

Vergaderjaar 2011–2012

32 291

Het geven aan gemeenten van de verantwoordelijkheid voor schuldhulpverlening (Wet gemeentelijke schuldhulpverlening)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 17 november 2011

Inleiding

Met belangstelling is kennis genomen van het voorlopig verslag bij het wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening. Met genoegen wordt vastgesteld dat de leden van de VVD-fractie met waardering kennis hebben genomen van het wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening. De leden van de fracties van de PvdA, D66 en de ChristenUnie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Voor al deze fracties en de fracties van de SP en GroenLinks geldt dat zij nog enkele vragen hebben bij het wetsvoorstel.

Uitvoerbaarheid

De leden van de **VVD**-fractie vernemen, nu uit de toelichting op het wetsvoorstel een onderscheid blijkt tussen de preventief gerichte taken en de feitelijk uitvoerende schuldhulpverlening, graag van de regering aan wie de regering die feitelijke hulpverlening toedenkt, mede gelet op enerzijds het streven van de regering naar een zo klein mogelijke overheid en anderzijds de aanwezigheid van voldoende expertise in de samenleving die ingezet kan worden bij schuldhulpverlening. Is het derhalve niet wenselijk, zo vragen deze leden dat gemeenten zich bij de praktische schuldhulp beperken tot het voeren van de regie en niet zelf de uitvoering ter hand nemen? In vervolg daarop vragen deze leden wie er belang heeft bij een uitvoerende rol door gemeenten op dit gebied en waarom zouden gemeenten die rol vervullen, nu er in de maatschappij voldoende kennis en enthousiasme aanwezig is om dergelijke werkzaamheden te verrichten?

Dit wetsvoorstel legt met het oog op verbetering van de effectiviteit een bodem in de gemeentelijke schuldhulpverlening. Het doet dit door in de wet een aantal eisen op te nemen waaraan de gemeentelijke schuldhulpverlening moet voldoen. In artikel 3, eerste lid, van het wetsvoorstel is opgenomen dat het college verantwoordelijk is voor de uitvoering van het plan bedoeld in artikel 2, eerste lid. De wijze waarop het college vorm en

inhoud geeft aan de uitvoering van de in dit wetsvoorstel opgenomen eisen met betrekking tot de gemeentelijke schuldhulpverlening laat de regering over aan het college. Het college legt daarover verantwoording af aan de gemeenteraad. Op deze wijze kan de gemeenteraad zeker stellen dat bij afwegingen omtrent de uitvoering van de gemeentelijke schuldhulpverlening die elementen worden meegenomen die de gemeenteraad daarvoor van belang acht. De regering treedt niet in de beslissingen die het college in deze maakt. Op het niveau van de gemeente vindt de afweging plaats of de feitelijke uitvoering van de gemeentelijke schuldhulpverlening geheel of gedeeltelijk door de gemeente zelf plaatsvindt of dat de gemeente dit geheel of gedeeltelijk overlaat aan instanties buiten de gemeente.

Met het voorgaande sluit de regering aan bij het bestuursakkoord van 2007 en de bestuursafspraken 2011–2015 tussen rijk en gemeenten. Een belangrijk uitgangspunt van deze afspraken is: decentraal wat kan en centraal wat moet. Naar overtuiging van de regering sluit het feit dat de gemeenten zelf beslissen over de wijze waarop zij in dit wetsvoorstel opgenomen taken op het terrein van de gemeentelijke schuldhulpverlening willen uitvoeren, naadloos aan bij de gemaakte afspraken. De op dit moment bestaande uitvoeringspraktijk is zeer divers. Er zijn gemeenten die de schuldhulpverlening zelf uitvoeren en ook gemeenten die de uitvoering geheel hebben uitbesteed. Tal van mengvormen komen voor.

De leden van de **D66**-fractie juichen een integrale aanpak van gemeentelijke schuldhulpverlening toe. Deze integrale aanpak betekent echter een taakverzwaring voor de gemeenten, aangezien zij zich als gevolg van dit wetsvoorstel ook bezig gaan houden met de preventie en nazorg van de schuldenproblematiek. Deze leden zijn verbaasd dat het wetsvoorstel niet voorziet in een structurele financiële compensatie van gemeenten. In 2009, 2010 en 2011 hebben gemeenten extra financiële middelen ontvangen voor schuldhulpverlening, die voornamelijk waren bedoeld om de tijdelijke extra kosten als gevolg van de crisis mee te dekken. Naar de mening van deze leden zal de komende jaren als gevolg van de voortdurende economische crisis de vraag naar schuldhulpverlening alleen maar stijgen. Zij twijfelen hierdoor aan de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel, aangezien gemeenten financieel niet gecompenseerd worden voor enerzijds de taakverzwaring die dit wetsvoorstel met zich meebrengt en anderzijds de stijgende vraag naar schuldhulpverlening. Tevens is in het regeerakkoord opgenomen dat er in 2012 20 miljoen bezuinigd moet worden op schuldhulpverlening die van invloed kan zijn op het onderhavig wetsvoorstel. Inverdieneffecten zullen naar mening van deze leden vooral zichtbaar zijn bij derden en niet zozeer bij gemeenten. De leden van de fractie van D66 vragen de regering om een reactie op het bovenstaande.

De leden van de fracties van **GroenLinks** en **SP** informeren of gemeenten in verband met de bezuinigingen, die de gemeenten ook flink raken, in staat zullen zijn de schuldhulp aan mensen die in de problemen zijn gekomen echt goed uit te voeren. Deze leden stellen dat uit de gemeentelijke uitvoeringswereld blijkt dat als gevolg van de crisis het aantal aanvragen voor schuldhulp toeneemt en dat het per aanvraag ook gaat om problematischer schulden (het gaat hier bijvoorbeeld ook om de forse groep DSB Hypotheek gedupeerden die zich bij de gemeenten melden). Daarmee komt druk te staan op de vier weken termijn waarbinnen een traject moet worden opgestart. De leden van beide fracties krijgen graag een reactie hierop.

Het kabinet verwacht dat het wetsvoorstel bijdraagt aan een betere en goedkopere schuldhulpverlening. Er is nog volop ruimte om de gemeentelijke schuldhulpverlening effectiever te maken, onder andere door meer

integraal te werken, aanpassing van werkprocessen en door beroep te doen op de zelfredzaamheid van mensen. De uit de vraag sprekende zorgen zijn begrijpelijk, maar worden weersproken door de onderstaande ontwikkelingen:

- Dit wetsvoorstel stelt de integrale aanpak centraal. Dit betekent een aanpak van de schuldhulpverlening die effectiever en doelmatiger is, zodat het aantal geslaagde bemiddelingstrajecten zal toenemen tegen lagere kosten.
- Integrale schuldhulpverlening omvat preventie en nazorg gericht op het voorkomen dat mensen in de problematische schulden terechtkomen of dat (ex)schuldenaars opnieuw problematische schulden krijgen. Een integrale aanpak zal een dempend effect hebben op de aanvragen schuldhulpverlening. Een integrale aanpak stelt de gemeenten beter in staat schuldenaren te ondersteunen bij het aanpakken van de oorzaak van de problematische schulden en om de middelen, die binnen gemeenten en organisaties waarmee een gemeente samenwerkt beschikbaar zijn, effectiever in te zetten.
- De extra middelen schuldhulpverlening die in de jaren 2009 tot en met 2011 beschikbaar zijn, worden deels aangewend voor het programma «Op weg naar effectieve schuldhulp». Dit programma ondersteunt gemeenten bij het effectiever en doelmatiger maken van schuldhulpverlening. De inhoud van dit programma is tot stand gekomen met Divosa, MOgroep W&MD, Nibud, NVVK en VNG. Deze partijen hebben daarnaast gezamenlijk en met SZW en Wijzer in geldzaken de website «Op weg naar effectieve schuldhulp» (<http://effectieveschuldhulp.nl/>) opgezet.
- Uit de publicaties die inmiddels zijn verschenen in het kader van het programma «Op weg naar effectieve schuldhulp», blijkt dat de schuldhulpverlening effectiever kan. Veel gemeenten zijn op dit moment dan ook actief aan de slag om hun schuldhulpverlening effectiever te maken met de inzet van minder middelen. Uit het onderzoek «Kosten en baten schuldhulpverlening¹», uitgevoerd in het kader van het programma «Op weg naar effectieve schuldhulp», blijkt dat er bij gemeenten belangrijke inverdieneffecten optreden als gevolg van het verlenen van effectieve schuldhulp. Uit dit onderzoek blijkt dat ook buiten de gemeenten inverdieneffecten optreden.
- Ten aanzien van een compleet beeld van de financiële kant, is het wenselijk om de genoemde korting van 20 miljoen in perspectief te plaatsen. Gemeenten ontvangen vanaf 2011 structureel € 80 miljoen extra middelen voor armoede en schuldhulpverlening. De regering verlaagt dit bedrag met 20 miljoen vanaf 2012 in verband met de maatregel meer selectieve en gerichte schuldhulpverlening. Per saldo is het dus 60 miljoen euro meer dan in 2007. De verwachte effecten van preventie, doelmatigheid en de beperkende maatregelen die de regering in het wetsvoorstel heeft opgenomen ten aanzien van recidive- en fraudesituaties wegen naar de mening van de regering ruimschoots op tegen de korting. Daarbij is er rekening mee gehouden dat aan nazorg voor gemeenten kosten verbonden zijn en dat een deel van de inverdieneffecten buiten het gemeentelijk domein valt.

Beleidsinstrumenten en effectiviteit

De leden van de **VVD**-fractie willen weten waarop de mening van de regering is gebaseerd dat niet alleen het vertrouwen van schuldenaren, maar ook dat van schuldeisers in de gemeentelijke schuldhulpverlening in voldoende mate aanwezig is. Deze leden achten deze vraag des te belangrijker nu het moratorium ter bescherming van de positie van de schuldenaar zo'n belangrijke plaats inneemt.

¹ (http://www.gemeenteloket.minszw.nl/binaries/content/assets/Schuldhulpverlening/2011-09/Handreiking-kosten-en-baten_APE_2011.pdf)

Dat schuldeisers in toenemende mate vertrouwen hebben in de schuldhulpverlening blijkt onder meer uit het toenemende aantal organisaties van schuldeisers dat met de Vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (NVVK) een convenant heeft gesloten over hoe om te gaan met cliënten met problematische schulden of cliënten die in de problematische schulden dreigen te komen. Recent hebben UWV en SVB een convenant met de NVVK gesloten.

De NVVK en de Koninklijke Beroepsgroep van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) – als belangrijke vertegenwoordiger van schuldeisers – voeren gezamenlijk een pilot uit op basis waarvan de gerechtsdeurwaarder alvorens een ambtshandeling te verrichten nagaat of een persoon bekend is bij de schuldhulpverlening. Uit het feit dat deze pilot wordt uitgevoerd spreekt vertrouwen in de schuldhulpverlening, zoals die door leden van de NVVK op basis van de geldende gedragsregels plaatsvindt.

De hiervoor beschreven zelfregulering en de uitvoering ervan draagt bij aan het vertrouwen tussen de schuldhulpverlening en schuldeisers. Bij zelfregulering maken partijen immers zelf de afspraken en is een evenwichtige afweging van (soms tegengestelde) belangen gegarandeerd. In dit verband hecht de regering groot belang aan het feit dat in de toelichting bij het door de Tweede Kamer aanvaarde amendement over een moratorium is opgenomen dat een moratorium slechts kan worden gevraagd als de schuldeiser niet gebonden is aan een convenant en als vaststaat dat de schuldeiser niet bereid is op basis van individuele afspraken zijn invorderingsmaatregelen tijdelijk op te schorten. Zelfregulering heeft dus de voorkeur en moet de kans krijgen zich verder te ontplooiën.

Het voorgaande betekent dat schuldeisers de werking van een breed wettelijk moratorium kunnen voorkomen door een convenant te sluiten of door op individueel niveau afspraken te maken over de tijdelijke opschorting van invorderingsmaatregelen. Het voorgaande leidt ertoe dat de regering van mening is dat het moratorium, dat nu in het wetsvoorstel is opgenomen, geen afbreuk hoeft te doen aan het groeiende vertrouwen tussen schuldeisers en gemeentelijke schuldhulpverlening.

Het vertrouwen van schuldeisers in de gemeentelijke schuldhulpverlening kan verder worden vergroot indien gemeenten in het plan dat de gemeenteraad vaststelt, aangeven welke maatregelen de gemeenteraad en het college nemen om de kwaliteit te borgen van de wijze waarop de integrale schuldhulpverlening wordt uitgevoerd. Een mogelijkheid om deze kwaliteit te borgen is certificering van de gemeentelijke schuldhulpverlening. Om inzicht te krijgen in de stand van zaken met betrekking tot de certificering wordt op dit moment in opdracht van de NVVK de Quickscan informatiebehoefte certificering uitgevoerd.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering van mening is dat het college van B en W verantwoordelijkheid draagt voor het al dan niet aanvragen van de basisbankrekening en het moratorium, voor de kwalitatieve onderbouwing van die aanvragen, voor de werking en toepassing van deze instrumenten na toekenning, alsmede voor de eventueel nadelige gevolgen bij toepassing ervan voor derden. Als die verantwoordelijkheid aan het college van B en W wordt toegedacht, is het college daar dan ook aansprakelijk voor, zo vragen deze leden.

Schuldhulpverlening wordt door het wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening een wettelijke taak van gemeenten. Het college van B en W is met de uitvoering belast. In dat kader krijgt het college van B en W de mogelijkheid om een moratorium aan te vragen. Ook krijgt het college van B en W de mogelijkheid om de schuldenaar onder bepaalde voorwaarden te verplichten een basisbankrekening aan te vragen. De schuldenaar moet zelf de basisbankrekening aanvragen en niet het college van B en W.

Voor het moratorium geldt dat het college van B en W bij de aanvraag de noodzaak ervan zal moeten onderbouwen. De rechter toetst die onderbouwing en beslist of het moratorium moet worden verleend. Hij zal in die toetsing de belangen van derden betrekken. Als het moratorium wordt verleend, zal het college van B en W niet aansprakelijk zijn voor eventuele nadelige gevolgen daarvan voor derden. Uiteraard geldt wel het algemene uitgangspunt dat aansprakelijkheid van het college van B en W aan de orde zou kunnen zijn als onrechtmatig handelen van het college van B en W wordt aangetoond.

Ook willen de leden van de VVD-fractie weten of de regering kan voorkómen dat de positie van de schuldeiser nadelig beïnvloed wordt door het gezamenlijk voorkomen van basisbankrekening en moratorium. Via de basisbankrekening kunnen immers door de schuldenaar (reguliere) betalingen blijven plaatsvinden, waardoor de financiële positie zodanig kan verslechteren dat de verhaalbaarheid van vorderingen van schuldeisers verslechtert. Dat knelt temeer nu door de werking van het moratorium mogelijke acties van schuldeisers (invordering, beslag) bevroren zijn. Ook zouden preferente schuldeisers benadeeld kunnen worden door de gezamenlijke toepassing van de instrumenten basisbankrekening en moratorium.

Met een basisbankrekening kan een schuldenaar (reguliere) betalingshandelingen verrichten, net als bij een normale betaalrekening. Op een basisbankrekening is rood staan echter niet toegestaan. Daardoor kan niet meer geld worden uitgegeven dan binnenkomt. Anders dan bijvoorbeeld ondercuratelestelling of bewindvoering, beperkt schuldhulpverlening de handelingsbevoegdheid van de schuldenaar niet. De basisbankrekening brengt daarin geen verandering.

Een moratorium houdt in dat schuldeisers gedurende een door de rechter bepaalde periode geen invorderingsmaatregelen mogen nemen. De belangen van de schuldeisers zullen betrokken worden in de uitwerking van (de nadere voorwaarden voor) het moratorium. Daarbij is een belangrijk punt dat de schuldenaar tijdens het moratorium geen nieuwe schulden mag aangaan. Daarnaast biedt artikel 5 van het wetsvoorstel de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur verplichtingen aan te wijzen die tijdens de afkoelingsperiode door de schuldenaar moeten worden nagekomen.

De leden van de **PvdA**-fractie achten de lengte van de doorlooptijden van cruciaal belang voor het succes en falen van schuldhulpverleningstrajecten. Deze leden vragen hoe de regering haar systeemverantwoordelijkheid denkt te kunnen waarmaken voor een participerend stelsel van schuldhulpverlening als er in de wet geen eisen worden gesteld aan de doorlooptijden?

Voor schuldhulpverlening is het essentieel dat een schuldenaar gemotiveerd is en blijft. Uit het onderzoek «Schulden? De gemeente helpt!¹», dat mede ten grondslag ligt aan de inhoud van dit wetsvoorstel, blijkt dat het aan de motivatie van de schuldenaar bijdraagt indien de schuldenaar vooraf globaal inzicht heeft in de lengte van de doorlooptijd. Deze onderzoeksbevinding is aanleiding geweest om artikel 4, derde lid, van het wetsvoorstel op te nemen dat regelt dat het college de verzoeker inzicht biedt in het aantal weken tussen het eerste gesprek waarin de hulpvraag wordt vastgesteld en het bereiken van resultaat. Dit is de doorlooptijd. Omdat het verlenen van schuldhulpverlening maatwerk is en elk geval verschillend is, is het niet mogelijk om in de wet een maximale doorlooptijd op te nemen. Het maximaal haalbare en dat is ook in het wetsvoorstel opgenomen, is om op individueel niveau vooraf globaal

¹ Kamerstukken II 2008/09, 24 515, nr. 140.

inzicht te geven in de te verwachten doorlooptijd. Voorwaarde daarbij is dat de schuldenaar meewerkt aan de schuldhulpverlening.

Het is in het belang van de gemeenten en ook van de verzoeker om de doorlooptijd zo beperkt mogelijk te houden, omdat dit bijdraagt aan de effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening en daarmee ook aan de arbeidsparticipatie van de verzoeker.

Door het in de wet opnemen dat het college de verzoeker inzicht moet geven in de doorlooptijd geeft de regering invulling aan haar systeemverantwoordelijkheid. Het past in de rolverdeling tussen gemeenten en rijk dat de gemeenten vervolgens bepalen op welke wijze zij invulling geven aan het streven de doorlooptijd te beperken en de taak om de verzoeker inzicht te geven in de te verwachten doorlooptijd.

De leden van de fractie van de PvdA vragen ook of de regering bereid is om in het kader van artikel 9 van het wetsvoorstel één jaar na inwerking-treding gemeenten te vragen de doorlooptijden bekend te maken ten einde te kunnen beoordelen of de schuldhulpverlening door gemeenten op een adequate en effectieve wijze wordt uitgevoerd.

De regering zal in het kader van haar systeemverantwoordelijkheid periodiek onderzoek uitvoeren met als doel inzicht te verwerven in de wijze waarop gemeenten, bij aanvaarding van het wetsvoorstel, de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening uitvoeren. Voor een representatief onderzoek zal naar verwachting volstaan kunnen worden met onderzoek op basis van gegevens van een relatief beperkt aantal gemeenten. Zo'n onderzoek zal inzicht moeten bieden in een aantal kerngegevens waaronder bijvoorbeeld het aantal personen dat gebruik maakt van de gemeentelijke schuldhulpverlening, de wachttijden en de effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening. De doorlooptijd hoort daar naar het oordeel van de regering niet bij, omdat die te afhankelijk is van de individuele omstandigheden van de schuldenaar.

Naar het oordeel van de regering dienen gemeenten over de doorlooptijd geen verantwoording af te leggen aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Dit past niet in de verdeling van verantwoordelijkheden tussen rijk en gemeenten waarvoor is gekozen. Uiteraard staat het de gemeenteraad vrij om het college te vragen de doorlooptijden van de betreffende gemeente bekend te maken. Desgewenst kan de gemeenteraad daarover dan een oordeel geven.

De leden van de **D66**-fractie vragen hoe de gedetailleerde regelgeving, die is opgenomen in artikel 2 met betrekking tot het door de gemeenteraad vast te stellen plan, zich verhoudt tot het waarborgen van de beleidsvrijheid van gemeenten.

In artikel 2 van het wetsvoorstel is een aantal voorschriften opgenomen met betrekking tot het door de gemeenteraad vast te stellen plan dat richting geeft aan de integrale schuldhulpverlening aan de inwoners van zijn gemeente. Deze voorschriften hebben onder andere betrekking op een aantal elementen dat onderdeel uit moet maken van het vast te stellen plan. Het wetsvoorstel stelt geen inhoudelijke eisen aan de wijze waarop gemeenten hieraan invulling geven. Gemeenten zijn daarin volledig vrij. Het voorgaande geldt voor artikel 2 van het wetsvoorstel en in meer algemene zin voor het wetsvoorstel als geheel. Het is een kaderwet die een aantal eisen stelt, maar gemeenten vrij laat in de wijze waarop ze daaraan tegemoet willen komen.

Naar het oordeel van de regering is op deze wijze de beleidsvrijheid van gemeenten gewaarborgd. Dit wordt nog versterkt door het feit dat het college over de uitvoering van de gemeentelijke schuldhulpverlening verantwoording aan de gemeenteraad aflegt.

De leden van de ChristenUnie constateren dat het wetsvoorstel sterk inzet op de curatieve kant en willen graag weten wat het voorgenomen beleid is rond preventie, met andere woorden welke beleidsinstrumenten worden ingezet om te voorkomen dat mensen in een onwenselijke schuldsituatie geraken.

Een belangrijk uitgangspunt van het wettelijk kader gemeentelijke schuldhulpverlening is dat de schuldhulpverlening een integraal karakter heeft. Integrale schuldhulpverlening is een samenhangend hulpaanbod van preventie tot en met nazorg. In het wetsvoorstel is opgenomen dat gemeenten verplicht zijn om voor een termijn van vier jaar een plan op te stellen. In dit plan moet ook worden ingegaan op activiteiten gericht op het zoveel mogelijk voorkomen van problematische schulden. Preventie maakt dus onderdeel uit van het wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening. Het is expliciet aan gemeenten gelaten hier nadere invulling aan te geven.

Ook op landelijk niveau is er sprake van beleid gericht op het voorkomen van problematische schulden. Voorbeelden hiervan zijn:

- Maatregelen om overkreditering tegen te gaan, zoals versterking van de kredietwaardigheidstoets, aanscherping van de regels voor kredietreclame en de implementatie van de Europese Richtlijn Consumentenkrediet.
- Activiteiten van het Platform Wijzer in geldzaken met onder andere de programma's financiën op orde, jong geleerd oud gedaan en zorg voor de toekomst. Ook de week voor het geld is een activiteit van Wijzer in geldzaken.
- Projecten die onderdeel uitmaken van het programma «Op weg naar effectieve schuldhulp» gericht op het afsluiten van convenanten met schuldeisers, het tot stand brengen van een dialoog tussen schuldeisers en schuldhulpverleners en een betere communicatie onderling.

In het verlengde daarvan vernemen de leden van de ChristenUnie graag welke aandacht er op scholen aan dit onderwerp wordt besteed; dit om te voorkomen dat jongeren in onwenselijke schuldsituaties terecht komen.

Het voorkomen van problematische schulden door het leren omgaan met geld, maakt geen verplicht onderdeel uit van het lesprogramma op scholen. Scholen bepalen zelf of en zo ja in welke vorm dit onderwerp in het lesprogramma wordt opgenomen. Vanuit verschillende instanties worden scholen hiertoe wel gestimuleerd en ondersteund. Een belangrijk speerpunt van het platform Wijzer in geldzaken¹ is een verdere verankering van omgaan met geld in het onderwijs. Het Nibud, dat onderdeel uitmaakt van het platform Wijzer in geldzaken, biedt «ouderavonden financiële opvoeding» aan.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
P. de Krom

¹ Wijzer in geldzaken is een samenwerkingsverband van ruim 40 partijen uit de financiële sector, overheid (waaronder Financiën, OCW en SZW) en voorlichtings- en consumentenorganisaties gericht op de vergroting van de financiële bewustwording van de consument, waaronder jongeren.