

Vergaderjaar 2021–2022

24 515

Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting

Nr. 615

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ARMOEDEBELEID, PARTICIPATIE EN PENSIOENEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 maart 2022

Het kabinet heeft de ambitie om de schuldenaanpak met volle kracht door te zetten.¹ We willen de duur van schuldhulptrajecten verkorten en de toegang tot de wettelijke schuldsaneringsregeling natuurlijke personen (Wsnp) verbeteren. Onder meer door meer mogelijkheden te bieden om tot een schuldregeling te komen, wil het kabinet problematische schulden sneller oplossen.

Ik bied u daarom mede namens de Minister voor Rechtsbescherming en in vervolg op het verzoek van de vaste commissie voor SZW² bij deze brief het onderzoek Verkenning stelsel schuldhulpverlening aan³. Het onderzoek is naar aanleiding van twee moties uitgevoerd:

- Motie van het lid Van Beukering-Huijbregts (D66) over het verkennen van het samenvoegen van het minnelijk traject en de Wsnp⁴ en
- Motie van het lid Wörsdörfer (VVD) over scenario's en juridische (on)mogelijkheden, zodat kleine ondernemers die schuldeiser zijn niet zelf in problematische schulden komen⁵.

Ik stuur u ook het onderzoek Aanbieders schuldbemiddeling⁶. Het onderzoek brengt de werkwijze en doelgroep in kaart van aanbieders van schuldbemiddeling, die tegen de regels hoge kosten rekenen en onvoldoende kwaliteit leveren. Naar aanleiding daarvan wil ik bestuursrechtelijke handhaving van deze overtredingen mogelijk maken, zodat we dit beter kunnen aanpakken.

¹ Kamerstuk 35 925 XV, nr. 88.

² Van 19 januari 2022.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁴ Kamerstuk 24 515 nr. 594.

⁵ Kamerstuk 24 515 nr. 597.

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

In vervolg op deze twee onderzoeken wil ik in ieder geval het volgende doen:

- Om de duur van schuldhulptrajecten te verkorten wil ik voor schuldeisers verplichte reactietermijnen laten gelden tijdens schuldbemiddeling. Schuldeisers moeten binnen die termijnen reageren op verzoeken om de hoogte van de schulden van de cliënt door te geven en of zij akkoord kunnen gaan met een voorstel voor een schuldenregeling. We willen met reactietermijnen doorbreken dat de langzaamste schuldeiser het tempo kan bepalen. Deze maatregel is op verzoek van de Tweede Kamer door het vorige kabinet al in gang gezet.⁷
- Vaak lukt het schuldhulpverleners voor hun cliënten afspraken te maken met schuldeisers. Als dat niet lukt, kan de cliënt bij de rechter een Wsnp-verzoek indienen en een dwangakkoord aanvragen. Het helpt cliënten als zij daarbij ondersteuning krijgen. Een deel van de gemeenten biedt dat al aan. Ik ga met gemeenten bespreken hoe we de begeleiding van cliënten door de gemeentelijke schuldhulpverlening naar en tijdens het Wsnp-traject in alle gemeenten standaard kunnen aanbieden.
- Ik verwacht van gemeenten dat zij het Kwaliteitskader schuldhulpverlening toepassen of een minstens gelijkwaardige kwaliteit realiseren. Met gemeenten ga ik in gesprek over het gebruik en de monitoring van het Kwaliteitskader schuldhulpverlening.
- Om rust te kunnen geven aan de mensen met problematische schulden, wil ik dat het breed moratorium vaker wordt ingezet door gemeenten. Ik zal samen met gemeenten het breed moratorium verbeteren met bijzondere aandacht voor de toegang tot de rechter, de voorwaarden voor het moratorium en de duur.
- Via twee sporen wil ik malafide schuldbemiddelaars ontmoedigen. In nauwe samenwerking met gemeenten gaan we door met het verbeteren van de toegankelijkheid en kwaliteit van schuldhulpverlening. Daarnaast wil ik malafide schuldbemiddelaars aanpakken door de handhaving te verbeteren.

Graag ga ik met uw Kamer in gesprek over de uitwerking van deze voornemens. In het vervolg van deze brief licht ik de resultaten van de onderzoeken toe en geef ik een beleidsreactie.

Onderzoek Verkenning stelsel schuldhulpverlening

Met de motie van het lid Van Beukering-Huijbregts vraagt de Tweede Kamer het samenvoegen van het minnelijke traject, dat burgers bij de gemeentelijke schuldhulpverlening volgen, en de wettelijke schuldsaneringsregeling natuurlijke personen (Wsnp) die is geregeld in de Faillissementswet te verkennen. De overweging is dat schuldenaren, schuldeisers en de maatschappij baat hebben bij een overzichtelijke en effectieve schuldhulpverlening. Met de motie Wörsdörfer vraagt de Tweede Kamer een aantal scenario's en juridische (on)mogelijkheden op een rij te zetten: de motie constateert dat kleine ondernemers, die schuldeiser zijn in schuldsaneringstrajecten, relatief harder geraakt kunnen worden. Kleine ondernemers zouden niet zelf in problematische schulden moeten kunnen komen door schuldsaneringstrajecten van anderen. De moties zijn gezamenlijk uitgevoerd met het onderzoek Verkenning stelsel schuldhulpverlening.

In het minnelijke traject krijgen cliënten schuldhulpverlening van de gemeente voor hun problematische schulden. De cliënten en de schuldeisers zoeken onder regie van de gemeentelijke schuldhulpverlening een regeling voor de problematische schulden. Als dat niet slaagt, kunnen

⁷ Kamerstuk 24 515 nrs. 572 en 609.

cliënt en hulpverlener de rechter verzoeken de schulden te saneren (Wsnp). Het onderzoek verkent het samenvoegen van de twee stappen door gemeenten in meer of mindere mate de rol te geven die de rechter nu heeft om bindende besluiten te nemen. Ook verkent het onderzoek maatregelen om de stappen voor cliënten te versnellen en naadloos in elkaar over te laten gaan. Het onderzoek heeft elf (deel)maatregelen verkend vanuit de volgende perspectieven:

- Burgerperspectief, dat wil zeggen de bijdrage aan het ontzorgen en ondersteunen van burgers, hen zo snel mogelijk weer volledig laten meedoen in de maatschappij en financieel redzaam maken.
- Uitvoerbaarheid voor professionals, dat wil zeggen duidelijke doelen en taken, die organisatorisch, financieel en juridisch haalbaar zijn.
- Gevolgen voor regelgeving, mede met het oog de doorlooptijd van het realiseren van oplossingen.
- Kosten en baten, dat wil zeggen een inschatting van het verwachte maatschappelijk rendement.

Het onderzoek beveelt aan de volgende maatregelen uit te werken:

1. Gemeenten worden verplicht gebruik te maken van een kwaliteitskader.
2. Verplichte begeleiding door gemeente van de cliënt bij aanvraag Wsnp.
3. Intensivering begeleiding bij doorlopen Wsnp: te beleggen bij een gemeentelijke (schuld)hulpverlener.
4. Afschaffen uitzonderingspositie overheidsschuldeisers.

De aanbevolen maatregelen wijzigen de wettelijke taak van gemeenten bij schuldhulpverlening niet, maar vullen die rol wel verder in. De maatregelen die de wettelijke taak wel wijzigen, komen als weinig kansrijk uit de verkenning. De belangrijkste reden is dat de gemeente zou ingrijpen in het eigendomsrecht van schuldeisers, wat aan de rechter is voorbehouden. Het onderzoek verkent ook een aflospauze in verschillende varianten als middel om rust te geven aan cliënten en om een oplossing voor de problematische schulden te vinden. Het onderzoek beveelt geen maatregelen aan bovenop de bestaande mogelijkheden voor aflospauzes.

Beleidsreactie Verkenning stelsel schuldhulpverlening.

Met de Brede schuldenaanpak heeft het vorige kabinet samen met gemeenten, schuldeisers en maatschappelijke organisaties een groot aantal maatregelen genomen om een overzichtelijke en effectieve schuldhulpverlening te realiseren. Per 1 januari 2022 zijn twee belangrijke wetswijzigingen in werking getreden: de wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening⁸ en de wijziging van het Burgerlijk Wetboek om te voorzien in een adviesrecht voor gemeenten bij schuldenbewind.⁹ Bovendien is een wijziging van de Faillissementswet ter verbetering van de doorstroom van de gemeentelijke schuldhulpverlening naar de wettelijke schuldsaneringsregeling natuurlijke personen ingediend bij de Tweede Kamer.¹⁰ Een voorwaarde voor toelating tot de Wsnp is dat de cliënt te goeder trouw is geweest bij het aangaan of onbetaald laten van schulden. Het wetsvoorstel past de termijn die hiervoor geldt aan van vijf naar drie jaar. Verder krijgt de rechter de mogelijkheid in schrijnende gevallen af te wijken van de regel dat een cliënt niet binnen 10 jaar opnieuw kan worden toegelaten tot de Wsnp.

De twee moties vragen in mijn lezing de balans op te maken en opnieuw maatregelen te inventariseren, waarmee schuldhulpverlening een

⁸ Stb. 2020, nr. 239.

⁹ Stb. 2020, nr. 389.

¹⁰ Kamerstuk 35 915.

verbeterslag kan maken. Want er blijven uitdagingen over: een deel van de cliënten en professionals vindt schuldhulpverlening te complex en niet eenduidig, de toelating te langzaam en de trajecten te lang. Het aantal mensen dat schuldhulp krijgt is de afgelopen jaren stabiel. Het aantal personen in een wettelijke schuldsanering (Wsnp-traject) daalt de afgelopen jaren. Het aantal mensen dat hulp krijgt, is klein ten opzichte van totaal aantal mensen met (geregistreerde) problematische schulden.¹¹

Het onderzoek ter uitvoering van de moties beveelt aan de hiervoor genoemde vier maatregelen uit te werken. De overeenkomst tussen de aanbevolen maatregelen is dat de gemeentelijke schuldhulpverlening en de Wsnp vanuit het cliëntperspectief een geheel wordt. De cliënt met problematische schulden krijgt in één klantreis de hulp die bij hem past en hem het snelst een duurzame oplossing biedt.

Het onderzoek ziet het verkorten van de duur schuldhulptrajecten door meer druk te leggen op schuldeisers als weinig kansrijk. Ik pak toch deze handschoen op en zal mede ter uitvoering van eerdere moties¹² een wetsvoorstel in consultatie brengen, dat tijdens schuldbemiddeling reactietermijnen voor schuldeisers introduceert. Het voornemen is reactietermijnen te stellen aan het doorgeven van de hoogte van openstaande schulden én voor het al dan niet akkoord gaan met een voorstel voor een schuldregeling. Uitgaande van de praktijk van schuldhulpverlening zouden bijvoorbeeld termijnen van 21 dagen voor het doorgeven van de schulden en 21 dagen voor het reageren op een voorstel voor een schuldregeling uitvoerbaar zijn. Als een schuldeiser niet tijdig reageert, kan de cliënt bij de rechter een Wsnp-verzoek indienen en een dwangakkoord aanvragen. Als de schuldbemiddelaar een gemeentelijke schuldhulpverlener is (meestal), kunnen burgemeester en wethouders van de gemeente waar de cliënt woon- of verblijfplaats heeft, een Wsnp-verzoek doen als een of meer schuldeisers niet meewerken.

Om te zorgen dat cliënten geen onderbreking in de hulpverlening ervaren en hun financiële redzaamheid blijven versterken, onderschrijf ik de aanbeveling om de volgende twee maatregelen uit te werken:

- Verplichte begeleiding door gemeente van de schuldenaar bij aanvraag Wsnp (maatregel 2) en
- Intensivering begeleiding bij doorlopen Wsnp: te beleggen bij een gemeentelijke (schuld)hulpverlener (maatregel 3).

Een deel van de gemeenten ondersteunt cliënten bij een Wsnp-verzoek, gaat mee naar een zitting en zet tijdens het Wsnp-traject ondersteuning voort, bijvoorbeeld met budgetbeheer en bij het vinden van werk. Dit is echter geen gemeengoed. Dat was mede reden voor het vorige kabinet om vakmanschap en samenwerking in het stelsel van schuldhulpverlening te ondersteunen.¹³ Cliënten kunnen tijdens een Wsnp-traject een beroep blijven doen op de gemeentelijke schuldhulpverlening, die ook gerelateerde ondersteuning kan organiseren op werk, inkomen en zorg. Ik zal met gemeenten bespreken hoe we de begeleiding van cliënten door de gemeentelijke schuldhulpverlening naar en tijdens een Wsnp-traject in alle gemeenten standaard kunnen aanbieden.

Voor de kwaliteit van de dienstverlening aan de burger, de medewerking van schuldeisers en de snelheid van de hulpverlening is het nodig dat alle gemeenten aan een kwaliteitskader voldoen. Ik onderschrijf de aanbe-

¹¹ Schuldenproblematiek in beeld, CBS, 2021.

¹² Kamerstuk 24 515, nr. 442 en Kamerstuk 24 515, nrs. 514 en 515.

¹³ Schouders eronder, Verbinden schulddomein gemeenten, Minder regeldruk, klant voorop, Inzet schuldfunctarissen binnen de rechtspraak en het Landelijk platform schuldbewind.

veling uit het onderzoek hierover (maatregel 1). Het Kwaliteitskader schuldhulpverlening, dat onder leiding van de NVVK (vereniging financiële hulpverleners) is ontwikkeld, is beschikbaar.¹⁴ De cliënt staat centraal in het Kwaliteitskader schuldhulpverlening. Onafhankelijke certificeerders auditen elke drie jaar de kwaliteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening. Het kwaliteitskader schuldhulpverlening zorgt voor continue verbetering van de dienstverlening en het vakmanschap van de hulpverleners. De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening vereist dat gemeenten de nodige maatregelen nemen om de kwaliteit te borgen van de wijze waarop de integrale schuldhulpverlening wordt uitgevoerd.¹⁵ Ik verwacht van gemeenten dat zij het Kwaliteitskader schuldhulpverlening toepassen of een minstens gelijkwaardige kwaliteit realiseren. Ik zal met gemeenten bekijken of het Kwaliteitskader voortvarend en breed wordt toegepast en hoe we dit transparant kunnen monitoren.

Het onderzoek heeft ter uitvoering van de motie van het lid Wörsdörfer verkend hoe kan worden voorkomen dat kleine ondernemers in problematische schulden raken doordat de schuld niet wordt betaald. Meestal betaalt de debiteur, vanwege de beperkte afloscapaciteit, maar een klein deel van de schulden af. De schuldeiser moet daardoor een groot deel kwijtschelden als debiteuren een schuldhulpverlenings- en Wsnp-traject doorlopen. Dat is niet anders als de schuldeiser een kleine ondernemer is. Zoals de overweging bij de motie terecht aangeeft kan het mislopen van inkomsten kleine ondernemers relatief harder raken. Eén van de verkende maatregelen bevelen de onderzoekers voor uitwerking aan: het afschaffen van de uitzonderingspositie van overheidsschuldeisers (maatregel 4). De overheidsschuldeisers krijgen door hun preferentie meestal voorrang bij aflossing van schulden en daardoor een groter deel van de afloscapaciteit. De redenering is dat door de afloscapaciteit evenredig over alle schuldeisers te verdelen, kleine ondernemers minder schulden hoeven kwijt te schelden. Daardoor zouden zij minder financiële risico's lopen wanneer een schuldenaar niet volledig kan afbetalen. Tegelijkertijd constateren de onderzoekers dat inzicht in hoe en waardoor kleine schuldeisers in de problemen komen ontbreekt. Daarom is het effect van de maatregel niet in te schatten. In de Wsnp is de uitzonderingspositie van overheidsschuldeisers beperkt: overheidsschuldeisers met een uitzonderingspositie hebben recht op een dubbel zo groot percentage in plaats van voorrang bij de aflossing.¹⁶ De overheidsschuldeisers en de gemeentelijke schuldhulpverlening passen dezelfde beperking van de uitzonderingspositie toe in het minnelijk traject op basis van convenantafspraken.¹⁷ Ik wil goed kijk naar de aanbeveling om de uitzonderingspositie af te schaffen en zal deze maatregel betrekken bij de ambitie uit het regeerakkoord om te zorgen voor een betere, verantwoorde overheidsincasso met oog voor de menselijke maat. De verantwoorde overheidsincasso is onderdeel van de vernieuwde schuldenaanpak 2022–2025, die ik in het tweede kwartaal van 2022 gereed wil hebben.

Het onderzoek beveelt geen maatregelen aan bovenop de bestaande mogelijkheden om een aflospauze te geven. Een van de bestaande mogelijkheden is het breed moratorium op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en het daar onderliggende Besluit Breed moratorium. Als een schuldeiser niet mee wil werken aan een aflospauze,

¹⁴ Informatie over het Kwaliteitskader voor schuldhulpverlening is te vinden op de website van de NVVK: <https://www.nvvk.nl/thema/nvvk-kwaliteitskader>.

¹⁵ Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, artikel 2, vierde lid.

¹⁶ Dit is geregeld in artikel 349, tweede lid Faillissementswet.

¹⁷ Informatie over het convenant tussende NVVK en de zes grote overheidsorganisaties over schuldhulpverlening is onder meer te vinden op de website van de NVVK: Zes grote overheidsorganisaties sluiten convenant met NVVK – NVVK.

kan de schuldhulpverlener de zaak voor de rechter brengen. Het breed moratorium wordt zelden aangevraagd. Dit komt onder andere omdat hulpverleners de procedure complex vinden. Daarnaast vereist het breed moratorium een sterke onderbouwing. Ik zal het breed moratorium verbeteren met bijzondere aandacht voor de toegang tot de rechter, de voorwaarden voor het moratorium en de duur van het moratorium. Hiervoor is waarschijnlijk wijziging van regelgeving nodig. In de tussentijd zal ik samen met gemeenten de mogelijkheden voor een aflospauze op basis van vrijwillige afspraken met schuldeisers promoten.

Onderzoek Aanbieders schuldbemiddeling

Burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat zij goed geholpen worden om uit de schulden te komen. Alleen gemeenten en enkele beschermde beroepen mogen bemiddelen tussen burgers en schuldeisers om tot een schuldregeling te komen. Dat zijn:

- Gemeenten, gemeentelijke kredietbanken of instellingen, die in opdracht en voor rekening van gemeenten werken;
- Beschermde beroepen: advocaten, curatoren, bewindvoerders, notarissen, deurwaarders, registeraccountants, accountants-administratieconsulenten.

Dit staat in de Wet op het consumentenkrediet (Wck). Het onderzoek Aanbieders schuldbemiddeling, dat in opdracht van het Ministerie van SZW is uitgevoerd, bevestigt evenwel dat malafide vormen van schuldbemiddeling nog steeds voorkomen. Uit het onderzoek blijkt daarnaast dat lang niet alle betrokkenen, professionals en mensen met schulden, bekend zijn met het wettelijk kader of dat er sprake is van onduidelijkheid over de regels. Het gevolg van deze overtredingen is dat de cliënten met schulden inadequate hulpverlening ontvangen. De consequenties zijn opgelopen schulden, geld- en tijdverlies en mentale klachten. Daarnaast zal de persoon met schulden opnieuw moeten beginnen aan een traject en is het voor toekomstige hulpverleners lastig om het verbroken vertrouwen te herstellen. Uit het onderzoek blijkt verder dat mensen in het werkveld behoefte hebben aan een duidelijk meldpunt waar zij terecht kunnen met hun signalen over potentiële overtreders en advies over wat zij het beste kunnen doen van, zoals aangifte doen en begeleiding naar een goede schuldbemiddelaar.

Beleidsreactie onderzoek Aanbieders schuldbemiddeling

Een toegankelijke, snelle en kosteloze dienstverlening voor mensen met problematische schulden zou de markt voor onbetrouwbare schuldbemiddelaars moeten wegnemen. Uit het onderzoek Aanbieders schuldbemiddeling blijkt echter dat malafide schuldbemiddelaars nog actief zijn.

Daarom is naast continue verbetering van de schuldhulpverlening ook verbetering van toezicht en handhaving nodig.

De regels voor handhaving zijn opgenomen in de Wet op het consumentenkrediet. Handhaving verloopt via het strafrecht. De toezichthouder is het Bureau Economische Handhaving, onderdeel van de Belastingdienst.

Ik wil toezicht en handhaving verbeteren door de volgende stappen te nemen:

- De verwachting is dat de handhaafbaarheid van het verbod op schuldbemiddeling verbetert door de mogelijkheden van bestuursrechtelijke handhaving. Hierbij kan sneller worden opgetreden, bijvoorbeeld met een bestuurlijke boete naar aanleiding van klachten. Ik zal regelgeving voorbereiden die bestuursrechtelijke handhaving mogelijk maakt.

- Ik wil een meldpunt inrichten waar zowel professionals als burgers terecht kunnen met signalen over malafide schuldbemiddeling en waar zij advies krijgen wat te doen.
- Tenslotte zal ik de communicatie, over wie aan schuldbemiddeling mag doen en wie niet, verbeteren. We zetten ons onverminderd in om mensen met financiële problemen naar de juiste ondersteuning te leiden, bijvoorbeeld via Geldfit.nl en vroegsignalering van schulden.

Vervolgproces

Bovengenoemde maatregelen zijn onderdeel van de ambitie van het kabinet om de Brede schuldenaanpak met volle kracht door te zetten. Zoals ik heb toegelicht in de planning van de in het coalitieakkoord aangekondigde voornemens en prioriteiten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, wil ik u in het tweede kwartaal van 2022 informeren over de vernieuwde schuldenaanpak 2022–2025. U krijgt dan inzicht in hoe de maatregelen uit deze brief in de schuldenaanpak passen en hoe het kabinet met de combinatie van alle voorgenomen maatregelen de schuldenproblematiek wil voorkomen en tegengaan.

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,
C.J. Schouten