

Vergaderjaar 2019–2020

24 515

Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting

Nr. 504

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2019

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in de periode van februari 2018 tot oktober 2019 verschillende activiteiten uitgevoerd binnen het Programma Schulden. De commissie heeft haar bevindingen vastgelegd in het eindverslag Zicht op schulden¹ en dat aan mij aangeboden met het verzoek om een appreciatie te geven. Met deze brief kom ik daaraan graag tegemoet.

Eén van de activiteiten die binnen het programma is uitgevoerd is het onderzoek naar (mogelijke) knelpunten in wet- en regelgeving, dat heeft geresulteerd in het rapport Knellende Schuldenwetgeving. Het rapport vestigde terechte aandacht op punten die als belemmerend worden ervaren bij het aanpakken van de schuldenproblematiek. De punten komen terug in de maatregelen en acties uit het Actieplan brede schuldenaanpak of heeft het kabinet betrokken bij de uitvoering van het Actieplan. Een reactie op het rapport heeft uw Kamer eind 2018 ontvangen.² In voorliggende brief ga ik hierop niet verder in.

Tevens informeer ik uw Kamer in deze brief over het rapport van de Inspectie SZW over de uitvoering van de gemeentelijke schuldhulpverlening en over de stand van zaken van het Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens.

Ik waardeer het vele werk dat de commissie in het kader van het programma heeft verricht en ik vind het positief dat de commissie hiermee ook actief haar eigen kennispositie heeft versterkt. Zoals ik in mijn brief van 13 november jl.³ ook heb opgemerkt heeft het programma veel informatie en inzichten opgeleverd. Het eindverslag vind ik

¹ Kamerstuk 24 515, nr. 493.

² Kamerstuk 24 515, nr. 456.

³ Kamerstuk 24 515, nr. 499.

waardevol. De commissie doet verslag van de verschillende onderdelen van het programma en beschrijft daarbij knelpunten en de inzichten die opgedaan zijn. In het verslag zie ik ook vele thema's terug die uw Kamer in debatten met mij aan de orde heeft gesteld.

De bevindingen en inzichten van de commissie zijn herkenbaar en sluiten aan bij de drie actielijnen van het Actieplan brede schuldenaanpak:

- Actielijn 1: problematische schulden voorkomen: preventie en vroegsignalering;
- Actielijn 2: ontzorgen en ondersteunen;
- Actielijn 3: zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso.

Ik constateer dat de Kamer en het kabinet dezelfde thema's en prioriteiten benoemen bij de aanpak van de schuldenproblematiek. Daar ben ik blij mee. We streven immers hetzelfde doel na: schulden zoveel mogelijk voorkomen en mensen goed helpen als ze met schulden te maken krijgen. Ik zie het eindverslag daarom als een steun in de rug voor de richting die het kabinet met de brede schuldenaanpak heeft ingezet.

De afgelopen periode hebben de partners in het samenwerkingsverband brede schuldenaanpak hard gewerkt aan de uitvoering van maatregelen uit het Actieplan brede schuldenaanpak. Daarmee gaan we onverminderd door, er is nog veel te doen. Ik zal de inzichten van de commissie betrekken bij de verdere uitwerking van het actieplan.

Hieronder ga ik nader in op een aantal inzichten uit het eindverslag en op de maatregelen die het kabinet neemt op deze thema's, voor zover niet eerder aan uw Kamer gemeld.

Preventie en vroegsignalering

De commissie gaat in op het belang van financiële educatie, die kan bijdragen aan het voorkomen van schulden. Het kabinet zet via het platform Wijzer in geldzaken in op het versterken van de financiële vaardigheden van kinderen, jongeren en hun ouders, zowel op school als thuis.

Mede op advies van Wijzer in geldzaken en partners zijn financiële vaardigheden bij de leergebieden Mens en Maatschappij en Digitale Geletterdheid opgenomen in het advies van Curriculum.nu aan de Minister van Onderwijs.

Wijzer in geldzaken ontwikkelt samen met haar partners lesmateriaal voor het basisonderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs en motiveert om les te geven over omgaan met geld. Jaarlijks bereikt Wijzer in geldzaken hiermee zo'n 600.000 leerlingen in het basisonderwijs. De aanpak wordt uitgebouwd naar de kwetsbare groepen in het speciaal- en praktijkonderwijs.

Aan de jaarlijkse Week van het geld neemt ongeveer 40% van de basisscholen deel. Ook steeds meer gemeenten organiseren hun lokale Week van het geld, bieden gastlessen aan op de scholen en wijzen de weg naar de lokale voorzieningen op het gebied van schuldpreventie, schuldhulpverlening en financiële educatie. Wijzer in geldzaken stimuleert deze ontwikkeling en faciliteert de gemeenten met o.a. de «wegwijzer lokale aanpak financiële vaardigheden».

Ook het Nibud draagt bij aan de financiële zelfredzaamheid van jongeren. Vanaf 18 jaar zijn jongeren financieel zelfstandig en krijgen ze een aantal rechten (zoals abonnementen en contracten afsluiten) en ook plichten

(zoals een zorgverzekering afsluiten). Met subsidie van SZW heeft Nibud de online tool «Geldplan Bijna 18»⁴ ontwikkeld om jongeren te ondersteunen bij de overgang naar financiële zelfstandigheid. Jongeren kunnen de tool gebruiken om makkelijk een aantal zaken te regelen voordat ze 18 jaar worden.

De commissie noemt ook voorlichting, die van belang is om problematische schulden te voorkomen. Het taboe op schulden moet doorbroken worden zodat mensen met schulden eerder hulp zoeken.

In mei dit jaar heb ik de campagne «Kom uit je schuld» gelanceerd. In deze campagne vertellen ambassadeurs over hun financiële problemen en over hoe ze eruit zijn gekomen. De website Kom uit je schuld biedt mensen bovendien de mogelijkheid direct contact op te nemen met schuldhulpverlening in hun eigen gemeente. Ik hoop hiermee ook vergelijkbare voorzieningen te versterken, zoals de Nederlandse Schuldhulproute.

Gemeenten kunnen de campagne gebruiken en aanpassen aan hun eigen wensen. Onder andere de gemeente Rotterdam heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Op 6 november is de Rotterdamse versie van de campagne gelanceerd, met een Rotterdamse ambassadeur en diverse andere activiteiten.

Ontzorgen en ondersteunen

Als mensen met schulden hulp zoeken is effectieve ondersteuning nodig. De commissie constateert dat de kwaliteit van professionele bewindvoerders en hulpverleners niet altijd voldoende is en mensen met schulden hierdoor verder in de problemen kunnen raken.

De commissie doet een aantal suggesties om de kwaliteit van bewindvoerders beter te borgen. In dit kader noem ik ook de motie van de leden Raemakers en Peters waarin is verzocht samen met gemeenten en de rechtspraak te onderzoeken hoe het instellen van een diploma of keurmerk voor bewindvoerders kan bijdragen aan de kwaliteit van bewindvoering.⁵

Hieronder reageer ik mede namens de Minister voor Rechtsbescherming op de suggesties van de commissie en informeer ik u tevens over de gesprekken over een mogelijk keurmerk voor bewindvoerders, conform mijn toezegging tijdens het algemeen overleg armoede- en schuldenbeleid van 14 november jl.

In 2014 zijn wettelijke kwaliteitseisen, waaronder opleidingseisen, voor bewindvoerders geïntroduceerd. Uit de evaluatie⁶ hiervan blijkt dat de kwaliteitseisen werken als filter: slecht functionerende bewindvoerders worden op grond van de eisen geweerd en ontslagen. De kwaliteitseisen worden dan ook breed door de praktijk gesteund. Wel wordt breed opgemerkt dat er op dit moment een meer inhoudelijke toets van vaardigheden en competenties ontbreekt. Bewindvoerdersorganisaties hebben zich al georiënteerd op een dergelijke toets. Mijn ministerie en het Ministerie van JenV hebben hierover dit jaar verkennende gesprekken gevoerd met bewindvoerdersorganisaties, de rechtspraak en gemeenten. De Minister voor Rechtsbescherming en ik willen de branche de ruimte geven om de reeds genomen initiatieven nader te verkennen en uit te

⁴ Zie: <https://www.nibud.nl/beroepsmatig/bijna-18-het-nibud-bereidt-jongeren-voor/>.

⁵ Kamerstuk 24 515, nr. 436.

⁶ Kamerstuk 33 054, nr. 24.

werken. Een manier om de toetsing te regelen kan een keurmerk zijn. Half december vindt een vervolgoverleg plaats tussen bewindvoedersorganisaties, rechtspraak en gemeenten waarbij de toetsing van competenties en vaardigheden op de agenda staat. Dit onderwerp is ook geagendeerd voor het bestuurlijk overleg van de Minister voor Rechtsbescherming en mij met de VNG, de rechtspraak en bewindvoedersorganisaties in het voorjaar van 2020. Wij informeren uw Kamer over de uitkomsten van dit overleg.

De commissie gaat ook in op de onderwerpen minnelijke schuldhulpverlening en de Wet sanering natuurlijke personen (Wsnp). In mijn brief van 13 november jl. heb ik aangegeven dat de doorstroming van minnelijke schuldhulpverlening naar de Wsnp geen doel op zich is, maar schuldenaren moeten kunnen rekenen op passende dienstverlening als zij problematische schulden hebben. Het rapport dat aan uw Kamer is gezonden over de aansluiting tussen het minnelijke en wettelijke traject bevat goede handvatten voor betere dienstverlening. Het rapport zal worden gebruikt om het gesprek met partijen aan te gaan en in gezamenlijkheid de mogelijkheden van een bredere samenwerking te verkennen. De Minister voor Rechtsbescherming bekijkt in aanvulling daarop hoe de bereikbaarheid van de Wsnp verbeterd kan worden. Daartoe voert het bureau Wsnp van de Raad voor de Rechtsbijstand een quick scan uit. Op basis van de uitkomsten organiseert de Minister voor Rechtsbescherming in het voorjaar van 2020 een kennissessie met het veld om de oplossingsrichtingen voor de toegankelijkheid gezamenlijk uit te werken. De Minister voor Rechtsbescherming en ik informeren uw Kamer hierover in het voorjaar van 2020.

Zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso

De commissie gaat in het eindverslag tevens in op het reguleren van de private buitengerechtelijke incassodienstverlening door het instellen van een incassoregister. De Minister voor Rechtsbescherming heeft het ambtelijk concept van het wetsvoorstel voor een incassoregister gedeeld met stakeholders in een zogenaamde pre-consultatie. Begin december vond een ronde-tafelbijeenkomst plaats waarin de uitkomsten van deze pre-consultatie van het wetsvoorstel worden besproken met de stakeholders. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd een belangrijke bijdrage te leveren aan het verbeteren van de kwaliteit van de private buitengerechtelijke incassodienstverlening. Onderdeel hiervan is ook het tegengaan van de negatieve aspecten bij de inning van verkochte vorderingen. Over het fenomeen verkoop van vorderingen is uw Kamer op 25 november jl. bij brief⁷ van de Minister voor Rechtsbescherming geïnformeerd.

Tijdens het debat van 14 november jl. heb ik aan het lid Van Weyenberg (D66) toegezegd bij de Minister voor Rechtsbescherming na te gaan of de Tweede Kamer nog dit jaar een reactie op het rapport van de Commissie herijking tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (Commissie-Oskam) ontvangt (Kamerstuk 24 515, nr. 498). De beleidsreactie op het rapport van de Commissie-Oskam is afrondende fase en wordt zo snel mogelijk aan uw Kamer aangeboden.

De commissie pleit voor beter inzicht in de financiële positie van schuldenaren door middel van een centraal schuldenregister en verwijst daarbij naar de Schuldenwijzer van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG).

⁷ Kamerstuk 24 515, nr. 500.

De huidige opzet van Schuldenwijzer.nl biedt burgers inzicht in beslagen die door gerechtsdeurwaarders zijn gelegd.⁸ Schuldenwijzer.nl is een relevant project voor het terugdringen van de schuldenproblematiek. Daarom heeft het Ministerie van SZW in 2019 aan Stichting Netwerk Gerechtsdeurwaarders (SNG) een subsidie voor de doorontwikkeling van Schuldenwijzer.nl toegekend. Het streven van KBvG en SNG is om andere organisaties in een latere nog in te vullen fase op Schuldenwijzer.nl te laten aansluiten.

Parallel hieraan loopt het programma «Verbreding beslagregister» in het kader waarvan overheidsorganisaties (waaronder Belastingdienst, UWV, SVB, gemeenten en waterschappen) en gerechtsdeurwaarders gezamenlijk werken aan een robuuste en toekomstbestendige digitale informatievoorziening. Over de voortgang heb ik uw Kamer 8 oktober jl. geïnformeerd.⁹ Het wetsvoorstel, waarmee een grondslag gecreëerd wordt voor de noodzakelijke gegevensuitwisseling betreffende derdenbeslag en verrekening, is in november 2019 in pre-consultatie gegaan bij de direct betrokken organisaties. Dat heeft waardevolle reacties opgeleverd die nu worden verwerkt. Zo snel mogelijk in 2020 start de internetconsultatie en worden betrokken uitvoeringsorganisaties om een pre-uitvoeringstoets gevraagd.

Uw Kamer wordt begin 2020 nader geïnformeerd over de voortgang van het programma «Verbreding beslagregister» en de implementatie van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet.

De commissie gaat in het eindverslag ook in op een maatschappelijk verantwoorde incasso door de overheid. Over dit onderwerp heb ik uw Kamer de afgelopen periode meermaals geïnformeerd, onder meer in mijn brief van 14 januari jl. over rijksincasso¹⁰ en van 13 februari jl. over het voorkomen van stapeling en ophoging van bestuurlijke boetes en bestuursrechtelijke premies.¹¹ Tijdens het algemeen overleg armoede- en schuldenbeleid van 14 november jl. heb ik toegezegd uw Kamer voor het VAO te informeren over de regelgeving rond boetes en verhogingen.

Leren van andere landen

Naar aanleiding van de reis naar Zweden en het Verenigd Koninkrijk doet de commissie de suggestie om te leren van de aanpak in andere landen. Ook in Kamervragen¹² is dit aan de orde gesteld. Mede door uw aandacht heb ik in 2018 heb ik opdracht gegeven tot een verkennend onderzoek naar (rijks)incassomodellen in een aantal Europese landen. Dat onderzoek heb ik u op 14 januari jl. toegestuurd.¹³

Uit het rapport blijkt dat het Nederlandse model relatief goed functioneert. Volgens de onderzoekers kunnen we op onderdelen wel leren van de praktijk in andere landen. De lessen die daaruit voortvloeien worden uitgewerkt of maken deel uit van het Actieplan brede schuldenaanpak. Het kabinet zet alles op alles om de schuldenproblematiek aan te pakken. Waar mogelijk zal ik goede voorbeelden uit andere landen daarbij betrekken.

⁸ Aangangsel Handelingen II 2019/20, nr. 835.

⁹ Kamerstuk 24 515, nr. 497.

¹⁰ Kamerstuk 24 515 nr. 457.

¹¹ Kamerstuk 24 515 nr. 466.

¹² Aangangsel Handelingen II 2017/18, nr. 542 en nr. 814.

¹³ Zie voetnoot 10.

Onderzoek Inspectie SZW uitvoering schuldhulpverlening

De Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft onderzocht hoe de uitvoering van het verlenen van gemeentelijke schuldhulp verloopt. Het onderzoeksrapport bied ik u bij deze brief aan¹⁴.

De Inspectie heeft onderzoek gedaan in een van de G4-gemeenten, een grote gemeente (G40), een kleine gemeente en een samenwerkingsband, en een organisatie die in opdracht van gemeenten hulp verleent. Om het klantperspectief centraal te stellen, heeft de inspectie 20 personen met problematische schulden die hulp krijgen gesproken evenals met hun hulpverleners. Daarnaast zijn dossiers onderzocht van de 20 personen en van mensen die tijdens de hulpverlening zijn uitgevallen.

De Inspectie beoordeelt de uitvoering van de gemeentelijke schuldhulpverlening als adequaat. Vrijwel alle cliënten die de inspectie sprak, zijn tevreden over de hulp. Multiproblematiek is een oorzaak van uitval. De Inspectie ziet verbetermogelijkheden: hulpverlening kan meer bijdragen aan financiële zelfredzaamheid en beter aansluiten op minder redzame burgers. Dat kan bij het in kaart brengen van onderliggende problemen tijdens het intakegesprek en het opstellen van het plan van aanpak. De Inspectie geeft aan dat alle gemeenten bredere schulddienstverlening, inclusief saneringskredieten, zouden moeten aanbieden. Ook moet de samenwerking met andere hulp- en dienstverleners intensiever, onder meer om de inkomensvoordelen van werk goed te benutten, inkomensondersteunende regelingen optimaal te gebruiken en nazorg te verlenen als het aflossen van de schuld is afgerond. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat de huidige manier van registreren niet leidt tot een overkoepelend beeld van de problematiek en de dienstverlening.

De Inspectie heeft de resultaten met de onderzochte gemeenten, maar ook met andere gemeenten en koepels gedeeld. Ik vind het onderzoek extra relevant, omdat het klantperspectief centraal staat. Het klantperspectief is de toets of het schulden- en armoedebeleid echt de burger ten goede komt. De burger staat daarom ook centraal bij de eerdergenoemde campagne «Kom uit je schuld» en eveneens bij de bestuurlijke uitgangspunten, de basisnorm en het kwaliteitskader voor schuldhulpverlening die VNG en NVVK momenteel ontwikkelen. Het onderzoek onderstreept het belang van integraler werken, dat onder meer het Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens en het traject Uitwisseling Persoonsgegevens en Privacy beogen te versterken.¹⁵ Het inspectieonderzoek laat ook opnieuw het belang zien van de lopende analyse van het CBS naar de schuldenproblematiek in Nederland.¹⁶ Van gemeenten verwacht ik dat zij de registratie verbeteren om te kunnen sturen op de kwaliteit van de dienstverlening en om de monitoring met de Benchmark Armoede&Schulden van Divosa en de jaarverslagen van de NVVK te voeden.

De Inspectie heeft eerder vroegsignalering van schulden en de toegang tot schuldhulpverlening onderzocht.¹⁷ Onderhavig onderzoek is het derde onderzoek in een reeks van onderzoeken naar fasen in het schuldhulpverleningstraject. De Inspectie bundelt de resultaten van deze onderzoeken in een «rode draden» nota. De «rode draden» nota wordt separaat aangeboden. Op basis daarvan maakt de Inspectie keuzes over het nieuwe monitoringsprogramma.

¹⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

¹⁵ Kamerstuk 34 477, nr. 66.

¹⁶ Zie ook de kabinetsreactie op het rapport «Aansluiting gezocht!», Kamerstuk 34 477, nr. 492.

¹⁷ Kamerstuk 24 515, nr. 426 en Kamerstuk 24 515, nr. 384.

Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens

Bij brief van 22 mei 2019¹⁸ heb ik, mede namens de Minister van VWS, de Minister van BZK, de Minister voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van VWS, een aantal maatregelen aangekondigd die professionals in de gemeentelijke uitvoering en bij landelijke uitvoeringsorganisaties beter in staat moeten stellen om eerder en sneller maatwerk te kunnen leveren aan inwoners met complexe en urgente sociale problemen. Het gaat daarbij vaak ook om schulden. Ik informeer u hierbij over de stand van zaken.

In het Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens (PMM) werken bovengenoemde ministeries, aangevuld met OCW, de concrete oplossingsrichtingen van de verkenning uit. Zoals een mogelijkheid om af te wijken van de standaard werkwijze (meer afwijkingsbevoegdheid voor professionals in de uitvoering) en de mogelijkheid van een landelijke escalatieroute als professionals er lokaal niet uitkomen. In het Landelijk Escalatie Team (LET) worden de meest ingewikkelde casussen aan de orde gesteld met als doel om alsnog een doorbraak af te dwingen. Het LET bestaat uit de betrokken uitvoeringsorganisaties en onder leiding van een onafhankelijk voorzitter. Afhankelijk van de casus wordt de groep gecompleteerd met een vertegenwoordiger van gemeente en/of de betrokken professional. Het LET is recent van start gegaan.

Een aantal in te regelen interventies vraagt om wetsaanpassing, zoals de bevoegdheid om interventies tijdelijk op te schorten (time-out bevoegdheid), en de afwijkingsbevoegdheid en kan momenteel dus maar beperkt worden uitgetoet. De nader uit te werken time-out bevoegdheid voor de lokale professional, geeft naar verwachting meer slagkracht aan de lokale professional als oplossingen voor de inwoners te lang uitblijven als gevolg van complexiteit of belemmeringen door onenigheid onder de vaak vele partijen en instanties. Met de nog nader uit te werken afwijkingsbevoegdheid wordt het mogelijk maatwerk te leveren indien dit volgens de lokaal professional noodzakelijk is om verdere escalatie van de problematiek te voorkomen. Met de praktijktoets werken 12–15 gemeenten en zes uitvoeringsorganisaties (CAK, DUO, UWV, SVB, CJIB en BD) een jaar lang alvast zoveel mogelijk volgens de bedoeling van de interventies. Op 4 juli 2019 is daartoe een start gemaakt met de eerste 3 gemeenten en vijf landelijke uitvoerders, op basis van bestuurlijke afspraken. Inmiddels doet ook Fin/BD mee met het beoordelen van casussen en het LET. De uitkomsten van de praktijktoets worden opgetekend in een proces- en effectevaluatie en vormen onder andere input voor het wetstraject.

Ook oplossingsrichtingen die geen wetsaanpassing vragen worden verder uitgewerkt en in de praktijk gebracht. Zo is er inmiddels – voor de deelnemers van de praktijktoets – een register met contactpersonen van maatwerkprofessionals bij de verschillende organisaties en bij gemeenten om elkaar sneller te kunnen vinden. Dit register wordt uitgebouwd tot een landelijk register. Op dit moment wordt ook bezien hoe meer gelijk gericht gewerkt kan gaan worden binnen de bestaande wettelijke kaders. Een communicatietraject dat zich hierop richt, wordt momenteel uitgewerkt. Centraal staat een werkwijze die expliciet ruimte laat om ongelijke gevallen ongelijk te behandelen. Opleidingsinstellingen en belangenorganisaties van professionals zijn hierbij betrokken. Het wetgevingstraject is in de voorbereidende fase. De startnotitie is zo goed als afgerond. Uw Kamer wordt met enige regelmaat op de hoogte gehouden van de vorderingen in dit programma.

¹⁸ Kamerstuk 34 477, nr. 63.

Tot slot

Ook de komende periode is de volle inzet van de bij de brede schuldenaanpak betrokken partijen nodig om de schuldenproblematiek aan te pakken. Ik zal uw Kamer in het voorjaar van 2020 informeren over de voortgang.

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