

Vergaderjaar 2017–2018

24 515

Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting

Nr. 432

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juni 2018

Zoals toegezegd in de brief van 6 februari 2017¹ is in gezamenlijke opdracht van de Ministeries van SZW, VWS en OCW onderzoek uitgevoerd naar zwerfjongeren met schulden. Mede namens de Staatssecretaris van VWS en de Minister van OCW stuur ik u dit onderzoeksrapport toe².

In dit onderzoek wordt op basis van interviews en enquêtes onder professionals en zwerfjongeren zelf een beeld geschetst van de kenmerken en achtergronden van de groep zwerfjongeren, zowel wat betreft schuldenproblematiek als wat betreft de situatie met betrekking tot werk of opleiding. Onderzoekers schetsen knelpunten en belemmeringen die zich voordoen bij toeleiding naar werk of opleiding en beschrijven inspirerende praktijkvoorbeelden voor het vergroten van de participatie van deze groep op de arbeidsmarkt en het onderwijs. Tot slot benoemen zij oplossingsrichtingen die kunnen bijdragen aan verbetering van toeleiding van zwerfjongeren met schulden naar werk of opleiding.

Resultaten

Het aantal dakloze jongeren (18–27 jaar) stijgt volgens het CBS sinds een aantal jaar. Op 1 januari 2016 betrof het 10.700 jongeren in Nederland. Het grootste deel van deze jongeren heeft complexe, meervoudige problematiek. De indruk van professionals die direct met deze groep jongeren te maken hebben is dat het overgrote deel van hen problematische schulden heeft, waarbij de gemiddelde geschatte schuld tussen de € 3.000,- en € 6.000,- ligt. Volgens de betrokken professionals ontstaan de schulden met name tussen het 18^{de} en 21^{ste} levensjaar. De top 4 van meest genoemde schulden zijn, in orde van grootte, die bij de zorgverzekeraar,

¹ Kamerstuk 24 515, nr. 384

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

bij telefoonmaatschappijen, bij het CJIB (onder meer boetes voor zwaarrijden in het openbaar vervoer) en bij DUO.

Dit onderzoek laat zien dat dit een zeer kwetsbare groep jongeren betreft die veel moeite heeft met het volgen van een opleiding of het vinden van werk. Knelpunten en belemmeringen liggen voor een gedeelte buiten de jongeren zelf, bijvoorbeeld als het gaat over de beëindiging van Jeugdzorg als de jongere 18 jaar wordt en er onvoldoende continuïteit van hulpverlening is. Ook is het inkomen vaak te laag voor de huurprijzen die gevraagd worden en wordt vaak als voorwaarde voor toelating tot de schuldhulpverlening gesteld dat iemand een stabiel woonadres heeft of geen nieuwe schulden maakt. Dit blijken voor veel zwerfjongeren moeilijk haalbare voorwaarden. Daarnaast wordt als knelpunt genoemd dat communicatie door instanties vaak niet aansluit op de belevingswereld van jongeren, waardoor zij belangrijke informatie missen. In sommige gevallen ontbreekt een passend onderwijsaanbod. Ook een gebrek aan kennis bij professionals over mogelijkheden om bijvoorbeeld schuldhulp te bieden als iemand studiefinanciering ontvangt wordt als knelpunt benoemd.

Knelpunten en belemmeringen gelden ook voor de jongeren zelf: het hebben van een licht verstandelijke beperking of psychische problematiek maken jongeren extra kwetsbaar voor schulden; door zorgen over de schulden en hoe ze kunnen rondkomen ervaren zij veel stress, wat de focus op werk of opleiding bemoeilijkt of zelfs onmogelijk maakt. Daarnaast hebben veel jongeren reeds een lange geschiedenis met hulpverleningstrajecten achter de rug en zijn zij moeilijk te motiveren voor nieuwe hulpverlening.

In dit onderzoek worden ook oplossingsrichtingen geschetst die kunnen bijdragen aan verbetering van de toeleiding van zwerfjongeren naar opleiding of werk. Deze komen voor een belangrijk deel voort uit onderzoek naar de gemeentelijke aanpak van schuldenproblematiek onder kwetsbare jongeren bij vier verschillende gemeenten³. De invoering van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet (Kamerstuk 34 628) zal er toe leiden dat geen onderscheid meer wordt gemaakt naar leeftijd bij de vaststelling van de beslagvrije voet en de jongeren maandelijks een hoger bedrag overhouden om van te leven. Als belangrijk aandachtspunt wordt ook de wijze van communicatie door instanties genoemd. Voor de communicatie met de jongeren betekent dit dat de focus zou moeten liggen op eenvoudig en voor de jongeren begrijpelijk taalgebruik en op motiverende gespreksvoering. Voor communicatie met schuldeisers betekent dit dat het loont om te investeren in het geven van uitleg over de situatie van de jongere en in het toelichten van de voordelen die het voor de schuldeiser heeft om medewerking te verlenen aan het schuldhulpverleningstraject. Ook geeft het onderzoek aan dat veel winst is te behalen door kennisbevordering bij professionals, bijvoorbeeld als het gaat om de mogelijkheden voor schuldhulpverlening aan iemand met studiefinanciering of het begeleiden van mensen met een licht verstandelijke beperking of psychische problematiek bij financiële problemen.

Andere oplossingen liggen in het goed begeleiden van de overgang van 18- naar 18+ door gemeenten, maar ook in het bieden van stress-sensitieve hulp- en dienstverlening aan deze jongeren, waarbij rekening wordt gehouden met het effect van stress vanwege schulden en geldgebrek op iemands vermogen om verstandige beslissingen te nemen. Verder worden veranderingen in het onderwijs zelf genoemd, waardoor deze jongeren onderwijs op maat kunnen volgen. In het onderzoeks-

³ Te weten in Apeldoorn, Den Haag, Groningen en Rotterdam.

rapport wordt daarnaast aandacht gevraagd voor het belang van preventie van schulden, zowel door schuldeisers, die een belangrijke rol kunnen spelen bij het voorkomen en oplossen van betalingsachterstanden bij hun klanten, als bijvoorbeeld via het aanleren van financiële vaardigheden aan jongeren in het onderwijs.

Beleidsreactie

De groep jonge mensen die de onderzoekers met dit rapport in beeld brengen is een groep waar mijn collega's van VWS, OCW en ik ons zorgen om maken. Het gaat om jongeren die geen vaste woon- of verblijfplaats hebben, en in het ergste geval op straat leven. Vaak met schulden, vaak zonder steun van ouders of verzorgers en vaak met een heel verleden met hulp- en zorgverlening achter de rug. Dit is een uitermate slechte start van het volwassen worden en van het bouwen aan een zelfstandige toekomst.

Deze doelgroep heeft dan ook onze nadrukkelijke aandacht, onder andere in de Brede schuldenaanpak van het kabinet⁴, het Actieprogramma Zorg voor de jeugd⁵ en de Meerjarenagenda beschermd wonen en maatschappelijke opvang⁶. In bijlage 1 (zie aan het einde van deze brief) geef ik u mede namens de Staatssecretaris van VWS en de Minister van OCW een overzicht van lopende en voorgenomen maatregelen van de betrokken departementen.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de schuldhulpverlening en de kwaliteit van dienstverlening. Zij staan het dichtst bij de mensen om wie het gaat en kunnen hen integrale en passende dienstverlening aanbieden. De in het rapport «*Zwerfjongeren en schulden*» beschreven voorbeelden van gerichte aanpakken in vier gemeenten laten zien dat het toeleiden naar opleiding of werk voor deze groep jongeren mogelijk is en dat hun een uitweg uit de schulden geboden kan worden. Het is van belang dat gemeenten deze voorbeelden benutten voor het ontwikkelen van een aanpak voor deze groep jongeren.

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

⁴ Kamerstuk 24 515, nr. 431

⁵ Bijlage bij Kamerstuk 34 880, nr. 3

⁶ Kamerstuk 29 325, nr. 93

OVERZICHT LOPENDE EN VOorgenomen MAATREGELEN GERICHT OP ZWERFJONGEREN MET SCHULDEN

Hieronder wordt naar aanleiding van de in het rapport «*Zwerfjongeren en schulden*» geschetste oplossingsrichtingen voor financiële problematiek bij zwerfjongeren een overzicht gegeven van een aantal lopende en aangekondigde maatregelen die specifiek voor deze groep jongeren van betekenis is.

Schuldenproblematiek

De brief over de brede schuldenaanpak die recent aan de Kamer is gestuurd beschrijft de inzet van het kabinet om schulden te voorkomen en tegen te gaan in nauwe samenwerking met alle partijen die deelnemen in het Samenwerkingsverband Brede Schuldenaanpak. De maatregelen in het Actieplan zijn van direct belang voor deze groep jongeren. Voor een uitgebreide beschrijving van de maatregelen die dit actieplan omvat wordt verwezen naar de brief over de brede schuldenaanpak⁷.

Een belangrijke aanbeveling uit het onderzoeksrapport «*Zwerfjongeren en schulden*» is om in te zetten op het vergroten van kennis bij de schuldhulpverlening, maar ook bij de maatschappelijke opvang, bij wijkteams, in het onderwijs en de jeugdzorg over financiële problematiek bij zwerfjongeren. Het landelijke programma Schouders Eronder, waarin de VNG, Divosa, de NVVK, de Landelijke Cliëntenraad en Sociaal Werk Nederland met subsidie van het Ministerie van SZW werken aan de verbetering van de gemeentelijke schuldhulpverlening, richt zich op professionalisering van de gemeentelijke schuldhulpverlening en op kennisbevordering- en deling bij iedereen die een rol heeft in de schuldhulpverlening. Brede toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening en inclusief maatwerk voor kwetsbare doelgroepen met complexe problematiek zijn onderwerpen die onderdeel zijn van de aanpak. SZW zal dit rapport onder de aandacht brengen van Schouders Eronder.

Niet alleen de schuldhulpverlening, ook professionals binnen andere hulpverleningsdisciplines krijgen te maken met de impactvolle en belemmerende werking van schuldenproblematiek op zwerfjongeren. Voldoende kennis bij deze professionals over hoe deze problematiek te herkennen, bespreekbaar te maken en hoe te handelen is dan ook van belang om tijdig de juiste hulp te kunnen bieden. De Federatie Opvang, Fier en Moviera hebben de SZW-subsidieregeling gericht op het tegengaan van armoede en schulden subsidies ontvangen om de benodigde kennis te ontwikkelen en beschikbaar te stellen aan professionals in de uitvoering. De resultaten van deze projecten worden landelijk beschikbaar gesteld na afronding.

Tot slot is een onderzoek in uitvoering naar reeds bestaande mogelijkheden tot het bieden van maatwerk bij betalingsachterstanden door overheidsschuldeisers, waaronder ook de mogelijkheden voor individuele betalingsregelingen. Na afronding brengt SZW dit rapport onder de aandacht van Schouders Eronder zodat voor brede beschikbaarheid en verspreiding gezorgd kan worden.

Voorkomen en tegengaan schulden bij zorgverzekeraars

Uit het onderzoeksrapport blijkt dat schulden bij de zorgverzekeraar de meest voorkomende schuld is bij zwerfjongeren. Dit geldt overigens niet voor alleen deze groep jongeren. Schulden bij de zorgverzekeraar spelen

⁷ Kamerstuk 24 515, nr. 431

vaak een rol bij problematische schuldsituaties in brede zin. VWS werkt langs de volgende lijnen aan verbetering van de situatie voor (o.a.) jongeren:

- Voorlichting: De SKGZ ontvangt van VWS een subsidie voor het project «zorgverzekeringslijn». Zorgverzekeringslijn geeft onafhankelijk advies en praktische tips voor het oplossen van zorgverzekeringsschulden. Zorgverzekeringslijn legt uit hoe de Zorgverzekeringwet in elkaar zit en welke rechten en plichten (on)verzekerden hebben. Zorgverzekeringslijn geeft onder andere jaarlijks honderden colleges aan jongeren op scholen. Daarbij wordt ook gewezen op het recht op zorgtoeslag. Ook hulpverleners van kwetsbare jongeren moeten er op letten dat de zorgtoeslag tijdig wordt aangevraagd, zodat de zorgpremie en het eventuele te betalen eigen risico betaald kunnen worden.
- Vroegsignalering: In een toenemend aantal gemeenten geven zorgverzekeraars, woningcorporaties en energieleveranciers een signaal af over beginnende betalingsachterstanden. De schuldhulpverlening kan daarop actie ondernemen. Ook kunnen gemeenten een lijst opvragen bij het CAK met wanbetalers in hun gemeente.
- Omleiding zorgtoeslag: VWS werkt samen met de Belastingdienst, het CJIB, het CAK en zorgverzekeraars aan het omleiden van zorgtoeslag naar zorgverzekeraars voor verzekerden met een betalingsachterstand van 3 maanden zorgpremie. Op dit moment wordt gewerkt aan een technische analyse. Naar verwachting kan de omleiding per 2021 starten.

Bij het oplossen van schulden is er een aantal mogelijkheden die ook voor deze groep jongeren een uitkomst kunnen bieden. Hieronder volgt een overzicht:

- Betalingsregeling: zorgverzekeraars kunnen betalingsregelingen aanbieden. Op het moment dat een betalingsregeling is getroffen wordt een wanbetaler opgeschort voor het bestuursrechtelijke premieregime en wordt direct weer de nominale premie betaald. Dit geeft financiële ruimte. Het aantal wanbetalers zorgpremie is door het grote aantal betalingsregelingen dat aangeboden wordt afgenomen van circa 325.000 eind 2014 naar circa 235.000 nu.
- Gespreid betalen eigen risico: Bij alle zorgverzekeraars kan het eigen risico in delen worden betaald.
- Stabilisatieovereenkomst: Schuldhulpverlening heeft tijd nodig om schulden op een rij te zetten. Dat kan in een «stabilisatieperiode» van maximaal 8 maanden. Een verzekerde sluit met de schuldhulpverlener een stabilisatieovereenkomst, die de zorgverzekeraar moet goedkeuren. Gaat de zorgverzekeraar akkoord, dan meldt de zorgverzekeraar de verzekerde bij het CAK af. De verzekerde betaalt dan weer (tijdelijk) de normale premie. De schuldhulpverlener werkt in de stabilisatieperiode aan een voorstel om de schulden op te lossen.

Overgang 18-/18+

Het rapport wijst terecht op de belangrijke overgang van jongeren van 18- naar 18+. Deze overgang naar volwassenheid met de daarmee gepaarde nieuwe verantwoordelijkheden, verplichtingen en rechten van de jongere verloopt bij kwetsbare jongeren menigmaal met tal van problemen op het terrein van wonen, inkomen en schulden en continuïteit van ondersteuning. Er is een nauwe onderlinge samenhang tussen deze problemen. In het Actieprogramma Zorg voor de jeugd⁸ worden in één van de 6 actielijnen concrete maatregelen benoemd, die met name ook van belang zijn voor zwerfjongeren met schulden. Doelstelling is onder meer dat voor jongeren die ondersteuning nodig hebben vanaf 2020 vroegtijdig samen

⁸ Bijlage bij Kamerstuk 34 880, nr. 3

met de jongere een integraal «toekomstplan» wordt opgesteld, zodat minder zelfredzame jongeren beter worden begeleid in hun weg naar huisvesting, onderwijs, werk en inkomen. Het oplossen van schuldenproblematiek van de jongere en het bevorderen dat het maken van schulden wordt voorkomen maakt onderdeel uit van dit plan. Tweede belangrijk doel is een passend én doorlopend aanbod van zorg en ondersteuning te organiseren. Uitgangspunt is dat iedere jongere die dat wil, in zorg kan blijven bij de vertrouwde hulpverlener. Gemeenten en verzekeraars gebruiken daarbij de ruimte in de bestaande wetten (bijvoorbeeld de mogelijkheid van verlengde jeugdzorg) en indien er belemmeringen zijn in de systeemwereld, zal het Rijk helpen die weg te nemen.

Gemeenten zijn samen met de Ministeries van VWS, SZW, OCW en JenV en maatschappelijke partners in de driehoek zorg, onderwijs en arbeidsmarkt aan de slag met de aanpak «Samen slim en slagvaardig kansen creëren voor minder zelfredzame jongeren». Op de Jongvolwassenentop van 27 november 2017 hebben bestuurders in alle betrokken sectoren hiervoor een manifest omarmd met een regionale en landelijke aanpak. Deze heeft als doel om jongeren van 16–27 jaar op een integrale manier te ondersteunen, zodat zij binnen hun eigen mogelijkheden zo duurzaam mogelijk kunnen participeren in de maatschappij.

Meerjarenagenda beschermd wonen en maatschappelijke opvang

Op 24 mei jl. heeft de Staatssecretaris van VWS de zogenoemde Meerjarenagenda beschermd wonen en maatschappelijke opvang naar uw Kamer gestuurd⁹. De Meerjarenagenda beschrijft de koers voor de komende jaren. Met de Meerjarenagenda willen betrokken partijen een bijdrage leveren aan de noodzakelijke voorwaarden voor de sociale inclusie van mensen die voor kortere of langere tijd niet in staat zijn op eigen wijze – zonder begeleiding en ondersteuning – mee te doen aan de samenleving, waaronder zwerfjongeren. Belangrijke thema's in de Meerjarenagenda zijn vroegsignalering en schulden, maar ook huisvesting en continuïteit van zorg en ondersteuning, en sluiten daarmee aan bij de in het rapport benoemde problemen.

Toeleiding naar werk bij psychische problematiek

Veel zwerfjongeren kampen met psychische problemen. En die problemen vormen vaak een sta-in-de-weg voor het verkrijgen van werk, terwijl werk de negatieve spiraal waarin zij terecht zijn gekomen, in veel gevallen zou kunnen doorbreken. Toeleiding naar werk, en goede begeleiding is voor mensen met een psychische kwetsbaarheid, en zeker ook hen die jong zijn en met veel onzekerheid leven, van groot belang. Om meer mensen met psychische kwetsbaarheid aan werk te helpen ondersteunt SZW gezamenlijk met VWS de samenwerking tussen gemeenten, UWV en de GGZ op het niveau van de arbeidsmarktregio. 31 regio's hebben hiertoe een samenwerkingsplan opgesteld – plannen die sinds het najaar van 2017 in uitvoering zijn. SZW en VWS faciliteren die samenwerking onder meer via onderzoek en het uitwisselen van voorbeelden van succesvolle aanpakken. Op 24 mei j.l. is daarnaast door tien landelijke organisaties, waaronder GGZ Nederland, UWV, Divosa en VNG, een samenwerkingsconvenant ondertekend getiteld «Naar duurzaam werk voor mensen met een psychische kwetsbaarheid», waarvan de uitvoering ook door de Ministeries van SZW en VWS wordt ondersteund.

⁹ Kamerstuk 29 325, nr. 93

Maatwerk in onderwijs voor zwerfjongeren

Het is belangrijk dat zwerfjongeren die weer willen gaan studeren, de mogelijkheid daartoe krijgen, zeker wanneer zij geen startkwalificatie hebben. In het onderwijs zijn allerlei maatwerkoplossingen mogelijk. Mbo-instellingen kunnen bijvoorbeeld in individuele gevallen afwijken van de urennorm (1.000 uur), zodat deze studenten binnen reguliere schooltijd/werkweek hulpverlening kunnen krijgen.

Daarbij is goede samenwerking tussen onderwijsinstellingen en gemeentelijke hulpverleners cruciaal. Dat doen ze al langer binnen de aanpak van voortijdig schoolverlaten, om jongeren zonder startkwalificatie in beeld te krijgen en te ondersteunen bij het vinden van een opleiding of werk. Ook zijn er in verschillende steden multidisciplinaire teams, gefinancierd door scholen en gemeenten, waarin onder andere schoolmaatschappelijk werkers, jeugdartsen en schuldhulpverleners samenwerken.

Zwerfjongeren die weer naar school gaan hebben zowel van de gemeente als van school extra (zorg)ondersteuning nodig. Scholen en gemeenten moeten die ondersteuning goed op elkaar afstemmen. Scholen uit het voortgezet onderwijs en gemeenten hebben hiertoe een wettelijke taak. De Tweede Kamer heeft onlangs een wetsvoorstel aangenomen dat mbo-instellingen verplicht om hun ondersteuningsaanbod met vo-scholen en gemeenten af te stemmen (Handelingen II 2017/18, nr. 65, item 27). Het Nederlands Jeugdinstituut ontwikkelt hiervoor momenteel een handreiking.

Een studieschuld mag zwerfjongeren niet belemmeren opnieuw te gaan studeren. Wanneer jongeren met een studiegerelateerde schuld dit gaan doen, kan DUO sinds studiejaar 2016/2017 een incassopauze instellen voor direct opeisbare schulden. Inmiddels hebben 200 tot 250 studenten in een saneringsregeling gebruik gemaakt van deze regeling. In schrijnende situaties kan DUO de schuld zelfs kwijtschelden.

OCW participeert verder in de brede schuldenaanpak en kijkt daarbinnen hoe we mensen met onderwijs-gerelateerde schulden beter kunnen ondersteunen. Daarnaast ondersteunt DUO lokale initiatieven, zoals bijvoorbeeld pilotprojecten in Friesland en Groningen gericht op zwerfjongeren en participeert DUO in Schuldenlab070.