

Vergaderjaar 2018–2019

24 515

Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting

Nr. 486

VERSLAG VAN EEN WERKBEZOEK

Vastgesteld 18 april 2019

Een delegatie uit de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: delegatie) heeft van zondag 6 januari 2019 tot en met donderdag 10 januari 2019 een werkbezoek gebracht aan Zweden (Stockholm) en het Verenigd Koninkrijk (Londen).

De delegatie bestond uit de leden Rog (CDA, voorzitter), De Lange (VVD), Peters (CDA), Raemakers (D66), Renkema (GroenLinks) en Van Brenk (50PLUS). De delegatie werd begeleid door adjunct-griffier Kraaijenoord en kenniscoördinator Naborn van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Het doel van het werkbezoek was het verkrijgen van inzicht in (de vormgeving van) schuldenwetgeving en -beleid én de uitvoering daarvan in Zweden en het Verenigd Koninkrijk. Hierbij was er specifieke interesse in de preventie van problematische schulden en mogelijke interventies om burgers met problematische schulden zo snel mogelijk schuldvrij te krijgen.

Het programma van het werkbezoek is in nauwe samenwerking met de Nederlandse ambassades in Stockholm en Londen tot stand gekomen. De delegatie dankt de medewerkers voor hun grote inzet bij de voorbereiding van het programma én de begeleiding tijdens het werkbezoek.

Ook wil de delegatie haar waardering uitspreken voor de betrokkenheid én openheid van alle gesprekspartners, die ieder vanuit de eigen expertise en ervaring(en) de delegatie een helder inzicht hebben gegeven in het Zweedse en Engelse schuldenbeleid.

In onderstaand verslag worden de gevoerde gesprekken op hoofdlijnen weergegeven. Hierbij ligt de nadruk op de inbreng van de gesprekspartners en de antwoorden die zij hebben gegeven op vragen van de leden van de delegatie.

De voorzitter van de delegatie,
Rog

De adjunct-griffier van de commissie,
Kraaijenoord

PROGRAMMA VAN HET WERKBEZOEK

Maandag 7 januari 2019

De delegatie startte het werkbezoek met een gesprek met ambtenaren van het **Zweeds Koninklijk Incassobureau** (Kronofogden), **het Ministerie van Financiën** en **het Ministerie van Justitie**. De delegatie kreeg een presentatie over (het werk van) het Zweeds Koninklijk Incassobureau, de bestuurlijke verhoudingen, de samenwerking met stakeholders en het voorkomen, invorderen en saneren van problematische schulden.

De presentatie startte met achtergrondinformatie over het Zweeds Koninklijk Incassobureau. Dit is een publiek agentschap met ongeveer 2.300 medewerkers. Het is gevestigd in 37 kantoren verspreid over heel Zweden. Het hoofdkantoor bevindt zich in Stockholm. Het Ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor het Zweedse Koninklijk Incassobureau. Het Ministerie van Justitie speelt een sleutelrol als het om juridische kwesties gaat. Daarnaast is er regelmatig contact met het Ministerie van Sociale Zekerheid en het Ministerie van Onderneming, Energie en Communicatie.

Het Zweeds Koninklijk Incassobureau heeft de volgende taken:

- het voorkomen van problematische schulden;
- het geven van advies en het stimuleren van debiteuren om hun situatie op te lossen;
- het besluiten of een schuld correct is;
- het beslagleggen op activa/ middelen;
- het beslissen over schuldsanering;
- het toezicht houden op het beheer van faillissementen;
- het samenwerken om georganiseerde misdaad tegen te gaan.

Vervolgens werd een aantal statistieken toegelicht. In Zweden zijn schuldenaren vaak man (62%), alleenstaand (64%), in de leeftijdscategorie van 25–64 jaar (67%), wonen in een huurwoning (66%), hebben een laag besteedbaar inkomen (65%), hebben alleen lager of middelbaar onderwijs genoten (85%) en hebben een lager niveau van leningen dan gemiddeld. Een groot aantal Zweden leeft onder moeilijke economische omstandigheden en heeft terugkerende problemen met het betalen van hun rekeningen. Meer dan 400.000 mensen hebben hun schulden geregistreerd bij het Zweeds Koninklijk Incassobureau (dit is ongeveer 4.1% van de bevolking). Rond de 72.000 schuldenaren komen in aanmerking voor schuldsanering. In 2018 stond er ongeveer acht miljard aan schulden uit (2,1 miljard publiek, 5,9 miljard privaat). Ongeveer 100.000 schuldenaren zijn al langer dan 20 jaar geregistreerd bij het Zweeds Koninklijk Incassobureau. Makkelijke toegang tot kredietverlening en agressieve marketing hebben de situatie in de laatste jaren verergerd.

Hierna werd de huidige schuldenwetgeving toegelicht. In de afgelopen jaren zijn er verschillende nieuwe wetten ingevoerd. In september 2015 is de Budgetwet (Budget Bill) gepubliceerd. Deze wet beoogt problematische schulden te voorkomen door in te zetten op consumenteninformatie, financiële educatie, verantwoord lenen en een beter beheer van overheidsschulden; mensen met problematische schulden te ondersteunen door betere advisering en samenwerking met relevante actoren; en problematische schulden te beperken en genezen door een aantrekkelijk schuldregelingsregime en het moeilijker te maken om in de schulden te komen. In de Budgetwet wordt speciale aandacht besteed aan de positie van kinderen.

In 2016 is nieuwe wetgeving ingevoerd rondom schuldsanering, zodat meer schuldenaren in aanmerking komen voor schuldsanering en deze vervolgens ook kunnen voltooien. Tevens bestaat er sinds 2016 aparte wetgeving voor schuldsanering voor ondernemers. Tenslotte is er sinds 1 september 2018 nieuwe wetgeving om dure, korte termijn leningen (sms-leningen) minder aantrekkelijk te maken, onder andere door

rentecap en kostenlimieten, beperking op rollovers en beperkingen en informatieverplichtingen op marketing.

Na deze algemene introductie is ingegaan op de incassopraktijken van het Zweeds Koninklijk Incassobureau. Het Zweeds Koninklijk Incassobureau speelt een belangrijke rol bij het incasseren van schulden. Het Zweedse Koninklijk Incassobureau beoogt neutraal te handelen en de belangen van zowel crediteuren als debiteuren te waarborgen. Het kan naast het innen van vorderingen ook andere maatregelen inzetten zoals voorzorgsmaatregelen om ontduiking te voorkomen, huisuitzettingen en beslagleggingen. Hier wordt ongeveer 600 Zweedse Kronen voor (ongeveer € 60) gerekend. In de incassofase zijn naast het Zweedse Koninklijk Incassobureau ook private incassobureaus of incassoafdelingen van schuldeisers zelf actief. Het Zweeds Koninklijk Incassobureau is echter de enige partij die beslag mag leggen en doet de uitvoering hiervan voor zowel publieke als private claims. De gronden op basis waarvan beslag wordt gelegd verschillen echter wel tussen private en publieke schuldeisers. Bij bijna alle publieke vorderingen is een beslissing van het Zweedse Koninklijk Incassobureau voldoende om over te gaan op beslaglegging. Private claims vereisen daarentegen een afdwingbaar vonnis of beslissing. Dit kan via de (algemene) rechter of via de afdeling «summary proceeding» van het Zweedse Koninklijk Incassobureau. In het laatste geval kan beslaglegging door het Zweedse Koninklijk Incassobureau zonder tussenkomst van de rechter plaatsvinden, tenzij de betrokkenen de uitspraak van het Zweeds Koninklijk Incassobureau betwisten.

Het vorderen van schulden begint met een betalingsverzoek aan de schuldenaar. Indien dit niet wordt betaald, is het Zweeds Koninklijk Incassobureau verplicht eventuele bezittingen die inbeslaggenomen kunnen worden te onderzoeken. Schuldenaren zijn verplicht om informatie te geven over hun bezittingen. Ook derden zijn wettelijk verplicht om gevraagde informatie over de situatie aan te leveren. Indien hier niet aan wordt voldaan, kan een boete opgelegd worden (op deze boete zit geen limiet). Het Zweeds Koninklijk Incassobureau heeft directe toegang tot informatie over sociale zekerheidsuitkeringen en pensioenen. Bovendien heeft het een digitaal communicatieplatform met banken en werkgevers, waar informatie kan worden opgevraagd. Het Zweeds Koninklijk Incassobureau heeft onder andere de wettelijke bevoegdheid om sloten te breken, hoorzittingen te houden met de schuldenaar en derden en om boetes op te leggen. Het kan zelf kiezen welke incassomethoden passend zijn. Hiertegen kan in beroep worden gegaan bij districtsrechtbanken.

Vervolgens is gesproken over schuldsaneringen, waar het Zweeds Koninklijk Incassobureau ook verantwoordelijk voor is. De gemiddelde periode van een regulier schuldsaneringstraject is vijf jaar. Voor ondernemers is dit gemiddeld drie jaar. In Zweden is het relatief moeilijk om voor schuldsanering in aanmerking te komen. Sinds de nieuwe Debt Relief Act (Wet schuldverlichting) van 2016 is een aantal wijzigingen doorgevoerd om toegang te versoepelen. Zo kunnen schuldenaren zich nu online aanmelden voor schuldsanering. Ook hoeft er twee maanden per jaar (juni en december) niet afgelost te worden. Daarnaast bestaan er mogelijkheden voor een verkort betalingstraject. Verder biedt het Zweeds Koninklijk Incassobureau sinds twee jaar een speciale betaalservice. Dit betekent dat de schuldenaar eenmaal per maand aflost bij het Zweeds Koninklijk Incassobureau, die het geld vervolgens eenmaal per jaar aan de schuldeisers toewijst. Sinds de wijzigingen in 2016 is het aantal aanmeldingen voor schuldsanering toegenomen. De laatste twee jaar ging het om circa 18.000 à 19.000 aanmeldingen per jaar van particulieren en circa 300 aanmeldingen per jaar van ondernemers. In 2018 werd 58% van de particuliere aanmeldingen toegekend en 29% van de aanmeldingen van ondernemers.

Het Zweeds Koninklijk Incassobureau bepaalt, na uitgebreid onderzoek, of een schuldenaar aan de criteria voor schuldsanering voldoet. Ook bepaalt het hoeveel een schuldenaar moet afbetalen en van hoeveel geld die per maand moet rondkomen. Indien het Zweeds Koninklijk Incassobureau besluit een schuldsaneringsvoorstel te doen, wordt dit eerst aan de schuldenaar en vervolgens aan de schuldeisers voorgelegd. Zelfs als de schuldeisers bezwaren hebben, kan het Zweeds Koninklijk Incassobureau besluiten het voorstel toch uit te voeren. De definitieve beslissing kan wel aangevochten worden in de rechtbank. Er kan door alle partijen tegen deze beslissing in beroep worden gegaan. In het schuldsaneringstraject worden publieke en private schulden gelijk behandeld. Gedurende het traject kunnen persoonlijke en economische omstandigheden veranderen. Het betalingsplan kan daarom herijkt worden, indien de omstandigheden die hebben geleid tot het verlenen van schuldreconstructie zijn veranderd. Dit kan niet door het Zweeds Koninklijk Incassobureau worden geïnitieerd, maar moet aangevraagd worden door de schuldenaar of schuldeiser. In unieke gevallen is het mogelijk om voor een tweede keer gebruik te maken van schuldsanering.

Tenslotte is gesproken over preventie en vroegsignalering. In Zweden wordt onder andere ingezet op het verspreiden van kennis en informatie zodat mensen hun financiële problemen in een vroeg stadium kunnen oplossen, samenwerken met derden (zoals gemeenten, ngo's en de kerk), gebruikmaken van «boodschappers» die in contact staan met risicogroepen, besteden van aandacht aan actuele gebeurtenissen in de buitenwereld die ervoor zorgen dat mensen in de schulden raken (bijvoorbeeld «high-risk loans») en waar nodig en waar het meest effectief werken aan nieuwe wetgeving. Het streven is om ervoor te zorgen dat mensen hun schulden willen afbetalen en om ontwikkelingen tegen te gaan die leiden tot problematische schulden. Werkeloosheid, ziekte en scheidingen vergoten te kans op problematische schulden. Kennis, houding ten opzichte van geld, sociale netwerk, een financiële buffer, werk en inkomen en een goede gezondheid kunnen problematische schulden terugdringen. Hier wordt dan ook op ingespeeld.

In de middag sprak de delegatie met Tina Fingal Swens (oprichter en voormalig voorzitter) en Emilie Rosen (huidig voorzitter) van **EKSAM**, een niet-gouvernementele organisatie (ngo) uit de gemeente Örebro. EKSAM verzorgt gratis financieel advies aan burgers in aanvulling op de gemeentelijke schuldhulpverlening. Het doel is om armoede te bestrijden en om te voorkomen dat mensen buiten de samenleving komen te staan. EKSAM ontvangt hiervoor een subsidie van twee miljoen SEK per jaar (ongeveer € 200.000). EKSAM is in 2010 opgericht, omdat een soortgelijke organisatie in Zweden toen nog niet bestond en de wachttijden voor financieel advies bij de gemeente soms erg lang waren. EKSAM werkt voornamelijk met vrijwilligers die opgeleid worden/zijn tot sociaal werker. Omdat het geen overheidsinstelling is, kunnen ze tot creatievere oplossingen komen. Daarnaast vindt niet iedere burger het prettig om bij de overheid aan te kloppen, bijvoorbeeld uit schaamte, angst of een gebrek aan vertrouwen. EKSAM werkt wel nauw samen met de gemeente. Daarnaast wordt er intensief samengewerkt met lokale woningcorporaties. Ook is er contact met het Zweeds Koninklijk Incassobureau, dat regelmatig mensen doorstuurt. In de afgelopen jaren is EKSAM, voornamelijk via mond op mondreclame, steeds bekender geworden. In 2010 bereikte het nog 75 mensen, in 2018 waren dat er al 900. Dankzij de samenwerking met Verdandi, een nationaal netwerk voor sociale innovatie, heeft EKSAM veel oog voor de empowerment van mensen. Het is mogelijk om anoniem advies te vragen. Bovendien wordt er geen registratie bijgehouden van hulpzoekenden. De staf heeft geheimhoudingsplicht. Het valt EKSAM op dat het cliëntenbestand in de afgelopen jaren is veranderd. Tegenwoordig kloppen vooral mensen van boven de 70 jaar aan. Mensen komen onder

andere in de problemen door hoge rekeningen bij de tandarts. Momenteel is er een wachttijd van vier weken om door EKSAM geholpen te worden.

Aan het eind van de middag bezocht de delegatie de **Swedish Consumers Banking and Finance Bureau**. Hier sprak de delegatie met Kicki Westerståhl (directeur) en Fredrik Nordquist (plaatsvervangend directeur). Het Swedish Consumers» Banking and Finance Bureau (Zweeds bureau voor consument bankieren en financiën) is een onafhankelijk agentschap. Het biedt consumenten onafhankelijke en gratis informatie en advies over financiële diensten. Daarnaast verleent het consumenten bijstand bij het omgaan met financiële bedrijven. Informatie wordt verstrekt via de website of telefoon. Het Swedish Consumers» Banking and Finance wordt bestuurd en gefinancierd door de Swedish Consumer Agency (Zweeds consumentenbureau), Financial Supervisory Authority (Financieel Toezicht Autoriteit), Swedish Bankers Association (de Zweedse bankiersvereniging), Swedish Mutual Fund Association (Zweedsse beleggingsfondsvereniging) en Swedish Association of Securities dealers (Zweedsse vereniging van effecthandelaren). Het bestuur bestaat dus deels uit overheidsorganisaties en deels uit private organisaties. Om de onafhankelijkheid van de organisatie te borgen, zijn er statuten vastgelegd die gevolgd dienen te worden en niet door het bestuur aangepast kunnen worden.

Het betreft een kleine organisatie bestaande uit zeven juristen en twee parttime website consultants. Om hun missie te bereiken werkt het daarom veel in netwerken, onder andere met lokale schuldhulpverleners en consumentenadviseurs. Bovendien wordt er geprobeerd om relevante informatie op slimme manieren bovenaan online zoekmachines te krijgen. Het houdt een blog bij en zit het op sociale media. De delegatie vraagt hoe niet-digitale mensen dan worden bereikt. Zweden heeft een hoog niveau van digitalisering en technische innovatie. Dit merkt men ook aan de veranderende houding tegenover kredietverlening. Voorheen was op krediet kopen niet gebruikelijk, maar nu is het heel gewoon. Er wordt steeds minder met contant geld betaald. Dit betekent een grotere verantwoordelijkheid voor individuele consumenten om verstandig om te gaan met hun financiën. Ook hoeft men tegenwoordig geen geschreven contract meer aan te gaan om geld te lenen. Bovendien is er in de betaalmethoden steeds meer een mix te zien van betaling en krediet om ervoor te zorgen dat mensen zo veel mogelijk kopen. Een voorbeeld hiervan is Klarna, een betaalmethodede waarmee een klant pas achteraf hoeft te betalen maar wel met een hoge rente.

De delegatie vraagt of er politieke discussie over deze ontwikkelingen wordt gevoerd. Volgens de gesprekspartners passen Zweedse consumenten zich snel aan op de veranderende kredietmarkt. Wat betreft Klarna zijn er twee kampen. Door een aantal organisaties wordt het als een positieve ontwikkeling gezien. Een grote groep mensen is hierdoor in staat om bepaalde producten aan te schaffen. Daarentegen zijn er ook veel klachten richting financiële autoriteiten. In Zweden is er echter meer politieke discussie over het gebruik van contant geld in de samenleving. Mensen met contant geld kunnen bijna nergens meer betalen, voornamelijk omdat dit voor instanties als banken geld kost. Er wordt gevraagd wat het Swedish Consumers» Banking and Finance Bureau voor beleid aanraadt. Niet iedereen is digitaal vaardig, dus er moeten mogelijkheden zijn om met contant geld te betalen. Banken zijn dit echter niet verplicht. De staat of politici moeten daarom hiervoor verantwoordelijkheid nemen. Om mee te draaien in de maatschappij, moet iemand namelijk kunnen betalen. Het Swedish Consumers» Banking and Finance Bureau is echter geen lobbyorganisatie. Zij verstrekt onafhankelijke informatie aan autoriteiten en politici over de consumentenkredietmarkt en laat aan hen over of er sprake is van misstanden. Tenslotte is er ingegaan op marketingpraktijken op de betalingsmarkt. Veel verkopers van financiële

producten weten eigenlijk niet wat hun product inhoudt. Ook is er veel reclame op tv over gokken en snelle leningen. Belangrijke wetgeving op dit gebied is de Zweedse marketingwet.

De dag werd afgesloten met een diner op de Nederlandse ambassade in Stockholm met Jan Jönsson, **wethouder Sociale Zaken en locoburgemeester van de gemeente Stockholm** en Fredrik Engström, voorzitter van de **Swedish Collection Association** (Zweedse branchevereniging voor incassobureaus). Hier heeft de delegatie op meer informele wijze gesproken over het innen van vorderingen, de gevolgen van schuldenproblematiek in de gemeente en de sociale situatie in Stockholm.

Dinsdag 8 januari 2019

De delegatie begon de dag met een presentatie door de **Zweedse consumentenorganisatie Konsumentverket**. Dit is een overheidsinstantie die als taak heeft om de belangen van consumenten te beschermen. De organisatie staat onder leiding van een directeur-generaal die tevens de Consumentenombudsman is. De Consumentenombudsman acteert onafhankelijk, bewaakt de markt en behartigt de belangen van consumenten tegen die van bedrijven in de rechtszaal, onder andere in het geval van misleidende marketing, onwettige reclame voor tabak en alcohol, ontoereikende/vage prijzen, krediet- en verzekeringsinformatie en oneerlijke contractvoorwaarden. De Zweedse consumentenorganisatie is gevestigd in Karlstad en heeft ongeveer 190 werknemers. Het doel van de organisatie is om consumenten te helpen bij het maken van bewustere en goed geïnformeerde keuzes. Hiertoe verstrekt het relevante en toegankelijke informatie, organiseert het focusgroepen en verzorgt het op scholen financiële educatie. Verder monitort de Zweedse consumentenorganisatie de markt en houdt het hier toezicht op. Tenslotte opereert de organisatie in een aantal internationale en Europese netwerken.

Na deze introductie is de rol van de Zweedse consumentenorganisatie op het gebied van schuldhulpverlening toegelicht. Zij ondersteunt lokale consumentenadviseurs en schuldenadviseurs door alle onderwijs- en trainingen te bekostigen, door monitoring en informatie en door het verstrekken van een informatiesysteem (Portalen) en een verwerkings- en statistieksysteem (Boss). De Zweedse consumentenorganisatie is gevraagd om een aantal aanbevelingen op te stellen voor gemeentelijke budgetadvisering en schuldhulpverlening. De aanleiding was het grote verschil in de beschikbaarheid en kwaliteit van schuldhulpverlening tussen gemeenten. De aanbevelingen richten zich op de inhoud, (snelle) beschikbaarheid en bereikbaarheid van dienstverlening, educatie en expertise/opleidingsniveau van de professionals, uniforme werkwijzen, capaciteitsinzet en monitoring. Een jaar na de aanbevelingen blijkt dat voor gemeenten de rol van consulenten verduidelijkt is en het helder is wat de dienstverlening moet inhouden. De kwaliteit van dienstverlening is verbeterd, maar er is nog steeds veel te doen. Vooral kleinere gemeenten ervaren moeilijkheden met het implementeren van deze aanbevelingen, bijvoorbeeld de aanbevelingen rondom monitoring en capaciteit. Dit heeft deels te maken met budgetlimieten. De Zweedse consumentenorganisatie probeert daarom momenteel meer ondersteuning aan managers te bieden bij het implementeren van de aanbevelingen.

Vervolgens is er gesproken over preventie en vroegsignalering. Uit onderzoek blijkt dat er in Zweden weinig hulp is voor mensen die risico lopen op problematische schulden. Vaak klopt men pas aan als schulden hoog zijn opgelopen. Hierin speelt schaamte een grote rol. De Zweedse consumentenorganisatie probeert momenteel, in opdracht van de regering, om de groep die risico loopt beter te bereiken door het taboe rondom schulden te verbreken («je bent niet alleen»), lokale samen-

werking te versterken, mensen die in contact staan met deze groep beter op te leiden en voor te lichten (bijvoorbeeld (huis)artsen en universiteiten/scholen) en nationale richtlijnen uit te werken.

Enkele jaren geleden is Hallå konsument (Hallo consument) opgericht. Dit is een nationale informatieservice met als doel om consumenten op toegankelijke wijze voorlichting en advies te geven over het kopen van goederen en diensten en consumenten te helpen bij klachten. Consumenten kunnen contact opnemen en informatie verkrijgen via de telefoon, facebook, e-mail, chat en website. Dit levert circa 2,4 miljoen bezoekers per jaar op. Op het gebied van schulden heeft Hallo consument een project geïnitieerd om meer bekendheid te geven aan gemeentelijke schuldhulpverlening. Daarnaast probeert Hallo consument uit de hulpvraag van klanten te destilleren of schulden een probleem vormen, zodat zij doorverwezen kunnen worden naar de juiste instanties.

In de middag sprak de delegatie met **budget- en schuldhulpconsulenten** van de gemeente Stockholm. Schuldhulpverlening is een wettelijk taak van gemeenten. Budget- en schuldhulpconsulenten zijn daarom in dienst van de gemeenten. In het algemeen zijn dit maatschappelijk werkers. In Stockholm werken 28 consulenten verspreid over 14 stadsdistricten. Zij kunnen mensen coachen en advies geven over hun financiën en eventuele schulden, bijvoorbeeld door te helpen met het berekenen van een bestaansminimum. Ook helpen zij mensen met schulden in aanloop naar en tijdens het saneringstraject. Uiteindelijk besluit het Zweedse Rijksincassobureau of iemand hiervoor in aanmerking komt. Tenslotte heeft de gemeente een belangrijke taak op het gebied van preventie. Dit bestaat vooral uit het verstrekken van informatie, bijvoorbeeld aan collega's die veel in contact komen met kwetsbare groepen. Daarnaast heeft de gemeente Stockholm een aantal prioritaire groepen aangewezen waar extra aandacht aan wordt besteed. Dit zijn huishoudens met kinderen, jongvolwassenen, daklozen en mensen met psychische problemen.

De delegatie vroeg naar vroegsignalering. Volgens de consulenten wordt er tot op heden weinig outreachend gewerkt. De verantwoordelijkheid voor het zoeken van hulp ligt bij het individu. De consulenten werken wel veel samen met andere onderdelen van de gemeentelijke sociale dienst, het Zweeds Koninklijk Incassobureau, studentenfinanciering en het sociale verzekeringsagentschap om hulpbehoevenden zo goed mogelijk in kaart te brengen.

Vervolgens hebben de consulenten een aantal statistieken toegelicht. In Stockholm hebben ongeveer 2.000 mensen per jaar doorlopend contact met een consulent. Daarnaast bezoeken ongeveer 3.000 mensen per jaar de «drop-in» balie, waar iemand zonder afspraak kan binnenlopen. Van de cliënten is 44% vrouw en 56% man. In 19% van de gevallen gaat het om huishoudens met kinderen. De meest belangrijke reden voor contact is advisering rondom schulden. De meeste cliënten hebben een laag inkomen. Het merendeel van de cliënten heeft schulden van meer dan 300.000 Zweedse kronen, oftewel € 30.000. Ongeveer 13% van de mannen die aanklopt, heeft schulden van meer dan 1 miljoen Zweedse kronen, oftewel € 100.000. In de laatste jaren neemt het aantal gepensioneerden dat hulp zoekt toe. Ook is er een toename van cliënten met een gokverslaving. Daarnaast zien de consulenten toenemende problemen met de woonsituatie, onder meer doordat de huizenprijzen in Stockholm sterk zijn gestegen. Een andere uitdaging is agressieve marketing met betrekking tot leningen en kredieten met hoge rentes. In Stockholm zijn er weinig private organisaties die mensen in schulden kunnen helpen, dus ze komen uiteindelijk bij de gemeenten terecht. Schaamte zorgt er echter voor dat mensen het moeilijk vinden om hier om hulp te vragen.

Dinsdagavond vertrok de delegatie naar Londen voor het tweede deel van het werkbezoek.

Woensdag 9 februari 2019

De delegatie startte in Londen met een presentatie door **Daniel Harari** en **Lorraine Conway**, twee onderzoekers bij het Lagerhuis. Zij schreven het rapport *Household debt: statistics and impact on economy*. Zij begonnen met een overzicht van de ontwikkeling van particuliere schulden in het Verenigd Koninkrijk (hierna: VK). Vanaf de late jaren 1990 tot de financiële crisis in 2008 is de schuld-inkomensratio sterk gestegen. Na de crisis is dit gestabiliseerd. Van de totale kredietverlening bestaat 78% uit hypotheekschulden. In de laatste jaren is het percentage «ongedekte» schulden echter gestegen (zonder onderpand). In het VK heeft 51% van de volwassenen een vorm van schulden. De gemiddelde schuld (zonder hypotheek) van iemand met schulden is £9.600 (circa € 11.236). Ongeveer 8,3 miljoen mensen (16% van de bevolking) hebben problematische schulden. De definitie van problematische schulden luidt als volgt: in de afgelopen zes maanden minstens drie maanden de rekeningen niet kunnen betalen of het betalen hiervan een zware last vinden.

Vervolgens lichtten de onderzoekers de verschillende mogelijkheden van schuldhulpverlening toe. Gemiddeld wachten mensen met schulden in het VK 12 maanden voordat ze om hulp vragen. In het VK kunnen mensen met schulden bij verschillende soorten organisaties terecht, zoals (dure) onafhankelijk financiële adviseurs, ngo's en de Single Financial Guidance Body (overheidsorganisatie). In het VK wordt onderscheid gemaakt tussen prioritaire en niet-prioritaire schulden. Voorbeelden van prioritaire schulden zijn hypotheekaflossingen, huur, lokale belastingen, energierekeningen en gerechtelijke boetes en belastingen. Indien deze niet betaald kunnen worden kan iemand zijn of haar huis verliezen, afgesloten worden van energievoorzieningen of naar de gevangenis gaan. Niet-prioritaire schulden bestaan uit creditcardbetalingen en geld dat geleend is van vrienden en familie. Hiervoor kan iemand niet in de gevangenis belanden, maar crediteuren kunnen deze persoon wel voor de rechtbank dagen. Indien een schuld na een vonnis van de rechtbank niet wordt afgelost, kan de crediteur bijvoorbeeld deurwaarders inzetten.

Hierna gingen de onderzoekers in op de verschillende aflossingsmogelijkheden. Ten eerste is er een informele insolventieoptie, het zogeheten Debt Management Plan (schuldbeheersplan). Dit is een informele overeenkomst tussen een schuldenaar en zijn/haar schuldeisers om alle openstaande schulden af te betalen. Het wordt voornamelijk ingezet wanneer een debiteur (1) alleen kleine afbetalingen per maand kan doen of (2) op dat moment schulden heeft, maar enkele maanden later wel in staat is om de schuld af te betalen. Met een Debt Management Plan is er echter geen garantie dat crediteuren het afbetalingsplan accepteren of rente en bijkomende kosten bevrozen. Een schuldenaar is dus niet wettelijk beschermd. Een schuldeiser hoeft niet in te stemmen met het plan en kan in plaats daarvan op andere manier proberen zijn of haar geld terug te vorderen, bijvoorbeeld door een claim voor de rechtbank uit te vaardigen.

Naast de informele optie zijn er drie formele insolventieopties. Ten eerste is er de Individual Voluntary Arrangement (IVA). Dit is een formele schuldprocedure om faillissement te voorkomen. Een IVA is een juridisch bindende overeenkomst waarin een schuldenaar zijn schuldeisers terugbetaald met een bedrag dat hij of zij zich kan veroorloven. Dit kan een eenmalige betaling zijn (bekend als een lumpsum IVA) of meerdere betalingen die over een langere periode worden gespreid (meestal vijf of zes jaar). De IVA staat onder toezicht van een bevoegd insolventiefunctionaris. Tijdens een IVA kunnen crediteuren geen contact opnemen met de debiteur of de schuld verhogen. Na de laatste betaling, wordt de

resterende schuld afgeschreven. Het is mogelijk om meerdere malen van dit instrument gebruik te maken, maar het beïnvloedt wel iemands kredietwaardigheid.

De tweede formele optie is de Debt Relief Order (DRO). Om hiervoor in aanmerking te komen, moet iemand aan strikte voorwaarden voldoen, onder andere dat al zijn of haar bezittingen niet meer dan £1.000 waard zijn en het maandelijks besteedbare inkomen niet meer dan £50 is. Een DRO duurt 12 maanden. Tijdens deze maanden kunnen crediteuren geen actie ondernemen om de schuld terug te vorderen zonder toestemming van de rechtbank. Na het jaar is de schuldenaar vrij van alle schulden die in de DRO zijn vermeld, mits zijn/haar omstandigheden niet zijn veranderd. Er zitten verschillende voordelen aan een DRO. Het is een goedkope oplossing gericht op financieel kwetsbare mensen met een relatief laag schuldenniveau, weinig besteedbaar inkomen en weinig bezittingen. Het biedt bovendien een uitweg voor mensen die geen gebruik kunnen maken van een IVA of voor wie een faillissement niet in verhouding staat tot de hoogte van de schulden.

De derde insolventieoptie is faillissement. Deze procedure loopt via de rechtbank. Na een faillissementstraject worden schulden na 12 maanden afgeschreven wat anders jaren zou kunnen duren. Een door de rechtbank aangestelde curator int, verkoopt en verdeelt de goederen van de failliet verklaarde aan de schuldeisers. Iemand kan failliet worden verklaard door (1) zelf bij de rechtbank faillissement aan te vragen, (2) schuldeisers kunnen een verzoekschrift indienen bij de rechtbank als een schuldenaar hun meer dan £5.000 schuldig is en dat niet terugbetaalt na een rechterlijke uitspraak of (3) een insolventiefunctionaris verzoekt de rechtbank omdat de schuldenaar de voorwaarden van een IVA heeft geschonden. Na 12 maanden volgt er automatische discharge en worden de beperkingen die in het kader van het faillissement zijn opgelegd beëindigd. Het grootste voordeel van faillissement is dat schuldenaren na het traject met een schone lei kunnen beginnen. Na discharge zijn een groot deel van de schulden die iemand had aan de start van het traject afgeschreven. Een nadeel is dat het de toekomstige kredietwaardigheid van iemand beïnvloed. Een faillissement is tot zes jaar erna zichtbaar. Tenslotte spraken de onderzoekers over de verschillende wetgevingsinitiatieven die momenteel lopen om schuldenaren meer wettelijke bescherming te bieden tegen schuldeisers. Het eerste betreft een 60-dagen durende ademruimte (*breathing space scheme*) waarin kwetsbare consumenten schuldenadvies kunnen ontvangen om tot een geschikte en duurzame oplossing te komen. Het tweede gaat om een wettelijk plan (*statutory debt repayment plan*), dat schuldenaren de mogelijkheid biedt om een formele overeenkomst af te sluiten met hun schuldeisers om hun schuld terugbetalen binnen een realistisch tijdspad.

Daarna bezocht de delegatie het **National Audit Office** (NAO), vergelijkbaar met de Nederlandse Algemene Rekenkamer. De NAO onderzoekt de overheidsuitgaven voor het Britse parlement. Het analyseert hoe overheidsgeld is ingezet en of overheidsbeleid daadwerkelijk uitgevoerd wordt. Het doel is om de prestaties en dienstverlening van zowel nationale als lokale overheidsorganisaties te verbeteren.

Tijdens het bezoek werd het in september 2018 gepubliceerde rapport «*Tackling problem debt*» toegelicht. Het doel van het rapport was om de aanpak van problematische schulden, waarvoor het Ministerie van Financiën verantwoordelijk is, te evalueren. De conclusie van het rapport is dat op dit gebied veel actoren betrokken zijn, maar dat er een aantal zwakke punten in de verantwoording zitten om tot een effectieve en coherente schuldenaanpak te komen. Ten eerste heeft de regering een goed beeld van de verstrekking van particuliere leningen, zoals consumentenkredieten en hypotheekleningen. In de laatste jaren rapporteren mensen echter steeds vaker problemen met schulden aan overheden of nutsbe-

drijven. Wegens gebrek aan gegevensverzameling, heeft de regering hier minder zicht op. Een tweede probleem is dat problematische schulden extra kosten met zich mee brengen voor de belastingbetaler, bijvoorbeeld door een verhoogd gebruik van sociale diensten en de gezondheidszorg. De regering maakt echter geen schatting van deze kosten, terwijl beleidsmakers binnen de gehele overheid zo zouden kunnen zien wat de impact van hun beleid is op de schuldenproblematiek. De NAO heeft daarom uitgerekend in hoeverre het hebben van problematische schulden de kans vergroot op mentale problemen en het gebruik van door de staat gesubsidieerde huisvesting. De berekeningen laten zien dat dit de belastingbetaler £248 miljoen (circa € 290 miljoen) per jaar extra kost en de economie in zijn geheel £ 900 miljoen (circa 1 miljard). Verder kijkt het rapport naar preventie. Onderzoek toont aan dat reken- en financiële vaardigheden (het vermogen van mensen om financiële beslissingen te nemen en hun geld te beheren) het hebben van problematische schulden en de hoogte ervan verminderd. In het VK kunnen vier op de tien mensen hun dagelijkse financiën niet beheren. Hiermee scoort het VK in vergelijking met andere OESO landen onder het gemiddelde. Verschillende publieke organisaties, liefdadigheidsinstellingen en private bedrijven proberen de financiële vaardigheden van mensen te vergroten. De Money Advice Service (voorloper van Single Financial Guidance Body) heeft de coördinatie van de interventies op dit gebied verbeterd, maar deze strategie betreft nog niet alle relevante delen van de overheid, zoals het ministerie voor Onderwijs. Bovendien is de impact van deze strategie onbekend. Daarnaast zijn er mensen die moeite met betalen hebben, ongeacht hoe goed ze hun geld beheren. De regering probeert daarom te voorkomen dat mensen te veel schulden krijgen door ervoor te zorgen dat kredietverleners onderzoeken wat hun klanten zich kunnen veroorloven. Betaalbaarheid is een bijzondere zorg bij ongedekte consumentenkredieten, waar schuldniveaus snel kunnen escaleren vanwege hoge rentetarieven. De Financial Conduct Authority (FCA) heeft reeds actie ondernomen om verantwoorde kredietverlening te verbeteren, maar erkent dat het meer te doen heeft om schulden door consumentenkredieten aan te pakken. Ook gaat het rapport in op het incasseren van schulden. Onderzoek laat zien dat verantwoorde incassopraktijken voordelen oplevert voor de debiteur en crediteur. De overheid blijft echter achter bij de private kredietverstrekkers als het gaat om zorgvuldige incasso. Dit komt door (1) een gebrek aan het delen van informatie door ICT-systemen en juridische belemmeringen en (2) korte termijnbeloningen en lokale financieringsdruk. Tenslotte concludeert het rapport dat er een tekort is aan advisering en ondersteuning om mensen met problematische schulden bij te staan. Naar schatting waren er in 2018 600.000 mensen met problematische schulden die geen toegang hadden tot advies. Om aan de toekomstige vraag te voldoen, zou de capaciteit binnen twee jaar met 50% moet stijgen.

Vervolgens sprak de delegatie met Peter Tutton and Mark Haslam van **StepChange**. StepChange is een non-profit organisatie die gratis advies geeft rondom financiën en schulden. StepChange heeft afdelingen over het hele VK Er werken ongeveer 1500 mensen. StepChange heeft met ongeveer 600.000 mensen per jaar contact. Zij doen dit voornamelijk telefonisch of via het internet. Er zijn echter veel meer mensen die schulden hebben. Eén van de uitdagingen is daarom hoe al deze mensen geholpen kunnen worden. Hier zijn onvoldoende middelen voor. StepChange probeert daarom de huidige mogelijkheden efficiënter in te richten, onder andere door technische verbeteringen en betere samenwerking in de sector. De gesprekspartners gaven aan dat er een patroon is te zien in het cliëntenbestand. Het zijn vooral mensen met lage tot middeninkomens, die een huis huren en vaak geen vaste baan hebben.

Ongeveer 70% van de cliënten ontwikkelt gezondheidsproblemen door hun schuldenlast.

In het VK hebben schuldenaren verschillende mogelijkheden om schulden af te lossen. StepChange zoekt samen met de schuldenaar naar de beste oplossing. Ook kan zij onderhandelen met crediteuren, bijvoorbeeld in het Debt Management Plan. Dit kost de cliënten niets. StepChange wordt gefinancierd via het «*fair share scheme*». Dit betekent dat StepChange gefinancierd wordt door bedrijven (crediteuren). Ondanks dat StepChange debiteuren gratis adviseert, betalen crediteuren dus voor deze werkzaamheden. Het vergroot immers hun kans om hun geld terug te krijgen. Crediteuren betalen een bijdrage hiervoor aan de Single Financial Guidance Body, dat het vervolgens over verschillende schuldenadviesorganisaties, waaronder StepChange, verdeelt.

Vervolgens is ingegaan op huidige trends. Sinds de financiële crisis is de kredietmarkt in het VK streng gereguleerd. In het VK bestaat op dit moment veel aandacht voor de problemen met deurwaarders.

Deurwaarders worden betaald voor wat ze ophalen. Vooral lokale overheden huren regelmatig deurwaarders in om lokale belastingen te innen. Dit gebeurt vaak op een agressieve manier, terwijl hier kwetsbare mensen bij betrokken zijn. StepChange ondervindt dan ook veel moeilijkheden in het samenwerken met lokale overheden. Deurwaarders worden ook niet gereguleerd door de Financial Conduct Agency. Men erkent echter in toenemende mate dat er gekeken moet worden naar hoe de overheid omgaat met schulden, aangezien de private sector het momenteel veel beter doet. Een eenduidige overheidsstrategie en een gezamenlijke set waarden kan hier volgens StepChange bij helpen. In vergelijking met Zweden en Nederland lijken mensen met schulden in het VK relatief snel om hulp te vragen, na ongeveer een jaar. Hierdoor zijn schulden vaak nog niet hoog opgelopen. Er wordt door de delegatie gevraagd hoe dat komt. In het VK worden mensen vaak doorgestuurd door crediteuren. Er wordt veel druk uitgeoefend op crediteuren om mensen die het financieel moeilijk hebben te identificeren en door te verwijzen naar hulp. Daarnaast geeft StepChange dat het ook mogelijk is dat in het VK mensen relatief vaker een laag inkomen hebben.

De delegatie vraagt in hoeverre schaamte in het VK een rol speelt. Dat doet het zeker, maar er wordt vooruitgang geboekt. Veel mensen hebben schulden, dus het is een veelvoorkomend probleem. Er zit wel nog een groot stigma op faillissement. Een van huidige doelen van StepChange is om meer te doen aan preventie. StepChange ziet dat het klantenbestand jonger wordt, de meerderheid is nu jonger dan 40 jaar. Preventie gebeurt niet alleen door financiële educatie op scholen. Het gaat deels om het beheren van geld, maar ook om weerbaarheid en het leren omgaan met tegenslagen in het leven. Een voorbeeld van een goed preventieprogramma is het project «the money house».

Hierna vertrok de delegatie naar Westminster Palace voor een lunch met **Britse parlementsleden**. Tijdens de lunch sprak de delegatie met verschillende parlementsleden van de «All Party Parliamentary Group on Debt and Personal Finance». In deze groep zitten zowel parlementariërs als maatschappelijke organisaties. Mark Haslam van StepChange is bijvoorbeeld de secretaris van de groep. De groep is in 2003 opgericht en biedt een mogelijkheid tot contact tussen leden en organisaties die belang hebben bij dit onderwerp. Recente bijeenkomsten behandelde vraagstukken als kinderen in de schulden, leasecontracten en de creditcardmarkt. Er zitten meer dan 30 parlementariërs in de groep vanuit verschillende politieke partijen, zowel uit het Lagerhuis als het Hogerhuis. De Britse parlementsleden waren zeer geïnteresseerd in de Nederlandse schuldenaanpak. Daarnaast is er uitvoerig gesproken over regulering van de kredietmarkt, toegang tot schuldhulpverlening en het probleem van deurwaarders.

De dag werd afgesloten met een bezoek aan de **Financial Conduct Authority** (FCA). De FCA reguleert de financiële markt in het VK, waaronder de kredietmarkt. Het is een onafhankelijke overheidsinstantie die volledig gefinancierd wordt door de bedrijven die ze reguleert. De bedrijven betalen een soort belasting. Het FCA legt verantwoording af aan het Ministerie van Financiën en het Britse parlement. De algemene strategische doelstelling is om ervoor te zorgen dat de relevante markten goed functioneren. De operationele doelstellingen zijn het beschermen van consumenten, het beschermen van de financiële markten en het bevorderen van concurrentie (in het belang van de consument). Om ervoor te zorgen dat bedrijven aan bepaalde standaarden voldoen, kan de FCA richtlijnen opstellen en deze vervolgens ook superviseren.

Na deze algemene introductie gingen de gesprekspartners in op de rol van het FCA op het gebied van schulden. Ten eerste houdt de FCA regelgevend toezicht op kredietverstrekkers. Volgens de regels van het FCA moeten kredietverstrekkers (en waar van toepassing schuldkopers) aan de volgende eisen voldoen:

- «realistische» beoordeling van de kredietwaardigheid, dit gaat zowel om kredietrisico (mogelijkheid tot tijdige betalingen) als betaalbaarheidsrisico (geen negatieve impact op de financiële situatie van de klant);
- duidelijk, effectief en passend beleid en procedures voor achterstallige betalingen;
- verantwoordelijke en gepaste behandeling van klanten met betalingsachterstanden (doorverwijzen naar schuldhulpverlenende instanties, geen extra kosten, geen druk om te betalen en geen niet-proportionele actie ondernemen);
- een bedrijf mag contact met een schuldenadviesinstantie niet weigeren.

Daarnaast worden schuldadviesing en informele schuldoplossingen gereguleerd door de FCA. Dit laatste betreft oplossingen die niet wettelijk zijn vastgelegd, maar door de markt worden aangeboden, zowel door private organisaties als door ngo's. De Insolvency Service gaat over de formele aflossingsmogelijkheden (afschrijven).

De FCA heeft verschillende instrumenten tot haar beschikking om toezicht te houden, zoals ondersteuning, onderzoek, communicatie en betrokkenheid. Zo evalueert de FCA proactief of op basis van klachten de werkzaamheden van bedrijven en spreekt zij regelmatig met bedrijven. Tevens heeft het FCA een handboek opgesteld met daarin alle regels waaraan bedrijven precies aan moeten voldoen. Het is een strafbaar feit als een bedrijf in deze markt zich niet houdt aan de regels van de FCA. Dan wordt een vergunning afgenomen. Consumenten kunnen hun klachten doorgeven en dit wordt vervolgens gerapporteerd aan de desbetreffende bedrijven. Echter de Ombudsman lost geschillen tussen burgers en bedrijven op. Tegelijkertijd vormt de Ombudsman een belangrijk bron van informatie voor de FCA.

De delegatie vraagt wat bedrijven van de FCA vinden. Bedrijven willen vooral graag weten wat de FCA precies van ze wil en wat de regels van de FCA voor hun dagelijkse praktijk betekenen. Zij zien de meerwaarde van de FCA, het is goed voor het functioneren van de markt.

In 2015 heeft de FCA een thematische review gedaan naar de kwaliteit van schuldadviesing, getiteld *Quality of debt management advice*. In een review wordt de hele sector doorgelicht. De review liet zien dat particuliere bedrijven die een honorarium heffen vaak niet voldeden aan de verwachte kwaliteitsnormen. Hoewel het advies van «gratis» schuldhulporganisaties over het algemeen van een hoger niveau was, bestond ook daar ruimte voor verbetering. Schuldenadvies blijft daarom prioriteit voor de FCA. Momenteel wordt een andere thematische review uitgevoerd. Deze wordt begin 2019 gepubliceerd op de website van de FCA.

Donderdag 9 februari 2019

De delegatie startte donderdag met een gesprek met professor Donald Hirsch, directeur van het onderzoekscentrum Sociaal Beleid aan de Loughborough Universiteit. Hij is gelieerd aan de **Joseph Rowntree Foundation**, een onafhankelijke organisatie met als doel om armoede in het VK op te lossen. Hij is verantwoordelijk voor onderzoek naar de minimum-inkomen-standaard in het Verenigd Koninkrijk, wat gefinancierd wordt door de Joseph Rowntree Foundation. Sinds 2008 onderzoekt dit programma welke inkomens verschillende type huishoudens nodig hebben voor een minimaal aanvaardbare levensstandaard in de ogen van het publiek. Het gaat niet alleen om geld voor eten, kleding en onderdak, maar ook om wat iemand nodig heeft om mee te kunnen doen in de maatschappij. Een goed voorbeeld hiervan is een mobiele telefoon. Om bijvoorbeeld te solliciteren, moet iemand toegang hebben tot het internet. Daarom lijkt een mobiele telefoon te horen bij een minimale aanvaardbare levensstandaard. Het doel van de minimum-inkomen-standaard is om wetenschappelijk in kaart te brengen wat menselijke behoeften zijn. Het gaat wel echt om «need», niet om «nice to have». Hiervoor wordt kennis van experts gebruikt, dus mensen vanuit een specifiek type huishouden, door middel van focusgroepen. Door vanuit de mensen zelf te redeneren in plaats van andere belanghebbenden, wordt niet onderzocht hoe huishoudens het doen, maar wat ze nodig hebben. Veel ngo's gebruiken de cijfers van het onderzoek als benchmark. Op basis van het onderzoek naar een minimum-inkomen-standaard heeft Donald Hirsch ook een leidende rol gespeeld bij het vaststellen van het geaccrediteerde «National Living Wage» (leefbaar loon) in het VK.

Daarna sprak de delegatie met Stuart Frith (voorzitter), Marks Sands (voorzitter van de commissie particuliere faillissementen), Caroline Sumner (technisch en onderwijs directeur) en Mira Lodhia (beleidsmedewerker) van **R3**, de beroepsvereniging van particuliere insolventiefunctionarissen. Zij vertelden meer over het werk van R3. Leden van R3 zijn gekwalificeerd, worden gereguleerd door de FCA en werken over het gehele schuldenspectrum. Het werk van R3 omvat technische ondersteuning voor leden; educatie, training en netwerk mogelijkheden; publieke zaken (lobby van bijvoorbeeld parlement), pers en beleidswerk; marketing- en adverteermogelijkheden en richtlijnen voor bedrijven en particulieren. R3 wordt bekostigd door haar leden, dit zijn er ongeveer 2.400. Het lidmaatschap is 340 pond per jaar.

Zoals in eerdere gesprekken naar voren kwam, hebben schuldenaren in het VK verschillende opties om hun achterstanden af te betalen: Individual Voluntary Arrangement (IVA), Debt Relief Order (DRO), faillissement, Debt Management Plan en één op één deals. De keuze hangt van de situatie af. R3 heeft de delegatie meer verteld over het proces van een IVA. In het geval van een IVA heeft R3 een adviserende rol of het akkoord een kans van slagen heeft. R3 geeft zijn visie op de situatie aan de crediteuren. In het geval van een IVA moet driekwart van de crediteuren akkoord zijn. Een crediteur kan de deal dus niet tegenhouden. Ook worden publieke en private schulden gelijk behandeld (geen preferente status). Bij een IVA gaat het vaak om een betalingsplan van 75% van de waarde van de schulden. Het doel is om faillissement tegen te gaan en ervoor te zorgen dat crediteuren meer geld ontvangen. Indien een schuldenaar de verplichtingen van de IVA wil veranderen, moeten de crediteuren akkoord gaan. Het is niet mogelijk om «nieuwe» schulden/crediteuren in de IVA op te nemen. Een IVA en faillissement blijven zes jaar geregistreerd, zodat crediteuren dat bij het verstrekken van leningen kunnen zien. R3 geeft aan dat ongeveer 60% van de mensen na het proces met een schone lei kunnen beginnen.

Vervolgens vertelde R3 meer over de betrokken professionals. Elke drie jaar worden alle zaken van een insolventiefunctionaris geëvalueerd om te kijken of die zijn licentie kan behouden. Deze licentie wordt overigens zelden ingetrokken.

De delegatie vraagt wie insolventiefunctionarissen betaalt. Zij krijgen een percentage van wat de crediteuren terug krijgen, crediteuren betalen hier dus voor (circa 15%).

Tenslotte is er gevraagd naar de nieuwe plannen om schuldenaren meer wettelijk bescherming te bieden. R3 is positief over het idee van een ademruimte van 60 dagen voor mensen met problematisch schulden om een betalingsplan op te stellen.

Aan het einde van de ochtend sprak de delegatie met ambtenaren van de **Insolvency Service**. Dit is een agentschap van het ministerie voor Bedrijven, Energie en Industriële Strategie. Het doel van de Insolvency Service is om economisch vertrouwen te genereren door mensen in financiële nood te ondersteunen, financiële misstanden aan te pakken en het rendement voor schuldeisers te maximaliseren. Er werken ongeveer 1.700 ambtenaren op 22 locaties verspreid over het VK. De Insolvency Service is verantwoordelijk voor de formele aflossingsopties. Het beheert dus faillissementen, IVA's en Debt Relief Orders en doet onderzoek naar financieel wanbeheer. Daarnaast fungeert het als onpartijdige bron van informatie over kwesties die met insolventie te maken hebben.

Hierna gaf de Insolvency Service meer verdiepende informatie over de verschillende opties voor schuldenaren om van hun schulden af te komen. Zoals in eerdere gesprekken werd toegelicht, is het in het VK mogelijk om schulden te herstructureren (IVA), af te schrijven (Debt Relief Order) of een combinatie hiervan (faillissement). Momenteel wordt er nagedacht over een nieuwe formele optie. Er loopt een consultatie over «*breathing space scheme*» en «*statutory debt repayment plan*». Informeel behoort dit al tot de mogelijkheden. Een adempauze varieert van dertig tot zestig dagen. In deze periode kunnen schuldenaren bij verschillende organisaties om advies vragen. Ze kunnen ook zelf naar oplossingen zoeken, maar professionele hulp kan stress verminderen en de professionals zijn bekend met het systeem. Hiervoor bestaat echter nog geen wettelijke bescherming.

De Insolvency Service ziet dat de inzet van IVA's exponentieel is toegenomen vanaf het jaar 2000. Een IVA is gebaseerd op een basisinkomen en de mogelijkheid om over een langere periode van vijf a zes jaar te betalen. De DRO is een relatief nieuwe optie. In het geval van een DRO mogen schulden niet meer dan 20.000 pond bedragen en moet er sprake zijn van een laag inkomen en weinig bezittingen. Na dit traject wordt een schuld volledig afgeschreven. Het voordeel is dat het in vergelijking met een faillissement een relatief goedkope en efficiënte manier is om iemand te helpen. Men kan zich online voor een DRO aanmelden. Uiteindelijk beslist een externe schuldadviseur (bijvoorbeeld iemand van de Insolvency Service) of iemand aan de criteria voor een DRO voldoet. Een DRO heeft een looptijd van 12 maanden. In het algemeen stemmen ook crediteuren met deze optie in. Voor de introductie van DRO kon iemand die niet in aanmerking kwam voor een IVA, alleen voor een faillissement kiezen. Na verloop van tijd realiseerde men zich dat een faillissement zeer heftig is en er een groot stigma aanleeft. Hierdoor meldden weinig mensen zich aan voor faillissement, waardoor schulden verder opliepen. Er was dus behoefte aan een andere optie voor een klein deel van de markt. DRO vormt daarom een alternatief voor faillissement.

De Insolvency Service heeft een belangrijke rol bij faillissementen, zowel voor burgers als bedrijven. Faillissement kan door de rechtbank bevolen worden of iemand kan zelfs faillissement indienen. Indien iemand in dit traject zit, is het erg moeilijk om eruit te komen. Wanneer een faillissement wordt uitgeroepen, wordt iemand van de Insolvency Service als

curator benoemd. De curator onderzoekt de persoonlijke omstandigheden van de schuldenaar. In het VK is men verplicht om informatie te verstrekken over persoonlijke gegevens en inkomsten aan de curator. De curator kijkt hierbij ook naar de transacties die vlak voor een faillissement zijn gemaakt. Als iemand failliet is verklaard, mag hij/zij niet meer dan 500 pond lenen. Ook kan die persoon geen directeur zijn van een bedrijf of mag die handelen vanuit een andere naam. Er is online een lijst met alle namen van mensen die failliet zijn met achtergrondinformatie over hun schulden.

In de middag bezocht de delegatie de **Single Financial Guidance Body** (SFGB). De SFGB bestaat sinds 1 januari 2019 en omvat drie bestaande organisaties: Money Advice Service, Pension Advisory Service en Pension Wise. De SFGB heeft vijf kerntaken: pensioenbegeleiding, geldbegeleiding, schuldhulpverlening, consumentenbescherming en strategie. De SFGB wordt gefinancierd door heffingen op zowel de financiële dienstensector als pensioenregelingen. Het wordt gesponsord door het ministerie voor Werk en Pensioenen, maar werkt ook samen met het Ministerie van Financiën, dat verantwoordelijk is voor het beleid over financiële capaciteit en schuldadvies.

Na de algemene introductie zijn de doelstellingen van de SFBG op het gebied van schuldhulpverlening verduidelijkt. Het overkoepelende doel is om problematische schulden snel en effectief op te lossen door (1) meer mensen zo vroeg mogelijk te helpen, (2) de impact te begrijpen en verbeteringen in alle stadia van het klanttraject door te voeren, (3) een duurzaam financieringsmodel te ontwikkelen en te implementeren, (4) verbeteringen in kwaliteit, consistentie en klantervaring te bouwen en (5) van schuldhulpverlening een aantrekkelijke beroepskeuze te maken. Voor de sector schuldhulpverlening specifiek streeft de SFBG ernaar om de capaciteit van de sector te vergroten, de kwaliteit van dienstverlening te verbeteren en om efficiëntie en effectiviteit van de sector te vergroten. Hierna vertelde de SFBG hoe de schuldenproblematiek in het VK er precies uitziet. De SFGB gaf aan dat het VK nog steeds herstellende is van de recessie. Hierdoor worstelt een significante groep mensen om rond te komen. Dit ziet men ook in het huidige schuldenlandschap (cijfers 2017). Bijna 16% van de volwassenen, oftewel 8,3 miljoen mensen in het VK denkt dat hun schulden een zware last zijn of hebben in de afgelopen zes maanden drie keer hun rekeningen niet kunnen betalen. De leeftijdsgroep van 25–34 jaar maakt 25% uit van de groep met problematische schulden. Sinds 2016 zijn problematische schulden onder huishoudens met kinderen toegenomen. In de laatste jaren is het type schulden in het VK veranderd. Er is een toename van prioritaire schulden. Bijvoorbeeld klanten met betalingsachterstanden voor lokale belastingen waren in 2017 gemiddeld £1.012 verontschuldigd, terwijl dit in 2011 nog £717 was. Onderzoek laat tevens zien dat in de periode 2017–2018 circa 20% van cliënten wegens gezondheidsproblemen of een handicap in de schulden is geraakt. Ongeveer 13% noemde geestelijke gezondheidsproblemen.

Vervolgens vertelde de SFBG meer over schuldhulpverlening. In het VK zijn verschillende organisaties die schuldadvies bieden. Er is dus niet een (nationale) schuldhulpverleningsinstantie. Advies omtrent schulden wordt voornamelijk verstrekt door liefdadigheidsinstellingen en non-profitorganisaties, maar er is ook een significant aantal bedrijven met winstoogmerk actief. Schuldhulpverlening wordt op verschillende manieren gefinancierd. Naar schatting lag de totale financiering in 2016/2017 tussen £150–£200 miljoen. Dit is een combinatie van een heffing van de FCA voor financiële diensten (27%), vrijwillige donaties (10%), lokale overheid (20%), fair share (donaties van crediteuren in het geval van Debt Management Plan, 26%) en zelf betalende klanten (17%). Alle aanbieders worden geregistreerd en gereguleerd door de FCA. Bovenstaande bedragen laten zien dat het een complex veld is. Volgens de

SFBG is er daarom behoefte aan coördinatie en synchronisatie. Bovendien is er een lange wachlijst om geholpen te worden. Uit onderzoek blijkt namelijk dat er tussen vraag en aanbod een gat is van ongeveer 600.000 mensen. Dit onderzoek heeft alleen gekeken naar mensen met problematische schulden die actief hulp zochten. Het gat zou dus nog groter zijn als er wordt gekeken naar alle mensen met problematische schulden. Dit verklaart het doel van de SFBG om meer capaciteit te creëren binnen de sector.

Daarna is ingegaan op een rapport uit 2017 waarin de economische impact van schuldhulpverlening is berekend. Het rapport identificeert welke sectoren de meeste baat hebben bij schuldadvies. Volgens het rapport levert schuldhulpverlening jaarlijks een besparing van £74–145 miljoen op gezondheidsuitgaven, £67–137 miljoen op kosten gerelateerd aan werkgelegenheid en productiviteit, £135–237 miljoen op het invorderen van verstrekte kredieten (dit is waarom fair share werkt) en £25–48 miljoen aan het voorkomen van recidive en ervoor zorgen dat mensen economisch weer mee kunnen doen. Volgens de SFBG is investeren in schuldhulpverlening daarom zo belangrijk.

Tenslotte is er gesproken over het vaststellen van normen en kwaliteitsstandaarden binnen de schuldhulpverleningssector. De SFBG heeft hiervoor een kwaliteitskader met een reeks minimumnormen ontwikkeld. Sinds 2014 zijn partners die door de SFBG gefinancierd worden verplicht om aan deze normen te voldoen. Ook is schuldhulpverlening sinds 2014 onderhevig aan FCA-regelgeving. Daarnaast heeft de Money Advice Service (de voorloper van de SFBG) in 2015 een peer review-schema ontwikkeld om goede voorbeelden en punten ter verbetering te identificeren. Momenteel lopen er verschillende initiatieven. Sector breed worden goede voorbeelden en informatie gedeeld, vinden er netwerkbijeenkomsten plaats en ontvangen organisaties specialistische ondersteuning. Daarnaast financiert de SFBG peer assessments (DAPA), accreditaties, trainingen, persoonlijke ontwikkeling en technisch toezicht. In het geval van een aantal initiatieven moet zelfs aan een set basiscriteria worden voldaan om subsidie te ontvangen. Al deze initiatieven zijn in samenwerking met de sector ontwikkeld.

Het laatste programmaonderdeel van het werkbezoek bestond uit een gesprek met ambtenaren van **het Ministerie van Financiën, het Ministerie voor Werk en Pensioenen en het Cabinet Office** (soort Ministerie van Algemene Zaken). Het Ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor de algehele schuldenaanpak. Dit gaat voornamelijk om het voorkomen van problematische schulden en het minimaliseren van de impact hiervan. Het ministerie voor Werk en Pensioenen heeft samen met het Ministerie van Financiën de leiding over het *Financial Inclusion Policy Forum*, sponsort de SFGB en biedt persoonlijke budgetondersteuning. Het Cabinet Office coördineert mogelijke verbeteringen voor het invorderen van schulden in de centrale overheid.

Tijdens het gesprek werden verschillende wet- en beleidsvoorstellen die momenteel spelen op het terrein van schulden uitgelicht. Eerst is er gesproken over het voorkomen van schulden en het ontwikkelen van financiële vaardigheden. Er lopen verschillende initiatieven om financiële ongeletterdheid te voorkomen. In dit beleid staat de consument zoveel mogelijk centraal. Hierbij ligt de nadruk op financiële inclusie. Daarna is er ingegaan op het functioneren van de consumentenkredietmarkt. Het doel is om ervoor te zorgen dat de markt goed werkt voor zowel crediteuren als consumenten. Dit betekent onder meer dat alle huishoudens toegang tot krediet moeten hebben. Hiertoe wil de regering de toegang tot krediet voor groepen met een laag inkomen verbeteren. Er zijn momenteel veel problemen met «payday-kredieten» (kortlopende, dure leningen). Daarom is de regering op zoek naar manieren om kredietunies (coöperatieve kredietverenigingen zonder winstoogmerk) die betaalbare kredieten

aanbieden te stimuleren. Verder onderzoekt de regering momenteel mogelijkheden voor een «adempauze» voor mensen met ernstige schulden om verdere schuldenoploop te voorkomen. Gedurende deze adempauze kunnen crediteuren zestig dagen lang geen contact opnemen, niet de rente verhogen en geen gerechtelijke stappen ondernemen. In deze periode kan een schuldenaar schuldenadvies inwinnen en nadenken over eventuele vervolgstappen. Er lijkt geen grote weerstand te zijn tegen dit voorstel. Veel crediteuren zijn het in principe eens met het voorstel, maar worden al streng gereguleerd door de FDA. Wel verschillen de meningen over de lengte en schuldsoorten. Tenslotte wordt er gewerkt aan een wettelijk plan (statutory debt repayment plan) voor de terugbetaling van schulden binnen een realistisch termijn. In deze optie betaalt een schuldenaar al zijn/haar schulden af, maar gedurende een langer tijdsplan. Dit plan zou schuldenaren naast faillissement, DRO en IVA een andere formele optie geven waardoor ze wettelijke bescherming ontvangen tegen hun schuldeisers en het doorverkopen van schulden. Vervolgens is meer verteld over het werk van het Cabinet Office. De Cabinet Office is verantwoordelijk voor het bevorderen van zorgvuldige incassopraktijken door de centrale overheid. In 2016 is een forum opgericht om deze praktijken te analyseren en om verbetermogelijkheden aan te bevelen. In 2017 zijn hiervoor «fairness principles» (rechtvaardige principes) ontwikkeld in lijn met erkende best practices. Een voorbeeld hiervan is dat er naar de inhoud en vormgeving van brieven wordt gekeken. Ook stimuleert de Cabinet Office dat alle ministeries bij het maken van beleid rekening houden met wat het potentiële effect hiervan kan zijn op het voorkomen en bestrijden van problematische schulden. Het werk van de Cabinet Office speelt in op de veranderende trends wat betreft het type schulden. In de laatste jaren is er een verschuiving waarneembaar van schulden die zijn veroorzaakt door financiële services naar schulden door kosten rondom het huishouden en lokale belastingen. Daarna zijn problemen met het toeslagensysteem toegelicht. Het gaat vaak om kwetsbare mensen met een complexe levensstijl die toeslagen ontvangen. Terugvorderingen op dit gebied kunnen tot schulden leiden. Tot voor kort besliste de rechter over loonbeslag. Dit is nu niet meer het geval, maar mensen schamen zich om aan hun werkgever te laten weten dat ze in de schulden zitten.

Er is kort gesproken over de verschillende manieren van schuldhulpverlening en sanering en de financiering hiervan. De delegatie vroeg of de regering ook de strategie heeft om ervoor te zorgen dat iedereen die advies nodig heeft dit ook daadwerkelijk krijgt. Er is een toename te zien in het aantal mensen dat schuldenadvies zoekt. Daarom is de SFGB opgericht. Het doel was om het landschap simpeler te maken en ervoor te zorgen dat mensen met geldproblemen bij een instantie kunnen aankloppen. Eén van de gesprekspartners sprak tenslotte de wens uit dat het mooi zou zijn dat er in de toekomst een systeem is waar alle verschillende onderdelen op het terrein van schulden bijeen zijn gebracht.

Rond 18.00 uur vertrok de delegatie richting Nederland.