



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK



Maatwerk bij schulden van zwerfjongeren

- EINDRAPPORT -

Auteurs

Marjolein Bouterse

Bob van Waveren

Amsterdam, 15 april 2019

Publicatienr. 18152

© 2019 Regioplan, in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan. Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

<u>1 Inleiding</u>	<u>1</u>
1.1 Aanleiding onderzoek	1
1.2 Doel- en vraagstelling	1
1.3 Onderzoeksverantwoording	2
1.4 Overheidsbeleid	3
1.5 Zwerfjongeren en schulden bij de overheid	5
<u>2 Incassoproces en maatwerkmogelijkheden</u>	<u>8</u>
2.1 Belastingdienst	8
2.2 CAK	9
2.3 CJIB	10
2.4 DUO	12
2.5 UWV	13
2.6 Overeenkomsten en verschillen	14
2.7 Ervaringen van medewerkers	15
<u>3 Ervaringen van hulpverleners</u>	<u>18</u>
3.1 Maatwerk: mogelijkheden en bekendheid	18
3.2 Maatwerk is lastig bij complexe situaties	19
3.3 Geen adres zorgt voor problemen	20
3.4 Zwerfjongeren vallen tussen wal en schip bij schuldtrajecten	20
3.5 Afsluitend	22
<u>4 Conclusie</u>	<u>24</u>
<u>Literatuur</u>	<u>27</u>



Inleiding

1

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Het CBS raamt het aantal dakloze jongeren in Nederland op 1 januari 2016 op 10.700. Dit zijn jongeren die tot feitelijk dak- en thuisloze jongeren gerekend kunnen worden; daarnaast is er nog een (waarschijnlijk) vergelijkbaar aantal residentieel dakloze jongeren, dat wil zeggen dat zij staan ingeschreven bij de maatschappelijke opvang. Uit recent onderzoek (Smulders, Bunt, Van Eerten & Mak, 2018) blijkt dat het overgrote deel van de naar schatting ruim 10.000 zwerfjongeren problematische schulden heeft. Naar schatting heeft de helft tot driekwart van de zwerfjongeren schulden met een gemiddelde hoogte van € 5000 euro (Movisie/SZN, 2016). Voor deze doelgroep is de overheid – met name CJIB en DUO – een van de belangrijkste schuldeisers.

Bij zwerfjongeren spelen een aantal belangrijke knelpunten die het treffen van betalingsregelingen compliceren. Zo ontbreekt het zwerfjongeren aan een stabiel woonadres en verkeren zij veelal niet in een stabiele situatie waarin geen nieuwe schulden meer worden gemaakt. Daarbovenop zijn professionals niet altijd bekend met mogelijkheden die er binnen bestaande wet- en regelgeving aan maatwerkdienstverlening zijn voor het oplossen van problematische schulden bij zwerfjongeren. Uit het genoemde onderzoek van Smulders et al. komt bijvoorbeeld naar voren dat professionals lang niet altijd op de hoogte zijn dat schuldhulpverlening ook geboden kan worden als iemand studiefinanciering krijgt (en dus nog nieuwe schulden maakt). Tot slot wordt veelal de prioriteit gelegd bij het eerst aanpakken van problemen op andere vlakken dan financiële problematiek, waardoor de inzet van schuldhulpverlening en het treffen van betalingsregelingen voor deze groep wordt belemmerd.

Ondanks de bovengenoemde complicerende factoren bestaan er bij de overheidsinstanties mogelijkheden voor het bieden van maatwerkdienstverlening bij betalingsachterstanden die ook toepasbaar zouden kunnen zijn bij zwerfjongeren. Voorbeelden hiervan zijn gespreide betalingen, individuele betalingsregelingen en het instellen van een incassopauze voor direct opeisbare schulden. Het ontbreekt echter nog aan een systematisch overzicht van de overeenkomsten en verschillen tussen de maatwerkvoorzieningen bij de overheidsinstanties CJIB, CAK, Belastingdienst, DUO en UWV. Deze studie, uitgevoerd in opdracht van het ministerie van SZW, poogt hierin te voorzien en omvat tevens de ervaringen met en de bekendheid van deze maatwerkvoorzieningen onder de gebruikers ervan (hulpverleners en overheidsinstanties zelf).

Het onderzoek resulteert in twee producten, namelijk dit rapport en de wegwijzers. In het rapport zijn de onderzoeksbevindingen en -verantwoording zo bondig mogelijk vastgelegd. De wegwijzers zijn bedoeld voor (schuld)hulpverleners en bevatten in de kern een overzicht van het incassoproces en van de mogelijkheden voor maatwerkdienstverlening. Voor elk van de vijf genoemde overheidsinstanties is een wegwijzer gemaakt.

1.2 Doel- en vraagstelling

De voor dit onderzoek gehanteerde definitie van zwerfjongeren luidt: 'feitelijk of residentieel daklozen tussen de 18 en 27 jaar met meervoudige problemen'.

Doel

Met dit onderzoek moet inzicht verkregen worden in maatwerkdienstverlening van overheidsschuldeisers aan jongeren met betalingsachterstanden die opgebouwd zijn in verband met de dak- en thuislozesituatie.

Onderzoeksvragen

1. Welke maatwerkdienstverlening voor zwerfjongeren bestaat er bij de overheidsinstanties CJIB, CAK, Belastingdienst, DUO en UWV? Welke voorwaarden en criteria gelden er om hiervoor in aanmerking te komen?
2. Welke ervaringen doen de overheidsschuldeisers en de (schuld)hulpverleners in de praktijk op met het gebruik van deze maatwerkoplossingen? Welke rol speelt hier de bekendheid van maatwerk mogelijkheden? Hoe handelen de overheidsinstanties bij een samenloop van schulden?

1.3 Onderzoeksverantwoording

De bevindingen zijn gebaseerd op de volgende onderzoeksactiviteiten.

Deskstudie

In de deskstudie zijn de relevante beleidsontwikkelingen en knelpunten geïnventariseerd. Hiervoor zijn documenten bestudeerd en zijn telefonische gesprekken gevoerd met relevante partijen (onder andere met Schouwers Eronder, Stichting Zwerfjongeren, met de beleidsmedewerker van het ministerie van VWS die zich bezighoudt met zwerfjongeren en met diverse medewerkers van het ministerie van SZW).

Deze informatie is verwerkt in de paragrafen 1.4 (overheidsbeleid) en 1.5 (zwerfjongeren en schulden bij de overheid).

Interviews met overheidsorganisaties

Gesproken is met de beleidsmedewerkers van CJIB, CAK, Belastingdienst, DUO en UWV die schuldenproblematiek in hun portefeuille hebben. Met elke organisatie is een telefonisch interview gehouden, soms in de vorm van duo-interviews met twee medewerkers van de organisatie.

De informatie hieruit is verwerkt in hoofdstuk 2 (incassoproces en maatwerk mogelijkheden) en hoofdstuk 3 (ervaringen van hulpverleners).

Bezoeken aan de organisaties

Om onze kennis van het incassoproces en de maatwerkvoorzieningen uit te diepen is bij elke organisatie gesproken met uitvoerders die zich (onder andere) bezighouden met maatwerk. Daarbij is ook gesproken over hun ervaringen met maatwerkvoorzieningen.

Er is in de selectie van de respondenten geprobeerd om met minimaal één persoon van alle relevante afdelingen te spreken. Bij het CAK is gekozen voor een iets andere benadering, namelijk om te spreken met twee zorgverzekeraars.

Concreet is er gesproken met de volgende afdelingen:

- Belastingdienst: Landelijk Incasso Centrum & Stella-team.
- CAK: de ketenmanager financieel van het Zilveren Kruis; en de manager debiteurenbeheer van CZ.
- CJIB: frontoffice, team schrijnend & schuldsanering.
- DUO: servicekantoor & schuldsanering.
- UWV: Klantcontactcentrum (KCC-shv), een regionaal arbeidsdeskundige, team uitkeringen, team invorderen.

De informatie hieruit is verwerkt in paragraaf 1.5 (zwerfjongeren en schulden bij de overheid), hoofdstuk 2 (incassoproces en maatwerk mogelijkheden) en hoofdstuk 3 (ervaringen van hulpverleners).

Gesprekken met (schuld)hulpverleners

Om ervaringen met de maatwerkvoorzieningen op te tekenen is gesproken met de volgende (schuld)hulpverleners:

- De Binnenvest Leiden: twee begeleiders van (ex-)zwerfjongeren.
- De Stadsbank Leiden: een schuldhulpverlener.
- Iriszorg Deventer: een begeleider van (ex-)zwerfjongeren.
- Kredietbank Deventer: een schuldhulpverlener.
- Jongeren Perspectief Fonds Den Haag: twee begeleiders van (ex-)zwerfjongeren en een schuldhulpverlener.

De informatie hieruit is verwerkt in paragraaf 1.5 (zwerfjongeren en schulden bij de overheid), hoofdstuk 2 (incassoproces en maatwerk mogelijkheden) en hoofdstuk 3 (ervaringen van hulpverleners).

Workshop

Een workshop met de beleidsmedewerkers van de vijf instanties (eerder telefonisch geïnterviewd). In de workshop hebben we de bevindingen teruggelegd om te controleren op juistheid en volledigheid. Ook hebben we een concept-wegwijzer gepresenteerd die professionals kan helpen om schulden bij zwerfjongeren beter te regelen bij de vijf overheidsinstanties.

De informatie hieruit is gebruikt om de eerder opgehaalde informatie te controleren en de wegwijzers te verbeteren.

1.4 Overheidsbeleid

Overheidsincasso's en bijzondere bevoegdheden

De overheid heeft als schuldeiser een andere status dan private schuldeisers. Drie belangrijke verschillen liggen in preferentie, pressiemiddelen en bijzondere incasso-bevoegdheden.

Een groot aantal overheidsorganisaties int vorderingen waaraan een preferentie is verbonden (bij de Belastingdienst: vorderingen inkomstenbelasting; bij UWV: vorderingen vanuit te veel verstrekte uitkeringen; en voor het CAK: niet betaalde bestuursrechtelijke premies). Preferentie houdt in dat bij samenvoeging van beslagen, deze vorderingen het eerst dienen te worden voldaan; de andere beslagleggende partijen moeten in de wacht.

Het belangrijkste pressiemiddel dat de overheid tot haar beschikking heeft is het ophogen van schulden en boetes. Bijvoorbeeld: een niet betaalde verkeersboete wordt na enkele weken verdubbeld en na een tweede aanmaning wordt het nieuwe bedrag nogmaals verdubbeld. Een boete van €100,- kan op die manier oplopen tot een €400,-.

De overheid beschikt over bijzondere incasso-bevoegdheden: bevoegdheden tot incasso waarover andere regulier incasserende partijen niet beschikken. In algemenere zin hebben veel overheidsorganen de mogelijkheid om zonder tussenkomst van de rechter een executoriale titel te halen via een zogenaamd dwangbevel (alle in het rapport besproken partijen beschikken over die bevoegdheid) en een groot aantal hoeft ook voor de betekening van deze titel geen gerechtsdeurwaarder in te schakelen. Daarnaast hebben de Belastingdienst (toeslagen) en DUO (studiefinanciering) de bevoegdheid om vorderingen met een verstrekking te verrekenen waar andere partijen in principe (artikel 45 Awir maakt een kleine uitzondering voor toeslagen) geen incasso op deze verstrekkingen kunnen uitvoeren. Ten slotte zijn er een aantal specifieke invorderingsbevoegdheden, waar de Belastingdienst, het CJIB en het CAK gebruik van kunnen maken. Bij de Belastingdienst gaat het dan om de overheidsvordering. Een bevoegdheid die ook het CJIB heeft, zij het daar onder de naam verhaal zonder dwangbevel. Daarnaast beschikt het CAK over de zogenaamde bronheffing.

Deze bijzondere incasso-bevoegdheden staan verder beschreven in tabel 1.1. Uitvoeringsinstanties grijpen niet direct naar deze bijzondere bevoegdheden. In alle gevallen worden er eerst aanmaningen gestuurd met de oproep aan de schuldenaar om te betalen. Hoeveel aanmaningen worden gestuurd, hoe lang de termijnen om te betalen zijn en wat de consequenties zijn van niet (direct) betalen, verschilt per uitvoeringsinstantie.

Tabel 1.1 Bijzondere incasso-bevoegdheden van publieke uitvoeringsorganisaties (Schoneveld e.a., 2018)

Bijzondere bevoegdheid	Omschrijving	Instantie
Overheidsvordering	Een schuld wordt (deels) direct afgeschreven van de bankrekening.	Belastingdienst
Loonvordering	Een deel van het inkomen (loon of uitkering) wordt direct van werkgever of uitkeringsinstantie overgemaakt naar de schuldeiser.	Belastingdienst

Bijzondere bevoegdheid	Omschrijving	Instantie
Verrekenen	Een schuld wordt ingehouden op te ontvangen bedragen.	Belastingdienst DUO UWV
Bronheffing	De bestuursrechtelijke premie (van het CAK) wordt direct ingehouden op het inkomen van de schuldenaar.	CAK
Omleiding zorgtoeslag	De zorgtoeslag wordt door de Belastingdienst direct overgemaakt aan het CAK, en niet meer aan de schuldenaar.	CAK
Bijzondere bevoegdheid	Omschrijving	Instantie
Dwangbevel ¹	Met een dwangbevel mag een schuldeiser beslag leggen op inkomen of inboedel van de schuldenaar. Voor een dwangbevel hoeven deze instanties niet langs een rechtbank.	Belastingdienst CAK CJIB DUO UWV
Verhaal zonder dwangbevel	De schuld wordt verhaald op bankrekening of een inkomen, zonder dat er een deurwaarder aan te pas komt.	CJIB

De verschillende instanties hebben verschillende bevoegdheden. Een aantal van de bevoegdheden zijn gelijkend, maar toch net anders (bijvoorbeeld dwangbevel en verhaal met dwangbevel) of in een andere wet geregeld.

Beleid rondom schulden en schuldhulpverlening

Er zijn verschillende beleidsinitiatieven rondom schuldhulpverlening en overheidsincasso. Hierbij valt met name te denken aan de Rijksincassovisie over maatschappelijk verantwoord incasseren en de Brede Schuldanaanpak over het voorkomen en verminderen van problematische schulden bij burgers. Deze hebben niet specifiek betrekking op schulden bij zwerfjongeren, maar de maatregelen raken, deels, wel deze doelgroep.

De Rijksincassovisie

De Rijksincassovisie heeft tot doel om het bestaansminimum van schuldenaars te borgen binnen rijksincasso's. In 2013 constateerde de Nationale ombudsman een aantal problemen rondom overheidsinvorderingen (Nationale ombudsman, 2013). Overheidsinstanties werken regelmatig langs elkaar heen, hanteren verschillende procedures en hebben verschillende bevoegdheden. Een schuldenaar kan onder het bestaansminimum komen als meerdere overheidsinstanties hun bevoegdheden langs elkaar heen inzetten. Een schuldenaar kan dan onder de beslagvrije voet komen of door derdenbeslag of verhaal ineens te weinig geld overhouden om kosten (of andere schulden) te voldoen. Ook stelde de Nationale ombudsman dat er te weinig mogelijkheden waren voor maatwerk en dat aan procedures vaak rigide werd vastgehouden (Nationale ombudsman, 2019).

In de Rijksincassovisie, gepresenteerd in 2016, gaat de overheid ervan uit dat elke schuldenaar maar één afloscapaciteit heeft. Verschillende (overheids)schuldeisers kunnen dus niet per definitie uitgaan van de volledige afloscapaciteit. Overheidsinstanties moeten daarom zicht hebben op het beroep dat er door andere instanties op de afloscapaciteit wordt gedaan en hiermee in de eigen maatregelen rekening houden. In de Rijksincassovisie zijn de vier uitgangspunten geformuleerd: transparantie, afstemming, maatwerk en het voorkomen van schuldoploop. De Rijksincassovisie wordt verder geconcretiseerd door overheidsinstanties die vaak schuldeiser zijn, de zogenaamde manifestpartijen.

De Brede Schuldanaanpak

De Brede Schuldanaanpak, een actieplan uit 2018, is bedoeld om problematische schulden bij burgers te voorkomen en verminderen. Bijvoorbeeld door de schuldhulpverlening toegankelijker te maken, vroeger hulp te bieden aan burgers met beginnende schuldenproblematiek en beter onderscheid te maken tussen 'niet-kunners' en 'niet-willers'. In het plan worden veel concrete plannen beschreven waaraan de

¹ Verhaal met dwangbevel is in hoge mate vergelijkbaar met de bevoegdheid om via een dwangbevel zonder tussenkomst van de rechter tot invordering over te gaan.

komende jaren uitvoering wordt gegeven om de doelstelling te bereiken. De plannen zijn ondergebracht onder drie hoofdlijnen:

1. Problematische schulden voorkomen:
 - preventie en vroegsignalering;
 - inzetten op meer dienstverlenende benadering;
 - meer rekening houden met het doenvermogen van mensen.
2. Ontzorgen en ondersteunen van schuldenaren:
 - aandacht voor problemen op andere leefgebieden;
 - vernieuwde schuldenaanpak en beter schuldhulpverleningstraject;
 - rekening houden met complexiteit inkomensvoorzieningen.
3. Zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso:
 - bestaansminimum beter beschermen;
 - verbeteren samenwerking tussen schuldeisers;
 - aandacht voor functioneren incassobranche.

De laatste hoofdlijn kent veel overeenkomsten met de Rijksincassovisie.

Zwerfjongeren in het beleid

Beleid ten aanzien van schulden specifiek bij zwerfjongeren is voornamelijk ondergebracht in de Meerjarenagenda Beschermd wonen en maatschappelijke opvang. In deze agenda ligt de focus op het vergroten van kennis voor hulpverleners (om schuldenproblematiek te signaleren en erbij te ondersteunen), het inzetten van maatwerk mogelijkheden bij schulden bij de overheid en het maken van afspraken met gemeenten over de hulp aan mensen met multiproblematiek. Het actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren is in maart 2019 gepresenteerd. Dit programma heeft vier pijlers, waarvan financiële zelfredzaamheid er één is. Ten aanzien van maatwerk bij schuldenproblematiek staat hierin: "Uitvoeringsorganisaties van de Rijksoverheid passen al verschillende type maatwerkregelingen toe, onder andere door individuele betalingsregelingen te treffen. Deze mogelijkheden worden geïnventariseerd en meer actief onder de aandacht gebracht van gemeenten en betrokken partijen."²

1.5 Zwerfjongeren en schulden bij de overheid

Zwerfjongeren ervaren vaak problemen op meerdere leefgebieden, onder andere in hun woonsituatie, inkomen, opleiding en geestelijke gezondheid. Ook schuldenproblematiek komt onder deze groep veelvuldig voor. Zwerfjongeren hebben vaak schulden bij de overheid. Smulders (2018) rapporteert dat zwerfjongeren het vaakst schulden hebben bij de zorgverzekering. Dit betekent in veel gevallen dat zwerfjongeren als wanbetaler bij het CAK staan aangemeld. Professionals noemen daarnaast ook dat zwerfjongeren vaak schulden bij het CJIB (vanwege zwartrijden in het ov) en DUO hebben.

Een aantal zaken spelen een belangrijke rol bij het ontstaan en het (niet) oplossen van hun schulden.

Inkomen

Zwerfjongeren hebben een zeer laag of geen inkomen, waardoor schulden ontstaan. Zwerfjongeren hebben moeite werk te vinden en te behouden, onder andere omdat ze geen of weinig opleiding hebben en vanwege hun instabiele woonsituatie. Wanneer een zwerfjongere geen adres heeft, kan hij of zij geen uitkering ontvangen van de gemeente of UWV. Wanneer er wel een adres en uitkering zijn, zijn de normbedragen onder 21 jaar te laag om een zelfstandig huishouden van te betalen. Door hun lage inkomen lukt het zwerfjongeren niet altijd om getroffen betalingsregelingen met schuldeisers vol te houden.

Voorschotten

Sommige vormen van inkomen komen in de vorm van voorschotten, bijvoorbeeld de toeslagen vanuit de Belastingdienst en een Wajong-uitkering vanuit UWV. Deze voorschotten leveren regelmatig terugbetaalverzoeken op. Vaak is het geld dat moet worden terugbetaald niet voorhanden.

² Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren (2019), p.18.

Kosten

Jongeren hebben weliswaar geen of weinig inkomen, maar wel kosten. Leven op straat is duur: eten moet kant-en-klaar gekocht worden, ze moeten van plek naar plek reizen en betalen voor losse overnachtingen. Jongeren gaan hierdoor manieren verzinnen om aan meer geld te komen, bijvoorbeeld door als 'katvanger' te fungeren, of proberen te kosten te verlagen, bijvoorbeeld door zwart te reizen in het ov.

Administratieve vaardigheden

Zwerfjongeren hebben veelal een gebrekkig overzicht van hun administratie.

- Zwerfjongeren weten niet waar ze recht op hebben en maken daardoor niet altijd gebruik van de voorzieningen die er zijn.
- Ze weten niet welke en hoeveel schulden ze hebben en treffen niet de nodige regelingen. Ook tekenen ze niet altijd protest aan wanneer ze onder de beslagvrije voet terechtkomen. Dit verlaagt hun inkomen, waardoor ze weer nieuwe schulden maken.
- Ze geven niet de juiste informatie tijdig door bij overheidsdiensten, bijvoorbeeld bij veranderingen in inkomen bij UWV of de Belastingdienst. Schulden die zwerfjongeren krijgen bij deze instanties kunnen daardoor een 'fraudestempel' krijgen. Dit maakt vervolgens de schulden lastiger aan te pakken. Bovendien vergroot het niet doorgeven van situatiewijzigingen het risico op het terug moeten betalen van voorschotten.

Hulp bieden aan zwerfjongeren is lastig

Zwerfjongeren willen niet altijd hulp ontvangen. Veel zwerfjongeren hebben een verleden in de jeugdzorg en staan wantrouwend tegenover hulpverleners. Een deel van hen probeert onder de radar te blijven, bijvoorbeeld door zich uit te laten schrijven uit de BRP.

Overheidsinstanties mogen onderling weinig gegevens delen. Hierdoor weten de instanties van elkaar niet of zwerfjongeren die bij hen schulden hebben, ook bij andere overheidsinstanties schulden hebben. Dat maakt het lastiger om bijvoorbeeld actief een zwerfjongere te benaderen of om een goede berekening te maken van de afloscapaciteit. En, los van de bestaande mogelijkheden, is het medewerkers van de overheidsinstanties niet altijd duidelijk wat er precies wel en niet mag bij het uitwisselen van gegevens.



Incassoproces en maatwerkmo- gelijkheden

2

2 Incassoproces en maatwerkmogelijkheden

Dit hoofdstuk beschrijft de incassoprocessen van elk van de vijf overheidsorganisaties en hun mogelijkheden om hierin maatwerk te bieden (paragrafen 2.1 tot en met 2.5). In paragraaf 2.6 zetten we de overeenkomsten en verschillen op een rij. De ervaringen van medewerkers met de incassoprocessen en het maatwerk krijgen een plaats in paragraaf 2.7.

2.1 Belastingdienst

Incassoproces

De twee grootste en voor zwerfjongeren meest relevante posten die de Belastingdienst int, zijn aanslagen van inkomstbelasting en terugvorderingen van te veel ontvangen toeslagen.

Inkomstenbelasting

De Belastingdienst stuurt na de aanslag eerst een herinnering. Vervolgens komt er een aanmaning. Als er dan niet betaald en geen regeling getroffen is, wordt een dwangbevel uitgevaardigd. De Belastingdienst kan dan een overheidsvordering (3 maanden 166 euro van de bankrekening halen), loonvordering of beslagvordering starten.

Toeslagen

Wanneer een burger geld van een toeslag moet terugbetalen, kan het automatisch starten met het betalen in termijnen. In de brief die de burger krijgt, staat het minimale maandbedrag dat betaald moet worden. Het hele bedrag moet in 24 maanden worden voldaan.

Maakt een burger niet het volledige bedrag of een eerste termijn over, dan wordt het automatisch verrekend met nog uit te betalen toeslagen. Ook dan wordt het hele bedrag in uiterlijk 24 maanden betaald. Als iemands inkomen door de verrekening onder de beslagvrije voet terechtkomt, kan er een verzoek 'berekening van de beslagvrije voet' worden ingediend.

Geen adres

Wanneer er geen adres bekend is, is verrekenen of een overheidsvordering meestal ook niet mogelijk. Een vordering wordt dan op 'dynamisch monitoren' gezet. Dit houdt in dat er eens per jaar gekeken wordt of de situatie veranderd is. Is er weer een adres? Dan start de Belastingdienst de incasso weer op.

Maatwerk

Wanneer een burger moeite heeft om het te betalen bedrag in één keer over te maken, zijn er bij de Belastingdienst twee belangrijke opties: betalen naar capaciteit en aanvragen van kwijtschelding.

Betalen naar capaciteit

Voor de inkomstenbelasting geldt dat het in principe in 12 maanden terugbetaald moet zijn. Voor toeslagen geldt een termijn van 24 maanden. Als het niet mogelijk is om het maandbedrag te voldoen, kan een verzoek worden ingediend om per maand een lager bedrag te betalen. Hoe hoog het te betalen bedrag is, wordt berekend aan de hand van een inkomensonderzoek. Om een verzoek om een inkomensonderzoek in te dienen, moeten schuldenaars een formulier invullen en de aangegeven bewijzen meesturen.

In de berekening wordt er rekening mee gehouden dat de Belastingdienst een preferente schuldeiser is. Met eventuele betalingsregelingen bij reguliere schuldeisers kan in de berekening van de betalingscapaciteit geen rekening gehouden worden.

Kwijtschelding

Bij een zeer lage betalingscapaciteit kan voor de inkomensbelasting kwijtschelding worden aangevraagd. Als uit een inkomensonderzoek blijkt dat het inkomen laag genoeg is voor kwijtschelding, wordt een aanvraag voor een inkomensonderzoek automatisch behandeld als aanvraag voor kwijtschelding. Bij terug te betalen toeslagen is kwijtschelding niet mogelijk. Wel kunnen deze schulden 'niet verder be-

moelijk' worden als er helemaal geen betalingscapaciteit is. De Belastingdienst blijft dan wel monitoren en start de inning weer op zodra het inkomen hoog genoeg is.

Uitstel van betalingen

Naast een betalingsregeling is het ook mogelijk om uitstel voor vier maanden aan te vragen voor de betaling van de inkomstenbelasting. Voor vier maanden wordt de inning dan opgeschort. Het is daarna niet mogelijk een betalingsregeling te treffen en het hele bedrag moet dan in één keer betaald worden.

Schrijvende gevallen

Voor gevallen waarin meerdere urgente problemen samenlopen en deze door de complexiteit niet meer kunnen worden opgelost binnen de reguliere procedures, kan het Stella-team worden benaderd. Dit kan via een mailadres of via een terugbelverzoek bij de BelastingTelefoon. Het Stella-team beoordeelt of de zaak in aanmerking komt voor een behandeling door het team. Zo niet, dan wordt het doorgezet naar de juiste reguliere afdeling. Als het wel in aanmerking komt, nemen ze snel contact op en proberen ze een oplossing te vinden. Hierbinnen is meer dan in de reguliere processen ruimte voor maatwerk.

Verwijtbaarheid

Maatwerk is moeilijker te krijgen wanneer er sprake is van verwijtbaarheid aan de kant van de burger. Dit kan een reden zijn om een persoonlijke betalingsregeling of kwijtschelding te weigeren. Het Stella-team geeft aan niet zozeer te letten op eventuele verwijtbaarheid, maar wel alleen te kunnen handelen voor burgers die actief mee willen werken aan een oplossing. Het Stella-team is wel gebonden aan de wet- en regelgeving; dus wanneer deze bepaalt dat verwijtbaarheid bepaalde maatwerkoplossingen uitsluit, moet ook het Stella-team daarbij aansluiten.

2.2 CAK

Incassoproces

Het CAK verzorgt onder meer de wanbetalersregeling voor zorgverzekerden. Daarnaast geven zij ook uitvoering aan de onverzekerdenregeling. De wanbetalersregeling wordt hier besproken.

Wanbetalersregeling

Een burger komt in de wanbetalersregeling wanneer hij of zij zes maanden achterstand heeft op de zorgverzekeringspremie.

Wanneer een klant zes maanden aan openstaande zorgverzekeringspremies heeft, kan de zorgverzekeraar deze klant aanmelden bij het CAK als wanbetaler. Het CAK neemt dan de inning voor de zorgverzekering over. In plaats van de premie gehanteerd door de zorgverzekeraar, moet de klant vanaf dat moment de bestuursrechtelijke premie betalen. Deze bedraagt (in 2019) € 138,50 per maand. Het CAK probeert deze premie te innen via werkgever of uitkeringsinstantie. Werkgever of uitkeringsinstantie trekt het bedrag af van het inkomen en maakt het rechtstreeks over aan het CAK. Als dit niet mogelijk is, vraagt het CAK de Belastingdienst of er een zorgtoeslag is aangevraagd. Wanneer dat het geval is, wordt de zorgtoeslag vanaf dat moment betaald aan het CAK. De wanbetaler krijgt dan nog een acceptgiro (via het CJIB) voor het resterende bedrag. Is er geen zorgtoeslag aangevraagd, geen recht op of wordt dat door de Belastingdienst zelf al ingehouden voor verrekening van een schuld, dan krijgt de wanbetaler een acceptgiro voor het volledige bedrag. Als de premie door de wanbetaler niet betaald wordt, loopt de schuld op. Hiervoor kan het CJIB besluiten een deurwaarder in te schakelen.

Voor afmelding als wanbetaler moet de wanbetaler een betalingsregeling treffen over de oorspronkelijke schuld bij de zorgverzekeraar (de zes openstaande maanden en eventuele andere openstaande bedragen voor bijvoorbeeld niet betaald eigen risico). Wanneer er een betalingsregeling van kracht is en de wanbetaler weer start met het betalen van de premie bij de zorgverzekeraar, wordt de inning door het CAK opgeschort. Wanneer de complete betaling aan de zorgverzekeraar is voldaan, wordt de wanbetaler helemaal afgemeld bij het CAK. De restschuld die daar mogelijk nog openstaat, wordt dan door het CAK kwijtgescholden.

Maatwerk

Voor een openstaande schuld, die is opgebouwd in de wanbetalersregeling, wordt geen betalingsregeling getroffen met het CAK, maar wordt doorverwezen naar de eigen zorgverzekeraar. Op de vraag welk maatwerk er mogelijk is, moeten we ons daarom richten op de zorgverzekeraars en niet op het CAK.

Zorgverzekeraars

Zorgverzekeraars spelen een belangrijke rol in het aanpakken van schulden bij het CAK. Het zijn immers de zorgverzekeraars die akkoord moeten gaan met een betalingsregeling om uit de wanbetalersregeling te komen. We spraken daarom met twee zorgverzekeraars (CZ en Zilveren Kruis). Beide zorgverzekeraars zeggen dat ook betalingsregelingen met kleine maandelijkse bedragen mogelijk zijn; en dat daarbij rekening gehouden kan worden met iemands persoonlijke situatie.

Beide zorgverzekeraars zeggen ook over te kunnen gaan tot kwijtschelding van een restbedrag als de betalingscapaciteit laag is en niet verwacht wordt dat deze binnen afzienbare tijd verbetert. Vaak wordt er dan een bedrag afgesproken dat wel betaald moet worden en wordt de rest daarna kwijtgescholden. Kwetsbare burgers, waaronder bijstandsgerechtigden, kunnen van de '36 x 35-regel' gebruikmaken. Dit houdt in dat iemand 36 maanden maandelijks 35 euro betaalt, en daarna een eventueel restbedrag wordt kwijtgescholden. In sommige gevallen is ook een tijdelijk uitstel van betalingen op de schulden mogelijk (als de gewone premie wel wordt betaald), zodat een situatie eerst gestabiliseerd kan worden. Een plan van aanpak kan hierbij een eis zijn.

De medewerkers met wie gesproken is benadrukken wel dat bredere hulp vaak noodzakelijk is. Hun ervaring is dat betalingsregelingen en premiebetalingen zonder hulp vaak niet worden volgehouden. Iemand wordt dan weer opnieuw aangemeld bij het CAK. Als iemand vaker een betalingsregeling heeft gehad en deze zijn afgebroken, wordt het lastiger om opnieuw een regeling te treffen bij de zorgverzekeraars.

2.3 CJIB

Incassoproces

Het CJIB int bedragen voor verschillende 'producten', zoals verkeersboetes (Wet Mulder), OM-afdoeningszaken (onder andere ov-boetes), schadevergoedingen en ontnemingsmaatregelen. Het CJIB int namens het CAK ook de bestuursrechtelijke premie voor de wanbetalersregeling, dit bespreken we bij het CAK. De inningsprocedures zijn niet voor alle producten hetzelfde. Hieronder bespreken we de procedures voor de meest relevante zaken: verkeersboetes en OM-afdoeningszaken.

Verkeersboetes

Wanneer een zwerfjongere een verkeersboete krijgt, bijvoorbeeld voor rijden door rood licht of te hard rijden in een auto, wordt de boete gestuurd naar het bekende adres, aan de hand van de kentekenregistratie of opgegeven bij een staandehouding. Na acht weken komt een aanmaning en is het oorspronkelijke bedrag met vijftig procent verhoogd. Vier weken daarna komt een tweede aanmaning waarbij het totale bedrag met honderd procent is verhoogd. Een boete met het initiële bedrag van € 100,- loopt dus in twaalf weken op tot een boete van € 300,-, wanneer de burger niet betaalt en geen betalingsregeling treft. Wanneer ook na de tweede aanmaning betaling of een betalingsregeling uitblijft, probeert het CJIB verhaal zonder dwang. Voordat dit gebeurt, wordt eerst het adres gecontroleerd bij de BRP. Als er geen adres is, maar wel een rekeningnummer bekend is, wordt er alsnog verhaal zonder dwang geprobeerd. Ten slotte wordt een deurwaarder ingeschakeld om het geld te innen. Dit kan alleen als er een registratie in het BRP is. Het CJIB heeft als uiterst middel de dwangmiddelen: het tijdelijk inleveren van een rijbewijs, buitengebruikstelling van een voertuig en gijzeling.

OM-afdoeningszaken

OM-afdoeningszaken zijn door het OM opgelegde boetes die het CJIB int. Dit gaat om onder andere overtredingen van de APV (wildplassen, in een auto slapen, 'doelloos rondhangen' in bijvoorbeeld een portiek, bedelen, enzovoorts) en boetes voor zwartrijden in het ov. Ook voor deze boetes stuurt het CJIB

twee aanmaningen. Bij de eerste aanmaning wordt de vordering met € 15,- verhoogd en bij de tweede aanmaning komt daar twintig procent verhoging van het initiële bedrag bovenop (met een minimum van € 30,-). Het CJIB kan voor deze boetes geen verhaal zonder dwang toepassen; na twee aanmaningen wordt de inning in handen gelegd van een deurwaarder.

Maatwerk

Bij het CJIB zijn twee relevante vormen van maatwerk: betalingsregelingen en uitstel van betalingen. Net als de Belastingdienst heeft het CJIB ook een team dat zich bezighoudt met complexe en schrijnende gevallen.

Betalingsregelingen

Voor verkeersboetes is het vanaf € 75,- mogelijk om een betalingsregeling te treffen en voor andere boetes vanaf € 225,-. Aan de hand van de hoogte van de boete worden termijnen voorgesteld waarbinnen de boete moet zijn betaald. Ongeveer negentig procent van de 6000 aanvragen voor betalingsregelingen die per week binnenkomen, vallen hieronder.

Wie binnen deze termijnen de boete niet meent te kunnen voldoen, kan contact opnemen met het CJIB voor een persoonspecifieke betalingsregeling. Hier komt de overige tien procent van de aanvragen voor een betalingsregeling terecht. Om voor een persoonspecifieke regeling in aanmerking te komen, moet de aanvrager stukken overleggen om aan te tonen dat de door het CJIB voorgestelde regeling niet haalbaar is. Het team dat de betalingsregelingen beoordeelt, kan betalingsregelingen tot in principe 72 maanden goedkeuren. Dit team beschikt over een casuïstiekoverleg waar ingewikkelde gevallen besproken kunnen worden. Het gaat om tien tot vijftien gevallen per week die hier besproken worden. De mogelijkheid voor een betalingsregeling bij het CJIB geldt in principe alleen voor zaken die nog niet bij een deurwaarder liggen. Zaken die naar een deurwaarder zijn gestuurd worden in de regel niet teruggehaald. Een betalingsregeling moet dan getroffen worden met de betreffende deurwaarder.

Medewerkers zeggen dat het bij betalingsregelingen op maat belangrijk is dat iemand een ‘wel-willer, maar niet-kunner’ is. Het CJIB hanteert een kwadranten-model: 1) wel willen & wel kunnen; 2) niet willen en niet kunnen; 3) wel willen & niet kunnen; 4) niet willen & wel kunnen.³ Voor de eerste groep wordt geprobeerd om het proces van betalen zo eenvoudig en toegankelijk mogelijk te maken. Voor de derde groep is het maatwerk bedoeld. De dwangmiddelen zijn voornamelijk bedoeld voor de vierde groep.

Uitstel van betalingen

Een andere vorm van maatwerk is uitstel van betaling: een schuldenaar hoeft dan tijdelijk niet af te lossen. Dit kan worden aangevraagd voor vier maanden (door de schuldenaar zelf) of voor acht maanden (door een hulpverlener). Eventueel kan het met vier maanden verlengd worden. Dit is expliciet bedoeld om ruimte te creëren om orde op zaken te stellen, bij de aanvraag moet ook een reden worden aangegeven. Er hoeven voor deze vorm van gestandaardiseerd maatwerk geen stukken worden overgelegd. Uitstel van betaling kan bijvoorbeeld worden aangevraagd in afwachting op de start van een minnelijke regeling of een wspan-traject; maar ook om rust te creëren terwijl de juiste hulp wordt gezocht of opgestart.

OM-afdoeningszaken

Bij specifiek OM-afdoeningszaken heeft het CJIB de mogelijkheid om, in overleg met het Openbaar Ministerie, zaken terug te leggen bij het OM. Dit kan het CJIB doen wanneer er niet verwacht wordt dat iemand de openstaande boetes, binnen een redelijke termijn, gaat kunnen betalen. Hieraan voorafgaand is dan al wel geprobeerd het bedrag te incasseren. Het OM besluit dan welk gevolg er aan de boetes gegeven wordt.

³ CJIB, Innen en incasseren. Geraadpleegd op 14 maart 2019. <https://www.cjib.nl/innen-incasseren>

Team Schrijnend

Voor zaken waar het CJIB intern door de complexiteit niet goed uitkomt, is er het speciale Team Schrijnend. In dit team worden casussen behandeld waarbij geen opties zijn binnen het reguliere proces, maar er wel écht iets moet gebeuren. Doorverwijzing van een zaak naar dit team gebeurt altijd intern.

Grenzen aan het maatwerk

Op de vraag wat de grenzen aan het maatwerk zijn, is het antwoord duidelijk: kwijtschelding is eigenlijk nooit mogelijk. Het uitgangspunt bij al het maatwerk is dat boetes uiteindelijk volledig moeten worden betaald. Hier zijn in zekere zin wel twee uitzonderingen op: sommige boetes kunnen worden meegenomen in minnelijke en wettelijke schuldregelingen en het Openbaar Ministerie kan voor OM-afdoeningszaken besluiten om de boete om te zetten in een andere straf.

2.4 DUO

Incassoproces

Waar het de incasso betreft heeft DUO te maken met vier verschillende soorten schulden: de langlopende, rentedragende studieschuld⁴ die studenten opbouwen tijdens hun studie (in maandelijkse termijnen); de boetegelden voor het niet tijdig stopzetten van het ov-studentenreisproduct; het jaarlijkse lesgeld voor het mbo (te betalen in maximaal negen termijnen); en te veel ontvangen studiefinanciering die terugbetaald moet worden.

De ov-boete, een gemiste termijn lesgeld, te veel ontvangen studiefinanciering en een gemiste termijn terugbetaling studielening zijn direct-opeisbare schulden.

Als er sprake is van studiefinanciering kunnen de ov-boete en te veel ontvangen studiefinanciering hiermee verrekend worden. Kan dat niet, dan wordt te veel ontvangen studiefinanciering omgezet in (of opgeteld bij) een langlopende, rentedragende lening. Voor de overige schuldsoorten stuurt DUO eerst een herinnering en dan een aanmaning naar de schuldenaar. Als er dan niet betaald is en geen betalingsregeling is getroffen wordt de vordering overgedragen aan een deurwaarder, via het CJIB.

Maatwerk

Betalingsregeling

Een standaardbetalingsregeling voor de ov-boete kan online aangevraagd worden. Andere betalingsregelingen kan men telefonisch treffen met DUO of door contact op te nemen met één van de Servicekantoren. De Servicekantoren zijn bedoeld als mogelijkheid voor laagdrempelig contact; daar is het ook mogelijk om een afspraak te maken en langs te gaan. In principe is de maximale termijn van terugbetalen 24 maanden en wordt er bij het maken van een regeling niet gekeken naar het besteedbare inkomen van de aanvrager.

Wanneer terugbetalen in 24 maanden niet haalbaar is, kan een langere regeling met lagere maandelijkse bedragen aangevraagd worden. Dit kan door een afspraak te maken bij één van de servicekantoren of de aanvraag kan via het klantcontactcentrum (telefoon) doorgezet worden naar team inning van DUO.

Tijdelijke opschorting van inning is, met uitzondering van een pilot in Groningen, zeldzaam. In Groningen loopt een pilot voor ex-zwerfjongeren die (weer) gaan studeren. In deze pilot zijn er korte lijnen tussen de verschillende (hulp)instanties, waaronder DUO. Bij startende schulden, bijvoorbeeld door een gemiste lesgeldtermijn, is er de mogelijkheid de inning van de schuld voor enige tijd te stoppen. Volgens DUO's projectleider van de pilot zorgt dit voor rust bij de deelnemers, die daardoor beter in staat zijn om de volgende termijnen wél weer te betalen. Schulden lopen daardoor minder hoog op.

⁴ Deze schuld is geen direct-opeisbare schuld en wordt in deze beschrijving verder niet behandeld (een gemiste terugbetalings-termijn is wel een direct-opeisbare schuld). Standaard staat voor iedereen met een langlopende lening bij DUO de mogelijkheid open gebruik te maken van 60 maanden aflosvrije periode.

Schrijnende gevallen

Voor schrijnende gevallen is bij DUO geen speciaal team, maar medewerkers kunnen moeilijke casussen bespreken in collegiaal overleg of overleggen met (beleids)medewerkers die zich met schulden bezighouden. In uitzonderlijke gevallen, ongeveer vijf tot tien keer per jaar, wordt een casus besproken in het arbitrair beraad, waarin medewerkers vanuit alle disciplines samenkomen.

Maatwerk in schuldregelingen

Wanneer er een schuldhulpverleningstraject loopt, zijn er ook nog andere vormen van maatwerk mogelijk. Een rentedragende lening kan niet mee in een schuldregeling, de inning van de rentedragende lening wordt wel opgeschort tot na het schuldhulpverleningstraject. De zogenaamde garantietermijn van 15 jaar wordt gedurende het schuldhulpverleningstraject bevroren.

Wanneer iemand tegelijk studeert en een schuldhulpverleningstraject start, is finale kwijting van direct opeisbare schulden niet mogelijk bij DUO. Wel kan aangevraagd worden om schulden niet te verrekenen met studiefinanciering gedurende de looptijd van de schuldregeling. Daarnaast kan een incassopauze worden aangevraagd voor de openstaande schulden gedurende de regeling.

2.5 UWV

Incassoproces

Voor zover het de incasso betreft, int UWV te veel verstrekte uitkeringsgelden en boetes die worden opgelegd bij het niet nakomen van de informatieplicht. We bespreken hier de incassoprocedure voor de Wajong- en WW-uitkering, omdat de verwachting is dat dit de twee meest voorkomende uitkeringen zijn die zwerfjongeren van UWV ontvangen.

Eens in de drie, zes of twaalf maanden wordt gekeken of een Wajong-gerechtigde te veel of te weinig ontvangen heeft. Als een Wajong-gerechtigde vanwege andere inkomsten te veel ontvangen heeft, krijgt hij of zij het verzoek om het geld terug te betalen. Wanneer een uitkeringsgerechtigde niet (tijdig) heeft doorgegeven dat er een wijziging in diens situatie is, kan er een boete worden opgelegd. Ook bij een WW-uitkering kan achteraf geld teruggevorderd worden als er andere inkomsten waren. Wanneer vastgesteld wordt dat een uitkeringsgerechtigde niet voldaan heeft aan de informatieplicht, kan een boete worden opgelegd en de vordering als fraudevordering worden aangemerkt.

Bij een schuld als gevolg van te veel verstrekte uitkering of een boete wordt de vordering verrekend met de uitkering die UWV betaalt, mits er een uitkering is. Als er geen uitkering is, worden een herinnering en een aanmaning gestuurd. Als er dan niet betaald en geen regeling getroffen is, wordt er een inkomenscheck gedaan en vervolgens loonbeslag gelegd. Is het inkomen te laag voor loonbeslag? Dan wordt de inning stilgelegd en wordt er gemonitord tot er een hoger inkomen komt. Dan wordt alsnog loonbeslag gelegd. Als loonbeslag om een andere reden niet gaat, kan de schuld overgedragen worden aan een deurwaarder.

Voordat er verrekend wordt, wordt er een adrescontrole uitgevoerd. Wanneer er van de schuldenaar geen adres bekend is in de BRP wordt de inning opgeschort en een eventuele uitkering gestopt. Een Wajong-uitkering start weer wanneer de Wajong-gerechtigde opnieuw op een adres ingeschreven staat in de BRP. Tegelijk start dan ook de inning van de openstaande schuld.

Maatwerk

Betalingsregeling

Bij grote bedragen die terugbetaald moeten worden, wordt er, in elk geval bij Wajong-uitkeringsgerechtigden, standaard telefonisch contact opgenomen met de uitkeringsgerechtigde, waarin een betalingsregeling ter sprake kan komen. Voor het treffen van een betalingsregeling moet de schuldenaar echter in principe zelf contact opnemen met UWV. Dan kan een betalingsregeling getroffen worden, waarbij de

hele schuld in principe in twaalf maanden betaald moet worden. Deze regelingen worden getroffen door de medewerkers van het klantcontactcentrum van UWV (KCC).

Is betalen in twaalf maanden niet mogelijk, dan kan de afdeling invorderen een inkomensonderzoek instellen. Hiervoor moet de schuldenaar een formulier invullen en bewijsstukken meesturen.⁵ Aan de hand daarvan berekent UWV de hoogte van het maandbedrag. Hierbij wordt uitgegaan van minimaal 90 procent⁶ van de bijstandsnorm; inkomen daarboven wordt maandelijks ingehouden op de uitkering. Als er helemaal geen afloscapaciteit is, wordt er niets ingehouden. Na een paar maanden wordt dan opnieuw gekeken of er afloscapaciteit is. Wanneer een schuldenaar drie of vijf jaar lang naar zijn afloscapaciteit betaald heeft, wordt er gestopt met de inning van de rest van het bedrag. Bij een fraudeverdoring betreft de termijn tien jaar.

De teams rondom maatwerk

De regionaal arbeidsdeskundige werkt veel samen met de gemeenten en maatschappelijke organisaties in zijn of haar regio. Complexe casussen met veelvoudige problematiek komen bij de regionaal arbeidskundigen terecht. Deze heeft een vrij ruime bevoegdheid om, in samenwerking met andere instanties, maatwerk te bieden en naar oplossingen voor problemen te zoeken. Er kan bijvoorbeeld met spoed een voorschot uitbetaald worden wanneer een klant een plotselinge betaling moet voldoen. De Amsterdamse regionaal arbeidsdeskundige vertelt dat zij daartoe altijd in overleg met de relevante interne UWV-afdelingen besluit. Mocht er sprake zijn van kwijtschelding, dan betreft zij bijvoorbeeld de juridische afdeling.

Een deel van het klantcontactcentrum richt zich speciaal op doorverwijzing van en hulp aan klanten met schuldenproblematiek (KCC-shv). Als een klant toestemming geeft kunnen bijvoorbeeld een arbeidsdeskundige, een uitkeringsdeskundige of een andere medewerker van het klantcontactcentrum de gegevens van de klant aan het KCC-shv doorgeven. Vanuit KCC-shv wordt er dan op korte termijn contact opgenomen met de klant. KCC-shv kan een klant vervolgens doorverwijzen naar gemeentelijke schuldhulpverlening, maar kan ook intern problemen aankaarten. Een regionaal arbeidsdeskundige geeft als voorbeeld een klant die geld per ongeluk overmaakte aan UWV in plaats van aan een schuldeiser. Hierdoor dreigde de klant in de problemen te komen. De klant kreeg binnen UWV niet de juiste persoon te pakken om het geld terug te krijgen; na interventie van KCC-shv stond het geld snel weer op de rekening van de klant.

Voor bijzonder ingewikkelde gevallen heeft UWV het M-team. De bedoeling is dat zaken 'waarin alles wat mis kan gaan, misgaat' door dit team opgepakt worden. Voor zeer problematische zaken kan de hardheidsclausule toegepast worden. Dit gebeurt alleen in uitzonderlijke gevallen.

2.6 Overeenkomsten en verschillen

Incassoproces

Het incassoproces van de organisaties valt op te delen in verschillende fases: in de eerste fase wordt er 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 standaardbetalingsregeling, terwijl men bij bijvoorbeeld DUO zelf contact op moet nemen voor een betalingsregeling. In de tweede fase, de incassofase, lopen de bijzondere incassomogelijkheden behoorlijk uiteen. De Belastingdienst en CJIB hebben ruime mogelijkheden met bijvoorbeeld bank- of inkomensbeslag en UWV kan een loonvordering

⁵ UWV, Invullen formulier Inkomens- en vermogensonderzoek. Geraadpleegd op 14 maart 2019.

<https://www.uwv.nl/particulieren/formulieren/invullen-formulier-inkomens-en-vermogensonderzoek.aspx>

⁶ Met de invoering van de vereenvoudigde beslagvrije voet wordt dit bedrag 95 procent.

starten. Ook het CAK heeft verschillende mogelijkheden tot de beschikking. DUO daarentegen kan wel een dwangbevel uitvaardigen, maar moet de inning vervolgens laten uitvoeren door een deurwaarder.

Maatwerk

Uit de beschreven maatwerkmogelijkheden zijn twee vormen van maatwerk te onderscheiden. Ten eerste het *gestandaardiseerde maatwerk*: dit maatwerk is onder bepaalde voorwaarden voor iedereen te ontvangen. Hieronder vallen de standaardbetalingsregelingen 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 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 noemen we het *persoonsspecifieke maatwerk*: daar waar het gestandaardiseerde maatwerk niet mogelijk is, kan er een oplossing komen specifiek voor een individueel geval. 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. Deze vorm van maatwerk ligt bij de meeste organisaties in het team dat zich bezighoudt met schrijnende en complexe situaties. Behalve het CAK hebben alle organisaties een team of overleg dat deze rol vervuld.

2.7 Ervaringen van medewerkers

Uit de gesprekken die met medewerkers van de vijf overheidsinstanties gevoerd zijn, kwamen vier obstakels naar voren die het leveren van het juiste maatwerk aan de juiste persoon in de weg kunnen staan.

Wet- en regelgeving

Medewerkers van de overheidsorganisaties noemen als antwoord op de vraag waar de grenzen van het maatwerk liggen de wet- en regelgeving. Dit geldt ook voor de bevoegdheden die de teams voor complexe gevallen hebben. Zo is kwijtschelding lang niet altijd mogelijk, ook niet van verhogingen, en kan een fraudeschuld niet altijd mee in een schuldregeling. Dit kan ervoor zorgen dat de schuldenproblemen van een zwerfjongere niet goed opgelost kunnen worden. In het recente rapport van de Nationale ombudsman (2019: 18) wordt ook op dit knelpunt gewezen: ‘Wanneer wetten en regels in de uitvoeringspraktijk tot ongewenste of onbedoelde effecten leiden voor financieel kwetsbare burgers’ zou er afgeweken moeten kunnen worden ‘van de hoofdregel en maatwerk voor die specifieke situatie’ worden geleverd. In de praktijk is het lastig voor de organisaties om van wet- en regelgeving af te wijken.

Maatwerk voor de juiste groep

De instanties zijn erbij gebaat, zowel vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid als van beheersbaarheid, om de groep aan wie persoonlijk maatwerk wordt geleverd beperkt te houden. Medewerkers vinden het belangrijk om niet te makkelijk van de regels af te wijken, omdat dat niet eerlijk is tegenover de burgers voor wie de regels wel gewoon toegepast worden. Daarnaast zijn de instanties niet ingericht op het bedienen van maatwerk voor grote groepen. Gepersonaliseerd maatwerk kan alleen ingezet kan worden voor die groep die het echt hard nodig heeft. Er moet daarom een balans gezocht worden tussen enerzijds het maatwerk zo inrichten dat de juiste personen er terechtkomen, en anderzijds voorkomen dat het systeem overvraagd wordt.

Gegevensuitwisseling

Er is bij alle vijf onderzochte organisaties veel te doen rondom gegevensuitwisseling. Het uit (mogen) wisselen van gegevens zou ertoe kunnen bijdragen dat de instanties beter rekening kunnen houden met de schulden die zwerfjongeren bij andere instanties hebben. Het verwachte register beslagleggingen kan in de toekomst deels deze rol gaan vervullen. Ook zou het uit (mogen) wisselen van gegevens kunnen helpen bij het proactief contact opnemen. De ene overheidsinstantie beschikt over meer contactgegevens dan een andere instantie. Het uitwisselen van gegevens blijkt erg lastig onder de huidige wetgeving.

Proactief contact opnemen

De medewerkers van overheidsorganisaties merken dat het voor burgers vaak lastig is om de stap te zetten om hun schulden te regelen. Proactief contact opnemen vanuit de overheid zou daarom goed zijn. Verschillende organisaties hebben of hadden recentelijk pilots waarin er contact gezocht wordt met burgers met schulden (bijvoorbeeld voordat de zwaardere incassomaatregelen ingezet worden). Proactief contact opnemen is echter erg arbeidsintensief, waardoor het opschalen naar vaste praktijk lastig is. Daarnaast zijn ook niet bij alle organisaties de benodigde contactgegevens voorhanden (zoals hierboven vermeld).



Ervaringen van hulpverleners

3

3 Ervaringen van hulpverleners

We vroegen schuldhelpverleners en begeleiders van zwerfjongeren naar hun ervaringen met de overheidsinstellingen wanneer zij de schulden van zwerfjongeren oppakken. In dit hoofdstuk bespreken we hun ervaringen en knelpunten. In paragraaf 3.1 bespreken we eerst het algemene beeld; vervolgens bespreken we drie specifieke knelpunten in de daaropvolgende paragrafen.

3.1 Maatwerk: mogelijkheden en bekendheid

Het is de ervaring van hulpverleners dat het verhaal of de achtergrond van degene voor wie ze afspraken proberen te maken geen rol speelt bij de organisaties, maar dat het vooral om het al dan niet voldoen aan de formele regels gaat.

“Het is heel simpel: maatwerk wordt niet gegeven, de wet- en regelgeving wordt bij iedereen gelijk toegepast. Ze moeten zich aan hun regels houden. Het is onzin dat er maatwerk wordt verricht bij de schulden bij de overheid.” – begeleider van zwerfjongeren

“Er valt weinig of niets te onderhandelen bij de Belastingdienst, ze hebben liever het minnelijke traject dan een maatwerkregeling die wel alles terugbetaalt, maar niet in de twaalf maanden valt. Dat ze dan uiteindelijk minder krijgen, lijkt niet uit te maken.” – schuldhelpverlener

Formele regelgeving zit maatwerk regelmatig in de weg, omdat de situatie van de zwerfjongere niet goed opgelost kan worden binnen die regels. Dit kan obstakels opwerpen om de schulden van zwerfjongeren aan te pakken. Ook de medewerkers van de vijf onderzochte overheidsinstanties zeggen dat de grens van hun maatwerk ligt bij de wet- en regelgeving. Die bepaalt bijvoorbeeld wanneer en hoeveel een boete verhoogd moet worden. Hulpverleners vinden dat het verhogen van boetes en schulden een groot probleem is. Boetes voor zwartrijden of verkeersboetes lopen al snel op tot hoge bedragen. Een regeling treffen wordt daardoor steeds lastiger met het zeer beperkte inkomen van zwerfjongeren. Wanneer er geen regeling getroffen wordt, lopen de schulden nog weer verder op. In dit verband wordt ook regelmatig de bestuursrechtelijke premie genoemd die aan het CAK betaald moet worden wanneer een schuldenaar in de wanbetalersregeling zit. Hulpverleners verbazen zich erover dat juist aan een doelgroep die moeite heeft de normale premie te betalen een extra hoge premie wordt opgelegd.

Wet- en regelgeving schrijven ook voor wanneer een schuld bestempeld wordt als een fraudeschuld. Bij UWV kan een schuld bijvoorbeeld een fraudestempel krijgen wanneer die is ontstaan doordat er niet is voldaan aan de informatieplicht. Voor fraudeschulden geldt een strikter incassoregime, de maatwerk-mogelijkheden zijn beperkter. Bij fraude komt er meestal een boete bovenop de terugvordering. Hulpverleners zien dat in de praktijk zwerfjongeren vaak niet bewust fraude hebben gepleegd, maar vaker onvoldoende op de hoogte waren van hun plichten of de stappen die gezet moeten worden om de juiste informatie door te geven niet overzien. Wanneer een schuld echter eenmaal als fraude is aangemerkt, blijft dat zo.

Wat er binnen de wet- en regelgeving mogelijk is bij de overheidsinstanties is niet bij alle hulpverleners bekend. De standaardmogelijkheden zijn vaak wel bekend, maar de mogelijkheden voor gepersonaliseerd maatwerk zijn minder bekend. Hulpverleners zeggen dat de medewerkers van overheidsinstanties niet uniform zijn in de informatie die ze geven of de mogelijkheden die zij zien voor maatwerk. Meerdere hulpverleners die wij spraken vonden dat de informatie die aan de belastingtelefoon wordt verstrekt niet altijd consequent is. Dat maakt het lastig voor hulpverleners om te weten wat er wel en niet kan.

“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.” – schuldhelpverlener

Twee andere knelpunten die hulpverleners opmerken liggen in de duur en de complexiteit van het aanvragen van de maatwerkregeling. Het terugdraaien van een bankbeslag kost bijvoorbeeld ongeveer zes tot acht weken bij de Belastingdienst. Gedurende die tijd kan een zwerfjongere niet over zijn of haar

geld beschikken en worden mogelijk nieuwe schulden gemaakt. En een persoonlijke betalingsregeling treffen met UWV kost ook behoorlijk wat tijd en inspanning: eerst moeten de juiste formulieren worden ingevuld en de bijbehorende bewijzen gezocht worden, die moeten per post worden opgestuurd. Na enige tijd krijgt de zwerfjongere dan bericht over de berekende betalingscapaciteit en het voorstel van UWV. Dit kan afschrikkend werken, zeker wanneer jongeren zonder hulp hun schulden proberen te regelen. Medewerkers van de overheidsinstanties merken op dat burgers die bellen om hun schulden te regelen vaak op dat moment de motivatie en het lef gevonden hebben om hun problemen aan te pakken. Dat ze dan eerst formulieren moeten invullen en de juiste stukken moeten zoeken kan ervoor zorgen dat ze het toch weer laten liggen. Als de formulieren wel ingevuld en opgestuurd worden, worden daarbij makkelijk fouten gemaakt die het proces frustreren of vertragen.

“Als er een punt of een komma verkeerd staat op het formulier, wordt het niet eens in behandeling genomen. Cliënten geven het op als wij er niet bij zijn.” – begeleider van zwerfjongeren

Een probleem dat specifiek voor het CAK genoemd wordt, is het uit de betalingsregeling komen. Er is weinig behoefte aan maatwerk bij het CAK zelf, maar om uit de regeling te komen (en van de hogere premie af) is de schuldenaar afhankelijk van de mogelijkheid om een betalingsregeling te treffen met de zorgverzekeraar. Hoewel zorgverzekeraars zeggen dat ook lage betalingsregelingen vaak mogelijk zijn, merken hulpverleners dat het toch ingewikkeld kan zijn, bijvoorbeeld omdat er eerdere betalingsregelingen zijn getroffen en niet nagekomen. Wanneer het afspreken van een regeling wel lukt en de inning door CAK wordt opgeschort, is de kans aanzienlijk dat een zwerfjongere weer terug in de regeling komt. Bijvoorbeeld wanneer een betalingstermijn gemist wordt of wanneer er een nieuwe schuld ontstaat door een rekening die binnen het eigen risico valt.

3.2 Maatwerk is lastig bij complexe situaties

Het gestandaardiseerde maatwerk zoals in het vorige hoofdstuk beschreven, is vooral bedoeld om het terugbetalen van relatief eenvoudige schulden te vergemakkelijken. Als iemand één schuld heeft, niet verwijtbaar heeft gehandeld en goed weet welk formulier ingevuld en welke aanvullende informatie aangeleverd moet worden, is het goed mogelijk en vrij eenvoudig om een betalingsregeling op maat af te spreken.

De schuldensituatie van zwerfjongeren is vaak veel complexer. Wanneer schulden een fraudestempel hebben, er eerdere betalingsregelingen niet zijn nagekomen, er veel schulden bij de overheidsinstantie zijn (en mogelijk nog steeds schulden bijkomen) of er geen adres geregistreerd staat, is het maken van maatwerkafspraken veel lastiger. Soms komt dat omdat overheidsorganisaties wettelijk niet mogen meewerken (dat geldt met name bij verwijtbaarheid); en soms komt het omdat de regels onvoldoende zijn toegesneden op een zeer complexe situatie.

“En er is vaak al eerder contact geweest over betalingsregeling met de klant zelf. Dan heeft de cliënt oké gezegd, niet omdat die echt denkt dat bedrag te kunnen betalen, maar om het probleem voor zich uit te schuiven. Dan is de regeling niet nagekomen, en kan er geen nieuwe regeling getroffen worden of alleen een extra hoge. Zwerfjongeren hebben echt een minimaal inkomen, dus dat lukt niet.” – begeleider van zwerfjongeren

Hulpverleners bellen meestal, net als particulieren, met het algemene telefoonnummer. Telefonisch medewerkers zijn echter niet toegerust om in dergelijke complexe casussen maatwerk te bieden.

“Ik spreek vaak met mensen die geen beslissingsbevoegdheid hebben nu. Ik zou moeten kunnen uitkomen bij de mensen die dat wel hebben. Dus dat je de regeling kan afspreken waarbij het niet in 12 maanden, maar in 24 maanden afbetaald wordt.” – schuldhulpverlener

Dergelijke complexe casussen zouden terecht moeten komen bij de teams voor complexe gevallen. Hulpverleners kunnen moeite hebben om bij deze teams te komen. Behalve bij de Belastingdienst zijn hulpverleners hierin afhankelijk van een interne doorverwijzing.

“Als ik met een klant in mijn maag zit, en ik kan er op een reguliere manier niet binnen komen, dan ga ik naar het Stella-team. Anders krijg je gewoon een standaardantwoord. Het is geen maatwerk.” – schuldhulpverlener

3.3 Geen adres zorgt voor problemen

Sommige zwerfjongeren hebben een postadres of staan ergens ingeschreven waar ze niet (continu) verblijven. Andere zwerfjongeren hebben zich laten uitschrijven uit de BRP en hebben daardoor geen formeel adres. Er zijn verschillende redenen waarom jongeren zich laten uitschrijven uit de BRP. Zo zijn er jongeren die zich bewust uitschrijven om deurwaarders of justitie te ontlopen. Maar er zijn ook jongeren die door hun ouders worden uitgeschreven, bijvoorbeeld vanwege de kostendelersnorm die geldt voor ouders in de bijstand met meerderjarige kinderen.⁷

Wanneer gedurende de inning van een schuld blijkt dat er geen adres is, meestal voor er een dwangbevel gestuurd of deurwaarder ingeschakeld wordt, wordt de inning opgeschort. De overheidsinstanties gaan dan over tot monitoren tot er weer een inschrijving in de BRP is. Daarnaast wordt de zorgverzekering van de zwerfjongere door de zorgverzekeraar opgezegd.

Hulpverleners zeggen dat het krijgen van een (post)adres een belangrijke eerste stap is in de hulpverlening. Wanneer een zwerfjongere weer ingeschreven staat, moet er ook direct veel geregeld worden: een uitkering (als er geen ander inkomen is) moet worden aangevraagd, een zorgverzekering afgesloten, eventuele toeslagen moeten 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 zo veel mogelijk te ontzorgen en stabiliseren.

“We gaan eerst stabiliseren. We kijken eerst niet naar schulden. Zorgen voor inkomen, zorgverzekering en dat die betaald gaat worden. Als dat geregeld is, komen schulden aan bod.” – begeleider van zwerfjongeren

Bij de inschrijving BRP wordt automatisch ook het incassoproces bij de overheid weer opgestart. Er worden weer brieven gestuurd, 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. Dit kan ervoor zorgen dat een zwerfjongere direct weer in een instabiele situatie belandt of zelf de hulpverlening weer uitgaat.

“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.” – schuldhulpverlener

3.4 Zwerfjongeren vallen tussen wal en schip bij schuldtrajecten

De complexe situatie waar zwerfjongeren zich in bevinden, leent zich vaak moeilijk voor betalingsafspraken. De schuldenlast is te groot om voor alle schulden afspraken te maken of niet alle organisaties willen, om eerdergenoemde redenen, meewerken aan maatwerkafspraken. De preferente positie van de overheid als schuldeiser kan hier ook problemen geven. De Belastingdienst houdt in de berekening van

⁷ <https://www.sociaalweb.nl/blogs/spookjongeren-in-nederland-een-overzicht>. Geraadpleegd op 25 maart 2019.

de betalingscapaciteit bijvoorbeeld geen rekening met andere schuldeisers, omdat die niet preferent zijn. Met andere schuldeisers kunnen dan geen betalingsregelingen worden afgesproken en zo lopen die schulden verder op. Zwerfjongeren hebben bovendien vaak een inkomen dat zo laag is, zeker onder de 21 jaar, dat zij vrijwel niets kunnen bieden. Een voorstel wordt dan al snel afgewezen. Een schuldregeling is dan de enige optie om de schulden goed aan te pakken.

“De wet zegt dat een regeling binnen twaalf maanden betaald moet zijn. Dus dan kan een betalingsregeling niet. Terwijl ik zeg: binnen twaalf maanden lukt niet, dan komt ze onder de beslagvrije voet en wordt het een problematische schuldsituatie waarvoor we het minnelijke traject moeten starten. Tja, dat moet dan ook.” – schuldhulpverlener

“Vaak wachten we tot de schuldhulpverlening gestart is. Alleen in dringende gevallen, als er zaken dreigen, gaan we zelf aan de slag. Maar we zien vaak dat het ad hoc oplossen vaak meer problemen geeft dan oplost. Omdat je geen nieuwe regelingen meer kan treffen als oude niet goed lopen of niet blijken te kunnen.” – begeleider van zwerfjongeren

Uit eerder onderzoek (Smulders, Bunt, Van Eerten & Mak, 2018) naar schulden en zwerfjongeren bleek dat zwerfjongeren regelmatig niet in aanmerking komen voor de reguliere gemeentelijke schuldhulpverlening, omdat er geen adres is, omdat er geen inkomen is, omdat de situatie onvoldoende stabiel is of omdat zij nog studierend 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 plaatsen zijn er vanuit de gemeente projecten gestart speciaal gericht op het regelen van de schulden van kwetsbare (zwerf)jongeren. De bedoeling van deze 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 in door de NVVK zijn opgesteld.⁸ 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.

“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) 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 bij de overheidsinstellingen. Het viel ons zwaar tegen.” – schuldhulpverlener

Uit het citaat blijkt dan de overheidsinstanties vasthouden aan de NVVK-richtlijnen, ook als dat niet haalbaar is voor de doelgroep en het aanbod niet slechter is dan in een reguliere schuldregeling.

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 schuldsituatie 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.

⁸ De NVVK-richtlijnen schrijven voor dat de betalingscapaciteit berekend wordt aan de hand van het Vrij Te Laten Bedrag (VTLB), in één van de pilots werd de capaciteit op een andere wijze berekend. In een andere pilot was beperkte beschikbaarheid wegens studie een probleem bij studerende jongeren. De NVVK is momenteel bezig de richtlijnen te herzien.

3.5 Afsluitend

De gesprekken met schuldhulpverleners en begeleiders overziend, komen we tot de volgende observaties ten aanzien van hun ervaringen.

Hulpverleners herkennen het onderscheid tussen gestandaardiseerd maatwerk en gepersonaliseerd maatwerk en kennen de maatwerkmogelijkheden, met name die van het gestandaardiseerd maatwerk. Hun kennis van de gepersonaliseerde maatwerkmogelijkheden is niet optimaal. Dat heeft te maken met de interne organisatie van de maatwerkvoorzieningen bij de overheidsorganisaties. De teams/overlegorganen die zich bezighouden met gepersonaliseerd maatwerk zijn in de regel niet direct bereikbaar, maar uitsluitend door interne doorverwijzing. Ook geven de overheidsorganisaties maar beperkt bekendheid aan het bestaan van deze teams, voornamelijk omwille van de beheersbaarheid.

Hulpverleners signaleren en begrijpen dat wet- en regelgeving grenzen stellen aan de mogelijkheden om gepersonaliseerd maatwerk te leveren: (lang) niet alles is mogelijk om een oplossing te bereiken. In specifieke situaties kunnen wet- en regelgeving ervoor zorgen dat de schuldenproblematiek van een zwerfjongere niet of met grote moeite aangepakt kan worden, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van een fraudeschuld of wanneer de jongere niet in aanmerking komt voor een regulier schuldhulpverleningstraject.

Hulpverleners menen dat de complexiteit van de problemen van de doelgroep het een hele uitdaging maakt om tot een oplossing te komen. Het maakt zwerfjongeren beperkt vatbaar voor schuldhulpverlening.

Hulpverleners omschrijven de aanvraagprocessen voor het gepersonaliseerd maatwerk als complex en langdurig. Zij menen dat de uitkomsten deels afhankelijk zijn van de ambtenaar die zij treffen: niet iedereen gaat even ver in het zoeken van de oplossingen of is even bekend met de interne mogelijkheden om een casus door te zetten naar een ander team.



Conclusie

4

4 Conclusie

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te verkrijgen in maatwerkdienstverlening van overheids-schuldeisers aan jongeren met betalingsachterstanden die opgebouwd zijn vanwege de dak- en thuislozen-situatie. Om tot dit doel te komen, zijn er twee vragen in het onderzoek centraal gesteld. In deze conclusie formuleren wij op beide vragen een antwoord.

1. Welke maatwerkdienstverlening voor zwerfjongeren bestaat er bij de overheidsinstanties CJIB, CAK, Belastingdienst, DUO en UWV? Welke voorwaarden en criteria gelden er om hiervoor in aanmerking te komen?

In een van de interviews is het incassosysteem beschreven als een trechter: zo veel mogelijk mensen moeten simpel en snel worden geholpen met eenvoudige vormen van maatwerk die voor iedereen toegankelijk zijn; dan is er een kleinere groep waarvoor afwijkende regelingen aan de hand van hun situatie en vaste criteria kunnen worden gemaakt; en ten slotte is er voor de groep die dan nog overblijft het maatwerk dat echt op de persoon wordt toegespitst. In dit onderzoek hebben we de eerste twee 'lagen van de trechter' het gestandaardiseerd maatwerk genoemd en de 'onderste laag' het gepersonaliseerd maatwerk. Het gestandaardiseerd maatwerk heeft vaste voorwaarden waar de medewerkers op toetsen en bijvoorbeeld betalingsregelingen op vaststellen.

De meest voorkomende vorm van gestandaardiseerd maatwerk is het aanbieden van betalingsregelingen. Alle instanties bieden dit aan. Uitstel van betaling en kwijtschelding komen bij enkele instanties voor. Lastiger is het om maatwerk te krijgen bij het aanvragen van schuldregelingen: instanties houden zich vaak aan de NVVK-richtlijnen, die voor zwerfjongeren nadelig uitpakken. Het maatwerk dat mogelijk is in gepersonaliseerd maatwerk is lastig te omschrijven. Uit de voorbeelden die in de interviews zijn gegeven blijkt dat daar een zeer grote variatie aan problemen (al dan niet rondom schulden) langskomt. De grenzen van het maatwerk, ook aan het gepersonaliseerd maatwerk, liggen bij de wet- en regelgeving. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat boetes bij het CJIB altijd volledig moeten worden betaald (m.u.v. een schuldregeling) en dat fraudevorderingen bij UWV niet meekunnen in een schuldregeling.

2. Welke ervaringen doen de overheidsschuldeisers en de (schuld)hulpverleners in de praktijk op met het gebruik van deze maatwerkoplossingen? Welke rol speelt hier de bekendheid van maatwerkmogelijkheden? Hoe handelen de overheidsinstanties bij een samenloop van schulden?

Hulpverleners weten van de mogelijkheden die er zijn voor gestandaardiseerd maatwerk, maar merken ook 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. Hulpverleners komen vaak niet terecht bij de teams die gepersonaliseerd maatwerk leveren, omdat ze ofwel niet bekend zijn met het bestaan van deze teams, ofwel deze teams niet zelf kunnen bereiken en daarmee afhankelijk zijn van adequate interne doorverwijzing. Aan het bestaan van deze teams wordt niet bij alle organisaties (veel) ruchtbaarheid gegeven, enerzijds omdat het gezien wordt als een intern proces, anderzijds omdat er de vrees is dat deze teams overvraagd worden. Hierdoor is een goede doorverwijzing naar deze teams in handen van de medewerkers van de overheidsinstanties die direct contact hebben met zwerfjongeren of hulpverleners.

Schulden oplossen via een schuldregeling is vaak lastig. Zwerfjongeren hebben bij de gemeenten maar beperkt toegang tot de reguliere schuldhulpverlening. Speciale regelingen voor kwetsbare (zwerf)jongeren bij gemeenten kunnen moeite hebben om akkoord te krijgen van de overheidsinstanties op hun schuldregelingsvoorstellen.

In de Brede Schuldenaanpak staan verschillende maatregelen opgenomen over het aanpakken van samenloop van schulden. Zo is er de voorgenomen verbreding van het beslagregister, met als doel een betere afstemming tussen gerechtsdeurwaarders en overheidsorganisaties met betrekking tot (in ieder geval) dwangincasso-maatregelen mogelijk te maken. Het onderbrengen van schulden bij dezelfde deurwaarder wordt dit jaar verder uitgebreid.

Om al in een eerder stadium dan beslaglegging samenloop van schulden aan te pakken is lastig. Overheidsinstanties mogen zonder toestemming van burgers geen informatie uitwisselen als daar geen wettelijke grondslag voor bestaat.

Het aanpakken van samenloop is op dit moment geen vast onderdeel van de maatwerkmogelijkheden. Wel kan het in individuele gevallen voorkomen. Het KCC-shv van UWV meldde korte lijnen te hebben met het Stella-team, zodat overstijgende problematiek opgepakt kan worden (bijvoorbeeld als de Belastingdienst beslag heeft gelegd op een uitkering bij UWV).



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Literatuur

Literatuur

CJIB (z.d.). Innen en incasseren. Geraadpleegd op 14 maart 2019. <https://www.cjib.nl/innen-incasseren>.

Movisie/SZN (2016). Factsheet zwerfjongeren.

Nationale ombudsman (2013). In het krijt bij de overheid. 2013/003.

Nationale ombudsman (2019). Invorderen vanuit het burgerperspectief. 2019/005.

Schoneveld, D.J., A. Baan, B. Berkhout, J. ten Hoor en M. Bolkestein (2018). Effecten van bijzondere incasso-bevoegdheden en overheidspreferenties. Berenschot.

Smulders, L.M., S. Bunt en J.J.C. van Eerten (2018). Rapportage onderzoek zwerfjongeren en schulden. Utrecht: Labyrinth.

Tweede Kamer 2015-2016, 24 515, nr. 336. Kamerbrief.

Tweede Kamer 2015-2016, 24 515, nr. 336. Bijlage 'Rijksincassovisie'.

Tweede Kamer 2017-2018, 24 515, nr. 431. Kamerbrief.

Tweede Kamer 2017-2018, 24 515, nr. 431. Bijlage 'Actieplan Brede Schuldenaanpak'.

Tweede Kamer 2017-2018, 29 325, nr. 93. Bijlage 'Meerjarenagenda Maatschappelijke Opvang'.

Tweede Kamer 2018-2019, 29 325, nr. 97. Bijlage 'Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren'.

UWV (z.d.). Invullen formulier Inkomens- en vermogensonderzoek. Geraadpleegd op 14 maart 2019. <https://www.uwv.nl/particulieren/formulieren/invullen-formulier-inkomens-en-vermogensonderzoek.aspx>.

<https://www.sociaalweb.nl/blogs/spookjongeren-in-nederland-een-overzicht>. Geraadpleegd op 25 maart 2019.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

RegioPlan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl