

Beleidsopties IBO Problematische schulden

- Tijdens het IBO-proces zijn gesprekken gevoerd met organisaties, betrokkenen uit de praktijk en ervaringsdeskundigen. Hieruit zijn ideeën opgehaald. Alle gesprekspartners is daarnaast gevraagd om een top 5 aan maatregelen in te sturen en dat hebben we ook aan een reeks van andere partijen in en rondom de schuldketen gevraagd. Ook zijn (recente) onderzoeken en verkiezingsprogramma's op potentiële maatregelen bekeken. Al deze maatregelen zijn samengevoegd in een groslijst, waarna een inschatting is gemaakt of de maatregel binnen de scope van het IBO viel, de maatregel duidelijk en concreet omschreven was en of de verwachting was dat deze uitvoerbaar zouden kunnen zijn op korte of langere termijn. De 52 maatregelen die het meest aan deze criteria voldeden zijn uitgewerkt en opgenomen in deze bundel met beleidsopties.
- In hoofdstuk 7 van het hoofdrapport zijn de maatregelen uit het IBO opgedeeld in drie categorieën. Allereerst zijn er fiches die het IBO ziet als wenselijk om te nemen en daarom in het basispakket heeft gezet. Ten tweede zijn er aanvullende maatregelen uitgewerkt die de maatschappelijke kosten naar verwachting zullen verminderen, maar wel om een nadere afweging vragen. Tot slot zijn er maatregelen uitgewerkt die vaker worden geopperd in het debat, maar waarvan het IBO niet aanraadt ze door te voeren. Sommige fiches bestaan uit meerdere varianten, waarbij in sommige gevallen deze varianten in verschillende categorieën zijn ingedeeld. Dit staat aangegeven in het fiche zelf.
- Nieuwe maatregelen zullen naast extra middelen ook capaciteit vergen in termen van beleidsontwikkeling, afstemming, uitvoering en toezicht; de genoemde invoeringstermijnen zijn dan ook onder voorbehoud van voldoende capaciteit op deze onderdelen.
- NB: binnen de gegeven tijd zijn relevante aspecten, variërend van doelmatigheid tot de uitvoerbaarheid, zo goed mogelijk in beeld gebracht. Tegelijkertijd zal als de politiek over deze fiches wil besluiten in meer of mindere mate nadere uitwerking nodig zijn.

Inhoud

Beleidsopties IBO Problematische schulden	1
Overstijgend	4
Basispakket	5
Ov1 Integraal schuldenoverzicht.....	5
Ov2a Toegang schuldhulpverlening tot integraal schuldenoverzicht.....	13
Ov2b Integraal schuldenoverzicht: geautomatiseerde signalering	15
Ov2c Integraal schuldenoverzicht: inzicht voor afbetalingsplan en meedelen in beslag	18
Aanvullende maatregelen	20
Ov2d Toegang kredietverleners tot integraal schuldenoverzicht.....	20
Ov3 Zorgplicht voor partijen in de keten.....	23
Ontstaan schulden	26
Basispakket	27
On1 Betaal- en ontvangstmomenten op elkaar afstemmen	27
On2 Ondergrens bedrag BKR-registratie verlagen	30
On3 Verlagen verificatiegrens bij kredietwaardigheidstoets consumptief krediet	32
On4 Leeftijdsverificatie bij BNPL	34
On5 Financiële educatie voor kinderen en jongeren	37
Aanvullende maatregelen	40
On6 Verplicht spaarpotje op sociaal minimum	40
On7 Beperking van online kansspelen	44
On8 Langer in BKR registreren na problematische schulden	47
On9 Positieve registratie BKR van studieschulden en hypotheek specifieke doelgroepen	50
Juridisch niet haalbaar	53
On10 Verbod BNPL of extra regulering kopen op factuur.....	53
Voordelen wegen niet op tegen de nadelen.....	56
On11 Verlagen van maximale kredietvergoeding om aanbod van krediet te ontmoedigen	56
On12 Betaalpauze huur/hypotheek bij levensgebeurtenis	58
Invordering	61
Basispakket	62
I1 Eén loket voor overheidsincasso	62
I2 Verlagen aanmaningskosten verkeersboetes	66
I3 Ruimte om kostenoploop boetes ongedaan te maken en een verplichte kosteloze betalingsherinnering	69
I4 Gecoördineerd collectief afbetalingsplan	72
I5 Pauzeknop voor incassoactiviteiten (bij het afbetalingsplan)	76
I6 Verjaringsmogelijkheden beperken	78
I7 Verdienen aan kosten bij (door)verkoop van (executie)dossiers verbieden.....	81
I8 Alle kosten van civiele invordering herijken.....	83
I9 Zorgplicht voor gerechtsdeurwaarders.....	87
I10 Afschaffen of aanpassen preferente positie van schuldeisers	90

Aanvullende maatregelen	95
I11 Meedelen in beslag door meerdere schuldeisers.....	95
I12 Verhogen beslagvrije voet naar sociaal minimum.....	98
I13 Aanpassen wanbetalersregeling	101
I14 Verbieden voor zelfincassanten om incassokosten in rekening te brengen	104
I15 BRP-inzage voor Wki-incassobureaus	107
I16 Activerende beslagvrije voet	109
Alternatief voor basispakket	111
I17 Rechter mogelijkheid bieden opleggen betalingsregeling	111
Voordelen wegen niet op tegen de nadelen.....	114
I18 Gerechtsdeurwaarders in overheidsdienst en één gerechtsdeurwaarder per postcode	114
I19 Reguleer het opkopen van schulden beter.....	117
Schulden oplossen	120
Basispakket	121
S1 Kwaliteitsnormen voor schuldhulpverlening	121
S2 Maximale doorlooptijden schuldhulpverlening	124
S3 Begeleiding tijdens een WNSP-traject.....	126
S4 Eén helder schuldentraject	128
S5 Toegang tot ondersteuning bij lichte geldzorgen	132
Aanvullende maatregelen	134
S6 Opschalen van landelijke initiatieven	134
S7 Gemeente kan schuldregeling bindend maken bij 2/3 ^e schuldeisers akkoord.....	137
S8 Spaarpotje vanuit gemeente na schuldentraject.....	140
S9 Zelf sparen tijdens schuldentraject.....	143
S10 Centraliseren technische kant schuldhulpverlening	146
S11 Maatregelen om terugval in schulden na schuldregelingstraject te voorkomen	149
S12 Aflosvrije maanden in schuldregeling en Wsnp.....	152
Alternatief voor basispakket	153
S13 Comply or Explain schuldhulpverlening	153
S14 Subsidie minnelijk traject voor functionarissen 48 Wck	156
Voordelen wegen niet op tegen de nadelen.....	159
S15 Schuldenpardon	159

Overstijgend

Basispakket

Ov1 Integraal schuldenoverzicht

Basispakket
Fase: Overstijgend Doel: Het samenbrengen van alle relevante schulden op één portaal zodat burgers een volledig en makkelijk toegankelijk overzicht hebben van al hun schulden, betalingsachterstanden en beslagen.
Omschrijving maatregel
<p><u>Het integrale schuldenoverzicht zoals uitgewerkt in dit fiches is enkel voor burgers beschikbaar. Overwogen kan worden om gegevens ook aan derden (zoals schuldhulpverlening) beschikbaar te stellen, zie daarvoor de fiches Ov2a-d.</u></p> <p>Het doel van dit fiche is een volledig en eenduidig overzicht van schulden (waaronder kredieten en betalingsachterstanden) voor burgers op basis van uitwisseling en ontsluiting van gegevens. Door burgers inzicht te bieden in de verschillende vorderingen ontstaat er overzicht voor de inwoner met schulden. Op die manier wordt voorkomen dat de inwoner geen overzicht meer heeft en meer langdurige stress ervaart.</p> <p>Het gaat expliciet niet om het opstellen van een nieuw centraal register waar alle schulden apart worden geregistreerd. In plaats daarvan is het voorstel dat de verschillende plekken waar schulden geregistreerd staan zo worden vormgegeven dat deze gegevens op een eenduidige wijze kunnen worden samengebracht in een overzichtelijk portaal, een zogenaamde roteervoorziening. Dit portaal fungeert als een soort "grijparm" die gegevens van allerlei verschillende plaatsen combineert (via API's, application programming interfaces), maar de data bij de bron houdt. Het gaat hierbij onder meer om publieke vorderingen als belastingschulden, private schulden zoals leningen bij een bank en achterstanden bij vaste lastenpartners. In bijlage Ov1 is een overzicht gemaakt van alle schulden die onder het schuldenoverzicht (kunnen) vallen. Om van de versnipperde informatievoorziening te komen tot een helder overzicht voor burgers is een traject van meerdere jaren nodig, hieronder worden de stappen omschreven die daarin nodig zijn. Om te zorgen dat dit goed van de grond komt is een duidelijk politiek mandaat nodig om hierop de regie te nemen en onderstaande stappen te realiseren.</p> <p>Om een dergelijk project succesvol te laten zijn is een duidelijk politiek mandaat nodig en een heldere politieke en ambtelijke verantwoordelijkheid. Voorgesteld wordt daarom dat de primaire verantwoordelijkheid van dit project bij SZW ligt, zowel politiek (minister van SZW is hoofdverantwoordelijk) als ambtelijk. Dit is in lijn met de huidige trajecten Stroomlijning Keten Derdenbeslag. Uiteraard is een goede afstemming en samenwerking met andere ministeries van groot belang, zeker als daar de beleidsverantwoordelijkheid ligt van onderdelen van het integraal schuldenoverzicht. Dit geldt bijvoorbeeld voor het ministerie van financiën (gegevens van onder meer Belastingdienst en Toeslagen) en J&V (onder meer CJIB met Clustering Rijksincasso).</p> <p>Stappenplan voor een schuldenportaal</p> <ol style="list-style-type: none">1. <u>Overzicht.</u> In bijlage Ov1 staat een overzicht van zo veel als mogelijk relevante vorderingen en waar deze nu worden geregistreerd. Waar nodig wordt dit overzicht verder aangevuld. Het gaat dus om bestaande en nieuwe databanken.2. <u>Kiezen architectuurprincipes en standaarden.</u> De Rijksoverheid stelt, in overleg met ketenpartijen, kaders op waarbinnen gegevensuitwisseling plaatsvindt. Het gaat hierbij om het vastleggen van architectuurprincipes, standaarden, voorwaarden en duidelijke datadefinities waar iedereen in het domein mee dient te werken en waaraan nieuwe ontwikkelingen van gegevensuitwisseling zich moeten houden. Hierdoor wordt onderlinge uitwisseling en koppeling tussen gegevensbronnen mogelijk en spreekt iedereen dezelfde gegevenstaal (eenheid van taal en techniek). De overheid dwingt dit waar nodig af door de kaders toe te passen in eigen projecten van gegevensuitwisseling en als voorwaarde te stellen voor financiering van private projecten van gegevensontsluiting en -uitwisseling.3. <u>Kiezen welke gegevensbronnen worden gebruikt en welke gegevensbronnen nog moeten worden ontsloten.</u> Afhankelijk van de architectuurprincipes (stap 2) worden keuzes gemaakt

welke gegevensbronnen het beste kunnen worden gebruikt om alle relevante vorderingen samen te brengen. Zo moet worden besloten of kredietgegevens direct bij financiële instellingen worden verzameld of dat reeds bestaande gegevensoverzichten zoals het BKR wordt gebruikt. Afhankelijk hiervan kan ook worden gekozen om bepaalde gegevensoverzichten uit te breiden. Indien bepaalde gegevens nog niet worden ontsloten kunnen die wel relevant zijn voor het overzicht kunnen deze ook worden ontsloten.

4. Ontwikkelen portaal. Er wordt een gebruiksvriendelijk en veilig overheidsportaal ontwikkeld waar de gegevens worden samengebracht. Dit kan ook via een gebruiksvriendelijke app worden ontsloten die ook kan worden benut om bepaalde toepassingen voor een goed inzicht en beheer te bevorderen. Indien efficiënt wordt er verder gewerkt met bestaande portalen zoals het vorderingenoverzicht Rijk.

Voor een integraal overzicht van de financiële positie van huishoudens waarmee goed beoordeeld kan worden of schulden al dan niet problematisch zou ook een overzicht nodig zijn van de inkomens en vermogens van huishoudens. Deze is niet apart uitgewerkt, nader onderzoek zou nodig zijn hoe een dergelijk overzicht er uit zou zien.

Achtergrond/rationale

Op dit moment zijn er verschillende (private) initiatieven die een deel van de beschikbare gegevens ontsluiten voor een specifiek doel. Een voorbeeld van een privaatrechtelijk initiatief is de Schuldenwijzer, wat een register is van alle vorderingen waarbij een gerechtsdeurwaarder beslag heeft gelegd op een periodieke inkomstenbron. Bij al deze initiatieven geldt dat deelname vrijwillig is, waarmee er geen integraal overzicht ontstaat. Coördinatie, overzicht en bundeling is noodzakelijk om te komen tot een optimale ontsluiting van gegevens. Verplichte aansluiting is noodzakelijk voor een volledig overzicht maar zal -voor zover gegevens niet al worden ontsloten – wel leiden tot lastenverzwaring voor bronhouders. Er zijn eerdere initiatieven geweest om een meer integrale aanpak van de schuldenpositie te krijgen, waarvan het Landelijke Informatiesysteem Schulden (LIS) een belangrijk voorbeeld is. Dit was een initiatief waar onder meer de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB), de Nederlandse Vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (NVVK), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Energie Nederland betrokken waren. Een belangrijke reden dat dit initiatief geen succes is geworden is dat de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) zeer kritisch was over waarborging privacy en proportionaliteit. Lessen uit dit initiatief zijn relevant voor het opzetten van een nieuw schuldenoverzicht, maar uit de internationale vergelijking is eveneens gebleken dat een dergelijk overzicht wel wordt geboden in andere Europese landen.

Een optie voor het samenbrengen van de gegevens zou kunnen door het creëren van een integraal schuldenregister. Omdat een nieuw register belangrijke nadelen kent, is hier niet voor gekozen. Projecten gericht op het opzetten van een centraal register in bijvoorbeeld het zorg- of onderwijsdomein laten zien dat dit veelal duur is, lang duurt (soms decennia) of onhaalbaar blijkt, dat er fouten kunnen ontstaan doordat gegevens op meerdere plekken zijn opgeslagen en dat met een register weinig ingespeeld kan worden op nieuwe ontwikkelingen. Ten opzichte van het opzetten van een nieuw register heeft het ontsluiten van alle gegevens via één portaal het voordeel dat gebruik kan worden gemaakt van bestaande bronnen en gegevensuitwisseling. Dit voorkomt hoge kosten en lange doorlooptijd van herbouw. Daarnaast wordt voorkomen dat gegevens op meerdere plekken worden opgeslagen (principe: data bij de bron) waardoor problemen kunnen ontstaan door fouten of vertraging in de synchronisatie van gegevens.

Daarom is gekozen om alle gegevens over schulden te ontsluiten en te bundelen via enkele en op termijn één toegankelijk portaal. Zo wordt het individu ondersteund in de financiële zelfredzaamheid. Volledigheid van informatie over schulden¹:

- Zorgt dat mensen met schulden zelf mogelijkheid hebben goed geïnformeerde keuzes te maken bij het aangaan van krediet of andere financiële verplichtingen, doordat ze inzichtelijk hebben hoe ze er financieel voor staan (fase van ontstaan). Voor het individuele gebruik (bijvoorbeeld in de app) is naast schulden hiervoor ook inzicht in

¹ Relevante gegevens: uitstaande private kredieten (waaronder BKR, BNPL), private vorderingen en betalingsregelingen, achterstanden/vorderingen vaste lasten, publieke vorderingen en betalingsregelingen (waaronder belastingschuld, terugvordering toeslagen of uitkeringen), lopende beslagen, verrekeningen, openstaand bedrijfskredieten.

inkomsten en voorzieningen nodig zodat mensen hun vrije bestedingsruimte kunnen zien;

- Zorgt dat mensen beter overzicht houden bij het aflossen van schulden (fase van inning);
- Zorgt dat mensen met schulden zelf direct kunnen inzien als vorderingen terugbetaalcapaciteit overschrijden zodat actie kan worden ondernomen richting (schuld)hulpverlening (fase van oplossen);
- Zorgt dat mensen in de schuldhulpverlening snel volledig inzicht kunnen bieden in hun schulden waardoor sneller kan worden overgegaan tot het oplossen van schulden (fase van oplossen; zie ook fiche OV2a). Op dit moment duurt het enkele maanden om te komen tot een schuldregeling omdat veelal een volledig overzicht ontbreekt en niet alle schuldeisers in beeld zijn. Een volledig overzicht van schulden zal naar verwachting leiden tot lagere kosten in de uitvoering van de schuldhulpverlening.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Doeltreffendheid

Bij het aangaan van nieuwe financiële verplichtingen, bij het aflossen van schulden en het oplossen van problematische schulden is inzicht nodig in uitstaande kredieten en betalingsachterstanden in de verschillende fases van vordering. Door alle relevante gegevens over schulden te ontsluiten en te bundelen via enkele en op termijn één toegankelijk portaal wordt het individu ondersteund in de financiële zelfredzaamheid en wordt bijgedragen aan het voorkomen van schulden, tijdige aflossing van schulden en het oplossen van problematische schulden.

Doelmatigheid

De investering die nodig is om te komen tot een volledig overzicht van schulden vervangt voor een groot deel de huidige inefficiënte praktijk met versplinterde databronnen en overzichten. Vooralsnog is het individu afhankelijk van de volledigheid van de eigen administratie om dit inzicht te krijgen, eventueel aangevuld met informatie uit portalen die een gedeelte van de gegevens over schulden bevatten (zoals Schuldenwijzer of Vorderingenoverzicht Rijk). De verwachting is dat deze maatregel sneller en tegen minder geld is te realiseren dan het maken van een nieuw register en de burger kan helpen bij beter financieel overzicht te krijgen.

Gevolgen begroting

<i>In € mln.</i>	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Verder
<i>Uitgaven</i>				5-15	5-15	30-50	30-50	30-50	30-50 ('31/'32) 10-20 (struc)

Een kostenopbouw van dit project is lastig in te schatten en zal later moeten worden vastgesteld met behulp van uitvoeringstoetsen. De inschatting is dat het merendeel van de incidentele kosten ontstaan door ontwikkel- en aansluitkosten bij publieke uitvoeringsorganisaties en softwareontwikkelaars en private schuldeisers gericht op de ontsluiting van private schulden. Aanvullend zijn middelen nodig voor coördinatie, testen en bundeling van gegevens. Het merendeel van de structurele kosten gaan op aan beheer en tussentijdse wijzigingen. Toepassing van het integraal schuldenoverzicht op de wijze zoals omschreven in fiches Ov2a t/m Ov2d kan afhankelijk van de vormgeving leiden tot additionele uitvoeringskosten. Een meer nauwkeurige inschatting volgt uit onder meer uitvoeringstoetsen.

Financiële consequenties burgers/bedrijven

Er moet rekening worden gehouden dat een verplichte registratie door schuldeisers en beslagleggende partijen een administratieve last met zich meebrengt. Wat deze last precies gaat zijn is afhankelijk van nog te maken keuzes in het verdere uitvoeringsproces. Of dit inhoudt dat partijen nieuwe data moeten ontsluiten ten opzichte van de huidige situatie is afhankelijk van de inventarisatie en is op voorhand daarom nog niet te zeggen.

Economie

- Meer inzicht in schulden maakt een betere afweging mogelijk bij het aangaan financiële verplichtingen en aankopen. Gevolg is dat er minder onverantwoorde financiële

verplichtingen worden aangegaan waardoor schulden worden voorkomen en minder snel oplopen. Bedrijven hoeven minder lang op hun geld te wachten of schulden af te schrijven.

- Meer inzicht voorkomt gemiste betalingen in de inningsfase waardoor er minder ophogingen en ophoping van schulden ontstaan.
- Meer inzicht voorkomt ontstaan en versnelt het oplossen van problematische schulden (minder transactiekosten) waardoor het individu sneller als volwaardig consument kan deelnemen aan verkeer van goederen en diensten.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

Uitvoering

- Met name bij gegevens die bij (publieke) uitvoerder moeten worden ontsloten, moet rekening worden gehouden met schaarse ontwikkel- en IV-capaciteit.
- Coördinatie en bundeling zullen ertoe leiden dat mogelijk lopende initiatieven moeten worden stopgezet of samengevoegd. Dit kan gevolgen hebben voor draagvlak en (concurrentie)positie van partijen in het speelveld. Veel van de huidige subsidieontvangers en opdrachtnemers voor gegevensuitwisseling zijn belangrijke ketenpartijen en stakeholders binnen het bredere schuldendomein.
- Bij de nadere uitwerking zal het perspectief van mensen met schulden en andere eindgebruikers goed worden betrokken.

Juridisch

In de huidige vorm waarbij het individu alleen zelf toegang heeft tot het portaal waar alle relevante gegevens over schulden zijn gebundeld, zijn de juridische belemmeringen uit hoofde van de AVG beperkt. Onderdeel van dit traject is om in beeld te brengen welke gegevensontsluiting en -uitwisseling nog nodig is en welke wet- en regelgeving hiervoor moet worden aangepast. Hierbij zijn de inzichten uit het traject Werk aan Uitvoering ook van belang, via de Doorbraakteams en de *fast lane* voor gegevensdeling. Bovendien zal conform de vereisten uit de AVG de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit overtuigend moeten worden aangetoond bij het maken van nieuwe wetgeving vanwege de privacy-impact voor betrokkenen van wie (gevoelige) financiële persoonsgegevens worden verwerkt. Op basis van het subsidiariteitsvereiste moet worden gekeken of het doel dat voor de verwerking is vastgesteld, ook op een minder ingrijpende manier en/of met minder ingrijpende middelen kan worden bereikt. Het proportionaliteitsvereiste brengt met zich dat het doel van de verwerking van de persoonsgegevens in verhouding moet staan tot de inbreuk op de privacy van de betrokkene.

Aanpassing van wet- en regelgeving is nodig als gegevens reeds zijn ontsloten en worden uitgewisseld voor een ander doel of om nieuwe gegevens te kunnen ontsluiten en uitwisselen. Voor gegevens die nog niet worden uitgewisseld is waarschijnlijk een wettelijke verplichting nodig om bronhouders (zoals schuldeisers of incasserende partijen) gegevens te laten ontsluiten. Dit betreft het Burgerlijk Wetboek als het gaat om het registreren van alle consumentenkoopovereenkomsten of de Wet kwaliteit incassodienstverlening/ Gerechtsdeurwaarderswet wanneer het gaat om het registreren van onbetaalde rekeningen die zijn overgedragen aan een incassodienstverlener.

Het doel van een gecoördineerde, integrale aanpak, heeft tot gevolg een toenemend risico op onevenredig of onjuist gebruik van persoonsgegevens. Dit vraagt om passende technische en organisatorische maatregelen die een op het risico afgestemd beschermingsniveau waarborgen. Wanneer meer gegevens dan nu mogen worden uitgewisseld en gecombineerd, betekent dat ook dat eventuele fouten, dan wel onjuiste of onbevoegde gegevensuitwisseling, grote gevolgen voor de burger kunnen hebben. Er zal hierdoor oog moeten zijn voor de rechten van burgers (klachtmogelijkheden) bij de beoogde gegevensverwerking. Dit wordt gedeeltelijk ondervangen door gegevens zoveel als mogelijk bij de bron te laten en gegevens uit te wisselen in plaats van op te nemen in een nieuw register. Ook zullen er goede en waarschijnlijk complexe afspraken gemaakt moeten worden over de verwerkingsverantwoordelijkheid. En uiteraard zal aan de voorkant adequate technische en organisatorische beveiligingseisen voor gegevensuitwisseling geborgd moeten worden.

Planning

Ontwikkelen portaal. Er wordt een gebruiksvriendelijk en veilig overheidsportaal ontwikkeld waar de gegevens worden samengebracht. Indien efficiënt wordt er verder gewerkt met bestaande portalen zoals het vorderingenoverzicht Rijk.

Stap 1: Overzicht

- +/- 1 jaar – Overzicht in bestaande bronnen en ontbrekende gegevens

Stap 2: Ontwikkelen en kiezen standaarden

- +/- 3 jaar - Afstemmen en vastleggen van kaders (architectuurprincipes, standaarden, voorwaarden en duidelijke datadefinities).
- +/- 5 jaar – Aansluiting schuldeisers en invorderaars

Stap 3: Kiezen welke gegevensbronnen worden gebruikt

Stap 4: Ontwikkelen portaal

- +/- 3 jaar en 1 jaar aanloop

Maatschappelijk draagvlak

Mits data bij de bron worden gehouden, het individu zelf toegang over de gegevens heeft en zelf bepaalt met wie gegevens worden gedeeld, kan dit voorstel naar verwachting op brede maatschappelijk draagvlak rekenen. Voorwaarde is dat de kosten in de verhouding zijn met de baten.

Doenvermogen/gedragsaspecten

- Mensen met problematische schulden hebben vaak schulden bij veel verschillende schuldeisers. Het inzichtelijk hebben van verschillende schulden is belangrijk bij maken van financiële keuzes, zoals het aangaan van nieuwe schulden of het aflossen van schulden. Tot nu toe moeten mensen dit overzicht zelf maken en bijhouden. Dat vereist veel doenvermogen bij een groep waarvan we weten dat het doenvermogen juist laag is omdat zij veelal te maken hebben met financiële stress. Het aangeleverd kunnen krijgen van één overzicht waarin alle schulden inzichtelijk gemaakt worden maakt deze stap doenlijker voor mensen. Of en in welke mate het bieden van een overzicht ook daadwerkelijk bijdraagt aan het maken van goed geïnformeerde financiële keuzes, het houden van overzicht bij het aflossen van schulden, actie ondernemen richting (schuld)hulpverlening en het oplossen van schulden zal onderzocht moeten worden.
- Voorwaarde dat het overzicht deze uitkomsten oplevert is daarnaast afhankelijk van het consequent gebruik blijven maken van het schuldenoverzicht door mensen met schulden, waarbij we weten dat mensen met schulden hebben informatie juist vermijden. Aangezien mensen zelf het overzicht moeten opvragen of openen, kan het zijn dat mensen er bewust voor kiezen dit niet te doen.
- Waarschijnlijk biedt dit fiche daarom alleen een oplossing voor mensen die de intentie of behoefte hebben om een dergelijk overzicht op te vragen en te gebruiken. Dat betekent dat het belangrijk is om te onderzoeken hoe we de toegankelijkheid tot het portaal kunnen bevorderen. Daarnaast is het belangrijk om inzicht te krijgen in de manier waarop mensen de informatie op het portaal gebruiken bij het maken van keuzes. Een voorbeeld is mijnpensioenoverzicht.
- Het inzichtelijk hebben van schulden is een randvoorwaarde om financieel gezond gedrag te vertonen (mits mensen voldoende financiële middelen hebben om te voorzien in hun primaire levensbehoeften), maar is niet voldoende op zichzelf om financieel gezond gedrag te bestendigen.
- Daarnaast is het de vraag in hoeverre het realistisch is om uit te gaan van een compleet overzicht, ervan uitgaande dat mensen ook informele schulden kunnen hebben. Dit kan mogelijk ondervangen worden door duidelijk te maken wat het overzicht *niet* meeneemt.

Bijlage Ov1: overzicht alle schulden die in het schuldenregister (kunnen) worden opgenomen

<i>Wat?</i>	<i>Waar zit de oorspronkelijke data?</i>	<i>Waar geregistreerd?</i>	<i>Waar samengebracht?</i>	<i>Opmerkingen</i>	<i>Mogelijke aanpassing voor beter overzicht</i>
Consumptief krediet				Vanaf €250, looptijd meer dan 1 maand	Ondergrens verlagen naar €50 (zie fiche On2)
Persoonlijke lening	Kredietverstrekker	BKR			
Telecomkrediet, verzendhuiskrediet, huurkoop	Kredietverstrekker				
Krediet op betaalrekening	Kredietverstrekker				
Doorlopende kredietfaciliteiten	Kredietverstrekker				
Creditcard met gespreide betaalcapaciteit	Kredietverstrekker				
Hypotheek	Hypotheekverstrekker	Kadaster			Onder BKR brengen (zie fiche On9)
Achteraf betalen (BNPL)	Webshop, aanbieder BNPL	Vanaf 2026 BKR		Uitwerking hoe onder BKR valt onderdeel gesprekken CCD2	Invulling geven CCD2 door onder BKR te brengen met lage registratiewaarde
Overige private schulden			Allen bij derdenbeslagen op periodieke inkomstenbronnen d.m.v. Digitaal Beslagregister (DBR).		
Alimentatie achterstanden	Gedeeltelijk LBIO				
Abonnement gebruik voorzieningen of achterstanden	Niet				
Betalingen op factuur (medische kosten, loodgieter)					
Onverschuldigde betaling					
Onrechtmatige daad					
Informeel schuld		Kan bij Belastingdienst d.m.v. pandrecht	Door aard schuld moeilijk te registreren		
Achterstanden vaste lasten					

Achterstand vaste lasten	Energiebedrijven, woningcorporaties, zorgverzekeraars, etc.		Vindplaats schulden BKR, Inforing; gaat om signalering, geen register	Betalingsachterstanden op persoonsniveau bij aangewezen partijen worden beschikbaar gesteld aan de betreffende gemeente	Maak van vindplaats schulden niet alleen melding maar ook registratie hoogte
Vorderingen Overheid					
Studieschuld	DUO		Vorderingenoverzicht Rijk	Een deel van de vorderingen in de invorderingsfase van CJIB en DUO. In 2024 is de planning dat Belastingdienst, RVO, SVB en Toeslagen gaan aansluiten.	Onder BKR brengen (zie fiche On9)
Vordering toeslagen	Toeslagen				
Belastingschuld	BD				
Schulden CAK	CAK				
Openstaande boetes	CJIB				
Schulden RVO	RVO				
Schulden SVB	SVB				
Gemeentelijke belastingschuld	Gemeenten				Voorstel fiche I1 om onder vorderingen overzicht rijk te brengen

- Bovenstaande tabel geeft een overzicht van alle vorderingen die in het integrale schuldenoverzicht kunnen worden opgenomen en waar deze momenteel al geregistreerd dan wel samengebracht worden. Dit wil nog niet zeggen dat alle bronnen en bestaande uitwisselingen gebruikt gaan worden om tot het integraal schuldenoverzicht te komen. Op basis van de gekozen architectuurprincipes en kaders (stap 2) zal duidelijk worden welke bestaande initiatieven passen binnen de ontwikkelagenda.
- Bij *consumptief krediet* worden veel schulden, naast registratie bij de kredietverstrekker, ook geregistreerd bij het BKR voor zover het krediet een waarde heeft dat groter is dan €250. BNPL wordt momenteel niet geregistreerd door het BKR, maar na implementatie van de Europese richtlijn CCD2 zal dit wel gaan gebeuren. Voor het schuldenregister is het van belang uit te zoeken of het de voorkeur verdient de gegevens op te halen vanaf de kredietverstrekker zelf of dat het BKR ook gebruikt kan worden als bron waarvandaan de gegevens worden gehaald. Als dit laatste het geval is kan het helpen als zoveel mogelijk privaat krediet onder BKR wordt geregistreerd. Dit kan worden bereikt door het registratiebedrag van de BKR te verlagen (On2) en ook hypotheke bij BKR te registreren (On9) en daarnaast zoveel als mogelijk van BNPL ook onder BKR te registreren bij de implementatie van de CCD2.
- *Achterstand vaste lasten*, zoals betaalachterstanden bij energieleveranciers, woningcorporaties of zorgverzekeraars zijn ook relevant voor een integraal schuldenoverzicht. Voor de uitvoerbaarheid en overzichtelijkheid lijkt het logisch om enkel achterstanden te registreren vanaf minimaal 2 maanden. Behalve bij de vaste lastenpartijen zelf worden deze achterstanden enkel als signaal geregistreerd bij het Vindplaats voor Schulden (VPS) van het BKR. Ook dient in de uitwerking van het schuldenoverzicht uitgezocht te worden of verzameling van gegevens het beste via de bron zelf of via een centraler registratiepunt kan worden gedaan. In het laatste geval zou bekeken kunnen worden of VPS uitgebreid kan worden zodat het ook de hoogte van de achterstand registreert.
- *Overige private schulden* zijn een breed scala aan schulden die momenteel niet ergens centraal geregistreerd worden. Bij de uitwerking van het Schuldenoverzicht moet bepaald worden of het voor het Schuldenoverzicht nodig is om al deze soorten schulden te registreren en op welk moment. Dit kan namelijk vanaf de eerste dag dat niet op tijd is betaald, maar een registratie kan ook plaatsvinden wanneer er kosten in rekening worden gebracht. Uit recent onderzoek blijkt wel dat ongeveer driekwart van de schulden in een gemeentelijk schuldhulpverleningstraject bestaat uit private schulden. Er zijn verschillende privaatrechtelijke initiatieven die een gedeelte van de private schulden registreren. Een voorbeeld is schuldenwijzer wat een register is van alle vorderingen waarbij een gerechtsdeurwaarder beslag heeft gelegd op een periodieke inkomstenbron.
- *Vorderingen bij de overheid* worden momenteel enkel geregistreerd bij de relevante uitvoerder, zoals CJIB en de Belastingdienst. Wel wordt momenteel een vorderingenoverzicht Rijk uitgerold, waarvan de planning is dat alle vorderingen bij Toeslagen, de Belastingdienst, CAK, CJIB, DUO, RVO, UWV en SVB op 1 portaal voor de burger worden ontsloten. Hier missen dan schulden bij de gemeenten, als uitvoering wordt gegeven als fiche I1 dan zullen ook deze vorderingen toonbaar zijn in het vorderingenoverzicht Rijk. Een uitzoekpunt bij uitwerking van het integrale schuldenoverzicht is of het Vorderingenoverzicht Rijk als basis kan worden gebruik en dat hier de andere vorderingen aan worden toegevoegd. Het voordeel hiervan is dat bij een bestaand overheidstraject wordt aangesloten wat al het grootste deel van de overheidsvorderingen op 1 overzichtelijke plek samenbrengt. Een ander voordeel van het Vorderingenoverzicht Rijk is dat het niet alleen (problematische) schulden en betaalachterstanden toont, maar alle betaalverplichtingen.
- Het proces van private schulden is minder gestroomlijnd en wordt door een veelvoud aan partijen uitgevoerd. Het is daarom belangrijk om eenduidige afspraken te maken waar alle partijen aan gehouden zijn om een eenduidig beeld te kunnen vormen van de positie van een schuldenaar. Een aanknopingspunt kan zijn het in rekening brengen van incassokosten aangezien de wet voorschrijft dat een debiteur eerst in gebreke moet zijn gesteld met een termijn van 14-dagen om alsnog tot betaling over te gaan. Een ander ijkpunt kan zijn het leggen van een beslag of het verkrijgen van een vonnis omdat op dat moment de rechtmatigheid van een vordering is getoetst, maar een nadeel hierbij is dat je dan al vrij laat in het proces zit met de bijkomende kosten.

Ov2a Toegang schuldhulpverlening tot integraal schuldenoverzicht

Basispakket
Fase: Overstijgend Doel: Hulpverlening en/of bewind en budgetcoaching toegang geven tot het integraal schuldenoverzicht zodat op een effectieve wijze de debiteur kan worden geholpen.
Omschrijving maatregel
<p>Wanneer gegevens over schulden worden ontsloten en uitgewisseld om mensen met schulden inzicht te geven (zie fiche Ov1), kan worden overwogen om deze gegevens ook voor verschillende andere doelen in te zetten door gegevens beschikbaar te stellen aan derden.</p> <p>Met deze maatregel krijgen financiële hulpverleners toegang tot gegevens die noodzakelijk zijn om een schuldregeling tot stand te laten komen voor inwoners met schulden. Met financiële hulpverleners worden hulpverleners bedoeld die mensen met problematische schulden ondersteunen, zoals schuldhulpverleners en mogelijk ook bewindvoerders en budgetcoaches. Gezien de gevoelige aard van de gegevens wordt er in dit fiche van uitgegaan dat mensen met schulden zelf beslissen welke hulpverleners toegang krijgen tot de gegevens over schulden en dat zij het recht hebben om die toegang op een later moment in te trekken.</p>
Achtergrond/rationale
<p>Op grond van artikel 48 Wet op het consumentenkrediet mogen gemeenten, partijen die gemandateerd zijn door gemeenten en individuele beroepsgroepen zoals advocaten en bewindvoerders, inwoners met schulden ondersteunen bij het tot stand laten komen van een schuldregeling. Om te kunnen komen tot een passende schuldregeling is het noodzakelijk dat de schuldregelaars zicht hebben op alle vorderingen.</p> <p>Op dit moment zijn zij afhankelijk van de informatie die de inwoner met schulden aan hen geeft. Dit vraagt veel van het doenvermogen van mensen met schulden terwijl het doenvermogen veelal beperkt is. In de wet gemeentelijke schuldhulpverlening, waarin wettelijke grondslagen zijn opgenomen voor de uitwisseling van gegevens omtrent schuldhulpverlening, is dan ook opgenomen dat de gemeente de inwoner dient te ontzorgen wanneer het gaat om informatieverstrekking. Aanvullend aan gegevens die door de inwoner zelf worden aangeleverd, hebben gemeenten toegang tot portalen die een gedeelte van de gegevens over schulden bevatten. Op dit moment duurt het enkele maanden om te komen tot een schuldregeling omdat een volledig overzicht ontbreekt en niet alle schuldeisers in beeld zijn. Gezien de schuldregelaars onvoldoende toegang hebben tot gegevens over alle openstaande vorderingen, kunnen zij dan ook niet voldoen aan de wettelijke verplichting. Een eerste inschatting is dat beschikbaarheid van alle gegevens over schulden de totstandkoming van een schuldregeling met 1 à 2 maanden kan verkorten.</p> <p>Om tot een schuldregeling te komen zijn naast gegevens over schulden gegevens over inkomen en vermogen. Uitwisseling van deze gegevens is geen onderdeel van dit fiche.</p> <p>De gegevens kunnen daarnaast behulpzaam zijn in ondersteunende dienstverlening bij schuldenbewind en budgetcoaching om overzicht te krijgen in schulden en financiën te beheren.</p>
Doelmatigheid en doeltreffendheid
<p>Doeltreffendheid: door financiële hulpverleners toegang te geven tot één systeem waarin alle schulden van de inwoner met schulden staat, zorgt dit ervoor dat de inwoner wordt ontzorgd en er sneller een schuldregeling tot stand komt.</p> <p>Doelmatigheid: Als alle schulden via één systeem beschikbaar zijn dan wordt de looptijd van de schuldhulpverlening aanzienlijk verkort, worden er kosten van het schuldhulptraject bespaard (nu nog gemiddeld € 8.000 per traject), zijn er jaarlijks meer trajecten mogelijk bij gelijkblijvende capaciteit en komen er meer succesvolle schuldregelingen tot stand. Dit draagt bij aan de vermindering van het aantal mensen met problematische schulden.</p> <p>Daarnaast worden de administratieve lasten van schuldeisers verminderd. Op dit moment dient een schuldregelaar een verzoek te doen tot saldo-opgave. Wanneer er één systeem is waarin de</p>

schuldregelaar overzicht heeft in de vorderingen, levert dit een tijd (en dus middelen) besparing op voor zowel schuldeiser als schuldregelaar.

Gevolgen begroting

De inschatting voor de kosten voor het integraal schuldenoverzicht staan in fiche OV1. Eventuele beperkte additionele kosten voor toepassing (voor de overheid voor private partijen) zoals omschreven in deze maatregel zullen moeten worden bezien bij de nadere uitwerking.

Financiële consequenties burgers/bedrijven

N.v.t.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

Gekeken moet worden of bestaande uitwisselingsmechanisme waarvan gemeenten gebruik maken, geschikt zijn voor de gegevens die worden ontsloten op basis van de ontwikkelagenda. Als ook budgetcoaches en bewindvoerders toegang moeten krijgen, moet bezien worden welke vorm van toegang het beste past bij de uitvoeringspraktijk.

Gegevensuitwisseling op basis van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening is al mogelijk en in sommige opzichten zelfs verplicht.

Planning

Aanvullend op de planning van fiche Ov1 moeten uitwisseling worden opgezet met (schuld)hulpverleners en is mogelijk een wetstraject nodig. Dit kan grotendeels gelijktijdig worden uitgevoerd met de ontwikkelagenda van fiche Ov1.

Maatschappelijk draagvlak

Mits data bij de bron worden gehouden, het individu zelf toegang over de gegevens heeft en zelf bepaalt met wie gegevens worden gedeeld, kan dit voorstel naar verwachting op brede maatschappelijk draagvlak rekenen (eventueel kan *logging* worden toegepast: dan is duidelijk wanneer wie in het overzicht is geweest).

Doenvermogen/gedragsaspecten

Een goed overzicht van alle schulden dat beschikbaar is voor (schuld)hulpverleners ontzorgt mensen met problematische schulden.

De inwoner moet instaat worden gesteld om toestemming te verlenen aan de financiële hulpverlener. Daarnaast moet de financiële hulpverlening in staat worden gesteld om gebruik te maken van het systeem. Dit alles vraagt om enkele randvoorwaarden die nader uitgewerkt dienen te worden in een vervolgstap

Ov2b Integraal schuldenoverzicht: geautomatiseerde signalering

Basispakket (variant 1a)
Aanvullend (variant 1b)
Fase: Overstijgend Doel: Geautomatiseerd signaal richting gemeentelijke schuldhulpverlening bij oplopende betalingsachterstanden of openstaande schulden.
Omschrijving maatregel
<p>Wanneer gegevens over schulden worden ontsloten en uitgewisseld om mensen met schulden inzicht te geven (zie fiche Ov1), kan worden overwogen om deze gegevens ook voor verschillende andere doelen in te zetten door gegevens beschikbaar te stellen aan derden.</p> <p>De ontsluiting en uitwisseling van gegevens over betalingsachterstanden kan worden benut om de signalering van schulden voor schuldhulpverlening (de gemeente of partijen in opdracht van de gemeente) uit te breiden. In dit fiche worden twee varianten uitgewerkt.</p> <p><i>a.: Trigger o.b.v. enkel schulden in integraal schuldenoverzicht (Ov1), waarbij zowel burger als gemeente een signaal krijgen.</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Aanvullend aan de huidige vroegsignalering zou binnen het systeem van gegevensuitwisseling automatisch een signaal gegenereerd kunnen worden op basis van geregistreerde schulden uit het integrale schuldenoverzicht nog voordat schulden problematisch zijn. Zo kan bijvoorbeeld met een beslisregel bij betalingsachterstand van meer dan 100 dagen van meer dan € 2.000 een signaal worden afgegeven aan de gemeente van de betreffende inwoner. Eventueel kan worden overwogen om aan het signaal gegevens toe te voegen over de hoogte van de (totale) schuld en de naam van de schuldeiser(s) waar de schuld(en) open staat/staan, dit vraagt een nadere afweging.• Naar aanleiding van een signaal probeert de gemeente in contact te komen met de schuldenaar om een hulpaanbod te doen op eenzelfde manier als dit gebeurt bij de uitvoering van vroegsignalering. De gemeente doet, onder voorwaarde van het uitvoeren van een verantwoord sociaal incasso, op elk ontvangen signaal een hulpaanbod (doelbinding van de gegevensuitwisseling). Wanneer zij meerdere signalen of opeenvolgende signalen ontvangt, mag zij deze 'matchen'. Afhankelijk van de dreiging van het signaal (hoogte, type, dreigende situatie etc.) weegt de gemeente op welke manier zij het hulpaanbod doet: schriftelijk (brief/mail), telefonisch (bellen/whatsapp) of persoonlijk (huisbezoek/gesprek bij gemeente). Met het toevoegen van meerdere signalen kan de gemeente een betere afweging maken van de urgentie van het signaal en een beter passend hulpaanbod doen. <p><i>b: Trigger o.b.v. van combinatie schulden (Ov1) en inkomen/vermogen, waarbij zowel burger als gemeente een signaal krijgen.</i></p> <p>Omdat het risico op een problematische schuld niet alleen afhankelijk is van de hoogte van de schuld maar ook van de beschikbare middelen, neemt de kwaliteit van het signaal toe als ook inkomen en vermogen wordt meegewogen bij het afgeven van een signaal. Voor deze variant is daarom een randvoorwaarde dat er naast het integrale schuldenoverzicht ook een integraal inkomens- en vermogensoverzicht wordt gemaakt. Een integraal inkomens en vermogensoverzicht is een aanzienlijke opgave op zich, met bijbehorende uitdagingen ten aanzien van AVG en realisatie. Een lichtere variant is dat mensen zelf een inschatting van hun inkomen en vermogen invullen om te kijken hoe dat zich verhoudt tot de geregistreerde trigger. In dat geval zijn deze gegevens met name nuttig voor huishoudens zelf.</p>
Achtergrond/rationale
<p>Via vroegsignalering van betalingsachterstanden (huur, zorgpremie, drinkwater, energie) worden mensen met (dreigende) problematische schulden al in een vroeg stadium onder de aandacht gebracht bij de betreffende gemeente. Het gaat om signalen:</p> <ol style="list-style-type: none">1) Waarmee redelijkerwijs is te voorzien is dat een natuurlijke persoon niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of dat hij in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen (gebaseerd op definitie schuldhulpverlening artikel 1 Wgs), of;2) Die een bedreigende situatie voorspellen, inhoudende gedwongen woningontruiming, beëindiging van de levering van gas, elektriciteit, stadsverwarming of water of

opzegging dan wel ontbinding van de zorgverzekering (gebaseerd op artikel 4, tweede lid, Wgs).

Van gemeenten wordt verwacht dat zij op basis van deze signalen altijd contact opnemen. Op dit moment vinden naast deze signalen experimenten plaats met hypotheek, DUO, eigen bijdragen WMO/WLZ en gemeentebelastingen en wordt een experiment met de Belastingdienst/Dienst Toeslagen beoogd.

1a Trigger o.b.v. enkel schulden in integraal schuldenoverzicht (Ov1)

Vroegsignalering vindt daarmee vooralsnog plaats op basis van een signaal naar aanleiding van een of enkele geïsoleerde betalingsachterstanden.

Dit terwijl (het risico op) problematische schulden juist veelal ontstaan door een opeenstapeling van schulden en/of na een escalatie van een betalingsachterstand naar een dreigende situatie (afsluiting of ontruiming). Willen we dus, naast een meer preventief instrument als vroegsignalering, inzetten op problematische schulden eerder te signaleren is een aanvullende signalering van schulden ook wenselijk. Wanneer iemand met een (dreigende) problematische schuld sneller een hulpaanbod krijgt, neemt de kans af dat individuele en maatschappelijke kosten in de tussentijd verder oplopen. Een volledig overzicht van schulden kan daarom meer inzicht geven in de omvang van de problematische schuld waardoor gerichte signalering mogelijk is, hulp kan worden aangeboden en individuele en maatschappelijke kosten kunnen worden voorkomen. Door ook de burger een signaal te geven in het integraal schuldenoverzicht wordt ook de burger zelf gewezen op het zoeken van hulp.

1b: Trigger o.b.v. van combinatie schulden (Ov1) en inkomen/vermogen

Op basis van alleen de schuldenpositie is het lastig om in te schatten of de schuld problematisch is. Immers, met een hoog inkomen en/of vermogen kan ook een groot krediet goed te dragen zijn vice versa. Door ook gebruik te maken van een integraal inkomens en vermogensoverzicht is alle relevante informatie bekend om een goede inschatting te maken of een schuld problematisch is. Hierbij kan gewerkt worden met een bepaalde stelregel. Bijvoorbeeld: als de schuld x keer het inkomen overtreft dan is de schuld risicovol, als de schuld Y keer het inkomen overtreft dan is de schuld naar verwachting onhoudbaar. Zowel de burger als de hulpverlener kan op basis hiervan een helder signaal krijgen om zo in actie te komen.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Als geïsoleerde maatregel is signalering van schulden op basis van het schuldenoverzicht doeltreffend doordat het risico op problematische schulden gerichter wordt gesignaleerd en eerder een ondersteuningsaanbod kan worden gedaan, namelijk voordat de inwoner zelf hulp zoekt. Een mogelijk nadeel is dat deze maatregel prikkels bij schuldeisers wegnemen om op een maatschappelijk verantwoorde manier, met aandacht voor de schuldenaar, te incasseren. De verantwoordelijkheid kan hiermee worden afgewenteld op de gemeentelijke schuldhulpverlening. Een harde voorwaarde is daarom dat voorafgaand aan het versturen van een dergelijk signaal van schulden een verantwoord sociaal incassotraject gevolgd is door de schuldeiser(s). Een trigger op basis van zowel schulden als inkomen en vermogen is het meest doeltreffend, omdat deze dan gebaseerd is op volledige informatie en daardoor gerichter is.

De doelmatigheid van de maatregel is afhankelijk van het bereik. Op basis van de huidige ervaring met vroegsignalering is de inschatting dat 1 op de 5 mensen worden bereikt en dat ongeveer een derde daarvan ingaat op een hulpaanbod. Omdat deze signalering van schulden gerichter en, in veel gevallen, in een later stadium plaatsvindt is de verwachting dat een inwoner eerder open staat voor hulp. Als daarnaast bijvoorbeeld telefonisch contact als voorwaarde gesteld wordt bij het hulpaanbod van de gemeente zal het bereik en de hulpacceptatie naar verwachting hoger liggen dan bij vroegsignalering. Hoewel een trigger op basis van inkomen en vermogen doeltreffender is, hangt de doelmatigheid af van de kosten van het gebruiken van een integraal inkomens en vermogensoverzicht. Dit geldt zowel voor de uitvoerbaarheid als voor privacyaspecten. Enkel als de voordelen van een gerichte trigger hoger worden geacht dan de nadelen is de maatregel ook doelmatig.

Gevolgen begroting

De kosten van deze maatregel hangen af in hoeverre extra capaciteit van schuldhulpverlening noodzakelijk is. Als er geen additioneel budget wordt vrijgemaakt dan ziet de maatregel vooral

op het efficiënter gebruiken van signalen voor vroegsignalering. Hoe meer budget er wordt vrijgemaakt voor gemeenten hoe meer ruimte er is om additionele signalen te gebruiken om problematische schulden vroeg te signaleren.

In het hoofdrapport in hoofdstuk 7 wordt de aanbeveling gedaan om voor gemeenten extra middelen beschikbaar te stellen voor het uitvoeren van vroegsignalering. Deze extra middelen kunnen ook worden ingezet om een eventuele grotere werklast als gevolg van deze beleidsoptie te dekken, waarmee meer signalen kunnen worden gebruikt om vroeger hulp te bieden.

Financiële consequenties burgers/bedrijven

N.v.t.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

Bij nadere uitwerking van de maatregel is een zorgvuldige afweging nodig of de inbreuk op de privacy in verhouding staat tot de beoogde effecten. Het risico op onterechte signalen is groot, met name als er in de totstandkoming van het signaal geen rekening kan worden gehouden met inkomen en vermogen. De gevolgen van onterechte signalen kunnen bovendien in grote mate ingrijpen in iemands persoonlijk leven. Bij het meenemen van inkomen en vermogen speelt de uitvoerbaarheid van een dergelijk integraal overzicht. Dit dient nader te worden uitgewerkt. Daarbij brengt het signalen op enkel bedragen (zonder context) een extra risico met zich mee. Daarom is vanuit de Wgs en de lopende experimenten telkens expliciet benoemd waarom verwacht wordt dat met specifiek het betreffende signaal van betalingsachterstand verwacht wordt goede (en voor experimenten potentieel betere) voorspellers van problematische schulden opleveren. Gelet op de huidige ervaring met vroegsignalering (een klein percentage van 1 op de 5 mensen wordt mogelijk bereikt en ongeveer een derde daarvan gaat in op een hulpaanbod), moet worden afgevraagd of te rechtvaardigen is dat hiervoor gevegd wordt dat van een groot aantal burgers (gevoelige) persoonsgegevens wordt verwerkt, of dat het doel op een minder ingrijpende manier bereikt kan worden. Los van andere privacyvraagstukken die zich ontfouwen rondom het hebben en gebruiken van een integraal schuldenoverzicht (OV1) In ieder geval vraagt de maatregel complexe wetgeving die (ook vanuit de AVG gezien) goed onderbouwd zal moeten worden.

De maatregel leidt tot een aanzienlijk toename in de capaciteit van gemeenten voor het oppakken van vroegsignalen.

Planning

Aanvullend op de planning van fiche Ov1 moet een systeem van vroegsignalering worden ontwikkeld en ingebouwd. Daarnaast is een wetstraject nodig. Dit kan grotendeels gelijktijdig worden uitgevoerd met de ontwikkelagenda van fiche Ov1.

Maatschappelijk draagvlak

Het maatschappelijk draagvlak neemt toe naarmate het aantal onterechte signalen kan worden beperkt. Een ruimere beslisregel (bijvoorbeeld pas een signaal bij € 5.000 euro of ten minste een jaar achterstand) draagt hieraan bij maar gaat ten koste van effectiviteit. Daarbij zal een beslisregel, welke dan ook altijd een arbitraire scheidslijn (en dus politieke?) zijn en blijven. Als er in de totstandkoming van het signaal rekening kan worden gehouden met inkomen en vermogen, zal de doelgerichtheid en daarmee draagvlak naar verwachting toenemen.

Tegelijkertijd is een aandachtspunt dat het draagvlak voor een integraal schuldenoverzicht bij een deel van de bevolking kan afnemen als deze ook gebruikt wordt om zonder toestemming van de burger zelf op basis van dit schuldenoverzicht signalen door te sturen aan de gemeente.

Doenvermogen/gedragsaspecten

N.v.t.

Ov2c Integraal schuldenoverzicht: inzicht voor afbetalingsplan en meedelen in beslag

Basispakket (variant alleen gerechtsdeurwaarders)
Fase: Overstijgend Doel: Toegang schuldenoverzicht voor gerechtsdeurwaarders en incassodienstverleners (Ov1).
Omschrijving maatregel
<p>Wanneer gegevens over schulden worden ontsloten en uitgewisseld om mensen met schulden inzicht te geven (zie fiche Ov1), kan worden overwogen om deze gegevens ook voor verschillende andere doelen in te zetten door gegevens beschikbaar te stellen aan derden. Om gerechtsdeurwaarders beter rekening te laten houden met de beslagvrije voet, bijvoorbeeld bij een collectief afbetalingsplan, en een zorgplicht te geven is het noodzakelijk om de gerechtsdeurwaarder ook toegang te geven tot het schuldenoverzicht.</p> <p>In dit fiche is uitgewerkt hoe gegevens uit het integraal schuldenoverzicht (Ov1) kunnen worden benut voor invordering van schulden met als doel de beslagvrije voet van een debiteur beter te kunnen borgen en sneller een inschatting te kunnen maken van een problematische schuld. Dit om te voorkomen dat er veel "losse" betalingsregelingen worden getroffen waardoor de debiteur onder de beslagvrije voet uitkomt. Een goede informatiepositie bij invorderaars draagt eraan bij dat er geen onnodige kosten gemaakt worden, omdat het dan eerder en beter duidelijk is wanneer er sprake is van problematische schulden. Wanneer partijen een signaalfunctie krijgen (fiche I9) is deze informatie noodzakelijk om goed te kunnen doorverwijzen.</p> <p>Voor situaties waarbij er sprake is van beslag op een inkomstenbron is de beslagvrije voet van toepassing die, bij samenloop, wordt vastgesteld door de coördinerend deurwaarder. De beslagvrije voet wordt gezien als een absoluut minimum. De uitwisseling van gegevens over beslagen en verrekeningen waarmee de rol van de coördinerend deurwaarder moet worden versterkt, is reeds voorgenomen beleid. Hiervoor wordt het wetsvoorstel Stroomlijning keten voor derdenbeslag voorbereid.</p> <p>Naast een beslaglegging op het inkomen wordt debiteuren ook gevraagd om betalingsregelingen te treffen. Dit is in feite financieel niet mogelijk wanneer iemand van de beslagvrije voet moet rondkomen, maar schuldeisers en invorderaars weten dit niet altijd. Daardoor kan het voorkomen dat een burger door de incassodruk alsnog een regeling afsprekt. Ter voorkoming hiervan kan in een integraal schuldenoverzicht inzicht geboden worden in de hoogte van openstaande schulden, wie de schuldeisers zijn en/of de contactpersoon is en de hoogte van de vordering. I.c.m. fiche I4 kan een integraal schuldenoverzicht ingezet worden voor het treffen van een betalingsregeling voor alle geregistreerde vorderingen. Wanneer er al beslag is gelegd kan het integraal schuldenoverzicht ook gebruikt worden voor het meedelen in beslag (fiche I11).</p> <p>Een keuze die gemaakt moet worden is welke invorderende partijen inzage moeten krijgen in het register, maar ook of actuele informatie van deze partijen gebruikt kan worden om de meest recente stand van zaken in het register te tonen. In tegenstelling tot overheidsincasso is private incasso versnipperd en kan dit door verschillende partijen uitgevoerd worden. Schuldeisers kunnen dit zelf doen of overlaten aan incassodienstverleners, factoringorganisaties of gerechtsdeurwaarders. Vanuit de Wet kwaliteit incassodienstverlening staan derden die buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verrichten namens een derde of na overdracht bij een natuurlijk persoon onder toezicht van de Inspectie Justitie en Veiligheid. Deze partijen hebben tot 1 april 2025 de tijd om een verzoek tot inschrijving in het register in te dienen, waarna de Inspectie toezicht kan gaan uitoefenen. Gerechtsdeurwaarders staan onder toezicht van Bureau Financieel Toezicht en de incassoadvocaten staan onder toezicht van de dekens. Hierdoor is er toezicht dat deze partijen geen oneigenlijk gebruik maken van deze gegevens. Om de maatregelen I4 en I9 goed te kunnen borgen is het noodzakelijk dat in ieder geval gerechtsdeurwaarders toegang krijgen tot het integraal schuldenoverzicht.</p>
Achtergrond/rationale
Zie beschrijving fiche I4 en I11.
Doelmatigheid en doeltreffendheid

Mits de gegevens uitsluitend voor het doel worden gebruikt, draagt inzicht in schulden bij aan het afspreken van passende betalingsregelingen en het borgen van de beslagvrije voet waarmee het bestaansminimum voor dekking van noodzakelijke kosten van bestaan wordt geborgd. Ten opzichte van het integraal schulden overige versnipperde landschap van informatiebronnen leidt de maatregel tot een hogere doelmatigheid van de uitvoering en daarmee een verkorting van de periode dat huishoudens problematische schulden hebben.

- Het aantal rechtszaken over consumentenvorderingen, zal naar verwachting omlaag gaan. Het voorstel is zo ingericht dat het minnelijk oplossen van schulden het uitgangspunt wordt. Schuldeisers die gaan dagvaarden en zonder goede reden niet meewerken aan een afbetalingsplan, worden in de proceskosten veroordeeld.
- Het innen en verdelen van de afloscapaciteit vindt plaats in een efficiënter en dus kostenbesparend proces.

Schulden zullen vaker volledig afgelost kunnen worden (al dan niet met langere termijnen), doordat de schulden minder oplopen. De behoefte aan schuldregelingen tegen finale kwijting zal daardoor – naar verwachting – afnemen.

Gevolgen begroting

De inschatting voor de kosten voor het integraal schuldenoverzicht staan in fiche OV1. Eventuele beperkte additionele kosten voor toepassing (voor de overheid voor private partijen) zoals omschreven in deze maatregel zullen moeten worden gezien bij de nadere uitwerking.

Financiële consequenties burgers/bedrijven

- Vorderingen zullen naar verwachting vaker volledig worden betaald. Schuldeisers (ondernemers) zullen hierdoor te maken hebben met lagere afschrijvingen.
- Voor debiteuren geldt dat schulden minder snel zullen oplopen en daardoor minder vaak problematisch zullen worden. Hierdoor zal de kans op nieuwe schulden ook kleiner worden.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

De voorgestelde maatregel impliceert complexe wetgeving. Op dit moment is onduidelijk of er voldoende doelbinding is om gegevensuitwisseling te rechtvaardigen. Bovendien zal conform de vereisten uit de AVG de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit overtuigend moeten worden aangetoond bij het maken van nieuwe wetgeving vanwege de privacy impact voor betrokkenen van wie gevoelige financiële persoonsgegevens worden verwerkt. Op basis van het subsidiariteitsvereiste moet worden gekeken of het doel dat voor de verwerking is vastgesteld, ook op een minder ingrijpende manier en/of met minder ingrijpende middelen kan worden bereikt. Het proportionaliteitsvereiste brengt met zich dat het doel van de verwerking van de persoonsgegevens in verhouding moet staan tot de inbreuk op de privacy van de betrokkene.

Planning

Aanvullend op de planning van fiche Ov1 moet uitwisseling worden opgezet met de onafhankelijke partij die het afbetalingsplan opstelt of de coördinerend deurwaarder in geval van samenloop bij en/of meedelen in beslag. Daarnaast is een wetstraject nodig. Dit kan grotendeels gelijktijdig worden uitgevoerd met het stappenplan van fiche Ov1.

Maatschappelijk draagvlak

Zie beschrijving fiche I4 en I11.

Doenvermogen/gedragsaspecten

Zie beschrijving fiche I4 en I11.

Aanvullende maatregelen

Ov2d Toegang kredietverleners tot integraal schuldenoverzicht

Aanvullende maatregel
Fase: Overstijgend Doel: Overkreditering voor huishoudens voorkomen door kredietverleners meer relevante informatie over kredieten en achterstanden te geven.
Omschrijving maatregel
<p>Wanneer gegevens over schulden worden ontsloten en uitgewisseld om mensen met schulden inzicht te geven (zie fiche Ov1), kan worden overwogen om deze gegevens ook voor verschillende andere doelen in te zetten door gegevens beschikbaar te stellen aan derden.</p> <p>In dit fiche wordt voorgesteld dat kredietverleners gebruik kunnen maken van (een deel van) het integraal schuldenoverzicht bij hun beoordeling om al dan niet krediet te verstrekken aan huishoudens. Onder kredietverleners worden in dit fiche alle partijen verstaan die nu ook toegang hebben tot het BKR. Indien besloten wordt deze groep te verbreden (bijvoorbeeld naar aanbieders van BNPL) kan dit betekenen dat de proportionaliteit van dit fiche anders wordt. In dit fiche worden twee varianten uitgewerkt:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Kredietverleners krijgen enkel een codering of signaal bij een betalingsachterstand vaste lasten en een bepaalde duur/hoogte van schulden bij de overheid;2. Kredietverleners krijgen volledig inzicht in de hoogte en de duur van de uitstaande vorderingen uit het integraal schuldenoverzicht (waaronder betalingsachterstanden vaste lasten en vorderingen overheid).
Achtergrond/rationale
<p>Momenteel hebben kredietverleners via BKR al toegang tot een belangrijk deel van het uitstaande consumptief en betalingsachterstanden van deze kredietverleners. Aanvullend daaraan betekent toegang bij het integraal schuldenoverzicht dat kredietverleners ook de ontbrekende vormen van krediet (die nu niet bij BKR worden geregistreerd), schulden bij de overheid en betalingsachterstanden vaste lasten kunnen meewegen bij hun beslissing krediet te verstrekken aan huishoudens.</p> <p>Door deze informatie te verstrekken aan kredietverleners is het idee dat zij een betere integrale afweging kunnen maken bij de beoordeling van de kredietwaardigheid van de consument. Deze informatie wordt dan ook waar relevant verplicht meegenomen bij de kredietwaardigheidstoets die kredietverlenende partijen moeten uitvoeren. Als een consument bijvoorbeeld een grote betalingsachterstand op vaste lasten heeft of een aanzienlijke belastingschuld dan geeft dit een indicatie van de huidige betaalcapaciteit van de consument. Dit kan helpen de consument te beschermen tegen overkreditering.</p>
Doelmatigheid en doeltreffendheid
<p>Vanuit het perspectief van het verminderen van schulden en verlagen van het risico op problematische schulden lijkt het fiche doeltreffend. Kredietverleners hebben een vollediger overzicht van de financiële situatie van de consument en kunnen hun kredietverstrekking daar beter op afstemmen. In het geval er minder makkelijk krediet wordt verstrekt, vermindert het risico op oploop van schulden en daarmee het ontstaan van problematische schulden. Dit geldt zowel voor het verstrekken van het volledige inzicht aan kredietverstrekkers als werken met een codering, waarbij volledige informatie voorstrekking vanuit het voorkomen van problematische schulden meer doeltreffend lijkt omdat er meer informatie beschikbaar is om een goede weging te maken. Zeker voor de meest kwetsbare huishoudens kan het overkreditering voorkomen.</p> <p>Een belangrijke voorwaarde is dat gegevens niet voor een ander doel worden gebruikt dan een risicoafweging vanuit het belang van de aanvrager van het krediet. Met name het volledig overzicht bevat zeer persoonlijke en gevoelige informatie die ook voor andere doeleinde kunnen worden ingezet, terwijl de maatregelen om oneigenlijk gebruik te voorkomen beperkt zijn. Zie een nadere reflectie onder 'Uitvoeringsaspecten en juridische toets'.</p>

Een belangrijk nadeel van de maatregel is immers dat het ten koste kan gaan van de privacy van de burger. Bij elke kredietaanvraag heeft de kredietverstrekker afhankelijk van de vormgeving ofwel toegang tot het volledige vorderingenoverzicht van de consument of in elk geval signalen daarover. Vanuit privacyoverwegingen heeft het verstrekken van enkel een codering bij verschillende vormen van krediet een voorkeur. Gegeven het feit dat een groot deel van de kredietnemers zelf in staat is om een goede afweging te maken roept dit de vraag of dit proportioneel is. Het wegen deze mogelijke privacyoverwegingen tegenover de voordelen is uiteindelijk een politieke afweging.

Daarnaast is de vraag of de prikkels bij kredietverstrekkers altijd goed staan vanuit het oogpunt van de consument. Zeker in het geval met coderingen wordt gewerkt bestaat het gevaar dat een bepaalde codering (zoals een betalingsachterstand bij vaste lasten partners) voor kredietverstrekkers voldoende is om helemaal geen krediet meer te verstrekken, wat gegeven de financiële positie van huishoudens disproportioneel kan zijn. Ook kan dit in sommige gevallen huishoudens verder in te problemen brengen als zij helemaal afgesloten zijn van de kredietmarkt. De voorganger van de Autoriteit Persoonsgegevens waarschuwt voor het stigmatiserende karakter van beschikbaarheid financiële informatie.² Een mogelijke oplossing hiervoor is enkel achterstanden met een lange duur en/of significante hoogte te registreren. Vanuit juiste prikkelwerking lijkt volledige informatievoorziening aan de kredietverstrekker te voorkeur te hebben.

Gevolgen begroting

De inschatting voor de kosten voor het integraal schuldenoverzicht staan in fiche OV1. Eventuele beperkte additionele kosten voor toepassing (voor de overheid voor private partijen) zoals omschreven in deze maatregel zullen moeten worden gezien bij de nadere uitwerking.

Financiële consequenties burgers/bedrijven

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

De voorgestelde maatregel impliceert complexe wetgeving. Op dit moment is onduidelijk of er voldoende doelbinding is om gegevensuitwisseling te rechtvaardigen. Bovendien zal conform de vereisten uit de AVG de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit overtuigend moeten worden aangetoond bij het maken van nieuwe wetgeving vanwege de privacy impact voor betrokkenen van wie gevoelige financiële persoonsgegevens worden verwerkt. Op basis van het subsidiariteitsvereiste moet worden gekeken of het doel dat voor de verwerking is vastgesteld, ook op een minder ingrijpende manier en/of met minder ingrijpende middelen kan worden bereikt. Het proportionaliteitsvereiste brengt met zich dat het doel van de verwerking van de persoonsgegevens in verhouding moet staan tot de inbreuk op de privacy van de betrokkene.

In geval van nadere uitwerking zal uitgebreid moeten worden stilgestaan bij het voorkomen van oneigenlijk gebruik. Met name bij de variant waarbij volledig overzicht van schulden wordt getoond, wordt er zeer persoonlijke en gevoelige informatie met commerciële partijen gedeeld. Voorkomen moet worden dat de gegevens worden ingezet voor belangen van commerciële partijen die niet bijdragen het duurzaam invorderen en oplossen van schulden. Ook moet worden voorkomen dat dit mensen volledig afsluit van toegang tot krediet omdat kredieten ook een belangrijke functie kunnen vervullen: (i) het geleidelijk spreiden van consumptie over een langere periode (ofwel: aankopen doen waarvoor de financiële middelen nu niet (volledig) beschikbaar zijn, maar in de toekomst wel); (ii) transacties komen vaker en sneller tot stand door betaling uit stellen (denk aan het betalen als een product of dienst daadwerkelijk geleverd is); (iii) het vergroot het betaalgemak bij consumptie (creditcards).

Planning

- Maatregel kan pas worden ingevoerd als het integrale schuldenoverzicht (Ov1) is uitgewerkt en duidelijk is in hoeverre dit vanuit privacywetgeving mogelijk is. Dit betekent op zijn minst dat het enkele jaren zal duren voordat invoering überhaupt mogelijk is.

Maatschappelijk draagvlak

- De maatregel zal waarschijnlijk op maatschappelijke weerstand stuiten. Zeker omdat er bij delen van de bevolking al wantrouwen bestaat tegenover de overheid en bedrijfsleven, zal

² In de brief 'Zienswijze Landelijk Informatiesysteem Schulden' van het College Bescherming Persoonsgegevens uit 2009 wordt gereageerd op een voorstel voor ontsluiting van gegevens over schulden aan onder meer woningcorporaties, energiebedrijven en zorg- en welzijnsorganisaties.

het feit dat een integraal schuldenoverzicht van huishoudens ook wordt verstrekt aan private partijen om schulden te beoordelen waarschijnlijk op relatief veel weerstand stuiten. Als de maatregel ertoe leidt dat kredietverstrekkers veel strenger zijn in het verstrekken van krediet door bijvoorbeeld bepaalde achterstanden zal de weerstand sterker zijn.

- Vanuit kredietverstrekkers is de verwachting dat deze maatregel positief ontvangen wordt, omdat het hen in staat stelt betere risico afwegingen te maken.

Doenvermogen/gedragsaspecten

- Er is nadere analyse nodig van de gevolgen en voorwaarden waaronder inzicht in schulden zou kunnen meewegen bij kredietverstrekking, voordat hierover een goede afweging kan worden gemaakt. Daarnaast moet onderzoek uitwijzen welke factoren relevant zijn om daarin mee te nemen. Hiervoor moeten we weten wat goede voorspellers zijn van het niet kunnen betalen van het krediet. Als we dit niet weten lopen we het risico dat mensen geen krediet krijgen op basis van factoren/gegevens die daarvoor niet relevant zijn. Wanneer mensen geen krediet krijgen terwijl ze het eigenlijk wel nodig hebben, kunnen ze bijvoorbeeld gaan beknibbelen op noodzakelijke uitgaven of uitwijken naar andere opties zoals BNPL of informele leningen aangaan.

Ov3 Zorgplicht voor partijen in de keten

Aanvullende maatregel
Fase: Overstijgend Doel (max 10 woorden): Sociaal incasseren
Omschrijving maatregel
<p>Sociaal incasseren is een mensgerichte aanpak gericht op haalbare en duurzame oplossingen voor klanten, schuldeisers en de samenleving. De afgelopen jaren zijn door verschillende private en maatschappelijke partijen initiatieven ontwikkeld voor sociaal incasseren. Veel partijen nemen al maatregelen op dit vlak. Dat gebeurt vanuit het perspectief van maatschappelijk verantwoord ondernemen en <i>social impact ratings</i>, maar ook omdat de kostenoploop en niet-betalen schuldeisers veel kosten met zich meebrengen. Dat geldt ook voor de samenleving.³</p> <p>Er is geen (wettelijke) norm voor sociaal incasseren, noch is er een eenduidige invulling van de norm. Op dit moment is het niet nodig dat de overheid hierin intervenueert als normsteller. Wel kan de overheid deze ontwikkelingen stimuleren en ondersteunen. Dit is mogelijk doordat de overheid zelf ook sociaal incasseert, door het ondersteunen van convenanten van partijen en door sociaal incasseren op te nemen in aanbestedingsprocedures zoals bij duurzaamheid. Dit zal er toe bijdragen dat er de sociale normen steeds meer gedragen en duidelijk worden. Duidelijke normen dragen er aan bij dat de kennis en bewustwording vergroot worden, zodat partijen weten wat er van hen wordt gevraagd en mensen weten waar ze op kunnen letten.</p>
Achtergrond/rationale
<p>Onlangs is de Wet kwaliteit incassodienstverlening in werking getreden waar diverse normen zijn geïmplementeerd die als sociaal incasseren kunnen worden gezien. Voorbeelden hiervan zijn het actief verwijzen naar schuldhelpverlening en het wijzen op een betalingsregeling wanneer dit tot de mogelijkheden behoort, maar ook moet er transparant en ondubbelzinnig gecommuniceerd worden met een schuldenaar. Hiermee worden er ook de kwaliteitseisen gesteld aan de wijze waarop geïncasseerd wordt. De eisen die zijn opgenomen in de Wki zijn met zorg vastgesteld zodat het eigendomsrecht niet ingeperkt wordt. De implementatie van deze wet vraagt veel van de branche; na een jaar zal al een invoeringstoets plaatsvinden. Vanwege de eerste regulering in de incassobranche is er bij de Wki bewust voor gekozen om minimale kwaliteitseisen te verankeren in wet- en regelgeving. Aan de hand van de ontwikkelingen in bijvoorbeeld de maatschappij en branche kunnen deze aangescherpt worden. Bij de invoeringstoets kan er specifiek worden gekeken naar de uitwerking van de eerste gevolgen van de kwaliteitseisen in het kader van het sociaal incasseren. De huidige kwaliteitseisen kunnen hier een goede indicator voor zijn.</p> <p>De Wki heeft alleen betrekking op incassobedrijven en niet op schuldeisers die de incasso zelf uit voeren. In de evaluatie kan het effect van deze wet gezien worden. Mocht het zo zijn dat daarmee vraagstukken van niet verantwoorde incasso vooral te zien zijn bij zelfincassanten dan kan gezien worden hoe zij op een vergelijkbare manier gereguleerd kunnen worden. Typische voorbeelden van zelfincasseerders zijn het Rijk, gemeenten, vaste lasten partijen en postorderbedrijven/webwinkels. Het is belangrijk dat deze partijen ook stappen zetten ten aanzien van sociaal incasseren en dat gebeurt ook steeds meer. Sociaal incasseren werkt het beste als iedereen meedoet, maar het is niet afdwingbaar.</p> <p>Sociaal verantwoord incasseren is niet gericht op kwijtschelding. Het gaat om het vinden van een passende oplossing waarbij de vordering tegen zo laag mogelijke kosten, in principe volledig geïnd wordt. Het is aan een schuldeiser zelf om te bepalen of hij aansluit bij deze werkwijze, omdat het uitgangspunt is dat een schuldeiser recht heeft op volledige betaling ineens. De achtergrond van verschillende vorderingen is niet goed met elkaar te vergelijken, zo is een vordering van een energieleverancier anders dan een alimentatievordering waardoor het een bewuste keuze kan zijn om de invordering anders aan te pakken. Deze vrijheid moet er blijven. Er geldt geen (wettelijk) voorgeschreven algemene en eenduidige norm voor sociale incasso en dus ook geen handhavingmechanisme door een toezichthouder (naast de Wki).</p> <p>Door eerder contact te hebben met klanten en zicht te krijgen op hun betaalcapaciteit zullen bedrijven minder geconfronteerd worden met niet-betaalde facturen. Als een schuldeiser een</p>

³ Rebel Groep, Sociaal Incasseren, analyse van het maatschappelijk belang en voordelen voor schuldeisers van een socialere manier van incasseren, 2024. Rebel stelt dat als alle schuldeisers per direct volledig zouden overgaan op een sociaal incassobeleid, die een maatschappelijke meerwaarde oplevert van € 260- 390 mln.

oplossing aanbiedt die past bij de betaalcapaciteit van de debiteur, waarbij men kiest voor de minst bezwaarlijke oplossing, vindt er minder kostenoploop plaats en wordt de kans dat een schuldeiser het volledige bedrag kan innen vergroot. Een debiteur krijgt te maken met minder kostenoploop, waardoor schulden sneller kunnen worden afgelost.

Op dit moment zijn er verschillende initiatieven en keurmerkenover het algemeen kansociaal incasseren als volgt worden getypeerd: vroegtijdig contact met een persoonlijke benadering; een betalingsregeling op maat, die rekening houdt met de betaalcapaciteit van klanten en andere schulden; kosten van de incasso worden voor de klanten zo laag mogelijk gehouden; doorverwijzing naar ondersteuning en indien nodig, schuldhulpverlening van de gemeente; waar mogelijk geen tijdelijk geen nieuwe verplichtingen aangaan met de klant.

Er zijn die mogelijkheden voor de overheid om deze beweging te ondersteunen:

- De overheid kan zelf stappen zetten op het terrein van sociale incasso. Zo heeft de Belastingdienst een nieuwe invorderingsstrategie op gesteld die ook elementen van sociale incasso bevat en zijn er gemeenten die een bepaald keurmerk aanvragen en krijgen (zo heeft de gemeente Rotterdam een GBO-keurmerk).
- De overheid kan partijen samenbrengen en stimuleren sociaal te incasseren, bijvoorbeeld door een convenant te sluiten met partijen (met wetgeving als terugval). Hiermee kan een begin kunnen worden gemaakt door met vaste lasten partijen afspraken te maken; zij zijn immers al betrokken bij vroegsignalering.
- De overheid kan in haar eigen aanbesteding voor allerlei soorten dienstverlening voorwaarden opnemen ten aanzien van sociale incasso zoals dat bijvoorbeeld gebeurt op het punt van duurzaamheid. Met het stellen van een voorbeeld welke normen hier invulling aan kunnen geven ontstaan breed gedragen normen.

Kredietverleners worden nadrukkelijk niet genoemd bij bovenstaande, omdat zij op grond van de bestaande en aanstaande wetgeving al verschillende verplichtingen hebben, zoals:

- Een doorverwijsplicht naar schuldadviesdiensten bij een afwijzing van een kredietaanvraag (op grond van artikel 18 CCD), bij het regelmatig overschrijden van de 0 limiet (op grond van artikel 25 CCD), of – voor banken – bij consumenten die meer algemeen moeilijkheden ondervinden bij het nakomen van hun verplichtingen (op grond van artikel 36 CCD)
- Het opnemen van gegevens van schuldadviesdiensten in de kredietovereenkomst (op grond van artikel 21 CCD).
- Banken hebben een verplichting om bij achterstanden eerst respijtopties aan te bieden aan de consument, i.p.v. direct een uitwinningprocedure te starten. Denk aan betaalpauses, herstructurering van het krediet, gedeeltelijk aflossen, lagere rente etc. (op grond van artikel 35 CCD)

Ook zetten deze partijen zich actief in om schulden en financiële problemen te voorkomen in verschillende samenwerkingen, bijvoorbeeld:

- Er zijn in het kader van de publiek-private samenwerking Wijzer in Geldzaken verschillende initiatieven om consumenten te helpen hun geldzaken op orde te krijgen (SZW is hier ook bij aangesloten). Wijzer in geldzaken zet zich in voor financiële educatie aan jongeren en voorziet consumenten via wijzeringeldzaken.nl van informatie die hen helpt bij financiële beslissingen en het op orde houden van hun geldzaken. Ook heeft Wijzer in Geldzaken samen met partijen uit de financiële sector bijgedragen aan [experimenten](#) gericht op het verbeteren van de zelfredzaamheid van klanten: [Thema: Financiële redzaamheid - Wijzer in geldzaken.](#)
- Ook via geldfit.nl (onderdeel van de Nederlandse schuldhulproute) dragen banken (en volgens mij ook andere financiële instellingen) bij aan het voorkomen van schuldenproblematiek en directe hulp als die toch ontstaat. Zie hierover op de site van de NVB: [Nederlandse Schuldhulproute: banken zetten de eerste stap \(nvb.nl\)](#)

Verder is er nog de nationale coalitie financiële gezondheid (Nationale Coalitie Financiële Gezondheid, NCFG). Deze samenwerking is gericht op het opschalen van initiatieven die een bijdrage leveren aan de financiële gezondheid van Nederlanders.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

- Door het stimuleren van heldere norm(en) voor schuldeisers wordt ingezet om aan de bron bij te dragen aan het bieden van oplossingen aan schuldenaren. Met sociaal verantwoord incasseren kunnen bedrijven op een duurzame manier waarde toe aan hun omgeving, niet alleen voor klanten maar ook hun werknemers en andere stakeholders.
- Een algemeen recht tot het treffen van een betalingsregeling wordt **niet** doeltreffend geacht. In Nederland is de contractvrijheid het uitgangspunt. Die vrijheid omvat ook dat afspraken worden nagekomen (*pacta sunt servanda*). Bovendien betekent een algemeen recht op een betalingsregeling in feite dat meer op afbetaling zal worden gekocht, wat niet in het belang van mensen hoeft te zijn en het vertrouwen in het handelsverkeer kan ondermijnen. Daarnaast kan dit kleinere schuldeisers in de financiële problemen brengen en zullen betalingsregelingen niet in alle gevallen een oplossing bieden, bijvoorbeeld niet bij mensen met problematische schulden. Een algemeen recht op een betalingsregeling is dus niet een passende oplossing voor het probleem dat de debiteuren (verder) in financiële problemen komen doordat zij hun schuld niet altijd in één keer kunnen betalen. De schuldeiser behoudt de aanspraak op volledige betaling van zijn vordering; de aflossing van de schuld wordt alleen getemporiseerd en neergelegd in een voor de schuldenaar financieel haalbare betalingsregeling. Van een aantasting van het eigendomsrecht zoals omschreven in artikel 1 van het Protocol EVRM is geen sprake doordat de vordering van de schuldeiser in zijn geheel in stand blijft. Daarnaast is het beeld dat veel schuldeisers zelf al een betalingsregeling aanbieden, al zou het beter zijn als alle schuldeisers dat doen (coördinatieprobleem).

Gevolgen begroting

N.v.t.

Financiële consequenties burgers/bedrijven

Beperkt

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

- Indien een onderneming zelf in zwaar weer komt door betalingsachterstanden, moet zij zich kunnen beroepen op het recht om het bedrag van de vordering in één keer betaald te krijgen (6:29 Burgerlijk Wetboek).
- Er zal in samenspraak met zelfincassanten die een verplichting hebben in het kader van vroegsignalering gewerkt moeten worden aan een toevoeging van de tekst in de bestaande convenanten. De partijen die in opdracht van een schuldeiser incasseren vallen onder de reikwijdte van de Wki. Zij dienen aan diverse kwaliteitseisen te voldoen die onderdeel zijn van sociaal incasseren. Dit geldt niet voor zelfincassanten.
- Er dient gekeken te worden naar het gewenste niveau van sociaal incasseren. Doordat er in de keten een coördinatieprobleem is rondom de aflossingscapaciteit van mensen is het noodzakelijk dat dit onderliggende probleem ook aangepakt wordt.

De kosten in de uitvoering hangen samen met het 'kantelpunt' waarbij bedrijven de keuze maken wanneer zij een vordering overdragen of dat zij de vordering zelf blijven incasseren.

Planning

Doordat het normen zijn die door partijen zelf uitgevoerd en geïmplementeerd worden is dit redelijk snel te implementeren. Dit is wel afhankelijk van de bereidwilligheid van partijen.

Maatschappelijk draagvlak

Sociaal verantwoord incasseren is niet gericht op kwijtschelden, maar op een passende oplossing waarbij de vordering tegen zo laag mogelijke kosten, in principe volledig geïnd kan worden. Een schuldeiser heeft in beginsel recht op betaling van het afgenomen goed of dienst. De gestelde normen voor sociaal verantwoord incasseren kunnen in samenspraak met partijen zoals VNO-NCW en MKB-Nederland te worden vormgegeven. De Schuldeiserscoalitie⁴ hanteert deze werkwijze al, zij hebben soortgelijke gezamenlijke uitgangsprincipes opgesteld.

Doenvermogen/gedragsaspecten (i.s.m. BIT team)

De uiteindelijke beslissing om wel of geen ruimte te bieden aan een schuldenaar ligt altijd bij de schuldeiser en de betalingscapaciteit van de schuldeiser zelf. De schuldeiser is afhankelijk van de informatie die bekend en beschikbaar is over de schuldenaar en baseert de keuze op de individuele klant. Een afbetalingsplan (fiche I4) kan waarborgen voor de schuldeiser dat de afspraak en de afbetaling tegemoet komt aan zijn behoefte.

⁴ Zie voor een overzicht van aangesloten schuldeisers: www.schuldeiserscoalitie.nl.

Ontstaan schulden

Basispakket

On1 Betaal- en ontvangstmomenten op elkaar afstemmen

Basispakket				
Fase: Ontstaan				
Doel: Afstemmen ontvangst- en betaalmomenten om ontstaan schulden bij vaste lasten te verminderen.				
Omschrijving maatregel				
<p>Het afstemmen van betaal- en ontvangstmomenten zodat betalingen van vaste lasten direct na het ontvangen van uitkeringen en toeslagen plaatsvindt.</p> <p>Dit betekent alle relevante ontvangstmomenten op een bepaald uur en op een vaste dag uit te keren, waaronder toeslagen, uitkeringen en salaris.</p> <p>Daarnaast te zorgen dat de automatische incasso van relevante vaste lasten kort daarna plaatsvindt, waaronder woon- en energielasten en zorgpremies. Als voorbeeld wordt in dit fiche aangehouden dat alle uitbetaalmomenten plaatsvinden op elke 23^e dag (of eerder als die dag op een vrijdag of in het weekend valt) van de maand om 07:00 uur en alle betalingsmomenten elke 23^e dag plaatsvinden om 09:00 uur.</p>				
Achtergrond/rationale				
<p>Het niet op tijd betalen van vaste lasten is een van de oorzaken van het ontstaan van (problematische) schulden.</p> <p>Momenteel ontbreekt afstemming in momenten waarop maandelijkse inkomsten op een bankrekening staan en wanneer de vaste lasten worden betaald.</p> <p>De ervaring leert dat mensen meer naar hun banksaldo kijken dan naar hun besteedbaar budget (dus inkomsten na aftrek van de vaste lasten). Dit brengt het risico met zich mee dat mensen meer uitgeven dan wat we zich kunnen veroorloven.</p> <p>Door de ontvangstmoment- en betaalmomenten op elkaar te stemmen en vlak na elkaar te laten plaatsvinden is het voor mensen eenvoudiger te zien wat hun besteedbaar inkomen is wordt het risico op overconsumptie en wanbetaling op vaste lasten tegengegaan.</p> <p>Om dit te bewerkstelligen zijn twee zaken nodig: 1. het harmoniseren van ontvangstmomenten op eenzelfde datum en 2. Het harmoniseren van betaalmomenten op eenzelfde kort na deze datum</p> <p><i>1. Synchroniseren ontvangstmomenten</i></p> <ul style="list-style-type: none">- Het synchroniseren van ontvangstmomenten bestaat uit twee aspecten: de publieke ontvangsten (uitkeringen en toeslagen) en de private ontvangsten (met name salaris)- Het synchroniseren van publieke ontvangstmomenten ligt bij de Rijksoverheid en gemeenten, waardoor hier de meest directe beleidsmogelijkheden zijn om dit meer gelijk te trekken- Onderstaande tabel geeft een overzicht van verschillende publieke ontvangsten. Veel regelingen van Toeslagen, UWV en SVB kennen al een vast betaalschema dat redelijk dicht rond de 23^e van de maand ligt. Tegelijkertijd kent de bijstand geen vast schema en zijn er ook specifieke regelingen bij de SVB en UWV die een afwijkend betaalaritme kennen.				
WIE	WELKE ONTVANGST	VAST BETAALSCHEMA	FREQUENTIE	WANNEER
Dienst Toeslagen	Toeslagen (huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag)	Ja	Per maand	Rond de 20 ^e
Gemeenten	Bijstandsuitkeringen	Nee	Per maand	Verschilt per gemeente
UWV	WIA-, WAO-, WAZ- of Wajong-uitkering	Ja	Per maand	Rond 23 ^e
UWV	WW-uitkering	Nee	Per maand	Na vaststelling inkomen

	Ziektewet		Per week	
SVB	AOW, AIO, OBR, RIA, Anw	Ja	Per maand	Rond 23 ^e
SVB	Kinderbijslag	Ja	Per kwartaal	Na afloop kwartaal

- Overige ontvangsten zien met name op het uitgekeerde salaris. Particuliere werkgevers kunnen hiertoe niet verplicht worden, wel kunnen ze hiertoe vanwege het maatschappelijk belang worden aangemoedigd c.q. kunnen er in het sociaal overleg afspraken over worden gemaakt. De Rijksoverheid betaalt ambtenaren al uit op de 24^e van de maand, dit gelijktrekken naar de 23^e kan de overheid al het goede voorbeeld geven.

2. Synchroniseren betaalmomenten vaste lasten

- Bij het synchroniseren van vaste betaalmomenten zal het vaak gaan om (semi) private partijen. Op het eerste oog maakt dit het lastiger om met beleid deze momenten af te stemmen op uitbetalingen.
- Tegelijkertijd is een voordeel dat de prikkels voor bedrijven en instanties om dit te doen goed lijken te staan. Deze bedrijven hebben er belang bij om te innen op een moment dat huishoudens ook voldoende middelen op hun rekening hebben staan. Er bestaan dan ook al private initiatieven om incassodata van vaste lasten partijen op 1 moment in de maand te regelen. De overheid kan beginnen met convenanten af te sluiten met zorgverzekeraars, woningcorporaties, hypotheekverstrekkers en energiemaatschappijen om standaard te maken dat incassomomenten plaatsvinden op dezelfde data.
- Een meer vergaande variant is vanuit de overheid verplicht sturen op 1 incassomoment na de 23^e ook voor private partijen. Gegeven dat dit vrij sterk ingrijpt in de vrijheid van contractvorming van deze maatregel heeft het de voorkeur eerst te verkennen of met vrijwillige afspraken harmonisatie te bereiken is.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

- Indien wordt gekozen voor een variant waarbij huishoudens altijd vrijheid hebben om af te wijken van voorgeschreven ontvangstmomenten en betaalmomenten lijkt maatregel voornamelijk voordelen te bieden zonder keuzevrijheid in te perken. Door alle ontvangst- en betaalmomenten op elkaar af te stemmen worden de financiën eenvoudiger en wordt de mogelijkheid op het ontstaan van schulden beperkt.

Harmoniseren ontvangstmomenten

- In 2016 heeft KPMG in opdracht van SZW verkend in welke mate burgers de verschillen in betaaldaten van inkomensregelingen (toeslagen en uitkeringen) als problematisch ervaren. Het onderzoek heeft zich beperkt tot regelingen die uitgevoerd worden door SVB, UWV, DUO, de Belastingdienst/Toeslagen en gemeenten.
- Het onderzoek concludeert dat ruim 250.000 huishoudens in meer of mindere mate problemen ervaren door het ontvangen van inkomensregelingen op verschillende dagen. De grootste problemen die burgers ervaren zijn het geen goed overzicht hebben van de financiën en het niet op tijd kunnen betalen van rekeningen. Van deze groep geeft het overgrote deel aan dat het harmoniseren van betaalmomenten bijdraagt aan het oplossen het gebrek aan overzicht en het niet op tijd kunnen betalen, een significant deel geeft aan dat het deze problemen volledig oplost.
- Het afstemmen van enkel ontvangstmomenten is hiermee een doeltreffende maatregel om financiële problemen van huishoudens te verminderen. Bij regelingen waarbij aanpassing van de datum enkel een technische aanpassing behelst is dit harmoniseren naar de 23^e doelmatig. Bij enkele specifieke regelingen zal aanpassing naar de 23^e lastiger zijn gegeven de aard van de regeling (zie uitvoeringsaspecten).

Harmoniseren betaalmomenten op ontvangstmoment

- Het KPMG-onderzoek keek enkel naar het harmoniseren van enkele ontvangstmomenten. Een mogelijk nadeel dat in het KPMG-onderzoek zowel door burgers als door uitvoeringsorganisatie is genoemd, is het risico dat huishoudens geld dat na harmonisatie in één keer binnenkomt ook in één keer uitgeven. Door ook de afschrijving van vaste lasten direct na de ontvangstdatum te regelen wordt dit mogelijke nadeel ondervangen. Zeker als

dit op vrijwillige basis gebeurt is het een doeltreffende en doelmatige maatregel met veel voordelen zonder noemenswaardige nadelen.
Gevolgen begroting
De maatregel zelf heeft geen directe gevolgen voor de begroting, afgezien van eenmalige uitvoeringskosten van de harmonisatie. Zeker voor uitkeringen die al een vaste datum kennen die rond de 23 ^e ligt zullen de uitvoeringskosten beperkt zijn.
Financiële consequenties burgers/bedrijven
De harmonisatie zal eenmalige kosten met zich meebrengen voor bedrijven.
Uitvoeringsaspecten en juridische toets
<p><i>Synchroniseren ontvangstmomenten</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - De belangrijkste uitvoerders die relevant zijn voor de uitkering van toeslagen en uitkeringen zijn Dienst Toeslagen, UWV, SVB en de gemeenten. - UWV geeft aan dat de regelingen een vast betaalmoment kennen in de 2^e helft van de maand het aanpassen van de datum met een paar dagen een parameterwijziging betreft en dus tot weinig uitvoeringsproblemen zou moeten leiden. Bij de WW-uitkering geldt dat deze pas wordt uitgekeerd na berekening van inkomen, deze zal dus niet zomaar verplaatst kunnen worden naar de 23^e. Uitkeringen vanuit de Ziektewet vinden momenteel wekelijks plaats en zouden dan dus moeten worden aangepast op maandbasis. - Voor vrijwel alle regelingen van SVB geldt dat deze al rond de 23^e worden uitgekeerd, eventuele verplaatsen van een aantal dagen leidt tot incidentele uitvoeringslasten maar zou niet tot uitvoeringsproblemen moeten leiden. Aandachtspunt is dat vervroeging risico's in uitvoering met zich mee zou kunnen brengen. Voor de kinderbijslag geldt dat deze momenteel eens per kwartaal wordt uitgekeerd. Eventuele oplossing hiervoor is dat deze kwartaalbetaling dan ook rond de 23^e plaatsvindt. - Toeslagen worden momenteel rond de 20^e van de maand uitgekeerd. Deze uitkering met een aantal dagen verlaten zou niet tot noemenswaardige uitvoeringsproblemen moeten leiden. - Daarnaast resulteren wijzigingen tijdens de overgangperiode in extra vragen van mensen en daarmee in een extra belasting van de communicatiekanalen van de organisaties. Een ander gevolg kan zijn dat de werkdruk op één moment in de maand sterk kan toenemen. Dit kan het moeilijker maken om procesverstoring op te vangen, omdat er ineens veel capaciteit gevraagd kan worden op één moment. Verder moeten de uitvoerders voldoende financiële middelen hebben om alle uitkeringen ineens te kunnen betalen. Betalingen worden nu uitgesmeerd over verschillende data. <p><i>Synchroniseren betaalmomenten vaste lasten</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Incassering van hypotheek en huur bij woningcorporaties vindt momenteel meestal plaats rond de 1^e van de maand erop. Vervroegen van incasso huur van woningcorporaties zou niet tot grote uitvoeringsproblemen moeten leiden, dit zou nader onderzocht moeten worden. Omdat bij hypotheeklen met variabele rente de rente van de maand daarvoor wordt berekend zal het voor deze contracten lastig zijn om te vervroegen, dit probleem geldt niet voor hypotheeklen met vaste rentes. - De data dat zorgpremies worden geïncasseerd wisselt per verzekeraar, hoewel veel verzekeraars de mogelijkheid geven zelf een incassodatum te kiezen. Voor deze partijen zou dit standaard op de 23^e worden gezet.
Planning
Aanpassingen in wet- en regelgeving duren minimaal 18 maanden. De uitvoeringstoetsen moeten uiteindelijk haalbaarheid duiden.
Maatschappelijk draagvlak
Uit het onderzoek van KPMG blijkt dat 98% van de huishoudens het harmoniseren van inkomstenregelingen een goed idee vindt of er neutraal tegenover staat. Het draagvlak is hiervoor dus zeer hoog. Of ditzelfde geldt voor het harmoniseren van betalen van vaste lasten is niet bekend, maar als dit op vrijwillige basis gebeurt is de verwachting dat het draagvlak ook hier hoog zal zijn.
Doenvermogen/gedragsaspecten
De maatregel draagt positief bij aan het doenvermogen van huishoudens, omdat de maatregel het financiële overzicht verbetert en mensen minder in de verleiding brengt om meer uit te geven dan zij na betalen van vaste lasten overhouden.

On2 Ondergrens bedrag BKR-registratie verlagen

Basispakket (variant A)
Aanvullend (variant B)
Fase: Ontstaan Doel: Het verminderen van de kans op problematische schulden door meer kredieten bij BKR te registreren.
Omschrijving maatregel
<ul style="list-style-type: none">- Een krediet van meer dan 250 euro dat langer dan één maand loopt, staat op dit moment bij stichting Bureau Kredietregistratie (hierna: BKR) geregistreerd.⁵- De voorgestelde maatregel betreft het verlagen van deze ondergrens naar:<ul style="list-style-type: none">o A. 50 euro.o B: 0 euro.- De maatregel vergt aanpassing van de bestaande praktijk en zou nagenoeg alle kredieten in beeld brengen bij BKR.- De maatregel om het bedrag te verlagen betreft aanpassing van het bestaand beleid van BKR en kredietverstrekkers en zou een aanpassing van het Wetsvoorstel Kredietregistratie betekenen.⁶- Het beoogde effect van de maatregel is dat kleine schulden, die opgestapeld wel tot een hoog bedrag kunnen leiden, ook in beeld komen.
Achtergrond/rationale
<ul style="list-style-type: none">- In BKR worden diverse soorten kredieten positief geregistreerd (direct bij aangaan van de overeenkomst, niet pas bij betalingsproblemen). Negatieve registraties ontstaan daarnaast als er bijvoorbeeld achterstanden ontstaan bij kredieten, als er een aflossingsregeling is afgesproken, een vordering is opgeëist door de kredietaanbieder of >250 euro of meer afgeboekt door kredietaanbieder. Over het algemeen geldt voor alle overeenkomsten een positieve en negatieve registratie, behalve voor hypotheek (alleen een negatieve registratie bij >3 maanden achterstand). Daarnaast wordt ook een saneringskrediet en een beschikking tot schuldbemiddeling geregistreerd.- In het wetsvoorstel Kredietregistratie is beoogd om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande praktijk en derhalve de ondergrens van 250 euro te hanteren, met als reden dat er geen signalen zijn dat er problemen zijn die aanleiding geven tot een herziening. Aanpassing van de ondergrens zou een wijziging van het wetsvoorstel vereisen.- Relevant is ook de uitbreiding van het toepassingsbereik van de consumentenkredietrichtlijn naar BNPL, waardoor o.a. geregeld wordt dat BNPL-aanbieders in ieder geval achterstallige betalingen van meer dan 30 dagen moeten registreren in BKR. Bij BNPL is er vaak sprake van kleine schulden, een gemiddelde transactie is 106 euro. Een stapeling van kleinere schulden zouden betalingsproblemen kunnen opleveren, waardoor het registreren van BNPL <250 euro nuttig kan zijn bij bestrijden van overkreditering. Cijfers hierover zijn echter nog niet bekend. Bij de implementatie van de richtlijn consumentenkrediet wordt dan ook bezien of de registratiegrens moet worden aangepast. Daarbij wordt onderzocht of er een separate norm voor BKR-registratie en raadpleging moet komen voor BNPL ten opzichte van andere vormen van krediet, gezien de unieke aard van de dienstverlening.
Doelmatigheid en doeltreffendheid
<ul style="list-style-type: none">- Het doel van het aanscherpen van BKR-registratie is het verminderen van de kans op problematische schulden door kredietverleners meer relevante informatie te geven bij het toetsen van de kredietwaardigheid van de consument. Risico's worden beter gewogen en het zal waarschijnlijk tot minder kredietverlening leiden.- Gezien het gebrek aan empirie is slechts een inschatting van doelmatigheid en doeltreffendheid mogelijk. Een verlaging kan doeltreffend zijn, omdat hiermee ook kleinere

⁵ Kredietverstrekkers zijn o.g.v. art. 4:32 Wft verplicht zich aan te sluiten bij een stelsel van kredietregistratie. Er is geen wettelijke grondslag voor het registratiebedrag, dit is de bestaande praktijk. Het bedrag van €250 sluit overigens wel aan bij de BKR raadpleegplicht voor kredietverstrekkers uit art. 4:32 Wft jo. art. 114BGfo bij het verstrekken van een krediet van meer dan 250 euro.

⁶ In de zomer van 2023 is het Wetsvoorstel Kredietregistratie in consultatie gegaan. De consultatiereacties worden momenteel nog verwerkt. Dit wetsvoorstel bevat regels over het beheer van het stelsel van kredietregistratie. Met dit wetsvoorstel worden wettelijke waarborgen gegeven voor de huidige praktijk van kredietregistratie, door van het beheer van het stelsel van kredietregistratie een wettelijke taak te maken. In de praktijk is er één stelsel van kredietregistratie in Nederland, namelijk de private stichting Bureau Kredietregistratie (BKR).

<p>schulden in beeld komen die opgestapeld tot problematische schulden kunnen leiden. Door het eerder opmerken van deze kleine schulden wordt verdere kredietverstrekking (en dus groei van de schulden) voorkomen. Daarbij draagt de maatregel wel bij aan het verkrijgen van een completer overzicht van de hoeveelheid schulden die burgers hebben, zie ook fiche Ov1.</p> <ul style="list-style-type: none"> - De vraag is wel of deze maatregel doelmatig is, omdat onbekend hoeveel problematische schulden zijn in de categorie onder de 250 euro, hoewel de eerdergenoemde 'stapeleffecten' van BNPL transacties wel aanleiding kan geven om deze maatregel door te voeren. De vraag is ook of deze registratieplicht niet disproportioneel groot is voor kredietaanbieders ten opzichte van de hoeveelheid problematische schulden dat hiermee in beeld zou worden gebracht, waarbij wel moet worden aangetekend dat zo dat technologische ontwikkelingen ervoor hebben gezorgd dat registratie minder tijdsintensief is dan voorheen. Er komen naar verwachten geen nieuwe partijen in beeld door de verlaging van de ondergrens, behoudens partijen die op basis van de CCDII toch al moeten registreren.
<p>Gevolgen begroting</p>
<p>N.v.t.</p>
<p>Financiële consequenties burgers/bedrijven</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Het verlagen van de ondergrens van BKR-registratie levert een beperkte administratieve lastenverhoging op voor kredietverstrekkers en BKR. De verwachting is dat BKR in staat is zonder al te veel inspanning te kunnen opschalen in de registraties. Voor kredietverstrekkers zijn de gevolgen volgens BKR groter. Zij dienen bijvoorbeeld een juiste koppeling te maken in systemen, zodat ook de juiste 'BKR-code' wordt gecommuniceerd met BKR. - Voor BNPL partijen geldt nu dat zij geen registratieverplichting hebben in BKR. Na de inwerkingtreding van de CCDII dienen ook deze partijen kredieten te registreren. De CCDII levert dan ook, los van de maatregel in dit fiche, een verhoging van de administratieve lasten op. De hoogte van het registratiebedrag is echter in dit kader relevant, nu een gemiddelde transactie van een BNPL-product 106 euro is.
<p>Uitvoeringsaspecten en juridische toets</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Eerste inschatting is dat deze maatregel op relatief korte termijn uitvoerbaar is. Het vergt aanpassing van systemen bij BKR en kredietverstrekkers. Uitvoeringsaspecten aan de kant van andere uitvoeringsinstanties spelen niet. - Een aanvullende uitvoeringstoets laten doen door BKR kan wenselijk zijn.
<p>Planning</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Als de verlaging van het registratiebedrag wordt uitgevoerd zal dit meelopen in het Wetsvoorstel Kredietregistratie. Dit voorstel is al in consultatie geweest en het zal naar verwachting in december 2024 naar de TK worden gestuurd. Inwerkingtreding zal op z'n vroegst januari 2026 zijn.
<p>Maatschappelijk draagvlak</p>
<ul style="list-style-type: none"> - De kredietverstrekkers zullen er negatief tegen overstaan gezien de lastenverzwaring/aanvullende administratieve lasten, hoewel de verlaging van het registratiebedrag hen ook meer inzicht zal brengen. Bij burgers spelen mogelijk zorgen omtrent privacyaspecten (er wordt steeds meer in BKR geregistreerd/wie kunnen BKR allemaal raadplegen). - Anderzijds spelen in de maatschappij en politiek momenteel zorgen om risico's van BNPL-diensten. Kleine schulden kunnen snel groeien en dat geldt zeker bij meerdere kleinere schulden. - De AP heeft zich in april 2024 uitvoerig gebogen over de privacyaspecten bij BKR in het kader van haar wetgevingsadvies over het Wetsvoorstel Kredietregistratie en is daarin kritisch over onder meer de gekozen grondslag voor het verwerken van gegevens. Het advies wordt momenteel verwerkt in het hiervoor genoemde wetsvoorstel.
<p>Doenvermogen/gedragsaspecten</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Mogelijk gedragseffect: doordat lagere bedragen in BKR worden geregistreerd kiezen burgers wellicht minder vaak voor een klein krediet (zoals BNPL), omdat zij geen registratie willen. Dit zal echter alleen spelen bij burgers die de keuze hebben om ook uit andere middelen aankopen te doen, dus wellicht niet bij burgers met problematische schulden.

On3 Verlagen verificatiegrens bij kredietwaardigheidstoets consumptief krediet

Basismaatregel (variant B).
Aanvullende maatregel (variant A en C)
Fase: Ontstaan Doel: Ontstaan problematische schulden verminderen door ook bij kleinere kredieten een geverifieerde inkomenstoets te doen.
Omschrijving maatregel
<p>Op grond van artikel 4:34 Wft dienen aanbieders van krediet een kredietwaardigheidstoets uit te voeren. Dit betreft een open norm, afhankelijk van onder meer de aard, het risico en de looptijd van het krediet. Dit betekent dat het aan aanbieders zelf is om te bepalen op welke voor wijze de krediettoets wordt ingevuld.</p> <p>Voor kredieten vanaf €1.000 geldt op grond van artikel 113 Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft (BGfo) dat een aanbieder een verificatieplicht heeft. Deze plicht houdt in dat er informatie moet worden opgevraagd over de financiële positie van de consument, ter voorkoming van overkreditering en om te kunnen beoordelen of de overeenkomst verantwoord is.</p> <p>In dit fiche worden twee varianten voorgesteld om de verificatiegrens te verlagen:</p> <ul style="list-style-type: none">A. verlagen naar €250,-, gelijk met het huidige grensbedrag om BKR te raadplegen bij een aanvraag voor krediet;B. Verlagen naar €100, zodat voor kleinere kredieten verificatie dient plaats te vinden (€100 is net onder het gemiddelde transactiebedrag BNPL);B. Verlagen naar €0, zodat altijd een verificatie dient plaats te vinden.
Achtergrond/rationale
<p>De huidige verificatiegrens van €1000,- betekent dat aanbieders voor kredieten onder dat bedrag een zekere vrijheid hebben om de kredietwaardigheid van consumenten te toetsen en er, zonder het opvragen van gegevens over de financiële positie van de consument niet zeker van kunnen zijn dat consumenten het krediet ook kunnen dragen, omdat bijvoorbeeld ingevulde inkomensgegevens niet kunnen worden gecontroleerd. Dit betekent niet dat kredietaanbieders geen enkele verantwoordelijkheid hebben. De open norm van de krediettoets blijft relevant. Over het algemeen betekent dit dat een kredietaanbieder die een krediet aanbiedt van 900 euro andere maatregelen zal moeten nemen dan wanneer hij een krediet aanbiedt van 50 euro.</p> <p>Berenschot heeft een analyse gemaakt van schuldeisers bij de kredietbank Rotterdam.⁷ Hieruit blijkt dat bij vorderingen van huishoudens met problematische schulden de vorderingen die zien op achteraf betalen, telefoonabonnementen en verzendhuiskredieten allemaal een mediane omvang hebben die onder de €1000 ligt. Samen is het aantal vorderingen van deze categorieën goed voor ongeveer één op de zes van het totaal aantal private vorderingen bij de kredietbank Rotterdam in de periode 2017-2023. Deze kleinere vorderingen vormen daarmee een substantieel aandeel van de problematische vorderingen. Een van de mogelijke oorzaken is dat de kredietwaardigheid van de consument door de kredietverstrekker niet goed wordt getoetst of het inkomen niet correct wordt opgegeven door de consument. Verlaging van de verificatiegrens is een manier om ook bij kleinere kredieten een strikte kredietwaardigheidstoets te verlangen, waarbij wordt geverifieerd of de consument aan zijn betalingsverplichtingen kan voldoen. Daarmee kunnen consumenten beter worden beschermd tegen overkreditering. Zeker gegeven de opkomst van BNPL is het risico op stapeling van kleine kredieten toegenomen.</p> <p>Het is verstandig om een eventuele verlaging van de verificatiegrens te bezien in het licht van de gehele CCDII en alle plichten en beschermingsmaatregelen die daarin zijn opgenomen. In het kader van de implementatie van de CCDII wordt, zoals aangekondigd, immers gekeken naar verlaging van die verificatiegrens. Verlaging van de verificatiegrens moet daarom in samenhang worden bezien met implementatie van de CCDII richtlijn.</p> <p>Hoe lager de verificatiegrens wordt vastgesteld, hoe groter de kans dat deze kleine vormen van krediet niet meer worden aangeboden dan wel afgenomen. Mogelijk wil een consument geen financiële informatie aanleveren voor de aankoop van een product zoals een T-shirt, zeker als snelheid van betaling ook van belang is. Het kan dan niet rendabel zijn voor aanbieders om</p>

⁷ Berenschot, Uitbreiding SZW-onderzoek t.b.v. IBO Problematische schulden, juni 2024.

dergelijke kredietwaardigheidstoetsen inclusief verificatie uit te voeren. In hoeverre dit ook in de praktijk zal plaatsvinden is momenteel nog moeilijk te zeggen.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

A. €250,-, gelijk met het grensbedrag om BKR te raadplegen bij een aanvraag voor krediet.
Het verlagen van de verificatiegrens naar €250 is doeltreffend om overkreditering bij consumenten te voorkomen. Het zorgt er voor dat waar inkomensgegevens worden opgevraagd ook wordt nagegaan dat deze kloppen, wat het risico op overkreditering en daarmee het risico op problematische schulden verlaagd. De maatregel is naar verwachting doelmatig, omdat het enkel geldt voor kredieten met een substantiële omvang en daarmee slechts leidt tot een beperkte stijging van de administratieve lasten.

B. verlagen naar €100

Het verlagen van de verificatiegrens naar €100 is doeltreffend om overkreditering bij consumenten te voorkomen. Aanvullend aan variant A zorgt deze variant dat ook kredieten van kleinere omvang moeten worden geverifieerd. Zo was het gemiddelde transactiebedrag van BNPL in 2022 €106. Deze maatregel is naar verwachting doelmatig, omdat het een balans lijkt te treffen door wel stapeling van niet geverifieerde kleine kredieten tegengaat zonder onnodig de administratieve lasten voor (hele) kleine kredieten te verhogen.

C. €0 zodat vrijwel altijd een verificatie dient plaats te vinden.

Het verlagen van de verificatiegrens naar wel €0 lijkt doeltreffend in verlagen van het risico op overkreditering en daarmee het verminderen van het risico op problematische schulden. Bij de doelmatigheid moet worden afgewogen dat deze maatregel naar verwachting voor hogere administratieve lasten voor burgers en bedrijven en er mogelijk voor kan zorgen dat bepaalde kleine kredieten niet meer worden aangeboden. De vraag is of de mogelijke bescherming van consumenten door het verifiëren van hele kleine kredieten opweegt tegen deze lasten.

Gevolgen begroting

N.v.t.

Financiële consequenties burgers/bedrijven

Zal leiden tot meer administratieve lasten voor burgers en bedrijven.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

Een verlaging van de verificatiegrens vereist een wetswijziging (aanpassing BGfo) en is in principe juridisch uitvoerbaar.

Een sterke verlaging, zeker in het geval de grens op €0 wordt gezet, kan er voor zorgen dat dergelijke kleine kredieten niet meer rendabel worden geacht of niet meer worden afgenomen. De vraag is of dit juridisch zal worden uitgelegd als een verbod op klein krediet, met name BNPL. Een dergelijk feitelijk verbod zou in strijd kunnen zijn met de CCDII, die juist uitdrukkelijk aangeeft dat aanbieders van krediet ruimte hebben voor proportionaliteit, afhankelijk van de diverse risico's van het krediet. Zie ook On10. Dit is onder de veronderstelling dat private kredietverleners geen nieuwe methoden vinden om deze verificatie sneller en tegen lagere kosten te laten plaatsvinden dan nu het geval zou zijn.

Planning

Maatschappelijk draagvlak

Doenvermogen/gedragsaspecten

De maatregel zal ertoe leiden dat burgers zelf meer gegevens moeten aanleveren bij kredietverstrekkers. Dit is een additionele administratieve handeling, wat kan leiden dat kleine kredieten minder aantrekkelijk worden. Tegelijkertijd zorgt de maatregel ervoor dat kredietverstrekkers een betere inschatting kunnen maken van de kredietwaardigheid van consumenten bij kleinere kredieten, wat kan helpen bij consumenten om geen kredieten aan te gaan die zij op basis van hun inkomensgegevens zouden kunnen dragen.

On4 Leeftijdsverificatie bij BNPL

Basispakket
Fase: Ontstaan Doel: Gebruik van BNPL onder minderjarigen voorkomen door BNPL diensten te verplichten om de leeftijd van consumenten te verifiëren voorafgaand aan het gebruik van de betaaldienst.
Omschrijving maatregel
<p><i>Buy now, pay later</i> (BNPL) voorziet in de behoeften van consumenten, maar er kleven ook risico's aan BNPL. Sommige consumenten, met name jongeren en kwetsbare doelgroepen, kunnen door BNPL (verder) in de financiële problemen komen. Een recent onderzoek van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) constateert dat de beperkte leeftijdsverificatie die wordt verricht door aanbieders van de betaaldienst hierin een belangrijk risico vormt.⁸ Voor minderjarigen is het, zonder toestemming van een ouder of voogd, niet toegestaan om gebruik te maken van BNPL-betaaldiensten. Aanbieders voeren echter slechts beperkte leeftijdscontroles uit om het betaalproces zo snel en soepel als mogelijk te houden. De klant vult een geboortedatum in en als daaruit blijkt dat de klant nog geen 18 is, wordt achteraf betalen geweigerd. De klant hoeft deze geboortedatum echter niet altijd te bewijzen. Minderjarigen kunnen hierdoor de leeftijdscontrole gemakkelijk omzeilen door een onjuiste geboortedatum in te vullen.</p> <p>De AFM ontvangt al langere tijd signalen van consumentenorganisaties, brancheverenigingen en bezorgde ouders, waaruit blijkt dat minderjarigen de leeftijdscontroles omzeilen. Omdat minderjarigen een uiterst kwetsbare doelgroep vormt, heeft de AFM onderzoek gedaan naar iDEAL transacties met BNPL-aanbieders door minderjarige rekeninghouders. Uit de analyse blijkt dat er in 2023 via rekeningen op naam van minderjarigen ongeveer 600.000 iDEAL transacties zijn verricht die te linken zijn aan BNPL-aanbieders.⁹ Het gaat hierbij om gebruikers (hoofdzakelijk) in de leeftijd 13 tot en met 17 jaar oud. Het gemiddelde bedrag van de transacties is €50. Hoewel de AFM het exacte aantal ongeoorloofde BNPL-transacties door minderjarigen niet kan vaststellen, acht de AFM deze cijfers een reële inschatting.</p> <p>Om het risico dat minderjarigen ongeoorloofd gebruikmaken van BNPL-diensten te mitigeren, kan een verplichte leeftijdsverificatie worden ingesteld. Gebruikers kunnen hun leeftijd bijvoorbeeld bewijzen door een kopie van hun legitimatiebewijs te verstrekken of door middel van de identificatiedienst iDIN¹⁰. Ook is het zaak om toezicht op naleving van deze verplichting in te richten.</p>
Achtergrond/rationale
<p>Consumenten kiezen er steeds vaker voor om hun (online) aankopen achteraf te betalen via BNPL-betaaldiensten. In een onderzoek van de AFM uit 2022 wordt onderkend dat deze dienst voorziet in consumentenbehoeften, een aanvulling is op het bestaande aanbod van betaalmogelijkheden en het consumenten voordelen biedt zoals flexibiliteit, zekerheid en ontzorging¹¹. Voor (web)winkels is de belangrijkste reden om BNPL als betaalmogelijkheid aan te bieden het feit dat het de omzet kan verhogen.</p> <p>Artikel 1:234 BW bepaalt dat personen onder de 18 jaar handelingsonbekwaam zijn en daardoor zonder toestemming van hun wettelijke vertegenwoordigers geen rechtshandelingen kunnen verrichten. In bepaalde gevallen wordt deze toestemming verondersteld, namelijk indien het een rechtshandeling betreft ten aanzien waarvan het in het maatschappelijk verkeer gebruikelijk is dat minderjarigen die op een bepaalde leeftijd zelfstandig verrichten (artikel 1:234 lid 3 BW). In individuele gevallen is het aan de rechter om een oordeel te vellen of artikel 1:234 lid 3 BW kan worden ingeroepen. Bij het aangaan van een kredietovereenkomst, waar bij BNPL sprake van is, zou deze toestemming nooit verondersteld mogen worden, tenzij sprake is van</p>

⁸ <https://www.afm.nl/~/profmedia/files/rapporten/2022/rapport-buy-now-pay-later.pdf>

⁹ <https://www.afm.nl/nl-nl/sector/actueel/2024/april/bnpl-marktbeeld-experiment>

¹⁰ <https://www.idin.nl/>

¹¹ <https://www.afm.nl/~/profmedia/files/rapporten/2022/rapport-buy-now-pay-later.pdf>

toestemming van een ouder of voogd. Daarbij geldt er geen wettelijke plicht voor BNPL-aanbieders om de leeftijd van consumenten te verifiëren.

Wel is mede in het licht hiervan in artikel 6 van de gedragscode¹² die de aanbieders zelf hebben opgesteld bepaald dat zij beleid voeren waarbij BNPL-diensten niet worden verleend aan consumenten die de leeftijd van 18 jaar niet hebben bereikt. De gedragscode introduceert daarnaast een korte waarschuwingstekst die de klant erop wijst dat de minimale leeftijd voor het gebruik van BNPL 18 jaar is en aanbieders nemen de leeftijdsgrens op in de algemene voorwaarden. De aanbieders verifiëren momenteel echter niet bij elke transactie de leeftijd van de klant en niet alle aanbieders hebben de gedragscode ondertekend. Zij doen dit alleen risico-gestuurd, waarbij bijvoorbeeld de orderwaarde medebepalend kan zijn. Voor een minderjarige die bewust de leeftijdscontrole omzeilt, zal dit waarschijnlijk onvoldoende zijn en daarom moet het proces om daadwerkelijk te bereiken dat alle klanten minstens 18 jaar oud zijn hiertoe verstevigd worden door middel van een verplichte leeftijdsverificatie inclusief toezicht op naleving van deze eis.

Minderjarigen zijn kwetsbaar voor de risico's die BNPL met zich meebrengt. Het is van belang minderjarigen niet al op vroege leeftijd te laten wennen aan het aangaan van schulden, maar leren om op een verantwoorde wijze met geld om te gaan. Daarbij is het belangrijk dat jongeren de risico's van achteraf betalen herkennen, zodat ze geen geld uitgeven dat ze niet hebben. Naast strengere wet- en regelgeving ten aanzien van BNPL-diensten, speelt financiële educatie daarin een belangrijke rol. Binnen de aanpak Geldzorgen, armoede en schulden maakt het kabinet zich hard voor financiële educatie om zo jongeren beter toe te rusten om met verleidingen om te gaan en gezond financieel gedrag te bevorderen. Wijzer in geldzaken organiseert daarnaast jaarlijks de Week van het geld die draait om het maken van geldkeuzes.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Het verplichten van BNPL-aanbieders om de leeftijd van consumenten te verifiëren voorafgaand aan het gebruik van de betaaldienst heeft als doel het voor minderjarigen niet meer mogelijk te maken om gebruik te maken van BNPL-diensten. Uiteindelijk moet de leeftijd van alle gebruikers, op dit moment 6,5 miljoen, worden geverifieerd. Dit kan ongemak voor de consument opleveren en kost de aanbieders tijd. Na verloop van tijd zullen de kosten afnemen doordat alleen nieuwe klanten zich nog moeten verifiëren.

De maatregel voorkomt dat minderjarigen op gemakkelijke wijze leeftijdscontroles kunnen omzeilen en gebruik kunnen maken van de BNPL-dienst. Hoewel voor de overgrote meerderheid van de klanten leeftijdsverificatie een onnodige tussenstap is, achten we het de maatregel wel doelmatig. Het is te belangrijk dat minderjarigen worden beschermd en schuldnormalisering al op jonge leeftijd wordt tegengegaan. De doeltreffendheid van de maatregel is erg hoog omdat het omzeilen van de leeftijdscontroles door minderjarigen hiermee vrijwel onmogelijk wordt. Enkel door middel van fraude zullen minderjarigen toch gebruik kunnen maken van de aangeboden BNPL-diensten.

In 2022 hebben consumenten in Nederland voor 4,8 miljard euro aan goederen en diensten aangeschaft via BNPL-betaaldiensten verdeeld over 45 miljoen aantal transacties. Ongeveer 40% van deze aankopen werd vervolgens geretourneerd. Uit analyse van de AFM blijkt dat er in 2023 via rekeningen op naam van een minderjarige ongeveer 600.000 iDEAL BNPL-transacties zijn verricht waarvan het gemiddelde bedrag €50 bedraagt. In geval van verplichte leeftijdsverificatie zouden deze transacties die nu door minderjarigen via een BNPL-betaaldienst zijn verricht, niet hebben plaatsgevonden. Zoals deze cijfers laten zien, omvatten deze transacties een klein aandeel in het geheel van transacties. Verwacht wordt dat de impact op de economie daarom zeer gering zal zijn. Tegelijkertijd levert het voorkomen van schuldgewinning op jonge leeftijd en potentieel ontstaan van (problematische) schulden onder minderjarigen of op de lange termijn juist baten op voor de economie.

Gevolgen begroting

¹² https://www.billink.nl/app/uploads/2023/10/Gedragscode_BNPL_30-10-2023.pdf

Geen budgettaire gevolgen.
Financiële consequenties burgers/bedrijven
n.v.t.
Uitvoeringsaspecten en juridische toets
Het is juridisch mogelijk om leeftijdsverificatie af te dwingen en toezicht hierop te organiseren. Dat kan door middel van een aanpassing in het Burgerlijk Wetboek en in de Wet op het financieel toezicht (Wft). In het BW en de Wft moet een expliciete leeftijdsgrens voor het sluiten van een kredietovereenkomst worden opgenomen. Vervolgens is het een mogelijkheid om verplichte leeftijdsverificatie af te dwingen als onderdeel van de kredietwaardigheidstoets die volgt uit art. 4:34 Wft en het Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen (Bgfo) Wft. Dat heeft waarschijnlijk wel als gevolg dat voor alle soorten krediet deze leeftijdsverificatie gaat gelden. In de praktijk wordt door aanbieders van krediet al geen krediet verstrekt aan minderjarigen en een kopie van het legitimatiebewijs opgevraagd. De aanpassing zal dan naar verwachting weinig weerstand opleveren vanuit andere aanbieders van krediet dan BNPL-aanbieders. De AFM zal toezicht gaan houden op de verplichte leeftijdsverificatie door kredietaanbieders.
Planning
De maatregel kan meelopen bij de implementatie van de herziene Europese richtlijn consumentenkrediet ¹³ in nationaal recht. Dit moet uiterlijk in november 2025 klaar zijn. De regels treden vervolgens november 2026 in werking. Het is niet mogelijk om leeftijdsverificatie, incl. toezicht hierop door de AFM, eerder af te dwingen via de Wft omdat de aanbieders van BNPL-betaaldiensten o.b.v. een bestaande uitzondering in de huidige Richtlijn consumentenkrediet buiten het toezicht kunnen opereren. Deze uitzondering vervalt in november 2026 met de inwerkingtreding van de herziene Richtlijn. Op korte termijn kan worden verkend of de aanbieders door middel van aanscherping van de gedragscode zelf afspraken willen maken over verbeterde leeftijdsverificatie. Wanneer de aanbieders hiervoor collectief afspraken maken, dan kan de AFM op basis van de Wet handhaving consumentenbescherming hier wel op handhaven.
Maatschappelijk draagvlak
Het maatschappelijk draagvlak voor deze maatregel is waarschijnlijk hoog. De AFM geeft in hun recent gepubliceerd onderzoek aan dat zij al langere tijd signalen ontvangt van consumentenorganisaties, brancheverenigingen en bezorgde ouders, waaruit blijkt dat minderjarigen de leeftijdscontroles omzeilen. De problematiek krijgt daarnaast aandacht van zowel de media ¹⁴ als de Tweede Kamer. De Kamer heeft 5 maart jl. een motie aangenomen die de regering verzoekt om te onderzoeken waarom het zo eenvoudig is om leeftijdscontroles te omzeilen en verzoekt om bij BNPL-aanbieders strenger en effectiever te handhaven op het aanbieden van hun diensten aan minderjarigen en hierbij de toepassing van een dienst als iDIN in te zetten. ¹⁵
Doenvermogen/gedragsaspecten
De verplichte leeftijdsverificatie zal een groot gedragseffect teweegbrengen onder minderjarigen aangezien deze maatregel het voor hen niet meer mogelijk maakt gebruik te maken van BNPL-diensten. Welk alternatief zij hiervoor voorhanden hebben, hangt af van de reden waarom zij gebruik maken van BNPL. Indien zij over voldoende geld beschikken om het product aan te schaffen, zullen zij hiervoor direct moeten betalen. In de andere gevallen zullen zij het product niet (zelf) kunnen aanschaffen.

¹³ Richtlijn (EU) 2023/2225.

¹⁴ <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/artikel/5438433/leeftijdslot-voor-afbetalingsapps-zoals-klarna-en-riverty>

¹⁵ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-24515-747.html>

On5 Financiële educatie voor kinderen en jongeren

Basispakket
Fase: Ontstaan Doel: Kinderen en jongeren leren omgaan met geld door financiële educatie in het onderwijs
Omschrijving maatregel
<p>Het is van groot belang dat jongeren op een vroege leeftijd leren omgaan met geld. Financiële educatie is een passende bijdrage aan een zinvolle voorbereiding op een zelfstandig maatschappelijk leven, onder andere door te leren van het maken van verstandige financiële beslissingen. Het is niet vanzelfsprekendheid dat alle jongeren financiële vaardigheden vanuit huis meekrijgen. Het onderwijs is een goede plek om jongeren te bereiken om hen met geld te leren omgaan.</p> <p>Financiële educatie heeft alles te maken met financiële geletterdheid en financiële zelfbeschikking. Financiële geletterdheid bestaat uit een combinatie van financieel bewustzijn, kennis, vaardigheden, attitudes en gedragingen die nodig zijn om gezonde financiële beslissingen te nemen en uiteindelijk individueel financieel welzijn te bereiken. Door in te zetten op financiële geletterdheid kunnen kinderen en jongeren leren om te gaan met geld, schulden te voorkomen en (meer) geld te sparen.</p> <p>In dit fiche beschrijven we een viertal maatregelen gericht op de intensivering van de inzet op financiële educatie:</p> <ol style="list-style-type: none">voortzetten en verbreden van de huidige subsidieregeling financiële educatie in het onderwijs;ondersteuning scholen bij uitwerken kerndoelen po/vo en kwalificatie-eisen burgerschap voor mbo;versterken van de verbinding tussen jongerenwerk en scholen rond financiële educatie en ondersteuning;organiseren van individuele ondersteuning bij geldzorgen op alle mbo's, hbo's en universiteiten.
Achtergrond/rationale
<ol style="list-style-type: none">Een brede consultatie binnen het onderwijsveld, wetenschap, maatschappelijke organisaties, gemeenten, jongerenwerk en jongeren heeft eind 2023 geleid tot het openstellen van een eerste tijdvak van de subsidieregeling 'Financiële educatie in het onderwijs'. Deze regeling beoogt scholen te ondersteunen bij het duurzaam integreren van financiële educatie in de onderwijsprogramma's door onder meer het trainen van docenten. In 2023 was de regeling gericht op het mbo en was er € 8,6 miljoen euro beschikbaar. In 2024 is een tweede tijdvak opengesteld voor het vo waarin € 18,7 miljoen beschikbaar is. Bij beide tijdvakken is sprake van (veel) meer aanvragen dan er budgettaire ruimte is. In 2025 zal een derde tijdvak openen voor het primair onderwijs. Gezien het grote aantal scholen dat een beroep doet op de regeling en de huidige, beperkte middelen, is het opnieuw openstellen van de regeling voor mbo, vo en po wenselijk. Daarnaast is uit de consultatie van de regeling gebleken dat ook bij andere onderwijsvormen (o.m. hogescholen en universiteiten) behoefte is aan aandacht voor financiële educatie. Ook verbreding van de regeling is daarom wenselijk. De behoefte aan en het draagvlak voor deze regeling geeft aanleiding om met deze subsidieregeling af te wijken van de uitkomsten van het IBO Sturing in het Onderwijs, op basis waarvan OCW de beweging naar minder subsidies en meer structurele financiering voor scholen heeft ingezet.Het curriculum voor het po en de onderbouw van het vo wordt momenteel herzien. Leraren en vakexperts buigen zich over in hoeverre financiële educatie daarin wordt opgenomen. Dat zal naar alle verwachting meer worden en concreter worden. Eind 2024 worden de nieuwe kerndoelen opgeleverd voor (onder andere) de leergebieden mens en maatschappij. SZW en OCW kunnen de aandacht voor financiële educatie versterken door scholen te ondersteunen bij de uitwerking van de doelen op het gebied van financiële educatie. Ook de kwalificatie-eisen voor het vak Burgerschap op het MBO worden momenteel herijkt. Hier liggen kansen en mogelijkheden om de aandacht voor financiële educatie in het onderwijs te

vergroten. De planning is dat de nieuwe kwalificatie-eisen in studiejaar 2026-2027 zullen worden ingevoerd.

- c) Momenteel loopt de pilot 'Nooit meer Skeer' van Sociaal Werk Nederland (SWN). Doel is om de samenwerking tussen jongerenwerk en mbo's op te bouwen om zo (ernstige) schuldenproblematiek onder jongeren t/m 27 jaar studierend op het mbo te voorkomen en verminderen. Het resultaat van de pilot is effectieve voorlichting voor studenten op mbo's over financiële zelfredzaamheid, methodische onderbouwing van de inzet van jongerenwerkers en partners op het mbo voor de preventie van schulden, en draagvlak onder mbo's en gemeenten om in te zetten op samenwerkingsverbanden met onder andere het jongerenwerk. Op basis van de uitkomsten kan deze samenwerking worden opgeschaald naar meerdere/alle mbo's.
- d) Veel studenten hebben te maken met geldzorgen en/of schulden. Door het hele land zijn op meerdere scholen inloopsprekuren of budgetcoaches waar studenten met geldzorgen en/of schulden terecht kunnen voor ondersteuning en hulp. Via de subsidieregeling financiële educatie konden mbo- en vo-scholen daar ook subsidie voor aanvragen. Echter, individuele ondersteuning van studenten met geldzorgen en/of schulden is niet op elke mbo, hbo of universiteit geregeld. Dat terwijl inzet op het signaleren en het bereiken van de studenten om daarmee ook te kunnen verwijzen naar de juiste hulp en begeleiding van belang is bij werken aan vertrouwen en daarmee ook het oplossen van deze schulden.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Het vraagstuk met betrekking tot financiële educatie en dus het leren omgaan met geld is een complex vraagstuk met meerdere oorzaken. Om kinderen en jongeren te leren omgaan met geld is meer nodig dan in te zetten op één route. Inzet op financiële educatie vraagt om een aanpak met meerdere oplossingsrichtingen.

Een reeks onderzoeken onderbouwt de noodzaak van inzet op financiële educatie in het onderwijs. Het Nibud concludeerde in 2020 dat 1 op de 5 scholieren (12-18 jaar) aangeeft dat er op school nog nooit aandacht is besteed aan financiële educatie. De OESO vindt in 2017 dat 1 op de 5 15-jarigen basisvaardigheden mist om financiële beslissingen te nemen.¹⁶ Van de scholieren komt soms of regelmatig geld tekort.¹⁷ Betalingsachterstanden op jonge leeftijd komen steeds vaker voor. Het aantal jongeren met schulden is de afgelopen vijf jaar met bijna 70% gestegen¹⁸. Uit een onderzoek onder mbo-docenten Burgerschap blijkt dat 42% van de docenten het (helemaal) niet eens is met de stelling dat mbo-studenten van 18 jaar en ouder voldoende in staat zijn om de juiste financiële keuzes te maken.¹⁹ Het recente onderzoek 'Geldstress en Jongeren' door het Nibud en de Universiteit Leiden concludeert dat aandacht voor financiële educatie van jongs af aan van belang is om te zorgen dat kinderen en jongeren de vaardigheden leren waarmee zij later grip kunnen houden op hun geld.²⁰

Uit onderzoek blijkt dat de effectiviteit van financiële educatie sterk afhangt van de vormgeving.²¹ Een zeer recente overzichtsstudie over de effectiviteit van financiële educatie is hier te vinden. Financiële educatie voor kinderen op school of toegankelijke en voor de participanten relevante educatie voor volwassenen kunnen financiële vaardigheden significant verbeteren, terwijl meer algemene "lichte" interventies weinig effectief blijken te zijn. Daarnaast zal ook met goede educatie het doen- en denkvermogen van een deel van de huishoudens beperkt blijven. Zij zullen ook aangewezen blijven op vormen (informele) hulp zoals budgetcoaches en budgetbeheer.

Gevolgen begroting

N.B.: Gevolgen alleen m.b.t. subsidieregeling.

¹⁶ OESO, *PISA 2015 Results (Volume IV) – Students' Financial Literacy*, mei 2017.

¹⁷ Nibud, *Scholierenonderzoek 2020 – Onderzoek naar scholieren en hun geldzaken*, september 2020.

¹⁸ [Schulden Monitor van Stichting BKR \(2020\)](#)

¹⁹ DUO Onderwijsonderzoek en advies, *Financiële educatie in het mbo – Resultaten kwantitatief en kwalitatief onderzoek onder mbo-docenten Burgerschap*, juli 2021.

²⁰ Nibud, *Geldstress bij jongeren – Een longitudinaal onderzoek naar geldstress bij jongeren*, mei 2022.

²¹ Tim Kaiser en Annamaria Lusardi, *Financial Literacy and Financial Education: An Overview*, NBER working paper 32355, april 2024.

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Verder
<i>Uitgaven a</i>			18	18	18	18	18	18	18
<i>Uitgaven b t/m d</i>			5	5	5	5	5	5	5
Financiële consequenties burgers/bedrijven									
N.v.t.									
Uitvoeringsaspecten en juridische toets									
<p>Uitvoering vraagt per actie om een andere soort inzet van verschillende partijen. Van zowel het ministerie van OCW, als onderwijsinstellingen zelf, docenten, het jongerenwerk en andere partijen die betrokken zijn bij het bieden van ondersteuning aan jongeren en uiteraard de gemeenten. Daarnaast liggen alle vier de opties dicht tegen het beleid van het ministerie van OCW aan doordat scholen een belangrijke vindplaats zijn om alle kinderen en jongeren te kunnen bereiken.</p>									
Planning									
Maatschappelijk draagvlak									
<p>Financiële educatie heeft maatschappelijk veel aandacht. Het NIBUD constateert dat veel jongeren op hun 18^e nog niet financieel redzaam zijn, terwijl ze voor de wet financieel zelfstandig zijn. Vanaf die leeftijd nemen schulden toe. Ze kunnen contracten afsluiten, geld lenen, studiefinanciering regelen en toeslagen aanvragen. Niet iedere jongere heeft omgaan met geld meegekregen, hulp is niet altijd dichtbij en informatie over geldzaken is soms lastig te begrijpen. Ze zijn ook gevoelig voor verleidingen. Op sociale media is veel aandacht voor het snel rijk worden met bijvoorbeeld crypto, of het achteraf betalen van onder andere kleding. Omdat het maatschappelijk veel aandacht heeft, wordt inzet hierop veelal ook gewaardeerd en zijn partijen/personen die gesproken worden hier positief over. Momenteel worden allerlei activiteiten door verschillende partijen georganiseerd om hierop in te zetten, maar deze zijn niet altijd structureel van aard. Voorbeelden zijn activiteiten vanuit maatschappelijke organisaties, vanuit scholen en vanuit de gemeente. Deze activiteiten worden echter veelal lokaal georganiseerd en zijn dus niet voor alle kinderen en jongeren toegankelijk, vanzelfsprekend en/of van structurele aard.</p>									
Doenvermogen/gedragsaspecten									
N.v.t.									

Aanvullende maatregelen

On6 Verplicht spaarpotje op sociaal minimum

Aanvullende maatregel
Fase: Ontstaan
Doel: Spaargedrag bevorderen, tegenvallers beter opvangen en (oploop) schulden voorkomen
Omschrijving maatregel
<ul style="list-style-type: none">• Deze maatregel ziet toe op het verplicht sparen voor huishoudens met een minimumuitkering. Het doel is mensen met een laag inkomen te ondersteunen bij het sparen, en om mensen beter in staat te stellen om tegenvallers op te vangen en om schulden te voorkomen door automatisch een deel van het inkomen in te houden en apart te zetten.• Gekozen is om de maatregel <i>in eerste instantie</i> te richten op huishoudens met een minimumuitkering (bijstand, AIO, TW), onder meer omdat de maatregel voor deze groep het meest relevant en het best uitvoerbaar lijkt. Eventueel kan de maatregel later worden uitgebreid naar andere groepen. Het moet dan wel gaan om groepen met een hoog risico op problematische schulden, om te waarborgen dat de maatregel proportioneel is.• Er zijn veel verschillende manieren denkbaar waarop dit kan worden vormgegeven. In dit is een richting uitgewerkt in drie varianten. <p><i>Periodiek uitkeren na aflossing openstaande schulden en vorderingen</i></p> <ul style="list-style-type: none">• In dit fiche is ter illustratie uitgegaan van 5% van de uitkering die niet eerder dan eens per 12 maanden wordt uitgekeerd, na aflossing van eventueel openstaande schulden en vorderingen.• Mogelijke opties van schulden en vorderingen die worden afgelost voordat er wordt uitgekeerd zijn: boetes bij overheidsinstanties, geregistreerde schulden of bestaande betalingsregelingen voor schulden. Mogelijk kan daarbij onderscheid worden gemaakt naar type schuldeiser (bijvoorbeeld: overheid, woningcorporatie, zorgverzekeraar, energieleverancier, overige schuldeisers).• Er zijn drie varianten uitgewerkt: <ol style="list-style-type: none">1. <i>Spaarpotje van 5% huidig sociaal minimum</i><ul style="list-style-type: none">- Het spaarpotje wordt vormgegeven door 5% van het huidige sociaal minimum niet meer maandelijks uit te keren maar enkel jaarlijks na aflossing van eventuele openstaande schulden, zonder aanpassing van het sociaal minimum.2. <i>Spaarpotje van 5% van verhoogd sociaal minimum conform advies Commissie</i><ul style="list-style-type: none">- Het spaarpotje wordt vormgegeven door 5% van het sociaal minimum te reserveren om jaarlijks uit te keren na aflossing van openstaande schulden, met als voorwaarde dat het sociaal minimum op orde wordt gebracht voor alle groepen, conform het advies van de Commissie sociaal minimum.3. <i>Spaarpotje van 5% aanvullend aan huidig sociaal minimum</i><ul style="list-style-type: none">- Het spaarpotje wordt vormgegeven door het huidige sociaal minimum met 5% te verhogen en dit geld jaarlijks uit te keren na aflossing van openstaande schulden.
Achtergrond/rationale
<ul style="list-style-type: none">- De rationale achter deze maatregel is dat mensen aangeven dat zij vaak wel willen sparen maar dat het niet lukt. Mensen met een laag inkomen geven vaak – noodgedwongen – een groot deel van hun inkomen uit. Mede daardoor hebben zij weinig armslag om financiële tegenvallers op te vangen. Hierdoor hebben zij een grotere kans op problematische schulden.- Door een deel van het inkomen maandelijks opzij te zetten, is de standaardoptie om een deel van het inkomen niet uit te geven. Huishoudens bouwen dan een spaarpotje op dat kan worden gebruikt voor tegenvallers en voor de aflossing van openstaande schulden en vorderingen. Hierdoor is er per jaar altijd voldoende ruimte om kleine schulden af te lossen, wat voorkomt dat kleine schulden blijven oplopen.
Doelmatigheid en doeltreffendheid
<ul style="list-style-type: none">- Omdat de maatregel verplicht wordt gesteld is deze maatregel doeltreffender dan vrijblijvende opties in het verminderen van het aantal mensen met problematische schulden.

- De maatregel is doelmatig indien de uitvoeringskosten van de maatregel en de immateriële kosten (minder autonomie, paternalisme) opwegen tegen de voordelen (snellere afbetaling van schulden, voorkomen van schulden). Deze afweging is moeilijk te kwantificeren.
- De maatregel vergt een instantie die het gespaarde bedrag beheert, uitkeert en toeziet op de verrekening van openstaande schulden en vorderingen. Voor huishoudens met een minimumuitkering ligt de gemeente het meest voor de hand, in dit fiche wordt uitgegaan van de gemeente als uitvoerder.
- De drie varianten verschillen in overwegingen in doeltreffendheid en doelmatigheid

Variant 1. Spaarpotje van 5% huidig sociaal minimum

- Het is onzeker of de maatregel doeltreffend is. Enerzijds leidt de maatregel ertoe dat huishoudens op sociaal minimum jaarlijks meer sparen en dat kleine schulden automatisch worden opgelost. Anderzijds kan de maatregel ook leiden tot hogere schulden en hogere schuldgerelateerde kosten voor huishoudens. De maatregel leidt immers tot een lager maandelijks besteedbaar inkomen. Volgens de Commissie sociaal minimum komen veel huishoudens op sociaal minimum nu al maandelijks geld tekort. Huishoudens die nu al geld tekortkomen zullen dus sneller dan nu het geval is schulden maken en/of hogere schulden krijgen, met alle bijbehorende kosten daarvan (zoals aanmanings- en incassokosten).
- Het is onzeker of de maatregel in deze vorm doelmatig is. In principe brengt de maatregel beperkte kosten voor de overheid met zich mee (voornamelijk uitvoeringskosten). De doelmatigheid hangt daarom vooral af van de vraag of de maatregel tot minder schulden leidt (in dat geval doelmatig) of juist tot meer schulden leidt (in dat geval ondoelmatig).

Variant 2 Spaarpotje van 5% na verhoogd sociaal minimum conform advies Commissie

- De maatregel is in deze vorm doeltreffend. De maatregel leidt er immers toe dat huishoudens op het sociaal minimum jaarlijks meer sparen en dan kleine schulden automatisch worden opgelost, in de veronderstelling dat het sociaal minimum op orde wordt gebracht, conform het algemene advies van dit IBO (zie hoofdstuk 7 van het hoofdrapport).
 - o N.B. Dit is een veronderstelling, de exacte invulling hiervan en de inpassing van budgettaire consequenties zijn in dit fiche niet meegenomen.
- Het is aannemelijk dat de maatregel in deze vorm en in de context van een toereikend sociaal minimum doelmatig is. Indien het sociaal minimum op orde is, brengt de maatregel immers beperkte kosten met zich mee voor de overheid, terwijl de maatregel een positief effect heeft op het voorkomen en oplossen van schulden.

Variant 3. Spaarpotje van 5% additioneel aan huidig sociaal minimum

- De maatregel is in deze vorm doeltreffend. De maatregel zorgt immers voor een hoger jaarlijks te besteden bedrag, zonder dat mensen maandelijks minder te besteden hebben. De 5% extra inkomen kan worden gebruikt voor automatische aflossing van kleine schulden of wordt op jaarbasis gespaard (na aftrek van schulden).
- Het is onzeker of de maatregel in deze vorm doelmatig is. De maatregel leidt naar verwachting tot een verlaging van problematische schulden, maar gaat wel gepaard met significante budgettaire kosten. Verder is een aandachtspunt dat de verhoging van het sociaal minimum in isolatie ook kunnen leiden tot verminderde prikkels tot arbeidsparticipatie als het minimumloon niet ook verhoogd wordt.

Gevolgen begroting

Variant 1:

De variant leidt tot extra uitvoeringskosten voor de uitvoerder, waarbij de hoogte van het benodigde budgettaire beslag afhangt van de afbakening van de doelgroep en de uitwerking van de maatregel. Structureel gaat het om maximaal 1 miljoen euro per jaar, met maximaal 5 miljoen uitgaven in het eerste jaar.

Variant 2:

Naast de genoemde uitvoeringskosten bij variant 1 zijn de kosten die worden gemaakt afhankelijk van hoe verhoging van het sociaal minimum wordt vormgegeven. De keuzes hiervoor vallen buiten dit fiche, maar kunnen wel potentieel gaan om zeer significante extra budgettaire uitgaven.

Variant 3:

Omdat deze variant het spaarpotje additioneel aan het huidige sociaal minimum maakt gaat dit gepaard met additionele uitgaven. Onderstaande tabel geeft een inschatting van de budgettaire effecten van een verhoging van de minimumuitkeringen (bijstand, Toeslagenwet en Aio).

N.B. dit is zonder rekening te houden met gedragseffecten en eventuele interacties met andere inkomensregelingen zoals toeslagen. Door gedragseffecten zouden de budgettaire gevolgen van deze variant circa 1,5 keer zo hoog uit kunnen vallen.

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Structureel
<i>Uitgaven in € mld</i>		0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7

Financiële consequenties burgers/bedrijven

De maatregel heeft geen beleidsmatige lasten voor burgers of bedrijven.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

De maatregel vergt een aantal wetsaanpassingen. Algemeen aandachtspunt daarbij is dat de maatregel relatief ingrijpende wijzigingen vergt, omdat de algemene bijstand een forfaitair bedrag is dat in principe vrij besteedbaar is.

- In de Participatiewet moet een grondslag worden geregeld voor gemeenten om een deel van de uitkering te sparen. Daarbij moet ook worden geregeld welk percentage van de uitkering wordt gespaard en op welk moment en onder welke voorwaarden het gespaarde bedrag wordt uitgekeerd en wie daarover mag beslissen. Omdat openstaande schulden en vorderingen worden afgelost in deze variant, moet ook worden geregeld welk type openstaande schulden en vorderingen wel/niet uit het gespaarde bedrag mogen worden betaald. Eventueel kan daarbij ook worden bepaald in welke volgorde openstaande schulden en vorderingen worden betaald.
- Deze wijziging vraagt een wetswijziging waarbij het essentieel is dat de noodzaak wordt gemotiveerd. Daarbij moet worden uitgewerkt hoe deze variant zich verhoudt tot het bestaande beslagrecht (derdenbeslag) en de schuldsanering, die uitgebreide regels en waarborgen kennen. Ook vraagt het verdere uitwerking van het proces en contact met gemeenten over de uitvoering en uitvoerbaarheid.
- Om te kunnen sparen binnen de bijstand moet de beslagvrije voet worden verlaagd. Er ligt namelijk een rechterlijke uitspraak die stelt dat mensen met een bijstandsuitkering op maandelijkse basis minimaal de beslagvrije voet (95% van de toepasselijke bijstandsnorm inclusief vakantiegeld) moeten ontvangen om vrij te kunnen besteden. Gemeenten sparen op dit moment al 5% vakantiegeld, dus zonder verdere aanpassing kunnen gemeenten niet extra sparen (want mensen kunnen dat geld dan niet meer op maandelijkse basis uitgeven). Om 5% extra te sparen, zou de beslagvrije voet moeten verlaagd van 95% naar 90%.
 - o Aandachtspunt bij een verlaging van de beslagvrije voet is dat de inkomensdaling na beslaglegging door derden dan groter zal zijn dan nu het geval is. Daarbij is ook relevant dat extra sparen niet mogelijk is zodra er beslag wordt gelegd door derden, omdat het maandelijkse inkomen dan als gevolg van het verplichte spaarpotje onder de beslagvrije voet zou uitkomen.
 - o Tweede aandachtspunt bij een verlaging van de beslagvrije voet is dat dit ook mensen raakt buiten de bijstand. De beslagvrije voet geldt immers voor iedereen. Mensen houden dan minder geld over om van te leven bij beslaglegging.
- Een mogelijk alternatief voor het verlagen van de beslagvrije voet is het specificeren (of verhelderen) in de wet dat de beslagvrije voet per jaar geldt in plaats van per maand. In dat geval zou – gegeven de huidige norm voor de beslagvrije voet – maximaal 5% van de toepasselijke bijstandsnorm kunnen worden gespaard. Daarbij gelden dezelfde aandachtspunten als bij een verlaging van de beslagvrije voet.

Op dit moment is nog niet bij gemeenten getoetst of zij de maatregel kunnen uitvoeren. Omdat het om een nieuwe uitvoeringstaak gaat is het aannemelijk dat de maatregel uitvoeringskosten met zich meebrengt. De precieze uitvoeringskosten zijn lastig in te schatten. Een indicatie van

de uitvoeringskosten is eerder in dit fiche genoemd (1-5 miljoen). Daarnaast vergt de maatregel ambtelijke capaciteit bij gemeenten, waarbij geldt dat de druk op gemeenten op dit moment al hoog is en er vaak al sprake is van tekort aan arbeidskrachten.

Planning

De planning is afhankelijk van besluitvorming. Een wetstraject duur gemiddeld twee jaar, maar de verwachting is dat dit bij een ingrijpend voorstel als deze zeker drie jaar duurt. Daarnaast zal met de beoogde uitvoerder bekeken moeten worden per welk moment het voorstel uitvoerbaar is. Dat is op voorhand niet te zeggen.

Maatschappelijk draagvlak

- Het is niet bekend of er maatschappelijk draagvlak is voor een dergelijke maatregel, het is aannemelijk dat verschillende groepen in de samenleving er verschillend over denken.
- Het paternalistische karakter van de maatregel door verplichte deelname kan afbreuk doen aan het draagvlak.

Doenvermogen/gedragsaspecten

De maatregel zelf vergt naar verwachting relatief weinig van het doenvermogen van mensen, maar kan er (met name in varianten B en C) wel aan bijdragen dat mensen minder (diep) in de schulden komen.

On7 Beperking van online kansspelen

Aanvullende maatregel
Fase: Ontstaan Doel: Beperken mogelijkheden van deelname online kansspelen voor kwetsbare groepen (jongvolwassenen)
Omschrijving maatregel
<p>De voorgestelde maatregel betreft onderzoek naar mogelijkheden om deelname aan (vergunde) online kansspelen te beperken, met name voor kwetsbare groepen, zoals jongvolwassenen en/of mensen met problematische schulden. Onderzoek daarbij of dit mogelijk is met behulp van meer reclamebeperkingen in de online omgeving en/of het verhogen van de leeftijd om deel te nemen aan kansspelen. Onderzoek is noodzakelijk, omdat er de afgelopen periode al veel is gebeurd op dit gebied. Relevant is dat per 1 januari 2024 programma- en evenementensponsoring niet meer toegestaan is en vanaf 1 januari 2025 geldt hetzelfde voor sponsoring op sportlocaties en shirtsponsoring.</p> <p><u>Algemeen relatie schulden en kansspelen:</u> Het is niet bekend in hoeverre en hoe vaak gokken leidt tot schulden of schulden leiden tot gokken, omdat een cijfermatige onderbouwing ontbreekt. Door partijen betrokken bij schuldhelpverlening wordt veelvuldig gewezen op het risico van de online gokmarkt. De online gokmarkt is de afgelopen jaren gegroeid, deels is dit een verschuiving vanuit het illegale circuit ("kanalisering") en deels zijn ook meer mensen online gaan gokken. Om te bepalen welke maatregelen kunnen werken om schulden door gokken te voorkomen is nader onderzoek nodig om vervolgens beleidsalternatieven uit te kunnen werken. Tegen deze achtergrond verdient het aanbeveling de evaluatie van de wet Kansspelen op afstand af te wachten (oktober 2024).</p> <p><u>Beperken reclame voor online kansspelen in de online omgeving:</u> Voorgesteld wordt om te onderzoeken of en op welke wijze reclame voor online kansspelen verder beperkt kan worden in de online omgeving. In de Tweede Kamer is op 16 april jl. een motie met gelijke strekking aangenomen. Het eerdere verbod op ongerichte reclame voor online kansspelen, waarmee stappen zijn gezet om spelers beter te beschermen, is nog niet volledig in werking getreden, maar eerste cijfers laten al een aantal positieve effecten van de nieuwe regels zien. Zo is er geen reclame op tv en in de buitenruimte meer. Ook is het aantal bezoeken aan kansspelwebsites door mensen die nog niet spelen met circa 70% afgenomen sinds het verbod. Enige vorm van reclame voor legale aanbieders is nodig om te voorkomen dat mensen uitwijken naar illegale aanbieders. Daarbij is het doel dat reclame gericht is op niet-kwetsbare groepen. Een voorstel voor nadere beperkingen moet zich verhouden tot de doelstellingen van de wet en voldoen aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit.</p> <p><u>Verhogen leeftijd voor legale deelname aan kansspelen:</u> Voorgesteld wordt om te onderzoeken of van de verhoging van de leeftijd voor legale deelname aan kansspelen aanvullende preventieve werking uitgaat. Tot nu toe is het beleid gebaseerd op de leeftijd die ook voor alcohol en tabak wordt aangehouden en op het feit dat ook onder jongvolwassenen een vraag naar online kansspelen bestaat. Dat wordt teruggezien in de cijfers, 22 procent van de accounts behoort aan jongvolwassenen. Een verhoging van de leeftijd komt feitelijk neer op delegalisering voor deze groep. Een deel zal daardoor stoppen met spelen, maar een deel zal illegaal gaan spelen. Zo zullen deze jongvolwassenen uit beeld raken en kan moeilijk tijdig worden geïntervenieerd bij problemen. Wat de consequenties zijn van een mogelijke delegalisering voor jongvolwassenen en of de kosten/batenafweging positief uitvalt zal op basis van data onderzocht moeten worden.</p> <p><u>Risico's van beperkingen</u> Bij nadere beperkingen van het legale aanbod van online kansspelen moet worden meegewogen dat hoge drempels legale spelen minder toegankelijk en onaantrekkelijker maken ten opzichte van illegaal online aanbod. De verwachting op grond van de cijfers van voor de marktopening is dat aanzienlijke aantallen mensen dan weer gaan spelen in het illegale circuit. Er kunnen voor illegale aanbieders geen kaders gesteld worden om mensen te helpen die risicovol speelgedrag vertonen. Dan is er geen CRUKS, geen enkele garantie dat aanbieders ingrijpen bij 'risicovol gokgedrag en consumenten hebben geen zekerheid over winkansen, prijzen en uitbetaling daarvan.</p>
Achtergrond/rationale
Op 1 april 2021 is de Wet kansspelen op afstand in werking getreden en op 1 oktober 2021 is de markt voor vergunde aanbieders van online kansspelen geopend. In de wet zijn maatregelen

opgenomen voor de bescherming van kwetsbare groepen als jongvolwassenen, waaronder beperkingen voor reclame. Na de opening van de legale online markt is het aantal deelnemers dat legaal speelt sterk gestegen, inmiddels stabiliseren de aantallen. Volgens de Monitoringsrapportage voorjaar 2024 van de Kansspelautoriteit wordt het aantal actieve spelers in het afgelopen halfjaar geschat op 726.000. In de zes maanden daarvoor werd dit aantal geschat op 676.000 spelers. Daarvan spelen er gemiddeld 448.000 per maand. Dit betekent dat vijf procent van de volwassen bevolking in het afgelopen jaar online heeft gegokt en daarbij in die periode gemiddeld € 958 verloor. Voor jongvolwassenen tot 24 jaar geldt dat 10% actief is met een gemiddeld verlies van € 58. Het verbod op opgerichte reclame heeft (nog) niet geleid tot ene krimp van de online gokmarkt, wel lijkt het effect te hebben op het aantal nieuwe spelers (Bron: Kansspelautoriteit, Monitoringsrapportage, 2024).

Naar aanleiding van signalen over onvoldoende bescherming van spelers heeft de Minister voor Rechtsbescherming maatregelen genomen om met name jongvolwassenen beter te beschermen met het verbod op de inzet van rolmodellen bij reclame en het verbod op ongerichte reclame voor online kansspelen. Ook komt er een regeling met betrekking tot speelgedrag en speellimieten. Dit maatregelenpakket omvat een verplicht contactmoment als een speler een stortingslimiet van 350 euro (150 euro voor jongvolwassenen) of hoger instelt, neutrale omgevingen bij het instellen van limieten, het verplicht weergeven van bedragen in euro's en verplichte meldingen als limieten bijna bereikt worden. In het genoemde contactmoment moet een speler verplicht worden op het feit dat hij een hoge limiet wil instellen, dat hij/zij dit geld kan verliezen en waar de speler informatie en hulp kan vinden zoals het nemen van een Gokstop via het centrale uitsluitingsregister CRUKS. De Kansspelautoriteit zal met ingang van 1 juni 2024 haar beleidsregels aanscherpen met betrekking tot de zorgplicht van online aanbieders.

Naast wijziging en aanscherping van regelgeving worden ook andere maatregelen genomen op het gebied van verslavingspreventie, op basis van de werkagenda verslavingspreventie.²² Daarbij is ook aandacht voor jongvolwassenen en mensen met schulden. Bijvoorbeeld met gerichte bewustwordingsactiviteiten bij jongvolwassenen, mensen problematische schulden en mensen met verslavingsproblematiek, het inrichten van een expertisecentrum voor verslavingspreventie bij het Trimbos en het door ontwikkelen en meer bekendheid geven aan Cruks en het Loket kansspel.

De wet waarmee online kansspelen bij vergunde aanbieders legaal zijn geworden, wordt op dit moment geëvalueerd. Het doel van de legalisering van kansspelen was het creëren van duidelijke en transparante regels in een veilige omgeving voor iedereen die aan een online kansspel wil deelnemen. Mensen die risicovol speelgedrag vertonen moeten op tijd hulp en zorg aangeboden krijgen. Kansspelen zijn niet zonder risico en deelname kan gemakkelijk omslaan in problematisch gokken en het ontstaan van schulden in de hand werken. De Wet op de kansspelen kan op deze punten nog worden verbeterd. De resultaten uit deze evaluatie en onderzoeken, waarbij ook moet worden gekeken naar uitvoerbaarheid, proportionaliteit en verenigbaarheid met EU-recht, zijn nodig om nieuwe maatregelen te onderbouwen. Er is op dit moment al een aantal maatregelen in beeld om de risico's van kansspelen te verminderen, onder andere ingegeven door moties die aangenomen zijn door de Tweede Kamer die verzoeken om:

- Het verbieden van zeer risicovolle online kansspelen;
- Het verder beperken van reclame op internet;
- Verruimen van aansprakelijkheid van online kansspelbedrijven;
- Het verplichten van BKR-toetsen;
- Te onderzoeken hoe de positie van bewindvoerders en mentoren bij onvrijwillige inschrijving van hun cliënten in het Cruks kan worden versterkt;
- Een onderscheid tussen risicovolle en risicoarme kansspelen op te nemen in de wet;
- Overkoepelende speellimieten.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

- In het verlengde van de kanspeldoelen: consumentenbescherming, verslavingspreventie en voorkomen van kansspel gerelateerde criminaliteit, dus keuze voor oplossingen waar de consument uiteindelijk op macroniveau het best beschermd wordt. Tegelijk moet worden voorkomen dat mensen door te veel beperkingen massaal kiezen voor illegaal aanbod, aangezien daardoor de bescherming van consumenten juist kan afnemen.

²² Kamerstukken II 2023/24, 24557 nr. 219, Kamerbrief Kansspelen.

- Positief: minder problematische schulden en/of verslaving door deelname aan kansspelen en daardoor minder daaraan gerelateerde kosten

Negatief: wanneer het aanbod daardoor zodanig onaantrekkelijk wordt dat mensen uitwijken naar illegaal aanbod neemt de bescherming juist weer af, waardoor kosten stijgen en deze minder gedekt worden door belasting- en heffingsinkomsten die daar tegenover staan.

Gevolgen begroting

Strenge maatregelen leiden tot minder uitgaven door de consument bij vergunde kansspelaanbieders. Daardoor zal het brutospelresultaat (BSR in 2023 € 1,39 miljard) afnemen en eveneens de daaraan gekoppelde belastingheffing.²³ Voor toezicht en handhaving door de Kansspelautoriteit wordt een heffing geheven. Daarnaast is er een heffing voor het verslavingspreventiefonds bij aanbieders. Op het moment dat de vergunde online kansspelmarkt wordt opgeheven of verdwijnt, komt ook deze heffing te vervallen (maar er ook minder geld nodig is voor verslavingspreventie).

Financiële consequenties burgers/bedrijven

Bij hogere (belasting)heffingen voor kansspelaanbieders is de verwachting dat de winstkansen en prijzenpakketten voor spelers naar beneden bijgesteld worden om nog winstgevend te blijven.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

- De maatregel om opties te onderzoeken kan in het verlengde van de wetsevaluatie plaatsvinden. Gevonden oplossingen kunnen in het wetstraject worden meegenomen. Voor nieuwe maatregelen moet het beleidskompas worden doorlopen.

Planning

- Na de evaluatie van de wet Kansspelen op afstand (afgerond oktober 2024) volgt een eventueel traject tot wetswijziging.

Maatschappelijk draagvlak

- Te onderzoeken maatregelen liggen in het verlengde van voornemens van de minister voor Rechtsbescherming, van adviezen van de Nationaal Rapporteur Verslavingen en aangenomen moties van de Tweede Kamer.

Doenvermogen/gedragsaspecten

- In het te doorlopen beleidskompas t.b.v. wetswijziging moet aandacht voor doenvermogen en regeldruk zijn.

²³ Het Brutospelresultaat (BSR): de inzetten minus de verliezen.

On8 Langer in BKR registreren na problematische schulden

Aanvullende maatregel
Fase: Ontstaan Doel: Het verminderen van de kans op problematische schulden.
Omschrijving maatregel
<p>Deze maatregel houdt in dat er een langere registratietermijn geldt bij BKR na problematische schulden en/of het succesvol doorlopen van een schuldhulpverleningstraject of saneringskrediet. Dit betreft een aanpassing van huidig beleid.</p> <ul style="list-style-type: none">- Het beoogde effect van de maatregel is dat personen met een verleden van problematische schulden een langere registratie hebben in BKR en daardoor minder gemakkelijk nieuwe kredieten aan kunnen gaan/minder gemakkelijk in nieuwe schuldenproblematiek terecht komen. <p><i>On8a Behoud registratietermijn kredieten 5 jaar na aflossen betalingsachterstand</i></p> <ul style="list-style-type: none">- Met het Wetsvoorstel Kredietregistratie (zie ook de achtergrond van dit voorstel bij On2) zal de registratietermijn voor alle kredieten worden ingekort van 5 naar 3 jaar.- Deze variant draait deze aanpassing terug en behoudt de huidige 5 jaar. <p><i>On8b Behoud/aanscherpen registratietermijn kredieten schuldhulpbeschikking en saneringskrediet naar 5 jaar of langer²⁴</i></p> <ul style="list-style-type: none">- Het saneringskrediet is een product van schuldhulpverlening. In de praktijk hebben saneringskredieten een registratietermijn van 5 jaar (geen wettelijk voorschrift voor registratietermijn), maar zij worden in sommige gevallen vroegtijdig door gemeenten verwijderd uit het BKR register.²⁵ Bij problematisch verloop wordt een langere termijn gehanteerd.- Op dit moment is er geen wettelijk voorschrift over de registratietermijn van schuldhulpbeschikkingen. Op basis van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening moeten gemeenten aan betrokken instanties doorgeven dat een inwoner schuldhulpverlening ontvangt. In de praktijk gebeurt dit door de toelatingsbeschikking te registreren bij BKR, over het algemeen voor 5 jaar.- Deze maatregel houdt in dat er altijd een termijn van (minimaal) 5 jaar wordt gehanteerd voor saneringskredieten en schuldhulpbeschikkingen. Dit wordt in de Wgs of krachtens deze wet vastgelegd.
Achtergrond/rationale
<ul style="list-style-type: none">- Rationale achter deze maatregelen is het verlagen van het risico op recidive/overkreditering van personen die in het verleden problematische schulden hebben gehad.- Het percentage van mensen dat na saneringskredieten terugvalt in de schulden is statistisch significant groter dan van personen zonder historie van schuldregelingen. Voor saneringskredieten is de kans op een terugval binnen zes maanden na het afronden van de saneringskrediet acht keer hoger dan de kans op een betalingsprobleem van personen in de referentiegroep (dus personen zonder een historie van schuldregelingen). De kans op een terugval binnen vijf jaar van personen na afronding van een schuldregeling is voor saneringskredieten vier keer hoger dan de kans dat een persoon in de referentiegroep binnen vijf jaar een betalingsprobleem krijgt.²⁶- Hoewel het onderzoek aantoont dat de kans mensen die eerder problematische schulden hadden nogmaals in problemen komen groter is dan mensen die geen problematisch schuldenverleden hebben, zegt het onderzoek niks over het belang van langer registreren. Het is wel zo dat langer registreren leidt tot het moeilijker verkrijgen van nieuw krediet.
Doelmatigheid en doeltreffendheid

²⁴ Momenteel hanteert BKR in principe een bewaartermijn van deze registraties van 5 jaar. Een aantal gemeentes kiest er echter zelf voor om registraties na 6 maanden te verwijderen (de G4), of om registraties überhaupt niet te bewaren. In december '22 zijn moties Kat (24515- 663) en Van der Plas (36200- XV-73) aangenomen die oproepen tot een bewaartermijn van 6 maanden van tot schuldhulp herleidbare posten, zodat een opgelost schuldverleden mensen niet buitenproportioneel achtervolgt. Naar aanleiding van die moties wordt momenteel door SZW onderzocht hoe dit vastgesteld kan worden.

²⁵ Zie [zanders-en-bkr-bewaartermijnen-en-betalingsproblemen.pdf](#), p. 15, 72% van het saneringskrediet loopt 5 jaar, en vervolgens lopen ze gevarieerd tussen de 0 en 5 jaar.

²⁶ Zie [zanders-en-bkr-bewaartermijnen-en-betalingsproblemen.pdf](#), p. 16.

- Het doel van het hanteren van een langere registratietermijn in BKR is het verminderen van de kans op problematische schulden.

On7a behoud registratietermijn kredieten 5 jaar na aflossen betalingsachterstand

- De verkorting van de termijn van drie jaar is gebaseerd op een afweging van twee belangen, die beide op een eigen manier de consument dienen. Enerzijds geldt dat inzicht in de kredietgeschiedenis een voorspellende waarde kan hebben voor toekomstig leengedrag en het ontstaan van nieuwe achterstanden. Het is belangrijk dat waar mogelijk te voorkomen dat een kredietnemer opnieuw in de financiële problemen raakt. Ook zijn consumenten er mee gediend dat zij kunnen aantonen dat zij altijd op tijd financiële verplichtingen zijn nagekomen. Het is daarom wenselijk dat kredietverstrekkers enig inzicht hebben in de betaal- en achterstandsgeschiedenis van consumenten.
- Anderzijds is evenwel gekozen voor een verkorting ten opzichte van de huidige termijn vanwege het belang dat een consument niet onnodig lang geregistreerd staat, omdat dit in de praktijk kan leiden tot onredelijke belemmering bij het verkrijgen van nieuwe financiering en het mensen in de weg kan staan hun leven weer op de rit te krijgen. Een termijn van drie jaar wordt noodzakelijk geacht omdat een kredietverstrekker alleen door middel van gegevens die minimaal enkele jaren bestrijken een goed beeld kan krijgen van de financiële positie en betaalgeschiedenis van een kredietnemer.
- Ondanks dat niet met zekerheid gezegd kan worden dat het in stand houden ervoor zorgt dat problematische schulden. Voor wat betreft de doelmatigheid vergt deze maatregel beperkte inspanningen en kosten, maar aangezien onduidelijk is of het doel wordt gehaald is de vraag of het in stand houden van de registratietermijn een effectieve wijze is om problematische schulden te verminderen. Het lange registreren zorgt ervoor dat mensen moeilijker een nieuw krediet aan kunnen gaan. Echter, wordt dan mogelijk uitgeweken naar andere schuldvormen, zoals lenen in informele sfeer of oprekken van betaaltermijnen. Daarnaast betreft dit fiche feitelijk het behoud van huidig/oud beleid.

On7b Behoud/aanscherpen registratietermijn kredieten schuldhulpbeschikking en saneringskrediet naar 5 jaar of langer

- In beginsel zou deze maatregel doeltreffend zijn omdat door langere registratietermijnen het langer duurt voordat burgers met een verleden met problematische schulden nieuwe kredieten aan kunnen gaan. Zeker gegeven de verkorting van de schuldsanering naar 18 maanden en indien wordt gekozen voor het eenvoudiger maken van schuldsanering kan een langere registratie dienen als een optie om de kans op een terugval in problematische schulden te verminderen.
- De enige empirische onderbouwing volgt uit het eerder aangehaalde onderzoek van Zanders, dat juist keek naar het effect van verkorting van de termijn. Uit de conclusie van dat onderzoek volgt dat voor personen waarvan de bewaartermijn is verkort, het percentage recidives in de eerste zes maanden na afronding van de schuldhulpverlening juist lager dan bij de personen waarvan de bewaartermijn vijf jaar is gebleven. Oorzaak hiervan is dat momenteel gemeenten alleen met een goede reden een registratie verwijderen, dus dit is een groep die door gemeenten goed wordt onderzocht.
- De maatregel is in beginsel doelmatig, het langer registreren vergt namelijk beperkte middelen en inspanning, het betreft enkel het op een later tijdstip verwijderen van de registratie. Een andere vraag is echter wel hoe proportioneel registratie wordt geacht. Weegt de registratie zwaar genoeg tegen andere overwegingen zoals privacy en de kosten voor huishoudens indien een registratie betekent dat zij (gedeeltelijk) uitgesloten zijn van de kredietmarkt voor die periode.

Gevolgen begroting

n.v.t.

Financiële consequenties burgers/bedrijven

- Er zijn geen financiële consequenties voor kredietverstrekkers, het moment van verwijderen van de registratie zou bij deze maatregelen alleen veranderen. Mogelijk heeft dit wel financiële consequenties voor burgers als zij minder mogelijkheden hebben om een nieuw krediet af te sluiten door de langere registratie, waaronder het aanvragen van een

<p>hypotheek. Om dit laatste te voorkomen zouden kredietverstrekkers het beleid kunnen aanpassen hoe om wordt gegaan met dergelijke registraties.</p>
<p>Uitvoeringsaspecten en juridische toets</p> <ul style="list-style-type: none"> - Het vergt in beginsel geen nieuw wetgevingsinitiatief, omdat deze mee kan worden genomen in het wetsvoorstel kredietregistratie, maar wel een wijziging van de koers die ingeslagen is met het wetsvoorstel (verlaging registratietermijn). Eventuele wijzigingen kunnen tot het zomerreces van 2024 worden meegegeven. - Vergt wel inspanning van gemeenten om beleid t.a.v. saneringskredieten/schuldhulpbeschikkingen aan te passen.
<p>Planning</p> <ul style="list-style-type: none"> - Eventuele wijzigingen kunnen meelopen in het Wetsvoorstel Kredietregistratie. Dit voorstel is al in consultatie geweest en het zal naar verwachting in december 2024 naar de TK worden gestuurd. Inwerkingtreding zal op z'n vroegst januari 2026 zijn.
<p>Maatschappelijk draagvlak</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zowel het maatschappelijke als politieke draagvlak voor deze maatregel is laag, zie ook de motie die door SZW wordt uitgewerkt.²⁷ Momenteel wordt vooral onderzocht of termijnen verkort kunnen worden, i.h.k.v. schone lei voor personen met problematische schulden (zie in dit kader ook de aanpassing van de duur van een Wsnp traject van 3 jaar naar 18 maanden).
<p>Doenvermogen/gedragsaspecten</p> <ul style="list-style-type: none"> - Positief effect kan zijn dat mensen minder in de verleiding komen om schulden aan te gaan die problematisch worden na een schuldentraject. - Er is mogelijk wel een negatief gedragseffect. Doordat een groep mensen langer uitgesloten is van of beperkte toegang heeft tot de kredietenmarkt wordt mogelijk uitgeweken naar andere (niet gereguleerde) mogelijkheden, zoals lenen in een informele sfeer. - De maatregelen vergen weinig doenvermogen, de burger hoeft geen inspanning te verrichten om langer geregistreerd te worden.

²⁷ Motie van het lid Kat c.s. over het sneller verwijderen van BKR-registraties na afloop van een minnelijke schuldregeling en de registratieduur gelijkstellen aan die van de wettelijke schuldregeling.

On9 Positieve registratie BKR van studieschulden en hypotheke specifieke doelgroepen

Aanvullende maatregel
Fase: Ontstaan Doel: Het verminderen van de kans op problematische schulden.
Omschrijving maatregel
Positieve registratie studieschuld in BKR <ul style="list-style-type: none">- Momenteel worden studieschulden niet geregistreerd in BKR. Er zijn in Nederland 1,6 miljoen burgers met een studieschuld.²⁸- De maatregel betreft het registreren van alle studieleningen (dus niet de prestatiebeurs indien het diploma gehaald wordt binnen de termijn) in BKR. Het betreft een positieve registratie, wat inhoudt dat studieschulden vanaf het ontstaan worden geregistreerd, ongeacht of er een achterstand is of niet. [Optioneel: alleen het negatief registreren bij achterstanden in de terugbetaling van studieschulden (i.e. DUO meldt studieschulden met een achterstand van 3 maanden of langer bij het BKR).]
Positieve registratie van hypotheke voor specifieke doelgroepen in BKR <ul style="list-style-type: none">- Hypotheke worden op dit moment alleen negatief geregistreerd. Positieve registratie wordt tot op heden nog niet proportioneel geacht i.v.m. AVG aspecten (onvoldoende grond om deze gegevens te verwerken). Daarbij speelt ook dat hypotheke al geregistreerd zijn bij het Kadaster.- In dit fiche wordt positieve registratie van hypotheke voor specifieke doelgroepen onderzocht, bijvoorbeeld startersleningen die worden gefinancierd door het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting en energiebespaarhypotheke die worden gefinancierd door het Nationaal Warmtefonds. Dergelijke hypotheke zijn instrumenten om consumenten van een lening te voorzien boven de wettelijk maximale financieringsruimte. Feitelijk zijn deze consumenten dus overgekrediteerd, maar dergelijke leningen kennen gunstige en sociale terugbetaalvoorwaarden.- Registratie in het BKR betekent dat andere kredietverstrekkers rekening kunnen houden met het feit dat deze consumenten lopende leningen hebben boven hun maximale financiële ruimte. Dat kan toekomstige betaalproblemen voor nieuwe leningen voorkomen.
Achtergrond/rationale
Positieve registratie studieschuld in BKR <ul style="list-style-type: none">- Uit onderzoek blijkt dat ongeveer 10% van de starters niet aangeeft dat ze een studieschuld hebben bij het aanvragen van een hypotheek.²⁹ Dit zijn cijfers uit 2018. Het is goed denkbaar dat dit percentage in de recent zeer krappe woningmarkt (een stuk) hoger ligt. Daarnaast is de rente op studieschulden hard gestegen, waardoor de schulden (veel sneller) steeds groter worden. Daar staat tegenover dat door het invoeren van de nieuwe aflosvoorwaarden een studieschuld over 35 jaar moet worden terugbetaald en termijnbedragen in de aflofase lager worden. Sinds de invoering van het leenstelsel geldt echter wel een kleiner gewicht van grote studieschulden. Het registreren van studieschuld is een stap in de richting van consumentenbescherming omdat het helpt tegen overkreditering.- Doelgroep van deze maatregel is alle burgers met een studieschuld die mogelijk in de toekomst een hypothecaire of consumptieve lening af willen sluiten. Het beoogde effect is dat kredietaanbieders inzichtelijk hebben of en zo ja hoeveel studieschuld een kredietaanvrager heeft. Kredietaanbieders zijn wettelijk verplicht om financiële verplichtingen zoals een consumptieve lening of een studieschuld mee te wegen bij een hypotheekaanvraag. Voor reguliere leningen geldt dat de kredietaanbieder inzicht heeft in eventuele leningen via het BKR, maar dat geldt dus niet voor de studieschuld. Als een aanvrager zegt geen schuld te hebben, kan de kredietaanbieder dit niet verifiëren.- Het termijnbedrag van een studieschuld kan een significant bedrag zijn. De consument moet dit bedrag voor een lange periode maandelijks betalen. Het is belangrijk om dit bedrag mee te wegen bij de aanvraag van een (hypotheclair) krediet om overkreditering te voorkomen.

²⁸ [Studieschuld opgelopen tot 28 miljard euro | CBS](#)

²⁹ <https://www.afm.nl/nl-nl/sector/actueel/2021/augustus/zorgen-over-leengedrag-koopstarters>

- De maatregel kan worden aangepast door een wijziging van het Wetsvoorstel Kredietregistratie. Echter kan ook door DUO en BKR op vrijwillige basis worden besloten de schulden positief (of alleen negatief) te registreren.

Positieve registratie van hypotheke voor specifieke doelgroepen in BKR

- Voor kredietaanbieders wordt het inzichtelijk als consumenten een lopende hypotheek hebben boven hun maximale financieringsruimte. Hierdoor zullen zij terughoudender zijn met het verstrekken van een nieuwe lening en wordt de consument dus beter beschermd tegen overkreditering.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Het doel van het positief registreren van studieschulden en bepaalde hypotheke in BKR is het verminderen van de kans op problematische schulden. Hieronder wordt per variant aangegeven in hoeverre de aanpassingen doelmatig en doeltreffend is.

Positieve registratie studieschuld in BKR

- De maatregel is doeltreffend, omdat met de registratie van schulden niet langer bij een kredietaanvraag wordt uitgegaan van opgave van de consument/starter, maar van BKR. Hiermee is het (per ongeluk of expres) verzwijgen van de studieschuld niet meer mogelijk.
- Anderzijds zijn studieschulden door soepele aflosregelingen niet per definitie problematisch (hoewel de rente wel is gestegen).
- De doelmatigheid van deze maatregel is moeilijker te bepalen. De registratie vergt een inspanning van zowel BKR als DUO van een zeer grote hoeveelheid schulden. Het is de vraag of deze inspanning opweegt tegen het effect dat registratie heeft. De inspanning lijkt echter te overzien.

Positieve registratie van hypotheke voor specifieke doelgroepen in BKR

- Het is doeltreffend in het voorkomen van overkreditering van (een specifieke doelgroep van) burgers met een hypotheek.
- Het is doelmatig, het positief registreren van deze schulden is mogelijk tegen beperkte kosten. Het vergt een vrij eenvoudige administratieve inspanning van BKR en de kredietverstrekkers. Anderzijds is het aantal hypotheke waar wanbetaling plaatsvindt in Nederland zeer laag. De vraag is dan ook hoe groot de noodzaak is van deze maatregel.

Gevolgen begroting

Positieve registratie studieschuld in BKR

- Aangezien DUO een uitvoeringsorganisatie is van de Rijksoverheid heeft dit mogelijk gevolgen voor de begroting (nieuwe registratieplicht betekent verhoging administratieve lasten DUO).
- Daarnaast geldt nu dat een burger zijn actuele studieschuld moet doorgeven i.p.v. zijn oorspronkelijke studieschuld. Om dit up-to-date te houden zou DUO periodiek (maand/kwartaalbasis) de schulden moeten doorgeven aan BKR, omdat niet zomaar uitgegaan kan worden van een zelfde maandelijkse aflossing.

Positieve registratie van hypotheke voor specifieke doelgroepen in BKR

N.v.t.

Financiële consequenties burgers/bedrijven

Positieve registratie studieschuld in BKR

- Positieve registratie levert geen directe kosten op voor burgers en bedrijven. Maar wel voor BKR.

Positieve registratie van hypotheke voor specifieke doelgroepen in BKR

- Positieve registratie van hypotheke voor specifieke doelgroepen in BKR levert een verhoging van administratieve lasten op voor kredietverstrekkers en BKR.

Economie

Door positieve registratie kunnen burgers mogelijk een minder hoge hypothecaire lening afsluiten voor de aankoop van een woning.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

Positieve registratie studieschuld in BKR

- Uitvoerbaarheid hangt af van DUO en BKR. BKR zal een nieuw type registratie moeten uitvoeren en in totaal 1,6 miljoen schulden moeten registreren. DUO zal de registraties in BKR moeten aanvragen. Dit vergt van beide instanties een uitvoeringstoets.
- Positieve registratie kan mee worden genomen in het Wetsvoorstel Kredietregistratie. Het vergt in beginsel geen nieuw wetgevingsinitiatief. Ook kan DUO op vrijwillige basis gegevens met BKR delen.

Positieve registratie van hypotheke voor specifieke doelgroepen in BKR

- Uitvoeringsaspecten spelen bij deze positieve registratie minder. Het zal een relatief kleine groep zijn die nieuw in BKR moet worden geregistreerd.

Planning

Positieve registratie studieschuld in BKR

- Planning afhankelijk van registratie op vrijwillige basis/eigen initiatief DUO of wettelijk verdisconteren in Wetsvoorstel kredietregistratie.

Positieve registratie van hypotheke voor specifieke doelgroepen in BKR

- Zie On2

Maatschappelijk draagvlak

Positieve registratie studieschuld in BKR

- Waarschijnlijk ligt het registreren van studieschulden zeer gevoelig bij burgers. Door het leenstelsel ervaren starters die onder het leenstelsel vielen en geen basisbeurs hebben gekregen al uitdagingen bij het verkrijgen van voldoende financiering om een huis te kunnen kopen (in combinatie met hoge huizenprijzen). Als consumenten hun studieschuld niet meer kunnen verzwijgen dan kunnen ze mogelijk niet meer de woning kopen die ze wel willen kopen. De vraag is echter of dit argument opweegt tegen het risico op overkreditering doordat burgers hun studieschuld niet, of niet juist opgeven. En daarbij moet niet vergeten worden dat het aangeven van een studieschuld bij het aanvragen van bijvoorbeeld een hypotheek nu ook al gevraagd wordt in het kader van overkreditering. De verantwoordelijkheid ligt nu echter nog bij de burger.
- Het politieke draagvlak is laag. In 2019 stemde de Tweede Kamer, behoudens de SGP, de hele tegen een motie die oproep tot positieve registratie³⁰. In 2021 zei de toenmalige minister OCW: "Het kabinet vindt het belangrijk dat lenen voor elke student toegankelijk blijft, zodat iedereen kan blijven studeren. Een BKR-registratie van de studieschuld kan een afschrikwekkende werking hebben. Dat gaan we dus niet doen." Dit was in lijn met beloften van eerdere kabinetten die hebben aangegeven dat studieschulden niet BKR-geregistreerd worden.

Positieve registratie van hypotheke voor specifieke doelgroepen in BKR

- Mogelijk is het draagvlak voor deze maatregel laag. Voor burgers heeft een BKR registratie een afschrikkende werking. De leningen voor specifieke doelgroepen hebben een maatschappelijke functie (verduurzaming stimuleren of starters aan een huis helpen) en kennen sociale voorwaarden. Daar zal de politiek en burgers het mogelijk niet passend vinden om deze leningen te registreren.

Doenvermogen/gedragsaspecten

- De maatregelen vergen weinig doenvermogen, de burger hoeft geen inspanning te verrichten om positief geregistreerd te worden, dat doet de kredietverstrekker/DUO. Het doenvermogen bij een hypotheekaanvraag wordt mogelijk zelfs verbeterd doordat burgers niet meer zelf hun studieschuld hoeft door te geven.

³⁰ [Kamer tegen schuldverklaring DUO - Erasmus Magazine](#)

Juridisch niet haalbaar

On10 Verbod BNPL of extra regulering kopen op factuur

Juridisch niet haalbaar

Fase: Ontstaan

Doel: Het (gedeeltelijk) verbieden van *buy now, pay later*.

Omschrijving maatregel

Volledig verbod BNPL

Er wordt in het publieke debat wel gepleit voor een (gedeeltelijk) verbod op BNPL. Bij een volledig verbod moeten consumenten de (online) aankopen van goederen of diensten volledig vooraf of ten tijde van de levering betalen. Bij een gedeeltelijk verbod moeten consumenten de (online) aankopen van goederen of diensten voor bijv. minimaal 1/3 vooraf betalen en het restantbedrag ten tijde van de levering of daarna betalen.

Een verbod op nationaal niveau van BNPL is echter niet mogelijk. Dit komt doordat de Europese richtlijn consumentenkrediet (CCD2) maximumharmonisatie betreft, waardoor er voor lidstaten geen ruimte is om af te wijken van hetgeen de richtlijn regelt. Voor BNPL is een regelgevend kader voorzien in de richtlijn en geen verbod. Nederland mag dan ook niet besluiten om BNPL geheel te verbieden. Het is daarnaast de vraag of een volledig verbod proportioneel zou zijn.

Voor leveranciers van goederen of diensten geldt dat zij nog steeds consumenten hun aankoop achteraf mogen laten betalen, zonder direct onder de reikwijdte van de richtlijn te vallen, zolang de uitgestelde betaling tegen onbetekenende kosten wordt aangeboden en binnen 50 dagen moet worden afgelost. Voor specifiek grote platform-webshops zoals Bol of Amazon geldt een kortere termijn, namelijk 14 dagen.

Aanvullende nationale regulering kopen op factuur

Ook na implementatie van de CCD2 kunnen consumenten nog steeds achteraf betalen tot 14 dan wel 50 dagen na aankoop (afhankelijk van de grootte van het platform) zonder additionele kredietwaardigheidstoets. Er is een kans dat door strenge regulering van overige vormen van BNPL er een uitwijk plaatsvindt naar dergelijke vormen van krediet. Daarom zou wenselijk kunnen zijn om voor de grotere platforms ook betalingen tot 14 dagen te registreren onder de Wft. Na gesprekken met juridische experts is het vermoeden dat aanvullend beleid in deze vorm gegeven de reikwijdte van de CCD2 momenteel ook niet mogelijk is. Voorstel is daarom om bij de Europese Commissie te toetsen welke ruimte Nederland nog heeft om aanvullend nationaal beleid vorm te geven voor deze vorm van achteraf betalen.

Een mogelijk haakje om op basis van bestaande wetgeving achteraf betalen strenger te reguleren ziet op artikel 6:230u van het Burgerlijk Wetboek (dat momenteel enkel ziet op overeenkomsten op afstand). Hierin staat:

Het is een handelaar verboden een aanbod tot het sluiten van een overeenkomst buiten de verkoopruimte te doen indien hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat de verplichtingen die daaruit voor de consument kunnen voortvloeien, niet in overeenstemming zijn met diens draagkracht.

Dit artikel legt een extra verantwoordelijkheid bij de verkoper als het gaat om achteraf betalen. Er zijn op dit moment echter geen sancties verbonden aan het niet naleven van dit wetsartikel. Onderzocht kan worden in hoeverre toevoegen van sancties aan het niet naleven van dit wetsartikel en het toevoegen van online winkels bij kan dragen aan betere bescherming van huishoudens bij het kopen op factuur.

Wat wel mogelijk is

Nederland heeft wel enige keuzevrijheid bij de implementatie van de CCD2. Aanbevelingen hiervoor zijn te vinden in bijlage 9 van dit rapport. In On4 wordt een maatregel t.a.v. BNPL uitgewerkt die wel kansrijk wordt geacht, namelijk een leeftijdsverificatie.

Achtergrond/rationale

Consumenten, jong en oud, kiezen er steeds vaker voor om hun (online) aankopen achteraf te betalen via *Buy now, pay later* (BNPL)-betaaldiensten. Uit onderzoek van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) blijkt dat deze dienst voorziet in consumentenbehoeften, bijvoorbeeld de garantie dat een bestelling compleet en in orde is alvorens te betalen.³¹ Ook bespaart BNPL gedoe met terugbetaling na retourzending. Voor (web)winkels is de belangrijkste reden om BNPL als betaalmogelijkheid aan te bieden het feit dat het de omzet kan verhogen. De AFM constateert in het onderzoek tegelijkertijd dat er serieuze risico's kleven aan BNPL. Sommige consumenten, met name jongeren en kwetsbare doelgroepen, kunnen door BNPL (verder) in de financiële problemen komen. Aanbieders voeren bijv. geen inkomsten- en lastentoets uit en hanteren relatief hoge niet-nakomingskosten (in eigen termen: 'herinneringskosten'). Veel consumenten krijgen hiermee te maken, bijvoorbeeld omdat ze de rekening (nog) niet kunnen betalen of vergeten zijn om te betalen. Ook constateert de AFM dat veel minderjarigen van de diensten gebruikmaken, terwijl dit niet is toegestaan.

Het achteraf betalen van goederen of diensten is al sinds jaar en dag gangbaar in het economische handelsverkeer. Denk hierbij bijv. aan het achteraf betalen van een factuur van de loodgieter of een factuur van een webwinkel voor een besteld product. Relatief nieuw is de opkomst van derde partijen die een achteraf betaling faciliteren tussen een (web)winkel en een consument, zogenaamde BNPL-betaaldiensten zoals Klarna, Riverty en In3. Webwinkels bieden deze dienst vooral aan om de consument tegemoet te komen in de wensen. Het is een extra service die een webwinkel kan onderscheiden van een ander. Ook wordt het risico dat een vordering niet kan worden geïnd overgedragen aan een derde partij.

BNPL kwalificeert als een kredietovereenkomst maar is uitgezonderd van de Europese Richtlijn consumentenkrediet³², zolang de uitgestelde betaling tegen onbetekenende kosten wordt aangeboden en binnen drie maanden moet worden afgelost. Deze uitzonderingsgrond betekent concreet dat de regels voor verantwoorde kredietverlening in beginsel niet van toepassing zijn op aanbieders van BNPL-diensten, waarmee deze aanbieders buiten het toezicht op kredietregels van de AFM vallen.

De Raad en het Europees Parlement hebben eind vorig jaar een akkoord bereikt over een herziening van de richtlijn.³³ Aanbieders van BNPL-diensten vallen straks onder de reikwijdte van de herziene richtlijn, ook wanneer zij geen of beperkte niet-nakomingskosten in rekening brengen. In de praktijk betekent dit dat aanbieders van BNPL-diensten, net als reguliere aanbieders van consumptief krediet, straks onder andere een kredietwaardigheidsstoets moeten uitvoeren (waaronder een BKR-toets) en moeten voldoen aan regels ten aanzien van informatieverstrekking en reclame-uitingen. Ook wordt de maximale kredietvergoeding van toepassing op BNPL, waardoor aanbieders geen verdienmodel kunnen hanteren op niet-nakomingskosten. De AFM zal straks toezicht houden op de aanbieders van BNPL-diensten.

De herziene richtlijn schept, samengevat, de randvoorwaarden waarmee consumenten op verantwoorde wijze gebruik kunnen maken van BNPL. Zo is een krediettoets een goed instrument om te voorkomen dat consumenten door de uitgestelde betaling in de problemen komen (overkreditering) maar kredietwaardige consumenten niet raakt.

Doelmatigheid en doeltreffendheid
Gevolgen begroting
N.v.t.
Financiële consequenties burgers/bedrijven
N.v.t.
Uitvoeringsaspecten en juridische toets
N.v.t.

³¹ https://www.afm.nl/~/_profmedia/files/rapporten/2022/rapport-buy-now-pay-later.pdf.

³² Richtlijn 2008/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2008 inzake kredietovereenkomsten voor consumenten en tot intrekking van Richtlijn 87/102/EEG van de Raad (*Consumer Credit Directive*, CCD).

³³ <https://www.consulium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/02/council-and-european-parliament-agree-to-improve-protection-for-consumers-applying-for-credit>.

Planning
N.v.t.
Maatschappelijk draagvlak
N.v.t.
Doenvermogen/gedragsaspecten
N.v.t.

Voordelen wegen niet op tegen de nadelen

On11 Verlagen van maximale kredietvergoeding om aanbod van krediet te ontmoedigen

Voordelen wegen niet op tegen de nadelen
Fase: Ontstaan Doel: Verlagen van maximale kredietvergoeding om aanbod van krediet te ontmoedigen.
Omschrijving maatregel
<ul style="list-style-type: none">- Het gaat om een bestaand instrument: er is reeds wettelijk voorgeschreven hoeveel er jaarlijks maximaal aan totale vergoeding (rente en kosten) in rekening gebracht mag worden voor consumptief krediet zoals rood staan, kopen op afbetaling en persoonlijke leningen. Die maximale vergoeding is momenteel 15%. Dit is opgebouwd uit de wettelijke rente (nu 7%) plus een opslag (8%). Bezien wordt of het opslaggedeelte van de maximale kredietvergoeding verlaagd kan worden, waarbij het nog nader is te bepalen met hoeveel procentpunt de verlaging kan plaatsvinden.- Het instrument richt zich op aanbieders van consumptief krediet, en dus op de fase waarin krediet wordt verstrekt.
Achtergrond/rationale
<ul style="list-style-type: none">- Een van de kanalen waarlangs schulden kunnen ontstaan is door het aangaan van consumptief krediet. In totaal hadden 7,6 miljoen burgers in 2023 een lopend consumptief krediet.³⁴ Er was ongeveer 9.356 miljard totaal uitstaand consumptief krediet in 2023 bij de deelnemers van de Vereniging van Financieringsondernemingen in Nederland (VFN).³⁵ Deze schulden kunnen leiden tot problematische schulden.- Als de totale kredietvergoeding lager is, dan is het voor kredietverstrekkers minder aantrekkelijk om consumptief krediet te verlenen met hoge risico's op wanbetaling, waardoor zij selectiever zijn bij het verlenen van krediet.- De maximale rente wordt vooral toegepast bij kleine kortlopende kredieten, creditcards en roodstand.- Een verlaging van het huidige niveau van de maximale kredietvergoeding zal het voor kredietaanbieders naar alle waarschijnlijkheid onaantrekkelijk maken om klein en kortlopend consumptief krediet aan te bieden vanwege te lage marges.- Vervolgens is de aanname dat als burgers minder kleine kortlopende kredieten kunnen afnemen, er minder schuldenproblematiek ontstaat.
Doelmatigheid en doeltreffendheid
<ul style="list-style-type: none">- In 2022 is het opslag-gedeelte van de maximale kredietvergoeding structureel verlaagd van 12% naar 8%, nadat deze in 2020 (ten tijde van de Coronacrisis) al tijdelijk was verlaagd naar dit niveau. Ter voorbereiding hierop is op meerdere manieren informatie ingewonnen om de optimale hoogte van de maximale kredietvergoeding vast te stellen. Zowel in twee onderzoeken van SEO (in opdracht van Financiën), een formele opvatting van Nibud (op verzoek van Financiën), een openbare internetconsultatie en in een wetgevingsadvies van de Raad van State werd benadrukt dat er de voordelen en nadelen in balans moeten zijn.³⁶ Een verdere verlaging heeft voordelen in termen van minder opbouw van (problematische) schulden. Anderzijds kleven er zijn risico's aan een te lage maximale kredietvergoeding: als aanbieders te weinig verdienen aan kredieten en zich daardoor hun aanbod staken, is dat mogelijk niet in het belang van consumenten.- Uit deze onderzoeken is gebleken dat een verlaging tot 8% de juiste balans bracht tussen de twee conflicterende belangen. Wordt de grens verder verlaagd, dan weegt het aantal problematische schulden dat wordt voorkomen naar verwachting niet meer op tegen het verdwijnen van klein consumptief krediet. Alle ruimte die er was om deze grens te verlagen zonder het verdwijnen van klein consumptief krediet is naar verwachting reeds genomen met de eerdere verlaging naar 8%. Iedere verdere verlaging zal naar verwachting leiden tot het verdwijnen van het aanbod waarvan een veel grotere groep nadeel ondervindt.

³⁴ BKR, *BKR Monitor 2023*, februari 2023.

³⁵ VFN, *Jaarverslag 2023, 2024*, https://www.vfn.nl/wp-content/uploads/2024/04/VFN_2024_VFN-Jaarverslag-2023.pdf. De VFN vertegenwoordigt een zeer groot deel van de markt van consumptief krediet.

³⁶ SEO, *Effecten verlaging maximale kredietvergoeding*, februari 2022. Update maximale kredietvergoeding SEO Economisch Onderzoek; NIBUD (2020), Position paper Nibud over consumptief krediet, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 24 515, nr. 531.; Raad van State (2021) Wijziging van het Besluit tijdelijke verlaging kredietvergoeding en het Besluit kredietvergoeding, Kenmerk W06.21.0156/III

- Uit het SEO-onderzoek is naar voren gekomen dat een lagere maximale rente bij roodstand en creditcardleningen waarschijnlijk gecompenseerd zal worden door hogere vaste kosten voor deze producten. Kleine persoonlijke leningen zijn nu al niet of nauwelijks winstgevend en er zijn geen mogelijkheden om de lagere inkomsten bij dit product te compenseren. Vooral het aanbod van dit soort krediet zal dus verdwijnen.
- De aanname dat er minder schuldenproblematiek ontstaat als burgers minder kleine kortlopende kredieten kunnen afnemen, is onzeker. Wanneer er geen regulier aanbod meer is van klein consumptief krediet maar de vraag vanuit de maatschappij blijft bestaan, dan kan dat er toe leiden dat consumenten voor andere, potentieel risicovollere of duurdere wijzen van financiering kiezen zoals informele schulden. De schuldenproblematiek zal hierdoor juist kunnen verergeren.

Gevolgen begroting

- Kredietbanken maken in hun financieringsmodel gebruik van de maximale kredietvergoeding. Zij zullen vanwege teruglopende inkomsten als gevolg van een verlaging mogelijk een grotere financiële bijdrage vragen aan gemeenten. Het is niet met voldoende zekerheid vast te stellen hoe groot de negatieve gevolgen voor de begroting dan zijn.

Financiële consequenties burgers/bedrijven

- Aanbieders van krediet zullen minder winst maken op het verstrekken van klein kortlopend krediet, als zij dit product blijven aanbieden. Mogelijk zullen de aanbieders van krediet dit doorberekenen aan consumenten door hogere vaste kosten van producten zoals roodstaan en creditcards.

Economie

- Het wegvallen van de mogelijkheid om klein en kortlopend consumptief krediet af te sluiten zal negatieve gevolgen hebben op de mogelijkheid om deel te nemen in het economische verkeer voor mensen die over onvoldoende middelen beschikken om aankopen in één keer te voldoen.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

- Er is een wijziging vereist van het Besluit kredietvergoeding. Dit vereist een algemene maatregel van bestuur, waarover de Raad van State advies moet geven.

Planning

- Doorlooptijd voor doorvoeren van een AMvB is naar schatting 7-8 maanden.
- De evaluatie naar de eerdere verlaging uit 2022 zal starten per juli 2024. Voor implementatie van deze maatregel kan gewacht worden op de uitkomst van de evaluatie.

Maatschappelijk draagvlak

-

Doenvermogen/gedragsaspecten

- Een lagere maximale rente heeft ook een neveneffect: Voor consumenten heeft een verlaging van de maximale kredietvergoeding directe effecten omdat de maandlasten bij het aangaan van nieuw krediet lager zijn, mits het aanbod blijft bestaan en de kosten niet via vaste kostencomponenten worden doorberekend. Dit kan wenselijk zijn omdat zij dan minder maandlasten hebben hun krediet, maar kan ook een prikkel geven om meer krediet aan te gaan. De rentelasten voor mensen blijven dan even hoog.

On12 Betaalpauze huur/hypotheek bij levensgebeurtenis

Voordelen wegen niet op tegen de nadelen








Fase: Ontstaan

Doel: Bij de levensgebeurtenissen uit elkaar gaan en overlijden: recht op tijdelijke betaalpauze met verplichte budgetcoach, als overbrugging naar nieuwe balans in inkomsten en uitgaven.

Omschrijving maatregelen

Kern van het probleem:

Mensen die een ingrijpende gebeurtenis meemaken (zoals uit elkaar gaan, ontslag, ziekte, overlijden van hun partner, arbeidsongeschikt worden) ervaren vaak een grote daling van hun inkomen en/of een forse stijging van hun uitgaven. Zij hebben een verhoogde kans op geldzorgen of schulden, daarom is het belangrijk dat snel actie wordt ondernomen.

In de afgelopen drie jaar...	Risico op problematische schulden (indicatief)	Personen per jaar (indicatief, x1.000)
(Van werk) naar bijstand ¹	 x7,5	90 in bijstand
Verdachte van misdrijf ²	 x5,5	140
Voortijdig schoolverlaten ³	 x5	25
Uit elkaar gaan ⁴	 x3,5	90-100 koppels
Kwetsbaar en 18 jaar oud worden ⁵	<i>Onbekend</i>	30
Van werk naar Ziektewet/AO ⁶	 x3	110
Van werk naar WW-uitkering ⁷	 x2,5	190
Kind krijgen ⁸	 x1,5	180 (kinderen)
Toename van zorgkosten	 x1	<i>Onbekend</i>
Gehele populatie	0,9% (= x1)	

Veel gebeurtenissen zijn onverwacht en eenmalig. Uit [onderzoek](#) (Programma Mens Centraal) blijkt dat mensen vaak niet weten wat ze moeten regelen, waar ze recht op hebben of waar ze hulp kunnen krijgen. Vaak levert de gebeurtenis zoveel stress op dat ze daar überhaupt niet aan denken of aan toekomen. Voor laaggeletterden en minder digitaal vaardigen is het kennen van mogelijkheden en het kunnen regelen nog lastiger. Voor sommige gebeurtenissen biedt de overheid een financieel vangnet, zoals uitkeringen na ontslag, ziekte of arbeidsongeschiktheid. Bij uit elkaar gaan (na samenwonen, getrouwd zijn geweest of geregistreerd partnerschap) bestaat echter geen vangnet.

Bij overlijden van een partner die nog geen pensioen ontving, is er alleen een vangnet (Anw) als er minderjarige kinderen zijn of als de levende partner arbeidsongeschikt is.

Voorgestelde maatregel

- Om de inkomsterugval op te vangen zouden mensen die uit elkaar gaan, of die hun partner tot 67 jaar verliezen door overlijden, recht moeten krijgen op een betaalpauze op huur of hypotheek (hun grootste uitgavenpost). Die pauze duurt maximaal een half jaar en wordt gecombineerd met een verplichte budgetcoach van de gemeente. In die tijd kunnen ze hun woonsituatie en financiering regelen, met de budgetcoach kijken waar ze recht op hebben qua toeslagen en andere inkomensregelingen en kijken waar ze op kunnen besparen. De betaalpauze wordt later ingelopen.
- Mensen vragen deze pauze zelf aan. Ze worden via verschillende routes geattendeerd op deze mogelijkheid, zowel via websites (zoals Overheid.nl, Nibud.nl, Geldfit.nl, Wijzeringeldzaken.nl) als via professionals (bv. notarissen/advocaten/mediators).
- Degenen die gebruik maken van deze betaalpauze zijn verplicht om 2 gesprekken met een budgetcoach van de gemeente te voeren. Zo wordt gezorgd dat mensen snel financieel overzicht krijgen en stabiel worden, waarna ze hun huur/hypotheek weer kunnen betalen en inhalen. Mochten de geldzorgen groot blijken, dan kunnen ze vroegtijdig 'warm' worden verwezen naar bijvoorbeeld schuldhulpverlening of budgetbeheer.

- Niet iedereen die deze gebeurtenissen meemaakt zal gebruik maken van het recht op een betaalpauze, want 1) niet iedereen heeft een pauze nodig, 2) niet iedereen wil een verplichte budgetcoach en 3) mensen met een hypotheek met NHG kunnen gebruik maken van de tools voor woningbehoud (die zijn ruimer dan dit voorstel). Bij een acuut probleem en voorzienbare betalingsachterstanden kunnen woningbezitters al gebruik maken van een [uitzondering](#) op het provisieverbod, waardoor ze kosteloos financieel advies kunnen krijgen, al gelden hiervoor voorwaarden en kent niet iedereen deze mogelijkheid.
- Dit voorstel is een aanvulling op andere acties die helpen bij levensgebeurtenissen.³⁷

Achtergrond/rationale

Levensgebeurtenissen kunnen iedereen overkomen en zijn vaak een trigger voor het ontstaan van geldzorgen: een terugval in inkomen en/of hogere extra uitgaven. In het algemeen is vooral de eerste periode na zo'n gebeurtenis risicovol. Als mensen hun bestedingspatroon niet snel kunnen aanpassen of andere maatregelen nemen, zoals toeslagen en andere inkomensaanvullingen aanvragen, dan kunnen schulden ontstaan.

In dit voorstel richten we ons op twee gebeurtenissen waar nauwelijks vangnetten voor zijn, namelijk: uit elkaar gaan en overlijden van een partner tot 67 jaar. Dan zouden mensen recht krijgen op een betaalpauze voor huur & hypotheek, omdat dat de grootste maandelijkse kosten zijn. Dit gaat verder dan de huidige situatie:

- Momenteel werken [verhuurders](#) mee aan vroegsignalering van schulden met gemeenten. Ook kunnen ze opties aanbieden bij geldzorgen (zie [statement-voorkomen-huisuitzetting](#)³⁸), zoals een tijdelijke huurkorting. Maar huurders kunnen deze opties nu niet afdwingen en niet iedereen kent deze opties.
- Ook m.b.t. [hypotheek](#) gaat het verder dan nu: niet alleen woningbezitters met een NHG zouden een betaalpauze kunnen krijgen, maar ook degenen zonder NHG krijgen toegang tot een betaalpauze met budgetcoach. Het gaat ook verder dan lopende pilots met hypotheekverstrekkers³⁹.

De verplichte budgetcoach in deze maatregel zou ook meer mensen bedienen dan de huidige uitzondering op het provisieverbod en heeft ook een andere taak dan een financieel adviseur (een budgetcoach denkt mee over inkomsten en uitgaven; een financieel adviseur kan de hypotheek aanpassen). Ze zouden dus naast elkaar kunnen opereren. Van de mensen met problematische schulden heeft 27% een eigen huis; van de nieuwe instromers is dat 40%. Dat betekent dat de huidige woningbehoud opties nog niet voldoende werken of niet bekend genoeg zijn.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Hier zijn diverse overwegingen bij (kansen en risico's):

- Uit onderzoek van [programma Mens Centraal](#) blijkt dat na overlijden van de partner mensen vaak geldstress krijgen, omdat het inkomen stopt, er extra kosten zijn en soms schulden, naheffingen van de belastingen of toeslagen. Soms moeten mensen snel hun huis uit. Iets vergelijkbaars speelt bij uit elkaar gaan: de financiële kant is heel ingewikkeld, naast 'wat doen we met de kinderen', wie gaat waar wonen en andere praktische en emotionele zaken.
- Een ruwe schatting is dat jaarlijks max. 120.000 mensen een scheiding of overlijden van een partner onder 67 jaar meemaken⁴⁰. Een deel heeft geen betaalpauze nodig (voldoende inkomen, erfenis, levensverzekering etc.) of wil geen verplichte budgetcoach. Een ruwe schatting is dat max. 50.000 mensen p.j. gebruik gaan maken van betaalpauze + coach.
- Aan dit voorstel zijn risico's verbonden. Zo wordt niet getoetst of degene die een betaalpauze met budgetcoach aanvraagt dit ook echt nodig heeft; dat wordt overgelaten

³⁷ (a) Aanpak levensgebeurtenissen (uitgevoerd door AZ, in opdracht van BZK) om informatie en diensten van de overheid te verbeteren. (b) Checklists en informatie van het Nibud, Wijzer in geldzaken, Geldfit etc over gebeurtenissen, en nagaan waar je recht op hebt (potjescheck, berekenuwrecht etc). (c) meer vindplaatsen benutten en laagdrempelige live hulp bij geldzorgen, zoals inlooploketten van gemeenten en vrijwilligers. (d) Niet-gebruik van toeslagen en andere regelingen verminderen, o.a. ontwikkeling van een persoonlijk digitaal regelingen overzicht, waarmee men alle landelijke en lokale regelingen kan aanvragen.

³⁸ [statement-voorkomen-huisuitzetting](#)

³⁹ Een viertal hypotheekverstrekkers doet mee aan het experiment voor vroegsignalering van hypotheek-achterstanden. Daarnaast werken in Schakel! de NVVK en de grootste hypotheekverstrekkers samen wanneer een gezamenlijke klant financiële problemen heeft, ook als er nog géén betalingsachterstanden of restschulden zijn op de hypotheek. Op de NVVK site staat een overzicht van schuldhulp voor woningbezitters: [link](#).

⁴⁰ Jaarlijks overlijden ca. 20.000 mensen tussen de 20-65 jaar (CBS); die hadden niet allemaal een partner. Ook gaan ca. 26.000 stellen uit elkaar die getrouwd waren of geregistreerd partner waren (CBS). Er gaan ook mensen uit elkaar die ongetrouwd / ongeregistreerd samenwoonden; hun aantal is echter niet bekend.

aan mensen zelf. Het kan dus zijn dat meer mensen hiervan gebruik maken dan strikt nodig (of dat mensen die het eigenlijk nodig hebben hiervan toch geen gebruik maken). Ook maakt het producten zoals een overlijdensrisicoverzekering wellicht minder aantrekkelijk.

- Een tijdelijke betaalpauze raakt hypotheekverstrekkers en verhuurders. Zij zullen tegen het voorstel zijn of aandringen op compensatie voor verlate/gemiste inkomsten. En er wordt inbreuk gemaakt op het eigendomsrecht; daarvoor is een wettelijke basis nodig.

Gevolgen begroting in mln euro

Indien 50.000 mensen gebruik maken van de betaalpauze met 2 gesprekken met een budgetcoach (€ 300), dan zou de budgetcoach € 15 miljoen per jaar kosten voor gemeenten (het Rijk zou gemeenten hiervoor kunnen compenseren, indien nodig). Voor communicatie over de mogelijkheid van een betaalpauze met budgetcoach is max. 1 miljoen per jaar nodig.

<i>miljoen per jaar</i>	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Verder
<i>Inkomsten</i>									
<i>Uitgaven</i>				16	16	16	16	16	16 pj

Financiële consequenties burgers/bedrijven

- Burgers kunnen gebruik maken van uitgesteld betalen. Degenen met een hypotheek betalen uiteindelijk wel meer rente, omdat de hypotheek wordt verlengd of verhoogd.
- Voor verhuurders zijn er gevolgen. Als de huurder gebruik maakt van de betaalpauze, dan ontvangt de verhuurder de huurinkomsten tijdelijk niet (wat later wordt ingehaald). Vooral voor kleine verhuurders kan dit problemen opleveren; zij kunnen geldzorgen krijgen.
- Hypotheekverstrekkers kunnen de betaalpauze op diverse manieren inhalen (bv. spreiden, hypotheek te verlengen of te verhogen, over te sluiten, een andere hypotheekvorm etc.)
- Als mensen na een scheiding of overlijden van de partner niet in staat zijn om de huur te betalen, dan mist de verhuurder inkomsten, maar dat zou zonder betaalpauze ook het geval zijn. In de extreme situatie dat 50.000 mensen een half jaar hun huur/hypotheek pauzeren en dat later onverhoopt niet kunnen inhalen, dan zou dat ca. 150 mln. per jaar kosten (uitgaande van 500 euro pm). Verhuurders en hypotheekverstrekkers zullen daarvoor gecompenseerd willen worden.

<i>Miljoen per jaar</i>	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Verder
<i>Indirecte kosten</i>				Tot 150	150	150	150	150	150 pj.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

Om mensen het recht te geven op de betaalpauze, is het nodig dat hypotheekverstrekkers en verhuurders verplicht worden om dit aan te bieden. Daartoe zal de Wgs moeten worden aangepast, de huurwetgeving en er moet een wettelijke basis worden gevonden voor de inbreuk op het eigendomsrecht. Dit moet nader worden uitgezocht.
Bij aanpassing van (de looptijd van) een hypotheek moeten hypotheekverstrekkers dit goed onderbouwen, met het oog op de toezichthouder (AFM).

Planning

Aanpassing van wetgeving duurt minimaal 2 jaar.

Maatschappelijk draagvlak

Naar verwachting is er draagvlak onder burgers (omdat overlijden of uit elkaar gaan iedereen kan overkomen) maar zullen er grote bezwaren zijn bij verhuurders en hypotheekverstrekkers.

Doenvermogen/gedragsaspecten

Levensgebeurtenissen vergen vaak veel tijd, energie en denkracht, zeker emotionele gebeurtenissen zoals een overlijden of scheiding. Als daarbij ook geldstress ontstaat, dan wordt het doenvermogen lager, terwijl snelle actie juist nodig is om financieel weer in balans te komen. Verstrekken van informatie over 'wat moet je regelen' is belangrijk, maar niet altijd genoeg. Door een half jaar betaalpauze met verplichte budgetcoach aan te bieden, krijgen mensen mentale rust en hulp bij financiële regelzaken. Mocht dan blijken dat er meer hulp nodig is, bijv. vanwege schulden, laaggeletterdheid etc., dan kan warm worden doorverwezen.

Invordering

Basispakket

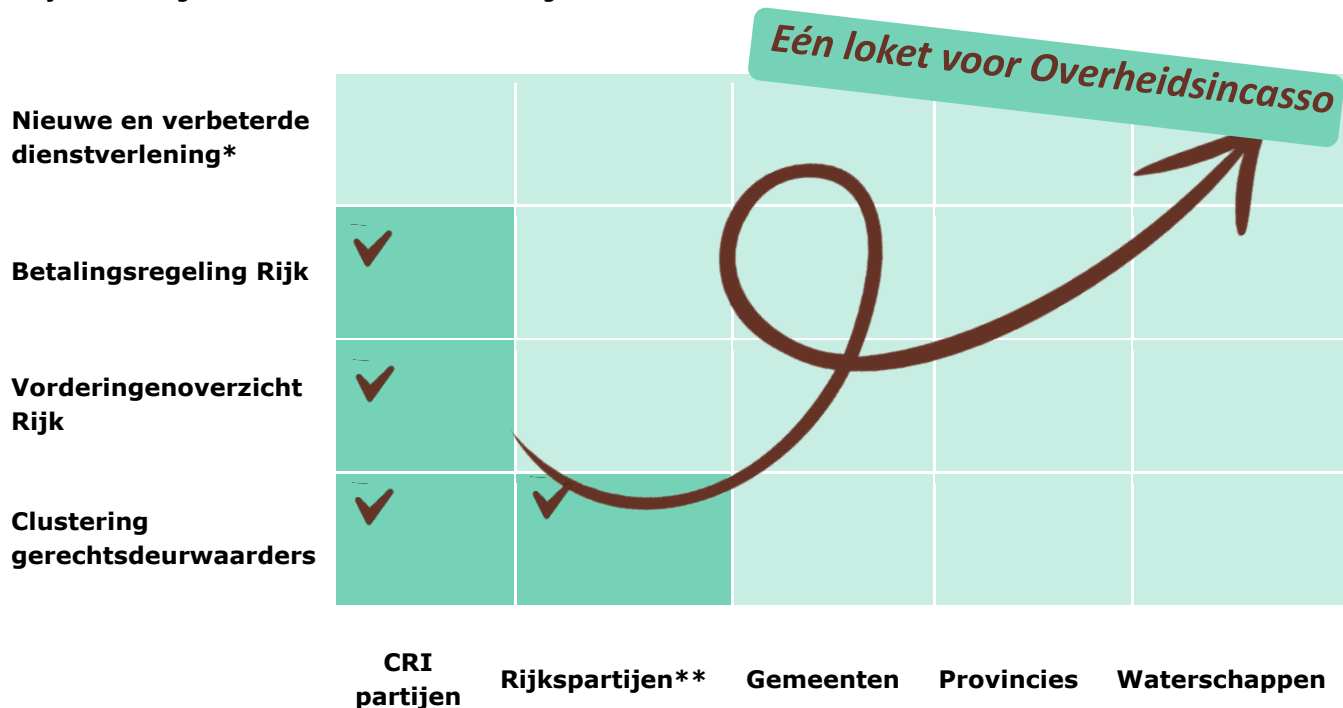
I1 Eén loket voor overheidsincasso

Basispakket
Fase: Invordering
Doel: Voorkomen (oplopen) schulden en betaalachterstanden door één loket te creëren voor overheidsincasso.
Omschrijving maatregel
<p>Het realiseren van één loket voor overheidsincasso als verdere doorontwikkeling van de Clustering Rijksincasso (CRI). De maatregel is een <u>grote</u> stap voorwaarts in de ontwikkeling naar één plek waar burgers een overzicht van hun totale schuldenlast kunnen krijgen en met hun vragen over en problemen met betaalachterstanden terecht kunnen. Door meer diensten tegelijk aan te kunnen bieden en decentrale overheden aan te haken, zorgen we ervoor dat burgers meer en meer terecht kunnen bij één loket.</p> <p>Dit betekent in essentie:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Het samenbrengen en verbeteren van verschillende diensten die nu nog versnipperd worden aangeboden;2. De verdieping van het Vorderingenoverzicht Rijk door meer diensten aan te bieden;3. De uitbreiding van het huidige samenwerkingsverband CRI met decentrale overheden. <p>Ad 1. Het samenbrengen en verbeteren van verschillende diensten die nu nog versnipperd worden aangeboden.</p> <p>Het toekomstbeeld is dat de burger in één keer zo goed mogelijk geholpen kan worden. Van de volgende diensten is het belangrijk dat ze eenvoudig, eenduidig, toegankelijk en gezamenlijk worden aangeboden:</p> <ul style="list-style-type: none">- inzicht in zijn of haar betaalverplichtingen (dit wordt momenteel al ontwikkeld via Vorderingenoverzicht Rijk);- een (gezamenlijke) betalingsregeling afspreken, niet alleen voor betaalachterstanden (wat momenteel ontwikkeld wordt), maar ook voor reguliere betalingsverplichtingen;- de mogelijkheid tot direct betalen;- uniforme berekening van het bestaansminimum;- antwoorden op vragen over betaalverplichtingen;- beslagen inzien;- een betaalpauze (pauzeknop) afspreken;- gecoördineerde hulp met schuldafspraken verlenen (minnelijk traject) en verwijzen naar schuldhelpverlening. <p>Daarnaast is er in het geval van sanering één partij die de communicatie verzorgt en die gemachtigd is om schuldafspraken te maken.</p> <p>Ad 2. De verdieping van het Vorderingenoverzicht Rijk met bovengenoemde diensten.</p> <p>Een vorderingenoverzicht Rijk wordt momenteel ontwikkeld om een overzicht te krijgen van het totaal van uitstaande vorderingen en schulden waarbij zo veel mogelijk overheidsinstanties aangehaakt worden. Het Vorderingenoverzicht wordt een eenvoudig, veilig en actueel overzicht in de financiële verplichtingen aan de overheid. Het Vorderingenoverzicht Rijk wordt steeds meer één loket voor overheidsincasso door aanvullend op het reeds in gang gezette traject ook handelingsperspectieven zoals de diensten hierboven te implementeren. Dit loket is toegankelijk via een mobiele app en website. Via het loket kan er ook telefonisch contact gezocht worden.</p> <p>Ad 3. De uitbreiding van het huidige samenwerkingsverband CRI met decentrale overheden.</p> <p>Dit zijn publiekrechtelijke overheidslichamen waar mensen betaalverplichtingen kunnen hebben. Concreet gaat het om:</p> <ul style="list-style-type: none">- Gemeenten- Provincies- Waterschappen- Gemeenschappelijke regelingen
Achtergrond/rationale

Sinds enkele jaren werken Rijkspartijen samen om de schuldenlast door overheidsvorderingen te beperken. Inmiddels zijn er een aantal gezamenlijke diensten ontwikkeld:

- Het gezamenlijk gerechtsdeurwaarderstraject: voor 20 Rijkspartijen zijn de gerechtsdeurwaarderstrajecten geclusterd. Dat betekent dat mensen namens deze organisatie met één gerechtsdeurwaarder te maken hebben.**
- Het basisoverzicht Vorderingen Rijk met inzicht in de financiële verplichtingen aan de overheid.
- De Betalingsregeling Rijk: één betalingsregeling voor vorderingen die door overheidsinstanties aan het CJIB zijn overgedragen voor inning en/of incasso of waarvoor het CJIB de betalingsregeling als dienstverlening verricht. Er is gestart met vorderingen van CJIB, DUO, CAK en NVWA. UWV, RVO en de RDI sluiten per 1/7 aan. Ook de Belastingdienst en Toeslagen gaan aansluiten.

In onderstaande afbeelding is te zien welke dienstverlening er reeds ontwikkeld is of gaat worden en voor welke doelgroepen (donkergroen). En wat met dit fiche aanvullend beoogd is om te ontwikkelen en welke partijen ook nog kunnen aansluiten zodat toegewerkt wordt naar één loket voor Overheidsincasso.



* Bijv. pauzeknop, gecoördineerde hulp bij schuldhulp, betalingsregelingen voor reguliere betalingsverplichtingen, etc.

** De Belastingdienst, SVB en dienst Toeslagen zijn geen onderdeel van de clustering van gerechtsdeurwaarders

De samenwerking tussen verschillende overheidspartijen is van belang omdat de overheid een grote schuldeiser is:

- In totaal zijn er ongeveer 2 mln. mensen met een betaalachterstand bij het Rijk. Circa 1,5 mln. Nederlanders met een schuld bij één uitvoeringsorganisatie (Rijk), circa 240.000 Nederlanders met betaalachterstanden bij twee organisaties, 90.000 bij drie organisaties en 20.000 bij vier organisaties.⁴¹
- Decentrale overheden zijn ook grote schuldeisers: zo leggen gemeenten 379.000 beslagen per jaar en waterschappen 124.000.⁴²
- Het aandeel van overheidspartijen in het geval van problematische schuld is groot. 45% van de huishoudens met een problematische schuld van de met een problematische schuld heeft een schuld bij de Belastingdienst, bij de dienst Toeslagen 22%, bij het CJIB 17% en een registratie als wanbetaler (zorgverzekering) bij het CAK van 27%.

⁴¹ [Betalingsachterstanden bij uitvoeringsorganisaties \(cbs.nl\), cijfers 2018](#)

⁴² Eindrapport Impactanalyse Stroomlijning Keten voor Derdenbeslag

Doelgroepen:

- De maatregel richt zich op mensen met betalingsverplichtingen bij de overheid. Bijna iedereen moet weleens wat betalen aan de overheid. Met de doorontwikkeling van één loket voor overheidsincasso wordt beoogd om het gebruikersgemak voor iedereen te vergoten, maar bovenal wordt ingezet om de burgers met een betaalachterstand of (dreigende) complexe schuldenlast te helpen.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Door 1 overheidsincasso worden de knelpunten, die leiden tot (oplopen van) schulden door overheidsvorderingen, aangepakt waardoor:

- mensen minder met verschillende overheidsorganisaties van doen hebben als zij betaalproblemen hebben;
- zij niet het gevoel ervaren van het kastje naar de muur worden gestuurd, maar hen concreet perspectief wordt geboden;
- er meer maatwerk geboden kan worden, waardoor samen met burgers tot een oplossing kan worden gekomen, die voor hen realistisch is; bovendien voelen zij zich 'gehoord' in hun problematiek;
- er beter rekening wordt gehouden met de maximale afloscapaciteit, zodat mensen niet onder het bestaansminimum worden gedrukt;
- de deurwaarder minder wordt ingezet waardoor extra kosten zowel bij burgers als overheid worden voorkomen;
- kwetsbare burgers minder worden belast;
- een grote en concrete bijdrage wordt geleverd aan de kabinetsambities op overheidsbrede dienstverlening.

Eén loket voor burgers voor vragen en problemen op het gebied van betalingsverplichtingen en schulden, is een effectieve manier om te voorkomen dat mensen met betaalachterstanden bij verschillende overheden in schulden komen of dat schulden verder oplopen. Mensen worden op maat bediend en kunnen op één plek terecht om vragen te stellen en zaken te regelen.

Het is niet noodzakelijk om te komen tot één Rijksorganisatie die veel meer uitvoeringsimplicaties kent en daardoor minder doelmatig is. Het is echter voor bepaalde dienstverlening wel wenselijk en praktisch dat deze door één organisatie wordt aangeboden, zoals de Betalingsregeling Rijk door het CJIB. De voordelen hiervan komen ten goede aan zowel burgers als de overheid.

Een bijkomend voordeel van deze maatregel is naar verwachting een effectiever inningsproces. Door samen te werken en een meer persoonsgerichte benadering te hanteren, kan beter rekening gehouden worden met de betaalcapaciteit van burgers, worden er minder zinloze aanmaningen gestuurd, minder ophogingen opgelegd, minder deurwaarders op pad gestuurd en/of minder beslagen gelegd.

Gevolgen begroting

<i>In mln.</i>	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Verder
<i>Uitgaven</i>					7	10	10	10	10

Per jaar is in de huidige situatie circa 5 mln. beschikbaar voor het ontwikkelen van een Betalingsregeling Rijk en een Vorderingenoverzicht Rijk voor de huidige acht CRI-partijen. Het huidig beschikbaar bedrag loopt af tot 3 mln. in 2027 en 0,5 mln. in 2028, na 2028 is geen geld meer beschikbaar.

De geschetste bedragen betreffen een verdubbeling van het huidig beschikbaar bedrag, omdat een voorlopige inschatting is dat de werkpakketten ongeveer zullen verdubbelen. Dit is een grofmazige inschatting waarbij de kosten van medeoverheden zijn meegenomen.

Financiële consequenties burgers/bedrijven

N.v.t.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

De volgende activiteiten moeten geborgd worden om diensten samen te brengen en te verdiepen

- Er zullen uitvoeringsprocessen (aanpassing IT-systemen en dienstverlening processen aan burgers) bij overheidsorganisaties, zowel decentrale overheden als Rijksorganisaties, moeten worden aangepast zodat er ontsloten kan worden naar één kanaal en daar ook gezamenlijke dienstverlening kan worden aangeboden.

- De primaire processen bij de deelnemende organisaties aan 'de achterkant' zullen zoveel mogelijk onaangetast blijven. Het gaat om één gezicht naar buiten toe, los van de complexiteit van de processen en systemen van individuele organisaties.
- Daarnaast zal er regelgeving (materiewetten) aangepast moeten worden om de grondslag voor gegevensuitwisseling mogelijk te maken. Aandacht is nodig voor de mogelijkheid van gegevensdeling tussen de betreffende overheidsorganisaties. Organisaties weten nu niet van elkaar welke betaalverplichtingen iemand heeft bij een andere organisatie. Als er meer gedeeld kan worden, bevordert dat de samenwerking. Er kan dan proactief contact gezocht worden met mensen om een oplossing te zoeken bijv. voor het maken van een betaalafpraak. Daarnaast zorgt gegevensdeling voor beter zicht van evt. financiële problematiek bij andere organisaties waardoor beter rekening gehouden kan worden met iemands financiële positie. De mogelijkheid om gegevens te delen vergt een juridische grondslag.
- Om vanuit centrale incasso gecoördineerd, dus namens andere partijen, saneringsafspraken te maken is het nodig om een één partij te mandateren vanuit de verschillende overheidspartijen om te herstructureren zodat deze partij dan ook besluiten mag nemen over vorderingen van andere partijen. De centrale partij dient hierbij wel rekening te houden met bestaande wet- en regelgeving over bijv. preferentie, (on)mogelijkheden tot kwijtschelen en saneerbaarheid en hoe om te gaan met het restbedrag bij niet saneerbare vorderingen (traject na sanering).
- Voor mandaatverlening, het uitvoeren van een bevoegdheid namens een andere instantie, is geen wetswijziging nodig.

De volgende activiteiten zijn nodig om samenwerking met decentrale overheden vorm te geven (verbreden)

- Er zal een eenduidige (politieke) opdracht gegeven moeten worden voor het realiseren van de aanvullende dienstverlening en aansluiten van de decentrale overheden (inclusief extra kosten).
- Er zal beleid moeten komen om samenwerking tussen gemeenten en decentrale overheden mogelijk te maken.
- Voor samenwerking met decentrale overheden moet een juridische grondslag komen op basis waarvan samenwerking tussen Rijksorganisaties en decentrale overheden realiseerbaar is. De politieke verantwoordelijkheid moet hierbij ingeregeld worden.

Planning

Gelet op de omvang van deze operatie en de benodigde aanpassingen qua proces, techniek en beleid zal het tijdspad een volledige kabinetsperiode (min. 4 jaar) omvatten.

Maatschappelijk draagvlak

De Algemene Rekenkamer geeft aan dat de Betalingsregeling Rijk en VO Rijk goede initiatieven zijn, maar er meer nodig is om het bestaansminimum te beschermen. Zij wijst daarbij op het belang van 1 plek waar iemand met schulden terecht kan.

Er is een motie aangenomen die oproept tot verbreding van het samenwerkingsverband Clustering Rijksincasso met medeoverheden.⁴³

De voorzitter van de KBvG heeft onlangs uitgesproken dat zij de ontwikkelingen binnen CRI toejuicht omdat dit de burger helpt.

Doenvermogen/gedragsaspecten

Voor de burger in situaties waarbij sprake is van meerdere betaalachterstanden tegelijkertijd bij de overheid, wordt het regelen van inning en incasso overzichtelijker en dus eenvoudiger.

Net zoals in de huidige samenwerking zal er veel klantonderzoek (testen, klantreizen) nodig zijn om de dienstverlening zo te ontwikkelen dat deze voor een zo groot mogelijk groep mensen geschikt is en de drempel voor mensen met betaalachterstanden om contact te zoeken zo laag mogelijk is.

⁴³ Kamerstukken II 2023/2923, 36 410. Nr. 42

I2 Verlagen aanmaningskosten verkeersboetes

Basispakket (variant 1b)
Aanvullende maatregel (alternatieve maatvoering) (variant 1a, 1c en 1d)
Fase: Invordering Doel: Verminderen kostenoploop (problematische) schulden
Omschrijving maatregel
<p>Binnen de Rijksoverheid aan banden leggen van de kostenoploop bij niet tijdig betalen door aanmaningskosten/boetes/rente bovenop de hoofdsom/vordering door 3 maatregelen:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Aanmaningskosten verkeersboetes (fors) verlagen (uitgewerkt in dit fiche I2)2. Ruimte om verhogingen verkeersboetes/kostenoploop ongedaan te maken (hardheidsclausules/discretionaire ruimte kwijtschelding kostenoploop/aanmaningskosten) (uitgewerkt in fiche I3)3. Een verplichte kosteloze betalingsherinnering, voordat kostenoploop/aanmaningskosten in rekening wordt gebracht bij mensen/bedrijven (uitgewerkt in fiche I3) <p>Maatregel 1 aanmaningskosten verkeersboetes (fors) verlagen</p> <p>Momenteel is de eerste wettelijke verhoging van de opgelegde verkeersboetes 50% van de boete en de tweede verhoging 100% bovenop de opgelegde verkeersboete en de inmiddels daarop opgelegde verhoging. Het verlagen van de wettelijke – en van rechtswege opgelegde - verhogingen (aanmaningskosten/boete) bovenop de verkeersboete vereist aanpassing in de artikelen 23 lid 3 en 25 lid 1 Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (hierna Wahv).</p> <p>In dit fiche worden vier varianten voorgesteld om de aanmaningskosten te verlagen, waarbij wordt aangesloten bij andere regelgeving:</p> <ol style="list-style-type: none">a) Eerste verhoging wordt 25% van de opgelegde verkeersboete, tweede verhoging wordt 50%. Hiermee wordt aangesloten bij de verhoging zoals die gold voor verkeersboetes voor 2011.b) Eerste verhoging wordt €20, tweede verhoging wordt 20% van het openstaande bedrag met een minimum van €40. Dit is in lijn met de verhogingen vanuit artikel 6:4:2 leden 1 en 2 strafvorderingc) Verhoging van €8 bij een boete van €500 of minder, €19 bij een boete van meer dan €500. Hier wordt aangesloten bij aanmaningskosten art. 4:113 Algemene wet bestuursrecht, zijnde.d) Verhoging van 15% over de eerste 2500 euro met een minimum van 10% over de volgende 2.500 euro van de vordering, 5% over de volgende 5.000 euro van de vordering, 1% over de volgende 190.000 euro van de vordering, 0,5% over het meerdere, met een maximum van 6.775 euro Hiermee wordt aangesloten bij de situatie die geldt voor private vorderingen. <p>Voor betalingsregelingen/betaalpauze om kostenoploop te voorkomen zie fiches I4 en I5. Voor incasso (en daarmee gepaard gaande kosten) zie fiches I9 en I15. In dit fiche I2 wordt daar niet ingegaan op de incassokosten (en kostenoploop daarvan boven op de hoofdsom/vordering).</p>
Achtergrond/rationale
<p>De maatregel borgt de menselijke maat, voorkomt schuldoploop en draagt bij aan vertrouwen in de overheid. Burgers en bedrijven kunnen niet altijd uit de voeten met gedigitaliseerde en massale dienstverlening bij grootschalige processen en/of ervaren evident onredelijke gevolgen van verhogingen (bovenop de hoofdsom), terwijl zij aan het voorkomen daarvan niet altijd iets aan kunnen doen. Er is nu geen maatwerk mogelijk bij verhogingen voor verkeersboetes; de verkeersboetes worden op dit moment van rechtswege verhoogd bij niet betaling binnen de betaaltermijn en zijn verhoudingsgewijs hoog ten opzichte van de hoofdsom/vordering (thans 300%). Momenteel zijn de jaarlijkse overheidsontvangsten uit de kostenoploop grofweg twee keer zo hoog als de ontvangsten uit de boetes zelf, wat suggereert dat deze kostenoploop</p>

disproportioneel hoog is. Bovendien is de vraag waarom de kostenoploop van specifiek verkeersboetes zoveel hoger moet zijn dan de oploop bij andere strafrechtelijke betalingen.

In alle vier de varianten daalt de oploop aanzienlijk ten opzichte van de huidige situatie. De verhogingen bij varianten a) en b) zijn fors vanwege de extra prikkel die wordt beoogd om tijdig te betalen bij verkeersboetes. Het verschil bij b) ten opzichte van huidig en variant a) is dat de hoogte van de verkeersboete is gemaximeerd op 515 euro en de verhogingen dus maximaal 1.545 euro zijn. De kosten boven op de vordering bij c) en d) zijn gerelateerd aan de kosten die worden gemaakt voor het versturen van aanmaningen (aanmaningskosten). De aanmaningskosten bij verkeersboetes en strafrechtelijke boetes zitten in de – bij wet bepaalde - administratiekosten die mensen/bedrijven betalen bovenop de hoofdsom/vordering.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Verhogingen zijn mede bedoeld om de betaaldiscipline van burgers te verbeteren en daarmee de effectiviteit van de inning van vorderingen te vergroten. Bij te maken keuzes voor de verhogingen kan de mate van (afdoende) 'prikkel' en ratio worden meegewogen. Gelet daarop verhouden c) en d) zich minder goed tot het huidige stelsel dan de varianten a) en b). Met de maatregel kan de kans op inning van de hoofdsom/vordering voor de doelgroep schulden toenemen. Als verhogingen proportioneel zijn of worden voorkomen en/of deze kostenoploop ongedaan wordt gemaakt, terwijl tegelijk de hoofdsom/vordering wordt betaald, is dat een win-win situatie.

Rente bovenop de schuld betreft schadevergoeding aan de schuldeiser voor een te late betaling.

Kwantitatieve inschatting bijdrage schulden

Gevolgen begroting

Nader onderzoek en afhankelijk van te maken keuzes kunnen de gevolgen voor verminderde ontvangsten voor ophoging van de verkeerboetes inzichtelijk worden gemaakt. Onbekend is wat de gevolgen voor de huidige administratiekosten zijn. In onderstaande berekening zijn geen gedragseffecten meegenomen. De lagere niet-belastingontvangsten vallen onder het uitgavenplafond van de J&V begroting.

Variant a: verwachte inkomstenderving voor de J&V-begroting van de mensen/bedrijven die nu de (thans hogere) aanmaningskosten wel betalen. Tegelijk is de verwachting dat er ook minder aanschrijvingen, incassokosten en maatwerk nodig is doordat de boetes eerder in het traject beter betaalbaar worden door de lagere kostenoploop. Dit bedrag is niet te kwantificeren zonder nader onderzoek.

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Verder
Niet-belasting ontvangsten(EMU)	-	Min. 50 mln	Min. 50 mln	Min. 50 mln	Min. 50 mln	Min. 50 mln	Min. 50 mln

Variant b t/m d: verwachte inkomstenderving (J&V-begroting) van de mensen/bedrijven die nu de (thans hogere) aanmaningskosten wel betalen. Tegelijk is de verwachting dat er ook minder aanschrijvingen, incassokosten en maatwerk nodig is doordat de boetes eerder in het traject beter betaalbaar worden door de lagere kostenoploop. Dit bedrag is niet te kwantificeren zonder nader onderzoek.

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Verder
Niet-belasting ontvangsten(EMU)	-	Min 50 – 75 mln	Min 50 – 75 mln	Min 50 – 75 mln	Min 50 – 75 mln	Min 50 – 75 mln	Min 50 – 75 mln

Financiële consequenties burgers/bedrijven

Onbekend is wat de gevolgen voor de administratiekosten voor geldelijke sancties (J&V) zijn voor burgers.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

Aanpassing van wet- en lagere regelgeving vergt (tenminste) 2 jaar. Bij de aanpassingen in de uitvoering van het CJIB gaat het om incidentele aanpassingen (ICT-aanpassingen).

Planning

2 – 3 jaar

Maatschappelijk draagvlak

De media, maatschappelijke organisaties, de No en de politiek vragen aandacht hiervoor. Zie vragen van de Tweede Kamer in december 2023 en april 2024 (n.a.v. boek 'De boetefabriek') en het onderzoek van SZW naar ophogingen in 2024 (uit Herijking Rijksincassovisie, 6 okt 2023).

Doenvermogen/gedragsaspecten

Burgers en bedrijven kunnen niet altijd uit de voeten met gedigitaliseerde en massale dienstverlening bij grootschalige processen en/of ervaren op dit moment evident onredelijke gevolgen van verhogingen (bovenop de hoofdsom), terwijl zij aan het voorkomen daarvan niet altijd iets aan kunnen doen.

Een verlaging van de wettelijke verhogingen (aanmaningskosten) maakt het makkelijker (en sneller) om de hoofdsom/vordering te kunnen betalen. Aan de andere kant kan de betalingsdiscipline verslappen, hetgeen kan leiden tot meer (maar wel beter betaalbare verhogingen).

I3 Ruimte om kostenoploop boetes ongedaan te maken en een verplichte kosteloze betalingsherinnering

Basispakket
Fase: Invordering Doel: Borgen van de menselijke maat en kwaliteit van regelgeving.
Omschrijving maatregel
<p>Binnen de Rijksoverheid aan banden leggen van de kostenoploop bij niet tijdig betalen door aanmaningskosten/boetes/rente bovenop de hoofdsom/vordering, door middel van 3 maatregelen:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Aanmaningskosten verkeersboetes (fors) verlagen (uitgewerkt in fiche I2);2. Ruimte om verhogingen verkeersboetes/kostenoploop ongedaan te maken (hardheidsclausules/discretionaire ruimte kwijtschelding kostenoploop/aanmaningskosten) (uitgewerkt in dit fiche I3);3. Een verplichte kosteloze betalingsherinnering, voordat kostenoploop/aanmaningskosten in rekening wordt gebracht bij mensen/bedrijven (uitgewerkt in dit fiche I3).
<p>Maatregel 2: ruimte om kostenoploop ongedaan te maken (kwijtschelding verhogingen)</p> <p>Uitvoeringsorganisaties krijgen discretionaire ruimte in de wet om ophogingen ongedaan te maken. Artikel 22 Wahv heeft aanvulling: uitvoeringsorganisaties kunnen de inning van de opgelegde verhogingen laten eindigen (en verhogingen ongedaan maken), indien men van oordeel is dat met de voortzetting daarvan geen redelijk doel wordt gediend. Voor de verhogingen bij strafrechtelijke boetes heeft artikel 6:4:2 lid 4 Sv explicitering van de mogelijkheid om kostenoploop ongedaan te maken. Voor de ophogingen van de Belastingdienst en Dienst Toeslagen bestaan er al andere mogelijkheden zoals hardheidsclausules. Daarnaast kent de Belastingdienst mogelijkheden tot kwijtschelding van de openstaande vorderingen (onder voorwaarden). Voor Dienst Toeslagen is kwijtschelding op dit moment (nog) niet mogelijk, vanwege uitvoeringstechnische redenen. Er wordt wel gewerkt om dit op termijn wel mogelijk te maken (onder voorwaarden).</p>
<p>Maatregel 3: een verplichte kosteloze betalingsherinnering⁴⁴</p> <p>Artikel 23 lid 3 Wahv heeft aanpassing om een betalingsherinnering te sturen, voordat een wettelijke verhoging wordt opgelegd. Voor strafrechtelijke vorderingen gaat het om artikel 6:4:2 lid 1 Sv. Voor beide stelsels geldt dat het versturen van een herinnering ('reminder: let op dan en dan is de uiterste betaaldatum') voorafgaand aan de uiterste betaaldatum (alleen) een beleidswijziging betreft.</p> <p>De maatregelen 2 en 3 zijn nieuw voor verkeersboetes Wahv en strafrechtelijke boetes.</p> <p>Voor de verhoging bij de vorderingen (kostenoploop) van de Belastingdienst gaat het om invorderingsrente als 'schadevergoeding' voor de schuldeiser omdat te laat wordt betaald. Voor betalingsregelingen/betaalpausje om kostenoploop te voorkomen zie fiches I4 en I5. Voor incasso (en daarmee gepaard gaande kosten) zie fiches I9, I15 en I18. In dit fiche I3 wordt niet ingegaan op de incassokosten (en kostenoploop daarvan boven op de hoofdsom/vordering).</p>
Achtergrond/rationale
<p>Maatregelen 2 en 3 borgen de menselijke maat, verminderen hardheden, voorkomen schuldoploop en dragen bij aan vertrouwen in de overheid. Burgers en bedrijven kunnen niet altijd uit de voeten met gedigitaliseerde en massale dienstverlening bij grootschalige processen en/of ervaren evident onredelijke gevolgen van verhogingen (bovenop de hoofdsom) terwijl zij aan het voorkomen daarvan niet altijd iets aan kunnen doen. Bij het opleggen van verhogingen is thans geen maatwerk mogelijk (van rechtswege). Bij niet ontvangen post kunnen de</p>

⁴⁴ Motie DEKKER-ABDULAZIZ EN KAT; TK vergaderjaar 2022–2023, 36 200 VII, nr. 26

verhogingen wel ongedaan gemaakt ('buiten invloedssfeer'); maar dit kan niet gelijk worden gesteld een bevoegdheid om verhogingen ongedaan te maken.
 Het CJIB verstuurt voor verkeersboetes en strafrechtelijke boetes geen betalingsherinneringen om ophogingen te voorkomen terwijl bedrijven voor private vorderingen dat wel verplicht zijn.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Maatregel 2: Voor de doelgroep met (veel) schulden en/of weinig doenvermogen werkt de 'prikkel' van verhogingen ('bedoeling van de wet') niet. Voor de doelgroep nemen de schulden dan automatisch toe terwijl er geen ruimte is om de verhogingen ongedaan te maken. Met een bevoegdheid om de verhogingen ongedaan te maken terwijl wel de hoofdsom wordt betaald, is dat een win-win situatie.

Maatregel 3: naar verwachting betalen 10% meer mensen/bedrijven de hoofdsom/vordering dan nu na een betalingsherinnering (en voordat aanmaningskosten in rekening worden gebracht). Met de maatregel neemt de kans op inning van de hoofdsom (zonder aanmaningskosten) toe. Voor mensen met schulden die ook de hoofdsom/vordering zelf al niet kunnen betalen werkt een betalingsherinnering niet.

De maatregelen dragen bij aan de kabinetsdoelstelling voor het halveren van mensen met schulden in 2030. De maatregel 3 zorgt voor minder ontvangsten aan ophogingen en incassokosten (bovenop de hoofdsom). Bij maatregelen 2 en 3 is er een hogere kans op inning van de hoofdsom (omdat de verhogingen niet hoeven te worden betaald).

Gevolgen begroting

Nader onderzoek en afhankelijk van te maken keuzes kunnen de gevolgen voor verminderde ontvangsten voor ophoging van de verkeerboetes inzichtelijk worden gemaakt. Onbekend is wat de gevolgen voor de administratiekosten zijn.

Maatregel 2 (kwijschelding verhogingen) kost de overheid (J&V Begroting) structureel niets noemenswaardig aan gemiste ontvangsten omdat de verhogingen naar verwachting bij de doelgroep voor kwijschelding niet wordt geïnd nu (dus ook geen besparing bij burgers). E.e.a. afhankelijk van de invulling en reikwijdte van de kwijscheldingsbevoegdheid.

Wel zijn er uitgaven voor de J&V-begroting voor het beoordelen door medewerkers of de kostenloop ongedaan mag worden gemaakt (kwijschelding verhogingen)

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Verder
<i>Niet-belastingontvangsten(EMU)</i>	-	-	-	-	-	-	-
<i>Uitgaven</i>	-	0.5 - 2 mln	0.5 - 2 mln	0.5 - 2 mln	0.5 - 1 mln	0.5 - 1 mln	0.5 - 1 mln

Maatregel 3 (extra betalingsherinnering voordat verhogingen worden opgelegd) betekent dalende inkomsten voor de overheid (gemiste ontvangsten J&V Begroting) van die mensen/bedrijven die na een betalingsherinnering alsnog meteen de hoofdsom/vordering betalen, voordat verhogingen worden opgelegd (en die anders nu de verhoging(en) wel betalen).

Voor de uitgaven bij de J&V Begroting gaat het om het versturen van de extra betalingsherinnering (minus aftrek versturen aanmaning bij betaling op de betalingsherinnering).

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Verder
<i>Niet-belastingontvangsten (EMU)</i>	-	Min 10 - 25 mln	Min 10 - 25 mln	Min 10 - 25 mln	Min 10 - 25 mln	Min 10 - 25 mln	Min 10 - 25 mln
<i>Uitgaven</i>	-	2 - 4 mln	2- 4 mln	2- 4 mln	2 - 4 mln	2 - 4 mln	2- 4 mln.

Financiële consequenties burgers/bedrijven

Onbekend is wat de gevolgen voor de administratiekosten geldelijke sancties (J&V) zijn voor burgers.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

Aanpassing van wet- en lagere regelgeving vergt (tenminste) 2 jaar. Bij de aanpassingen in de uitvoering gaat het om incidentele en structurele aanpassingen bij uitvoeringsinstanties (ICT-aanpassingen en beoordelingen medewerkers) met uitvoeringskosten (betalingsherinnering: 2 – 7 mln. incidentele uitvoeringskosten naast structurele kosten).

Planning

2 – 3 jaar

Maatschappelijk draagvlak

De media, maatschappelijke organisaties, de No en de politiek vragen aandacht hiervoor. Zie vragen van de Tweede Kamer in december 2023 en april 2024 (n.a.v. boek 'De boetefabriek') en het onderzoek van SZW naar ophogingen in 2024 (uit Herijking Rijksincasso-visie, 6 okt 2023).

Doenvermogen/gedragsaspecten

Maatregel 2 (discretionaire ruimte voor kwijtschelding verhogingen) raakt direct aan het doenvermogen van de doelgroep met verkeersboetes die niet in staat zijn tijdig een betalingsregeling aan te vragen en voor wie de verhogingen als prikkel ook niet werken (bedoeling is prikkel: om snel te betalen). Voor die doelgroep zal deze maatregel van toepassing (kunnen) zijn. Als de verhogingen hardvochtige effecten hebben of evident onredelijke gevolgen, kunnen de verhogingen dan worden kwijtgescholden, ook om ruimte te geven om de hoofdsom/vordering alsnog wel te kunnen betalen. Dit geeft mensen meer handelingsperspectief (ook om uit de schulden te komen).

Maatregel 3 (extra betalingsherinnering voordat verhogingen worden opgelegd) werkt alleen voor de mensen die per ongelijk vergeten te betalen hebben en na de herinnering dat meteen alsnog doen (en dus dat doenvermogen hebben). Op de doelgroep met (problematische) schulden heeft deze maatregel geen effect.

I4 Gecoördineerd collectief afbetalingsplan

Basispakket
Fase: Invordering Doel: Beperken kostenoploop en borgen bestaansminimum debiteur bij meerdere schulden. ⁴⁵
Omschrijving maatregel
Met het instrument van één afbetalingsplan wordt de afloscapaciteit van een debiteur verdeeld onder alle schuldeisers naar rato van hun vordering. Het betreft in feite een collectieve betalingsregeling om te borgen dat het absoluut minimum gehandhaafd wordt. Hierbij geldt dat de afloscapaciteit op een onafhankelijke en transparante wijze wordt vastgesteld met de beslagvrije voet als ondergrens. Dit instrument ziet op de minnelijke fase, waarbij er nog geen beslag is gelegd.
Achtergrond/rationale
<ul style="list-style-type: none">- Het huidige incassostelsel kan leiden tot het oplopen van schulden doordat het is gericht op een enkele schuld. Om deze voor sommige debiteuren ongewenste uitwerkingen te voorkomen is er een andere benadering nodig: inning niet gericht op afzonderlijke vorderingen maar op de totale schuldenlast van de debiteur ten bate van zowel schuldeisers als de debiteur, rekening houdend met zijn afloscapaciteit. Om dit te bewerkstelligen is het belangrijk dat in de incassofase wordt voorzien in een afbetalingsplan waarbij de afloscapaciteit door een onafhankelijke partij⁴⁶ op een vaste wijze wordt vastgesteld en schuldeisers naar rato van hun vordering meedelen zonder verdere kostenoploop.- Deze maatregel kan worden toegepast in de situatie dat de schuldenaar over zodanige afloscapaciteit beschikt dat de schulden binnen een voor alle partijen acceptabele termijn volledig af te lossen zijn. Wanneer de schuldenlast te hoog is zodat er een problematische schuldensituatie ontstaat, moet de mogelijkheid geboden worden dat debiteuren aangemeld kunnen worden bij schuldhulpverlening. Dit kan door middel van een signaalfunctie zoals uitgewerkt in fiche I9. <p><i>Nadere toelichting collectief afbetalingsplan in de minnelijke fase</i></p> <ul style="list-style-type: none">- Een debiteur – met meerdere schulden - wendt zich tot een schuldbemiddelaar voor het opstellen van een afbetalingsplan. De verzochte partij heeft vervolgens 8 weken de tijd om de schulden te inventariseren en de afloscapaciteit vast te stellen waarbij de wettelijke beslagvrije voet de absolute ondergrens is.⁴⁷ De incassoactiviteiten dienen hierbij tijdelijk te worden gestaakt zodat er schuldenrust ontstaat (zie fiche I5 over pauzeknop). Indien de schuldeisers akkoord gaan, wordt het afbetalingsplan geregistreerd. Dit kan bijvoorbeeld in het bestaande beslagregister, zodat invorderingsafdelingen van de overheid en deurwaarders kunnen zien of er een lopend afbetalingsplan is. Ook is het denkbaar dat dit een plek krijgt in een apart register (Fiche OV1). Mocht er een nieuwe schuld zijn ontstaan of een schuld is niet meegenomen, dan kan men zich tot de schuldbemiddelaar wenden. Deze beoordeelt of de schuld nog toegevoegd kan worden aan de regeling.- De debiteur maakt maandelijks het geld over aan de schuldbemiddelaar, die het geld verdeelt naar rato van de hoogte van de vorderingen. Overwogen kan worden dat preferente vorderingen een dubbel percentage ontvangen ten opzichte van concurrente vorderingen (waarmee preferente vorderingen sneller worden afgelost) of de gelden automatisch over te laten maken vanuit bijvoorbeeld inkomen.- Bij wijziging van het inkomen, verkrijging van vermogen of bij nieuwe schulden wijzigt het afbetalingsplan. Indien het afbetalingsplan niet nagekomen wordt, heeft de schuldeiser de mogelijkheid om zijn vordering alsnog via de gerechtelijke route te incasseren. Idealiter neemt één van de schuldeisers het initiatief om te dagvaarden en na vonnis beslag te

⁴⁵ De inhoud van dit fiche sluit aan bij de voorstellen die zijn uitgewerkt in het rapport van André Moerman en Nadja Jungmann, *Schulden klein houden en perspectief bieden* (oktober 2023).

⁴⁶ Art. 48 Wck biedt een aantal partijen de mogelijkheid om betaalde schuldbemiddeling te bieden, deze partijen zouden deze onafhankelijke rol kunnen uitvoeren. Dat zijn gemeenten, gemeentelijke kredietbanken of instellingen, die zich in opdracht en voor rekening van gemeenten met schuldbemiddeling bezighouden; advocaten, curatoren en bewindvoerders, notarissen, deurwaarders, registeraccountants en accountants-administratieconsulenten. Een discussiepunt is om ook incassobureaus hieraan toe te voegen. Hierbij geldt dat incassobureaus per 1 april 2024 onder toezicht staan.

⁴⁷ Bij het opstellen van het afbetalingsplan moet naast het inkomen ook vastgesteld worden of er ook andere vermogensbestanddelen aanwezig zijn, zoals een auto of een eigen huis. Afhankelijk van de duur van de aflossingsperiode kan van de debiteur worden verlangd dat deze vermogensbestanddelen te gelde worden gemaakt, bijvoorbeeld door verkoop van de auto of vestiging van een hypotheek op de overwaarde van het huis.

leggen. De overige schuldeisers kunnen dan zonder executoriale titel meedelen in het beslag (zie fiche I11).

- Deelname aan een betalingsplan is voor een schuldeiser niet verplicht. Een weigerende schuldeiser kan overgaan tot dagvaarding van de debiteur. Daarbij zou dan kunnen worden verplicht dat het voorstel van het afbetalingsplan (of de intentie deze te treffen) bij de dagvaarding gevoegd moet worden. In de dagvaarding moet de reden van weigering onderbouwd worden (substantiëringsplicht). Wanneer de schuldeiser naar het oordeel van de rechter de debiteur onnodig heeft gedagvaard, kan de rechter besluiten om de schuldeiser te verplichten mee te werken aan het afbetalingsplan. Om te voorkomen dat schuldeisers te snel gaan dagvaarden kan de rechter in die situatie bepalen dat de proceskosten voor rekening van de schuldeiser komen (prikkelwerking) of er kan bezien worden of een andere prikkelwerking effectiever is. Het is belangrijk dat voor zowel de crediteur als de debiteur het toegang tot het recht open blijft staan.
- Wanneer er sprake is van problematische schulden dient te worden doorverwezen naar de gemeentelijke schuldhulpverlening of de wettelijke schuldsaneringsregeling voor natuurlijke personen (Wsnp), omdat volledige afbetaling binnen een redelijke termijn niet mogelijk is. Er is op dit moment echter geen eenduidige definitie van problematische schulden. Indien wordt aangesloten bij de Wsnp geldt de definitie dat er sprake is van problematische schulden indien redelijkerwijs is te voorzien dat iemand niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of indien iemand in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen. De reguliere termijn hiervoor is 18 maanden, maar het is ook denkbaar dat er – indien de debiteur dat wenselijk vindt – met een langere aflosperiode wordt gewerkt.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

- Dit voorstel kan leiden tot een snellere en effectieve betaling van schulden in een stadium waarbij de kosten nog niet (fors) zijn opgelopen. Coördinatie vindt plaats door een schuldbemiddelaar namens meerdere schuldeisers zodat de betaalverplichtingen en betaaltermijnen kunnen worden afgesteld op de draagkracht van de debiteur, waardoor de kans toeneemt dat de betaling van de vordering volledig of grotendeels kan worden voldaan, zonder dat dit gepaard gaat met een forse kostenoploop. Door de focus op de totale schuldenlast te leggen wordt voorkomen dat schuldeisers met elkaar “gaan concurreren” over de aflosruimte (dagvaarden, vonnis verkrijgen, beslaglegging) met alle extra kosten van dien. Schuldsituaties worden daardoor minder vaak uitzichtloos.
- Het afbetalingsplan is een nieuw instrument. Om deze maatregel te laten slagen zal er een vergoeding moeten worden vastgesteld voor deze werkzaamheden. Afhankelijk van de maandelijkse aflossing zal dit moeten worden betaald door de schuldenaar of (aangevuld) door de overheid. Het is noodzakelijk om de hoogte van de vergoeding vast te stellen alvorens dit verder uitgewerkt kan worden.
- Een afbetalingsplan is alleen mogelijk als er geen beslag ligt op het inkomen of als een schuldeiser bereid is een lopend beslag op te heffen. Indien er beslag is gelegd, wordt immers de volledige afloscapaciteit gebruikt om die ene schuld – waarvoor loonbeslag is gelegd – te betalen. In dat geval geeft het voorstel “meedelen in beslag” mogelijkheden voor een evenredige verdeling van de afloscapaciteit over de verschillende schuldeisers zonder verdere kostenoploop (zie fiche I11).
- Betalingsregelingen zijn afhankelijk van de goodwill en medewerking van schuldeisers. Tevens zijn betalingsregelingen niet altijd afgestemd op de draagkracht, wat weer tot extra zorgen kan leiden omdat nieuwe verplichtingen óók niet kunnen worden voldaan. Een integraal afbetalingsplan komt tegemoet aan deze bezwaren.

Gevolgen begroting

- Het invoeren van een afbetalingsplan kan indirect gevolgen hebben voor de begroting, waarvan de omvang nu nog niet is in te schatten.
- Doordat naar verwachting het aantal rechtszaken over erkende schuldvorderingen zal dalen, kan deze maatregel gevolgen hebben voor de Rechtspraak (werklastverlaging). Het is onbekend hoe groot dit gevolg is.
- Dit voorstel zal het aantal huishoudens met problematische schulden kunnen verminderen, maar aangezien momenteel lang niet iedereen geholpen wordt in de schuldhulpverlening leidt dit naar verwachting niet tot lagere kosten bij gemeenten (wel beter bereik).

- Uitgangspunt is dat de debiteur betaalt voor het opstellen en uitvoeren van het afbetalingsplan. Mogelijk is er een financieringsregeling vanuit de overheid nodig voor de uitvoering van de afbetalingsplannen (zie blokje uitvoerbaarheid).

Financiële consequenties burgers/bedrijven

- Vorderingen zullen naar verwachting vaker volledig worden betaald. Schuldeisers (ondernemers) zullen hierdoor te maken hebben met lagere afschrijvingen.
- Voor debiteuren geldt dat schulden minder snel oplopen en daardoor minder vaak problematisch kunnen worden. Hierdoor zal de kans op nieuwe schulden ook kleiner worden.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

- Er dient voor de diensten te worden betaald. Middels een kostprijsonderzoek zal moeten worden vastgesteld hoeveel het opstellen van een afbetalingsplan en de maandelijkse inning en verdeling kost. Een mogelijkheid is dat de incassokosten worden gebruikt om deze kosten te financieren. Mogelijk is hier ook een financieringsregeling vanuit de overheid nodig. Beide opties behoeven nadere uitwerking.
- Een voorwaarde voor het verplichten van een dergelijk afbetalingsplan is dat de afspraken geregistreerd worden. Dit is een uitvoeringsaspect dat zowel vanuit toezicht, privacy als vanuit administratieve lasten voor de beroepsgroepen moet worden onderzocht. Hierbij kan aansluiting gezocht worden bij het (bestaande) beslagregister.
- Hetzelfde geldt voor een uniforme berekeningsmethode voor een bestaansminimum voor een situatie waarbij er nog geen sprake is van beslag. Het dient onderzocht te worden of er kan worden aangesloten bij de uitgangspunten van de beslagvrije voet of van het Vrij te Laten Bedrag (vtlb). Een uniforme berekeningsmethode is een voorwaarde voor implementatie van deze maatregel.
- De berekening van de afloscapaciteit, de coördinatie tussen schuldeisers en de verdeling van de bedragen, dient naar behoren te worden uitgevoerd door de betreffende schuldbemiddelaar.
- Het voorstel zal vermoedelijk leiden tot een verschuiving van werkzaamheden tussen verschillende beroepsgroepen. Zo is de verwachting dat het aantal rechtszaken en de daaraan gekoppelde ambtshandelingen voor gerechtsdeurwaarders zal dalen. Daarnaast zullen de instanties die bevoegd zijn om zich met betaalde schuldbemiddeling bezig te houden (waaronder ook gerechtsdeurwaarders) met het opstellen en uitvoeren van afbetalingsplannen mogelijk andere werkzaamheden krijgen.
- Er bestaat momenteel geen toezicht op schuldbemiddeling door gemeenten en op gemandateerde organisaties die door gemeenten worden aangesteld.⁴⁸ Op de beroepsgroepen die zijn uitgezonderd van het verbod op betaalde schuldbemiddeling is sprake van toezicht in verschillende gradaties. Bezien moet worden of nadere eisen nodig zijn.

Planning

- Gedeeltelijk kan deze maatregel al in de praktijk uitgevoerd worden alleen is er geen overzicht en zal dat gaan op basis van vrijwilligheid. Het betreft een wetgevingstraject waar 2-3 jaar voor staat. Dit is tevens afhankelijk van de beschikbare ambtelijke capaciteit binnen de beleidsdirecties en wetgeving bij JenV. Daarnaast is dit afhankelijk van een aantal randvoorwaarden, zoals de registratie van het afbetalingsplan, zoals waar kan dit geregistreerd worden en moet deze voorziening nog gebouwd worden en hoe moet de aflossing vastgesteld worden.

Maatschappelijk draagvlak

- De debiteur kan schulden klein houden en eerder oplossen; belandt minder vaak in problematische schulden.
- De schuldeiser kan zijn vordering tegen lage kosten volledig innen.
- De schuldbemiddelaar krijgt voor het opstellen en uitvoeren van een afbetalingsplan betaald en heeft er belang bij dat de debiteur in beweging komt om alle schulden op een rij te zetten en een afbetalingsplan tot stand te brengen.
- Bij een verwijzing naar schuldhelpverlening blijft bij een afbetalingsplan de inning en verdeling doorlopen (mits inkomen, vermogen of schuldenpositie niet wijzigt). Dit is dus niet nadelig voor de gerechtsdeurwaarder en schuldeiser.

⁴⁸ Wel vinden er vanuit de NVVK iedere drie jaar audits plaats bij 90% van de gemeenten en alle gemeentelijke kredietbanken, die lid zijn van de NVVK, om te bezien of ze aan de kwaliteitsnormen van de NVVK voldoen.

Doenvermogen/gedragsaspecten

- Het verwachte effect is dat er vaker een volledige betaling van vorderingen plaatsvindt en dat er minder kosten worden gemaakt.
- De achterliggende gedachte bij het afbetalingsplan is dat een debiteur hulp zoeken bij een schuldbemiddelaar om dit te regelen. Dit veronderstelt een actieve houding van de debiteur. Een gemeente kan ook bij de vroegsignalering een debiteur met een (eigen) schuldbemiddelaar in contact brengen. Dit neemt niet weg dat één afbetalingsplan voor mensen met schulden niet eenvoudig is (vergelijkbaar met saneringstraject).
- Sommige debiteuren zijn geholpen bij een dwingendere aanpak wat op dit moment nog niet is meegenomen in de uitwerking.

I5 Pauzeknop voor incassoactiviteiten (bij het afbetalingsplan)

Basispakket
Fase: Invordering Doel: De-escalatie in het incassoproces om te komen tot een collectief afbetalingsplan.
Omschrijving maatregel
De voorgestelde maatregel is een wettelijk instrument waarmee voor een afgebakende periode ⁴⁹ een pauze op kosten geactiveerd kan worden door de 'schuldbemiddelaar', ⁵⁰ die op verzoek van een debiteur een collectief afbetalingsplan opstelt. Wanneer de pauzeknop wordt ingedrukt is deze bindend en worden alle schuldeisers hierover geïnformeerd. Deze schuldeisers mogen voor de duur van de pauze geen incassohandelingen (met daarbij behorende kosten) verrichten. Dit levert tijdelijk schuldenrust op voor een debiteur en dient als hulpmiddel om te komen tot een collectief afbetalingsplan. Dit instrument is gericht op het voorkomen van verdere kostenoploop na de minnelijke incassofase, waarbij er nog geen vonnis is toegekend en er nog geen beslag is gelegd. ⁵¹
Achtergrond/rationale
<ul style="list-style-type: none">- Deze maatregel is een hulpmiddel bij het opstellen van een collectief afbetalingsplan (zie fiche I4). Met het instrument van één afbetalingsplan wordt de afloscapaciteit van een debiteur verdeeld onder alle schuldeisers naar rato van hun vordering.- Een korte periode van schuldenrust is nodig om de schulden te inventariseren, de afloscapaciteit te berekenen en voorstellen te doen. Een compleet saldo-overzicht is een voorwaarde om tot een gedegen afbetalingsplan te komen, waarbij 100% betaling in beginsel het uitgangspunt is.- Er bestaan op dit moment verschillende (lokale) initiatieven gericht op een pauzeknop en schuldenrust. Deze initiatieven bevatten geen verplichting voor schuldeisers om aan te sluiten en zijn daarmee afhankelijk van de welwillendheid van de schuldeisers. Bij het initiatief van de landelijke pauzeknop⁵² wordt aangesloten bij de landelijke convenanten tussen de NVVK en schuldeisers. Dit heeft echter geen volledige dekking. Deze behoefte komt voort uit het gebrek aan overzicht. Wanneer maatregel OV2a is geïmplementeerd (integraal schuldenoverzicht) is deze maatregel minder nodig.- Echte schuldenrust wordt bereikt als wettelijk wordt geborgd dat er geen incassohandelingen mogen worden verricht wanneer door een schuldbemiddelaar een afbetalingsplan wordt opgesteld.
Doelmatigheid en doeltreffendheid
<ul style="list-style-type: none">- De wettelijke pauzeknop voorkomt tijdelijk dat schulden verder kunnen oplopen. Het is een belangrijk hulpmiddel om schulden te kunnen inventariseren en te komen tot een collectief afbetalingsplan met alle schuldeisers.- Door tijd in te bouwen om alle gegevens te verzamelen en de financiële positie van de schuldenaar accuraat vast te stellen, kan er een oplossing worden gevonden die passend is voor de afloscapaciteit van de schuldenaar.- De voorgestelde pauzeknop ziet op de minnelijke fase en kan daarmee een licht instrument zijn, zonder tussenkomst van de rechter. De schuldbemiddelaar toetst of een afbetalingsplan – en daarmee de inzet van de pauzeknop – mogelijk is.- Een pauzeknop is veelal ook in het belang van de schuldeisers, omdat dit eraan bijdraagt dat de kosten niet verder oplopen, waardoor er sneller afgelost kan worden.- Wanneer op voorhand blijkt dat de schuldenaar al problematische schulden heeft is de voorgestelde pauzeknop (in combinatie met een afbetalingsplan) geen passend hulpmiddel. De schuldbemiddelaar moet de schuldenaar dan zo snel mogelijk naar schuldhulpverlening doorverwijzen (fiche I9).- Voor een effectieve werking van het instrument is een landelijk systeem wenselijk waarbij de debiteur (c.q. de schuldbemiddelaar) en de schuldeisers op een snelle en effectieve manier met elkaar in contact komen.

⁴⁹ Het voorstel van Jungmann en Moerman (Schulden klein houden en perspectief bieden) gaat uit van een afkoelingsperiode van 8 weken.

⁵⁰ In fiche 4 (afbetalingsplan) is hierbij verwezen naar de partijen die in artikel 48 Wck worden genoemd: gemeenten, gemeentelijke kredietbanken of instellingen, die zich in opdracht en voor rekening van gemeenten met schuldbemiddeling bezighouden; advocaten, curatoren en bewindvoerders, notarissen, deurwaarders, registeraccountants en accountants-administratieconsulenten. Een discussiepunt is om ook incassobureaus hieraan toe te voegen. Hierbij geldt dat incassobureaus per 1 april 2024 onder toezicht staan.

⁵¹ Of als de schuldeiser bereid is een lopend beslag op te heffen of op te schorten. Het is dan wel van belang dat wanneer er meerdere partijen beslag hebben gelegd, al deze partijen het beslag opschorten dan wel opheffen.

⁵² Bij de Landelijke Pauzeknop is gekozen voor een pauze van 2 maanden.

<ul style="list-style-type: none"> - Indien partijen gedurende de pauzeknop niet tot een afbetalingsplan komen en/of de debiteur weigert mee te werken, kan de schuldeiser na afloop alsnog gebruik maken van de wettelijke bevoegdheden om een vordering te innen, bijvoorbeeld door inschakeling van een gerechtsdeurwaarder.
<p>Gevolgen begroting</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Rijksincassopartijen zullen hun invorderingsprocessen mogelijk moeten aanpassen. Dit heeft effect op de Rijksbegroting. Tegelijkertijd zullen de inningskosten per vordering voor deze partijen naar verwachting afnemen, omdat er gewerkt wordt aan uniformiteit en snelheid van processen.
<p>Financiële consequenties burgers/bedrijven</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Schuldeisers zullen hun invorderingsprocessen anders moeten inrichten, onder andere door een mogelijkheid tot tijdelijke opschorting van betaling in te regelen.
<p>Uitvoeringsaspecten en juridische toets</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Met een wettelijke pauzeknop (voor bijvoorbeeld een periode van maximaal 8 weken) en het daaruit volgende collectieve afbetalingsplan kunnen aanspraken van schuldeisers tijdelijk – gedurende de periode van schuldstabilisatie – opgeschort worden. De schuldeiser behoudt daarbij de aanspraak op volledige betaling van zijn vordering. Van een aantasting van het eigendomsrecht zoals omschreven in artikel 1 van het Protocol EVRM lijkt geen sprake doordat de vordering van de schuldeiser in zijn geheel in stand blijft. Als er geen afbetalingsplan tot stand komt, dan kan de schuldeiser de wettelijke bevoegdheden om de vordering te innen weer toepassen. - Een pauze als middel om te komen tot een collectief afbetalingsplan voldoet aan de eisen van redelijkheid en billijkheid voor beide partijen. De kosten die gemoeid gaan met het oplossen van de schuld, blijven proportioneel en in verhouding tot de juridische verhaalbaarheid. - Bijzondere incasso-bevoegdheden en de preferente positie in wetgeving, zowel van publieke als private schuldeisers, dienen te worden meegewogen in de uiteindelijke totstandkoming en uitvoering het afbetalingsplan. - Sinds 2017 biedt de wet met het zogenoemde “breed moratorium” reeds de ruimte om schuldeisers te dwingen om invorderingsmaatregelen tijdelijk te staken. Het breed moratorium dient echter niet als inningsinstrument, maar als schuldhulpinstrument en is vooral bedoeld voor situaties waarin het niet lukt om de financiën stabiel te krijgen.
<p>Planning</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Voor een wettelijke pauzeknop is wetswijziging noodzakelijk. Hiervoor gelden de gebruikelijke wetgevingstermijnen. - Dit betreft een structurele aanpassing (zonder eindtijd).
<p>Maatschappelijk draagvlak</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Een pauzeknop geeft ruimte om tot een afbetalingsplan te komen dat passend is gegeven de afloscapaciteit van de schuldenaar. Dit is veelal ook in het belang van schuldeisers, omdat hiermee wordt voorkomen dat de kosten verder oplopen en schuldeisers in beginsel hun volledige vordering betaald (100% betaling) krijgen. - Voor schuldeisers is het van belang dat een incassopauze ook zicht geeft op een oplossing en een vaste periode behelst, aangezien van hen wordt verwacht dat zij hun wettelijke positie tijdelijk herzien en administratieve handelingen verrichten om de invordering op te kunnen schorten. Ook moet het schuldeisers makkelijk gemaakt worden om mee te werken aan incassopauzes door middel van uniforme processen.
<p>Doenvermogen/gedragsaspecten</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Een pauzeknop geeft rust, waardoor het doenvermogen tijdelijk minder onder druk staat. Mensen dienen het nut van een schuldenrust in te zien, en hun weg te vinden naar een schuldbemiddelaar. Dat nut wordt hoger ingeschat en leidt tot betere beslissingen als er een duidelijk plan is hoe de “pauze” te gebruiken (afbetalingsplan maken). - Een risico is dat een pauzeknop wordt gezien als een middel om tijd te kopen voor de debiteur zonder dat wordt gewerkt aan een oplossing. Dit wordt ondervangen door deze te verbinden aan de verplichting een afbetalingsplan op te stellen.

I6 Verjaringsmogelijkheden beperken

Basispakket
Fase: Invordering Doel: Verkorting van de verjaringstermijn, oude vorderingen sneller afboeken indien betaalcapaciteit ontoereikend is.
Omschrijving maatregel
<p>De verjaring van rechtsvorderingen is er om de schuldenaar te beschermen tegen een schuldeiser die onredelijk lang wacht om zijn recht uit te oefenen. Het is echter niet de bedoeling dat een schuldeiser die zijn rechten op redelijke wijze uitoefent te maken krijgt met de verjaringsproblematiek. Daarom kunnen verjaringstermijnen meestal worden gestuit; de lopende verjaring wordt dan afgebroken.</p> <p>Door de verjaringstermijn van (consumenten)vorderingen te verkorten en het stuiten te beperken door middel van een wettelijke vervaltermijn, blijven (consumenten)vorderingen niet eindeloos bestaan. Daarnaast wordt hiermee voorkomen dat schuldeisers een verdienmodel zien in de oploop van de rente en/of andere kosten. Hierdoor wordt de periode, waarin kosten kunnen blijven oplopen, verkort. Hiertoe zullen verschillende voorschriften in het Burgerlijk Wetboek moeten worden aangepast.</p> <p>Opties voor het herijken van de wettelijke voorschriften van verjaring en stuiting voor consumentenvorderingen zijn:</p> <ol style="list-style-type: none">1. een verkorting van de verjaringstermijn van de mogelijkheid tot executie van een vonnis van 20 jaar;2. een maximering van de termijn van stuiten bij verjaring van (kleine)⁵³ vorderingen waardoor deze vorderingen na deze periode komen te vervallen, (waarmee er sprake is van een vervaltermijn);3. het wettelijk vastleggen van een informatieverplichting;4. een consumentenkoopvordering ouder dan 2 jaar houdt op te bestaan bij overlijden van de debiteur. <ul style="list-style-type: none">- De aanpassingen zullen van toepassing zijn op nieuwe vorderingen zodat er geen sprake is van overgangsrecht.- Het verkorten van verjaringstermijnen en/of het beperken van stuiting heeft impact op de eigendomsrechten zoals omschreven in artikel 1 van het Protocol EVRM. De exacte invulling van deze maatregel vergt zodoende nader onderzoek.- Een mogelijkheid is om de inperking aan een bedrag te koppelen en te beperken tot kleine consumentenvorderingen.
Achtergrond/rationale
<ul style="list-style-type: none">- De verschillende wettelijke verjaringstermijnen zijn te vinden in art. 3:306 tot en met 3:325 BW. Bij consumentenkoop geldt voor de rechtsvordering tot betaling van de koopprijs een verjaringstermijn van 2 jaar (art. 7:28 BW). Periodieke vorderingen hebben een verjaringstermijn van 5 jaar. Indien een rechtsvordering is vastgesteld in een executoriale titel geldt op dit moment een verjaringstermijn van 20 jaar.- Een verjaringstermijn van de bevoegdheid tot tenuitvoerlegging van de executoriale titel dient als doel dat een gerechtelijke verbintenis tot inning van een schuld niet eindeloos blijft bestaan. In het huidige stelsel kan deze verbintenis door stuiting van de verjaringstermijn wel langdurig blijven bestaan ook wanneer iemand overlijdt, omdat een schuld overgaat op erfgenamen.- Ook bij het verkorten van de verjaringstermijn en de bevoegdheid tot tenuitvoerlegging van een executoriale titel moet er tijd overblijven om – bijvoorbeeld in het geval van een sterke inkomensstijging – alsnog het bedrag te kunnen innen. Daar heeft een schuldeiser immers recht op. Daarnaast moet de verjaringstermijn niet tot gevolg hebben dat er onrealistische betaaltermijnen moeten worden verlangd, waardoor er door deze enkele betalingsverplichting problematische schulden ontstaan. Door verjaring en stuiting kunnen vorderingen echter oneindig in het rechtsverkeer vastgehouden worden, ook als de kans op inning minimaal is. De te innen bedragen staan dan niet meer in verhouding tot de gemaakte kosten. Indien het na een bepaalde periode niet is gelukt een vordering te innen (er is geen serieuze betalingsstroom op gang is gekomen), kan geconstateerd worden dat deze oninbaar is.

⁵³ Er zal nader uitgedacht moeten worden wanneer een vordering klein is en of dit inclusief of exclusief kosten en rente is.

- Voor het verkorten van de verjaringstermijn na een vonnis kan worden gekeken naar de civielrechtelijke verjaringstermijn van een executoriale titel in andere Europese landen. Zo geldt in België en Frankrijk een verjaringstermijn van tien jaar.
- Een rechtsvordering kan worden gestuit door vóór het einde van de verjaringstermijn de schuldeiser in kennis te stellen dat de vordering nog bestaat, bijvoorbeeld via een aanmaningsbrief, een erkenning van de debiteur zelf of een dagvaarding. Door periodieke stuiting is het in theorie mogelijk dat een rechtsvordering altijd blijft bestaan. Om te voorkomen dat vorderingen nooit betaald kunnen worden en deze vorderingen oneindig kunnen worden overgedragen, is het wenselijk om stuiten te beperken.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

- De combinatie van een verkorte vervaltermijn na een vonnis en een inperking van stuiting zorgt ervoor dat er een duidelijke norm wordt gesteld: bij (kleine) consumentenvorderingen die vanwege onvoldoende betaalcapaciteit niet betaald kunnen worden, is het economisch en maatschappelijk onwenselijk dat vorderingen oneindig in het rechtsverkeer vastgehouden kunnen worden. Het dient echter nader onderzocht te worden welke termijn en welke maatregel het meest doeltreffend is.
- Door in plaats van een te stuiten verjaringstermijn te werken met een vervaltermijn verdwijnen naar verwachting (oninbare) vorderingen eerder uit het rechtssysteem en het economisch verkeer, omdat zij niet meer oneindig kunnen bestaan. Hiermee wordt voorkomen dat een initiële geringe vordering kan ontsporen tot een uitzichtloze vordering.
- De verkorting van de verjaringstermijn, het inperken van stuiting en de informatieverplichting en het in plaats daarvan invoeren van een vervaltermijn dragen bij aan het verlagen van de kosten. Een steeds hoger bedrag aan schulden, waarbij de kans op inning zeer beperkt is, levert een schuldeiser uiteindelijk minder op. Alle kosten moeten worden betaald voordat men op de hoofdsom kan aflossen.
- Het verdienmodel van verschillende actoren verspreid over meerdere decennia kan de finale oplossing van de schuld steeds meer in de weg zitten. Door vorderingen sneller op te lossen en waar nodig af te boeken (indien de mogelijkheid om te innen dermate laag is), hoeven bedrijven de kosten die gemaakt worden om lastig inbare vorderingen alsnog te innen, niet meer door te berekenen aan hun betalende klanten.

Gevolgen begroting

- De voorgestelde maatregelen hebben naar verwachting geen gevolgen voor de rijksbegroting (de maatregelen hebben alleen betrekking op consumentenvorderingen en niet op publieke vorderingen).

Financiële consequenties burgers/bedrijven

- Doordat (oninbare) vorderingen eerder uit het rechtssysteem en het economische verkeer verdwijnen, zullen de kosten van invordering in deze gevallen niet eindeloos blijven doorlopen. Dit beperkt het ontstaan van problematische schuldensituaties.
- Voor bedrijven geldt dat zij vorderingen mogelijk eerder zullen moeten afboeken, wat ten koste kan gaan van de winstgevendheid. Om dit effect te beperken is het van belang dat de termijnen niet te kort worden. Overigens geldt dat veel bedrijven vorderingen na verloop van tijd al zelf afboeken (de bedrijfseconomische waarde van oninbare vorderingen is beperkt).

Economie

- Als de bevoegdheid tot tenuitvoerlegging van een vonnis bij (kleine) consumentenvorderingen vervalt na een veel kortere termijn dan twintig jaar, worden deze vorderingen eerder afgeboekt en uit het economisch verkeer verwijderd. Hierdoor blijven debiteuren niet eindeloos geconfronteerd worden met vorderingen uit het verleden.
- Neveneffect hiervan is dat het minder aantrekkelijk wordt om vorderingen te verkopen, omdat de termijn waarin een vordering kan worden geïnd wordt begrensd. Wanneer dit minder aantrekkelijk wordt zal dit doorwerken in de solvabiliteit en liquiditeit van schuldeisers.
- Vorderingen worden daarmee eerder oninbaar en niet meer afdwingbaar. Naar verwachting heeft dit hooguit een beperkt effect op het totale handelsverkeer en op de economie.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

- De voorgestelde aanpassingen zien op consumentenvorderingen.
- Verjaring, stuiting en verval raken aan het vorderingsrecht van schuldeisers. Er dient een afweging te worden gemaakt tussen enerzijds het inperken van het vorderingsrecht en anderzijds het voorkomen van uitzichtloze situaties.
- Naar verwachting zal een inkorting van de verjaringstermijn, in combinatie van een inperking van het recht op stuiting en dus invoering van een vervaltermijn, leiden tot minder dossiervorming – met name executiedossiers zullen afnemen.

- Private schuldeisers en incassopartners zullen de gevolgen merken in hun administratie, mede doordat dossiers minder lang open blijven staan. Zij zullen moeten kunnen bepalen hoe de werkprocessen moeten worden ingericht indien vorderingen sneller moeten worden afgeboekt.
- Het is nog lastig in te schatten hoe het inperken van verjaring en stuiting uit zal werken op het burgerlijk procesrecht als geheel, mede omdat een rechter niet ambtshalve mag toetsen op verjaring.
- Op dit moment is het niet mogelijk om een register te raadplegen om te controleren of vorderingen zijn verjaard of vervallen.

Planning

- Voor deze maatregelen moet het Burgerlijk Wetboek worden aangepast. Daarvoor geldt de reguliere wetgevingstermijnen van 2-3 jaar toepassing. Dit is afhankelijk van de capaciteit van beleid en wetgeving bij JenV.

Maatschappelijk draagvlak

- In schuldhulpverleningsdossiers komen niet zelden vorderingen voor die bijna 20 jaar geleden zijn ontstaan. Het wordt breed gedragen dat de schuld, vaak een veelvoud van de hoofdsom, niet meer in verhouding staat tot de verplichting waarop de overeenkomst ooit is gebaseerd. Het wordt betwijfeld of de excessieve stapeling van kosten door stuiten van verjaring nog verhaald moeten kunnen worden.
- Het kan op breed begrip rekenen dat familieleden niet hoeven te boeten voor een koopovereenkomst die is aangegaan door de overledene en niet door henzelf. De reguliere verjaringstermijn van een consumentenvordering van 2 jaar blijft in stand.

Doenvermogen/gedragsaspecten

- Bij een te korte verjaringstermijn of een vervaltermijn kunnen debiteuren een prikkel ervaren om niet te betalen en daarmee de verjaringstermijn 'uit te zitten'. Hiertoe is het wenselijk dat een eventuele vervaltermijn na een vonnis niet te kort is.
- Schuldeisers kijken wellicht kritischer naar het halen van een executoriale titel en het stuiten van verjaring, omdat afdwingbaarheid van een vordering begrensd wordt en tevens omdat men meer economisch rendement behaalt door tegen lagere kosten te kunnen innen.
- Bij een kortere verjaringstermijn kan de prikkel ontstaan om hogere betalingsregeling af te dwingen om het risico op verjaring tegen te gaan.

I7 Verdienen aan kosten bij (door)verkoop van (executie)dossiers verbieden

Basispakket
<p>Fase: Invordering Doel: Kostenoploop tegengaan door enkel de kosten die de schuldeiser betaald heeft door te berekenen aan de debiteur (bij overdracht of verkoop van de vordering).</p>
Omschrijving maatregel
<p>Alleen de kosten die door de schuldeiser daadwerkelijk betaald zijn aan een gerechtsdeurwaarder mogen in rekening worden gebracht bij de debiteur wanneer de vordering wordt overgedragen aan een andere gerechtsdeurwaarder of wordt verkocht aan een opkoper en opnieuw een poging wordt gedaan om de vordering te innen (herexecutie). Kosten die niet werkelijk zijn betaald, mogen niet alsnog in rekening worden gebracht bij herexecutie. Nu kunnen schuldeisers namelijk prijsafspraken maken met gerechtsdeurwaarders over de tarieven van ambtshandelingen. Daarnaast kunnen vorderingen voor een lagere prijs verkocht worden dan de hoofdsom plus kosten. Deze maatregel moet ertoe leiden dat de kosten bij herexecutie van een vordering minder snel oplopen.</p>
Achtergrond/rationale
<ul style="list-style-type: none"> - Debiteuren kunnen geconfronteerd worden met kosten van herexecutie. Dit betekent dat een vordering, waarbij een gerechtsdeurwaarder eerder niet tot inning is gekomen, op een later moment opnieuw ter executie (bij een andere gerechtsdeurwaarder) wordt aangeboden. Dit kan in gang worden gezet door de oorspronkelijke schuldeiser, of na verkoop van een vordering door de nieuwe eigenaar van de vordering. - De Gerechtsdeurwaardersverordening biedt ruimte voor prijsafspraken tussen opdrachtgever en deurwaarders, mits deze er niet van tevoren op zijn gericht om te verdienen aan ambtshandelingen. - Door deze prijsafspraken kan het voorkomen dat de kosten voor bepaalde ambtshandelingen niet (volledig) betaald zijn door de schuldeiser, terwijl deze wel volledig aan de debiteur worden doorberekend. Door te stellen dat alleen de kosten die daadwerkelijk door schuldeisers zijn betaald mogen worden doorberekend indien de vordering opnieuw ter executie wordt aangeboden (al dan niet na verkoop), wordt voorkomen dat de herexecutie van vorderingen een verdienmodel kan vormen en lopen de kosten voor de debiteur minder snel op (dempen van verkeerde prijsprikkel). - Doordat een schuldeiser prijsafspraken kan maken met een gerechtsdeurwaarder – bijvoorbeeld <i>no-cure-no-pay</i> kan het zijn dat de schuldeiser/opdrachtgever voor de eerdere vergeefse executiepoging niet of een deel van de kosten aan de eerdere gerechtsdeurwaarder heeft betaald. Bij herexecutie worden echter de schuldenaarstarieven volgens het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (Btag) volledig in rekening gebracht bij de schuldenaar. Dat heeft er mede mee te maken dat in het Btag vaste schuldenaarstarieven zijn die een gerechtsdeurwaarder namens de schuldeiser in rekening MOET brengen bij een schuldenaar, ongeacht de kostprijs en ongeacht de betaalcapaciteit van de schuldenaar. Dit uitgangspunt heeft in de praktijk een onwenselijke uitwerking bij de stapeling van de executiekosten, wanneer een schuldeisers deze niet heeft betaald aan een gerechtsdeurwaarder. Btag is een vast tarief voor betreffende eerste executie. In geval van herexecutie zou het uitgangspunt moeten zijn dat het tarief uit het Btag als vast tarief in rekening MOET worden gebracht bij een schuldenaar, met deze maatregel komen te vervallen.
Doelmatigheid en doeltreffendheid
<ul style="list-style-type: none"> - Het is niet bekend hoe vaak dit in de praktijk voorkomt, waardoor niet is vast te stellen hoe groot het effect van deze maatregel is, temeer er ook geen zicht is op de prijsafspraken tussen opdrachtgevers en gerechtsdeurwaarders voor de grote bulkopdrachten. - Door deze maatregel zal herexecutie minder als verdienmodel worden gebruikt. Deze maatregel maakt verkoop of herexecutie in deze situaties minder aantrekkelijk. - Schuldenaren worden niet (meer) geconfronteerd met kosten waarvoor een schuldeiser ook niet heeft betaald. - Door gelijktijdig de verjaringstermijn van een executoriale titel en stuiting in te perken wordt de effectiviteit van deze maatregel vergroot. Zie hiertoe ook fiche I6.
Gevolgen begroting

Het is onbekend of publieke organisaties op deze manier werken en of dit daarmee consequenties heeft voor de overheidsbegroting.

Financiële consequenties burgers/bedrijven

De winstmarge bij opgekochte vorderingen zal lager zijn, waardoor dit vermoedelijk iets gaat doen aan de prijsstelling van verkochte vorderingen.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

- De huidige prijsafspraken zijn vastgesteld in de Gerechtsdeurwaardersverordening, welke wordt opgesteld door de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) en goedgekeurd door de Minister voor Rechtsbescherming. Deze wijziging lijkt opgenomen te kunnen worden door een lid toe te voegen aan artikel 3.7 van de Gerechtsdeurwaardersverordening of een expliciete verwijzing toevoegen dat verdienen bij herexecutie aangemerkt wordt als een handelswijze die erop gericht is aan de kosten te verdienen.
- Wanneer dit niet in de verordening opgenomen wordt dient dit in de Gerechtsdeurwaarderswet opgenomen te worden.
- Deze maatregel grijpt in op de verdien capaciteit van reeds gekochte schuldenpakketten doordat deze lager wordt.
- Bij herexecutie zal iedere keer een overzicht van de werkelijk betaalde kosten moeten worden aangetoond, wat de administratieve last verhoogt.
- Gerechtsdeurwaarders staan onder toezicht van het Bureau Financieel Toezicht en onder tuchtrecht bij de Kamer voor Gerechtsdeurwaarders welke er op toe kunnen zien dat de gerechtsdeurwaarders zich aan deze bepalingen houden.

Planning

- Een gemiddeld wetstraject duurt gemiddeld 2-3 jaar. Dit is tevens afhankelijk van de beschikbare ambtelijke capaciteit binnen de beleidsdirectie en wetgeving bij JenV. Wanneer het mogelijk is met een wijziging in de verordening kan dit traject korter.

Maatschappelijk draagvlak

- Debiteuren hoeven geen kosten meer te betalen waar iemand anders ook niet voor heeft betaald, vermoedelijk kan dat op veel draagvlak rekenen.
- Mogelijk heeft dit effect op het verdienmodel van opkopers van initieel kleine vorderingen.

Doenvermogen/gedragsaspecten

N.v.t.

I8 Alle kosten van civiele invordering herijken

Basispakket
Fase: Invordering Doel: Beperken kostenoploop bij civiele invordering.
Omschrijving maatregel
<p>Aanpassingen in tarieven zodat kosten voor de werkzaamheden die worden verricht (aan de hand van wettelijke ophogingen) in de civiele invorderingsketen anders neerslaan. Hierdoor worden debiteuren in mindere mate geconfronteerd met olopende kosten.</p> <p>De kosten lopen snel op bij invordering. Deze kosten bevinden zich op verschillende terreinen, waardoor er meerdere maatregelen nodig zijn om alle kosten te herijken.</p> <p>In de minnelijke incassofase:</p> <ul style="list-style-type: none">- Herijk de maximale incassokosten bij kleine vorderingen die in rekening mogen worden gebracht (door bijvoorbeeld aan te sluiten bij de staffel die in België geldt waarbij een lager minimumbedrag geldt en de staffel minder oploopt, zie bijlage bij dit fiche). Het is niet bekend in hoeverre deze kosten in Nederland kostendekkend zijn, daarvoor is eerst nader onderzoek nodig. <p>In de gerechtelijke fase:</p> <ul style="list-style-type: none">- Baseer de tarieven voor de griffiekosten op basis van degene die voor de proceskosten wordt veroordeeld. Wanneer de debiteur een natuurlijke persoon is en deze wordt veroordeeld in de kosten zou het lage tarief voor griffiekosten moeten gelden.- Maak een vereenvoudigde procedure voor erkende vorderingen met een lager griffierecht. <p>Kosten gerechtsdeurwaarders:</p> <ul style="list-style-type: none">- Herijk de tarieven van ambtshandelingen en bezie waar de kosten van deze handelingen neerslaan.- Maak de kosten van ambtshandelingen afhankelijk van de hoogte van de initiële vordering net zoals bij incassokosten en griffierechten.- Introduceer een sociaal tarief voor gerechtsdeurwaarders, om preventieve handelingen c.q. het afzien van ambtshandelingen te kunnen borgen indien de situatie hier om vraagt. Deze maatregel is uitgewerkt in fiche I9 en zal daarom hier niet verder uitgewerkt worden.
Achtergrond/rationale
<p>De prikkels in de systematiek zijn gericht op een individuele schuld. Het stelsel van invordering is gericht op escalatie, vanuit de gedachte dat iemand gedwongen moet kunnen worden om tot betaling over te gaan. Deze pressie heeft daarmee een positief effect. Alleen bij mensen die wel willen, maar <i>niet kunnen</i> betalen, leidt dit tot hogere kosten voor een schuldeiser (en voor de debiteur). De focus op escalatie in het huidige invorderingsstelsel gaat gepaard met een kostenoploop. Dit speelt in het bijzonder vanaf de gerechtelijke fase. Zeker bij kleine schulden staan deze kosten niet in verhouding tot de oorspronkelijke schuld (de hoofdsom). Iemand die 50 euro moeilijk kan betalen kan 700 euro door een loonbeslag nog moeilijker betalen. Doordat eerst alle gemaakte kosten moeten worden betaald, voordat de hoofdsom wordt afgelost (imputatieregeling), moet ook een schuldeiser soms jarenlang wachten voordat men kan beginnen met aflossen.</p> <p>Wanneer de kosten voor invordering minder hard oplopen, blijven schulden beperkt en kunnen debiteuren eerder hun oorspronkelijke schuld aflossen. Risico daarbij is dat de preventieve werking van het stelsel minder effect gaat hebben en er daardoor sneller schulden gemaakt worden. Het is belangrijk om de balans te bewaken van de preventieve werking bij schulden en de perverse prikkels bij problematische schulden. Bijkomend effect is dat lagere vergoedingen het minder aantrekkelijk maakt om van incasso een verdienmodel te maken (waarbij wel blijft gelden dat er een redelijke vergoeding is voor kosten die gemaakt worden).</p> <p>Indien invorderaars betaald worden voor werkzaamheden die zij verrichten bij het voorkomen van escalatie en voor het signaleren c.q. adviseren van mensen die niet kunnen betalen, zullen bestaande mogelijkheden tot de-escalatie, zoals doorverwijzing naar schuldhulpverlening of de wettelijke schuldsanering voor natuurlijke personen, vaker worden benut.</p> <p>De incassokosten die maximaal in rekening mogen worden gebracht zijn sinds de invoering in 2012 niet geïndexeerd of geëvalueerd. De markt is wel fors veranderd, waardoor herijking wenselijk kan zijn. Hiervoor is een actueel kostprijsonderzoek noodzakelijk.</p>

De kosten van ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders zijn voor alle vorderingen gelijk terwijl andere kosten op basis van een staffel worden bepaald. Hierdoor ontstaat er bij kleine vordering al bij een enkele ambtshandeling een disbalans tussen de originele vordering en de kosten.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

- Wanneer de kosten voor het innen van vorderingen beperkt blijven, lopen schulden minder snel op en kunnen deze ook sneller worden afbetaald. Door het verlagen van de incassokosten en het beperken van de gerechtelijke kosten (mede door aanpassingen in de tarieven) wordt de termijn waarbinnen de schuld kan worden afbetaald, verkort en is een schuldensituatie minder snel problematisch. Dit is zowel in het belang van de schuldeiser als de schuldenaar.
- Tegelijkertijd is het hierbij van belang dat de debiteur wel voldoende prikkel blijft ervaren om openstaande rekeningen te betalen. Daarom is het van belang dat escalatie mogelijk blijft indien debiteuren weigeren te betalen of niet reageren.
- Het is belangrijk om de kosten te herijken, omdat er veel ontwikkelingen hebben plaatsgevonden. Vanuit dat beeld kan ook gekeken worden naar waar de kosten moeten neerslaan nu de maatschappelijke kosten van problematische schulden groot zijn. Uitgangspunt hierbij is dat kosten die gemaakt worden, vergoed moeten worden.
- Indien er sprake is van meerdere schulden en de afloscapaciteit niet toereikend is om deze in één keer te voldoen, is een collectieve benadering van belang, waarbij de afloscapaciteit naar rato wordt verdeeld onder de schuldeisers (zie fiche I4).
- Aanpassing van de tarieven voor de griffierechten op basis van degene die voor de proceskosten wordt veroordeeld, heeft – wanneer de debiteur tot betaling wordt veroordeeld – als gevolg dat de kosten minder snel oplopen. Indien deze maatregel budgetneutraal wordt ingevoerd, zal dit echter tot gevolg hebben dat de griffierechtstarieven zullen toenemen waarmee de impact van deze maatregel beperkt blijft. Het verhogen van de griffierechtstarieven heeft bovendien tot gevolg dat de burgers een hogere drempel kunnen ervaren om de stap naar de rechter te zetten, wat de toegang tot de rechter onder druk zet.

Gevolgen begroting

- Indien de tarieven voor de griffierechten worden bepaald op basis van degene die wordt veroordeeld in de kosten (voor zover het vorderingen van een niet-natuurlijk persoon op een natuurlijk persoon betreft), heeft dat – bij gelijkblijvende tarieven - tot gevolg dat het bedrag aan griffierechten dat zal worden geïnd aanzienlijk lager zal zijn. De financiële gevolgen voor de begroting zullen nader in kaart moeten worden gebracht. Indien wordt uitgegaan van bijvoorbeeld 100.000 kantonzaken waarbij de debiteur wordt veroordeeld tot de proceskosten op basis van de griffierechten voor niet-natuurlijke personen (bedrijven) of onvermogens, dan leidt dat tot een budgettaire derving van ongeveer € 9 tot 14 miljoen per jaar. Daarnaast zal mogelijk het aantal rechtszaken als gevolg van deze maatregel toenemen. Dit is nog niet gekwantificeerd.
- Indien er wordt gekozen om deze maatregel budget-neutraal door te voeren, zal dat tot gevolg hebben dat de griffierechten voor natuurlijke personen moeten worden verhoogd, waarmee de griffierechten voor natuurlijke en niet natuurlijke personen meer gelijk worden.

Financiële consequenties burgers/bedrijven

- Herijking van de incassokosten en de tarieven voor gerechtsdeurwaarders heeft tot gevolg dat de lasten voor (kwetsbare) debiteuren zullen dalen.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

- Er dient een kostprijsonderzoek plaats te vinden om te bepalen of en hoe de kosten van de WIK aangepast kunnen worden (bijvoorbeeld aan de hand van het kostenmodel in België).
- Randvoorwaardelijk dient een gerechtsdeurwaarder te bepalen of het in een situatie wenselijk is om te gaan procederen of dat de-escalatie nodig is. Het is noodzakelijk dat een gerechtsdeurwaarder een vergoeding krijgt voor het uitvoeren van preventieve handelingen (fiche I9).
- De griffierechten moeten nu vooraf betaald worden ('inning aan de poort'). Dat maakt het ingewikkeld om het tarief voor de griffierechten te bepalen op basis van degene die voor de proceskosten wordt veroordeeld. Dit vergt dan ook een aanpassing van de werkwijze van griffierechten, omdat je anders het risico loopt op rechtspraak waar geen griffierechten voor zijn betaald en worden betaald. Juist om de lasten in de uitvoering te verminderen, is inning aan de poort geïntroduceerd.

Planning

- De tarieven voor ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders zijn vastgesteld in een Besluit, waarmee deze binnen circa 1,5 jaar aangepast moeten kunnen zijn. Wel is er eerst onderzoek nodig naar de kostprijzen om de kosten te kunnen herijken, waardoor een termijn van 2 jaar noodzakelijk is. Dit is afhankelijk van de beschikbare capaciteit bij beleid en wetgeving JenV.
- Bij een wijziging van de griffierechten kan wetwijziging benodigd zijn, en in dat geval is het traject voor wetwijziging (doorlooptijd 2 à 3 jaar).

Maatschappelijk draagvlak

- In beginsel is er draagvlak bij de partijen in de civiele invorderingsketen voor aanpassingen in het stelsel, waarbij geldt dat (buitenproportionele) kostenoploop moet zien te worden voorkomen. Herijking van tarieven helpt om te bepalen welke kosten bij welke handeling passen en met welk doel.
- Incassodienstverleners staan sinds 1 april jl. onder toezicht en dienen aandacht te hebben voor schuldenaren die wel willen betalen maar niet kunnen betalen. Indien nodig dienen zij te wijzen op mogelijkheden voor de-escalatie zoals betalingsregelingen en gemeentelijke schuldhulpverlening.⁵⁴

Doenvermogen/gedragsaspecten

- Naar verwachting zullen mensen met schulden minder stressklachten krijgen zodra er sneller perspectief komt op een oplossing van de schuld. Het tegengaan van een substantiële kostenoploop bovenop de hoofdsom zal voor de groep welwillende niet-kunners ruimte bieden om de vordering alsnog, al dan niet in termijnen, te voldoen.
- Aanpassingen in de handelingen en tarieven van incassobureaus en gerechtsdeurwaarders kunnen er aan bijdragen dat een schuldeiser eerder betaald krijgt en dat hij een groter gedeelte van de hoofdsom terug kan vorderen. Een schuldeiser maakt de keuze of de vordering wordt overgedragen aan een derde, en zal hierbij de overweging maken of dwang doelmatig is of juist niet, dat zal per geval verschillen.
- Het is niet in te schatten wat deze maatregelen voor effect hebben op de preventieve werking van incasso, dit is ook sterk afhankelijk van de hoogte van de kosten die uiteindelijk vastgesteld worden.

⁵⁴ Zoals vastgelegd in Artikel 13 van de Wet kwaliteit incassodienstverlening (Wki).

BIJLAGE Fiche alle kosten civiele invordering herijken: Incassokosten NL vs België

Incassokosten België

Factuurbedrag	Incassokosten	Extra kostenpercentage
Tot €150	€ 20	-
Van €150,01 tot €500	€ 30	+10% van het bedrag tussen €150,01 en €500.
Vanaf €500	€ 65	+5% van het bedrag boven €500.

Het maximumbedrag dat aan incassokosten mag worden doorberekend is **€2.000**.

Voorbeeld bij een factuurbedrag van € 5000 is sprake van € 290 aan incassokosten

Incassokosten Nederland

Factuurbedrag	Staffel	Maximale kosten
€ 2.500	15% over de hoofdsom	€ 375 (min. € 40)
€ 5.000	€ 375 + 10% over (hoofdsom - € 2.500)	€ 625
€ 10.000	€ 625 + 5% over (hoofdsom - € 5.000)	€ 875
€ 200.000	€ 875 + 1% over (hoofdsom - € 10.000)	€ 2.775
Boven de € 200.000	€ 2.775 + 0,5% over (hoofdsom - € 200.000)	€ 6.775

Het maximumbedrag dat aan incassokosten mag worden doorberekend is **€6.775**.

Vergelijking incassokosten Nederland en België voor verschillende factuurbedragen

Factuurbedrag	25	100	150	200	500	1.000	2.500	5.000	10.000	50.000	100.000	500.000
Incassokosten NL	40	40	40	40	75	112,5	375	625	875	1.275	1.775	4.275
Incassokosten België	20	20	30	35	65	90	165	290	540	2.000	2.000	2.000

I9 Zorgplicht voor gerechtsdeurwaarders

Basispakket
Fase: Invordering Doel: Aanpassingen in werkzaamheden en tarieven gerechtsdeurwaarders.
Omschrijving maatregel
<ol style="list-style-type: none">1. Invoeren van een <i>sociale ministerieplicht</i> (c.q. zorgplicht) voor gerechtsdeurwaarders naast de bestaande ministerieplicht.2. De geldende tarieven voor gerechtsdeurwaarders uitbreiden en aanpassen aan de werkzaamheden die zich richten op de-escalatie ("<i>sociale tarieven</i>"). Hierdoor wordt er meer tijd en ruimte geboden aan gerechtsdeurwaarders om maatwerk te bieden en krijgen deurwaarders een redelijke vergoeding voor deze handelingen.
Achtergrond/rationale
<p><i>Invoeren van sociale ministerieplicht (c.q. zorgplicht)</i></p> <ul style="list-style-type: none">- Gerechtsdeurwaarders hebben een ministerieplicht. Dit betekent dat een deurwaarder verplicht is om, op verzoek van een opdrachtgever, een ambtshandeling te verrichten waartoe hij bevoegd is, tenzij dit in strijd is met de wet.⁵⁵- Een gerechtsdeurwaarder is onafhankelijk en dient de belangen van debiteur en crediteur te borgen.- Met een wettelijke zorgplicht heeft de gerechtsdeurwaarder een verplichting om bij het uitoefenen van ambtshandelingen de belangen van zowel de opdrachtgever als de debiteur af te wegen en zich te richten op het voorkomen van een nodeloze oploop bij problematische schulden.- Met een zorgplicht (c.q. sociale ministerieplicht) voor deurwaarders wordt de positie van de debiteur en gerechtsdeurwaarder verder versterkt, omdat de gerechtsdeurwaarder een mogelijkheid krijgt om bij het uitoefenen van ambtshandelingen rekening te houden met gerechtvaardigde belangen van de debiteur en zich daarbij moet richten op het voorkomen van een nodeloze oploop van schulden. Dat kan ook betekenen dat een deurwaarder de ruimte krijgt om bepaalde ambtshandelingen niet uit te voeren, maar deze handeling in kan zetten voor de-escalatie. Ook dient de deurwaarder de debiteur actief te kunnen doorverwijzen naar hulp en ondersteuning, wanneer dat relevant is.- Een zorgplicht geeft daarmee tegenwicht aan de wettelijke ministerieplicht (en het dienen van de belangen van de schuldeiser).- Doordat de ministerieplicht wettelijk is vastgelegd zal de sociale ministerieplicht ook wettelijk vastgelegd moeten worden. De toezichthouder en de tuchtrechter houden daarmee toezicht op deze verplichting van een gerechtsdeurwaarder en zal daarmee gelden voor alle werkzaamheden die een gerechtsdeurwaarder verricht (ook minnelijke incasso).- Het is voor een gerechtsdeurwaarder belangrijk om overzicht van de totale schuldenpositie te hebben om juist door te kunnen verwijzen (fiche Ov 2c).- Wanneer een gerechtsdeurwaarder een burger verwijst naar hulpverlening, is randvoorwaardelijk dat de hulpverlener dit signaal binnen een vastgestelde termijn oppakt. <p><i>Invoeren sociaal tarief</i></p> <ul style="list-style-type: none">- Het huidige tariefstelsel van gerechtsdeurwaarders is erop gebaseerd dat zij betaald krijgen voor een escalatiehandeling. In de huidige systematiek krijgen zij niet betaald voor de-escalatie terwijl dat wel wenselijk kan zijn wanneer iemand wel wil, maar niet kan betalen.- Om een zuivere afweging te kunnen maken in het niet-uitvoeren van ambtshandelingen is het van belang dat de kosten die de gerechtsdeurwaarder heeft gemaakt tot dat beslismoment, worden betaald en/of dat er een sociaal tarief wordt ingesteld voor de-escalerende handelingen zoals het doorverwijzen naar schuldhulpverlening. Hiertoe zouden de bestaande tarieven voor ambtshandelingen uitgebreid moeten worden.- Hiermee komt er een extra tarief voor gerechtsdeurwaarders bij. Om dit goed te kunnen doen is onderzoek nodig hoe beide tarieven naast elkaar kunnen blijven bestaan en deze met elkaar in balans zijn (tarieven moeten niet met elkaar concurreren). Daarnaast zal het tarief toegevoegd moeten worden aan het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders.

⁵⁵ De ministerieplicht is beperkt tot ambtshandelingen die moeten worden verricht in het arrondissement waar de gerechtsdeurwaarder is gevestigd.

- De commissie Oskam heeft eerder deze aanbeveling gedaan, omdat dit theoretisch nu al mogelijk is maar onder druk van marktwerking komen deze afspraken zelden tot nooit tot stand met de opdrachtgever.⁵⁶
- Vorig jaar is onderzoek gedaan naar een kwaliteitsfonds voor gerechtsdeurwaarders, waarbij schuldeisers mogelijk een vast bedrag aan de gerechtsdeurwaarder moeten betalen om het kwaliteitsfonds te vullen. Het sociaal tarief zou daarmee uit het kwaliteitsfonds betaald kunnen worden. Hierdoor betaalt elke schuldeiser die werkzaamheden laat verrichten door een gerechtsdeurwaarder mee aan de zorgplicht die een gerechtsdeurwaarder heeft ten aanzien van het algemeen belang.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

- Door gerechtsdeurwaarders de mogelijkheid te bieden om bij het uitoefenen van ambtshandelingen beter rekening te houden met gerechtvaardigde belangen van debiteur en crediteur en zich daarbij te richten op het voorkomen van een nodeloze oloploop van schulden in situaties waarbij dat niet wenselijk is, krijgt de gerechtsdeurwaarder de mogelijkheid om een schuldensituatie te de-escaleren in plaats van steeds kostenverhogende maatregelen te nemen. Hierdoor zullen de kosten die gepaard gaan met de inning van schulden bij mensen met problematische schulden minder snel oplopen en kunnen mensen sneller doorgeleid worden naar schuldhulp. Dit is uiteindelijk ook in het belang van de schuldeiser, omdat op deze manier schulden sneller afgelost kunnen worden.
- Door de ruimte te geven aan deurwaarders om te de-escaleren in situaties waarin duidelijk is dat deze leiden tot nodeloze kosten en/of niet bijdragen aan een oplossing waar dit wel gepast is wordt de schuldenproblematiek niet verder verergerd. Tegelijkertijd moet in ogenschouw worden genomen dat escalatie in sommige gevallen ook nodig (en doeltreffend) is om mensen in beweging te krijgen of tot een oplossing te dwingen.
- Wanneer een gerechtsdeurwaarder ook betaling ontvangt voor de-escalatie is er ook een financiële prikkel om door te verwijzen, nu staat daar namelijk niets tegenover.

Gevolgen begroting

- Indien het sociaal tarief (mede) wordt gefinancierd uit een kwaliteitsfonds waarvoor elke schuldeiser die ambtshandelingen laat verrichten meebetaalt door middel van een opslag op de Btag-tarieven dan heeft dit ook gevolgen voor de kosten die publieke schuldeisers maken. De omvang daarvan is afhankelijk van de hoogte van het tarief.
- Snellere de-escalatie in problematische situaties kan bijdragen aan het eerder oplossen van schulden, waardoor de individuele en maatschappelijke kosten lager worden.
- Het is niet mogelijk om nu te bepalen of en hoe dit doorwerkt in de begroting.

Financiële consequenties burgers/bedrijven

Wanneer wordt gewerkt met een beprijzing door middel van een kwaliteitsfonds, betekent dit dat burgers en/of bedrijven meebetalen aan de aangepaste tariefstelling.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

- Om gerechtsdeurwaarders de-escalerende handelingen op te dragen, zal in de Gerechtsdeurwaarderswet (GDW) naast artikel 11 (ministerieplicht) en 12a (onafhankelijkheid) een zorgplicht geformuleerd moeten worden.
- Indien er voor gekozen wordt om de-escalerende handelingen (zoals doorverwijzing naar hulpverlening) ambtshandelingen te laten zijn, dienen deze te worden opgenomen in artikel 2 GDW. Door de handelingen expliciet als ambtshandelingen aan te merken, worden ze ook verplicht als de situatie daarom vraagt.
- Om ook daadwerkelijk te kunnen de-escaleren dienen gerechtsdeurwaarders de benodigde handvatten te krijgen, zoals inzage in de inkomens- en schuldenpositie aan andere partijen. Met deze informatie kan een gerechtsdeurwaarder een beoordeling maken of er sprake is van problematische schulden of iemand die niet wil betalen.
- Er is nu nog geen heldere definitie van problematische schulden. Er moeten duidelijke kaders zijn onder welke omstandigheden de-escalatie wenselijk is.
- Voor de-escalerende handelingen zullen tarieven vastgesteld moeten worden bij besluit. Afhankelijk van de vraag of deze handelingen als ambtshandelingen gaan gelden, in het Btag of een ander besluit.

⁵⁶ Commissie Oskam, *Tussen ambt en markt - Advies van de Commissie herijking tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders*, juli 2019.

- Een belangrijke uitwerkingsvraag is welke partij voor deze (de-escalerende) werkzaamheden moet betalen. Een overweging is om voor de financiering van deze werkzaamheden gebruik te maken van een kwaliteitsfonds. Dit kwaliteitsfonds kan bijvoorbeeld worden gevuld door een kleine opslag (bijvoorbeeld € 1,00) op de overige Btag-tarieven die door debiteuren worden betaald. Een andere overweging is om deze tarieven bij de schuldeiser in rekening te brengen, of een combinatie van beide opties.
- Een uitwerkingsvraag hierbij is of er voor verschillende soorten de-escalerende handelingen verschillende tarieven worden vastgesteld. Daarbij kan ook nagedacht worden over een uitbreiding van de-escalatie naar andere partijen in de invorderingsketen.
- Er zal een kostprijsonderzoek moeten worden uitgevoerd om te bepalen welke tarieven passend zijn bij de verschillende handelingen.

Planning

- Voor deze maatregelen zijn aanpassingen in wet- en regelgeving noodzakelijk. Een wetwijziging duurt gemiddeld 2 tot 3 jaar. Dit is tevens afhankelijk van de beschikbare ambtelijke capaciteit binnen de beleidsdirecties en wetgeving bij JenV

Maatschappelijk draagvlak

- Aangenomen motie Palland in de Tweede Kamer: ketensignalering (verwijzende rol van gerechtsdeurwaarder naar schuldhulp) en sociaal tarief kan op breed draagvlak rekenen. Zowel het vroegtijdig coördineren als het warm doorverwijzen naar gemeentelijke schuldhulpverlening.
- Partijen uit de invorderingsketen (incasso en gerechtsdeurwaarders) hebben in gehouden thematafels aangegeven positief te zijn over de-escalatiemogelijkheden i.c.m. een tarifiering voor alle invorderende partijen. Als randvoorwaarde zouden zij wel graag toegang verkrijgen tot persoonsgegevens van debiteuren (zoals toegang tot BRP voor incassobureau) en deze informatie veilig kunnen uitwisselen.
- De NVVK ziet de rol van de gerechtsdeurwaarder echter verder afstaan van die van een hulpverlener. Zij zien de grootste meerwaarde in de incassofase waarbij de inzet op een minnelijke oplossing kan worden vergroot en daardoor kostenoploop kan worden beperkt.

Doenvermogen/gedragsaspecten

- Voorkomen moet worden dat een sociaal tarief een nieuwe perverse prikkel wordt om schuldenaren door te verwijzen waarbij zij vervolgens niet geholpen zijn en een perspectief uit beeld blijft. Aangezien gerechtsdeurwaarders onder integraal toezicht staan en er tuchtrecht van toepassing is, moeten de kaders duidelijk geformuleerd worden.

I10 Afschaffen of aanpassen preferente positie van publieke schuldeisers

Basispakket (variant 2)
Voordelen wegen niet op tegen de nadelen (variant 1)
Fase: Invordering Doel: Preferentie aanpassen om de oplossing voor de burger te bespoedigen.
Omschrijving maatregel
<p>Dit fiche gaat in op het wijzigen van de preferente positie van publieke crediteuren, zoals de Belastingdienst, het UWV, de SVB en gemeenten. Er worden twee maatregelen omschreven:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Het afschaffen van de preferente status van publieke schuldeisers. Dit vergt aanpassing van de volgende wet:<ol style="list-style-type: none">a. Burgerlijk Wetboekb. Invorderingswetc. Zorgverzekeringswetd. Diverse uitkeringswetten2. Het gericht inzetten van de preferente om een oplossing voor de burger te bespoedigen. Dit wordt gedaan door preferente schuldeisers actief mee te laten doen bij het afbetalingsplan en beslag/verrekening door een dubbel percentage te ontvangen ten opzichte van concurrente schuldeisers. Dit vergt aanpassing van de interne beleidsregels van publieke crediteuren. Daarnaast kan worden overwogen dat medewerkers van de Belastingdienst meer beleidsvrijheid krijgen om in sommige gevallen de preferentie volledig los te laten als dit leidt tot een snellere oplossing van problematische schulden bij huishoudens.
Achtergrond/rationale
<p>Op de uitzondering dat alle schuldeisers gelijk zijn bij het nemen van verhaal voor hun vordering (de <i>paritas creditorum</i>) maakt de wet in artikel 3:278 BW een aantal (limitatieve) uitzonderingen. Voorrang (preferentie) kan volgen uit (1) de zekerheidsrechten pand/hypotheek, (2) voorrecht en (3) andere op de wet gebaseerde voorranggronden. Voorrechten zijn vervolgens te splitsen in <i>bijzondere</i> voorrechten (op bepaalde goederen) of <i>algemene</i> voorrechten (op het hele vermogen van de schuldenaar). Uit deze wettelijke regeling volgt ook dat onderscheid kan worden gemaakt tussen <i>te bedingen</i> ('<i>contractuele</i>') preferentie enerzijds en preferentie die <i>van rechtswege</i> ontstaat anderzijds.</p> <p>Er bestaan momenteel verschillende private en publieke partijen die een wettelijk voorrecht hebben. Wat betreft publieke schuldeisers kunnen dat vorderingen zijn van onder meer de Belastingdienst, het UWV, de SVB en de gemeenten. In de bijlage bij dit fiche is een overzicht opgenomen met de verschillende publieke crediteuren die een wettelijk voorrecht hebben. In de Wsnp is het voorrecht opgenomen dat preferente vorderingen boven concurrente een recht op een dubbel zo groot percentage (art. 349 lid 2 Fw).</p> <p>Er zijn verschillende redenen waarom overheidsschuldeisers een wettelijk voorrecht hebben. Een belangrijk argument voor deze preferente positie is dat zij niet hun eigen schuldenaren kunnen uitkiezen en dus ook geen schuldenaar kunnen weigeren. Voor overheidscrediteuren zoals de fiscus betekent de eenzijdig ontstane rechtsverhouding met de schuldenaar ook dat zij, in tegenstelling tot concurrente crediteuren, weinig positieve prikkels tot nakoming kunnen geven. Zij voelen dan ook een afhankelijkheid van de preferentie voor de nakoming van hun vordering. Private partijen hebben deze mogelijkheid vaak wel en kunnen daarnaast het kredietrisico/incassorisico verdisconteren in hun vordering (risicocompensatie). Ook gaat het bij publieke preferente schuldeisers om het ophalen van publieke middelen die de gehele samenleving ten goede komen.</p> <p><u>1. Het afschaffen van de preferente positie van publieke schuldeisers</u> De relatie tussen de preferente positie van publieke crediteuren huishoudens en problematische schulden komt in verschillende rapporten terug.⁵⁷ De gedachte dat het schrappen van de preferente positie voordelen biedt, is grofweg gebaseerd op:</p>

⁵⁷ De Argumentenfabriek, *Minder schade door schuld – Beleidsvoorstellen om slimmer met problematische schulden om te gaan en zo miljarden te besparen*, 2020; Regioplan, *Verkenning stelsel schuldhulpverlening – Vier maatregelen beoordeeld*, februari 2022.

- Het beperken van het coördinatieprobleem. Crediteuren met een concurrente status kunnen een prikkel hebben om snel te incasseren en terugbetaling te maximeren, uit angst dat er schuldeisers met een preferente status zijn en dat ze zelf als gevolg hiervan onderaan de crediteurenhiërarchie staan. Anderzijds zorgt de preferente status er voor dat concurrente schuldeisers in een later stadium in de wachtstand moeten wat kostenoploop tot gevolg heeft.
- Volgens de WRR (2023)⁵⁸ gebruikt de Belastingdienst momenteel haar preferente positie als argument om bij een betalingsregeling geen rekening te hoeven houden met wat het bedrag is dat een burger per maand kwijt is aan andere schuldeisers. Dit betekent in de praktijk dat een burger zijn bestaansminimum zelf moet beschermen, door bij andere schuldeisers de boot af te houden en uit te leggen dat de schuld van de Belastingdienst voorrang heeft. Kwetsbare burgers kunnen dit volgens de WRR in de praktijk niet zelf regelen met andere schuldeisers.
- Bespoedigen herstructurering. In algemene zin geldt dat in een situatie van onhoudbare schuld spoedige herstructurering van belang is om (1) zo hoog mogelijke *recovery rates* voor alle crediteuren te realiseren en (2) brede maatschappelijke kosten die een burger met problematische schulden maakt (stress, zorg, arbeidsproductiviteit, etc.) te beperken. Wanneer concurrente schuldeisers – bij het vervallen van de preferentie van andere crediteuren – een hoger percentage ontvangen bij een herstructureringsakkoord zou dit een stimulans kunnen geven om in te stemmen met een dergelijk akkoord.

Tegelijkertijd zijn er belangrijke kanttekeningen te plaatsen bij de effectiviteit van het afschaffen van de preferente status:

- Opheffen van de preferentie leidt in de eerste plaats tot een herverdeling van de opbrengst onder schuldeisers. Indien de totale schuldenlast groter is dan de betalingscapaciteit en vermogen, zullen de schuldeisers gezamenlijk nog steeds voor hetzelfde totaalbedrag afstand moeten doen van hun vordering om een saneringsakkoord tot stand te brengen.
- Voor schuldeisers met een concurrente vordering is het nu een gegeven dat sommige vorderingen preferent zijn en die schuldeisers een hoger deel van de opbrengst krijgen. Berenschot heeft onderzoek gedaan naar het wettelijk voorrecht op basis van schuldendossiers in Amsterdam, Den Haag en Rotterdam. Hierbij is gekeken naar de link tussen private en publieke preferente crediteuren en de onderlinge verhoudingen ten aanzien van schuldregelingen. Op basis van dit onderzoek zijn er geen aanwijzingen dat in situatie waarbij een debiteur schulden heeft aan publieke crediteuren met een wettelijk voorrecht er minder vaak een schuldregeling tot stand komt. Anderzijds is het ook niet zo dat bij de aanwezigheid van publieke crediteuren met een wettelijk voorrecht er vaker schuldregeling tot stand komt. In de periode 1 augustus 2022 tot 1 april 2024 is tijdelijk een versoepeld beleid gehanteerd bij saneringsverzoeken voor ondernemingen. Gedurende die periode stemde de Belastingdienst in met een saneringsakkoord, zonder dat ten minste het gebruikelijke dubbele percentage werd aangeboden dat concurrente schuldeisers werd aangeboden. Deze versoepeling had als doel om de slagingskans van saneringsakkoorden toe te laten nemen, aangezien het dan voor concurrente schuldeisers aantrekkelijker zou zijn om eraan deel te nemen. Niet is duidelijk vast te stellen of deze wijziging heeft geleid tot meer saneringsakkoorden. Het ligt in de rede om dit in nader in beeld te brengen c.q. te evalueren.
- Afschaffen van de preferente status zal een budgettaire derving opleveren. Indien publieke crediteuren afzien van preferentie zullen zij een grotere afslag moeten nemen op hun oorspronkelijke claim. Dit leidt tot een toename van publieke kosten ten faveure van terugbetaling van private crediteuren en een mogelijke toename van de invorderingskosten voor de (voorheen preferente) overheidscrediteuren. Hier staat tegenover dat *recovery rates* voor alle crediteuren potentieel hoger zijn op het moment dat er tijdig wordt ingegrepen. Daarnaast kunnen totale maatschappelijke kosten (en overheidsuitgaven in andere domeinen) afnemen op het moment dat afschaffen van preferentie dan wel het gericht inzetten van preferentie een herstructurering bespoedigt.
- De preferente status biedt publieke crediteuren *leverage* om private crediteuren te prikkelen om akkoord te gaan met een herstructurering. Bij volledige afschaffing van de preferente status vervalt deze mogelijkheid.
- Tot slot is het niet zo dat met het opgeven van de preferente positie alle coördinatieproblemen verdwijnen. Deze hangen immers maar deels samen met de preferente positie van de publieke preferente schuldeisers.

⁵⁸ Algemene Rekenkamer, *Betalingsregelingen bij uitvoeringsorganisaties van het Rijk*, 2023.

2. Het effectiever inzetten van de preferente positie bij een afbetalingsplan en loonbeslag

Er zijn ook argumenten waarom de preferentie niet moet worden afgeschaft maar anders kan worden ingezet:

- Wanneer een preferente schuldeiser beslag heeft gelegd zal de concurrente schuldeiser pas op de plaats moeten maken. Een preferente schuldeiser ontvangt 100% gedurende het beslag. Het effectiever inzetten van de preferentie houdt in dat dezelfde verdeling aangehouden kan worden zoals in het gemeentelijke of wettelijke schuldsaneringstraject. Dat zou betekenen een dubbel percentage voor preferente vorderingen en een enkel percentage voor concurrente vorderingen bij loonbeslagen of het afbetalingsplan (fiche I4). Dit draagt er aan bij dat kosten niet onnodig oplopen doordat concurrente schuldeisers geen inhoudingen ontvangen en daardoor verdere invorderingsmaatregelen treffen welke kostenverhogend werken voor burgers (crediteuren en debiteuren). De concurrente schuldeiser is binnen de huidige systematiek pas aan de beurt wanneer de schuld van de preferente schuldeiser is voldaan.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

1. Het afschaffen van de preferente status van publieke schuldeisers.

- Het is niet op voorhand te zeggen dat afschaffing van de preferente status doeltreffend is in het verlagen van problematische schulden voor huishoudens. Het afschaffen van de preferente positie zal weliswaar het gevoel van gelijkwaardigheid van de concurrente schuldeiser laten toenemen, zeker voor kleine, private schuldeisers en zal de *recovery rate* (het percentage van de vordering dat de schuldeiser op zijn vordering betaald krijgt) van concurrente vorderingen verbeteren. Het is echter de vraag of huishoudens hiermee geholpen zijn. De prikkel voor private schuldeisers om zoveel mogelijk te innen blijft namelijk ook bestaan als de preferentie van overheidsschuldeisers wordt afgeschaft. Uit het rapport van Berenschot⁵⁹ dat de preferente positie van een andere schuldeiser nu nauwelijks een rol speelt bij de beoordeling van een saneringsverzoek door een concurrente schuldeiser en leidt het ook niet tot meer schuldregelingen. In isolatie bezien zal afschaffen van de preferente positie van publieke schuldeisers daarom naar verwachting weinig bijdragen in het verlagen van problematische schulden.
- Wel kan het afschaffen van de preferente positie bepaalde andere hervormingen makkelijker maken, zoals het aanbieden van gezamenlijk sanering van schulden van publieke schuldeisers (zie fiche I10).
- Gegeven de naar verwachting beperkte doeltreffendheid, en het feit dat het opgeven van de preferente status leidt tot een budgettaire derving, *is de maatregel naar verwachting niet doelmatig*. Oorzaken van problematische schulden zoals coördinatieproblemen tussen publieke en private schuldeisers en het vallen onder het bestaansminimum kunnen effectiever worden opgelost met andere beleidsmaatregelen.

2. Het effectiever inzetten van de preferente om een oplossing voor de burger te bespoedigen

- Het gericht inzetten van de preferentie om een de burger een oplossing te bieden kan doeltreffend zijn. Bij een schuldsaneringstraject ontvangen preferente schuldeisers een dubbel percentage ten opzichte van concurrente schuldeisers. Door deze systematiek naar voren te halen en ook toe te passen in het invorderingstraject wordt de preferente positie effectiever ingezet en worden andere schuldeisers niet buiten spel gezet. Door bij een afbetalingsplan of loonbeslag als publieke preferente schuldeiser te kiezen voor een dubbel zo hoog percentage in plaats van 100% is de verwachting dat huishoudens eerder een afbetalingsplan realiseren met ook de private schuldeisers. Door ook medewerkers meer beleidsvrijheid te geven om in sommige gevallen de preferentie los te laten als dit een oplossing voor de burger duidelijk kan bespoedigen kan dit leiden tot eerder oplossen van problematische schulden.
- Het inzetten van de preferente positie lijkt ook doelmatig nu dit concurrente schuldeisers een extra zetje kan geven om deel te nemen en ze hierdoor niet meer hoeven te wachten tot de vordering van de preferente schuldeiser is voldaan. Hierdoor ontvangen alle schuldeisers een deel van hun schuld en hoeven er geen extra kostenverhogende maatregelen ingezet.

Gevolgen begroting

1. Het afschaffen van de preferente status van publieke schuldeisers

⁵⁹ Berenschot, *Positie van schuldeisers in schuldregelingstrajecten*, april 2024

- Op dit moment hebben verschillende overheidsinstanties bij verhaal op een schuldenaar een voorrecht dat voortvloeit uit de wet. Bij afschaffing hiervan zullen deze overheidsinstanties bij een faillissement of een schuldregeling minder betaald krijgen op hun vorderingen.
- In 2004 is becijferd dat afschaffing van het voorrecht van de Belastingdienst tot een budgettaire derving zou leiden van een bedrag tussen de 600 en 900 miljoen euro per jaar. Er is nader onderzoek nodig om te bepalen in welke mate dit nu nog steeds het geval is.
- Het is aannemelijk dat het bespoedigen van herstructurering *ceteris paribus* leidt tot lagere overheidsuitgaven elders (zorg, sociaal domein, sociale zekerheid) dan wel hogere inkomsten (inkomstenbelasting). Het is echter lastig om dit kwantificeren. Of deze besparing ook daadwerkelijk gerealiseerd kan worden hangt ook samen met de uitgavensystematiek van de betreffende beleidsterreinen, zoals de zorg.

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Verder
<i>Inkomsten (EMU)</i>			(-) 600 tot 900	(-) 600 tot 900	(-) 600 tot 900	(-) 600 tot 900	(-) 600 tot 900	(-) 600 tot 900	(-) 600 tot 900
<i>Uitgaven</i>			(-)PM	(-)PM	(-)PM	(-)PM	(-)PM	(-)PM	(-)PM

2. Gerichter inzetten preferentie

Wat de budgettaire gevolgen zijn van het gericht inzetten van de preferentie is niet bekend. Enerzijds is er het risico dat de overheid minder ontvangst omdat ze niet meer in het afbetalingsplan of loonbeslag 100% hebben. Tegelijkertijd kan het krijgen van een dubbel percentage ook zorgen voor een haalbaarder betaalplan voor huishoudens, wat op langere termijn zou kunnen leiden tot meer ontvangsten. Bij de uitwerking van deze maatregel dient een nadere inschatting te worden gemaakt van de budgettaire gevolgen.

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Verder
<i>Inkomsten (EMU,)</i>									
<i>Uitgaven</i>			PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

1. Afschaffen van preferentie publieke crediteuren
 - Afschaffing kan aanzienlijke gevolgen hebben voor de uitvoering, indien dan het inningsproces moet worden geïntensiveerd. Dit zal een grotere uitvoeringscapaciteit vragen met bijkomende kosten.
 - Preferenties volgen uit de wet. Verschillende wetten (zoals onder meer het Burgerlijk Wetboek, de Invorderingswet 1990, de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen en de Wet inkomensvoorziening oudere werkelozen) zullen moeten worden gewijzigd om de afschaffing van preferenties te realiseren.
2. Preferentie publieke vorderingen gericht inzetten bij loonbeslag en afbetalingsplan
 - Het in bepaalde gevallen afzien van de rechten die voortvloeien uit het wettelijk voorrecht vraagt een wijziging van het beleid.

Planning

N.v.t.

Maatschappelijk draagvlak

1. Afschaffen van preferentie publieke crediteuren

Afschaffen preferente positie schuldeisers zal naar verwachting op draagvlak kunnen rekenen bij schuldhulporganisaties en bij private invorderaars. Tegelijkertijd kan het draagvlak onder delen van de bevolking laag zijn wanneer duidelijk wordt dat dit leidt tot minder belastinginkomsten en hierdoor elders de belastingen moeten worden verhoogd of de uitgaven moeten worden verlaagd.

2. Preferentie publieke vorderingen gericht inzetten bij loonbeslag en afbetalingsplan

Aangezien deze variant kan leiden tot sneller oplossen van schulden met naar verwachting veel de beperktere budgettaire gevolgen zal het maatschappelijk draagvlak hiervoor hoger zijn.

Doenvermogen/gedragsaspecten

Het afschaffen c.q. inzetten van de preferente positie van schuldeisers maakt het voor mensen met problematische schulden enigszins overzichtelijker en naar verwachting helpt dit in een sneller herstructureringsproces.

Aanvullende maatregelen

I11 Meedelen in beslag door meerdere schuldeisers

Aanvullende maatregel
Fase: Invordering Doel: Meedelen in beslag door meerdere schuldeisers, waarmee kostenoploop wordt tegengegaan.
Omschrijving maatregel
Wanneer één van de schuldeisers loonbeslag heeft gelegd is de minnelijke fase afgesloten en behoort een afbetalingsplan gericht op de minnelijke fase (zie fiche I4) niet meer tot de mogelijkheden. De schuldenlast kan dan sterk oplopen als andere schuldeisers ook tot beslag overgaan en de daarmee gepaard gaande executiekosten op de schuldenaar verhalen. Dat kan voorkomen worden door deze andere schuldeisers de mogelijkheid te bieden mee te delen in het beslag. ⁶⁰ Wanneer er sprake is van een beslag op loon of uitkering kan de debiteur de gerechtsdeurwaarder verzoeken om een andere schuldeiser te laten meedelen in het loonbeslag, zonder dat hiervoor een vonnis hoeft te worden gehaald. Het meedelen in beslag verloopt via de coördinerend deurwaarder. De beslaglegger kan zich hiertegen niet verzetten. Een aanvullende maatregel is om de mogelijkheid om mee te delen te verbreden naar verrekeningen. Waar nu een uitkeringsinstantie de volledige aflossingscapaciteit kan benutten voor de eigen vordering(en) zal er dan moeten worden gedeeld. Dit raakt aan de rangorde en de voorrechten van publieke schuldeisers (I10).
Achtergrond/rationale
<ul style="list-style-type: none">- Met een beslag op inkomen wordt de volledige betaalcapaciteit gebruikt om die ene schuld – waarvoor beslag is gelegd – te betalen. Schuldenaren met een beslag op hun inkomen hebben daardoor geen financiële ruimte om tot een oplossing te komen voor andere schulden. Andere (of nieuwe) schuldeisers worden in het huidige stelsel feitelijk gedwongen ook te dagvaarden en vonnis te halen als ze geld willen incasseren, de debiteur moet de bijbehorende kosten betalen.- Door de mogelijkheid van meedelen in beslag wordt de kostenoploop beperkt. Voor de schuldenaar worden er minder kosten in rekening gebracht, waardoor deze zijn schulden sneller kan aflossen. Dit is vanzelfsprekend ook in het belang van de schuldeiser.- Indien er reeds sprake is van beslaglegging stimuleren incassobureaus en gerechtsdeurwaarders de mogelijkheid van meedelen in beslag, zodat andere schuldeisers zonder kostenoploop kunnen meedelen in de afloscapaciteit. De gerechtsdeurwaarder die beslag heeft gelegd vraagt de debiteur of hij er mee kan instemmen dat de betreffende schuldeiser 'meedeelt in het beslag'. Voorwaarde is dus dat de vordering door de debiteur wordt erkend.- Schuldeisers die zonder gerechtvaardigde reden geen gebruik maken van de mogelijkheid om te meedelen in beslag en naar de rechter gaan om een executoriale titel te verkrijgen, kunnen in de proceskosten worden veroordeeld (prikkelwerking).- De instemming van de debiteur kan op ieder moment worden stopgezet. De schuldeiser kan dan alsnog tot dagvaarding overgaan.- De deurwaarder int en verdeelt ten behoeve van alle schuldeisers. De deurwaarder krijgt voor de inning en verdeling betaald. De hoogte van de vergoeding hangt af van het aantal schuldeisers dat meedeelt in het beslag. Deze kosten worden verrekend als waren het executiekosten.
Doelmatigheid en doeltreffendheid
<ul style="list-style-type: none">- Indien een schuldenaar drie vorderingen heeft van € 750, waarbij voor elke vordering afzonderlijk beslag is gelegd, en de afloscapaciteit bedraagt € 100 per maand, dan betaalt deze schuldeiser de eerste 46 maanden alleen maar af aan de kosten. Door meedelen in beslag lopen de kosten minder hoog op, worden schulden sneller afgelost en is er minder risico op het ontstaan van nieuwe schulden. Dit is zowel in het belang van de debiteur als de schuldeisers.- Om te voorkomen dat een ambtshalve toetsing van de vordering verdwijnt is het in het kader van de rechtsbescherming van de schuldenaar belangrijk dat deze op een andere

⁶⁰ Door Syncasso is dit voorstel uitwerkt (in de vorm van een concept-wetsvoorstel) onder de titel *Meedelen in een beslag op periodieke inkomsten. Meerdere schulden aflossen vanuit één beslaglegging*. Ook Moerman en Jungmann hebben deze maatregel uitgewerkt in hun voorstel *Schulden klein houden en perspectief bieden*.

goedkopere manier kan plaatsvinden. Deze maatregel kan worden gecombineerd met een eenvoudigere procedure zoals benoemd in fiche I8.

- Gecombineerd met de maatregel van een afbetalingsplan tegen 100% (volledige) betaling zorgt ervoor dat schuldeisers op een hoger percentage uitbetaling kunnen rekenen. Er is sprake van maximaal één executoriaal derdenbeslag en de kosten worden daardoor beperkt.
- Het voorstel maakt het mogelijk dat – als er eenmaal een executoriaal derdenbeslag is gelegd – de andere schuldeisers niet worden gedwongen om ook beslag te leggen, terwijl zij wel hun vordering kunnen innen.
- Bezien moet worden hoe wordt omgegaan met preferente schuldeisers. Indien de bestaande systematiek niet wordt aangepast, betekent dat dat wanneer één van de schuldeisers preferent is de concurrente schuldeisers niets krijgen totdat deze vordering is voldaan. Om te voorkomen dat schuldeisers niets ontvangen, kan gekeken worden naar de verdeling van de gelden. Bijvoorbeeld door een dubbel percentage in de verdeling van preferente schuldeisers, gelijk aan de wijze in een schuldregeling. Een mogelijk gevolg is dan dat – nadat de preferente schuldeiser is betaald – er een vonnis moet worden gehaald om beslag te kunnen leggen (met bijbehorende kosten), omdat er geen schuldeisers meer zijn die formeel beslag hebben gelegd. Anderzijds kan er - indien er geen lopende beslagen meer zijn - ook gekozen worden om alle schuldeisers te betalen via een afbetalingsplan (fiche I4).
- Een verdergaande variant is de invulling waarbij de debiteur niet vooraf expliciet moet instemmen met 'meedelen in beslag', maar wel de mogelijkheid krijgt om bezwaar te maken hiertegen. Dit kan worden getypeerd als het 'passief meedelen in beslag'. Zodra de debiteur bezwaar heeft gemaakt, mag de deurwaarder vanaf dat moment niet meer een deel van de beslagopbrengst afdragen aan de betreffende schuldeiser. De schuldeiser moet dan alsnog vonnis halen om te kunnen meedelen.

Gevolgen begroting

- Het invoeren van meedelen in beslag zal gevolgen hebben voor de begroting, wanneer deze gecombineerd wordt met een eenvoudigere procedure (fiche I8).
 - Doordat naar verwachting het aantal rechtszaken over erkende schuldvorderingen zal dalen, kan deze maatregel gevolgen hebben voor de Rechtspraak (werklastverlaging). Het is onbekend hoe groot dit gevolg is.
 - Dit voorstel zal het aantal huishoudens met problematische schulden kunnen verminderen, maar aangezien momenteel lang niet iedereen geholpen wordt in de schuldhelpverlening leidt dit naar verwachting niet tot lagere kosten bij gemeenten (wel beter bereik).
- Uitgangspunt is dat de debiteur betaalt voor het opstellen en uitvoeren van het afbetalingsplan. Mogelijk is er een financieringsregeling vanuit de overheid nodig voor de uitvoering van de afbetalingsplannen (zie blokje uitvoerbaarheid).

Financiële consequenties burgers/bedrijven

- Vorderingen zullen naar verwachting vaker volledig worden betaald. Schuldeisers (ondernemers) zullen hierdoor te maken hebben met lagere afschrijvingen.
- Voor debiteuren geldt dat schulden minder snel oplopen en daardoor minder vaak problematisch kunnen worden. Hierdoor zal de kans op nieuwe schulden ook kleiner worden.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

- Uit cijfers blijkt dat er in 2022 bijna 100.000 cumulatieve beslagen op periodieke inkomsten waren gelegd. Door mee te kunnen delen in beslag zonder executoriale titel, kan het aantal rechtszaken waarbij het geschil op niet-betaling gericht is aanzienlijk minder worden, wat kan leiden tot een daling van het aantal ambtshandelingen en griffiekosten.
- Het voorstel kan leiden tot ongelijkheid tussen 'gewone' beslagleggers (de eerste schuldeiser) die wel een executoriale titel moeten halen en meedelaars in beslag, die deze titel niet nodig hebben.
- Doordat er geen executoriale titel meer nodig is, vindt er geen onafhankelijke toets meer plaats door de rechter, waaronder de ambtshalve toetsing aan de consument beschermende bepalingen van het consumentenrecht. Om dat te voorkomen kan voor erkende vorderingen eventueel een vereenvoudigde procedure worden ingesteld (met een lager griffierecht) zoals uitgewerkt in fiche I8.
- De deurwaarder beoordeelt of er sprake is van een erkende vordering. Hierbij moet worden opgemerkt dat het beoordelen van een vordering niet gelijk staat aan het vaststellen van een vordering. Dat laatste is voorbehouden aan de rechter. Wanneer de deurwaarder

twijfels heeft over een vordering, kan overwogen worden dat hij deze via een deurwaarderrenvooi voorlegt aan de rechter.

- Idealiter is er een beslagregister waarin zowel private als publieke beslagen worden bijgehouden. Het digitaal beslagregister van gerechtsdeurwaarders biedt op dit moment alleen een overzicht van private derdenbeslagen. Een integraal schuldenregister waar een gerechtsdeurwaarder toegang toe heeft (Fiche Ov2c) biedt hier een oplossing voor.
- Volgens de huidige regels mag het beslagregister pas geraadpleegd worden vanaf het moment dat er een opdracht is om te dagvaarden. Om deze maatregel te laten werken is het wenselijk het register in een eerder stadium, na het versturen van een aanmaning, te mogen raadplegen.
- Overwogen kan worden de mogelijkheid tot meedelen in beslag te beperken tot vorderingen die inclusief rente en kosten niet meer bedragen dan bijvoorbeeld € 5.000. Dit vanuit de gedachte dat bij grote vorderingen een onafhankelijke toets door de rechter wenselijk is.

Planning

- Deze maatregel vergt wijziging van wetgeving. Dit betreft in ieder geval aanpassing van artikel 480 van het wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (over de verdeling van de opbrengst der executie),. Hiervoor zal rekening moeten worden gehouden met een duur van tenminste 2-3 jaar.

Maatschappelijk draagvlak

- De debiteur kan schulden klein houden en eerder oplossen; belandt minder vaak in problematische schulden.
- De schuldeiser kan zijn vordering tegen lage kosten volledig innen.
- Bij meedelen in beslag kan de inning en verdeling doorlopen (mits inkomen of schuldenpositie niet wijzigt). Dit is dus niet nadelig voor de gerechtsdeurwaarder en schuldeiser.
- De verdelend deurwaarder krijgt voor elke schuldeiser die meedeelt in het beslag betaald en heeft er dus belang bij dat de debiteur in beweging komt om alle schulden op een rij te zetten en zoveel mogelijk schuldeisers te laten meedelen in het beslag.
- De Rechtspraak heeft aangegeven dat er niet kan worden afgeweken van de verplichting tot ambtshalve toetsing, ondanks dat schuldeisers afzien van dagvaarding. Dit betekent dat een rechter bij iedere vordering deze toets moet uitvoeren. Indien een vereenvoudigde toetsing mogelijk zou zijn, wordt deze maatregel beter uitvoerbaar en neemt het maatschappelijk draagvlak voor deze maatregel naar verwachting toe.

Doenvermogen/gedragaspecten

- Het verwachte effect is dat er vaker een volledige betaling van een vordering plaatsvindt en dat er minder kosten worden gemaakt.
- De achterliggende gedachte bij het meedelen in beslag is dat een debiteur voor toevoeging zelf toestemming geeft. Dit veronderstelt een actieve houding. Er zijn zelfredzame debiteuren, maar er heerst ook schaamte.
- Het is voor mensen niet eenvoudig dit proces goed te overzien. De betrokken deurwaarder heeft een verantwoordelijkheid om het overzicht te bewaken namens de debiteur. Een deurwaarder moet ook in het belang van de debiteur handelen. Fiche I9 kan hierbij ondersteunen.

Overig

- Meedelen in beslag is in België reeds staande praktijk. Sinds 1967 kunnen schuldeisers in België met een niet betwiste vordering zonder executoriala titel meedelen in een beslag. Uitgangspunt in België is dat een schuldeiser kan meedelen in een lopend beslag, tenzij de debiteur daar bezwaar tegen maakt. Hierbij geldt in België voor de debiteur een termijn van 15 dagen om bezwaar te maken.

I12 Verhogen beslagvrije voet naar sociaal minimum

Aanvullende maatregel
Fase: Invordering Doel: Verhogen netto besteedbaar inkomen van mensen met problematische schulden door het afschaffen van de 5%-regeling.
Omschrijving maatregel
<p>De hoogte van de beslagvrije voet wordt gelijkgesteld aan het sociaal minimum, zodat mensen niet meer onder het sociaal minimum terecht kunnen komen wanneer er sprake is van schuldenproblematiek. Hiermee geldt de volledige hoogte van de bijstandsnorm voor mensen die te maken krijgen met beslag en/of verrekening. De maatregel betekent een verhoging van de minimale beslagvrije voet van 95% naar 100% van de bijstandsnorm, wat inhoudt dat de betreffende groep geen schulden meer kan afbetalen.</p> <p>Sinds de inwerkingtreding van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet is de minimale aflossingsruimte gesteld op 5% van de bijstandsnorm (de '5%-regeling'). Door het percentage te verlagen van 5% naar 0% is er geen aflossingsruimte en kan een schuldeiser in geval van beslag geen uitbetaling meer ontvangen. De schuld wordt niet kwijtgescholden en blijft staan, tenzij een schuldeiser instemt met gehele of gedeeltelijke kwijtschelding (in geval van een schuldregeling/schuldhelpverlening).</p>
Achtergrond/rationale
<p>Verondersteld wordt dat door de minimale beslagvrije voet gelijk te stellen aan de hoogte van het sociaal minimum, dat mensen op en rond het bijstandsniveau meer geld overhouden om te voorzien in de kosten voor hun levensonderhoud. De bijstandsnorm geldt immers als het sociaal <i>minimum</i> waarvan mensen rond zouden moeten kunnen komen.</p> <p>Sinds de inwerkingtreding van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet op 1 januari 2021 is de minimale aflossingsruimte 5% van de bijstandsnorm voor de betreffende leefsituatie waarmee de minimale beslagvrije voet op 95% van het maandelijkse inkomen inclusief vakantiebeslag uitkomt. Daarvoor was de aflossingsruimte 10%. Om te zorgen dat er altijd enige aflossingscapaciteit is bij beslagene, ook in situaties waarbij zij een inkomen ontvangen op of rond het bijstandsniveau, is de '5%-regeling' ingevoerd met de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet. In de situatie voorafgaand aan de wetswijziging was de hoogte van de beslagvrije voet in sommige gevallen hoger dan het inkomen zelf. In zulke gevallen was er dus geen beslag- of verrekenruimte en werd er dus niet afgelost. Het huidige stelsel van de beslagvrije voet is zodanig ingericht dat financiële verplichtingen moeten worden nagekomen. Debiteuren moeten op hun verantwoordelijkheid worden gewezen en schuldeisers dienen - in een situatie van beslaglegging - ten minste een gedeelte te kunnen innen van de uitstaande vordering. Daarnaast zouden mensen die parttime werken niet meer aflossen op schulden. Voor de inwerkingtreding van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet (1 januari 2021) was dit ook het geval. De wet is gewijzigd om de prikkel om niet af te lossen tegen te gaan.</p>
Doelmatigheid en doeltreffendheid
<p>Deze maatregel is doeltreffend in het verhogen van het netto besteedbaar inkomen voor mensen die te maken hebben met beslag op het inkomen. Beter kunnen rondkomen op en rond het bijstandsniveau heeft naar verwachting een beperkt positief effect zowel op de financiële situatie als het welzijn van een specifieke groep mensen (in geval van beslag). Het zorgt voor meer adem en dempt de impact van schulden voor mensen. Deze maatregel werkt ook door bij mensen die minder dan de bijstandsnorm als inkomen hebben, zoals samenwonende parttimers en studenten. Voor het oplossen van schulden is het afschaffen van de 5%-regeling niet doeltreffend. De bestaande schuldenlast neemt niet af omdat er niet meer maandelijks wordt afgedragen, waardoor er geen financiële prikkel meer is om schulden te voorkomen en/of hulp te zoeken. De vordering blijft bestaan, waardoor schuldeisers op een andere wijze de vordering zullen proberen te verhalen zoals met beslag op roerende zaken of bankbeslag.</p> <p>Mensen kunnen een bedrag in hun portemonnee krijgen dat zij anders zouden aflossen aan een schuldeiser, echter is dit geen garantie dat mensen grip krijgen op hun schuldsituatie omdat de schuld niet duurzaam kan worden opgelost.</p> <p>In het algemeen geldt voor elke verhoging van de beslagvrije voet dat de afloscapaciteit afneemt en de beslagsituatie voor de burger daarmee langer voortduurt. Daarnaast moeten schuldeisers langer wachten op het geld waar ze recht op hebben. In gevallen waarbij er niet of nauwelijks afloscapaciteit overblijft, bestaat bovendien de kans dat de schuld toeneemt, bijv.</p>

door rente en verdeelkosten, of dat sneller tot sanering wordt overgegaan. Indien er geen afloscapaciteit bestaat bij een inkomen op het bijstandsniveau, betekent dit dat schuldeisers een uitzondering moeten maken en afstand moeten doen van hun eigendomsrecht en vorderingsrecht. Dit creëert rechtsongelijkheid. Hetzelfde geldt voor het Vrij Te Laten Bedrag (VTLB) wanneer er sprake is van een schuldregeling. Het VTLB is hoger dan de beslagvrije voet.

Indien mensen op en rond het bijstandsniveau een coulante behandeling krijgen wat betreft aflossing van hun schulden, is het onduidelijk of dit doelmatig en doeltreffend is om nieuwe schulden te voorkomen en om duurzaam te borgen dat er niet een verergerde (schulden)situatie ontstaat. Het perspectief op een finale aflossing van de schuldenlast draagt hier sterker aan bij. Tevens wil het overgrote deel van de mensen wel degelijk hun financiële verplichtingen nakomen, dan is het niet doeltreffend om mensen te ontdoen van deze verplichtingen.

Gevolgen begroting

Er zijn voor UWV, SVB, gemeenten en overige ketenpartners slechts beperkte uitvoeringskosten verbonden aan deze maatregel, aangezien het aanpassen van de rekenregels simpele parameterwijzigingen betreft. In 2025 en 2026 zullen enkel deze uitvoeringskosten van toepassing zijn. Wel kunnen de uiteindelijke uitvoeringskosten (als gevolg van de gewijzigde berekening) bij ketenpartners oplopen. De afspraak is dat deze kosten die voortkomen uit herberekeningen ten laste komen van SZW.

Er zijn onvoldoende gegevens beschikbaar over het aantal bijstandsgerechtigden die te maken hebben met beslag om de omvang hiervan te kunnen berekenen. Om toch een grove indicatie te krijgen is voor de schatting voor de bovengrens aangenomen dat een op de drie bijstandsgerechtigden te maken heeft met beslag en dat 30% van de beslagen en verrekeningen van deze groep door publieke uitvoeringsorganisaties worden gelegd. Voor de ondergrens wordt uitgegaan van minder bijstandsgerechtigden met beslag en dat publieke uitvoeringsorganisaties nu al in sommige gevallen coulance toepassen bij deze groep. Deze maatregel in dat de overheid als schuldeiser ook minder geld kan incasseren. Het is niet bekend hoe groot dit financiële gevolg is.

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Verder
<i>Uitgaven</i>			1-15	2-25	4-30	8-40	8-40	8-40	8-40

Financiële consequenties burgers/bedrijven

Voor schuldeisers – zowel privaat (waaronder alimentatiegerechtigden en mensen die te weinig loon hebben ontvangen) als publiek - betekent het voorstel een achteruitgang. Met het voorstel wordt afscheid genomen van het principe dat financiële verplichtingen moeten worden nagekomen en blijft er geen aflossingscapaciteit over, waardoor er geen verplichting meer is om af te lossen. Hierdoor kunnen op korte termijn liquiditeitsproblemen bij schuldeisers ontstaan.

Economie

Doordat mensen die leven op of rond bijstandsniveau geen negatief financieel effect ondervinden van het aangaan van schulden, hebben zij geen financiële prikkel om schulden te voorkomen. Mensen met een laag inkomen zouden vaker schulden aan kunnen gaan, met de intentie om deze nooit af te betalen. Private schuldeisers kunnen niet langer op vertrouwen dat zij (een deel van) hun vordering geïnd krijgen wanneer iemand een bijstandsuitkering ontvangt. Dit kan er toe leiden dat zij geen koopovereenkomsten meer willen sluiten zodra zij weten dat iemand zich in een dergelijke situatie bevindt. Private schuldeisers willen de verliezen naar verwachting compenseren indien er producten of diensten zijn geleverd aan mensen die hier niet voor hoeven te betalen. Een mogelijk gevolg kan zijn dat mensen met schulden die op het bijstandsniveau zitten moeite hebben om te consumeren omdat veel bedrijven hen weren.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

De afname van de aflossingsruimte voor de beoogde groep leidt tot gemiste inkomsten bij schuldeisers, waaronder voor publieke uitvoeringsorganisaties. Uitvoeringsorganisaties zoals de Belastingdienst, UWV en SVB mogen afwijken om de maximale aflossingsruimte te benutten. Indien zij een 0% moeten hanteren betekent dit dat zij niet meer de maximale aflossingsruimte kunnen benutten. Er zijn meer gegevens nodig om de volledige effecten van de maatregel in te kunnen schatten. Er zijn voor UWV, SVB, gemeenten en overige ketenpartners beperkte uitvoeringskosten verbonden aan deze maatregel, aangezien het aanpassen van de rekenregels simpele parameterwijzigingen betreft. Wel kunnen de uitvoeringskosten van ketenpartners oplopen, zie daartoe bovenstaande raming.

Er zal een uitvoeringstoets nodig zijn, vanwege aanpassing van de vier rekenmodules die door beslagleggende en verrekenende instanties worden gebruikt voor vaststelling van de beslagvrije voet. Een overgangperiode van 12 maanden is wenselijk zodat er geen extra herberekening nodig is van vastgestelde berekeningen van de beslagvrije voet (met een looptijd van 12 maanden). Indien geen overgangperiode worden toegepast, vraagt dit veel van de uitvoering.

Nader onderzoek is nodig om te bekijken of dit voorstel raakt aan het recht op eigendom van schuldeisers. Enerzijds kunnen schuldeisers minder terugvorderen; anderzijds is de vraag of er wel wat terug te vorderen valt, wanneer er geen aflossingscapaciteit is (omdat iemand al op het sociaal minimum zit) en dus of van een inmenging in het recht op eigendom door de wetgever wel sprake is. Bestaanszekerheid is tegelijkertijd ook een grondrecht.

Dit voorstel vergt een wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Een wetswijziging duurt gemiddeld 2 jaar. De nodige overgangperiode van een jaar houdt dus in dat de wijziging op z'n vroegst op 1 juli 2027 in werking kan treden.

Aangezien van schuldeisers wordt gevraagd om afstand te doen van hun eigendomsrecht in bepaalde gevallen, betekent dit dat ook het Burgerlijk Wetboek aangepast dient te worden. Deze wetswijziging loopt mee in de hierboven gestelde termijn.

Planning

- Een gemiddeld wetstraject duurt gemiddeld 2-3 jaar. Dit is tevens afhankelijk van de beschikbare ambtelijke capaciteit binnen de beleidsdirectie en wetgeving bij zowel SZW als JenV.

Maatschappelijk draagvlak

- Het inkomen voor burgers met schulden met een inkomen op bijstandsniveau neemt toe. Waardoor het risico enigszins afneemt dat burgers opnieuw schulden maken om rond te komen. Het rapport van de commissie sociaal minimum laat zien dat het nu al zeer moeilijk is rond te komen van het sociaal minimum. Dit geldt des te meer voor de beslagvrije voet. Rondkomen van een dergelijk laag inkomen heeft negatieve neveneffecten voor de participatie en ontwikkeling van kinderen in het huishouden. Anderzijds nemen de bestaande schuldenlast minder snel af omdat er niet meer maandelijks wordt afgedragen.
- De maatregel kan een gevoel van rechtsongelijkheid geven bij mensen met een inkomen net boven het sociaal minimum, en tast daarmee mogelijk de onderlinge solidariteit en vertrouwen in het stelsel aan.
- Kan bij een kleine groep burgers mogelijk leiden tot een perverse prikkel tot overbesteding, omdat beslaglegging geen financiële gevolgen heeft. Mogelijk leidt dit tot terughoudendheid voor het verstrekken van leningen aan mensen met lage inkomens omdat zij niet door middel van beslag aan hun betalingsverplichtingen kunnen worden gehouden.
- In gemeenten die voor kwijtschelding van belastingen een inkomensgrens hanteren van 95 tot 100% van de bijstandsnorm (minder dan 15% van de gemeenten) komen mensen met beslag niet langer in aanmerking voor kwijtschelding. De hoogte van het bedrag van de kwijtschelding kan een verschil van 5% in het jaarinkomen overstijgen.
- Nadere analyse is nodig om deze maatregel te bezien ten opzichte van minnelijke en wettelijke schuldsaneringstrajecten. De verhoging van de beslagvrije voet werkt door in het vrij te laten bedrag bij de schuldsanering, waardoor schuldenaren mogelijk ook geen aflossingscapaciteit meer hebben in een schuldsaneringstraject. Indien er geen aflossing plaatsvindt, kan dit een tegenwerkend effect werken op het verhogen van het inkomen. Men voelt wellicht geen noodzaak om aan het werk te gaan of om meer uren te gaan werken.
- Studenten of parttimers zullen bij het loslaten van de 5%-regel ook niet meer aflossen op schulden.
- Het vaststellen van een aflossingspercentage van 0% zal tevens gevolgen hebben voor het eigendomsrecht van schuldeisers, doordat zij geen betaling meer kunnen afdwingen vanuit het inkomen.

Doenvermogen/gedragsaspecten

- Het is onduidelijk of bijstandsgerechtigden liever meer bestedingsruimte willen of dat zij een bedrag willen kunnen aflossen aan schuldeisers. Dit is niet onderzocht.
- Schuldenaren kunnen het mogelijk als verwarrend en zelfs bedreigend ervaren als er alsnog beslag kan worden gelegd op roerende zaken.

I13 Aanpassen wanbetalersregeling

Aanvullende maatregel
Fase: Invordering Doel: Wanbetalersregeling voor zorg afschaffen, opslag verlagen/afschaffen of opslag gebruiken voor aflossen betalingsachterstand zorgpremie.
Omschrijving maatregel
De bestuursrechtelijke premie kent momenteel in de Zorgverzekeringswet een wettelijke bandbreedte van 110% tot 130% van de gemiddelde premie (per 1 juli 2024 wordt deze verlaagd naar de ondergrens van 110%). Het afschaffen van de opslag betekent dat de bestuursrechtelijke premie gelijk zal zijn aan de gemiddelde nominale premie, ook voor de verzekerden die een polispremie hebben die hoger of lager is dan de gemiddelde nominale premie. Verzekerden in de wanbetalersregeling behouden de polis die zij hebben afgesloten. Er is een risico dat door het afschaffen van de opslag het aantal wanbetalers weer stijgt. Tegelijkertijd kan het afschaffen van de opslag de negatieve effecten, zoals schulden of geldzorgen bij verzekerden, verminderen. Het afschaffen van de opslag vraagt om een wijziging van de Zorgverzekeringswet.
Achtergrond/rationale
<p>De wanbetalersregeling draagt bij aan het solidariteitsbeginsel van ons zorgstelsel, doordat de regeling (1) voorkomt dat verzekerden met een betalingsachterstand onverzekerd raken; (2) waar mogelijk premie wordt geïnd; en (3) een deel van de verzekerden aanzet tot het treffen van een betalingsregeling.</p> <p>Werking:</p> <ul style="list-style-type: none">• Zorgverzekeraars melden verzekerden met een betalingsachterstand van zes of meer maanden zorgpremie aan bij het CAK. Het CAK legt hen een bestuursrechtelijke premie op ter hoogte van (nu nog) 120% van de gemiddelde nominale premie en int dit onder andere door broninhouding op het inkomen en omleiding van de zorgtoeslag.• Dankzij de wanbetalersregeling behouden verzekerden met een betalingsachterstand op de zorgpremie hun afgesloten polis (ook als zij geen bestuursrechtelijke premie betalen). Zorgverzekeraars ontvangen hiervoor een bijdrage uit het Zorgverzekeringsfonds.• Na het treffen van een betalingsregeling met de zorgverzekeraar betalen verzekerden direct weer de normale premie van hun polis. Na definitieve afmelding bij het CAK wordt alle nog openstaande bestuursrechtelijke premie kwijtgescholden. <p>Er waren eind 2023 circa 180.000 wanbetalers (jaarlijkse in-/uitstroom is gemiddeld 140.000). De opslag in de bestuursrechtelijke premie motiveert sommige verzekerden om een betalingsregeling te treffen, maar een deel van de verzekerden ook niet. Zij ervaren juist negatieve effecten van deze hogere premie. In het rapport van Andersson Elffers Felix (AEF) en ZorgvuldigAdvies wordt de motiverende werking van de opslag genuanceerd.⁶¹ Bij een deel van de verzekerden heeft de bestuursrechtelijke opslag een negatief effect en wordt de problematiek verergerd. De bestuursrechtelijke premie wordt daarom⁶² per 1 juli 2024 verlaagd van 120% naar 110% van de gemiddelde premie.</p> <p>Naast de afschaffing van de opslag zijn de volgende maatregelen overwogen:</p> <ul style="list-style-type: none">• <i>Afschaffen wanbetalersregeling</i>: door het afschaffen van de wanbetalersregeling wordt de verzekering van verzekerden met een betalingsachterstand stopgezet en zullen zij niet langer verzekerd zijn. Vanwege de verzekeringsplicht en acceptatieplicht zullen zij in een carrousel belanden bij verschillende zorgverzekeraars en wisselend wel/niet verzekerd zijn. Deze maatregel wordt als zeer onwenselijk gezien.• <i>Opslag gebruiken voor aflossing betalingsachterstand zorgpremie</i>: het idee om de opslag te gebruiken voor het aflossen van de betalingsachterstand bij de zorgverzekeraar is veel besproken in de Tweede Kamer. Deze maatregel is niet mogelijk, omdat de overheid (het CAK en het CJIB) daarmee een incassobureau wordt voor private partijen (zorgverzekeraars). Daarnaast zou dit niet altijd in het voordeel zijn van verzekerden. Verzekerden behouden immers de polis die zij hebben afgesloten. De premie van deze polis

⁶¹ Kamerstukken II 2023/24, 33 077, nr. 26, Kamerbrief Evaluatie van de Wet structurele maatregelen wanbetalers zorgverzekering.

⁶² In lijn met het amendement Bikker/Klaver. Kamerstuk II, 2023/2024, 36410-XVI, nr. 43.

kan lager zijn dan de gemiddelde zorgpremie. Het is daarom in het voordeel van de verzekerde om een betalingsregeling te treffen met de zorgverzekeraar, waardoor direct weer de normale premie van de afgesloten polis (en de betalingsregeling) wordt betaald.

Aanvullende verzekering

Indien een verzekerde zich aanvullend verzekerd heeft, kan de verzekeraar de aanvullende verzekering stopzetten bij twee maanden betalingsachterstand. Zolang zij een betalingsachterstand hebben bij de zorgverzekeraar kunnen zij niet wisselen van zorgverzekeraar of polis. Als de schuld wordt afgelost, kan de verzekerde weer een aanvullende verzekering afsluiten. De aanvullende verzekering is een private overeenkomst. Voor verzekerden in de wanbetalersregeling is de aanvullende verzekering geroyeerd. Dit geldt ook voor verzekerden die niet in de wanbetalersregeling zitten en een betalingsachterstand van minder dan 6 maanden hebben.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Door het afschaffen van de opslag kan de financiële situatie van mensen verbeteren. Of de financiële situatie verbetert en de mate waarin, is afhankelijk van een aantal zaken. Op de eerste plaats is dit afhankelijk van de hoogte van de premie van de polis die is afgesloten. Voor verzekerden met een premie die hoger ligt dan de gemiddelde zorgpremie zal de bestuursrechtelijke premie iets lager zijn.⁶³ Als personen te maken hebben met beslaglegging, dan zal de verlaging van de bestuursrechtelijke premie betekenen dat andere schuldeisers meer beslag kunnen leggen. In dat geval is er geen sprake van een verbetering van de financiële situatie. De opslag geeft alleen een financieel negatief effect als de verzekerde de bestuursrechtelijke premie blijft betalen en geen betalingsregeling treft met de zorgverzekeraar (en de opslag gebruikt voor het aflossen van de schuld bij de zorgverzekeraar). Eventuele opgebouwde betalingsachterstand van de bestuursrechtelijke premie bij het CAK wordt volledig kwijtgescholden als de schuld bij de zorgverzekeraar is betaald.

Gevolgen begroting

De totale opbrengst van de wanbetalersregeling bedroeg in 2023 € 273 miljoen. In dat jaar was de opslag in de bestuursrechtelijke premie 20%. De verlaging en het afschaffen van de opslag betekent per 5% verlaging circa € 11,4 miljoen lagere ontvangsten, waarvan € 8,8 miljoen voor het Zorgverzekeringsfonds (ontvangt 77% van de totale opbrengst) en € 2,6 miljoen voor de VWS-begroting (ontvangt 23% van de totale opbrengst). Elke verlaging van 5% vereist daarom circa € 11,4 miljoen aan structurele dekking. Dit is opgesplitst in € 2,6 miljoen voor de VWS begroting en € 8,8 miljoen voor het zorgverzekeringsfonds. Afhankelijk van de variant is het gevolg voor de begroting dus anders. In onderstaande tabel staat de reikwijdte 5 – 10%.

<i>In miljoenen euro's</i>	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	<i>Struc.</i>
<i>Inkomsten 5% variant (EMU, niet-belastingontvangsten)</i>			-5,7	-	-	-	-	-	-11,4
				11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	
<i>Inkomsten 10% variant (EMU, niet-belastingontvangsten)</i>			-	-	-	-	-	-	-22,8
			11,4	22,8	22,8	22,8	22,8	22,8	
<i>Uitgaven</i>									

Financiële consequenties burgers/bedrijven

De financiële consequenties voor burgers en bedrijven zijn beperkt. Technisch gezien kunnen de lagere ontvangsten uit het zorgverzekeringsfonds een klein doorwerkend effect hebben in de algemene zorgpremies. Deze bedragen zijn echter zeer beperkt ten opzichte van het gehele zorgverzekeringsfonds.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

In art. 18d, van de Zorgverzekeringswet is opgenomen dat de bestuursrechtelijke premie zich bevindt binnen een bandbreedte van ten minste 110% en ten hoogste 130% van de gemiddelde nominale premie. Het percentage binnen deze bandbreedte wordt vastgelegd in de Regeling zorgverzekering.

⁶³ Vermoedelijk is het overgrote deel van de wanbetalers een nominale premie verschuldigd die zeer dicht bij de gemiddelde nominale premie ligt.

Een kabinet heeft de volgende opties ten aanzien van de opslag:

1. Handhaven op een bestuursrechtelijke premie van 110%.
2. Afschaffen van de opslag per 2026 (wetswijziging).

Planning

De opslag kan per 1 juli en per 1 januari van ieder jaar worden verlaagd door het wijzigen van de Regeling zorgverzekering. Per 1 juli 2024 wordt de opslag verlaagd naar 10%. Voor een verdere verlaging of geheel afschaffen van de opslag zal de Zorgverzekeringswet moeten worden aangepast. Dit kost circa 1,5 jaar.

Maatschappelijk draagvlak

Schuldhelpverleners, maar ook het CAK en CJIB, verwachten dat de motiverende werking van de opslag beperkt is, terwijl de negatieve effecten (psychologisch en financieel) er wel zijn. De Raad voor de Rechtspraak noemt de wanbetalersregeling in haar jaarverslag 2021 een 'buikpijndossier'. Zorgverzekeraars vrezen dat hun incassoactiviteiten minder effectief worden als de opslag wordt verlaagd. Een verlaging van de opslag zou dan kunnen leiden tot meer wanbetalers en dat zou het solidariteitsbeginsel van het zorgstelsel in principeel en financieel opzicht kunnen ondermijnen.

Doenvermogen/gedragsaspecten

De onderzoekers van AEF en ZorgvuldigAdvies hebben kwantitatief en kwalitatief onderzocht in welke mate de opslag een motiverende werking heeft.⁶⁴ Zij stellen dat voor de werking van de opslag aan een aantal randvoorwaarden moet worden voldaan: (1) de verzekerde beschikt over voldoende bureaucratische vaardigheden (waaronder leesvaardigheid); (2) de verzekerde heeft voldoende inkomen; (3) er mogen niet zoveel schulden zijn dat een opslag weinig verschil maakt in de totale situatie. Als (deels) niet aan deze voorwaarden wordt voldaan kan de opslag een netto negatief effect hebben. Deze negatieve (neven)effecten lopen uiteen van stress, zich beboet voelen voor het hebben van geen geld tot negatieve financiële effecten. De negatieve effecten gelden niet voor alle verzekerden in de wanbetalersregeling. Als er geen inkomen is dan wordt er ook geen bestuursrechtelijke premie betaald, terwijl de zorgverzekering wel actief blijft.

De onderzoekers stellen vast dat er veel gelijktijdige processen van invloed zijn of de betalingsachterstand wordt ingelopen. Het gaat dan bijvoorbeeld over het willen vertonen van normatief betaalgedrag aan de hand van reguliere betaalherinneringen, meerdere aanmaningen, het stopzetten van de aanvullende verzekering of een bezoek van een deurwaarder. Deze gelijktijdige processen hebben net zo goed invloed op het betaalgedrag van individuen, maar staan los van de bestuursrechtelijke opslag. Daarmee is niet met zekerheid vast te stellen wat nu precies de instroom verlaagt en uitstroom verhoogt.

⁶⁴ Kamerstukken II 2023/24, 33 077, nr. 26.

I14 Verbieden voor zelfincassanten om incassokosten in rekening te brengen

Aanvullende maatregel
Fase: Invordering Doel: Het verbieden voor zelfincassanten om incassokosten in rekening te brengen bij natuurlijke personen.
Omschrijving maatregel
Schuldeisers kunnen zelf invorderingswerkzaamheden verrichten maar mogen daarvoor zelf geen incassokosten volgens het Besluit vergoeding voor buitengerechtelijke incassowerkzaamheden meer in rekening brengen bij natuurlijke personen. Met deze maatregel kunnen enkel incassodienstverleners, die aan extra eisen moeten voldoen en onder toezicht staan van de Inspectie JenV, kosten rekenen voor het innen van een vordering na het verstrijken van de betaaltermijn en de termijn van de 14-dagenbrief. ⁶⁵ Hiermee wordt voorkomen dat voor zelfincassanten de incasso zelf het verdienmodel vormt. Als additionele component kan toegevoegd worden dat schuldeisers geen <i>no cure no pay</i> afspraken mogen maken met incasseerders; er komt een verplichting kosten te betalen aan een incassodienstverlener indien zij deze inschakelen. Een alternatief is dat schuldeisers die incassowerkzaamheden verrichten zich zelf ook moeten registreren zoals bij de Wet kwaliteit incassodienstverlening en daarmee onder toezicht komen te staan.
Achtergrond/rationale
<p>Schuldeisers kunnen nu zelf een invorderingstraject starten, bijvoorbeeld bij een niet betaalde energienota, een online aankoop of een dienst van de loodgieter. Deze schuldeisers zijn zelf-incassanten. Debiteuren kunnen na het verstrijken van de termijn van de 14-dagenbrief geconfronteerd worden met wettelijke incassokosten, ook als de schuldeiser het invorderingstraject zelf uitvoert. Sinds 1 april 2024 dienen incassodienstverleners en opkopers van schulden zich te houden aan alle vereisten van de Wet kwaliteit incassodienstverlening (Wki). Na registratie (uiterlijk 1 april 2025) staan zij onder toezicht en dienen nadrukkelijk aandacht te hebben voor de positie van de debiteur. Tevens moeten zij voldoen aan kwaliteitseisen over de benadering van de debiteur, opleidingsvereisten van medewerkers die in contact staan met schuldenaren en eisen voor dossiervorming. De Inspectie JenV gaat toezicht houden op incassodienstverleners en opkopers van schulden. Het Bureau Financieel Toezicht en de Dekens houden al toezicht op de gerechtsdeurwaarders en incasso-advocaten. Zelf-incassanten staan niet onder toezicht. Er is voor zelfincassanten alleen een vorm van toezicht in een individueel dossier als dit aan de rechter wordt voorgelegd. Wel is er sprake van steeds meer keurmerken van sociaal incasseren waaraan zelfincassanten zich committeren, maar dat is relatief vrijblijvend. Dit kan ook ondervangen worden door de reikwijdte van de Wki ook van toepassing te laten zijn op zelfincassanten. Bij het opstellen van de Wki is hier niet voor gekozen, omdat het register dan zo omvangrijk zou zijn dat het niet meer goed raadpleegbaar en inzichtelijk is voor burgers. Aan de kant van de uitvoering zou het een te grote opgave worden om alle schuldeisers vooraf te toetsen.⁶⁶</p> <p>Deze maatregel zorgt ervoor dat er alleen wettelijke incassokosten in rekening gebracht mogen worden als deze werkzaamheden worden uitgevoerd door partijen die onder toezicht staan. Hiermee ontstaat er een "gelijker speelveld" tussen zelfincasseerders (wel incasso-activiteiten, maar geen kosten in rekening brengen, maar ook minder kwaliteitseisen en activiteiten staan niet onder toezicht) en incassopartijen (kwaliteitseisen en toezicht, maar ook extra kosten vergoed krijgen). De verwachting is dat - <i>ceteris paribus</i> - schuldeisers zelf minder incasso-activiteiten zullen ontplooiën als ze daarvoor geen kosten in rekening mogen brengen dan wel een aparte entiteit zullen oprichten om dit te doen (die dan onder toezicht staat). Dit zal een kostenopdrijvend effect hebben voor deze schuldeisers (die zal moeten worden afgedekt). Een mogelijk positief effect is dat schuldeisers actiever worden in het benaderen van klanten in het proces tot en met de 14-dagen brief (zoals het aanbieden van betalingsregeling). Voorkomen dat mensen dieper in het invorderingstraject komen gaat dan meer lonen.</p>

⁶⁵ De kosten die hierbij van toepassing zijn staan in het Besluit vergoeding voor buitengerechtelijke incassokosten (BIK).

⁶⁶ Kamerstukken II, 2021-2022, 35 733, nr. 6, p.9

Een aanvullende maatregel zou kunnen zijn dat schuldeisers verplicht worden mee te betalen aan het incassotraject en dat daarmee altijd een bedrag betaald dient te worden aan een incassodienstverlener. *No cure no pay* wordt daarmee afgeschaft. Doordat uitbesteden duurder wordt krijgt de schuldeisers tevens een prijsprikkel om zelf ook een inspanning te verrichten zonder dat hieraan kosten verbonden zijn voor een debiteur.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

De genoemde partijen die minnelijke incassowerkzaamheden uitvoeren moeten voldoen aan de Wki-vereisten en staan onder toezicht en dragen daarvoor de kosten. Schuldeisers zelf staan niet onder toezicht en zijn ook niet (direct) gehouden aan de gestelde kwaliteitseisen van invordering. Uitvoerders van minnelijke incassowerkzaamheden kunnen een vollediger beeld krijgen indien zij inzage krijgen in het BRP (fiche I15) en andere systemen.

Indien schuldeisers deze incassokosten niet meer in rekening mogen brengen, wordt voorkomen dat de inning van incassokosten kan functioneren als een verdienmodel. Daarnaast is hiermee geborgd dat wanneer er kosten in rekening worden gebracht, deze specialistische werkzaamheden aan de Wki-vereisten voldoen en worden uitgevoerd door een professional die onder toezicht staat. Het is niet duidelijk of debiteuren eerder zullen reageren indien schuldeisers geen wettelijke incassokosten meer zullen rekenen.

Gevolgen begroting

Er zijn geen gevolgen voor de begroting anders dan de inzet van personeel om deze wetgeving mogelijk te maken. Rijksincassopartijen brengen geen incassokosten in rekening op basis van het Besluit vergoeding voor buitengerechtelijke incassokosten.

Financiële consequenties burgers/bedrijven

Het is te verwachten dat schuldeisers de kosten van invordering en van de werkzaamheden die zij zelfstandig gaan verrichten gaan opnemen in de kostprijs van het product.

Indien schuldeisers hun invorderingsprocessen hebben ingericht op eerder bereik en een snellere betaling van de vordering tegen bepaalde kosten, zullen zij de kosten die gepaard gaan met de overdracht naar een incassobureau verdisconteren. Zij zullen mogelijk hun invorderingsafdelingen anders moeten inrichten en/of personele capaciteit moeten aanpassen.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

De Wet normering incassokosten (WIK) dient herijkt te worden.

Onderzocht dient te worden wat de effecten zijn op de invorderingsprocessen van zelfincassanten.

Het kan niet met zekerheid worden gezegd of de voorgestelde maatregel leidt tot een efficiëntere en mensgerichtere inning tegen lagere kosten.

Planning

Aangezien wetgeving aangepast moet worden is de reguliere doorlooptijd 2-3 jaar. Dit is afhankelijk van de beschikbare ambtelijke capaciteit binnen de beleidsdirectie en wetgeving bij JenV.

Maatschappelijk draagvlak

- Schuldeisers hebben de ruimte om een derde partij in te schakelen om de vordering te innen. Dit komt tegemoet aan een behoefte (uitbesteden van invordering), maar er blijven mogelijkheden om zelf te incasseren (zonder kosten in rekening te brengen).
- Indien schuldeisers zelf socialer gaan incasseren en een instrumentarium ontwikkelen om zich beter te kunnen richten op niet-kunners en mensen meer ondersteunen bij betalen (fiche OV3), zal het draagvlak voor deze maatregel naar verwachting afnemen.
- Wanneer er een financiële prikkel is voor schuldeisers omdat zij ook moeten betalen voor invordering door een gedeelte van het bedrag aan incassokosten te voldoen aan incassodienstverleners, is de verwachting dat zij eerst zelf proberen een vordering te incasseren zonder dat een debiteur geconfronteerd wordt met kosten.
- Indien vorderingen sneller en vaker worden overgedragen naar incassodienstverleners, terwijl de kosten niet in verhouding staan tot het innen van de vordering, zal dit effecten hebben op het imago, de werkwijze en de dienstverlening van incassodienstverleners. Een kostprijsonderzoek zal het draagvlak voor de herijking van de kosten kunnen vergroten. Zie ook fiche I8.
- Het is belangrijk dat een invorderingsstelsel zowel de belangen van de schuldeiser als de debiteur beter dient, en dat beide – minnelijk waar mogelijk – tot een oplossing kunnen komen tegen lagere kosten. De Tweede Kamer ziet daarin een grotere verantwoordelijkheid voor schuldeisers en vindt dat de incassokosten herijkt moeten worden.

Doenvermogen/gedragsaspecten

- De consequentie van deze maatregel is dat de burger pas geconfronteerd wordt met kosten van invordering wanneer het de schuldeiser zelf niet (kosteloos) is gelukt te incasseren. Dit vergroot de (financiële) ademruimte.
- De Wet kwaliteit incassodienstverlening (Wki) is per 1 april 2024 in werking getreden. De effecten van de kwaliteitseisen zijn nog niet inzichtelijk en nog niet getoetst bij mensen met schulden.

I15 BRP-inzage voor Wki-incassobureaus

Aanvullende maatregel
Fase: Invordering Doel: Efficiëntere inning in de minnelijke incassofase door snellere identificatie.
Omschrijving maatregel
In de minnelijke fase inzage geven in de Basisregistratie Personen (BRP). Incassobureaus die zijn ingeschreven in het register voor incassodienstverlening en gerechtsdeurwaarders in de minnelijke fase krijgen toegang tot de BRP zodat zij sneller kunnen identificeren waar iemand woont en een melding kunnen krijgen zodra iemand is aangemeld voor schuldhulp. Hierdoor kan op een zorgvuldiger wijze worden geïnd, waarbij de kosten lager blijven voor alle partijen.
Achtergrond/rationale
<p>Schuldeisers kunnen voor het innen van een vordering een private incassodienstverlener inschakelen. Ook gerechtsdeurwaarders verrichten – als nevenactiviteit – buitengerechtelijke incassowerkzaamheden. Vroegtijdig contact met een debiteur is van belang. Dat draagt bij aan de duurzame onderlinge oplossing van betalingsgeschillen. Hiervoor is het van belang dat incassodienstverleners de beschikking hebben over de juiste contactgegevens.</p> <p>Indien er een aanvraag voor schuldhulpverlening loopt, heeft iemand er baat bij dat dit bekend is om te voorkomen dat er invorderingskosten worden gemaakt, terwijl een debiteur niet bij machte is om te betalen. Incassodienstverleners hebben echter geen inzicht in wie er is aangemeld bij schuldhulpverlening. De BRP is gekoppeld aan de Verwijsindex Schuldhulpverlening (VISH), door middel van inzage in het BRP zouden incassomedewerkers ook een melding kunnen krijgen als iemand is aangemeld voor een schuldhulptraject. VISH is een instrument waarmee gemeenten aan deurwaarders kunnen doorgeven dat iemand schuldhulp krijgt. Afspraken daarover zijn vastgelegd in een convenant tussen de NVVK en de KBvG. Incassodienstverleners hebben op dit moment geen toegang tot het BRP.</p> <p>Gerechtsdeurwaarders hebben reeds toegang tot het BRP in <i>de uitoefening van hun ambt</i>. De gerechtsdeurwaarder is een overheidsorgaan als bedoeld in artikel 1. 1, onder t, van de Wet BRP in verband met de uitvoering van zijn wettelijke taken. Dit betekent dat een gerechtsdeurwaarder het BRP <i>niet</i> mag gebruiken voor incassowerkzaamheden, maar alleen bij wettelijke ambtshandelingen (zoals het betekenen van een vonnis en de tenuitvoerlegging van (executoriale) titels).</p> <p>De Wet basisregistratie personen (Wet BRP) vormt de juridische basis voor de basisregistratie personen. De Wet BRP biedt de grondslag voor systematische gegevensverstrekking over ingezetenen en niet-ingezetenen aan overheidsorganen en daartoe aangewezen andere organisaties. Dit zijn organisaties die werkzaamheden verrichten met een gewichtig maatschappelijk belang, indien deze werkzaamheden en deze organisaties op grond van artikel 3.3 van de Wet BRP zijn aangewezen.</p> <p>Een verzoek tot toelating tot de gegevensverwerking van het BRP wordt getoetst, waarbij wordt uitgegaan van de beoordelingscriteria zoals deze zijn neergelegd in de Wet BRP en het Besluit basisregistratie personen (Besluit BRP). Onder meer bepalend is of en in hoeverre de verstrekking van de gegevens noodzakelijk is voor de goede vervulling van de taak van de aanvrager. Hierbij wordt steeds de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de personen, van wie de aanvrager gegevens verstrekt wenst te krijgen, gewaarborgd.</p>
Doelmatigheid en doeltreffendheid
<p>Een incassotraject op het juiste adres waarbij de debiteur reageert kan beter en sneller worden gerealiseerd, en doorstroming naar het gerechtelijke traject kan worden voorkomen. Het is een doelmatige oplossing wanneer vertegenwoordigers van schuldeisers in een vroeger stadium de schuldenaar op het juiste adres weten te benaderen en in beweging kan krijgen. Het is een politieke afweging of deze doelstelling de inzage van persoonsgegevens rechtvaardigt.</p> <ul style="list-style-type: none">- Een juist adres is cruciaal voor het (vroeg)tijdig -tegen lage kosten- innen van vorderingen. In het minnelijke traject is deze inzage er niet, maar pas wanneer men voornemens is een gerechtelijke procedure op te starten.- Een minder verreгаande variant waarbij beperkter inzage wordt gegeven in persoonlijke gegevens, is een 'hit or no hit' systeem waarbij een incassodienstverlener of gerechtsdeurwaarder in de minnelijke fase inzage kan krijgen in de situatie van een debiteur. Een dergelijk systeem wordt momenteel verkend om fraude op te kunnen sporen. Een incassodienstverlener kan een naam van een debiteur invoeren en er wordt een koppeling gemaakt met de BRP. Gegevens over onder andere lopende kredieten zouden hier

<p>in geplaatst kunnen worden door een koppeling met het BKR. Men krijgt inzage in de schuldensituatie met een signaal (hit or no hit afhankelijk van de kredietwaardigheid) in plaats van dat er persoonsgegevens worden verstrekt. Men krijgt daarbij ook een hit indien de adresgegevens niet kloppen. Voorwaarde is dat het signaal gebaseerd is op de actuele schuldensituatie. Dit vraagt dat schulden (centraal) geregistreerd zijn en gekoppeld kunnen worden aan het BKR en andere bronssystemen. Zie hiertoe ook fiche OV1.</p>
<p>Gevolgen begroting</p>
<p>De voorgestelde maatregelen heeft naar verwachting geen gevolgen voor de rijksbegroting</p>
<p>Financiële consequenties burgers/bedrijven</p>
<p>Bij ambtelijke werkzaamheden wordt op 1 januari 2024 € 0,62 in rekening gebracht bij een debiteur per BRP inzage, daarnaast zit er een component van de werkzaamheden in de Btag-tarieven.</p>
<p>Uitvoeringsaspecten en juridische toets</p>
<p>Er dient een wettelijke grondslag geregeld te worden zodat incassodienstverleners inzage kunnen krijgen in het BRP. Hiervoor is een privacytoets nodig en indien succesvol, een verzoek aan het AP voor sectorale gegevensuitwisseling. De Wet kwaliteit incassodienstverlening moet in dat geval worden aangepast.</p> <p>De suggestie om inzage uit te breiden naar de geregistreerde incassodienstverleners zal moeten worden getoetst aan de uitgangspunten van de Wet BRP, dat wil zeggen een gewichtig maatschappelijk belang dienen en met voldoende waarborgen voor de privacybescherming zijn omkleed. Incassodienstverlening blijft bovendien ook na wettelijke regulering een private taak. Waar mogelijk heeft het de voorkeur om aan te sluiten op bestaande en beproefde technologie, zoals de SNG-route.</p> <p>Indien aanvrager in aanmerking komt voor inzage dan bepaalt de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het autorisatiebesluit welke gegevens over welke categorieën van personen en in welke gevallen aan betrokken organisatie worden verstrekt. De wettelijke incassokosten houden nu geen rekening met de werkzaamheden die verband houden met de BRP-controle. Mogelijk zal deze component wel toegevoegd moeten worden aan de incassokosten, maar dit kan ook meegenomen worden in de uitwerking van fiche I8.</p>
<p>Planning</p>
<p>Het betreft een wetgevingstraject waar gemiddeld 2-3 jaar voor staat. Dit is tevens afhankelijk van de beschikbare ambtelijke capaciteit binnen de beleidsdirecties en wetgeving bij JenV.</p>
<p>Maatschappelijk draagvlak</p>
<p>De maatregel wordt meer acceptabel indien er een orgaan toeziet en controleert op het onrechtmatig gebruik van de BRP met als eventueel gevolg dat de toegang tot de BRP ontzegd wordt wat door de registratie van incassodienstverleners wordt ingeregeld.</p> <p>Incassodienstverleners zijn voorstander van inzage in het BRP omdat zij dit zien als handeling om de incassopraktijk te verbeteren en de schuldenoploop te kunnen voorkomen in gevallen waarbij de juiste adresgegevens niet bekend zijn.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tegelijkertijd staan incassodienstverleners sinds 1 april 2024 onder toezicht omdat er regelmatig signalen waren dat zij zich niet altijd objectief en met de juiste bejegening opstelden richting debiteuren. Het zal een tijd duren voordat de effecten van de wet zichtbaar zijn.
<p>Doenvermogen/gedragsaspecten</p>
<p>Indien incassodienstverleners er aan kunnen bijdragen dat een brief eerder naar het juiste adres wordt gestuurd, betekent dat nog niet dat een debiteur de inhoud begrijpt en/of daarnaar handelt. Het is tevens geen garantie dat hij of zij de schuld sneller terug kan betalen. De betaalcapaciteit van de debiteur neemt namelijk niet toe (bij de "niet-kunner"). Wel is het denkbaar dat mensen eerder worden geholpen in de schuldhulpverlening.</p>

I16 Activerende beslagvrije voet

Aanvullende maatregel
Fase: Invordering Doel: Werkenden meer bestedingsruimte geven door in de berekening van de beslagvrije voet een deel van het belastbaar loon niet in te zetten voor aflossing van schulden.
Omschrijving maatregel
<ul style="list-style-type: none">- In de beslagvrije voet wordt een component toegevoegd die ervoor zorgt dat werkenden een deel van het belastbaar loon niet hoeven in te zetten voor aflossing. Dit moet ervoor zorgen dat de arbeidsparticipatie van debiteuren met loonbeslag vergroot wordt, omdat hierdoor stimulansen voor arbeidsparticipatie in de beslagvrije voet worden geïntroduceerd. Deze maatregel is geïnspireerd door de Duitse praktijk (zie internationale vergelijking).- De hoogte van deze component is vrij vast te stellen, een hoger percentage zorgt ervoor dat werken meer loont. Dit gaat ten koste van afloscapaciteit.- Om te voorkomen dat werkenden rond het wettelijk minimumloon (in tegenstelling tot debiteuren op het sociaal minimum) geen afloscapaciteit overhouden geldt de extra component voor het belastbaar loon dat hoger is dan het wettelijk minimumloon.- Het maandelijks bedrag dat in art. 475a, eerste en tweede lid, wordt vastgesteld wordt verhoogd met $A*(B-C)/12$. A = het vrijlatingspercentage, B = het belastbaar loon, C = 108% van het januaribedrag van het wettelijk minimumloon.
Achtergrond/rationale
<ul style="list-style-type: none">- De beslagvrije voet is bedoeld om in de (basale) kosten van levensonderhoud te voorzien, maar ook in een prikkel om schulden af te lossen. Bij de invoering van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet in 2021 is gestreefd naar een systeem dat ervoor zorgt dat iedere debiteur evenveel inkomen overhoudt. Dit zorgt ervoor dat een inkomen uit arbeid zorgt voor een hogere afloscapaciteit, maar niet tot een stijging van het inkomen dat een werkende overhoudt na toepassing van de beslagvrije voet.- Dit kan de stimulans om (meer uren) te werken beperken, gezien dit geen directe positieve effecten heeft voor de debiteur bij beslagen met een langere aflostermijn. Anderzijds heeft een hoger inkomen uit arbeid in het huidige systeem als positief effect dat de aflossingstermijn verkort wordt.- Het toevoegen van een component waardoor debiteuren een deel van het salaris mogen houden zorgt ervoor dat (meer uren) werken loont. Als debiteuren hierdoor een keuze maken om (meer uren) te gaan werken kan dit maatschappelijke gezien het verlies in afloscapaciteit (deels) compenseren. Er komt naar verwachting – als indirect effect - ook meer belastinggeld binnen, maar tegelijkertijd zal de incasseringstijd langer duren en neemt het risico op niet meer kunnen innen mogelijk toe.- De beslagvrije voet gaat uit van een eenvoudig vast te stellen systeem met een beperkt aantal variabelen. De extra component gaat daarom uit van het belastbaar loon, dit sluit aan bij de keuzes in het huidige voor de beslagvrije voet. Hierbij is gekozen voor het belastbaar inkomen, omdat hierbij gebruik kan worden gemaakt van gegevens uit de UWV polisadministratie.- Door belastbaar loon boven het wettelijk minimumloon mee te nemen wordt de stimulans om te werken vanuit een uitkering niet versterkt. Alternatief kan worden gekeken naar meenemen van belastbaar loon boven het bruto bijstandsniveau, waardoor werken vanuit de uitkering sterker loont. Dit zorgt voor een complexere berekening, gezien de bijstand als netto-uitkering wordt vastgesteld en afhankelijk is van de huishoudsamenstelling.- Deze maatregel werkt door in schuldregelingen nu het Vrij Te Laten Bedrag gekoppeld is aan de beslagvrije voet, hiervoor heeft deze maatregel een vergelijkbaar effect. Doordat aan de schuldregeling aan een bepaalde termijn wordt gekoppeld zorgt deze maatregel voor een verlaging van de totale aflossing.
Doelmatigheid en doeltreffendheid
<ul style="list-style-type: none">- Op dit moment zijn geen gegevens beschikbaar over het aantal debiteuren dat niet of minder uren werkt vanwege de beslagvrije voet. Dit zorgt ervoor dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze maatregel moeilijk vast te stellen is. Uit de internationale vergelijking voor dit IBO blijkt dat deze maatregel in Duitsland wordt gehanteerd.
Gevolgen begroting

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Verder
<i>Uitgaven</i>				2	2				

Door de toegenomen complexiteit van de beslagvrije voet zullen uitvoeringsorganisaties processen moeten aanpassen. Daarmee zullen implementatiekosten gepaard gaan. Voor nu is een ruwe inschatting gemaakt. Voordat tot deze maatregel kan worden overgegaan zal een gedegen kosteninschatting moeten worden gemaakt met behulp van uitvoeringstoetsen.

Financiële consequenties burgers/bedrijven

Doordat de beslagvrije voet verhoogd wordt zal de termijn dat een vordering afbetaald wordt langer duren.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

- Met de voorgestelde maatregel neemt de complexiteit van de formule van de beslagvrije voet toe. Dit heeft gevolgen voor de uitvoering maar ook voor de begrijpelijkheid van de berekening en uitkomst.
- Het dient te worden getoetst bij uitvoeringspartijen en bij debiteuren of de hogere inkomsten uit arbeid opwegen tegen de afloscapaciteit en –termijn. Idem voor schuldregelingen aangezien het Vrij Te Laten Bedrag gekoppeld is aan de beslagvrije voet.
- Deze maatregel vergt een aanpassing van artikel 475a, eerste en tweede lid Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering. De doorlooptijd van een dergelijk traject bedraagt normaliter 2 tot 3 jaar.
- De rekentools waar beslagleggende partijen mee werken moeten aangepast worden volgens de vernieuwde systematiek.
- Doordat de afloscapaciteit verlaagd wordt duurt het langer dat een volledige schuld wordt afgelost, daar tegenover staat dat een debiteur meer financiële ruimte heeft en een positieve prikkel ervaart bij arbeidsparticipatie. Vanwege de doorwerking op het VTLB wordt de totale aflossing in schuldregelingen of Wsnp-trajecten lager.

Planning

- De doorlooptijd van een dergelijk wetstraject bedraagt normaliter 2 tot 3 jaar en is afhankelijk van de capaciteit van beleid en wetgeving bij zowel JenV als SZW.

Maatschappelijk draagvlak

Het aflossingsvrije deel van het belastbaar loon verhogen zorgt ervoor dat werken meer loont. Er kan daardoor minder worden afgelost. Het is onduidelijk in welke mate dit op draagvlak kan rekenen.

Doenvermogen/gedragsaspecten

De beslagvrije voet en de achterliggende berekening kunnen door mensen met minder doenvermogen als complex worden ervaren. Het is van belang dat werkenden goed geïnformeerd worden, primair via de beslaglegger en mogelijk via hun werkgever. Tegelijkertijd zijn werkgevers een derde partij, en staan zij tussen beslaglegger en beslagene in. Niet iedere werkgever heeft de kennis en *know-how* over hoe de beslagvrije voet werkt.

Alternatief voor basispakket

I17 Rechter mogelijkheid bieden opleggen betalingsregeling

Alternatief voor basispakket (voor I3 Gecoördineerd afbetalingsplan)
Fase: Invordering Doel: Meer ruimte voor een passende betalingsregeling voor niet-kunners.
Omschrijving maatregel
<p>De rechter krijgt de bevoegdheid om - wanneer een schuldeiser bij uitblijvende betaling vonnis wil halen - een betalingsregeling op te leggen, wanneer het op grond van redelijkheid en billijkheid niet van de debiteur kan worden gevegd dat hij zijn vordering in één keer betaalt (wetstechnisch kan dit worden geregeld door aan artikel 6:29 BW een lid toe te voegen). De rechter dient daarbij ook de belangen van de schuldeiser mee te wegen. De betalingsregeling mag de schuldeiser niet onevenredig benadelen.⁶⁷</p> <p>Deze maatregel ziet toe op civielrechtelijke vorderingen, echter kunnen ook publieksrechtelijke bepalingen zoals in de Awb, de Awir, de Invorderingswet en overige worden gewijzigd zodat een rechter een betalingsregeling op kan leggen bij deze vorderingen.</p>
Achtergrond/rationale
<ul style="list-style-type: none">- Een schuldeiser heeft in principe recht op betaling van een vordering in één keer (betaling ineens). Alleen met toestemming van de schuldeiser is een debiteur bevoegd het verschuldigde in gedeelten te voldoen (6:29 BW).⁶⁸- In de praktijk bieden de meeste schuldeisers wel ruimte voor een betalingsregeling, maar worden concrete verzoeken van schuldenaren om een betalingsregeling te treffen door een deel van de schuldeisers ook afgewezen, omdat er geen overzicht is in wat iemand kan betalen en welke andere betalingsverplichtingen er nog lopen.- Door de rechter de bevoegdheid te geven om een betalingsregeling op te leggen, wanneer het op grond van de redelijkheid en billijkheid niet van de schuldenaar kan worden gevegd dat hij zijn vordering in één keer betaalt, worden schuldeisers nog meer gestimuleerd om te komen tot een passende betalingsregeling, waar dat mogelijk is. De bevoegdheid van de rechter vormt daarmee een stok achter de deur om tot een passende betalingsregeling te komen.- Schuldeisers die niet bereid zijn een betalingsregeling te treffen, terwijl dat op basis van redelijkheid en billijkheid van hen verwacht mag worden, of alleen willen instemmen met onrealistische regelingen, kunnen door de rechter (alsnog) tot een (passende) betalingsregeling worden gedwongen, waarmee een verdere kostenoploop wordt voorkomen.
Doelmatigheid en doeltreffendheid
<p><i>Doeltreffendheid</i></p> <ul style="list-style-type: none">- De bevoegdheid voor de rechter om een betalingsregeling op te leggen, stimuleert schuldeisers om eerder een passende betalingsregeling aan te bieden. Kanttekening is wel dat het beeld is dat er al veel betalingsregelingen worden aangeboden.- De verwachting is dat deze bevoegdheid tot minder verstekzaken zal leiden -de debiteur zal dus vaker aanwezig zijn bij de zitting- omdat er eerder een passende oplossing wordt geboden (preventief) en omdat de rechter een aanvullend instrument krijgt.- Indien de rechter een betaalregeling oplegt worden hoge executiekosten voorkomen en kan de hoofdsom sneller worden afgelost. <p><i>Doelmatigheid</i></p> <ul style="list-style-type: none">- Van belang is dat een betalingsregeling passend is bij de afloscapaciteit van de debiteur. Indien dat niet het geval is, is dat kans groot dat debiteuren hun verplichtingen alsnog niet kunnen nakomen. Kanttekening is of de rechter wel voldoende inzicht heeft in de positie van de schuldenaar om vast te stellen welke betalingsregeling passend is. Hiervoor is inzicht nodig in de inkomens- vermogen- en schuldenpositie van een debiteur. Indien dat niet het geval is, is de maatregel niet doelmatig.

⁶⁷ Deze maatregel is reeds uitgewerkt in het Wetsvoorstel opleggen betalingsregeling door de rechter wat in de zomer van 2022 heeft voorgelegd voor internetconsultatie, maar na de consultatie stil is komen te liggen. Zie: [Overheid.nl | Consultatie Wet opleggen betalingsregeling door de rechter \(internetconsultatie.nl\)](https://overheid.nl/j/consultatie/Wet-opleggen-betalingsregeling-door-de-rechter).

⁶⁸ Op de hoofdregel zijn er alleen uitzonderingen voor achterstanden op de zorgpremie, energie, water en hypotheek. In verschillende (wettelijke) kaders zijn ten aanzien van deze vier typen vorderingen uitzonderingen geformuleerd. Schuldeisers moeten bij dit type vorderingen debiteuren die in gebreke zijn een betalingsregeling bieden, al schrijven de kaders niet dwingend voor dat de regeling moet passen in het budget.

- Indien een schuldenaar meerdere betalingsachterstanden heeft waarvoor een betalingsregeling nodig is, kunnen individuele betalingsregeling niet doelmatig zijn en is een integrale benadering van belang (zie fiche I4 "afbetalingsplan").

Alternatieven

- Een algemeen recht tot het treffen van een betalingsregeling wordt niet doeltreffend geacht. In Nederland is de contractsvrijheid het uitgangspunt. Die vrijheid omvat ook dat afspraken worden nagekomen (*pacta sunt servanda*). Bovendien betekent een algemeen recht op een betalingsregeling in feite dat meer op afbetaling zal worden gekocht, wat niet in het belang van mensen hoeft te zijn en het vertrouwen in het handelsverkeer kan ondermijnen. Daarnaast kan dit kleinere schuldeisers in de financiële problemen brengen en zullen betalingsregelingen niet in alle gevallen een oplossing bieden, bijvoorbeeld niet bij mensen met problematische schulden. Een algemeen recht op een betalingsregeling is dus niet een passende oplossing voor het probleem dat de debiteuren (verder) in financiële problemen komen doordat zij hun schuld niet altijd in één keer kunnen betalen.
- Wanneer de rechter een betalingsregeling oplegt, is dat in een individuele zaak. De rechter overzicht daarbij niet het collectieve belang. Deze maatregel kan dan ook vooral een meerwaarde hebben als het aantal vorderingen beperkt is. Het afbetalingsplan (fiche I4) biedt een meer collectieve benadering van betalingsregelingen en zal daarom een groter bereik hebben.
- Maatschappelijk verantwoord incasseren c.q. de uitwerking van de rol van een schuldeiser om bij mensen die niet kunnen betalen ruimte te bieden, is uitgewerkt in fiche OV3 (sociale incasso voor schuldeisers). Dit kan schuldeisers aansporen om betalingsregelingen te treffen vóórdat zij overgaan tot incassomaatregelen.
- Een betalingsregeling is niet in alle gevallen een wenselijke oplossing. Indien er sprake is van problematische schulden (en onvoldoende betaalcapaciteit) zijn betalingsregelingen ineffectief en is doorverwijzing naar schuldhulpverlening of de wettelijke schuldsanering (Wsnj) wenselijk.

Gevolgen begroting

- Deze maatregel kan gevolgen hebben voor de rechtspraak. Enerzijds is de verwachting dat de schuldeiser zich meer zal inspannen om tot een betalingsregeling te komen teneinde extra kosten (en een rechtszaak) te voorkomen. Hierdoor kan het aantal invorderingszaken dalen. Anderzijds is de verwachting dat schuldenaren vaker voor de rechter zullen verschijnen en dat het aantal verstekzaken zal dalen. De Raad voor de Rechtspraak heeft in reactie op het conceptwetsvoorstel destijds aangegeven geen substantiële werklastverhoging te verwachten (en dus ook geen kostenverhoging).
- Het creëren van een verplichting tot het aangaan van een betalingsregeling zal bij de rijkspartijen geen of zeer minimaal verschil maken omdat alle grote uitvoeringsorganisaties in de praktijk al ruime mogelijkheden bieden om betalingsregelingen te treffen. Deze maatregel heeft daarom naar verwachting geen budgettaire consequenties voor de Rijkspartijen.

Financiële consequenties burgers/bedrijven

Indien een schuldenaar niet in staat is een vordering in één keer te voldoen, draagt een passende betalingsregeling eraan bij dat de schuld (over langere periode) alsnog wordt voldaan, tegen beperkte kosten. Dat is zowel in het belang van de schuldeiser als van de debiteur.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

- De bevoegdheid van de rechter om een betalingsregeling op te leggen leidt er niet toe dat bepaalde aanspraken van schuldeisers rechtens niet meer invorderbaar zijn. De schuldeiser behoudt de aanspraak op volledige betaling van zijn vordering; de aflossing van de schuld wordt alleen getemporeerd en neergelegd in een voor de schuldenaar financieel haalbare betalingsregeling. Van een aantasting van het eigendomsrecht zoals omschreven in artikel 1 van het Protocol EVRM is geen sprake doordat de vordering van de schuldeiser in zijn geheel in stand blijft.
- De Raad voor de Rechtspraak heeft eerder aangegeven voorstander te zijn van een wettelijke mogelijkheid voor de rechter om een betalingsregeling op te leggen. De Raad heeft aangegeven geen problemen in de uitvoering te verwachten.
- In de consultatie op het wetsvoorstel "opleggen betalingsregeling door de rechter" hebben de incassobranche en deurwaarderij aangegeven dat het wetsvoorstel weinig toe zou

voegen aan de huidige praktijk, waarbij schuldeisers vaak al betalingsregelingen aanbieden. Daarnaast is er twijfel of een rechter voldoende inzicht heeft in de positie van de schuldenaar om vast te stellen welke betalingsregeling passend is. Ook is aangegeven dat het wetsvoorstel geen heldere toetsingscriteria biedt voor rechters en dat het voorstel zal kunnen leiden tot langere procedures en hogere kosten.

- Publieke schuldeisers verrekenen betaalachterstanden in de meeste gevallen met uit te keren bedragen om ervoor te zorgen dat mensen niet te maken krijgen met terugvorderingen. Een uitzoekpunt is hoe deze systematiek zich verhoudt tot het opleggen van een betalingsregeling.
- Bepaalde publieke schuldeisers kunnen zonder tussenkomst van een rechter overgaan tot de executiefase. Alvorens een rechter aan hen een betalingsregeling op kan leggen, dient het bestuursrecht (onder andere de Awb) te worden herzien.⁶⁹
- Regelingen kunnen niet getroffen worden in zaken waarbij de debiteur niet op de zitting is verschenen.

Planning

- Voor dit voorstel moet het Burgerlijk Wetboek worden gewijzigd. Een wetswijziging duurt gemiddeld 2 jaar. Dit is afhankelijk van de capaciteit van wetgeving en beleid bij JenV.
- Indien wetten die betrekking hebben op publieke schuldeisers ook worden gewijzigd, leidt dit mogelijk tot vertraging omdat de wijziging daarmee een stuk ingewikkelder wordt.

Maatschappelijk draagvlak

- Uit het onderzoek 'Betalingsregelingen - Bevorderen van haalbare betalingsregelingen bij private schuldeisers' (2020) blijkt dat een betalingsregeling geen vanzelfsprekendheid is en dat schuldeisers dit middel heel verschillend toepassen. Hoewel het beeld is dat de meeste schuldeisers bereid zijn tot het treffen van een regeling, wordt ook geconstateerd dat er een aanzienlijke groep schuldeisers is die verzoeken van schuldenaren om een betalingsregeling te treffen, afwijst. Ook als de schuldenaar aantoont dat het niet betalen voortkomt uit betalingsonmacht.
- Een algemeen bindend recht op een betalingsregeling kan bij schuldeisers niet op brede acceptatie rekenen. Het recht om een openstaande vordering te innen, is een belangrijk rechtsbeginsel. Zodra een (contractuele) overeenkomst is aangegaan tussen bedrijf en burger, geldt dat de afspraken in deze overeenkomst moeten worden nageleefd.

Doenvermogen/gedragsaspecten

- Schuldenaren zijn zich niet altijd bewust van hun positie en/of het ontbreekt ze aan doenvermogen om te vragen om een betalingsregeling, terwijl dit vaak wel mogelijk is. Bij het proactief aanbieden van een betalingsregeling wordt het doenvermogen ontzien.
- Een betalingsregeling biedt niet de gewenste oplossing voor mensen die problematische schulden hebben. Het risico bestaat dat een betalingsregeling in die situatie functioneert als een middel om tijd te kopen voor de debiteur, in plaats van dat het functioneert als een effectief de-escalatie instrument.

⁶⁹ In het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb wordt een wijziging van artikel 4:86, tweede lid, van de Awb voorgesteld die ervoor moet zorgen dat in een beschikking tot betaling van een geldsom altijd een aanbod tot een betalingsregeling moet staan of de mogelijkheid om te verzoeken om een betalingsregeling wegens het ontbreken van betalingsruimte. Dit wetsvoorstel is momenteel in de fase van consultatie.

Voordelen wegen niet op tegen de nadelen

I18 Gerechtsdeurwaarders in overheidsdienst en één gerechtsdeurwaarder per postcode

Voordelen wegen niet op tegen de nadelen
Fase: Invordering Doel: Betere borging van onafhankelijke positie gerechtsdeurwaarders.
Omschrijving maatregel
<p>Een gerechtsdeurwaarder is zowel een openbaar ambtenaar die vanuit zijn rol het publiek belang dient, als een zelfstandig ondernemer met een winstoogmerk. Die gemengde rol kan zijn onafhankelijke positie onder druk zetten (of in ieder geval de schijn wekken) ondanks dat deze positie al is verbeterd naar aanleiding van de maatregelen vanuit de commissie-Oskam. De volgende maatregelen kunnen eraan bijdragen om de onafhankelijke ambtsbediening te verstevigen:</p> <ol style="list-style-type: none">1. De gerechtsdeurwaarder in overheidsdienst laten treden (publieke functie). Daarmee wordt beoogd dat een gerechtsdeurwaarder vanuit een publieke functie geheel onafhankelijk is en daarmee het belang van een schuldenaar beter kan waarborgen. Ook wordt op deze wijze niet verdiend aan schulden, doordat het volledig in beheer is van de overheid. Hierbij ligt het voor de hand dat ook de werkzaamheden van de huidige Belastingdeurwaarders onder deze vernieuwde publieke functie zullen vallen.2. Het werkgebied van een gerechtsdeurwaarder inperken naar een bepaald gebied (één gerechtsdeurwaarder per postcode). <p>Een alternatieve maatregel is de sociale ministerieplicht en de daarop aangepaste tariefstelling, zoals uitgewerkt in fiche I9.</p>
Achtergrond/rationale
<p><i>Publieke functie</i></p> <ul style="list-style-type: none">- Een gerechtsdeurwaarder heeft een onafhankelijke positie in het rechtsbestel en dient het civiele stelsel te handhaven, zodat afspraken en verplichtingen ook nagekomen worden. De onafhankelijke positie komt nadrukkelijk naar voren in de Gerechtsdeurwaarderswet en in de eed die een gerechtsdeurwaarder aflegt. Hier wordt controle op uitgeoefend door zowel de tuchtrechter als de onafhankelijke toezichthouder.- Tegelijkertijd is een gerechtsdeurwaarder een ondernemer met commerciële belangen die opereert binnen een stelsel waarbij marktwerking voor schuldeisers het uitgangspunt is. Een schuldeiser kan zelf bepalen welke gerechtsdeurwaarder hij inschakelt, waarbij ook geconcurrereerd wordt op de tarieven die voor een schuldeiser in rekening worden gebracht (NB: richting een schuldenaar is er geen marktwerking mogelijk doordat de schuldenaartarieven door de Minister voor Rechtsbescherming worden vastgesteld).- De vergoeding die de gerechtsdeurwaarder van een schuldeiser ontvangt, is afhankelijk van prijsafspraken die met hen worden gemaakt en de ambtshandelingen die worden verricht. Deze werkwijze kan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid onder druk zetten. Hierbij worden er door bepaalde schuldeisers zeer strakke prijsafspraken gemaakt, waardoor de prestatiedruk vergroot kan worden. Een gerechtsdeurwaarder mag op portefeuille niveau geen prijsafspraken maken, die er op gericht zijn dat de opdrachtgever kan verdienen aan ambtshandelingen.- De afgelopen jaren zijn reeds verschillende maatregelen genomen om de onafhankelijkheid van de gerechtsdeurwaarders te versterken. Hierbij kan gedacht worden aan het verbod op <i>kickbackfees</i> en de verhoging van de Btag-tarieven.- Door van de gerechtsdeurwaarder een volledig publieke functie te maken, waarbij de deurwaarders niet meer betaald worden per handeling, maar in dienst zijn van de Staat en daarvoor een vast salaris ontvangen, zijn de verdiensten niet meer afhankelijk van de werkzaamheden die worden verricht. <p><i>Eén deurwaarder per postcode</i></p> <ul style="list-style-type: none">- Sinds 2001 zijn de ambtelijke werkzaamheden van een gerechtsdeurwaarder niet meer beperkt tot een arrondissement, maar zijn zij landelijk bevoegd. Daarnaast hebben overheidsdiensten ook (eigen) belastingdeurwaarders in dienst. Consequentie hiervan is dat een schuldenaar met meerdere deurwaarders te maken kan hebben, zonder dat deurwaarders dit van elkaar weten. Door per regio slechts één deurwaarder actief te laten zijn, wordt geborgd dat deurwaarders een integraal overzicht hebben en wordt voorkomen dat een debiteur te maken krijgt met verschillende deurwaarders. Hiertoe moet er gekomen worden tot een toedeling van verschillende gebieden aan de bestaande deurwaarderskantoren. Deze maatregel is uitvoerbaar in combinatie met de

gerechtsdeurwaarder in overheidsdienst, maar kan mogelijk ook binnen het huidige stelsel, waarbij dan wel marktordeningsvraagstukken gaan spelen gelijk aan de vragen bij een gerechtsdeurwaarder in overheidsdienst. Randvoorwaardelijk is dat dan ook de belastingdeurwaarders meegenomen worden in deze verdeling.

- Voor de burger met schulden is het verwarrend dat er een onderscheid bestaat in welke soort deurwaarder kan worden ingezet in een bepaald gebied. Het zou helpen als er geen onderscheid meer is tussen Belastingdeurwaarders en gerechtsdeurwaarders .

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Publieke functie

- Een transitie naar een nieuw stelsel met een volledig publieke functie voor de deurwaarders is een vergaande maatregel met grote economische effecten voor bestaande ondernemers en majeure financiële consequenties. Hoewel de verwachting is dat deze maatregel de onafhankelijkheid kan verstevigen, is het niet doelmatig gegeven de impact van de maatregel op de huidige gerechtsdeurwaarders.
- Als alle deurwaarders in publieke dienst zijn, kan dat een rem zetten op innovatie in de sector. Gerechtsdeurwaarders zullen minder prikkels ervaren om processen te verbeteren.
- De benodigde financiële middelen roepen de vraag op of dit een doelmatige besteding van overheidsfinanciën is. Alternatieve maatregelen met minder verstreckende (financiële) gevolgen om de afhankelijke positie van gerechtsdeurwaarders te verstevigen zijn een sociaal tarief i.c.m. sociale ministerieplicht (fiche I9) en het herijken van de kostensystematiek waarbij gekeken moet worden waar de kosten neerslaan (I8).

Eén deurwaarder per postcode

- Deze maatregel leidt er toe dat schuldenaren te maken hebben met één deurwaarder. Hierdoor wordt geborgd dat deze deurwaarder zicht heeft op alle mogelijke vorderingen. Op deze manier is er in deze fase van de invorderingsketen een integraal overzicht en kan beter worden beoordeeld of verdere escalatie verstandig is, of dat doorwijzing naar schuldhulpverlening meer voor de hand ligt. Hiervoor is het essentieel dat zowel publieke als private vorderingen in de executiefase worden samengebracht. Het zal nooit een volledig integraal overzicht van alle schulden zijn, omdat mensen ook vorderingen kunnen hebben bij incassobureaus en direct bij schuldeisers, tenzij er een integraal schuldenregister komt waar incassodienstverleners ook toegang toe hebben (zie fiche Ov2c).
- Het economische consumentenverkeer is in sterke mate gedigitaliseerd vanuit landelijke en internationaal opererende bedrijven. Dit is gepaard gegaan met geautomatiseerde bulkincasso vanuit landelijk en internationaal opererende organisaties. Dit maakt het ingewikkeld om te werken met een stelsel waarbij verschillende gebieden aan de bestaande deurwaarderskantoren worden toebedeeld. De consequentie is dan dat schuldeisers diverse contracten moeten afsluiten met verschillende deurwaarders om landelijk de incassowerkzaamheden te laten uitvoeren. Ook is er geen inzicht in wat de gevolgen kunnen zijn voor de continuïteit van gerechtsdeurwaarderskantoren en mogelijke transitiekosten. Daarom is het de vraag of dit een doelmatige maatregel is.
- Een minder vergaande oplossing is betere gegevensuitwisseling of een integraal register van zowel de gerechtelijke als de niet-gerechtelijke vorderingen (zie fiche OV1). Ook een afbetalingsplan is een middel om schulden integraal en collectief te benaderen (zie fiche I4).

Gevolgen begroting

- De overgang naar een volledig publieke functie zal betekenen dat de overheid de huidige gerechtsdeurwaarders zal moeten uitkopen (schadeloos stellen), wat grote financiële consequenties met zich mee zal brengen. De kosten hiervan zijn lastig in te schatten maar te denken valt aan enkele honderden miljoenen aan transitiekosten.
- De wetgeving, beleidsregels, tariefstelling en (bron)systemen van de Belastingdeurwaarders dienen aangesloten te worden op die van de gerechtsdeurwaarders.
- Het in overheidsdienst nemen van (kandidaat) gerechtsdeurwaarders en hun ondersteunende en juridische medewerkers heeft structurele gevolgen voor de Rijksbegroting (personele en materiële kosten). Anderzijds zullen er ontvangsten zijn voor de Rijksoverheid vanuit de tarieven voor ambtshandelingen die bij schuldenaren in rekening worden gebracht. In het civiele domein is het uitgangspunt dat de schuldenaarstarieven in lijn zijn met de huidige ambtsuitoefening van de gerechtsdeurwaarder daarmee kan het verdere financiële gevolgen hebben wanneer er in overheidsdienst andere keuzes gemaakt worden over de kostenstructuur.
- Voordat tot deze maatregel kan worden overgegaan zal een meer gedegen budgettaire analyse nodig zijn.

Financiële consequenties burgers/bedrijven

- Voor de gerechtsdeurwaarderij zal dit leiden tot ingrijpende aanpassingen in de bedrijfsvoering en organisatie.
- De keuze voor een publieke functie kan ertoe leiden dat er minder ruimte wordt ervaren voor innovatie, zoals het opzetten en opschalen van initiatieven die vanuit een specifieke opdrachtgeversrelatie ontstaan. Daarnaast is het risico dat de kosten voor opdrachtgevers zullen stijgen en de activiteiten meer homogeen worden.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

- Wanneer een gerechtsdeurwaarder een volledig publieke functie wordt, moet wetgeving aangepast worden en dienen de gerechtsdeurwaarders uitgekocht te worden. Ook zullen (kandidaat) gerechtsdeurwaarders en ondersteunende en juridische medewerkers bereid gevonden moeten worden in dienst te treden bij de Rijksoverheid.
- De meeste gerechtsdeurwaarders verrichten naast hun ambtshandelingen ook buitengerechtelijke incassowerkzaamheden. In het geval een gerechtsdeurwaarder een volledig publieke functie is, kunnen deze nevenwerkzaamheden niet meer uitgevoerd worden door gerechtsdeurwaarders in publieke functie.
- Omdat gerechtsdeurwaarderskantoren voor wat betreft de ambtshandelingen niet meer functioneren als private ondernemingen betekent dat zij ten aanzien daarvan geen ondernemingsplannen meer aan hoeven te leveren. Het is onduidelijk welke invloed de wijziging van privaat naar publiek heeft op de beloning en de administratieve lasten van het personeel. Aangezien een deel van het personeel onder de CAO Rijk komt te vallen, zullen de loonkosten en werkgeversbijdragen hierop aangepast moeten worden.
- Het dient onderzocht te worden of de voorgestelde maatregelen voldoende waarborgen bieden om daadwerkelijk onafhankelijk te opereren. Een volledig publieke functie gaat gepaard met publieke belangen. Bovendien zullen de tarieven voor schuldeisers gewijzigd moeten worden omdat tarieven als vast tarief gaan gelden, maar dit mogelijk niet voor alle schuldeiserportefeuilles kostendekkend zal zijn. Een alternatieve optie is een tarief voor de-escalatie (mede) betaald door schuldeisers. Zie hiertoe fiche I9.
- Voor het terugbrengen van de functie tot een volledig publieke functie, zal in ieder geval artikel 20 van de Gerechtsdeurwaarderswet (GDW) over nevenwerkzaamheden aangepast moeten worden. Evenals de artikelen waarin verwezen wordt naar artikel 20 GDW (1a, 17, 22, 25c en 28 GDW). Tevens zal in dit geval de Wet Kwaliteit Incassodienstverlening en de Invorderingswet 1990 aangepast moeten worden. Ook zal het toezicht en tuchtrecht anders ingeregeld moeten worden. Voor het beperken van het werkgebied van een gerechtsdeurwaarder tot één postcodegebied, zal artikel 3, eerste lid, van de GDW en artikel 11 van de GDW aangepast moeten worden. In artikel 3, eerste lid, van de GDW staat nu dat de gerechtsdeurwaarder bevoegd is tot het verrichten van ambtshandelingen op het grondgebied van Nederland. De ministerieplicht in artikel 11 van de GDW is nu beperkt tot verzoeken om ambtshandelingen te verrichten binnen het arrondissement waarin de vestigingsplaats van de gerechtsdeurwaarder is gelegen.

Planning

Een complex wetstraject duurt gemiddeld 4-5 jaar. Gezien de complexiteit in de uitvoering is de verwachte inwerkingtreding voor de maatregel op zijn vroegst in de zomer van 2029. Dit is tevens afhankelijk van de beschikbare ambtelijke capaciteit binnen de beleidsdirecties en wetgeving bij JenV.

Maatschappelijk draagvlak

Voor de gerechtsdeurwaarderij zal dit leiden tot ingrijpende aanpassingen in de bedrijfsvoering en organisatie. Gerechtsdeurwaarders zien zichzelf ook als ondernemers en zullen vermoedelijk een rol met alleen een publieke functie niet wenselijk vinden.

Het is onduidelijk of er draagvlak bestaat onder schuldeisers om de functie op deze wijze in te vullen. Zij zullen naar verwachting waarde hechten aan keuzevrijheid en variatie in tarieven, afhankelijk van de kenmerken en de voorwaarden van de opdracht die zij verstrekken.

In 2019 is door de Commissie "tussen ambt en markt" (commissie-Oskam) geconcludeerd dat er geen aanleiding was om de huidige marktwerking af te schaffen, wat het geval is als de gerechtsdeurwaarder een volledige publieke functie wordt. Een zekere correctie van de marktwerking werd echter wenselijk gevonden in het belang van de onafhankelijkheid van de gerechtsdeurwaarder en ter bescherming van mensen met schulden. De commissie hanteerde daarbij als uitgangspunt dat schuldeisers op het niveau van individuele dossiers niet mogen verdienen aan het laten verrichten van ambtshandelingen door gerechtsdeurwaarders. Deze uitgangspunten zijn ook opgenomen in de Gerechtsdeurwaardersverordening en in de herijking van het Btag.

Doenvermogen/gedragsaspecten

N.v.t.

I19 Reguleer het opkopen van schulden beter

Voordelen wegen niet op tegen de nadelen
Fase: Invordering Doel: Excessen voorkomen als gevolg van verkoop vorderingen.
Omschrijving maatregel
Een crediteur kan een vordering overdragen aan een andere partij. Als de crediteur de vordering overdraagt, leidt dit ertoe dat de debiteur te maken krijgt met een andere partij aan wie hij/zij zal moeten betalen. Deze maatregel betreft een verbod op deze wettelijke mogelijkheid voor crediteuren om hun vordering te verkopen.
Achtergrond/rationale
<p>Het overdragen van een vordering is een gebruikelijke handeling in het handelsverkeer die bijdraagt aan de liquiditeit en kredietwaardigheid van ondernemers. Een gevolg van deze maatregel is dat de crediteur het invorderingsrisico niet meer kan overdragen aan een andere partij. Een bekend voorbeeld van verkoop van vorderingen is een tandarts die ervoor kiest om zijn vorderingen op een patiënt (debiteur) te verkopen en over te dragen aan een daartoe gespecialiseerde organisatie, een factoringmaatschappij. De tandarts en de factoringmaatschappij spreken samen een prijs af om de vorderingen over te dragen. Hierbij zal rekening worden gehouden met het feit dat de factoringmaatschappij zowel het administratieve proces als het invorderingsrisico overneemt. De tandarts hoeft zelf geen administratieve handelingen meer te verrichten en de patiënt/debiteur krijgt te maken met een gestroomlijnd proces van een organisatie die gespecialiseerd is in facturatie wat de kwaliteit van de inning ten goede komt. Hiernaast kan een bedrijf een vordering verkopen waarvan het hem zelf niet is gelukt om deze te innen. Naarmate een vordering al langer openstaat, zal de kans dat deze nog geïnd gaat worden kleiner zijn.</p> <p>Het enkel overdragen van een vordering door de crediteur op een andere partij kan niet leiden tot verhoging van de schuld voor de debiteur, alle ophogingen volgen uit het reguliere stelsel van invordering.</p> <p>De gedachte is dat door het verkopen van een vordering er een minder sterke band is tussen crediteur en debiteur. Aangezien deze nieuwe crediteur (opkoper) niet aan klantenbinding hoeft te doen jegens de debiteur, kan dit ertoe leiden dat deze op een hardere manier zal incasseren waar meer kosten mee gepaard gaan. Hiervoor is echter geen bewijs gevonden in het onderzoek wat Ecorys heeft gedaan naar de verkoop van vorderingen⁷⁰. Vorderingen die verkocht worden kunnen zich in verschillende stadia bevinden (zoals de incassofase of de executiefase). Debiteuren kunnen als gevolg van verkoop worden geconfronteerd met kosten van herexecutie (fiche I7). Bij herexecutie wordt een vordering waarvoor vonnis is gehaald en waarbij een gerechtsdeurwaarder eerder niet tot inning is gekomen, op een later moment overgedragen en door de nieuwe crediteur opnieuw ter executie (bij een andere gerechtsdeurwaarder) aangeboden. In dit geval mag de gerechtsdeurwaarder namens de nieuwe crediteur ook de kosten die door de eerste gerechtsdeurwaarder zijn gemaakt innen. Herexecutie is ook mogelijk zonder tussengelegen overdracht, als de oorspronkelijke crediteur eerder niet tot inning is gekomen en het op een later moment opnieuw probeert. Herexecutie is daarmee geen automatisch gevolg van de overdracht van een vordering.</p> <p>Wanneer de koper van de vordering wil dat de debiteur de vordering betaalt, dan is een mededeling van de verkoop van de vordering altijd verplicht. Zonder mededeling aan de debiteur kunnen namelijk geen rechten worden uitgeoefend (zie art. 3:94 BW). Het niet weten wie de crediteur is, kan zich voordoen wanneer een debiteur het overzicht van de totale schuldenlast is kwijtgeraakt of bijvoorbeeld langere tijd de post niet heeft geopend (dit probleem kan worden opgelost wanneer fiche OV1 is gerealiseerd). Per 1 april 2024 is de Wki in werking getreden. De Wki regelt de verplichte registratie in het Register incassodienstverlening door en stelt kwaliteitseisen aan buitengerechtelijke incassodienstverleners. Opkopers van vorderingen die deze bedrijfsmatig innen jegens natuurlijke personen vallen ook onder de registratieplicht. Incassodienstverleners moeten onder meer de vordering inzichtelijk maken (welke overeenkomst of andere titel als grondslag), geordende dossiers bijhouden, vakbekwaam personeel hebben en geen oneigenlijke druk uitoefenen op debiteuren. De Inspectie Justitie en</p>

⁷⁰ Ecorys, *Onderzoek recht op terugkoop verkochte vorderingen*, juli 2019.

Veiligheid houdt toezicht op het naleven van de wettelijke kwaliteitseisen. Incassodienstverleners die vorderingen opkopen en die vervolgens zelf incasseren staan daarmee ook onder toezicht van de Inspectie. De uitwerking van de Wki op de verkoop van vordering wordt expliciet meegenomen in de uitvoeringstoets die een jaar na inwerkingtreding zal worden uitgevoerd. Per 1 oktober 2026 geldt tevens voor deze incassodienstverleners dat wanneer zij, in de nieuwe hoedanigheid van crediteur, niet zijn geregistreerd de debiteur niet is verplicht om tot betaling over te gaan.

De overdracht van een vordering kan er toe leiden dat de BTW die in rekening wordt gebracht over de invorderingskosten niet meer verrekenbaar is en dus wordt doorbelast aan de debiteur. Hierdoor kan het voorkomen dat de totale waarde van de vordering (hoofdsom + kosten) toeneemt als gevolg van verkoop van de vordering. Het verbieden van de verkoop van vorderingen brengt grote economische gevolgen mee waar geen goed zicht op is, zo is uit onderzoek van Ecorys⁷¹ gebleken dat verkoop van vorderingen bijdraagt aan de liquiditeit van de primaire crediteuren, en dat hun kredietwaardigheid daalt als een verbod op verkoop zou worden ingevoerd. In hetzelfde onderzoek werd aangegeven dat een verbod op verkoop van vorderingen kan leiden tot prijsstijgingen en dat crediteuren bepaalde producten en diensten slechts leveren met betaling vooraf, of mogelijk helemaal niet meer te leveren aan risicogroepen. Het is daarom onverstandig deze maatregel ten uitvoer te brengen.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Doeltreffendheid

- De kosten die de debiteur moet betalen zijn niet gekoppeld aan de verkoop van de vordering zelf (met uitzondering van de mogelijke doorbelasting van de BTW over de invorderingskosten aan de debiteur als gevolg van verkoop). Daarom zal een verbod op de verkoop van vorderingen niet leiden tot minder ophoop van schulden. De maatregel is daarmee niet doeltreffend.

Doelmatigheid

- Gezien de economische gevolgen voor de gehele economie is deze maatregel niet doelmatig. De gevolgen van het verbieden van verkoop vorderingen zijn zeer groot, andere maatregelen kunnen met minder negatieve effecten hetzelfde doel behalen.
- Er kunnen door de verkoop van vorderingen echter wel ongewenste situaties ontstaan. Zo kunnen debiteuren worden geconfronteerd met nieuwe kosten die worden gemaakt om de vordering te innen. Hoewel deze kosten dan niet direct een gevolg zijn van de verkoop van de vordering is het wel een indirect gevolg van het (opnieuw) verkopen van vorderingen. Fiche I6 beschrijft maatregelen om hier iets aan te doen en is minder ingrijpend dan het volledig verbieden van de verkoop van vorderingen.

Gevolgen begroting

Het is onbekend of publieke organisaties op deze manier werken en of dit daarmee consequenties heeft voor de overheidsbegroting. Dit zou eerst verder moeten worden onderzocht.

Financiële consequenties burgers/bedrijven

Het verbod op verkoop van vorderingen zal grote consequenties hebben op de liquiditeit van bedrijven die vorderingen verkopen. De grote opkopende partijen zullen verdwijnen als gevolg van het verbod op het verkopen van vorderingen. Het verbod zal bovendien ingrijpende gevolgen hebben voor de financierbaarheid van het MKB en voor de financiële markten, die op voorhand niet te overzien zijn.

Economie

Het overdragen van een vordering is een gebruikelijke handeling in het handelsverkeer die bijdraagt aan de liquiditeit en kredietwaardigheid van ondernemers. Het verbod op verkoop van vorderingen zal grote consequenties hebben op de liquiditeit van bedrijven die vorderingen verkopen.

Het verbod zal bovendien ingrijpende gevolgen hebben voor de financierbaarheid van het MKB en voor de financiële markten, die op voorhand niet te overzien zijn.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

⁷¹ Idem.

Wanneer er een verbod op het verkopen van vorderingen komt zal er een wijziging van het BW moeten plaatsvinden. Dit wetgevingstraject zal tenminste twee jaar duren, maar hoogstwaarschijnlijk langer.

Nagedacht zal moeten worden over de afbakening van een mogelijke maatregel, in hoeverre overgangsrecht nodig is voor verkochte vorderingen die nog in omloop zijn en hoe crediteuren worden voorbereid op wijzigingen.

Tevens zal er moeten worden nagegaan of er nog verdere (negatieve) neveneffecten kunnen ontstaan als gevolg van het verbod op verkoop van vorderingen, omdat wetgeving niet per definitie gericht hoeft te zijn op consumentenkoop. Zo zal gekeken moeten worden naar de effecten van een verbod op de mogelijkheid vorderingen te verpanden en zal moeten worden nagedacht over de gevolgen voor de financiële markten.

Planning

Voor deze maatregel zou een wijziging van het BW moeten plaatsvinden. Een dergelijk wetgevingstraject zal tenminste twee jaar duren, maar hoogstwaarschijnlijk langer. Dit is tevens afhankelijk van de beschikbare ambtelijke capaciteit binnen de beleidsdirectie en wetgeving bij JenV.

Maatschappelijk draagvlak

Crediteuren lopen het risico om zelf in liquiditeitsproblemen te komen indien zij te maken hebben met hoge percentages oninbare vorderingen. De consequentie is tevens dat ondernemers bij een verbod op verkoop van vorderingen zelf meer moeite zullen moeten doen om vorderingen op hun klanten/debiteuren te innen of deze vorderingen mogelijk sneller moeten afboeken. Het is de vraag of dat op draagvlak kan rekenen bij ondernemers. De maatregel heeft mogelijk gevolgen voor de financierbaarheid van het MKB. Het is dus de vraag of de maatregel op draagvlak van zowel het MKB als financiers kan rekenen.

Doenvermogen/gedragsaspecten

Schuldenaren hebben moeite om de juridische terminologie en werkwijze van incassopartners te begrijpen. In het verlengde daarvan weten zij vaak niet wat hun rechten en plichten zijn. Het is van belang dat debiteuren beter worden geïnformeerd over aan wie de vordering verkocht is met welk bedrag, en dat zij worden gewezen op mogelijkheden om bevrijdend te betalen. De fiches I4 en I6 zouden kunnen bijdragen aan het versterken van de informatiepositie van de debiteur.

Schulden oplossen

Basispakket

S1 Kwaliteitsnormen voor schuldhulpverlening

Basispakket
Fase: Schulden oplossen Doel: om te komen tot een uniforme kwaliteitsnorm voor de gemeentelijke schuldhulpverlening
Omschrijving maatregel
<p>Het voorstel is om in de wet een bepaling op te nemen dat er sprake moet zijn "schuldhulpverlening van goede kwaliteit" of een bepaling van vergelijkbare strekking. Daaraan kan eventueel een bepaling worden toegevoegd dat de hulpverlener hulp van goede kwaliteit verleent, voortvloeiend uit de geldende professionele standaard. Gemeenten bevorderen dat er sprake is van goede kwaliteit (inclusief effectiviteit) als ze zelf het beleid uitvoeren, maar ook als ze de uitvoering hebben overgedragen aan een andere organisatie.</p> <p>Aangezien er nog onvoldoende gemeenschappelijke kennis en transparantie is over standaarden van kwaliteit en effectiviteit in de schuldhulpverlening, vraagt dit om een traject waarin kennis wordt opgebouwd om tot bewezen effectieve elementen van dienstverlening te komen, die worden toegepast.</p> <p>De gemeenteraden houden toezicht op de uitvoering. Door transparantie op lokaal niveau kan inzicht in kwaliteit ook landelijk in beeld worden gebracht en gebruikt (bijvoorbeeld door de Arbeidsinspectie en het Rijk vanuit haar systeemverantwoordelijkheid).</p>
Achtergrond/rationale
<p>Individuele beroepsgroepen, zoals advocaten of accountants, mogen inwoners ondersteunen bij het oplossen van diens schuldenlast (art. 48 Wck). Zij hebben reeds te maken met kwaliteitseisen en hebben te maken met het tuchtrecht of andere vormen van gerechtelijke toezicht. Op dit moment zijn er nog geen wettelijke kwaliteitsnormen voor uitvoerders van de Wgs. We zien grote verschillen tussen gemeenten indien het gaat om kwaliteit van schuldhulpverlening. Samen met de VNG, NVVK en Divosa is SZW een traject gestart om de kwaliteit en bereik van schuldhulpverlening te vergroten en de verschillen van gemeenten hierin gelijk te trekken. In de basisdienstverlening zijn geen expliciete kwaliteitseisen opgenomen.</p> <p>De huidige wetgeving schrijft voor dat gemeenten in hun beleidsplan beschrijven welke resultaten de gemeenten wensen te behalen en welke maatregelen ze nemen voor een goede kwaliteit van de schuldhulpverlening, maar laat de invulling daarvan aan gemeenten (Wgs, art. 2, lid 4). Met deze maatregel worden er wettelijke kwaliteitsnormen vastgelegd in de Wgs over de wijze waarop schuldhulpverlening wordt uitgevoerd. Kwaliteit betekent dat de uitvoering van de schuldhulp doeltreffend, doelmatig is en cliëntgericht wordt verleend. In de kwaliteitsnormen wordt opgenomen dat de uitvoerder van de gemeentelijke schuldhulpverlening dient te voldoen aan een persoonscertificering voor schuldhulpverleners. Deze vorm van persoonscertificering moet nader worden uitgewerkt en geladen.</p> <p>De bedoeling is dat duidelijker wordt waar mensen met problematische schulden op mogen rekenen, er over de volle breedte professionele kwaliteit wordt geleverd, er een proces van leren en verbeteren op gang komt en er hulp wordt geboden waarvan duidelijk is dat die effectief is. In dit lerend systeem is ruimte voor "vliegende brigades" die uitvoerders helpen de kwaliteit van de dienstverlening naar een hoger niveau te krijgen conform de inzichten in wat bewezen effectief is. Dan gaat het om de vroegsignalering, screening, contact, (eerste) gesprek, triage, schuldhulpverlening, nazorg, etc.</p> <p>Er is op dit terrein al een aantal behulpzame initiatieven, zoals de Routekaart Financiële Zorgen (VNG), het NVVK kwaliteitskader en de ontwikkeling van een beroepscompetentieprofiel (Schouders Eronder) en van een kennisplein door beroepsverenigingen (SAM en BPSW). Het kwaliteitskader voor schuldhulpverlening dat de NVVK voor haar leden heeft ontwikkeld⁷² oppert prestatiegebieden waarvan gemeenten (of andere bij de NVVK aangesloten uitvoerders) de kwaliteit zouden moeten borgen. Bijv. het inrichten van voldoende scholingsmogelijkheden</p>

⁷² <https://www.nvbk.nl/thema/nvbk-kwaliteitskader>

en het expliciet ontwikkelen van beleid voor de schuldhulpverlening. Het kader beschrijft met name "wat" de gemeenten zou moeten inrichten, niet de wijze waarop. Dit past bij het decentrale kader van de Wgs. Door de kwaliteitsnormen wettelijk te verankeren wordt er inbreuk gedaan op het decentrale karakter van de wet. Inbreuk kan gerechtvaardigd worden, omdat de maatschappelijke problematiek groot is en mensen niet overal gebruik kunnen maken van kwalitatief goede schuldhulpverlening. Hoewel er in de wet ruime kaders zijn gesteld, worden deze niet gemonitord en zijn deze vrij in te vullen door gemeenten. Daarnaast past het realiseren van een wettelijk karakter in de geest van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. In de memorie van toelichting van de wet wordt gesproken over de noodzaak tot standaardisatie van werkafspraken om te kunnen komen tot een effectieve schuldhulpverlening in alle gemeenten. Hierbij geeft de wetgever aan dat de verschillen tussen gemeenten als het gaat om gehanteerde normen in het kader van schuldhulpverlening niet goed zijn voor het vertrouwen van landelijke opererende schuldeisers. In uitvoering van deze maatregel wordt een inhoudelijk kwaliteitskader wettelijk verankerd in de Wgs en wordt het voor schuldhulpverleners (uitvoerders van de Wgs) verplicht om een Kiwa persoonscertificering te behalen.⁷³

De gemeenteraad heeft de taak het gevoerde gemeente beleid en de kwaliteit hiervan te controleren. Doordat er onvoldoende data beschikbaar zijn, zeker over kwaliteit, kan de gemeenteraad haar controlerende taak op dit punt niet goed uitvoeren en wordt er dus niet gehandhaafd op deze maatregel. Om dit risico weg te nemen kan er data worden vergaard middels Datadelen op armoede en schulden (DDAS). Vanaf 2025/2026 kunnen gemeenten gebruik maken van DDAS. Door DDAS dienen gemeenten meer cijfers in kaart te brengen over de effectiviteit van de schuldhulpverlening. Hierdoor krijgen de gemeenteraden meer cijfermatig inzicht in het gevoerde beleid en kunnen zij beter hun controlerende taak uitvoeren.

In het IBO zijn meerdere fiches uitgewerkt die gaan over standaardisatie van schuldhulpverlening. Zo wordt in beleidsoptie S10 de centralisatie van het schuldregelen vorm gegeven. Indien deze nader wordt geïmplementeerd zal deze maatregel enkel betrekking hebben op het opstellen van kwaliteitseisen voor die aspecten van schuldhulpverlening die lokaal belegd blijven. Beleidsoptie S2 is onderdeel van het borgen van kwaliteit, waarin gemeenten zich aan maximale doorlooptijden moeten houden in de uitvoering.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Deze maatregel is doelmatig omdat het leidt tot een uniform kwaliteitskader voor de uitvoerders van de Wgs en overall een betere kwaliteit van de schuldhulpverlening, ongeacht waar iemand woont. Een nevengevolg is dat er sneller een schuldregeling tot stand zal komen, omdat er meer duidelijkheid en eenduidigheid is in de aanpak. De professionaliseringsslag zal ook het contact met schuldeisers verbeteren.

Deze maatregel vraagt om een bijdrage in de ontwikkeling van een lerend netwerk, het opstellen van standaarden en het bevorderen van de naleving ervan.

Kwantitatieve inschatting bijdrage schulden

Het gaat om de mensen die zich (gaan) melden bij gemeenten, mensen die door gemeenten (zullen) worden benaderd en mensen die door gemeenten worden geholpen. Een kwalitatief goede dienstverlening komt processen ten goede en kan leiden tot een beter bereik.

Gevolgen begroting

De schatting is dat deze maatregel jaarlijks rond de 15 miljoen kost. De middelen zullen met name worden gebruikt voor scholingsmogelijkheden, het komen tot een kwaliteitskader gebaseerd op in de praktijk beproefde normen en het aanpassen van het kwaliteitskader op basis van deze informatie, het inrichten van effectieve (ICT)-systemen en de ondersteuning van gemeenten bij de implementatie door organisaties zoals de VNG en Divosa.

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Verder
Uitgaven				5	5	15	15	15	15

Financiële consequenties burgers/bedrijven

⁷³ <https://www.kiwa.com/nl/nl/markten/management-systemen/persoonscertificering/certificeringen/schuldhulpverlener/%22%20/!%20%22:~:text=Kiwa%20neemt%20examens%20af%20om,taxonomie%20van%20de%20verschillende%20Modules>

N.v.t.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

De kwaliteitsnormen zullen eerst moeten worden ontwikkeld en daarna worden ingebed in de Wgs. Het duurt dan ook lang voordat deze maatregel kan worden uitgevoerd. In de tussentijd kunnen gemeenten worden voorbereid op de implementatie van deze maatregel. Dit kan door het maken van bestuurlijke afspraken tussen SZW, VNG en de NVVK waarin de kwaliteitsnormen worden beschreven en hoe implementatie wordt gemonitord.

Om uitvoering te kunnen geven aan deze maatregel is het wenselijk dat de kwaliteitsnormen een basisaanbod beschrijven. Fiche S13 beschrijft een mogelijke invulling van dit aanbod. Daarnaast is het noodzakelijk om in de kwaliteitsnormen op te nemen hoe gemeenten dit aanbod dienen uit te voeren. De kwaliteitsnormen van NVVK kunnen worden toegepast in de uitwerking van deze maatregel. Als aanvulling wordt toegevoegd hoe gemeenten de normen dienen uit te voeren. Een voorbeeld voor een kwaliteitsnorm zal zijn: de gemeenten bieden financiële begeleiding aan inwoners met (lichte)geldzorgen. Dit doen zij in de vorm van budgetbeheer, budgetcoaching of middels het bieden van financieel advies in de vorm van een één op één gesprek of voorlichting. Daarnaast wordt persoonscertificering opgenomen in het kader, hiermee wordt het dus voor gemeentelijke schuldhulpverleners verplicht om te persoonlijke certificering te hebben.

Gemeenten zullen uitvoering geven aan deze maatregel en dienen de kwaliteitsnormen dan ook in te bedden in de lokale schuldhulpverleningsprocessen en beleidskader.

Planning

Allereerst zal er een door de praktijk gedragen kwaliteitskader opgesteld moeten worden, welke daarna in wetgeving moet worden ingebed. Een wetstraject duurt gemiddeld 2 jaar. Voor deze maatregel is de verwachting dat een wetsvoorstel na 3 jaar in werking kan treden, mits er voldoende capaciteit beschikbaar is. Het proces:

- De kwaliteitsnormen van de NVVK verankeren in bestuurlijke afspraken met de VNG, NVVK en SZW
- Looptijd: 1 jaar (Q2 2025)
- Vervolgens wettelijke borging
- Looptijd 2 jaar (Q3 2027)

Inwerkingtreding van de wet: 1 januari 2028

Maatschappelijk draagvlak

Vanuit de politiek klinkt het geluid dat de grote verschillen tussen gemeenten op het gebied van kwaliteit en bereik niet meer uitlegbaar is. Veel partijen pleiten dan ook van een aanpassing van het decentrale stelsel en meer toe te werken naar wettelijke kwaliteitseisen. De verwachting is dat grotere gemeenten, die reeds uitvoering geven aan de kwaliteitseisen van de NVVK, niet zullen schrikken van de wettelijke verankering. Zij leven de normen immers al na. Het zijn met name de kleinere gemeenten die meer tijd nodig hebben om te kunnen voldoen. Dit kan worden opgelost door intensieve begeleiding vanuit de NVVK en VNG om te komen tot implementatie van de normen. Hier zijn wel middelen voor benodigd.

Doenvermogen/gedragsaspecten

Doenvermogen: Gemeenten moeten instaat zijn om te voldoen aan de kwaliteitsnormen dus zullen hun schuldhulpverleners, daar waar nodig, moeten scholen. De schuldhulpverleners moeten instaat zijn om te kunnen handelen volgens die normen.

Gedragseffect: Het effect van de kwaliteitsnormen is dat de gemeente handelt volgens een mate van kwaliteit. Hierdoor is de verwachting dat inwoner sneller een schuldentraject doorloopt en uiteindelijk eerder de stap maakt naar financiële zelfredzaamheid.

S2 Maximale doorlooptijden schuldhulpverlening

Basispakket
Fase: Schulden oplossen Doel: Een inwoner met problematische schulden wordt sneller schuldenvrij.
Omschrijving maatregel
De doorlooptijden van schuldhulpverlening worden wettelijk geborgd bij of krachtens de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs). Hierdoor worden gemeenten gebonden aan bepaalde termijnen voor specifieke onderdelen van de schuldhulpverlening. Zodra de inwoner zich meldt bij de gemeente is er zicht op een termijn waarna de inwoner schuldenvrij wordt verklaard.
Achtergrond/rationale
<p>In de Wgs is niet opgenomen hoelang de periode vanaf intake tot uitstroom duurt. Hierdoor kan het voorkomen dat de fase om te komen tot een minnelijke regeling in de ene gemeente 80 dagen duurt, terwijl de andere gemeente er langer dan 120 dagen over doet. Het hanteren van maximale doorlooptijden is opgenomen in de bestuurlijke afspraken van de basisdienstverlening voor schuldhulpverlening, maar zijn niet wettelijk geborgd en blijven vrijblijvend.</p> <p>Om de verschillen tussen gemeente te verkleinen en inwoners met schulden sneller een schuldenvrije toekomst te bieden is de wettelijke verankering van de maximale doorlooptijden per fase van schuldhulpverlening noodzakelijk. Hieronder zijn de doorlooptijden per fase uiteengezet:</p> <ul style="list-style-type: none">- Aanmeldingsfase: nadat een inwoner zich meldt vindt er binnen 4 weken een intake plaats. Na de intake wordt het plan van aanpak/overeenkomst binnen 4 weken opgesteld. Totale aanmelding, tot en met het versturen van de beschikking met het Plan van Aanpak op hoofdlijnen, duurt maximaal 12 weken.- Stabilisatiefase: Stabilisatie is het in evenwicht brengen en houden van inkomsten en uitgaven van iemand met schulden als een minnelijke schuldregeling mogelijk lijkt.⁷⁴ Dit blijkt in praktijk ongeveer 28 weken te duren, maar is sterk afhankelijk van de situatie van de inwoner. Het is lastig hier een generieke norm op toe te passen.- Schuldregelfase: Daarna heeft de schuldhulpverlener 3 weken de tijd om alle schuldeisers in kaart te brengen. Binnen drie weken wordt een saldo-opgave verzoek naar de schuldeisers gestuurd. De schuldeisers hebben 3 weken de tijd om te reageren. De schuldhulpverlener dient binnen 3 weken te reageren middels een schuldregelingsvoorstel. De schuldeiser heeft vervolgens 3 weken de tijd om te reageren op het voorstel. <p>Wanneer het schuldeisers niet lukt om binnen 21 dagen te reageren kan de schuldhulpverlener de schuldeiser extra tijd geven om te reageren. Dit is dan maximaal 14 dagen. Indien er dan geen reactie komt, komt de schuldregeling niet tot stand en moet de schuldhulpverlener een dwangakkoord aanvragen bij de rechter.</p> <p>Vanaf het moment van aanmelding duurt het, afhankelijk van de lengte van de stabilisatiefase, 52 weken tot dat er een schuldregeling tot stand is gekomen. Dit is langer dan het model van de NVVK, maar het model van de NVVK heeft enkel betrekking op de schuldregelfase, dus niet op aanmeldingsfase en stabilisatiefase. Door de doorlooptijden van de aanmeldings-, stabilisatie- en schuldregelingsfase wettelijk te verankeren dienen gemeenten en ook schuldeisers zich hieraan te houden. Van de schuldeiser wordt verwacht dat invordering wordt stopgezet wanneer de fase van schuldregelen in werking treedt. In de regelgeving wordt opgenomen dat gemeenten van de doorlooptijd mogen afwijken indien de complexiteit van het dossier hierom vraagt, maar dat dit nadrukkelijk onderbouwd moet zijn.</p>
Doelmatigheid en doeltreffendheid
Doeltreffendheid: Door deze maatregel komen er uniforme doorlooptijden in elke gemeente (harmonisatie). Hierdoor zijn er uniforme doorlooptijden in elke gemeente. Het huidige beleid zorgt er voor dat de inwoners soms te lang in een schuldentraject blijven zitten. Anders dan bij het maken van bestuurlijke afspraken zijn gemeenten door wettelijke verankeringen gebonden aan maximale doorlooptijden.

⁷⁴ <https://www.nvbk.nl/ons-werkveld/financiele-begeleiding#:~:text=Stabilisatie%20is%20alleen%20mogelijk%20als,vorm%20beschermingsbewind%2C%20budgetbeheer%20of%20budgetcoaching.>

Doelmatigheid: het kost geen extra geld, het levert wat op, in tijd voor alle partijen. Met invoering van de doorlooptijden is de verwachting dat er sneller een schuldregeling tot stand komt en schuldeisers dus eerder een deel van hun vordering zullen ontvangen. Er is wel een stijging van uitvoeringslasten bij het verplicht stellen van een dwangakkoord te verwachten voor gemeenten, maar dit is naar verwachting lager dan de tijds winst die kan worden geboekt.

Kwantitatieve inschatting bijdrage schulden

In 2023 hebben 79.514 mensen met schulden zich gemeld bij de gemeentelijke schuldhulpverlening. Deze maatregel heeft betrekking op deze gehele groep.

Gevolgen begroting

Gemeenten ontvangen middelen om de schuldhulpverlening voor hun inwoners vorm te geven. Deze maatregel zal niet om extra middelen vragen. Wel zal de regeldruk voor gemeenten iets toenemen door de verplichting tot het behalen van een dwangakkoord wanneer een minnelijke regeling niet tot stand kan komen. Uit gesprekken met de VNG blijkt dat een verzoek tot een dwangakkoord gemiddeld 15 uur vraagt. Gesteld kan worden dat de geschatte regeldrukkosten daarom $15 \text{ uur} \times \text{€}54 = \text{€} 810$ per verzoek tot een dwangakkoord (uitdrukkelijk een gemiddelde) Daar staat tegenover dat de gemeenten per traject ook tijds winst zullen boeken.

Financiële consequenties burgers/bedrijven

N.v.t.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

De maatregel vraagt een wetswijziging, bij of krachtens de Wgs dienen namelijk de minnelijke doorlooptijden te worden verankerd. De verwachting is dat implementatie relatief snel kan gebeuren; veel gemeenten werken al met doorlooptijden. De wijziging vraagt om uitvoeringscapaciteit bij gemeenten: zij zijn straks gebonden aan deze doorlooptijden. Het zal daarom noodzakelijk zijn een Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO) uit te voeren.

Op dit moment worden reactietermijn voor schuldeisers en schuldhulpverleners vastgelegd in de Wet Schuldbemiddeling. De doorlooptijden van de schuldhulpverleningstraject gaat echter verder dan enkel de schuldregelingsfase die begint bij het opvragen van een saldo-opgave. De doorlooptijden betreffen tevens het moment van eerste aanmelding tot aan uitstroom, de wet schuldbemiddeling kent een beperktere reikwijdte hierin. De Wgs beslaat dit proces wél en daarom is wettelijke borging daar passender.

Planning

Om deze maatregel te kunnen uitvoeren dient de Wgs te worden gewijzigd. Een wetstraject duurt gemiddeld 3 jaar. Gezien maximale doorlooptijden zijn opgenomen in de basisdienstverlening is de verwachting dat deze snel wettelijk kunnen worden verankerd. De eerste mogelijkheid tot inwerkingtreding is naar verwachting 1 januari 2027.

Maatschappelijk draagvlak

Vanuit belangenorganisaties worden de noodzaak om maximale doorlooptijden onderschreven.

Doenvermogen/gedragsaspecten

Doenvermogen: Deze maatregel vraagt ook iets van burgers, namelijk actief open staan voor hulp en tijdig reageren op verzoeken van gemeenten omtrent het schuldendossier. Gezien de doelgroep niet altijd financieel en administratief zelfredzaam is, kan het zijn dat de inwoner niet kan voldoen aan het verzoek van gemeenten en gemeenten sluiten daardoor binnen x termijn het dossier. Dat maakt dat enig maatwerk in de praktijk noodzakelijk kan zijn.

Gedragseffect: Zoals eerder beschreven is het effect voor inwoners dat zij sneller schuldenrust ervaren en dus minder financiële stress.

S3 Begeleiding tijdens een WNSP-traject

Basispakket
Fase: Schulden oplossen Doel: De inwoner wordt tijdens een Wsnp-traject begeleid om terugval te voorkomen.
Omschrijving maatregel
Het ontvangen van begeleiding tijdens een Wsnp-traject zal leiden tot financiële zelfredzaamheid. De begeleiding bestaat in deze maatregel uit ondersteuning die naar behoefte van de inwoner kan worden ingezet. Zo kan er gebruik worden gemaakt van budgetcoaching of informatie en advies. Het doel is om iemand financieel zelfredzaam te maken tijdens een Wsnp-traject om een terugval te voorkomen. De uitvoering van deze maatregel ligt bij gemeenten. De begeleiding is vrijwillig en wordt niet opgenomen in de gerechtelijke uitspraak. Het is dan ook geen vereiste voor een schone lei.
Achtergrond/rationale
<p>Uit de schuldenmonitor van stichting BKR blijkt dat er bij één op de tien mensen een terugval heeft binnen een jaar en één derde heeft een terugval binnen vijf jaar. Als het aantal huishoudens met problematische schulden naar beneden moet, dan is niet alleen preventie een belangrijk onderdeel maar ook het terugdringen van terugval. Doordat op 1 juli 2023 het wettelijk traject is verkort, is een inwoner sneller schuldevrij. Om daadwerkelijk tot een gedragsverandering te kunnen komen is het bieden van financiële begeleiding een belangrijk onderdeel. Momenteel ontvangen inwoners in een Wsnp-traject geen begeleiding. De inwoner leert tijdens een Wsnp-traject dus niet om (beter) financieel zelfredzaam te zijn.</p> <p>Een belangrijk aspect in deze maatregel is het vrijwillig karakter. Gedragsinzichten leren dat je gedrag enkel te veranderen is wanneer een persoon daar zelf de meerwaarde van inziet en intrinsiek gemotiveerd is. Wanneer de financiële begeleiding wordt opgelegd aan de inwoner en dus niet zorgt voor intrinsieke motivatie van de inwoner wordt het doel van de financiële begeleiding niet behaald. Bij uitvoering van deze maatregel is het noodzakelijk om in kaart te brengen waarom inwoners wel of geen financiële begeleiding accepteren zodat dit gebruikt kan worden om de intrinsieke motivatie bij inwoners te versterken.</p> <p>Wanneer blijkt dat het effect van deze maatregel uitblijft (als het aantal financiële begeleidingstrajecten gelijk blijft én het aantal gevallen van terugval stijgt) dan is het verplicht stellen van financiële begeleiding een mogelijkheid. In deze maatregel is gekozen om in te zetten op vrijwilligheid gezien de benodigde intrinsieke motivatie van de inwoner om te kunnen komen tot een duurzame gedragsverandering.</p>
Doelmatigheid en doeltreffendheid
<p>Door het bieden van financiële begeleiding tijdens een Wsnp-traject is de verwachting dat de inwoner tijdens het traject financieel zelfredzaam wordt en een terugval wordt voorkomen. Doordat de financiële begeleiding geen verplicht karakter kent, zal dit niet doeltreffend zijn voor iedere inwoner die in een Wsnp-traject zit. Dit raakt enkel de inwoners die intrinsiek gemotiveerd zijn om financieel zelfredzaam te worden. De aanname is dat doeltreffendheid ook bij een verplicht karakter niet wordt behaald omdat gedragsverandering enkel kan plaatsvinden wanneer deze aansluit bij iemands intrinsieke motivatie, deze is niet afdwingbaar.</p> <p>De uitvoering van de financiële begeleiding is een goedkopere optie dan de uitvoering neer te leggen bij de Wsnp-bewindvoerders, zij kennen immers een hoger tarief. Daarnaast zorgt de financiële begeleiding ervoor dat een inwoner financieel zelfredzaam wordt en een terugval (die kosten met zich meebrengt) wordt voorkomen.</p>
Kwantitatieve inschatting bijdrage schulden
In 2022 werden 1877 inwoners toegelaten tot de Wsnp. Deze maatregel heeft betrekking op dit aantal.
Begroting
1877 inwoners kunnen een beroep doen op financiële begeleiding tijdens een WNSP-traject. Om tot een indicatie te komen voor benodigde middelen is uitgegaan van de kosten van een gemiddeld budgetcoach-traject (€50,- euro per uur ⁷⁵). Bij een coaching-traject van 1x per week

⁷⁵ <https://www.independer.nl/algemeen/info/betalingsachterstand/budgetcoaching>

1 uur kost dit € 3.600 per traject (€ 200 p/m × 18 maanden = € 3.600) en dus × 1877 = € 6.757.200. De middelen hiervoor zouden aan het gemeentefonds kunnen worden toegevoegd.

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Verder
Uitgaven				7	7	7	7	7	7

Financiële consequenties burgers/bedrijven

N.v.t.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

Om begeleiding tijdens een WNSP-traject te kunnen bieden is een aanpassing van de Faillissementswet noodzakelijk. Het bieden van begeleiding is al een taak van gemeenten. Er moet voor gezorgd worden dat er een goede samenwerking is tussen gemeenten en Wsnp-bewindvoerder. De Wsnp-bewindvoerder verstrekt de informatie over het begeleidingstraject. Wanneer de inwoner openstaat voor begeleiding is het de taak van de Wsnp-bewindvoerder om de inwoner warm door te verwijzen naar de gemeente. Dit vraagt om enkele handelingen vanuit de Wsnp-bewindvoerders. Vaak werken zij per arrondissement van de rechtbank waardoor er niet altijd kennis is van de lokale partijen die de begeleiding kunnen bieden. De gemeenten stellen de inwoner op de hoogte van de mogelijkheden van begeleiding en plannen een gesprek in met de inwoner.

Het is belangrijk om te monitoren hoe vaak gebruik wordt gemaakt van het begeleidingstraject en dat wordt gemonitord wat succesfactoren zijn om iemand gemotiveerd te krijgen om gebruik te maken van het traject.

Planning

Aangezien de maatregel een wetswijziging bevat, is de gemiddelde doorlooptijd 2 jaar. Dit is afhankelijk van de ambtelijke capaciteit bij zowel SZW als JenV.

Maatschappelijk draagvlak

Er is maatschappelijk draagvlak voor het bieden van begeleiding tijdens de Wsnp. Door de verkorting zijn met name schuldeisers bang dat de inwoner na afloop van de het traject opnieuw betalingsproblemen krijgt. Daarnaast is het doorlopen van een Wsnp-traject een kostbaar instrument om te zetten. We willen dan ook dat een Wsnp-traject succesvol wordt doorlopen maar óók ervoor zorgt dat de inwoner vaardigheden heeft ontwikkeld om financieel zelfredzaam te blijven. Het bieden van begeleiding kan hierbij helpen. Echter is deze maatregel niet verplicht voor de inwoner om te accepteren. Hierdoor blijft de kans op terugval mogelijk en biedt dit mogelijk voor schuldeisers onvoldoende zekerheid indien het gaat om het voorkomen van een terugval.

Doenvermogen/gedragsaspecten

Inwoner met schulden: het doenvermogen komt onder druk te staan bij langdurige stress door onder andere levensgebeurtenissen of financiële problemen. De stap zetten naar begeleiding kan dan groot zijn; anderzijds zal de begeleiding de stress ook kunnen verminderen. De inwoner zal ook een goede wijze geïnformeerd moeten worden over het aanbod.

S4 Eén helder schuldentraject

Basispakket
Fase: Schulden oplossen Doel: Eén helder traject voor natuurlijke personen om schulden op te lossen.
Omschrijving maatregel
Mensen met problematische schulden die niet meer in staat zijn zelf hun schulden op te lossen, kunnen gebruik maken van één helder traject om hun schulden te saneren. De kern is om de weg naar een onderhands (dwang)akkoord zo eenvoudig mogelijk te maken. Deze maatregel is geïnspireerd op de Wet homologatie onderhands akkoord (Whoa), dat onderdeel is van de Faillissementswet, maar houdt rekening met de relevante verschillen bij natuurlijke personen. Met dit traject houdt de Wsnp op te bestaan en vervallen de onderdelen in de Wgs die zien op de minnelijke schuldregelingen. De Wgs blijft wel bestaan voor o.a. vroegsignalering en nazorg.
Achtergrond/rationale
<p>Op dit moment zijn er twee routes om schulden op te lossen: het minnelijk traject (Wgs) en de wettelijke schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp). Wanneer minnelijk niet tot een akkoord wordt gekomen, dient de Wsnp als sluitstuk. In bepaalde gevallen kan iemand ook rechtstreeks naar de Wsnp, bijvoorbeeld wanneer de totale schuldenlast niet is vast te stellen. In de praktijk worden beide trajecten als concurrenten van elkaar gezien in plaats van aanvullend op elkaar zoals ze bedoeld zijn: eerst minnelijk proberen zonder rechter, lukt dat niet dan door naar de rechter voor een dwangakkoord of voor een Wsnp-traject dat moet eindigen in een "schone lei" voor de debiteur.</p> <p>Vaak wordt er onnodig lang geprobeerd er minnelijk uit te komen. De toegang tot de Wsnp wordt als ingewikkeld en tijdrovend ervaren door schuldhulpverleners, waardoor die route vaak niet wordt aangeraden aan inwoners met problematische schulden. Dat terwijl de Wsnp juist bedoeld is als stok achter de deur: het merendeel van de problematische schulden moest soepel in het minnelijke traject worden opgelost met aandacht voor onderliggende problematiek. De praktijk is dat de Wsnp route steeds minder wordt gebruikt, dit terwijl het aantal minnelijke trajecten ook afneemt en het aantal huishoudens met problematische schulden hoog blijft. Het verschil tussen het minnelijk en wettelijk traject is voor mensen met schulden daarnaast vaak niet goed te begrijpen, werkt strategische gedrag van de uitvoerende en betrokken partijen in de hand en maakt het schuldentraject richting een schuldenvrije oplossing langer dan nodig.</p> <p>Het voorstel is het minnelijk en wettelijk traject samen te voegen tot één traject. Het is toegankelijk voor mensen die in de situatie verkeren waarin redelijkerwijs is te voorzien dat zij niet kunnen voortgaan met het betalen van hun schulden of in de toestand verkeren dat ze zijn opgehouden te betalen. Met de maatregel wordt beoogd een eenduidig traject voor de inwoner te maken, met één uitvoerder (ongeacht of er een rechter aan te pas komt of niet) en één traject dat overal in Nederland dezelfde voorwaarden en uitvoering kent (ongeacht waar je woont of wie het traject uitvoert). Daarbij krijgen mensen meer ruimte kiezen door wie ze het traject laten uitvoeren. Zo kunnen inwoners met financieel complexe problemen, waarvoor de kennis bij (kleine) gemeenten ontbreekt, sneller worden doorverwezen en/of geholpen door specialisten op dat gebied. Of als mensen liever door een andere partij dan de overheid worden geholpen. In die gevallen kunnen mensen een beroep doen op de partijen zoals die artikel 48 Wck zijn genoemd.⁷⁶</p> <p>Ook voor schuldeisers wordt transparanter wat ze van het traject kunnen verwachten, welke opties het voor hen biedt en wat de gevolgen daarvan zijn. Daarnaast is het voor professionals die het traject uitvoeren eenvoudiger, omdat door iedereen eenzelfde traject wordt aangeboden. Er zijn geen overdrachtsmomenten meer van het ene naar het andere traject. De kaders en termijnen zijn helder, zodat zowel de crediteur als de debiteur voldoende waarborgen heeft in het gehele traject. Zo weet de debiteur precies wat hij van het traject kan en mag verwachten</p>

⁷⁶ Op grond van artikel 48 Wck zijn een aantal partijen, naast de gemeenten, bevoegd tot het uitvoeren van een minnelijke schuldregeling: gemeentelijke kredietbanken of andere door gemeenten gehouden instellingen, advocaten, curatoren en bewindvoerders ingevolge de Faillissementswet aangesteld, notarissen, deurwaarders, registeraccountants en accountants-administratieconsulenten.

en wat er van hem wordt verwacht. Voor de crediteur geldt hetzelfde en hij heeft daarnaast de waarborg van een rechterlijke toets, indien hij niet akkoord gaat met het minnelijke voorstel.

De maatregel bevat elementen die op dit moment al in de praktijk worden toegepast in het minnelijke en/of wettelijke traject. Deze trajecten worden als het ware in elkaar geschoven en gecombineerd met elementen die ontleend worden aan de WHOA voor ondernemers.⁷⁷ Het traject bevat in ieder geval de volgende elementen:

- **Transparantie:** Als de debiteur een traject start en een partij vraagt de uitvoering op zich te nemen, dan wordt het traject aangekondigd, zodat schuldeisers daar kennis van kunnen nemen en zich met hun vordering melden bij de uitvoerder van de schuldregeling. De uitvoerende partij heeft een onderzoeksplicht ten aanzien van het vermogen van de debiteur, zodat de crediteuren er zeker van kunnen zijn dat het maximale wordt ingezet om de crediteuren af te betalen.
- **Uitvoering en termijnen:** Het traject kan worden uitgevoerd door alle partijen die bevoegd zijn om aan schuldbemiddeling te doen (dus gemeenten, Wsnp-bewindvoerders, accountants en andere art. 48 Wck partijen). Voor alle uitvoerders gelden dezelfde eisen en voorwaarden ten aanzien van de (kwaliteit van de) uitvoering, de termijnen en financiering. In het traject worden vaste en nader te bepalen termijnen opgenomen voor de uitvoering waarbinnen bepaalde stappen gezet moeten worden (zoals de vooraankondiging, het doen van een voorstel richting de schuldeisers, etc.).
- **Automatisch moratorium:** Zodra er wordt gestart met de voorbereiding van het schuldregelingsvoorstel en de schuldregeling wordt aangekondigd, treedt een algehele incassostop in werking. Dit zorgt ervoor dat verhaalsmogelijkheden niet meer zijn toegestaan (m.u.v. expliciete toestemming van de rechtbank). De duur van het moratorium is drie maanden met de mogelijkheid om dit eenmalig met dezelfde periode te verlengen. De termijn van het moratorium kan ingekort worden als het integrale schuldenoverzicht operationeel is, omdat er dan snel inzicht is in al iemands schulden (zie fiche Ov1).
- **Stok achter de deur:** Het traject verloopt, indien mogelijk, zonder tussenkomst van de rechter. Wanneer schuldeisers akkoord gaan met het schuldregelingsvoorstel komt de schuldregeling tot stand en kan die van start gaan. Bestaande convenanten tussen schuldeisers en schuldhulpverleners kunnen hierbij van pas komen, bijvoorbeeld m.b.t. Collectief Schuldregelen, waarbij schuldeisers op voorhand akkoord gaan met een schuldregelingsvoorstel.⁷⁸ Wanneer enkele schuldeisers niet akkoord gaan, staat de mogelijkheid open om de rechter zich te laten buigen over het schuldregelingsvoorstel. De rechter kan de schuldregeling algemeen verbindend verklaren voor alle schuldeisers. Tegen deze uitspraak is geen hoger beroep mogelijk.
- **Financiering:** Voor de uitvoering van het traject zijn vastgestelde tarieven beschikbaar die voor alle uitvoerders gelijk zijn. De financiering daarvan verloopt via de overheid wanneer de schuldregeling zonder tussenkomst van de rechter tot stand kan komen. Wanneer de rechter uitspraak moet doen over de schuldregeling wordt de vergoeding uit boedel gefinancierd. Dit dient als een extra stimulans om minnelijk tot een akkoord te komen.

Resultaat: Voor de debiteur is de uitkomst van de schuldregeling een schone lei. Dit betekent dat de schulden die onder de werking van de schuldregeling vallen niet meer opeisbaar zijn. Daarmee kunnen mensen weer verder met hun leven ("doorstart").

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Doelmatigheid

Deze maatregel is een doelmatige manier om te komen tot één helder traject voor het oplossen van schulden, met daarbij de benodigde waarborgen voor zowel de persoon met problematische schulden als de betrokken schuldeisers. Nu is er vaak overlap tussen de twee trajecten en kan er sprake zijn van vertraging als het te lang duurt voordat er duidelijkheid is of het minnelijke traject slaagt of iemand door moet naar de Wsnp. Ook duren trajecten soms langer dan noodzakelijk, waardoor mensen langer in onzekerheid verkeren en een duurzame oplossing op zich laat wachten. Dit is onwenselijk, omdat dit onnodige stress met zich meebrengt, maar ook

⁷⁷ Reinout Wibier, "Drie dringende wetswijzingen voor natuurlijke personen met schulden," *Tijdschrift voor Insolventierecht*, no. 4 (2023).

⁷⁸ <https://www.schuldenlab.nl/schuldhulpmethoden/collectief-schuldregelen>.

voor schuldeisers, omdat vorderingen onnodig lang blijven open staan. Overlap in werkzaamheden zal met één traject niet meer voorkomen. Daarnaast is het door de vastgestelde tarieven direct duidelijk wat een traject kost, terwijl dat op dit moment moeilijk te bepalen is. Ook is de verwachting dat doordat er vastgestelde kaders met termijnen zijn opgesteld en het proces soepeler verloopt dan nu, de huidige middelen efficiënter kunnen worden ingezet. De financiering is daarmee doelmatiger dan in het huidige systeem.

Doeltreffendheid

Het doel is om te komen tot één duidelijk schuldentraject voor inwoners met problematische schulden. Door het minnelijk traject samen te voegen met het wettelijk traject ontstaat er één traject, waarvan naar verwachting meer mensen gebruik zullen maken.

Gevolgen begroting

De maatregel kan voor het huidig aantal jaarlijkse trajecten (17.000) budgetneutraal worden gefinancierd. De verwachting is dat in het jaar na instelling van dit traject de kosten zullen oplopen, omdat er meer trajecten aangeboden zullen worden door bijvoorbeeld Wsnp-bewindvoerders dan nu het geval is. De inschatting van de kosten per traject bedragen ongeveer €8000-.⁷⁹ Dit is exclusief de kosten van de rechtspraak, omdat nog niet is vast te stellen hoeveel zaken door de rechter bekrachtigd moeten worden.

Er zijn twee opties voor de financiering:

1. Er kan voor gekozen worden om de financiering van gemeenten (met hun wettelijke verantwoordelijkheid voor schuldhulpverlening) te laten zoals die nu is, dus via de Algemene Uitkering in het Gemeentefonds. De trajecten die worden uitgevoerd door de overige uitvoerders worden dan gefinancierd vanuit de (aanvullende) Wsnp-middelen.
2. Een andere optie is om de kosten voor uitvoering van het minnelijke traject en de Wsnp centraal te bundelen en de uitvoerders (gemeenten en andere partijen) rechtstreeks vanuit het Rijk te financieren (mogelijk in combinatie met het fiche "centraliseren schuldregelen").

Financiële consequenties burgers/bedrijven

Niet van toepassing.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

De maatregel vraagt vergaande wijzigingen van enkele bestaande wetten, zoals de Wgs en de Faillissementswet waarin de Wsnp is geregeld. Het huidige minnelijke en wettelijke traject gaan namelijk op in één traject om de schulden op te lossen, wat de andere trajecten overbodig maakt. Dit maakt dat de maatregel niet op korte termijn in te voeren is.

Qua uitvoerbaarheid is de inschatting dat de maatregel goed uitvoerbaar is, omdat partijen deze werkzaamheden al (kunnen) verrichten. De uitvoeringslasten kunnen namelijk over meerdere uitvoerders worden verdeeld en veel van deze uitvoerders staan nu al klaar om meer casussen op te pakken. Wel zal er gekeken moeten worden waar de verantwoordelijkheid voor de uitvoering komt te liggen. Nu zijn er wettelijke kaders voor gemeenten (verantwoordelijk voor uitvoering schuldhulpverlening) en Wsnp-bewindvoerders (verantwoordelijk voor uitvoering Wsnp). Om te voorkomen dat moeilijke gevallen niet worden opgepakt, moet bovendien geregeld worden dat één (of meerdere) partij(en) de wettelijke verantwoordelijkheid draagt om mensen met problematische schulden naar een oplossing te begeleiden.

Een ander vraagstuk is het toezicht op de uitvoering van het traject. Het toezicht op deze partijen is nu bij iedere uitvoerder anders ingeregeld en de intensiteit van het toezicht verschilt. Nader zal moeten worden bezien hoe het toezicht zo uniform mogelijk te organiseren.

Planning

Een complex wetstraject duurt gemiddeld 4-5 jaar. Gezien de complexiteit in de uitvoering van de maatregel (we hebben te maken met meerdere uitvoerders) en de stelselwijziging die deze maatregel vraagt, is de verwachte inwerkingtreding voor de maatregel op zijn vroegst in 2029. Dit is tevens afhankelijk van de beschikbare ambtelijke capaciteit binnen de beleidsdirecties en wetgeving bij zowel SZW als JenV.

Maatschappelijk draagvlak

⁷⁹ Purpose, Meetbare en merkbare waarde van financiële hulpverlening, april 2022.

Mensen met problematische schulden moeten zo snel mogelijk een oplossing worden geboden voor de schuldenlast. In praktijk blijkt dat het voor hen niet uit maakt wie het traject uitvoert als een oplossing maar zo snel mogelijk tot stand kan komen. Dit zorgt namelijk voor schuldenrust. Daarnaast is zichtbaar dat de huidige uitvoerders van de Wsnp tevens de wens hebben om het minnelijk traject uit te voeren. Schuldeisers hebben behoefte aan duidelijke termijnen en waarborgen dat alles ingezet wordt wat noodzakelijk en haalbaar is. Hieruit kan geconcludeerd worden dat samenvoeging van de trajecten niet als een belemmering wordt beschouwd. Wel moet er duidelijkheid zijn in de wijze van financiering voor de uitvoerders van deze maatregel. Bij gemeenten zullen vragen bestaan over wat de regeling voor hen betekent en hoe een traject dat ze niet zelf uitvoeren goed wordt aansluiten op andere vormen van hulp.

Doenvermogen/gedragsaspecten

De maatregel biedt (meer) duidelijkheid over wat mensen kunnen verwachten van het schuldentraject. Aan het huidige ingewikkelde duale stelsel komt een einde.

S5 Toegang tot ondersteuning bij lichte geldzorgen

Basispakket
Fase: Ontstaan/overstijgend Doel: het verminderen van het aantal huishoudens waarbij schulden problematisch worden door in te zetten op financiële begeleiding.
Omschrijving maatregel
Iedere inwoner met lichte geldzorgen kan financiële begeleiding ontvangen bij gemeenten. Financiële begeleiding omvat in deze maatregel het bieden van budgetcoaching, het treffen van een betalingsregeling en/of het bieden van informatie en advies. Financiële begeleiding is een bestaand instrument dat echter nog niet door elke gemeente wordt ingezet. Deze maatregel heeft betrekking op inwoners die kampen met geldzorgen en hiervoor hulp willen, maar waarvan de situatie (nog) niet problematisch is. Deze maatregel richt zich dan ook op preventie en heeft als doel de inwoner financiële vaardigheden aan te leren en/of te helpen met lichte vormen van ondersteuning, zodat de zorgen niet uitmonden in problematische schulden. Deze maatregel vraagt om een aanscherping van het huidige beleid. De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening dient hiervoor aangepast te worden.
Achtergrond/rationale
<p>In de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) hebben gemeenten de wettelijke verplichting tot het bieden van integrale schuldhulpverlening. In de Memorie van Toelichting is dit verder aangeduid als: activiteiten die gericht zijn op preventie om problematische schulden zoveel mogelijk te voorkomen door bijvoorbeeld voorlichting, vroegsignalering, bestrijding van niet gebruik of budgetbegeleiding. In de praktijk blijkt echter dat gemeenten niet iedereen toelaten tot de schuldhulpverlening. Als maatstaf tot toelating wordt "problematische schulden" gehanteerd. Schulden zijn problematisch als de som van de geëiste maandelijkse aflossingen op schulden en betalingsachterstanden hoger is dan de aflossingscapaciteit over een bepaalde periode (vaak 36 maanden). In de praktijk is dan ook zichtbaar dat inwoners met lichtere geldzorgen, die nog niet voldoen aan het 'problematische schulden' criterium de toegang tot de Wgs wordt ontzegd. Dit is onwenselijk, omdat een preventieve aanpak kan leiden tot het voorkomen van een problematische schuld. Daarnaast zijn de maatschappelijke kosten van schulden hoog: armoede, sociale uitsluiting, huisuitzetting, onverzekerbaarheid, afsluitingen van gas en licht, etc.</p> <p>De maatregel is een wettelijke invulling van het begrip 'integrale schuldhulpverlening'. Dit raakt aan het decentrale stelsel, waarbinnen gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor de inrichting en vormgeving van hun schuldhulpverlening. Door uitvoering van deze maatregel wordt het decentrale karakter van de gemeentelijke schuldhulpverlening ingeperkt. Dit is echter verenigbaar door de zichtbare verschillen tussen gemeenten. Hier worden inwoners met lichte geldzorgen uitgesloten van begeleiding en ondersteuning, terwijl zij wel de stap naar hulp hebben gemaakt: iets wat we juist graag zien en aanmoedigen. Het is onwenselijk dat mensen die aankloppen voor (lichte) hulp de deur worden gewezen. Door de Wgs nader te verscherpen en preventie van problematische schulden een prominentere positie te geven is de verwachting dat het aantal mensen met problematische schulden zal afnemen, omdat inwoners sneller begeleiding kunnen ontvangen van de gemeenten.</p>
Doelmatigheid en doeltreffendheid
<p>Het bieden van financiële begeleiding wanneer er lichtere zorgen zijn, zorgt ervoor dat schulden niet uitmonden in problematische schulden. Het doel is dan ook om te voorkomen dat financiële zorgen problematisch worden. Doordat inwoners met lichte geldzorgen ondersteuning ontvangen via de gemeente krijgen zij financiële vaardigheden aangeleerd of ondersteuning aangeboden waardoor escalatie van de schulden wordt voorkomen. Deze maatregel is dan ook doeltreffend.</p> <p>Gemeenten ontvangen reeds middelen om uitvoering te bieden aan de Wgs. Dit valt dan ook binnen de scope van middelen die gemeenten ontvangen. Deze maatregel is daarmee budgetneutraal. Deze maatregel vraagt wel capaciteit om de Wgs te wijzigen. Dit staat echter niet in verhouding tot de maatschappelijke kosten die ontstaan wanneer er niet preventief wordt ingezet op het voorkomen van problematische schulden. Daarnaast zou de inzet in een vroeger stadium ook moeten voorkomen dat mensen later terugkomen met een problematische schuld,</p>

wat meer en langduriger capaciteit vergt. Een preventieve inzet zou zichzelf terug moeten verdienen.

Gevolgen begroting

Deze maatregel is budgettair neutraal.

Financiële consequenties burgers/bedrijven

N.v.t.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

De gemeenten zijn belast met de uitvoering van de Wgs en dus de integrale schuldhulpverlening waar ook preventieve acties onder vallen, zoals het bieden van financiële begeleiding. Hoewel wettelijke borging geregeld is, wordt dit niet door iedere gemeente uitgevoerd. Dit vraagt dan ook om een verscherping de Wgs, maar ook om nadere toezichthoudende maatregelen. Vanaf 2025 gaat het programma DDAS (Data delen armoede en schulden) van start. Om te monitoren of gemeenten daadwerkelijk preventieaanbod inzetten en in welke vorm kan dit worden uitgevraagd in DDAS. Op die wijze komt er cijfermatig inzicht in de toepassing van deze maatregel en kunnen gemeenteraden beter sturen op de naleving van de Wgs.

De wijze waarop gemeenten de preventieactiviteiten dienen te bieden is aan gemeenten zelf. De Wgs is een decentrale wet, de wet bepaald wat gemeenten dienen te regelen niet de wijze waarop. Wel wordt er in de MvT nauwe aandacht besteed in de wijze waarop gemeenten kunnen voldoen aan de wettelijke vereisten van het inrichten van preventieactiviteiten.

Planning

Om deze maatregel te kunnen uitvoeren dient de Wgs te worden gewijzigd. Een wetstraject duurt gemiddeld 2 jaar. Echter dient er rekening gehouden te worden met de voorbereiding van implementatie. Openstaand vraagstuk is het behoud van het decentrale karakter van de Wgs in relatie tot deze maatregel. De verwachting is dan ook dat dit een traject wordt van 3 jaar, mits er ambtelijk capaciteit beschikbaar is. De eerste mogelijkheid tot inwerkingtreding is naar verwachting 1 juli 2027.

Maatschappelijk draagvlak

Het bieden van financiële begeleiding om schuldenescalatie te voorkomen wordt als passend bij de huidige tijdsgeest ervaren. Sinds de verkorting van zowel het minnelijke als wettelijke traject wordt er nauw ingezet op het bieden van nazorg, dit omdat moet worden voorkomen dat een inwoner opnieuw in een schulden situatie te terecht komt. Nog beter is om in te zetten op het voorkomen van een dergelijk traject. Financiële stress wordt voorkomen bij de inwoner. Daarnaast is het wenselijk voor bedrijven om te weten dat een inwoner tijdige ondersteuning kan ontvangen wanneer er toch sprake is van financiële zorgen/een betaalachterstand. Ook is er een grotere kans dat de volledige schuld wordt terugbetaald, wat gunstig is voor de schuldeiser. Maatschappelijk gezien is deze maatregel dan ook niet gevoelig en geheel passend bij het "voorkomen is beter dan genezen" perspectief.

Doenvermogen/gedragsaspecten

Doenvermogen: Deze maatregel zorgt ervoor dat het doenvermogen van burgers wordt verbeterd. Zij krijgen door middel van financiële begeleiding financiële vaardigheden aangereikt waardoor zij in staat zijn om financieel gezond te blijven/te worden en waarbij wordt voorkomen dat de situatie escaleert.

Gedragseffecten: Door het bieden van financiële begeleiding is de verwachting dat de inwoner gezondere financiële keuzes kan maken en hierdoor een problematische schulden situatie wordt voorkomen.

Aanvullende maatregelen

S6 Opschalen van landelijke initiatieven

Aanvullende maatregel
Fase: Schulden oplossen Doel: Uniformiteit in de implementatie van bewezen effectieve initiatieven door gemeenten.
Omschrijving maatregel
Alle gemeenten worden verplicht (of gestimuleerd) om aan de volgende drie landelijk bewezen effectieve initiatieven deel te nemen: <ol style="list-style-type: none">1. Nederlandse Schuldhulproute (NSR);2. Verwijsindex Schuldhulpverlening (Vish);3. Schuldenknooppunt. <p>NSR: De NSR probeert mensen met geldzorgen eerder te vinden, te bereiken en in contact te brengen met passende hulp. Via een online test, chat of telefoonnummer krijgen mensen inzicht in hun financiële situatie en kunnen ze direct in contact worden gebracht met hulp die past bij hun situatie.</p> <p>Reden voor verplichting: Geldfit (initiatief van NSR) verwijst inwoners met geldzorgen altijd door naar zijn of haar gemeente en inwoners van gemeenten die al deelnemen aan Geldfit worden direct naar het juiste loket in die gemeente geleid, bijvoorbeeld naar het juiste wijkteam. De impactmeting wijst op aanzienlijke individuele en maatschappelijke besparingen.⁸⁰</p> <p>Vish: Vish is het middel voor communicatie door gemeenten met deurwaarders. Met Vish kunnen deurwaarders nagaan of personen zich in een schuldhulpverleningstraject bij de gemeente bevinden. Vish draagt bij aan een compleet en actueel beeld of mensen zich in een schuldhulpverleningstraject bevinden, creëert een goede informatiepositie voor alle betrokkenen en voorkomt onnodige toename van schulden.</p> <p>Reden voor verplichting: Doordat gemeenten zijn aangesloten bij Vish kunnen deurwaarders zien welke inwoners in die gemeente zich al in een schuldhulpverleningstraject bevinden. Zij zullen die inwoners dan niet met extra beslagen belasten.</p> <p>Schuldenknooppunt: Het Schuldenknooppunt is het middel voor communicatie over betalingsachterstanden tussen schuldhulpverlening en schuldeisers. Het Schuldenknooppunt is een publiek-private samenwerking, die de gegevensuitwisseling tussen schuldhulpverleners en schuldeisers makkelijker en sneller maakt.</p> <p>Reden voor verplichting: Als gemeenten deelnemen aan het Schuldenknooppunt gaat de inventarisatie van schulden sneller en kunnen schuldregelingen veel sneller tot stand komen (van gemiddeld 45 dagen naar soms 2 dagen).</p> <p>Deze maatregel is gericht op gemeenten. Gemeenten worden verplicht om drie bewezen effectieve initiatieven te implementeren.</p> <p>Met een verplichtend karakter is de effectiviteit van deze maatregel het grootst. Hiervoor dient:</p> <ul style="list-style-type: none">- Een sterkere centrale sturing te worden verankerd, bijvoorbeeld door aanpassing van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs). Het verplichten van de drie initiatieven past echter niet goed in het huidige decentrale stelsel van schuldhulpverlening. Een andere optie is om bestuurlijke afspraken te maken en (financiële) drempels weg te nemen die gemeenten ervaren bij het aansluiten bij de drie initiatieven (zie verder bij 'juridische toets').- De financiële middelen zijn expliciet bedoeld om aan te sluiten bij de initiatieven. Dit kan rechtstreeks aan gemeenten worden uitgekeerd via een specifieke uitkering, via een subsidie vanuit het Rijk aan de desbetreffende initiatieven, of bij bestuurlijke afspraken via een toevoeging aan de algemene uitkering van het Gemeentefonds.
Achtergrond/rationale
SZW is stelselverantwoordelijk voor de Wgs en daarmee ook voor een goede inrichting van het stelsel van schuldhulpverlening. Gemeenten hebben beleidsvrijheid bij de vormgeving en

⁸⁰ Deloitte en Schuldenlab NL, *Nederlandse Schuldhulproute – Impactmeting 2020, 2021*. De NSR met Geldfit zou een impact hebben van in het totaal € 78 mln voor stakeholders en € 102 mln op het BBP in 2020.

uitvoering van de schuldhulpverlening. De keuze voor het wel/niet aansluiten bij bewezen effectieve initiatieven valt onder die beleidsvrijheid. Momenteel hebben niet alle gemeenten zich aangesloten bij de drie initiatieven.

Om de effectiviteit van de schuldhulpverleningsketen overall te verbeteren en de kwaliteitsverschillen tussen gemeenten te verminderen is het wenselijk dat alle gemeenten gebruik maken van dezelfde bewezen effectieve initiatieven. Het zou niet mogen uitmaken in welke woonplaats iemand woont of een bepaald initiatief beschikbaar is. De keuze van gemeenten om wel/niet aan te sluiten kan verschillende redenen hebben:

- Een financiële component: gemeenten dienen namelijk een vergoeding te betalen voor het gebruik van het initiatief.
- Gebrek aan kennis: onduidelijk is of alle gemeenten volledig op de hoogte zijn van de mogelijkheid tot aansluiting.
- Gemeenten vinden dat het probleem waarop het initiatief zich richt zelf al langs andere weg hebben aangepakt.
- Gemeenten hebben voor een ander initiatief hebben gekozen.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Deelname aan Vish is gratis. De initiatieven NSR en Schuldenknooppunt vragen om een eigen bijdrage van gemeenten. Gemeenten zullen vragen om een vergoeding van deze kosten als zij worden verplicht om deze kosten te maken. Voor het financieringsmodel zijn er drie opties:

1. Middelen worden rechtstreeks aan gemeenten verstrekt (via Specifieke uitkering /Doeluitkering/Algemene uitkering).
2. De eigen bijdrage van gemeenten wordt via een subsidie door het Rijk aan de aanbieder betaald. Schuldenknooppunt heeft bijvoorbeeld al een subsidierelatie met het Rijk. Kanttekening: 1) bij het verstrekken van subsidie aan NSR of het Schuldenknooppunt (Vish is gratis) is er is een staatssteuntoets noodzakelijk, die nog niet is uitgevoerd. 2) na vijf jaar subsidieverstrekking moet er een instellingssubsidie volgen die aan strenge criteria moet voldoen.
3. De initiatieven worden genationaliseerd/centraal vanuit SZW aangeboden waardoor gemeenten niet meer met abonnementskosten te maken krijgen, hoogstens met implementatiekosten.

Kanttekeningen: de vormgeving van de financiering vergt doordenking, ook in relatie tot de gehele infrastructuur in de schuldenketen. Door gemeenten te verplichten om bij de drie initiatieven aan te sluiten, wordt de effectiviteit van de keten verhoogd en de verschillen in de basisdienstverlening naar burgers verkleind. Dat maakt de maatregel doeltreffend. Gegeven de beperkte kosten is er ook sprake van een doelmatige maatregel.

Gevolgen begroting

In mln. €	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Verder
Uitgaven									
NSR				0,3	0,5	0,8	0,8	0,8	0,8
Schuldenknooppunt	0	0	0	0	0	0	0	0	1,4

Benodigd budget:

1. NSR: Abonnementsgelden voor gemeenten om aan te sluiten bij NSR/Geldfit bedragen gemiddeld € 7.500 * 342 gemeenten = € 2.565.000
2. Vish: Gratis
3. Schuldenknooppunt: Abonnementsgelden voor aansluiting bij het Schuldenknooppunt van aangesloten schuldhulpverleningsorganisaties bedragen gemiddeld € 4.000⁸¹ * 342 gemeenten = €1.368.000

Op dit moment zijn 200 gemeenten van de 342 gemeenten aangesloten bij de Nederlandse Schuldhulp Route (NSR). Zij hebben 12,7% van de huishoudens met problematische schulden bereikt. Indien alle 342 aansluiten wordt er een bereik verwacht van 21,7%. Hierboven zijn de totale kosten van deelname aan de initiatieven beschreven. Op dit moment maken sommige gemeenten al gebruik van deze initiatieven of besteden zij bestaand budget aan eigen beleid

⁸¹ Inkomsten/aantal schuldhulpverleningsorganisaties

met hetzelfde doel. Er kan daarom verondersteld worden dat er een verschuiving in besteding van het bestaande budget voor schuldhulpverlening van gemeenten zal plaatsvinden.

200 gemeenten maken al gebruik van NSR, we gaan ervan uit dat de andere gemeenten al alternatief schuldenbeleid uitvoeren en dat daar ook een besparing uit volgt bij het overstappen op NSR. Indien daar rekening mee wordt gehouden en er 30% van de totale kosten van het gebruik toegevoegd wordt aan het budget van gemeenten ($0,3 \cdot 7500 \cdot 342$), dan komen de jaarlijkse kosten uit op 0,8 mln. Verder wordt aangenomen dat er een ingroeipad is van 50 gemeenten per jaar.

Financiële consequenties burgers/bedrijven

N.v.t.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

Om gemeenten te verplichten moet een beslissing worden genomen over de wijze van financiering (zie ook onder doelmatigheid). Daarna volgt de daadwerkelijke implementatie. Dit vraagt om uitvoeringscapaciteit bij de gekozen initiatieven en om technische uitvoerbaarheid binnen de gemeentelijke systemen. ICT-portefeuilles zitten vaak vol.

Het verplicht aan gemeenten opleggen om drie bewezen effectieve initiatieven te implementeren past niet in het decentrale stelsel, waarbinnen gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor de inrichting en vormgeving van hun schuldhulpverlening. Het is niet mogelijk om voor deze drie initiatieven een uitzondering te maken en de rest van het decentrale stelsel in stand te laten. Aanpassing heeft grotere gevolgen voor het stelsel en dat is niet wenselijk. Een alternatief is gemeenten te stimuleren om aan te sluiten door ervaren drempels weg te nemen en/of bestuurlijke afspraken te maken (in het verlengde van de afspraken over basisdienstverlening).

Planning

Bestuurlijke afspraken met uiteindelijke implementatie duurt waarschijnlijk circa 2 jaar.

Maatschappelijk draagvlak

- Maatschappelijk is er regelmatig kritiek op de ongelijkheid die uit de decentralisatie volgt. Meer uniformering zal dan ook als gewenst worden ervaren. Ook de bestuurlijke afspraken over de basisdienstverlening beogen dat het niet mag uitmaken waar iemand woont welke ondersteuning hij/zij krijgt. Daarom is daarin al opgenomen dat gemeenten aan zouden moeten sluiten op VISH en het Schuldenknooppunt.
- Bij gemeenten zal het draagvlak groter zijn als de bijkomende kosten vanuit het Rijk worden vergoed.

Doenvermogen/gedragsaspecten

N.v.t.

S7 Gemeente kan schuldregeling bindend maken bij 2/3^e schuldeisers akkoord

Aanvullende maatregel
Fase: Schulden oplossen Doel: Sneller een schuldregeling tot stand te laten komen.
Omschrijving maatregel
<p>Om een versnelling te bewerkstelligen in de totstandkoming van schuldregelingen kunnen gemeenten op het moment dat 2/3^e van de schuldeisers akkoord is met het schuldregelingsvoorstel, de minnelijke schuldregeling bindend maken voor alle schuldeisers. Deze maatregel kan alleen worden ingezet wanneer 2/3^e van de schuldeisers akkoord gaat én ook 2/3^e van de schuldenlast bezit. Hiervoor is gekozen om zowel de positie van schuldeisers met een grote als een kleine schuldenlast beter te waarborgen. Deze maatregel zorgt ervoor dat een schuldregeling eerder tot stand komt en mensen sneller van hun problematische schulden afkomen. De gemeente verklaart de schuldregeling bindend, dus zonder tussenkomst van de rechter, zoals nu bij een dwangakkoord gebeurt. Hiervoor is aanpassing van de Wgs noodzakelijk. Om de mogelijkheid tot bezwaar en beroep open te houden voor schuldeisers, zal de gemeente deze mogelijkheid moeten inrichten. Indien de afhandeling van het bezwaar voor de schuldeiser niet het gewenste effect heeft dan staat de weg naar beroep (rechter) open. Als het niet lukt om 2/3^e van de schuldeisers akkoord te laten gaan met het schuldregelingsvoorstel, kan de schuldbemiddelaar een verzoek bij de rechtbank indienen voor een dwangakkoord en/of de Wsnp, zoals nu ook het geval is.</p>
Achtergrond/rationale
<p>Uit onderzoek blijkt dat schuldeisers die tijdens het regelen van schulden niet of te laat reageren op verzoeken van de schuldbemiddelaar, grote vertraging kunnen veroorzaken bij het oplossen van problematische schulden.⁸² Om dit knelpunt te ondervangen is er op dit moment een voorontwerp voor een nieuw wetsvoorstel in voorbereiding waarin een maximale reactietermijn voor schuldeisers gaat gelden. In dit wetsvoorstel krijgt de gemeente echter niet de bevoegdheid om een bindende schuldregeling uit te spreken indien 2/3^e akkoord is. Wel kan een schuldhulpverlener voor een debiteur via de rechtbank om een dwangakkoord verzoeken als een of meerdere schuldeisers weigeren om mee te werken, zodat de schuldregeling ook voor deze schuldeisers bindend wordt. Een rechter boordeelt in dat geval of de belangen van zowel de debiteur als de schuldeiser voldoende gewaarborgd zijn met de schuldregeling. In een onderzoek van Regioplan is het idee zoals geschetst in deze maatregel al eens onderzocht. Debiteuren en grote schuldeisers konden zich vinden in de maatregel, maar kleine schuldeisers en de rechtspraak zagen wel haken en ogen.⁸³ Het is goed om al deze overwegingen mee te nemen bij de eventuele verdere uitwerking van deze maatregel.</p> <p>De Wet Homologatie Onderhands Akkoord (WHOA), die onderdeel is van de Faillissementswet kent ook een vorm van 2/3^e akkoord waarbij de rechter de regeling algemeen verbindend kan verklaren. Deze regeling is bestemd voor ondernemers die een faillissement willen voorkomen.⁸⁴</p> <p>Onlangs heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen die het kabinet oproept om deze maatregel nader uit te verkennen en te komen met een voorstel.⁸⁵ In uitwerking van de motie heeft het kabinet negatief geadviseerd. Door deze maatregel in te voeren wordt er inbreuk gedaan op het eigendomsrecht zonder tussenkomst van de rechter, die in de positie is om te beoordelen of een inbreuk op het eigendomsrecht gerechtvaardigd is in situaties waarin de schuldeiser niet vrijwillig akkoord gaat. Daarnaast bestaat het potentiële risico dat er meer bezwaarprocedures komen. Nu komt het al voor dat bij een verzoek tot een dwangakkoord, schuldeisers de procedure niet afwachten en toch akkoord gaan met de schuldregeling. De verwachting is dat schuldeisers een bezwaarprocedure bij gemeente minder belastend en laagdrempeliger vinden dan een dwangakkoord bij de rechter en dus bereid zijn om deze mogelijkheid vaker te benutten.</p>
Doelmatigheid en doeltreffendheid

⁸² Bureau Bartels, *Medewerking schuldeisers minnelijke trajecten*, juni 2020.

⁸³ Regioplan, *Verkenning stelsel schuldhulpverlening*, februari 2022.

⁸⁴ [Voorkom faillissement met de WHOA | WHOA-mkb.nl](#)

⁸⁵ Kamerstukken II 2022/23, 36260. nr. 8, *Initiatiefnota van het lid Kat over Sneller uit de schulden*.

De maatregel behaalt het doel om sneller een schuldregeling tot stand te brengen. Dat perspectief bevordert dat mensen met problematische schulden sneller een schuldregeling starten, want deze biedt meer perspectief en vooral: het proces om uit de schulden te komen kost minder tijd. Kanttekening hierbij is dat dit enkel het geval is wanneer er geen bezwaarprocedure is gestart door de schuldeiser. Een andere optie is om de bindend verklaring te laten uitspreken door de rechtbank in plaats van gemeente (vergelijkbaar met de WHOA). Dit is echter minder doeltreffend. Gemeenten geven namelijk aan dat een gang naar de rechter leidt tot veel administratieve lasten waardoor het langer duurt voordat een schuldregeling tot stand komt én het dus langer duurt voordat de inwoner schuldenvrij is.

Ook is de maatregel doelmatig; hoe langer de inwoner in de fase zit waarin nog geen schuldregeling is uitgesproken hoe meer geld dit de samenleving kost (openstaande bedragen bij schuldeisers blijven bestaan). Hoewel gemeenten mogelijk te maken krijgen met een stijging van het aantal bezwaar en beroepszaken is een rechtszaak (een dwangakkoord) kostbaarder.

Gevolgen begroting

Gemeenten zullen mogelijk te maken krijgen met een stijging van het aantal bezwaar- en of beroepsprocedures. Inschatting hiervan is moeilijk te maken. In 2021 zijn 2.137 verzoeken tot dwangakkoorden ingediend bij de rechter. De verwachting is dat het aantal schuldeisers dat bezwaar maakt tegen de voorgestelde regeling vergelijkbaar is met het aantal ingediende verzoeken tot een dwangakkoord, omdat er in de huidige situatie wordt overgegaan op een verzoek tot dwangakkoord wanneer een deel van de schuldeisers niet akkoord gaat. In deze maatregel is het mogelijk dat wanneer 2/3^e of meer van de schuldeisers akkoord zijn met het voorstel er, in plaats van een dwangakkoord, een bindend verklaring door de gemeente plaatsvindt. In het besluit vergoeding proceskosten in de bezwaarprocedure blijkt dat een "zware zaak"⁸⁶ € 437 bedraagt. Dit maakt dat gemeenten de per jaar ongeveer maximaal € 1 mln. nodig hebben om de bezwaarprocedures te kunnen afhandelen. Tegelijkertijd zou het aantal verzoeken aan de rechter kunnen dalen en mogelijk ook het aantal Wsnp-trajecten.

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Verder
<i>Uitgaven in € mln.</i>					1	1	1	1	1

Financiële consequenties burgers/bedrijven

Deze maatregel heeft potentieel financiële consequenties voor bedrijven (die ook schuldeisers zijn), omdat zij ook kosten maken als zij in bezwaar gaan tegen het besluit van de gemeente. De mogelijkheid voor beroep staat open voor bedrijven waardoor het eigendomsrecht voldoende gewaarborgd blijft.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

Voor een 2/3 akkoord regeling bindend verklaren door de gemeente is een wetswijziging nodig. Voor gemeenten zullen hun werkzaamheden veranderen. Daarom dient de Wgs te worden aangepast. De schuldeiser die niet akkoord gaat met de regeling kan bezwaar en beroep instellen tegen de bindende verklaring van de gemeente. Hieronder staat de wijze van uitvoering weergegeven:

1. Een schuldbemiddelaar doet een voorstel voor een schuldregeling.
 - 2/3^e van de schuldeisers die eveneens 2/3^e van de schuldenlast vertegenwoordigen zijn akkoord → de regeling wordt voor akkoord voorgelegd aan de gemeente die toetst of de schuldregeling bindend kan worden verklaard voor alle schuldeisers.
 - De gedwongen schuldeisers hebben de mogelijkheid om bezwaar en beroep aan te tekenen.
2. Minder dan 2/3^e van de schuldeisers gaan akkoord. Er komt geen schuldregeling tot stand, maar er kan een verzoek tot dwangakkoord of Wsnp worden gedaan.

Waren niet alle schuldeisers bekend? En poept er nieuwe schuldeisers op terwijl er al een bindende verklaring is uitgesproken? Dan is deze ongeldig en is het minnelijk traject mislukt. De schuldregelaar dient een dwangakkoord of Wsnp verzoek te doen. Om te voorkomen dat een

⁸⁶ Als zwaar moeten worden beschouwd zaken die juridisch en/of inhoudelijk als ingewikkeld en/of omvangrijk moeten worden aangemerkt (bijvoorbeeld onduidelijke nieuwe wetgeving en/of grote hoeveelheid stukken). Een schuldendossier bestaat vaak uit verschillende schuldeisers met verschillende vorderingen wat maakt dat dit als complex kan worden beschouwd.

schuldeiser gemist wordt, is het wenselijk dat gemeenten zich aansluiten op het schuldenregister. Dan kan de rechter, ingeval van een verzoek tot dwangakkoord, de schuldeisers die hun schuld niet in het register hebben opgenomen wijzen op hun verantwoordelijkheid dat te doen.

Deze maatregel zou worden toegepast wanneer de 2/3^e van de akkoord bevonden schuldeisers minimaal 2/3^e van de schuldenlast bezitten. Er zijn namelijk situaties waarbij er meerdere schuldeisers zijn, maar 1 schuldeiser goed is voor bijvoorbeeld 80% van de schuldenlast. Als zou worden volstaan met een 2/3^e meerderheid van het aantal schuldeisers, dan zou de inbreuk op het eigendomsrecht te groot zijn als deze partij moet meedoen omdat de kleine schuldeisers akkoord zijn gegaan. Een belangrijke juridische toets die de gemeente dient te doen is het recht op eigendom van de schuldeiser artikel 1 Eerste Protocol van het EVRM. Hierbij moet worden gekeken naar een aantal criteria:

1. De bevoegdheid van de gemeente zal bij wet voorzien moeten worden.
2. De inbreuk moet worden gedaan op een algemeen belang. In dit geval kan beargumenteerd worden dat een inwoner met schulden veel kosten maakt voor de samenleving.
3. Er dient sprake te zijn van een *fair balance* tussen de inbreuk op het eigendomsrecht enerzijds en het algemeen belang anderzijds. De vraag zal zijn of de inbreuk op het recht op eigendom van een individuele schuldeiser proportioneel is en ook of er geen minder ingrijpende maatregelen denkbaar waren. Ook dit moet nader onderzocht worden.

De gewijzigde taakstelling van gemeenten vraagt om een Uitvoeringstoets decentrale overheden. Daarnaast is nader onderzoek nodig om te bezien wat de gevolgen zijn voor de rechtsbescherming van de schuldeiser, wanneer de gemeente een schuldregeling bindend verklaart (i.p.v. de insolventierechter).

Planning

Deze maatregel betreft een wetswijziging. Het tweede/derde akkoord moet worden opgenomen in de toekomstige wet schuldregelen (schuldbemiddeling) en de Wgs. Een wetstraject duurt gemiddeld 2 jaar, deze termijn is gebaseerd op een wetstraject waarbij voldoende ambtelijk capaciteit beschikbaar is.

Maatschappelijk draagvlak

Zoals hierboven beschreven in de juridische toets is het op dit moment aan de rechter om te beoordelen of een schuldeiser gegronde redenen heeft om te weigeren in te stemmen met een schuldregeling en kan de rechter hem dwingen om in te stemmen (dwangakkoord) waarna er alsnog een minnelijke schuldregeling tot stand komt. Een negatief effect van het 2/3^e akkoord kan zijn dat schuldeisers sneller zullen overgaan op beslaglegging om zo een mate van aflossing op de schuld te waarborgen. Dit kan nadelige gevolgen voor de inwoner hebben, omdat op dit moment door de samenloop van beslagen niet kan worden voorkomen dat het resterende inkomen van een inwoner onder de beslagvrije voet kan komen.

Doenvermogen/gedragsaspecten

N.v.t.

S8 Spaarpotje vanuit gemeente na schuldentraject

Aanvullende maatregel
Fase: Schulden oplossen Doel: het voorkomen van problematische schulden na afloop van een schuldentraject (vermindering van recidive)
Omschrijving maatregel
Met deze maatregel wordt er een spaarpotje gecreëerd voor inwoners die een schuldentraject (minnelijk of wettelijk) hebben doorlopen. Met een spaarpotje wordt een bedrag bedoeld dat gereed staat voor een inwoner om eventuele financiële tegenslagen op te vangen in het eerste jaar naar afronding van het schuldentraject. De gemeente voorziet in een "potje" waar inwoners aanspraak op kunnen maken nadat zij succesvol hun schuldentraject hebben doorlopen. Op die manier blijven ze in beeld bij de gemeentelijke schuldhulpverlening.
Achtergrond/rationale
<p>Indien de inwoner uit een schuldentraject stroomt is er geen sprake van een buffer. Dat wil zeggen dat wanneer de inwoner een financiële tegenslag krijgt doordat, bijv. de wasmachine kapot gaat of er geld moet worden uitgegeven aan schoolboeken, de kans groter is dat er nieuwe schulden ontstaan waardoor de inwoner mogelijk een nieuw beroep moet doen op ondersteuning. Het potje is niet bestemd om schulden op te lossen maar om deze te voorkomen. De gemeenten kennen nu al de mogelijkheid om onverwachte tegenslagen op te vangen, dit kan middels bijzondere bijstand. Niet iedere inwoner die een schuldentraject afrondt kan gebruik maken van bijzondere bijstand. Gemeenten kennen beleidsvrijheid in de verstrekking hiervan, in praktijk blijkt dan ook dat inwoners met een inkomen boven de 130% van de bijstandsnorm vaak geen gebruik kunnen maken van deze voorziening. Om tot uitvoering te komen van dit fiche wordt in de Wgs opgenomen dat inwoners, die een schuldentraject hebben afgerond, binnen 1 jaar een beroep mogen doen op bijzondere bijstand wanneer zij te maken krijgen met een onverwachtse financiële tegenslag. Er is gekozen voor een termijn van 1 jaar omdat eventuele nieuwe schulden dan tijdig kunnen worden ondervangen. Dit fiche kent dan ook een preventieve inzet.</p> <p>In het wetsvoorstel Participatiewet in balans is een bufferbudget opgenomen. Dit bufferbudget beoogt financiële problemen en betaalproblemen te voorkomen voor mensen die in deeltijd werken naast een bijstandsuitkering. Het bufferbudget heeft als doel om betalingsproblemen als gevolg van <i>inkomensverlies te voorkomen</i>. Inkomen staat hierin dus centraal. Dit is anders bij het spaarpotje in dit fiche, hier staat centraal dat het ontstaan van nieuwe schulden wordt voorkomen. Het is wenselijk dat elke inwoner die een schuldentraject afrondt hier gebruik van kan maken zodat een nieuw schuldentraject voorkomen kan worden.</p> <p>De gemeente Utrecht werkt reeds met een spaarpotje voor inwoners. Dit doen zij middels het huishoudboekje. Het Huishoudboekje bundelt de inkomsten van de deelnemers op één rekening, betaalt de vaste lasten en keert vervolgens het resterende leefgeld aan de deelnemers uit op een afgesproken moment. Zo biedt het Huishoudboekje inkomenszekerheid en voorkomt het problematische schulden. Om een vast bedrag per maand te garanderen, kan een buffer van €1.500 aangeboord worden, dit is het spaarpotje. Inwoners die aanspraak willen maken op het spaarpotje moeten dan ook meedoen aan het huishoudboekje en daarmee een vorm van budgetbeheer accepteren. Deze voorwaarden kan tevens worden opgenomen in het verstrekken van bijzondere bijstand zoals beschreven in dit fiche.</p>
Doelmatigheid en doeltreffendheid
<p>Door het bieden van een spaarpotje is de inwoner na een schuldentraject in staat om eventuele financiële tegenslagen het hoofd te bieden. Dit is dus een doeltreffende manier om ervoor te zorgen dat er geen nieuwe schulden ontstaan. Doordat er aanvullende voorwaarden worden gesteld voor het beschikbaar stellen van een spaarpotje is de verwachting dat misbruik wordt voorkomen. Om niet-gebruik te voorkomen moet de mogelijkheid van een spaarpotje besproken worden tijdens de financiële begeleiding. Omdat de voltallige doelgroep mogelijk aanspraak op de buffer kan maken, is deze maatregel doeltreffender dan variant S3b.</p> <p>Deze maatregel is doelmatig omdat het spaarpotje niet bij elke inwoner die een schuldentraject afrondt ingezet hoeft te worden. De middelen worden enkel ingezet om schuldenescalatie te</p>

voorkomen. Hierdoor wordt de inzet van het spaarpotje begrensd en betaalbaar. Daarnaast is het mogelijk maken van een spaarpotje een efficiëntere manier om een nieuw schuldentraject (8000 euro per schuldenaar) te voorkomen. Vergeleken met fiche On3 (gemeente beheert gespaarde geld van mensen) zou deze maatregel meer doelmatig zijn (want de doelgroep van deze maatregel is afgebakend). Daarnaast is deze maatregel minder doelmatig dan fiche S3b. (want daar spaart de inwoner zelf voor een spaarpotje).

Gevolgen begroting

De gemeente Utrecht werkt reeds met een spaarpotje, zij reserveren eenmalig €1.500 per inwoner die potentieel gebruik maakt van de voorziening. Uitgaande van ongeveer 17.000 minnelijke en wettelijke trajecten per jaar is het bedrag dat benodigd is $17.000 \times € 1500 = € 25$ mln. per jaar. Het gaat hierbij om een eenmalige toelage van €1.500 per persoon. Deze middelen worden toegevoegd aan het gemeentefonds die beschikbaar wordt gesteld voor gemeenten om diens taakstelling uit te voeren. De verwachting is dat niet iedereen aanspraak zal hoeven doen op het spaarpotje, maar vanuit de ambitie om het aantal mensen dat geholpen wordt met een schuldentraject te laten stijgen, is het bedrag jaarlijks gelijk gehouden.

Daarnaast zijn er uitvoeringskosten voor gemeenten bij het beoordelen van de aanvragen, waarmee de totale kosten tussen de € 25 miljoen en € 27 miljoen worden geschat.

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Structureel
<i>Uitgaven in € mln.</i>			25 - 27	25 - 27	25 - 27	25 - 27	25 - 27	25 - 27	25 - 27

Financiële consequenties burgers/bedrijven

N.v.t.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

Gemeenten stellen een spaarpotje beschikbaar. Daarnaast vraagt de maatregel enkele uitwerking namelijk: Hoeveel middelen krijgt elke gemeente? Hoewel het budget via bijzondere bijstand beschikbaar kan worden gesteld en dus via het gemeentefonds, moet dit bedrag wel worden gelabeld om te voorkomen dat deze middelen voor andere doeleinden gebruikt worden. Een aandachtspunt is hierbij de financieringssysteem. Door *moral hazard* (zie 'gedragsaspecten') zouden op termijn meer mensen dan voor wie de maatregel is bedoeld van deze maatregel gebruik kunnen willen maken. De maatregel vraagt dan ook om een juridisch kader waarbinnen de gemeente kan opereren, waarborging van het beginsel gelijke behandeling is noodzakelijk echter is de noodzaak tot maatwerk tevens aanwezig. Wettelijke borging vindt plaats in de Wgs. Gemeenten moeten toezien op het voorkomen van willekeur en dienen gebruik van deze collectieve voorziening op te nemen in hun beleidsregels rondom de uitvoer van schuldhulpverlening. Daarnaast leidt het beoordelen van de aanvragen tot meer uitvoeringslasten voor gemeenten. Een andere mogelijkheid is om de uitgifte van het spaarpotje te centraliseren zie hiervoor het fiche dat gaat over het centraliseren van schuldregelen (S10). Uitvoering van de maatregel vraagt om verwerking van persoonsgegevens. Dit kan gaan om inwoners die reeds bij de gemeente een minnelijk traject hebben gelopen, maar ook om inwoners die onlangs een Wnsp-traject hebben belopen. Als aanvullende voorwaarde wordt gesteld dat de inwoner voor minimaal 1 jaar budgetbeheer en/of budgetcoaching dient te accepteren.

Planning

Hoewel deze maatregel vraagt om juridische inbedding kan deze maatregel wel tijdig worden ingevoerd. Gemeenten kennen namelijk nu al de mogelijkheid om dit te toe passen middels bijzondere bijstand. Op korte termijn kunnen er dus bestuurlijke afspraken worden gemaakt met de VNG. Op langere termijn vraagt dit wettelijke verankering in de Wgs. Deze maatregel is op z'n vroegst 1 januari 2025 toepasbaar, wettelijke verankering vindt dan plaats vanaf 1 januari 2027.

Maatschappelijk draagvlak

Het bieden van een spaarpotje kan worden gezien als een beloning voor inwoners die schulden hebben gemaakt. Vanuit de maatschappij kan het kritische geluid komen: iemand ontvangt reeds 1,5 jaar begeleiding, maakt er vervolgens weer een potje van en wordt beloond door een x bedrag om nieuwe schulden op te lossen. Kortom: deze maatregel moet goed uitlegbaar zijn voor hen en dient dan ook altijd te komen met financiële begeleiding in de vorm van budgetbeheer of coaching. Daarnaast moet de mogelijkheid tot het verstrekken van een

spaarpotje worden benoemd aan de inwoner wanneer die uitstroomt uit een schuldentraject om niet-gebruik te voorkomen. Ook moet er oog blijven voor het brede plaatje; ook andere inwoners in de samenleving met een lager inkomen zoals uitkeringsgerechtigden zijn niet altijd in staat om een buffer op te bouwen door omstandigheden. Uitgedacht dient te worden of ook voor hen geen spaarpotje beschikbaar dient te komen? Dit valt nu buiten de scope van dit fiche.

Doenvermogen/gedragsaspecten

Doenvermogen: Van de inwoner wordt gevraagd om zich te wenden tot de gemeente indien er na het afronden van het traject betalingsachterstanden ontstaan. Dit vraagt dus een actieve houding van de inwoner. Van de gemeente (uitvoerder) vraagt dit om heldere communicatie wanneer een inwoner een schuldentraject heeft afgerond. Het is noodzakelijk dat de gemeente uitlegt aan de inwoner waar hij die hulp kan krijgen en wat hij daarvoor dient te doen.

Gedragseffect: Vanuit de praktijk blijkt dat inwoners vaak vrijheid ervaren na het afronden van het schuldentraject en niet altijd meer openstaan voor hulp. Door wel de mogelijkheid van een bufferbudget te bieden is de verwachting dat zij zich eerder naar de gemeente zullen wenden indien zij wederom ondersteuning nodig hebben. De hulpbereid wordt hiermee vergoot.

S9 Zelf sparen tijdens schuldentraject

Aanvullende maatregel
Fase: Schulden oplossen Doel (max 10 woorden): Dat inwoners na afloop van een schuldhulpverleningstraject een buffer heeft om financiële tegenvallers mee op te vangen.
Omschrijving maatregel
Met deze maatregel spaart de inwoner tijdens een schuldentraject, zodat er een spaarpotje ontstaat om na afronding nieuwe problemen te voorkomen. Naast het VTLB wordt financiële ruimte gecreëerd voor een spaarpotje uit de eigen middelen gedurende de aflostermijnen. Deze buffer wordt na een schuldentraject uitgekeerd aan de inwoner.
Achtergrond/rationale
<p>Indien de inwoner uit een schuldentraject stroomt, is er geen sprake van een buffer. Er wordt een vrij te laten bedrag gesteld tijdens het traject, maar dat is bestemd om van te leven. Dat wil zeggen dat wanneer de inwoner een financiële tegenslag krijgt doordat, bijv. de wasmachine kapot gaat of er geld moet worden uitgegeven aan schoolboeken, de kans groter is dat er nieuwe schulden ontstaan. Nieuwe schulden zullen ontstaan waardoor de inwoner mogelijk een nieuw beroep moet doen op ondersteuning.</p> <p>In dit fiche wordt zowel het vrij te laten bedrag als een spaarpotje afgehaald van de aflossingscapaciteit van de inwoner met schulden. Dit betekent dat crediteuren minder aflossing zullen ontvangen. Het doel van deze maatregel is echter dat mensen minder snel terugvallen in een schuldenproblematiek omdat zij tijdens hun schuldentraject hebben kunnen sparen voor een eventuele nieuwe tegenslag. De berekening van de spaarpotje is als volgt: het totale inkomen van de inwoner – het vrij te laten bedrag = aflossingscapaciteit – 50 % voor het spaarpotje = definitieve aflossingscapaciteit. Bijvoorbeeld: € 2.250 – €1.933,52 = € 316,48 / 2 = € 158,24</p> <p>Het beoogde effect van de maatregel is om de inwoner na een schuldentraject ademruimte te geven. De maatregel kan echter enkel worden ingezet bij mensen met schulden waar sprake is van afloscapaciteit en een toereikend inkomen. Daarnaast is deze maatregel niet voor iedere inwoner met schulden van toepassing. Inwoners waarbij geen aflossingscapaciteit is en dus op het VTLB leven, kunnen geen spaarpotje opbouwen. Voor deze inwoners kan een spaarpotje worden ingezet zoals beschreven staat in S3a.</p> <p>Mensen kunnen reeds een beroep doen op Bijzondere bijstand, dit is een uitkering waarmee zij extra en bijzondere kosten kunt betalen. Niet iedere inwoner die een schuldentraject doorloopt en te maken krijgt met onverwachtse financiële tegenslagen kan een beroep doen op bijzondere bijstand. De gemeenten kennen beleidsvrijheid in het verstrekken hiervan. Zo komen in praktijk inwoners met een inkomen hoger dan 130% van de bijstandsnorm niet in aanmerking voor bijzondere bijstand. Anders dan de bijzondere bijstand verstrekt de gemeente niet de middelen om een buffer op te bouwen maar spaart de inwoner dit zelf tijdens een schuldentraject.</p> <p>Een andere mogelijkheid om een spaarpotje te creëren is om de 18 maanden van het minnelijke of Wsnp-traject te verlengen. De maanden die verlengd worden, zijn dan niet bestemd voor aflossing van de schulden maar voor het sparen van een buffer. Op deze wijze kan de inwoner extra sparen en vraagt dit minder van de aflossingscapaciteit richting schuldeisers. Echter zijn de schuldentrajecten juist verkort met als doel inwoners sneller uit de schulden te helpen. Wanneer er een verlenging gaat plaatsvinden doet dit de verkortingsgedachte teniet. Daarnaast hangt deze mogelijkheid samen met fiche S11; wanneer een inwoner tijdens diens schuldentraject financiële begeleiding krijgt in o.a. de vorm van budgetcoaching dan leert de inwoner sparen en is de verwachting dat de uitstroom duurzamer is.</p>
Doelmatigheid en doeltreffendheid
Deze maatregel is doeltreffend omdat inwoners tijdens een schuldentraject kunnen sparen en dus beter in staat zijn om toekomstige financiële tegenslagen beter op te vangen waardoor een nieuw schuldentraject wordt voorkomen.

Deze maatregel is doelmatig; de inwoner spaart zelf voor zijn/haar buffer. Voor de overheid vraagt dit niet om extra middelen, deze maatregel is budgettair neutraal. Daarmee is deze maatregel doelmatiger dan variant S8 waarbij er extra middelen nodig zijn. Ook is deze variant doelmatiger dan fiche On5 waar voor de hele doelgroep sociaal minimum (ook mensen zonder (voormalige) schulden) een verplichte buffer uit eigen middelen wordt aangelegd.

Kwantitatieve inschatting bijdrage schulden

In 2023 hadden zo'n 15.000 mensen een minnelijk traject en 2.000 mensen een Wsnp-traject. Dit zou betekenen dat 17.000 mensen gebruik kunnen maken deze maatregel. Dit zou betekenen dat 17.000 mensen dan in theorie een spaarpotje kunnen opbouwen. Echter is het onduidelijk hoeveel mensen in een schuldentraject een toereikend inkomen hebben om naast het VLTB ook een spaarpotje te kunnen aanleggen.

Gevolgen begroting

Ook de overheid is een schuldeiser, en zal dan ook een lager terugbetalingsvoorstel ontvangen wanneer deze maatregel wordt toegepast. Dit houdt in dat er minder geld belandt in de staatkas en maatschappelijke voorzieningen uiteindelijk onder druk kan komen te staan. Om de effecten op de staatkas te meten is aanvullend onderzoek nodig.

Financiële consequenties burgers/bedrijven

Voor schuldeisers (en dus ook bedrijven) heeft deze maatregel financiële gevolgen. Zo ontvangen zij een lager afbetalingsvoorstel bij een schuldentraject. In praktijk komt het nu al voor dat zij een €0 betalingsvoorstel ontvangen wanneer blijkt het dat het inkomen onder het VTLB is. Onduidelijk is hoe groot de financiële gevolgen zullen zijn omdat niet duidelijk is hoeveel mensen in een schuldentraject een niet toereikend inkomen hebben.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

De inwoner in een schuldentraject spaart gedurende zijn of haar schuldentraject (zowel minnelijk als gerechtelijk). De uitvoering ligt echter bij de gemeentelijke schuldhulpverlening of bewindvoerder, zij dienen het spaarpotje te beheren en te verstrekken na afloop van een schuldentraject. Voor hen zal dit uitvoeringsvraagstukken opleveren. Te denken valt aan: ia een geblokkeerde rekening bij een bank. Dit vraagt om beperkte inzet gezien de inwoner bij aanvang van een schuldtraject een nieuwe rekening dient te openen voor de schuldhulpverlener/bewindvoerder. Hierop zou gespaard kunnen worden.

Met een betalingsvoorstel waarbij er geen 100% betaling is wordt er altijd inbreuk gedaan op het eigendomsrecht van de schuldeiser. Dit is gerechtvaardigd volgens de WGS. Echter indien de inbreuk verder gaat dan enkel waarborging van het VTLB vraagt dit wel om wettelijke verankering, er dienen zwaarwegende belangen te zijn wil dit mogelijk zijn. In het kader van deze maatregel is dan ook aanvullend onderzoek noodzakelijk.

Planning

Deze maatregel vraagt om wettelijke verankering. Opgenomen moet worden dat er in een minnelijke schuldregelingsfase gebruikt wordt gemaakt van het VTLB én reservering van financiële buffer. Gezien de complexiteit van het vraagstuk en de diverse belangen: inwoners, schuldeisers, schuldhulpverleners én rechtspraak is de verwachting dat dit geen regulier proces is. We gaan dan ook uit van 3 jaar. De termijn tot inwerkingtreding zal dan ook op z'n vroegst in de zomer van 2027 zijn

Maatschappelijk draagvlak

Wie een dienst afneemt dient hiervoor de kosten te dragen. Wanneer dit door omstandigheden niet meer kan en er uiteindelijke problematische schulden uit voort komen, is de weg naar een oplossing noodzakelijk. Enerzijds moet de inwoner best zijn doen om de schulden binnen redelijke termijn af te lossen. Anderzijds moet voorkomen worden dat de inwoner weer opnieuw in een schuldsituatie beland. Door te sparen kunnen toekomstige tegenslagen voorkomen worden, echter krijgt de schuldeiser hierdoor minder van zijn oorspronkelijke bedrag. Dit is moeilijk uitlegbaar in de samenleving. Daarnaast is de hoogte van een spaarpotje moeilijk te bepalen is dit dan in elke inkomenssituatie verschillend? En hoe gaan we om met mensen in een schuldentraject die geen toereikend inkomen hebben; voor hen is sparen net zo belangrijk. En is er nog wel sprake van gelijkheid wanneer mensen met een hoger inkomen wel kunnen sparen tijdens een schuldentraject en daardoor even veel aflossingscapaciteit hebben als mensen met een lager inkomen?

Doenvermogen/gedragsaspecten

Doenvermogen: Er wordt voor mensen in een schuldentraject gespaard wanneer zij een toereikend inkomen hebben. Echter vraagt dit wel vaardigheden om hoe hiermee om te gaan na afloop. Zij krijgen na het traject een bufferbedrag maar hebben wellicht nog onvoldoende vaardigheden ontwikkeld om dit op een juiste manier in te zetten.

S10 Centraliseren technische kant schuldhulpverlening

Aanvullende maatregel
Fase: Schulden oplossen Doel: Uniformiteit in gemeentelijke schuldhulpverlening waarborgen
Omschrijving maatregel
<p>In deze maatregel wordt de technische kant van schuldregelen (virtueel) gecentraliseerd. De schuldhulpverlening bestaat uit twee verschillende hoofcomponenten. Enerzijds het technische gedeelte waarin schulden worden gestabiliseerd en opgelost, anderzijds de dienstverlening waarin de gemeente vroegsignalering uitvoert en de inwoner een intake, ondersteuningsvormen zoals budgetbeheer/coaching en nazorg ontvangt. Eén regionale/landelijke uitvoeringsorganisatie voert het technische gedeelte van de schuldhulpverlening uit: het gaat hierbij om de stabilisatie- en schuldregelingsfase waarin de schuldbemiddelaar o.a. saldi opvraagt, een voorstel voor een schuldregeling afstemt met de schuldeisers en de voortgang van de regeling monitort. De invulling van de overige dienstverlening blijft dan een verantwoordelijkheid van de gemeente. De inwoner met schulden meldt zich bij de gemeente. Dit kan middels vroegsignalering of op eigen initiatief. De gemeente begeleidt de inwoner in de aanvraag van een schuldregeling. Dit kan in de vorm van budgetbeheer of budgetcoaching. Als de inzet van een minnelijk traject nodig is, meldt de gemeente de inwoner aan bij het centrale aanmeldpunt. Dit hoeft niet op één fysieke plek te zijn, maar kan ook een aantal regionale organisaties 'achter' het centrale loket zijn. Het centrale punt voert de stabilisatiefase uit en vraagt eventueel informatie op bij de gemeente. Zodra het dossier compleet is gaat het centrale punt aan de slag met het regelen van de schulden. Na akkoord van alle schuldeisers treedt het minnelijk traject in werking. Indien succes uitblijft doet de organisatie een aanvraag voor een Wsnp. Na afloop van het schuldentraject blijft de gemeente in contact met de inwoner en biedt nazorg.</p>
Achtergrond/rationale
<p>Als schulden uitmonden in problematische schulden, dan is schuldhulpverlening een doeltreffende manier om huishoudens uit de (problematische) schulden te helpen. Sinds 2015 is het aantal schuldregelingen echter gehalveerd. Samen met de VNG, NVVK en Divosa is SZW een traject gestart om het bereik en de kwaliteit van schuldhulpverlening te vergroten. Zichtbaar is dat enkele gemeenten een groter bereik kennen dan anderen gemeenten en dat het aanbod van schuldhulpverlening sterk afhankelijk is van de gemeente waar iemand woont. De afspraken over basisdienstverlening zijn gemaakt om de verschillen omtrent het bereik en de kwaliteit tussen gemeenten te verkleinen, met behoud van het decentrale karakter van de schuldhulpverlening. Voorliggende maatregel gaat een stap verder.</p> <p>In deze maatregel wordt de fase van schuldregelen (de fase waarin stabilisatie optreedt en er saldo-opgaves en schuldregelingsvoorstellen worden voorgelegd aan schuldeisers én een schuldregeling wordt gestart) gecentraliseerd. Dat maakt dat de fases van vroegsignalering, stabilisatie en nazorg decentraal worden uitgevoerd. Een andere mogelijkheid is om de schuldhulpverlening volledig te centraliseren. Dit houdt in dat alle fases van schuldhulpverlening worden uitgevoerd door één uitvoeringsorganisatie. In deze maatregel is hier niet voor gekozen omdat het decentrale karakter van schuldhulpverlening hiermee teniet wordt gedaan. Daarnaast bestaat het risico op niet-gebruik wanneer de schuldhulpverlening volledig wordt gecentraliseerd. Inwoners met financiële zorgen moeten zich dan melden bij één landelijke organisatie waar zij geen binding mee hebben. Dit is een extra drempel om hulp te vragen.</p> <p>De gedachte van de decentralisatie van schuldhulpverlening is dat de gemeente de brede toegang tot ondersteuning is voor diens inwoners. Zij kunnen immers beter inspelen op de lokale behoeften en ondersteuning op maat aan te bieden. Hoewel het centraliseren van het technische gedeelte van schuldhulpverlening inbreuk doet op een gedeelte van de decentralisatie wordt deze niet volledig teniet gedaan: de gemeente behoudt de taak om financiële begeleiding vorm te geven en inwoners met betalingsachterstanden te signaleren en door te geleiden naar het minnelijke traject. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat een inwoner naast financiële zorgen ook andere problematiek ervaren. Vandaar dat aanmelding bij gemeenten, die in staat zijn om een brede integrale intake af te nemen, wordt gedaan.</p>

De beperkte inbreuk op de decentralisatie is verenigbaar door de zichtbare knelpunten in de huidige uitvoering. Op dit moment zijn de verschillen van effectiviteit in het bieden van een schuldregeling dusdanig groot dat het voor een inwoner uitmaakt in welke gemeente hij zich meldt voor schuldhulpverlening. Dit is niet uitlegbaar in het kader van de beginselen van behoorlijk bestuur. Door deze fase van schuldhulpverlening te centraliseren borg je het gelijkheidsbeginsel én behoud je (op het gebied van financiële begeleiding) de ruimte voor gemeenten om maatwerk in te zetten. Bovendien kunnen schaalvoordelen worden gerealiseerd door kennis en ervaring te bundelen in een centrale organisatie (deels gebeurt dit al doordat gemeenten regionaal samenwerken of doordat kleinere gemeenten aansluiting zoeken bij grotere gemeenten bij de uitvoering van meer technische zaken of doordat gemeenten de uitvoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (deels) beleggen bij een kredietbank).

Tot slot streeft deze maatregel hetzelfde doel na als de basisdienstverlening, de verwachting is dat wanneer het technische gedeelte wordt gecentraliseerd, de kwaliteit over de breedte beter wordt. De maatregel voldoet aan de oproep van de Commissie sociaal minimum om een aantal zaken centraal te regelen. Dat komt ook de uniformiteit van de uitvoering ten goede.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Het centraliseren van het technische gedeelte van schuldhulpverlening wordt door één organisatie uitgevoerd. Hierdoor worden gemeentelijke verschillen weggenomen, wat maakt dat er uniformiteit is in het minnelijke traject. Deze maatregel is dan ook doeltreffend. Ook zorgt deze maatregel voor een onafhankelijker rol richting schuldeisers: de financiële begeleiding en het tot stand komen van een schuldregeling wordt los van elkaar ingericht; hierdoor worden de belangen van de schuldeiser objectiever gewaarborgd wat maakt dat de verwachting is dat zij sneller akkoord zullen gaan. Op termijn draagt dit bij aan een vermindering van mensen met problematische schulden.

Naast de eenmalige noodzakelijke middelen voor het organiseren van de uitvoeringsorganisatie vraagt deze maatregel niet om extra middelen. Structureel zullen er waarschijnlijk minder middelen nodig zijn voor de uitvoering van schuldhulpverlening. Gemeenten hoeven niet meer hun eigen systemen in te richten of aan te sluiten bij landelijke initiatieven om op een efficiënte manier een schuldregeling tot stand te laten komen. De verwachting is dan ook dat het centraliseren van het technische gedeelte van schuldhulpverlening efficiënter is dan het huidige systeem van decentrale uitvoering. Ook is deze maatregel voor schuldeisers efficiënt, zij krijgen niet meer met 342 gemeenten te maken maar met één uitvoeringsorganisatie. Dit levert voor hen een tijdsbesparing op en dus een financieel voordeel.

Kwantitatieve inschatting bijdrage schulden

De gemiddelde instroom in het minnelijk traject is 16.000 inwoners per jaar.⁸⁷ De verwachting is dat de centrale uitvoeringsorganisatie jaarlijks minstens 16.000 mensen met schuldregelingen zal helpen, maar door de efficiëntieslag mogelijk ook meer dan dit.

Gevolgen begroting

De budgettaire gevolgen voor deze maatregel komen naar schatting neer op circa 5 mln. incidenteel (twee jaar voor het organiseren en inrichten van de centrale organisatie) en structureel budgettair neutraal. Nu ontvangen gemeenten middelen om schuldhulpverlening vorm te geven. Een optie is om de benodigde middelen voor de maatregel vanuit het Gemeentefonds over te dragen naar de uitvoerder of de financiering rechtstreeks door het Rijk te laten gebeuren.

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Verder
<i>Uitgaven in € mln.</i>							5	5	

Financiële consequenties burgers/bedrijven

De verwachting is dat schuldeisers sneller tot een akkoord komen (zij hebben immers te maken met één instanties in plaats van 342 gemeenten). Dit leidt tot uniformiteit, duidelijkheid en de mogelijkheid tot sneller handelen (een contactpunt). Hierdoor zal een inwoner sneller beginnen

⁸⁷ <https://jaarverslag.nvbk.nl/2022/cijfers>

aan het minnelijk traject waardoor er eerder een schone lei plaatsvindt. Daarnaast zorgt een sneller akkoord voor minder incassokosten bij schuldeisers.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

Het centraliseren van het schuldregelingsfase (technische fase) is niet op korte termijn uit te voeren. Om dit mogelijk te maken is een wijziging van de Wgs noodzakelijk. De gemeenten kennen namelijk nu de verplichting om schuldhulpverlening te verlenen, dus ook de schuldregelingsfase. Gemeenten behouden hun taken m.b.t. de uitvoering van vroegsignalering, het bieden van financiële begeleiding en het bieden van nazorg. Er zal goed moeten worden onderzocht welke impact dit heeft op de uitvoerbaarheid bij decentrale overheden (d.m.v. een uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden (UDO)) en de balans in de interbestuurlijke verhoudingen. Vraagstukken zoals wie gaat er beslissen, wie gaat betalen, welke kennis en expertise is nodig, zullen daarbij aan bod moeten komen. Het gaat namelijk om een andere taaktoedeling.

Op dit moment is er nog geen zicht op een zelfstandig bestuursorgaan dat de rol van centraal schuldregelaar kan bekleden. Rijksbreed wordt zeer terughoudend omgegaan met oprichting van een nieuw orgaan, dient deze te voldoen aan artikel 3, tweede lid, van de Kaderwet ZBO's. De herinrichting vraagt om technische infrastructuur, zodat samenwerking tussen lokale gemeenten en het centrale punt gewaarborgd is. Een nauwe samenwerking waarbij er sprake is van overdrachts- en contactmomenten is hierbij belangrijk. De organisaties moeten laagdrempelig met elkaar in contact komen om te voorkomen dat inwoners van loket naar loket worden verwezen en uit beeld raken.

Planning

Een wetstraject duurt gemiddeld 2 jaar. Aangezien dit voorstel vraagt om een organisatorische verandering is een hier 4 jaar realistischer. Eerst moet er een geschikte uitvoeringsorganisatie gevonden worden, daarna dienen uitvoeringsvraagstukken worden uitgedacht om vervolgens tot een wetsvoorstel te kunnen komen en vervolgens tot uitvoering. De verwachting is dat de maatregel pas in 2029 uitgevoerd kan worden mits er voldoende ambtelijke capaciteit beschikbaar is.

Maatschappelijk draagvlak

Door een deel van de schuldhulpverlening te centraliseren wordt er ingegrepen in de taken van gemeenten. Dit zou tot weerstand bij gemeenten kunnen leiden. Echter vanuit de landelijke politiek klinkt sinds een aantal jaar de roep om iets te doen aan grote gemeentelijke verschillen en de on-uitlegbaarheid hiervan. Voor inwoners wordt door deze maatregel meer uniformiteit gecreëerd en dus ook meer duidelijkheid. Gemeenten dienen dan ook nauw mee worden genomen in deze ontwikkelingen rondom de centralisatie en wat dit feitelijk voor hen betekent.

Doenvermogen/gedragsaspecten

Doenvermogen: Door de maatregel wordt de inwoner ontlast omdat de gemeente de aanmelding doet bij de uitvoerder. Echter vraagt dit wel meer uitleg aan de inwoner; die moet namelijk goed worden begeleid door de gemeente en uit worden gelegd aan wie en waar hun dossier wordt aangemeld en wat het vervolg is.

S11 Maatregelen om terugval in schulden na schuldregelingstraject te voorkomen

Aanvullende maatregel
Fase: Schulden oplossen Doel: Voorkomen dat mensen na afloop van een schuldregeling terugvallen in schulden.
Omschrijving maatregel
<p>Tijdens en na afloop van de schuldregeling ontvangen mensen begeleiding en nazorg (hierna ondersteuning) passend bij hun behoefte. Om te voorkomen dat mensen na afloop van de schuldregeling (zowel minnelijk als wettelijk) opnieuw schulden maken, zet deze maatregel in op het voorkomen van terugval in schulden als onderdeel van de schuldregeling. Hierbij is het erg van belang om te kijken welke vorm van ondersteuning past bij de (ontwikkel)behoefte van de inwoner. De gemeente zal de ondersteuning bieden, zowel voor inwoners in een minnelijke schuldregeling als in een Wsnp-traject. Omdat de verwachting is dat verplichte begeleiding mogelijk niet het beste instrument is om blijvende gedragseffecten te bewerkstelligen, is het voorstel om deze maatregel eerst in pilotvorm te toetsen. De pilot moet goed gemonitord worden, zodat kan worden onderzocht of met deze maatregel de gewenste gedragseffecten worden behaald. Bij positieve beoordeling kan deze als bewezen interventie wettelijk worden verankerd in de kwaliteitsnormen (S1).</p> <p>Een mogelijke invulling kan zijn het vastleggen van afspreken in de schuldregelingsovereenkomst met betrekking tot begeleiding tijdens en na afloop van de schuldregeling. Hieraan committeert de inwoner zich dan op het moment dat er wordt ingestemd met de schuldregeling. Of er kan bijvoorbeeld in de eerste 6 maanden na afloop van de schuldregeling ondersteuning blijven bestaan gericht op het aanleggen van een financiële buffer om terugval te voorkomen wanneer er een (financiële) tegenvaller is.</p>
Achtergrond/rationale
<p>Schulden zijn niet alleen een financieel probleem, maar kunnen ook verband houden met gedrags- en psychologische aspecten die soms moeilijk te veranderen zijn. Uit de schuldenmonitor van stichting BKR blijkt dat één op de tien mensen terugval heeft binnen een jaar en één derde binnen vijf jaar. Op dit moment is het accepteren van ondersteuning geen verplicht onderdeel van een schuldenregeling. Om tijdens een schuldregeling te komen tot een gedragsverandering met als doel om terugval te voorkomen, is het noodzakelijk dat inwoners tijdens en na een schuldentraject ondersteuning ontvangen. Op dit moment kennen gemeenten al de taak om financiële begeleiding en nazorg te bieden aan inwoners die een minnelijk traject volgen. Echter blijkt uit praktijk dat het lastig is om mensen in beeld te houden na afloop van een traject.</p> <p>Met deze maatregel wordt het accepteren van ondersteuning tijdens en na een schuldregeling verplicht gesteld als voorwaarde voor het deelnemen aan een schuldregeling. Wanneer een inwoner in aanmerking komt voor een schuldregeling (zowel minnelijk als wettelijk) wordt als voorwaarde opgenomen dat een inwoner openstaat voor ondersteuning tijdens de schuldregeling en een x periode daarna afgestemd op de behoefte van de inwoner. De duur van de ondersteuning na een schuldregeling hangt af van de financiële zelfredzaamheid van de inwoner. Om de juiste intensiteit van nazorg te kunnen bepalen wordt hiervoor een meetinstrument gebruikt. De duur van de ondersteuning wordt opgenomen in de schuldenovereenkomst die de uitvoerder van de schuldregeling overeenkomt met de inwoner. Daarnaast wordt de duur opgenomen in het vonnis van de rechter wanneer een Wsnp wordt uitgesproken.</p> <p>De maatregel zorgt ervoor dat er meer zicht wordt gehouden op inwoners na afloop van het traject en dat inzet wordt gepleegd om terugval in schulden te voorkomen. De maatregel kan aansluiten op de reguliere schuldhulpverlening, waarbij de voorwaarden onderdeel zouden worden van de schuldregelingsovereenkomst.</p>
Doelmatigheid en doeltreffendheid
<p><i>Doeltreffendheid</i></p> <p>Door de kwijtschelding aan het einde van het schuldhulpverleningstraject voorwaardelijk te maken, blijven mensen die een schuldregeling doorlopen langer in beeld bij de hulpverlening en</p>

kan er worden bijgestuurd op het moment dat schulden opnieuw dreigen te ontstaan. Door het meer verplichtende karakter van deze maatregel is de doelstelling van het voorkomen van terugval makkelijker te behalen.

Doelmatigheid

Gemeenten ontvangen al middelen om financiële begeleiding en nazorg te bieden, omdat dit onderdeel is van de Wgs. Deze maatregel vraagt daarom niet om extra middelen. Verwachting is dat deze maatregel zal leiden tot een kostenbesparing: door de inzet van gedegen nazorg wordt voorkomen dat er nieuwe schulden ontstaan.

Gevolgen begroting

Nazorg is in principe al onderdeel van de Wgs en gemeenten waar via het gemeentefonds al middelen voor ontvangen. Omdat er eerst een pilot wordt gestart en het hierbij van belang is dat de resultaten goed worden gemonitord en onderzocht is daar wel budget voor benodigd.

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Verder
<i>Uitgaven in € mln.</i>			1	1	1				

Financiële consequenties burgers/bedrijven

N.v.t.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

Wat er in een minnelijke schuldregeling staat is niet in wetgeving vastgelegd. De schuldregeling is een overeenkomst waarmee elke partij moet instemmen, voordat deze geldend wordt. Als schuldeisers dit nieuwe instrument (vrijwillig) accepteren, is de inschatting dat hiervoor geen wijziging in wetgeving nodig is. Daarnaast is nazorg nu al opgenomen als onderdeel van de Wgs. Wel vraagt het een verandering in de werkprocessen van gemeenten, omdat er een extra onderdeel aan de schuldregelingsovereenkomst moet worden toegevoegd (nazorg/voorwaarden voor succesvolle afronding van de schuldregeling). Ook zullen gemeenten die nazorg op dit moment onvoldoende aanbieden bij schuldhulpverleningstrajecten dit nu moeten gaan bieden. De vormgeving van deze nazorgcomponent of de voorwaarden van afronding van de schuldregeling zouden in werkafspraken kunnen worden vastgelegd (zoals nu op veel vlakken in het minnelijke traject gebeurt door branchevereniging Nvvk), of zou strakker vastgelegd kunnen worden in de wet (wat moet nazorg precies inhouden). In het laatste geval zou wel aanpassing van wetgeving nodig zijn.

Om nazorg te verplichten bij een Wsnp-traject moet de faillissementswet gewijzigd worden. De rechter heeft namelijk een wettelijke grondslag nodig om nazorg verplicht op te leggen. Wetstrajecten duren gemiddeld 1,5 tot 2 jaar. Om op de korte termijn een vorm van nazorg te kunnen bieden na een Wsnp-traject is het mogelijk om samenwerkingsafspraken te sluiten tussen Wsnp-bewindvoerders en gemeenten. Zij kunnen dan, wanneer een Wsnp-traject afloopt, een warme overdracht realiseren bij gemeenten.

Gezien de verplichte nazorg vraagt om een warme en juiste overdracht tussen Wsnp-bewindvoerders naar gemeente, vraagt dit om enkele handelingen vanuit de Wsnp-bewindvoerders. Vaak werken zij per arrondissement van de rechtbank waardoor er niet altijd kennis is van de lokale partijen die de nazorg mogelijk gaan bieden. Deze informatie moet dus beschikbaar komen voor Wsnp-bewindvoerders.

Let op: zowel de verplichte nazorg en de overbrugging hiervan vraagt om uitvoeringscapaciteit bij gemeenten. Het voorstel is om eerst in pilotvorm deze maatregel te testen, zodat gekeken kan worden wat er precies benodigd is voor de uitvoering en hoe de maatregel het beste een gedragseffect bij de inwoner teweeg kan brengen.

Om de juiste intensiteit van nazorg te kunnen bepalen, kan gebruik worden gemaakt van een meetinstrument in te zetten, zoals bijvoorbeeld Mesis. Dit kan eventueel worden meegenomen in de implementatiefase van de mogelijke verplichte nazorg, denk hierbij aan het bieden van *best practices* via belangenorganisaties zoals de Nvvk en VNG. In de pilotfase is dit niet nodig.

Planning

Omdat er wordt gestart met een pilot kan deze maatregel redelijk snel in werking treden. Van belang hierbij is dat er vooraf goed wordt nagedacht over de te behalen gedragseffecten. Er moet dus worden gezorgd voor goede monitoring en evaluatie van de pilot. De inschatting is dat er binnen een half jaar gestart zou kunnen worden met de pilot, afhankelijk van de capaciteit bij beleid en uitvoering.

Maatschappelijk draagvlak

Er is een breed maatschappelijk draagvlak voor het bieden van verplichte nazorg bij schuldentrajecten. Door de verkorting zijn met name schuldeisers bang dat de inwoner na afloop van de het traject opnieuw betalingsproblemen krijgt. Daarnaast is het doorlopen van een schuldentraject een maatschappelijk kostbaar instrument, met grote impact op de inwoner. Het heeft daarom de voorkeur dat een schuldentraject succesvol wordt doorlopen, maar óók ervoor zorgt dat de inwoner vaardigheden heeft ontwikkeld om financieel zelfredzaam te blijven. Een nazorg traject kan hierbij helpen.

Doenvermogen/gedragsaspecten

Doenvermogen

Ondersteuning moet geboden worden op basis van de financiële vaardigheden van de inwoner. Wel moet er hierbij oog worden gehouden met of het beheren van de eigen financiën op den duur haalbaar is. Het is niet de bedoeling dat een inwoner voor altijd deze vorm van ondersteuning blijft ontvangen, daar is dat instrument niet voor bedoeld. Als het niet mogelijk is voor de inwoner om zelfstandig de financiën te beheren na afloop van het schuldentraject kan in afstemming met de inwoner gekeken worden naar meer duurzame begeleiding, zoals budgetbeheer of bewindvoering.

Gedragseffect

Het gedragseffect wat wordt bewerkstelligd met deze maatregel is dat inwoners vaardigheden aangeleerd krijgt die ertoe leiden dat zij financieel gezond gedrag kunnen laten zien waardoor de kans op terugval afneemt. Het gedragseffect is waarschijnlijk het grootst wanneer de inwoner uit eigen motivatie gebruik maakt van de begeleiding of nazorg. Het is onduidelijk wat het effect van het verplichtende karakter van de maatregel is op het gedrag van mensen. Daarom is het voorstel ook om dit eerst in pilotvorm te toetsen alvorens men overgaat tot het breed uitrollen van deze maatregel.

S12 Aflosvrije maanden in schuldregeling en Wsnp

Aanvullende maatregel
Fase: Schulden oplossen Doel: Schuldregeling biedt meer ademruimte voor sociale participatie.
Omschrijving maatregel
Een debiteur in een schuldregeling of een Wsnp-traject ontvangt in juni en december het inkomen zonder dat hier aflossing van de schuld op plaatsvindt. Dit zorgt ervoor dat deze personen in deze vakantieperiode ademruimte krijgen en meer kunnen besteden. In deze maanden vindt geen aflossing plaats, waardoor de totale tijdsspanne van de schuldregeling of het Wsnp-traject langer wordt en de totale aflossing gelijk blijft. De faillissementswet moet hiervoor worden aangepast, omdat de aflosperiode (de maanden waarin ook daadwerkelijk een bedrag wordt afgelost) iets wordt verlengd.
Achtergrond/rationale
Debiteuren houden onder het Vrij Te Laten Bedrag (VTLB) een inkomen over dat moet voorzien in basale levensbehoeften. Hierdoor hebben mensen weinig ruimte voor sociale participatie. Deze maatregel zorgt ervoor dat niet af wordt gelost in juni en december, voor de zomervakantie en tijdens de feestdagen. Hierdoor krijgen debiteuren in een schuldregeling toch ruimte voor sociale participatie. Deze aflosvrije maanden hebben geen negatief effect op de totale aflossing binnen een schuldregeling of Wsnp-traject, maar zorgen er wel voor dat de aflossing langer duurt. Debiteuren mogen nu al een gedeelte van het vakantiegeld houden, er zal nader uitgedacht moeten worden wat de rekenmethode voor deze maatregel in het VTLB inhoudt. Daarvoor zal gekeken worden naar andere landen (o.a. Zweden) die deze maatregel al uitvoeren.
Doelmatigheid en doeltreffendheid
Deze maatregel is doeltreffend voor debiteuren met een hoger inkomen, omdat zij een relatief groot deel van het inkomen aflossen. Huishoudens rond het sociaal minimum zullen een beperkt positief effect van de aflosvrije maanden ervaren, omdat zij in veel gevallen slechts 5% van het netto inkomen aflossen. Voor debiteuren met een lager inkomen is deze maatregel daarom beperkt doeltreffend. Deze doelgroep kan mogelijk beter ondersteund worden met alternatief beleid zoals voorzieningen in natura. Deze maatregel is doelmatig omdat deze alleen zorgt voor een langere tijdsspanne van de aflossing en een beperkt beroep doet op de uitvoering.
Gevolgen begroting
Deze maatregel heeft naar verwachting geen budgettaire gevolgen voor het Rijk. Hooguit zal het Rijk als schuldeiser vertraging in de inning oplopen maar dit zal niet van dusdanige omvang zijn om hier rekening mee te houden.
Financiële consequenties burgers/bedrijven
Debiteuren krijgen meer financiële ademruimte op twee momenten in het jaar. Crediteuren wachten maanden langer op de aflossing, de totale aflossing blijft echter gelijk.
Uitvoeringsaspecten en juridische toets
Deze maatregel vraagt een aanpassing van de faillissementswet, omdat de lengte van het traject iets wordt verlengd. Daarnaast zullen uitvoerders van de minnelijke en wettelijke trajecten rekening moeten houden met de aflosvrije maanden in juni en december, omdat er dan een aanpassing is in het bedrag dat aan de debiteur wordt uitgekeerd en wat er die maand wordt gespaard voor de schuldeisers. Hiervoor zullen werkprocessen moeten worden aangepast.
Planning
Deze maatregel zou snel in werking kunnen treden, omdat het geen grote wijzigingen vraagt.
Maatschappelijk draagvlak
De inschatting is dat deze maatregel kan rekenen op draagvlak, omdat het niets afdoet aan het bedrag dat schuldeisers krijgen, maar de debiteur net wat meer ruimte geeft op momenten in het jaar dat dit extra van pas kan komen.
Doenvermogen/gedragsaspecten
Burgers kunnen hierdoor een positieve prikkel ervaren over de schuldregeling, doordat zij tussentijds kunnen beschikken over extra geld.

Alternatief voor basispakket

S13 Comply or Explain schuldhulpverlening

Alternatief voor basispakket (voor S1 Kwaliteitsnormen voor schuldhulpverlening)
<p>Fase: Schulden oplossen</p> <p>Doel: Iedere gemeente voldoet aan dezelfde kwaliteitsnormen zodat de woonplaats van de inwoner er niet meer toe doet.</p>
<p>Omschrijving maatregel</p> <p>Gemeenten moeten voldoen aan kwaliteitsnormen voor schuldhulpverlening volgens de wet (<i>comply</i>). Wijken zij af van de wettelijke kwaliteitsnormen? Dan moeten zij uitleggen waarom (<i>explain</i>). De kwaliteitsnormen worden verankerd in de Wgs. Het doel van de wettelijke verankering van kwaliteitsnormen is dat de verschillen tussen gemeenten in het schuldhulpverleningsaanbod, de toegang en de kwaliteit worden weggenomen.</p> <p>Aangezien er nog onvoldoende gemeenschappelijke kennis en transparantie is over standaarden van kwaliteit en effectiviteit in de schuldhulpverlening, vraagt dit eerst om een traject waarin kennis wordt opgebouwd om tot bewezen effectieve elementen van dienstverlening te komen, die worden toegepast.</p>
<p>Achtergrond/rationale</p> <p>Op dit moment zijn er nog geen wettelijke kwaliteitsnormen voor uitvoerders van de Wgs. We zien grote verschillen tussen gemeenten in de kwaliteit van schuldhulpverlening. Samen met de VNG, NVVK en Divosa is SZW een traject gestart om de kwaliteit en bereik van schuldhulpverlening te vergroten en de verschillen van gemeenten hierin gelijk te trekken. In de basisdienstverlening zijn geen expliciete kwaliteitseisen opgenomen.</p> <p>De huidige wetgeving schrijft voor dat gemeenten in hun beleidsplan beschrijven welke resultaten de gemeenten wensen te behalen en welke maatregelen ze nemen voor een goede kwaliteit van de schuldhulpverlening, maar laat de invulling daarvan aan gemeenten (Wgs, art. 2, lid 4). Met deze maatregel worden er wettelijke kwaliteitsnormen vastgelegd in de Wgs over de wijze waarop schuldhulpverlening wordt uitgevoerd. Kwaliteit betekent dat de uitvoering van de schuldhulp doeltreffend, doelmatig is en cliëntgericht wordt verleend. In de kwaliteitsnormen wordt opgenomen dat de uitvoerder van de gemeentelijke schuldhulpverlening dient te voldoen aan een persoonscertificering voor schuldhulpverleners. Deze vorm van persoonscertificering moet nader worden uitgewerkt en geladen.</p> <p>De bedoeling is dat duidelijker wordt waar mensen met problematische schulden op mogen rekenen, er over de volle breedte professionele kwaliteit wordt geleverd, er een proces van leren en verbeteren op gang komt en er hulp wordt geboden waarvan duidelijk is dat die effectief is. In dit lerend systeem is ruimte voor "vliegende brigades" die uitvoerders helpen de kwaliteit van de dienstverlening naar een hoger niveau te krijgen conform de inzichten in wat bewezen effectief is. Dan gaat het om de vroegsignalering, screening, contact, (eerste) gesprek, triage, schuldhulpverlening, nazorg, etc.</p> <p>Er is op dit terrein al een aantal behulpzame initiatieven, zoals de Routekaart Financiële Zorgen (VNG), het NVVK kwaliteitskader en de ontwikkeling van een beroepscompetentieprofiel (Schouder Eronder) en van een kennisplein door beroepsverenigingen (SAM en BPSW). Het kwaliteitskader voor schuldhulpverlening dat de NVVK voor haar leden heeft ontwikkeld⁸⁸ oppert prestatiegebieden waarvan gemeenten (of andere bij de NVVK aangesloten uitvoerders) de kwaliteit zouden moeten borgen. Bijv. het inrichten van voldoende scholingsmogelijkheden en het expliciet ontwikkelen van beleid voor de schuldhulpverlening. Het kader beschrijft met name "wat" de gemeenten zou moeten inrichten, niet de wijze waarop. Dit past bij het decentrale kader van de Wgs. Door de kwaliteitsnormen wettelijk te verankeren wordt er inbreuk gedaan op het decentrale karakter van de wet. Inbreuk kan gerechtvaardigd worden, omdat de maatschappelijke problematiek groot is en mensen niet overal gebruik kunnen maken van kwalitatief goede schuldhulpverlening. Hoewel er in de wet ruime kaders zijn gesteld, worden deze niet gemonitord en zijn deze vrij in te vullen door gemeenten. Daarnaast past het</p>

⁸⁸ <https://www.nvbk.nl/thema/nvbk-kwaliteitskader>

realiseren van een wettelijk karakter in de geest van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. In de memorie van toelichting van de wet wordt gesproken over de noodzaak tot standaardisatie van werkafspraken om te kunnen komen tot een effectieve schuldhulpverlening in alle gemeenten. Hierbij geeft de wetgever aan dat de verschillen tussen gemeenten als het gaat om gehanteerde normen in het kader van schuldhulpverlening niet goed zijn voor het vertrouwen van landelijke opererende schuldeisers. In uitvoering van deze maatregel wordt een inhoudelijk kwaliteitskader wettelijk verankerd in de Wgs en wordt het voor schuldhulpverleners (uitvoerders van de Wgs) verplicht om een kiwa persoonscertificering te behalen.⁸⁹

De gemeenteraad heeft de taak het gevoerde gemeente beleid en de kwaliteit hiervan te controleren. Doordat er onvoldoende data beschikbaar zijn, zeker over kwaliteit, kan de gemeenteraad haar controlerende taak op dit punt niet goed uitvoeren en wordt er dus niet gehandhaafd op deze maatregel. Om dit risico weg te nemen kan er data worden vergaard middels Datadelen op armoede en schulden (DDAS). Vanaf 2025/2026 kunnen gemeenten gebruik maken van DDAS. Door DDAS dienen gemeenten meer cijfers in kaart te brengen over de effectiviteit van de schuldhulpverlening. Hierdoor krijgen de gemeenteraden meer cijfermatig inzicht in het gevoerde beleid en kunnen zij beter hun controlerende taak uitvoeren.

Deze maatregel onderscheidt zich van maatregel S1 doordat het uitgangspunt is dat gemeenten moeten voldoen aan de wettelijk vastgestelde kwaliteitsnormen (comply), maar ook de mogelijkheid krijgen om hier onderbouwd van af te wijken (explain).

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Deze maatregel is doelmatig omdat het leidt tot een uniform kwaliteitskader voor de uitvoerders van de Wgs en overall een betere kwaliteit van de schuldhulpverlening, ongeacht waar iemand woont. Een nevengevolg is dat er sneller een schuldregeling tot stand zal komen, omdat er meer duidelijkheid en eenduidigheid is in de aanpak. De professionaliseringsslag zal ook het contact met schuldeisers verbeteren.

Deze maatregel vraagt om een bijdrage in de ontwikkeling van een lerend netwerk, het opstellen van standaarden en het bevorderen van de naleving ervan.

Kwantitatieve inschatting bijdrage schulden

Het gaat om de mensen die zich (gaan) melden bij gemeenten, mensen die door gemeenten (zullen) worden benaderd en mensen die door gemeenten worden geholpen. Een kwalitatief goede dienstverlening komt processen ten goede en kan leiden tot een beter bereik.

Gevolgen begroting

De schatting is dat deze maatregel jaarlijks rond de 15 miljoen kost. De middelen zullen met name worden gebruikt voor scholingsmogelijkheden, het komen tot een kwaliteitskader gebaseerd op in de praktijk beproefde normen en het aanpassen van het kwaliteitskader op basis van deze informatie, het inrichten van effectieve (ICT)-systemen en de ondersteuning van gemeenten bij de implementatie door organisaties zoals de VNG en Divosa.

N.B.: de kosten zijn gelijk aan de kosten voor de maatregel S1. Maatregel S13 is een vergelijkbaar alternatief voor S1, daarom zijn de kosten daarmee in lijn. Deze kosten komen dus uitdrukkelijk niet bovenop de kosten van S1.

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Verder
Uitgaven				5	5	15	15	15	15

Financiële consequenties burgers/bedrijven

N.v.t.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

Een wetstraject duurt vaak 2 à 3 jaar. Dit maakt dat deze maatregel niet op korte termijn te implementeren. De gemeenteraden houden toezicht op de uitvoering van de Wgs, en dan ook te controleren of de kwaliteitseisen daadwerkelijk zijn geïmplementeerd in de gemeente. Het

⁸⁹ <https://www.kiwa.com/nl/nl/markten/management-systemen/persoonscertificering/certificeringen/schuldhulpverlener/%22%20/!%20%22:~:text=Kiwa%20neemt%20examens%20af%20om,taxonomie%20van%20de%20verschillende%20Modules>

project Data Delen Armoede en Schulden (DDAS) wordt begin 2025 geïmplementeerd. Hierdoor wordt er data beschikbaar gesteld over de effectiviteit van het gemeentelijke schuldhulpverleningsaanbod. De verwachting is dat de gemeenteraden deze data vervolgens kunnen gebruiken om hu controlerende taak op de uitvoering te kunnen vervullen.

Gemeenten moeten daarnaast organisatorisch in staat zijn om de kwaliteitseisen te implementeren, denk hierbij aan het wijzigen van het huidige aanbod of het aanbieden van scholingsopties. Ook moeten zij gebruik kunnen maken van de mogelijkheden om af te wijken van het basisaanbod "explain". Er moet dus een basis gelden máár ook de mogelijkheid om meer te bieden of een andere invulling aan te geven indien dit nodig is. Met invulling van de wettekst moet dan ook rekening worden gehouden met de géést van deze maatregel i.p.v. te handelen volgens de wettelijke wettekst.

Planning

Een wetstraject duurt 2 á 3 jaar. Gezien de complexiteit van de maatregel en de nadere uitwerking van de "explain" kant is de verwachte inwerkingtreding voor de maatregel op zijn vroegst in de zomer van 2027. Dit is tevens afhankelijk van de beschikbare ambtelijke capaciteit binnen de beleidsdirectie en WBJA.

Maatschappelijk draagvlak

Verschillen in uitvoering van schuldhulpverlening zijn zichtbaar tussen gemeenten. In gesprekken met gemeentelijke schuldhulpverleners blijken deze soms pijnlijk duidelijk, daar waar de inwoner genoot van een aanbod in de gemeente van herkomst, kan in de gemeente waar hij/zij naartoe verhuist niet hetzelfde aanbod krijgen. Terwijl dit misschien juist heel goed voor hem werkt. Dit is niet bevorderlijk voor het ontwikkelen van financiële zelfredzaamheid van de inwoner. Een mate van comply is dan ook gewenst. Ook zijn er duidelijke signalen dat afwijking van de comply soms noodzakelijk is om de juiste ondersteuning te kunnen bieden aan inwoners. Voor gemeenten vinden een beperking in hun beleidsvrijheid niet wenselijk. Zij zijn van mening dat zij beter weten wat hun inwoners nodig hebben dan wetgevers die kijken naar een landelijk beeld. Met hen zou dan ook het gesprek aan moeten gaan hoe er moet worden omgegaan met het wettelijke normatieve aanbod en de mogelijkheid van gemeenten om hiervan af te wijken indien nodig.

Doenvermogen/gedragsaspecten

N.v.t.

S14 Subsidie minnelijk traject voor functionarissen 48 Wck

Alternatief voor basispakket (voor S4 Eén helder schuldentraject)
Fase: Schulden oplossen Doel: Meer aanbod van schuldhulpverleners waardoor meer mensen in de problematische schulden worden geholpen.
Omschrijving maatregel
Nu is in artikel 48 lid 1 van de Wet op het consumentenkrediet (Wck) opgenomen dat een aantal partijen schuldbemiddeling mogen uitvoeren tegen een vergoeding. ⁹⁰ Met deze maatregel komt er een subsidie voor partijen genoemd in artikel 48 lid 1 onder c wanneer zij een minnelijke schuldregeling uitvoeren, en als dat niet mogelijk blijkt, warm door te verwijzen naar de Wsnp. ⁹¹
Achtergrond/rationale
<p>Het aantal mensen met problematische schulden is in de afgelopen jaren verder opgelopen, op dit moment heeft 8,8% van de huishoudens problematische schulden.⁹² Het aantal voltooide schuldregelingen is in de afgelopen echter gedaald. Er zijn in de afgelopen jaren minder minnelijke en minder Wsnp-trajecten afgerond en de trend is al jaren dat het afneemt. Op grond van artikel 48 Wck zijn een aantal partijen, naast de gemeenten, bevoegd tot het uitvoeren van een minnelijke schuldregeling. Omdat mensen met problematische schulden vaak geen middelen hebben om de minnelijke schuldhulpverlening zelf te financieren, komt het er in de praktijk vaak op neer dat deze partijen de dienstverlening niet aanbieden, of er geen vergoeding voor ontvangen. Dit heeft er in feite voor gezorgd dat vrijwel alle minnelijke schuldregelingen worden uitgevoerd door gemeenten, gemeentelijke kredietbanken of andere door gemeenten gehouden instellingen, aangezien zij als enige artikel 48 Wck partij geen commercieel belang, maar primair een maatschappelijk belang hebben. Dit terwijl er ook veel wantrouwen is tegen de overheid waardoor mensen niet geholpen willen worden door gemeenten. De andere artikel 48 Wck partijen hebben, uitzonderingen daargelaten, wel een commercieel belang, waardoor een minnelijke schuldregeling minder lucratief is. Het doel van de maatregel is mensen met problematische schulden te helpen die nu de weg naar de gemeente niet (willen) vinden. Er is dan voor mensen meer te kiezen.</p> <p>De beste manier om uitvoer aan deze maatregel te geven is door burgers zelf de vrijheid te geven om te bepalen door wie zij een schuldbemiddelingstraject laten uitvoeren.⁹³ De burger kan hierbij aankloppen bij de gemeente of zich wenden tot een artikel 48 Wck partij, die vervolgens een subsidie kunnen aanvragen voor deze werkzaamheden. Er zal meer concurrentie met de gebruikelijk partners van de gemeenten plaatsvinden. Uiteraard dienen de nieuwe partijen ook aan de gestelde voorwaarden van een subsidie moeten voldoen.</p>
Doelmatigheid en doeltreffendheid
<p><i>Doelmatigheid</i></p> <p>Op grond van artikel 48 Wck zijn er meerdere partijen bevoegd tot het uitvoeren van een minnelijk traject. De facto zijn het echter de gemeenten, gemeentelijke kredietbanken of andere door gemeenten gehouden instellingen die de minnelijke traject uitvoeren, omdat zij via het gemeentefonds budget krijgen voor de uitvoering hiervan. Met het verstrekken van een subsidie voor de artikel 48 Wck partijen willen we stimuleren dat er meerdere wegen beschikbaar komen die bewandeld kunnen worden, deze partijen zijn namelijk met een reden opgenomen in de wet, maar krijgen er nu geen vergoeding voor anders dan door de burger met schulden. Aangezien niet alle burgers naar de gemeente willen voor een minnelijk traject, kan deze maatregel ervoor zorgen dat meer burgers worden geholpen met hun problematische schulden. Dit alternatieve schuldhulpverleningstraject kan echter wel duurder zijn, maar dit moet in de praktijk nog blijken.</p> <p><i>Doeltreffendheid</i></p>

⁹⁰ Gemeenten, gemeentelijke kredietbanken of andere door gemeenten gehouden instellingen, advocaten, curatoren en bewindvoerders ingevolge de Faillissementswet aangesteld, notarissen, deurwaarders, registeraccountants en accountants-administratieconsulenten.

⁹¹ Er is gekozen om alleen de partijen een vergoeding te geven aangezien de gemeente al wordt gefinancierd vanuit het gemeentefonds om de Wgs uit te voeren.

⁹² CBS, *Dashboard Schuldenproblematiek in beeld, 2023*, [Schuldenproblematiek in beeld \(cbs.nl\)](#)

⁹³ In feite kan dat nu al, maar nu moeten burgers dat zelf betalen, waardoor dit nauwelijks voorkomt.

Wanneer iemand nu problematische schulden heeft zal iemand zich moeten melden bij de gemeente voor een minnelijk schuldhulpverleningstraject.⁹⁴ Er zijn mensen die om verschillende redenen liever niet naar de gemeente wil voor schuldhulpverlening. Deze mensen blijven dus met hun problematische schulden zitten en komen hier ook niet meer uit. Wanneer het voor bepaalde andere partijen aantrekkelijker wordt om minnelijke schuldhulpverlening aan te bieden zijn er voor burgers meer opties waartoe zij zich kunnen wenden voor schuldhulpverlening. Op deze manier kan er door een grotere groep burgers gebruik worden gemaakt van schuldhulpverlening en kan dit eraan bijdragen dat meer mensen uit de problematische schulden komen. Het is wel belangrijk dat alle partijen die minnelijke schuldhulpverlening aanbieden een afweging maken of de minnelijke manier ook de meest passende is. Directe doorgeleiding naar de Wsnp waar mogelijk moet ook gestimuleerd worden, indien dit voor de debiteur beter is.⁹⁵

Gevolgen begroting

Om tot een passende kosteninschatting te komen is voor nu uitgegaan van het recente onderzoek van Purpose naar het bieden van het minnelijk traject door Wsnp-bewindvoerders ('secundaire route'). De kosten per traject worden door Purpose geraamd op gemiddeld € 2.000.⁹⁶ De kosten hiervoor zullen moeten worden gedragen door de Rijksoverheid, al dan niet met een eigen bijdrage van de debiteur. Mogelijk lopen de kosten voor schuldbemiddeling voor de Rijksbegroting snel op wanneer er meer minnelijke schuldregelingen via 48 Wck partijen zullen lopen. Het is daarom raadzaam om deze maatregel in eerste instantie in de vorm van een Pilot uit te voeren om de kosten te kunnen controleren en hier goed zicht op te krijgen. Voor de pilot wordt uitgegaan van maximaal 1.500 trajecten per jaar, wat neerkomt op €3 mln. per jaar. Het is nu nog lastig een inschatting te maken van de kosten van de subsidieregelingen. Uit de pilot moet blijken of de maatregel tot een toename van het aantal minnelijke trajecten leidt (de bedoeling) of louter tot een verschuiving van gemeentelijke uitvoering naar uitvoering door andere partijen leidt. Het is belangrijk deze en andere effecten goed te onderzoeken (d.m.v. *randomized controlled trials*). Daarna kan er, indien gewenst, een inschatting van de structurele kosten worden gemaakt.

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Verder
<i>Uitgaven bij pilot (in mln.)</i>				3	3	3	3		

Financiële consequenties burgers/bedrijven

Art. 48 Wck partijen kunnen nu al een minnelijk traject aanbieden alleen dient de burger de kosten hiervan zelf te voldoen. Vermoedelijk is dat één van de redenen waardoor hier niet veel gebruik van wordt gemaakt. Wanneer hier een vergoeding vanuit het Rijk tegenover staat, net zoals bij het gemeentelijk traject, hoeven burgers dit niet meer zelf te bekostigen.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

Juridische toets

Er dient te worden vastgesteld hoe hoog de subsidie is aan artikel 48 Wck partijen voor het verrichten van een minnelijk schuldhulpverleningstraject en van waaruit deze kosten worden vergoed. In artikel 48 Wck is al opgenomen dat een maximum vergoeding bepaald kan worden bij algemene maatregel van bestuur.

Uitvoeringsaspecten

Qua uitvoerbaarheid is de inschatting dat de maatregel relatief makkelijk uitvoerbaar is, doordat een aantal partijen (en dan voornamelijk de Wsnp-bewindvoerders) deze werkzaamheden al verrichten. De verwachting is dat vooral Wsnp-bewindvoerders meer minnelijke schuldregelingen zullen gaan uitvoeren. Een voordeel kan zijn dat wanneer een minnelijk traject niet lukt de stap naar de Wsnp makkelijker is als een Wsnp-bewindvoerder ook het voortraject doet. Een Wsnp-bewindvoerder kan sneller afwegen of een Wsnp-traject beter geschikt is en kan dan mogelijk het minnelijk traject overslaan. Wanneer er een subsidie tegenover staat is de verwachting dat er ook advocaten en gerechtsdeurwaarders zich hierop gaan specialiseren. De

⁹⁴ Er zijn wel andere bevoegde partijen die het aanbieden, maar dit is maar een gering aantal

⁹⁵ Het minnelijke traject kan worden overgeslagen indien er sprake is van de volgende situaties: de schuldeiser gaat bij voorbaat niet akkoord, er is geen volledig beeld van de schulden of er is geen afloscapaciteit, zie ook artikel 285 lid 1 sub f van de Faillissementswet

⁹⁶ Purpose, *Effectmeting 'secundaire route': Secundaire route voor schuldhulpverlening effectief alternatief bij complexe problemen*, mei 2024.

uitvoeringslasten kunnen over meerdere uitvoerders worden verdeeld en veel van deze uitvoerders staan nu al klaar om meer casussen op te pakken. Om te voorkomen dat moeilijke gevallen niet worden opgepakt, moet geregeld worden dat één (of meerdere) partij(en) de wettelijke verantwoordelijkheid dragen om ook deze mensen naar een oplossing te begeleiden.

Planning

De maatregel kan redelijk snel worden opgestart in de vorm van een pilot,⁹⁷ belangrijk is dat er vooraf duidelijk wordt hoe hoog de subsidie zal zijn.

De maatregel eindigt zodra de pilot voorbij is, dan kan worden gezien hoe succesvol het was, wat de kosten waren en of het zal worden omgezet naar stand beleid.

Maatschappelijk draagvlak

Aangezien er nooit onderzoek naar is gedaan, is het niet mogelijk om iets te zeggen over het maatschappelijk draagvlak van deze maatregel.

Doenvermogen/gedragsaspecten

De verwachting is dat deze maatregel vooral burgers helpt die niet naar de gemeente willen uit schaamte of wantrouwen richting de gemeente.

Belangrijk is dat er duidelijk wordt gemaakt dat iemand met problematische schulden ook bij een andere instantie dan de gemeente terecht kan om schuldenvrij te worden.

⁹⁷ Mits ervoor wordt gekozen om het via een Pilot te laten uitvoeren.

Voordelen wegen niet op tegen de nadelen

S15 Schuldenpardon

Voordelen wegen niet op tegen de nadelen

Fase: Schulden oplossen

Doel: Mensen met schulden in één keer een schone lei bieden.

Omschrijving maatregel

Er komt **eenmalig** een algemeen schuldenpardon dat inhoudt dat alle schulden - behalve strafrechtelijke geldelijke sancties, fraudevorderingen en informele schulden - van mensen worden kwijtgescholden. Door deze maatregel kunnen mensen die (langdurig) met een schuldsituatie te maken hebben met een schone lei verder met hun leven.

De vraag hierbij is wel wat onder schulden moet worden verstaan. Gaat het om alle problematische schulden (de situatie waarin niet binnen 36 maanden alle openstaande vorderingen kunnen worden afbetaald), of alleen om schulden bij publieke schuldeisers en geldt er een maximum aan inkomen om voor het schuldenpardon in aanmerking te komen? Voor de uitwerking van dit fiche is gekozen voor drie mogelijke richtingen:

1. Alle schulden (zowel publiek als privaat) die problematisch zijn, vallen onder het schuldenpardon. In deze variant zou mogelijk ook de hoofdsom onder het schuldenpardon vallen. Er zijn echter andere keuzes mogelijk, zoals bijvoorbeeld alleen de betalingsachterstanden kwijtschelden. Mensen worden dan geholpen hun financiën weer op de rit te krijgen.
Eventueel extra criterium: het schuldenpardon geldt alleen voor mensen met een inkomen van maximaal X% van het sociaal minimum.
2. Alleen publieke schulden vallen onder het schuldenpardon.
Eventueel extra criterium: het schuldenpardon geldt alleen voor mensen met een inkomen van maximaal X% van het sociaal minimum.
3. De gemeente neemt met behulp van private financiering de schulden over. Dit kan op basis van afspraken met schuldeisers al dan niet in combinatie met het volledig afbetalen van schulden (vergelijk pilot gemeente Arnhem die onlangs is gestart).

Optie 1 is minder doelmatig dan optie 2 maar wel doeltreffender.

Daarnaast is uit onderzoek⁹⁸ gebleken dat een uitzonderingsjaar, waarin alle door de overheid gecreëerde en oninbare verhogingen worden kwijtgescholden, voor publieke schulden alleen een oplossing biedt als er nauwelijks private schulden zijn. Als de door de overheid gecreëerde en oninbare verhogingen worden kwijtgescholden blijven er op grond van het onderzoek naar het uitzonderingsjaar naast de initiële vordering nog grote schulden aan private schuldeisers over, met een gemiddelde van 71% van de gehele schuldenlast. Dit zal ook gelden wanneer een schuldenpardon alleen voor publieke schulden gaat gelden.

Het gaat om een nieuwe eenmalige maatregel. De maatregel is gericht op mensen met (problematische) schulden (eventueel: met een inkomen tot X% van het sociaal minimum). Het effect moet zijn dat mensen uit een problematische schuldsituatie komen en hun leven weer duurzaam schuldenvrij kunnen oppakken.

Voor beide richtingen geldt dat de doelgroep hetzelfde is. Uitvoering zou, om gemeenten te ontlasten, belegd kunnen worden bij bijvoorbeeld Sociale Banken Nederland, die ook de uitvoering van de schuldenaanpak gedupeerde ouders doen. Overkoepelend moet gekozen worden of de schuld volledig wordt afbetaald (100%), of dat er wordt gekozen voor een percentage afkoop van de oorspronkelijke schuld (bijv. 30%).

Achtergrond/rationale

Er zijn nu al andere opties mogelijk om tot een schuldenvrije toekomst te komen.

Schuldhelpverlening kan met schuldeisers afspraken maken om te komen tot een schuldregeling met kwijtschelding inclusief de daarbij behorende begeleiding en nazorg. Dit kan in de vorm van schuldbemiddeling of een saneringskrediet. Als de vrijwillige route geen oplossing geeft, kan de

⁹⁸ [Kamerbrief over waarborgfonds saneringskredieten en uitzonderingsjaar ophogingen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

rechter middels toelating tot de wettelijke schuldsanering zorgen voor een schone lei. Gemeenten kunnen bij de rechter ook vragen om een moratorium, zodat de schuldeisers alle incassoacties tijdelijk staken en de debiteur adempauze krijgt. In al deze gevallen wordt een deel van de oorspronkelijke schuld afbetaald, afhankelijk van de afloscapaciteit. Bij het schuldenpardon wordt om de volledige schuld terug te betalen aan de schuldeiser. Het schuldenpardon komt eenmalig in de plaats van minnelijk of Wsnp-traject en moratorium. Mensen ontvangen per direct een schone lei en hebben niet eerst te maken met 18 maanden minnelijk of Wsnp-traject. Het gaat sneller dan een reguliere schuldregeling en er is minder uitvoeringscapaciteit voor nodig. Mensen ervaren minder stress, wat bijdraagt aan het opbouwen van een financieel gezonde toekomst. Ook voor schuldeisers is er bij een pardon sneller duidelijkheid, en ontvangen ze een hoger bedrag dan bij een regulier schuldhulpverleningstraject, afhankelijk van de gekozen hoogte van de afbetaling. Ook worden dure fasen van schuldeisen, deurwaarders, bewindvoering en begeleiding voorkomen.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Het zal een zeer kostbare operatie worden om aan deze maatregel uitvoering te geven. In 2023 hadden 726.000 huishoudens problematische schulden. De gemiddelde schuld was in 2022 € 40.170. Een grove schatting van het totale bedrag komt daarmee uit op ruim € 29 miljard. In deze raming wordt ook de hoofdsom kwijtgescholden. Als ervoor wordt gekozen om alleen betalingsachterstanden kwijt te schelden zullen de financiële consequenties ook anders zijn. Minnelijke of Wsnp-trajecten zijn in ieder geval beduidend goedkoper. Zie ook bij achtergrond. Daarnaast lost het schuldenpardon de onderliggende problematiek niet op en voorkomt deze oplossing niet dat er nieuwe schulden ontstaan. Dus reguliere uitvoeringskosten blijven uiteindelijk ook bestaan, voor nieuw gemaakte schulden en eventuele begeleiding, zoals budgetcoaching of andere vormen van nazorg.

Uit onderzoek blijkt dat de maatschappelijk kosten van de schuldenproblematiek in Nederland 8,6 mld. per jaar bedragen. Met een algemeen schuldenpardon van tussen de 5 en 30 miljard zouden die kosten kunnen worden opgelost. In het algemeen is de vraag of de grote kosten in verhouding staan tot de slechts incidentele oplossing van het probleem. Ook bevat deze maatregel geen positieve of negatieve prikkel om schulden in de toekomst te voorkomen.

Bovendien worden nu de lasten van de schulden grotendeels gedragen door de schuldeisers, zij zien nu de openstaande schuld grotendeels niet meer terug. Je neemt dus niet alleen de schuld over van mensen met schulden, ook help je financieel gezonde bedrijven die allang met wanbetalers rekening hebben gehouden in hun businessmodel. Bij deze bedrijven is geen sprake van marktfalen, daarom is dit ondoelmatig.

Hoewel deze maatregel op de korte termijn doeltreffend is, wordt er geen aandacht besteed aan de onderliggende oorzaak van het ontstaan van schulden en wordt de budgettaire vaardigheid van mensen niet vergroot om te voorkomen dat ze weer in de schulden komen.

Gevolgen begroting

In 2023 hadden 726.000 huishoudens problematische schulden. De gemiddelde schuld was in 2022 € 40.170. Een grove schatting van het totale bedrag komt daarmee uit op ruim € 29 miljard.

Indien alleen problematische schulden van de groep mensen met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum worden vergoed, gaat het om afgerond 5 mld.

	2023	2024	2025	2026	Verder
<i>Uitgaven in € mln.</i>				5.000 – 30.000	

Financiële consequenties burgers/bedrijven

N.v.t.

Economie

Deze maatregel zorgt voor financiële en niet-financiële baten bij de doelgroep door het vergroten van de kans op financieel en mentaal welbevinden. Deze maatregel leidt tot brede welvaartseffect op gezondheid, leefbaarheid en belastinginkomsten door meer kans op werk. De totale maatschappelijke kosten van mensen met langdurige schulden, nu becijferd op € 17 miljard,⁹⁹ worden voor één jaar weggenomen. Deze positieve effecten zijn echter eenmalig.

⁹⁹ APE, *Kosten en baten van schuldhulpverlening*, juli 2011. De Argumentenfabriek, *Minder schade door schuld*, 2020.

Een schuldenpardon houdt geen rekening met de afloscapaciteit die mensen vaak wel hebben. Daarnaast is er mogelijk staatssteun aan gezonde bedrijven die in hun business model normaal rekening houden met wanbetalers.

Een algemeen schuldenpardon voorkomt ook niet dat na het pardon nieuwe schulden ontstaan. Zeker als er geen nazorg beschikbaar is om financiële zelfredzaamheid te bevorderen en terugval te voorkomen. Deze maatregel ondermijnt de betaalmoraal omdat het prikkelt tot het niet aflossen van schulden. Als deze maatregel ruim op tijd wordt aangekondigd, zou een algemeen schuldenpardon de prikkel tot het aangaan van schulden kunnen vergroten, zowel voor debiteuren als crediteuren ('*moral hazard*').¹⁰⁰ Deze prikkel tot niet aflossen zal mogelijk ook spelen in latere jaren.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

Er is gevraagd om een juridische toets op het criterium dat het schuldenpardon alleen geldt voor mensen met een inkomen van maximaal X% van het sociaal minimum wat betreft gelijke behandeling. Uit de gelijke behandelingswetgeving volgt dat (groepen van) mensen in principe gelijk behandeld moeten worden als zij zich in gelijke of vergelijkbare omstandigheden bevinden. Onderscheid tussen mensen vanwege één van de onderstaande discriminatiegronden is in beginsel verboden: Ras/afkomst/etniciteit, politieke gezindheid, godsdienst, levensovertuiging, nationaliteit, geslacht/zwangerschap, seksuele gerichtheid, burgerlijke staat, handicap of chronische ziekte, leeftijd, arbeidsduur (voltijd- of deeltijdwerk), soort arbeidscontract (vast of tijdelijk). Het bovenstaande voorstel geeft geen reden om aan te nemen dat er op basis van deze gronden gediscrimineerd wordt; inkomen is geen in wetgeving opgenomen discriminatiegrond. Natuurlijk moet er wel altijd een goede reden zijn om vergelijkbare groepen verschillend te behandelen, maar wie is de vergelijkbare groep? Wel kan er politieke en maatschappelijke druk ontstaan om meer groepen onder de regeling te brengen. Wanneer private partijen hun schulden moeten kwijtschelden, zal de overheid deze in de hoofdregel moeten overkopen om onrechtmatige onteigening te voorkomen. Dit moet zorgvuldig geregeld worden om een onrechtmatige inbreuk op het recht op eigendom te voorkomen. Voor dit voorstel kan inspiratie opgedaan worden bij de Wet hersteloperatie toeslagen. In de hersteloperatie toeslagen worden o.a. bij gedupeerden en toeslagpartner vóór een bepaalde peildatum alle bestuursrechtelijke schulden kwijtgescholden. Daarnaast is in de wet hersteloperatie toeslagen t.a.v. private partijen opgenomen dat de minister opeisbare achterstanden op private schulden overneemt of betaalt. Gedupeerden hebben de mogelijkheid om de betalingsachterstanden op privaatrechtelijke schulden in te dienen bij Sociale Banken Nederland, dat die regeling namens de minister van Financiën uitvoert. Bovenstaand voorstel zou nog veel omvangrijkere wetgeving vereisen, omdat het mogelijk om alle schulden gaat.

Planning

Gelet op de complexiteit van de maatregel is wetgeving noodzakelijk. De gebruikelijke wetgevingstermijnen zijn dan van toepassing. Wetswijziging kost ongeveer twee jaar. Inwerkingtreding is dan mogelijk per 2026. Het schuldenpardon is in deze uitwerking een eenmalige maatregel.

Na het schuldenpardon hebben alle mensen met problematische schulden een schone lei. Het is geen garantie dat er geen nieuwe schulden meer kunnen ontstaan (zie ook onder doelmatigheid)

Maatschappelijk draagvlak

Er zal niet veel maatschappelijk draagvlak zijn voor deze maatregel. De rechterzijde van het politieke spectrum zal vinden dat mensen een zekere prijs moeten betalen voor het ontstaan van schulden en verantwoordelijk zijn voor het terugbetalen. En de linkerzijde zal vinden dat bedrijven een verantwoordelijkheid hebben ten aanzien van het risico op problematische schulden bij hun klanten en dat deze bedrijven niet zomaar alles vergoed moeten krijgen. De kosten van deze maatregel van ruim 29 miljard zullen ook tot weerstand leiden.

Doenvermogen/gedragsaspecten

De maatregel vereist niet veel doenvermogen, maar zorgt wel voor vermindering van stress.

¹⁰⁰ Mensen veranderen hun gedrag en kunnen geneigd zijn extra risicovol gedrag te vertonen en meer schulden aan te gaan omdat zij geen financieel risico lopen voor het afbetalen van de schulden.