

UIT DE SCHULDEN, AAN HET WERK?

DOOR DR. ROELAND VAN GEUNS EN
JORIEN VAN DER LAAN (MSC)

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 onderzoeker 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.

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 dat dit

HOE TE BEVORDEREN DAT UITKERINGSGERECHTIGDEN IN EEN SCHULDREGELING GAAN WERKEN?

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 werk gerichte coaching en/of training moeten krijgen.

Wat is het probleem?

Hoe lager het huishoudinkomen, des te groter is de kans op het ontwikkelen van schulden. Hoewel veel meer factoren van invloed zijn op het ontstaan van schulden is een laag inkomen vermoedelijk wel de grootste risicofactor. Dat we onder mensen met schulden en in een schuldregeling een oververtegenwoordiging van bijstandsgerechtigden zien zal dan ook niemand verbazen. Van alle mensen die zich bij de schuldhelpverlening melden ontvangt ruim 30% een bijstandsuitkering. Over het aandeel bijstandsgerechtigden onder de mensen die zijn toegelaten tot een

schuldenregeling zijn landelijk 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 respectievelijk 28% was (Laan, van der & van Geuns, 2016). Over mensen die zijn toegelaten tot de WSNP rapporteert Bureau WSNP dat 25% van de mensen die alleen een WSNP-bewindvoerder hebben, een bijstandsuitkering ontvangen. Van de mensen die 'in de WSNP zitten' én onder beschermingsbewind staan, ontvangt 35% bijstand. Bureau WSNP geeft geen gewogen gemiddelde, maar vermoedelijk ligt dat ergens rond de 26-27%.

Om voor deze groepen het risico op het – opnieuw – ontstaan van schulden te verminderen is het vergroten van het huishoudinkomen een belangrijke en wellicht zelfs noodzakelijke voorwaarde. De enige twee reële manieren om het inkomen te verhogen zijn voor bijstandsgerechtigden een inkomen uit



betaald werk verwerven of een huishouden vormen met iemand die een hoger inkomen heeft. Tot voor kort was er geen enkel inzicht in de mate waarin bijstandsgerechtigden na toelating tot zijn tot een schuldregeling erin slaagden (weer) betaald werk te vinden. Om in deze kennislacune te voorzien heeft het lectoraat Armoede en Participatie van de Hogeschool van Amsterdam twee onderzoeken gedaan naar de mate waarin mensen na toelating tot een minnelijke of wettelijke schuldregeling erin slaagden betaald werk te verwerven. In de eerste editie van Zelf lieten wij zien dat na instroom in een minnelijke schuldregeling bijstandsgerechtigden slechts bij grote uitzondering betaald werk verwerven. Omdat de WSNP bijstandsgerechtigden verplicht zijn om alles te doen wat in hun mogelijkheden ligt om een zo hoog mogelijk inkomen te verwerven, zou dat tot de verwachting kunnen leiden dat de uitstroom van mensen in de WSNP uit de bijstand groter zou zijn dan onder de deelnemers aan een minnelijk traject. Na een korte samenvatting van de resultaten van het eerste onderzoek naar de minnelijke regeling en een presentatie van nieuwe resultaten van het onderzoek onder WSNP'ers trekken wij in dit artikel enkele overkoepelende conclusies en komen we met suggesties voor een nieuwe uitvoeringspraktijk.

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

Uitstroom uit de bijstand bij minnelijke schuldregeling

Wij voerden onderzoek uit in Amsterdam en Almere en in beide steden is de uitstroom van bijstandsgerechtigden naar betaald werk na toelating tot de minnelijke schuldregeling minder dan 10%. Daarmee is de uitstroom naar werk lager dan onder bijstandsgerechtigden in het algemeen. Er is bovendien hoegenaamd geen verschil in de uitstroom naar werk tussen Amsterdam en Almere, terwijl de schuldregeling wel fundamenteel van elkaar verschilt. Amsterdam hanteert standaard een schuldregeling door verstrekking van een saneringskrediet zodat schuldeisers direct hun geld krijgen en de schuldenaar slechts een schuldeiser overhoudt: de gemeente. Almere past de meer gebruikelijke methodiek toe van een minnelijke schuldregeling waarbij finale kwijting pas aan het einde van de schuldregelperiode van drie jaar plaats vindt. Tussentijdse beëindiging van de schuld-

regeling leidt tot herleving van alle oorspronkelijke schulden bij de oorspronkelijke schuldeisers. Hoewel er op basis van de verschillen tussen de regelingen en de gevolgen daarvan voor de schuldenaren een verschillende uitkomst verwacht had kunnen worden, vonden wij dat niet. De grotere zekerheid die schuldenaren in Amsterdam krijgen doordat de sanering van de schulden aan het begin van de schuldregelperiode plaats vindt, leidt niet tot een ander gedrag richting arbeidsmarkt.

In de interviews met Amsterdamse en Almeerse bijstandsgerechtigden die werden toegelaten tot de schuldregeling, wordt dit beeld bevestigd. De redenen om wel of niet naar werk te gaan zoeken zijn in beide steden vergelijkbaar. Voorop staat dat de grote meerderheid van de geïnterviewden gemotiveerd is om te gaan werken. Zowel de sociale als de financiële voordelen worden daarbij genoemd. Tevens

geven veruit de meeste respondenten aan dat toelating tot de schuldregeling rust en ruimte geeft. Er valt veel druk van hen af. Dat de meeste mensen uiteindelijk toch niet naar werk gaan zoeken heeft te maken met onzekerheid over zowel het zoeken naar werk als over de mogelijkheden en kansen op de arbeidsmarkt. Respondenten zijn op zoek naar structuur in hun leven, maar weten eigenlijk niet goed hoe dat aan te pakken en zeker niet hoe naar werk te zoeken en naar welk werk. Respondenten geven ook aan dat ze onzeker zijn over hun schuldenregeling en lijken daardoor risicomijdend te worden: wat als veranderingen in mijn inkomen leidt tot nieuwe schulden? Een vrij grote groep respondenten geeft bovendien aan dat zij te maken hebben met gezondheidsbelemmeringen, zowel fysiek als psychosociaal. Zij voelen zich dus verminderd/niet in staat (weer) te gaan werken.

Op basis van dit eerste onderzoek concluderen we dat toelating tot een minnelijke schuldregeling voor bijstandsgerechtigden weliswaar voelt als een moment van verandering (geen druk en stress meer) en bijstandsgerechtigden willen in meerderheid ook wel weer gaan werken, maar in de praktijk slagen slechts weinigen erin werk te vinden. Ook wanneer betaald werk direct leidt tot een financiële verbetering van de eigen situatie zoals onder de Amsterdamse voorwaarden leidt dat niet tot een verhoogde uitstroom uit de bijstand. Betrokkenen hebben meer nodig om weer aan het werk te gaan dan zekerheid rondom de schulden, psychische rust en het perspectief van een hoger inkomen. Anders geformuleerd: deze veranderingen leiden niet automatisch tot een aanpassing van het werkzoekgedrag.

Uitstroom uit bijstand na toelating tot WSNP

Omdat het niet mogelijk blijkt om voor alle mensen met problematische schulden een minnelijke schuldregeling tot stand te brengen, doet een deel van hen een beroep op de WSNP. Welk deel dat is, weten we eigenlijk niet precies. Wel weten we hoeveel mensen er jaar-

lijks door de rechter worden toegelaten tot de WSNP. In 2015 waren dat ruim 11.000 mensen (65% van de ingediende verzoeken) (WSNP Monitor, 2015). Dit is hoogstwaarschijnlijk aanzienlijk minder dan het aantal minnelijke regelingen dat tot stand komt. Dit laatste wordt door Jungmann en Kruis voor 2014 geschat op 28.500 minnelijke regelingen¹. Hiervoor zagen we al dat ruim een kwart van de mensen die tot de WSNP zijn toegelaten een bijstandsuitkering ontvingen op moment van toekenning. Omdat geen landelijke cijfers bekend zijn over de mate waarin deze groep werk vond tijdens de wettelijke schuldsanering hebben wij daar dossieronderzoek naar gedaan bij een grote WSNP-bewindvoerder in Amsterdam. Dit brengt uiteraard beperkingen met zich mee voor de conclusies omdat we weten dat er vrij grote regionale verschillen zijn tussen zowel het aantal aanvragen als het aantal toekenningen WSNP (zie: WSNP Monitor 2015). Wij waren echter op voorhand vooral geïnteresseerd in het antwoord op de vraag of de andere voorwaarden van de WSNP (grote druk op het verwerven van

Wat als veranderingen in mijn inkomen leidt tot nieuwe schulden?

een zo hoog mogelijk inkomen) zou leiden tot een fundamenteel hogere uitstroom uit de bijstand. We vergelijken hieronder daarom de uitkomsten van het dossieronderzoek naar uitstroom

uit de bijstand onder personen toegelaten tot de WSNP in Amsterdam met die voor de mensen voor wie in Amsterdam een minnelijke schuldsanering tot stand kwam.

De onderzoekspopulatie waar wij naar gekeken hebben, bestond uit mensen die in 2013, 2014 en de eerste helft 2015 werden toegelaten tot de WSNP en onder bewind stonden bij Stichting CAV in Amsterdam. Het ging in totaal om 443 personen min of meer gelijkelijk verdeeld over de drie jaren. Van deze groep ontving 37,7% op moment van toelating tot de WSNP een bijstandsuitkering. Dit aandeel is dus vrijwel gelijk met het aandeel bijstandsgerechtigden onder de groep die in Amsterdam tot de minnelijke regeling werd toegelaten in dezelfde periode.² Bij de mensen die werden toegelaten tot de WSNP was de totale gemiddelde schuld die gesaneerd 'moest' worden aanzienlijk hoger dan bij de mensen voor wie een minnelijke regeling tot stand kwam: € 79.000 (mediaan € 43.000) tegen € 14.000. Vermoedelijk ligt de reden voor het niet tot stand komen van de minnelijke sanering bij de meerderheid van de eerste groep ook in de hoogte van de schuld. Zekerheid daaromtrent hebben we echter niet. De centrale vraag voor ons onderzoek was: hoeveel mensen stroomden gedurende de wettelijke sanering geheel of gedeeltelijk uit de bijstand en verkregen werk? Het blijkt dat onder de WSNP-groep voor een aanzienlijk kleinere groep de bijstandsverstrekking werd beëindigd wegens werk aanvaarding dan voor de groep die in een minnelijk traject 'zat': gemiddeld 3,6% van de hele WSNP-groep tegenover 8,6% binnen de 'minnelijke groep'. Wanneer we de mensen voor wie de bijstandsuitkering verlaagd werd wegens werk aanvaarding meenemen dan stijgt de (gedeeltelijk) uitstroom uit de bijstand onder de WSNP-groep naar 12%. Daar staat echter tegenover dat voor een deel van deze groep de bijstandsuitkering ook weer verhoogd werd wegens beëindiging van het werk: 2,4%. Verdisconteren we dit in de cijfers dan zien we dat er eigenlijk geen verschil is tussen de WSNP- en de minnelijke groep.

¹Harde landelijke cijfers over het aantal minnelijke regelingen zijn helaas niet beschikbaar.

²Op grond hiervan moeten we in ieder geval vraagtekens plaatsen bij het idee dat bij crediteuren en soms schuldhulpverleners leeft dat crediteuren beter af zijn wanneer bijstandsgerechtigden in de WSNP 'zitten' omdat daarmee het bedrag dat zij nog zouden terug kunnen krijgen hoger zou uitvallen. De hier gepresenteerde cijfers wijzen niet in die richting.

Parallel aan het door het lectoraat uitgevoerde dossieronderzoek heeft een student Toegepaste Psychologie van de Hogeschool van Amsterdam op ons verzoek in het kader van zijn afstudeeronderzoek een aantal bijstandsgerechtigden die zijn toegelaten tot de WSNP geïnterviewd. Doel was vooral na te gaan of zij anders tegenover werk zoeken en gaan werken staan dan de in het eerdere onderzoek geïnterviewden. In totaal zijn zeven mensen geïnterviewd. Uit de interviews kwam ongeveer hetzelfde beeld naar voren als uit de interviews met de minnelijke groep. De meerderheid van de respondenten ervoer rust als gevolg van de start van de WSNP, hoewel sommigen aangaven dat de rust er zeker nog niet was mede vanwege de verplichtingen vanuit de WSNP. Alle respondenten waren vanuit zichzelf gemotiveerd om te gaan werken, en zeker niet alleen vanwege de WSNP-verplichtingen daaromtrent. De conclusie van het afstudeeronderzoek luidde:

Het overgrote deel van de respondenten kan ingedeeld worden onder autonome motivatie. De motivatie voor het zoeken van een baan was aanwezig onder de respondenten, twee respondenten solliciteerden bijvoorbeeld meer dan het minimum van de sollicitatieplicht. In het licht van de zelfdeterminatietheorie ontbrak het de respondenten voornamelijk aan een gevoel van competentie en verbondenheid (Lugt, van der, 2016).

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 aanvaardt 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.

De eerste conclusie geeft geen onderbouwing voor de gedachte die volgens schuldhulpverleners in het minnelijk traject bij een deel van de crediteuren leeft

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 weigeren 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 schuldensituatie en daarmee rust te geven en anderzijds weer aan het werk te kunnen gaan. Dit geldt voor zowel deelnemers aan een schuldbemiddeling als schuldenaren die een saneringskrediet toegekend hebben gekregen: de uitstroom naar werk was vanuit beide groepen vrijwel gelijk. In de laatste paragraaf van deze bijdrage presenteren wij twee alternatieven voor de op dit moment meest gangbare vormen van begeleiding en ondersteuning.

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 met inzet van een saneringskrediet.

Ten tweede zouden bijstandsgerechtigde schuldenaren direct na toekennen van een dergelijke schuldregeling werkgerichte coaching en/of training moeten krijgen. We zien namelijk dat de autonome uitstroom naar werk zeer klein is, maar dat de motivatie er bij velen wel is maar dat zij ondersteuning nodig hebben 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.



Samen met een aantal schuldeisers en een schuldhulpverleningsorganisatie of gemeente zouden we kunnen pionieren en met een experiment kunnen verkennen of deze aanpak succesvoller is dan de huidige aanpak. Hiervoor zou een groep van ongeveer 50-100 personen voor wie de betrokken schuldeisers normaal gesproken een minnelijke schuldregeling afwijzen, geselecteerd worden bij wie de schuldeisers nu wel instemmen met de minnelijke regeling. De betrokken gemeente zou in die gevallen een saneringskrediet beschikbaar moeten stellen. De groep wordt random geselecteerd zodat er geen cherry picking door de schuldeisers kan plaatsvinden.

De helft van hen zou vervolgens extra begeleid/gecoacht moeten worden gericht op terugkeer naar de arbeidsmarkt direct na de start van de schuldregeling, terwijl de andere helft geen extra ondersteuning zou moeten ontvangen. De begeleiding/coaching zou kunnen bestaan uit ondersteuning bij het ontwikkelen 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.

Opbrengst

De hierboven beschreven aanpak en het experiment zouden aanzienlijke voordelen hebben voor de alle betrokken partijen. Zo'n experiment zou, als het goed wordt uitgevoerd, kunnen laten zien of een minnelijke regeling met inzet van een saneringskrediet inderdaad eerder tot werkzoekend gedrag en baansucces leidt dan een reguliere minnelijke schuldbemiddeling of een WSNP traject. Een vergelijkbaar experiment met de WSNP (sanering vooraf) is binnen de huidige wettelijke context niet mogelijk. Wel zou geëxperimenteerd kunnen worden met meer coaching voor de bijstandsgerechtigde binnen de WSNP. Daarvoor is alleen extra budget nodig. De WSNP-bewindvoerder is hiervoor niet geëquipeerd en heeft daarvoor ook onvoldoende budget beschikbaar.

Een experiment kan ook duidelijkheid

geven over de vraag of een minnelijke regeling alleen voldoende is, of dat daarbij aanvullende ondersteuning noodzakelijk is. Op deze manier kan op een relatief simpele manier met een kleinschalig experiment gezocht worden naar een vernieuwende aanpak van schulden die leidt tot een duurzame oplossing. Eventueel kan parallel dus ook een experiment in de WSNP met alleen meer coaching op arbeidsmarkt-re-integratie worden opgezet.

Sneller akkoord gaan met een schuldregeling voor bijstandsgerechtigden en deze de vorm van een saneringskrediet te geven heeft voor alle partijen voordelen:

- Voor de **schuldeiser** zijn de voordelen dat deze eerder duidelijkheid heeft over wat nog terugbetaald gaat worden en – in geval van een saneringskrediet – het geld ook veel eerder 'binnen' is. De na instemming met de regeling openstaande vordering komt dus zeker en meteen binnen. Het door veel schuldeisers gepercipieerde nadeel dat dan niet geprofitteerd wordt van eventuele inkomensgroei blijkt bij bijstandsgerechtigden verwaarloosbaar klein te zijn. Slechts enkelen gaan immers aan het werk.
- Voor de **schuldenaar** is de duidelijkheid omtrent hoogte nog terug te betalen schuld en de minimalisering van het risico om een keer een aflossingstermijn te moeten missen als gevolg van een 'ongeluk', een belangrijk voordeel.
- Voor de **overheid/samenleving** is het voordeel dat de uitvoeringskosten uiteindelijk vermoedelijk lager zijn. De kosten van de investering nodig voor het toekennen van saneringskredieten zijn relatief beperkt.

Als hiermee meer bijstandsgerechtigden vanuit een dergelijke schuldregeling gaan werken, levert ook dat betrokkenen, schuldeisers, uitkeringsverstrekker (veelal de gemeente) en de samenleving veel op.

Literatuur

Combrink-Kuiters, L, S.L. Peters & C. Verkleij (2016) Monitor WSNP. Twaalfde meting over het jaar 2015. Utrecht/Den Haag (Raad voor Rechtsbijstand/CBS).

Jungmann, N & G. Kruis (2015) Het verhaal achter de cijfers. De doorstroming van de minnelijke schuldhulpverlening naar de wettelijke schuldsanering. Amsterdam (Regioplan).

Laan, J. van der & R. 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 betaald werk. Amsterdam (HvA, AKMI)

Lugt, R. Van der (2016) Onderweg naar werk. Een onderzoek naar de optimalisatie van arbeidsmarktparticipatie van schuldenaren onder de Wet Sanering Natuurlijke Personen met een bijstandsuitkering. Amsterdam (HvA).