

Vergaderjaar 2006–2007

24 515

Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting

Nr. 97

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 september 2006

Inleiding

Dit voorjaar heb ik bij verschillende gelegenheden met uw Kamer van gedachten gewisseld over het armoedebeleid van het Kabinet, en in het bijzonder over de inzet van het Kabinet om schuldenproblematiek te voorkomen en bestrijden. Naar aanleiding van deze overleggen zijn een aantal moties door uw Kamer aangenomen, en bovendien heb ik van mijn kant uw Kamer een aantal toezeggingen gedaan. Met deze brief wil ik u dan ook op de hoogte stellen van de wijze waarop ik invulling heb gegeven en op korte termijn zal geven aan genoemde moties en toezeggingen. Daarnaast wil ik stil staan bij een aantal nieuwe initiatieven op het terrein van de schuldenproblematiek zoals deze door mij zijn opgepakt. De brief beoogt niet een compleet beeld te schetsen van wat er Rijksbreed op het terrein van de schuldenproblematiek gebeurt. In het kader van de bestuurlijke conferentie schuldenproblematiek waar ik later in deze brief verder op in ga, wordt een inventarisatie gemaakt van alle lopende initiatieven en alle aanvullende initiatieven op het terrein van de schulden. Dit overzicht zal ik uw Kamer zo spoedig mogelijk na afronding van de vervolgcferentie (voorzien dit najaar) doen toekomen, en is dan te beschouwen als een actualisatie van de interdepartementale nota «Het rijk rond schulden» die november 2005 aan uw Kamer is aangeboden. Het Nationaal Actieplan ter bestrijding van armoede en bevordering van participatie (NAP), dat naar verwachting eind september als onderdeel van het Nationaal Strategierapport Sociale Bescherming en Insluiting aan uw Kamer wordt aangeboden, is te beschouwen als de overkoepelende agenda rondom de armoede- en schuldenproblematiek.

Ik ga eerst in op activiteiten die ik heb ondernomen in het kader van probleemanalyse. Vervolgens komen de activiteiten gericht op preventie en curatie van schuldenproblematiek aan de orde. Ik sluit af met een procedurele benadering van het vraagstuk of een wettelijk kader voor de minnelijke schuldhulp gewenst is.

A. Probleemanalyse

In de samenleving bestaan allerlei beelden over armoede- en schuldenproblematiek. Ik hecht er waarde aan om deze beelden te toetsen aan feiten, en heb daarom rondom diverse thema's nader onderzoek uitgezet of verkenningen in het veld uitgevoerd. Alleen op grond van feiten kunnen gerichte oplossingen worden gevonden. Zo heeft het kabinet in het kader van het NAP 2006 een heel scala aan maatschappelijke organisaties geraadpleegd om van hen te horen welke problemen rond schulden en armoede het meest urgent zijn en welke oplossingen daarvoor nodig zijn. Daarnaast zijn er specifieke onderzoeken en verkenningen uitgevoerd rondom de schuldenproblematiek. Hier ga ik nader op in:

Bestuurlijke conferenties schulden

Op het terrein van schuldenproblematiek zijn er al veel bestaande initiatieven. Vanuit mijn coördinerende rol wil ik goed zicht krijgen op wat er allemaal loopt en weten welke knelpunten er zijn, om daarmee gerichte aanvullende acties te kunnen benoemen. Om de schuldenproblematiek zo goed mogelijk aan te kunnen pakken is het daarbij van belang om een breed draagvlak te hebben in de uitvoering, en waar nodig vertrouwen tussen de betrokken partijen te versterken. Vandaar dat ik op 26 juni jl. met een groot aantal bestuurders uit het veld gesproken heb over de schuldenproblematiek. Vertegenwoordigd waren onder meer gemeenten, schuldhulpverleners, schuldeisers als energiebedrijven, woningbouwverenigingen en thuiswinkelorganisaties, kredietverstrekkers en betrokken departementen. Concreet resultaat van de conferentie was dat er breed gedeelde opvattingen bestonden over de ernst van de problematiek, en over de noodzaak om tot een gecoördineerde aanpak te komen. Op de conferentie is de afspraak gemaakt dat de deelnemers in vier thematische werkgroepen nader uitwerken welke initiatieven lopen, wat er aan nieuwe initiatieven opgepakt wordt en welke drempels hiertoe geslecht moeten worden. Daarbij gaat het om de volgende themagroepen:

Preventie, Schuldeisers, Schuldhulpverlening en Samenwerking.

SZW ondersteunt gezamenlijk met de andere betrokken departementen dit traject. In de maanden september en oktober gaan de themagroepen aan de slag. De resultaten worden vervolgens weer teruggelegd op bestuurlijk niveau tijdens een vervolgconferentie later dit najaar.

In samenhang met dit traject organiseer ik in oktober regionale werkbijeenkomsten. Tijdens deze bijeenkomsten op het regionale en lokale niveau zal de vraag centraal staan hoe elke organisatie samen met de andere deelnemers kan bijdragen aan het voorkomen respectievelijk beperken van schulden- en armoedeproblematiek. Met deze regionale werkbijeenkomsten los ik ook mijn toezegging aan uw Kamer in die ik naar aanleiding van de klantenanalyse van voedselbanken heb gedaan, om met hulpverleners het gesprek aan te gaan over de mogelijkheden om onderbenutting van inkomensvoorzieningen en hulpverlening te beperken.

Ook zal ik dit najaar samen met de Minister van Justitie het initiatief nemen om te starten met een zogenaamd Arrondissementaal Schuldhulpberaad (ASB). Op 19 juni jl. is door het bureau Wsnp van de Raad voor Rechtsbijstand te Den Bosch een expertmeeting «aansluiting minnelijk en wettelijk schuldhulptraject» georganiseerd, waarbij experts uit zowel het wettelijke als het minnelijke traject aanwezig waren. Hieruit bleek het nut en de wens van een structureel overleg tussen de regionale partners in de schuldhulpketen (bewindvoerders Wsnp en insolventierechters voor het wettelijke traject, gemeentelijke kredietbanken en schuldhulpverleners voor het minnelijke traject). Door middel van afstemming van beleid in de

keten van schuldhulpverlening kan de integrale schuldhulp verder worden bevorderd, waarmee kwaliteitswinst kan worden geboekt.

Verkenning krachtenveld minnelijke schuldhulpverlening (bijlage 1)¹

Op 23 maart jl. heb ik u tijdens het Algemeen Overleg over de nota Rijk rond schulden aangekondigd in beeld te brengen waar de knelpunten en spanningen rondom de minnelijke schuldhulpverlening liggen. De aanleiding hiervoor waren berichten over niet adequaat functionerende minnelijke trajecten schuldhulpverlening. De bevindingen en conclusies zijn door onderzoeksbureau EIM opgesteld aan de hand van interviews met vertegenwoordigers van organisaties die betrokken zijn bij de minnelijke schuldhulpverlening en de Nederlandse Vereniging voor Banken (NVB). Daarnaast is gebruik gemaakt van bestaand (onderzoek)materiaal.

Uit de verkenning blijken onder meer de volgende hoofdpunten:

- a) Minnelijke schuldhulpverlening wordt door alle benaderde partijen als een waardevolle vorm van hulpverlening gezien. Vooral omdat aandacht wordt besteed aan de persoonlijke aspecten van de schuldenaar naast de financiële problemen. Verder zijn partijen het er over eens dat een schuldenaar na verloop van tijd weer schuldenvrij moet zijn en volwaardig moet kunnen functioneren.
- b) In schijnbare tegenstelling tot bovengenoemd punt is de meerwaarde van het minnelijke traject (bemiddeling en sanering) ten opzichte van een Wsnp-traject niet voor alle partijen even sterk aanwezig. In individuele gevallen van schuldenaren speelt vaak mee dat de Wsnp naar mening van betrokken partijen meer zekerheid biedt. Ook voor gemeenten hebben minnelijke trajecten niet altijd meerwaarde. Allereerst zijn minnelijke trajecten vaak kostbaar en bovendien is het vertrouwen van de schuldeisers in het minnelijke traject voor een groot deel afhankelijk van het succes van de hulpverlening. Gemeenten blijken daarom rekening te houden met de slagingskansen van een minnelijke regeling bij de beoordeling of een minnelijk traject wordt ingezet voor een cliënt.
- c) Als knelpunt wordt verder door alle partijen de toename van het beroep op schuldhulpverlening genoemd.

Een totaaloverzicht van de knelpunten en oplossingsrichtingen staan in hoofdstuk 4 van het bijgevoegde rapport *Krachtenveld minnelijke schuldhulpverlening*. De oplossingen die door verschillende partijen zijn aangedragen worden meegenomen in de activiteiten rondom de bestuurlijke conferentie schulden. Op een aantal voorgestelde oplossingen wordt al actie ondernomen (o.a. verzwaren toelatingseisen Wsnp zodat het minnelijke traject in meer gevallen weer de functie van voorportaal krijgt, een centrale schuldenregistratie, certificering en faciliteren van gemeenten). In het rapport is conform mijn toezegging aandacht gegeven aan het voorstel van de NVB/VFN over schuldregelingsbeslag. Gebleken is dat NVB/VFN het voorstel vooralsnog in beraad houdt.

Lopende onderzoeken

Momenteel zijn er twee onderzoeken gerelateerd aan schuldenproblematiek die door vertraging nog niet zijn afgerond. Het gaat daarbij onder andere om het onderzoek naar het aantal huishoudens met een problematische schuldsituatie. Naar aanleiding van het IVA-onderzoek uit 2004 is er vanuit uw Kamer de vraag gekomen om een herhaling van het onderzoek met gebruik van de definitie van problematische schulden zoals deze door de NVVK wordt gehanteerd. Het onderzoek is vertraagd doordat de definitie zoals die in het veld wordt gebruikt moeilijk te operationaliseren bleek in de vragenlijsten aan respondenten. In essentie komt dat doordat in de praktijk een uitgebreide intake nodig is, waarbij vaak grondig moet worden doorgevraagd om vast te stellen of iemand in een problematische schuldsituatie verkeert. Momenteel wordt geanalyseerd

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer Rapport Krachtenveld minnelijke schuldhulpverlening.

welke cijfers betrouwbaar genoeg zijn om in het rapport op te nemen. Ik verwacht de resultaten tweede helft oktober aan uw Kamer te kunnen sturen.

Behalve voor bovengenoemd onderzoek geldt ook voor het onderzoek naar de omvang van niet-gebruik van voorzieningen dat onder verantwoordelijkheid van het SCP wordt uitgevoerd dat meer tijd nodig is dan voorzien om het af te ronden. Door de technische complexiteit van het onderzoek komen de onderzoeksresultaten niet eerder dan in december beschikbaar. Het SCP heeft u hierover in april jl. geïnformeerd en voorzien van een werkdocument.

B. Activiteiten gericht op preventie en curatie van schuldenproblematiek

Tegengaan niet-gebruik

Een van de manieren waarop (het verder oplopen van) schulden voorkomen kan worden is ervoor te zorgen dat meer mensen gebruik maken van de regelingen waarop zij recht hebben. Momenteel werken verschillende partijen aan het tegengaan van niet-gebruik, o.a. door voorlichting, bestandskoppeling, vereenvoudiging van aanvraagprocedures en ondersteuning bij aanvraagprocedures. In het NAP 2006 worden deze acties meer gedetailleerd weergegeven. Voorts heeft het Kabinet het voornemen om met verschillende partners (VNG, Divosa en maatschappelijk middenveld) te overleggen over aanvullende acties voor het tegengaan van niet-gebruik, conform de motie terzake van de leden Mosterd en Koşer-Kaya. Hier worden te zijner tijd de conclusies uit het SCP-onderzoek naar niet-gebruik bij betrokken. Bij het terugdringen van niet-gebruik speelt uiteindelijk ook de eigen verantwoordelijkheid van de rechthebbende een belangrijke rol. Uiteindelijk maken mensen zelf de keuze om wel of niet gebruik van een regeling te maken.

Schuldenregistratie

Dit voorjaar heeft een aantal partijen op initiatief van de DSB-bank, het Leger des Heils en de gemeente Tilburg een intentieverklaring ondertekend waarbij wordt gestreefd naar een centrale schuldenregistratie naast de al bestaande kredietregistratie van het BKR. Vanuit de deelnemende partijen is een werkgroep bezig met een verkenning van de mogelijkheden. De rijksoverheid is hierin geen partij, maar het Ministerie van Financiën wordt wel geïnformeerd over de voortgang. Met het oog op een toezegging die ik uw Kamer heb gedaan, heb ik mij ervan vergewist dat ook het College Bescherming Persoonsgegevens betrokken is bij de verkenning, dit met het oog op de privacyaspecten.

Uitvoering amendement Noorman-den Uyl

In het kader van het amendement Noorman-den Uyl (Kamerstukken II, 2005/06, 30 300 XV, nr. 39) is een aantal maatregelen getroffen. Het grootste onderdeel daarvan is de publicatie van de *Tijdelijke subsidie-regeling schuldhelpverlening 2006*. Gemeenten kunnen op grond van deze regeling tot 1 oktober a.s. een subsidieaanvraag indienen. Het beschikbare budget wordt verdeeld onder de gemeenten die subsidie aanvragen op basis van het aantal huishoudens dat tot de 40% laagste besteedbare inkomens behoort. De subsidieregeling biedt gemeenten de ruimte voor maatwerk. De ene gemeente zal vooral inzetten op preventie (b.v. voorlichting via scholen) terwijl de andere gemeente de middelen zal inzetten voor het wegwerken van wachtlijsten. En wellicht trekt de regeling weer andere gemeenten over de streep om bijvoorbeeld budgetbegeleiding in haar aanbod op te nemen.

Daarnaast is gestart met een Europese aanbesteding voor een meerjarige voorlichtingscampagne schulden (2006–2009). Streven is om deze campagne in december van start te laten gaan. De campagne biedt de ruimte voor aandacht aan specifieke doelgroepen, bijvoorbeeld jongeren.

Tot slot wordt door het Ministerie van Financiën het platform financiële geschooldheid in het leven geroepen, met als doel het financiële inzicht van de Nederlandse burgers te vergroten. Hierin zullen niet alleen partijen uit de publieke sector maar ook juist marktpartijen participeren. De minister van Financiën zal uw Kamer hier nader over informeren. Met betrekking tot de verdere meerjarige inzet n.a.v. het amendement van mevrouw Noorman-den Uyl wil ik het traject van de bestuurlijke conferentie gebruiken (themagroepen en regionale werkbijeenkomsten) om daar verder richting aan te geven.

Bevoorschotting

Om te voorkomen dat mensen na het indienen van een aanvraag voor een uitkering in (verdere) financiële problemen komen doordat de daadwerkelijke toekenning te lang op zich laat wachten, heb ik een wetsvoorstel bij uw Kamer ingediend op grond waarvan in de WWB wordt gereguleerd dat gemeenten verplicht zijn om binnen 4 weken na de datum van de uitkeringsaanvraag een voorschot te verstrekken zolang het recht op uitkering nog niet is vastgesteld. Over de behandeling van uitkeringsaanvragen door het UWV heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uw Kamer 20 juni jl. en 25 augustus jl. per brief geïnformeerd.

Samenwerking op lokaal en regionaal niveau

Zoals ik u al heb aangegeven zal ik dit najaar een aantal regionale werkbijeenkomsten beleggen om een extra impuls te geven aan de samenwerking tussen relevante partijen in de regio en op lokaal niveau. Overigens heb ik bij werkbezoeken die ik voor de zomer heb afgelegd in het kader van het armoedebeleid gemerkt dat er al heel veel gemeenten zijn die een behoorlijke slag hebben gemaakt op dit terrein. Wat dat betreft is het onderling uitwisselen van ervaringen en aanpak tussen gemeenten zeer waardevol. Waar mogelijk faciliteer ik die gemeentelijke samenwerking door onder meer het organiseren van bijeenkomsten, het opnemen van goede voorbeelden in de verzamelbrieven aan gemeenten, een toegankelijke projectenbank, de opzet van het WWB Innovatieprogramma 2006 en het faciliteren van handreikingen (bv. «Gemeentelijk armoedebeleid» en «Integrale schuldhulpverlening»).

Ook uit veel collegeprogramma's blijkt een proactieve benadering van armoede- en schuldenproblematiek. Als het gaat om het leveren van maatwerk zijn het inderdaad de gemeenten die aan zet zijn. In mijn ontmoetingen met gemeenten, waaronder ook in een bestuurlijke setting in het kader van bestuurlijke overleggen met de VNG en de bestuurlijke conferentie schulden, heb ik voor de volgende onderwerpen die op het terrein van de gemeentelijke verantwoordelijkheid liggen, bijzondere aandacht gevraagd:

- a) samenwerking tussen energiebedrijven en gemeenten (conform motie Verburg c.s. 82);
- b) samenwerking tussen woningbouwcorporaties en gemeenten (conform motie Verburg c.s. 83);
- c) budgetbegeleiding (conform mijn toezegging);
- d) terugdringen niet-gebruik (conform mijn toezegging);

Met het oog op beide moties zal het verdere traject van de bestuurlijke conferentie worden gebruikt om de genoemde samenwerking verder vorm te geven, waar mogelijk in de vorm van bestuurlijke afspraken. Essentieel is het dat de intenties die op bestuurlijk niveau zijn uitgesproken worden verzilverd in een lokale en regionale aanpak. In de regionale werkbijeenkomsten die ik in oktober afleg zal ik ook echt aandringen op het sluiten van lokale en regionale allianties. Ik onderstreep het grote belang hiervan omdat een tijdige signalering van betalingsachterstanden aan gemeenten problematische schuldensituaties, huisuitzettingen en energieafsluitingen kan voorkomen.

Certificering in de schuldhulpverlening

Ik heb u toegezegd om voor 1 oktober een beeld te geven of vrijwillige certificering in de schuldhulpverlening haalbaar is. Hiertoe heeft het Nederlands Normalisatieinstituut (NEN) een verkenning uitgevoerd in de betreffende branche. Het NEN komt tot de conclusie dat certificering haalbaar zou moeten zijn, in het bijzonder op het niveau van personen (gecertificeerde schuldhulpverleners) en op procesniveau (b.v. schuldregeling). SZW zal in samenspraak met het Ministerie van Economische Zaken betrokken partijen bijeenroepen om de uitkomsten van het NEN te bespreken en om het vervolgtraject door te nemen. Ik verwacht dat deze bijeenkomst begin november kan worden belegd. Als blijkt dat alle betrokken partijen inderdaad de stap naar certificering willen maken zal ik op mijn beurt bezien hoe ik dit proces verder kan faciliteren.

C. Wettelijk kader minnelijke schuldhulpverlening

Mevrouw Noorman-den Uyl heeft een motie ingediend waarin zij het kabinet vraagt om een wettelijk kader te verschaffen aan het minnelijke traject (motie Noorman-den Uyl c.s.74). Het al dan niet uitwerken van deze motie hangt nauw samen met de kabinetsreactie op het voorontwerp voor een nieuwe insolventiewet, zoals deze wordt voorgesteld door de Commissie Kortmann. Al is het eindadvies nog niet bekend, het is wel duidelijk dat in dit voorontwerp een nieuwe verhouding tussen het wettelijke en minnelijke traject is voorzien. Mijn toezegging om na het openbaar worden van het voorontwerp van de Commissie Kortmann met de VNG te praten over een wettelijke inkadering van de minnelijke schuldhulpverlening houd ik met het oog hierop vooralsnog aan. Gelet op de beperkte tijd die dit Kabinet rest, acht ik het waarschijnlijk dat ik het inlossen van deze toezegging zal moeten overlaten aan mijn ambtsopvolger.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. A. L. van Hoof