

Brede schuldenaanpak en de Rijksincassovisie

Onderzoek naar maatwerk bij schulden van zwerfjongeren

Kwetsbare groepen als zwerfjongeren kampen met grote problemen. Ze hebben vrijwel allemaal schulden, ook bij overheidsorganisaties. Rigide incassoprotocollen verergerden tot voor kort de problemen meer dan dat zij deze oplosten. Met de Brede Schuldenaanpak en de Rijksincassovisie komt daarin verandering. Maar vooralsnog zijn er ook nog knelpunten, zo blijkt uit onderzoek van Regioplan.

DOOR Bob van Waveren en Marjolein Bouterse

Nederland kent een fors aantal zwerfjongeren: het CBS raamt het aantal op 1 januari 2016 op 10.700. Recent onderzoek leert dat het overgrote deel van hen problematische schulden heeft (Smulders, Bunt, Van Eerten & Mak, 2018).¹ Naar schatting heeft de helft tot driekwart schulden met een gemiddelde hoogte van vijfduizend euro (Movisie/SZN, 2016).² Het aanpakken van de schuldenproblematiek van deze doelgroep is ingewikkeld: het ontbreekt hen veelal aan een vast woonadres en vaak verkeren zij in instabiele situaties waarin voortdurend nieuwe schulden worden gemaakt. De overheid is een belangrijke schuldeiser van deze doelgroep.

Incassopauze

Sinds enige tijd wordt er het nodige in het werk gesteld om de kwaliteit van de overheidsincasso te verbeteren. Zowel de Brede Schuldenaanpak als de Rijksincassovisie hechten veel belang aan en zetten stevig in op het bevorderen van maat-

In de afgelopen jaren hebben overheidsorganisaties CJIB, CAK, Belastingdienst, DUO en UWV – ieder voor zich – vormen van maatwerk ontwikkeld die ook toepasbaar (kunnen) zijn voor zwerfjongeren. Voorbeelden hiervan zijn gespreide betalingen, individuele betalingsregelingen en het instellen van een incassopauze voor direct opeisbare schulden. Wie welke vorm(-en) van maatwerk aanbiedt is echter niet erg duidelijk, niet onder de hulpverleners en burgers, maar vaak ook niet onder de overheidsorganisaties zelf. Evenmin is er een beeld van de ervaringen die in de praktijk met maatwerk worden opgedaan. Dergelijke kennis is van belang om de dienstverlening aan probleemgroepen als zwerfjongeren te verbeteren. Om die reden heeft het ministerie van SZW onderzoek laten doen door Regioplan.³ De belangrijkste uitkomsten presenteren we in dit artikel. Belangrijk om te noemen is dat het onderzoek naast een rapport ook een serie wegwijzers heeft opgeleverd. De wegwijzers bevatten een

zijn primair bedoeld voor (schuld)hulpverleners.

Proces

Het incassoproces van de organisaties valt op te delen in twee fases: in de eerste fase wordt de debiteur geïnformeerd over de openstaande vordering en verzocht deze zo snel mogelijk terug te betalen. Een verschil in deze fase is dat bij sommige instanties, waaronder het CJIB, het te betalen bedrag ondertussen oploopt, terwijl het bij andere instanties gelijk blijft. Een tweede verschil in deze fase is de communicatie over de mogelijkheden tot het treffen van een betalingsregeling. Bij het terugbetalen van toeslagen bij de Belastingdienst kan men automatisch starten met een standaard betalingsregeling, terwijl men bij bijvoorbeeld DUO zelf contact op moet nemen voor een betalingsregeling.

In de tweede fase, de incassofase, wordt betaling afgedwongen. Overheidsorganisaties gebruiken daarvoor hun (bijzondere) incassobevoegdheden. Bijvoorbeeld: de Belastingdienst en CJIB kunnen daartoe bank- of inkomensbeslag leggen en UWV kan een loonvordering starten. DUO en CAK laten het innen van achterstallige betalingen over aan het CJIB. Dit laatste komt voort uit de Rijksincassovisie; de bedoeling is dat het CJIB het overzicht krijgt over schulden bij de verschillende overheidsorganisaties en daarvoor maar één deurwaarder stuurt.

Zwerfjongeren verkeren vaak in instabiele situaties waarin ze voortdurend nieuwe schulden maken.

schappelijk verantwoorde overheidsincasso. Hoewel deze beleidsinitiatieven niet exclusief gericht zijn op probleemgroepen, zijn zij zeker ook voor hun relevant.

overzicht van het incassoproces en van de mogelijkheden voor maatwerkdienstverlening voor elk van de vijf genoemde overheidsinstanties. De wegwijzers

Regelingen

De overheidsorganisaties blijken twee vormen van maatwerk te onderscheiden. Ten eerste is er het gestandaardiseerde maatwerk: dit maatwerk is onder bepaalde voorwaarden voor iedereen te ontvangen. Hieronder vallen de standaard betalingsregelingen en de regelingen die berekend worden aan de hand van de vastliggende normen voor betalingscapaciteit. Het aanvragen van kwijtschelding bij de Belastingdienst en uitstel van betaling bij het CJIB vallen ook onder gestandaardiseerd maatwerk. Binnen het gestandaardiseerd maatwerk valt nog onderscheid te maken tussen maatwerk dat voor iedereen verkrijgbaar is (ongeacht inkomen en vermogen) en maatwerk dat onder bepaalde voorwaarden geboden wordt (bijvoorbeeld een betalingsregeling gebaseerd op inkomen). De tweede vorm van maatwerk is het persoonspecifieke maatwerk: voor die gevallen waarin meerdere urgente problemen samenlopen, eerdere oplossingen niet gewerkt hebben en de problemen door de complexiteit niet kunnen worden opgelost met de reguliere procedures, wordt er gezocht naar een op het individu toegesneden oplossing. De schuldenaar moet dan wel echt gemotiveerd zijn om mee te werken aan de oplossing. Dit maatwerk is lastiger te omschrijven, juist omdat er niet precies vastligt wat er wel en niet mogelijk is: er wordt per situatie naar

een oplossing gezocht. De uitvoering van deze vorm van maatwerk ligt bij de organisaties in teams die zich bezighouden met schrijnende en complexe situaties, zoals het Stella-team van de Belastingdienst (zie kader).⁴

Praktijkervaringen

Met uitvoerders bij de vijf overheidsorganisaties en met (schuld-)hulpverleners is gesproken over de ervaringen die zij in de praktijk met beide vormen van maatwerk opdoen. Zij melden drie knelpunten.

Knelpunt 1 is de onbekendheid met het maatwerk. Hulpverleners blijken goed bekend te zijn met de mogelijkheden die er zijn voor het gestandaardiseerde maatwerk, ook al merken ze dat dit vaak niet passend is voor de doelgroep zwerfjongeren. De schuldsituatie van zwerfjongeren is dermate problematisch en complex dat de aan vaste voorwaarden gebonden mogelijkheden niet van toepassing blijken.

Maar de bekendheid van hulpverleners met vormen van gepersonaliseerd maatwerk is veel kleiner. En voor degenen die er bekend mee zijn, is een volgend knelpunt dat zij deze teams vaak niet zelf kunnen bereiken en daarmee afhankelijk worden van interne doorverwijzing. Dit gaat niet altijd goed, want aan het bestaan van deze teams wordt – ook intern – niet bij alle organisaties veel ruchtbaarheid gegeven. Dit gebeurt meestal vanuit de vrees dat deze teams anders overvraagd worden. Een van de schuldhulpverleners uit het onderzoek verwoordt het zo: ‘Het ligt er een beetje aan wie je aan de telefoon hebt. Soms is het heel star: afspraak is afspraak, dus ik kan niet naar de volgende stap in het stroomschema. Maar soms tref ik wel mensen die advies geven en meedenken. Maar er lijkt geen beleid op te zijn.’ Het Stella-team van de Belastingdienst kan hier gelden als een goed voorbeeld: het is goed bekend en bereikbaar via een e-mailadres.

Om iets aan dit knelpunt te doen, kan het helpen om de bekendheid met de maatwerkregelingen te verbeteren. De wegwijzers die bij dit onderzoek zijn gemaakt kunnen daaraan bijdragen. Ze zijn beschikbaar via de websites van Divosa, Schouders Eronder, NJI (16-27), Schuldhulpmaatje, Humanitas en Regioplan.

Adres

Knelpunt 2 ontstaat als er geen adres bekend is. Sommige zwerfjongeren laten zich uitschrijven uit de BRP. Een van de redenen daarvoor is om deurwaarders of justitie te ontlopen.⁵ Wanneer gedurende de inning van een schuld blijkt dat er geen adres is, dan wordt de inning opgeschort. Voor de jongere zorgt het in die zin voor rust. De overheidsinstanties gaan dan over tot monitoren tot er weer een inschrijving in de BRP is. De zorgverzekering van de zwerfjongere wordt door de zorgverzekeraar opgezegd. Hulpverleners melden dat een herinschrijving in het BRP een belangrijke eerste stap is in de hulpverlening. Wanneer een zwerfjongere weer ingeschreven staat, kan er weer veel geregeld worden: een uitkering (als er geen ander inkomen is) kan worden aangevraagd, een zorgverzekering afgesloten, eventuele toeslagen kunnen worden aangevraagd, een bankrekening geopend, enzovoorts. Dit kan een drukke en chaotische tijd zijn voor een jongere: er komt in een keer veel op hem of haar af. De hulpverleners proberen meestal zoveel mogelijk te ontzorgen en stabiliseren.

Maar een herinschrijving in het BRP betekent ook dat jongeren weer ‘zichtbaar’ worden en dat vervolgens automatisch de incassoprocessen weer worden opgestart. Er worden weer brieven en dwangbevelen gestuurd en beslagleggingen uitgevoerd. Zo kan het gebeuren dat een jongere zijn eerste inkomen direct kwijt is aan een inkomens- of bankbeslag. Of dat aangevraagde toeslagen automatisch ingehouden worden ter verrekening met een schuld. Direct geconfronteerd worden met alle schulden en eventueel zelfs met financiële problemen door de beslagleggingen, geeft stress. Een van de schuldhulpverleners: ‘Ze krijgen dus ook geen post wanneer ze geen adres hebben. En dan kan je geen schulden regelen. Als ze een adres krijgen, komt alles in één keer binnen. Dat doet veel met de stress van de jongeren. (...) Dan heb je een postadres en een bankrekening; de Belastingdienst vordert meteen uitkeringen en bankrekeningen. Dat is echt wel een gedoe.’ Dit alles kan ervoor zorgen dat een zwerfjongere direct weer in een instabiele situatie belandt of zelf de hulpverlening weer uitgaat. Wat hier kan helpen, is voorkomen dat onmiddellijk na herinschrijving in het

Stella-teams van de Belastingdienst

Met de Stella-teams biedt de Belastingdienst een voorziening voor burgers in de knel. Wanneer een burger in een schrijnende situatie verkeert en niet in staat is gebleken om via de reguliere kanalen van de Belastingdienst hiervoor een oplossing te bewerkstelligen, kan de burger of diens hulpverlener een beroep doen op een medewerker van het Stella-team. Vaak zijn in dergelijke situaties meerdere middelen (inkomstenbelasting, toeslagen) en meerdere jaren met elkaar vervlochten geraakt. Het vergt maatwerk om dergelijke situaties weer ‘op de rit’ te helpen. De Stella-medewerkers beschikken over instrumenten, bevoegdheden en kennis om tot dergelijk maatwerk te komen.

BRP de 'incassomachine' weer gaat draaien. Een overgangperiode van enkele weken kan de zwerfjongeren en hun hulpverleners ruimte bieden om daarin wat essentiële zaken te regelen.

Toegang

Knelpunt 3 is de gebrekkige toegang tot schuldhulp. Uit het eerder genoemde onderzoek van Smulders, Bunt, Van Eerten & Mak (2018) blijkt dat zwerfjongeren regelmatig niet in aanmerking komen voor de reguliere gemeentelijke schuldhulpverlening, omdat er geen adres is, er geen inkomen is, de situatie onvoldoende stabiel is of zij nog stude-rend zijn. Zwerfjongeren vallen dan tussen wal en schip: hun schulden kunnen niet afzonderlijk geregeld worden door betalingsregelingen, maar ook niet tegelijk in een schuldregeling. Deze situatie kan voor veel stress zorgen: er komen steeds brieven met verhogingen en voor beslaglegging binnen, zonder dat er de mogelijkheid is daarop te handelen. In verschillende gemeenten zijn er projecten gestart speciaal gericht op het regelen van de schulden van kwetsbare (zwerf)jongeren.⁶ De bedoeling van deze



De schulden van zwerfjongeren kunnen niet afzonderlijk geregeld worden, maar ook niet tegelijk in een schuldregeling.

en beloven dat het binnen twee weken op de rekening van de schuldeiser staat. Wij kopen de schuld dus over. Hoewel wat we boden beter was dan normaal in het minnelijke traject, hadden we de grootste moeite het rond te krijgen, omdat het niet conform de regels van de NVVK was. Hier en daar was maatwerk wel mogelijk, maar met heel veel haken en ogen, met name

de hoofdregel afgeweken moeten kunnen worden en maatwerk voor die specifieke situatie worden geleverd.' ■

Marjolein Bouterse en **Bob van Waveren** werken bij Regioplan Beleidsonderzoek.

Schuldhulpverleners hebben grote moeite om akkoord te krijgen van de overheidsinstanties.

pilots is om jongeren die tussen de wal en het schip vallen toch in een schuldregeling te krijgen. De voorstellen die aan schuldeisers worden gedaan in deze pilots voldoen echter vaak niet aan de richtlijnen zoals die door de NVVK zijn opgesteld.⁷ Veel overheidsschuldeisers houden zich in de beoordeling van aanvragen voor schuldregeling wel aan de NVVK-richtlijnen, ook bij de pilots. De schuldhulpverleners hebben grote moeite om voor de schuldregelingen voor deze groep alsnog een akkoord te krijgen van de overheidsinstanties. Een schuldhulpverlener zegt: 'We merkten dat het moeizaam ging om afspraken te maken met schuldeisers, omdat we niet conform de spelregels van de NVVK handelden. In een regulier schuldhulpverleningstraject bieden we hun vaak maar twee tot vier procent van de schuld, bij een minnelijke regeling kan dat al royaal zijn. Vanuit dat oogpunt dachten we: we bieden 25 procent (of zelfs meer)

bij de overheidsinstellingen. Het viel ons zwaar tegen.' Specifiek voor studerende zwerfjongeren is het niet mogelijk om schulden bij DUO tegen finale kwijting mee te laten lopen in de schuldregeling als er ook studiefinanciering wordt ontvangen. Dit kan een belemmering zijn om een schuldtraject in te gaan tijdens de studie, terwijl de schuldensituatie dermate problematisch is dat wachten tot de studie klaar is zeer ongewenst is. Als tussenoplossing worden de schulden bij DUO nu drie jaar bevroren en moeten die na de looptijd van de regeling alsnog betaald worden. Voor de aanpak van dit derde knelpunt kan de oproep van de Nationale ombudsman (2019:18)⁸ bedoeld zijn: 'Wanneer wetten en regels in de uitvoeringspraktijk tot ongewenste of onbedoelde effecten leiden voor financieel kwetsbare burgers zou er van

Noten

- 1 Smulders, L.M., S. Bunt en J.J.C. van Eerten (2018). *Rapportage onderzoek zwerfjongeren en schulden*. Utrecht: Labyrinth.
- 2 Movisie/SZN (2016). *Factsheet zwerfjongeren*. Utrecht.
- 3 Bouterse, M. en R.C. van Waveren (2019). *Maatwerk bij schulden van zwerfjongeren*. Amsterdam: Regioplan.
- 4 Het CAK neemt een bijzondere positie in: alle regelingen worden met de zorgverzekering getroffen en de schuld die uiteindelijk bij CAK openstaat wordt kwijtgescholden.
- 5 <https://www.sociaalweb.nl/blogs/spookjongeren-in-nederland-een-overzicht>. Geraadpleegd op 25 maart 2019.
- 6 De pilots zijn beschreven in het eerder genoemde onderzoek van Smulders, L.M., S. Bunt en J.J.C. van Eerten (2018). *Rapportage onderzoek zwerfjongeren en schulden*. Utrecht: Labyrinth.
- 7 +8 Nationale ombudsman (2019). *Invorderen vanuit het burgerperspectief*. Den Haag.

De wegwijzers die bij het onderzoek zijn gemaakt zijn beschikbaar via de websites van Divosa, Schouders Eronder, NJI, Schuldhulpmaatje, Humanitas en Regioplan.