

Sneller uit de schulden

Een initiatiefnota over schuldhulpverlening

Hülya Kat,
november 2022

D66



1. Inleiding

In Nederland hebben ongeveer 600.000 huishoudens geregistreerde problematische schulden.¹ Dat is 7,6 procent van alle particuliere huishoudens.² Daarnaast is er een groep van 800.000 huishoudens met risicovolle schulden. In totaal gaat het dus om ongeveer 1,4 miljoen huishoudens voor wie schulden een serieus probleem vormen.³ Dit is een maatschappelijk probleem. Er is voor een steeds groter deel van de bevolking sprake van te complexe regelgeving in combinatie met toenemende bestaansonzekerheid.

Voor een groot deel van deze groep geldt dat ze hun schulden alleen kunnen oplossen als zij professionele ondersteuning krijgen in de vorm van schuldhulpverlening. Voor deze mensen zijn allerlei vormen van schuldhulpverlening en ondersteuning beschikbaar, zoals bewindvoering, budgetcoaching en minnelijke of wettelijke schuldentractaten.

Dat systeem is echter onnodig complex, versnipperd en inefficiënt. Daardoor duurt het vaak lang voordat mensen van hun problematische schulden af zijn, of überhaupt uitzicht hebben op een schuldenvrije toekomst. Met een beetje pech kan het tot zeven jaar duren voordat iemand die zich meldt met schulden definitief schuldenvrij is. Ook weet slechts de helft van die 1,4 miljoen huishoudens de benodigde hulp te bereiken.⁴ Daar komt bij dat mensen die zich melden bij de gemeentelijke schuldhulpverlening daar gemiddeld vijf jaar mee wachten, waarbij de gemiddelde schuld boven de €40.000 ligt.⁵ Als mensen dus eenmaal in beeld zijn is het belangrijk om snel met een oplossing te komen, zodat mensen weer een toekomstperspectief hebben.

Het doel van de schuldhulpverlening is niet dat iemand moet 'boeten' voor begane fouten. Het gaat er om dat we als samenleving naast mensen gaan staan en hun problemen helpen op te lossen. Schuldhulpverlening moet een instrument zijn om mensen weer perspectief te geven.

1 CBS. Geregistreerde problematische schulden.

2 CBS. 30 juni 2021. Aantal huishoudens met problematische schulden niet toegenomen

3 Bij het opstellen van deze cijfers is nog geen rekening gehouden met de mogelijk impact van de prijsstijgingen en inflatie van 2022.

4 Nationale Ombudsman. Burgerperspectief op schuldhulpverlening. Den Haag: Nationale Ombudsman; 2016.

5 Jungmann & Anderson. 2011. Vroegsignalering moet en kan! Een onderzoek naar de toegevoegde waarde van een Landelijk Informatiesysteem Schulden, Nederhorst den Berg: Social Force 2011.

De initiatiefnemer streeft ernaar dat mensen de kwaliteit van hun leven voor de langere toekomst kunnen verbeteren. We laten niemand aan zijn lot over. Bovenal omdat we dit onrechtvaardig vinden, maar ook omdat uiteindelijk iedereen beter af is als we zorgen voor de mensen die tussen wal en schip dreigen te geraken.

De initiatiefnemer is van mening dat de huidige inrichting van de schuldhulpverlening hier onvoldoende voor is toegerust. De verschillende instrumenten sluiten niet goed op elkaar aan, er zijn teveel organisaties betrokken bij het toelatingsproces en de uitvoering en het duurt te lang voordat er duidelijkheid is voor schuldenaren en schuldeisers. Dit leidt tot onnodige kosten en schade voor schuldenaren, schuldeisers en de maatschappij. Hoe langer iemand met schulden blijft kampen, hoe langer het duurt voordat iemand weer een toekomst kan opbouwen. Daarnaast gaan schulden vaak gepaard met stress en een ongezondere levensstijl, met mogelijk inkomensverlies of gezondheidsschade als gevolg.⁶ De schuldeisers hebben er baat bij om snel duidelijkheid te hebben, wanneer en welk deel van de vordering zij krijgen en hoe het zit met de lopende verplichtingen. Ook de maatschappij als geheel heeft er baat bij als schuldhulpverlening effectiever wordt. Het bespaart kosten voor dure schuldhulpverlening en voorkomt de indirecte kosten die gepaard gaan met mensen die lijden onder hun schulden.

Deze initiatiefnota schetst de oplossingsrichting: één schuldentraject, met één loket, één plan en één regisseur. Gemeenten krijgen de instrumenten en de regie om een plan op te stellen waarmee schuldenaren binnen maximaal 36 maanden een schone lei kunnen krijgen. Hiermee is een schuldenvrije toekomst eerder in beeld en geef je schuldenaar en schuldeiser meer duidelijkheid over wat ze kunnen verwachten. Dit is in lijn met eerdere oproepen van D66 en de Tweede Kamer om de schuldhulpverlening te vereenvoudigen en afspraken in het coalitieakkoord.⁷

In het eerste deel van de initiatiefnota wordt de probleemstelling verder uitgewerkt. De initiatiefnemer ligt toe wat de problemen zijn met de huidige schuldhulpverlening vanuit het perspectief van schuldenaar, de schuldeisers en de maatschappij.

⁶ De Raad voor Volksgezondheid & Samenleving. 2022. Van schuld naar schone lei.

⁷ Zoals de moties Weyenberg en Raemakers (Kamerstuk 35 300 XV, nr. 60), Jetten c.s. (Kamerstuk 5 570, nr. 21) over de toegankelijkheid van de Wsnp en Van Beukering-Huijbregts (Kamerstuk 24 515, nr. 594) over het samenvoegen van het minnelijk en wettelijk traject.

Daarop volgt een schets van een eenvoudiger inrichting van de schuldhulpverlening en wat hier de voordelen van zijn. Alvorens over te gaan tot de conclusie en de beslis-punten schetst de initiatiefnemer hoe dit voorstel aansluit bij andere ontwikkelingen in het domein van schuldhulpverlening, incasso en de praktijk van deurwaarders.

2. Probleemanalyse

In de huidige inrichting van de schuldhulpverlening zijn er onnodige kosten voor schuldenaren, schuldeisers en de maatschappij. Om dit scherp te kunnen analyseren volgt hier eerst een korte schets van hoe schuldhulpverlening momenteel ingericht is. Daaropvolgend wordt per betrokken groep uiteengezet waar de knelpunten in de huidige vormgeving zitten.

2.1 Schets huidige inrichting schuldhulpverlening

Het stelsel van schuldhulpverlening bestaat hoofdzakelijk uit twee trajecten: het minnelijke traject en wettelijke traject. De gemeente is sinds 2012 volgens de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening verantwoordelijk voor schuldhulpverlening. Iemand met schulden kan zich melden bij de gemeente of bij de organisatie die schuldhulpverlening voor de gemeente uitvoert. Het eerste doel in een minnelijk traject is stabilisatie van de schuldensituatie. Zo nodig vraagt de schuldhulpverlener schuldenbewind aan of zorgt voor budgetbeheer of coaching. Ook kan tijdens de stabilisatie flankerende hulpverlening worden ingezet zoals ondersteuning vanuit het wijkteam of een vrijwilligersorganisatie.

Als de situatie stabiel is kan worden begonnen met een schuldenregeling. Hierbij behartigt de schuldhulpverlener als tussenpersoon de belangen van iemand met schulden en schuldeisers. De schuldhulpverlener weegt die belangen zorgvuldig af, neemt daarbij de kosten van de regeling mee en bekijkt of iemand met schulden klaar is om via een schuldregeling uit de schulden te komen en te blijven. Het moet binnen 120 dagen duidelijk worden of een schuldregeling mogelijk is.

Als alle schuldeisers het voorstel accepteren krijgen ze drie jaar lang een percentage van de afloscapaciteit. De resterende schuld schelden zij kwijt, een zogenaamde fina-

le kwijting. Voor dit recht op een nieuwe start moet iemand met schulden zich wel 3 jaar maximaal inspannen om de schulden af te betalen.

Als er geen schuldenregeling mogelijk is of het minnelijke traject faalt kan een persoon met schulden een aanvraag doen bij de rechtbank om toegelaten te worden tot de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP). De rechter toetst of de aanvrager ter goeder trouw is geweest in de afgelopen jaren, of de aanvrager kan en wil aflossen en of er al een poging tot een minnelijk traject heeft plaatsgevonden. Als de aanvrager wordt toegelaten dan wordt door de rechter een WSNP bewindvoerder toegewezen. Deze bewindvoerder draagt er zorg voor dat voor de duur van het WSNP-traject een zo groot mogelijk bedrag wordt afgelost aan de schuldeisers. Een WSNP-traject kan 3 tot 5 jaar duren. Gedurende dit traject houdt de schuldenaar een vrij te laten bedrag over, dat voldoende is voor vaste lasten en kosten levensonderhoud, gelijk aan bij een minnelijke schuldregeling. De schuldenaar wordt geacht om zich maximaal in te spannen om zoveel mogelijk van de schulden af te lossen. De WSNP bewindvoerder is enkel verantwoordelijk voor het afbetalen van de schuld, en biedt geen verdere begeleiding of hulpverlening. Als het traject slaagt worden de resterende schulden kwijtgescholden en heeft de schuldenaar een schone lei.

Naast deze twee trajecten speelt bewindvoering ook een steeds grotere rol in het tegengaan van schuldenproblematiek. De rechter kan een bewindvoerder toewijzen aan personen die (tijdelijk) niet voor hun eigen geldzaken kunnen zorgen. Het kan dan gaan om schuldenbewind, omdat er problematische schulden dreigen of in het spel zijn, of om beschermingsbewind, omdat iemand vanwege medische of psychische redenen niet voor de eigen geldzaken kan zorgen. Die bewindvoerder kan een bekende van de schuldenaar zijn, maar er zijn ook veel professionele bewindvoerders actief. Deze worden betaald uit het budget voor de bijzondere bijstand van gemeenten. Het doel van bewindvoering is om de schuldensituatie te stabiliseren en zo nodig door te verwijzen naar gemeentelijke schuldhulpverlening. Sinds 1 januari 2021 geldt dat in geval van schulden de rechter het bewind alleen voor bepaalde duur mag uitspreken. Bij bewind om een andere reden dan schulden of verkwisting geldt dit in principe niet.

De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen vormen de basis van de schuldhulpverlening. De WSNP fungeert hierbij als een 'stok achter de deur'. Het zou moeten stimuleren om in de minnelijke fase, en dus

zonder tussenkomst van de rechter, tot een oplossing te komen. In de komende alinea's wordt uiteengezet dat deze tweetrapsraket niet het beoogde effect heeft.

2.2 Perspectief van de schuldenaar

Snelheid, overzicht en eenvoud zijn van belang voor de schuldenaar. Het hebben van schulden is een grote bron van stress en kan allerlei bijkomende problemen veroorzaken.⁸ Dit kan gaan om psychische of fysieke gezondheidsklachten. Deze stress wordt niet enkel veroorzaakt door het hebben van schulden, maar ook door het gebrek aan perspectief op een oplossing. Het belang van de schuldenaar ligt dus voor de hand: zo snel mogelijk schuldenvrij zijn. En als dat niet direct haalbaar is, zo snel mogelijk schuldenrust. Dat wil zeggen: overzicht over de lopende schulden, geen nieuwe schulden door een balans tussen inkomsten en uitgaven en zicht op een schuldenvrije toekomst door een duidelijke schuldenregeling. Het heeft hierbij de voorkeur dat er een vast bedrag aan slechts één schuldeiser hoeft te worden afgelost.

In de huidige inrichting van de schuldhulpverlening wordt dit belang niet optimaal gediend. De veelheid aan hulpverleners, waarvan een deel met commerciële belangen, zorgt voor onduidelijkheid over wat men kan verwachten van de schuldhulpverlening, onnodige overdrachtsmomenten en fouten. Zo kan een schuldenaar in de zoektocht naar een schuldenvrije toekomst te maken krijgen met een sociaal wijkteam, bewindvoerder, een budgetcoach, een gemeentelijke schuldhulpverlener (eventueel uitbested), vrijwillige schuldhulpverleners en een WSNP-bewindvoerder. Het duurt lang voordat de schuldenaar bij de juiste ondersteuner komt, zo concludeert ook de recent uitgevoerde verkenning naar het stelsel van de schuldhulpverlening.⁹ Alhoewel de verantwoordelijkheid voor het organiseren van de schuldhulpverlening bij gemeenten belegd is, nemen zij doorgaans weinig regie over dit traject. Wettelijke instrumenten om zaken af te dwingen ontbreken bij de gemeente en men is volkomen afhankelijk van de vrijwillige medewerking van partijen. Ook zijn er slechts weinig gemeenten die helder hebben beschreven welke kwaliteitseisen zij aan de eigen dienstverlening stellen.

⁸ De Raad voor Volksgezondheid & Samenleving. 2022. Van schuld naar schone lei.

⁹ Regioplan. 2022. Verkenning stelsel schuldhulpverlening Vier verbetermaatregelen beoordeeld. P. 17.

Het gevolg is dat ze bij inhuur van welzijnsorganisaties en aanbestedingen deze normen niet kunnen inbrengen en het derhalve ontbreekt aan waarborgen voor kwalitatief goede schuldhulpverlening. Ook kan het leiden tot grote verschillen in de kwaliteit van de dienstverlening tussen gemeenten. Dit schept onduidelijkheid voor de schuldenaar, die juist baat heeft bij overzicht en zekerheid.

Schuldhulptrajecten duren daarnaast onnodig lang. Door de veelheid en stapeling van trajecten kan het lang duren voordat een schuldenaar schuldenvrij is of zicht heeft op een schuldenvrije toekomst. Er is bij veel mensen ook een terughoudendheid om aan te kloppen bij de gemeente. Een studie in Rotterdam liet zien dat het gemiddeld vijf jaar duurt voor iemand met problematische schulden zich meldt bij de gemeentelijke schuldhulpverlening.¹⁰ Daar kunnen allerlei redenen voor zijn. Soms is er sprake van schaamte of hebben mensen weinig vertrouwen in de gemeente. Het kan ook zijn dat mensen het probleem van de schulden niet onder ogen durven of willen komen.

Ook als dit wel het geval is, zijn lang niet alle mensen bereid om deel te nemen aan een schuldhulpverleningstraject. De praktijk wijst uit dat er een substantiële groep is die wel uit de schulden wil maar niet de concessies wil doen die als voorwaarde worden gesteld.¹¹ Bijvoorbeeld omdat ze niet bereid zijn de auto weg te doen die nodig is voor woon-werkverkeer, kostgeld te vragen aan meerderjarige inwonende kinderen of rond te komen van weekgeld van 50 a 60 euro per week. Deze overtuigingen staan in de weg van deelname aan een schuldhulpverleningstraject. De schuldenaar moet zelf écht bereid zijn om het gedrag aan te passen en voor een bepaalde periode met minder geld rond te komen. Als dat niet het geval is kan een schuldhulpverleningstraject niet van de grond komen. Het kan ook zijn dat er sprake is van andere problematiek die een schuldhulp in de weg staat, zoals bijvoorbeeld een verslaving.

Als laatste knelpunt ontbreekt voor schuldenaren het perspectief op een schulden-vrije toekomst via de huidige minnelijke regeling, zo concludeert onderzoeksbureau Berenschot in 2019. Zij zien dat er in de voorgaande jaren sprake is van een stagnatie van de toestroom naar de minnelijke schuldregeling (met finale kwijting). Tegelijkertijd is de toestroom in bewindvoering de afgelopen jaren sterk gestegen.

10 Jungmann & Anderson. 2011. Vroegsignalering moet en kan! Een onderzoek naar de toegevoegde waarde van een Landelijk Informatiesysteem Schulden, Nederhorst den Berg: Social Force 2011.

11 Jungmann, Lems, Vogelpoel, Van Beek & Wesdoorp. 2014. Onoplosbare Schuldsituaties. Hogeschool Utrecht.

Dit omdat sinds 2014 ook mensen kunnen worden toegelaten op de grondslag verk-wisting of problematische schulden. Veel schuldhulpvragen blijven binnen de schuld-hulpverlening steken in andere vormen dan de minnelijke schuldenregeling en leiden niet (direct) naar een schuldenvrije toekomst.¹² Dat kan zijn omdat mensen zelf niet kunnen of willen, zoals eerder besproken. Een ander knelpunt is dat er obstakels zijn om overzicht te verkrijgen over de schuldenproblematiek of dat er andere juridische problemen spelen. Bijvoorbeeld een lopende scheiding, betwiste vordering, eerder gebruik van de Wsnp of een ex-partner die van de radar is verdwenen.¹³ Deze proble-men staan in de weg van een toelating tot de schuldhulpverlening.

De doorstroom naar de WSNP is daarentegen al jaren dalende. Dat komt deels door het uitbreiden van de mogelijkheden om tot een minnelijke oplossing te komen. Het is dus niet per se erg dat er minder mensen in de WSNP terecht komen. We zien ech-ter wel dat de WSNP, als deze wordt toegepast, zeer succesvol is. Ruim 90% van de WSNP-trajecten wordt succesvol afgerond. Dat is veel effectiever dan de minnelijke trajecten. Ook als het minnelijke traject uiteindelijk wel tot een finale kwijting komt, blijft dit gedurende het traject nog onzeker. Gemiddeld zijn er veertien schuldeisers wanneer een schuldenaar zich meldt bij de gemeente. Als er nieuwe schulden ont-staan of een van de schuldeisers de medewerking opzegt, kan het minnelijke traject alsnog stranden. Ook na het traject is van een volledig schone lei nog geen sprake. Een registratie bij het BKR blijft nog tot 5 jaar na afloop van de minnelijke regeling van kracht.

Concluderend is de weg naar een schuldenvrije toekomst nu dus lang en vol met ob-stakels.

12 Berkhout, B., A. Baan, L. Broeks, N. Jungmann en W. Wierenga .2019. Aansluiting gezocht! Verkenning aansluiting minnelijke schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering. Utrecht: Bureau Berenschot, pp. 50-51.

13 Jungmann, Lems, Vogelpoel, Van Beek & Wesdoorp. 2014. Onoplosbare Schuldsituaties. Hogeschool Utrecht.

2.3 Perspectief van de schuldeisers

Het eerste belang van de schuldeisers is om een zo groot mogelijk deel van de openstaande vordering betaald te krijgen. Voor een groot deel van de mensen met schulden geldt echter dat zij niet kunnen betalen of slechts een zeer beperkte afloscapaciteit hebben. Dat is ook vaak de oorzaak van de schulden. Als de betalingscapaciteit niet groter wordt dan ligt het in de verwachting dat schuldeisers niet het volledige verschuldigde bedrag zullen ontvangen. Er zijn geen cijfers bekend over het exacte percentage van de schulden dat in een minnelijk of wettelijk traject wordt afbetaald, maar de inschatting is dat dit slechts om 5% tot 10% gaat.¹⁴ Het ligt niet in de rede dat een ander systeem dit invorderingspercentage kan verhogen.

Als een volledige of grotendeelse aflossing niet tot de mogelijkheden behoort, is het belang van de schuldeisers dat zij in ieder geval weten waar ze aan toe zijn en zo snel mogelijk krijgen waar ze recht op hebben. De schuldeiser heeft er baat bij om snel duidelijkheid te hebben, wanneer en welk deel van de vordering zij krijgt en hoe het zit met de lopende verplichtingen. In het huidige systeem is dat niet altijd het geval. Dat komt deels door de lange duur en de kleine kans op een finale oplossing in het minnelijke traject, zoals hierboven beschreven. Ook zijn schuldeisers afhankelijk van elkaar. Als een aantal schuldeisers niet meewerkt, kan er door de gemeente geen schuldregeling tot stand worden gebracht. De minnelijke fase bevat geen instrumenten om een akkoord van alle schuldeisers af te dwingen zonder een dwangakkoord van de rechter. In sommige gevallen onthouden schuldeisers hun medewerking, omdat ze hopen dat zij later een groter deel van hun openstaande vordering kunnen krijgen. Dat gaat dan vaak om partijen die schulden opkopen met het doel om daar in de toekomst geld aan te kunnen verdienen. Dit zorgt ervoor dat ook de schuldeisers die wél coöpereren lang moeten wachten.¹⁵

Ook als er een schuldregeling wordt getroffen blijven schuldeisers nog in onzekerheid hoeveel ze uiteindelijk zullen ontvangen. Dat hangt af van de afloscapaciteit van de schuldenaar en of de schuldenaar het traject ook drie jaar volhoudt. Ook het WSNP-traject is voor schuldeisers niet per se aantrekkelijk.

¹⁴ Fransman, R. en T. Bakker. 2020. Minder schade door schuld. Beleidsvoorstellen om slimmer met problematische schulden om te gaan en zo miljarden te besparen. Den Haag: Argumentenfabriek, p. 61.

¹⁵ Regioplan. 2022. Verkenning stelsel schuldhulpverlening Vier verbetermaatregelen beoordeeld. P. 18

In dat geval moet ook de WSNP-bewindvoerder betaald worden uit het bedrag dat beschikbaar is voor aflossing. Dit zorgt voor lange trajecten waarin de schuldeisers de boeken niet kunnen sluiten. Dit geldt in het bijzonder voor kleine ondernemers. Voor hen is het in het kader van liquiditeit ook belangrijk dat zij snel hun geld terugkrijgen omdat ze dit minder makkelijk kunnen opvangen. Zij kunnen niet betaalde rekeningen minder snel afschrijven dan grotere bedrijven. Hier moet wel bij gezegd worden dat het aandeel van de totale schuld bij grote schuldeisers aanzienlijk is. Het gaat dan bijvoorbeeld om de Belastingdienst (26%), het CJIB (10%), zorgverzekeraars (18%) en gemeenten en woningcorporaties (14%).¹⁶

Een laatste belang van de schuldeiser is dat er een goed betalende klant blijft of terugkomt. Dit kan het geval zijn bij nuts- of telecombedrijven, die vanwege schulden de diensten moeten opschorten. Voor hen is het van belang dat de schulden snel worden opgelost, zodat de schuldenaar als klant kan aanblijven. Al met al is het voor schuldeisers het aantrekkelijkst als er snel een oplossing is, waarbij zij zekerheid hebben over de betaling.

2.4 Perspectief van de maatschappij

Het maatschappelijk belang van goede schuldhulpverlening is in de eerste plaats dat mensen die het nodig hebben goed geholpen worden. Een menselijke en dienstverlenende overheid is in het belang van ons allen.

Vanuit financieel perspectief zijn er aanzienlijke kosten verbonden aan de manier waarop we momenteel met schulden omgaan. Deze vallen uiteen in twee categorieën: enerzijds de kosten die verbonden zijn aan de schuldhulpverleningstrajecten. Anderzijds de indirecte kosten als gevolg van problematiek geassocieerd met de problematische schulden. Volgens schattingen van de Argumentenfabriek was de omvang van problematische schulden in Nederland in 2018 ongeveer € 3 miljard tot € 3,5 miljard. In hetzelfde rapport schatte de Argumentenfabriek dat de jaarlijkse kosten van de aanpak van problematische schulden ongeveer € 17 miljard zijn.

¹⁶ CBS, 2019 (alle huishoudens met geregistreerde problematische schulden); NVVK 2020 (huishoudens met schuldhulpverlening)

Hierbij werd gekeken naar de directe kosten van schuldhulpverlening. Deze schatten zij op circa € 8 miljard. De kosten van de rechtbank (toezicht en WSNP) zijn niet meegenomen. In 2011 berekent APE de uitvoeringskosten op 0,7 miljoen euro per jaar voor een fictieve ‘gemiddelde’ gemeente van honderdduizend inwoners waarin 7.365 huishoudens problematische schulden hebben. Hierin zitten kosten van schuldhulpverlening bij de gemeente; kosten van incasso, afsluiting, huisuitzetting en preventie door crediteuren; en kosten van de Wsnp rechtbank.¹⁷ Dit hebben zij geëxtrapoleerd naar de situatie voor heel Nederland in 2018. Deze bedragen zijn uiteraard een schatting, maar geven een indicatie van de bedragen die gemoeid zijn met de schuldenproblematiek.

Daarnaast zijn er ook indirecte kosten. De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) beschrijft de schuldenproblematiek in een recent rapport als een volksgezondheidsprobleem. Mensen met problematische schulden hebben een lagere levensverwachting, een slechtere psychische gezondheid, hebben vaker en meer chronische aandoeningen en leven ongezonder. Chronische stress, verlies van autonomie en uitsluiting spelen een belangrijke rol.¹⁸ Een onderzoek uit 2016 laat zien dat problematische schulden samenhangen met andere problematiek, zoals “langduriger gebruik van uitkeringen, hoger ziekteverzuim op het werk, slechtere relaties met familie en vrienden, toenemende fysieke en psychische klachten en een grotere kans op recidive bij criminaliteit.”¹⁹ Deze negatieve gevolgen worden in gezinnen ook overgedragen op kinderen. Kinderen die opgroeien in armoede doen het over het algemeen slechter op school, krijgen later vaker een slecht betaalde baan en kampen bovengemiddeld vaak met gezondheidsproblemen. Ook krijgen ze niet altijd dezelfde kansen als kinderen uit welvarende gezinnen, bijvoorbeeld omdat hun ouders een beperkter netwerk hebben.²⁰

Deze consequenties zijn in de eerste plaats zeer ernstig voor de direct betrokkenen, maar brengen ook indirecte maatschappelijke kosten van problematiek geassocieerd met de problematische schulden met zich mee, zoals extra zorguitgaven, en de economische effecten van een hoger ziekteverzuim en een lagere arbeidsparticipatie.²¹

17 APE. 2011. Kosten en baten van schuldhulpverlening.

18 De Raad voor Volksgezondheid & Samenleving. 2022. Van schuld naar schone lei. Pp. 22-24

19 Platform 31. 2016. Impact van schulden op financiële problemen op gezondheid.

20 Kinderarmoede in Nederland - Kinderhulp

21 Fransman, R. en T. Bakker. 2020. Minder schade door schuld. Beleidsvoorstellen om slimmer met problematische schulden om te gaan en zo miljarden te besparen. Den Haag: Argumentenfabriek, p. 62.

Fransman en Bakker schatten dit bedrag op 9 miljard, waarbij het totaal uitkomt op 17 miljard. Enige voorzichtigheid is geboden met deze extrapolatie, zo stelt ook de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving. Het Nibud kwam in 2014 op een totaalbedrag van € 11 miljard uit.²² De RVS durft wel te stellen dat het huidige systeem van schuldhulpverlening de samenleving dus veel meer kost dan het openstaande schuldenbedrag van mensen met problematische schulden.²³ Bovendien lukt het meestal niet om deze schulden daadwerkelijk volledig te innen.

Het is in het belang van de maatschappij om deze beide vormen van kosten zoveel mogelijk te reduceren. Ook een gedeeltelijke terugdringing van de schuldenproblematiek kan al aanzienlijke gevolgen hebben. De aangehaalde onderzoeken wijzen er op dat hoe langer iemand kampt met schulden, hoe duurzamer ook de overige problematiek wordt. Vanuit maatschappelijk perspectief is het belangrijk dat mensen met schulden zo snel mogelijk zicht krijgen op een schone lei en weer kunnen bouwen aan hun toekomst.

Een derde maatschappelijk belang dat een rol speelt bij schuldenproblematiek is het eerbiedigen van de regel *pacta sunt servanda*: het principe dat afspraken worden nagekomen. Dat wil zeggen: in principe moet een schuld terugbetaald worden. Dit principe lijkt soms haaks te staan op de logische conclusie uit de berekening die hierboven gemaakt is: het kwijschelden van schulden is goedkoper dan ze proberen te innen. De kunst van ieder systeem van schuldhulpverlening is om een balans te vinden tussen de doelmatigheid en rechtmatigheid. In de ogen van de initiatiefnemer is er momenteel te weinig oog voor de doelmatigheid. In het volgende deel wordt geschetst hoe een optimalisatie van het huidige systeem die balans beter weet te vinden.

22 De schatting van de Argumentenfabriek en die van het Nibud zijn gebaseerd op dezelfde voorstudie in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uit 2011. Madern, T. (2014). Overkoepelende blik op de omvang en preventie van schulden in Nederland. Utrecht: Nibud, pp. 30-31; Aarts. L., K. Douma, R. Frierson, C. Schrijvershof en M. Schut (2011)

23 De Raad voor Volksgezondheid & Samenleving. 2022. Van schuld naar schone lei. P. 22.

3. Sneller uit de schulden met één traject, één loket en één regisseur

De perspectieven en belangen van de schuldenaar, schuldeisers en maatschappij hebben een aantal zaken gemeen: duidelijkheid, doeltreffendheid en snelheid. Op deze vlakken kan het huidige systeem van schuldhulpverlening aanzienlijk verbeterd worden. Hierbij is het niet nodig om een volledige systeemwijziging door te voeren. De juiste instrumenten zijn al aanwezig binnen de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en de WSNP. Het gaat er om de werkende aspecten van deze wetten samen te voegen tot één traject. Het doel van dit traject moet zijn om schuldenaren zo snel mogelijk schuldenrust te geven, duidelijkheid te creëren voor schuldeisers en zo ook maatschappelijke kosten te beperken. Hierbij moet gekeken worden naar alle fasen van de behandeling van problematische schulden: de instroom in schuldhulpverlening, de totstandkoming van een schuldregeling en nazorg voor een duurzame schulden vrije toekomst.

3.1 Eén traject

Een doeltreffende, duidelijke en snelle schuldhulpverlening bestaat uit één traject. Binnen dit traject moet een schone lei altijd bereikbaar zijn. Dat betekent dat schuldeisers gedwongen moeten kunnen worden om akkoord te gaan met een schuldregeling. Dat kan nu enkel door tussenkomst van de rechter. Daardoor vindt er een tijdrovende en omslachtige stapeling van trajecten plaats. Dit kan voorkomen worden door de huidige twee trajecten ineen te schuiven.

Binnen het nieuwe schuldentraject kan de gemeente een bindende schuldregeling opleggen aan de schuldeisers. De gemeente kan hierbij dezelfde werkwijze hanteren als zij momenteel doet bij het opstellen van een minnelijke regeling. De gemeente doet een voorstel. De schuldeisers krijgen drie maanden de tijd om te reageren.²⁴

²⁴ De initiatiefnemer loopt hiermee alvast vooruit op een eventueel voorstel vanuit de regering betreffende de maximale reactietermijn voor schuldeisers.

Als er in die periode twee derde van de schuldeisers akkoord gaat, is het voorstel daarmee bindend voor alle andere schuldeisers. Als het gemeenten niet lukt om de benodigde twee derde meerderheid achter het voorstel te krijgen, dan kunnen zij alsnog naar de rechter gaan voor een dwangakkoord, zoals nu ook mogelijk is.

Op die manier is een schone lei bereikbaar voor alle deelnemers aan de schuld-hulpverlening. Als schuldeisers het niet eens zijn met het voorstel van de gemeente, kunnen in beroep bij de rechter. Deze rechter waarborgt in deze gevallen ook de neutraliteit van de schuldregeling. De rechter kan het voorstel van de gemeente dan handhaven of nog aanpassen. Vervolgens wordt het traject alsnog door de gemeente uitgevoerd. Hiermee vallen het minnelijke en het wettelijke traject dus in feite samen.

De maximale duur van een schuldentraject zou 36 maanden moeten bedragen. Dit is gelijk aan de huidige duur van een minnelijk traject. Binnen 36 maanden nadat mensen zich melden bij de gemeente voor schuldhulpverlening zouden zij weer een schone lei moeten kunnen hebben. Als een schuldregeling direct mogelijk is start na de onderhandeling met de schuldeisers een aflosperiode van maximaal 24 maanden. Tijdens die 24 maanden zou een schuldenaar gebruik moeten kunnen maken van een aflospauze van maximaal twee maanden. Omdat er enkel bij de gemeente wordt afgelost kan dit eenvoudiger worden gerealiseerd dan wanneer hierover met meerdere schuldeisers afspraken over moeten worden gemaakt. Deze aflospauze moet worden opgenomen in de uitwerking van de kwaliteitseisen voor schuldhulpverlening.

In sommige gevallen zal een schuldenaar bij aanmelding bij de gemeente nog niet direct klaar zijn voor een schuldenregeling. Bijvoorbeeld omdat er nog geen overzicht is van de schulden of omdat er andere juridische of persoonlijke problemen spelen. In die gevallen moet worden gewerkt aan verdere stabilisatie. De gemeente kan hier verschillende instrumenten voor inzetten, mogelijk onder begeleiding van een bewindvoerder. De normtijd voor deze fase wordt 12 maanden. Bewindvoerders geven zelf momenteel ook aan dat zij er naar streven om hun cliënten binnen een jaar te begeleiden naar schuldhulpverlening.²⁵ In deze 12 maanden wordt de situatie van de schuldenaar op orde gebracht om deel te kunnen nemen aan een schuldregeling. In deze periode kan deze schuldregeling ook al worden voorbereid en worden onderhandeld met schuldeisers. Als vanwege omstandigheden de stabilisatie niet binnen 12 maanden tot

25 NBPB: Beschermingsbewind biedt cliënt met schulden meer perspectief. Mei 2022.

stand kan worden gebracht kan dit nog eenmalig worden verlengd met nog eens zes maanden. In dat geval stelt de schuldhulpverlener een met redenen omklede verklaring op waarom van de norm wordt afgeweken.

Het uitgangspunt is dus niet om een maximale periode af te lossen, maar dat een schuldenaar zich gedurende 24 tot 36 maanden inspant om de (financiële) situatie te verbeteren. Op die manier is binnen 36 maanden altijd een schone lei binnen bereik. Een langer traject is niet in het belang van schuldenaren, maar ook niet in het belang van de maatschappij. Tijdens het traject wordt niet enkel gewerkt aan een schuldenregeling, maar ook aan een duurzame financiële toekomst. Gemeenten hebben hier momenteel ook al instrumenten voor tot hun beschikking. Na dit traject kan er ook nog sprake zijn van nazorg, om een terugval te voorkomen.

Een belangrijk aspect van het nieuwe traject is dat schuldenaren zo snel mogelijk schuldenrust en schuldeisers zo snel mogelijk duidelijkheid krijgen. Dit kan door te werken met saneringskredieten. Deze worden nu al door een groot deel van de gemeenten gebruikt. Bij een saneringskrediet neemt de gemeente de schuld van de schuldenaar over, zodat schuldeisers direct na het overeenkomen van de schuldenregeling hun deel ontvangen. Op die manier worden schuldeisers niet langer jarenlang betrokken bij afbetalingstrajecten en kunnen zij snel de boeken sluiten. Ervaringscijfers van Kredietbank Nederland leren ons dat het resultaat van elke 10 schuldbemiddelingen na als volgt is: 1 schuldbemiddeling is exact gelijk aan de prognose, 4 leveren minder op dan de prognose (- 19,1%) en 5 leveren meer op dan de prognose (+16,6%). Een belangrijk gegeven is dat de meeropbrengst bij schuldbemiddeling voor schuldeisers gering is, zeker als zij hun administratieve kosten meerekenen. De opbrengsten van schuldbemiddelingen zijn gemiddeld lager dan het geprognostiseerde bedrag.²⁶ Het vooraf afspreken van het aflossingsbedrag levert door de bank genomen dus niet minder op dan een schuldbemiddeling met een variabel aflosbedrag.

Om het potentiële financiële risico voor gemeenten af te dekken heeft het Rijk samen met de NNVK een waarborgfonds ingericht. In de praktijk blijkt dit risico zeer beperkt: 97% van de deelnemers lost het saneringskrediet af. Toch zijn er nog gemeenten die vanwege dit risico of onbekendheid met het instrument niet met saneringskredieten werken. Dat is zonde, omdat het juist zo'n effectief instrument is. In het nieuwe

²⁶ NNVK: Handboek Saneringskrediet.

schuldentraject zou een saneringskrediet bij iedere schuldregeling de standaardoptie moeten zijn. Enkel om moverende redenen zou hier van afgeweken moeten kunnen worden.

De geringere administratieve belasting heeft ook voordelen voor de hulpverlener. Die heeft meer tijd om te werken aan begeleiding en gedragsverandering. Voor schuldenaren brengt dit schuldenrust, omdat zij niet langer te maken hebben met een veelheid aan schuldeisers maar slechts aan één partij hoeven af te lossen: de gemeente. Dat ook schuldeisers hier baat bij hebben wordt ook onderschreven door het rapport van Regioplan. Daarin wordt genoemd dat schuldenaren, schuldeisers en een deel van de schuldhulpverleners positief staan tegen deze maatregel. Schuldeisers zijn positief, omdat ze zien dat deze maatregel kan leiden tot een versnelling van de totstandkoming van een regeling.²⁷

In het rapport van Regioplan worden een aantal contra-indicaties op dit voorstel besproken.²⁸ Volgens de initiatiefnemer zijn deze bezwaren overkomelijk en staan ze niet in verhouding tot de voordelen van een snellere schuldregeling. Als eerste bezwaar wordt genoemd dat de gemeente zelf ook schuldeiser kan zijn, en dat er daardoor vraagtekens kunnen worden gezet bij de neutraliteit van de gemeente als bemiddelaar. Deze neutraliteit kan echter gewaarborgd worden “indien de gemeentelijke schuldhulp en schuldsanering gaan voldoen aan materiële vereisten en bijbehorende formele vereisten voor een evenwichtige en zorgvuldige schuldsanering via een gemeentelijk dwangakkoord.”²⁹ Deze vereisten moeten worden vastgelegd in kwaliteitseisen voor schuldhulpverlening, waarover hieronder meer wordt geschreven. De initiatiefnemer merkt hierbij op dat de gemeente nu ook al twee rollen speelt. Verschillende afdelingen van de gemeente kunnen het met elkaar oneens zijn, en ook verschillende belangen hebben. Zoals alle schuldeisers zou de gemeente het voorstel kunnen aanvechten bij de rechter. Daarnaast moet de schuldhulpverleningstak van de gemeente bij het opstellen van de schuldregeling de inhoudelijke normen volgen die hier voor zijn opgesteld. Het is dus niet zo dat de gemeente zichzelf kan bevoordelen ten opzichte van andere schuldeisers. Als andere schuldeisers toch het vermoeden hebben dat zij onterecht benadeeld worden, dan kunnen zij tegen de schuldregeling

27 Regioplan. 2022. Verkenning stelsel schuldhulpverlening. Vier maatregelen beoordeeld, pp. 37-38

28 Regioplan. 2022. Verkenning stelsel schuldhulpverlening. Vier verbetermaatregelen beoordeeld, pp. 28-37.

29 Regioplan. 2022. Verkenning stelsel schuldhulpverlening. Vier verbetermaatregelen beoordeeld, p. 34.

in bezwaar en beroep gaan. De initiatiefnemer ziet dus geen reden om aan de neutraliteit van de gemeenten of het proces te twijfelen.

Een tweede bezwaar is dat ingrepen door een (lokaal) bestuursorgaan in privaatrechtelijke rechtsverhoudingen tussen burgers onderling zich moeilijk met ons rechtstelsel laten verenigen. Het rechtstelsel dat saneringen tussen private personen regelt kent doorgaans geen inmenging van het bestuursrecht. De initiatiefnemer is zich er van bewust dat het voorstel hiermee afwijkt van het huidige denken over schulden. En dit is ook juist wat de initiatiefnemer wil bewerkstelligen. Het juridisch dogmatische keurslijf van faillissement, beslag en incasso is te strak voor schuldsanering, dat eigenlijk primair een instrument van sociaaleconomisch beleid is. Schuldhulpverlening is een instrument dat mensen in staat moet stellen om verder te komen en nieuw perspectief te krijgen.³⁰ Het nieuwe schuldentraject zou een betere balans moeten hebben tussen de belangen van schuldenaren, schuldeisers en de maatschappij. Momenteel ligt in de faillissementswet de nadruk op het belang van de schuldeiser. In de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening wordt het belang van de schuldenaar meer benadrukt. Het nieuwe schuldentraject zou beide perspectieven moeten verenigen. De reeds genoemde beroepsmogelijkheid bij de rechter speelt hierin een belangrijke rol. Daarnaast wordt het belang van de maatschappij ook gediend door snelle en doeltreffende oplossing van schuldensituaties, zoals in het voorgaande is beargumenteerd.

Er zijn momenteel geen wettelijke kwaliteitseisen voor de gemeentelijke schuldhulpverlening. De NVVK heeft wel een richtlijn opgesteld maar deze is niet verplicht en er vindt ook nauwelijks toezicht op naleving plaats. Dit zorgt ervoor dat er grote verschillen kunnen bestaan tussen de kwaliteit van schuldhulpverlening tussen gemeenten, maar ook dat gemeenten moeite hebben om eisen te stellen aan de kwaliteit die ze vragen van partners aan wie ze de schuldhulpverlening uitbesteden. Met de invoering van de voorstellen uit deze nota wordt het belang van een goede wettelijke basis voor de kwaliteit van schuldhulpverlening ook vergroot. Als de gemeenten een grotere rol gaat spelen, is het van belang dat alle betrokkenen duidelijkheid hebben over de rol van de gemeente en wat er wordt verwacht van schuldeisers en schuldenaren.

De kwaliteitseisen moeten onder andere vastleggen hoe het traject er uit ziet, hoe

30 Huls, N. 2021. Sleutelen aan het schuldenbeleid in de (post) coronatijd.

lang dit traject duurt, welke inspanningsverplichting er is voor schuldenaren tijdens het aflossen, welke vermogensbestanddelen worden geliquideerd en door wie, hoe de opbrengsten worden verdeeld en hoe de beroepsprocedure bij de gemeente er uit ziet. Deze nota heeft een groot deel van deze vragen al ingevuld. Een ander deel zal nog nader moeten worden uitgewerkt.

3.2 Eén loket

Voor mensen met schulden is het belangrijk om te weten waar ze terecht kunnen voor hulp. Het centrale loket ligt bij de gemeente. Die heeft de wettelijke taak om schuldhulp te organiseren. Veel gemeenten hebben de uitvoering van die schuldhulpverlening uitbesteed aan kredietbanken of private partijen. Hiermee staat de uitvoering van schuldhulpverlening soms ver af van overige sociale dienstverlening binnen de gemeente. Ook kan dit leiden tot verwarring bij mensen met schulden over bij wie ze precies terecht kunnen. De gemeente is het centrale aanspreekpunt. Dat betekent uiteraard niet dat er niet wordt samengewerkt met alle partijen die actief zijn in het schuldendomein.

Deze partijen, zoals bewindvoerders, rechtbanken of vrijwilligers via Schuldhulpmaatje, hebben een belangrijke doorverwijsfunctie naar de gemeentelijke schuldhulpverlening. Deze doorverwijsfunctie kan nog verder worden uitgebouwd. Een deel van de groep met schuldenproblematiek wil of durft niet direct bij de gemeente aan te kloppen. Omdat ze de overheid niet vertrouwen, opzien tegen de consequenties van deelname aan schuldhulpverlening of omdat ze liever niet spreken met een officiële hulpverlener. Daarom is het van belang om vele routes naar de schuldhulpverlening open te hebben staan. Via de huisarts, het sociaal wijkteam, de deurwaarder en de bewindvoerder moet het mogelijk zijn naar de gemeenten door te verwijzen. Dat vereist ook dat deze groepen weten hoe ze problematische schulden herkennen.

Een belangrijke taak van de gemeente is om mensen die behoefte hebben aan schuldhulpverlening snel in beeld te krijgen. Met de inwerkingtreding van vroegsignalering is al een belangrijke stap gezet om mensen met beginnende schulden in een vroegtijdig stadium te kunnen benaderen. Dit kan oplopende schulden voorkomen. Ook is het van belang om mensen die zich melden of worden aangemeld door hun

bewindvoerder snel te kunnen laten instromen in een schuldhulpverleningstraject. De doorstroom vanuit bewindvoering naar gemeentelijke schuldhulpverlening is momenteel gebrekkig. Ook wacht de groep die niet direct aan een schuldentraject kan beginnen gemiddeld twee jaar op het starten met de curatiefase, de weg uit de schulden. Hierdoor blijven mensen te lang hangen in een situatie waarin er geen structurele oplossing voor hun probleem beschikbaar is.³¹

3.3 Eén regisseur

Tijdens het schuldentraject heeft de schuldenaar één regisseur vanuit de gemeente. Dit sluit aan bij de wens van veel gemeenten om meer integraal te werken binnen het sociaal domein en de ontwikkelingen omtrent het Wetsvoorstel Aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams). Het hebben van één regisseur geeft schuldenaren meer duidelijkheid over bij wie ze terecht kunnen. Daarnaast kan deze persoon er voor zorgen dat de juiste instrumenten worden ingezet en goed op elkaar aansluiten. Deze persoon hoeft niet zelf alle dienstverlening uit voeren, maar is verantwoordelijk voor de begeleiding van het traject. De initiatiefnemer beoogt dat de persoon die geholpen wordt van a tot z hetzelfde aanspreekpunt heeft. Dit is een verschil ten opzichte van het huidige systeem, waarbij schuldenaren meermaals doorverwezen worden naar een nieuwe partij als ze een stap zetten in de keten van schuldhulpverlening. Ook in het nieuwe stelsel kunnen meerdere partijen betrokken zijn bij de schuldhulp. Het is niet de intentie van de initiatiefnemer om de volledige uitvoering in de handen van de gemeenten te leggen. Zij kunnen delen uitbesteden of samenwerken met vrijwilligers en bewindvoerders.

De gemeente heeft de ruimte om alle diensten zelf aan te bieden en/of te organiseren. De regisseur heeft het overzicht over welke flankerende instrumenten er ingezet moeten worden, zoals budgetcoaching, bewindvoering en eventuele nazorg. Omdat deze regisseur werkzaam is bij de gemeente kan deze ook eenvoudiger de samenwerking opzoeken met andere dienstverlening van de gemeente. Bij mensen met problematische schulden is vaak sprake van multi-problematiek.

Naast het oplossen van de schulden kan er een behoefte zijn om ook op ander terrein

³¹ Nationale Ombudsman. 2020. Hindernisbaan zonder finish.

nen ondersteuning te bieden, zoals het zoeken van werk, een woning of een opleiding. Deze regisseur kan daar op inspelen. We stimuleren gemeenten om nadrukkelijk te kijken naar de samenhang tussen werkloosheid, schulden, gezondheid en gezinsituatie. De inzet van mensen en geld moet erop gericht zijn om de maatregelen te nemen met de grootste positieve impact op de situatie.

Idealiter krijgt deze regisseur ook de positie om eventuele bestaande juridische drempels tot de schuldregeling uit de weg te nemen en het proces aan te jagen. Bijvoorbeeld wanneer een vaststelling van de inkomensbelasting door de belastingdienst op zich laat wachten maar nodig is voor een schuldregeling. Of wanneer het uitblijven van een uitspraak van een familierechter over een scheiding in de weg staat. Deze regisseur zou met deze instanties in gesprek kunnen treden om te bezien of deze casussen met voorrang behandeld kunnen worden zodat een schuldregeling snel tot stand kan komen.

4. Samenhang met andere beleidsontwikkelingen

Het voorstel van één schuldentraject hangt nauw samen met een aantal andere (beleids)ontwikkelingen in het domein van schulden en incasso. In de eerste plaats sluit dit plan aan op de doelstellingen van de Brede Schuldenaanpak. Deze actielijnen zijn: problematische schulden voorkomen, ontzorgen en ondersteunen en zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso. Een belangrijk onderdeel hiervan beslaat het komen tot een vernieuwde schuldenaanpak en verbeterde schuldhulpverlening. Uit de evaluatie van de Brede Schuldenaanpak kwam naar voren dat betrokken partijen vonden dat er: “ook naar het grote geheel gekeken moet worden. Zij merken daarbij op dat opnieuw gekeken zou kunnen worden naar de werkzaamheden, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van iedere ketenpartij en te kijken naar hoe deze opnieuw en structureel verdeeld kan worden.”³²

Deze ambitie is ook uitgesproken in het regeerakkoord. De coalitiepartijen schrijven:

³² Bureau Bartels. 2021. Evaluatie Brede Schuldenaanpak, p. 23.

“We verkorten de duur van schuldhulptrajecten en verbeteren de toegang tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen. We lossen probleemschulden sneller op onder meer door meer mogelijkheden te bieden om tot een schuldregeling te komen.” Deze initiatiefnota doet precies dat, zonder te ingrijpende wijzigingen in het stelsel van schuldhulpverlening te vereisen.

In de tweede plaats sluit dit voorstel aan op ontwikkelingen in de branche van incassodienstverlening en gerechtsdeurwaarding. Onder een groep van dienstverleners bestaat de behoefte om een grotere maatschappelijke bijdrage te leveren aan het oplossen van schuldenproblematiek. Zij erkennen daarbij de behoefte aan meer centrale regie, vroegsignalering en eenvoudige oplossingen voor schuldeisers en schuldenaren. Zij zien dat een versnipperde dienstverlening kan leiden tot onnodige vertraging van oplossingen voor schuldenaren. Ook voor schuldeisers is het prettig als er één centraal punt is waar zij terecht kunnen met vorderingen. Het voorstel voor een geregistreerde schuldregeling sluit hier op aan.³³ Ook binnen de uitvoering van de Rijksincasso is de inzet het creëren van meer overzicht en het meer centraal zetten van de behoefte van de mens. Hiertoe is het project ‘clustering Rijksincasso’ opgezet. Al deze ontwikkelingen wijzen in dezelfde richting als deze initiatiefnota: duidelijkheid, doeltreffendheid en snelheid bij het oplossen van schulden.

³³ Syncasso. Geregistreerde Schuld Regeling enthousiast ontvangen door D66 Tweede Kamerlid Hülya Kat. 2 september 2021.

5. Financiële paragraaf

De nieuwe manier van werken met schulden zal zeker ook financiële consequenties hebben. Het is lastig te zeggen wat de exacte kosten en baten zullen zijn. Eerder is in deze nota een inschatting gegeven van de maatschappelijke kosten van schuldenproblematiek. De premisse van dit voorstel is dat deze kosten zullen afnemen als schulden eerder opgelost worden. Omdat deze kosten en besparingen in veel gevallen elders landen dan in de uitvoering van de schuldhelpverlening laat de initiatiefnemer ze in deze paragraaf buiten beschouwing.

De verwachting is dat de financiële impact van dit voorstel voor de uitvoering van schuldhelpverlening beperkt zullen zijn. Het voorstel in deze nota betreft immers niet het creëren van nieuwe taken, maar het herschikken van bevoegdheden. Het gaat om het ineenschuiven van bestaande taken. Daarmee zou geld bespaard moeten kunnen worden. Aan de andere kant wordt er van gemeenten gevraagd om te werken aan de kwaliteit van schuldhelpverlening. Hiervoor zijn in het coalitieakkoord en in de begroting voor 2023 ook extra middelen beschikbaar gemaakt. De voorstellen in deze nota kunnen daar uit worden gedekt.

Conclusie

Ongeveer 600.000 huishoudens hebben geregistreerde problematische schulden. Voor een groot deel van deze groep is schuldsanering de enige kans op een schone lei en een nieuw perspectief. Maar dat traject is nu onnodig lang en ingewikkeld. De verschillende instrumenten sluiten niet goed op elkaar aan, er zijn teveel organisaties betrokken bij het toelatingsproces en de uitvoering en het duurt te lang voordat er duidelijkheid is voor schuldenaren en schuldeisers.

De initiatiefnemer schetst met deze nota een oplossing die kan bijdragen aan een snellere en eenvoudiger oplossing voor schuldenproblemen. In de huidige inrichting zijn de belangen van schuldenaar, schuldeiser en maatschappij niet optimaal gediend en niet met elkaar in balans. Met de voorstellen in deze nota krijgt iedereen met problematische schulden binnen 36 maanden zicht op een schuldvrije toekomst.

De voorgestelde wijzigingen sluiten aan bij een nieuwe manier van omgaan met schulden. Schulden zijn niet enkel een aangelegenheid tussen schuldenaar en schuldeiser, maar ook een maatschappelijk probleem. Enerzijds vanwege de maatschappelijke kosten die verbonden zijn aan schuldenproblematiek. Maar des te meer omdat we als maatschappij de opdracht hebben om niemand te laten vallen. De initiatiefnemer ziet dit voorstel als onderdeel van een nieuwe omgang met schuldenproblematiek. Naast het verbeteren van de schuldhulpverlening kan er nog een wereld gewonnen worden in de preventie van schulden, de maatschappelijke incasso en het tegengaan van malafide schuldbemiddelaars. Dat vraagt om een stevigere rol van de overheid in het oplossen van schulden. Gemeenten kunnen daarbij een regi-erol spelen, mits zij de juiste instrumenten in handen hebben. Deze initiatiefnota stelt voor om gemeenten die rol en instrumenten te geven. Daarmee helpen we mensen sneller uit de schulden.

6. Beslipunten

De indiener verzoekt de Kamer in te stemmen met de volgende punten:

1. De regering geeft gemeenten de mogelijkheid om een schuldregeling bindend te maken als twee derde van de schuldeisers akkoord is. Pas als dat niet lukt of schuldeisers in beroep gaan komt de rechter in beeld, die alsnog een dwangakkoord kan opleggen.
2. De duur van het schuldhulpverleningstraject wordt maximaal 36 maanden. Hierbij wordt maximaal 24 maanden afgelost. Er kan twaalf maanden worden gewerkt aan stabilisatie. Bij uitzondering kan deze periode worden verlengd met nog eens zes maanden.
3. De regering werkt de kwaliteitseisen voor schuldhulpverlening verder uit, waarin ten minste is opgenomen welke inspanningsverplichting er is voor schuldenaren tijdens het aflossen, welke vermogensbestanddelen worden geliquideerd en door wie, hoe de opbrengsten worden verdeeld, welke nazorg er nog door gemeenten geboden moet worden en hoe de bezwaarprocedure bij de gemeente er uit ziet. Ook wordt in de kwaliteitseisen de rol van de regisseur nader uitgewerkt.
4. De regering werkt uit dat alle gemeenten gebruik maken van saneringskredieten en aangesloten zijn op het waarborgfonds saneringskredieten. Werken met saneringskredieten wordt de standaard bij alle schuldregelingen.
5. De regering organiseert een centrale registratie van het schuldhulpverleningstrajecten, zodat er beter gemonitord en gecontroleerd kan worden op kwaliteit en effectiviteit.
6. De regering werkt uit of de regisseur doorzettingsmacht kan krijgen bij onder andere de Rijksoverheid (CJIB, DUO, CAK, UWV, Belastingdienst en SVB) en rechtbanken om juridische drempels weg te halen die in de weg staan van een schuldregeling.