

Vergaderjaar 2017–2018

24 515

Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting

Nr. 431

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 mei 2018

Inleiding

Naar schatting hebben bijna 1,4 miljoen Nederlandse huishoudens problematische schulden of een risico daarop. De impact van deze problematiek is groot: voor de schuldenaar, schuldeisers én de maatschappij. Het kabinet wil dat meer mensen uit een uitzichtloze schuldsituatie komen en geeft daar hoge prioriteit aan. Met de maatregelen uit het Regeerakkoord worden belangrijke knelpunten op het terrein van schulden onder handen genomen. Daarnaast zet het kabinet lopende maatregelen die bijdragen aan het terugdringen van de schuldenproblematiek onverkort door.

Dit doet het kabinet niet alleen. De schuldenproblematiek vraagt om nauwe samenwerking tussen ministeries, gemeenten en andere betrokken partijen. Daarom heb ik het startsein gegeven voor het Samenwerkingsverband Brede Schuldenaanpak. Daarnaast geeft het kabinet samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) nadere uitwerking aan de afspraken die zijn gemaakt over het voorkomen en oplossen van problematische schulden binnen het Interbestuurlijk Programma (IBP). De uitwerking van deze afspraken maakt deel uit van de brede schuldenaanpak. In het landelijke programma Sociaal Domein is schuldenproblematiek benoemd als doorsnijdend thema, waar het de knelpunten rond het integraal werken betreft. In dit programma werken gemeenten en Rijk samen om beleid en uitvoering meer integraal en vanuit het perspectief van de burger vorm te geven. Ook de Belastingdienst, het CAK, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) («Manifestpartijen») zetten zich in om problematische schulden te voorkomen dan wel bij te dragen aan het oplossen daarvan. Iedereen is doordrongen van de urgentie van de problematiek en nu is dan ook het moment om gezamenlijk stappen te

zetten. Dat is niet vrijblijvend. Daarom zal ik partijen aanspreken op hun verantwoordelijkheid en mijn verantwoordelijkheid nemen als coördinerend bewindspersoon schulden als trajecten (dreigen te) stagneren.

Zoals aangekondigd in mijn brief van 18 december 2017¹ informeer ik u met deze brief mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken, de Minister voor Rechtsbescherming, de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, de Staatssecretaris van Financiën en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over de prioriteiten van het kabinet en welke maatregelen en acties de komende jaren worden genomen. Ik informeer u in deze brief over de hoofdlijnen van onze inzet. In bijlage 1 treft u een uitwerkt actieplan aan met de bijbehorende planning². Ter illustratie is in bijlage 2 – een niet limitatief – overzicht opgenomen van verschillende initiatieven van andere partijen³.

Ik bied uw Kamer graag de mogelijkheid van een technische briefing over de brede schuldenaanpak.

Omvang en oorzaken schuldenproblematiek

In Nederland heeft één op de tien huishoudens te maken met problematische schulden⁴ en voor één op de vijf huishoudens bestaat het risico om met problematische schulden te maken te krijgen («risicovolle schulden⁵»). Iedereen kan met schulden te maken krijgen, bijvoorbeeld door werkloosheid of een echtscheiding. De gevolgen daarvan zijn groot. Zo veroorzaken schulden veel zorgen en stress en leiden ze vaak tot een slechtere gezondheid of tot problemen binnen relaties. Schulden vormen een belemmering bij het vinden van werk of bij het behouden van werk. Mensen zijn dan minder goed in staat om in hun eigen bestaan en dat van hun familieleden te voorzien. Verder blijkt uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau⁶ dat mensen met schulden 6,5 keer vaker in aanraking komen met Justitie. Ook schuldeisers kunnen in problemen raken als mensen hun rekening niet meer kunnen betalen.

Omvang schuldenproblematiek

1,4 miljoen huishoudens met risicovolle of problematische schulden:

840.000 huishoudens met risicovolle schulden, en 540.000 huishoudens met problematische schulden.

1,2 miljoen van deze huishoudens zijn onzichtbaar (niet bekend bij de formele schuldhulpverlening).

¹ Kamerstuk 24 515, nr. 410

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁴ Panteia, Huishoudens in de rode cijfers 2015. In deze brief wordt aangesloten bij de in dit rapport opgenomen omschrijving van problematische schulden: de som van de geëiste maandelijkse aflossingen op schulden en betalingsachterstanden is hoger dan de aflossingscapaciteit (zie pagina 102)

⁵ Panteia, Huishoudens in de rode cijfers 2015. In deze brief wordt aangesloten bij de in dit rapport opgenomen omschrijving van risicovolle schulden: huishoudens met een risico op problematische schulden, afgemeten aan vijf risico-indicatoren:

- Meer dan drie soorten achterstallige rekeningen hebben vanwege financiële redenen, en/of:
- Een of meer achterstallige rekeningen hebben vanwege financiële redenen in de categorieën hypotheek, huur, elektriciteit, gas of water, ziektekostenverzekering, bij de afbetaling van leningen en afbetalingsregelingen, en/of:
- De (totale) omvang van de achterstallige rekening(en) bedraagt meer dan 500 euro en/of:
- Minstens vijf keer per jaar rood staan voor een gemiddeld bedrag van 500 euro en/of:
- Een creditcardschuld hebben van meer dan 500 euro.

⁶ Sociaal en Cultureel Planbureau, Overall rapportage Sociaal Domein december 2017

193.000 huishoudens zijn bekend en geregistreerd (bij (schuld)hulpverlenende instanties of via de wettelijke schuldsanering natuurlijke personen).

De ernst van de schuldenproblematiek is niet in cijfers alleen te vatten. Mensen die met problematische schulden kampen worden daar hard door geraakt.

Begrip voor de positie van de schuldenaar is op zijn plaats. Het kan iedereen overkomen. Wel is een aantal factoren te benoemen die het risico op schulden vergroten. Zo hebben huishoudens met een laag inkomen, een huurwoning en zonder kinderen een grotere kans op problematische schulden⁷.

Uit onderzoek⁸ van de Rijksuniversiteit Groningen in samenwerking met Syncasso Gerechtsdeurwaarders, Kredietbank Nederland en Stichting Lezen & Schrijven blijkt dat lagere leesvaardigheid veel vaker voorkomt bij mensen met financiële problemen. De helft (50,3%) van de deelnemers aan het onderzoek – klanten van Kredietbank Nederland en Syncasso Gerechtsdeurwaarders – kreeg de indicatie laaggeletterdheid, terwijl in heel Nederland 18% van de populatie laaggeletterd is.

Vrouwen kunnen extra kwetsbaar zijn voor schulden, bijvoorbeeld als ze in de vrouwenopvang te maken krijgen met extra kosten. Na een echtscheiding hebben vrouwen gemiddeld een grotere inkomenssterugval dan mannen. De meeste eenoudergezinnen hebben een vrouw aan het hoofd en het armoedepercentage in deze categorie is veel hoger (23%) dan bij de eenoudergezinnen met een man aan het hoofd (14%).

Verder blijkt uit onderzoek van Nibud dat zeker veertig procent van de Nederlanders moeite heeft met de financiële administratie. Ze hebben geen overzicht omdat rekeningen op verschillende manieren binnenkomen, bijvoorbeeld per post en per mail en vanwege automatische incasso's⁹.

De complexiteit van de samenleving en specifiek van het stelsel van inkomensvoorzieningen waarin burgers hun weg moeten vinden, spelen een rol. Veel partijen verwijzen in dit verband naar de uitkeringen- en toeslagensystematiek. Complexiteit raakt bepaalde mensen extra hard: mensen die laaggeletterd zijn, een licht verstandelijke beperking hebben of die problemen hebben op meerdere leefgebieden. Dit probleem speelt overigens breder. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) constateerde in het rapport «Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op zelfredzaamheid¹⁰» dat de overheid in toenevende mate een beroep doet op de redzaamheid van mensen, maar dat lang niet alle burgers hier onder alle omstandigheden toe in staat zijn.

Inzet van het kabinet

De omvang van de schuldenproblematiek en de impact daarvan op mensen baart het kabinet zorgen. Daarom zet het kabinet in op het voorkomen van problematische schulden, treft het maatregelen om problematische schulden terug te dringen en maakt het afspraken met gemeenten om meer mensen met schulden effectiever te helpen. Ook geeft het kabinet hoge prioriteit aan het bevorderen van zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso, niet in de laatste plaats door de

⁷ Panteia, Huishoudens in de rode cijfers 2015

⁸ Zie <https://www.lezenisnietbegrijpen.nl/lagere-leesvaardigheid-onder-mensen-met-financiele-problemen/>

⁹ Nibud, Financiële administratie in een digitaal tijdperk (2018)

¹⁰ Kamerstuk 34 775 VI, nr. 88

overheid. De schuldenproblematiek vraagt dat in de volle breedte wordt gekeken, dat een samenhangend totaalpakket aan maatregelen wordt getroffen, én dat dit gezamenlijk met alle betrokken partijen wordt gedaan. Ieder vanuit zijn eigen rol en verantwoordelijkheid. Het Rijk is faciliterend en stimulerend en treft wettelijke maatregelen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de schuldhelpverlening en de kwaliteit van dienstverlening. Zij staan het dichtst bij de mensen om wie het gaat en kunnen hen integrale en passende dienstverlening aanbieden.

Het kabinet zoekt bij de aanpak van de schuldenproblematiek naar balans tussen de belangen van de schuldenaar en die van de schuldeiser en natuurlijk ook naar het maatschappelijk belang. Daarbij staat het uitgangspunt voorop dat mensen zelf verantwoordelijk zijn voor het nakomen van hun financiële verplichtingen en het aflossen van eventuele schulden.

Als dat niet gebeurt, kan een schuldeiser met dwang incasseren. Dat geldt ook voor overheidsschuldeisers. De overheid is immers verantwoordelijk voor een optimale inzet van publieke middelen. Dat vergt een effectieve handhaving, waarbij prikkels mensen stimuleren om aan hun financiële verplichtingen te voldoen. Bij opgelegde financiële sancties mag het doel daarvan – straffen – niet uit het oog worden verloren.

Bij het invorderen van schulden dienen schuldeisers wel oog te hebben voor de positie van de schuldenaar. Daarbij maken organisaties steeds vaker onderscheid tussen mensen die niet kunnen betalen («niet-kunners») en mensen die niet willen betalen («niet-willers»). Dit onderscheid is in de praktijk niet altijd goed te maken. De Manifestpartijen spannen zich in om met het onderscheid tussen verschillende type schuldenaren rekening te houden. Het kwadrantenmodel, dat is ontwikkeld door het CJB om (beter) onderscheid te maken tussen verschillende typen debiteuren en hun (betaal)gedrag (niet kunnen of niet willen betalen) kan daarbij behulpzaam zijn.

Wel moet de schuldenaar te allen tijde in zijn levensonderhoud kunnen voorzien. Daarom mag van alle schuldeisers en incasserende organisaties worden verlangd dat zij een schuldenaar in staat stellen in zijn meest basale levensbehoeften te voorzien en onnodige ophoging¹¹ van schulden zoveel mogelijk voorkomen.

Het kabinet geeft in de brede schuldenaanpak voorrang aan het voorkomen dat betalingsachterstanden ontstaan, oplopen en resulteren in problematische schulden. Het kabinet zet in op maatregelen die daaraan bijdragen, zoals vroegsignalering, het tegengaan van overkreditering en aandacht voor mensen die minder zelfredzaam zijn. Ook het verhogen van het niveau van basisvaardigheden (taal, rekenen, digitale vaardigheden) draagt hieraan bij. Het kabinet werkt aan het voorkomen en verminderen van laaggeletterdheid, zodat burgers hun financiële en maatschappelijke zelfredzaamheid kunnen vergroten en binnen hun mogelijkheden hun eigen (financiële) verantwoordelijkheid kunnen nemen. Tevens hebben eenvoud van het systeem en de toegang tot tijdige hulp prioriteit. In de visie van het kabinet is werk of meer uren werk de beste weg om structureel uit de problematische schulden te raken. Het kabinet bevordert dat meer mensen aan het werk komen en dat (meer) werken loont, ook als mensen vanuit de uitkering weer aan het werk gaan.

¹¹ Bij een bovenmatig beroep op de afloscapaciteit van de schuldenaar, waardoor de schuldenaar niet in de positie verkeert om tot tijdige betaling over te gaan, hebben met name de in rekening gebrachte extra incassokosten een schuld ophogend effect, zonder dat zij de betaling van de vordering dichterbij brengen. Een goede Rijksincasso voorkomt dit (Rijksincassovisie pag. 6; Kamerstuk 24 515, nr. 336)

Als mensen, om wat voor reden dan ook, toch problematische schulden hebben dan is het belangrijk dat zij goed ondersteund worden, zodat hun schulden (tenminste) weer beheersbaar worden. Dit wil het kabinet onder meer bereiken door samen met gemeenten te komen tot een vernieuwende schuldenaanpak en een verbeterd schuldhulpverleningstraject. Ook een goede en snelle toegang tot schuldhulpverlening is hierbij van belang.

Mensen met problematische schulden moeten kunnen rekenen op een zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso. Een solide beslagvrije voet die door alle schuldeisers wordt gerespecteerd is noodzakelijk om de verergering van schulden te voorkomen. Schulden kunnen, onder meer door stapeling van boetes voor te laat betalen, rente en bijkomende kosten heel snel oplopen. Mensen komen vervolgens in een negatieve schuldenpiraal terecht die heel moeilijk te doorbreken is. De financiële positie van schuldenaren kan ook onder druk komen te staan doordat schuldeisers onvoldoende op de hoogte zijn van elkaars handelen. Hierdoor kunnen niet alleen de schulden oplopen maar worden ook onnodige kosten gemaakt.

Om deze problemen op te lossen loopt een groot aantal maatregelen. Daarnaast zijn nieuwe maatregelen aangekondigd in het Regeerakkoord. In de volgende paragraaf ga ik daarop nader in.

Hoofdpijnen actieplan

Voorkomen van problematische schulden is belangrijk. Als mensen toch in de problematische schulden terechtkomen, wil het kabinet hen waar nodig en mogelijk ontzorgen en ondersteunen, voorkomen dat schulden onnodig oplopen en zorgen dat schulden op een maatschappelijk verantwoorde manier worden geïncasseerd. Hieronder geef ik op hoofdpijnen aan welke maatregelen daartoe genomen worden. De uitwerking vindt u in het actieplan in bijlage 1.

Actielijn 1 Problematische schulden voorkomen: preventie en vroegsignalering

In de kabinetsreactie¹² op het rapport «Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid» van de WRR staat onder meer dat het kabinet problematische schulden wil voorkomen door nieuw beleid beter te laten aansluiten op het «doenvermogen» van burgers. Zo wordt een «doenvermogenstoets» ingevoerd bij de totstandkoming van nieuw beleid en nieuwe regelgeving en wordt in beleid en uitvoering meer rekening gehouden met bijvoorbeeld mentale belastbaarheid. Het Ministerie van OCW gaat experimenten uitvoeren om het doenvermogen van studenten met studieschulden te onderzoeken. Uw Kamer wordt daarover in juni nader geïnformeerd door de Minister van OCW. In de kabinetsreactie is ook ingegaan op het feit dat het gebruik maken van toeslagen een beroep doet op het doenvermogen van burgers. Daarbij is tevens vermeld dat de overheid ernaar streeft burgers hierbij te ondersteunen door hen actief te informeren of door de drempel zo laag mogelijk te maken. Verder is aangegeven dat het kabinet kijkt naar het krijgen van beter zicht op het niet-gebruik van toeslagen.

Het kabinet wil bevorderen dat meer mensen aan het werk gaan en dat (meer) werken loont. Werk is de beste weg om schulden te voorkomen of

¹² Kamerstuk 34 775 VI, nr. 88. De WRR doelt met de term doenvermogen op non-cognitieve vermogens, zoals een doel stellen en een plan maken, in actie komen, volhouden en om kunnen gaan met verleidingen en tegenslag.

structureel uit de problematische schulden te raken. Werken levert een bijdrage aan het eigen verdienvermogen om blijvend uit de schulden te komen.

Met mijn collega's van OCW en Financiën werk ik, zoals is aangegeven in de Emancipatienota¹³, aan het verhogen van het aantal vrouwen dat werkt en van het aantal uren dat zij werken. Dat leidt tot meer financiële onafhankelijkheid en economische zelfstandigheid. Daarnaast richt VWS onder andere met SZW, de VNG, een aantal gemeenten en opvanginstellingen en de Federatie Opvang een werkgroep in om met de gesignaleerde knelpunten in de vrouwenopvang aan de slag te gaan. Tevens werkt VWS – samen met een groot aantal partijen – aan een meerjare-nagenda beschermd wonen en maatschappelijke opvang waarin vroegsignalering en schulden een van de onderwerpen is.

Ook door versterkte inzet op preventie en vroegsignalering wil het kabinet problematische schulden tegengaan en het onnodig ophogen van schulden voorkomen. Het kabinet bereidt een wijziging voor van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening om ten behoeve van vroegsignalering gegevensuitwisseling te faciliteren en tegelijkertijd naleving van de nieuwe Europese privacyregels te waarborgen. Om meer inzicht in succesvolle aanpakken te krijgen en welke randvoorwaarden daarvoor nodig zijn zullen pilots vroegsignalering worden uitgevoerd.

Inzet op betere beheersing van de Nederlandse taal, basisvaardigheden zoals rekenen en omgaan met de computer, passen ook in het streven om schulden te voorkomen. Daarom werken OCW, SZW en VWS samen met gemeenten en tal van partners aan het voorkomen en verminderen van laaggeletterdheid in het programma «Tel mee met Taal.» Dit programma is onlangs verlengd tot eind 2019. Ook zet het kabinet onverminderd in op financiële educatie en het vergroten van financiële zelfredzaamheid. Op die manier worden de mogelijkheden van mensen vergroot om hun eigen (financiële) verantwoordelijkheid nemen en grip te krijgen op hun financiële situatie.

Kredietverlening heeft waarborgen om mensen te beschermen tegen overkreditering, maar het kabinet neemt extra maatregelen om excessen tegen te gaan. Op dit moment vindt een breed onderzoek naar de ontwikkelingen en risico's op de consumptief kredietmarkt. Het onderzoek is in de afrondende fase en de resultaten en maatregelen worden binnenkort met de Tweede Kamer gedeeld.

Ook een meer dienstverlenende benadering kan bijdragen aan het voorkomen van problematische schulden. Zo gebruikt de Belastingdienst vanaf 2016 voor veel burgers de meest recent vastgestelde inkomensgegevens bij het continueren van toeslagen voor het daaropvolgende jaar. Hierdoor worden de terugvorderingen minder hoog. De maatregelen moeten er daarnaast ook toe leiden dat het aantal terugvorderingen wordt verminderd. Op termijn draagt dit bij aan het oplossen van de schuldenproblematiek. In dit licht verwijs ik ook naar mijn brief van 25 april jl.¹⁴ over de financieringssystematiek kinderopvang. In die brief kondig ik de uitwerking van verbetervoorstellen binnen de kinderopvangtoeslag aan, die gericht zijn op het terugdringen van de terugvorderingen bij ouders. In de kabinetsreactie op het rapport «Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid» van de WRR is ingegaan op het feit dat ook het gebruik maken van toeslagen een beroep doet op het doenvermogen van burgers.

¹³ Kamerstuk 30 420, nr. 270

¹⁴ Kamerstuk 31 322, nr. 361

De initiatieven van de Manifestgroep, waarin een aantal overheidsorganisaties met elkaar werkt aan een aanpak van de schuldenproblematiek, zijn een goed voorbeeld van een meer dienstverlenende benadering.

Actielijn 2 Ontzorgen en ondersteunen

Als problematische schulden niet voorkomen kunnen worden, moeten we mensen waar mogelijk ontzorgen, ondersteunen en activeren om hun schulden de baas te worden.

Daartoe wil het kabinet in samenwerking met gemeenten komen tot een vernieuwende schuldenaanpak en een verbeterd schuldhulpverlenings-traject ter uitwerking van de afspraken uit het Interbestuurlijk Programma (IBP). Gemeenten werken aan de verbetering van (de toegang tot) de schuldhulpverlening en gaan daar de komende periode mee door. De onderzoeken naar toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening die de Inspectie SZW en de Nationale ombudsman hebben uitgevoerd bieden daar een basis voor en leveren ook een bijdrage aan de uitvoering van het kennis- en ontwikkelprogramma «Schouders eronder».

Vrijwilligers vervullen een belangrijke rol bij het bereiken en ondersteunen van mensen met (dreigende) problematische schulden. Vrijwilligersorganisaties hebben veelal een goed netwerk en komen makkelijk(er) bij mensen achter de voordeur. Als dat nodig is, kunnen zij mensen snel in contact brengen met de professionele (schuld)hulpverlening. Vrijwilligers kunnen mensen ondersteunen bij het op orde brengen van de administratie, het aanvragen van inkomensvoorzieningen en helpen bij betalen van rekeningen of het benaderen van schuldeisers om betalingsregelingen te treffen. Een goede samenwerking tussen gemeenten en vrijwilligersorganisaties is belangrijk. In dat kader werkt het kabinet met gemeenten en vrijwilligersorganisaties aan een landelijk dekkend netwerk van vrijwilligersprojecten gericht op schuldhulp en financiële begeleiding.

Versterking gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid

Het kabinet stelt de komende drie jaar 80 mln. (2018: 30 mln., 2019: 25 mln., 2020 25 mln.) ter beschikking voor het voorkomen van schulden en de bestrijding van armoede – in het bijzonder onder kinderen. Met de VNG heb ik afgesproken dat het merendeel van de middelen (90 procent) via een decentralisatie-uitkering beschikbaar zal worden gesteld aan gemeenten om een impuls te geven aan de verbetering van de toegang tot en effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening en, in lijn met de kabinetsreactie op advies van de SER «Opgroeien zonder armoede» en op het rapport van de Kinderombudsman «Alle kinderen kansrijk» (Kamerstuk 24 515, nr. 430) aan versterking van de lokale regiefunctie van het (kindgericht) armoedebeleid. Hoe gemeenten hier invulling aan geven is afhankelijk van de lokale context. De komende tijd zal er in samenwerking met de VNG invulling worden gegeven aan monitoring, passend bij de decentrale bevoegdheden van gemeenten en de verantwoording aan de gemeenteraad.

Het overige deel van de middelen (10 procent) zal worden ingezet ter versterking van de landelijke ondersteuning van gemeenten door kennisontwikkeling, professionalisering, kennisuitwisseling, monitoring en coördinatie. Er wordt voortgebouwd op reeds goed lopende en breed gedragen projecten en programma's. Dit zijn: Vakkundig aan het werk, Schouders eronder en de landelijke alliantie van vrijwilligers in de schuldhulpverlening.

In het kader van een verbetering van de uitvoering van de schuldhulpverlening wordt ook ingezet op een betere medewerking van schuldeisers aan de totstandkoming van minnelijke schuldregelingen, waaronder het reageren op informatieverzoeken van de schuldhulpverlening en op voorstellen voor een schuldregeling.

Huisuitzettingen, zeker als daar kinderen bij betrokken zijn, moeten zo veel mogelijk worden voorkomen. Woningcorporaties zetten zich daarvoor in door (o.a.) huisbezoeken, contact te zoeken met huurders en mensen actief te verwijzen naar hulpverleningsinstanties. Het vraagt ook goede afspraken tussen woningcorporaties en gemeenten. Het aantal huisuitzettingen door woningcorporaties is in 2016 voor het derde achtereenvolgende jaar afgenomen¹⁵. In de uitwerking van de afspraken met gemeenten zal ook aandacht zijn voor huisuitzettingen.

In de verkenning van de aanpassing van de wet- en regelgeving, wordt ook gekeken naar de gegevensuitwisseling die snelle en effectieve schuldhulpverlening mogelijk maakt.

Tevens wordt de juridische afhandeling van schulden verbeterd, onder meer door een experiment met de schuldenrechter en door wijziging van de geldschuldentitel van de Algemene wet bestuursrecht. De rechtspraak brengt eind mei een visiedocument «rechtspraak en schulden» uit. Daarin staan maatregelen die de rechtspraak – deels in samenwerking met andere partijen – zal ontwikkelen om de problematiek rond schulden te verlichten. Mede op basis hiervan zal een experiment met een schuldenrechter worden ontwikkeld, waarin zaken tegen eenzelfde schuldenaar zoveel mogelijk geconcentreerd worden behandeld. De schuldenrechter zal over een pakket op te leggen maatregelen moeten kunnen beschikken aan de hand waarvan hij effectieve interventies kan plegen om te komen tot een constructieve oplossing van de schulden.

Het kabinet wil de doorstroming vanuit het minnelijke naar het wettelijke traject verkennen en bezien of verbetering daarvan aan de orde is. De instroom in de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) is de afgelopen jaren gedaald¹⁶ terwijl de schuldenproblematiek onverminderd groot is. Met de verkenning wil het kabinet inzicht verkrijgen in de oorzaken van de daling zodat indien nodig passende maatregelen genomen kunnen worden. De verkenning, inclusief het vaststellen van eventuele maatregelen, zal in het vierde kwartaal worden afgerond.

Ook is een wetsvoorstel in voorbereiding om gemeenten adviesrecht te geven in de gerechtelijke procedure rond schuldenbewind. Naar verwachting wordt een voorontwerp rond de zomer voor consultatie aangeboden. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel zullen ook de uitkomsten worden betrokken van de lopende evaluatie van de Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap (Stb. 2013, nr. 414). Zoals toegezegd bij brief van 24 april jl. van de Minister voor Rechtsbescherming¹⁷ wordt uw Kamer rond de zomer geïnformeerd over de uitkomsten van deze evaluatie.

Schulden komen vaak niet alleen. Veel mensen met schulden hebben te maken met meerdere problemen, bijvoorbeeld werkloosheid, gezond-

¹⁵ Uit gegevens van Aedes blijkt dat de grootste groep uitgezette huurders bestaat uit alleenstaanden (79%).

¹⁶ Monitor Wsnp – Dertiende meting over het jaar 2016, Raad voor de Rechtsbijstand, Bureau Wsnp (2017)

¹⁷ Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 1926

heidsproblemen of problemen in het gezin. Alleen de schuldenproblemen aanpakken is dan onvoldoende. Het kabinet wil daarom samen met gemeenten werken aan een integrale aanpak van deze problemen binnen het sociaal domein en de gemeentelijke wijkteams om mensen adequaat te ondersteunen.

Om mensen met schulden effectief te kunnen ondersteunen en ontzorgen moeten professionals goed toegerust te zijn voor hun taak. Daarom werken kabinet en gemeenten aan de verdere professionalisering van schuldhulpverlening, door het uitvoeren van programma's zoals «Vakkundig aan het werk» en het al genoemde «Schouders eronder» en ook door het opzetten van een landelijk dekkend netwerk van vrijwilligersprojecten gericht op schuldhulp en financiële begeleiding. Daarnaast worden in het kader van de subsidieregeling voor het duurzaam tegengaan van armoede en schulden verschillende projecten ondersteund die professionalisering bevorderen voor kwetsbare groepen voor wie specifieke expertise nodig is (onder meer als het gaat om mensen die in de maatschappelijke opvang verblijven, laaggeletterden, mensen met ggz-problematiek of met een verstandelijke beperking). Onderdeel van deze projecten is dat expertise landelijk beschikbaar komt.

Actielijn 3 Zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso

Een zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso moet voorkomen dat mensen met (problematische) schulden verder in de problemen raken door onnodige ophoging van schulden te voorkomen en het bestaansminimum beter te beschermen. Daartoe wordt wet- en regelgeving voorbereid dan wel geïmplementeerd. Aan de implementatie van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet wordt gewerkt.

De Minister voor Rechtsbescherming werkt aan een wetsvoorstel tot herziening van het beslag- en executierecht. Het wetsvoorstel bevat een flink aantal maatregelen waaronder de introductie van een beslagvrij bedrag bij een bankbeslag, de modernisering van het beslagverbod roerende zaken (zoals inboedel) en de mogelijkheid van een online executieverkoop van roerende zaken. De Minister voor Rechtsbescherming onderzoekt daarnaast de mogelijkheden voor een eenvoudiger incassoprocedure.

Tevens wordt gewerkt aan de verbreding van het beslagregister, met als doel een betere afstemming tussen gerechtsdeurwaarders en overheidsorganisaties met betrekking tot (in ieder geval) dwangincasso-maatregelen mogelijk te maken en daarmee bij te dragen aan een betere bescherming van de beslagvrije voet en voorkoming van onnodige kosten van (gerechtelijke) procedures en incassoacties.

Daarnaast wordt momenteel geïnventariseerd welke problemen zich voordoen in de private incassobranche en welke oplossingsrichtingen hierbij horen. Om interventies zo effectief mogelijk te laten zijn, is het noodzakelijk dat er onder meer een gedegen probleemanalyse aan ten grondslag ligt. Deze wordt opgesteld via onder meer interviews met betrokken partijen en analyse van bestaande rapporten. Hierbij wordt bekeken hoe een incassoregister kan bijdragen aan een eerlijke en transparante incassosector en welke randvoorwaarden en keuzes hiermee samenhangen. Op grond van de Wet incassokosten is de hoogte van het bedrag dat aan incassokosten voor consumenten in rekening mag worden gebracht middels een staffel gemaximeerd. Onderzocht wordt of het minimumbedrag van 40,- euro, voor geringe vorderingen, verlaagd kan worden. De bredere verkenning naar problemen in de incassobranche geeft richting aan de vormgeving van een incassoregister. Zodra de verkenning is afgerond, wordt u geïnformeerd over de vervolgstappen om

de problemen in de incassobranche aan te pakken en hoe een incassoregister daarbinnen vormgegeven kan worden¹⁸.

Eind mei ontvangt u een onderzoek naar wet- en regelgeving en uitvoeringsbeleid op het gebied van het invorderen van schulden door rijksoverheidsorganisaties en een onderzoek naar de effecten van bijzondere incassobevoegdheden en overheidspreferenties op schuldenaren, schuldhulpverlening en schuldeisers. Hiermee wordt de motie Kerstens/Yücel¹⁹ uitgevoerd die is ingediend naar aanleiding van het rapport «Een onbemind probleem» waarin is onderzocht hoe verschillende actoren rondom de schuldenaar dienen te handelen en hun handelen ten opzichte van elkaar dienen af te stemmen, zodat het bestaansminimum (de beslagvrije voet) van de schuldenaar beschermd blijft.

De uitkomsten van beide onderzoeken benut ik om samen met de betrokken overheidsorganisaties nadere invulling te geven aan een zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso. Tevens zal ik de resultaten betrekken bij de reactie op de motie Voortman/Peters²⁰, waarin de regering wordt verzocht om te onderzoeken of de preferente status van de overheid aangepast kan worden.

Ook in de uitvoering wordt gewerkt aan een zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso door direct contact met schuldenaren en door uitbreiding van mogelijkheden voor betalingsregelingen. Daarnaast wordt de stapeling van boetes bij te laat betalen en bij bestuursrechtelijke premies gemaximeerd. De Clustering Rijksincasso, die in november 2017 van start is gegaan, draagt ook bij aan een maatschappelijk verantwoorde incasso. Een aantal overheidsorganisaties draagt hun gerechtsdeurwaarderstrajecten over aan het CJIB, die zaken van één burger zo veel mogelijk toewijst aan één gerechtsdeurwaarder. Dit voorkomt dat mensen met schulden door meerdere gerechtsdeurwaarders benaderd worden.

Jaarlijks worden op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) ongeveer 10 miljoen verkeersboetes opgelegd. Deze boetes komen voort uit vermijdbaar gedrag en moeten worden betaald. Om deze grote hoeveelheid boetes effectief te kunnen innen moet dit snel, zeker en efficiënt gebeuren. Tegelijk moet ruimte voor maatwerk mogelijk zijn bij personen die wel willen maar niet (in één keer) kunnen betalen. Zo kan worden voorkomen dat mensen door hun boete en de daaropvolgende verhogingen, als deze niet tijdig wordt betaald, in de financiële problemen komen.

Om die reden zal de Minister voor Rechtsbescherming de mogelijkheden om Wahv-boetes in termijnen te betalen verder uitbreiden door betalingsregelingen bij bedragen vanaf 75 euro toe te staan. Hij verwacht dit nieuwe beleid uiterlijk 1 januari 2019 te kunnen invoeren. Dit wordt niet alleen beperkt tot personen die aan de normen van de bijstand voldoen, zoals de motie van de leden Kooiman en Recourt²¹ beoogt. Dit omdat het voor mensen die niet aan dit specifieke criterium voldoen ook moeilijk kan zijn een boete in één keer te betalen. Daarmee wordt dus ruimere invulling gegeven aan de motie Kooiman/Recourt.

Met het treffen van betalingsregelingen wordt de kans geboden om op tijd te betalen en kunnen mensen verhogingen van hun Wahv-boetes wegens te laat betalen voorkomen. Aangezien de mogelijkheden om Wahv-boetes in termijnen te betalen verder worden verruimd ziet de Minister voor

¹⁸ Conform de toezegging van Minister Dekker in het dertigledende debat over een schuldenindustrie en het manifest Schuldvrij! Handelingen II 2017/18, nr. 44, item 11

¹⁹ Kamerstuk 34 550 XV, nr. 37

²⁰ Kamerstuk 34 775 XV, nr. 49

²¹ Kamerstuk 34 086, nr. 34.

Rechtsbescherming nu geen noodzaak de verhogingenpercentages bij het niet betalen van een Wahv-boete aan te passen.

Samenwerkingsverband Brede Schuldenaanpak

De brede schuldenaanpak vraagt om meer dan maatregelen van het kabinet alleen. Om de schuldenproblematiek terug te dringen heb ik een dringend beroep gedaan op vele partijen die een rol spelen bij het voorkomen of oplossen van schuldenproblemen. Hun inzet is noodzakelijk om tastbare resultaten te boeken. Op 21 februari 2018 heb ik daarom het startsein gegeven voor het Samenwerkingsverband Brede Schuldenaanpak (SBS). Daarin werken veel organisaties samen die nauw betrokken zijn bij de schuldenproblematiek, waaronder de Belastingdienst, het CJIB, UWV, SVB, CAK, gemeenten, de NVVK (brancheorganisatie voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren), SchuldHulpMaatje, de Nederlandse Vereniging van Incasso-ondernemingen (NVI), de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG), de Nationale ombudsman, WRR en de Schuldeiserscoalitie. De deelnemers hebben een duidelijk breed gedragen ambitie uitgesproken: wij willen onze bijdrage leveren om de schuldenproblematiek in Nederland op te lossen!

In dit samenwerkingsverband ontmoeten ministeries, gemeenten en organisaties elkaar en betrekken elkaar bij en informeren elkaar over initiatieven met betrekking tot schuldenproblematiek. Wij hebben afgesproken om de komende twee jaar vanuit een gezamenlijke, gedeelde probleemanalyse samen te werken aan de aanpak van de schuldenproblematiek. Het samenwerkingsverband betreft de eigen achterban bij de ontwikkelingen en maatregelen op het terrein van schulden. Gemeente-ambtenaren, schuldhulpverleners, medewerkers van wijkteams, gerechtsdeurwaarders, bewindsvoerders, private schuldeisers, etc.: maatregelen moeten uiteindelijk op de werkvloer vorm krijgen. Ook het breed beschikbaar stellen van uitkomsten van pilots en projecten en de kennis en ervaring die daarbij wordt opgedaan is een belangrijk aandachtspunt in het samenwerkingsverband. Daartoe worden diverse communicatiemiddelen opgezet: een website, netwerkbijeenkomsten en congressen. Ook zal worden bezien of de website een platform kan worden voor het delen van goede voorbeelden en initiatieven.

Het Samenwerkingsverband inventariseert welke knelpunten er in de uitvoering zijn die nog niet van een oplossing zijn voorzien en welke actie nog extra nodig is. De focus ligt hierbij op:

- Ontzorgen van en dienstverlening aan kwetsbare, niet zelfredzame burgers;
- Focus in pilots: samenwerking tussen gemeenten en publieke uitvoerders en mogelijk private partijen;
- Gegevensuitwisseling en slim samenwerken;
- Relatie tussen de burger en de (publieke of private) schuldeiser (communicatie, persoonlijk contact, meewerken aan schuldhulpverlening).

Vertrouwen in samenwerking brede schuldenaanpak

Langs deze drie actielijnen pakt het kabinet over de volle breedte de schuldenproblematiek aan. Op alle aspecten van de aanpak van schulden hebben de verantwoordelijke bewindspersonen mogelijkheden gevonden om problematische schulden te voorkomen, stapeling van schulden tegen te gaan, samen met gemeenten mensen met schulden sneller en effectiever te helpen en – niet in de laatste plaats – samen met overheidsorganisaties de incasso van het rijk zorgvuldig en maatschappelijk verantwoord in te richten.

Op deze manier wil het kabinet deze kabinetsperiode op alle fronten een grote slag maken in het terugdringen van schuldenproblemen. Niet alleen, maar samen met gemeenten, overheidsorganisaties en maatschappelijke organisaties. Want ook in die betekenis is het een *brede* schuldenaanpak: schulden aanpakken doe je immers niet alleen vanuit Den Haag via wetten, regels en landelijk beleid maar juist ook op lokaal niveau, in stad en dorp en op de werkvloer van heel veel organisaties en professionals. Ik heb er als coördinerend bewindspersoon voor schulden vertrouwen in dat we met zijn allen betekenisvolle stappen kunnen zetten voor de mensen om wie het gaat.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
T. van Ark