

Vergaderjaar 2006–2007

**24 515**

## **Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting**

**Nr. 100**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 maart 2007

Bij brief van 28 september 2006 (TK 24 515, nr. 97) heeft mijn voorganger u voor het laatst geïnformeerd over zijn inspanningen op het terrein van het armoede- en schuldenbeleid. In deze brief schets ik een overzicht van de belangrijkste (vervolg)acties, zoals deze sindsdien door mijn voorganger zijn ingezet. Tevens ga ik in op het onderzoeksrapport van de G27gemeenten, getiteld «Inventarisatie armoedebeleid G27», dat zij in oktober 2006 aan de Kamer hebben gestuurd. Tot slot bied ik u het bijgaande onderzoeksrapport «Huishoudens met (risico op) problematische schulden» aan<sup>1</sup>.

#### **A. Bestuurlijke conferentie «Schulden hebben actie nodig»**

In de bovengenoemde brief heeft mijn voorganger vooruit gewezen naar de tweede bestuurlijke conferentie Schulden die in het najaar van 2006 zou worden gehouden, in vervolg op de conferentie van 26 juni 2006 over hetzelfde onderwerp. Op 18 december 2006 heeft de tweede bestuurlijke conferentie over schulden plaatsgevonden. Deze vervolgconferentie had de titel «Schulden hebben actie nodig». Evenals op de juni-conferentie waren gemeenten, schuldhelpverleningsorganisaties, schuldeisers als energiebedrijven, woningcorporaties en thuiswinkelorganisaties, kredietverstrekkers en betrokken departementen op bestuurlijk en/of managementniveau vertegenwoordigd. Tussen juni 2006 en december 2006 heeft mijn voorganger bovendien zes regionale werkconferenties georganiseerd over het onderwerp armoede en schulden. Het doel van deze conferenties was om betrokken partijen in de regio een platform te bieden voor ontmoeting en samenwerkingsafspraken. Circa 500 mensen in de regio zijn op deze manier met elkaar in gesprek gebracht en hebben samenwerkingsafspraken gemaakt.

Het accent in de juniconferentie lag nog op het creëren van draagvlak bij de deelnemers om het probleem van de schulden aan te pakken, het versterken van vertrouwen tussen de organisaties en vormde de start van

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

een groot aantal activiteiten. De beoogde opbrengst van decemberconferentie lag in het verlengde daarvan. De dag heeft inzicht gegeven in de acties die door de verschillende organisaties zijn ondernomen. Dit waren zowel de acties die landelijk zijn opgepakt, al dan niet in het verlengde van de juni-conferentie, als de acties die tijdens de regionale werkconferenties zijn gepresenteerd en afgesproken. Één van de acties die tijdens de conferentie is gepresenteerd is het beoogde convenant tussen het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet. Door het convenant wordt het mogelijk mensen in een problematische schuldsituatie in staat te stellen via een minnelijke regeling, waarvan ook de CJIB-boetes deel uitmaken, tot een oplossing voor hun schuldsituatie te komen.

Op de decemberconferentie is ook verkend welke onderwerpen nog (verder) uitgewerkt moeten worden en zijn er afspraken gemaakt wat nog wordt opgepakt en wie daarbij betrokken zijn.

Hieronder staat een aantal van de resultaten van de trajecten die door SZW, andere departementen én andere organisaties zijn ingezet. In april ontvangt u via een publicatie het complete overzicht. Deze publicatie zal in het kader van de kennisoverdracht breed onder de deelnemers aan de conferentie, de ingestelde themagroepen, alle gemeenten en overige betrokken organisaties worden verspreid.

#### *Voortgangsoverleg*

Er is met de deelnemers afgesproken dat ik elk half jaar via een brede bijeenkomst een overleg arrangeer, waarin de deelnemende organisaties inzicht geven in de voortgang van de activiteiten en waarbij afspraken worden gemaakt over het vervolg daarvan.

De gastgemeenten hebben toegezegd zorg te dragen voor de nakoming van afspraken die zijn gemaakt op de regionale werkconferenties.

#### *Intentieverklaring*

Tijdens de conferentie hebben Aedes, EnergieNed, Zorgverzekeraars Nederland, de VNG, Divosa, de ministeries van VROM en SZW de intentieverklaring «Samenwerking ter voorkoming van problematische schulden» ondertekend, waarin zij afspreken intensief samen te werken ten behoeve van preventie en curatie van problematische schulden. Één van de acties die voortvloeit uit de intentieverklaring is om een infrastructuur op te zetten voor de uitwisseling van kennis. Waar mogelijk wordt aansluiting gezocht bij initiatieven voor de uitwisseling van best practices die op lokaal en regionaal niveau ontwikkeld zijn. De VNG en SZW zullen gezamenlijk bevorderen dat deze lokale en regionale voorbeelden landelijk worden uitgerold, zodat er geen kennis verloren gaat.

#### *Preventie en vroegsignalering*

Op de conferentie is een aantal goede voorbeelden voor lesprogramma's voor jongeren gepresenteerd. Deventer neemt het initiatief om samen met Rotterdam, Utrecht en het Nibud te overleggen over de afstemming van bestaande lesprogramma's voor jongeren tot 23 jaar. Deze lesprogramma's worden ingebracht in de projectgroep Onderwijs van het Platform CentiQ. CentiQ is een platform ingesteld door het Ministerie van Financiën dat tot doel heeft de consument waar nodig te activeren om tot weloverwogen financiële beslissingen te komen. Deze projectgroep Onderwijs zal zoveel mogelijk bestaande lesprogramma's op het terrein van financiële kennis inzichtelijk maken. Samenwerking tussen de projectgroep en de genoemde gemeenten en het Nibud draagt bij aan de verdere ontwikkeling van lesprogramma's op dit terrein.

Er zijn afspraken gemaakt om een aantal knelpunten in de uitvoering van schuldhulpverlening weg te nemen en vroegsignalering te bevorderen. Zo maken gemeenten en overige organisaties concrete werkafspraken over het verbeteren van de samenwerking en de toegankelijkheid, bijvoorbeeld door contactpersonen aan te wijzen en telefoonnummers uit te wisselen. Zorgverzekeraars Nederland (ZN) heeft toegezegd de zorgverzekeraars aan te spreken op het aanleveren van gegevens van personen met betalingsachterstanden aan het inlichtingenbureau (IB). Het IB koppelt deze gegevens vervolgens aan door gemeenten aangeleverde sofi-nummers van bijstandsgerechtigden. Op deze manier kunnen gemeenten snel zien of iemand achterstand bij de betaling van ziektekostenpremies heeft én ingrijpen om het oplopen van schulden te voorkomen. VWS zal verder in samenspraak met ZN bezien op welke manier de problemen van dak- en thuislozen bij de inschrijving voor een zorgverzekering kunnen worden aangepakt.

Het ministerie van Financiën heeft de bereidheid van de Belastingdienst toegezegd om de mogelijkheden te onderzoeken voor een meer pro-actieve benadering ter voorkoming van het ontstaan van problematische schulden en het niet-gebruik van voorzieningen.

Het ministerie van VROM zal het initiatief nemen om waterleidingbedrijven te wijzen op het belang van vroegsignalering en mede te bevorderen dat zij op dit terrein samenwerken met gemeenten en andere relevante partijen om waterafsluitingen zoveel mogelijk te voorkomen.

EnergieNed en de ministeries van Economische Zaken (EZ) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid nemen het initiatief om landelijke werkafspraken te maken in vervolg op de nieuwe EZ-regeling ten aanzien van de afsluiting van energie. Andere organisaties worden hierbij betrokken.

#### *De rol van vrijwilligers*

Vrijwilligers spelen een belangrijke rol in de schuldhulpverlening. Een goede afstemming tussen vrijwilligers en professionals bij schuldhulpverlening is noodzakelijk om de keten preventie-curatie-nazorg te versterken. Om dit te realiseren worden verschillende activiteiten ondernomen om de hulpverlening door vrijwilligers en de afstemming tussen de taken van vrijwilligers en professionals bij schuldhulpverlening te verbeteren. Zo organiseren het Nibud, de gemeente Tilburg en andere organisaties een landelijke conferentie voor organisaties die vrijwilligers bij schuldhulpverlening inzetten.

#### *Certificering*

Zoals u weet, is één van de trajecten die loopt in het kader van schuldhulpverlening het traject gericht op een vorm van vrijwillige certificering van schuldhulpverleners. Op de conferentie zijn afspraken gemaakt over deelname aan de normcommissie die ten behoeve van dit traject wordt ingesteld. Ik heb conform de eerdere toezegging aan u besloten om op grond van een aantal criteria een maximumbedrag van € 150 000 als ondersteuning voor dit certificeringstraject ter beschikking te stellen.

#### *Terugdringen van niet-gebruik van inkomensondersteunende voorzieningen*

Een themagroep «terugdringen niet-gebruik» heeft een groot aantal ideeën geïnventariseerd waarmee inkomensvoorzieningen beter gebruikt kunnen worden. Deze ideeën zijn tijdens de conferentie gepresenteerd. De themagroep is breed samengesteld met onder meer vertegenwoordigers

van VNG, Divosa en belangenorganisaties. De ideeën worden samen met de VNG en andere partijen op dit moment verder uitgewerkt. Voor een aantal ideeën zal nadere politieke besluitvorming vereist zijn. In de brief van 28 september staat dat de themagroep de conclusies uit het SCP onderzoek naar niet-gebruik daarbij zou kunnen betrekken. Helaas is dit onderzoek nog niet gereed. Het SCP verwacht het onderzoek in mei 2007 uit te brengen.

#### *Herziening Wet Schuldsaneringsregeling Natuurlijke Personen (WSNP)*

Ook door middel van de voorgenomen wijzigingen van de WSNP wordt de schuldhulpverlening naar verwachting verder ondersteund. Op 31 oktober 2006 heeft uw Kamer wetsvoorstel 29 942 aanvaard, waarmee de Minister van Justitie de WSNP beoogt te wijzigen. Een van de belangrijkste wijzigingen betreft de invoering van het dwangakkoord. Een schuldenaar kan op deze manier bij de rechter om een bevel verzoeken jegens een schuldeiser die op onredelijke gronden zijn medewerking weigert aan een minnelijke schuldenregeling. Daarnaast biedt het wetsvoorstel in artikel 287b Faillissementswet een mogelijkheid voor de schuldenaar om bij een dreigende noodsituatie een «minnelijk moratorium» als afkoelingsperiode aan te vragen bij de Rechtbank. Dat kan bij hetzij een dreigende afsluiting van gas, water of elektra, hetzij bij een gedwongen woning-ontruiming, hetzij bij een ontbinding of bij opzegging van de zorgverzekering. De rechter kan dan een voorlopige voorziening uitspreken voor maximaal zes maanden, waarna in de meeste gevallen veelal een gemeentelijke kredietbank verslag uitbrengt aan de Rechtbank over het verloop en de resultaten van de afkoelingsperiode.

#### *Enkele slotopmerkingen*

Zoals ik u hierboven heb geschetst, is er in de afgelopen periode veel werk verricht door veel partijen op het terrein van schuldhulpverlening. De tijdelijke stimuleringsregeling schuldhulpverlening 2006 is voor genoeg alle gemeenten een impuls geweest om schuldhulpverlening actief op te pakken. Het kabinet heeft in 2006 circa € 25 miljoen, aflopend naar € 19 miljoen in 2009 aan extra middelen voor schuldhulpverlening beschikbaar gesteld. Door het amendement-Verburg (Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 800 XV, nr. 16) zijn deze middelen voor het jaar 2007 verhoogd met € 10 mln. Op dit moment werk ik aan het vormgeven van de voortzetting van de regeling voor de periode 2007–2009. De input uit de conferentie wordt daarbij gebruikt. Met gemeenten zal ik in de aanloop naar het Bestuurlijk Akkoord nagaan hoe zij de gelden uit deze regeling ook kunnen inzetten voor het bereiken van cliënten van voedselbanken en hun actief naar de reguliere instanties door gaan leiden.

Er zijn tussen gemeenten, corporaties en energiebedrijven convenanten afgesloten waarin goede afspraken zijn gemaakt om onder andere huisuitzettingen te voorkomen. Via interessante voorbeelden opgenomen bij de Verzamelbrief aan gemeenten is aandacht besteed aan de bestrijding van armoede en schulden en het voorkomen van niet-gebruik. Samen met de VNG en andere betrokken organisaties zoek ik verder naar andere manieren om kennis en goede voorbeelden, onder andere voorbeelden van convenanten, verder uit te dragen.

Met deze beleidsinspanningen die veelal met elkaar samenhangen, heb ik invulling gegeven aan een aantal toezeggingen en een tweetal moties<sup>1</sup> op het terrein van armoede en schuldhulpverlening.

Mijn voorganger heeft naar aanleiding van het amendement Van der Sande tevens toegezegd steun te verlenen aan initiatieven naar voorbeeld van Oprah Winfrey's «Debt Diet». Binnenkort wordt de meerjarige

<sup>1</sup> Motie Mosterd en Koşer-Kaya (TK 30 300 XV, nr. 78) en motie Noorman-Den Uyl (TK 29 942, nr. 30)

voorlichtingscampagne ter voorkoming van problematische schulden «Blijf Positi€f», gelanceerd. In deze campagne komen verschillende elementen van het «Debt Diet» van Oprah Winfrey nadrukkelijk terug. Deze campagne gaat mensen weerbaar maken tegen de verleidingen van het lenen, door ze te helpen financieel in vorm te komen (en/of te blijven). Rode draad van de campagne is een «coach» die mensen gaat helpen financieel fit te blijven of te herstellen van een «financiële blessure» (sportmetafoor voor problematische schuldensituatie). De coach is te raadplegen via een website waar men via de Financieel Fit Test terecht komt in een op de persoonlijke situatie afgestemd «trainingsprogramma» met informatie, tips en links naar relevante websites en instanties. Binnen deze campagne zal mogelijk ook een televisieprogrammaformat worden ontwikkeld.

Tijdens het algemeen overleg met uw Kamer van 23 maart 2006 heeft mijn voorganger toegezegd na te zullen gaan of de doelgroep allochtonen wat betreft schuldpreventie een plaats kunnen krijgen in het Nibud programma. In lijn met die toezegging is het Nibud subsidie verleend voor een projectvoorstel «Leren omgaan met geld allochtone huishoudens». Het Nibud ontwikkelt nog dit jaar een voorlichtingsprogramma over financiële opvoeding, specifiek voor allochtone gezinnen.

## **B. Inventarisatie armoedebeleid G27**

In oktober 2006 heeft onderzoeksbureau SGBO een rapport uitgebracht over het armoedebeleid in de G27-gemeenten. U heeft mij gevraagd hierop te reageren. De belangrijkste conclusie uit het rapport is dat de gemeenten hun verantwoordelijkheid bij armoedebestrijding ruimschoots nemen en dat zij niet onnodig geld voor lokaal armoedebeleid laten liggen. Dat is een positief bericht. Zoals ook uit het onderzoek blijkt, gebruiken gemeenten verschillende financieringsbronnen voor hun armoedebeleid; naast de algemene uitkering uit het Gemeentefonds zetten zij ook overschotten op het uitkeringenbudget voor de bijstand (I-deel) en re-integratiemiddelen, welzijnsbudgetten en andere middelen in.

Het rapport laat ook grote verschillen in uitvoeringskosten van lokaal armoedebeleid per gemeente zien. Aangegeven wordt dat deze verschillen aantonen dat hier een efficiencywinst te behalen is. Ik sluit mij bij deze conclusie aan. Een efficiencywinst is te behalen door bijvoorbeeld een uitwisseling van ervaringen tussen gemeenten en het schrappen van overbodige regels op gemeentelijk niveau. In de brochure Gemeentelijk armoedebeleid staan aansprekende voorbeelden van gemeenten die door het voeren van «slim» beleid de uitvoeringskosten weten te beperken.

Het onderzoek laat ook zien dat nog onvoldoende gebruik wordt gemaakt van de bestaande regelingen. Zo blijkt dat bijna de helft van de onderzochte gemeenten (soms ook bewust) geen gebruik maakt van de mogelijkheid om categoriale bijzondere bijstand aan ouderen of chronisch zieken en gehandicapten te verstrekken. De G27 pleiten in hun brief voor uitbreiding van de mogelijkheid om categoriaal beleid te voeren. Zoals aangegeven in het coalitieakkoord wil het kabinet de mogelijkheden voor gemeenten verruimen om een gericht armoedebeleid te voeren. Dit zal dan ook een van de gespreksonderwerpen zijn voor het bestuurlijk akkoord met de gemeenten.

In hun brief geven de G27 gemeenten aan dat er structureel extra middelen voor schuldhulpverlening nodig zijn. Ik onderschrijf het belang van de aanpak van de schuldenproblematiek. Het kabinet heeft daarom in 2006 circa € 25 miljoen, aflopend naar € 19 miljoen in 2009 aan extra

middelen voor schuldhulpverlening beschikbaar gesteld. Door het amendement-Verburg (Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 800 XV, nr. 16) zijn deze middelen voor het jaar 2007 verhoogd met € 10 mln.

Tevens signaleren de G27 gemeenten dat de interne samenwerking binnen gemeenten al plaatsvindt, maar dat samenwerking binnen de kring van hulpverleners nog verder gestimuleerd kan worden. Samenwerking is inderdaad belangrijk, dat bleek ook uit het onderzoek naar het klantenbestand van de voedselbanken. Zoals in het begin van deze brief gememooreerd, is er om de samenwerking te bevorderen het afgelopen najaar een aantal regionale bijeenkomsten met bestuurders georganiseerd.

### **C. Rapport «Huishoudens met (risico op) problematische schulden»**

Op uw verzoek is in 2004 een hernieuwde nulmeting gestart naar huishoudens met (risico op) problematische schulden. Bijgaande treft u het resultaat daarvan aan. Het onderzoek is een vervolg op het onderzoek «Schulden: een ondragelijke last» uit 2003. Het huidige onderzoek is uitgevoerd in samenwerking met het veld. Beide onderzoeken zijn uitgevoerd door IVA beleidsonderzoek en advies te Tilburg.

Het doel van het onderzoek was om, in nauwe samenwerking met het veld, het aantal huishoudens met (risico op) problematische schulden in kaart te brengen. Dit is slechts ten dele gelukt, omdat het niet mogelijk bleek om de met het veld afgestemde definitie volledig op een betrouwbare wijze te operationaliseren. Bij de analyse van de verzamelde gegevens bleek dat de gehanteerde methode onvoldoende houvast biedt om op een betrouwbare manier vast te stellen of een huishouden voldoet aan alle criteria die in de NVVK-gedragscode worden genoemd.

Ik vind het teleurstellend dat het niet is gelukt om een bevredigend beeld te krijgen van het aantal huishoudens met problematische schulden in Nederland. Het onderzoek verschaft wel inzicht in het aantal huishoudens *met betalingsachterstanden* dat volgens het stroomschema van de NVVK risicovolle karakteristieken heeft (te lage aflossingscapaciteit en/of bedreigende schulden). Volgens dit onderzoek zijn dat minimaal 101 000 en maximaal 158 000 huishoudens. Ook is er meer inzicht in de achtergronden en financiële kenmerken van deze huishoudens. Het thema schuldhulpverlening en het voorkomen van schulden blijft derhalve onverminderd de aandacht verdienen. Een groot aantal trajecten is al in gang gebracht zoals u in deze brief kunt lezen.

Ik ben van mening dat het van belang blijft de omvang van het aantal huishoudens met problematische schulden beter in beeld te krijgen. Ik heb dan ook besloten om – samen met de leden van de klankbordgroep<sup>1</sup> – te zoeken naar een aan de praktijk getrouwe methode waarmee het aantal huishoudens met (risico op) problematische schulden beter in kaart kan worden gebracht, zodat op basis daarvan een doelgericht onderzoek kan worden uitgevoerd.

Zoals uit het vorenstaande blijkt, heeft het vorige kabinet in samenwerking met het veld een substantieel aantal activiteiten in gang gezet. Ik wil de nu komende periode benutten om binnen het kabinet én in overleg met andere partijen te bezien welke aanvullende acties nodig zijn. Ik zal u daarover te gelegener tijd informeren.

<sup>1</sup> De leden van de klankbordgroep zijn: het ministerie van SZW, de Raad voor Rechtsbijstand 's-Hertogenbosch, de NVVK, het NIBUD, Divosa, de VNG, de MO-groep en het ministerie van Justitie.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
A. Aboutaleb