

# Hoe te bevorderen dat uitkeringsgerechtigden in een schuldregeling gaan werken?

*uit de schulden, aan het werk?*

## Author(s)

van der Laan, J. (Jorien); van Geuns, R. C.

## Publication date

2017

## Document Version

Final published version

## Published in

Schuldsanering

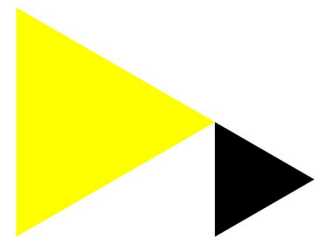
## License

Other

[Link to publication](#)

## Citation for published version (APA):

van der Laan, J., & van Geuns, R. C. (2017). Hoe te bevorderen dat uitkeringsgerechtigden in een schuldregeling gaan werken? uit de schulden, aan het werk? *Schuldsanering*, 2017(02), 16-19.



## General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

## Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please contact the library: <https://www.amsterdamuas.com/library/contact/questions>, or send a letter to: University Library (Library of the University of Amsterdam and Amsterdam University of Applied Sciences), Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.



**J. (Jorien) van der Laan MSc (links)**

Senior onderzoeker lectoraat Armoede Interventies, Hogeschool van Amsterdam

**Dr. R. (Roeland) van Geuns (rechts)**

Lector Armoede Interventies, Hogeschool van Amsterdam

## UIT DE SCHULDEN, AAN HET WERK?

# Hoe te bevorderen dat uitkeringsgerechtigden in een schuldregeling gaan werken?

Momenteel blijkt slechts een fractie van de bijstandsgerechtigden die in een wettelijke of minnelijke schuldregeling zitten, te gaan werken. Voor betrokkenen, schuldeisers, uitkeringsverstrekker (veelal de gemeente) en de samenleving als geheel zou het veel beter zijn wanneer dat wel het geval zou zijn. Wij pleiten er voor dit langs twee wegen sterk te bevorderen. Allereerst zouden schuldeisers sneller akkoord moeten gaan met een schuldregeling voor bijstandsgerechtigden, bij voorkeur d.m.v. een minnelijke regeling met inzet van een saneringskrediet. Daarnaast zouden schuldenaren direct na toekennen van een dergelijke schuldregeling werkgerichte coaching en/of training moeten krijgen gericht op weer gaan werken.

### **Wat is het probleem?**

Het aantal personen met een bijstandsuitkering neemt toe, in 2016 van 449 naar 467 duizend personen. Mensen met schulden en in een schuldregeling hebben vaker dan gemiddeld een bijstandsuitkering. Van alle mensen die zich bij de schuldhulpverlening melden ontvangt ruim 30 procent een bijstandsuitkering<sup>1</sup>. Over het aandeel bijstandsgerechtigden onder de mensen die zijn toegelaten tot een schuldenregeling zijn geen betrouwbare landelijke gegevens beschikbaar. Voor Amsterdam en Almere weten we dat het aandeel bij een minnelijke regeling op moment van toekenning van de regeling 37 procent respectievelijk 28 procent was<sup>2</sup>. In het wettelijk traject (de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (Wsnpp)) ontvangt 25 procent<sup>3</sup> een bijstandsuitkering<sup>4</sup>.

### **Van een bijstandsuitkering naar betaald werk**

Om het risico op nieuwe schulden voor schuldenaren te verminderen is het belangrijk om het huishoudinkomen te vergroten. Voor bijstandsgerechtigden zijn een inkomen uit betaald werk of een huishouden vormen met iemand die een hoger inkomen heeft hiervoor de enige twee reële opties. Het aantal bijstandsgerechtigden dat na de start van een minnelijke of wettelijke schuldregeling betaald werk vindt en de bijstandsuitkering beëindigd blijkt echter klein. In geval van een minnelijke schuldregeling blijkt dat 9 procent van de bijstandsgerechtigden in Amsterdam en 8 procent in Almere betaald

werk vindt na toelating tot een schuldregeling. Deze percentages zijn lager dan onder de totale groep bijstandsgerechtigden in Amsterdam (11 procent) en Almere (9 procent).<sup>5</sup>

Onder bijstandsgerechtigden in de Wsnpp is de groep die zijn of haar bijstandsuitkering beëindigt vanwege werkaanvaarding nog kleiner (4 procent) blijkt uit een onderzoek in Amsterdam.<sup>6</sup>

Maar wanneer we ook meenemen dat er bij een groep de bijstandsuitkering verlaagd werd wegens werkaanvaarding (12 procent) en voor een aantal de bijstandsuitkering ook weer werd verhoogd wegens werkbeëindiging (2,4 procent) zien we dat er eigenlijk geen verschil is tussen de Wsnpp- en de minnelijke groep.

### **Motivatie en belemmeringen bij het zoeken naar werk**

Om zicht te krijgen op de achtergronden en motieven van de schuldenaren die al dan niet werk vinden zijn er interviews gehouden met 27 bijstandsgerechtigden met een minnelijke schuldregeling in Amsterdam en Almere<sup>5</sup> en 7 bijstandsgerechtigden die toegelaten zijn tot de Wsnpp.<sup>7</sup>

Uit beide onderzoeken kwam eenzelfde beeld naar voren. De meeste respondenten waren gemotiveerd om te gaan werken, voornamelijk vanwege het werk zelf, zoals de sociale contacten die zij hiermee opdoen, de structuur die zij hiermee in de dag aanbrengen en de moge-

lijkheden voor zelfontplooiing die het biedt. Daarnaast ervoeren bijna alle respondenten na de start van de schuldregeling meer rust en ruimte in hun hoofd en hadden zij minder last van psychische en lichamelijke klachten (zoals stress, slaapproblemen, spierpijn, depressieve gevoelens). Deze ervaren rust en ruimte kan verklaard worden door de theorie van *Schaarste*.<sup>8</sup>

Volgens deze theorie leidt financiële schaarste tot vermindering van cognitieve bandbreedte. Dat wil zeggen, mensen kunnen minder informatie verwerken wanneer zij langdurig kampen met een financieel tekort doordat hun aandacht volledig uit gaat naar het urgente financiële probleem. Daardoor blijft er geen ruimte meer over voor andere taken en gedachten die aandacht vragen. Een belangrijke implicatie van deze verklaring is dat ondersteuningsprogramma's mensen het meeste helpen door de financiële problemen te verlichten. De reacties van de respondenten suggereren dat een schuldregeling die (een deel van) de financiële problemen wegneemt wellicht bijdraagt aan het vergroten van deze bandbreedte.<sup>5</sup>

*Een dagbesteding is aan jezelf werken, bijvoorbeeld bij de centrale werkplaatsen. Dan ga je fietsen maken, papier prikken, in tuinen werken, noem maar op, de kinderboerderij. Als je maar bezig bent. Doordat je dat doet, krijg je een ritme.*

*Die schuldhulp, dat is het belangrijkste, dat is de oplossing. Eindelijk de tunnel vrij, weet je. Zal je wel merken met mensen met schulden.*

*Ging u dingen anders doen in het dagelijks leven?*

*Ja, maar daar was ook ruimte voor en je was ook niet de hele tijd zo gestrest als de deurbel ging, zo van Jezus, een deurwaarder, dat was ook meteen weg. O, een deurwaarder, als het een deurwaarder is, doe. Niet meer achter de banken schuilen of wat dan ook. Je kon gewoon opendoen zonder dat je hart tekeering. Dat is toch wel een hele opluchting.*

Respondenten waren gemotiveerd maar rapporteerden ook belemmeringen bij het zoeken naar werk en/of werken: lichamelijke pijn, vermoeidheid, een gebrek aan concentratie, sombere of angstige gevoelens waren het meest voorkomend. Uit onderzoek in binnen- en buitenland blijkt ook dat psychische en lichamelijke klachten sterk samenhangen met schulden.<sup>9</sup> Het oorzakelijke verband is nog niet duidelijk: worden schulden veroorzaakt door de klachten, veroorzaken de klachten de schulden of is er zelfs een derde factor die beide beïnvloedt? De respondenten gaven aan dat lichamelijke en psychische

klachten (onder andere stress, slaapproblemen, spierpijn en depressieve gevoelens) afnamen na het ingaan van de regeling. Deze klachten vormden echter nog wel een belemmering bij het zoeken naar werk. Wellicht is het onvoldoende wegnemen van de financiële druk hier mede de oorzaak van, of een ander probleem (bijvoorbeeld een scheiding of verlies van een partner) dat ten grondslag ligt aan zowel de schulden als de klachten. Daarnaast speelde in de ogen van de respondenten nog een andere belemmering een rol: een gebrek aan kennis en/of vaardigheden die nodig waren voor werk (bijv. computervaardigheden en vakinhoudelijke kennis en vaardigheden). Hoewel deelnemers dus minder klachten hadden en veelal gemotiveerd waren om weer aan het werk te gaan, lijkt daarmee nog niet voldaan te zijn aan een voldoende voorwaarde voor bijstandsgerechtigden om na het ingaan van een schuldregeling gemakkelijk aan het werk te komen.

*Ik kan niet drie uur staan, dat gaat niet met die rug, dan valt er al zoveel af. En probeer dan maar wat te vinden, voor de rest kan ik niks. Zou jij mij inhuren voor weet ik veel wat? Natuurlijk niet, want ik ben veel te duur, dus dat kan ik vergeten.*

### Rol institutionele context

Een factor die mogelijk een rol speelt bij het al dan niet aan het werk komen, is risicovermijding. Respondenten die 'in een schuldregeling zitten' lijken moeite te hebben met veranderingen in hun financiële situatie, omdat die zorgen voor onzekerheid over wat nu 'eigen' is en wat voor het aflossen van de schulden gereserveerd moet worden. Ook al zijn de desbetreffende regels duidelijk, de beleving van de betrokkenen lijkt anders te zijn. Uit de interviews bleek dat respondenten zowel in Amsterdam als in Almere terughoudend waren bij het zoeken naar werk uit angst de stabiliteit van hun inkomen en daarmee de schuldregeling in gevaar te brengen. Risico's zijn bijvoorbeeld gaten in het inkomen tussen beëindiging van de uitkering en toeslagen en de eerste uitbetaling van het loon, of bij beëindiging van een arbeidsovereenkomst tijdens de proefperiode. Zo'n tijdelijke terugval in het inkomen als gevolg van de 'bureaucratie rondom werkacceptatie' kan nu – als gevolg van het ontstaan van nieuwe schulden – tot een beëindiging van de schuldregeling leiden. Wetenschappelijke literatuur ondersteunt deze bevinding en laat zien dat mensen, zeker in onzekere situaties, risicomijdend zijn.<sup>10</sup>

*En ze verplichten je terwijl je in het traject loopt kinderopvang te nemen zodat je eindelijk als het ware op je max kan zitten om inkomen te werven. Dat is heel logisch, van de andere kant ook niet want een van de schulden die ontstaan is tijdens dit project, is vanwege de kinderopvang. (...) Het is te duur en als ik er nu voor kies om met kinderopvang in zee te gaan dan moet ik alles weer scherp in de gaten houden. Zoals de dingen nu verlopen met PLANgroep zit ik daar niet op te wachten en zal het alleen maar meer problemen gaan creëren.*

### **Uitstroom uit de bijstand met een Wsnp of minnelijke regeling: conclusies**

Beide onderzoeken maken twee belangrijke punten duidelijk:

1. het aandeel bijstandsgerechtigden dat uitstroomt en werk aanvaart is na toelating tot een minnelijke of wettelijke schuldregeling ongeveer gelijk en;
2. bijstandsgerechtigden toegelaten tot een schuldregeling stromen niet vaker uit de bijstand naar betaald werk dan bijstandsgerechtigden in het algemeen, in tegendeel. De eerste conclusie geeft geen onderbouwing voor de gedachte die volgens schuldhulpverleners in het minnelijk traject bij een deel van de crediteuren leeft, namelijk dat de Wsnp zou bevorderen dat bijstandsgerechtigden zich meer zouden gaan inspannen om werk te gaan zoeken. Schuldhulpverleners zeggen zowel in dit onderzoek als daarbuiten dat een deel van de schuldeisers medewerking aan een minnelijk traject weigert omdat ze denken/hopen dat juist de groep schuldenaren die een bijstandsuitkering ontvangt, onder druk van de Wsnp een hoger inkomen zou gaan verwerven. In dit onderzoek is daar geen enkel bewijs voor gevonden. Het overgrote deel van de betrokkenen ontving gedurende de hele onderzochte Wsnp-periode een bijstandsuitkering. Wat betreft de snellere uitstroom uit de bijstand lijkt juist het tegendeel waar: de uitstroom naar betaald werk is onder bijstandsgerechtigden die toegelaten waren tot een wettelijke of minnelijke schuldregeling kleiner dan onder reguliere bijstandsgerechtigden.

Uit de interviews met deelnemers aan zowel een minnelijke als een wettelijke schuldregeling, blijkt dat de betrokkenen vanuit zichzelf gemotiveerd zijn om te gaan werken, maar enerzijds niet goed weten hoe dat aan te pakken en anderzijds een aantal belemmeringen ervaren waardoor zij niet of slechts in beperkte mate 'de daad bij het woord voegen'. Zij willen dus wel werken, maar gaan niet of slechts in beperkte mate daadwerkelijk en effectief werk zoeken. Tegelijkertijd geven de meeste respondenten aan dat zij na de start van de regeling meer

rust ervaren en minder stress. Zij geven aan dat daarmee de omstandigheden om weer te gaan werken op zich verbeterd zijn. Juist daarom zien wij mogelijkheden om specifiek voor deze groep te komen tot een uitgebreidere en effectievere ondersteuning zowel voorafgaand aan als tijdens het saneringstraject. Doel daarvan zou moeten zijn betrokkenen te ondersteunen bij het realiseren van hun wens om enerzijds zo snel mogelijk duidelijkheid te krijgen over hun schuldsituatie en daarmee rust te geven en anderzijds weer aan het werk te kunnen gaan. In de laatste paragraaf van deze bijdrage presenteren wij twee alternatieven voor de op dit moment meest gangbare vormen van begeleiding en ondersteuning.

*“Het zou voor schuldenaren, schuldeisers, gemeenten en de samenleving als geheel veel beter zijn als meer bijstandsgerechtigden tijdens een wettelijke of minnelijke schuldregeling zouden gaan werken”*

### **Op weg naar werk: snellere akkoorden en gerichte ondersteuning?**

Het zou voor schuldenaren, schuldeisers, gemeenten en de samenleving als geheel veel beter zijn als meer bijstandsgerechtigden in een wettelijke of minnelijke schuldregeling zouden gaan werken. Op basis van bovenstaande resultaten pleiten wij er voor dit langs twee wegen sterk te bevorderen. Allereerst zouden schuldeisers sneller akkoord moeten gaan met een schuldregeling voor bijstandsgerechtigden, bij voorkeur d.m.v. een minnelijke regeling. Voor de schuldeiser levert dit eerder duidelijkheid op over wat nog terugbetaald gaat worden. Een sneller akkoord levert de schuldenaar eerder duidelijkheid en rust op. Voor de overheid/samenleving is het voordeel dat de uitvoeringskosten uiteindelijk vermoedelijk lager zijn.

Ten tweede is er meer ondersteuning nodig om de belemmeringen voor arbeidsmarktparticipatie van bijstandsgerechtigde schuldenaren te verminderen. Dat kan enerzijds door werk gerichte coaching en/of training, direct na toekenning van een schuldregeling. De uitstroom naar werk is zeer klein, hoewel de motivatie er bij velen

wel is. Zij hebben ondersteuning nodig bij het vertalen van die motivatie naar het zoeken van concreet werk. Hierbij spelen zowel een laag zelfvertrouwen als niet weten waar men voor in aanmerking komt en waar werkgevers op zitten te wachten. De begeleiding/coaching zou kunnen bestaan uit ondersteuning bij de ontwikkeling van een dagelijkse ritme (structuur) en een professioneel netwerk, geruststelling bij onzekerheden rondom de schuldenregeling en begeleiding bij het zoeken en vinden van passend werk, ook bij fysieke of psychische belemmeringen. Anderzijds zagen we dat schuldenaren veelal risicomijdend zijn en terughoudend zijn bij het zoeken naar werk uit angst de stabiliteit van hun inkomen en daarmee de schuldbetaling in gevaar te brengen. Dit is te ondervangen wanneer de gemeente bij de start van een nieuwe arbeidsbetrekking het inkomen garandeert: zo is er geen kans op nieuwe schulden en daarmee beëindiging van een schuldbetaling. Ook schuldhulpverleners kunnen in schuldbetalingen afspraken opnemen over tijdelijke terugloop van het inkomen bij het aangaan van een dienstverband om de angst van schuldenaren te verminderen. Ten slotte verdient de mogelijkheid van de garantie van een minimale bijstandsuitkering voor de loop van de schuldbetaling nader onderzoek. Daarmee wordt de kans op het ontstaan van gaten in de inkomensvoorziening in ieder geval kleiner en daarmee ook het risico op het maken van nieuwe schulden.

*“Schuldhulpverleners kunnen in schuldbetalingen afspraken opnemen over tijdelijke terugloop van het inkomen bij het aangaan van een dienstverband, om de angst van schuldenaren te verminderen.*

### Ten slotte

Op basis van het door ons uitgevoerde onderzoek trekken wij een aantal conclusies. De belangrijkste is dat er geen bewijs is gevonden voor de veronderstelling die leeft bij schuldeisers en soms bij schuldhulpverleners dat schuldenaren met een bijstandsuitkering in een schuldbetaling een financiële prikkel nodig hebben om

(meer) te gaan werken. Of bijstandsgerechtigden nu in een minnelijke schuldbetaling met schuldbemiddeling of een saneringskrediet ‘zitten’ of in een Wsnp-traject maakt voor het (meer) gaan werken niets uit. Wel is het aannemelijk dat de randvoorwaarden van een saneringskrediet het voor een bijstandsgerechtigde financieel aantrekkelijker maakt om weer te gaan werken. Dat maakt inspanningen gericht op re-integratie binnen die context kansrijker.

De tweede conclusie is dat betrokkenen intrinsiek gemotiveerd lijken om te gaan werken, maar dat zij daarbij ondersteuning nodig hebben omtrent het hoe in de vorm van coaching en soms (sollicitatie)training.

Ten slotte concluderen wij dat in aanvulling op deze ondersteuning ook in het systeem het een en ander zou moeten veranderen zodat de onzekerheid die betrokkenen weerhoudt om te gaan werken weggenomen of in ieder geval sterk verminderd kan worden. Wij pleiten ervoor met deze elementen experimenten op te zetten zodat vastgesteld kan worden wat de meest effectieve vormen van ondersteuning voor deze groepen zijn.

Succesvolle experimenten zullen zichzelf heel snel terugverdienen. Zonder dat soort experimenten blijft de grote meerderheid van de betrokken uitkeringsgerechtigden gedurende de schuldbetaling zeker afhankelijk van de bijstand.

1. Van Geuns, R., Jungmann, N., Kruis, G., Calkoen, P. & Anderson, M. (2011). *Schuldhulpverlening loont! Een onderzoek naar de kosten en baten van schuldhulpverlening*. Amsterdam: Regioplan
2. Van der Laan, J. & Van Geuns, R. (2016). *Schuldenvrij: De weg naar werk?*. Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam.
3. Het betreft hier de groep zonder beschermingsbewind.
4. Combrink-Kuiters, L., Peters, S. & Verkleij, C. (2016) *Monitor Wsnp 2015*. Utrecht/Den Haag: Raad voor Rechtsbijstand.
5. Dit overigens in tegenstelling tot programma's die juist meer cognitieve bandbreedte vragen, zoals een budgetcursus
6. Van Geuns, R. & van der Laan, J. (2016). *Uit de schulden, aan het werk? Zelf oktober*, p. 12-1.
7. Van der Lugt, R. (2016). *Onderweg naar werk. Een onderzoek naar de optimalisatie van arbeidsmarktparticipatie van schuldenaren onder de Wet Sanering Natuurlijke Personen met een bijstandsuitkering*. Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam.
8. Mullainathan, S. & Shafir, E. (2014). *Schaarste: Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen*. Amsterdam: Maven Publishing.
9. Brown, S., Taylor, K. & Price, S. W. (2005) *Debt and distress: Evaluating the psychological cost of credit*. *J. Econ. Psychol.* **26**, p. 642-663.
10. Kahneman, D. (2012). *Ons feilbare denken: thinking, fast and slow*. Amsterdam: Business Contact.