

Rechten van burgers gewoon uitbetalen

Martijn Schut & Ger Jaarsma

We hebben in Nederland een oerwoud aan landelijke en gemeentelijke inkomensondersteunende regelingen. Het gevolg is dat de burger het overzicht over zijn financiën kwijt is geraakt. Er is een groot niet-gebruik. Ook is er onterecht gebruik van bijvoorbeeld toeslagen, die door de aanvrager terugbetaald moeten worden. Voor mensen met een laag inkomen is dat een groot probleem. Het inkomensbeleid is onstuurbaar geworden.



Foto: Roel Dijkstra

In Nederland streven we naar herverdeling waarbij de sterkste schouders de zwaarste schouders dragen. We hebben een sociaal minimum vastgesteld waar niemand onder mag komen. Bovendien compenseren we de kosten die mensen in bepaalde situaties moeten maken, zoals ziektekosten, huur en de kosten van kinderen. Als er schulden zijn, hanteren we een beslagvrije voet of een 'Vrij Te Laten Bedrag'. Op gemeentelijk niveau vullen we de laatste gaatjes met bijzondere bijstand

en andere lokale regelingen. In ons streven naar het creëren van een optimaal en eerlijk inkomensniveau zijn we echter doorgeschoten.

Averechtse effecten Er is een woud aan inkomensafhankelijke regelingen ontstaan. De landelijke rekenkamer kwam in een onderzoek uit op 72 regelingen, en daar zaten de meeste gemeentelijk regelingen nog niet eens bij. Hierdoor

ontstaat een averechts effect. De mensen waarvoor de regelingen bedoeld zijn, raken de weg kwijt in dat woud.

Op 19 juni 2008 is het consumentenonderzoek van CentiQ – een platform waarin circa veertig organisaties op het gebied van (consumenten)financiën samenwerken – gepresenteerd. Uit dit onderzoek blijkt dat 41 procent van de Nederlandse bevolking (ruim vijf miljoen personen), vanwege zwak financieel beheer, niet goed is voorbereid op een forse inkomensdaling of een forse uitgave. Vooral de lagere en middeninkomens hebben niet altijd een goed overzicht in hun financiën. Op 27 juni 2008 werd bekend dat de Belastingdienst over 2006 en 2007 miljoenen euro's te veel aan huurtoeslag heeft uitgekeerd. Meer dan 300.000 gezinnen moeten over 2006 gemiddeld € 600,- terugbetalen. Zo'n 70.000 gezinnen moeten zelfs meer dan € 1.000,- terugstorten. Hoewel niet onderzocht, is de kans groot dat deze gezinnen behoren tot de voornoemde lagere en middeninkomens, die niet voorbereid zijn op een forse uitgave. Problematische schulden liggen op de loer.

De overheid zit niet alleen fout bij het te veel betalen van toeslagen en regelingen. Veel Nederlanders krijgen niet waar ze recht op hebben. Voor alle toeslagen en regelingen geldt dat de burger ze zelf moet aanvragen. Doet hij dit niet, dan krijgt hij het ook niet. En als de burger wel een toeslag aanvraagt, is hij zelf verantwoordelijk voor het invullen van het – vaak veel te moeilijke – formulier.

Onstuurbaar Een gevolg van dit alles is dat we niet meer goed kunnen sturen met ons inkomensbeleid. Hoe wordt het geld verdeeld en waar komt het terecht? Het is bijna onmogelijk om nog overzicht te houden op de wijze waarop regelingen cumuleren of op elkaar inwerken. Als je recht hebt op de ene regeling, vervalt het recht op de andere. En het is nauwelijks nog in te calculeren in welke mate de armoedeval optreedt en wat er gebeurt als mensen een te veel ontvangen bedrag moeten terugbetalen. Het effect is uiteindelijk dat veel mensen onder het sociaal minimum belanden of in een problematische schuldsituatie terecht komen.

Oplossingen Er zijn verschillende oplossingen denkbaar. Zo adviseerde de interdepartementale werkgroep harmonisatie inkomensafhankelijke regelingen om inkomensbegrippen te harmoniseren. Op dit moment worden bij verschillende regelingen verschillende inkomensbegrippen gebruikt. Bij de

huurtoeslag wordt bijvoorbeeld uitgegaan van het verzamelinkomen (of belastbaar inkomen in het oude belastingstelsel); in de bijzondere bijstand wordt veelal uitgegaan van het netto-inkomen. Dit is zeer verwarrend. Het gebruik van één inkomensbegrip zal de duidelijkheid ten goede komen.

De Rekenkamer adviseerde enkele jaren terug om een aantal regelingen af te schaffen. Volgens de Rekenkamer zou de overheid (het Rijk, maar ook gemeenten) zich moeten richten op de regelingen die het beste werken. Er kan worden gekozen voor de maatregelen waarvan de grootste effecten worden verwacht, waarvoor de meeste middelen worden ingezet of die als schoolvoorbeeld van armoedebestrijding worden gezien, bijvoorbeeld de maatregelen waarbij sprake is van maatwerk. Een andere oplossing is het bij de hand nemen van de doelgroep en deze wegwijs maken in het oerwoud van regelingen. De website www.berekenuwrecht.nl is daar een mooi voorbeeld van. Alle landelijke en gemeentelijke regelingen zijn daar bijeen gebracht.

Ambtshalve toekenning Een andere oplossing is de ambtshalve toekenning van rechten van burgers. Wij verwachten daarvan de meeste vruchten. We kunnen door het koppelen van bestanden bepalen of iemand recht heeft op vergoedingen zonder dat die persoon daarvoor aanvullend gegevens hoeft aan te leveren. Dankzij de Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in sociale verzekeringswetten (Walvis) weet de Belastingdienst op 1 oktober 2008 precies wat elke werknemer in augustus 2008 aan inkomen heeft ontvangen. Met een goede automatisering kan de Belastingdienst vervolgens uitrekenen welke toeslagen of regelingen een burger had moeten ontvangen over augustus 2008. Met een vertraging van ongeveer anderhalve maand krijgt iedere burger dan maandelijks datgene waar hij recht op heeft.

UWV en gemeenten hebben de beschikking over de gegevens van uitkeringsgerechtigden. Er wordt steeds meer uitgewisseld en gekoppeld via bijvoorbeeld het Inlichtingenbureau, SUWInet, BKR en (vanaf 2009) het Landelijk Informatiesysteem Schulden. Maar we kunnen veel verder gaan. Er zijn nog technische belemmeringen, maar de grootste hobbel is momenteel de privacy.

Waarom nu nog niet ambtshalve? Gegevens van burgers worden momenteel vooral gebruikt voor het opsporen van fraude. Er zijn bijvoorbeeld sociale diensten die

bij de energieleverancier het energieverbruik van een bepaald huishouden opvragen, om zo te zien door hoeveel personen het huis bewoond wordt. Gegevens worden echter zelden gebruikt ten dienste van de burger. Veruit de meeste burgers – en vooral degenen met een laag inkomen – zullen het zeer op prijs stellen als hun geld automatisch op hun rekening verschijnt. Voor de twijfelaars en de bewust niet-gebruikers kan een bepaling worden opgenomen zoals 'U ontvangt de zorgtoeslag tenzij u bezwaar maakt'. Ambtshalve toekenning stuit echter vaak nog op juridische bezwaren. Voor een verstreking blijft een handtekening (wilsverklaring) van de rechthebbende nodig.

Een dilemma is natuurlijk dat bepaalde lasten bewust bij burgers worden gelegd, zodat zij weten wat de voorzieningen en diensten kosten (bijvoorbeeld kinderopvang) en een bewuste keuze maken met betrekking tot prijs en kwaliteit. Vervolgens moet dit met toeslagen voor niet-draagkrachtigen (maar ook de middeninkomens) worden rechtgetrokken. De grote vraag is: Hoe belangrijk is het eigenlijk dat burgers weten wat het kost? Is dit achterliggende doel niet op een andere wijze te bereiken?

Ambtshalve toekenning bij gemeenten

Een aantal gemeenten koppelt al de eigen bestanden, bijvoorbeeld die van de afdeling belastingen en de sociale dienst. Bij het Inlichtingenbureau vragen gemeenten informatie op over bijstandscienten die geen huur-, zorg- of kinderopvangtoeslag hebben aangevraagd. Ook levert het Inlichtingenbureau informatie over mensen met een gekorte AOW-uitkering. Een aantal gemeenten experimenteert momenteel met een koppeling met de bestanden van de Belastingdienst. Op deze manier sporen gemeenten potentiële rechthebbenden op. Vaak worden deze actief benaderd, maar van echt ambtshalve toekenning is meestal nog geen sprake. Staatssecretaris Aboutaleb wil het binnenkort mogelijk maken om de gemeentelijke belastingen jaarlijks automatisch kwijt te schelden. Ook in de nieuwe situatie blijft het echter noodzakelijk dat de rechthebbende de eerste keer zelf een aanvraag doet.

Door een uitbreiding van het internetprogramma Berekenuwrecht wordt het voor gemeenten gemakkelijker om ambtshalve te bepalen of burgers recht hebben op inkomensondersteuning. Sociale diensten kunnen over enige tijd hun eigen

klantenbestanden geautomatiseerd door Berekenuwrecht halen. Het resultaat is een overzicht per persoon van de landelijke en gemeentelijke inkomensverruimende regelingen waarvoor hij in aanmerking komt.

Met dezelfde methode wordt het in 2009 ook mogelijk om de klantenbestanden te screenen op het recht op voorliggende voorzieningen zoals Anw, AOW, Wajong, alimentatie, enzovoort. Voordeel voor de gemeente is natuurlijk dat daaruit kan blijken dat een deel van de cliëntèle onterecht een bijstandsuitkering ontvangt en kan worden doorverwezen naar een andere instantie. Dat levert de gemeente een forse besparing op. Maar uiteindelijk heeft het natuurlijk vooral tot doel de voorzieningen bij de juiste doelgroepen te krijgen.

Conclusie

Door middel van ambtshalve toekenning breng je het inkomensniveau op orde. Vervolgens zie je wat nou echt het effect is van het inkomensbeleid. Je zult zien dat regelingen bij bepaalde huishoudens cumuleren en dat andere huishoudens minder ontvangen dan wat 'nodig' is. Wat nodig is, kan worden bepaald aan de hand van bijvoorbeeld voorbeeldbegrotingen van het Nibud. Landelijke en gemeentelijke regelingen kunnen op basis daarvan worden gestroomlijnd en vereenvoudigd.

Als er geen niet-gebruik meer is, worden de voorzieningen onbetaalbaar. Een deel compenseer je door de afschaffing van regelingen die onvoldoende meerwaarde hebben, een besparing op de uitvoeringskosten en door afvloeiing van heel veel controleambtenaren. Investeren in de automatisering van de Belastingdienst is momenteel hard nodig. Pak bij die operatie gelijk dit systeem mee. Dan sla je twee vliegen in één klap.

Alle EU-lidstaten, dus ook Nederland, schrijven momenteel hun derde Nationaal Actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Wij vinden dat de ambtshalve toekenning daarin een speerpunt zou moeten zijn. ■

Ger Jaarsma is voorzitter van de Vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren, directeur-bestuurder van de Stichting Gemeenschappelijke Kredietbank Friesland en voorzitter van Stichting Schuldhulpverlening voor Ondernemers. **Martijn Schut** is adviseur en projectleider bij Stichting Stimulansz.

Schulden liggen op de loer