

Schuld geregeld: op weg naar werk¹?

Werken en het hebben van problematische schulden gaan slecht samen. Schulden leiden tot verhoogd ziekteverzuim en in uiterste geval tot ontslag. Maar is het omgekeerde ook waar? Gaan mensen wier problematische schulden worden geregeld en die weer perspectief krijgen, ook weer op weg naar werk (naar werk zoeken)?

Deze vraag stelden wij ons bij een onderzoek onder mensen die op het moment dat zij werden toegelaten tot een schuldregeling een bijstandsuitkering ontvingen. Wij concluderen in deze bijdrage dat de schuldregeling weliswaar van invloed is op gedrag en houding van de betrokkenen, maar niet automatisch leidt tot meer of effectiever werkzoekgedrag. Het lijkt erop dat daar meer voor nodig is.

Inleiding

Ondanks de economische groei van de afgelopen twee jaar en een beperkt herstel van de koopkracht is de schuldenproblematiek in Nederland de afgelopen jaren gegroeid. Het aantal huishoudens met problematische schulden of een risico daarop nam de afgelopen jaren toe tot een op de vijf (Panteia, 2015). Misschien nog ernstiger is de constatering van Panteia dat het aantal huishoudens met problematische schulden dat geen contact heeft met schuldhulpverlening sinds 2012 is verdubbeld (Panteia, 2015). Het gaat daarbij om vier tot vijfhonderdduizend huishoudens.

Van de huishoudens die de weg naar de schuldhulpverlening wel weten te

vinden, komt een afnemend deel in aanmerking voor een zogenaamde schuldregeling (Jungmann, e.a., 2015). Daarin wordt hetzij minnelijk hetzij door tussenkomst van een rechter gekomen tot een afspraak tussen schuldenaren en schuldeisers die leidt tot het afbetalen van een deel van de schuld en kwijtschelding van het restant.

Voor mensen die afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering is het oplossen van een problematische schuldsituatie veelal een voorwaarde om weer aan het werk te kunnen gaan. Immers, zolang die situatie niet op een of andere manier geregeld is, betekent gaan werken voor de betrokkenen dat zij er financieel niet op vooruit gaan omdat het meerdere vrijwel volledig naar de schuldeisers gaat. Daar komt nog bij dat de stress van schulden en armoede ertoe bijdraagt dat de oriëntatie van betrokkenen op de arbeidsmarkt en de eventuele kansen op werk, sterk beperkt wordt (zie o.a. Mullainathan & Shafir, 2013). Voor de potentiële werkgever betekent het dat deze een werknemer krijgt die vrijwel altijd te maken heeft met loonbeslag en waarvan bovendien bekend is dat hij gemiddeld een fors hoger ziekteverzuim heeft dan werknemers zonder schulden. Beide factoren verhogen de directe kosten

DOOR JORIE VAN DER LAAN (MSC) EN DR. ROELAND VAN GEUNS²

Roeland van Geuns is sinds 2012 lector Armoede en participatie aan de Hogeschool van Amsterdam waar hij leiding geeft aan een onderzoeksgroep van vijftien (docent-) onderzoekers die projecten uitvoeren op het terrein van schulden, armoede en re-integratie. De projecten hebben betrekking op zowel de vraag wie er in armoede leven en waarom dat het geval is als op de vraag hoe professionals deze mensen effectief kunnen ondersteunen en hoe projecten en interventies zo effectief mogelijk kunnen worden ingericht. De positie en behoeften van de betrokken burgers is daarbij altijd het uitgangspunt.

Jorien van der Laan werkt als senior onderzoek voor het lectoraat Armoede en Participatie van de Hogeschool van Amsterdam. Ze is een sociaal en gezondheidspsycholoog en is gespecialiseerd in motivatie processen en kwetsbare groepen.

¹ Dit artikel is gebaseerd op het onderzoek "Schuldenvrij: de weg naar werk?" (van der Laan & van Geuns, 2016)

² Beide auteurs zijn werkzaam bij het Amsterdams Kenniscentrum voor Maatschappelijke Innovatie van de Faculteit Maatschappij en Recht van de Hogeschool van Amsterdam.



en de onzekerheid voor de werkgever zodat deze liever voor een andere werknemer zal kiezen. Om de kansen op de arbeidsmarkt voor een bijstandsgerechtigde met schulden te vergroten lijkt het regelen van deze schulden dus een belangrijke voorwaarde.

Deze veronderstelling bracht ons ertoe de vraag te stellen of het toegelaten worden tot een minnelijke schuldregeling van bijstandsgerechtigden effect heeft op hun arbeidsmarktorientatie³. In dit artikel laten wij zien welk kwantitatief effect dat heeft binnen de uiteenlopende institutionele context van Amsterdam en Almere. Bovendien laten we zien hoe de betrokkenen het effect van toelating tot de schuldregeling zelf hebben ervaren en hoe dat van invloed is geweest op hun arbeidsmarktgedrag. We beginnen echter met een korte uiteenzetting van de feitelijke context die we onderzocht hebben.

Een minnelijke schuldregeling in Amsterdam of Almere

Het onderzoek is uitgevoerd onder bijstandsgerechtigden die zijn toegelaten tot een minnelijke schuldregeling in Almere en Amsterdam. De belangrijkste reden om deze beide gemeenten te kiezen was dat de vormen van schuld

‘In Amsterdam vindt schuldregelen plaats door het beschikbaar stellen van een krediet waarmee schulden gesaneerd kunnen worden’

regeling tussen beide gemeenten sterk van elkaar verschillen. Op voorhand gingen wij ervan uit dat dit verschil wellicht ook een uiteenlopend effect zou kunnen hebben op de bijstandsgerechtigden in beide gemeenten. Wij geven kort de belangrijkste verschillen weer.

In Almere is sprake van een zogenaamde minnelijke schuldbemiddeling. Dit is overigens de in veruit de meeste gemeenten toegepaste vorm van schuldregelen. De schuldhulpverleningsorganisatie heeft als taak te bezien of het mogelijk is om een deel van de openstaande vorderingen kwijt te schelden met instemming van alle schuldeisers. Wanneer dat mogelijk is, wordt een schuldregeling van drie jaar gestart. In die periode betaalt de schuldenaar een bedrag per maand af gelijk aan zijn maximale afloscapaciteit. De schuldenaar wordt verondersteld zich in te spannen zijn afloscapaciteit te ver-

groten zodat de schuldeisers zo veel mogelijk van hun openstaande vorderingen alsnog kunnen innen. Het voorafgaand aan de schuldregeling afgesproken bedrag is daarbij in beginsel het minimum. Wanneer de betrokkene drie jaar lang het afgesproken bedrag heeft afgelost, volgt ‘finale kwijting’: het restant van de schuld wordt kwijtgescholden en de schuldenaar is schuldenvrij. Wanneer de schuldenaar gedurende de drie jaar van de regeling niet aan zijn verplichtingen voldoet door bijvoorbeeld aflostermijnen te missen of nieuwe schulden te maken, wordt de regeling beëindigd en herleven de oorspronkelijke schulden. De uitvoerder van de schuldregeling ziet erop toe dat de schuldenaar zich aan de voorwaarden van de regeling houdt en of deze zich voldoende inspant om zijn afloscapaciteit te vergroten. Wanneer de schuldenaar daarin slaagt ko-

³ Er is voor gekozen alleen deelnemers aan het minnelijke traject mee te nemen in het onderzoek, omdat aard en duur van en eisen aan het wettelijke traject fundamenteel verschilt van het minnelijke traject. Ok kan niet uitgesloten worden dat de kenmerken van de groep schuldenaren die naar een wettelijke regeling gaan sterk verschilt van die die tot een minnelijke worden toegelaten. Het onderzoek zou door het includeren van deze nieuwe groep zo groot hebben moeten worden dat dat de mogelijkheden van het lectoraat ruimschoots zou hebben overtroffen.

men de extra inkomsten ten gunste van de schuldeisers.

In Amsterdam vindt schuldregelen plaats door het beschikbaar stellen van een krediet waarmee de schulden gesaneerd kunnen worden. Ook hier wordt door de uitvoerder van de schuldhulpverlening bezien of het mogelijk is met schuldeisers overeenstemming te bereiken over het bedrag waarmee zij als aflossing van de openstaande schulden genoeg willen nemen. Het betreft hier dus ook een minnelijk traject. Het grote verschil met de schuldbemiddeling is dat – wanneer de overeenstemming bereikt wordt – de Gemeentelijke Kredietbank Amsterdam (GKA) het desbetreffende bedrag als krediet beschikbaar stelt aan de schuldenaar om daarmee de schuldeisers in een keer te betalen. De schuldeisers boeken de rest van de schuld af en de relatie tussen de schuldeisers en de schuldenaren wordt beëindigd. De schuldenaar krijgt in plaats daarvan een relatie met de GKA als nieuwe, maar nu nog enige schuldeiser. De schuld is gereduceerd tot het bedrag waarmee de oorspronkelijke schuldeisers akkoord zijn gegaan ter aflossing van de schulden. De schuldenaar verplicht zich om het krediet in 36 maanden af te betalen. In tegenstelling tot de schuldbemiddeling zijn er geen andere voorwaarden ten aanzien van bijvoorbeeld het vergroten van de afloscapaciteit. Schuldenaren die tijdens de looptijd van de schuldregeling hogere inkomsten krijgen, mogen het meerdere zelf houden of desgewenst gebruiken hun krediet eerder af te lossen.

Samengevat ligt het grootste verschil tussen beide regelingen voor de schuldenaren in de bestemming van een eventueel hoger inkomen. In geval van een schuldbemiddeling gaan die naar de schuldeisers, terwijl bij een saneringskrediet de schuldenaar deze extra inkomsten zelf mag houden. De overeenkomst tussen beide regelingen is dat de schuldenaren – wanneer er niets aan hun inkomenspositie verandert – gedurende de looptijd van de regeling een besteedbaar inkomen hebben dat onder de geldende bijstandsnorm ligt en dat zij na drie jaar schuldenvrij zijn.

Resultaten

Wat zeggen de cijfers?

Op basis van bestanden met gegevens omtrent de bijstandsgeschiedenis en de schuldregeling van cliënten is nagegaan of en in welke mate mensen na de start van de schuldregeling uit de uitkering en naar werk stromen. In beide gemeenten werd tijdens de regeling in ongeveer een op de vijf gevallen de bijstandsuitkering beëindigd. De reden daarvoor was eveneens in beide gemeenten in ongeveer een derde van de gevallen het verwerven van een inkomen uit arbeid. In de gehele groep werd in Amsterdam in 8,6% van de gevallen de uitkering om die reden beëindigd tegenover 7,7% in Almere. Betaald werk was daarmee wel de belangrijkste reden van uitstroom uit de bijstand onder mensen met een schuldregeling, zowel in Amsterdam als Almere. De uitstroom naar werk was hiermee lager dan vanuit de totale bijstandspopulatie in Amsterdam (11,4%) en Almere (9,0%). Vergelijken we Amsterdam met Almere, dan zien we dat het percentage personen met een bijstandsuitkering ten tijde van de start van de regeling in Amsterdam (37,0%) significant hoger ligt dan in Almere (27,5%). Het percentage uitstromers uit de bijstand verschilt niet significant (Amsterdam 8,6% en Almere 7,7%).

Voor Amsterdam was het mogelijk iets preciezer te kijken naar de mensen die de uitkering verlieten. In vergelijking met de mensen die een bijstandsuitkering behielden, blijkt dat de groep uitstromers iets jonger is, een iets hoger opleidingsniveau heeft, iets minder lang van een uitkering afhankelijk is, minder vaak een ontheffing van de sollicitatieverplichting hebben en gemiddeld op een hogere trede van de participatieladder staan.

Wat zeggen de schuldenaren zelf?

Om zicht te kunnen krijgen op de achtergronden en motieven van de schuldenaren die wel en juist niet uit de uitkering naar werk 'stroomden' hebben we

in totaal met 27 bijstandsgerechtigden uit beide gemeenten interviews gehouden. We spraken met negen mensen met betaald werk en achttien zonder.

Minder druk op bandbreedte

In vrijwel alle gevallen bleek dat de respondenten na de start van de schuldregeling meer rust en ruimte in hun hoofd kregen en minder last hadden van psychische en lichamelijke klachten (zoals stress, slaapproblemen, spierpijn, depressieve gevoelens).

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.

Een mogelijke verklaring voor deze bevindingen is te vinden in Schaarste (Mullainathan & Shafir, 2014). Volgens de auteurs leidt financiële schaarste tot vermindering van cognitieve bandbreedte. Dat wil zeggen, mensen kunnen minder informatie verwerken wanneer zij langdurig kampen met een financieel tekort. Zij kunnen dan last krijgen van een tunnelvisie, hun aandacht gaat volledig uit naar het urgente financiële probleem. Daardoor blijft er geen ruimte meer over voor andere taken en gedachten die aandacht vragen. In eerste instantie is dit proces nuttig, de focus ligt op het op te lossen probleem. Maar op de lange termijn levert het problemen op, wanneer men zich niet meer kan concentreren op andere uitdagingen of zelfs alledaagse klusjes. Volgens deze theorie bieden programma's die bandbreedte vrijmaken de meeste steun aan mensen die schaarste ervaren. De voorzichtige conclusie is dat een schuldregeling die (een deel van) de financiële problemen wegneemt wellicht bijdraagt aan het vergroten van deze bandbreedte⁴.

Gemotiveerd voor werk

Zijn deelnemers wanneer er weer meer cognitieve bandbreedte ontstaat door een schuldregeling vervolgens ook meer gemotiveerd en beter in staat om te zoeken naar werk en vervolgens te gaan werken? Uit de interviews bleek dat de deelnemers overwegend intrinsiek gemotiveerd waren, dat wil zeggen dat zij zochten naar werk omdat het werk zelf hun plezier en bevrediging zou geven (Deci & Ryan, 1985). Zowel uit de antwoorden uit de gestructureerde vragenlijst als uit de eigen woorden van de deelnemers blijkt dat zij voornamelijk gemotiveerd zijn door aspecten van het werk zelf, zoals de sociale contacten en die zij hiermee opdoen, de structuur die zij hiermee in de dag aanbrengen en de mogelijkheden voor zelfontplooiing die het biedt. Streven naar doelen vanuit intrinsieke motivatie

'Zou jij mij inhuren voor weet ik veel wat? Natuurlijk niet, want ik ben veel te duur dus dat kan ik vergeten'

heeft meer kans van slagen én maakt mensen gelukkiger (Deci & Ryan, 2012).

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.

Belemmeringen vallen niet weg

De meest voorkomende belemmeringen bij het zoeken naar werk en/of werken waren lichamelijke pijn, vermoeidheid, een gebrek aan concentratie, sombere of angstige gevoelens. Uit onderzoek in binnen- en buitenland blijkt ook dat psychische en lichamelijke klachten sterk samenhangen met schulden (Brown, Taylor & Price, 2005). 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? Wij zagen 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 belemmering een rol: een gebrek aan kennis en/of vaardigheden. Hoewel deelnemers dus minder klachten hadden en veelal ge-

motiveerd 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

Ten slotte vroegen wij ons af of vooraf afrekenen, zoals dat gebeurt in Amsterdam, iets oplevert ten opzichte van achteraf afrekenen, zoals in Almere. Uit de interviews blijkt – net als uit de kwantitatieve analyses – geen duidelijk verschil tussen de gemeentes Amsterdam en Almere in de motivatie van mensen om weer te gaan werken. Een van de veronderstellingen die ten grondslag ligt aan de keuze voor een schuldanering vooraf in plaats van achteraf is dat dit een incentive oplevert voor bijstandsgerechtigden om weer aan het werk te gaan. Achtergrond voor deze veronderstelling is dat de extra inkomsten uit werk niet aangewend hoeven te worden om de schulden af te lossen; de schuldenaar mag ze houden. In de interviews hebben wij geen aanwijzingen gevonden voor de hypothese dat vooraf afrekenen (zoals in Amsterdam) een sterkere motivatie oplevert voor het zoeken naar werk dan achteraf afrekenen (zoals in Almere).

Een alternatieve hypothese is dat men-

⁴ Dit overigens in tegenstelling tot programma's die juist meer cognitieve bandbreedte vragen, zoals een budgetcursus.

sen die 'in een schuldregeling zitten' moeite 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 kan anders zijn. In dit geval zou het vooraf of achteraf afrekenen niet veel uitmaken: mensen zouden proberen veranderingen in hun financiële situatie te voorkomen omdat die – in hun beleving – te veel risico's met zich meebrengen, ook al ze er meer geld aan kunnen overhouden. Uit de interviews bleek dat deelnemers 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.

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.

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 (Kahneman, 2012). 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 schuldregeling. Ook zou de schuldhulpverlener in schuldregelingen afspraken kunnen opnemen over tijdelijke terugloop van het inkomen bij het aangaan van een dienstverband. Ten slotte verdient de mogelijkheid van de garantie van een minimale bijstandsuitkering voor de loop van de schuldregeling 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.

Tot slot

De belangrijkste bevindingen uit dit onderzoek zijn dat enerzijds dat instroom in een schuldregeling niet leidt tot een veel sterkere arbeidsmarktorientatie van bijstandsgerechtigden of een grotere uitstroom uit de bijstand en anderzijds dat er nauwelijks verschil is in uitstroom naar werk uit de bijstand tussen deelnemers aan schuldbemiddeling en schuldsanering. In beide situaties vinden relatief weinig mensen werk. Om dat te bevorderen zou ingezet kunnen worden op een specifiek op deze situatie en dit moment gerichte intensivering van de begeleiding naar werk van deze groep.

De resultaten tonen dat mensen die 'in een schuldregeling zitten' gemotiveerd zijn om te gaan werken en meer breedte ervaren, maar wel moeite hebben met eventuele veranderingen in hun financiële situatie. Die veranderingen worden ervaren als een potentiële bedreiging voor het kunnen voortzetten van de schuldenregeling; inkomensonzekerheid wordt ervaren als een risico op nieuwe schulden. Uitstroom naar werk kan wellicht bevorderd worden door begeleiding meer te richten op het verminderen van de ervaren risico's van en kans op inkomensonzekerheid en tegelijkertijd op het vergroten van de beleving van de voordelen van weer gaan werken ■

Referenties

- Brown, S., Taylor, K., & Price, S. W. (2005). Debt and distress: Evaluating the psychological cost of credit. *Journal of Economic Psychology*, 26(5), 642-663.
- Deci, E. L., & Ryan, R. M. (2012). Motivation, personality, and development within embedded social contexts: An overview of self-determination theory. In R. M. Ryan (Ed.), *The Oxford Handbook of Human Motivation* (pp. 85-107). Oxford, Verenigd Koninkrijk: Oxford University Press.
- Jungmann, N, e.a. (2015) *Onoplosbare schuldsituaties*. Utrecht: Hogeschool Utrecht/Tilburg: NVVK.
- Kahneman, D. (2012). *Ons feilbare denken*. Business Contact.
- Laan, J. van der & R.C. van Geuns (2016) *Schuldenvrij: de weg naar werk? Een onderzoek naar de vraag wat het volgen van een schuldregeling doet met het zoeken en vinden van werk*. Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam.
- Panteia (2015). *Huishoudens in de rode cijfers 2015. Over schulden van Nederlandse huishoudens en preventiemogelijkheden*. Verkregen van Panteia website: <http://www.panteia.nl/Nieuwsoverzicht-Panteia/Huishoudens%20in%20de%20rode%20cijfers#.VvJYk-IrK00>.
- Mullainathan, S. & E. Shafir (2013) *Schaarste. Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen*. Amsterdam: Maven Publishing.