

Vergaderjaar 2017–2018

24 515

Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting

Nr. 428

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 maart 2018

Hierbij bied ik uw Kamer de kabinetsreactie op het rapport «Eenvoud loont – Oplossingen om schulden te voorkomen» van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) aan. De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft bij brief van 5 juli 2017 om deze reactie verzocht.

Met deze brief informeer ik uw Kamer tevens over de uitvoering van de motie van de leden Nijboer en Schouten¹ waarin de regering wordt verzocht in kaart te brengen bij welke overheidsdiensten relatief veel boetes en nabetalingen plaatsvinden en te bezien of een meer dienstverlenende benadering deze zou kunnen verminderen.

Hieronder volgen een weergave van het rapport en een globale reactie daarop. Daarna ga ik dieper in op de oplossingsrichtingen die de RVS beschrijft. Dan komt de motie van de leden Nijboer en Schouten aan de orde en ik sluit af met een blik op de toekomst.

Rapport «Eenvoud loont»

In het rapport beschrijft de RVS hoe kleine schulden en betalingsachterstanden snel kunnen escaleren waardoor mensen in de problemen komen. Vooral mensen met een lage opleiding, een laag inkomen en weinig vaardigheden hebben een grotere kans op escalatie van kleine schulden, wat ten koste kan gaan van hun gezondheid, welzijn en relaties. De RVS pleit ervoor meer rekening te houden met de vaardigheden en

¹ Kamerstuk 34 725, nr. 7.

omstandigheden van mensen voor wie de samenleving te ingewikkeld is². De RVS wil daarom schulden voorkomen door in te zetten op preventie en draagt daartoe een aantal oplossingen aan.

De vraag die in het rapport centraal staat is: *Hoe kunnen overheden, organisaties en bedrijven voorkomen dat «kleine» schulden hele grote problemen geven?* De RVS pleit daarbij voor eenvoud en preventie en komt met drie soorten oplossingen om schulden te voorkomen:

1. het vereenvoudigen van ingewikkelde systemen en regels – met name het toeslagensysteem – van de overheid om escalatie van schulden te voorkomen (*technisch ontzorgen*),
2. het preventief ondersteunen van mensen bij hun financiële huishouding, nog voordat er schulden zijn (*sociaal ontzorgen*). Mensen moeten eenvoudiger en sneller toegang krijgen tot hulp,
3. de verantwoordelijkheid van overheid, bedrijven en organisaties om het risico op escalatie van schulden te verkleinen, moet worden versterkt (*zorgplicht*).

Algemene reactie kabinet op het rapport

Naar schatting bijna 20% van alle huishoudens in Nederland heeft risicovolle of problematische schulden³ – dat komt neer op 1,4 miljoen huishoudens⁴. Het kabinet erkent de ernst van de schuldenproblematiek en besteedt in het regeerakkoord expliciet aandacht aan de aanpak ervan. De doelstelling van het kabinet is om het aantal mensen met problematische schulden terug te dringen en mensen met schulden effectiever helpen. Het kabinet stelt het op prijs dat de RVS ook aandacht vraagt voor deze problematiek in het rapport «Eenvoud loont».

Hierbij staat voorop dat mensen zelf verantwoordelijk zijn voor hun financiële beslissingen en de nakoming daarvan. Ook als het moeite en extra inspanningen kost om eventuele schulden af te lossen. Als dat niet gebeurt, mag een schuldeiser, die het geld soms ook hard nodig heeft, met dwang incasseren.

Als mensen om wat voor redenen dan ook, toch problematische schulden (dreigen te) krijgen dan is het belangrijk dat zij goed geholpen worden. De overheid heeft daarbij als grote schuldeiser een bijzondere verantwoordelijkheid om onnodige vergroting van schulden te voorkomen. Alle schuldeisers dienen de beslagvrije voet te respecteren.

Ik heb uw Kamer eerder gemeld⁵ dat ik, samen met mijn collega's, in het voorjaar van 2018 een brede schuldenaanpak zal presenteren aan uw Kamer. Deze aanpak zal naast nieuwe initiatieven en maatregelen bestaan uit reeds lopende trajecten. Ook de afgelopen jaren is immers al ingezet op de aanpak van problematische schulden. Bij het uitwerken van de brede schuldenaanpak zal ik mij rekenschap geven van de adviezen van de RVS.

² Het pleidooi van de RVS om meer rekening te houden met de vaardigheden van mensen sluit aan bij de bevindingen van de WRR in het rapport «*Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*». Zie ook de kabinetsreactie daarop (Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 775 VI, nr. 88).

³ Een huishouden met schulden wordt als risicovol gezien wanneer aan een of meer risico indicatoren is voldaan, maar dit huishouden (nog) niet als problematisch aangeduid kan worden. Onder risico indicatoren wordt verstaan: meer dan drie soorten achterstallige rekeningen, achterstallige rekeningen voor huur/hypotheek, gas, water, licht, meer dan vijf keer per jaar minstens € 500 roodstand, achterstallige rekeningen of creditcardschuld van minstens € 500.

⁴ Huishoudens in de rode cijfers, Panteia 2015.

⁵ Kamerstuk 24 515, nr. 410.

Hieronder ga ik nader in op de drie oplossingsrichtingen die de RVS in zijn rapport beschrijft.

Oplossingsrichting «technisch ontzorgen»

De RVS is van mening dat de overheid de taak heeft om regels en de uitvoering daarvan begrijpelijk te maken voor iedereen en om daarbij rekening te houden met veranderingen in de individuele levensloop van mensen. Deze oplossingsrichting richt zich specifiek op het vereenvoudigen van de toeslagensystematiek.

De RVS stelt voor een onderzoek te laten uitvoeren naar alternatieven voor de toeslagensystematiek. De RVS noemt daarnaast het direct overmaken van de huurtoeslag en de zorgtoeslag naar respectievelijk de verhuurder en de zorgverzekeraar als mogelijkheid om (escalatie van) schulden te voorkomen.

Reactie kabinet op deze oplossingsrichting

De mogelijkheid van het direct overmaken van toeslagen wordt momenteel onderzocht naar aanleiding van twee moties⁶.

Over de uitvoering van de motie Ellemeet, waarin de regering wordt verzocht de voor- en nadelen te onderzoeken van het direct overmaken van de zorgtoeslag aan de zorgverzekeraar, bent u schriftelijk geïnformeerd door de Minister van VWS⁷. Over de uitvoering van de motie Voortman/Van Brenk, waarin de regering wordt verzocht te onderzoeken hoe de huurtoeslag op eenvoudige wijze direct verrekend kan worden met de woningcorporatie en/of een andere verhuurder wanneer een huurder dat wenst, wordt u in het voorjaar geïnformeerd door de Staatssecretaris van Financiën; de Belastingdienst voert momenteel overleg met de vereniging van woningcorporaties, Aedes, over deze motie.

Het kabinet realiseert zich dat een algehele herziening van de toeslagensystematiek verstrekkende gevolgen heeft. De afweging die daarbij moet worden gemaakt is breder dan schuldenproblematiek alleen. Bovendien zijn we op het ene terrein verder dan op het andere. Een algehele herziening is op korte termijn geen realistische optie, terwijl de schuldenproblematiek urgent is. Daarom wil het kabinet vooral inzetten op andere instrumenten om mensen met betalingsachterstanden en schulden gericht en in een vroeg stadium te ondersteunen.

Wat doet de overheid al

1. De mogelijkheid om toeslagen direct over te maken bestaat al, op voorwaarde van het afsluiten van een convenant tussen de ontvangende organisatie en de Belastingdienst. Mensen die in een schuldhulpverleningstraject zitten kunnen hun toeslagen direct laten overmaken naar de schuldhulpverlener.
2. Er wordt momenteel gewerkt aan een voorstel voor een nieuwe financieringssysteem voor de kinderopvang, waarbij sprake is van directe financieringsstroom van het Rijk naar kinderopvanginstellingen, in plaats van via ouders. Dit is een kansrijke richting om verder uit te werken, die echter wel zorgvuldigheid vereist vanwege de ingrijpendheid van de wijzigingen. Ik verwacht de Tweede Kamer hierover in het voorjaar van 2018 nader te kunnen informeren⁸.

⁶ Kamerstuk 34 725 XVI, nr. 10 en Kamerstuk 24 515, nr. 401.

⁷ Kamerstuk 34 775 XVI, nr. 122.

⁸ Kamerstuk 31 322, nr. 344.

3. Het kabinet werkt aan maatwerkoplossingen om mensen met toeslagen beter te ondersteunen en het proces rond toeslagen voor hen eenvoudiger te maken.

Oplossingsrichtingen «sociaal ontzorgen» en «zorgplicht»

In zijn rapport schrijft de RVS dat hulp aan mensen met schulden vaak te laat komt als er sprake is van problematische schulden. De RVS adviseert daarom mensen tijdig toegang tot hulpverlening te bieden. Ook adviseert de RVS om de zorgplicht van overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties te versterken door op bestuurlijk niveau prestatieafspraken te maken en deze in een convenant vast te leggen.

Reactie kabinet op deze oplossingsrichting

Hoe sneller mensen met schulden geholpen worden, hoe beter het is. Het voorkomen en vroegtijdig signaleren en oplossen van schulden is daarbij van groot belang. Overheidsorganisaties ontplooiën diverse initiatieven die bijdragen aan het sociaal ontzorgen van mensen met (problematische) schulden.

Investeren in het voorkomen en oplossen van schulden is niet alleen voor de schuldenaar van groot belang, maar ook voor de schuldeiser. Steeds meer grote schuldeisers zijn daarvan doordrongen. In toenemende mate werken overheidsinstanties en private partijen daarom samen aan (het voorkomen van) de schuldenproblematiek.

Wat doet de overheid al

1. Een goed voorbeeld van samenwerkende overheidsorganisaties is de Manifestgroep, waarvan een aantal leden met elkaar werkt aan een aanpak van de schuldenproblematiek.⁹
2. Een ander voorbeeld van samenwerking om de schuldenproblematiek beter beheersbaar te maken is de Clustering Rijksincasso die in november 2017 van start is gegaan.¹⁰
3. De Belastingdienst past vanaf januari dit jaar zijn dienstverlening aan de balie aan om toegankelijker te zijn voor laaggeletterden en die daarvoor (ex-) laaggeletterden naar hun ervaringen heeft gevraagd.
4. Het toegezegde onderzoek naar onder meer het Zweeds incassomodel en de toepasbaarheid (van onderdelen) daarvan in het Nederlandse systeem.¹¹
5. Ter uitvoering van de motie Kerstens/Yücel¹² lopen op dit moment twee onderzoeken op het gebied van invordering bij rijksoverheidsorganisaties.¹³
6. Professionalisering van de schuldhulpverlening via het leer- en ontwikkelprogramma «Schouders eronder».¹⁴
7. Schuldenproblematiek en bijstandsafhankelijkheid komt veel voor bij de groep nieuwkomers. Zij zijn gebaat bij een simpeler en ontzorgend systeem. Het kabinet onderzoekt of een dergelijk systeem in te richten is en of dat ook breder ingezet kan worden voor kwetsbare groepen.

⁹ <https://www.socialevraagstukken.nl/driegesprek-rijksincassobeheer-wordt-menselijker-overheid/>.

¹⁰ Kamerstuk 24 515, nr. 382.

¹¹ Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 814.

¹² Kamerstuk 34 550 XV, nr. 37.

¹³ Ik zal u over de resultaten van de onderzoeken in het eerste kwartaal van 2018 nader informeren en ik zal de resultaten betrekken bij de uitvoering van de motie Voortman/Peters, Kamerstuk 34 775 XV, nr. 43).

¹⁴ Kamerstuk 34 509, nr. 1. Zie ook: <https://www.divosa.nl/nieuws/schouders-eronder-landelijk-programma-voor-betere-schuldhulp>.

8. Naar aanleiding van het rapport «Weten is nog geen doen» van de WRR wordt een doenvermogenstoets ingevoerd bij nieuwe beleidsvorming.

Motie van de leden Nijboer en Schouten

Op 1 juni 2017 heeft uw Kamer de motie van de leden Nijboer en Schouten¹⁵ aangenomen (Handelingen II 2016/17, nr. 83, item 10). Hierin wordt de regering gevraagd in kaart te brengen bij welke overheidsdiensten relatief veel boetes en nabetalingen plaatsvinden en te bezien of een meer dienstverlenende benadering deze zou kunnen verminderen. Uw Kamer heeft daarbij opgemerkt dat overheidsvoorzieningen voor veel mensen moeilijk te doorgronden zijn, dat een fout snel gemaakt is en dat mensen soms door een fout of iets te late reactie ernstig in de knel kunnen komen.

Uitvoering motie

Voor de uitvoering van de motie heb ik bij een aantal overheidsorganisaties een inventarisatie gedaan, te weten bij de Belastingdienst, het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO), de Sociale Verzekeringsbank (SVB), het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), het CAK en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Uit de inventarisatie blijkt dat de overheidsorganisaties zich op diverse manieren inzetten om de escalatie van schulden en de stapeling van boetes zoveel mogelijk te beperken. Zo gebruikt een deel van de organisaties gedragswetenschappelijke inzichten bij communicatie met de burger, bijvoorbeeld om het naleven van regels te ondersteunen en daarmee boetes te voorkomen. Andere organisaties hebben persoonlijk contact met de burger om hen proactief te ondersteunen of te informeren. Ook zijn er organisaties die werken aan het stroomlijnen van hun interne processen om zo de dienstverlening aan de burger verder te verbeteren. Voor mensen die een boete of terugvordering niet kunnen betalen is bij een aantal organisaties maatwerk mogelijk, bijvoorbeeld in de vorm van een betalingsregeling.

Voor de boetes op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) geldt dat de Minister voor Rechtsbescherming op 25 januari 2018 tijdens het dertigledendebat over het manifest »Schuldvrij!« heeft toegezegd om in de brief over de brede schuldenaanpak nader in te gaan op de verhogingen (Handelingen II 2017/18, nr. 44, item 11).

Uw Kamer ontvangt periodiek informatie over boetes dan wel terugvorderingen. Ik verwijs naar de volgende documenten:

- Rijksjaarverslag 2016 Sociale Zaken en Werkgelegenheid (UWV, SVB, gemeenten);
- 20e Halfjaarrapportage Belastingdienst (Belastingdienst);
- Rijksjaarverslag 2016 Veiligheid en Justitie (CJIB);
- Rijksjaarverslag 2016 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (DUO);
- Rijksjaarverslag 2016 Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Verzekerenmonitor 2017 (CAK).

Een totaaloverzicht met vergelijkbare cijfers over boetes en terugvorderingen van de genoemde organisaties is niet voorhanden. Het gaat hier

¹⁵ Kamerstuk 34 725, nr. 7.

om verschillende categorieën – boetes en terugvorderingen – die onderling niet vergelijkbaar zijn. Cijfers van de verschillende organisaties kunnen niet met elkaar worden vergeleken. Denk bijvoorbeeld aan de ophoging van verkeersboetes bij het CJIB en de terugvordering van teveel verstrekte uitkeringen bij het UWV. Ook zijn niet van elke organisatie de gevraagde cijfers beschikbaar.

Tot slot

Ik constateer dat we gezamenlijk al veel tot stand hebben gebracht en in gang hebben gezet om het schuldenbeleid en de uitvoering daarvan te verbeteren. De komende jaren zullen de effecten daarvan zichtbaar worden. Ondertussen zitten we niet stil. Zoals eerder in deze brief gemeld werken we aan de totstandkoming van de brede schuldenagenda, die ik u in het voorjaar van 2018 zal presenteren.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
T. van Ark