

WIJ  BEATRIX, BIJ DE GRATIE GODS,
KONINGIN DER NEDERLANDEN,
PRINSES VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Voorstel van wet
tot het geven aan gemeenten van de verantwoordelijkheid voor schuldhulpverlening
(Wet gemeentelijke schuldhulpverlening)

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is gemeenten een wettelijke taak te geven met betrekking tot schuldhulpverlening;
Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL 1 BEGRIPSBEPALINGEN

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

college: college van burgemeester en wethouders;

inwoner: persoon die op grond van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens bij een gemeente is ingeschreven;

Onze Minister: Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;

schuldhulpverlening: het ondersteunen bij het vinden van een adequate oplossing gericht op de aflossing van schulden indien redelijkerwijs is te voorzien dat een natuurlijke persoon niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of indien hij in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen, alsmede de nazorg;

verzoeker: persoon die zich tot het college heeft gewend voor schuldhulpverlening.

ARTIKEL 2 PLAN

1. De gemeenteraad stelt een plan vast dat richting geeft aan de integrale schuldhulpverlening aan de inwoners van zijn gemeente.
2. De gemeenteraad stelt het plan telkens voor een periode van ten hoogste vier jaren vast. Het plan kan tussentijds gewijzigd worden.
3. Het plan bevat de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren beleid betreffende integrale schuldhulpverlening en het voorkomen dat personen schulden aangaan die ze niet kunnen betalen.
4. In het plan wordt in ieder geval aangegeven:
 - a. wat de gemeentelijke doelstellingen zijn betreffende de integrale schuldhulpverlening;
 - b. hoe het samenhangende beleid betreffende integrale schuldhulpverlening zal worden uitgevoerd en welke acties in de door het plan bestreken periode zullen worden ondernomen;
 - c. welke resultaten de gemeente in de door het plan bestreken periode wenst te behalen;
 - d. welke maatregelen de gemeenteraad en het college nemen om de kwaliteit te borgen van de wijze waarop de integrale schuldhulpverlening wordt uitgevoerd;
 - e. welke maatregelen het college neemt om te voorkomen dat personen schulden aangaan die ze niet kunnen betalen;
 - f. de wijze waarop de schuldhulpverlening wordt afgestemd op de situatie van de verzoeker;
 - g. het maximaal aantal weken dat de gemeente nastreeft met betrekking tot de in artikel 4, eerste lid, genoemde periode.

ARTIKEL 3 VERANTWOORDELIJKHEID COLLEGE

1. Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van het plan, bedoeld in artikel 2, eerste lid.
2. Met betrekking tot een persoon zonder adres als bedoeld in artikel 1 van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens is het college verantwoordelijk dat krachtens artikel 40 van de Wet werk en bijstand aangewezen is voor de verlening van bijstand.
3. Een vreemdeling kan voor het verlenen van schuldhulpverlening slechts in aanmerking komen indien hij rechtmatig in Nederland verblijf houdt in de zin van artikel 8, onder a tot en met e en I, van de Vreemdelingenwet 2000.

ARTIKEL 4 WACHT- EN DOORLOOPTIJD

1. Indien een persoon zich tot het college wendt voor schuldhulpverlening vindt binnen vier weken het eerste gesprek plaats waarin de hulpvraag wordt vastgesteld.
2. Indien er sprake is van een bedreigende situatie vindt binnen drie werkdagen het eerste gesprek plaats waarin de hulpvraag wordt vastgesteld. Onder bedreigende situatie wordt verstaan gedwongen woningontruiming, beëindiging van de levering van gas, elektra of water of opzegging dan wel ontbinding van de zorgverzekering.
3. Het college geeft de verzoeker inzicht in het aantal weken tussen het eerste gesprek waarin de hulpvraag wordt vastgesteld en het bereiken van het resultaat.

ARTIKEL 5 INLICHTINGENPLICHT

De verzoeker doet aan het college op verzoek of onverwijld uit eigen beweging mededeling van alle feiten en omstandigheden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op de op hem van toepassing zijnde schuldhulpverlening of voor de uitvoering van deze wet.

ARTIKEL 6 MEDEWERKINGSPLICHT

1. De verzoeker is verplicht aan het college desgevraagd de medewerking te verlenen die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van deze wet.
2. Het college stelt bij de uitvoering van deze wet de identiteit van de persoon, bedoeld in het eerste lid, vast aan de hand van een document als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder 1^o tot en met 3^o, van de Wet op de identificatieplicht.
3. Een ieder is verplicht aan het college desgevraagd een document als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht terstond ter inzage te verstrekken, voor zover dit redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van deze wet.

ARTIKEL 7 GEGEVENSUITWISSELING

1. Bestuursorganen en andere bij algemene maatregel van bestuur aangewezen personen en instanties verstrekken aan het college de gegevens en inlichtingen waarvan kennisneming van belang kan zijn voor de uitvoering van deze wet.
2. Het college kan onder bij algemene maatregel van bestuur te bepalen voorwaarden aan bestuursorganen en aan bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen instanties gegevens verstrekken voortvloeiende uit de uitvoering van deze wet, die deze bestuursorganen en instanties behoeven in verband met uitoefening van hun taak en dienstverlening.
3. Het vragen en het verstrekken van gegevens door het college aan en door de in het eerste en tweede lid bedoelde bestuursorganen en instanties kan geschieden door tussenkomst van het Inlichtingenbureau, bedoeld in artikel 63 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen.
4. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de wijze van gegevensuitwisseling en de kosten, die daarbij in rekening kunnen worden gebracht.

ARTIKEL 8 INFORMATIEVOORZIENING

1. Het college verstrekt Onze Minister, kosteloos, de gegevens en inlichtingen die hij voor de statistiek, informatievoorziening en beleidsvorming met betrekking tot deze wet nodig heeft.
2. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de informatie die het college verstrekt en de wijze waarop het college de gegevens verzamelt en verstrekt, waarbij kan worden bepaald dat categorieën van gemeenten bepaalde gegevens en inlichtingen niet hoeven te verzamelen en te verstrekken.

ARTIKEL 9 WIJZIGING VAN DE WET STRUCTUUR UITVOERINGSORGANISATIE WERK EN INKOMEN

De Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 9, eerste lid, wordt "en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen" vervangen door: , de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.

B

Artikel 62 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt na "de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen" ingevoegd: , de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.
2. In het tweede lid wordt na "de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen" ingevoegd: of de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.

ARTIKEL 10 EVALUATIE

Onze Minister zendt binnen vier jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

ARTIKEL 11 INWERKINGTREDING

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

ARTIKEL 12 CITEERTITEL

Deze wet wordt aangehaald als: Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

Jetta Klijnsma

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Een belangrijk uitgangspunt van kabinetsbeleid is het voorkomen en wegnemen van drempels die de participatie van burgers in gevaar brengen of zelfs belemmeren. De regering vindt het uit sociaal oogpunt niet aanvaardbaar en economisch niet verantwoord wanneer mensen buiten de samenleving staan. Om deze redenen investeert de regering in maatregelen om de participatie van burgers te vergroten. Arbeidsparticipatie staat daarbij voorop. Een problematische schuld is een belangrijke belemmerende factor voor (volwaardige) participatie. De regering heeft zich een forse ambitie gesteld op de terreinen van armoedebestrijding en schuldenproblematiek. Problematische schulden moeten zoveel mogelijk voorkomen, dan wel opgelost worden. De maatschappelijke kosten van schulden zijn immers hoog: armoede, sociale uitsluiting, huisuitzetting, onverzekerbaarheid, afsluitingen van gas en licht. Van een problematische schuldsituatie is naar het oordeel van de regering sprake indien van een natuurlijke persoon redelijkerwijs is te voorzien dat hij niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden, of waarin hij heeft opgehouden te betalen.

Het kabinet heeft een groot aantal maatregelen genomen gericht op de hele keten rondom schuldenproblematiek: het verbeteren van de financiële bewustwording, het voorkomen van overkreditering, het versterken van de inkomenspositie voor kwetsbare groepen, het tegengaan van het niet-gebruik van inkomensondersteunende voorzieningen, het bevorderen van vroegsignalering, de samenwerking rondom schuldenproblematiek en het verbeteren van de effectiviteit en de kwaliteit van de schuldhulpverlening.

In de aanbiedingsbrief van 15 september 2008 (Kamerstukken II 2008/09, 24 515, nr. 140) bij het onderzoek 'Schulden? De Gemeente helpt!', constateert het kabinet dat de gemeentelijke schuldhulpverlening effectiever moet en ook kan. Een belangrijke maatregel om dit te bereiken is het wettelijk inbedden van de taak van gemeenten op het terrein van de integrale schuldhulpverlening.

2. Voorgeschiedenis

Onderzoek naar de effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening

Het kabinet heeft de Tweede Kamer meerdere malen op de hoogte gesteld van zijn voornemens en ideeën om de effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening te verbeteren (Kamerstukken II 2008/09, 24 515, nrs. 119, 140, 146, 149, 152 en 153)

In de brief aan de Tweede Kamer van 19 oktober 2007 (Kamerstukken II 2007/08, 24 515, nr. 119) heeft het kabinet zich uitdrukkelijk de vraag gesteld of er, naast het nemen van maatregelen op alle niveaus om de schuldenproblematiek aan te pakken, voor verdere versterking niet ook ingrepen in de opzet en inrichting van de schuldhulpverlening nodig zijn. Om deze vraag adequaat te kunnen beantwoorden is in vervolg op deze brief nader onderzoek uitgevoerd.

Dit onderzoek 'Schulden? De gemeente helpt!' is bij de brief van 15 september 2008 aan de Tweede Kamer gestuurd.

Uitkomsten in vogelvlucht van het onderzoek 'Schulden? De gemeente helpt!'

Het onderzoek naar de effectiviteit van schuldhulpverlening door gemeenten begint met een beschrijving van het ideaalbeeld: hoe ziet de ideale wereld van schuldhulpverlening eruit? De onderzoekers hebben zich daarbij in belangrijke mate laten leiden door de uitgangspunten die het kabinet in de brief van 19 oktober 2007 heeft geformuleerd ten aanzien van schuldhulpverlening. Kernachtig samengevat ziet dit ideaalbeeld er als volgt uit: Er is in Nederland een stelsel van schuldhulpverlening dat bestaat uit een minnelijk en een wettelijk traject. Dit wettelijk traject wordt gevormd door de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp). Er is een belangrijke rol voor de rijksoverheid voor het functioneren van deze twee trajecten binnen het stelsel. De drie belangrijkste uitgangspunten van dit stelsel zijn:

- door preventie en maatregelen die zorgvuldige kredietverstrekking waarborgen, is de behoefte aan schuldhulp beperkt;
- als een schuldsituatie is ontstaan en burgers hebben hulp nodig om uit deze situatie te komen, dan moet voor hen in principe schuldhulpverlening aanwezig zijn;
- de gemeentelijke schuldhulpverlening biedt integrale oplossingen voor schuldsituaties.

Uit het rapport blijkt dat dit ideaalbeeld nog niet is gerealiseerd. De onderzoekers stellen vast dat de effectiviteit van schuldhulpverlening door gemeenten op dit moment beperkt is en uiteenloopt van nog geen tien procent tot vijftig procent per gemeente. In ongeveer een kwart van de gevallen leidt het aanbod van schuldhulpverlening tot een oplossing. Belangrijke factoren die de verschillen in effectiviteit tussen gemeenten kunnen verklaren zijn:

- de producten die gemeenten aanbieden;
- de voorwaarden die gemeenten stellen aan schuldenaren of schuldeisers;
- de afspraken die gemeenten maken met lokale schuldeisers;
- de mate van samenwerking met andere hulpverlenende organisaties; en
- de mate waarin er ruimte is voor maatwerk.

Reactie op de inhoud van het onderzoek

Het kabinet heeft in de brief van 15 september 2008 het ideaalbeeld dat de onderzoekers schetsen onderschreven. Dit ideaalbeeld strookt met de uitgangspunten en ambities ten aanzien van schuldhulpverlening die het kabinet heeft geformuleerd in zijn brief van 19 oktober 2007. Het kabinet stelt in de startnotitie (Kamerstukken II 2008/09, 24 515, nr. 146) vast dat aanvullende maatregelen op het bestaande beleid nodig zijn om stappen voorwaarts te zetten richting het zoveel mogelijk realiseren van het ideaalbeeld schuldhulpverlening. Dit omdat uit het onderzoek 'Schulden? De gemeente helpt!' duidelijk wordt dat de bestaande gemeentelijke schuldhulpverlening met een aantal problemen kampt die leiden tot een beperkte effectiviteit. De belangrijkste zijn de beperkte toegankelijkheid van de schuldhulpverlening, het niet altijd volledig meewerken van schuldenaren, de lange wacht- en doorlooptijden, individuele schuldeisers die de totstandkoming van een schuldregeling belemmeren, het ontbreken van integrale schuldhulpverlening waarbij de gemeente de regierol op zich neemt, onvoldoende kwaliteit van de schuldhulpverlening, schuldeisers die de gemeentelijke schuldhulpverlening niet als een aantrekkelijk alternatief voor de Wsnp zien en het feit dat de gemeentelijke schuldhulpverlening geen onderwerp is waarop de gemeente beleid voert.

De mate waarin een gemeente met deze problemen te maken heeft is niet voor elke gemeente hetzelfde. In algemene zin geldt dat gemeenten die de schuldhulpverlening beter op orde hebben minder met de problemen te maken hebben die specifiek de gemeentelijke schuldhulpverlening betreffen. Uit het onderzoek naar de financiële gevolgen voor de gemeenten van dit wetsvoorstel voor gemeenten, zoals dat in hoofdstuk 6 aan de orde komt, blijkt dat een aantal gemeenten al (bijna) op het door dit wetsvoorstel beoogde niveau functioneren. Voor een deel van de gemeenten geldt dit echter niet. Deze gemeenten moeten ook op het beoogde niveau gaan functioneren. De wettelijke inbedding van de zorgplicht van gemeenten is een goed instrument om een deel van de hiervoor genoemde problemen op te lossen. Het gaat dan om het realiseren van de brede toegankelijkheid, de beperking van de wacht- en doorlooptijden, het realiseren van de integrale schuldhulpverlening, zoveel mogelijk onder regie van de gemeente en het op de politieke agenda zetten van de gemeentelijke schuldhulpverlening. Door de hiervoor genoemde onderdelen van de gemeentelijke schuldhulpverlening in een wettelijke regeling op te nemen wordt een bodem in de gemeentelijke schuldhulpverlening gelegd, waaraan gemeenten moeten voldoen. Dit wijkt fundamenteel af van de op dit moment bestaande situatie, waarin geen ander wettelijk kader voor de gemeentelijke schuldhulpverlening geldt anders dan de algemene zorgplicht van gemeenten voor hun inwoners op basis van de Gemeentewet. Daar komt bij dat gemeenten de wenselijkheid van een wettelijke regeling op het terrein van de gemeentelijke schuldhulpverlening breed onderschrijven¹. Het leggen van een bodem in de gemeentelijke schuldhulpverlening zal naar het oordeel van de regering met name tot gevolg hebben dat de gemeenten die hun zorgplicht op het terrein van de gemeentelijke schuldhulpverlening tot op dit moment in beperkte mate hebben ingevuld in de komende periode een inhaalslag zullen maken. Het past daarbij in de geldende bestuurlijke verhouding tussen rijk en gemeenten dat de gemeenten hiervoor in eerste instantie zelf verantwoordelijkheid nemen. Het feit dat de gemeentelijke schuldhulpverlening als gevolg van dit wetsvoorstel jaarlijks op de politieke agenda van de gemeenteraad zal staan zal helpen om deze verantwoordelijkheid ook waar te maken.

Voor het oplossen van de overige problemen is wetgeving niet nodig of niet (op korte termijn) mogelijk. Het gaat dan om het niet altijd volledig meewerken van schuldenaren, individuele schuldeisers die de totstandkoming van een schuldregeling belemmeren, onvoldoende kwaliteit van de schuldhulpverlening en schuldeisers die de gemeentelijke schuldhulpverlening niet als een aantrekkelijk alternatief zien voor de Wsnp.

Geheel of gedeeltelijke oplossing van de hiervoor genoemde problemen zal bijdragen aan de verbetering van de effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening. Daarmee zal het ook een bijdrage leveren aan het bereiken van de participatiedoelstelling van het kabinet.

De effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening zal ook toenemen doordat schuldenaren als gevolg van de in dit wetsvoorstel opgenomen voorstellen een beter beeld zullen krijgen wat van wat van de gemeente wel en niet verwacht mag worden. Het gaat dan om zaken als een goede toegankelijkheid, de kwaliteit van de schuldhulpverlening en het zo veel mogelijk vooraf inzicht geven in geldende termijnen. De gemeenten moeten zich inspannen om aan schuldenaren vooraf zo goed mogelijk inzichtelijk maken wat verwacht mag worden. Dit inzicht vooraf heeft een positieve invloed op de motivatie van schuldenaren. De regering wil echter benadrukken dat schuldenaren zelf ook een grote verantwoordelijkheid dragen. Zij moeten namelijk op een goede en snelle manier meewerken aan de schuldhulpverlening.

Om de benodigde stappen voorwaarts te kunnen zetten op het terrein van de gemeentelijke schuldhulpverlening is het, naast de wettelijke inbedding van de zorgplicht, ook noodzakelijk dat alle bij de schuldhulpverlening betrokken partijen – inclusief de overheid – hun verantwoordelijkheid waarmaken. Het gaat daarbij naast de gemeenten en de rijksoverheid om de volgende partijen: de schuldenaar, de schuldeiser en de schuldhulpverlener.

Bij het waarmaken van de verantwoordelijkheid van de onderscheiden partijen gaat het naar het oordeel van de regering om het volgende:

Schuldenaren:

- zijn zelf verantwoordelijk voor het aangaan van financiële verplichtingen, het betalen van aangegane schulden en het voorkomen van problematische schulden;
- werken mee aan de uitvoering van de afgesproken schuldregeling, maken die ook af en maken niet opnieuw problematische schulden;

¹ Brief van de VNG aan Tweede Kamer der Staten Generaal t.a.v. de leden van de vaste commissie voor SZW van 4 september 2009.

- werken, indien dit aan de orde is, actief mee aan re-integratie.

De schuldeisers:

- geven alleen krediet of leveren alleen een dienst op afbetaling na toetsing of iemand de nieuwe financiële verplichting op zich kan nemen;
- wijzen schuldenaren vroegtijdig op betalingsachterstanden en wijzen schuldenaren met financiële problemen op een vroeg moment op de mogelijkheden van schuldhulpverlening;
- zijn bereid mee te werken aan schuldhulpverlening die werkt op basis van gestandaardiseerd maatwerk en die van goede kwaliteit is (certificering);
- geven toepassing aan de regeling van de beslagvrije voet.

De schuldhulpverleners²:

- gaan bij het bieden van een oplossing uit van gestandaardiseerd maatwerk;
- bieden integrale schuldhulpverlening.

De gemeenten:

- bieden schuldhulpverlening aan die breed toegankelijk is;
- bieden integrale schuldhulpverlening aan en vervullen de regierol;
- bieden schuldregelingen aan die uitgaan van gestandaardiseerd maatwerk;
- bieden schuldhulpverlening aan die van goede kwaliteit is waarbij op evenwichtige wijze rekening wordt gehouden met de belangen van de schuldeisers;
- leggen zo mogelijk sancties op indien een cliënt niet of onvoldoende meewerkt aan een schuldhulpverleningstraject;
- bieden nazorg aan na afloop van de schuldhulpverlening.

De rijksoverheid:

- is systeemverantwoordelijk voor een participatiebevorderend stelsel van schuldhulpverlening. Op basis van de informatie over de werking van het systeem neemt de rijksoverheid haar verantwoordelijkheid;
- neemt maatregelen om overkreditering te voorkomen;
- neemt maatregelen om de effectiviteit van schuldhulpverlening te verbeteren;
- voorkomt zoveel mogelijk een onnodig beroep op de Wsnp door het bevorderen van de totstandkoming van minnelijke akkoorden;
- gaat niet gebruik van inkomensondersteunende voorzieningen actief tegen.

Op basis van het voorgaande is duidelijk dat de overheid niet in alle gevallen zal kunnen voorkomen dat mensen onverantwoorde financiële risico's nemen en dat zij niet kan garanderen dat elk schuldhulpverleningstraject tot een duurzame oplossing zal leiden. Ook zal onverantwoorde kredietverlening niet altijd voorkomen kunnen worden.

Burgers zelf, maatschappelijke organisaties, schuldeisers en schuldbemiddelaars hebben hierin hun eigen verantwoordelijkheid die de overheid niet kan en niet wil overnemen.

Een wettelijk kader gemeentelijke schuldhulpverlening draagt bij aan de verbetering van de effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening omdat het met een wettelijk kader mogelijk is eisen te stellen aan de gemeentelijke schuldhulpverlening. De eerder genoemde eisen die de regering aan de gemeentelijke schuldhulpverlening stelt dragen stuk voor stuk bij aan de verbetering van de effectiviteit. Zo wordt een 'bodem' in de gemeentelijke schuldhulpverlening gelegd, zonder te vervallen in gedetailleerde regelgeving. Het is naar het oordeel van de regering belangrijk dat gemeenten voldoende ruimte behouden om maatwerk te kunnen leveren. Voor diverse gemeenten zal het voldoen aan deze eisen geen nieuwe werkwijze tot gevolg hebben, aangezien het voor hen al bestaande of voorgenomen praktijk is. Er zijn echter ook gemeenten die niet of maar zeer beperkt uitvoering geven aan het aanbieden van schuldhulpverlening, zoals geregeld in het wettelijk kader. Met het wettelijk kader zullen de verschillen tussen de gemeenten afnemen zonder afbreuk te doen aan de mogelijkheid om maatwerk te leveren en recht te doen aan plaatselijke of regionale verschillen.

De 'bodem' in de gemeentelijke schuldhulpverlening zal naar de overtuiging van de regering leiden tot een toenemend vertrouwen van de schuldenaren, maar vooral ook van de schuldeisers in de gemeentelijke schuldhulpverlening. Dit vertrouwen is een van de essentiële voorwaarden voor de verbetering van de effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening. Deze overtuiging is gebaseerd op de verwachting dat als gevolg van dit wetsvoorstel de effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening zal toenemen. Immers als gevolg van dit wetsvoorstel zal de gemeentelijke schuldhulpverlening in de toekomst onder meer breed toegankelijk zijn voor natuurlijke personen, zullen de wachttijden zijn gemaximeerd en zal de schuldhulpverlening een integraal karakter krijgen. Dit zijn stuk voor stuk zaken die, zoals uit het onderzoek 'Schulden? De gemeenten helpt!' blijkt, bijdragen aan de verbetering van de effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening.

² Voor een deel van de rollen en verantwoordelijkheden die onder de gemeenten zijn opgenomen geldt dat die ook opgepakt kunnen worden door schuldhulpverleners. Dit hangt af van de in concreto gehanteerde taakverdeling tussen de gemeente en de eventuele schuldhulpverlener.

Indien de effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening toeneemt en dus in meer gevallen een oplossing van de problematische schulden geboden kan worden die voor schuldenaren en schuldeisers aanvaardbaar is, zal dit naar verwachting van de regering leiden tot meer vertrouwen in de gemeentelijke schuldhulpverlening van zowel schuldenaren als schuldeisers. Naast het voorgaande is het voor het vertrouwen van schuldeisers in de gemeentelijke schuldhulpverlening van groot belang dat de kwaliteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening verbetert. Afspraken over de kwaliteit tussen schuldhulpverleners (gemeenten) en schuldeisers, eventueel in de vorm van certificering zijn daarvoor essentieel. De regering heeft er vertrouwen in dat deze afspraken, die de primaire verantwoordelijkheid zijn van partijen op het terrein van schuldhulpverlening, tot stand zullen komen. Een belangrijke stimulans hierbij is dat de gemeenteraad in het op te stellen plan voor integrale schuldhulpverlening zal moeten aangeven welke maatregelen hij neemt om de kwaliteit van de uitvoering van de gemeentelijke schuldhulpverlening te borgen.

De regering realiseert zich overigens dat het in de praktijk, ook na de inwerkingtreding van het 'wettelijk kader gemeentelijke schuldhulpverlening', niet mogelijk zal zijn om het ideaalbeeld schuldhulpverlening volledig te realiseren.

3. De inhoud van het wettelijk kader gemeentelijke schuldhulpverlening

Verhouding tussen rijk en gemeenten

Een belangrijk uitgangspunt bij de nadere uitwerking van de wettelijke kaders voor de gemeentelijke schuldhulpverlening zijn de afspraken die rijk en gemeenten hebben gemaakt in het bestuursakkoord 'Samen aan de slag' van 4 juni 2007 (Kamerstukken II 2006/07, 30 800 B, nr. 17). Kernpunten uit dit bestuursakkoord zijn het gezamenlijk (rijk, gemeenten, burgers en maatschappelijke organisaties) oplossen van maatschappelijke vraagstukken, waaronder de bevordering van participatie, decentralisatie en versterking van de gemeentelijke autonomie.

Het wettelijk kader sluit aan bij deze afspraken, omdat het zal bijdragen aan een effectievere gemeentelijke schuldhulpverlening en het voldoende ruimte laat voor maatwerk door gemeenten.

Bij de nadere uitwerking van elk onderdeel van het wettelijke kader heeft de regering, mede gezien de verschillende rollen en verantwoordelijkheden van de bij de schuldhulpverlening betrokken personen en instanties, naar een evenwichtige invulling gezocht.

Integrale schuldhulpverlening en de regierol van de gemeente

Een belangrijk uitgangspunt van het wettelijk kader gemeentelijke schuldhulpverlening is dat de schuldhulpverlening een integraal karakter heeft. Dit betekent dat er bij de schuldhulpverlening niet alleen aandacht moet zijn voor het oplossen van de financiële problemen van een cliënt, maar ook voor eventuele omstandigheden die op enigerlei wijze in verband kunnen staan met de financiële problemen van een cliënt. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om psychosociale factoren, relatieproblemen, de woonsituatie, de gezondheid, de verslaving of de gezinssituatie. Het is van belang in het kader van de schuldhulpverlening de eventuele oorzaken, die ten grondslag liggen aan het ontstaan van de schulden, zo mogelijk weg te nemen. Het zelfde geldt uiteraard ook voor het wegnemen van omstandigheden die het oplossen van problematische schulden in de weg staan. Kortom het wegnemen van deze oorzaken of omstandigheden is in veel gevallen essentieel om de financiële problemen van de cliënt in structurele zin op te lossen. Dit betekent dat ook voor schuldeisers een integrale schuldhulpverlening van belang is.

Het spreekt daarbij vanzelf dat deze vorm van integrale schuldhulpverlening toegesneden moet zijn op de individuele schuldenaar en dus er sprake is van maatwerk. In individuele gevallen kan het nodig zijn om voor het oplossen van het financiële probleem van een schuldenaar of zelfs voor groepen van schuldenaren eerst een ander probleem - bijvoorbeeld een verslaving - op te lossen. De integrale schuldhulpverlening moet zo worden vormgegeven dat deze ook adequaat is voor groepen als bijvoorbeeld dak- en thuislozen, ex-gedetineerden en licht verstandelijk gehandicapten.

Om integrale schuldhulpverlening succesvol te kunnen laten zijn geldt in algemene zin dat de medewerking van de schuldenaar een eerste vereiste is. Het is van belang dat de gemeente de schuldenaar ook actief aanspreekt op de eigen verantwoordelijkheid.

Activiteiten gericht op preventie om problematische schulden zoveel mogelijk te voorkomen door bijvoorbeeld voorlichting, vroegsignalering, bestrijding van niet gebruik of budgetbegeleiding zijn onderdeel van integrale schuldhulpverlening. Dit geldt ook voor het verlenen van nazorg op individueel en collectief niveau. Dit om te voorkomen dat schuldenaren opnieuw met problematische schulden te maken krijgen. Het door de gemeenteraad vast te stellen plan voor integrale schuldhulpverlening zal dus ook op deze preventie en nazorg moeten ingaan. Naar het oordeel van de regering kunnen vrijwilligers bij de uitvoering van het gemeentelijke beleid gericht op preventie en nazorg een belangrijke rol spelen. Een heldere rolverdeling tussen de professional en de vrijwilliger is daarbij van belang. Het al dan niet inschakelen van vrijwilligers en zo ja voor welke onderdelen van de integrale schuldhulpverlening, is een beslissing die op het gemeentelijk niveau genomen moet worden.

Het is van belang dat bij de inrichting en de uitvoering van de integrale schuldhulpverlening een instantie zoveel mogelijk de regie heeft. De gemeente is op basis van de verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders (B en W) naar het oordeel van de regering het best in staat om deze regierol bij de integrale

schuldhulpverlening op zich te nemen. De gemeente is naar de mening van de regering het best toegerust om de schuldenproblematiek van schuldenaren in hun onderlinge samenhang integraal te beoordelen. Immers de gemeente heeft in veel gevallen of een financieringsrelatie of ten minste een samenwerkingsrelatie met organisaties die betrokken kunnen zijn bij het integraal oplossen van de problemen van een schuldenaar. Het vervullen van de regierol is essentieel om samenhang te waarborgen in de aanpak van de problemen van de schuldenaar. Hiermee kan voorkomen worden dat organisaties langs elkaar heen werken en uitsluitend bezig zijn om hun aspect van het probleem op te lossen, zonder aandacht te hebben voor de problematiek van de schuldenaar als geheel.

Op basis van het voorgaande is de regering van mening dat het wenselijk is dat de gemeente de regierol op zich neemt. Dit uiteraard in nauwe afstemming met andere instanties die bij de integrale schuldhulpverlening betrokken zijn.

De gemeenteraad krijgt op basis van dit wetsvoorstel de taak om een of meer plannen vast te stellen die richting geven aan de door het college van B en W te nemen beslissingen over de integrale schuldhulpverlening door de gemeente en de regierol daarbij. Dit is een taak van de gemeenteraad die vergelijkbaar is met de taak die de gemeenteraad heeft bij nadere invulling van het beleid als het gaat om de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO). Naast de al genoemde preventie, nazorg en de wijze waarop de integrale schuldhulpverlening wordt afgestemd op de situatie van de aanvrager zal het plan in ieder geval moeten in gaan op de doelstelling van de gemeente en het samenhangende beleid betreffende de integrale schuldhulpverlening, welke acties zullen worden ondernomen, welke resultaten de gemeente wenst te behalen en welke maatregelen de gemeenteraad en het college van B en W gaan nemen om de kwaliteit te borgen van de wijze waarop integrale schuldhulpverlening wordt uitgevoerd. De wijze waarop de gemeenteraad invulling geeft aan de integrale schuldhulpverlening zal in hoge mate afhangen van de plaatselijke of regionale situatie waarin de integrale schuldhulpverlening vorm en inhoud moet krijgen. Deze zal van gemeente tot gemeente kunnen verschillen. Uiteraard zal dit de nodige afstemming vragen met diensten en organisaties zowel binnen als buiten de gemeente.

Een essentieel onderdeel van het door de gemeenteraad op te stellen plan voor integrale schuldhulpverlening is ook de financiering. Dit zal er naar verwachting in veel gevallen toe leiden dat er in de gemeenteraad een discussie gevoerd zal worden over het belang van de integrale schuldhulpverlening, de daaraan verbonden kosten, maar zeker ook over de daaraan verbonden maatschappelijke opbrengsten. Kortom de integrale schuldhulpverlening en de effectiviteit daarvan zal onderdeel (gaan) uitmaken van de door de gemeenteraad te stellen prioriteiten. De discussie over de te stellen prioriteiten op het punt van de schuldhulpverlening zal mede bepaald worden door de inhoud van de in dit wetsvoorstel opgenomen normen.

Ten minste jaarlijks zal het college van B en W in het jaarverslag aan de gemeenteraad verantwoording afleggen over de uitvoering van het door de raad vastgestelde plan met betrekking tot integrale schuldhulpverlening. De bespreking van het jaarverslag in de gemeenteraad kan uiteraard aanleiding zijn om het beleid en de uitvoering van de integrale schuldhulpverlening bij te stellen. Op deze manier is gegarandeerd dat de gemeentelijke schuldhulpverlening en de effectiviteit ervan ten minste jaarlijks op de agenda van de gemeenteraad staat.

Indien gemeenten de integrale schuldhulpverlening en hun regierol in dat kader, op een goede manier vorm en inhoud geven en het vrijblijvend doorverwijzen van cliënten naar de (schuld)hulpverlening tot het verleden behoort, is het mogelijk forse winst te behalen bij het op weg helpen van schuldenaren naar een schuldenvrije toekomst. En daarmee een bijdrage leveren aan de vergroting van de participatie. Immers problematische schulden vervallen dan als belemmering voor participatie.

Ook zal de integrale schuldhulpverlening bijdragen aan het gemotiveerd houden van de schuldenaar en daarmee aan de oplossing van het schuldenprobleem.

De regering realiseert zich dat het op gemeentelijk niveau realiseren van een integrale schuldhulpverlening een forse inspanning van gemeenten zal vragen. Het vereist van gemeenten immers dat zij hun regierol op het terrein van de integrale schuldhulpverlening aan hun burgers echt handen en voeten geven. Dit is een proces waarbij een fors aantal organisaties intensief zal moeten samenwerken en daarover dus afspraken zal moeten maken. Dit zal ertoe leiden dat het tempo, waarin een integrale schuldhulpverlening en de regierol daarbij van de gemeente gerealiseerd wordt, van geval tot geval zal kunnen verschillen.

Het kabinet heeft in het kader van de extra middelen, die voor schuldhulpverlening in de jaren 2009 tot en met 2011 beschikbaar worden gesteld, gelden vrijgemaakt om het hiervoor beschreven proces te ondersteunen.

Brede toegankelijkheid van de gemeentelijke integrale schuldhulpverlening

Uit het onderzoek 'Schulden? De gemeente helpt!' blijkt dat het slecht voor de effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening is als bepaalde groepen van schuldhulpverlening worden uitgesloten. Dit en het feit dat problematische schulden een belangrijke belemmerende factor voor (volwaardige) participatie is, is voor de regering reden om voor te stellen in de wet op te nemen dat de gemeentelijke schuldhulpverlening breed toegankelijk moet zijn voor natuurlijke personen en dat geen groepen op voorhand van schuldhulpverlening worden uitgesloten. Dit betekent dat de gemeentelijke schuldhulpverlening toegankelijk is voor natuurlijke personen waarvan redelijkerwijs is te voorzien dat die niet zullen kunnen voortgaan met het betalen van de

schulden of die verkeren in een toestand dat zij zijn opgehouden te betalen. Hierbij wil de regering nogmaals benadrukken dat het voorkomen van problematische schulden door op preventie gerichte activiteiten een belangrijk onderdeel is van de integrale schuldhulpverlening, zoals hiervoor toegelicht.

De natuurlijke persoon, die een beroep wil doen op gemeentelijke schuldhulpverlening, moet zich wenden tot de gemeente waar hij zijn woonplaats heeft. Voor daklozen geldt dat de schuldhulpverlening wordt verleend door het college van B en W van de gemeente waar de dakloze zich bevindt op het moment dat hij zich tot de gemeente wendt. In de praktijk zal dit betekenen dat de centrumgemeenten voor dak- en thuislozen de schuldhulpverlening voor deze groep op zich zullen nemen. Dan is gegarandeerd dat de zorg voor dak- en thuislozen, inclusief het eventueel verstrekken van een uitkering op grond van de Wet werk en bijstand (WWB) en de schuldhulpverlening door dezelfde gemeente plaatsvindt.

Een belangrijke vraag is of de gemeentelijke schuldhulpverlening ook toegankelijk moet zijn voor natuurlijke personen met een onderneming (zelfstandigen). De regering is van mening dat gemeentelijke schuldhulpverlening niet toegankelijk kan zijn voor zelfstandigen met een nog functionerende onderneming. Indien het voortbestaan van een onderneming in gevaar is vanwege te hoog oplopende schulden zal de zelfstandige veelal bij een bank aankloppen om extra krediet. Indien het niet mogelijk is het benodigde extra krediet bij een bank te verkrijgen, kan een zelfstandige beroep doen op het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz2004). In het kader van de bijstandsverlening zal de gemeente dan een onderzoek uitvoeren naar de schuldensituatie van de zelfstandige. Daarnaast zal de gemeente een onderzoek (laten) doen naar de levensvatbaarheid van de onderneming van de zelfstandige. Getoetst wordt hoe de situatie na bijstandsverlening zal zijn. Indien de onderneming levensvatbaar is kan besloten worden tot het verstrekken van (extra) bedrijfskapitaal, waarmee de schulden worden geherfinancierd. Schuldhulpverlening vanwege problematische schulden is dan niet meer aan de orde. Indien de onderneming niet levensvatbaar is, zal voor de zelfstandige vaak geen andere mogelijkheid resten dan het staken van de onderneming. In het geval dat de zelfstandige besluit te stoppen met de onderneming kan hij zich wenden tot de gemeente voor schuldhulpverlening. Naar het oordeel van de regering is daarbij een voorwaarde dat de zelfstandige feitelijk met zijn onderneming stopt en zich uitschrijft bij de Kamer van Koophandel. Ingeval de zelfstandige na beoordeling van het beroep op Bbz2004 aangewezen raakt op de gemeentelijke schuldhulpverlening, is het van belang dat een warme overdracht plaatsvindt tussen Bbz2004 en de gemeentelijke schuldhulpverlening. Er zijn zelfstandigen met problematische schulden die geen beroep doen op het Bbz2004, of daarvoor niet in aanmerking komen (bijvoorbeeld omdat de betrokkene een partner met inkomen heeft). Deze zelfstandigen kunnen zich tot de gemeente wenden voor schuldhulpverlening. Voorwaarden daarvoor zijn dat zij stoppen met de onderneming en zich uitschrijven bij de Kamer van Koophandel. In de praktijk blijken er gemeenten te zijn die zelfstandigen met een functionerende onderneming onder voorwaarden toelaten tot de gemeentelijke schuldhulpverlening. Op basis van dit wetsvoorstel blijft dat, indien een gemeente dit wenst, mogelijk.

Met het oog op een goede uitvoering van dit wetsvoorstel is het gewenst dat het college van B en W beleidsregels vaststelt waarin wordt vastgelegd op basis van welke individuele omstandigheden een natuurlijke persoon de toegang tot de schuldhulpverlening wordt ontzegd. Hierbij is van belang dat het gaat om het ontzeggen van de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening met een integraal karakter. Dit betekent dat het in dit kader om meer gaat dan het oplossen van de financiële problemen van een schuldenaar. Het kan immers ook gaan om het aanpakken van omstandigheden die er mogelijk aan hebben bijgedragen dat een schuldenaar problematische schulden heeft, of die maken dat het niet mogelijk is de problematische schulden op te lossen. Zoals al eerder genoemd kan het hier om omstandigheden gaan die verband houden met bijvoorbeeld psychosociale factoren, relatieproblemen, de woonsituatie, de gezondheid, verslaving en de gezinssituatie. Op basis van het voorgaande is ook duidelijk dat het gaat om een afweging van de gemeente in individuele gevallen om de toegang tot de schuldhulpverlening al dan niet te ontzeggen. Voorbeelden van individuele omstandigheden op basis waarvan een natuurlijke persoon mogelijk de toegang tot de minnelijke schuldhulpverlening kan worden ontzegd zijn:

- het feit dat een natuurlijke persoon al meerdere keren tot de gemeente heeft gewend voor minnelijke schuldhulpverlening en het hem of haar te verwijten is dat dit geen resultaten heeft opgeleverd;
- het feit dat de natuurlijke persoon zijn onderneming niet heeft gestopt.

Zonder afbreuk te willen doen aan de bevoegdheid van college van B en W hecht de regering eraan op te merken dat het bij de afweging in individuele gevallen van belang is om niet zo zeer naar het verleden te kijken, maar te kijken wat er in de toekomst mogelijk is. Het gaat er immers om om de kansen op participatie te vergroten of de problemen van een natuurlijke persoon of van de gemeente, bijvoorbeeld ingeval iemand dakloos is, te verminderen.

Het is overigens ook mogelijk dat de gemeente een cliënt in het kader van de integrale schuldhulpverlening enigerlei vorm van hulp verleent zonder dat dit direct of zelfs op termijn leidt tot een traject gericht op het definitief oplossen van de problematische schulden van de schuldenaar. Deze situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen ingeval de verslaving nog niet onder controle is, bij zware psycho-sociale problemen of bij een licht verstandelijke beperking. De regering gaat ervan uit dat de gemeenten zich in dit soort gevallen ten minste zullen

richten op het stabiliseren van de schulden om te voorkomen dat de omvang van de schulden toeneemt en het - bijvoorbeeld door budgetbeheer - zeker stellen dat de schuldenaar aan een aantal lopende verplichtingen voldoet om bijvoorbeeld huisuitzetting of het afsluiten van energie en water te voorkomen. Het is hierbij voor de motivatie van de schuldenaar en voor het behoud van de medewerking van de schuldeisers van belang om het perspectief op het oplossen van het schuldenprobleem zo veel mogelijk in beeld te houden. Het is in dit kader ook belangrijk dat de periode, gedurende welke de schulden gestabiliseerd worden in afwachting van de oplossing van het schuldenprobleem, zo kort mogelijk is.

Er ontstaat niet van rechtswege een recht op schuldhulpverlening op grond van dit wetsvoorstel (nadat het tot wet is verheven). Een eventueel recht op schuldhulpverlening ontstaat pas nadat het college van B en W de beslissing heeft genomen tot aanbod van schuldhulpverlening. Een beslissing van het college van B en W tot het doen van een aanbod of tot het weigeren van schuldhulpverlening is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Tegen een dergelijke beslissing is dan ook bezwaar en beroep mogelijk.

Naast de mogelijkheid van indienen van bezwaar en het instellen van beroep heeft een schuldenaar die het niet eens is met een beslissing van de gemeente in zijn individuele geval de volgende mogelijkheden om dit kenbaar te maken:

- De bestaande klachtenprocedure op basis van gedragscode schuldregeling van de NVVK indien gehandeld is in strijd met de Gedragscode Schuldregeling of de schuldregelingsovereenkomst.
- Een bestaande klachtenprocedure van een gemeente.
- Klagen bij de nationale ombudsman, tenzij de gemeente een eigen ombudsvoorziening heeft.

Overigens zij opgemerkt dat een feitelijke handeling van het college van B en W geen besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Tegen een feitelijke handeling is dan ook geen bezwaar en beroep mogelijk.

De kwaliteit van de gemeentelijke integrale schuldhulpverlening

Een belangrijke voorwaarde voor een effectieve integrale schuldhulpverlening is dat de kwaliteit van de schuldhulpverlening goed is. Zoals eerder vermeld krijgt de gemeenteraad op basis van dit wetsvoorstel de taak om een of meer plannen vast te stellen die richting geven aan de door de gemeenteraad en het college van B en W te nemen beslissingen over de integrale schuldhulpverlening door de gemeente en de regierol daarbij van de gemeente. De uitvoering van het door de gemeenteraad vastgestelde plan zal ten minste jaarlijks in het overleg tussen gemeenteraad en het college van B en W aan de orde komen, waarbij het college van B en W verantwoording aflegt over de wijze waarop het plan is uitgevoerd.

De regering verwacht dat van dit overleg tussen gemeenteraad en het college van B en W een belangrijke impuls uitgaat om een integrale schuldhulpverlening en de regierol van de gemeente daarbij op een kwalitatief goed en ook effectief niveau te brengen.

Voor de effectiviteit van de integrale schuldhulpverlening is het essentieel dat de schuldeisers vertrouwen hebben in de wijze waarop de gemeentelijke schuldhulpverlening wordt uitgevoerd. Essentieel voor het verkrijgen en behouden van het vertrouwen van schuldeisers is van belang dat zij er vertrouwen in hebben dat recht gedaan wordt aan hun belangen en dat de kwaliteit van de geleverde diensten goed is. Verder moeten schuldeisers zich realiseren dat een eventueel traject op basis van de Wsnp geen lonend alternatief is vanwege de daar aan verbonden kosten. Funest voor het vertrouwen van landelijk opererende schuldeisers in de gemeentelijke schuldhulpverlening zijn verschillen tussen gemeenten als het gaat om bijvoorbeeld gehanteerde normen in het kader van schuldhulpverlening.

Het werken volgens standaardafspraken levert een belangrijke bijdrage aan het vertrouwen van schuldeisers in de gemeentelijke schuldhulpverlening. Het belang van cliënten vraagt echter in een aantal gevallen om het bieden van maatwerk. Voor het behoud van het vertrouwen van schuldeisers zou afwijking van de standaardafspraken alleen mogelijk moeten zijn ingeval de schuldenaar en de schuldeisers daarmee instemmen.

Belangrijke stappen op weg naar de hiervoor beschreven werkwijze van gestandaardiseerd maatwerk zijn de vaststelling van de normen waaraan schuldhulpverleners voor certificering moeten voldoen en de vernieuwde werkwijze voor leden van de NVVK (Vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren). Deze vernieuwde werkwijze zal echter - in afwijking van de aanvankelijke planning - nog niet op 1 januari 2010 door alle leden van de NVVK integraal zijn ingevoerd.

Voor zowel de normen die gelden ingeval van certificering als voor de normen die (gaan) gelden op basis van de vernieuwde werkwijze van de NVVK geldt dat ze zijn ontwikkeld door vertegenwoordigers uit de sector schuldhulpverlening. Dit sluit naadloos aan bij het uitgangspunt van de regering dat het de verantwoordelijkheid van sectoren zelf en dus ook van de sector schuldhulpverlening is om de kwaliteit van de dienstverlening te borgen. Op basis van dit uitgangspunt en op basis van de ontwikkelingen binnen de sector kiest de regering ervoor om in dit wetsvoorstel geen bepalingen op te nemen betreffende de kwaliteit van de schuldhulpverlening. De regering volstaat met een beroep op de sector schuldhulpverlening om op korte termijn tot de noodzakelijke

kwaliteitsverbetering te komen. Het implementeren van de vernieuwde werkwijze van de NVVK is een eerste stap. Ook doet de regering een beroep op de sector om de problemen die de certificering van de schuldhulpverlening op dit moment in de weg staan op zo kort mogelijke termijn weg te nemen. De problemen hebben vooral betrekking op de kosten verbonden aan de certificering en de mogelijkheid om in bepaalde gevallen de looptijd van een schuldregeling te verlengen. Het oplossen van deze problemen is naar het oordeel van de regering ook mogelijk, omdat binnen de sector consensus bestaat over het overgrote deel van de normen die in het kader van de certificering zijn ontwikkeld.

Een onderdeel van de schuldhulpverlening waaraan de regering in dit kader ondanks het voorgaande apart aandacht wil besteden is de vaststelling van de afloscapaciteit van een cliënt met een schuldregeling. Een gebruikelijke methode om de afloscapaciteit vast te stellen is de Recofa-methode. Dit is de methode die is ontwikkeld en wordt onderhouden door de werkgroep rekenmethode vrij te laten bedrag van Recofa. Recofa is de werkgroep rechter-commissarissen in faillissementen. De Recofa-methode geldt ingeval van toepassing van de Wsnp. De regering acht het zeer gewenst dat de Recofa-methode ook geldt bij de gemeentelijke schuldhulpverlening. In lijn met de norm die in het kader van de certificering is vastgelegd hecht de regering eraan dat, indien een schuldenaar een inkomen heeft ter hoogte van de voor hem van toepassing zijn bijstandsnorm, maximaal 5% van die bijstandsnorm zal worden aangewend voor aflossing. Een minimuminkomen van 95% van de voor hem van toepassing zijnde bijstandsnorm is als gevolg hiervan gegarandeerd. Ook is op deze manier gegarandeerd dat een cliënt niet onder de beslagvrije voet, zoals opgenomen in artikel 475 d van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, komt.

Naast de correcte vaststelling van de afloscapaciteit bij het begin van de schuldregeling is het van belang dat bij een lopende schuldregeling periodiek gecontroleerd wordt of de afloscapaciteit nog correct is. Indien het inkomen en of relevante omstandigheden van de schuldenaar wijzigen heeft dit gevolgen voor de afloscapaciteit. De regering acht het van belang dat controle van de hoogte van de afloscapaciteit - overeenkomstig de gedragscode schuldregeling van de NVVK - ten minste jaarlijks plaatsvindt.

De regering is van mening dat een functionerend Landelijk Informatiesysteem Schulden (LIS) een bijdrage kan leveren aan het voorkomen van overkreditering en dat het voor gemeenten een belangrijke informatiebron kan zijn voor de schuldhulpverlening. De regering constateert echter ook dat het College bescherming persoonsgegevens een aantal belangrijke bezwaren heeft tegen de bestaande opzet van het LIS. Of en hoe verder zal worden gegaan met het LIS wordt op dit moment onderzocht door de regering. In dit kader heeft de minister van Financiën de Tweede Kamer der Staten Generaal toegezegd in maart 2010 een quick scan te zullen sturen van twee mogelijke alternatieve varianten.

Wacht- en doorlooptijden

Uit het onderzoek 'Schulden? De gemeente helpt!' blijkt dat lange wacht- en doorlooptijden een negatieve invloed hebben op de motivatie van de schuldenaar om mee te (blijven) doen aan een schuldhulpverleningstraject. Beperking van wacht- en doorlooptijden is ook positief voor bereidheid van schuldeisers om mee te werken aan een schuldhulpverleningstraject en draagt bij aan het voorkomen en beperken van problematische schulden. Daarnaast is het, zo blijkt uit het onderzoek, van belang dat de schuldenaar vooraf een globaal beeld heeft van de doorlooptijd en dat rekening wordt gehouden met de individuele situatie van de schuldenaar.

Maximale wachttijd

In vervolg op het onderzoek en overleg daarover met de Tweede Kamer stelt de regering voor om in de wet een maximale wachttijd op te nemen. Dit is mogelijk omdat er in de periode tussen het moment van de eerste hulpvraag en het moment waarop de gemeente aan een oplossing gaat werken nog nauwelijks sprake is van maatwerk.

De in de wet op te nemen wachttijd moet zodanig kort zijn dat deze geen negatieve invloed heeft op de motivatie van de schuldenaar. De in de wet op te nemen wachttijd moet echter ook uitvoerbaar zijn voor de gemeente. Uit het onderzoek 'Schulden? De gemeente helpt!' blijkt dat de gemiddelde wachttijd 4 weken was. Er zijn gemeenten die in de praktijk een kortere wachttijd hanteren.

Uit de praktijk blijkt dat de lengte van de wachttijd kan variëren met het 'succes' van de gemeentelijke schuldhulpverlening. 'Succes' genereert extra toeloop en daarmee op korte termijn mogelijk langere wachttijden. Het op korte termijn oplossen van de wachttijd kan in dat soort gevallen niet altijd worden voorkomen.

Op basis van het voorgaande is het voorstel om in de wet een maximale wachttijd van 4 weken in de wet op te nemen.

De regering gaat er daarbij vanuit dat de gemeenten in het door de gemeenteraad op basis van de wet vast te stellen beleid met betrekking tot de wachttijden een kortere wachttijd zullen hanteren dan de maximale termijn van 4 weken. Dit om zeker te stellen dat het enigszins oplossen van de wachttijd niet direct leidt tot overschrijding van de maximale wachttijd. Het vaststellen van beleid met betrekking tot wachttijden is een taak van de gemeenteraad die in de wet wordt vastgelegd. Een mooi voorbeeld van hoe gemeentelijk beleid er uit kan zien is

de wijze waarop dit in Tilburg is vormgegeven. Een cliënt die zich bij de gemeente meldt met een mogelijk schuldenprobleem kan direct gebruik maken van een inloopspreekuur dat plaatsvindt op alle momenten dat de gemeente voor het publiek is geopend. Er vindt dan direct een gesprek van naar schatting een uur plaats tussen de cliënt en een goed gekwalificeerde medewerker van de gemeente die door gerichte vragen goed inzicht krijgt in de situatie van de cliënt en of er mogelijk sprake is van een schuldenprobleem. Indien doorverwijzing naar bijvoorbeeld maatschappelijk werk plaats moet vinden, dan gebeurt dat direct. Ook als er sprake is van een crisissituatie wordt die direct aangepakt en zo mogelijk opgelost. Op dit eerste gesprek volgt, indien er mogelijk sprake is van problematische schulden, na maximaal 2 weken een gegevensverzamelgesprek. Door de intake op deze wijze vorm te geven bereikt de gemeente Tilburg dat al direct bij het eerste contact tussen cliënt en gemeente gewerkt wordt aan het zo mogelijk oplossen van de problemen.

Een maximale wachttijd van 4 weken is ingeval van bedreigende schulden niet adequaat. Bedreigende schulden zijn schulden die betrekking hebben op de levering van energie, water, de huur van een woning of de premie voor een zorgverzekering.

Het uitgangspunt van de regering is dat bedreigende schulden zoveel mogelijk voorkomen moeten worden en dat, ingeval dat niet lukt, bij bedreigende schulden eigenlijk elke wachttijd te lang is. Verergering van de situatie van de schuldenaar moet immers zoveel mogelijk voorkomen worden.

Ingeval van bedreigende schulden geldt uiteraard ook dat de in de wet op te nemen maximale wachttijd uitvoerbaar moet zijn. In verband hiermee stelt de regering voor om ingeval van bedreigende schulden een maximale wachttijd van 3 werkdagen in de wet op te nemen.

De regering heeft overwogen om, indien een gemeente er niet in slaagt om binnen 4 weken na de eerste hulpvraag aan een oplossing te gaan werken, de schuldenaar de mogelijkheid te bieden elders hulp te bieden. Dit zou kunnen door de schuldenaar in dit soort gevallen een budget ten behoeve van de schuldhulpverlening toe te kennen. De hieraan verbonden kosten zouden dan voor rekening van de gemeente moeten komen. Uiteindelijk heeft de regering besloten om deze mogelijkheid niet in de wet op te nemen. De belangrijkste redenen hiervoor zijn dat:

- de integraliteit van de schuldhulpverlening niet of veel lastiger is te realiseren;
- het voor de gemeente niet of veel lastiger is om de regie op de schuldhulpverlening waar te maken;
- de kosten voor de gemeenten, ingeval zij er niet in slagen de geldende maximale wachttijd in acht te nemen, mogelijk onbeheersbaar worden;
- de uitvoering door gemeenten gecompliceerder wordt.

De maximale wachttijd is een termijn van orde. Dit betekent dat er geen directe sanctie voor de gemeente is, indien deze de geldende termijn overschrijdt.

Doorlooptijd

In tegenstelling tot een maximale wachttijd acht de regering het niet mogelijk om een maximale doorlooptijd in de wet op te nemen. Immers de doorlooptijd, namelijk het aantal weken dat verstrijkt tussen het moment waarop de hulpverlening start en het bereiken van een resultaat (het opstarten van een schuldregeling, betalingsregeling, herfinanciering, uitval van de schuldenaar of een adviesgesprek op basis waarvan de schuldenaar de situatie zelf kan oplossen), is bij uitstek de periode waarin het bieden van maatwerk aan de schuldenaar aan de orde is. Dit maakt dat de doorlooptijd van schuldenaar tot schuldenaar kan verschillen. Zo maakt het voor de lengte van de doorlooptijd veel uit of een schuldenaar uitsluitend een financieel probleem heeft, of dat de financiële problemen direct samenhangen met bijvoorbeeld een 'zware' psychosociale problematiek. Voor de beperking van de doorlooptijd is ook van belang dat de communicatie tussen de schuldhulpverlening en de schuldeisers goed verloopt. Het gaat er daarbij enerzijds om dat schuldeisers binnen een redelijke termijn reageren op verzoeken om informatie over bijvoorbeeld de precieze hoogte van de vordering. Anderzijds gaat het er om dat de schuldhulpverlening de schuldeisers informeert over de voortgang. Dit laatste is ook belangrijk voor het vertrouwen van schuldeisers in de kwaliteit van de schuldhulpverlening.

Op basis van het voorgaande acht de regering het niet mogelijk dat gemeenten in het op te stellen plan termijnen opnemen als het gaat om de maximale lengte van de doorlooptijd.

De regering acht het wel mogelijk dat een gemeente aan een schuldenaar vooraf een globaal inzicht geeft in de verwachte doorlooptijd. Dit globale inzicht vooraf zal, zo blijkt uit het onderzoek 'Schulden? De gemeenten helpt!' bijdragen aan de motivatie van de schuldenaar om deel te (blijven) nemen aan een schuldhulpverleningstraject. In dit wetsvoorstel is opgenomen dat gemeenten verplicht zijn schuldenaren vooraf globaal inzicht te geven in de te verwachten doorlooptijd. Hierbij geldt de nadrukkelijke voorwaarde dat de schuldenaar meewerkt aan de schuldhulpverlening.

De gemeenten zullen dit globale inzicht steeds beter kunnen geven door te sturen op de verwachte doorlooptijden. Zij kunnen op gemeentelijk niveau streefcijfers voor de doorlooptijden ontwikkelen, met bijvoorbeeld een onderscheid naar type schuldsituatie. Op deze wijze kunnen de gemeenten vooraf globaal inzicht geven in de te verwachten doorlooptijd, en blijft geborgd dat gemeenten rekening houden met de omstandigheden van het individuele geval (maatwerk).

Ook de verwachting die de gemeente afgeeft m.b.t. de maximale doorlooptijd is een termijn van orde.

Rechten en plichten

Een problematische schuld is een belemmerende factor voor (volwaardige) participatie. Dit is voor de regering aanleiding in te zetten op de brede beschikbaarheid en toegankelijkheid van effectieve gemeentelijke schuldhulpverlening. Dit is voor de schuldenaar echter niet vrijblijvend. De regering is van mening dat van de schuldenaar verwacht mag worden dat deze zich volledig inzet voor het slagen van de gemeentelijke schuldhulpverlening, omdat de schuldenaar als eerste zelf verantwoordelijk is voor het wegnemen van participatiebelemmerende factoren.

Het is daarvoor noodzakelijk dat tijdens een schuldhulptraject tussen gemeente en schuldenaar de door de gemeente opgelegde verplichtingen van de schuldenaar duidelijk vastliggen en dat de schuldenaar ook gehouden is deze verplichtingen na te komen. De regering constateert met genoegen dat het op dit moment al gebruikelijk is om bij de start van de gemeentelijke schuldhulpverlening de verplichtingen over en weer schriftelijk vast te leggen. Belangrijke verplichtingen in dit kader zijn de verplichting mee te werken aan het wegnemen van bijvoorbeeld de oorzaken van de problematische schulden, de verplichting om mee te werken aan stabilisatie van inkomsten en uitgaven en de verplichting om een schuldhulptraject volledig af te maken. Een negatieve prikkel voor de schuldenaar om mee te (blijven) werken aan de schuldhulpverlening is de dreiging dat bij beëindiging van de schuldhulpverlening de schuldenaar opnieuw wordt geconfronteerd met schuldeisers en alle daaraan verbonden gevolgen.

Voor een uitkeringsgerechtigde, die recht heeft op een uitkering op basis waarvan een verplichting tot re-integratie geldt, bestaat de mogelijkheid een sanctie op te leggen indien de uitkeringsgerechtigde niet of niet meer meewerkt aan schuldhulpverlening en als gevolg daarvan de re-integratie belemmert. Het opleggen van een financiële sanctie vanwege het niet meewerken aan schuldhulpverlening, die noodzakelijk is om te re-integreren, heeft als nadeel dat als gevolg van de financiële sanctie de capaciteit om de schulden af te lossen afneemt. Het kan echter een noodzakelijke stap zijn om de schuldenaar te laten meewerken aan schuldhulpverlening. Het nadeel is beperkt, omdat de schuldenaar die niet meewerkt aan schuldhulpverlening de bestaande afloscapaciteit vaak niet zal gebruiken om de schulden af te lossen.

Naast negatieve prikkels is het ook mogelijk dat de gemeente schuldenaren, die gebruik maken van de gemeentelijke schuldhulpverlening en de daaraan verbonden verplichtingen goed nakomen, te belonen in de vorm van positieve prikkels. De gemeenten kunnen daarin een eigen beleid voeren. Een positieve prikkel die gemeenten vaak toepassen is om schuldenaren, die in een schuldregeling zitten, in aanmerking te laten komen voor het gemeentelijk armoedebeleid. Dit ondanks dat hun inkomen daarvoor te hoog is. Immers doordat schulden afgelost moeten worden zal het feitelijke inkomen voldoen aan de normen die gelden om in aanmerking te kunnen komen voor het gemeentelijke armoedebeleid. Een ander voorbeeld van een positieve prikkel is dat de gemeente ingeval van schuldsanering een deel van de schuld kwijt scheldt als een uitkeringsgerechtigde op basis van de WWB tijdens de schuldregeling aan het werk gaat.

Moratorium

In het onderzoek 'Schulden? De gemeente helpt!' is het voorstel opgenomen om in de wet een moratorium op te nemen. Een moratorium is een periode gedurende welke crediteuren tijdelijk hun feitelijke invorderingsmaatregelen staken om zo de noodzakelijke rust te creëren om - zo mogelijk - tot een schuldregeling te komen. Vanwege de samenhang met de standpuntbepaling van het kabinet over het advies van de Commissie Kortmann tot herziening van de Faillissementswet heeft het kabinet nog geen standpunt ingenomen over de wenselijkheid van het moratorium, zoals door de onderzoekers is voorgesteld. Wel heeft het kabinet besloten om een onderzoek in te stellen op basis waarvan objectief vastgesteld kan worden wat de toegevoegde waarde is van de instelling van een breed wettelijk moratorium voor de effectiviteit van de schuldhulpverlening. In dit onderzoek zal ook de vraag worden betrokken of de werking van vrijwillig afgesloten moratoria een wettelijk moratorium overbodig maken. Het in te stellen onderzoek zal voor 1 juli 2010 worden afgerond. Aan de hand van de uitkomsten van dit onderzoek zal het kabinet de wenselijkheid bezien van een wettelijk moratorium. Tot genoegen van de regering zullen een aantal (koepels van) schuldeisers en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in de komende periode gaan overleggen over de inhoud van een mogelijk convenant over een moratorium. De regering acht de totstandkoming van zo'n convenant onder meer van belang, omdat dit het mogelijk maakt vast te stellen of een convenant over een moratorium een mogelijk alternatief is voor een eventueel wettelijk moratorium.

Wettelijke gereedschapskist van de gemeentelijke schuldhulpverlening

Dit wetsvoorstel biedt een wettelijk kader voor de gemeentelijke schuldhulpverlening. Dit wettelijk kader komt bovenop de wettelijke instrumenten die de gemeente desgewenst, al dan niet na inschakeling van de rechter of andere instanties, kan inzetten in het kader van de gemeentelijke schuldhulpverlening. Deze instrumenten zijn:

- curatele;
- beschermingsbewind;
- afgifte Wsnp-verklaring;

- dwangakkoord, moratorium en de voorlopige voorziening in het kader van de Wsnp;
- budgetbeheer in het kader van de WWB;
- het opleggen van een sanctie indien een uitkeringsgerechtigde met een verplichting tot re-integratie niet meewerkt aan schuldhulpverlening en daardoor de re-integratie belemmert;
- bescherming door de beslagvrije voet.

4. Implementatie van het wettelijk kader gemeentelijke integrale schuldhulpverlening

De regering acht het van belang dat de gemeenten de implementatie van het wettelijk kader gemeentelijke schuldhulpverlening voortvarend ter hand nemen. Met name de vormgeving van de integrale schuldhulpverlening en de regierol die de gemeente daarbij moet spelen zal naar verwachting de nodige tijd vergen. Op lokaal en of regionaal niveau zal een model moeten worden uitgewerkt dat het mogelijk maakt om de integrale schuldhulpverlening en de regierol die de gemeente daarbij moet spelen vorm en inhoud te geven. Goede samenwerking tussen de daarbij betrokken organisaties is daarvoor een eerste vereiste.

Vooruitlopend op de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is het voor gemeenten mogelijk te beginnen met de implementatie van de in het wettelijk kader opgenomen normen voor de gemeentelijke schuldhulpverlening. De regering acht dit gewenst, omdat als gevolg van de economische crisis het beroep op de gemeentelijke schuldhulpverlening toeneemt en het juist nu van belang is dat de effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening verbetert.

Vanwege de wenselijkheid en de mogelijkheid te beginnen met implementatie van de normen uit het wettelijk kader gemeentelijke schuldhulpverlening heeft het kabinet in de brief van 19 juni 2009 (Kamerstukken II 2008/09, 24 515, nr. 153), waarbij het plan 'extra maatregelen schuldhulpverlening in verband met de economische crisis' aan de Tweede Kamer is gestuurd, onder andere opgenomen dat gemeenten met de extra middelen het volgende zullen realiseren:

- opvang van de extra toeloop op de schuldhulpverlening;
- het realiseren of in stand houden van de brede toegankelijkheid van de integrale schuldhulpverlening. Dit is extra van belang in verband met de toestroom van nieuwe groepen naar de schuldhulpverlening als gevolg van de economische crisis;
- de beperking van de wacht- en doorlooptijden. Het streven is er daarbij nadrukkelijk op gericht om de wachttijd te beperken tot maximaal vier weken, zonder dat dit negatieve gevolgen heeft voor de lengte van de doorlooptijd.

Daarnaast zijn in het plan middelen vrijgemaakt om gemeenten, vooruitlopend op de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel te ondersteunen bij het implementeren van onderdelen van dit wetsvoorstel.

De VNG heeft met de inhoud van het plan 'extra maatregelen schuldhulpverlening in verband met de economische crisis' ingestemd. Met de uitvoering van de in het plan opgenomen maatregelen is inmiddels begonnen. De extra middelen, die in 2009 primair bedoeld zijn om de extra toestroom naar de gemeentelijke schuldhulpverlening op te vangen, zijn in oktober 2009 aan de gemeenten uitgekeerd. Het voorgaande betekent dat gemeenten nu al aan de slag zijn om de effectiviteit van de integrale schuldhulpverlening te verbeteren op basis van de in dit wetsvoorstel opgenomen normen. De regering heeft grote waardering voor deze constructieve houding van gemeenten.

De wijze waarop de ondersteuning van de gemeenten bij de implementatie van onderdelen van dit wetsvoorstel vorm en inhoud gegeven zal worden, wordt nader uitgewerkt in nauw overleg met de VNG en Divosa. Deze ondersteuning heeft tot doel de kwaliteit van de integrale schuldhulpverlening zo snel mogelijk te verbeteren.

5. Informatievoorziening en toezicht

De uitvoering van de nieuwe wet en vooral de effecten daarvan zullen op basis van beleidsinformatie worden gemonitord. Indien de uitkomsten van de monitoring daarvoor aanleiding geven zal bestuurlijk overleg met gemeenten en andere belanghebbenden plaatsvinden. Daartoe voorziet dit wetsvoorstel in een algemene verplichting voor de colleges om de minister systematisch informatie te verstrekken. Over de inhoud van de door gemeenten aan minister te verstrekken informatie zal overleg plaatsvinden met de VNG. Het uitgangspunt is dat voor de informatie die van gemeenten gevraagd zal worden zoveel mogelijk aangesloten zal worden bij de informatie die al binnen de gemeenten zelf al beschikbaar is.

In lijn met de kabinetsreactie op het rapport van de commissie Oosting 'Van specifiek naar generiek' (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61) stelt de regering voor in dit wetsvoorstel geen specifiek toezichtsarrangement op te nemen.

6. Financiële gevolgen voor de gemeenten

Onderzoeksbureau Cebeon heeft een quick scan uitgevoerd naar de financiële effecten van het wetsvoorstel voor gemeenten. Uit het onderzoek, onder een selectie van gemeenten, kwam naar voren dat veel gemeenten de

afgelopen jaren al aanzienlijk geïnvesteerd hebben in schuldhulpverlening, waardoor veel gemeenten al (bijna) op het niveau van dit wetsvoorstel opereren. Ook blijkt verder dat de uitgaven aan schuldhulpverlening in de periode 2008-2010 volgens gemeentelijke begrotingscijfers ten laste van het gemeentefonds met circa 20 miljoen euro zijn gestegen (ook het jaar 2009 is hier relevant omdat gemeenten vanaf dit jaar kosten kunnen hebben gemaakt naar aanleiding van anticipatie op de nieuwe wet). Deze kostenstijging kan evenwel niet geheel worden toegerekend aan de nieuwe wet. Ook autonome beleidskeuzes en de ontwikkeling van de conjunctuur spelen een rol. Het is niet mogelijk deze effecten kwantitatief te scheiden. In de laatste fase van het wetsontwerp is ervoor gekozen dat ook bezwaar en beroep mogelijk wordt gemaakt. Cebeon heeft een indicatie gegeven van de kosten die dit met zich mee kan brengen: tussen 0,2 en 0,6 euro per inwoner. Landelijk komt dit neer op een bandbreedte van €3,3 tot €9,9 miljoen. Hier wordt uitgegaan van het gemiddelde van deze bedragen; €6,6 miljoen.

Tegenover kosten zijn er ook inverdieneffecten van het wetsvoorstel. Hierbij kan gedacht worden aan inverdieneffecten op het volume door preventie/vroegsignalering, nazorg en beperking van recidive en effecten op aanverwante (gemeentelijke) taakgebieden (bijzondere bijstand, re-integratie, afsluitingen nutsvoorzieningen, huisuitzettingen, verslaafdenzorg). Voor wat betreft inverdieneffecten binnen het gemeentelijk domein kon alleen het effect op het aantal huisuitzettingen gekwantificeerd worden. Wanneer de mate waarin gemeenten actief zijn met vroegsignalering bij woningcorporaties gebruikt wordt als benadering voor het deel van de huisuitzettingen dat nog gerealiseerd kan worden, is ongeveer 53% van het aantal te voorkomen huisuitzettingen nog te realiseren. Hiermee is volgens het onderzoek een inverdieneffect gemoeid van circa 9 miljoen euro. Dit betekent dat de netto kosten (kosten minus inverdieneffecten) van het wetsvoorstel *maximaal* 17,6 miljoen euro bedragen in 2010.

De *structurele* netto kosten zullen om twee redenen lager liggen. Ten eerste omdat de geconstateerde kostenstijging niet zuiver het effect van de wet is, maar ook van de economie. De door Cebeon geconstateerde totale netto kostenstijging dient dan ook gezuiverd te worden van het "crisiseffect". Als gevolg van de huidige economische crisis ligt het aantal aanvragen immers hoger dan in de structurele situatie zonder crisis. Het aantal aanvragen schuldhulpverlening stijgt fors met de crisis als belangrijkste oorzaak; van 2008 op 2009 met circa 25-30 procent volgens een prognose van de NVVK. Onder de hiervan afgeleide aanname dat de kosten van schuldhulpverlening zonder crisis in de structurele situatie circa 30 procent lager liggen, worden de structurele netto kosten ingeschat op *maximaal* 0,70 x 17,6 miljoen euro (kosten 2010) is afgerond 12 miljoen euro.

Ten tweede betreffen genoemde bedragen maxima omdat veel inverdieneffecten, zoals overigens vaak het geval is, niet gekwantificeerd konden worden. Dit terwijl er wel veel inverdieneffecten te verwachten zijn naar aanleiding van (verdere implementatie van) integrale schuldhulpverlening. Een eerdere studie van de Volkskredietbank voor Noord-Oost Groningen uit 2007 concludeert in dit verband dat het financiële maatschappelijke rendement van schuldhulpverlening ruimschoots de kosten hiervan overstijgt (hierbij moet worden aangetekend dat de bevindingen in deze studie met onzekerheid zijn omgeven).

Op grond van de Financiële verhoudingswet, artikel 2 en de Gemeentewet, artikel 108, dient te worden aangegeven hoe gemeenten door het Rijk in staat worden gesteld de financiële gevolgen van Rijksbeleid te ondervangen. Ingevolge artikel 110, vijfde lid, van de Gemeentewet dient dit ook aangegeven te worden voordat een plan van een gemeentebestuur wordt gevorderd of gevraagd.

De regering constateert dat de maximale kosten die dit wetsvoorstel met zich meebrengt beperkt zijn. Hierbij komt dat er verschillende niet-kwantificeerbare baten (inverdieneffecten) zijn, zodat in het gunstigste geval er zelfs sprake kan zijn van netto opbrengsten. Om deze reden meent de regering dat *structurele* extra middelen niet nodig zijn. Wel kan dit (voor na 2011) opnieuw aan de orde komen via het reguliere onderhoud van het gemeentefonds als blijkt dat er onevenredige gevolgen voor de uitgaven op het cluster Werk en inkomen zichtbaar worden.

Eventuele kosten kunnen gedekt worden uit de volgende door het Rijk verstrekte middelen. Ten eerste de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Cebeon geeft aan dat uit het periodiek onderhoud van het gemeentefonds blijkt dat de feitelijke netto-uitgaven van gemeenten op het taakgebied Werk en inkomen de laatste jaren steeds rond het ijkpunt van het gemeentefonds te liggen. De verwachting is dat gegeven de geringe financiële effecten dit in de toekomst niet zal veranderen. Ten tweede kunnen gemeenten gebruik maken van andere uitkeringen, met name het Participatiebudget (waar de meeste gemeenten thans nog gecumuleerde overschotten op hebben).

Voor de periode 2009-2011, ten derde, wordt via het Besluit specifieke uitkering schuldhulpverlening (tijdelijke specifieke uitkering schuldhulpverlening) extra geld (cumulatief €130 miljoen) aan gemeenten beschikbaar gesteld. Deze middelen zijn voor het overgrote deel bedoeld om de tijdelijke extra kosten als gevolg van de crisis

mee te dekken. Als gevolg van de crisis neemt immers de vraag naar schuldhulpverlening toe, waardoor sommige gemeenten extra moeten investeren om aan de vereisten van dit wetsvoorstel te voldoen.

7. Administratieve lasten burgers en bedrijven

De administratieve lasten voor burgers en bedrijven worden bepaald door de kosten en tijd die gemoeid zijn met schuldhulpverlening. Dit wetsvoorstel leidt tot twee effecten op de administratieve lasten voor genoemde groepen. Ten eerste vindt er geen categoriale uitsluiting meer plaats van groepen burgers die aanspraak willen maken op schuldhulpverlening. Dit leidt tot een grotere groep schuldenaren bij gemeenten. Dit leidt op basis van enkele aannames tot jaarlijks circa 165 duizend extra uren aan contactmomenten tussen schuldeisers (bedrijven), burgers en gemeenten, inclusief extra tijd voor het verzamelen en invullen van gegevens.

Een tweede verwacht effect van de wet op de administratieve lasten is dat door de beoogde verhoogde effectiviteit het aantal contacten tussen gemeente en schuldenaar per schuldenaar zal toenemen. Het aantal overeenkomsten tussen betrokken partijen zal toenemen, waardoor meer schuldregelingen en schuldsaneringen doorgang vinden die uiteindelijk moeten leiden tot een schone lei. Een schatting van de extra tijdbelasting die dit met zich meebrengt, ligt in de orde van grootte van 100.000 extra uur per jaar. Burgers en schuldeisers uit het bedrijfsleven zullen ook meer reiskosten maken. De kosten hiervan bedragen op basis van enkele aannames ongeveer 270.000 euro per jaar. De extra tijd en kosten die genoemde groepen maken, zijn op basis van vrijwilligheid en dienen beschouwd te worden als een vrijwillige investering die moet leiden tot een verbeterde, stabiele financiële situatie.

8. Consultatie en adviezen

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

De VNG geeft aan op hoofdlijnen te kunnen instemmen met het wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening³. Bij het opstellen van deze brief kende de VNG de versie van het concept wetsvoorstel, zoals dat is voorgelegd aan het uitvoeringspanel gemeenten. De VNG wijst in deze brief op een aantal voorwaarden die naar het oordeel van de VNG vervuld zouden moeten zijn voor een goede uitvoering van de wettelijke verantwoordelijkheid door gemeenten. De VNG wijst daarbij als eerste op het belang van de benodigde financiering voor een adequate uitvoering.

In hoofdstuk 6 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is ingegaan op de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel voor de gemeenten.

De VNG wijst ook op het belang van een wettelijk moratorium en het belang van sturingsmogelijkheden richting de schuldeisers. Het gaat de VNG dan om het in de wet vastleggen van minimumeisen aan schuldeisers voor wat betreft een reactietermijn en een motivatie voor afwijzing.

De regering onderschrijft het belang van een vorm van moratorium voor de effectiviteit van de schuldhulpverlening. Voor het realiseren van een moratorium staan twee wegen open. Enerzijds de weg van een convenant over een moratorium (afkoelingsperiode) tussen de VNG en de belangrijkste (koepels van) schuldeisers en anderzijds de weg van een wettelijk moratorium. De regering is voornemens beide wegen te verkennen. Dit betekent dat de regering streeft naar de totstandkoming van een convenant over een moratorium tussen de VNG en de belangrijkste (koepels van) schuldeisers. In dat kader is van belang dat zowel de schuldeisers als de VNG hebben aangegeven bereid te zijn om in overleg te gaan over een moratorium. Het is naar het oordeel van de regering te verwachten dat de VNG en de schuldeisers zullen onderhandelen over de inhoud van het te sluiten convenant. De eisen die partijen over en weer aan elkaar willen stellen zullen daarbij ongetwijfeld aan de orde komen. Het past naar het oordeel van de regering niet om in dit wetsvoorstel eisen aan schuldeisers op te nemen. Met het oog op een mogelijk wettelijk moratorium heeft de regering besloten om een onderzoek te laten uitvoeren op basis waarvan objectief vastgesteld kan worden wat de toegevoegde waarde is van de instelling van een breed wettelijk moratorium voor de effectiviteit van de schuldhulpverlening. In het onderzoek zal ook de vraag worden betrokken of de werking van vrijwillig afgesloten moratoria een wettelijk moratorium overbodig maken. Het in te stellen onderzoek zal voor 1 juli 2010 worden afgerond. Aan de hand van de uitkomsten van het onderzoek zal de wenselijkheid worden bezien van een wettelijk moratorium.

Voorts heeft de VNG de relatie tussen het wettelijk kader schuldhulpverlening en de Algemene wet bestuursrecht aan de orde gesteld. Naar aanleiding hiervan is bezien waar een schuldenaar die het niet eens is met een beslissing van de gemeente in zijn individuele geval dit kenbaar kan maken (zie dienaangaande hoofdstuk 3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting onder "*Brede toegankelijkheid van de gemeentelijke integrale schuldhulpverlening*"). De conclusie is dat een beslissing van het college van B en W tot het doen van een aanbod of tot het weigeren van schuldhulpverlening een besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Dit brengt

³ Zie brief van de VNG van 4 september 2009 aan de leden van de vaste commissie voor SZW. Deze brief is op 9 september 2009 t.k.n. aan de Staatssecretaris van SZW gestuurd.

met zich dat op grond van de Algemene wet bestuursrecht bezwaar en beroep mogelijk is tegen een dergelijke beslissing.

Tot slot stelt de VNG de positie van de ondernemer met persoonlijke schulden die zijn onderneming niet staakt aan de orde. De VNG pleit ervoor het mogelijk te maken ook deze ondernemers te blijven helpen. Bij de beschrijving van de brede toegankelijkheid van de schuldhulpverlening is uitgebreid ingegaan op schuldhulpverlening aan natuurlijke personen met een onderneming en wordt geconcludeerd dat het voor gemeenten mogelijk blijft om schuldhulpverlening te verstrekken aan natuurlijke personen met een functionerende onderneming.

Uitvoeringspanel gemeenten

Het wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan het Uitvoeringspanel gemeenten. Op basis van het advies van het Uitvoeringspanel gemeenten is het wetsvoorstel op een aantal punten gewijzigd. Zo is in het wetsvoorstel (via de wijziging van de Wet SUWI) opgenomen dat de gemeenten de informatie, die is opgenomen in Suwi-net, kunnen gebruiken voor de schuldhulpverlening. Verder is in deze memorie van toelichting benadrukt dat een functionerend LIS een belangrijke informatiebron kan zijn voor de schuldhulpverlening door gemeenten.

De suggestie van het Uitvoeringspanel gemeenten om het begrip integraliteit nader te definiëren is niet overgenomen, omdat nadere definiëring het gevaar met zich brengt dat de beleidsvrijheid van gemeenten onbedoeld wordt beperkt. Een niet limitatieve opsomming van wat het begrip integraliteit inhoudt, heeft naar het oordeel van de regering geen toegevoegde waarde ten opzichte van hetgeen in deze memorie van toelichting is opgenomen.

Actal

Het algemene advies van Actal is om het wetsvoorstel in te dienen. De suggestie van Actal om in deze memorie van toelichting nadrukkelijker op te nemen dat de regering streeft naar een convenant over een moratorium is overgenomen. In vervolg op het advies van Actal zal terughoudend worden omgegaan met het op basis van deze wet aan gemeenten opleggen van de informatieverplichtingen. Het uitgangspunt is om daarbij zoveel mogelijk aan te sluiten bij de informatie de gemeenten zelf nodig hebben voor de goede uitvoering van de wet.

Overleg met schuldenaren

In het kader van de voorbereiding van dit wetsvoorstel heeft een tweetal bijeenkomsten plaatsgevonden met schuldenaren over de inhoud van het wetsvoorstel. De algemene conclusie die uit deze bijeenkomsten getrokken kan worden is dat schuldenaren het een goede zaak vinden dat de gemeentelijke schuldhulpverlening een wettelijke basis krijgt en dat de inhoud van het wetsvoorstel in algemene zin wordt onderschreven. Uiteraard zijn er op onderdelen wel wensen. Deze wensen betreffen met name snelle hulp, niet hoeven aankloppen bij verschillende instanties, geen gebruik hoeven maken van malafide bedrijfjes, kijk of een moratorium mogelijk is, maatwerk en nazorg.

9. Inwerkingtreding

Het wetsvoorstel zal in werking treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikelsgewijs

Artikel 1 Begripsbepalingen

Schuldhelpverlening omvat zowel het voorkomen van problematische schulden (preventie), het helpen van een schuldenaar bij het vinden van een oplossing voor zijn problematische schulden als het voorkomen van terugval in de oude situaties (nazorg). Schuldhelpverlening dient een integraal karakter te hebben. Zowel materiële als immateriële aspecten maken onderdeel uit van schuldhelpverlening. Integrale schuldhelpverlening is een samenhangend hulpaanbod van preventie tot en met zorg gericht op zowel de financiële- als psychosociale en andere oorzaken van schulden. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om relatieproblemen, de woonsituatie, de gezondheid, de verslaving en de gezinssituatie.

Schuldhelpverlening is toegankelijk voor natuurlijke personen. Natuurlijke personen kunnen schuldhelpverlening krijgen voor zowel hun privé schulden als voor zakelijke schulden (zie dienaangaande hoofdstuk 3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting onder "*Brede toegankelijkheid van de gemeentelijke integrale schuldhelpverlening*").

Artikel 2 Plan

Artikel 2 verplicht gemeenten om telkens voor een termijn van vier jaar een plan op te stellen. De periode van vier jaar sluit aan bij artikel 110 van de Gemeentewet.

De gemeenteraad krijgt de taak om een plan vast te stellen dat richting geven aan de integrale schuldhelpverlening aan de inwoners van haar gemeente. De taak van de gemeenteraad om een plan vast te stellen is op een vergelijkbare manier uitgewerkt als in de WMO. Het plan moet in ieder geval ingaan op de doelstelling van de gemeente en het samenhangende beleid betreffende de integrale schuldhelpverlening, welke acties zullen worden ondernomen, welke resultaten de gemeente wenst te behalen en welke maatregelen de gemeenteraad en het college van B en W gaan nemen om de kwaliteit te borgen van de wijze waarop integrale schuldhelpverlening wordt uitgevoerd. Ook zal het plan moeten ingaan op activiteiten gericht op het zoveel mogelijk voorkomen van problematische schulden en het verlenen van nazorg gericht op het voorkomen van personen opnieuw met problematische schulden te maken krijgen. In het plan moet ook aangegeven worden op welke wijze de schuldhelpverlening wordt afgestemd op de situatie van de betrokkene. De schuldhelpverlening behoort voor zover mogelijk toegesneden te zijn op de individuele cliënt.

Artikel 3 Verantwoordelijkheid college

Het college van B en W krijgt de verantwoordelijkheid voor de natuurlijke personen die in zijn gemeente wonen. Voorts is geregeld dat de gemeente die op grond van artikel 40 van de WWB en de daarop berustende bepalingen in geval van een belanghebbende zonder adres voor verlening van bijstand is aangewezen ook verantwoordelijk is voor de schuldhelpverlening aan die persoon. In artikel 40, eerste lid, van de WWB is geregeld dat door het college van B en W van de gemeente die bij algemene maatregel van bestuur is aangewezen de bijstand wordt verleend in geval van een belanghebbende zonder adres. In artikel 11, eerste lid, van het Besluit WWB 2007 zijn de gemeenten en centrumgemeenten aangewezen voor de verlening van bijstand aan belanghebbenden zonder adres. In het tweede lid van artikel 11 van het Besluit WWB 2007 is geregeld dat bijstand wordt verleend door het college van B en W van de gemeente waar de belanghebbende zich op het moment van zijn aanvraag bevindt.

Artikel 4 Wacht- en doorlooptijd

In het eerste lid is geregeld dat de maximale wachttijd vier weken is. De wachttijd is de periode die verstrijkt tussen het moment dat een persoon zich tot het college van B en W wendt voor schuldhelpverlening en het eerste gesprek waarin de hulpvraag wordt vastgesteld (het intakegesprek).

In het tweede lid is geregeld dat de wachttijd in geval van bedreigende schulden maximaal drie werkdagen is.

In het derde lid is de plicht opgenomen voor de gemeente om een persoon die zich tot het college van B en W heeft gewend voor schuldhelpverlening vooraf een globaal inzicht te geven in de verwachte doorlooptijd.

Voorwaarde hierbij is dat deze meewerkt aan de schuldhelpverlening. De doorlooptijd is de periode die verstrijkt tussen het eerste gesprek waarin de hulpvraag wordt vastgesteld en het moment waarop het resultaat is bereikt. Het resultaat is bijvoorbeeld bereikt bij het opstarten van een schuldregeling, betalingsregeling, herfinanciering, weigering van een of meer crediteuren om mee te werken aan een voorstel, uitval van de schuldenaar of een adviesgesprek op basis waarvan de schuldenaar de situatie zelf kan oplossen.

Het vorenstaande betekent niet dat schuldhelpverlening alleen mogelijk is indien daartoe aan het college van B en W een verzoek wordt gedaan. Het college van B en W kan ook ambtshalve overgaan tot schuldhelpverlening. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn in spoedgevallen waarin de wil van de persoon die schuldhelpverlening nodig heeft niet kenbaar kan worden gemaakt.

Artikel 5 Inlichtingenplicht

Van een persoon die een beroep doet op een specifieke overheidsvoorziening kan worden verlangd dat hij voldoende gegevens en inlichtingen verstrekt die het de uitvoerder van die voorziening mogelijk maakt te

beoordelen of het beroep op die voorziening terecht wordt gedaan. Ook indien het college van B en W bij een verzoek om schuldhulpverlening of in andere stadia van schuldhulpverlening niet om bepaalde concrete informatie en bewijsstukken van de aanvrager vraagt, dan geldt nog steeds dat de aanvrager onverwijld uit eigen beweging inlichtingen dient te verstrekken indien het hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat die feiten en omstandigheden, of de daarin opgetreden wijzigingen, van invloed kunnen zijn op zijn schuldhulpverlening.

Artikel 6 Medewerkingsplicht

In dit artikel is een algemene medewerkingsverplichting opgenomen. Het college van B en W vertaalt deze algemene medewerkingsverplichting in individuele situaties in een of meer concrete verplichtingen.

Artikel 7 Gegevensuitwisseling

In dit artikel wordt de gegevensverstrekking door en aan de colleges van B en W geregeld. Bij de uitvoering van de taak op grond van deze wet kan het college gegevens verwerken, die verkregen worden van andere bestuursorganen of instanties, die verwante taken uitoefenen. Daartoe zal het college ook gegevens behoeven te verstrekken. Indien het gegevens betreft die verkregen worden van een overheidsorgaan (een bestuursorgaan) zal daarbij gebruik gemaakt kunnen worden van het burgerservicenummer. Dit gebruik vloeit voort uit de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer. De gegevensuitwisseling wordt begrensd door de noodzaak van het gebruik van gegevens van andere bestuursorganen en instanties door het college van zijn taak op het terrein van schuldhulpverlening. De uitwisseling van gegevens met name met instanties die geen bestuursorgaan zijn wordt nader uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur. Bij de uitwerking van de algemene maatregel van bestuur zal de samenhang met de gegevensinfrastructuur die al bestaat op terrein van werk en inkomen nader worden bezien. Gelet op de taak van het Inlichtingenbureau diensten te verlenen voor de gegevensverwerking ten behoeve van gemeenten, zal dit ook aan de orde zijn bij de gegevensuitwisseling op grond van deze wet. De hier geregelde gegevensuitwisseling betreft niet de onderlinge gegevensuitwisseling binnen het domein van werk en inkomen met het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale verzekeringsbank (SVB) en in relatie tot de uitvoering van de WWB. Hierop ziet artikel 62 van de Wet SUWI. Dit artikel wordt in artikel 9 gewijzigd.

Artikel 8 Informatievoorziening

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is systeemverantwoordelijk voor de werking van deze wet. Om die reden zal de minister over bepaalde gegevens betreffende de uitvoering van deze wet moeten kunnen beschikken. Het gaat daarbij om systematische informatie voor de beleidsvorming en beleidsevaluatie (zoals ten behoeve van de evaluatie van de wet, waarop artikel 10 betrekking heeft). Het betreft het type informatie waarover artikel 119 van de Gemeentewet gaat. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de wijze van informatie-aanlevering door de colleges. Daarbij kan ook bepaald worden, dat een instantie wordt aangewezen, die voor de verzameling van de informatie zorg draagt. Voorts kan een onderscheid naar gemeenten worden gemaakt.

Artikel 9 Wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen

Aan artikel 62, eerste en tweede lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen wordt een verwijzing naar deze wet toegevoegd. Hiermee wordt geregeld dat gemeenten de gegevens, die worden verwerkt voor de uitvoering van de wetten op het terrein van werk en inkomen, zowel door de colleges als van en door het UWV en de SVB, ook kunnen worden gebruikt voor de uitvoering van de schuldhulpverlening. Artikel 62, eerste lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen voorziet in deze onderlinge gegevensuitwisseling. In artikel 62, tweede lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen is de verplichting opgenomen dit gemeenschappelijk gebruik te faciliteren met elektronische voorzieningen. Deze voorzieningen worden ook wel aangeduid met de term suwi-net. Suwi-net wordt daarmee ook toegankelijk voor de uitvoering van de schuldhulpverleningstaak door de colleges van B en W.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

Jetta Klijnsma