het nakomen daarvan. Indien mensen niet tijdig en volledig aan hun betalingsverplichting voldoen, heeft de crediteur verschillende mogelijkheden om betaling af te dwingen. Het is een gezamenlijk belang van crediteur en debiteur dat de invordering van schulden met zo weinig mogelijk bijkomende kosten wordt voldaan.

² Zie bijlage 1 voor een overzicht van de maatregelen uit het basispakket en de middelen die door het kabinet zijn vrijgemaakt.

³ Kamerstukken II, 2023/24, 29 279, nr. 869. Het kabinet verwacht voor de zomer in 2025 te komen met de beleidsreactie op het advies aan de Kamer.

Daarbij dienen burgers beschermd te worden tegen uitzichtloze schuldensituaties.

Om dit te bereiken is het van belang dat er meer ruimte komt voor de-escalatie bij publieke en private invordering. Indien duidelijk is dat iemand (tijdelijk) niet in staat is om te betalen, moeten mensen sneller in beeld komen en, indien mogelijk, een passende betalingsregeling ontvangen. Uitgangspunt blijft dat de hoofdsom wel wordt betaald; de ophoop van kosten kan daaraan in de weg staan. Voorkomen moet worden dat de kosten die gepaard gaan met de invordering van schulden het verdienmodel worden.

Daartoe is van belang dat de invordering van schulden van zowel overheid als private partijen beter worden afgestemd, onder meer door voortzetting van de clustering Rijksincasso. Ook dient er meer ruimte te zijn voor coördinatie tussen schuldeisers in het geval er sprake is van meerdere schuldeisers.

Wie in het web van problematische schulden verstrikt is geraakt en er niet meer op eigen kracht uit kan komen, moet kunnen rekenen op adequate en snelle ondersteuning en schuldhulpverlening om weer volwaardig mee te kunnen doen in de samenleving. De ingezette verbetering van de (gemeentelijke) schuldhulpverlening wordt doorgezet in de vorm van de basisdienstverlening voor schuldhulpverlening. Mensen met (beginnende) problematische schulden moeten sneller in beeld komen en een passend hulpaanbod ontvangen. Daarnaast wordt een kwaliteitskader voor gemeenten ontwikkeld en met de inzet van effectieve methoden⁴ wordt een uitweg geboden aan mensen met schulden en wordt terugval voorkomen. Samenwerking, onder meer met gemeenten, vrijwilligersorganisaties, andere partijen die warm kunnen doorverwijzen naar de schuldhulpverlening en bewindvoerders, is nodig om drempels weg te nemen en de totale doorlooptijd te verkorten, onder meer door gegevensuitwisseling beter op elkaar af te stemmen.

Samenvattende analyse IBO

Volgens het IBO is de schuldenketen complex doordat er veel verschillende publieke en private partijen met een eigen rol, belang en onderlinge afhankelijkheid onderdeel zijn van het stelsel. Om overzicht te creëren in deze complexe keten, onderscheidt het IBO drie componenten in de schuldenketen die elk hun specifieke knelpunten kennen: 1) daar waar schulden ontstaan, 2) daar waar schulden worden ingevorderd en 3) daar waar schulden worden opgelost. Deze drie componenten moeten in samenhang worden gezien om het vraagstuk van problematische schulden te kunnen begrijpen en op te lossen. In het IBO wordt binnen deze drie componenten een samenhangend basispakket van maatregelen voorgesteld om zo het aantal huishoudens met problematische schulden terug te kunnen dringen en de maatschappelijke kosten te verminderen.

Een beweging naar de voorkant van de keten is noodzakelijk om (grotere) schuldenproblemen bij mensen te voorkomen. Daarnaast is het belangrijk, de juiste ondersteuning op het juiste moment en de juiste plek aan te bieden aan mensen die dat nodig hebben. Ook dient er bij de invordering van schulden meer rekening te worden gehouden met de persoonlijke situatie van mensen met schulden. Tot slot moet het systeem van invordering en het oplossen van schulden eenvoudiger worden gemaakt voor mensen. Om nieuw beleid te laten slagen is een integrale benadering van zowel de aanpak van problematische schulden, als het goed functio-

⁴ Zoals het instrument van Plinkr op het gebied van nazorg en de aanpak van het Jongeren Perspectief Fonds.

neren van de schuldenketen noodzakelijk. Interdepartementale en interbestuurlijke samenwerking is hierbij een voorwaarde. Ook dient er gebruik te worden gemaakt van gedragswetenschappelijk onderzoek en moet er oog zijn voor de uitvoering.

Beleidsagenda voortbouwend op het basispakket IBO

Hieronder wordt de beleidsagenda voor de komende kabinetsperiode uiteengezet om het aantal huishoudens met problematische schulden terug te dringen. De maatregelen uit het IBO-basispakket vormt de basis hiervan.

Voor realisatie van onderstaande maatregelen uit het IBO-basispakket trekt het kabinet in 2025 € 24 miljoen uit, oplopend naar structureel € 75 miljoen vanaf 2031.

1) Maatregelen ten aanzien van het ontstaan van (problematische) schulden

Een integraal schuldenoverzicht

Om problematische schulden te voorkomen wordt in het IBO voorgesteld om mensen te helpen om meer grip en overzicht te krijgen op de persoonlijke financiële situatie. Mensen met problematische schulden hebben vaak schulden bij veel verschillende schuldeisers. Het inzichtelijk hebben van verschillende schulden is belangrijk bij maken van financiële keuzes, zoals het aangaan van nieuwe schulden of het aflossen van schulden. Veel mensen hebben niet het doenvermogen om dit overzicht te maken op basis veelal versnipperde informatie. Het kabinet ziet grote waarde in het stroomlijnen en bundelen van overzichten waar gegevens ontsloten worden over schulden om tot een zo *volledig en eenduidig mogelijk overzicht van schulden* te komen. Door deze overzichten integraal te bekijken, reeds lopende initiatieven voor bronontsluitingen⁵ beter op elkaar af te stemmen, versnippering te voorkomen en waar nodig ontbrekende gegevens te gaan ontsluiten, kan stapsgewijs worden toegewerkt naar een helder integraal schuldenoverzicht voor mensen met schulden.

Om mensen met schulden beter inzicht en grip te bieden, wil het kabinet onder duidelijke regie van het Rijk samen met de publieke en private schuldeisers, softwareontwikkelaars, dienstverleners rondom gegevensuitwisseling en andere partijen in de keten komen tot een ontwikkelagenda voor een integraal schuldenoverzicht. Hierbij wordt voortgebouwd op belangrijke recente ontwikkelingen van publieke en private partijen zoals het Vorderingenoverzicht Rijk, het Schuldenknooppunt en de uitgebreide Schuldenwijzer. Bovenop reeds beschikbare middelen voor lopende trajecten maakt het kabinet hiervoor aanvullend middelen vrij. Over de nadere invulling van deze middelen wordt de Kamer voor de zomer van 2025 geïnformeerd.

Grip en overzicht

Voortbouwend op het IBO zal ook worden verkend of en hoe grip en overzicht van mensen met schulden kan worden versterkt door (publieke en/of private) *ontvangst- en betaalmomenten op elkaar af te stemmen*, al dan niet specifiek voor mensen met (een verhoogd risico op) problema-

⁵ Hierbij wordt onder meer gedacht aan de Stroomlijning Keten voor Derdenbeslag, Vorderingenoverzicht Rijk (onderdeel programma Clustering Rijksincasso), doorontwikkeling Schuldenwijzer, doorontwikkeling Schuldenknooppunt, betalingsregeling Rijk en CKI BKR.

tische schulden.⁶ Daarnaast wordt in het kader van de implementatie van de CCDII gekeken of de *ondergrens van registratie* in de Bureau Krediet Registratie (BKR) en *verificatiegrens in het kader van de kredietwaardigheidsbeoordeling bij consumptief krediet* kan worden verlaagd, zodat ook risico's tegen overkreditering bij kleinere kredieten eerder in beeld komen.

Regulering «koop nu, betaal later»-diensten

Ten aanzien van «koop nu, betaal later»-diensten merkt het kabinet op dat als gevolg van de implementatie van de herziene richtlijn consumentenkrediet⁷ (hierna CCDII) «koop nu, betaal later»-diensten onder het toepassingsbereik van de richtlijn worden geplaatst.

Dit gaat ervoor zorgen dat aanbieders van «koop nu, betaal later» een vergunning nodig hebben en aan strengere eisen moeten voldoen voor het aanbieden van hun diensten zowel in webshops als in fysieke winkels. Die vergunning verleent de Autoriteit Financiële Markten (AFM).

Denk bij de voorgeschreven eisen onder meer aan gedrags- en governance bepalingen, reclameregels, het uitvoeren van een kredietwaardigheidsbeoordeling en registratie en raadpleegplichten in het Bureau Krediet Registratie (BKR)⁸. Daarnaast wordt door het kabinet, in lijn met de aanbeveling van het IBO, de *leeftijdsverificatie bij «koop nu, betaal later»-diensten* wettelijk verplicht met de implementatie van de CCDII.

In de CCDII is vastgelegd dat de herziene regels op 20 november 2026 inwerking treden en dat de bestaande regels in de CCDI dan vervallen. Het kabinet kan deze datum niet vervroegen en het kabinet kan tussentijds op nationaal niveau ook geen regels opleggen aan «koop nu, betaal later»-diensten omdat zij op dit moment expliciet zijn uitgezonderd van het toepassingsbereik van de CCDI. Daarom zet het kabinet tot de inwerkingtreding van wettelijke regels in op het maken van afspraken met aanbieders van «koop nu, betaal later»-diensten. Dit heeft geleid tot een gedragscode waarin vier aanbieders zich hebben gecommitteerd aan afspraken om consumenten beter te beschermen, waaronder afspraken over leeftijdsverificatie. Het kabinet blijft met de aanbieders in gesprek over de gedragscode en de naleving daarvan.

Tijdens het vragenuur van 1 oktober jl. is toegezegd in gesprek te gaan met Klarna en Adyen over hun voornemen om «koop nu, betaal later»-diensten breed uit te rollen in fysieke winkels. Dit gesprek heeft inmiddels plaatsgevonden. In dit gesprek is de zorg van zowel het kabinet als de Tweede Kamer over achteraf betalen in fysieke winkels nadrukkelijk overgebracht en zijn de partijen opgeroepen om goede waarborgen in te stellen om consumenten, en in het bijzonder jongeren, te beschermen tegen overkreditering. Een nadere terugkoppeling van dit gesprek zal meegenomen worden in de toegezegde brief over «koop nu, betaal later», die de Minister van Financiën, de Staatssecretaris Rechtsbescherming en de Staatssecretaris Participatie en Integratie kort na het herfstreces aan uw Kamer zal toesturen.

Private leaseovereenkomsten

Als gevolg van de CCDII-implementatie vallen alle (private) leaseovereenkomsten met optie tot koop binnen het toepassingsbereik van de richtlijn, waardoor aanbieders van deze overeenkomsten ook vergunningplichtig

⁶ Hierbij zullen ook eventuele raakvlakken met de motie Inge van Dijk c.s. worden betrokken (Kamerstukken II 2024/25, 36 600 IX, nr. 11).

⁷ Richtlijn (EU) 2023/2225 van het Europees Parlement en de Raad van 18 oktober 2023 inzake kredietovereenkomsten voor consumenten en tot intrekking van Richtlijn 2008/48/EG.

⁸ Kamerstukken II 2023/24, 27 879, nr. 92.

worden. Het kabinet onderzoekt of het noodzakelijk is om ook (private-)leaseovereenkomsten zonder koopoptie wettelijk te reguleren. Gelijk met of na het openstellen van de internetconsultatie voor het wetsvoorstel Wet implementatie herziene richtlijn consumentenkrediet, zal uw Kamer hierover nader worden geïnformeerd.

Vergroten financiële vaardigheden

Financiële kennis en vaardigheden zijn belangrijk, zo stelt het IBO, en dat moet van jongs af aan worden opgebouwd en aangeleerd. Bij het terugdringen van geldzorgen, armoede en schulden zet het kabinet in op de preventie van geldzorgen: door goede voorlichting van jongs af aan, in alle levensfasen en dichtbij, om de juiste financiële keuzes te kunnen maken. Een van de beleidsmaatregelen is de reeds lopende Subsidieregeling financiële educatie voor onderwijsinstellingen. Met de subsidie worden scholen financieel in staat gesteld om leerkrachten en docenten te trainen op het integreren en inbedden van financiële educatie in bestaande vakken en het bieden van persoonlijk financiële begeleiding en/of het betrekken van ouders bij de financiële opvoeding van hun kinderen. In 2023 konden scholen voor middelbaar beroepsonderwijs subsidie aanvragen, in 2024 scholen voor voortgezet onderwijs, en er volgt mogelijk in 2025 nog een derde tijdvak zoals reeds was voorgenomen.

2) Maatregelen ten aanzien van invordering van schulden

Meer ruimte voor coördinatie

Het huidige stelsel van invordering is volgens het IBO onvoldoende ingericht op de situatie waarbij er meerdere schuldeisers zijn die tegelijkertijd invorderingsmaatregelen nemen. Afzonderlijke acties van de verschillende schuldeisers kunnen leiden tot extra kosten voor de debiteur. De Algemene Rekenkamer heeft in het voorjaar van 2023 in het rapport «Betalingsregelingen bij uitvoeringsorganisaties van het Rijk»⁹ in dat kader geconcludeerd dat mensen door een samenloop van verschillende betalingsregelingen feitelijk onder het bestaansminimum terecht kunnen komen. Om te komen tot meer coördinatie in de minnelijke fase noemt het IBO als mogelijk instrument een *collectief afbetalingsplan* waarmee de afloscapaciteit van een debiteur wordt verdeeld onder alle schuldeisers naar rato van hun vordering. Het betreft in feite een collectieve betalingsregeling (buiten de bestaande situatie van een minnelijk schuldhulptraject of wettelijke schuldsaneringsregeling (W_{snp})) om te borgen dat het absoluut bestaansminimum gehandhaafd wordt.¹⁰ Als het afbetalingsplan wordt gecombineerd met een *pauzeknop voor incasso-activiteiten*, wordt ook voorkomen dat incassokosten onnodig oplopen.¹¹

Het kabinet ziet veel waarde in een gecoördineerde aanpak van schulden en wil in de komende periode bezien op welke wijze dit kan worden uitgewerkt. Bij de verdere uitwerking zal onder meer worden ingegaan op de vraag wie een afbetalingsplan opstelt, waar dit plan geregistreerd moet worden en hoe de bekostiging hiervan wordt vormgegeven. Ook zal hierbij moeten worden bezien hoe wordt omgegaan met de positie van preferente vorderingen in relatie tot het collectief afbetalingsplan. Bij deze

⁹ Algemene Rekenkamer (2023) *Betalingsregelingen bij uitvoeringsorganisaties van het Rijk*

¹⁰ In lijn met motie Van Hijum en Inge van Dijk (TK 2023–2024, Kamerstuk 36 560, nr. 10)

¹¹ Bij de verkenning naar mogelijkheden van een pauzeknop worden opgedane ervaringen van lopende vrijwillige initiatieven zoals de Landelijke pauzeknop die de NVVK met subsidie vanuit het Ministerie van SZW heeft ontwikkeld meegenomen.

uitwerking dient de rechtsbescherming van schuldeisers en schuldenaar niet uit het oog te worden verloren en moet bezien worden of er hiervoor voldoende waarborgen zijn om de rechtsbescherming van de schuldenaar en schuldeiser te waarborgen. In het voorjaar van 2025 zal de Kamer worden geïnformeerd over de verdere uitwerking door middel van een beleidsnotitie.

De rol van de gerechtsdeurwaarder

In het IBO wordt geconstateerd dat de omschreven rol en de bekostiging van deurwaarders momenteel is gericht op escalatie, waarbij de deurwaarders worden betaald voor het aantal verrichte handelingen. Voor deze handelingen worden vaste tarieven aan de schuldenaar in rekening gebracht. Het IBO stelt voor een *wettelijke zorgplicht voor gerechtsdeurwaarders* te introduceren, waardoor deurwaarders meer ruimte krijgen om oog te hebben voor de situatie van debiteuren en zich moeten richten op het voorkomen van een nodeloze oloploop van schulden. Door een zorgplicht krijgt een deurwaarder meer ruimte om de afweging te maken om bepaalde ambtshandelingen niet uit te voeren. Dit draagt bij aan een beter functionerende invorderings- en schuldenketen en versterkt de onafhankelijke positie van de gerechtsdeurwaarder. Hiervoor dient ook nagedacht te worden over een passende financiering, bijvoorbeeld in de vorm van een sociaal tarief. Een passend bekostigingsmodel ondersteunt gerechtsdeurwaarders om zowel hun ministerieplicht effectief uit te voeren als hun zorgplicht op een menselijke en onafhankelijke manier na te leven.

Het kabinet zal uitwerken hoe een wettelijke zorgplicht voor gerechtsdeurwaarders ten aanzien van schuldenaren vorm kan krijgen. Bij de nadere uitwerking hiervan zullen de lessen van de pilot Ketensignalering gerechtsdeurwaarders¹² worden betrokken en is aandacht voor de verschillende rollen die een gerechtsdeurwaarder nu al heeft. De Kamer zal in het voorjaar van 2025 worden geïnformeerd over de mogelijke nadere uitwerking waarbij eveneens bezien zal worden of en hoe een mogelijk kwaliteitsfonds¹³ voor gerechtsdeurwaarders hierbij een rol kan spelen.

Kostenoploop civiele invordering

Een goed functionerende civiele invorderingsketen draagt eraan bij dat bewuste wanbetaling zo veel als mogelijk wordt voorkomen. De verschillende invorderingsmaatregelen gaan echter ook gepaard met kosten die (deels) bij de debiteur in rekening mogen worden gebracht. Hoewel deze maatregelen op zichzelf beschouwd gerechtvaardigd kunnen zijn, kan de kostenoploop er juist toe leiden dat kleine schulden snel groot worden waarmee de situatie voor de schuldenaar verder verslechtert en uitzichtloos wordt. Het IBO adviseert verschillende maatregelen om (onnodige) kostenoploop te beperken. Dit betreft het herijken van alle kosten rondom invordering, het verbieden van het verdienen aan kosten bij (door)verkoop van (executie)dossier en het beperken van de verjaringsmogelijkheden.

- Het kabinet heeft de ambitie om onnodige kostenoploop tegen te gaan en daarom wordt nader bezien of de tarieven die wettelijk zijn vastgelegd, en zowel de minnelijke als de gerechtelijke fase als de kosten van gerechtsdeurwaarders omvatten, kunnen worden herijkt. In het bijzonder zal er aandacht zijn voor de maximale buitengerechtelijke incassokosten die bij kleine vorderingen in rekening mogen worden gebracht bij de schuldenaar. Dit wordt extern in kaart gebracht. Er zal

¹² Deze pilot is een invulling van de motie Palland (Kamerstukken II 2022/23, 36 260, nr. 7.)

¹³ Kamerstukken II, 2023/24, 24 515, nr. 729.

een (kostprijs)onderzoek plaatsvinden naar enkele tarieven, zoals vastgelegd in het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (Btag-tarieven), die bij debiteuren in rekening kunnen worden gebracht. Hierbij is bijzondere aandacht voor de kosten bij enkelvoudige en samenlopende beslagen, omdat dit tevens richting kan geven bij de bekostigingssystematiek van een collectief afbetalingsplan. Ook zal de financieringssysteem van gerechtsdeurwaarders worden onderzocht, waarbij de toekomstbestendigheid van de financiering van het huidige stelsel aan de hand van de veranderende rol van de gerechtsdeurwaarder wordt gezien.

- Het overdragen van een vordering is een gebruikelijke handeling in het handelsverkeer die bijdraagt aan de liquiditeit en kredietwaardigheid van ondernemers. Het is echter onwenselijk dat door het stelsel van invordering bij het overdragen van vorderingen de invorderingskosten voor de debiteur oplopen. Daarom stelt het IBO voor om te verbieden dat bij herexecutie¹⁴ kosten die eerder in rekening zijn gebracht, maar nooit daadwerkelijk zijn betaald door de schuldeiser, alsnog in rekening worden gebracht bij de debiteur. Hierdoor zal herexecutie minder als verdienmodel worden gebruikt. Bezien zal worden of en zo ja hoe deze maatregel kan worden uitgevoerd.
- In het IBO wordt geconstateerd dat een vordering eindeloos kan doorlopen, zelfs wanneer iemand is overleden. Dit brengt mee dat de rente en eventuele andere kosten blijven oplopen. Het kabinet onderkent dit probleem. Het IBO stelt daarom voor om de verjaringstermijn van (consumenten)vorderingen te verkorten en het stuiten te beperken. Dit zijn fundamentele en ingrijpende maatregelen met gevolgen ver buiten de situatie van problematische schulden. Het kabinet wil daarom eerst een zorgvuldige beoordeling van het voorstel en zijn gevolgen. In 2025 zal hiertoe een verkenning worden gedaan of en zo ja op welke wijze, maatregelen om een vordering sneller te laten verjaren of zelfs te laten vervallen, wenselijk en mogelijk zijn. Daarbij gaat het om het vinden van een balans tussen enerzijds het beschermen van het vorderingsrecht van de schuldeiser en anderzijds het voorkomen van uitzichtloze situaties.

Eén loket overheidsincasso

De afgelopen jaren zijn belangrijke stappen gezet voor de clustering van Rijksincassoactiviteiten (CRI). In lijn met de ambitie van het samenwerkingsverband clustering Rijksincasso (CRI-partijen¹⁵) stelt het IBO voor om de reeds ingezette ontwikkeling door te zetten en het versnipperde aanbod van verschillende diensten ten aanzien van publieke incasso verder te verbeteren, uit te breiden en samen te brengen zodat mensen steeds meer op één plek terecht kunnen voor een overzicht van hun betalingsverplichtingen en met hun vragen en problemen over betaalachterstanden. Hierbij moet in eerste instantie gedacht worden aan een (digitaal) loket waarbij ook eenvoudig telefonisch en digitaal contact kan worden opgenomen voor vragen en informatie. De eerste stappen zijn al gezet met de totstandkoming van de Betalingsregeling Rijk en het Vorderingenoverzicht Rijk. Ook is gestart met een analyse hoe de samenwerking tussen CRI-partijen verder kan worden uitgebreid met decentrale overheden. In de derde Voortgangsrapportage van de Aanpak geldzorgen, armoede en schulden¹⁶ is hiervoor een stappenplan aangekondigd.

¹⁴ Kamerstukken II, 2023/24, 24 515, nr. 757.

¹⁵ Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), Belastingdienst, Dienst Toeslagen, Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), Sociale Verzekeringsbank (SVB), Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en CAK.

¹⁶ Kamerstukken II, 2023/24, 24 515, nr. 765

Het voorstel in het IBO-rapport om het CJIB eerst een gratis betalingsherinnering te sturen voordat aanmaningskosten in rekening worden gebracht, is door het kabinet overgenomen in het regeerprogramma. Op die manier worden mensen niet direct met extra kosten geconfronteerd als zij een keer vergeten tijdig te betalen. Daarnaast is in het regeerprogramma het IBO-voorstel opgenomen om het CJIB beter in staat te stellen om mensen die verkeren in situaties van overmacht te helpen door de verhogingen bij Wahv-boetes kwijt te kunnen schelden. Dit past bij de stappen die het CJIB de afgelopen jaren heeft gezet naar een meer persoonsgerichte inning. Door het kabinet is voor beide maatregelen structureel € 19 miljoen aan middelen gereserveerd uit de envelop Groepen in de knel. Komende periode worden de maatregelen verder uitgewerkt en wordt de Kamer voor de zomer van 2025 hierover geïnformeerd. De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en de Staatssecretaris Rechtsbescherming gaan in kaart brengen hoe een verlaging van de aanmaningskosten bij verkeersboetes in het kader van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) vorm kan krijgen, welke kosten hiermee gepaard gaan en zullen uw Kamer hierover informeren.

3) Maatregelen ten aanzien van oplossen van schulden

Adequate schuldhulpverlening in alle Nederlandse gemeenten is voor het kabinet van belang. In het Hoofdlijnenakkoord is daarom opgenomen dat het verbeteren *van de schuldhulpverlening* de komende jaren wordt doorgezet. Door voort te bouwen op de ingezette ontwikkeling van de basisdienstverlening voor schuldhulpverlening kunnen de komende periode snel stappen gezet worden. Het doel van de basisdienstverlening is dat meer mensen met schulden eerder en betere schuldhulpverlening ontvangen en dat gemeenten de dienstverlening gelijktrekken. Hierbij is onder meer aandacht voor ondernemers en jongeren met schulden. De suggestie uit het IBO om een *kwaliteitskader* te realiseren wordt uitgewerkt met de betrokken partijen en wordt ingebed in aanvullende afspraken. Door het kwaliteitskader wordt de schuldhulpverlening effectiever en doelmatiger. Voor uitwerking en implementatie van het kwaliteitskader reserveert het kabinet structureel € 8 miljoen uit de envelop Groepen in de knel. De invulling van de middelen voor het kwaliteitskader worden nog nader uitgewerkt. De middelen worden mogelijk ingezet voor het verzamelen en onderzoeken van in de praktijk beproefde normen, scholingsmogelijkheden, het inrichten van effectieve (ICT)-systemen en de ondersteuning van gemeenten bij de implementatie.

Op 21 maart jl. hebben de VNG, Divosa, NVVK en de Rijksoverheid bestuurlijke afspraken over de basisdienstverlening ondertekend.¹⁷ Het kabinet ziet de bereidheid en gedrevenheid bij de betrokken partijen om de basisdienstverlening tot een succes te maken. Partijen zijn met de implementatie van de verschillende elementen aan de slag. Over de voortgang daarvan is de Kamer in de derde Voortgangsrapportage over de aanpak geldzorgen, armoede en schulden geïnformeerd.¹⁸ De implementatie van de basisdienstverlening en de verbetering van de schuldhulpverlening zal nauwgezet worden gemonitord. Hierover zal de Kamer periodiek worden geïnformeerd in de voortgangsrapportage van het Nationaal programma Armoede en Schulden. Wanneer implementatie

¹⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/03/21/basisdienstverlening-schuldhulpverlening-in-iedere-gemeente>

¹⁸ Kamerstukken II, 2023/24, 24 515, nr. 765

en de verwachte resultaten van het de nog te ontwikkelen kwaliteitskader uitblijven, wordt gezien of wettelijke borging wenselijk is.

Bij de verdere uitwerking van de basisdienstverlening zullen de volgende aanbevelingen uit het IBO worden betrokken:

- Vanuit het principe «voorkomen is beter dan genezen» wordt in het IBO gepleit voor *betere toegang tot ondersteuning bij lichte geldzorgen*. Vroege ondersteuning kan een problematische schuld voorkomen en de gevolgen op andere terreinen zoals gezondheid en arbeidsparticipatie. Hoewel gemeenten momenteel al verplicht zijn om ook bij lichte problematiek ondersteuning te bieden, stelt nog niet iedere gemeente dit beschikbaar. Nader zal worden uitgewerkt hoe gemeenten hierbij verder kunnen worden ondersteund.
- Om de snelheid van het tot stand komen van schuldregelingen te bespoedigen beveelt het IBO aan om *maximale doorlooptijden* voor de verschillende fases van schuldhulpverlening, waaraan gemeenten zich moeten houden, vast te leggen. In de basisdienstverlening zijn maximale doorlooptijden reeds opgenomen met als doel de snelheid van het schuldregelen te bespoedigen. De maximale doorlooptijden worden op dit moment uitgewerkt door de betrokken partijen. De Kamer wordt eind dit jaar geïnformeerd over de reeds ontwikkelde elementen van de basisdienstverlening waar de doorlooptijden één van is.
- Aanvullend is een voorontwerp voor een wetsvoorstel schuldregelen in voorbereiding waarin onder meer reactietermijnen voor schuldeisers en schuldregelaars worden opgenomen om een schuldregeling tot stand te brengen. Momenteel kan de totstandkoming van een schuldregeling nog lang duren doordat schuldeisers (soms met opzet) laat of niet reageren op verzoeken om te komen tot een buitengerechtelijke schuldregeling.
- Het proces van totstandkoming van schuldregelingen, waarbij schuldhulpverleners namens de inwoner afspraken maken met schuldeisers, kan verder worden versneld door het verbeteren van gegevensuitwisseling met schuldhulpverlening via een integraal schuldenoverzicht. Als schulden zoveel mogelijk via één systeem zichtbaar zijn wordt – naar verwachting van gemeenten en andere partijen (o.a. NVVK, VNG) – de looptijd van de schuldhulpverlening aanzienlijk verkort. Daarnaast worden kosten van het minnelijke schuldhulptraject bespaard (nu nog gemiddeld € 8.000 per traject), kunnen gemeenten jaarlijks meer trajecten aanbieden bij gelijkblijvende capaciteit en zouden er meer succesvolle schuldregelingen tot stand kunnen komen.

Naast de adviezen over verbetering van kwaliteit en snelheid van schuldhulpverlening onder meer door het doen van een passend aanbod, adviseert het IBO om mensen al eerder bij oplopende schulden in beeld te krijgen en een aanbod van ondersteuning te doen. Door in een vroeg stadium hulp aan te bieden aan mensen met geldzorgen, kunnen problematische schulden voorkomen worden. Sinds de wetwijziging van 2021 biedt de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening meer ruimte voor vroegsignalering.¹⁹ Uit recent onderzoek van de Nederlandse Arbeidsinspectie blijkt dat gemeenten het vergroten van de capaciteit voor vroegsignalering als belangrijke verbeteringsuggestie binnen dit onderdeel van de schuldhulpverlening zien.²⁰ Het kabinet wil op basis van de evaluatie van de wetwijziging, die begin 2025 wordt verwacht, *voortbouwen op vroegsignalering* en reserveert hiervoor structureel € 20 miljoen uit de envelop Groepen in de knel.

¹⁹ Stb. 2020, nr. 239.

²⁰ Nederlandse Arbeidsinspectie (2024) De weg naar een schone lei.

Goed voortbouwen op vroegsignalering vraagt om een gezamenlijk verbeterplan van gemeenten, vaste lasten partners en het Rijk om vroegsignalering nog effectiever te laten zijn en te verkennen of de onderlinge verschillen kunnen worden verkleind. Het verbeterplan vroegsignalering, dat recent is aangekondigd naar aanleiding van een rapport van de Nationale ombudsman²¹ wordt momenteel uitgewerkt met de betrokken partijen. In dit plan zal ook de aanbeveling van het IBO worden betrokken om het aantal mogelijke signalen uit te breiden. In dit verbeterplan kunnen ook eventuele uitkomsten van de wetsevaluatie vroegsignalering worden verwerkt die naar verwachting begin 2025 naar de Kamer gestuurd wordt.

In de praktijk worden de minnelijke en wettelijke routes om schulden op te lossen als concurrerend in plaats van aanvullend gezien. Vaak proberen gemeenten onnodig lang om tot een minnelijke oplossing met schuldeisers te komen. De toegang tot de wettelijk schuldsanering natuurlijke personen (hierna: Wsnp) wordt door hen als ingewikkeld en tijdrovend ervaren. Tegelijkertijd zit iemand met langdurige schulden onnodig lang in de stress voor een langdurige oplossing. Op 1 juli 2023 is een aantal grote wijzigingen in de Wsnp in werking getreden om de doorstroom tussen het minnelijke en het wettelijke traject te verbeteren.²² Zo is de standaardduur van het Wsnp-traject verkort van drie naar anderhalf jaar, waarbij rekening kan worden gehouden met eerdere aflossingen in het voortraject waardoor een traject nog korter duurt. Deze wijzigingen werken ook door op het minnelijke traject. Wat de gevolgen van de wijzigingen van de Wsnp zijn, is nog niet inzichtelijk.²³ Hiervoor is een impactanalyse gestart die tijdens het commissiedebat Armoede en schulden van 1 februari 2024 aan de Kamer is toegezegd door de toenmalige Minister van Rechtsbescherming.²⁴ Deze impactanalyse zal naar verwachting in het eerste kwartaal van 2025 met de Kamer worden gedeeld. De bevindingen uit de impactanalyse worden meegenomen bij de verdere ontwikkeling van één helder schuldentraject. Daarbij zal ook worden gekeken of er elementen kunnen worden toegevoegd aan de Wsnp die ontleend worden aan de Wet homologatie onderhands akkoord (Whoa) voor ondernemers waaronder een afkoelingsperiode.²⁵

Anders dan bij minnelijke schuldhulpverleningstrajecten wordt er bij de Wsnp geen financiële begeleiding geboden zoals budgetcoaching en budgetbeheer. Het bieden van financiële begeleiding tijdens een Wsnp-traject kan ervoor zorgen dat mensen met schulden tijdens het traject financieel zelfredzaam wordt en een terugval, met bijbehorende kosten, wordt voorkomen. Daarom is financiële begeleiding tijdens een Wsnp-traject opgenomen in de bestuurlijke afspraken van de basisdienstverlening schuldhulp van maart jl. De Wsnp-bewindvoerder verwijst de inwoner door naar de gemeente van inschrijving en deze gemeente biedt de begeleiding aan.

4) Bredere hervormingen

Zoals aangegeven hangen schulden samen met de bredere bestaanszekerheid. Het ontstaan van schulden staat vaak niet op zichzelf en hangt samen met problemen die zich voordoen op andere beleidsterreinen die raken aan bestaanszekerheid. In het IBO wordt een aantal aanbevelingen gedaan die grotendeels buiten de reikwijdte van het schuldendomein valt,

²¹ Nationale ombudsman (2024) Hoe eerder, hoe beter.

²² Wet wijziging Wsnp, Stb. 2023, nr. 87, Kamerstukken 35 319.

²³ Kamerstukken II, 2023/24, 33 695, nr. 22.

²⁴ Kamerstukken II, 2023/24, 24 515, nr. 753.

²⁵ De Whoa is ondergebracht in de Faillissementswet, art. 369, e.v.

namelijk de vereenvoudiging van het toeslagenstelsel, het op orde brengen van het sociaal minimum en het verstevigen van de aandacht voor schuldenproblematiek binnen andere domeinen zoals zorg en het sociaal domein. Deze aanbevelingen raken aan verschillende voornemens uit het hoofdstuk bestaanszekerheid van het Regeerprogramma en de voorstellen die zijn besproken tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen, bijvoorbeeld ten aanzien van het uitgangspunt dat werken moet lonen en dat de bestaanszekerheid van mensen beter geborgd moet worden. De uitwerking van het Regeerprogramma wordt voortvarend opgepakt onder andere met een brede vereenvoudigingsagenda toeslagen, belastingen en sociale zekerheid. Daarover zal het kabinet nog voor het herfstreces een planningsbrief naar de Kamer sturen.

Het kabinet heeft de ambitie om deze kabinetsperiode wetgeving voor te bereiden voor een hervorming van het toeslagen- en belastingstelsel.²⁶ Daarbij wordt bijvoorbeeld verkend hoe inkomensonafhankelijke toelagen en andere belastingtarieven de bestaande toeslagen en huidige vormgeving van het belastingstelsel (gedeeltelijk) kunnen vervangen. Zoals in het Regeerprogramma is aangegeven gaat het kabinet daarover in gesprek met het parlement en de samenleving om te komen tot een transitiepad naar een toekomstbestendige inkomensondersteuning.

Tegelijkertijd zijn er al verschillende stappen gezet om de inkomensondersteuning te verbeteren. Zo is, in lijn met het advies van de Commissie sociaal minimum²⁷, vanaf 2024 het kindgebonden budget verhoogd, vooral voor gezinnen met meer en oudere kinderen. Ook is de huurtoeslag verhoogd. Vanaf 2025 verhoogt het kabinet het kindgebonden budget en huurtoeslag verder, om huishoudens op het sociaal minimum te ondersteunen en een ophoop in de armoede te voorkomen.

Het IBO adviseert om de schuldenproblematiek onder de aandacht te brengen binnen andere domeinen, zoals zorg en het sociaal domein, om problemen bij de bron aan te kunnen pakken. Het kabinet vindt het belangrijk dat een gezin met geldzorgen of schuldenproblematiek de brede hulp krijgt die het nodig heeft. Daarom wordt er door de Ministeries van SZW, VWS, OCW, JenV en BZK gewerkt aan een gezamenlijke, integrale aanpak voor kwetsbare gezinnen die leven in armoede. Door integraal en domeinoverstijgend naar de problematiek van gezinnen te kijken kunnen elementen als werk, participatie, gezondheid, bestaanszekerheid, schuldenproblematiek, onderwijs, en leefbaarheid in samenhang worden aangepakt. De gezamenlijke aanpak kinderarmoede sluit aan op de hervormingsagenda Jeugd, waarin is afgesproken dat elke gemeente een stevig lokaal team heeft dat integrale hulp kan bieden. Ook zetten we sterk in op het versterken van vindplaatsen, waar mensen met schuldenproblematiek komen. Tot slot is er de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in de samenwerking tussen huisarts, geboortezorg, gemeente en schuldhulpverlening.

Tot slot

Het kabinet onderschrijft het belang van een integrale benadering om het aantal huishoudens met problematische schulden terug te dringen en trekt hiervoor in 2025 € 24 miljoen uit. Dit bedrag loopt op tot € 100 miljoen in 2028 tot en met 2030 en structureel € 75 miljoen vanaf 2031. De aanpak Geldzorgen, Armoede en Schulden gaat over in het Nationaal programma Armoede en Schulden en wordt uitgebreid tot een integrale benadering waarbij wordt voortgebouwd op de adviezen uit het

²⁶ Kamerstukken II, 2024/25, 36 471, nr. 96.

²⁷ Kamerstukken II, 2023/24, 36 410 XV, nr. 6.

IBO. In dit programma zal ook een aantal onderwerpen worden betrokken dat geen onderdeel uitmaakt van het IBO, zoals beschermingsbewind, schuldhulpverlening aan jongeren en ondernemers.

Het fundament van het Nationaal programma is samenwerking: interbestuurlijk en tussen departementen en met oog voor de uitvoering. Daarbij zetten we de mensen waarvoor we het doen voorop. In iedere fase van de beleidsontwikkeling worden ervaringskennis en -deskundigheid toegepast, zodat ondersteuning beter aansluit op de behoeftes van mensen met problematische schulden en het systeem eenvoudiger wordt.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J.N.J. Nobel

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
T.H.D. Struycken

Onderstaande tabel biedt een overzicht van het IBO-basispakket en geeft weer welke middelen (aanvullend) beschikbaar worden gesteld uit de «Enveloppe groepen in de knel». Reeds beschikbare middelen zijn in deze tabel niet opgenomen. Het kabinet werkt de maatregelen de komende tijd verder uit. Bij de verdere uitwerking en verkenning van het IBO-basispakket worden de maatregelen getoetst op doelmatigheid, uitvoerbaarheid en juridische haalbaarheid. De kosten van individuele maatregelen kunnen hoger of lager uitvallen. Hierbij geldt dat de maatregelen in totaal moeten passen binnen de budgettaire reservering voor dit pakket.

MAATREGELLEN PAKKET (KOSTEN IN € MLN)	2025	2026	2027	2028	2029	2030	STRUC- TUREEL	VOORTOUW	STATUS
Overstijgen Integraal schuldenoverzicht voor huishoudens; met toegang voor hulpverleners en gerechtsdeurwaarders en voor verbetering vroegsignalering		10	10	40	40	40	15	SZW	Aanzet voor doelarchitectuur reeds gestart
Ontstaan Opstartkosten volgende maatregelen: a. Betaal- en ontvangstmomenten op elkaar afstemmen; b. Ondergrens BKR verlagen; c. Leeftijdsverificatie «koop nu, betaal later»-diensten; d. Verlagen verificatiegrens kredietwaardigheidstoets; e. (Eén helder schuldentraject (valt onder <i>Oplossen</i>)).		1	1					FIN/SZW	a. Verkennend b. Verkennend c. Wetswijziging in voorbereiding d. Verkennend e. Analyse reeds gestart
Financiële educatie op kansrijke plekken en doelgroepen								SZW	Er wordt aangesloten bij reeds lopend beleid.

MAATREGELEN PAKKET (KOSTEN IN € MLN)	2025	2026	2027	2028	2029	2030	STRUC- TUREEL	VOORTOUW	STATUS
Invordering Verschillende maatregelen ten aanzien van invordering: a. Zorgplicht gerechtsdeurwaar- ders; b. Pauzeknop voor incasso-activiteiten; c. Kosten rondom invordering herijken en implementeren van het sociaal tarief; d. Verdienen aan kosten bij (door)ver- koop van (executie-)dossiers verbieden; e. Collectief afbetalingsplan; f. Stuiten en verjaring vorderingen beperken; g. Preferente positie overheid beter benutten.	3,5	8	8	3	3	3	3	J&V	Toetsen op doelmatigheid, uitvoerbaarheid en juridische haalbaarheid.
Verlagen aanma- ningskosten verkeerboetes								J&V	Verkenkend
Discretionaire ruimte om kostenoploop boetes ongedaan te maken en kosteloze betalingsherinnering		10	19	19	19	19	19	J&V	Eerste voorberei- dingen reeds gestart
Eén overheidsin- casso			7	10	10	10	10	J&V/SZW	Eerste voorberei- dingen reeds gestart
Oplossen Betere vroegsignale- ring met structurele financiering	20	20	20	20	20	20	20	SZW	Bouwt voort op bestaand beleid; verbeterplan verwacht in 2025
Uitwerken en implementeren kwaliteitskader voor schuldhulpverlening, waaronder toegang bij lichte geldzorgen		7	8	8	8	8	8	SZW	Loopt mee in basisdienstverle- ning
Begeleiding tijdens een Wsnp-traject								SZW	Standaard beleid
Eén helder schulden- traject		*	*					J&V/SZW	Analyse reeds gestart
Maximale doorloop- tijden schuldhulpver- lening								SZW	Wetswijziging reeds in voorbereiding
Totale kosten	23,5	56	73	100	100	100	75		