

Vergaderjaar 1994–1995

22 969

Wijziging van de Faillissementswet in verband met de sanering van schulden van natuurlijke personen

Nr. 15

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 18 november 1994

Hierbij bied ik u aan de kabinetsreactie op het advies van de commissie Schuldenproblematiek «Schulden: naar. Nieuwe impulsen in de schuldenproblematiek.» Deze kabinetsreactie is u toegezegd bij brief van 14 juli jl. Begin september heeft de griffer van de vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer mij verzocht zo spoedig mogelijk mijn visie te geven op de aanbevelingen van de commissie Schuldenproblematiek ter zake van het wetsvoorstel Wijziging van de Faillissementswet in verband met de sanering van schulden van natuurlijke personen (kamerstuk 22 969). De betreffende aanbevelingen maken deel uit van deze kabinetsreactie.

In verband met uw voornemen om over te gaan tot agendering van dit wetsvoorstel voor plenaire behandeling na ontvangst van de kabinetsreactie, deel ik u mede dat het kabinet u nog een nota van wijziging zal doen toekomen met betrekking tot de positie van studieschulden op grond van de Wet Studiefinanciering in het kader van de wettelijke schuldsanering.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. P. W. Melkert

Inleiding

De commissie Schuldenproblematiek heeft op 14 juli 1994 haar rapport «Schulden: naar. Nieuwe impulsen in de schuldenproblematiek» uitgebracht. De commissie werd bij brief van 29 oktober 1992 ingesteld, teneinde het door het kabinet voorgestane integrale schuldenbeleid nader vorm te geven. In de Beleidsnotitie «inkomen en rondkomen rond het sociaal minimum» (TK-stukken, vergaderjaar 1991-1992, 22 538, nr. 4) kondigde het kabinet aan te streven naar een grotere effectiviteit van schuldregelingen en schuldpreventie.

Het kabinet achtte hiervoor een geheel andere benadering van schuldsituaties op lokaal niveau noodzakelijk, samen met een andere aanpak om financiële problemen op te lossen. In de genoemde notitie wordt beleidsintensivering ter realisatie van een integraal schuldenbeleid noodzakelijk geacht. Gemeenten spelen een niet te verwaarlozen rol bij het vormgeven van het voorgestane beleid, vandaar ook de behoefte van het kabinet te komen tot het scheppen van politiek en bestuurlijk draagvlak. Het kabinet streeft er naar om voor gemeenten knelpunten weg te nemen en instrumenten aan te bieden voor het beter aanpakken van problematische schuldsituaties.

Het kabinet ziet een aantal taken voor het rijk en de gemeenten in het spanningsveld tussen enerzijds de noodzakelijke terughoudendheid van de (rijks)overheid bij bestedingsproblemen en schuldsituaties en anderzijds de noodzaak van beleidsintensivering ten aanzien van deze problematiek. In de notitie worden genoemd:

- a. de bevordering van een goed stelsel van mogelijkheden tot hulp bij en ondersteuning van het budgetbeheer van huishoudens voor die huishoudens die dergelijke ondersteuning wenselijk achten;
- b. het zorg dragen voor een goed stelsel van financiële steunverlening op individuele basis aan huishoudens die in financiële noodsituaties verkeren;
- c. het bevorderen dat een effectief en toegankelijk voorzieningenpakket tot stand komt met behulp waarvan, in geval problematische schuldsituaties zich voordoen, schuldsituaties op termijn kunnen worden beëindigd, uiteraard met inachtneming van de belangen van de schuldeisers;
- d. bevordering van de samenwerking tussen de betrokken instanties op lokaal niveau en stimulering van de samenhang in het beleid van die instanties, teneinde meer schuldsituaties duurzaam op te lossen.

De instelling van de commissie Schuldenproblematiek had tot doel het door het kabinet voorgestane integrale schuldenbeleid inhoudelijk vorm te geven; het rapport «Schulden: naar. Nieuwe impulsen in de schuldenproblematiek» is daar de uitkomst van.

Ook een zo spoedig mogelijke invoering van het wetsvoorstel Schuld-sanering natuurlijke personen ziet het kabinet in dit verband als een onderdeel van de beleidsintensivering op het vlak van het schuldenbeleid. Naar de mening van het kabinet vormt het bestaan van de mogelijkheid om op wettelijke basis een schuldsaneringsregeling tot stand te brengen een belangrijke stimulans om schuldenproblemen reeds in de minnelijke sfeer tot een oplossing te brengen.

Problematische schuldsituaties

Het aangaan van kredietverplichtingen is in onze samenleving een normaal verschijnsel. Er kunnen zich echter situaties gaan voordoen, dat deze kredietverplichtingen een zodanige omvang hebben aangenomen, dat huishoudens niet langer in staat zijn zelfstandig hun financiële verplichtingen te voldoen. Geschat wordt dat bij ongeveer 150 000 tot 200 000 huishoudens in Nederland sprake is van een dergelijke problematische schuldsituatie.

De oorzaken van problematische schuldsituatie zijn uiteenlopend. Een gangbaar onderscheid is die tussen overlevingsschulden, compensatieschulden, aanpassingsschulden en overkrediteringsschulden. Overlevingsschulden worden veroorzaakt door een relatief geringe vrije bestedingsruimte. Vaak gaat het hier om een samenloop van betalingsachterstanden en postorderschulden. Vooral bij huishoudens met een lager inkomen kunnen zich compensatieschulden voordoen, voortvloeiend uit deprivatiegevoelens. Overkrediteringsschulden doen zich anderzijds meer voor bij huishoudens met een hoger inkomen, die hun consumptiebehoefte op een te ruime schaal hebben gefinancierd. Door veranderde levensomstandigheden, zoals echtscheiding en een plotse inkomensachteruitgang, kunnen aanpassingsschulden voorkomen. In de praktijk is een dergelijk onderscheid minder goed te maken en zullen deze oorzaken vaak in combinatie voorkomen.

De commissie Schuldenproblematiek constateert dat de verschillende situaties waarin problematische schulden voorkomen in drie categoriën kunnen worden verdeeld: het eenmalige probleem, het structurele gedragsprobleem en de structurele onbalans tussen inkomen en vaste uitgaven.

Uit onderzoek blijkt dat er een ingewikkelde relatie bestaat tussen de hoogte van het inkomen en het voorkomen van problematische schulden. Huishoudens met lage inkomens hebben minder vaak schulden dan huishoudens met een hoger inkomen. Deze schulden hebben echter wel vaker een problematisch karakter. Andere samenhangen worden onder meer geconstateerd met het type huishouding, de sociaal-economische categorie van het hoofd en het aantal kinderen in een huishouding.

Het rapport «Schulden: naar. Nieuwe impulsen in de schuldenproblematiek»

De commissie Schuldenproblematiek noemt in haar rapport een aantal belangrijke maatschappelijke consequenties van problematische schuldsituaties en beschouwt deze tevens als de redenen waarom problematische schuldsituaties dienen te worden voorkomen dan wel opgelost. In de eerste plaats leiden problematische schulden tot verarming van huishoudens en een ontwrichting van de totale leefsituatie. In de tweede plaats kunnen problematische schulden een belemmering vormen voor de deelname aan maatschappelijke processen, inclusief de deelname aan betaalde arbeid. Tenslotte worden de kosten van problematische schuldsituaties via de tarieven van bedrijven en instellingen door ons allen betaald. Vormt het aangaan van schulden derhalve een verschijnsel dat tot het normale verkeer behoort in het particuliere domein, problematische schuldsituaties daarentegen leiden tot maatschappelijk onaanvaardbare gevolgen, die maken dat de overheid niet afzijdig kan blijven.

In het rapport wordt geconstateerd dat de vormgeving van een integraal schuldenbeleid in de praktijk wordt bemoeilijkt door knelpunten in de preventieve sfeer en knelpunten in de curatieve sfeer. In de preventieve

sfeer worden genoemd het niet-gebruik van voorzieningen, de onbalans tussen inkomsten en vaste lasten en het tekortschietend incassobeleid van (met name publieke) schuldeisers. In de curatieve sfeer worden genoemd onvoldoende aflossingscapaciteit en/of moraliteit van de schuldenaar, het gebrek aan medewerking van schuldeisers en/of schuldenaar bij het totstandbrengen van een schuldregeling en sommige (onbedoelde) negatieve effecten van wettelijke regelingen op het schuldhulpverleningsproces. Gebrekkige signalering en verwijzing van problematische schuldsituaties, de niet optimale inzet van aanwezige deskundigheid, ervaring en middelen en onvoldoende afstemming tussen diverse soorten schuldhulpverlening doen zich voor bij de organisaties die daarbij betrokken zijn.

In het rapport worden oplossingsrichtingen aangegeven die het ontstaan van problematische schuldsituaties dienen tegen te gaan, mogelijkheden aangekaart teneinde deze situaties effectief te kunnen oplossen en aanzetten gegeven voor een integrale aanpak van de schuldenproblematiek.

De Kabinetsreactie

Het kabinet onderschrijft de uitgangspunten en doelstellingen van het rapport van de commissie Schuldenproblematiek. De commissie heeft naar het oordeel van het kabinet op een integrale en volledige manier geprobeerd invulling te geven aan haar taak door het aandragen van concrete oplossingsrichtingen inzake de schuldenproblematiek; het kabinet spreekt hiervoor zijn waardering uit. Het kabinet wil de samenhang die in het rapport gebracht wordt in het traject van de schuldhulpverlening tussen preventieve- en curatieve sfeer als uitgangspunt kiezen voor verdere overheidsbemoediging. De inhoudelijke vormgeving kan daarbij tot steun zijn voor verder overleg tussen rijksoverheid, de lokale overheden, schuldhulpverleningsinstellingen, kredietverstrekkers en nutsbedrijven.

Voor zover de overheid een rol speelt ligt de primaire verantwoordelijkheid voor het schuldenbeleid bij lokale overheden, met name bij de gemeentelijke sociale dienst en bij de (inter)gemeentelijke kredietbank. De rijksoverheid beperkt zich derhalve tot:

- het voeren van overleg met intermediaire organisaties teneinde ontwikkelingen te initiëren;
- bieden van faciliteiten/financiering, bijvoorbeeld ten behoeve van experimenten;
- kaderstelling en bestuurlijke verantwoordelijkheidstoetsing door middel van regelgeving.

De vormgeving van een integraal schuldenbeleid op lokaal niveau veronderstelt een sterke mate van bemoeienis en betrokkenheid tussen de genoemde partijen in de gemeente en/of regio, een vorm van netwerkorganisatie, waarbij het preventieve en curatieve traject op elkaar dient aan te sluiten en elkaar dient aan te vullen. Gesteld kan worden dat de omvang en de aard van de overheidsbemoediging zal toenemen, respectievelijk een zwaarder karakter zal krijgen, naarmate benodigde maatregelen worden verschoven van de preventieve naar de curatieve sfeer.

Met deze aanpak dient naar de mening van het kabinet het volgende te worden bewerkstelligd:

- terugdringing van het aantal huishoudens dat in een problematische schuldsituatie verkeert;
- een snellere signalering van huishoudens die in een problematische schuldsituatie dreigen te geraken of verkeren;
- een verhoging van het bereik van het percentage huishoudens met een problematische schuld door de professionele schuldhulpverlening;

- een verhoging van het aantal schuldregelingen dat tot stand komt;
- een vermindering van het percentage huishoudens dat recidiveert na het afsluiten van een schuldregeling.

Preventieve maatregelen

Het Kabinet deelt de mening van de commissie dat een integraal schuldenbeleid op lokaal niveau een meerwaarde heeft ten opzichte van incidentele samenwerking tussen de betrokken organisaties bij de schuldhulpverlening. Het integrale karakter komt tot uitdrukking in de invulling en uitvoering van het schuldenbeleid. De meerwaarde ligt volgens de commissie onder andere in een inzichtelijker hulpaanbod voor cliënten, vergroting en bundeling van de deskundigheid, een inzichtelijker taakverdeling en verwijzing en een beter inzicht in de omvang en aard van de problematiek alsmede de genoemde knelpunten bij de vormgeving en organisatie van het integrale schuldenbeleid. Daarbij kent de commissie een aantal fasen in de relevante processtappen om tot een effectieve aanpak van problematische schuldsituaties te komen. De commissie onderscheidt een nul-fase gericht op algemene en categoriale preventie van problematische schuldsituaties. In fase 1, de diagnosefase, worden alle met schuldsituaties geconfronteerde instanties betrokken, gericht op individuele preventie van problematische schuldsituaties, signalering, en (eventueel) doorverwijzen naar een schuldhulpverleningsinstelling. Daarna volgt een probleemanalyse op individueel niveau, gericht op het oplossen van het probleem. In deze fase 2 krijgt de GKB een belangrijke rol om een saneringskrediet te verstrekken of een schuldbemiddeling tot stand te brengen. Het proces eindigt met een nazorgfase, gericht op het voorkomen van recidive, waarbij het geven van budgethulp centraal staat.

Het kabinet onderschrijft de gedachte tot integrale betrokkenheid van instanties binnen de schuldhulpverlening. Teneinde integratie te bereiken op het niveau waar betrokkenen en instanties het meest doelgericht aangestuurd kunnen worden, is een regiefunctie nodig op gemeentelijk niveau. Het kabinet ziet die mogelijkheden bij een lokale (inter)gemeentelijke instantie die een centrale rol kan vervullen bij de integrale benadering van de schuldhulpverlening. Uitgangspunt daarvan dient te zijn het financiële probleem binnen de problematische schuldsituatie effectief op te sporen en op te lossen. Het kabinet vindt het echter van belang dat de rol die een dergelijke instantie krijgt te vervullen in het proces van de schuldhulpverlening reeds in een eerder stadium van het proces van schuldhulpverlening aan de orde is, namelijk in de nul-fase, zodat het ontstaan van een mogelijke probleemsituatie vroegtijdig onderkend kan worden. Een mogelijkheid daartoe biedt het melden van betalingsachterstanden bij een lokaal meldpunt.

Kredietverstrekkers, nutsbedrijven e.d. zouden op grond van een bepaalde, door hen vast te stellen gedragscode, kunnen overwegen de cumulatie van betalingsachterstanden te voorkomen, door deze tijdig te signaleren. Een effectief incassobeleid, zoals door de Commissie Schuldenproblematiek bepleit, kan daarbij van dienst zijn. Het kabinet wil deze inzichten bespreken met de organisaties die daarbij een primaire verantwoordelijkheid hebben. Als mogelijk model zou daarbij het incassobeleid van de Belastingdienst ingebracht kunnen worden. Door betalingsachterstanden reeds in een vroeg stadium te signaleren wordt bereikt dat schuldenaren niet voor onoverkomelijke financiële problemen komen te staan, waardoor uitzicht op oplossing van de situatie niet gemakkelijk meer te realiseren is. De vroegtijdige signalering heeft voor het kabinet grote betekenis, omdat interventie op dat moment het meest effectief kan zijn.

In dit licht wil het kabinet de mogelijkheden voor een lokaal meldpunt serieuze aandacht geven door initiatieven op dat punt te ondersteunen.

Het neemt zich voor hierover in overleg te treden met de intermediaire organisaties. Tevens kan worden gedacht aan het financieren van een experiment.

Een knelpunt in de preventieve sfeer dat door de commissie wordt genoemd, te weten niet-gebruik van voorzieningen kan in deze optiek ook effectiever worden aangepakt, omdat bekend wordt welk probleem ontstaan is, teneinde de meest doelmatige middelen te kunnen inzetten. Het stimuleren van het gebruik van voorzieningen als instrument ter verbetering van de financieel-economische situatie geschiedt dan op een concretere en efficiëntere manier. Het kabinet is daarom geen voorstander van het idee om potentiële probleemgroepen categoriaal te benaderen. Zowel het benoemen van probleemgroepen als het benaderen van individuen zonder dat er directe aanleiding voor is vanuit een ontstane schuldsituatie, levert grote bezwaren op uit oogpunt van zorgvuldigheid en doelmatigheid. Wel ondersteunt het kabinet initiatieven die op individueel niveau een verbetering van de doelmatigheid van overheidsdiensten tot gevolg hebben. De gemeenten kunnen daarbij, conform de aanbeveling van de commissie schuldenproblematiek, onderzoeken of en hoe ze invulling geven aan de een-loket benadering. In dat verband is het kabinet positief over de gedachte om door middel van huisbezoeken concrete en gerichte voorlichting te verstrekken aan degenen die daarvoor in aanmerking komen. Tevens kan bij het huisbezoek worden vastgesteld of er reden is tot het bieden van voorzieningen en, zo ja, welke. Instrumenten als budgetbeheer en budgetbegeleiding kunnen daar eveneens bij overwogen worden en/of ingezet. De concrete invulling is afhankelijk van de behoefte en vereist dus maatwerk. Vandaar dat het kabinet zich niet uitspreekt voor een bepaalde benadering.

Het kabinet ziet een individuele benadering als een mogelijkheid om eventuele problemen op financieel gebied vroegtijdig op te sporen en daarvoor de vereiste deskundigheid en middelen in te zetten. Initiatieven, zoals een een-loket benadering zullen door het kabinet serieus ondersteund worden middels het bevorderen van het wegnemen van eventuele blokkades.

Het kabinet onderschrijft in de preventieve sfeer ook de verantwoordelijkheid van kredietverstrekkers voor het tegengaan van overkreditering, zoals door de commissie ingebracht. Ook het kabinet is van mening dat een zorgvuldige analyse van de financiële positie en draagkracht van de cliënt onderdeel dient te zijn van het acceptatiebeleid. Vandaar dat de Wet op het Consumentenkrediet (WCK) een uniform wettelijk regime biedt voor in principe alle vormen van beroeps- of bedrijfsmatige kredietverlening aan particuliere kredietnemers, met een looptijd van meer dan drie maanden en een krediet som van niet meer dan vijftigduizend gulden. De WCK verplicht kredietgevers ertoe hun acceptatiebeleid zodanig in te richten, dat alleen na een zorgvuldig en serieus onderzoek van de kredietwaardigheid – met andere woorden op basis van genoegzame inlichtingen omtrent de financiële positie en de draagkracht – van de kredietaanvrager, krediet kan worden verstrekt. Dat geldt ook indien de kredietverlening plaatsvindt in het kader van de verstrekking van klantenpassen en credit-cards. De bedoeling hiervan is juist om meer de nadruk te leggen op de eigen verantwoordelijkheid van de kredietverstrekkers. Zo zijn kredietgevers en kredietbemiddelaars ingevolge de WCK verplicht kosteloos een prospectus beschikbaar te stellen aan potentiële kredietnemers, waarin op een voor de consument toegankelijke wijze de belangrijkste rechten en verplichtingen van de kredietnemer worden weergegeven en de gevolgen van niet-nakoming van de kredietverplichtingen. Deze prospectus moet vooraf verstrekt worden aan potentiële kredietnemers en beoogt onder meer hen te beschermen tegen impulsieve kredietbeslissingen.

Het BKR beoogt door middel van een stelsel van centrale kredietregistratie enerzijds de risico's van kredietgevers te beperken en anderzijds overcreditering van kredietnemers te voorkomen. De registratie van wettelijke schuldsaneringsregelingen, die de commissie Schuldenproblematiek aanbeveelt, zou op zich passen in de doelstelling van het BKR. De commissie stelt daarbij voor dat het BKR een wijziging van haar statuten in die zin zou kunnen overwegen. Het kabinet onderschrijft deze suggestie van de commissie. Gezien de beperkte mogelijkheden om gedurende een schuldsaneringsregeling nieuwe krediet-schulden aan te gaan, speelt een dergelijke registratie vooral een rol in de periode nadat deze regeling is afgerond. Daarbij is echter van belang op te merken dat het BKR een privaatrechtelijk rechtspersoon is die geen overheidstaak uitoefent en zelfstandig haar beleid kan bepalen onder meer ten aanzien van de door de deelnemers ter registratie aan te bieden gegevens. De door de commissie Schuldenproblematiek voorgestelde zelfstandige registratiebevoegdheid van het BKR zou een aanzienlijke wijziging van het tot nu toe gevoerde registratiebeleid betekenen.

Het kabinet is voornemens in overleg te treden met het BKR, teneinde te onderzoeken welke mogelijkheden aanwezig zijn om, in het kader van preventie van overcreditering, schuldsaneringsregelingen in de registratie te kunnen opnemen.

De BKR zou tevens een rol kunnen spelen bij het eerder genoemde lokale meldpunt van betalingsachterstanden. Doordat dit meldpunt in die situatie niet alleen toegang heeft tot informatie over betalingsachterstanden, bijvoorbeeld bij nutsbedrijven en woningbouwcorporaties, maar ook toegang heeft tot de in de BKR opgenomen landelijke gegevens zou op individueel niveau meer inzicht kunnen worden verkregen in de cumulatie van betalingsachterstanden en schulden. Voordeel van het bijeenbrengen van deze gegevens op lokaal niveau is dat vanuit de positie dicht bij de burger op concrete wijze vervolgstappen kunnen worden ondernomen, bijvoorbeeld in de vorm van een huisbezoek. In overleg met de BKR zal worden bezien of een dergelijk benadering mogelijk is en zo ja, of een gebruik van dergelijke gegevens uit het BKR wijziging van de statuten vereist en/of wetswijziging.

Wat betreft de aandacht voor preventieve voorlichting, informatie en advies richt het kabinetsbeleid zich op een aantal taken uitgevoerd door (gemeentelijke en landelijke) instituten die door de verschillende overheden hiervoor worden gefaciliteerd. Onder voorlichting kan advisering over de methode van budgetteren in particuliere huishoudens worden verstaan. Ondersteunend hierbij is een databank ten behoeve van gezinsadviseurs en hulpverleners op verschillende niveaus (gemeenten, bedrijven en particuliere hulp- en dienstverlening). Het scholen en ondersteunen van hulpverleners ten behoeve van hun contacten met cliënten en van docenten ten behoeve van hun leerlingen is hierbij eveneens een belangrijk uitgangspunt. Educatieve voorlichting bestaat uit het tijdig vertrouwd maken van jongeren, via ouders en andere opvoeders, met elementaire vormen van financiële planning en beheer (budgetteren is een verplicht onderdeel van de Basisvorming). Voorts behelst voorlichting het uitgeven van publieksbrochures en massamediale publiciteit en adviezen. De gemeenten zijn autonoom in het kiezen van het voorlichtingsinstrumentarium. Op landelijk niveau worden methoden ontwikkeld door o.a. het NIBUD, die in de verschillende landelijke campagnes en bij het onderdeel budgetteren in de Basisvorming worden gebruikt.

Het kabinet sluit hiermee aan bij het beleid dat reeds in gang is gezet.

Het kabinet is zich ervan bewust dat de verschillende verslavingsvormen effecten hebben op de samenleving. Er is binnen het kabinet, maar ook in de maatschappij, momenteel volop discussie over de

beleidsaanpak. Met name is er grote aandacht voor het fenomeen krasloten, waarvan er jaarlijks maximaal 84 miljoen van verkocht mogen worden. De commissie beveelt aan om gemeenten het recht te geven de verkoop van krasloten in eigen gemeenten te verbieden. Het kabinet wijst in dit verband naar een omvattende evaluatie van krasloten, waarbij op korte termijn een onafhankelijk onderzoek zal worden gestart naar de mogelijk verslavende aspecten ervan. Het kabinet wacht de uitkomsten van dit onderzoek af, alvorens tot mogelijke maatregelen te besluiten.

Een laatste knelpunt dat in de sfeer van de preventie genoemd wordt, is de onbalans tussen inkomsten en vaste lasten. Op dit punt merkt de commissie op dat gemeenten een actievere rol dienen te vervullen, teneinde structurele verlaging van vaste lasten te bewerkstelligen voor de burgers in een financieel krappe jas. Het kabinet is van mening dat gemeenten een belangrijke rol vervullen in de schuldhulpverlening. Gemeenten zijn immers de overheidsorganen die de meest directe contacten hebben met burgers. Op lokaal niveau zijn aanpassingen denkbaar die dienstbaar kunnen zijn aan een vermindering van het ontstaan van problematische schuldsituaties. Het rijk draagt er zorg voor dat gemeenten over voldoende ruimte beschikken om problematische schuldsituaties beter aan te pakken, door het wegnemen van knelpunten en het aanbieden van instrumenten.

Het kabinet stelt vast dat de hoogte van het sociaal minimum toereikend is om in de noodzakelijke kosten van bestaan te voorzien. Er kunnen zich in individuele gevallen bijzondere omstandigheden voordoen, die het noodzakelijk maken dat (tijdelijke) voorziening (en) op grond van de bijzondere bijstand getroffen worden. Eventuele maatregelen om lokale vaste lasten te verlagen kunnen slechts op lokaal niveau genomen worden. Een aantal gemeenten hebben bijvoorbeeld energie-teams opgericht om de kosten van het energie-gebruik terug te dringen. Een tweede manier om vaste lasten te verlagen is budgetadvisering, zoals het verstrekken van adviezen voor het afsluiten van (ziektekosten)verzekeringen tegen zo voordelig mogelijke voorwaarden en premies en terugdringing van hoge telefoon- en autokosten. In de sfeer van de gemeentelijke belastingen zijn er thans in enige mate mogelijkheden aanwezig om tot kwijtschelding over te gaan. In een brief van 31 maart 1994 aan de voorzitter van de Tweede Kamer heeft de toenmalige Staatssecretaris van Financiën meegedeeld dat het kabinet heeft besloten tot verruiming van het gemeentelijk kwijtscheldingsbeleid. Het zou stapsgewijs vorm worden gegeven en aan de hand van de ervaringen zou worden gezien of een volgende stap gewenst is. Het betrekken van goedkopere woningen in combinatie met een verhuiskostenregeling kan in sommige gevallen eveneens uitkomst bieden.

Hier kan het rijk faciliterend zijn voor lokale overheden in de sfeer van advisering en overleg. Deze beperkte beleidsbeïnvloeding van het rijk past binnen de voorwaarden die het kabinet stelt aan het leveren van maatwerk bij de invulling en uitvoering van een integraal schuldenbeleid.

De commissie is van mening dat zowel het Rijk als de gemeente zogenaamde «Minima-Effect-Beoordelingen» dienen uit te voeren alvorens een besluit te nemen over de voorgenomen maatregelen.

Het kabinet wijst erop dat jaarlijks in de begrotingsstukken van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een overzicht opgenomen is met daarin de gevolgen voor de koopkracht van onder andere de minima van de voorgenomen beleidsmaatregelen van andere departementen voor het komende begrotingsjaar, de zogeheten specifieke inkomenseffecten. Zowel afzonderlijke effecten als de gecumuleerde ex ante-koopkrachteffecten worden daarin weergegeven. Het kabinet streeft ernaar dit overzicht van koopkrachteffecten zo mogelijk nauwer te doen

aansluiten bij consequenties die de maatregelen hebben voor de afzonderlijke groepen.

Het kabinet onderschrijft de aanbeveling aan gemeenten om een «Minima-Effect-Beoordeling» met betrekking tot gemeentelijke maatregelen uit te voeren en zal deze inbrengen in het overleg met de VNG.

De commissie acht het zinvol te streven naar een uniformering van de diverse inkomensbegrippen in wet- en regelgeving. Dit uiteraard in zoverre daarvan een positief effect verwacht mag worden op het gebruik van de diverse regelingen: uniformering is geen doel op zich.

In mei 1994 is een ambtelijk heroverwegingsonderzoek afgesloten naar de systematiek van inkomensafhankelijke subsidieregelingen. Het kabinet constateert dat er sprake is van een ingewikkelde en ondoorzichtige situatie en zal in zijn reactie op dat rapport zijn visie uiteenzetten op de onderhavige problematiek.

Curatieve maatregelen

Het rapport van de commissie Schuldenproblematiek doet een groot aantal aanbevelingen voor de verbetering van de schuldhulpverlening bij het oplossen van problematische schuldsituaties. Een belangrijk aantal daarvan richt zich op de hierbij betrokken lokale instanties. Het kabinet neemt zich voor deze aanbevelingen te bespreken met de betreffende intermediaire organisaties.

In deze kabinetsreactie zal met name worden ingegaan op de hoofdpunten van het rapport van de commissie, aanbevelingen waar het kabinet de opvatting van de commissie niet deelt en op de aanbevelingen die zich tot het rijk richten.

De commissie signaleert dat circa 50 procent van de aanvragen om een schuldregeling wordt afgewezen. Als belangrijkste grond wordt hiervoor genoemd het gebrek aan aflossingscapaciteit van de schuldenaar. Dit probleem doet zich vooral voor bij de huishoudens met een minimuminkomen. Daarnaast leidt de late aanmelding van de schuldenaren ertoe (pas als er een noodsituatie ontstaan is) dat de beschikbare aflossingscapaciteit in geen verhouding (meer) staat tot de schuldenlast, aldus de commissie.

Het kabinet ziet in dit laatste een bevestiging dat het optreden van betalingsachterstanden al in een eerdere fase gemeld moet worden bij een meldpunt in de omgeving van de schuldenaar, waarvanuit vervolgens actie ondernomen moet kunnen worden. Hierop is in het bovenstaande ingegaan.

Het kabinet vindt het zorgwekkend dat voor schuldenaren die onvoldoende mogelijkheden hebben om aan financiële verplichtingen te voldoen geen adequate maatregelen worden genomen. Juist in dergelijke gevallen bestaat immers behoefte aan die maatregelen. Dat momenteel slechts op vrijwillige basis een schuldsaneringsregeling tot stand kan komen, is blijkbaar een zodanig obstakel voor adequate hulpverlening dat veelvuldig een verzoek om schuldsanering wordt afgewezen.

Hierdoor wordt onderstreept hoe belangrijk het is dat een wettelijk kader wordt gecreëerd om het tot stand komen van schuldregelingen tot een minder vrijblijvende zaak te maken voor alle betrokken partijen. Het wetsvoorstel Schuldsanering natuurlijke personen beoogt hierin te voorzien. Een belangrijk element van dit wetsvoorstel is immers dat een regeling ook tot stand kan komen zonder instemming van de schuldeisers en dat de wettelijke schuldsaneringsregeling ook toepassing kan vinden bij een zeer geringe of zelfs ontbrekende afloscapaciteit. Het kabinet wil hier de doelstelling van het wetsvoorstel nogmaals benadrukken, namelijk het in het leven roepen van een regeling waarmee kan worden tegen-

gegaan dat een natuurlijk persoon die in een problematische financiële situatie terecht is gekomen, tot in lengte van jaren met zijn schulden achtervolgd kan worden (TK, 22 969, nr. 3, blz. 6).

Het kabinet is van oordeel dat bij studieschulden uit hoofde van de Wet Studiefinanciering sprake is van een zeer specifieke situatie die het noodzakelijk maakt om uitsluitend deze schulden uit te sluiten van de wettelijke schuldsaneringsregeling. Bij studiefinanciering gaat het om een unieke regeling, omdat al wordt afgestemd op de aanwezige draagkracht, zodat de afbetaling van een studielening op zichzelf nooit een probleem hoeft te zijn. Bovendien wordt de resterende schuld na 15 jaar kwijtgescholden.

Voorop blijft staan dat waar een schuldenregeling op minnelijke basis kan worden geregeld, dit de voorkeur heeft. Ook in dit verband verwacht het kabinet van het wetsvoorstel Schuldsanering natuurlijke personen een positieve invloed. Door het bestaan van een wettelijke schuldsaneringsregeling zal de bereidheid tot het treffen van regelingen in onderling overleg of tot het aangaan van een minnelijk akkoord met de schuldenaar worden bevorderd. Voor schuldeisers is daarbij relevant dat de rechter bij toepassing van de wettelijke regeling een saneringsplan kan vaststellen, zonder dat daartoe instemming van de schuldeisers nodig is. Een ander belangrijk punt voor hen is dat een minnelijke regeling als voordeel heeft dat de schuld doorgaans wordt afgedaan aan het begin van de regeling. Bij de wettelijke regeling kan sprake zijn van betalingen gedurende de looptijd of na afloop van de regeling. Daarnaast dient uit de boedel eerst de bewindvoerder te worden betaald en is gedurende de looptijd geen rente verschuldigd. Gezien de gevolgen van de wettelijke schuldsaneringsregeling voor de debiteur kan het ook voor deze aantrekkelijker zijn een schuldsanering op minnelijke basis te verkrijgen. Dit betekent ook dat de huidige praktijk van schuldhulpverlening door instellingen als gemeentelijke sociale diensten, Gemeentelijke Kredietbanken en particuliere instelling door de wettelijke schuldsaneringsregeling niet wordt doorkruist of bemoeilijkt. Het kabinet hecht aan deze stok-achter-deur-functie van het wetsontwerp Schuldsanering natuurlijke personen.

Ten aanzien van het wetsvoorstel doet de commissie enkele aanbevelingen. Een daarvan heeft betrekking op de beslagvrije voet en de looptijd van de schuldsaneringsregeling. Een meerderheid van de commissie beveelt een stelsel aan waarin moet worden uitgegaan van een beslagvrije voet van 94% en een «drie jaar, tenzij...»-principe. Deze «tenzij-bepaling» is door de commissie niet verder ingevuld. Evenmin is aandacht besteed aan de vraag of die regeling tevens zou moeten gelden indien de wettelijke schuldsaneringsregeling ook of uitsluitend betrekking heeft op schulden van een natuurlijke persoon die zijn ontstaan uit hoofde van een beroep of bedrijf. De wettelijke schuldsaneringsregeling is immers niet alleen bedoeld voor uitsluitend privéschulden.

Het kabinet gaat er van uit, dat ook in een systeem zoals dat door de commissie Boorsma wordt voorgesteld, er een bovengrens bedoeld zal zijn van, naar het kabinet veronderstelt, ten hoogste vijf jaren. Het is dan denkbaar dat aan deze «tenzij-bepaling» invulling wordt gegeven door in de wet expliciet de gevallen te noemen waarin van de drie-jaar-termijn zou kunnen of mogen worden afgeweken. Dat roept echter onmiddellijk de vraag op welke gevallen daarvoor in aanmerking komen. Een limitatieve opsomming heeft voorts het nadeel dat deze star is en in de praktijk wel eens onvolledig zal kunnen blijken te zijn. In verband met dit bezwaar zou dan gewerkt moeten worden met een open normering, bij voorbeeld in deze trant dat «gelet op alle omstandigheden» of «indien bijzondere redenen daartoe aanleiding geven» van de drie-jaar-termijn kan worden afgeweken. Maar de beoordeling van de rechter of daarvan in concreto sprake is, zou in de praktijk op hetzelfde neerkomen als het systeem van

het wetsvoorstel, waarin de rechter immers ook met alle feiten en omstandigheden rekening kan houden. Dat neemt niet weg, dat een systeem van «drie jaar, tenzij...» meer dwingend is en dat die termijn dan ook wel eens een algemene norm zou kunnen worden. Het kabinet vindt dat minder flexibel dan de systematiek van de voorgestelde wettelijke regeling waarin de rechter, behoudens een bovengrens van vijf jaar, vrij is in het vaststellen van de looptijd. De looptijd kan dan ook variëren van een betrekkelijk korte termijn (derhalve ook korter dan drie jaren) tot ten hoogste vijf jaren.

De in het wetsvoorstel opgenomen regeling laat alle ruimte dat de rechter eventueel aansluiting zoekt bij de termijn die thans in de praktijk bij buitengerechtelijke schuldsaneringen wel wordt gehanteerd. Zo kan worden aangesloten bij de door de Nederlandse Vereniging van Kredietbanken gehanteerde gedragscode van een schuldsaneringstermijn van in beginsel 3 jaar. De schuldenaar of een instelling als bij voorbeeld een Volkskredietbank met wie de schuldenaar reeds contacten heeft, kan de rechter uiteraard ook een voorstel doen voor de vast te stellen looptijd. Bovendien is in het wetsvoorstel een voorziening getroffen op grond waarvan de rechter zelf deskundigen kan vragen hem te adviseren. Dat geldt ook voor de vaststelling van de looptijd van de schuldsaneringsregeling.

Bij de kwestie van de looptijd moet voorts betrokken worden de in het wetsvoorstel opgenomen regeling dat aan de schuldenaar méér van zijn inkomsten gelaten kan worden dan het altijd vrij te laten bedrag waarvoor in het wetsvoorstel is aangeknoopt bij de beslagvrije voet. Het behoeft dus niet zo te zijn dat iedere schuldenaar onder de schuldsaneringsregeling zonder meer alleen een bedrag gelijk aan de beslagvrije voet toekomt. Tussen de looptijd van de schuldsaneringsregeling en het eventueel door de rechter vast te stellen nominale bedrag bovenop de beslagvrije voet kan ook een verband bestaan. Het is goed denkbaar dat bij de vaststelling van de looptijd rekening wordt gehouden met een extra aan de schuldenaar te laten nominaal bedrag, of omgekeerd. Ook hier geldt dat de rechter met alle omstandigheden van het geval rekening kan houden. Uiteraard vergen de belangen van de schuldeisers dat bij het een en ander tevens met de omvang van hun vorderingen rekening gehouden kan worden. Naar de mening van het kabinet bestaat er in het flexibele systeem van de voorgestelde schuldsaneringsregeling geen behoefte aan een wettelijke bepaling dat als ondergrens een beslagvrije voet van 94% moet worden gehanteerd. Het wetsvoorstel biedt de rechter de mogelijkheid te voorkomen dat inkomsten uit arbeid volledig worden afgeroomd, zodat een prikkel blijft bestaan tot deelname aan de betaalde arbeid.

Een andere aanbeveling van de commissie heeft betrekking op de verdeelsleutel bij het doen van uitkeringen op vorderingen van bevoorrechte en concurrente schuldeisers. De commissie acht het «bevoordelen van juridisch preferente crediteuren in de wettelijke schuldsaneringsregeling, met een drie keer zo hoog percentage als de concurrente schuldeisers, ongewenst». De commissie stelt voor de preferente schuldeisers hooguit met een dubbel percentage te bevoordelen. Welke grens en welke criteria daarbij zouden moeten gelden, heeft de commissie in het midden gelaten.

Allereerst zij opgemerkt, dat het wetsvoorstel Schuldsanering natuurlijke personen zélf geen voorrechten creëert. Er wordt uitgegaan van de voorrechten die de wetgever reeds heeft geregeld in met name het Burgerlijk Wetboek en enkele bijzondere wetten. De wettelijke voorrechten zijn juist in het leven geroepen voor de situatie waarin een schuldenaar onvoldoende middelen heeft al zijn schulden te betalen. Naar geldend recht brengen de wettelijke voorrechten met zich mee, dat op concurrente

vorderingen pas kan worden betaald indien alle preferente vorderingen volledig zijn voldaan.

De voorgestelde wettelijke schuldsaneringsregeling «bevoordeelt» de geprivilegieerde schuldeisers niet. De voorgestelde verdeelsleutel van 3:1 maakt daarentegen juist een inbreuk op de positie van de bevoorrechte schuldeisers ten gunste van de concurrente schuldeisers. Anders zouden de concurrente schuldeisers immers niets krijgen zolang niet alle wettelijk bevoorrechte schuldeisers volledig zijn voldaan. Gelet op de ratio van de wettelijke voorrechten en op de gevolgen die de voorgestelde schuldsaneringsregeling toch al heeft voor de overblijvende vorderingen van de schuldeisers, is het kabinet van oordeel dat een verdergaande inbreuk op de positie van de bevoorrechte schuldeisers – door uit te gaan van een verdeelsleutel van 2:1 –, ongewenst is. Hierbij moet ook worden bedacht dat een verdeelsleutel van 2:1 zoals die thans wel wordt gehanteerd, een rol speelt bij het tot stand brengen van een minnelijk accoord, derhalve bij regelingen waarmee de schuldeisers instemmen. De in het wetsvoorstel opgenomen regeling betekent evenwel een wettelijke inbreuk op de voorrechten; toestemming van de schuldeisers is daartoe niet vereist. Ten slotte wordt nog opgemerkt, dat het tot stand brengen van een minnelijk akkoord met eventueel een andere verdeelsleutel dan in het wetsvoorstel is opgenomen ook (nog) mogelijk is, indien de schuldsaneringsregeling ten aanzien van de schuldenaar van toepassing is verklaard.

Het kabinet acht het met de meerderheid van de commissie niet wenselijk of noodzakelijk dat gemeenten bij minnelijke schikkingen een verzoek tot instelling van een moratorium kunnen indienen bij de rechter. Indien tijdens onderhandelingen om te trachten tot een minnelijke regeling te komen, mocht blijken dat een moratorium gewenst is, kan de schuldenaar een verzoek tot toepassing van de schuldsaneringsregeling indienen. Inwilliging van dat verzoek betekent geenszins dat een minnelijke regeling dan niet meer tot stand kan worden gebracht. Het toekennen van een zelfstandige bevoegdheid aan gemeenten tot het verzoeken van de instelling van een moratorium zou kunnen leiden tot het naar het oordeel van het kabinet ongewenste gevolg dat een gemeente een dergelijk verzoek doet tegen de wil van de schuldenaar zelf.

Teneinde de medewerking van schuldeisers aan minnelijke schuldsaneringsregelingen te bevorderen, beveelt de commissie aan om een algemene Gedragscode te ontwikkelen, waarin zowel schuldhelpverleners als schuldeisers zich kunnen vinden.

Het kabinet acht een dergelijke gedragscode thans niet noodzakelijk. Het wijst erop dat bij invoering van het wetsvoorstel Schuldsanering natuurlijke personen de verhoudingen die van belang zijn voor het tot stand komen van schuldregelingen fundamenteel worden gewijzigd. Het nieuwe wettelijke kader zal zonder twijfel ook gevolgen hebben voor de houding van schuldeisers bij minnelijke regelingen. Het kabinet wil het effect hiervan eerst afwachten.

De commissie besteedt aandacht aan de positie van woningcorporaties bij de medewerking aan schuldregelingen. De woningcorporaties worden over het algemeen geconfronteerd met het fenomeen «oninbare schulden», hetgeen impliceert dat een gedeelte van de huurachterstanden als oninbaar wordt aangemerkt. Woningcorporaties dienen, gelet op hun sociale doelstelling, de levering van hun diensten voort te zetten ook ingeval van huurachterstanden.

In de preventieve fase van schuldhelpverlening kan in overleg met de corporaties op lokaal niveau een meldpunt gehanteerd worden, waardoor onder meer huurachterstanden in een vroeg stadium voorkomen kunnen worden.

In de curatieve fase van schuldhelpverlening kunnen, naast overige schuldeisers, ook woningcorporaties in individuele gevallen van schuld-

sanering een rol spelen. In overleg met de koepels voor woningcorporaties (NCIV en NWR) zal worden bezien welke vormen daarbij mogelijk zijn. Andere lokale partijen dienen bij dit overleg betrokken te worden. Vermeld zij in dit kader dat woningcorporaties verzelfstandigd zijn en inmiddels een eigen financiële verantwoordelijkheid hebben, maar dat deze instellingen nog wel gebonden zijn aan bepaalde gedragsregels (Besluit beheer sociale huursector).

Voor zover de commissie aanbeveelt om de beslagwetgeving te evalueren, gaat het kabinet er van uit dat de commissie daarbij doelt op een evaluatie van de mogelijkheid beslag te leggen op uitkeringen op grond van de sociale zekerheidswetgeving. Sedert 1 april 1991 bestaat de mogelijkheid om ook op dit soort periodieke betalingen beslag te leggen. Op die datum werd de wet «Algemene regeling van beslag op loon, sociale uitkeringen en andere periodieke betalingen» van kracht, waarbij onder andere in art. 475c van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering de mogelijkheid is opgenomen om beslag te leggen op uitkeringen op grond van de sociale zekerheidswetten. De mogelijkheid om beslag te leggen op andere periodieke betalingen dan uitkeringen op grond van sociale zekerheidswetten, zoals bijvoorbeeld loonbetalingen of pensioen-uitkeringen, bestaat overigens al veel langer, vergelijk artikel 1638g BW (oud). Resumerend kan worden vastgesteld dat de wet «Algemene regeling van beslag op loon, sociale uitkeringen en andere periodieke betalingen» slechts een uitbreiding van het aantal voor beslag vatbare uitkeringen binnen de bestaande beslagwetgeving tot gevolg heeft gehad.

Het kabinet meent dat de problemen die de commissie signaleert niet zozeer verband houden met de beslagwetgeving als wel met het feit dat de kredietinstellingen geheel vrij zijn in het al dan niet verlenen van medewerking aan het totstandkomen van een schuldregeling. Daarnaast is een evaluatie alleen zinvol wanneer alle partijen – dus bijvoorbeeld ook individuele beslagleggers en niet alleen sociale diensten – die met de beslagwetgeving te maken hebben, bij de evaluatie worden betrokken. Het kabinet acht dit echter een vergaande inbreuk in de relatie tussen de diverse partijen en bovendien in de praktijk niet uitvoerbaar. Om voornoemde redenen overweegt het kabinet dan ook geen evaluatie van de beslagwetgeving.

De commissie beveelt aan alert te zijn op de eventueel negatieve gevolgen van de wijziging in de normensystematiek van de heringerichte Algemene bijstandswet op de beslagwetgeving. Het blijkt mogelijk te zijn, aldus de commissie, dat een alleenstaande terug wordt geworpen op 45 procent van het sociaal minimum. Dit berust evenwel op een misverstand. Ook nu is het al zo dat een alleenstaande niet het door de commissie aangehaalde sociaal minimum – zijnde het netto minimumloon – ontvangt. In de gewijzigde normensystematiek wordt bepaald dat een alleenstaande een norm heeft van 70 procent van de norm voor een echtpaar (zijnde het netto minimumloon). Dit is niet anders dan in de huidige situatie. In de heringerichte Algemene bijstandswet bestaat de norm die een persoon ontvangt uit een rijksdeel en een gemeentelijk deel. Voor een alleenstaande betekent dat een rijksdeel van 50 procent en afhankelijk van de leefsituatie een gemeentelijk deel van maximaal 20 procent. Tezamen derhalve eenzelfde norm als in het huidig beleid. In het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering wordt aangesloten bij de norm die iemand feitelijk ontvangt, zodat rekening wordt gehouden met het totaal van de algemene bijstand, dus zowel het rijks- als het gemeentelijk deel. Het kabinet is dan ook van mening dat er sprake is van een misvatting inzake de negatieve gevolgen van de wijziging van de normensystematiek in de heringerichte Algemene bijstandswet.

De commissie stelt voor om de terugvorderingsbepalingen zo te wijzigen dat gemeenten van terugvorderen afzien tenzij. De afwijking is door de commissie niet expliciet ingevuld, maar zij stelt daarbij voor fraudeschulden wel volledig terug te vorderen. Het kabinet is het met de commissie eens dat ten aanzien van fraudeschulden een strengere benadering moet worden gehanteerd dan bij andere schulden. Dit betekent onder meer dat bij minnelijke regelingen de invordering van fraudeschulden te allen tijde volledig dient te geschieden. Ten aanzien van de overige vorderingen is het kabinet van mening dat gemeenten de mogelijkheid moeten hebben om, indien dit voor het tot stand brengen van een minnelijke schuldregeling nodig is, geheel of gedeeltelijk te kunnen afzien van terugvordering en verhaal van de op dat moment bestaande schulden. Dit betekent dat de gemeente wel over dient te gaan tot verhaal van nieuwe verhaalstermijnen die na de totstandkoming van de saneringsregeling verschuldigd worden. Hiervoor zal een wettelijke basis worden gecreëerd. Wellicht ten overvloede merkt het kabinet op dat ingeval er sprake is van een wettelijke schuldsanering, de gemeente gebonden is aan het door de rechter vastgestelde saneringsplan. Hierbij is niet uitgesloten dat ook fraudeschulden worden betrokken in de regeling.

Voor het tot stand komen van schuldregelingen vormt de medewerking van de schuldenaar uiteraard een even noodzakelijke voorwaarde als die van de schuldeisers. Dit geldt waarschijnlijk in nog hogere mate voor een succesvolle uitvoering. De commissie doet dan ook een aantal aanbevelingen in deze.

De commissie is van mening dat bevorderd moet worden dat de betrokkene de mogelijkheden om betalingsverplichtingen na te komen zo groot mogelijk moet maken. Een schuldhulp-instantie zou uitdrukkelijk voorwaarden kunnen stellen met betrekking tot de aanvaarding van betaald werk door de schuldenaar en/of zijn of haar partner.

Het stellen van arbeidsvoorwaarden in een schuldregeling kan met name van belang zijn wanneer dergelijke verplichtingen niet gelden vanuit een van toepassing zijnd uitkeringsregime. Het kabinet is echter van mening dat het voor de schuldhulp-instantie moeilijk te beoordelen zal zijn hoe ver met dergelijke verplichtingen kan worden gegaan. Naar de opvatting van het kabinet dient daarom bij het opleggen van een dergelijke verplichting zoveel mogelijk gebruik te worden gemaakt van de kennis van daarin gespecialiseerde instanties. In het wetsontwerp Schuldsanering natuurlijke personen wordt het opleggen van dergelijke verplichtingen tot de bevoegdheden van de rechter gerekend bij het vaststellen van een schuldsaneringsplan. In de toelichting op dit wetsvoorstel wordt aangegeven dat het denkbaar is dat ook voorschriften of richtlijnen die betrekking hebben op het verwerven van inkomsten door het verrichten van arbeid door de rechter worden verbonden aan het saneringsplan (kamerstukken II, 22 969, 1992-1993, nr. 3 blz. 59).

Zoals de commissie aangeeft, kleven de nodige risico's aan het verrichten van extra inspanningen door gemeenten voor de arbeidsinschakeling van uitkeringsgerechtigden met schulden. Voorkomen moet worden dat degenen die rond kunnen komen met hun uitkering zonder in schuldproblemen te geraken, benadeeld worden doordat zij een lagere prioriteit krijgen bij arbeidsinschakeling. De prioriteitsstelling bij de toegeleiding naar de arbeidsmarkt is echter een gemeentelijke taak. Het zal daarbij steeds gaan om een totale beoordeling van de situatie van de betrokkene. Hierbij kan ook de schuldsituatie een rol spelen. Een dergelijke totaalbeoordeling is naar het oordeel van het kabinet ook op zijn plaats in de nazorgfase, als de schuldregeling met succes is afgerond.

In het kader van de herinrichting van de bijstandswet wordt voor gemeenten de mogelijkheid opgenomen om in bepaalde gevallen over te gaan tot gedwongen budgetbeheer. Het kabinet is het met de commissie eens in haar zienswijze dat van dit middel een terughoudend en

zorgvuldig gebruik dient te worden gemaakt. Het instrument is uitdrukkelijk niet bedoeld om de betrokkenen onder curatele te plaatsen van de gemeente. Uitgangspunt van de bijstandsverlening blijft dat iedereen in beginsel verantwoordelijk is voor zijn eigen bestaansvoorziening en voor de besteding van de middelen.

Het kabinet ondersteunt de aanbeveling van de commissie om recidive tijdens de schuldregeling te voorkomen middels budgetbeheer, motivatiegesprekken en het opstellen van schuldhulpverleningscontracten. Na afloop van een met succes doorlopen regeling zal dit slechts op vrijwillige basis moeten plaatsvinden. De betrokkene heeft dan immers aan de gestelde verplichtingen voldaan. Bemoeienissen vanuit de schuldhulpverlening zijn dan in principe niet meer aan de orde. Pas wanneer zich opnieuw betalingsachterstanden voor beginnen te doen, is er reden voor hernieuwd contact in de preventieve sfeer.

De organisatie van de schuldhulpverlening

In het rapport wordt geconstateerd dat in de organisatie van de schuldhulpverlening een aantal knelpunten te signaleren zijn. Genoemd worden een gebrekkige signalering en verwijzing van problematische schuldsituaties, de niet optimale inzet van aanwezige deskundigheid, ervaring en middelen en onvoldoende afstemming tussen diverse soorten schuldhulpverlening. De commissie is van mening dat een integraal schuldenbeleid een oplossing voor deze knelpunten kan zijn, omdat daarmee een hogere effectiviteit van de schuldhulpverlening bereikt wordt.

De commissie levert aanzetten voor een integrale aanpak in de vorm van een aantal hoofdlijnen:

- het is de bestuurlijke plicht van gemeenten een integraal schuldenbeleid op te zetten. Gaan gemeenten hier te lichtvaardig mee om, dan stelt de commissie een wettelijke bepaling inzake de schuldhulpverlening voor;
 - gemeenten moeten vrij zijn in de vormgeving ervan;
 - het integraal schuldenbeleid dient gebaseerd te zijn op een algemene gedragscode;
 - vastlegging in een samenwerkingsregeling van organisatie en doelstellingen van de schuldhulpverlening;
 - monitoring door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, om zo te bepalen of gemeenten voldoende aan schuldhulpbeleid doen;
 - de commissie verwacht dat dit beleid budgetneutraal kan worden gefinancierd;
 - daarnaast heeft de commissie een globaal model voor schuldhulpverlening ontwikkeld, bestaande uit een intakefase, een schuldregelingsfase en een nazorgfase. Dit model biedt gemeenten voldoende ruimte om een eigen model te ontwikkelen dat rekening houdt met de lokale omstandigheden en mogelijkheden.

Het kabinet onderschrijft het belang van een integrale aanpak van de schuldhulpverlening. Ook is het kabinet het eens met de verantwoordelijkheid die van de lokale overheid wordt verwacht bij de invulling en uitvoering van het schuldenbeleid. In de inleiding is gesteld dat het kabinet voor het rijk drie manieren ziet waarop het kan bijdragen aan de oplossing van de knelpunten die door de commissie Schuldenproblematiek zijn gesignaleerd. In zijn initiërende rol neemt het kabinet zich voor overleg te voeren met een aantal intermediaire organisaties, teneinde te bevorderen dat op het lokale niveau een grotere samenhang en effectiviteit tot stand komt bij de schuldhulpverlening, zoals voorgesteld door de commissie. Als eerste aanzet hiervoor heeft een peiling plaatsgevonden van de opvattingen in gemeentelijke kring. Het kabinet

acht op dit organisatorische vlak wetgevingsactiviteit van beperkte betekenis.

Met een spoedige invoering van het wetsvoorstel Schuldsanering natuurlijke personen wil het kabinet een bijdrage leveren aan het slechten van een belangrijke blokkade binnen de schuldhulpverlening. Het kabinet ziet als eerste aandachtspunt het bereiken van overeenstemming op hoofdlijnen in de benadering van de schuldenproblematiek tussen de intermediaire organisaties en overheden als een belangrijke en noodzakelijke beleidsintensivering.

Actiepunten naar aanleiding van de kabinetsreactie

1. Het kabinet ziet als eerste aandachtspunt om te proberen met intermediaire organisaties tot overeenstemming te komen over bijdragen die de betreffende actoren kunnen leveren aan een integraal schuldenbeleid.

2. Het kabinet wil de mogelijkheden voor een centraal meldpunt op lokaal niveau serieuze aandacht geven door initiatieven op dat punt te ondersteunen. Hiertoe zal het in overleg treden met de belangenorganisaties. Tevens kan gedacht worden aan het financieren van een experiment.

3. Het kabinet ziet een spoedige invoering van het wetsvoorstel Schuldsanering natuurlijke personen als een noodzaak voor het wegnemen van een belangrijke blokkade binnen de schuldhulpverlening.

4. Het kabinet wil bevorderen blokkades weg te nemen die het realiseren van initiatieven, zoals de een-loket benadering, in de weg staan.

5. Het kabinet is voornemens in overleg te treden met het BKR, teneinde te onderzoeken welke mogelijkheden aanwezig zijn om, in het kader van preventie van overkreditering, wettelijke schuldsaneringsregelingen in de registratie van het BKR op te nemen.

6. Het kabinet zal ingaan op de mogelijkheden om inkomensbegrippen te uniformeren in haar reactie op het rapport van de heroverwegingswerkgroep «systematiek van inkomensafhankelijke subsidieregelingen.»

7. De invordering van fraudeschulden dient altijd volledig te geschieden. Ten aanzien van de overige vorderingen is het kabinet van mening dat gemeenten de mogelijkheid moeten hebben om, indien dit voor het tot stand brengen van een minnelijke schuldregeling nodig is, geheel of gedeeltelijk te kunnen afzien van terugvordering en verhaal van de op dat moment bestaande schulden. Dit betekent dat de gemeente wel over dient te gaan tot verhaal van nieuwe verhaalstermijnen die na de totstandkoming van de saneringsregeling verschuldigd worden. Hiervoor zal een wettelijke basis worden gecreëerd.

8. Het Rijk zal in overleg treden met de koepels voor woningcorporaties (NCIV en NWR) om te bezien op welke wijze woningcorporaties een rol kunnen spelen in individuele gevallen van schuldsanering.

9. Tevens zal het rijk een stapsgewijze verruiming van het gemeentelijk kwijtscheldingsbeleid mogelijk maken.

10. Het Rijk zal een faciliterende rol vervullen voor lokale overheden in de sfeer van advisering en overleg, teneinde te bevorderen dat vaste lasten verlaagd kunnen worden.

11. Het kabinet zal over de mogelijkheden van een «minima-effect-beoordeling» van gemeentelijke maatregelen in overleg treden met de VNG.

12. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal door middel van monitoring volgen of gemeenten een integraal schuldenbeleid tot stand brengen.