

Vergaderjaar 2014–2015

24 515

Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting

Nr. 309

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2015

Meer dan de helft van de jongvolwassenen (18–27 jaar) heeft het afgelopen jaar een schuld gehad. Bij 14,5% van de jongvolwassenen betreft het een risicovolle schuldsituatie of betalingsachterstand. Dit blijkt uit het onderzoek «Voor mijn gevoel had ik veel geld»¹ in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Op een jonge leeftijd kampen met financiële problemen kan iemand in een lastige positie brengen. Er gaat dan veel energie naar het stabiliseren van de schulden, zodat escalatie voorkomen kan worden, wat vaak ten koste gaat van een focus op werk of studie.

Gemeenten zijn wettelijk verantwoordelijk voor het aanbieden van schuldhulpverlening. Preventie en vroegsignalering zijn hier, zeker voor deze doelgroep, een belangrijk onderdeel van. Ik weet dat veel gemeenten worstelen met het tijdig in beeld krijgen van de doelgroep en het aanbieden van effectieve dienstverlening aan deze doelgroep. Ik attendeer gemeenten op de mogelijkheden die zij hebben om schuldenproblematiek bij jongvolwassenen te voorkomen, beheersbaar te houden en waar mogelijk op te lossen. Maar ook de rijksoverheid heeft een rol, bijvoorbeeld in relatie tot studiefinanciering. Daarnaast stelt het kabinet structureel 100 mln euro beschikbaar voor het bestrijden van armoede en schulden. Daarvan gaat het grootste deel rechtstreeks naar gemeenten.

Bij deze informeer ik u, mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), over de situatie van jongvolwassenen en schulden, wat het kabinet doet aan preventie van schulden bij jongeren en jongvolwassenen en welke mogelijkheden er binnen de gemeentelijke schuldhulpverlening voor deze doelgroep zijn. Hierbij ga ik conform mijn toezegging tijdens het Algemeen Overleg Armoede en Schulden op

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

25 maart jl. ook specifiek in op de relatie met studiefinanciering en de specifieke situatie van zwerfjongeren. Tevens wordt conform de toezegging van de Minister van OCW aan het Kamerlid Jadnanansing tijdens het vragenuur van 7 april jl. aandacht besteed aan mbo'ers.²

Inzicht in schuldenproblematiek jongvolwassenen

In opdracht van het Ministerie van SZW is er onderzoek gedaan naar de omvang, de kenmerken en aard van schuldenproblematiek bij jongvolwassenen (zie bijlage). Het onderzoek «Voor mijn gevoel had ik veel geld – jongvolwassenen en schulden» is gebaseerd op 1.518 enquêtes en 29 diepte-interviews.

Op basis van de interviews is inzicht verkregen in de houding en het gedrag van jongvolwassenen ten opzichte van schulden.

- Uit het onderzoek blijkt dat bijna een derde van de jongvolwassenen een lening heeft. En 28% heeft een studielening bij DUO.
- Bijna een kwart van de jongvolwassenen had in de afgelopen 12 maanden een achterstallige rekening. Ter vergelijking, bij alle Nederlandse huishoudens is dit percentage 18%. Betalingsachterstanden op de ziektekostenverzekering (10,5%) en de telefoonrekening (7,3%) komen het meeste voor. Een achterstand op afbetalen van een studieschuld aan DUO (0,7%) of alimentatie (0,3%) komen het minst voor.
- Vaak zijn achterstallige rekeningen minder dan 50 euro. Bij schulden en betalingsachterstanden hoeft (nog) geen sprake te zijn van een financieel probleem. Maar 14,5% (ongeveer 304.000 jongvolwassenen) hadden in de afgelopen 12 maanden een of meer risicovolle schulden of achterstanden. Denk daarbij aan drie of meer achterstallige rekeningen, achterstallige rekeningen bij vaste lasten of een totale omvang van achterstallige rekeningen van meer dan 250 euro.
- Er zijn significante verschillen tussen groepen jongeren. Jongvolwassenen die niet werken en geen onderwijs volgen hebben vaker schulden dan jongeren met een andere arbeidsmarktpositie³. Dit geldt ook voor laagopgeleiden (geen onderwijs, basisonderwijs, vmbo of praktijkonderwijs) en 25 t/m 27-jarigen. Zij hebben vaker schulden dan middelbaar en hoger opgeleiden en jongeren tussen de 18 en 25 jaar.
- Uit de diepte-interviews komen impulsief bestedingsgedrag, onderschatting van studieschulden, ingrijpende levensgebeurtenissen in combinatie met laag inkomen en gebrekkig financieel in- en overzicht als oorzaken voor het ontstaan van schulden naar voren.
- Jongeren voelen zich over het algemeen niet prettig bij het hebben van schulden en gaan hier op zeer verschillende manieren mee om. Degenen die hulp zoeken doen dat veelal binnen hun informele netwerk en richten zich zelden tot officiële instanties.

Rol overheid bij voorkomen van schulden bij jongvolwassenen

Zoals ook de onderzoekers van «Voor mijn gevoel had ik veel geld» aangeven in hun aanbevelingen hebben zowel gemeenten als rijksoverheid een rol om het ontstaan en escaleren van problematische schulden bij jongvolwassenen en jongeren te voorkomen. De onderzoekers doen de aanbeveling aan gemeenten en schuldhulpverleners om preventief beleid specifiek te richten op de groep jongvolwassenen die de meeste kans lopen op schulden. Daarnaast pleiten de onderzoekers voor

² Handelingen II 2014/15, nr. 72, item 5.

³ Onderscheiden zijn de groepen: onderwijsvolgende jongvolwassenen met bijverdiensten, onderwijsvolgende jongvolwassenen zonder bijverdiensten, werkende jongvolwassenen en niet-werkende en niet-schoolgaande jongvolwassenen.

laagdrenpelig financieel advies dat aansluit bij de belevingswereld van jongvolwassenen.

Ondersteuning gemeenten bij preventie van schulden

Uit het, eerder in opdracht van mij uitgevoerde, onderzoek «Gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid»⁴ blijkt dat gemeenten wel aandacht hebben voor preventie en vroegsignalering, maar vaak niet weten hoe zij daar vorm en inhoud aan moeten geven. Om die reden heb ik op 26 mei jl. een platformbijeenkomst georganiseerd waar gemeenten hierover kennis met elkaar hebben uitgewisseld. Preventie van schulden bij jongeren was één van de thema's die besproken is. Ook heb ik daar nogmaals de reeds bestaande handreikingen⁵ ter ondersteuning van gemeenten onder de aandacht gebracht. Deze kennisuitwisseling gaat door. Ik onderschrijf de aanbevelingen van de onderzoekers en zal dit en het onderzoek middels de website www.effectieveschuldhulp.nl en de Verzamelbrief aan Gemeenten onder de aandacht brengen van gemeenten. Het onderzoek levert voor hen relevante beleidsinput op voor preventie en vroegsignalering van schulden.

Preventie van schulden door bankensector

De onderzoekers doen de aanbeveling aan de bankensector om verschillende «potjes» op de betaalrekening mogelijk te maken. Bijvoorbeeld een voor de vaste lasten en een voor andere zaken. Op 16 juni jl. heb ik conform mijn toezegging tijdens het Algemeen Overleg Armoede en Schulden op 25 maart jl. gesproken met de Nederlandse Vereniging voor Banken. In dit gesprek is onder andere gesproken over het voorkomen van problematische schulden. Ik informeer u hierover nog voor het zomerreces nader.

Bevorderen financiële educatie

Ik ondersteun organisaties die met behulp van voorlichting en financiële educatie de doelgroep bereiken. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de aanbeveling van de onderzoekers om financiële educatie te bevorderen. Zo ondersteun ik het Nibud financieel en zijn SZW en OCW een belangrijke partner in Wijzer in Geldzaken. Wijzer in Geldzaken is een initiatief van de rijksoverheid (Ministerie van Financiën) waarin partners uit de financiële sector, de wetenschap, de overheid (SZW en OCW) en onderwijs-, voorlichtings- en consumentenorganisaties hun krachten bundelen om verantwoord financieel gedrag in Nederland te bevorderen. Daarnaast subsidieer ik vanuit de Regeling ter stimulering van activiteiten die een duurzame bijdrage leveren aan het tegengaan van armoede- en schuldenproblematiek een aantal financiële educatieprojecten (Diversion en Stichting Weet Wat Je Besteedt) en organiseert SZW jaarlijks een evenement tijdens de Week van het Geld gericht op het voortgezet onderwijs.

Lenen en aanvragen toeslagen niet te makkelijk maken

Het Ministerie van OCW licht daarnaast gericht voor over studeren en studiefinanciering en onderneemt initiatieven ter versterking van het financieel bewustzijn. In het kader daarvan wordt ook aandacht besteed aan de aanbeveling van de onderzoekers om lenen en het aanvragen van toeslagen niet te makkelijk te maken (zie hieronder).

⁴ Kamerstuk 24 515, nr. 294.

⁵ Bijvoorbeeld de Businesscases Schuldpreventie (Amsterdam, Almere, Tilburg), Preventie-bundel Acht werkwijzers voor effectieve schuldpreventie en Leidraad Vroegsignalering.

Ik heb de aanbeveling om het aanvragen van toeslagen niet te makkelijk te maken ook onder de aandacht gebracht van de Belastingdienst. De aanbeveling sluit aan bij de beweging die de Belastingdienst/Toeslagen sinds een aantal jaar heeft ingezet. Zo doet de Belastingdienst/Toeslagen onderzoek naar gedrag en motivatie van deze specifieke groep van toeslaggerechtigden. Dit heeft in 2014 geleid tot het introduceren van een app gericht op jongeren die zorgtoeslag willen aanvragen en de verzaamelde kennis wordt gebruikt en toegepast bij het ontwerp en herontwerp van communicatiemiddelen.

Bevorderen bewuste omgang met studieleningen

Volgens het onderzoek «Voor mijn gevoel had ik veel geld» leent 28% van de jongvolwassenen bij DUO. Eerder is door het Kamerlid Jadnanansing in het vragenuur in de Tweede Kamer van 7 april 2015 naar aanleiding van onderzoek van het Nibud aandacht gevraagd voor de positie van mbo'ers met studieschulden.⁶ De Minister van OCW heeft in het vragenuur aangegeven in deze brief verder op de studieschulden van deze groep in te gaan.

Een beperkt deel van de mbo'ers heeft te maken met studieleningen: 20% van de mbo'ers met recht op studiefinanciering leent bij DUO, oftewel 10% van alle mbo'ers.⁷ Het gemiddelde bedrag dat deze mbo'ers maandelijks bij DUO lenen is € 330. Dat bedrag is redelijk stabiel gebleven de afgelopen jaren.⁸

In het onderzoek «Voor mijn gevoel had ik veel geld» wordt terecht gesteld dat studieleningen er niet voor niets zijn. De beschikbaarheid van studiefinanciering borgt de financiële toegankelijkheid tot het onderwijs. Het is veilig om te lenen, omdat men de leningen onder sociale voorwaarden terugbetaalt. Ook geldt dat de afbetaling van een studieschuld van rechtswege wordt opgeschort als iemand met reguliere studieschuld opnieuw onderwijs gaat volgen met studiefinanciering.

Dit neemt niet weg dat het belangrijk is om te investeren in een goede informatievoorziening en het versterken van financiële bewustwording. Het onderzoek geeft terecht aan dat hier reeds veel aan gebeurt. Conform de aanbeveling uit het onderzoek zijn de standaardinstellingen bij aanvraagprocedures (defaults) zodanig ingesteld dat studenten niet worden verleid om maximaal te lenen. En naast de algemene initiatieven die hierboven reeds zijn genoemd, onderneemt of ondersteunt de Minister van OCW verschillende initiatieven die studenten helpen bij een goede financiële voorbereiding op de studie. Denk daarbij – naast allerlei vormen van algemene en gerichte individuele communicatie – aan de mogelijkheid om met behulp van een rekentool een studiebegroting te maken en inzicht te verkrijgen in de precieze effecten van een lening op de terugbetaling.⁹

Schuldhelpverlening aan jongvolwassenen

Uit de jaarcijfers van de vereniging voor schuldhelpverlening en sociaal bankieren, de NVVK, blijkt dat zo'n 10% van het aantal aanmeldingen bij

⁶ Handelingen II 2014/15, nr. 72, item 5. Zie ook de brief van de Staatssecretaris van OCW dd 24 april 2015 (antwoord op vragen inzake de leerplichtbrief 2015).

⁷ Gegevens DUO. Mbo'ers die jonger zijn dan 18 kunnen niet lenen bij DUO.

⁸ De afgelopen vier jaar is de maandelijksse lening circa € 10 gestegen. Dat is voor een belangrijk deel te verklaren door inflatie.

⁹ Zie verder de brief van 8 april 2015 inzake de aanbieding van de derde kennismeting studievoorschot, Kamerstuk 24 724, nr. 137.

schuldhulpverlening jongeren zijn. Het is van groot belang dat deze groep passende dienstverlening ontvangt, zodat erger voorkomen kan worden. Veel jongeren en jongvolwassenen volgen onderwijs en/of zetten de eerste stappen op de arbeidsmarkt. Het is belangrijk dat schulden hiervoor geen belemmering vormen. Hieronder zet ik uiteen welke mogelijkheden er zijn.

Alternatieven voor minnelijke schuldregeling

Het tot stand brengen van een schuldregeling is vaak lastig bij jongvolwassenen, omdat er in veel situaties onvoldoende aflossingscapaciteit is en een inkomen over 36 maanden (de duur van een schuldregeling) niet gegarandeerd kan worden. Dit geldt zowel voor werkende als voor onderwijsvolgende jongvolwassenen. Schuldhulpverlening is echter meer dan schuldregelen alleen. In plaats van een schuldregeling kan veelal wel coaching en/of stabilisatie (budgetcoaching of budgetbeheer) aangeboden worden door de gemeentelijke schuldhulpverlening. Juist voor deze vorm van dienstverlening is het van groot belang dat de jongvolwassene, wanneer hij kampt met schulden, vroegtijdig bij de schuldhulpverlening in beeld komt. In dat kader zijn gemeenten er bij gebaat om aan te sluiten bij de belevingswereld van de jongvolwassenen en samen te werken met organisaties die de doelgroep tegenkomen. Ik zal gemeenten op deze mogelijkheden wijzen.

Onderwijsvolgende jongvolwassenen

Veel onderwijsvolgende jongvolwassenen zijn qua inkomen geheel of in hoge mate aangewezen op studiefinanciering. Studiefinanciering zelf – zo is wettelijk bepaald – dient om uit de studie voortvloeiende kosten te dekken en niet om overige schulden af te lossen. Indien de student enkel studiefinanciering ontvangt, heeft hij daarom geen afloscapaciteit. Daarnaast is de studerende door zijn studie niet (volledig) inzetbaar voor de arbeidsmarkt en eventuele bijverdiensten zijn dikwijls onvoldoende om enige afloscapaciteit te genereren. Schuldeisers zijn daarom vaak weinig genegen akkoord te gaan met een aanbod tot een minnelijke schuldregeling.

Ik wil echter benadrukken dat dat niet betekent dat gemeenten deze jongeren geen ondersteuning kunnen bieden. Naast stabiliserende trajecten via budgetcoaching of budgetbeheer kan ook worden bekeken of op verantwoorde wijze eventuele neveninkomsten – met toestemming van de jongvolwassene – kunnen worden ingezet¹⁰ om tot een betalingsregeling met een of meerdere schuldeisers te komen.

Daarnaast kan ook worden gezien of schuldeisers bereid zijn om hun schulden voor de duur van de opleiding te bevriezen. Als de schuldeisers hiermee akkoord gaan, is de jongvolwassene voor de duur van zijn opleiding gevrijwaard van incasso-activiteiten en kan hij na afronding van de opleiding alsnog met de dan wel aanwezige afloscapaciteit stap voor stap zijn schulden aflossen.

Het is aan gemeenten in hoeverre en op wat voor manier zij deze opties in de vorm van maatwerk willen aanbieden. Ik zal deze voorbeelden verspreiden richting gemeenten, zodat zij gestimuleerd worden om binnen de mogelijkheden een eigen aanpak te ontwikkelen.

¹⁰ Het gaat hier om een vrijwillige keuze van de schuldenaar zelf. Zijn totaal inkomen is bij een (klein) bijbaantje veelal nog steeds lager dan de voor hem geldende beslagvrije voet, waardoor hij in beginsel niet kan worden gedwongen deze middelen voor de aflossing van zijn schulden in te zetten.

Onderwijsgerelateerde schulden binnen de schuldhulpverlening

In sommige gevallen zijn direct opeisbare, onderwijsgerelateerde schulden ingewikkeld binnen een schuldhulpverleningstraject. Denk dan aan lesgeld dat niet is voldaan, een boete vanwege het niet inleveren van de OV-kaart of misbruik met de uitwonendenbeurs dan wel betalingsachterstanden op studieschulden. DUO zoekt actief naar maatwerkoplossingen voor onderwijsvolgers die in de schuldhulpverlening zitten. Verschillende oplossingen worden op dit moment beproefd binnen pilots met diverse gemeenten (Tilburg, Heerlen, Amsterdam). Bijvoorbeeld het opschorten van de direct opeisbare schulden of gedeeltelijke kwijtschelding als onderdeel van een bredere schuldsanering. De pilots worden geëvalueerd en in overleg met de Nederlandse vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (NVVK) en gemeenten zal OCW bezien op welke wijze het incassobeleid van deze onderwijsschulden nog kan worden verbeterd.

Zwerfjongeren

Voor zwerfjongeren ligt de situatie nog net iets ingewikkelder. Naast geen inkomen is er ook geen sprake van een vaste verblijfplaats en een functionerende betaalrekening. Daarnaast moedigen veel gemeenten deze jongeren terecht aan om te gaan studeren, zodat ze een startkwalificatie kunnen halen. Dit bijt echter soms met het advies vanuit de gemeentelijke schuldhulpverlening om in plaats van het aanvragen van studiefinanciering, inkomen en daarmee afloscapaciteit te verwerven. Een integrale aanpak, individuele toetsing en maatwerk op het gebied van wonen, zorg en ondersteuning, inkomen en werk- of onderwijs, waarbij eerst een stabiele situatie wordt gecreëerd en de jongere daadwerkelijk vooruit kan worden geholpen is daarom van belang. Met de decentralisaties is het voor gemeenten makkelijker geworden om lokaal of regionaal afspraken te maken en deze integrale werkwijzen voor deze jongeren te ontwikkelen. Het samenwerkingsverband Van de Straat (Federatie Opvang, Stichting Zwerfjongeren Nederland en Kamers met Kansen) kan hierin een goede partner zijn.

Concluderend

De schuldenpositie van jongvolwassenen in Nederland heeft de aandacht van het kabinet. Vanuit de rijksoverheid wordt flink ingezet op preventie van schulden en voorlichting over studieleningen en versterking van het financieel bewustzijn. Schuldhulpverlening aan jongvolwassenen kent wat obstakels, maar met een goede aanpak is er veel mogelijk. Ik ondersteun gemeenten in hun zoektocht om passende hulp aan te bieden aan deze doelgroep door praktijkvoorbeelden te delen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma