

UWV

Kennisverslag

2016-6

Maurice Guiaux
Nadja Jungmann
Els Sol

WERKEN AAN HET OPLOSSEN VAN SCHULDEN

Hoe doen andere Europese landen dat?

Kenniscentrum UWV

Juni 2016

Het UWV Kennisverslag is te vinden op

<http://www.uwv.nl/kennis>

Voor vragen over de publicatie:

telefoon (020) 687 51 88 of (020) 687 54 89



Maurice Guiaux
Nadja Jungmann
Els Sol

**UWV-aanpak
financiële
problemen en
re-integratie in lijn
met wat er elders
in Europa gebeurt.
Variatie biedt kans
om komende jaren
van verschillen te
leren.**

Werken aan het oplossen van schulden

Samenvatting

Schulden kunnen voor werkzoekenden een belemmering vormen om aan werk te komen. Dit blijkt uit onderzoek van UWV. Om voor dit probleem een passende aanpak te ontwikkelen heeft UWV onderzoek gedaan naar hoe andere Europese landen omgaan met de samenhang tussen financiële problematiek en arbeidstoeleiding¹. Een quickscan heeft tot de volgende inzichten geleid:

- In lang niet alle EU-landen hebben uitvoeringsinstellingen op het gebied van werk en inkomen een goed beeld van de schuldenproblematiek bij uitkeringsgerechtigden. Slechts 4 van de 20 ondervraagde landen kunnen de omvang van het probleem becijferen.
- Over samenloop van schuldhulpverlening en uitkeringen is meer bekend. In 7 van de 13 ondervraagde landen is bekend hoe vaak deze vorm van samenloop voorkomt.
- De meeste publieke uitvoerders op het gebied van werkgelegenheid en uitkeringen (PES) erkennen schulden als een belemmering voor re-integratie naar werk, behalve Noorwegen, Zweden, Cyprus en Litouwen. Maar een integrale aanpak van re-integratie en schuldhulpverlening maakt in lang niet alle landen deel uit van het armoedebeleid.
- Op Europees niveau is vrijwel niets bekend over de effecten van de verschillende strategieën die de verschillende landen gebruiken. Er moet veel meer aandacht komen voor onderzoek naar de effectiviteit van de verschillende strategieën.
- De aanpak van UWV, gericht op informeren, signaleren en verwijzen van mensen met financiële problemen, is in lijn met wat er elders in Europa gebeurt. Op het gebied van preventie scoort UWV hoog in Europa.
- Enkele landen kennen een meer integrale aanpak van schulden en re-integratie naar werk. Die vereist een intensieve samenwerking tussen de verschillende organisaties die betrokken zijn bij schulden en re-integratie naar werk.
- Het belang van werk wordt bij de schuldhulpverlening in verschillende landen ook ingezien. In deze landen kan werk zoeken een voorwaarde voor toelating tot schuldsanering of kwijtschelding van de schulden zijn.

¹
UWV (2016). *UWV Kennisagenda 2016-2017*. Amsterdam. Zie: <http://www.uwv.nl/overuwv/kennis-cijfers-en-onderzoek/kennis-onderzoeken/uwv-kennisagenda-2016-2017.aspx>

2

Guiaux, M. & Houwing, H. (2015, augustus/september). Schuldenproblematiek onder uitkeringsgerechtigden. *Sociaal Bestek*, 77(4), 61-62.

3

Bureau Berenschot evalueert in opdracht van het ministerie van SZW de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Berenschot maakt onder meer een vergelijking met de nulmeting die de Inspectie SZW heeft uitgevoerd vóór de inwerkingtreding van de wet. Dit evaluatieonderzoek wordt voor 1 juli 2016 naar de Kamer gezonden.

Mogelijke rol UWV bij schulden?

UWV heeft de missie om, samen met partners in het veld van werk en inkomen, te bevorderen dat mensen uitstromen naar betaald werk. Uit eigen onderzoek blijkt dat schulden daarbij een belemmering vormen. Mensen met financiële problemen hebben meer moeite met het vinden van werk en een grotere kans op boetes en maatregelen². Ook naar aanleiding van die bevindingen heeft UWV geconcludeerd dat de organisatie een eigen rol heeft te spelen in de keten van schuldhulpverlening. In die keten vervullen gemeenten een sleutelrol. Sinds 1 juli 2012 dragen zij op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) de verantwoordelijkheid om burgers te voorzien van integrale schuldhulpverlening³. Door aansluiting te zoeken bij de gemeentelijke uitvoering van schuldhulpverlening wil UWV een bijdrage leveren aan de keten van organisaties die werkloze burgers ondersteuning biedt bij financiële problemen.

De bestrijding van armoede en schulden krijgt niet alleen in Nederland aandacht. Ook in Europees verband wordt er gezocht naar aanpakken die werken. Het is een van de speerpunten van de EU 2020-strategie. Het ligt daarom voor de hand dat er ook in andere Europese landen aandacht is voor de samenhang tussen schulden en uitstroom naar betaald werk van uitkeringsgerechtigden. Om na te gaan of er in andere landen aandacht is voor die samenhang en hoe die eruit ziet, heeft UWV laten onderzoeken hoe er bij de arbeidstoeleiding wordt omgegaan met schulden en in hoeverre er bij de aanpak van schulden aandacht is voor arbeidstoeleiding. Dit artikel gaat in op de belangrijkste resultaten van de uitgevoerde quickscan.

Box 1

4

Voor de re-integratie is dat dr. Els Sol. Zij is als senior onderzoeker verbonden aan het Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies (AIAS) van de Universiteit van Amsterdam. Voor de schuldhulpverlening is dat dr. Nadja Jungmann. Zij is lector schulden & incasso aan de Hogeschool Utrecht en zelfstandig adviseur.

5

De in het onderzoek gehanteerde Engelse term is public employment services ofwel PES.

6

Dank aan de medewerkers van het WAPES-secretariaat van wie de inspanningen bijgedragen hebben aan een hoog responspercentage.

Aanpak onderzoek

UWV heeft een korte Europese vergelijkende studie laten uitvoeren naar 2 vragen.

1 - Wat is er bekend over aandacht voor financiële problematiek van uitkeringsgerechtigden in de re-integratiepraktijk in andere Europese landen?

2 - In hoeverre speelt de verbinding tussen re-integratie enerzijds en schuldhulpverlening anderzijds een rol in de samenwerking tussen met UWV vergelijkbare organen en schuldhulpverlenende instanties in andere Europese landen?

Om deze vragen te beantwoorden hebben 2 Nederlandse experts een quickscan uitgevoerd⁴. De ene quickscan had betrekking op de wijze waarop er in de re-integratie wordt omgegaan met de

aanpak van schulden. De andere quickscan ging over de wijze waarop er in de systemen van schuldhulpverlening wordt omgegaan met uitstroom naar betaald werk. Voor beide quickscans is er een klein literatuur- en openbarebronnenonderzoek uitgevoerd. Voor de 'quickscan re-integratie' is er geïnventariseerd of er informatie over schulden en schuldhulpverlening is te vinden op de websites van publieke uitvoeringsinstellingen (uvi's)⁵. Vervolgens is er in de periode februari-april 2016 een korte enquête afgenomen onder het netwerk van de World Association of Public Employment Services (WAPES). Van de 26 benaderde re-integratie-experts hebben 20 een vragenlijst beantwoord of op een andere manier gereageerd⁶. Er is informatie verkregen uit de volgende landen: België, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Estland,

Finland, Hongarije, Italië, Kroatië, Litouwen, Luxemburg, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Tsjechië, en Zweden.

Voor de 'quickscan schuldhulpverlening' is het internationale netwerk rond grote schuldenlasten bij consumenten (consumer overindebtedness) van de Law and Society Association (LSA) bevestigd. Als er geen netwerklid of contactpersoon aanwezig was die de vragenlijst kon beantwoorden,

is aan andere leden in het netwerk om een andere contactpersoon gevraagd.

Van de 18 benaderde onderzoekers op het gebied van schuldhulpverlening hebben 13 een vragenlijst beantwoord of op een andere manier informatie aangeleverd. Er is informatie verkregen uit de volgende landen: België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Groot-Brittannië, Letland, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, Portugal, Spanje, Tsjechië en Zweden.

Schulden barrière voor re-integratie, maar omvang onbekend

Lang niet alle landen hebben een goed beeld van de schuldenproblematiek bij uitkeringsgerechtigden. Vaak ontbreken precieze cijfers. Toch geven bijna alle landen aan dat zij financiële problemen bij uitkeringsgerechtigden als een obstakel beschouwen voor de terugkeer naar werk van hun klanten. Alleen Cyprus, Litouwen, Zweden en Noorwegen zien dit probleem niet. Noorwegen geeft zelfs aan schulden als een extra prikkel te beschouwen voor werklozen om werk te zoeken. Net als Nederland beschouwen Estland, Hongarije en Duitsland schulden daarentegen als een ernstige barrière voor de terugkeer naar werk. Tsjechië en Oostenrijk noemen schulden zelfs 'een zeer ernstige barrière'. Er is niet altijd informatie beschikbaar over hoeveel mensen in de schuldhulpverlening een uitkering hebben. In de 7 landen die wel een cijfer noemden, varieert het percentage van mensen in de schuldhulpverlening (shv) met een uitkering tussen de 16% tot 60%. Nederland valt met 34% in de middenmoot (tabel 1). Soms is het hebben van werk zelfs een toelatingseis voor schuldhulpverlening, zoals in Denemarken. Met dergelijke eisen is het logisch dat er weinig mensen met een uitkering in de schuldhulpverlening zitten.

Tabel 1

	UITKERINGEN EN SCHULDEN IN EEN AANTAL EUROPESE LANDEN*	
	Klanten van uv's met schulden	Klanten van shv met uitkering
Nederland	10%	34%
Hongarije	10-15%	
Luxemburg	50%	
Slowakije	2-5%	
Groot-Brittannië		25-30%
Noorwegen		60%
Oostenrijk		42%
Portugal		58%
Tsjechië		16%
Zweden		17%

* Landen waarvan geen gegevens bekend zijn, zijn niet in de tabel opgenomen;

Lege cellen = geen gegevens bekend

2 problemen bij activering

Gevraagd naar de redenen waarom schulden een barrière voor re-integratie vormen, noemen veel van de landen enerzijds het ontbreken van een financiële prikkel om te gaan werken en anderzijds barrières bij werkgevers. De prikkel om te gaan werken ontbreekt vaak bij mensen met schulden omdat extra verdiensten ten goede komen aan de schuldeisers, bijvoorbeeld doordat er beslag wordt gelegd op het loon. Daar komt bij dat wanneer werkzoekenden met schulden werk vinden en er beslag wordt gelegd op het inkomen, werkgevers daar in de regel niet in mee kunnen of willen gaan.

Van aandacht voor schulden bij re-integratie ...

Het onderwerp financiële hulpverlening en schuldbemiddeling als onderdeel van de re-integratiestrategie blijkt bij uitvoeringsinstellingen een bekend thema te zijn. Het probleem wordt weliswaar onderkend, maar een effectieve aanpak ervan staat nog in de kinderschoenen. Een beperkt aantal landen heeft (nog) helemaal geen beleid op dit gebied of laat de schuldbemiddeling aan de markt over (Cyprus, Italië, Kroatië, Litouwen en Tsjechië). In de andere ondervraagde landen is er al langere tijd beleid of wordt sinds kort, zoals bij UWV in Nederland, nieuw beleid op dit gebied ontwikkeld. UWV heeft voor zichzelf 3 rollen benoemd, te weten:

- het signaleren van risico's op schulden en het informeren van uitkeringsgerechtigden over de inkomsterugval en inkomensverruimende maatregelen;
- het herkennen van schulden bij uitkeringsgerechtigden;
- het verwijzen naar schuldhulpverlening.

Deze rollen zien we ook terug in de strategieën van andere uitvoeringsinstellingen in Europa die beleid voeren ten aanzien van schulden als onderdeel van de re-integratiestrategie.

In de meeste van deze landen verschaffen de uitvoeringsinstellingen hun klanten in ieder geval informatie over maatregelen die klanten kunnen nemen bij inkomsterugval, zoals budgetteren, maar ook over het vinden van hulp bij schulden. Deze informatie kan op een website staan, maar kan ook worden gedeeld via een folder of een callcenter. Daarnaast verwijzen verschillende uitvoeringsinstellingen uitkeringsgerechtigden met schulden naar externe schuldhulpverlening. UWV kent bijvoorbeeld op het landelijke call center een team schuldhulpverlening dat klanten met kleine financiële problemen van informatie voorziet en klanten met grotere schulden verwijst naar schuldhulpverlening.

... tot samenwerking met schuldhulpverlening

In België, Duitsland, Estland en Oostenrijk is er sprake van (intensieve) samenwerking tussen uitvoeringsinstellingen en schuldhulpverleners. Deze samenwerking, waarbij schuldhulpverlening en re-integratie naar werk worden gecombineerd, duidt op een proactieve benadering van schulden. In Oostenrijk is deze benadering al 30 jaar geleden ingezet en daardoor sterk ontwikkeld; de uitvoeringsinstelling was toen initiator van servicecentra met een sterke, financiële dienstverlening. Tegenwoordig geeft de Oostenrijkse uitvoeringsinstelling preventieve informatie aan al haar klanten en verwijst ze klanten in financiële nood naar deze externe servicecentra. In België (Vlaanderen) en Duitsland kijken de uitvoeringsinstellingen niet alleen naar de schuldenlast, maar worden ook de context, het gedrag en de zelfredzaamheid van de schuldenaar in de aanpak betrokken. In Estland is de schuldhulpverlening in hoge mate geïntegreerd in de dienstverlening van de uitvoeringsinstelling. Daar biedt men klanten met schulden financiële hulp en schakelt men externe begeleiding in. Om te kunnen bepalen of klanten

externe hulp nodig hebben is de staf van de uitvoeringsinstelling geïnstrueerd over de doelen van schuldhulpverlening.

Effectiviteit niet onderzocht

De meeste van bovengenoemde ontwikkelingen zijn van tamelijk recente datum. Cijfers over het gebruik van voorzieningen zijn vaak niet beschikbaar. Hierdoor is er over de effectiviteit van de verschillende aanpakken nog niets te zeggen. Interessant in dit kader is Denemarken. De uitvoeringsinstelling in Denemarken laat onderzoeken hoe bij financiële problemen het best hulp verleend kan worden aan werkloze werkzoekenden met een bijstandsuitkering. Het betreft zowel onderzoek naar advisering aan werklozen die al veel schulden hebben als preventief financieel advies dat mensen kan helpen financieel zelfredzaam te opereren. In de periode 2015-2018 worden 6 pilotprojecten geëvalueerd waarbij zowel publieke arbeidsbureaus als private non-profitorganisaties betrokken zijn. Er zijn gemeenten met adviescentra die worden bemand door vrijwilligers (gepensioneerde bankmedewerkers); gemeenten die cursussen verzorgen waarin ook aandacht wordt geschonken aan financiën en schuldmanagement; gemeenten die afspraken met lokale banken hebben over het verlenen van schuldhulpadvies; en gemeenten die zelf schuldhulpadviseurs in dienst hebben van wie alle burgers gebruik kunnen maken. In 2019 worden resultaten van dit Deense onderzoek verwacht.

Box 2

Integraliteit in dienstverlening aan werkzoekenden met schulden

Voor de 'quickscan re-integratie' is een index ontwikkeld om de mate van integratie in te schatten van schuldhulpverleningsactiviteiten in de dienstverlening van de publieke uitvoeringsinstellingen. De index geeft de eigen inschatting van de uvi's zelf. Het land dat het verst is met de integratie van schuldhulpdienstverlening scoort het best op de index.

Voor elk land in de figuur is te zien hoe het scoorde op 4 aspecten, te weten:

- Schuldhulpverlening aan werkzoekenden
- Preventie van schulden bij werkzoekenden
- Begeleiding werkgevers met werknemers met schulden
- Scholing staf op het gebied van schuldhulpverlening

Voor elk aspect heeft de uvi op een schaal van 0-10 aangegeven in hoeverre de activiteiten integraal onderdeel zijn van

de dienstverlening aan werkzoekenden.

De maximaal mogelijke score is dus 40. Dit getal geeft de mate aan waarin activiteiten voor deze 4 schuldhulpverleningsaspecten deel uitmaken van de dienstverlening. Ook in de arbeidsvoorzieningsorganisatie die het hoogst scoort, Oostenrijk met 20, zijn de schuldhulpverleningsactiviteiten dus niet volledig geïntegreerd. In Oostenrijk en Estland zijn de uvi's wel het verst gevorderd met het integreren van schuldhulp aan werkzoekenden. De Oostenrijkse uvi, gevolgd door UWV in Nederland en Noorwegen, behalen de hoogste score op het gebied van preventie.

Uit de figuur hieronder kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- De integratie van schuldhulpverlening in de reguliere dienstverlening van de publieke arbeidsvoorzieningsorganisatie

staat in Europa nog in de kinderschoenen.
 - Landen leggen verschillende accenten.
 Noorwegen geeft aan relatief ver te zijn met de integratie van de begeleiding van werkgevers, Estland en Oostenrijk met de schuldhulpverlening aan werkzoekenden.

Figuur 1

INTEGRALITEIT DIENSTVERLENING BIJ UVI'S AAN WERKZOEKENDEN MET SCHULDEN



Werk zoeken als toelatingseis tot schuldhulpverlening ...

Zoals hierboven al vermeld is, levert het aanvaarden van nieuw of extra werk voor iemand met schulden vaak financieel weinig tot niets op, omdat de extra verdiensten ten goede komen aan de schuldeisers. Hierdoor ontbreekt de prikkel om werk te zoeken. Maar (meer) werk betekent vaak ook dat een groter deel van de schulden alsnog afbetaald kan worden. Daarom wordt in verschillende landen bij schuldhulpverlening druk uitgeoefend op werklozen om werk te zoeken. In Denemarken is de druk het grootst. Daar is het hebben van werk een toelatingseis voor schuldhulpverlening. Zolang een schuldenaar afhankelijk is van een uitkering wordt er daar überhaupt niet geprobeerd om tot een schuldregeling met de schuldeisers te komen. In Zweden kan het niet hebben van betaald werk soms een belemmering zijn om te worden toegelaten. In Nederland en Duitsland is een schuldenaar verplicht om actief naar werk te zoeken tijdens de schuldregeling. In Oostenrijk en Tsjechië moeten schuldenaren minimaal een deel van de schuldenlast terugbetalen (respectievelijk 10% en 30%), waardoor er een prikkel is om voldoende inkomen te genereren om die

terugbetaling te realiseren. In Frankrijk, België, Portugal en Spanje is de druk om werk te vinden minder formeel en komt die uit de uitvoeringsinstelling. In Spanje en Portugal hebben uitkeringsgerechtigden met schulden minder mogelijkheden om een baan te weigeren dan mensen die 'alleen' werkloos zijn. De vraag is echter welke vorm van druk de werkzoekende schuldenaren het meest prikkelt om werk te zoeken en tegelijkertijd bijdraagt aan het oplossen van de schulden.

... of als voorwaarde voor kwijtschelding van schulden

De druk om werk te vinden kan ook voortkomen uit het feit dat kwijtschelding van restschulden, oftewel het bereiken van een schone lei, afhankelijk is van hoe actief men naar werk gezocht heeft tijdens de schuldregeling. In Duitsland, Nederland, Frankrijk en Portugal is dat het geval. In Nederland en Noorwegen is er daarnaast ook nog een financiële prikkel om werk te aanvaarden. In die landen mogen schuldenaren namelijk een deel van de inkomsten uit werk houden. Zo mogen werkende schuldenaren in Nederland 100% van de voor hen geldende bijstandsnorm houden en de helft van incidenteel overwerk, terwijl niet-werkende schuldenaren 95% krijgen van de geldende bijstandsnorm. Andere positieve prikkels zijn we in het onderzoek niet tegengekomen. Wel is er melding gemaakt van een negatieve prikkel in Groot-Brittannië. Als het inkomen stijgt, kunnen mensen bepaalde financiële regelingen kwijtraken, waardoor er een prikkel is om niet te gaan werken.

Grote verschillen

De publieke uitvoeringsinstelling kent als basisfuncties activering (bemiddeling en arbeidstoeleiding) en uitkeringsverstrekking. Tussen EU-landen bestaat een grote variatie in de manier waarop ze deze 2 functies hebben georganiseerd. Variatie is ook zichtbaar in de wijze waarop EU-landen invulling geven aan schuldhulpverlening. Er zijn grote verschillen in onder meer de toelatingseisen voor schuldregelingen, de duur van die regelingen en de bedragen die mensen overhouden om van te leven. De antwoorden op de vraag hoe landen vanuit de re-integratie omgaan met de aanpak van schulden en vice versa zijn dus - niet al te verrassend - zeer verschillend. Er zijn verschillen in de mate waarin er belang wordt gehecht aan een integrale aanpak van re-integratie en schuldhulpverlening, in de wijze waarop er vanuit de re-integratie aandacht is voor de aanpak van schulden en in de wijze waarop er bij de aanpak van schulden actief wordt gestuurd op uitstroom naar betaald werk.

Ruimte voor meer aandacht en onderzoek

De 2 quickscans leveren vanuit Europees perspectief 2 overwegingen op. De eerste is dat er ruimte is om in meer landen aandacht te vragen voor de belemmerende werking van schulden voor de uitstroom naar betaald werk. Een integrale aanpak van re-integratie en schuldhulpverlening maakt in lang niet alle landen deel uit van het armoedebeleid. Betaald werk is de belangrijkste weg uit armoede. Door de belemmerende werking van de schuldenproblematiek weg te nemen, kan worden bijgedragen aan duurzame uitstroom naar betaald werk. De tweede overweging is dat de grote verschillen een interessante context vormen om op zoek te gaan naar de meest effectieve wijze om te voorzien in een integrale aanpak. Er is in de meeste landen niet veel (wetenschappelijke) kennis beschikbaar over de effectiviteit van de integrale aanpak. De quickscans hebben nauwelijks kennis opgeleverd over de effecten van aandacht voor schulden binnen re-integratie op uitstroom en/of de effecten van druk op re-integratie in stelsels van schuldhulpverlening. Om uit te werken wat de meest effectieve manier is om vanuit de re-integratie de aanpak

van schulden te bevorderen en andersom vanuit de schuldhulpverlening uitstroom naar betaald werk te bevorderen, zou in landen met verschillende werkwijzen in kaart gebracht moeten worden wat de lokale aanpak oplevert. Een dergelijke exercitie draagt eraan bij dat een integrale aanpak van schulden en re-integratie een volwaardig onderdeel gaat vormen van het Europese armoedebeleid.

Wat UWV hier nu van leert

Voor UWV zelf leveren de quickscans ook 2 inzichten op. Het belangrijkste inzicht is dat de uitkomsten van de quickscans het belang bevestigen van aandacht voor een integrale aanpak van re-integratie en schuldenproblematiek. De quickscans bevestigen dat UWV op goede gronden ondersteuning bij schuldenproblematiek agendeert als aandachtspunt. Een tweede relevant inzicht is dat UWV, hoewel er al eerste stappen zijn gezet om preventie van financiële problemen te integreren in de dienstverlening, ook nog mogelijkheden heeft om verder te gaan bij de aanpak van schulden. Zo heeft UWV het team schuldhulpverlening. Dit team informeert klanten die bellen met vragen over financiële problemen of schulden en verwijst ze indien nodig door naar hulpverlening. Verder ontwikkelt UWV nieuwe dienstverlening WW. Daarbij besteedt UWV ook aandacht aan het herkennen van schuldenproblematiek bij werkzoekenden en het verwijzen van werkzoekenden met ernstige schulden naar de juiste instanties. Curatie - te weten de aanpak van schulden - om uitstroom te bevorderen is een volgende punt van aandacht. Daarbij is het voor UWV van belang om lessen te leren van landen die het verst zijn met de integratie, zoals Oostenrijk en Estland. Een dergelijke aanpak vereist intensieve samenwerking tussen de verschillende organisaties die bij de re-integratie naar werk en schuldhulpverlening betrokken zijn.

