

Vergaderjaar 2007–2008

24 515

Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting

Nr. 119

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 oktober 2007

I. Aanleiding

De laatste jaren is de schuldenproblematiek in Nederland fors toegenomen. Dat blijkt onder andere uit de toename van het aantal mensen dat een beroep doet op de schuldhulpverlening. Ook de hoogte van de schuld en het aantal schuldeisers bij een schuldensituatie is toegenomen. Een problematische schuld belemmert de (arbeids)participatie. Ongeveer 80% van de mensen met een problematische schuld heeft een uitkering¹. Gegeven de participatiedoelstelling van dit kabinet (200 000 mensen vanuit een uitkering aan de slag) is het dus van groot belang dat een problematische schuld zo veel mogelijk voorkomen dan wel opgelost wordt. Dit temeer omdat de maatschappelijke kosten van schulden vaak hoog zijn: armoede, sociale uitsluiting, huisuitzettingen, onverzekerdheid, afsluitingen gas/licht.

Het schuldenprobleem is complex en urgent, reden voor het kabinet om het probleem op verschillende manieren te bestrijden. Daarbij moet het kabinet keuzes maken bij zoeken naar oplossingen voor overkreditering en schulden. Het kabinet kan en wil immers niet de financiële problemen van iedereen voorkomen en oplossen. Het wil evenmin de ogen sluiten voor de trends die het signaleert over toenemende schuldenproblematiek. Het kabinet vindt het van groot belang dat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat de (financieel) zwakke positie van bepaalde burgers in deze samenleving wordt misbruikt. Aan de andere kant is het inherent aan een vrije samenleving dat burgers ervoor kunnen kiezen hun wensen op korte termijn te vervullen. Ook als ze daarvoor voor een langere termijn financiële verplichtingen aangaan.

De overheid kan dus niet alles reguleren, niet alle problemen voorkomen en niet alle problemen oplossen. Burgers zelf, kredietverstrekkers, maatschappelijke organisaties, de schuldbemiddelaars, zij allemaal hebben

¹ Jaarverslag 2006 NVVK.

hun eigen verantwoordelijkheid hierin. Maar u kunt erop rekenen dat wat van ons verwacht mag worden, ook daadwerkelijk door ons gedaan wordt.

In deze brief wordt een groot aantal maatregelen benoemd. Daarnaast heeft het kabinet tijdens verschillende Algemene Overleggen toezeggingen gedaan en zijn door uw Kamer moties aangenomen over dit onderwerp. Ook over de uitvoering daarvan informeren wij u in deze brief. Het kabinet heeft een evaluatie laten uitvoeren naar de effectiviteit van de kredietregels. Het rapport met een uitgebreide reactie daarop is als bijlage¹ toegevoegd. In deze brief staan ook de belangrijkste maatregelen die het kabinet neemt naar aanleiding van de bevindingen van het evaluatieonderzoek.

Het kabinet heeft in de afgelopen tijd al veel in gang gezet. Zo zijn de kredietregels onlangs aangescherpt, is een traject gestart gericht op het kunnen certificeren van schuldhulpverleners, zijn de Wet financieel toezicht (Wft) en de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) gewijzigd en is extra geld voor schulden- en armoedebestrijding uitgetrokken. Ook heeft het kabinet in het kader van het deelakkoord Participatie Ministerie SZW-Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), dat onderdeel uitmaakt van het Bestuursakkoord met gemeenten, afspraken gemaakt rondom het terugdringen van het aantal huishoudens met problematische schulden.

In deze brief staan we eerst stil bij het huidige stelsel van schuldhulpverlening en de uitgangspunten van dit kabinet op het gebied van schuldenproblematiek. Vervolgens zetten we de huidige en nieuwe maatregelen op het gebied van preventie van schulden (paragraaf IV) en schuldhulpverlening (paragraaf V) uiteen.

II. Het stelsel van schuldhulpverlening

Het kabinet heeft in de afgelopen jaren op alle niveaus maatregelen getroffen om de schuldenproblematiek aan te pakken. De effecten daarvan zijn nog niet altijd meetbaar en/of zichtbaar. Toch stelt dit kabinet zich uitdrukkelijk de vraag of voor verdere versterking niet ook ingrepen in de opzet en inrichting van de schuldhulpverlening nodig zijn. Om deze vraag adequaat te kunnen beantwoorden is nader onderzoek nodig. Dat onderzoek moet het volgende opleveren:

- Landelijke informatie over de minnelijke schuldhulpverlening. Daarbij komt ook de vraag aan de orde op welke manier en hoe effectief gemeenten integrale schuldhulpverlening hebben georganiseerd. Dit landelijk beeld ontbreekt op dit moment.
- Antwoorden op beleidsvragen over de opzet en inrichting van het huidige stelsel van minnelijke schuldhulpverlening.
 - Draagt een wettelijke basis voor minnelijke schuldhulpverlening bij aan het versterken daarvan?
 - Wordt de minnelijke schuldhulpverlening succesvoller en minder vrijblijvend als gemeenten meer bevoegdheden krijgen om de afdwingbaarheid in de richting van zowel schuldenaar als schuldeiser te vergroten? Zou een uitbreiding van verplicht budgetbeheer hier een rol in kunnen spelen?
 - Is (een vorm van) aanspraak op schuldhulpverlening gewenst en hoe zou die vorm kunnen krijgen?

De resultaten van dit onderzoek zullen medio 2008 beschikbaar komen. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek zal het kabinet bezien of wijzigingen in de opzet en inrichting van het systeem bijdragen aan een verdere versterking van de schuldhulpverlening.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

III. Uitgangspunten kabinet

Het beleid van het kabinet op het terrein van schuldhulpverlening berust op de onderstaande uitgangspunten. Bij de keuze voor de aanvullende maatregelen hebben wij ons hierdoor laten leiden. Bij de uitwerking van ieder uitgangspunt zal het kabinet zoeken naar een goede balans tussen de urgentie van de problematiek, de maatregelen die rechtdoen aan onze verantwoordelijkheid en de eigen verantwoordelijkheid van schuldenaar, kredietverstrekker en de markt.

1. Het beleid van het kabinet is in de eerste plaats gericht op het *voor-kómen* van problematische schulden, vanuit de gedachte dat *voor-kómen* beter is dan genezen. Daarom zien wij een belangrijke rol voor de overheid bij het uitvoeren van beleid dat burgers in staat stelt om de eigen verantwoordelijkheid waar te maken.
2. Het reguleren van kredietverlening moet waarborgen scheppen om overkreditering zoveel mogelijk te voorkomen. Dit betekent dat een consument die overweegt een consumentlening te nemen de informatie moet worden geboden om zelf de juiste keuzes te maken. Consumenten die niet in staat zijn die juiste keuzes te maken en in de problemen dreigen te komen, moeten gestopt worden in hun onverantwoord leengedrag. En als het toch mis is gegaan, moet een betrouwbaar systeem van schuldhulpverlening beschikbaar zijn voor hen die het nodig hebben.
3. Voor kredietverstrekkers is het kunnen beschikken over goede en verifieerbare gegevens met betrekking tot de solvabiliteit van de potentiële kredietnemer noodzakelijk om de kredietwaardigheid goed te kunnen vaststellen. Het is daarom van belang dat er zo snel mogelijk uitbreiding en verbetering van schulden- en kredietregistratie plaatsvindt.
4. Het kabinet is systeemverantwoordelijk voor een adequaat stelsel van kwalitatief goede schuldhulpverlening, waarin het kabinet alleen plaats ziet voor bonafide partijen die zowel het vertrouwen verdienen van de schuldenaar als de schuldeiser.
5. Als een schuldsituatie is ontstaan en burgers hebben hulp nodig om uit deze situatie te komen, dan moet voor hen *in principe* schuldhulpverlening aanwezig zijn. *In principe* omdat er omstandigheden denkbaar zijn (moedwillig schulden maken, herhaaldelijk medewerking weigeren) die een andere aanpak mogelijk moeten kunnen maken.
6. Het kabinet vindt de minnelijke schuldhulpverlening van groot belang en wil deze versterken. Daarvoor ziet het kabinet een belangrijke rol voor gemeenten. Schuldhulpverlening op gemeentelijk niveau biedt immers de mogelijkheid voor een integrale aanpak én maatwerk. Daarnaast kunnen ook private partijen een nuttige rol vervullen bij de minnelijke schuldhulpverlening.
7. De Wsnp dient te fungeren als het vangnet voor schuldenaren voor wie het niet mogelijk is om te komen tot een minnelijke schuldregeling met diens schuldeisers. Het Kabinet vindt het dan ook belangrijk dat de bereidheid van de schuldeisers om deel te nemen aan een minnelijke schuldregeling verder wordt bevorderd.
8. Het Kabinet vindt het van belang dat er voor alle betrokkenen (schuldenaren, kredietverstrekkers en schuldhulpverleners) transparantie komt over de regels rondom kredietverstrekking en schuldhulpverlening.

IV. Maatregelen bij voorkómen van schulden

In de vorige paragrafen zijn we ingegaan op de uitgangspunten van dit kabinet om tot een effectieve aanpak van de schuldenproblematiek te komen. In dit hoofdstuk gaan we in op de maatregelen die we ten aanzien van preventie tot nu toe hebben genomen en de maatregelen die we in de komende periode additioneel inzetten.

IV.a Getroffen maatregelen

Volgende middelen van bestaan

Het kabinet besteedt bij het inkomensbeleid bijzondere aandacht aan kwetsbare groepen. De meeste mensen leveren in 2008 iets in. Sociale minima en ouderen met een klein aanvullend pensioen worden echter ontzien.

Het kabinet besteedt in 2008 per saldo € 600 miljoen aan de verbetering van de koopkracht. Dit bedrag wordt met name ingezet voor de reparatie van koopkracht van sociale minima en ouderen met een klein aanvullend pensioen. Dit gebeurt door de koppeling van de uitkeringen aan de stijging van de lonen, de verlaging tarief in de eerste schijf, uitstel van bevroering van algemene heffingskorting, de verhoging van het kindgebonden budget, de verhoging van de ouderenkorting en uitstel van enkele inflatieverhogende maatregelen.

Deelakkoord participatie SZW-VNG

In het deelakkoord participatie SZW-VNG dat onderdeel uitmaakt van het Bestuursakkoord dat het Rijk met de gemeenten heeft afgesloten, is een aantal maatregelen afgesproken dat de schuldenproblematiek raakt. Zo worden er in het kader van het terugdringen van niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen inspanningen gedaan om de bekendheid van de gemeentelijke regelingen te vergroten en wordt onderzocht of bestandskoppelingen uitkomst kunnen bieden. Ook worden gemeenten gestimuleerd terughoudendheid te betrachten met leenbijstand.

Tegengaan van niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen

Voor mensen met een laag inkomen is een uitgebreid pakket van inkomensondersteunende maatregelen in het leven geroepen, zowel op landelijk niveau (huur-, zorg- en kinderopvangtoeslag, WTOS, etc.) als op lokaal niveau (algemene bijstand, bijzondere bijstand, minimapas, kwijtschelding van gemeentebelasting, etc). Uit onderzoek blijkt dat veel mensen geen (volledig) gebruik maken van deze regelingen. De belangrijkste reden hiervoor is het gebrek aan kennis van de regelingen en de verwachting dat aanvragen niet loont. Om niet-gebruik van deze regelingen tegen te gaan neemt het kabinet een aantal maatregelen. Wij noemen de volgende.

Er wordt een handreiking ontwikkeld waarbij in kaart wordt gebracht wat wel en niet mag bij gegevensuitwisseling. Die gegevensuitwisseling is bedoeld om de «onbekende minima» op te kunnen sporen en te kunnen wijzen op de bestaande regelingen. Eind 2007 is deze handreiking klaar. Een aantal gemeenten voert inmiddels met het Inlichtingenbureau en de Belastingdienst een pilot uit voor een dergelijke gegevensuitwisseling. Ook hebben wij de Nibud/Stimulanz website «Bereken uw recht» gesubsidieerd. De website biedt mensen de mogelijkheid om op een laagdrempelige manier te berekenen voor welke regelingen ze in aanmerking komen. Ook is deze website voor hulpverleners een instrument om dit samen met hun cliënten door te nemen. Op 27 september 2007 is deze website gelanceerd.

Met de VNG is afgesproken dat de gemeenten zich zullen inzetten om het niet-gebruik van gemeentelijke regelingen tegen te gaan. In het kader van onder meer de motie-Spies¹ zoeken wij samen met gemeenten en de SVB naar wegen om de uitvoering van de WWB 65+ door SVB te intensiveren. Een goede mogelijkheid is het actief benaderen en aanschrijven van mensen die voor regelingen in aanmerking komen maar die deze niet gebruiken. Geen algemene campagne, maar individuele voorlichting. Daarnaast hebben we bij gemeenten al de mogelijkheid onder de

¹ TK 24 515, nr. 106.

aandacht gebracht om aanvullende bijstand door de SVB uit te laten betalen. Op dit moment maken 28 gemeenten gebruik van de mogelijkheid van mandatering van de WWB65+ aan de SVB. Wij zullen dit blijven stimuleren.

In samenspraak met het Instituut Sociaal Raadslieden (ISR) wordt over het instrument huurtoeslag en de relatie met armoedebestrijding momenteel een onderzoek uitgevoerd naar de achterliggende oorzaken van het niet-gebruik. De resultaten van het onderzoek worden begin 2008 verwacht. Afhankelijk van de uitkomsten en naar aanleiding daarvan zullen we concrete acties in gang zetten om het niet-gebruik terug te dringen.

Financiële bewustwording

Het kabinet heeft maatregelen genomen om de consument meer bewust te laten zijn van de risico's van financiële producten. Ook heeft het maatregelen genomen om de financiële weerbaarheid van consumenten te bevorderen door het vergroten van de kennis, de vaardigheden en de motivatie van de consument. Burgers moeten hun eigen verantwoordelijkheid immers wel kunnen waarmaken. Daarbij gaat onze speciale aandacht uit naar kwetsbare groepen zoals jongeren en mensen met een laag inkomen.

Binnen CentiQ, als samenwerkingsverband van partijen in de financiële sector, de overheid, voorlichting- en consumentenorganisaties en de wetenschap, werken deze partijen samen om de financiële kennis en vaardigheden van de consument te verbeteren en een actieve houding te stimuleren.

Daarnaast is de voorlichtingscampagne Blijf Positief! gestart om mensen weerbaar te maken tegen financiële verleidingen en ze financieel «fit» te krijgen. Met de campagne willen wij de schuldenproblematiek en de risico's en gevolgen daarvan zichtbaar, bespreekbaar en hanteerbaar te maken. Mensen moeten zich ervan bewust zijn dat ze iets kunnen doen aan hun situatie en gedrag, om te voorkomen dat ze echt in de problemen komen. Begin oktober is het tweede deel van de campagne van start gegaan. Een belangrijk element van de campagne is de website (www.blijfpositief.nl) met een test en doorverwijzing naar hulp.

IV.b Nieuwe maatregelen

Zoals gezegd vindt dit kabinet onderzoek naar opzet en inrichting van schuldhulpverlening gewenst. Dit neemt niet weg dat vooruitlopend op de uitkomsten van dit onderzoek, het kabinet verschillende maatregelen neemt. De onderstaande nieuwe maatregelen hebben betrekking op het voorkomen van schulden.

Inkomensgerelateerde maatregelen

In het deelakkoord Participatie tussen SZW en VNG is afgesproken dat de VNG zal stimuleren dat gemeenten grote terughoudendheid betrachten bij het verlenen van leenbijstand.

Het Kabinet heeft een brede evaluatie laten uitvoeren naar de effectiviteit van de instrumenten ter voorkoming van overkreditering. Mede op basis van de onderzoeksresultaten nemen wij een aantal maatregelen om overkreditering te voorkomen.

Beperking van roodstanden

Uit het onderzoek blijkt dat roodstanden een belangrijke rol spelen bij overkreditering. Het kabinet wil problematische roodstanden dan ook tegengaan. Daarom wordt de krediettermijn waarvoor de kredietregels van toepassing zijn verkort van drie maanden tot één maand. Beoogd

wordt hiermee de mogelijkheid voor risicoconsumenten te verkleinen om de roodstand als laagdrempelige kredietfaciliteit te gebruiken. Voor kredieten korter dan één maand wordt een verplichting opgenomen om risicoconsumenten te informeren over de kosten en voorwaarden.

Uw Kamer heeft ons ook gevraagd om de roodstandmogelijkheden voor jongeren te beperken¹. In het onderzoek is daarom speciaal aandacht besteed aan jongeren. Uit het onderzoek blijkt dat de leenlast (mede afgezet tegen het inkomen) voor jongere niet zwaarder is dan voor oudere kredietconsumenten. De bovenstaande maatregelen die wij voorstellen zullen ook voor het voorkomen van problematische roodstand bij jongeren een positief effect hebben. Wij zien om deze redenen op dit moment geen noodzaak om de roodstand van jongeren *extra* te beperken.

Creditcards en klantenkaarten

Creditcards en klantenkaarten winnen aan populariteit. Hierbij kan het voorkomen dat deze middelen niet zozeer worden gebruikt voor betaalgemak, maar als alternatief voor een persoonlijke lening. De versterking van de kredietwaardigheidstoets en verkorting van de krediettermijn naar één maand zullen ook op creditcards en klantenkaarten van toepassing zijn.

Versterking van de kredietwaardigheidstoets

De kredietwaardigheidstoets is een belangrijk instrument bij de voorkoming van overkreditering. Onze inzet is daarom om deze toets te versterken, enerzijds door de invulling van de norm aan te scherpen, anderzijds door de overtreding van de regels zwaarder te beboeten. De Autoriteit Financiële Markten (AFM) maakt met de branche afspraken over een betere invulling van de kredietwaardigheidstoets. Bij deze toets moet worden uitgegaan van een minimaal inkomen dat na aftrek van de kosten van lening over moet blijven om in het levensonderhoud te voorzien. De AFM houdt toezicht op de naleving van de norm.

Uitbreiding en verbetering schulden- en kredietregistratie

Door uitbreiding en verbetering van schulden- en kredietregistratie kan de kredietwaardigheidstoets nog verder worden versterkt. De Nederlandse Vereniging van Banken (NVB), de Vereniging van Financieringsondernemingen in Nederland, de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK), Aedes (vereniging voor woningcorporaties), EnergieNed (koepel van energiebedrijven), de VNG, Thuiswinkelorganisaties en het Leger des Heils zijn het marktinitiatief «uitbreiding schuldenregistratie» gestart. In eerste instantie zullen achterstanden van betaling aan woningcorporaties, energiebedrijven en sociale diensten geregistreerd worden. Later zal er ook uitbreiding plaatsvinden naar registratie van andersoortige betalingsachterstanden. Hiertoe wordt door de marktpartijen een register van betalingsachterstanden opgezet: het Landelijk Informatiesysteem Schulden (LIS). Dit register zal vallen onder een stichting. Om de uitbreiding van schuldenregistratie mogelijk te maken en de kwaliteit daarvan te verhogen, is het nodig dat deze stichting toegang krijgt tot de GBA binnen de systematiek en onder de voorwaarden van de Wet GBA. Om de kwaliteit van kredietregistratie verder te verbeteren, krijgt ook Stichting BKR onder voorwaarden toegang tot de GBA.

Uitgangspunt is dat de GBA-gegevens noodzakelijk zijn voor de vervulling van de taak van stichting LIS en stichting BKR in het verwerken van persoonsgegevens. Over de wijze waarop dit juridisch vorm zal worden gegeven wordt u komende maand nader geïnformeerd.

Uw Kamer heeft ons ook gevraagd om in overleg te treden met het BKR over de registratietermijn van vijf jaar². Dat hebben wij gedaan. Uit het

¹ Motie-Spies, TK 24 515, nr. 105.

² Motie-Ortega Martijn, TK 24 515, nr. 112.

gesprek met het BKR is gebleken dat er op dit moment geen aanleiding is om de huidige bewaartermijn te herzien. Het bewaren van kredietgegevens gedurende vijf jaar draagt bij aan het voorkomen van overkreditering. Bovendien werpt de bewaartermijn geen belemmeringen om een spaar/betaalrekening te openen of een telefoonaansluiting te krijgen. De NVB, het ministerie van Financiën en het Leger des Heils hebben namelijk afspraken gemaakt die het mogelijk maken dat iedereen over een bankrekening kan beschikken. Ook bestaan er geen belemmeringen om *prepaid* telefoons aan te schaffen.

Aanscherping regels kredietreclame

Uw Kamer heeft ons gevraagd om een verbod op kredietreclames¹. Wij hebben daarom het verband tussen kredietreclames en overkreditering onderzocht. De onderzoeksresultaten laten geen hard causaal verband zien. Desondanks nemen wij een aantal additionele maatregelen om het risico te verkleinen dat kwetsbare groepen in problematische schulden terechtkomen. Wij voeren het gebruik van waarschuwingszinnen of -symbolen in voor kredietreclames op tv en internet. Daardoor wordt in elk geval afbreuk gedaan aan het in veel reclames neergezette beeld dat lenen iets gewoons is, waaraan iedereen die bepaalde uitgaven wil doen zomaar (zonder risico) kan beginnen. Reclames waarin wordt geadverteerd met de mogelijkheid om met BKR-registratie of in afwijking van de geldende gedragscode toch een krediet te verkrijgen, worden verboden. Een reclameverbod verhoudt zich slecht met de vrijheid van meningsuiting en beperkt de mogelijkheid voor nieuwkomers op toegang tot de markt.

Actualisering Pandhuiswet

Uw Kamer heeft gevraagd dat er wordt opgetreden tegen de hoge rentes die pandhuizen rekenen. De huidige Pandhuiswet – die stamt uit 1910 – zorgt ervoor dat in praktijk alle particuliere pandhuizen buiten de wet vallen. Wij zullen deze wet dan ook actualiseren.

Verhoging van de boetes

Vanwege de ernst van de schuldenproblematiek vinden wij hogere boetes voor de overtreding van de kredietregels op zijn plaats. De maximale boete voor het niet naleven van de kredietregels wordt verhoogd naar € 1 000 000. Voor de overtreding van de regels voor de kredietwaardigheidstoets en kredietreclames was eerder een verhoging naar maximaal € 500 000 aangekondigd.

Verbetering kredietprospectus

Met de Richtlijn Consumentenkrediet wordt het kredietprospectus vervangen door een informatiestatuut. Dit informatiestatuut, dat altijd vooraf aan de consument moet worden verschaft, bevat de informatie die toegesneden op het krediet dat de consument verlangt. Totdat de Richtlijn aangenomen is, worden de AFM en betrokken partijen gevraagd kritisch naar dat informatiestatuut en het huidige prospectus te kijken, zodat in elk geval een alternatief voor handen is.

Strengere handhaving maximale kredietvergoeding

De maximale kredietvergoeding blijft gehandhaafd met het oog op de voorkoming van woekerrentes. Daarnaast wordt de maximale kredietvergoeding onder Wft-toezicht gebracht. Dat betekent dat de AFM toezicht houdt bij naleving van de maximale kredietvergoeding en dat overtredingen beboet kunnen worden.

Leningen van particulier aan particulier

Een nieuw soort financiële dienstverlening brengt particuliere personen die elkaar geld willen lenen met elkaar in contact, bijvoorbeeld via

¹ Motie-Vietsch, TK 29 942, nr. 36.

internet. Voor de financiële dienstverlening die bedrijfsmatig bemiddelt in dergelijke leningen bestaat nog geen specifieke regulering. Het kabinet acht dat wel wenselijk dat dergelijke vormen van leningen onder de werkingssfeer van de Wft worden gebracht. Daarbij dienen er adequate waarborgen te zijn voor zowel degenen die geld lenen als degenen die geld uitlenen, bijvoorbeeld in de zin van informatieverstrekking en de toetsing van de kredietwaardigheid.

Voorkoming ongewenste aanschaf van verzekering bij kredieten

Kredieten worden soms in combinatie met verzekeringen verkocht. Deze verzekeringen kunnen gunstig zijn voor de consument, maar ze kunnen ook duur zijn, waardoor de kosten niet altijd opwegen tegen de voordelen. Om te voorkomen dat consumenten in combinatie met een krediet op verkeerde gronden een verzekering kopen, worden kredietverstrekkers verplicht om de adviesregels te volgen voor de bemiddeling in verzekeringen. Hierbij geldt in elk geval dat de dienstverlener in het uiteindelijke advies de onderliggende overwegingen moet vastleggen en de kosten en voordelen van het krediet met en zonder verzekering naast elkaar moet presenteren. Hierbij moeten alle voor de consument relevante aspecten worden meegenomen. De AFM houdt toezicht op de naleving. Wij vinden deze maatregel noodzakelijk als aanvulling op het verbod op koppelverkoop in de Wet op het consumentenkrediet (Wck), omdat hierop alleen civielrechtelijk een beroep kan worden gedaan.

Onderzoek naar de kwaliteit van hypotheekadvies

De AFM onderzoekt de kwaliteit van het advies en de transparantie bij hypotheeken. De NVB onderzoekt de mate waarin de Gedragscode Hypotheek wordt nageleefd. Indien de uitkomsten van deze onderzoeken hier aanleiding toe geven, worden additionele maatregelen genomen.

Kansspelbeleid

Uw Kamer heeft gevraagd om binnen het kabinet overleg te voeren over het kansspelbeleid. Dit overleg heeft plaatsgevonden. Momenteel is de huidige Wet op de kansspelen uit 1964 aan een herziening toe. Een conceptversie is inmiddels ter consultatie aan de belanghebbenden toegezonden. Een van de uitgangspunten voor het huidige kansspelbeleid is het beteugelen van de speelzucht en het beperken van de nadelige gevolgen van de kansspelen. Een belangrijk nadelig gevolg is uiteraard het aangaan van schulden.

V. Maatregelen bij schuldhulpverlening

Ondanks preventieve maatregelen komen toch veel mensen in problematische schuldsituaties terecht. Voor deze mensen wil dit kabinet een pakket van maatregelen nemen om te komen tot een adequaat stelsel van kwalitatieve goede schuldhulpverlening. Daarbij willen we opmerken dat het kabinet zich niet zal opstellen als exclusieve probleemeigenaar. Het kabinet zal zijn eigen verantwoordelijkheid nemen, maar zal ook van andere partijen vragen hun maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen.

V.a Getroffen maatregelen

Samenwerking

Het probleem van schuldenaars is vaak niet alléén dat zij een problematische schuld hebben, vaak hebben zij ook psycho-sociale problemen. Voor een duurzame oplossing is het van belang dat zij een integraal hulp-aanbod krijgen. De gemeente is in deze gevallen de logische partner bij schuldhulpverlening, omdat zij binnen het gemeentelijke domein verschillende relevante instrumenten (inkomensondersteuning, re-integratie,

maatschappelijke ondersteuning, huisvesting en veiligheid) kan inzetten om aan een meer duurzame oplossing van een schuldsituatie te werken. In het deelakkoord Participatie hebben we hierover met de VNG afspraken gemaakt. Eén van die afspraken is dat de gemeenten hun samenwerking met lokale voedselbanken zullen verbeteren met als doel om de bezoekers van de voedselbanken gebruik te laten maken van de gemeentelijke voorzieningen. Samen met de VNG monitoren we de uitwerking van deze afspraak. Hiermee geeft het kabinet invulling aan de motie-Tichelaar c.s.¹

Daarnaast zijn er extra gemeentelijke investeringen op het terrein van de schuldhulpverlening aan daklozen. Deze investeringen maken deel uit van de uitvoering van het Plan van aanpak maatschappelijke opvang G4. Het doel daarvan is voor alle 10 000 daklozen in de G4 de komende jaren een trajectplan opgesteld is waarin voor hen persoonlijke doelen zijn opgenomen op de terreinen wonen, zorg, inkomen en dagbesteding. Het doel is dat uiterlijk 1 april 2008 alle 39 andere centrumgemeenten voor maatschappelijke opvang met dezelfde aanpak gaan werken. Over de voortgang van deze aanpak informeert de staatssecretaris van VWS de Kamer in januari 2008 in de jaarlijkse voortgangsrapportage maatschappelijke opvang.

De maatregelen die *binnen* de minnelijke schuldhulpverlening in gang zijn gezet, zijn tot nu toe vooral gericht op het verbeteren van samenwerking tussen partijen. Zo spelen gemeenten een belangrijke rol om samenwerkingsafspraken met corporaties en energieleveranciers en andere organisaties te maken om vroegsignalering te bevorderen. Ook de organisaties die schuldhulp bieden en de schuldeisers hebben onderling afspraken gemaakt om tot een goede samenwerking te komen. Zo zijn bijvoorbeeld tussen de NVVK en verschillende energiebedrijven en woningcorporaties convenanten gesloten.

Tijdens de bestuurlijke conferentie van december 2006 is de Intentieverklaring door een aantal belangrijke partijen ondertekend. Hierover heb ik u eerder geïnformeerd in mijn brief van 26 maart 2007². Ook hebben SZW en de VNG in het deelakkoord Participatie afspraken gemaakt om zich in te spannen om verder te gaan met de samenwerking op lokaal en regionaal niveau.

De minister van VROM heeft in het kader van het armoede- en schuldenbeleid de waterleidingbedrijven gewezen op het belang van het vroeg signaleren van betalingsachterstanden om daarmee zoveel mogelijk afsluitingen van water te voorkomen. Via de koepelorganisatie van de waterleidingbedrijven, VEWIN, hebben de waterleidingbedrijven hun medewerking toegezegd om bij hun betalingsherinnering een verwijzing naar de schuldhulpverleningsinstanties op te nemen.

Convenant CJIB – NVVK

Vaak maken ook strafrechtelijke schulden onderdeel uit van een schuldenpakket. Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) is in een substantieel aantal dossiers in de minnelijke schuldhulp als schuldeiser vertegenwoordigd. Tot nu toe was het niet mogelijk om CJIB schulden in een minnelijk traject op te nemen. Met de ondertekening op 27 augustus 2007 van het convenant minnelijke schuldhulp ondertekend door het CJIB, de NVVK en de minister van Justitie is hierin verandering gekomen. Per 1 september 2007 is dit convenant in werking getreden. De verwachting is gerechtvaardigd dat er voortaan meer minnelijke regelingen zullen kunnen slagen. Een intensieve voorbereiding ging aan de ondertekening vooraf. In de zomer heeft een pilot gedraaid bij de gemeentelijke kredietbank Drenthe om eventuele kinderziektes bij de uitvoering in een vroeg stadium op te sporen. Het is nu nog te vroeg om de eerste ervaringen uit de praktijk te analyseren. Het convenant kan als een best practice worden voorge-

¹ TK 31 070, nr. 11.

² TK 24 515, nr. 100.

houden aan andere schuldeisers die nog onvoldoende de meerwaarde van een buitengerechtelijke oplossing zien. De ontwikkelingen op dit punt zullen wij nauwlettend volgen.

Het verbeteren van de kwaliteit van schuldhulpverlening

In de afgelopen periode heeft het kabinet zich ingezet om de kwaliteit van de schuldhulpverlening te verbeteren. De volgende maatregelen zijn daartoe genomen.

Tot en met 2009 zijn extra middelen beschikbaar gesteld aan gemeenten voor schuldhulpverlening. In 2006 hebben 425 gemeenten 23 miljoen euro via de Tijdelijke subsidieregeling schuldhulpverlening ontvangen. Deze regeling loopt tot eind 2007 en is bedoeld om integrale schuldhulpverlening te bevorderen. Voor de jaren 2007 tot en met 2009 ontvangen gemeenten een extra bedrag van 65 miljoen euro voor schuldhulpverlening via het Gemeentefonds. Daarnaast heeft het kabinet middelen vrijgemaakt voor armoedebestrijding en schuldhulpverlening die oplopen tot structureel 80 miljoen euro in 2011.

Het kabinet ondersteunt het traject van vrijwillige certificering voor schuldhulpverleners. Naar verwachting zullen medio 2008 normen voor schuldhulp zijn vastgesteld. Daarna kunnen de organisaties de procedure voor certificering starten. Als het certificeringstraject succesvol is, zal dit leiden tot een verdere professionalisering van de schuldhulpverlening. Zowel schuldenaars als schuldeisers kunnen er dan zeker van zijn dat gecertificeerde schuldhulpverleners werken volgens hoge professionele standaarden.

Verder stimuleren we ten behoeve van een betere aansluiting tussen de minnelijke en wettelijke schuldhulptrajecten overleg op structurele basis tussen de regionale schuldhulp ketenpartners. In algemene zin zal de beoogde gegevensuitwisseling en het afstemmen van elkaars uitvoeringsbeleid kwaliteit- en efficiencywinst in de keten opleveren. Deze afstemming zal ook bijdragen aan een efficiënte en effectieve toepassing van voornoemde instrumenten die de Wsnp biedt ter versterking van het minnelijke traject.

Naar verwachting zal ook de invoering van het stabilisatietraject door de schuldhulpverlening meer mogelijkheden bieden om te komen tot succesvolle minnelijke schuldregelingen. Hierdoor krijgen schuldhulpverleners de tijd om in gevallen waarin niet binnen enkele maanden een schuldregeling met de schuldeisers kan worden getroffen, eerst de schuldsituatie te stabiliseren.

Wsnp als sluitstuk van de schuldhulpverlening

Het wettelijke stelsel van schuldsanering, de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp), maakt op dit moment bijna negen jaar deel uit van onze rechtsorde. Het biedt perspectief op een schuldenvrije toekomst aan personen die zich in een uitzichtloze (niet minnelijke oplosbare) schuldsituatie bevinden. Uit de Monitor Schuldsanering 2005¹ blijkt dat dit perspectief – in de vorm van een schone lei eindvonnis – aan ruim 70% van de aanvragers geboden worden. Ook bleek uit deze monitor dat voor een groot deel van deze schuldenaren de schone lei een duurzaam einde betekent van een moeilijke periode met hoge schulden. De Wsnp kan daarom als succesvol worden bestempeld.

Versterking minnelijk traject door middel van de Wsnp

Ook de aanpassingen in de Wsnp zullen naar verwachting bijdragen aan een versterking van het minnelijk traject. Een van de nieuwe instrumenten die de Wsnp biedt is de mogelijkheid van een moratorium als zich een

¹ TK 2006–2007, 30 800 VI en 24 515, nr. 72.

noodsituatie voordoet, bijvoorbeeld een dreigende uitzetting. De schuldhulpverlener heeft vervolgens (maximaal 6 maanden) de gelegenheid om een minnelijke regeling te bereiken, zonder dat de schuldeiser incasso-maatregelen neemt.

Een tweede impuls voor het minnelijke traject verwachten we van de gedwongen schuldregeling ofwel het dwangakkoord. Een onredelijke weigering van de schuldeiser om mee te werken aan een minnelijke schuldregeling kan hierdoor worden voorgelegd aan de schuldsaneringsrechter. De rechter kan de weigerende schuldeiser veroordelen om mee te werken aan een minnelijke regeling. Deze gewijzigde wettelijke regels van de schuldsaneringsregeling treden per 1 januari 2008 in werking.

V.b Nieuwe maatregelen

De additionele maatregelen die het kabinet neemt, richten zich zowel op het voorkomen van het ontstaan van overkreditering schulden als op het versterken van de schuldhulpverlening.

Extra middelen voor armoedebestrijding

Tijdens de algemene politieke beschouwingen heeft de Tweede Kamer via een motie verzocht om extra middelen voor bestrijding van kinderarmoede. Het gaat om 40 miljoen euro in 2008 en 40 miljoen euro in 2009. Het kabinet zal de Tweede Kamer separaat informeren over de uitvoering van deze motie.

Het verbeteren van de effectiviteit van schuldhulpverlening

In het deelakkoord Participatie is afgesproken in kaart te brengen hoe de effectiviteit en de kwaliteit van de minnelijke schuldhulpverlening kan worden versterkt.

Zoals wij al eerder in deze brief hebben gemeld, zullen wij hiervoor een onderzoek starten.

Daarnaast heeft het kabinet de Inspectie voor Werk en Inkomen (IWI) gevraagd, naar aanleiding van haar rapport «*Bijstand en vermogen*», te onderzoeken of en welke actie gemeenten nemen op het moment dat zij bij aanvraag vaststellen dat er sprake is van een (problematische) schuldsituatie. Immers, hoe sneller wordt ingegrepen in een (dreigende) problematische schuldsituatie, hoe beter. Daarbij is het interessant inzicht te verkrijgen in de situaties waarin gemeenten deze personen doorverwijzen, welk aanbod wordt gedaan (budgetcursus, budgetbeheer, schuldsanering) en of gemeenten vervolgens (actief) de stand van zaken volgen. Met dit aanvullende IWI-onderzoek kan invulling worden gegeven aan de motie-Ortega-Martijn¹. Dit onderzoek kan inzicht verschaffen in de mate waarin gemeenten een budgetteringscursus en/of financiële coach aanbieden aan mensen die een bijstandsuitkering toegekend krijgen. Op grond van de uitkomsten van dit onderzoek kunnen wij vervolgens vaststellen of gemeenten een dergelijk aanbod doen of dat aanvullende acties vanuit het kabinet nodig zijn.

Tevens hebben het ministerie van SZW, VNG en Divosa in het Innovatieprogramma Werk en bijstand (IPW), de programmaliijn «*Huishoudens met problematische schulden*» opgenomen. Deze programmaliijn is ondersteunend aan de ambities uit het deelakkoord Participatie en richt zich op een aantal deelterreinen van de bredere schuldenproblematiek. Binnen de programmaliijn vinden gesprekken met gemeenten plaats over de opzet van een aantal pilots met als doel het onderzoeken of (gedeeltelijke) kwijtschelding van schulden voor uitkeringsgerechtigden een uitstroombevorderend effect kan hebben (activerend kwijtscheldingsbeleid). Ook zal worden bekeken of er pilots opgezet kunnen worden, waarin wordt

¹ TK 24 515 nr. 111.

verkend of en zo ja op welke manier gezinnen met kinderen voorrang kunnen krijgen bij schuldhulpverlening. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan de motie-Spies¹.

Uitvoeringsorganisaties en gemeenten als schuldeiser

Op dit moment kunnen in het minnelijk traject fraudeschulden in het kader van sociale zekerheidswetgeving niet worden kwijtgescholden. Wij onderzoeken de mogelijkheden om dit toch te bewerkstelligen.

Uitbreiden mogelijkheden voor schuldbemiddeling

Het kabinet heeft het voornemen om een AMvB onder de Wet op het consumentenkrediet vast te stellen op grond waarvan onder een aantal strikte voorwaarden private schuldhulpverleners wordt toegestaan vergoedingen voor schuldbemiddeling aan schuldenaars te vragen. Zoals gemeld zijn private partijen momenteel bezig in een normcommissie om normen te ontwikkelen voor schuldhulpverlening. Deze normen zullen certificering van schuldhulpverleners mogelijk maken. De bovenbedoelde AMvB wordt pas opgesteld nadat de normen zijn vastgesteld door de normcommissie.

Het kabinet wil het vragen van vergoedingen alleen toestaan indien door de schuldhulpverlener niet alleen schuldbemiddeling maar ook budgetbeheer wordt uitgevoerd. De hoogte van de te vragen vergoedingen voor schuldbemiddeling en budgetbeheer zal worden gemaximeerd. Doel van deze maatregel is het verruimen van de mogelijkheden voor schuldbemiddeling in het minnelijke traject.

Uitgangspunt is dat de door schuldbemiddelaars aan schuldenaars te vragen vergoedingen niet ten laste mogen komen van het leefgeld van de schuldenaars. De bepaling van de hoogte van het leefgeld van de schuldenaar en van het vrij te laten bedrag dat in beginsel beschikbaar is voor de schuldeisers zal dienen te geschieden via de methode die de Rechter-Commissarissen in Faillissementen hanteren onder de Wsnp (de zogenaamde Recofa-methode). De vergoedingen aan schuldbemiddelaars komen dus ten laste van het deel van het inkomen van de schuldenaar dat beschikbaar is voor aflossingen aan de schuldeisers. Een ander uitgangspunt is dat het minnelijke traject ook voor schuldeisers aantrekkelijker moet zijn dan het wettelijke traject. Hiertoe zal worden geregeld dat de vergoedingen aan de schuldhulpverleners die in het minnelijke traject ten laste kan komen van de boedel niet hoger zijn dan de vergoeding voor de bewindvoerder die in het wettelijke traject ten laste komt van de boedel.

Schuldbemiddelaars die een vergoeding aan schuldenaars kunnen vragen voor schuldbemiddeling en budgetbeheer dienen betrouwbaar te zijn en dienen over voldoende financiële waarborgen te beschikken. Een betrouwbare uitvoering van budgetbeheer en financiële zekerheid wordt geborgd door de strenge ontheffingsmogelijkheden van het verbod uit artikel 3:5 van de Wft om opvorderbare gelden aan te trekken van het publiek. De voorwaarden om ontheffing te krijgen van dit verbod zien namelijk op de betrouwbaarheid en financiële zekerheid van de schuldhulpverlener die budgetbeheer wil uitvoeren. DNB heeft voldoende instrumenten om de naleving van dit verbod te handhaven. De Wft kent een sluitend geheel van boetes en dwangsommen. Het betreffende verbod uit artikel 3:5 is beboet in de zwaarste categorie. Met de nieuwe boetewet wordt overigens voorgesteld de maximum boetes voor dit artikel te verhogen van € 480 000 naar € 2 000 000.

Raakvlakken met de wijkaanpak

Tijdens de wijktoer langs de 40 aandachtswijken en in de wijkactie-

¹ TK 24 515 nr. 105.

plannen hebben gemeenten ook de schuldenproblematiek aan de orde gesteld. Armoede en sociaal economische achterstand zijn hoog in deze wijken, wat vaak leidt tot sociale uitsluitingen en ernstige schuldenproblematiek. In het actieplan krachtwijken is daarom een uitgebreid programma voor kennisuitwisseling opgenomen. Ook is gebleken dat corporaties een goede rol kunnen vervullen bij het nemen van initiatieven om huurders met financiële problemen te helpen om daarmee erger te voorkomen.

De ervaringen van de wijkenaanpak worden ook wat betreft de schuldenproblematiek en het oplossen ervan, gebundeld en breed toegankelijk gemaakt.

Het kabinet onderzoekt in hoeverre best practices (die bijvoorbeeld voortkomen uit de wijkaanpak) rondom het thema schulden en woningcorporaties breed kunnen worden verspreid.

Uitsluiten kredietverstrekkers als schuldeisers

U hebt ons gevraagd om te onderzoeken of kredietverstrekkers die zich onvoldoende aan hun toetsingsplicht kwijten kunnen worden uitgesloten als schuldeisers binnen de Wsnp¹.

De motie beoogt onverantwoorde kredietverstrekking tegen te gaan. Wij onderschrijven volledig dit doel, maar wij zijn van mening dat dit beoogde effect langs andere wegen bereikt wordt.

Allereerst onderstreept de motie het belang van de kredietwaardigheidstoets. Preventie vinden wij immers een betere aanpak dan een sanctieering achteraf. Kredietverstrekkers die de kredietwaardigheidstoets onvoldoende of onvolledig uitvoeren, handelen in strijd met de Wet op het financieel toezicht (Wft). De Autoriteit Financiële Markten (AFM) houdt toezicht op de naleving van deze wet en kan een boete opleggen. De AFM heeft naar aanleiding van een eigen onderzoek naar de naleving van de Wft aangekondigd strikter op de naleving toe te zien. Bovendien worden de op te leggen boetes verhoogd naar maximaal € 1 000 000. Het kabinet verwacht dat dit kredietverstrekkers meer bewust zal maken van het belang van een goede toepassing van de kredietwaardigheidstoets.

Los van het vorengaande is het ook nog de vraag of een uitsluiting of achterstelling van kredietverstrekkers binnen een Wsnp-traject het gewenste effect heeft. De ervaring leert namelijk dat in het algemeen aan een vordering uit consumptieve kredietverlening geen bijzonder voorrecht is verbonden. Ook is de uitkering bij een faillissement of een Wsnp traject aan een schuldeiser met een dergelijke gewone concurrente vordering al bijzonder laag. In die zin heeft een (nog verdere) achterstelling weinig toegevoegde waarde. Tenslotte zou met een achterstelling van onverantwoorde kredietverleningen een derde categorie van vorderingen worden geïntroduceerd in de Faillissementswet (naast de reeds bestaande preferente of concurrente status van vorderingen), wat het stelsel gecompliceerder zou maken. De huidige tendens is juist om het aantal verschillende typen van bevoorrechtiging in het systeem te *vermindere*n. Ook de Commissie Kortmann die momenteel adviseert over een nieuwe Insolventiewet is voorstander van het beperken van bestaande preferenties van schuldeisers en van het niet toelaten van nieuwe preferenties.

VI. Tot slot

Met deze brief heeft het Kabinet u een overzicht gegeven van de beleidsvoornemens op het gebied van voorkomen en reduceren van schuldenproblematiek. Tevens is hiermee invulling gegeven aan een groot aantal moties en toezeggingen. Over de effecten van bovengenoemde maatregelen zal het Kabinet u nader informeren. In die kabinetsbrieven wordt onder meer gerapporteerd wat het resultaat is van de afspraak van SZW en VNG om het aantal huishoudens met problematische schulden terug te

¹ Motie-Spekman, TK 24 515, nr. 107.

dringen. Ook wordt u op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen op het gebied van preventie, zoals onder meer de verbetering van schulden- en kredietregistratie.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. Aboutaleb

De minister van Financiën
W. J. Bos