



Panteia

Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM



instituut gak



Schulden & Werk

Deelrapport I: Bijstandsgerechtigden met schulden

Dit onderzoek is mogelijk gemaakt door een subsidie van Instituut Gak te Hilversum.

Zie: www.instituutgak.nl.

R. Oomkens; M. Linssen; C. Akkermans; P. Vroonhof; R. van Geuns; P. de Klaver;
T. Geijsen; M. Tom.

Zoetermeer, 6 december 2018

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Panteia. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Panteia. Panteia aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with Panteia. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of Panteia. Panteia does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

Inhoudsopgave

Dankwoord	5
Samenvatting	7
1 Inleiding	17
1.1 Inleiding en onderzoeksvragen	17
1.2 Onderzoeksaanpak in het kort	18
1.3 Leeswijzer	18
2 Zicht op schuldenproblematiek (onder uitkeringsgerechtigden)	21
2.1 Omvang en aard schuldenproblematiek in Nederland	21
2.2 Oorzaken schuldenproblematiek	22
2.3 Effect van armoede en schulden op arbeidsparticipatie uitkeringsgerechtigden	24
2.4 Aanpak schuldenproblematiek	25
3 Omvang en oorzaak schuldenproblematiek onder bijstandsgerechtigden	31
3.1 Ontwikkeling schuldenproblematiek 2010-2015	31
3.2 Zicht op schulden met Mesis®	33
3.3 Conclusie	37
4 Mechanismen die arbeidsdeelname van bijstandsgerechtigden met schulden belemmeren	41
4.1 Te weinig zicht op schuldenproblematiek (bijstandsgerechtigden) binnen gemeente	41
4.2 Integraal werken komt onvoldoende van de grond: schuldhelpverlening en werk & inkomen veelal gescheiden werelden	43
4.3 Beperkte schuldsignalering vanuit Werk & Inkomen en beperkte kennis van schuldenproblematiek	47
4.4 Gebrek aan nazorg door schuldhelpverlening en Werk & Inkomen	49
4.5 Loont werken altijd voor iedereen?	50
4.6 Verandering in inkomen = instabiliteit in inkomenssituatie = meer stress	51
4.7 Stress en multiproblematiek onder bijstandsgerechtigden met schulden	52
4.8 Mensen met schulden trekken niet of te laat aan de bel	57
4.9 Aarzeling onder werkgevers om mensen met schulden aan te nemen	57
4.10 Conclusie	58
5 Arbeidsdeelname bijstandsgerechtigden met schulden bevorderen	61
5.1 Verenigen wereld van schuldhelpverlening en Werk & Inkomen: integrale aanpak	62
5.2 Kennis over schulden en signalering daarvan bij Werk & Inkomen verbeteren: training voor professionals	65
5.3 Schuldrust creëren voor start werktraject	67



5.4	Wegnemen zorgen van werkgevers: sociaal uitzendbureau gemeente	71
5.5	Nazorg verbeteren: werkwijzers nazorg voor professionals schuldhulpverlening en Werk & Inkomen	72

Bijlagen

Bijlage 1	Geraadpleegde bronnen	75
Bijlage 2	Onderzoeksverantwoording	77



Dankwoord

We danken al onze gesprekspartners en de gemeenten Almere, Haarlemmermeer, Midden-Groningen, Rotterdam, en Soest, waar we in het kader van dit onderzoek een casestudie mochten uitvoeren. We danken hen voor hun openheid, constructieve opstelling en inspiratie om samen met ons de belemmeringen voor arbeidsdeelname van bijstandsgerechtigden in kaart te brengen en samen na te denken over manieren om deze belemmeringen op te heffen. Daarnaast zijn wij de bijstandsgerechtigden zeer dankbaar door zich die zich openstelden om aan een interview mee te werken. Ook bedanken we de leden begeleidingscommissie voor hun kritische blik en bevologenheid bij het thema.

Uiteraard is een woord van dank op zijn plaats voor Instituut Gak, die dit onderzoek mogelijk heeft gemaakt door middel van een subsidie.



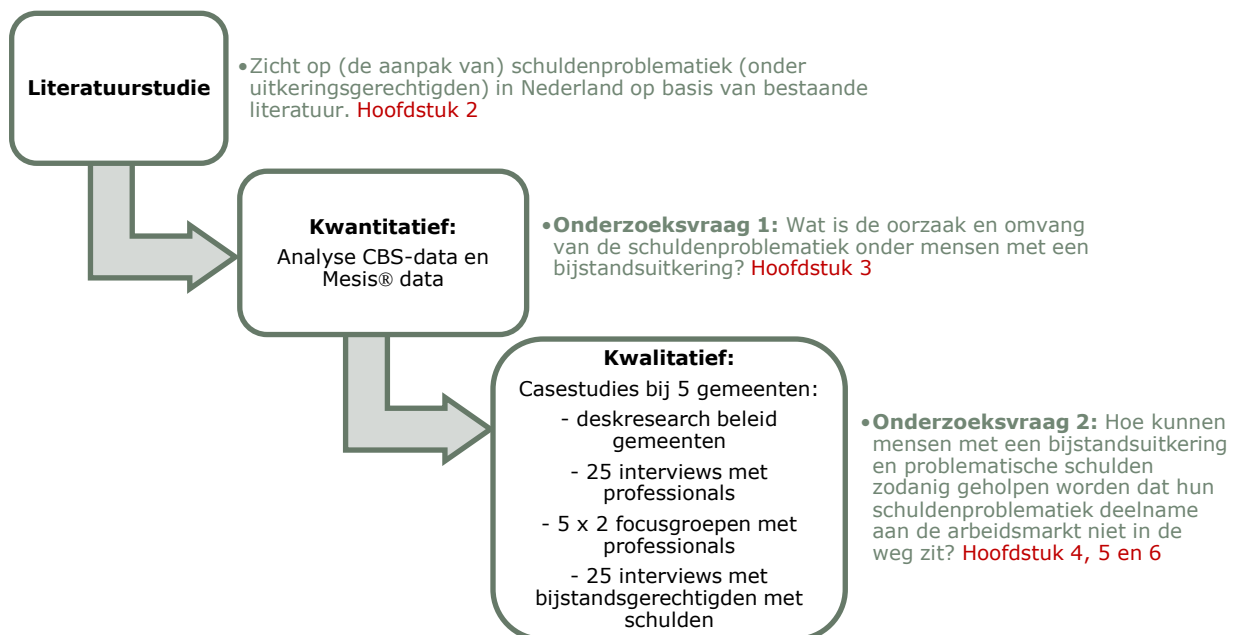


Samenvatting

Centrale onderzoeksvragen

1. *Wat is de oorzaak en omvang van de schuldenproblematiek onder mensen met een bijstandsuitkering?*
 2. *Hoe kunnen mensen met een bijstandsuitkering en problematische schulden zodanig geholpen worden dat hun schuldenproblematiek deelname aan de arbeidsmarkt niet in de weg zit?*
 - a. *Wat zijn de mechanismen die de arbeidsdeelname van bijstandsgerechtigden met schulden belemmeren en bevorderen?*
 - b. *Welke (nieuwe) tools hebben bijstandsgerechtigden nodig om hun arbeidsdeelname te bevorderen?*
 - c. *Welke (nieuwe) tools helpen uitvoerders bij gemeentelijke sociale diensten en schuldhulpverleningsorganisaties om de arbeidsdeelname van bijstandsgerechtigden met schulden te bevorderen?*
-

Onderzoeksopzet



Beantwoording onderzoeksvragen



Onderzoeksvraag 1: Wat is de oorzaak en omvang van de schuldenproblematiek onder mensen met een bijstandsuitkering?

Wanneer we de schuldenproblematiek onder bijstandsgerechtigden vergelijken met niet-bijstandsgerechtigden, komt een aantal zaken naar voren. Zo kan worden geconcludeerd dat er tussen 2010 en 2015 nauwelijks verschillen zijn in de aard en omvang van de schuldenproblematiek onder bijstandsgerechtigden. Dit betekent dat de extra inspanningen die gemeenten de afgelopen jaren hebben geleverd om schuldenproblematiek aan te pakken, er onvoldoende in hebben geresulteerd dat mensen met een bijstandsuitkering minder schulden hebben.

Wanneer we de vergelijking maken tussen bijstandsgerechtigden en niet-bijstandsgerechtigden zien we dat – op basis van data uit Mesis® – voor beide groepen de omvang van de schuld relatief groot is ($> € 20.000$) en dat de meeste schuldenaren een schuld voor een langere tijd hebben (> 2 jaar). Op basis van CBS-data blijkt echter dat mensen met een WWB-uitkering beduidend vaker moeilijk rond kunnen komen, betalingsachterstanden hebben, onvoldoende geld hebben voor verschillende uitgaven dan mensen zonder bijstandsuitkering, vaker spaarmiddelen moeten aanspreken, en vaker schulden moeten maken. Een logische verklaring voor het verschillende beeld dat de CBS-data in vergelijking met de Mesis®-data laten zien, is dat de CBS-data gaan over bijstandsgerechtigden en niet-bijstandsgerechtigden in het algemeen, terwijl de Mesis®-vragenlijst *alleen wordt ingevuld voor mensen die een beroep doen op schuldhulpverlening*. Dit kunnen zowel bijstandsgerechtigden als niet-bijstandsgerechtigden zijn.

In algemene zin kan worden geconcludeerd dat bijstandsgerechtigden vaker schulden hebben dan niet-bijstandsgerechtigden. Maar wanneer niet-bijstandsgerechtigden schulden hebben, verschillen zij in omvang en aard echter niet of nauwelijks van bijstandsgerechtigden. Zo zijn naast de hoogte en de duur van de schulden ook het soort schulden die mensen met en mensen zonder bijstandsuitkering hebben vergelijkbaar.

Onderzoeksvraag 2: Hoe kunnen mensen met een bijstandsuitkering en problematische schulden zodanig geholpen worden dat hun schuldenproblematiek deelname aan de arbeidsmarkt niet in de weg zit?

Het antwoord op onderzoeksvraag 2 wordt gevormd door de antwoorden op de volgende subvragen.





Onderzoeksvraag 2a: Wat zijn de mechanismen die de arbeidsdeelname van bijstandsgerechtigden met schulden belemmeren en bevorderen?

Belemmeringen op gemeentelijk vlak

- **Te weinig zicht op schuldenproblematiek (bij populatie bijstandsgerechtigden) binnen gemeente.**
 - Gemeenten hebben nauwelijks of geen zicht op de totale populatie van bijstandsgerechtigden met financiële problemen en de aard van de problematiek van deze doelgroep binnen hun gemeente.
 - Wanneer er een onvoldoende helder beeld is van de kenmerken van schuldenaren binnen een gemeente, is het moeilijker om maatwerk, en dus adequate en passende dienstverlening, te kunnen bieden.
 - Gemeenten zien bijstandsgerechtigden met schulden niet als specifieke doelgroep. Bij bijstandsgerechtigden – die worden geacht betaald werk te vinden – spelen echter wel degelijk specifieke uitdagingen die mogelijk een andere aanpak vergen.
- **Integraal werken komt onvoldoende van de grond: schuldhulpverlening en werk & inkomen veelal gescheiden werelden.**
 - In schuldhulpverlening(sbeleid) is Werk & Inkomen een opvallende afwezige in het rijtje van belangrijke ketenpartners.
 - Schuldhulpverlening en Werk & Inkomen komen veel dezelfde mensen tegen, maar in beleidsplannen en in de uitvoeringspraktijk zijn zij echter (te) vaak nog gescheiden werelden.
 - Uitvoeringsprofessionals gaan soms tegenstrijdig te werk als het gaat om hulp- en dienstverlening aan bijstandsgerechtigden met schulden. Het kan ook gebeuren dat er tegenstrijdige eisen worden gesteld aan klanten.
 - Gegevensuitwisseling tussen schuldhulpverlening en Werk & Inkomen gebeurt zeer beperkt. Met name wanneer de uitvoering van schuldhulpverlening is belegd bij een externe partij. Veel betrokkenen stellen dat privacyregels hier een belangrijke oorzaak van zijn.
- **Beperkte schuldsignalering vanuit Werk & Inkomen en beperkte kennis van schuldenproblematiek bij Werk & Inkomen.**
 - Consulents van Werk & Inkomen beschikken niet altijd over de tijd, kennis en de juiste uitvraaginstrumenten- en technieken om zicht te krijgen op eventuele schuldenproblematiek onder bijstandsgerechtigden in de caseload c.q. het klantenbestand. Hierdoor kunnen zij niet altijd tijdig en adequaat doorverwijzen naar schuldhulpverlening.
 - Er wordt onvoldoende nagegaan door Werk & Inkomen of mensen daadwerkelijk hulp hebben gezocht bij schuldhulpverlening. Ook wordt er, als iemand al langer in een traject bij Werk & Inkomen zit, onvoldoende nagevraagd na verloop van tijd hoe het ondertussen met iemands financiële situatie is.
 - Wetenschappelijke inzichten vanuit de sociaalpsychologie en neurowetenschappen over de impact van schaarste en stress op de cognitieve en mentale capaciteit van mensen zijn nog onvoldoende geland binnen Werk & Inkomen. Binnen schuldhulpverlening is men hier veelal wel mee bekend, maar deze wetenschappelijke inzichten zijn vaak niet verankerd in het schuldhulpverleningsbeleid.



- **Gebrek aan nazorg door schuldhulpverlening en Werk & Inkomen.**
 - Inkomen uit werk biedt niet altijd een oplossing voor de financiële zorgen en schulden. Dit geldt met name wanneer iemand door het extra inkomen net buiten allerlei regelingen valt. Veel mensen met problematische schulden zijn, zeker bij de werkhervatting vanuit de bijstand, aangewezen op flexibele arbeid. Zij hebben doorgaans te maken met inkomensschommelingen en moeten extra alert zijn op het correct doorgeven van inkomensgegevens aan Werk & Inkomen en tijdig bijstellen van het inkomen dat ze voor de toeslagen willen hanteren. Dat is voor veel mensen lastig, zij kunnen hierbij wel wat hulp gebruiken.

Belemmeringen op het vlak van bijstandsgerechtigden

- **Werken loont niet altijd voor bijstandsgerechtigden met schulden.**
 - Inkomen uit werk biedt niet altijd een oplossing voor de financiële zorgen en schulden. Dit geldt met name wanneer iemand door het extra inkomen net buiten allerlei regelingen valt.
 - Naar de mening van medewerkers van Werk & Inkomen, bestaat bij bijstandsgerechtigden het beeld dat alles wat extra verdiend wordt, automatisch naar de schuldeisers gaat. Hierdoor lonkt betaald werk niet.
- **Verandering in inkomen = instabiliteit in inkomenssituatie = meer stress.**
 - (Zeer) tijdelijk of onregelmatig werk betekent dat mensen in een financieel instabiele situatie terechtkomen. Deze onrust kan veel stress bij mensen teweeg brengen.
 - Als een uitkering tijdelijk wordt stopgezet omdat iemand kortdurig werk heeft, ontstaat er vaak een gat bij mensen. Juist wanneer mensen in een schuldhulpverleningstraject zitten, ontstaat het risico dat mensen hierdoor niet meer uitkomen met hun leefgeld en nieuwe schulden gaan maken. Eén van de betrokken gemeenten geeft aan dat zij de uitkering nog drie maanden laten doorlopen wanneer mensen op tijdelijke basis aan het werk gaan.
- **Stress en multiproblematiek onder bijstandsgerechtigden met schulden.**
 - Bijstandsgerechtigden met schulden zijn vaak niet 'arbeidsfit'. Dit komt deels doordat schulden onrust en daarmee stress veroorzaken. Maar uit interviews met bijstandsgerechtigden blijkt ook dat er relatief vaak sprake is van multiproblematiek onder bijstandsgerechtigden met schulden.
 - Wanneer er schuldrust is gecreëerd, betekent dit niet automatisch dat iemand arbeidsfit is.
 - Multiproblematiek wringt met het 'eigen kracht' principe. Beleid gaat nog te veel uit van de zelfredzaamheid van bijstandsgerechtigden met schulden.
- **Mensen met schulden trekken niet of te laat aan de bel (door verkeerde beelden over schuldhulpverlening).**
 - Bijstandsgerechtigden met schulden trekken vaak pas aan de bel als ze geen andere uitweg meer zien. Schulden zijn dan vaak al hoog opgelopen en er is sprake van veel stress. Dit belemmert arbeidsdeelname.
 - Schaamte over schulden vormt een belemmering voor bijstandsgerechtigde om hulp te vragen. Hierdoor blijven schulden, en hiermee gepaard gaande onrust en stress, bestaan. Hierdoor wordt arbeidsdeelname belemmerd.



Belemmeringen op het vlak van werkgevers

- **Aarzeling onder werkgevers om mensen met schulden aan te nemen.**
 - Ervaringen van werkgevers met werknemers met schulden, en beelden over werknemers met schulden, maken dat sommige werkgevers huiverig zijn om bijstandsgerechtigden met schulden aan te nemen. Dit belemmert de arbeidsdeelname van deze groep.
 - Deze aarzeling wordt minder bij werkgevers wanneer er schuldrust is gecreëerd.



Onderzoeksvraag 2b: *Welke (nieuwe) werkwijzen en aanpakken hebben bijstandsgerechtigden nodig om hun arbeidsdeelname te bevorderen?*

Bij aanvang van het onderzoek was de aanname dat er mogelijk bepaalde factoren zijn die de arbeidsdeelname van bijstandsgerechtigden met schulden belemmeren die binnen de beïnvloedingssfeer van bijstandsgerechtigden met schulden zelf liggen. Een tweede aanname was dat er verbetermogelijkheden zijn in de aanpak en werkwijzen die professionals hanteren om bijstandsgerechtigden met problematische schulden te helpen of dat bepaalde bewezen goede methoden en werkwijzen niet of onvoldoende worden benut.

Op basis van de onderzoeksresultaten zijn er echter nauwelijks signalen dat er factoren zijn die de arbeidsdeelname van bijstandsgerechtigden met schulden belemmeren die zij zelf (eenvoudig) kunnen beïnvloeden. Dit heeft grotendeels te maken met de aard van problematiek waar velen binnen de doelgroep mee te maken hebben. Zo spelen er bij velen naast schuldenproblematiek ook andere problemen, zoals gezondheidsproblemen en psychosociale problematiek. Daarnaast veroorzaken schulden, al dan niet in combinatie met andere problemen, veel onrust en stress bij mensen en vermindert dat bij velen de zelfredzaamheid. Concluderend kan worden gesteld dat de oplossingsrichtingen om arbeidsdeelname te bevorderen zich niet of nauwelijks binnen de beïnvloedingssfeer van bijstandsgerechtigden met schulden zelf bevinden. De aangedragen oplossingsrichtingen betreffen veelal werkwijzen en aanpakken die door gemeenten (schuldhulpverlening en Werk & Inkomen) kunnen worden toegepast. Mogelijk dat bepaalde instrumenten, zoals apps gericht op budgetbeheer, bepaalde doelgroepen kunnen ondersteunen. Dergelijke instrumenten zullen echter niet het verschil maken als het gaat om het bevorderen van arbeidsdeelname van bijstandsgerechtigden. Wat nog wel zou kunnen helpen is een bredere inzet van saneringskredieten in combinatie met budgetbeheer of beschermingsbewind. Via het saneringskrediet zijn schuldenaren betrekkelijk snel van hun oorspronkelijke schuldeisers af, waardoor schuldrust ontstaat en zij zich eerder kunnen richten op de re-integratie naar werk.





Onderzoeksvraag 2c: Welke (nieuwe) werkwijzen en aanpakken helpen uitvoerders bij gemeentelijke sociale diensten en schuldhulpverleningsorganisaties om de arbeidsdeelname van bijstandsgerechtigden met schulden te bevorderen?

Integrale aanpak intake bijstand en schuldhulpverlening

 <i>Wat is het?</i>	Simpele uitbreiding van de intake bij de aanvraag van een bijstandsuitkering, waarbij door middel van een korte signaleringsvragenlijst (zoals de financiële signaallijst van Mesis®) kan worden vastgesteld of iemand problematische schulden heeft.
 <i>Waar is het een oplossing voor?</i>	Het is een eenvoudig hulpmiddel voor professionals van Werk & Inkomen om gestructureerd te kunnen doorvragen over problematische schulden. Klanten kunnen dan adequaat en sneller worden verwezen naar de schuldhulpverlening.
 <i>Voor wie werkt het?</i>	Door deze aanpak versnelt en verbetert de toegang tot schuldhulpverlening. Het verbetert de kans dat problematische schulden sneller aan het licht komen bij mensen met een bijstandsuitkering die nog niet in beeld waren bij schuldhulpverlening.
 <i>Aandachtspunten gemeenten</i>	Deze aanpak moet worden geborgd door een procesafspraken in het werkproces voor de professionals van Werk & Inkomen.

Werkwijzer kennis en inzichten problematische schulden

 <i>Wat is het?</i>	Bijstandsgerechtigden realiseren zich zelf soms niet eens dat er bij hen sprake is van problematische schulden. Laat staan hoe lastig dit is te achterhalen in een intake bij Werk & Inkomen. Dit voorstel behelst de ontwikkeling van een werkwijzer ter verhoging van de kennis van de professionals bij Werk & Inkomen over het signaleren van problematische schulden en over wat deze schulden kunnen betekenen voor het gedrag van mensen met een bijstandsuitkering. Hiervoor is reeds een zeer bruikbaar boek als startpunt beschikbaar. ¹
 <i>Waar is het een oplossing voor?</i>	Een dergelijke werkwijzer levert een bijdrage aan de vermeerdering van kennis en empathisch vermogen van professionals van Werk & Inkomen. Hiermee kunnen zij beter en sneller problematische schulden bij mensen signaleren en beter geïnformeerd verwijzen naar de schuldhulpverlening.
 <i>Voor wie werkt het?</i>	Professionals bij Werk & Inkomen krijgen beter zicht op wat ze kunnen vragen aan- en verwachten van mensen met problematische schulden.
 <i>Aandachtspunten gemeenten</i>	Professionals van Werk & Inkomen zouden een training ² moeten volgen over wat het effect van problematische schulden is op het gedrag van mensen. De opgedane kennis zou vervolgens beschikbaar moeten worden gesteld via de beschreven werkwijzer.

¹ De eindjes aan elkaar knopen. Cruciale vragen bij financiële problematiek in de wijk (De update) van Nadja Jungmann, Peter Wesdorp en Erica Schruer.

² Zoals: Training Wegwijs in Schuldhulp door Anne Goené i.s.m. de Hogeschool van Amsterdam.



Schuldrust creëren voor start werktraject

 <i>Wat is het?</i>	Schuldrust is de situatie dat de schulden van de klant zijn geregeld en er sprake is van financiële stabiliteit. Deze situatie schept de voorwaarden, voor klanten die dat aankunnen, om weer aan betaald werk te denken.
 <i>Waar is het een oplossing voor?</i>	Schuldrust vermindert stress bij klanten, het zorgt ervoor dat zij hun aandacht weer voor het grootste deel kunnen richten op andere zaken dan hun problematische schulden.
 <i>Voor wie werkt het?</i>	De belemmeringen die problematische schulden voor klanten met zich meebrengen om weer aan het werk te gaan worden door schuldrust wel opgeheven. Dat betekent dat het werkt voor bijstandsgerechtigden in een stabiele financiële situatie, zonder andere problematiek.
 <i>Aandachtspunten gemeenten</i>	Eerst schuldrust creëren voorkomt dat professionals van Werk & Inkomen tijd en moeite investeren in mensen die nog niet toe zijn aan betaald werk. Schuldrust creëren kost tijd en gedurende die tijd lijkt het niet verstandig om klanten sollicitatieplicht op te leggen. Werk & inkomen moet er wel van op de hoogte worden gesteld wanneer voor klanten schuldrust is gecreëerd en wanneer ze dus rijp zoeken zijn voor een werktraject. Schuldrust creëren via een saneringskrediet kan overigens snel gaan en zorgt ervoor dat mensen zich sneller op re-intergratie kunnen richten.

Sociaal uitzendbureau van de gemeente

 <i>Wat is het?</i>	In veel gemeenten worden mensen voor werk en re-integratie al gedetacheerd bij reguliere werkgevers vanuit het SW-bedrijf of daaraan gelieerde bedrijven. Het 'sociaal uitzendbureau' kan ook een oplossing bieden voor bijstandsgerechtigden met problematische schulden om weer te gaan werken, terwijl de schuldenproblematiek nog niet (helemaal) op orde is.
 <i>Waar is het een oplossing voor?</i>	Sommige werkgevers ervaren problemen met werknemers met schulden of zijn bang dat dergelijke problemen kunnen gaan ontstaan. Het gaat voornamelijk om administratieve rompslomp bij loonbeslag. Ook moeten werkgevers hiervoor veel extra kosten maken.
 <i>Voor wie werkt het?</i>	Lastig bemiddelbare bijstandsgerechtigden met problematische schulden die na geruime tijd een uitkering te hebben genoten kunnen via een 'sociaal uitzendbureau' bij werkgevers worden geplaatst. De inlenende werkgever heeft geen administratieve rompslomp en weet ook niet af van de schulden van de werknemer.
 <i>Aandachtspunten gemeenten</i>	Een 'sociaal uitzendbureau' of een payrollbedrijf moet wel binnen een gemeente beschikbaar zijn en de gemeente moet deze constructie ook willen gebruiken om bijstandsgerechtigden op een makkelijke manier bij een werkgever te plaatsen.



Werkwijzer Nazorg

 <i>Wat is het?</i>	Een Werkwijzer Nazorg biedt professionals handvatten voor mogelijke ondersteuning van mensen die een schuldhulpverleningstraject beëindigd hebben.
 <i>Waar is het een oplossing voor?</i>	Mensen die het schuldhulpverleningstraject hebben beëindigd en onvoldoende vertrouwen hebben in hun eigen financieel-administratieve capaciteiten kunnen gebruik maken van nazorg door professionals of anderen (vrijwilligers e.d.) die dit op een verantwoorde wijze kunnen bieden..
 <i>Voor wie werkt het?</i>	Voor alle mensen die het schuldhulpverleningstraject hebben beëindigd en behoefte hebben aan iemand die zo nu en dan over de schouder meekijkt.
 <i>Aandachtspunten gemeenten</i>	Nazorg kost extra geld. Nazorg is maatwerk. Nazorg is ook een manier om contact te houden met mensen en na te gaan of ze bijvoorbeeld hun afspraken over zoeken naar werk nakomen.







1 Inleiding

1.1 Inleiding en onderzoeksvragen

1.1.1 Inleiding

Het eerste deel van dit onderzoek is gewijd aan bijstandsgerechtigden met problematische schulden en aan oplossingen om arbeidsdeelname van deze groep te bevorderen. Uitkeringsgerechtigden met schulden maken namelijk langer gebruik van een uitkering dan degenen zonder schulden. Schuldhulpverleningstrajecten leiden wel tot meer uitstroom uit de bijstand, maar de uitstroom naar regulier betaald werk is beperkt.

Ook onder mensen met een baan komt schuldenproblematiek voor; werkenden vormen de grootste groep armen. Werkgevers ontdekken vaak pas dat een werknemer financiële problemen heeft als er ernstige betalingsachterstanden zijn of als er sprake is van loonbeslag. Daarom is er ook behoefte aan onderzoek naar de betrokkenheid van- en ondersteuningsmogelijkheden voor werkgevers bij het voorkomen en oplossen van schulden bij werknemers.

Dit onderzoek is verdeeld in de volgende twee deelonderzoeken:

- *Deelonderzoek 1:* bijstandsgerechtigden met problematische schulden;
- *Deelonderzoek 2:* werknemers met problematische schulden.

Het voorliggende rapport heeft alleen betrekking op *deelonderzoek 1: 'bijstandsgerechtigden met problematische schulden'*.

1.1.2 Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen voor deelonderzoek 1 'bijstandsgerechtigden met problematische schulden' luiden als volgt:

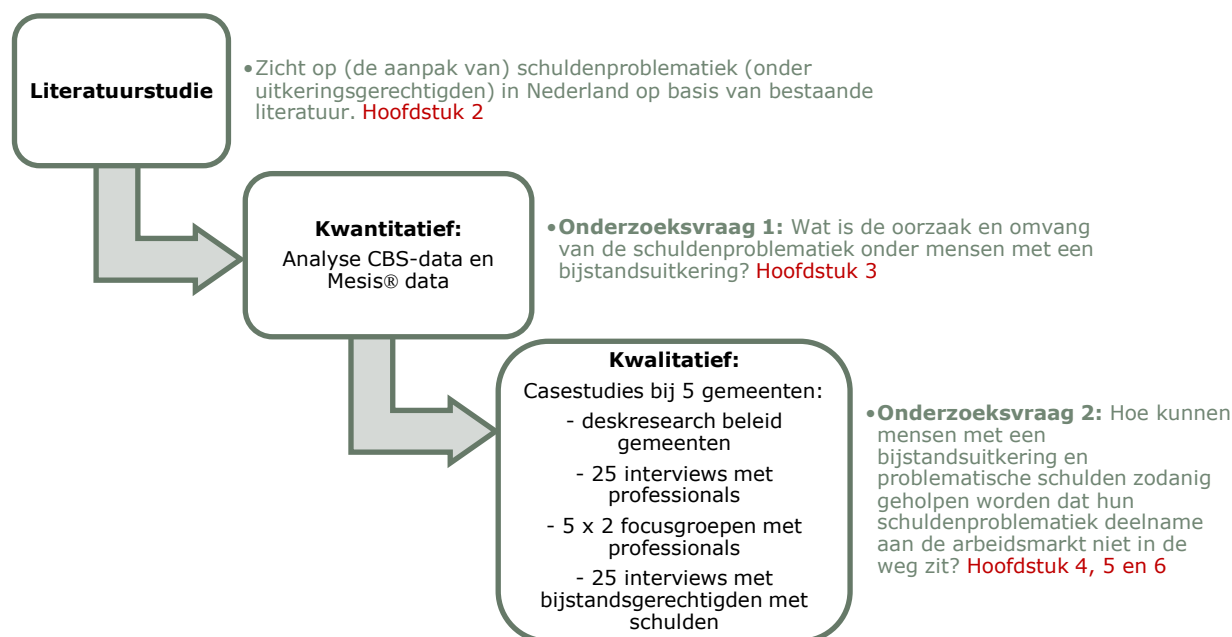
-
1. *Wat is de oorzaak en omvang van de schuldenproblematiek onder mensen met een bijstandsuitkering?*
 2. *Hoe kunnen mensen met een bijstandsuitkering en problematische schulden zodanig geholpen worden dat hun schuldenproblematiek deelname aan de arbeidsmarkt niet in de weg zit?*
 - a. *Wat zijn de mechanismen die de arbeidsdeelname van bijstandsgerechtigden met schulden belemmeren en bevorderen?*
 - b. *Welke (nieuwe) werkwijzen/aanpakken³ hebben bijstandsgerechtigden nodig om hun arbeidsdeelname te bevorderen?*
 - c. *Welke (nieuwe) werkwijzen/aanpakken helpen uitvoerders bij gemeentelijke sociale diensten en schuldhulpverleningsorganisaties om de arbeidsdeelname van bijstandsgerechtigden met schulden te bevorderen?*
-

³ In zowel de startnotitie die in het kader van dit onderzoek door Instituut Gak is opgesteld alsmede in het onderzoeksvoorstel dat Panteia heeft geschreven, werd gesproken over 'tools' om bijstandsgerechtigden en uitvoerders te helpen om de arbeidsdeelname van bijstandsgerechtigden met schulden te bevorderen. Gedurende de uitvoering van het onderzoek merkten de onderzoekers dat dit bij veel mensen het beeld oproept dat er een app ontwikkeld zou worden. De oplossingsrichtingen wezen echter niet die kant op. Om die reden is besloten de term 'tools' niet langer te gebruiken maar te spreken over 'werkwijzen en aanpakken'. Deze terminologie dekt de lading van de aangedragen oplossingsrichtingen namelijk beter.



1.2 Onderzoeksaanpak in het kort

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is binnen dit onderzoek gebruik gemaakt van een drietrapsraket. De combinatie van een literatuurstudie, kwantitatieve onderzoeksmethoden en kwalitatieve onderzoeksmethoden stelde ons in staat op complementaire wijze data te verzamelen. Zo ontstond een volledig beeld van enerzijds de aard van de schuldenproblematiek onder bijstandsgerechtigden en anderzijds van manieren om de arbeidsdeelname van bijstandsgerechtigden met schulden te bevorderen. Hieronder volgt een korte weergave van de samenhang tussen de onderzoeksvragen, de onderzoeksmethoden en de hoofdstukken waarin de onderzoeksvragen worden beantwoord. De uitgebreide onderzoeksverantwoording staat beschreven in Bijlage 2.



1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 omvat een literatuurstudie naar schuldenproblematiek in Nederland. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de schuldenproblematiek in algemene zin en die onder uitkeringsgerechtigden.

Hoofdstuk 2 geeft op basis van literatuuronderzoek antwoord op onderzoeksvraag 1:
Wat is de oorzaak en omvang van de schuldenproblematiek onder mensen met een bijstandsuitkering?

In *hoofdstuk 3* presenteren we de resultaten van analyses van CBS-micro data en Mesis® data, waarmee een beeld wordt geschetst van de ontwikkelingen op het gebied van schuldenproblematiek onder bijstandsgerechtigden ten opzichte van niet-bijstandsgerechtigden in Nederland.



Hoofdstuk 3 geeft op basis van analyse van CBS- en Mesis® data deels antwoord op onderzoeksvraag 1:

Wat is de oorzaak en omvang van de schuldenproblematiek onder mensen met een bijstandsuitkering?

Hoofdstuk 4 zoomt in op de mechanismen die de arbeidsdeelname van bijstandsrechtigden met schulden direct dan wel indirect belemmeren volgens betrokkenen. Het hoofdstuk beschrijft daarmee de resultaten van focusgroepen en interviews met medewerkers en managers van schuldhelpverlening, Werk & Inkomen, andere hulpverleners en medewerkers van het sociaal wijkteam, en bijstandsgerechtigden.

Hoofdstuk 4 geeft op basis van focusgroepen en interviews antwoord op onderzoeksvraag 2a:

Wat zijn de mechanismen die de arbeidsdeelname van bijstandsgerechtigden met schulden belemmeren en bevorderen?

En onderzoeksvraag 2b:

Welke (nieuwe) werkwijzen/aanpakken hebben bijstandsgerechtigden nodig om hun arbeidsdeelname te bevorderen?

Met dit onderzoek willen we voor het voetlicht brengen wat bijstandsgerechtigden met problematische schulden kan helpen om uit de uitkeringssituatie te komen en regulier betaald werk te vinden. Op basis van de casestudies in vijf gemeenten geven we in deze paragraaf weer welke veronderstelde effectieve werkwijzen en aanpakken hierbij zouden kunnen helpen. Deze werkwijzen en aanpakken staan beschreven in **hoofdstuk 5**.

Hoofdstuk 5 geeft op basis van focusgroepen en interviews antwoord op onderzoeksvraag 2c:

Welke (nieuwe) werkwijzen/aanpakken helpen uitvoerders bij gemeentelijke sociale diensten en schuldhelpverleningsorganisaties om de arbeidsdeelname van bijstandsgerechtigden met schulden te bevorderen?





2 Zicht op schuldenproblematiek (onder uitkeringsgerechtigden)

Dit hoofdstuk geeft op basis van literatuuronderzoek antwoord op onderzoeksvraag 1:
Wat is de oorzaak en omvang van de schuldenproblematiek onder mensen met een bijstandsuitkering?

Dit hoofdstuk omvat een literatuurstudie om zicht te krijgen op schuldenproblematiek in Nederland. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de schuldenproblematiek in algemene zin en die onder uitkeringsgerechtigden. Bij uitkeringsgerechtigden wordt – waar mogelijk – ingezoomd op bijstandsgerechtigden. Vaak kan dat op basis van de beschikbare gegevens echter niet.

2.1 Omvang en aard schuldenproblematiek in Nederland

Problematische schulden worden door de NVVK als volgt gedefinieerd:

Een problematische schuldsituatie is de situatie waarin van een natuurlijk persoon redelijkerwijs is te voorzien dat hij niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden, of waarin hij heeft opgehouden te betalen.

De schuldenproblematiek in Nederland loopt op. Onderzoek van Panteia laat zien dat in 2014 32% van de huishoudens (2,3 miljoen huishoudens) enige vorm van betalingsachterstand heeft tegenover 'slechts' 27% in 2008. Met risicovolle of problematische schulden heeft in 2015 bijna één op de vijf huishoudens in Nederland te maken. De aantrekkende economie lijkt zich vooralsnog niet te vertalen in een substantiële afname van het aantal schuldenaren.

Wel verandert de aard van de schulden. Ten opzichte van eerdere metingen zijn er meer huishoudens met achterstallige rekeningen en minder huishoudens die regelmatig rood staan of een creditcardschuld hebben. Er is een toename van alle typen achterstallige rekeningen (zoals terugbetalingen aan de Belastingdienst, ziektekostenverzekering en hypotheek of huur). De omvang van de bedragen van de achterstallige rekeningen en kredieten is de afgelopen jaren echter niet of nauwelijks toegenomen. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn strengere eisen van banken, hypotheekverschaffers e.d. en het door huishoudens minder snel aangaan van hoge leningen en/of voor grote bedragen rood staan (mede door waarschuwingen via campagnes en kredietverschaffers en negatieve ervaringen in de eigen omgeving van huishoudens).

Onder sommige groepen huishoudens is de schuldenproblematiek groter dan onder andere. Dit zijn vooral de lage inkomensgroep, de leeftijdsgroep tot 35 jaar, de groep alleenstaanden met kinderen, de groep met een laag opleidingsniveau, de werklozen (i.e. WW'ers en bijstandsgerechtigden) en de (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten. Risicofactoren zijn verder het hebben van een huurwoning en een niet-Westerse migratieachtergrond (Westhof & Tom, 2014; Westhof, De Ruig & Kerckhaert, 2015). Vrouwen kunnen extra kwetsbaar zijn voor schulden, bijvoorbeeld na een echtscheiding of als ze in de vrouwenopvang te maken krijgen met extra kosten (Nationale Ombudsman, 2017; Ministerie SZW, 2018).



De maatschappelijke kosten van de schuldenproblematiek zijn hoog. Aan één huishouden met ernstige financiële problemen is de samenleving al snel zo'n 100.000 euro kwijt. Dat geld gaat onder meer zitten in verloren afschrijvingen, hulpverlening, verzuim- en ziektekosten, verloren arbeidsuren, uitkeringen en huisuitzettingen (Madern, Van der Werf & Van der Veen, 2014). Voor de schuldenaren (en hun directe omgeving) zelf zijn de gevolgen vanzelfsprekend ook groot. Schulden veroorzaken veel zorgen en stress en leiden vaak tot een slechtere gezondheid of relatieproblemen. Daarnaast vormen schulden een belemmering bij het vinden of behouden van werk. Mensen met schulden zijn daardoor minder goed in staat in hun eigen bestaan en dat van eventuele familieleden te voorzien en actief aan de maatschappij deel te nemen. Ook doen mensen met schulden naar verhouding een groter beroep op sociaaldomeinvoorzieningen (zoals maatschappelijk werk, jeugdzorg e.d.) en komen zij veel vaker in aanraking met de politie (met alle gevolgen van dien) (SCP, 2017). Ten slotte kunnen, wanneer mensen hun rekening niet meer kunnen betalen, ook schuldeisers in de problemen komen (Ministerie SZW, 2018).

Het aantal huishoudens met problematische schulden dat géén gebruik maakt van formele schuldhulpverlening is aanzienlijk. In 2015 zijn bijna 1,2 miljoen schuldenaren niet en slechts 193.000 schuldenaren wel in beeld bij de formele schuldhulpverlening. In sommige regio's (zoals Rijnmond, Haaglanden, Midden-Gelderland en Zuid-Limburg) zijn er naar verhouding meer huishoudens met problematische schulden die géén gebruik maken van schuldhulpverlening (Westhof, De Ruig & Kerckhaert, 2015). De Nationale ombudsman (2018) concludeert in zijn rapport 'Een open deur?' dat gemeenten mensen met problematische schulden niet altijd een laagdrempelige en brede toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening bieden.

Onderzoek door Keizer (2018) laat zien dat mensen met problematische schulden zelf vaak lang wachten voordat ze hulp zoeken om iets aan hun financiële problemen te doen. Barrières zijn onder meer een gevoel van schaamte en onderschatting van de eigen financiële situatie (vanaf het ontstaan van de schuldenproblematiek) en onrealistisch optimisme en negatieve informatie (vooral wanneer schulden beginnen te escaleren). Aanleiding om (uiteindelijk) toch contact met de schuldhulpverlening te zoeken, is meestal een externe factor (aanmoediging door anderen - zowel vrienden of familie als professionals - om actie te ondernemen of verslechtering van de eigen situatie waardoor een schuldenaar zich zelf realiseert dat actie onvermijdelijk is geworden). Door het pas laat professionele hulp zoeken, stapelen schulden zich op en wordt de schuldenproblematiek onnodig complex. Het zou daarom voor zowel schuldenaar, crediteur als hulpverlener beter zijn wanneer schuldenaren in een vroeger stadium actie zouden ondernemen. Brancheorganisatie NVVK is overigens wel van mening dat – mede door de groeiende media-aandacht voor het probleem (bijvoorbeeld de eind 2016 uitgezonden tv-serie Schuldig) – mensen de hulpverlening steeds beter (en ook eerder) weten te vinden (NVVK, 2017).

2.2 Oorzaken schuldenproblematiek

2.2.1 Algemeen

Schulden ontstaan zelden als gevolg van één oorzaak. Het onderzoek 'Huishoudens in de rode cijfers' (Westhof, De Ruig & Kerckhaert, 2015) laat zien dat er vaak een combinatie van omgevingsfactoren, bewust en onbewust gedrag, onverwachte gebeurtenissen (life-events) en in de persoon gelegen factoren aan de schuldenproblematiek ten grondslag liggen:



- **Omgeving.** De omgeving (i.e. structurele, maatschappelijke factoren) bepalen de mogelijkheden of vrijheden die iemand heeft schuldenvrij te leven. Door de crisis zijn de afgelopen jaren ook veel huishoudens met een midden- of hoog inkomen en een eigen woning een risico op schulden gaan lopen. Daarnaast vergroot de steeds complexere samenleving het risico op schulden. Een factor is ook de voortschrijdende digitalisering.

Relevante omgevingsfactoren zijn verder de soms knellende schuldenwetgeving, administratieve fouten (door schuldeisers, werkgevers, de Belastingdienst of uitkeringsinstanties), het incassogedrag van schuldeisers en de (extreem) hoge rente die sommige gemeenten vragen voor sociaal krediet (Jugmann *et al.*, 2018a). Verder bestaan er zogenaamde 'overlevingsschulden' doordat mensen door structureel laag inkomen – dit kunnen zowel mensen met een uitkering betreffen als mensen met een betaalde baan – geen buffer kunnen opbouwen voor slechtere tijden en/ of onvoorziene uitgaven.

- **Gedrag.** Schulden kunnen ontstaan deels door bewust gedrag. Maar onbewust gedrag speelt misschien nog wel een belangrijkere rol. Daarbij gaat het onder meer om gebrek aan financiële kennis en vaardigheden, motivatie en focus of control. Mensen maken vaak (financiële) keuzes op basis van hun gevoel, onbewuste processen, wat andere mensen doen en/of de wijze waarop keuzes aan hen worden voorgelegd (Tiemeijer, 2011). Voor mensen met financiële problematiek kan het nog moeilijker zijn doordachte beslissingen te nemen. Volgens hersen- en gedragswetenschappelijk onderzoek vermindert financiële schaarste – armoede, schulden – namelijk de mentale vaardigheden van mensen.

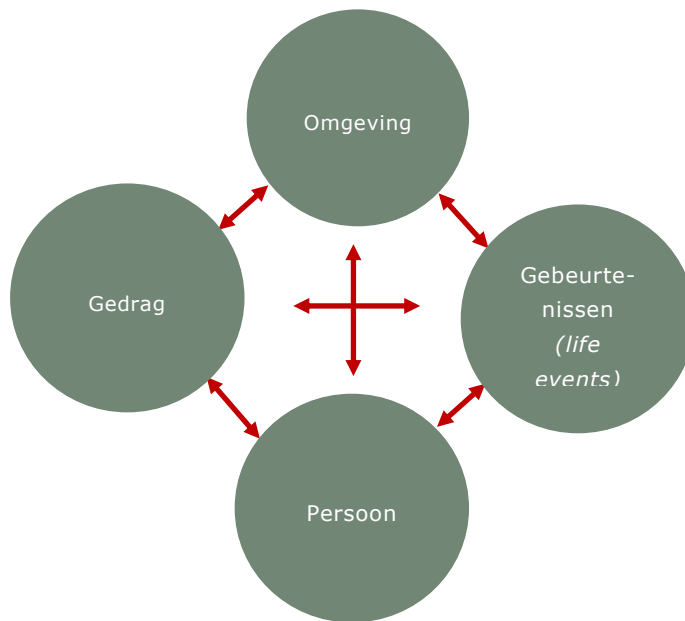
Schaarstetheorie

Een krap budget kan leiden tot lagere cognitieve prestaties, omdat de 'mentale ruimte' voor een deel wordt ingenomen door getob over financiële problemen. Door financieel gebrek vindt een soort 'vertunneling' plaats waardoor er een 'van dag tot dag'- mentaliteit ontstaat om de problemen te overleven. Hierdoor worden er keuzes gemaakt die de problemen misschien op de korte termijn even oplossen, maar die de situatie op de lange termijn alleen maar verergeren (Mullainathan & Shafir, 2013).

- **Ingrijpende gebeurtenissen (life-events).** Ingrijpende gebeurtenissen in het leven van mensen kunnen destabiliserend werken op de financiële situatie. Werkloosheid, echtscheiding of een langdurige ziekte kunnen leiden tot een plotselinge inkomensdaling en/of uitgavenstijging. Daardoor kunnen zogenaamde aanpassingsschulden ontstaan (i.e. schulden doordat men er niet in slaagt het uitgavenpatroon aan het gedaalde besteedbare inkomen aan te passen).
- **Persoon.** Persoonsgerelateerde factoren, zoals laaggeletterdheid (Keizer, 2018), onvoldoende administratieve vaardigheden (Schonewille & Van der Schors, 2018), een licht verstandelijke beperking (Jugmann *et al.*, 2018b), verslaving en psychiatrische problemen kunnen een structurele belemmering vormen om schuldenvrij te leven (Westhof, De Ruig & Kerckhaert, 2015).



Figuur 2.1 Oorzaken van schulden



Bron: Westhof, De Ruig & Kerckhaert (2015) (bewerking)

2.2.2 Uitkeringsgerechtigden

Dat werklozen (i.e. WW'ers en bijstandsgerechtigden) en (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten relatief vaker betalingsachterstanden hebben dan werknemers is eigenlijk logisch. Het gaat om huishoudens die extra kwetsbaar zijn op de arbeidsmarkt. Zij hebben naar verhouding vaker te maken met (langdurige) werkloosheid. Ook verschilt hun leengedrag van werknemers: zij lenen vaker geld bij familie en vrienden en hebben minder vaak een doorlopend krediet of een persoonlijke lening afgesloten (Westhof & Tom, 2014).

2.3 Effect van armoede en schulden op arbeidsparticipatie uitkeringsgerechtigden

Er is geen eenduidige relatie tussen armoede en schulden en arbeidsparticipatie van uitkeringsgerechtigden. Aan de ene kant is het verwerven van een hoger inkomen werk de belangrijkste manier om uit armoede te komen en schulden af te lossen. Schulden kunnen mensen ertoe aanzetten om aan de slag te gaan. Aan de andere kant eisen schulden aandacht van schuldenaren op en veroorzaken schulden stress en angst (Mullainathan & Shafir, 2013). Hierdoor besteden schuldenaren vaak onvoldoende aandacht aan andere belangrijke zaken, zoals bijvoorbeeld het zoeken van werk en het naleven van aan de uitkering verbonden verplichtingen. Dat leidt ertoe dat uitkeringsgerechtigden met schulden bovengemiddeld vaak maatregelen en/of boetes krijgen opgelegd. Het invorderen van onterecht ontvangen uitkeringen en het opleggen van boetes kan vervolgens weer leiden tot verergering van de schulden (Zwinkels, 2015). In die zin lijkt er sprake van een vicieuze cirkel. Bovendien spelen in huishoudens met schulden vaak andere (bijkomende) problemen, zoals een slechte gezondheid, psychische problemen of criminaliteit die arbeidsdeelname verder bemoeilijken.

Daarnaast zoeken uitkeringsgerechtigden met schulden minder actief/intensief werk, mede omdat het vooruitzicht de met werk verkregen extra inkomsten aan de schuldeisers af te moeten dragen demotiverend werkt. Een rol in dezen kan ook de



zogenaamde armoedeval spelen (het wegvallen van toeslagen), waardoor werken niet of nauwelijks loont. Doordat men mindere actief/intensief zoekt, vindt men ook minder snel werk. Al deze factoren kunnen een succesvolle (her)intrede op de arbeidsmarkt in de weg staan (UWV, 2014).

2.4 Aanpak schuldenproblematiek

2.4.1 Algemeen

Oplossingen voor de schuldenproblematiek liggen globaal in de richting van de aanpak van armoede, preventie en vroegsignalering, 'zelfhulp' door huishoudens en hun omgeving, ondersteuning door vrijwilligers, professionele schuldhulpverlening en inspelen op (niet-bewuste) gedragsprocessen.

Preventie en vroegsignalering

Preventie is het voorkomen van problematische schulden. Brancheorganisatie NVVK definieert vroegsignalering binnen de schuldhulpverlening als het in een zo vroeg mogelijk stadium in beeld brengen van mensen met financiële problemen om vroegtijdige hulpverlening mogelijk te maken door gebruik te maken van daadwerkelijke signalen en outreachende hulpverlening (NVVK, 2015). Op dit moment doen veel gemeenten al aan vormen van preventie en vroegsignalering van schulden: voorlichting & informatievoorziening (via websites en folders), begeleiding bij thuisadministratie en budgetcursussen (samen met maatschappelijk werk en vrijwilligers) en/of op speciale doelgroepen gerichte activiteiten.

Preventiebeleid is verder te verbeteren door meer kennis te vergaren over mogelijke risicogroepen, in te spelen op onbewuste gedragsprocessen (zie ook hieronder), procedures te vereenvoudigen en laagdrempelige onafhankelijke financiële hulp te bieden, de omgeving van de schuldenaar erbij te betrekken en de positieve kanten van schuldhulpverlening te benadrukken (Keizer, 2016). Belangrijk hierbij is ook timing: door preventie-activiteiten juist aan te bieden op het moment dat iemand te maken heeft met een bepaald life-event, kan de ontwikkeling of het ontstaan van schuldsituaties worden bijgestuurd of zelfs voorkomen (Westhof, De Ruig & Kerckhaert, 2015). Mede met het oog hierop heeft de Hogeschool Utrecht in het kader van het project 'Schoenmaker blijf niet bij je leest' een aantal groepen professionals (reclasseringsmedewerkers, jobcoaches en werkbegeleiders, professionals binnen de GGZ en abortusartsen en verpleegkundigen), voorzien van kennis over schuldenproblematiek. Het beoogde resultaat is dat cliënten betere keuzes voor een oplossingsrichting kunnen maken. Doordat zij juiste informatie ontvangen, waardoor verkeerde beelden bij hen over de (on)mogelijkheden om schulden aan te pakken vaker weggenomen kunnen worden.⁴

'Zelfhulp'

Als ze eenmaal in de schulden zitten, gaan huishoudens bezuinigen of proberen ze meer inkomen te verwerven. Sommige huishoudens negeren of ontkennen echter hun financiële problemen. Hulp ontvangen huishoudens in eerste instantie vooral uit hun sociale netwerk of van niet-financiële hulpverleners (Westhof, De Ruig & Kerckhaert, 2015).

⁴ In het kader van dit project zijn onder meer vier werkwijzers voor genoemde groepen professionals (impact, gespreksvoering, voorzieningen en praktische kennis) en voorlichtingsfolders voor hun cliënten samengesteld. Ook is een online leergang schulden ontwikkeld, bestaande uit vier modules: schulden en gedrag; doorverwijzen; methodiek; ondersteunen. Zie: <https://www.onderzoek.hu.nl/Projecten/Schoenmaker-blijf-niet-bij-je-leest>.



Van de schuldenaren leent twee derde regelmatig van vrienden en familie. Daarbij wordt vrijwel nooit gevraagd waar de lening voor is en of ook op andere gebieden hulp nodig is. Evenmin worden afspraken gemaakt over de afbetaling. Volgens het Nibud liggen hier kansen voor de 'geldschieters': deze zouden de schuldenaren kunnen helpen door samen te kijken naar de invloed van het aflossen van een (informele) lening op de bestedingsruimte van de lener en of lenen in het betreffende geval wel de beste oplossing is (Madern, 2014). Het Nibud en de NVKK hebben een website met een stappenplan, waarmee mensen met (dreigende) schulden zelf hun problemen kunnen oplossen ('Zelf je schulden regelen').⁵

Ondersteuning door vrijwilligers (maatjessysteem)

Mensen met schulden kunnen ondersteund worden voor vrijwilligers. Een voorbeeld in dit verband is Humanitas Thuisadministratie. Humanitas Thuisadministratie biedt gratis ondersteuning bij de (financiële) thuisadministratie en bij beantwoording van licht sociaaljuridische vragen. Voor hulp en advies op dit gebied zijn vrijwilligers aanwezig op spreekuren bij Humanitas of zij komen bij inwoners thuis langs om samen de (financiële) thuisadministratie te doen. De vrijwilligers fungeren als maatje: ze nemen niet over, de inwoners blijven zelf verantwoordelijk en maken hun eigen keuzes.⁶

Professionele schuldhulpverlening⁷

Sinds de invoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) is professionele schuldhulpverlening officieel een gemeentelijke taak. In de periode 2013-2015 is het aantal huishoudens met problematische schulden, dat géén gebruik maakt van schuldhulpverlening, toegenomen (Westhof, De Ruig & Kerckhaert, 2015). Ook ander onderzoek wijst erop dat de gemeentelijke schulddienstverlening inwoners met problematische schulden onvoldoende bereikt (Baan, Louwes & Oostveen, 2016; Rekenkamer Rotterdam, 2017). Schuldhulpverlening wordt door huishoudens als laatste redmiddel voor de allerergste gevallen (waartoe de meeste huishoudens zichzelf niet rekenen) gezien. Huishoudens ervaren forse drempels voordat ze van schuldhulpverlening gebruik durven te maken. Mensen melden zich daardoor niet snel, terwijl zij gemakkelijker geholpen kunnen worden als ze minder diep in de financiële problemen zitten (Westhof, De Ruig & Kerckhaert, 2015).

De Nationale Ombudsman concludeert in dit verband dat de overheid onterecht te veel uitgaat van de zelfredzaamheid ('eigen kracht') van burgers. Onvoldoende zelfredzaamheid is juist vaak één van de redenen waarom mensen in ernstige financiële problemen terechtkomen. Minder zelfredzamen lopen tegen drempels op voor en tijdens het schuldhulpverleningstraject en vallen daardoor buiten de boot. Gepleit wordt daarom – naast vereenvoudiging van het aanvraagproces voor schuldhulpverlening – voor meer en eerdere ondersteuning van minder zelfredzamen (voor en tijdens het schuldhulpverleningstraject), voor maatwerkoplossingen en voor kortere doorlooptijden. Om dit te realiseren moeten gemeenten beschikken over voldoende wettelijke instrumenten en financiële middelen (Nationale Ombudsman, 2016).

Inspelen op (niet-bewuste) gedragsprocessen

Zoals vermeld hebben onbewuste gedragsprocessen een belangrijke invloed op het ontstaan van schulden. Eenmaal ontstane schulden kunnen – door bijkomende problemen en stress – op hun beurt weer leiden tot lagere cognitieve prestaties, wat

⁵ Zie: www.zelfjeschuldenregelen.nl.

⁶ Zie: <https://www.humanitas.nl/themas/thuis-administratie>.

⁷ In plaats van schuldhulpverlening wordt ook wel de term schulddienstverlening gebruikt.



de financiële situatie verder kan verslechteren. Een gemeente die effectief beleid voor preventie, vroegsignalering en schuldhulpverlening wil inrichten, zal dus slim moeten inspelen op deze niet-bewuste gedragsprocessen (Westhof, De Ruig & Kerckhaert, 2015). Volgens de WRR is een beter ontwerp van regels nodig dat minder is gebaseerd op hoe mensen zich zouden moeten gedragen en meer op hoe zij zich feitelijk gedragen. De huidige generatie van interventies gericht op gezond financieel gedrag is niet effectief. De nadruk ligt nog te sterk op kennisoverdracht en er is te weinig aandacht voor het vergroten van competenties, motivatie en geloof in eigen kunnen (Tiemeijer, 2016).

Van Geuns (2017) pleit in dezen voor een integrale aanpak van de schuldenproblematiek op basis van inzichten uit de gedragsleer. Het samen met betrokkenen werken aan een oplossing van hun problemen vergt zowel veranderingen (verbeteringen en innovaties) in de wijze waarop betrokkenen ondersteund worden als in hun omgeving en het systeem. Effectieve interventies gericht op het bevorderen van beoogd gedrag – i.c. gezond financieel gedrag alsmede optimaal gebruik van inkomensondersteuningsmaatregelen – moeten voldoen aan een aantal uitgangspunten. In het Engels worden deze randvoorwaarden aangeduid met EAST (easy, attractive, social en timely) (Behavioural Insights Team, 2015); vertaald in het Nederlands gaat het dan om MAST (makkelijk, aantrekkelijk, sociaal en tijdgebonden). Van Geuns voegt daar nog een vijfde element aan toe. In plaats van wantrouwen (controle, boetes en sancties bij onterechte aanvragen) zou de relatie met de burger moeten worden vormgegeven vanuit vertrouwen (in woord en gebaar aanmoedigen van gebruik van inkomensvoorzieningen). Wanneer institutionele partijen (gemeenten, hulpverleningsorganisaties en schuldeisers) zich door deze uitgangspunten in hun dienstverlening aan burgers laten leiden, dan wordt deze per definitie beter en toegankelijker voor de doelgroep. Dat draagt bij aan de vermindering van armoede en schulden (Van Geuns, 2017).

Een effectieve interventie gericht op gezond financieel gedrag lijkt Mobility Mentoring te zijn. Schuldhulpverleners lopen er vaak tegenaan dat cliënten afspraken vergeten, beloften niet nakomen, snel opgeven, weinig flexibel zijn en snel boos worden. De conclusie is dan al snel dat men niet geholpen wil worden. Vaak is dat echter geen onwil maar onmacht. Mensen zijn pas in staat te doen wat moet gebeuren als de stress onder controle is. De centrale gedachte achter Mobility Mentoring, een uit Boston (VS) overgewaarde methode voor armoedebestrijding (Babcock, 2014), is dan ook dat het wegnemen van stress een noodzakelijke voorwaarde is om blijvend uit de schulden te komen.

Als eerste gemeente is Alphen aan den Rijn begonnen met de inzet van een vorm van Mobility Mentoring. Ruim dertig andere gemeenten, waaronder Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Enschede en Groningen, zijn geïnteresseerd of hebben al plannen om ermee aan de slag te gaan (Jungmann & Wesdorp, 2017).



Mobility Mentoring

- Belangrijk instrument in Mobility Mentoring is de "Brug naar Zelfredzaamheid". Dit helpt klanten de samenhang tussen bijvoorbeeld financiële problemen, werkloosheid, opvoedingsproblemen en huisvesting te visualiseren. Daarmee krijgen zij zicht op hun hele situatie. De klant maakt daarbij zijn eigen analyse en stelt zelf zijn doelen. De begeleiders helpen prioriteiten aan te brengen in deze doelen en passen vaak ook beloningen toe om klanten te stimuleren.
- Naast concrete instrumenten zoals de Brug naar Zelfredzaamheid voorziet Mobility Mentoring in heel praktische dienstverleningsprincipes (bijv. gesprekken inplannen in de ochtend, wanneer mensen i.h.a. het helderst nadenken, en het voorzien in een speelhoek waar kinderen van cliënten kunnen spelen).
- Een derde kenmerk is dat de hulpverleners hun klanten actief voorlichten over de invloed van (geld)stress op het functioneren van een mens. Klanten gaan vaak gebukt onder schaamte en denken dat het aan hen ligt. Maar als ze horen dat het improductief gedrag dat ze vertonen door de stress komt, staan ze veel meer open voor hulp (Jungmann & Wesdorp, 2017).

2.4.2 Uitkeringsgerechtigden

Schuldhulpverlening aan arbeidsongeschikten en WW'ers

Internationaal vergelijkend onderzoek laat zien dat de arbeidsvoorzieningsorganisaties (PES) in de meeste Europese landen wel bewust zijn van/oog hebben voor de belemmerende werking van schulden op de uitstroom naar werk, maar schuldhulpverlening als re-integratie-instrument nog in de kinderschoenen staat. Continentale en Noord-Europese landen doen relatief het meest aan de integratie van schuldhulpverlening in de dienstverlening van de PES, Oost- en Zuid-Europese landen het minst. Van de Continentale landen is Oostenrijk het verst gevorderd met een bredere aanpak (Sol, 2016).

Bij het UWV in Nederland (verantwoordelijk voor arbeidsongeschikten en WW'ers) was tot nu toe amper sprake van beleid op het gebied van schuldhulpverlening (in de zin van preventie & vroegsignalering, curatie in de vorm van schuldregelingen of nazorg). UWV biedt wel de mogelijkheid om betalingsregelingen te treffen voor schulden aan UWV. Er is een convenant gesloten met de NVVK, de brancheorganisatie voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren, over schuldregeling. Ook bestaat sinds 2014 een verwijsservice in de vorm van een UWV callcenter. Hier kunnen UWV-clënten met schulden op eigen gelegenheid naar toe bellen voor nadere informatie en/of adressen van externe schuldhulpverlenende instanties. De functionarissen op het call center krijgen gerichte training. De focus daarvan ligt op het herkennen van mogelijke schuldgerelateerde problemen, het bespreken van schuldenproblematiek en de verwijzing naar de eigen gemeente en naar schuldhulpverleners.

Schuldhulpverlening aan bijstandsccliënten

Relevante onderzoeken naar schuldhulpverlening aan bijstandsccliënten en het effect daarvan op werkherlevting zijn onder meer de evaluatie van de Voorrangszorg schuldhulpverlening (Amsterdam) en vergelijkend onderzoek naar schuldsanering en minnelijke schuldhulpverlening (Amsterdam versus Almere).

De inzet van schuldhulpverlening als instrument voor werkherlevting is een relatief nieuw fenomeen, met de Voorrangszorg schuldhulpverlening van de Amsterdamse Dienst Werk en Inkomen (DWI) in de periode 2008-2011 als een van de eerste toepassingen. Opzet van dit project was om tot stabilisering of een minnelijke regeling



van schulden te komen en zo nodig ook budgettraining aan te bieden. De gemeente nam in het traject een deel van de schuld over van de schuldeisers. Was een minnelijke regeling niet mogelijk, dan vormde het traject het voorportaal voor formele schuldsanering. De klantmanagers van DWI konden cliënten in dat verband doorverwijzen naar twee externe schuldhulpverleningsorganisaties. Onderzoek naar de Voorrangszorgtrajecten laat zien dat deze weliswaar leiden tot meer uitstroom uit de bijstand, maar grotendeels om andere redenen dan werkhervatting. Ook is niet duidelijk in hoeverre de uitgestroomde cliënten later toch weer instromen in de bijstand (Koning, 2014; Koning, 2015).

Uit onderzoek van Van der Laan en Van Geuns (2016) blijkt er, wat uitstroom uit de bijstand naar werk betreft, geen verschil te zijn tussen deelnemers aan het wettelijk traject van schuldsanering (Amsterdam) en de minnelijke schuldregeling (Almere). De hypothese vooraf – op basis van de rationele keuzetheorie – was dat schuldsanering ('vooraf afrekenen') een sterkere motivatie oplevert voor het zoeken naar werk dan schuldbemiddeling ('achteraf afrekenen') waarbij gedurende de aflosperiode het af te lossen bedrag nog kan wijzigen (toenemen) onder invloed van veranderingen (stijging) in het inkomen. In plaats daarvan lijkt het er op dat mensen risico's en veranderingen in hun financiële situatie proberen te voorkomen, ook al zou dat hen meer geld kunnen opleveren. De uitstroom naar werk van beide groepen bijstandsgerechtigden met schulden was laag en lager dan onder de totale bijstandspopulatie.





3 Omvang en oorzaak schuldenproblematiek onder bijstandsgerechtigden

Dit hoofdstuk geeft op basis van analyse van CBS- en Mesis® data deels antwoord op onderzoeksvraag 1:

Wat is de oorzaak en omvang van de schuldenproblematiek onder mensen met een bijstandsuitkering?

In hoofdstuk 2 van dit rapport hebben wij op basis van een literatuurstudie zicht gegeven op de schuldenproblematiek in Nederland. In dit hoofdstuk zoomen we hierop dieper in en wordt aanvullend een kwantitatief beeld geschetst van de overeenkomsten en verschillen in de schuldenproblematiek van mensen met- en zonder WWB-uitkering.

3.1 Ontwikkeling schuldenproblematiek 2010-2015

Om inzicht te krijgen in de ontwikkelingen op het gebied van schuldenproblematiek onder bijstandsgerechtigden zijn diverse datasets aan elkaar gekoppeld en vervolgens geanalyseerd. Aangezien gemeenten in hun administratiegegevens doorgaans niet standaard (op eenzelfde manier) bijhouden of bijstandsgerechtigden schulden hebben, maken we in dit onderzoek gebruik van andere indicatoren voor schulden. Hierbij sluiten we aan bij het onderzoek van het UWV naar schulden bij uitkeringsgerechtigden (Zwinkels, 2015). Hiervoor maken we, evenals het UWV, gebruik van enquêtegegevens die het CBS beschikbaar heeft (CBS-microdata) die zicht geven op de schuldsituatie van huishoudens. Hiermee verkrijgen we inzicht in de ontwikkeling van:

- De perceptie van huishoudens of ze met hun inkomen rond kunnen komen;
- Het hebben van betalingsachterstanden;
- Financiële beperkingen in de vorm van onvoldoende geld voor verschillende uitgaven;
- Het moeten maken van schulden.

Om inzicht te krijgen in bovenstaande ontwikkelingen zijn de volgende datasets van het CBS gekoppeld: 'bijstandsuitkeringen vanaf 2013', 'Consumenten Conjunctuuronderzoek' (CCO) en 'European Union Statistics on Income and Living Conditions' (EU-SILC).

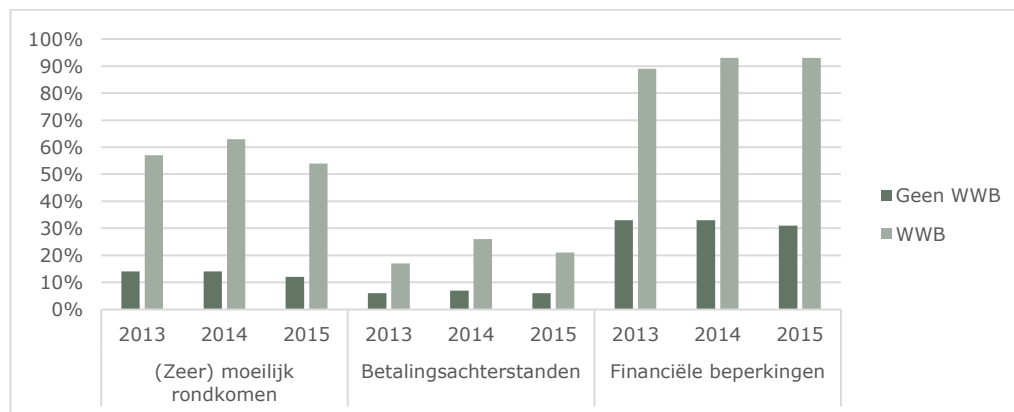
De data waarover UWV (2015) rapporteert hebben betrekking op de periode 2010-2012. Voor het huidige onderzoek zijn data over de periode 2013-2015 geanalyseerd. Op deze manier kunnen we de ontwikkelingen in de schulden van bijstandsgerechten schetsen tussen 2010-2015.

Moeilijk rondkomen, betalingsachterstanden en financiële beperkingen

Voor de drie indicatoren 'moeilijk rondkomen', 'betalingsachterstanden' en 'financiële beperkingen' zijn gegevens beschikbaar van 2013, 2014 en 2015. Zoals in Figuur 3.1 te zien is, blijkt uit deze gegevens dat mensen met een WWB-uitkering (Wet Werk en Bijstand) beduidend vaker moeilijk rond kunnen komen, betalingsachterstanden hebben en onvoldoende geld hebben voor verschillende uitgaven dan mensen zonder bijstandsuitkering. Deze verschillen zijn constant over de jaren.



Figuur 3.1 *Schuldenproblematiek onder WWB'ers (bijstand) en niet-WWB'ers in 2013, 2014 en 2015*



Bron: CBS microdata

Op basis van drie meetjaren is het lastig om van een trend te kunnen spreken. Wat opvalt in de ontwikkeling van de indicatoren over tijd, is dat er in 2014 een toename in schuldenproblematiek blijkt te zijn die vervolgens weer afneemt in 2015. Dit is met name zichtbaar bij de indicatoren 'moeilijk rondkomen' en 'betalingsachterstanden'. Om trends in schuldenproblematiek te kunnen signaleren, zijn gegevens over een langere tijdsperiode nodig.

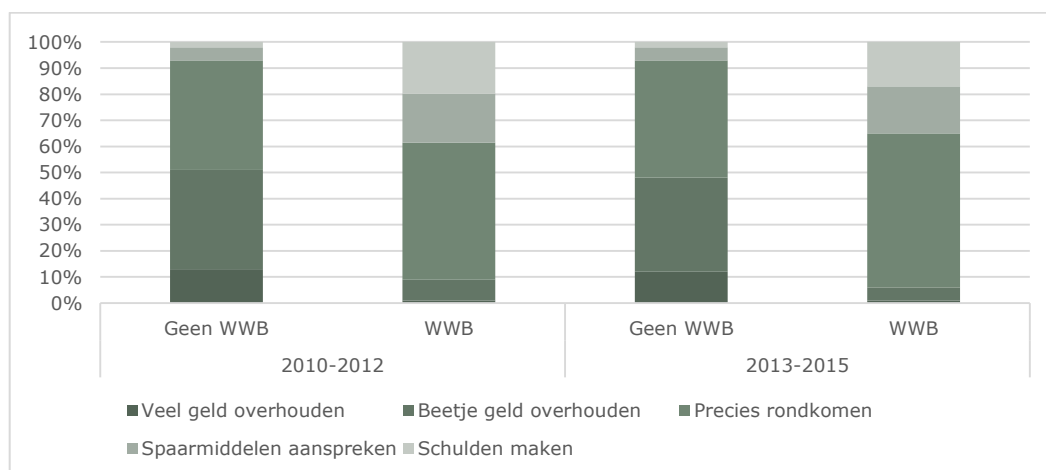
Het moeten maken van schulden

Een vierde indicator van schuldenproblematiek is in hoeverre mensen schulden moeten maken om rond te komen. Voor deze indicator zijn gegevens beschikbaar over de periodes 2010-2012 en 2013-2015. Er is sprake van een vergelijkbaar patroon als bij de andere indicatoren: mensen met een WWB-uitkering moeten beduidend vaker spaarmiddelen aanspreken of schulden maken dan mensen zonder WWB-uitkering. Het valt op dat personen met een WWB-uitkering nauwelijks aangeven veel geld over te houden, in tegenstelling tot zo'n 10% van de personen zonder WWB-uitkering die aangeeft veel geld over te houden.

De verschillen tussen personen met en zonder WWB-uitkering zijn vergelijkbaar in de periodes 2010-2012 en 2013-2015. Dit betekent dat de extra inspanningen die gemeenten de afgelopen jaren hebben geleverd om schuldenproblematiek aan te pakken, er niet in hebben geresulteerd dat mensen met een bijstandsuitkering minder schulden hebben.



Figuur 3.2 *Het moeten maken van schulden om rond te komen (naar doelgroep en periode)*



Bron: CBS microdata

3.2 Zicht op schulden met Mesis®

In deze paragraaf gaan we in op de resultaten van analyses van data uit Mesis®⁸. Mesis® is een screeningsinstrument dat kan worden gebruikt als hulpmiddel voor onder andere schuldhulpverleners om inzicht te krijgen in de achtergronden van het financiële gedrag alsmede in de financiële situatie van een cliënt. De analyses zijn gericht op het verkrijgen van inzicht in verschillen tussen mensen met en zonder bijstandsuitkering die de Mesis®-vragenlijst hebben ingevuld. Verschillende gemeenten maken gebruik van dit instrument wanneer iemand zich meldt voor een vorm van ondersteuning of hulp bij geldzaken. Dit kunnen formele ondersteuningsvormen zijn, waaronder bewindvoering of schuldbemiddeling, maar het kan ook gaan om bijvoorbeeld budgetcoaching of advies.

In dit onderzoek maken we gebruik van de volgende gegevens voor mensen met en zonder een bijstandsuitkering:

- De omvang en de duur van de schulden;
- De soort schulden;
- De soort schuldhulpverlening;
- Voorgaande schulden;
- Schulden aflossen door te gaan werken.

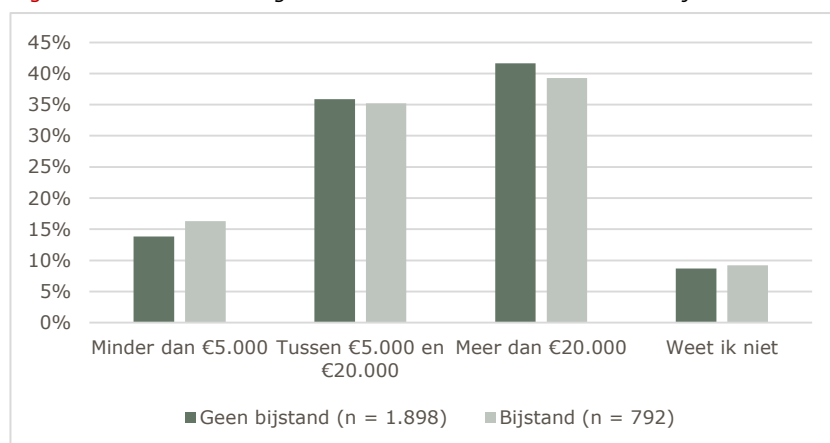
Omvang en duur schulden

De onderstaande grafiek schetst een beeld van de omvang van de schulden. Hier zijn slechts kleine verschillen waarneembaar: mensen met een bijstandsuitkering hebben iets vaker kleine schulden en juist minder vaak grote schulden boven de 20 duizend euro dan mensen zonder bijstandsuitkering. In algemene zin heeft zo'n 40% van de mensen die ondersteuning bij geldzaken zoekt een schuld van meer dan €20.000,-.

⁸ De gegevens zijn afkomstig uit de database van Mesis® over het jaar 2017. Over het algemeen lijkt deze groep representatief te zijn voor mensen met schulden. In de Mesis-database zijn de G4 echter ondervertegenwoordigd. Hiermee zijn mensen met een migratie-achtergrond ondervertegenwoordigd in het Mesis-bestand. Daarnaast zijn laag-taalvaardigen, analfabeten en niet-Nederlandstaligen niet in het bestand opgenomen.



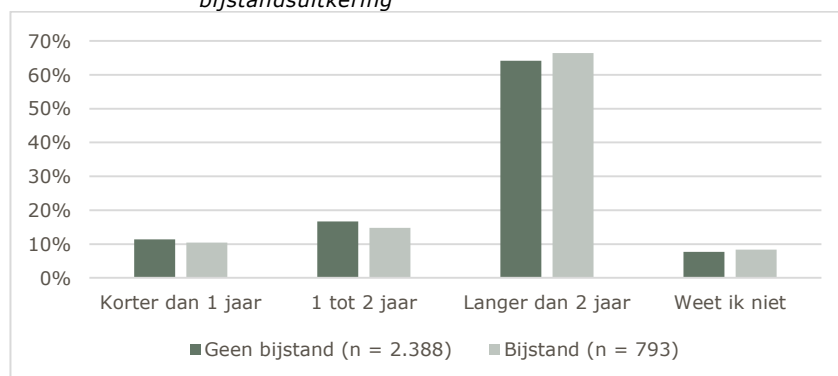
Figuur 3.3 *Omvang schulden: mensen met en zonder bijstandsuitkering*



Bron: Mesis®

De onderstaande grafiek laat de duur van de schulden zien. De duur van de schulden verschilt nooit meer dan 2 procentpunt tussen mensen met en zonder een bijstandsuitkering: respectievelijk 64% en 66% heeft al langer dan 2 jaar schulden.

Figuur 3.4 *De duur van de schulden voor mensen met en zonder een bijstandsuitkering*



Bron: Mesis®

Er zijn weinig verschillen te zien in zowel de omvang als de duur van schulden tussen mensen met en zonder bijstandsuitkering die worden gescreend in het kader van schuldhelpverlening. Over het algemeen is voor beide groepen de omvang van de schuld relatief groot ($> € 20.000$) en hebben de meeste schuldenaren al een schuld voor een langere tijd (> 2 jaar). Mensen blijken vaak pas hulp te zoeken wanneer de situatie al aanzienlijk is verslechterd. De verklaring hiervoor ligt onder andere in zaken als uitstelgedrag, onderschatting van de problematiek, overschatting van het eigen oplossingsvermogen, schaamte, en onjuiste en te negatieve beeldvorming rondom schuldhelpverlening.

Soort schulden

Onderstaande grafiek laat voor mensen met en zonder een bijstandsuitkering zien van welke soort schulden er sprake is. Het valt op dat de verschillen tussen mensen met en zonder bijstand wederom klein zijn. De verschillen zijn namelijk nooit groter dan tien procentpunt. Bij mensen zonder bijstandsuitkering is vaker sprake van schulden bij de belastingdienst, de bank en een hypotheekschuld. Bij mensen met een bijstandsuitkering komen telefoonschulden en een studieschuld vaker voor.



Figuur 3.5

Soort schulden van mensen met en zonder bijstand



Bron: Mesis®

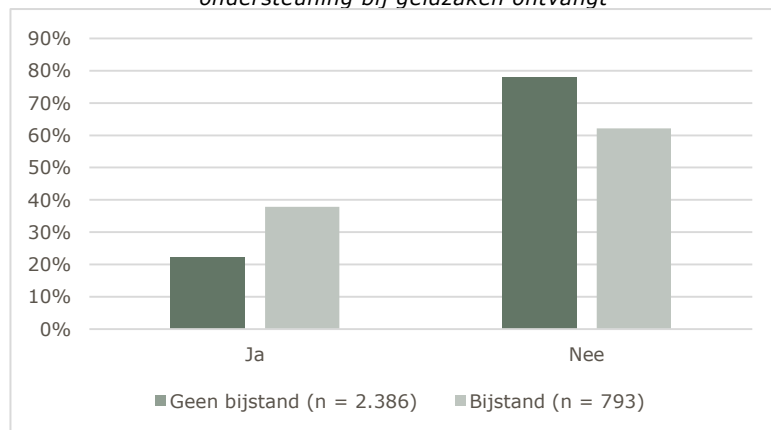
Mensen zonder bijstand hebben vaker een schuld bij een bank, hypotheekverstrekker en de belastingdienst. Mogelijk bezitten niet-bijstandsgerechtigden vaker een woonhuis, wat ertoe leidt dat zij ook vaker schulden hebben in de vorm van betalingsachterstanden bij een hypotheekverstrekker. Deze cijfers komen overeen met het onderzoek van het UWV, waarin wordt gesteld dat bijstandsgerechtigden vaak meerdere betalingsachterstanden hebben bij de zogenoemde nutsbedrijven, zoals de zorgverzekering en de energiemaatschappij, maar ook bij achterstanden op huur en hypotheek (Zwinkels, 2015).

Vorm van ondersteuning of hulp bij geldzaken

Figuur 3.6 schetst een beeld van het percentage mensen met en zonder een bijstandsuitkering dat een vorm van ondersteuning of hulp bij geldzaken krijgt. Van de mensen in de bijstand is dit 38% en van de mensen zonder bijstand is dit 22%. Het overgrote deel van de mensen krijgt geen enkele vorm van ondersteuning. Een plausibele verklaring hiervoor is dat Mesis® een screeningsinstrument is dat veelal wordt ingevuld bij aanmelding of start van een schuldhelpverleningstraject. Het kan hierbij gaan om de vraag naar bijvoorbeeld beschermingsbewind, budgetbeheer, vrijwilligersondersteuning of andere vormen van ondersteuning. Van de mensen die al hulp krijgen, hebben relatief meer mensen een bijstandsuitkering dan mensen die niet in de bijstand zitten. Vermoedelijk betreft het hier vooral mensen die in beschermingsbewind zitten en tegelijkertijd een bijstandsuitkering ontvangen.



Figuur 3.6 *Het percentage mensen met en zonder bijstandsuitkering dat hulp of ondersteuning bij geldzaken ontvangt*

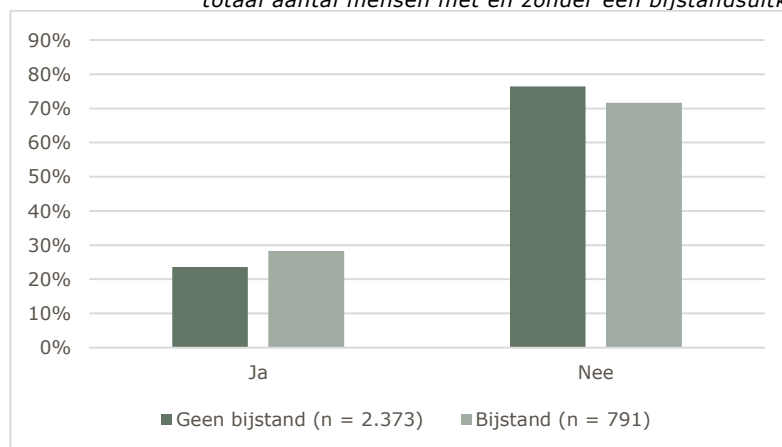


Bron: Mesis®

Hulp of ondersteuning bij geldzaken in het verleden

Figuur 3.7 laat het percentage mensen zien dat heeft aangegeven wel of niet schuldhulpverlening te hebben ontvangen in het verleden. Voor zowel bijstandsgerechtigden als mensen zonder bijstandsuitkering is te zien dat ongeveer driekwart van de mensen geen ondersteuning of hulp bij geldzaken heeft ontvangen in het verleden.

Figuur 3.7 *Hulp of ondersteuning bij geldzaken in het verleden (als percentage van het totaal aantal mensen met en zonder een bijstandsuitkering)*



Bron: Mesis®

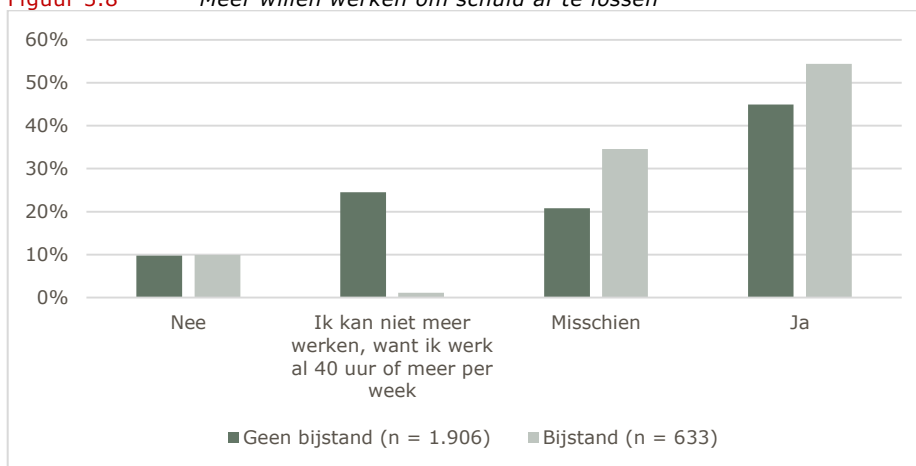
Respectievelijk 28% en 24% van de mensen met- en zonder een bijstandsuitkering hebben dus aangegeven al eens eerder een vorm van ondersteuning of hulp bij geldzaken te hebben ontvangen.

Bereidheid afbetalen van schulden door (meer) te gaan werken

De onderstaande grafiek schetst een beeld van de mensen in de Mesis® database die aangeven hun schulden te willen aflossen door (meer) te gaan werken. Ongeveer de helft van de mensen zou (meer) willen werken om hun schulden af te lossen. Het overgrote deel van de bijstandsgerechtigden, namelijk 89%, is bereid om (misschien) meer te gaan werken.



Figuur 3.8 Meer willen werken om schuld af te lossen



Bron: Mesis®

3.3 Conclusie

Wanneer we de schuldenproblematiek onder bijstandsgerechtigden vergelijken met niet-bijstandsgerechtigden, komen een aantal zaken naar voren. Zo kan worden geconcludeerd dat er tussen 2010 en 2015 nauwelijks verschillen zijn in de aard en omvang van de schuldenproblematiek onder bijstandsgerechtigden. Dit betekent dat de extra inspanningen die gemeenten de afgelopen jaren hebben geleverd om schuldenproblematiek aan te pakken, er onvoldoende in hebben geresulteerd dat mensen met een bijstandsuitkering minder schulden hebben.

Wanneer we de vergelijking maken tussen bijstandsgerechtigden en niet-bijstandsgerechtigden zien we dat – op basis van data uit Mesis® – voor beide groepen de omvang van de schuld relatief groot is (> € 20.000) en dat de meeste schuldenaren een schuld voor een langere tijd hebben (> 2 jaar). Op basis van CBS-data blijkt echter dat mensen met een WWB-uitkering beduidend vaker moeilijk rond kunnen komen, betalingsachterstanden hebben, onvoldoende geld hebben voor verschillende uitgaven dan mensen zonder bijstandsuitkering, vaker spaarmiddelen moeten aanspreken, en vaker schulden moeten maken.

Een logische verklaring voor het verschillende beeld dat de CBS-data in vergelijking met de Mesis®-data laten zien, is dat de CBS-data gaan over bijstandsgerechtigden en niet-bijstandsgerechtigden in het algemeen, terwijl de Mesis®-vragenlijst *alleen wordt ingevuld voor mensen die een beroep doen op schuldhulpverlening*. Dit kunnen zowel bijstandsgerechtigden als niet-bijstandsgerechtigden zijn.

In algemene zin kan dus worden geconcludeerd dat bijstandsgerechtigden vaker schulden hebben dan niet-bijstandsgerechtigden. Maar wanneer niet-bijstandsgerechtigden schulden hebben, verschillen zij in omvang en aard echter niet of nauwelijks van bijstandsgerechtigden. Zo zijn naast de hoogte en de duur van de schulden ook het soort schulden die mensen met en mensen zonder bijstandsuitkering hebben vergelijkbaar.

Ongeveer een kwart van de mensen met- en zonder een bijstandsuitkering hebben aangegeven al eens eerder een vorm van ondersteuning of hulp bij geldzaken te hebben ontvangen. Mogelijk is de ondersteuning die mensen eerder hebben ontvangen niet adequaat gebleken voor de betreffende schuldenproblematiek. Een andere verklaring kan zijn dat mensen, nadat ze een hulpverleningstraject succesvol hadden



afgerond, opnieuw met schulden te maken kregen. Derhalve is er wellicht sprake van een draaideureffect.

Het overgrote deel van de bijstandsgerechtigden is bereid om (misschien) meer te gaan werken om schulden af te betaling. Dit klinkt hoopvol omdat arbeidsdeelname een potentiële uitweg uit de schuldensituatie kan bieden. Vaak willen deelnemers aan een minnelijke of wettelijke schuldregeling wel werken, maar weten zij echter niet goed hoe zij dit moeten aanpakken (Van der Laan & Van Geuns, 2018). Veelal omdat er nog sprake is van andere belemmeringen, zoals psychische en gezondheidsklachten (Einerhard & Ravesteijn, 2017). Het gegeven dat veel schuldenaren (meer) *willen* werken, betekent dus niet dat zij ook meer *kunnen* werken.







4 Mechanismen die arbeidsdeelname van bijstandsgerechtigden met schulden belemmeren

Dit hoofdstuk geeft op basis van focusgroepen en interviews antwoord op onderzoeksvraag 2a:

Wat zijn de mechanismen die de arbeidsdeelname van bijstandsgerechtigden met schulden belemmeren en bevorderen?

En onderzoeksvraag 2b:

Welke (nieuwe) werkwijzen/aanpakken hebben bijstandsgerechtigden nodig om hun arbeidsdeelname te bevorderen?

Dit hoofdstuk zoomt in op de mechanismen die de arbeidsdeelname van bijstandsrechtigden met schulden direct dan wel indirect belemmeren volgens betrokkenen. Tijdens focusgroepen en interviews met medewerkers en managers van schuldhulpverlening, Werk & Inkomen, andere hulpverleners en medewerkers van het sociaal wijkteam, en bijstandsgerechtigden zelf is gevraagd welke belemmeringen zij ervaren. Door de nadruk op 'belemmeringen' kan ten onrechte het beeld ontstaan dat er vooral veel mis gaat en weinig goed gaat. Uit de gesprekken komt wel degelijk naar voren dat er veel goed gaat als het gaat om hulp- en dienstverlening aan bijstandsgerechtigden met schulden. Dergelijke goede voorbeelden vormen dan ook deels de basis voor hoofdstuk 5, waarin veronderstelde effectieve aanpakken en werkwijzen centraal staan.

4.1 Te weinig zicht op schuldenproblematiek (bijstandsgerechtigden) binnen gemeente

In deze paragraaf wordt ingegaan op het zicht dat gemeenten hebben op de schuldenproblematiek onder hun inwoners. Hierbij besteden we in het bijzonder aandacht aan (het beeld van) de prevalentie van schulden onder bijstandsgerechtigden. Dit punt hangt nauw samen met de wijze waarop schuldsignalering plaatsvindt, zowel vanuit schuldhulpverlening zelf als vanuit Werk & Inkomen.

Diverse gemeenten merken op dat zij de afgelopen jaren een groei zien in het aantal mensen dat een vorm van ondersteuning of hulp krijgt bij financiële problemen. Volgens hen is dit deels het gevolg van de toegenomen bekendheid van wat gemeenten kunnen betekenen op het gebied van ondersteuning en hulp bij financiële problemen. Nagenoeg alle deelnemende gemeenten plaatsen desalniettemin de kanttekening dat slechts een klein deel van de (al dan niet bijstandsgerechtigde) schuldenaren een beroep doet op formele schuldhulpverlening. Het gaat slechts – zo is de inschatting van veel gemeenten – om het topje van de ijsberg dat daadwerkelijk de weg naar schuldhulpverlening vindt.

Gemeenten hebben nauwelijks of geen zicht op de totale groep met financiële problemen en de aard van de problematiek binnen hun gemeente. Het is evident dat het nagenoeg onhaalbaar is voor gemeenten om exact vast te stellen hoeveel mensen er zijn binnen een bepaalde gemeente met financiële problemen of problematische schulden. Wanneer mensen met financiële problemen zich hebben gemeld, is het wel degelijk mogelijk om meer inzicht te krijgen in de groep met financiële problemen en de aard van de problematiek.



Zowel de Gemeentelijke Kredietbank Midden-Groningen als PLANGroep Almere maakt tijdens de intake gebruik van de Mesis®-vragenlijst aan de hand waarvan zij een klantprofiel opstellen. Mesis® brengt het kunnen, willen en handelen van de klant in beeld. Voor de gemeente Soest wordt de Mesis® screening uitgevoerd door de Kredietbank Nederland. In combinatie met de persoonlijke (financiële) situatie wordt op basis daarvan bepaald of een klant zonder meer in staat is een schuldregeling te starten of daar ondersteuning bij nodig

In algemene zin kan worden gesteld dat gemeenten zicht hebben op het aantal personen dat gebruik maakt van enige vorm van ondersteuning of hulp bij financiële problemen. Het valt op dat het zicht dat gemeenten binnen ons onderzoek hebben op de doelgroep en de aard van de problematiek echter varieert. Dit heeft te maken met de gegevens die tijdens de intake- of aanmeldfase worden uitgevraagd (zie ook paragraaf 4.3).

Gemeenten kunnen veelal cijfers aanleveren over de achtergrondkenmerken van mensen die in een schuldhulpverleningstraject zitten bij bijvoorbeeld de gemeentelijke kredietbank of bij PLANGroep. Hierbij gaat het om gegevens als geslacht, leeftijd, inkomen. Als het gaat om leeftijd, hanteren gemeenten echter verschillende leeftijdscategorieën waardoor het op landelijk niveau moeilijk is om vergelijkbare gegevens te verzamelen. Dan zijn er ook nog gegevens die schuldhulpverlenende organisaties wel registreren op persoonsniveau, maar in veel gemeenten niet op een geaggregeerd niveau konden aanleveren. Hierbij gaat het bijvoorbeeld over gegevens over de oorzaken van de schulden, de duur en hoogte van de schuld, en het aantal schuldeisers waar iemand mee te maken heeft.

Wanneer er wordt ingezoomd op de achtergrondkenmerken van mensen die een vorm van ondersteuning of hulp krijgt bij financiële problemen, lijken deze deels universeel maar zijn ook deels contextafhankelijk. Kijkend naar personen die gebruikmaken van schuldhulpverlening in de deelnemende gemeenten valt het op dat de volgende groepen oververtegenwoordigd zijn in schuldhulpverleningstrajecten:

- Alleenstaanden
- Mensen met een bijstandsuitkering
- Mensen met een laag opleidingsniveau
- Mensen met een huurwoning
- Mensen met een niet-westerse migratieachtergrond

Echter, de frequentie waarmee een bepaald kenmerk voorkomt, verschilt sterk tussen gemeenten. Zo geven sommige gemeenten aan dat alleenstaanden zijn oververtegenwoordigd binnen de schuldhulpverlening; in de ene gemeente ging het om 36% terwijl het in een andere gemeente ging om 74%. Daarnaast kent iedere gemeente bepaalde groepen die zijn oververtegenwoordigd. Zo kent de ene gemeente relatief veel alleenstaande moeders, terwijl er in een andere gemeente relatief veel sprake is van schulden onder jongeren en heeft armoede vaak een intergenerationeel karakter (armoede wordt 'doorgegeven' van generatie op generatie). In één van de onderzochte gemeenten zijn er relatief veel zzp'ers die zich melden bij schuldhulpverlening evenals mensen die tijdens de crisis hun koophuis moesten verkopen met een forse restschuld.

Wanneer er echter een onvoldoende helder beeld is – op basis van 'harde' cijfers – van de kenmerken van schuldenaren binnen een gemeente, is het moeilijker om maatwerk, en dus adequate en passende dienstverlening, te kunnen bieden.



Daar komt bij dat gemeenten opmerken dat bijstandsgerechtigden een groot deel van de doelgroep van mensen met schulden uitmaken, maar hen niet zien als een specifieke doelgroep. Zo is de aanname veelal dat de schuldenproblematiek van bijstandsgerechtigden niet verschilt van mensen met schulden zonder bijstandsuitkering. Zoals uit de volgende hoofdstukken blijkt, spelen bij bijstandsgerechtigden – die worden geacht betaald werk te vinden – wel degelijk specifieke uitdagingen die mogelijk een andere aanpak vergen, zowel vanuit het perspectief van schuldhulpverlening als vanuit het perspectief van Werk & Inkomen. De volgende hoofdstukken zoomen hier verder op in.



Belangrijkste conclusies

- Gemeenten hebben nauwelijks of geen zicht op de totale groep met financiële problemen en de aard van de problematiek binnen hun gemeente.
- Wanneer er een onvoldoende helder beeld is van de kenmerken van schuldenaren binnen een gemeente, is het moeilijker om maatwerk, en dus adequate en passende dienstverlening, te kunnen bieden.
- Gemeenten zien bijstandsgerechtigden met schulden niet als specifieke doelgroep. Bij bijstandsgerechtigden – die worden geacht betaald werk te vinden – spelen echter wel degelijk specifieke uitdagingen die mogelijk een andere aanpak vergen.

4.2 Integraal werken komt onvoldoende van de grond: schuldhulpverlening en werk & inkomen veelal gescheiden werelden

4.2.1 Verkokering ondanks streven naar integraal werken

"WE KRIJGEN STEEDS MEER HET BESEF: HET MOET NIET GAAN OVER HET CLUSTER WERK & INKOMEN OF HET CLUSTER MAATSCHAPPELIJKE ONDERSTEUNING. WE HEBBEN HET OVER DEZELFDE POPULATIE KLANTEN. HOE KUNNEN WE HET ZO INRICHTEN, ZONDER DAT DE KLANT ER LAST VAN HEEFT DAT HET TWEE CLUSTERS ZIJN?" (SCHULDHULPVERLENER)

Schulden zijn meestal niet het enige probleem waarmee mensen worstelen. Daarom stellen gemeenten in hun beleidsplannen voor schuldhulpverlening problemen integraal aan te pakken, met de focus op problemen en omstandigheden die in verband staan met de financiële problemen. Psychosociale problemen, persoonlijke omstandigheden, gebrek aan kennis en vaardigheden, houding, motivatie en gedrag spelen vaak een rol bij het ontstaan van schulden en belemmeren een vlotte oplossing. Gemeenten proberen daarom in samenwerking met betrokken partijen tot integrale oplossingen te komen en investeren in ketensamenwerking om een integrale aanpak te faciliteren. Hierbij wordt soms expliciet gesteld dat ontschotting in denken, doen en financiën nodig is om tot integrale samenwerking te kunnen komen.

Partijen die gemeenten noemen als belangrijke ketenpartners van schuldhulpverlening zijn sociale wijkteams, vrijwilligersorganisaties, maatschappelijk werk, en sociaaljuridische dienstverleners. Als 'preventie-partners' worden woningcorporaties, werkgevers, schuldeisers en beschermingsbewindvoerders genoemd. Een opvallende afwezigheid in het rijtje van ketenpartners is de afdeling Werk & Inkomen. Dit wil niet



zeggen dat er in de praktijk geen enkele vorm van samenwerking is tussen de afdeling schuldhulpverlening en de afdeling Werk & Inkomen, maar het laat wel zien dat binnen schuldhulpverleningsbeleid Werk & Inkomen niet als ketenpartner op het netvlies staat. Dit sluit aan bij de eerdere constatering dat bijstandsgerechtigden met schulden veelal niet als een aparte doelgroep worden beschouwd. Binnen schuldhulpverlening worden zij niet als een aparte categorie schuldenaren beschouwd en binnen Werk & Inkomen worden zij niet als een aparte groep bijstandsgerechtigden beschouwd.

Integraal werken wordt vaak gekoppeld aan het leveren van maatwerk. Daarbij wordt rekening gehouden met de persoonlijke situatie en motivatie van de schuldenaar en wordt de ondersteuning afgestemd op de specifieke situatie van de inwoner. Hierbij wordt vaak gesteld dat het van belang is een persoonlijk plan op te stellen. Sommige gemeenten hanteren binnen het sociaal domein het uitgangspunt van '1 huishouden, 1 plan, 1 regisseur' en vertalen dit ook door binnen schuldhulpverlening en Werk & Inkomen. Dit betekent veelal dat een inwoner een individueel plan en vast contactpersoon krijgt voor schuldhulpverlening krijgt en een individueel plan en vast contactpersoon krijgt bij Werk & Inkomen.

"OP BELEIDSNIVEAU WETEN DE MEDEWERKERS VAN VERSCHILLENDE ORGANISATIES ELKAAR GOED TE VINDEN. OOK IN PILOTS WETEN DE MEDEWERKERS ELKAAR TE VINDEN, ZIJN ER 'KORTE LIJNEN' EN VINDT ER CASUÏSTIEK OVERLEG PLAATS. MAAR IN HET DAGELIJKS WERK WORDT ER NOG TE VAAK TE VERKOKERD GEWERKT VANUIT DE EIGEN ORGANISATIE." (MEDEWERKER GEMEENTE)

Schuldhulpverlening en Werk & Inkomen komen veel dezelfde mensen tegen, maar in beleidsplannen en in de uitvoeringspraktijk zijn zij echter (te) vaak nog gescheiden werelden. Hieronder gaan we in op enkele factoren die een uiting zijn van gebrek aan integraliteit dan wel die integraal werken belemmeren.

4.2.2 Uitgangspunten gemeentelijk beleid Wgs en Participatiewet kunnen elkaar bijten

Als het gaat om het bevorderen van de arbeidsdeelname van bijstandsgerechtigden is een belangrijk uitgangspunt hoe gemeenten aankijken tegen de manier waarop schulden en werk zich tot elkaar verhouden. Gemeenten zien betaalde arbeid als een manier om uit de schuldensituatie te geraken. Tevens heerst de gedachte dat huishoudens in de financiële problemen kunnen komen als gevolg van werkloosheid. Tegelijkertijd erkennen gemeenten veelal ook dat het hebben van problematische schulden participatie in de weg kan staan. Zo kunnen schulden leiden tot verlies van werk en kunnen schulden een belemmering vormen voor uitkeringsgerechtigden om aan het werk te (kunnen) gaan.

Schulden en werk
Betaalde arbeid als middel om uit de schulden te geraken.
Schulden als gevolg van werkloosheid.
Schulden als belemmering van betaalde arbeid



Omdat beleidsplannen vaak gaan óf over schuldhulpverlening óf over Werk & Inkomen, laten gemeenten zich in beleidsdocumenten vaak niet expliciet uit over wat er eerst moet gebeuren als het gaat om het bevorderen van de arbeidsdeelname van bijstandsgerechtigden: de schuldenproblematiek aanpakken of zo snel mogelijk een betaalde baan vinden. Zo kan het zijn dat vanuit schulddienstverlening een 'time out' wordt gevraagd wat betreft het zoeken naar werk en dat vanuit Werk & Inkomen juist een sollicitatieplicht wordt opgelegd. Overigens kan het ook gebeuren dat juist vanuit schuldhulpverlening wordt aangedrongen te solliciteren, zodat iemand sneller een betaalde baan vindt en daarmee de afloscapaciteit groter is, terwijl Werk & Inkomen iemand vrijstelt van de sollicitatieplicht omdat iemand niet arbeidsfit is. In sommige gemeenten is er voldoende afstemming en overleg tussen schuldhulpverlening en Werk & Inkomen en leiden de verschillende uitgangspunten uit de Wgs en de Participatiewet niet tot problemen. Naast dat dit niet overal standaard gebeurt (zeker niet naarmate het grotere gemeenten betreft), is het is vaak onduidelijk voor de betrokken professionals wie hierbij de regie voert.

Als een expliciete visie op de verhouding tussen schulden en werk ontbreekt binnen verschillende trajecten die er lopen voor een klant, kan dit betekenen dat uitvoeringsprofessionals tegenstrijdig te werk gaan als het gaat om hulp- en dienstverlening aan bijstandsgerechtigden met schulden. Het kan ook gebeuren dat er tegenstrijdige eisen worden gesteld aan klanten. Dit is voor bijstandsgerechtigden met schulden enorm frustrerend en demotiverend en kan uiteindelijk de arbeidsdeelname van bijstandsgerechtigden belemmeren.

De opdracht voor gemeenten vanuit de Participatiewet is dat iedereen die kan werken, moet werken en daarom sollicitatieplichtig is. Maar ook binnen het schuldhulpverleningsbeleid (Wgs) achten gemeenten het belangrijk dat met mensen met schulden in een uitkeringssituatie solliciteren. Een betaalde baan levert immers over het algemeen meer inkomsten op dan een uitkering. Dus begeleiding naar betaald werk blijft erg belangrijk. Echter, de problemen die kunnen ontstaan wanneer klanten worden gedwongen om tijdelijk werk aan te nemen, kunnen groot zijn (zie ook paragraaf 4.6). Zeker wanneer de uitkering tijdelijk wordt gestopt, moet van tevoren goed worden vastgesteld wat de financiële gevolgen zijn. Ook hierbij geldt dat goed overleg tussen schuldhulpverlening en Werk & Inkomen essentieel is. Betrokkenen stellen dat dit in de praktijk niet altijd (goed) gebeurt.

Een punt waarop de uitgangspunten van de Wgs en de Participatiewet zelf – en dus niet zozeer de invulling van deze kaderwetten door gemeenten – elkaar kunnen bijten, is de verantwoordelijkheid van gemeenten om uitkeringsfraude binnen de Participatiewet tegen te gaan. De meeste gemeenten in het onderzoek handhaven streng op de naleving van de regels door bijstandsgerechtigden. Soms is korten op de uitkering een logische en rechtmatige maatregel die door de afdeling Werk & Inkomen wordt genomen. De impact hiervan voor mensen die in schuldhulpverlening zitten kan echter zeer groot zijn. Wanneer klanten bijvoorbeeld niet meer aan de verplichtingen vanuit de Wsnp kunnen voldoen, komt hun schuldregeling in gevaar.

"ZO'N MAATREGEL IS BEDOELD OM GEDRAGSVERANDERING UIT TE LOKKEN. ALS IEMAND SCHULDEN HEEFT, HEEFT IEMAND AL EEN PROBLEMATISCH GEDRAGSPATROON. WAT HEEFT HET DAN VOOR ZIN OM EEN MAATREGEL OP TE LEGGEN?" (MEDEWERKER WERK & INKOMEN)



De vraag is of strenge handhaving hier adequaat is. Betrokken afdelingen zouden over dit soort casussen op zijn minst met elkaar in gesprek moeten voordat dergelijke maatregelen door de afdeling Werk & Inkomen worden opgelegd. Dit gebeurt in de praktijk niet altijd en overal even goed.

4.2.3 Gebrek aan onderlinge afstemming en gegevensuitwisseling

"IK VIND HET AL LASTIG OM IEMAND TE VINDEN. OP ÉÉN OF ANDERE MANIER WETEN WE NIET PRECIËS WIE WAARVAN IS. IK KAN DUS KLANTEN VAAK NIET DOORVERWIJZEN. HET ZOU ECHT HANDIG ZIJN ALS WE ÉÉN SYSTEEM HEBBEN." (WIJKTEAMMEDEWERKER)

" ELKE AFDELING HEEFT ZIJN EIGEN REGISTRATIESYSTEEM, WAAR MEDEWERKERS OVER EN WEER NIET IN KUNNEN KIJKEN. ER IS NIET ALTIJD BEKEND WAAR DE KLANT DUS NOG MEER 'IN BEELD IS'." (SCHULDHULPVERLENER)

Diverse betrokkenen geven aan dat gegevensuitwisseling tussen schuldhulpverlening en Werk & Inkomen maar zeer beperkt mogelijk is vanwege privacy redenen en vanwege de inwerkingtreding van de AVG. Dit blijkt met name het geval te zijn wanneer de uitvoering van schuldhulpverlening is belegd bij een externe partij. Als voorbeeld wordt de sollicitatieplicht genoemd. Klanten van schuldhulpverlening hebben een sollicitatieplicht wanneer zij geen werk hebben. En als deze klanten een bijstandsuitkering hebben, kunnen ze vanuit de sociale dienst vrijstelling hebben gekregen van de sollicitatieplicht.

Dergelijke beslissingen worden veelal niet vastgelegd in systemen die zowel voor schuldhulpverleners als voor medewerkers van Werk & Inkomen inzichtelijk zijn. Dit

"Soms moet je iets van de ene afdeling, maar weet de andere afdeling daar vervolgens niets van."



betekent dat schuldenaren afhankelijk zijn van individuele professionals die al dan niet informatie inwinnen bij collega's/professionals van andere afdelingen of organisaties. Het beeld ontstaat dat er zelden één iemand is die een klant in het hele traject volgt. Nu wordt hij/zij vaak geacht zelf zijn of haar weg te vinden in de gescheiden, soms tegenstrijdige werelden van Werk & Inkomen en schuldhulp.

" IN EEN ORGANISATIE ALS DE GEMEENTE WEET SOMS DE ENE HAND NIET WAT DE ANDERE AAN HET DOEN IS. ZO KOMT HET VOOR DAT EEN MAATREGEL WORDT GENOMEN TEGEN EEN KLANT DIE DE REGELS OVERTREEDT, WAARDOOR DEZE DIRECT IN BETALINGSPROBLEMEN KOMT. DIT KAN OOK VOOR DE REGISSEUR EN/OF SCHULDHULPVERLENER ALS EEN VERRASSING KOMEN EN HET SCHULDHULPVERLENINGSPROCES DWARSBOMEN." (SCHULDHULPVERLENER)

Ook kan het enige tijd in beslag nemen voor iemand het aanmeldings- en intakeproces van schuldhulpverlening heeft doorlopen. In deze fase is het onduidelijk of er een regeling getroffen kan worden en hoe deze er dan uit gaat zien. Dit maakt het voor medewerkers van Werk & Inkomen lastig om te weten hoe de situatie rondom



schuldhulpverlening er precies voor staat en wat dit eventueel betekent voor het zoeken naar werk. Deze fase kan vanwege de soms lange doorlooptijden ook onzekerheid met zich mee brengen voor de schuldenaar. Veel uitkeringsgerechtigden ervaren dit als een vervelende, onzekere periode.



Belangrijkste conclusies

- In schuldhulpverlening(sbeleid) is Werk & Inkomen een opvallende afwezige in het rijtje van belangrijke ketenpartners.
- Schuldhulpverlening en Werk & Inkomen komen veel dezelfde mensen tegen, maar in beleidsplannen en in de uitvoeringspraktijk zijn zij echter (te) vaak nog gescheiden werelden.
- Uitvoeringsprofessionals gaan soms tegenstrijdig te werk als het gaat om hulp- en dienstverlening aan bijstandsgerechtigden met schulden. Het kan ook gebeuren dat er tegenstrijdige eisen worden gesteld aan klanten.
- Gegevensuitwisseling tussen schuldhulpverlening en Werk & Inkomen gebeurt zeer beperkt. Met name wanneer de uitvoering van schuldhulpverlening is belegd bij een externe partij. Veel betrokkenen stellen dat privacyregels hier een belangrijke oorzaak van zijn.

4.3 Beperkte schuldensignalering vanuit Werk & Inkomen en beperkte kennis van schuldenproblematiek

Daar waar schuldhulpverleners zicht hebben op de inkomenssituatie van bijstandsgerechtigden met schulden, hebben professionals van Werk & Inkomen in het algemeen niet of beperkt zicht op de schuldensituatie van bijstandsgerechtigden. Tijdens een intakegesprek bij Werk & Inkomen wordt in sommige gevallen wel gevraagd of er sprake is van schulden. Of, en de wijze waarop dit wordt uitgevraagd, is deels afhankelijk van de individuele consulent en is sterk van invloed op het daadwerkelijke inzicht dat vervolgens wordt verkregen in financiële positie van bijstandsgerechtigden. Immers, wanneer een bijstandsgerechtigde uitsluitend wordt gevraagd "of er sprake is van schulden", is het afhankelijk van de wijze waarop de klant hierop reageert, of wil reageren, of de Werk & Inkomen consulent echt zicht krijgt op eventuele schulden. Veel mensen schamen zich voor hun schulden en zijn geneigd ontkennend te reageren op een dergelijke vraag. Ook komt het voor dat mensen zich helemaal niet bewust zijn van het feit dat zij problematische schulden hebben. Daarnaast hebben veel mensen niet het idee dat ze het bij Werk & Inkomen ook over hun schuldensituatie kunnen hebben.

Wanneer de consulent niet de kennis en/of de tijd heeft om goed door te vragen, bestaat er bij Werk & Inkomen simpelweg geen goed beeld van het al dan niet bestaan van schulden. Kennis over eventuele schulden bij bijstandsgerechtigden vereist ook dat werkconsulenten over de juiste uitvraaginstrumenten en vraagtechnieken beschikken. Op basis van informatie uit de deelnemende gemeenten, lijken vragen over eventuele schuldenproblematiek (nog) niet bij alle gemeenten structureel te zijn ingebed in de dienstverlening van Werk & Inkomen aan bijstandsgerechtigden.

De variëteit in schuldenproblematiek tussen gemeenten impliceert dat de doelgroep van mensen met financiële problemen niet in iedere gemeente hetzelfde is en dus ook andere vormen van ondersteuning of hulp nodig kan hebben. Hierbij gaat het om



kennis over de oorzaken van de schulden, de duur en hoogte van de schuld, en het aantal schuldeisers waar iemand mee te maken heeft. Met het oog op wetenschappelijke inzichten over de impact van schulden op de houding en gedrag van mensen, lijkt het noodzakelijk om daarnaast ook op een systematische manier gegevens uit te vragen over het 'kunnen, willen en handelen' van de klant op financieel gebied. Kennis van de doelgroep, kennis van de aard van de problematiek, en kennis over het 'kunnen, willen en handelen' van de klant is nodig om maatwerk te kunnen leveren bij ondersteuning of hulp bij financiële problemen.

Daar waar er binnen schuldhelpverlening op een systematische manier gegevens worden uitgevraagd over de inkomenssituatie van een klant, beschikken consultants van Werk & Inkomen niet altijd over de tijd, kennis en de juiste uitvraaginstrumenten- en technieken om zicht te krijgen op eventuele schuldenproblematiek onder bijstandsgerechtigden. Hierdoor kunnen zij niet altijd tijdig en adequaat doorverwijzen naar schuldhelpverlening.

Ook blijkt dat wetenschappelijke inzichten vanuit de neurowetenschap over de impact van schaarste op de cognitieve en mentale capaciteit van mensen nog onvoldoende geland zijn binnen Werk & Inkomen. Waar inzichten over het 'omgaan met schaarste' onder schuldhelpverleners een bekende theorie is, is de zogenoemde schaarstetheorie onder werkconsultanten veel minder bekend. Kennis van deze theorie, zo stellen diverse beleidsmedewerkers, heeft ertoe geleid dat binnen schuldhelpverleningsbeleid steeds meer op een andere manier wordt gekeken naar bijvoorbeeld de mate van zelfredzaamheid van mensen met schulden. Dit wil echter niet zeggen deze wetenschappelijke inzichten overal zijn verankerd in het schuldhelpverleningsbeleid.

Omgaan met schaarste

Volgens Mullainathan en Shafir (2013) neemt armoede zodanig bezit van iemands denken, dat hij minder ruimte over heeft om aan andere dingen te denken. De schaarste neemt een deel van de cognitieve en mentale capaciteit in beslag, waardoor schuldenaren dus minder capaciteit over hebben voor andere dingen. Dit wordt 'bandbreedte' genoemd. "(S)chaarste eist de aandacht onvrijwillig en onbewust op, waardoor mensen die een gebrek aan geld ervaren zich minder goed kunnen concentreren op andere dingen." (Madern & Van der Werf, 2015).

Binnen diverse gemeenten lopen er pilots rondom 'Mobility Mentoring' of is men van plan hier 'iets' mee te gaan doen. In een van de gemeenten zijn trainingen gegeven over een stress-sensitieve benadering aan medewerkers van zowel schuldhelpverlening als Werk & Inkomen.

Ook zijn niet alle medewerkers van Werk & Inkomen even goed op de hoogte van de werkwijze van schulddienstverlening; zij missen soms basiskennis. Als voorbeeld wordt genoemd dat het verschil tussen beschermingsbewind en Wsnp-bewindvoering niet iedereen helder is, of kennis over fraudevorderingen (die vaak wél meekunnen in een schuldentraject). Dit belemmert goede doorverwijzing en heldere voorlichting.





Belangrijkste conclusies

- Consulenten van Werk & Inkomen beschikken niet altijd over de tijd, kennis en de juiste uitvraaginstrumenten- en technieken om zicht te krijgen op eventuele schuldenproblematiek onder bijstandsgerechtigden. Hierdoor kunnen zij niet altijd tijdig en adequaat doorverwijzen naar schuldhulpverlening.
- Er wordt onvoldoende nagegaan door Werk & Inkomen of mensen daadwerkelijk hulp hebben gezocht bij schuldhulpverlening. Ook wordt, er als iemand al langer in een traject bij Werk & Inkomen zit, onvoldoende nagevraagd na verloop van tijd hoe het ondertussen met iemands financiële situatie is.
- Wetenschappelijke inzichten vanuit de neurowetenschap over de impact van schaarste op de cognitieve en mentale capaciteit van mensen zijn nog onvoldoende geland binnen Werk & Inkomen. Binnen schuldhulpverlening is men hier veelal wel mee bekend, maar deze wetenschappelijke inzichten zijn vaak niet verankerd in het schuldhulpverleningsbeleid.

4.4 Gebrek aan nazorg door schuldhulpverlening en Werk & Inkomen

Vaak wordt een traject als 'beëindigd' beschouwd, wanneer iemand uitstroomt naar werk, ook al is dit (zeer) kortdurig. Veel mensen die vanuit de bijstand uitstromen naar arbeid stromen uit met een tijdelijk contract. Professionals van Werk & Inkomen zien relatief veel terugval; mensen melden zich opnieuw voor een uitkering. Daarom stellen betrokkenen ook dat het zo belangrijk is om aandacht te hebben voor duurzame uitstroom naar werk en om mensen niet te snel 'los te laten' nadat zij een betaalde baan hebben gevonden.

Een ander aspect is nazorg na het afronden van een schuldenregeling. Zowel schuldhulpverleners als schuldenaren zelf, geven aan dat nazorg nodig en gewenst is wanneer het schuldhulpverleningstraject eindigt. Bijstandsgerechtigden met schulden die een traject hebben lopen bij schuldhulpverlening, of dit in het verleden hebben gehad, geven aan nazorg zeer op prijs te stellen. Zij zijn nog onzeker over hun administratieve capaciteiten en willen graag dat de schuldhulpverlening nog enige tijd 'over de schouders blijft meekijken'. Een concreet voorbeeld in dit verband is een cliënt die bijna uit de schulden is en in de schuldhulpverlening wil blijven om met behulp van de kredietbank te sparen voor rijlessen en een auto. Daarmee wordt haar wereld wijder en nemen ook haar kansen op werk toe. Sommige gemeenten laten deze 'nazorg-rol' door vrijwilligers vervullen, anderen beleggen dit bijvoorbeeld bij de kredietbank.

In enkele gevallen zien de hulpverleners ook dat mensen voor wie alle problematische schulden zijn geregeld, juist daarna in een enorme leegte terecht komen waardoor ze niets meer kunnen. Alle stress valt weg, mensen worden apathisch en moeten weer op weg geholpen worden.





Belangrijkste conclusies

- Bijstandsgerechtigden die een betaalde baan vinden worden vaak te snel 'los gelaten' door Werk & Inkomen. Omdat zij veelal kortdurig werk vinden, melden velen zich binnen afzienbare tijd opnieuw bij Werk & Inkomen om weer een uitkering aan te vragen.
- Zowel professionals als schuldenaren zelf stellen dat nazorg vanuit schuldhulpverlening belangrijk is. Mensen zijn vaak nog onzeker over hun financiële capaciteiten.

4.5 Loont werken altijd voor iedereen?

Een belangrijke belemmerende factor voor arbeidsparticipatie is de perceptie van bijstandsgerechtigden dat betaald werk voor bijstandsgerechtigden met schulden niet altijd loont. Er zijn situaties bekend waarin het vinden van een betaalde baan resulteerde in inkomensachteruitgang en het opbouwen van nieuwe schulden. Dit gaat vooral op wanneer het gaat om flexibele arbeid met een variabel inkomen voor mensen die van verschillende toeslagen gebruik maken. In de volgende paragraaf gaan we daar dieper op in. Betaald werk is dus voor sommige groepen bijstandsgerechtigden niet altijd lonend. Dit geldt met name wanneer iemand door het extra inkomen net buiten allerlei regelingen valt.

Bij een minnelijke schuldregeling sparen mensen wat ze kunnen en merken ze het niet direct wanneer ze door te werken meer inkomen vergaren. Als ze gaan werken, betekent dit niet altijd dat ze ook meer te besteden krijgen. Ook betekent het niet standaard dat de schulden eerder zijn afgelost. Het betekent in ieder geval vaak dat de schuldeisers een hogere aflossing op de schulden ontvangen. Dat maakt dat schuldenaren het perspectief van het weer gaan werken vaak niet als lonkend ervaren. Vaak hebben mensen standaard het beeld dat werken niet loont in hun uitkeringssituatie of schuldensituatie. Vooral bij schulden wordt gedacht dat alles wat met werken wordt verdiend boven een bepaalde norm, rechtstreeks naar de schuldeisers gaat. Dat is niet per definitie het geval. Dat beeld kan eenvoudig worden weggenomen door schuldhulpverleners met behulp van proefberekeningen voor de persoonlijke situatie van mensen.

Zeker in het geval van schuldenregeling met behulp van een saneringskrediet kunnen mensen die (meer) gaan werken, het extra inkomen dat zij hiermee verdienen zelf gebruiken. In de kredietregeling van het saneringskrediet is immers een vaste aflossing voor 36 maanden afgesproken.

Ondanks dat betaald werk niet altijd loont voor bijstandsgerechtigden met schulden, zitten er in diverse gevallen wel degelijk meer voor- dan nadelen aan (weer) gaan werken. Verschillende schuldhulpverleners geven aan dat in veel gevallen werken wel degelijk zorgt voor een hoger besteedbaar inkomen. In principe zijn de risico's van verrekeningen bij parttime inkomsten dan ook geen reden voor consulenten om niet of minder te sturen op uitstroom naar parttime werk. Werk is belangrijk en parttime werk kan een goede opstap zijn naar fulltime. In sommige gevallen kiezen consulenten of klantregisseurs er voor af te zien van parttime werk, omdat dit te veel problemen rondom het inkomen oplevert. Het werk moet namelijk wel voldoende inkomen bieden; parttime inkomsten, onder bijstandsniveau, en zeker wisselende inkomsten, betekent telkens aanvulling aanvragen, met alle papierwerk en extra administratie van dien. Dit levert voor mensen op het niveau van een bijstandsuitkering regelmatig problematische situaties op. Voor mensen met een krappere budget, bijvoorbeeld



vanwege een lopende schuldregeling, is dit extra problematisch. Dit kan leiden tot situaties waarin nieuwe schulden gemaakt moeten worden.



Belangrijkste conclusies

- Inkomen uit werk biedt bijstandsgerechtigden niet altijd een oplossing voor de financiële zorgen en schulden. Dit geldt met name wanneer iemand door het extra inkomen net buiten allerlei regelingen valt.
- Bij veel bijstandsgerechtigden bestaat het beeld dat alles wat extra verdiend wordt, automatisch naar de schuldeisers gaat. Hierdoor lonkt betaald werk niet.
- Een proefberekening voor iemands persoonlijke situatie kan duidelijk maken of betaald werk lonend is.
- Bij schuldenregeling via een saneringskrediet loont betaald werk wel.

4.6 Verandering in inkomen = instabiliteit in inkomenssituatie = meer stress

Zodra iemand werk heeft, moet dit worden doorgegeven aan de afdeling Werk & Inkomen in verband met het beëindigen van de uitkering. Mensen realiseren zich dit soms niet of laten het om andere redenen na, wat betekent dat de uitkering ten onrechte doorloopt. Dit moet, al dan niet met boete, worden terugbetaald. Dit betekent dat te veel betaalde uitkering plots moet worden terugbetaald of dat pas later een aanvulling komt. Dit is voor mensen met een zeer krap budget vaak niet op te vangen, waardoor soms nieuwe schulden gemaakt worden.

Schulden waarvoor een regeling is getroffen (minnelijk of via Wsnp-traject) vormen meestal geen belemmering om aan het werk te gaan. Maar soms is dat wel het geval, bijvoorbeeld bij tijdelijk, onregelmatig werk, waarmee mensen maar weinig meer verdienen dan zij aan uitkering ontvangen. Dan komen ze in een instabiele financiële situatie terecht en krijgen ze juist extra stress. Wanneer mensen vanuit een uitkeringssituatie tijdelijk werk gaan doen zorgt dat voor onrust in de inkomenssituatie. Als mensen tijdelijk gaan werken, bijvoorbeeld 3 weken, dan ontstaat er een gat bij mensen wanneer de uitkering wordt stopgezet. Zij hebben meestal een minimale afloscapaciteit. Dat kan dan vaak net aan. Juist wanneer ze in een schulddienstverleningstraject zitten, is het risico dat mensen niet uitkomen met hun leefgeld en nieuwe schulden gaan maken groot. Dat is niet toegestaan in een dergelijk traject en moet formeel gezien dan worden beëindigd.

Vanwege het risico rondom instabiliteit in inkomen van bijstandsgerechtigden met schulden heeft de gemeente Almere besloten dat zij de bijstandsuitkering van klanten met problematische schulden nog 3 maanden laten doorlopen wanneer zij weer gaan werken. Als blijkt dat het werk duurzaam behouden kan worden, wordt de uitkering pas gekort of beëindigd.

Werk is belangrijk en parttime werk kan een goede opstap zijn naar fulltime werk. In een enkel geval kiest een consulent of klantregisseur er voor af te zien van parttime werk omdat dit te veel problemen rondom het inkomen oplevert. Zo adviseren sommige klantmanagers om geen zeer kortdurend werk te accepteren en te wachten met accepteren van werk totdat mensen schuldenvrij zijn, om de inkomenssituatie stabiel te houden en op dat vlak geen extra stress te veroorzaken.





Belangrijkste conclusies

- (Zeer) tijdelijk of onregelmatig werk kan ervoor zorgen dat mensen in een financieel instabiele situatie terechtkomen. Deze onrust veroorzaakt veel stress bij mensen.
- Als een uitkering tijdelijk wordt stopgezet omdat iemand kortdurig werk heeft, ontstaat er vaak een gat bij mensen. Juist wanneer mensen in een schuldhulpverleningstraject zitten, ontstaat het risico dat mensen hierdoor niet meer uitkomen met hun leefgeld en nieuwe schulden gaan maken.

4.7 Stress en multiproblematiek onder bijstandsgerechtigden met schulden



"DE SCHULDEN ZIJN ONTSTAAN NA DE SCHEIDING. MEVROUW WOONDE IN AMSTERDAM SAMEN MET DE VADER VAN HAAR JONGSTE KIND, TOTDAT DEZE RELATIE STUK LIEP. ZE VERLOOR HAAR BAAN EN BELANDDE IN EEN SITUATIE WAARIN ZE NIET MEER GOED WIST WAT ZE DEED. ZE KON NIETS MEER, WAS ER PSYCHISCH SLECHT AAN TOE EN BELANDDE UITEINDELIJK OP STRAAT. DE KINDEREN WERDEN OPGEVANGEN DOOR FAMILIE. MEVROUW HEEFT ONGEVEER 3 JAAR IN DEZE SITUATIE GEZETEN. VIA OPVANGHUIZEN IS ZE TERECHT GEKOMEN IN EEN ANDERE STAD WAAR ZE PROBEERT HAAR LEVEN WEER OP DE RIT TE KRIJGEN." (UIT GESPREKSVERSLAG MET BIJSTANDSGRECHTIGDE)



"MEVROUW KWAM VROEG IN AANRAKING MET EEN 'SLECHTE MAN'. DIT WAS HAAR EERSTE RELATIE EN DEZE MAN WERD TEVENS DE VADER VAN HAAR EERSTE KIND. DEZE MAN HEEFT VEEL SPULLEN OP HAAR NAAM GEKOCHT EN ER NOOIT VOOR BETAALD. MEVROUW WERKTE TOEN NOG EN WAS IN STAAT € 750 PER MAAND AAN SCHULDEN AF TE LOSSEN. DE RELATIE HEEFT NIET LANG GEDUURD. OP EEN GEGEVEN MOMENT VERLOOR ZE HAAR WERK. DAARDOOR WERD HAAR LEVEN EEN PUINHOOP. ZE ZAG HET NIET MEER ZITTEN. ZE HEEFT EEN TIJDJE SCHULDHULPVERLENING ONTVANGEN. DAT GING NIET GOED VANWEGE – ALDUS MEVROUW – TE WEINIG MOTIVATIE OM DE SCHULDEN TERUG TE BETALEN." (UIT GESPREKSVERSLAG MET BIJSTANDSGRECHTIGDE)



"ZE HEEFT HET HEEL MOEILIJK GEHAD, VOORAL TUSSEN 2014 EN 2016. ZE HEEFT IN DIE PERIODE OVERAL EN NERGENS GEWOOND. ZE KREEG GEEN UITKERING OMDAT ZE GEEN EIGEN ADRES HAD. MET HAAR KINDEREN LIEP HET NIET GOED EN HEEFT ZE UITEINDELIJK JEUGDZORG INGESCHAKELD." (UIT GESPREKSVERSLAG MET BIJSTANDSGRECHTIGDE)





"SCHULDEN ZIJN 18 JAAR GELEDEN ONTSTAAN. MENEER EN MEVROUW WAREN NET GETROUWD EN HADDEN NOG GEEN KINDEREN. ZE WILDEN EEN HUIS KOPEN. EEN SCHIMMIGE TUSSENPERSOON HAD HEN EEN LENING AANGEBODEN VAN € 30.000, WAARVAN € 20.000 WERD GESTORT EN €10.000 DOOR DE TUSSENPERSOON ALS 'PROVISIE' WERD INGEHOUDEN. ZE SNAPTEN HET NEDERLANDSE FINANCIËLE SYSTEEM NIET. DE POGING OM EEN HUIS TE KOPEN IS TOEN NIET GELUKT. MAN RAAKTE OOK NOG GOKVERSLAAFD EN HEEFT AL HET GELD VERGOKT. TOEN GING HET VAN KWAAD TOT ERGER..." (UIT GESPREKSVERSLAG MET BIJSTANDSGRECHTIGDE)



"MEVROUW IS ONGEVEER 4 JAAR GELEDEN ZIEK GEWORDEN. ZE WAS INEENS HEEL VEEL AFGEVALLEN. OOK WAS ZE INEENS HAAR REUK- EN SMAAKVERMOGEN KWIJT. ZE KON ALLEEN NOG MAAR OP BED LIGGEN. ZE HEEFT VEEL ONDERZOEKEN GEHAD MAAR HET WAS ONDUIDELIJK WAAR HET DOOR KWAM. MEVROUW HEEFT OOK EEN ANGSTSTOORNIS. DOOR DE ANGSTSTOORNIS KWAM ZE IN DE ZIEKTEWET. INMIDDELS ONTVANGT MEVROUW BIJSTAND. MET HAAR GEZONDHEID GAAT HET INMIDDELS IETS BETER. HAAR SCHULDEN ZIJN BEGONNEN TOEN ZE NIET MEER IN DE ZIEKTEWET ZAT EN EIGENLIJK EEN UITKERING MOEST AANVRAGEN. MAAR OMDAT ZE ZO ZIEK WAS, WAS ZE NIET IN STAAT EEN UITKERING AAN TE VRAGEN. SCHULDEN LIEPEN TOEN IN RAP TEMPO OP." (UIT GESPREKSVERSLAG MET BIJSTANDSGRECHTIGDE)



"MEVROUW LOOPT NU VOOR DE TWEDE KEER BIJ DE KREDIETBANK. DAAR LOOPT ZE NU 1,5 JAAR. DE HOOGTE VAN HAAR SCHULD WAS 1,5 JAAR GELEDEN 18.000 EURO. DE SCHULDEN ZIJN ONTSTAAN DOORDAT HAAR ZOON GEEN STUDIEFINANCIERING ONTVING, MAAR WEL NAAR SCHOOL MOEST. TOEN HEEFT ZE EEN HELE TIJD 'TREINGELD' BETAALD. HAAR SCHULDEN LIEPEN SNEL OP. ZE HEEFT HUURACHTERSTANDEN, SCHULDEN BIJ GAS EN LICHT. VERKEERSBOETES. ACHTERSTALLIGE TELEFOONREKENINGEN.

4.7.1 Schulden zorgen voor stress, maar zijn vaak niet het enige probleem...

Als bovenstaande beschrijvingen iets duidelijk maken is het wel dat schulden zelden alleen komen. Zo hebben veel bijstandsgerechtigden met schulden die in het kader van dit onderzoek zijn geïnterviewd (ernstige) gezondheidsproblemen en/of psychosociale problemen. Daarnaast doen zich vaak problemen voor in de relationele sfeer. Daar komt bij dat verschillende geïnterviewden kinderen met gedrags- of gezondheidsproblemen hebben, die het voor hen moeilijk of onmogelijk maken om een betaalde baan te hebben. Ook zitten velen al lange tijd in de bijstand, waardoor er een groot gat in hun CV is ontstaan. De motivatie om te werken is volgens sommige werkconsulenten bij een deel van deze groep laag. Taalproblemen en laaggeletterdheid komen ook frequent voor. Soms spelen drank-, drugs- en/of gokproblemen (bij henzelf of bij hun partner). Schulden staan vaak niet los van deze multi-problematiek: schulden en multiproblematiek gaan vaak hand in hand.

" ALLES STAAT OF VALT MET INTRINSIEKE MOTIVATIE. ALS IEMAND NIET WIL WERKEN, HELPT NIETS." (MEDEWERKER WERK & INKOMEN)



"VAN BELANG IS MENSEN HET GEVOEL TE GEVEN DAT ZE SERIEUS GENOMEN WORDEN, NAAR ZE WORDT GELUISTERD EN SAMEN AAN EEN OPLOSSING WORDT GEWERKT. JE MOET MENSEN UITZICHT GEVEN OP EEN BETER BESTAAN. NU IS ER VOOR VELEN GEEN LICHT AAN HET EIND VAN DE TUNNEL." (SCHULDHULPVERLENER)

"Alles is onzeker, komen steeds nieuwe duveltjes uit de doos."



Bijstandsgerechtigden met schulden zeggen graag te gaan werken (zie ook H3), maar kunnen dit niet altijd. Er zijn verschillende belemmeringen die re-integratie in de weg kunnen staan.

Bijstandsgerechtigden met schulden zijn

vaak niet 'arbeidsfit'. Dit komt deels doordat schulden onrust en daarmee stress veroorzaken. Maar het komt ook doordat er relatief vaak sprake is van multiproblematiek onder bijstandsgerechtigden met schulden.

Stress door schulden belemmert arbeidsdeelname

Het hebben van langdurige geldzorgen kan chronische stress met zich mee brengen, wat weer een beslag kan leggen op cognitieve en mentale vermogens. Mensen krijgen bijvoorbeeld aanmaningen binnen en bezoek van de politie of een deurwaarder en zijn onzeker over hun toekomst. In dergelijke gevallen kan 'schuldenonrust' de begeleiding richting werk belemmeren. De langdurige stress die leven met geldzorgen met zich meebrengt, kan het vermogen onder druk zetten om aandacht op te brengen, goede beslissingen te nemen, te plannen en organiseren en aandacht te besteden aan langere termijndoelen. Dit zijn vaardigheden die nodig zijn om een baan te kunnen vinden en te behouden. Dit betekent dat het lastig(-er) kan zijn om aan alle verplichtingen te voldoen die vanuit de gemeente worden gesteld, zowel wat betreft Werk & Inkomen als wat betreft de toegang tot schulddienstverlening. Zo beschouwd vormen problematische schulden een belemmering bij het verkrijgen en behouden van werk. Uitstroom naar werk komt ook op de tocht te staan als een huisuitzetting dreigt, of als er zich een andere crisis voordoet (zoals afsluiting van gas/water/licht).

"Je komt in overlevingsstand. Je vult gaten met nieuwe gaten. Komt op het moment dat je je post niet meer openmaakt, want dat is toch alleen maar slecht nieuws waar je niets aan kunt doen. Je voelt je machteloos."



"Je wordt heel angstig. Vooral als er steeds deurwaarders op de stoep staan. Het voelt dan alsof je geen grip meer hebt op je eigen situatie. Daar lig je echt wakker van. Ik kan gewoon niet uitleggen wat dat met je doet."



Schuldrust ≠ arbeidsfit

Zowel consultants als geïnterviewde schuldenaren geven aan dat schulden *an sich* geen belemmering hoeven te zijn voor het zoeken naar of aanvaarden van werk. Zo geven een jobhunter en werkconsulent aan dat zij ook af en toe mensen met schulden naar werk begeleiden, waaronder mensen die in een Wsnp-traject zitten; een groep waarbij 'schuldrust' is gecreëerd. Ook anderen stellen dat schulden waarvoor een regeling is getroffen (minnelijk of via Wsnp-traject) meestal geen belemmering vormen om aan het werk te gaan. Het is dus belangrijk om eerst de schulden hanteerbaar te maken, alvorens begeleiding richting werk in te zetten. Maar, wanneer er schuldrust is gecreëerd betekent dit niet automatisch dat iemand arbeidsfit is. Belemmeringen voor arbeidsdeelname zitten ook vaak in de



“Ik vind het wel heel spannend. Misschien moet ik dan iets gaan doen wat ik nog nooit heb gedaan. Dat geeft me wel druk. Ik vind het best wel eng eigenlijk. Ik ben heel benieuwd wat ik aan kan.



achterliggende (multi) problematiek. Schuldrust maakt een bijstandsgerechtigde met schulden niet per definitie arbeidsfit. Dit betekent dat het creëren van schuldrust niet als een panacee moet worden gezien als het gaat om het

bevorderen van de arbeidsdeelname van bijstandsgerechtigden met schulden. Betrokkenen vanuit Werk & inkomen geven ook aan dat door de aantrekkende economie de doelgroep voor re-integratie naar werk verandert. De 'beste' klanten komen eigenlijk niet eens meer binnen, of stromen via bepaalde trajecten direct uit. Waar eerst re-integratie naar werk werd ingezet voor mensen die naar verwachting binnen 3-6 maanden kunnen uitstromen, zet de betreffende gemeente het nu in voor mensen die naar verwachting pas met 1,5 jaar kunnen uitstromen naar werk. Dit maakt dat de mensen die nu binnen komen moeilijker bemiddelbaar naar werk zijn.

4.7.2 Multiproblematiek wringt met 'eigen kracht'

"IK HELP CLIËNTEN OOK MET DE MAP KLAAR TE MAKEN DIE ZIJ NODIG HEBBEN OM EEN SCHULDHULPVERLENINGSTRAJECT IN TE KUNNEN GAAN. HET IS ECHT EEN WERK! CLIËNTEN DIE GEEN STOK ACHTER DE DEUR HEBBEN, DIE HAKEN AF. VOOR MIJ ALS PROFESSIONAL IS HET AL BIJNA NIET TE DOEN." (SCHULDHULPVERLENER)

Als eerdere versies van beleidsdocumenten over schuldhulpverlening worden vergeleken met de meer recente, herijkte versies, valt op dat gemeenten steeds meer aandacht hebben voor de effecten van schulden op het gedrag van schuldenaren. Enerzijds lijkt het 'eigen kracht' adagium (nog steeds) dominant te zijn in schuldhulpverleningsbeleid, al verschilt de mate waarin gemeenten eigen kracht centraal stellen sterk tussen gemeenten. Anderzijds hebben gemeenten meer aandacht voor wat financiële schaarste – armoede en schulden – doet met mensen: financiële stress leidt tot afnemende cognitieve prestaties. Zo realiseren gemeenten zich steeds meer dat schulden en eigen kracht niet altijd goed samen gaan.

Een van de gemeenten gaf aan dat zij in hun nota uit 2012 nog uitgingen van het idee dat schuldenaren voldoende zelfredzaam zijn om realistische afspraken te maken om de schuldenproblematiek op te lossen. In de praktijk bleek echter dat dit vaak niet het geval was. Problematische schulden belemmeren het denkvermogen, waardoor schuldenaren veelal korte termijn oplossingen bedenken om acute problemen op te lossen. Ze hebben een tunnelvisie waardoor zij soms onverstandige beslissingen nemen. Hierdoor ontstond het idee dat mensen dus geholpen moeten worden met het maken van afspraken over de zaken die ze niet zelfstandig kunnen oplossen.

Diverse betrokken stellen dat de effectiviteit van het ingezette beleid door schuldhulpverlening en Werk & Inkomen achterblijft, aangezien het nog te veel uitgaat van een veronderstelde, maar vaak niet of in beperkte mate, aanwezige (financiële) zelfredzaamheid.



Uiteindelijk is bij veel mensen een gedragsverandering nodig om in de toekomst schuldenvrij te blijven. Vrijwel alle cliënten zeggen te leren van de schuldhulpverlening. Men leert bewuster met geld om te gaan ('wat er ook gebeurt, eerst de vaste lasten betalen', 'niet meer dingen klakkeloos doen en kopen', 'tevreden zijn met het beetje dat je hebt') en ook vooruit te plannen ('wat komt er, wat moet ik aan de kant zetten, waar moet ik voor sparen'). Ook zegt men, doordat men weinig te besteden heeft, creatief wordt in het omgaan met geld. Een van de cliënten merkt daarbij wel op dat het echte leren eigenlijk pas begint als men uit de schuldhulpverlening komt; dan staan mensen er veelal (weer) alleen voor. Dit laat wederom het belang van goede nazorg zien.

Betrokkenen vanuit schuldhulpverlening zijn echter ook sceptisch. Sommigen stellen dat sommige mensen zijn slecht leerbaar zijn. Bij deze groep moet de gemeente er echt 3 jaar bovenop zitten om mensen strak te begeleiden en ze van hun schulden af te helpen. Daarnaast is er een groep mensen die naar verwachting altijd schulden zal blijven houden ofwel vanwege het ontbreken van motivatie om de situatie te veranderen (angst voor onzekerheid) of vanwege intergenerationele armoede:

"ER IS EEN HARDE KERN VAN CLIËNTEN BIJ DE KREDIETBANK DIE NAAR VERWACHTING HUN LEVEN LANG SCHULDEN ZULLEN BLIJVEN HOUDEN" (SCHULDHULPVERLENER)

"SOMMIGE MENSEN ZIJN AL LANG GEWEND DAT ER DOORLOPEND LOONBESLAG IS. ZIJ ZIJN GEWEND AAN RONDKOMEN MET WEINIG GELD. ZE VINDEN HET PRIMA DAT DE SITUATIE ZO DOORKABELT. ZIJ ZIJN VOORAL BLIJ DAT ER RUST IS OMDAT ZE IEDERE MAAND WETEN WAAR ZE AAN TOE ZIJN." (SCHULDHULPVERLENER)

"ER IS EEN GROEP CLIENTEN BIJ WIE HET HEBBEN VAN SCHULDEN AL VAN GENERATIE OP GENERATIE GAAT. MEN WEET NIET BETER DAN DAT HET ERBIJ HOORT" (SCHULDHULPVERLENER)



Belangrijkste conclusies

- Bijstandsgerechtigden met schulden zijn vaak niet 'arbeidsfit'. Dit komt deels doordat schulden onrust en daarmee stress veroorzaken. Maar het komt ook doordat er relatief vaak sprake is van multiproblematiek onder bijstandsgerechtigden met schulden.
- Wanneer er schuldrust is gecreëerd, betekent dit niet automatisch dat iemand arbeidsfit is.
- Multiproblematiek wringt met het 'eigen kracht' principe. Beleid gaat nog te veel uit van de zelfredzaamheid van bijstandsgerechtigden met schulden.



4.8 Mensen met schulden trekken niet of te laat aan de bel

Het lijkt erop dat de verkeerde beelden die bij sommige mensen leven over de gevolgen en effecten van een schuldhulpverleningstraject levend worden gehouden door verkeerde informatie die mensen krijgen op diverse internetfora en social media. De verkeerde beelden en de vooringenomenheid bij mensen moeten worden weggenomen zorgen ervoor dat mensen schulden niet melden bij de gemeente en geen hulp zoeken om de schulden aan te pakken. Mensen melden zich doorgaans pas bij schuldhulpverlening wanneer ze al een tijd (soms al jaren) financiële problemen hebben. Eerst proberen ze die problemen zelf op te lossen. Als dat niet of onvoldoende lukt en het spaargeld is op, dan pas komen ze naar de schuldhulpverlening. De financiële situatie van de klant is dan al zodanig slecht, dat alleen een schuldhulpverleningstraject ze kan helpen. Wanneer ze hun financiële problemen eerder zouden aankaarten, zouden klanten wellicht met minder zware middelen geholpen kunnen worden.

" MENSEN VRAGEN VAAK PAS HULP NADAT ALLE RESERVES ZIJN UITGEPUT EN ZE GEEN ANDERE UITWEG ZIEN. DIT KAN EEN AANTAL JAREN DUREN." (SCHULDHULPVERLENER)

Veel geïnterviewde schuldenaren geven aan zich te schamen als ze moeten toegeven dat ze schulden hebben en niet meer in staat zijn de zaken zelfstandig te regelen. Ook hierdoor bestaat het risico dat mensen te laat of zelf niet aan de bel trekken voor hulp.

Uiteindelijk vormen verkeerde beelden over schuldhulpverlening onder bijstandsgerechtigden met schulden en schaamte over de schulden een belemmering voor arbeidsdeelname. Immers, wanneer schulden voor veel onrust en stress blijven zorgen omdat mensen geen hulp zoeken, is het moeilijker om te zoeken naar een baan.



Belangrijkste conclusies

- Bijstandsgerechtigden met schulden trekken vaak pas aan de bel als alle reserves op zijn en ze geen andere uitweg meer zien. Schulden zijn dan vaak al hoog opgelopen en er is sprake van veel stress. Dit belemmert arbeidsdeelname.
- Schaamte over schulden vormt een belemmering voor bijstandsgerechtigde om hulp te vragen. Hierdoor blijven schulden, en hiermee gepaard gaande onrust en stress, bestaan. Hierdoor wordt arbeidsdeelname belemmerd.

4.9 Aarzeling onder werkgevers om mensen met schulden aan te nemen

Werkconsulenten en jobcoaches geven aan dat werkgevers soms problemen hebben met werknemers met problematische schulden. Dat kan zijn omdat de integriteit van werknemers hierdoor in gevaar kan komen: het beeld is dat werknemers chantabel kunnen worden of in de verleiding komen om te stelen op het werk. Bij sommige werkgevers mogen daarom geen werknemers met problematische schulden werken en het hebben van (problematische) schulden kan een reden voor ontslag zijn (politie, douane). Daarnaast krijgen werkgevers te maken met loonbeslag door deurwaarders.



Dat geeft veel administratieve rompslomp en brengt daardoor kosten met zich mee. Daarnaast zijn werkgevers bang dat mensen met schulden door stress meer uitvallen dan andere werknemers. Deze ervaringen maken dat werkgevers soms huiverig zijn om werknemers met schulden aan te nemen.

In principe hoeft een werkgever niet op de hoogte te zijn van eventuele schulden van een bijstandsgerechtigde. Maar waar het soms wringt is dat een werkconsulent graag iemand succesvol bij een werkgever plaatst. Van bepaalde werkgevers weten werkconsulenten dat zij geen zin hebben in 'gedoe' en dit ertoe zou kunnen leiden dat een werkconsulent een volgende keer moeilijker iemand bij de betreffende werkgever kan plaatsen. Werkconsulenten stellen dat veel werkgevers gerust zijn gesteld wanneer schulden 'onder controle' zijn, dus wanneer iemand in een schuldhelpverleningstraject zit. Zij ervaren dan vanuit de werkgeverskant veel minder aarzeling om bijstandsgerechtigden met schulden aan te nemen.



Belangrijkste conclusies

- Ervaringen van werkgevers met werknemers met schulden, en beelden over werknemers met schulden, maken dat sommige werkgevers huiverig zijn om bijstandsgerechtigden met schulden aan te nemen. Dit belemmert de arbeidsdeelname van deze groep.
- Deze aarzeling wordt minder bij werkgevers wanneer er schuldrust is gecreëerd.

4.10 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de mechanismen beschreven die de arbeidsdeelname van bijstandsgerechtigden met schulden belemmeren. In onderstaande figuur zijn deze belemmerende mechanismen gekoppeld aan de drie belangrijkste spelers in het veld van schulden en werk: gemeenten, bijstandsgerechtigden met schulden, en werkgevers.

Hierbij valt op dat veel factoren die belemmerend werken zich bevinden rondom de hulp- en dienstverlening door gemeenten. Ook zijn er veel belemmerende factoren die betrekking hebben op de aard van de problematiek van bijstandsgerechtigden met schulden zelf. Bij aanvang van het onderzoek werd niet gesproken over 'werkwijzen en aanpakken' maar werd gesproken over 'tools' om bijstandsgerechtigden en uitvoerders te helpen om de arbeidsdeelname van bijstandsgerechtigden met schulden te bevorderen. De aanname achter deze vraagstelling, en bijbehorende terminologie, is dat er bepaalde instrumenten (zoals apps) zijn die bijstandsgerechtigden met schulden kunnen gebruiken of toepassen en dat daarmee hun arbeidsdeelname wordt bevorderd. Oftewel, de aanname dat er mogelijk bepaalde factoren zijn die de arbeidsdeelname van bijstandsgerechtigden met schulden belemmeren die binnen de beïnvloedingssfeer van bijstandsgerechtigden met schulden zelf liggen.

Op basis van de onderzoeksresultaten zijn er echter nauwelijks signalen dat er factoren zijn die de arbeidsdeelname van bijstandsgerechtigden met schulden belemmeren die zij zelf (eenvoudig) kunnen beïnvloeden. Dit heeft grotendeels te maken met de aard van problematiek waar velen binnen de doelgroep mee te maken hebben. Zo spelen er bij velen naast schuldenproblematiek ook andere problemen, zoals gezondheidsproblemen en psychosociale problematiek. Daarnaast veroorzaken schulden, al dan niet in combinatie met andere problemen, veel onrust en stress bij mensen en maakt dat bij velen hun zelfredzaamheid beperkt is.

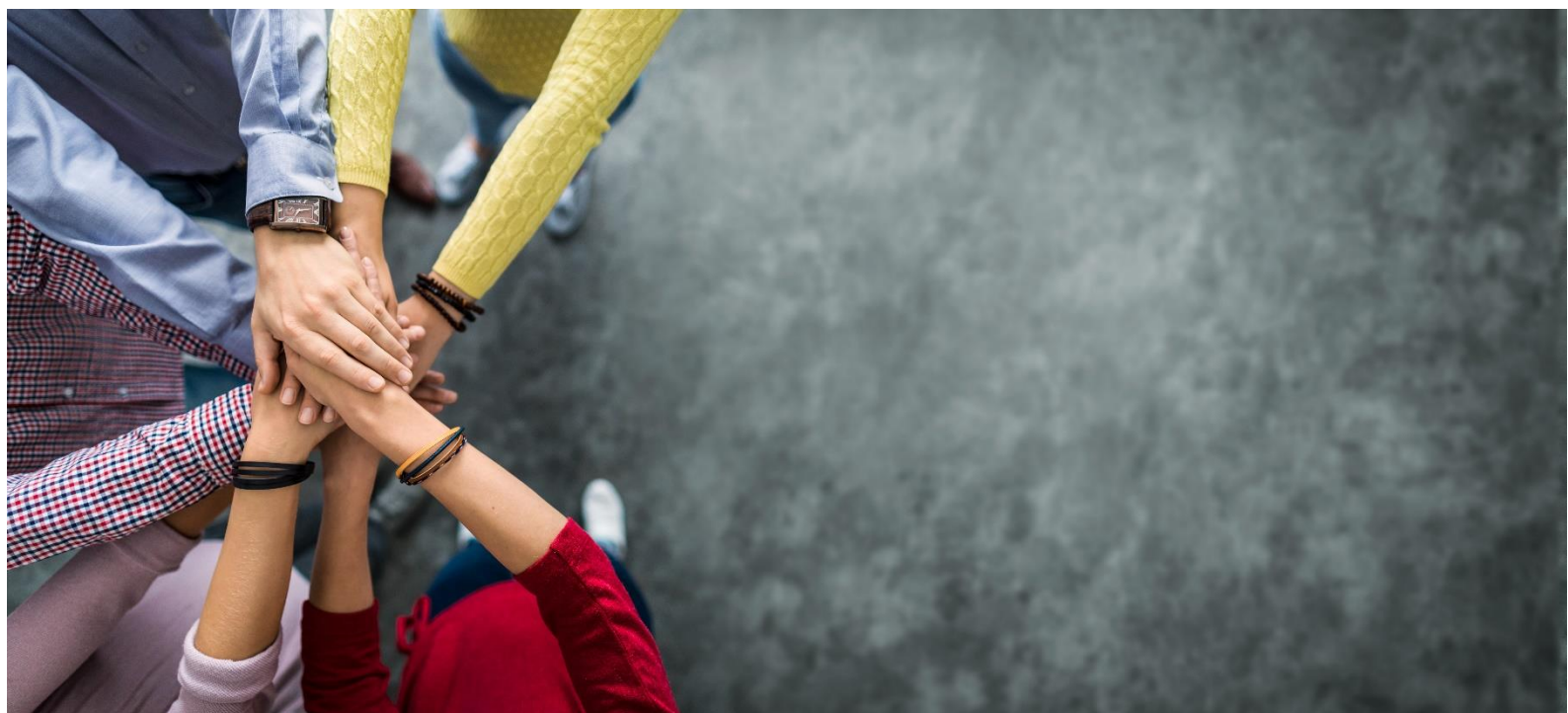


Dit overzicht van mechanismen die de arbeidsdeelname belemmeren toont tevens de complexiteit van de problematiek. Er zijn immers veel factoren die invloed hebben op de arbeidsdeelname van bijstandsgerechtigden met schulden. Dit maakt enerzijds dat er verschillende 'knoppen' zijn om aan te draaien, maar anderzijds laat het ook zien dat de praktijk weerbarstig is en de arbeidsdeelname van deze groep niet eenvoudig te bevorderen is.

	Mechanismen die arbeidsdeelname van bijstandsgerechtigden met schulden belemmeren	Wat er nodig is om arbeidsdeelname te bevorderen
Gemeenten	▪ Te weinig zicht op schuldenproblematiek (bijstandsgerechtigden) binnen gemeente. ▪ Integraal werken komt onvoldoende van de grond: schuldhulpverlening en werk & inkomen veelal gescheiden werelden. ▪ Beperkte schuldsignalering vanuit Werk & Inkomen en beperkte kennis van schuldenproblematiek. ▪ Gebrek aan nazorg door schuldhulpverlening en Werk & Inkomen.	▪ Beter zicht op schuldenproblematiek bijstandsgerechtigden. ▪ Verenigen schuldhulpverlening en Werk & Inkomen. ▪ Betere schuldsignalering Werk & Inkomen en meer kennis schuldenproblematiek. ▪ Betere nazorg.
Bijstands-gerechtigden met schulden	▪ Werken loont niet altijd voor bijstandsgerechtigden met schulden. ▪ Verandering in inkomen = instabiliteit in inkomenssituatie = meer stress. ▪ Stress en multiproblematiek onder bijstandsgerechtigden met schulden. ▪ Mensen met schulden trekken niet of te laat aan de bel (door verkeerde beelden over schuldhulpverlening).	▪ Zorg dat betaald werk altijd lonend is. ▪ Beperk instabiliteit in inkomenssituatie. ▪ Verminder door creëren schuldruist. ▪ Voorkom onjuiste beeldvorming over schuldhulpverlening.
Werkgevers	▪ Aarzeling onder werkgevers om mensen met schulden aan te nemen.	▪ Neem aarzeling bij werkgevers weg om iemand met schulden aan te nemen.

In de laatste kolom is op basis van de belemmerende mechanismen beschreven wat er dan vanuit het perspectief van bovengenoemden nodig is om de arbeidsdeelname van bijstandsgerechtigden met schulden juist te bevorderen. Essentieel is om vast te stellen aan welke 'knoppen' gedraaid kan worden en daarmee in de beïnvloedingssfeer van gemeenten, bijstandsgerechtigden, en werkgevers liggen. Wanneer we inzoomen op datgene wat bijstandsgerechtigden 'nodig' hebben, zijn dit nauwelijks zaken die binnen hun eigen beïnvloedingssfeer liggen. Wat hierbij duidelijk wordt is dat er op basis van de onderzoeksresultaten geen signalen zijn dat er werkwijzen of aanpakken moeten worden ontwikkeld die bijstandsgerechtigden *zelf* moeten toepassen of gebruiken. In het volgende hoofdstuk gaan we in op enkele veronderstelde effectieve werkwijzen en aanpakken.





5 Arbeidsdeelname bijstandsgerechtigden met schulden bevorderen

Dit hoofdstuk geeft op basis van focusgroepen en interviews antwoord op onderzoeksvraag 2c: **Welke (nieuwe) werkwijzen/aanpakken helpen uitvoerders bij gemeentelijke sociale diensten en schuldhulpverleningsorganisaties om de arbeidsdeelname van bijstandsgerechtigden met schulden te bevorderen?**

Met dit onderzoek willen we voor het voetlicht brengen wat bijstandsgerechtigden met problematische schulden kan helpen om uit de uitkeringssituatie te komen en regulier betaald werk te vinden. Op basis van de casestudies in vijf gemeenten geven we in deze paragraaf weer welke veronderstelde effectieve werkwijzen en aanpakken hierbij zouden kunnen helpen.

De interviews die de onderzoekers hebben gehouden met een groot aantal stakeholders binnen de vijf onderzochte gemeenten, hebben, samen met de interviews met bijstandsgerechtigden, geleid tot een aantal veronderstelde effectieve werkwijzen voor gemeenten. De toepassing van deze werkwijzen zou volgens de onderzoekers kunnen bijdragen aan het (beter) naar werk begeleiden van bijstandsgerechtigden met problematische schulden. In een focusgroep hebben de onderzoekers de veronderstellingen getoetst bij de stakeholders die namens de gemeenten betrokken zijn bij de begeleiding naar werk van bijstandsgerechtigden met problematische schulden. In deze paragraaf geven de onderzoekers enkele aanbevelingen ter verbetering van aanpakken en werkwijzen bij gemeenten en schuldhulpverlening. De aanbevelingen zijn voor het overgrote deel gebaseerd op de toetsing van onze veronderstellingen in de focusgroepen.

Achtereenvolgens worden de volgende veronderstelde effectieve aanpakken en/of werkwijzen voor gemeenten besproken:

- een integrale aanpak bij de intake voor de bijstand en schuldhulpverlening;
- het verbeteren van de kennis over schulden en signalering daarvan bij Werk & Inkomen door middel van training voor professionals;
- het creëren van schuldrust voor de start van een werktraject;
- de overweging om als gemeente een sociaal uitzendbureau op te zetten;
- de nazorg na een schuldhulpverleningstraject structureel te regelen en dit vast te leggen in een werkwijzer.

Bovengenoemde aanpakken of werkwijzen blokkeren de mechanismen uit het vorige hoofdstuk. Sommige van deze aanpakken/werkwijzen worden gebruikt in de onderzochte cases. Soms worden ze niet binnen de cases gebruikt maar wel elders binnen gemeenten. En soms is het nog geen bestaande aanpak of werkwijze maar is het plausibel dat deze aanpak/werkwijze werkt. We maken in alle gevallen aannemelijk dat beschreven aanpakken/werkwijzen effectief zijn. We beschrijven wat de aanpak/werkwijze inhoudt, voor welk bestaand probleem het een oplossing is, voor wie de aanpak/werkwijze werkt, en wat aandachtspunten voor gemeenten zijn. Hiermee laten we zowel de veronderstelde werkzame mechanismen zien alsmede de context waarbinnen de beschreven aanpak/werkwijze (verondersteld) effectief is.



5.1 Verenigen wereld van schuldhulpverlening en Werk & Inkomen: integrale aanpak

Integrale aanpak intake bijstand en schuldhulpverlening	
 <i>Wat is het?</i>	Simpele uitbreiding van de intake bij de aanvraag van een bijstandsuitkering, waarbij door middel van een korte signaleringsvragenlijst (zoals de financiële signaallijst van Mesis®) kan worden vastgesteld of iemand problematische schulden heeft.
 <i>Waar is het een oplossing voor?</i>	Het is een eenvoudig hulpmiddel voor professionals van Werk & Inkomen om gestructureerd te kunnen doorvragen over problematische schulden. Klanten kunnen dan adequaat en sneller worden verwezen naar de schuldhulpverlening.
 <i>Voor wie werkt het?</i>	Door deze aanpak versnelt en verbetert de toegang tot schuldhulpverlening. Het verbetert de kans dat problematische schulden sneller aan het licht komen bij mensen met een bijstandsuitkering die nog niet in beeld waren bij schuldhulpverlening.
 <i>Aandachtspunten gemeenten</i>	Deze aanpak moet worden geborgd door een procesafspraken in het werkproces voor de professionals van Werk & Inkomen.

Mensen met problematische schulden weten vaak niet tijdig de weg naar de schuldhulpverlening te vinden. Daarom proberen gemeenten deze mensen eerder in beeld te krijgen, bijvoorbeeld via samenwerkingsprojecten met woningcorporaties en energiebedrijven. Hierbij worden vroegtijdig mensen met betalingsachterstanden gemeld aan de schuldhulpverlening. Schuldhulpverlening onderneemt hierop actie, soms in de vorm van een huisbezoek. In Haarlemmermeer bijvoorbeeld, worden deze mensen thuis bezocht door een welzijnswerker en een schuldhulpverlener. In dit bezoek wordt nagegaan wat de ernst van de financiële problemen is en of mensen door schuldhulpverlening geholpen moeten worden. Dit is slechts één ingang om bij schuldhulpverlening terecht te komen.

Mensen met een bijstandsuitkering, of zij die daarvoor in aanmerking komen, hebben een grote kans om ook (problematische) schulden te hebben. Wanneer mensen zich bij de gemeente melden voor het aanvragen van een bijstandsuitkering, wordt gevraagd of zij schulden hebben en wordt gewezen op de schuldhulpverlening wanneer professionals denken dat dat nodig is. Er wordt vaak niet of weinig doorgevraagd omtrent de aard en omvang van de schulden. Dat komt vooral doordat de prioriteiten van de klantmanagers van Werk & Inkomen niet liggen bij het signaleren van- en het bieden van hulp bij problematische schulden. Er wordt wel gevraagd naar schulden, maar er wordt hierop niet dieper ingegaan. Hierdoor kan ten onrechte het beeld ontstaan bij professionals van Werk & Inkomen dat er geen sprake is van (problematische) schulden, terwijl dit in werkelijkheid wel degelijk het geval is. Wanneer er wordt geconstateerd dat er wellicht sprake is van schuldenproblematiek, worden mensen wel attent gemaakt op de mogelijkheden voor schuldhulpverlening in een gemeente. Vervolgens wordt echter veelal niet nagegaan of deze mensen zich ook daadwerkelijk melden bij de schuldhulpverlening en of daar ook een intake plaatsvindt.

Werk & Inkomen en schuldhulpverlening blijken vaak twee gescheiden werelden te zijn, zeker in grotere gemeenten en in gemeenten waar de schuldhulpverlening door de gemeente is belegd bij een externe organisatie zoals de Kredietbank of de



PLANgroep. Idealiter zouden Werk & inkomen en schuldhulpverlening integraal werken, maar zoals hierboven al is geschetst, dat is niet altijd mogelijk. We hebben daarom gezocht naar mogelijkheden voor een **'duo-intake', waarmee we bedoelen dat gelijktijdig met de intake voor de bijstandsuitkering ook de (verkorte) intake voor de schuldhulpverlening gedaan wordt.**

In de gemeente Soest zijn er bijvoorbeeld medewerkers die tegelijk inkomensconsulent zijn en schuldhulpverlener. Bij de intake voor een bijstandsuitkering wordt schuldenproblematiek tegelijk grondig uitgevraagd. De gemeente doet dus de eerste screening. Indien nodig kan de gemeente mensen met problematische schulden verwijzen naar de kredietbank Nederland, die voor Soest de schuldhulpverlening uitvoert. Bij minder problematische, of dreigende financiële problemen wordt verwezen naar een welzijns- of vrijwilligersorganisatie.

Voor de duo-intake hebben we drie mogelijkheden gevonden:

1. **Intake door 2 professionals:** Sommige gemeenten laten de intake voor een bijstandsuitkering uitvoeren door twee professionals in een drie-gesprek; een voor Werk & Inkomen en een voor de schuldhulpverlening. Gebleken is dat relatief veel mensen met een bijstandsuitkering (problematische) schulden⁹ hebben. Daarom kiest men ervoor om bij het eerste gesprek direct twee professionals in te schakelen.
2. **Intake bijstandsuitkering en schuldhulpverlening door eenzelfde persoon:** In een kleinere gemeentelijke organisatie komt het ook wel voor dat de intake voor een bijstandsuitkering wordt gedaan door dezelfde medewerker die ook de intake voor de schuldhulpverlening doet. Hierdoor ontstaat een integraal beeld van de situatie van een bijstandsgerechtigde op het gebied van inkomen, (eventuele) schulden en werk. Waar het om oplossingen gaat kan de gemeente direct zowel rekening houden met de normen vanuit de Wsg als vanuit de Participatiewet.
3. **Korte screeningslijst (problematische) schulden door Werk & Inkomen:** Bij de intake voor de bijstandsuitkering wordt door de medewerker van Werk & Inkomen een korte screeningslijst afgenomen. Het gaat hierbij om een korte signaleringsvragenlijst zoals ook gebruikt in het eerste contact met schuldhulpverlening. Wanneer uit de antwoorden blijkt dat er sprake kan zijn van problematische schulden, wordt een afspraak gemaakt voor een intakegesprek met schuldhulpverlening.

De derde mogelijkheid wordt in grote lijnen door de gemeenten als een realistische gezien. Het gaat hierbij nog niet om een kant-en-klaar uitgewerkte oplossing, maar om een idee dat is getoetst op realiteit en haalbaarheid bij de professionals. Gevraagd werd in hoeverre de betrokken stakeholders het realistisch en haalbaar vinden om tijdens de intake voor de bijstand bij mensen met schulden verder door te vragen om globaal te kunnen vaststellen of het problematische schulden betreft waarmee mensen bij schuldhulpverlening geholpen zouden moeten worden. Dit kan door middel van enkele korte vragen worden vastgesteld (zoals met de financiële signaallijst van Mesis®). Wanneer in de ogen van Werk & Inkomen sprake is van problematische schulden, dan zou verwezen moeten worden naar de schuldhulpverlening. Met toestemming van de betrokken klant kunnen zijn NAW-gegevens en enkele kenmerken al worden doorgestuurd naar de schuldhulpverlening. De schuldhulpverlening kan dan contact opnemen met de klant en een afspraak plannen voor een uitgebreide intake.

Een duo-intake waarin een klant een driegesprek heeft met vertegenwoordigers van W&I en de schuldhulpverlening (optie 1) lijkt in de praktijk niet haalbaar voor veel gemeenten. Deze oplossing is relatief duur, vergt een aanzienlijke herstructurering

⁹ Zie hoofdstuk 2.



van de gemeentelijke organisatie, en/of past moeilijk in de workload van de klantmanagers van Werk & Inkomen. Optie 2 hebben wij alleen gezien bij kleinere gemeenten. En voor deze kleinere gemeenten is dit zeker een goede mogelijkheid om mensen met problematische schulden snel te kunnen helpen. Bij middelgrote en grotere gemeenten wordt (nog) onvoldoende integraal gewerkt en zijn Werk & Inkomen en schuldhulpverlening belegd bij verschillende personen.

Resteert dus optie 3, die voor alle gemeenten zou kunnen werken. In optie 3 vult de klantmanager van Werk & Inkomen samen met de klant een korte vragenlijst in. Het gaat hier om een signaleringslijst zoals de PLANGroep bijvoorbeeld hanteert. Deze signaleringslijst wordt ingevuld voordat een uitgebreidere screening plaatsvindt. Het invullen van deze lijst kost slechts een paar minuten. Uit de antwoorden op de vragen blijkt snel of een klant te maken heeft met problematische schulden en wanneer dat het geval is, kan de klantmanager van Werk & Inkomen zorgen voor een goed onderbouwde overdracht van de klant naar de schuldhulpverlening. Van het invullen van de signaleringslijst door Werk & Inkomen zou een procesafspraken gemaakt kunnen worden. Daarmee kan deze werkwijze tegen zeer geringe extra kosten geïncorporeerd worden in de werkwijze van de afdeling Werk & Inkomen. Daarmee verzekert de gemeente dat problematische schulden in elk geval worden herkend bij de intake voor een bijstandsuitkering en de klant op basis van feiten kan worden overgedragen aan de schuldhulpverlening.

Wanneer het niet direct mogelijk is om een klant zelf warm over te dragen aan de schuldhulpverlening (fysiek of telefonisch), kan een medewerker van Werk & Inkomen de klant meestal wel online of via de e-mail overdragen c.q. aanmelden. Het gevaar hierbij is dat de klant alsnog afhaakt. Maar door een goede follow-up van de schuldhulpverlening kan dit wellicht tot een minimum worden beperkt. In het registratiesysteem van Werk & Inkomen zou een check ingebouwd moeten worden om na te gaan of de klant daadwerkelijk door de schuldhulpverlening geholpen wordt. Beter nog zou zijn wanneer zowel Werk & Inkomen als de schuldhulpverlening van hetzelfde registratiesysteem gebruik kunnen maken.

De voorgestelde aanpak heft niet direct belemmeringen voor bijstandsgerechtigden op om weer aan het werk te gaan. De doelgroep komt echter wel sneller onder de aandacht van de schuldhulpverlening en wordt wellicht ook adequater geholpen. De gevolgen daarvan zijn dat mensen eerder schuldrust krijgen en daarmee ook weer eerder op zoek kunnen gaan naar een reguliere betaalde baan.

De hierboven geschetste werkwijze is integraal werken in het klein. Bij mensen met problematische schulden zijn binnen een gemeente niet alleen Werk & Inkomen en de schuldhulpverlening betrokken. Meestal is er bij de mensen, of binnen het huishouden waarvan zij deel uitmaken, sprake van multiproblematiek. In principe zouden alle hulpverleners op de hoogte moeten zijn van de problematiek en de met klanten gemaakte afspraken. Daarom is het goed dat alle stakeholders die betrokken zijn bij de hulpverlening aan klanten één registratiesysteem kunnen hanteren, waarin precies kan worden nagegaan met welke partijen klanten hebben gesproken en welke afspraken zijn gemaakt. Zeker wanneer het klanten met multiproblematiek betreft (en dat zijn de meesten) zijn verschillende stakeholders betrokken en houden zij elkaar niet altijd goed op de hoogte van de met klanten gemaakte afspraken. En de tijd dat klanten telkens opnieuw aan elke hulpverlener hun verhaal moeten vertellen is nu toch echt voorbij, of niet? In de optimale situatie zou er één klantmanager zijn die de klant en het huishouden waartoe de klant behoort, door en door kent en alle geboden



hulp en de hulpverlener coördineert. Wanneer we dit allemaal kunnen realiseren, is er écht sprake van integraal werken.

5.2 Kennis over schulden en signalering daarvan bij Werk & Inkomen verbeteren: training voor professionals

Werkwijzer kennis en inzichten problematische schulden

 <i>Wat is het?</i>	Bijstandsgerechtigden realiseren zich zelf soms niet eens dat er bij hen sprake is van problematische schulden. Laat staan hoe lastig dit is te achterhalen in een intake bij Werk & Inkomen. Dit voorstel behelst de ontwikkeling van een werkwijzer ter verhoging van de kennis van de professionals bij Werk & Inkomen over het signaleren van problematische schulden en over wat deze schulden kunnen betekenen voor het gedrag van mensen met een bijstandsuitkering. Hiervoor is reeds een zeer bruikbaar boek als startpunt beschikbaar.¹⁰
 <i>Waar is het een oplossing voor?</i>	Een dergelijke werkwijzer levert een bijdrage aan de vermeerdering van kennis en empathisch vermogen van professionals van Werk & Inkomen. Hiermee kunnen zij beter en sneller problematische schulden bij mensen signaleren en beter geïnformeerd verwijzen naar de schuldhulpverlening.
 <i>Voor wie werkt het?</i>	Professionals bij Werk & Inkomen krijgen beter zicht op wat ze kunnen vragen aan- en verwachten van mensen met problematische schulden.
 <i>Aandachtspunten gemeenten</i>	Professionals van Werk & Inkomen zouden een training¹¹ moeten volgen over wat het effect van problematische schulden is op het gedrag van mensen. De opgedane kennis zou vervolgens beschikbaar moeten worden gesteld via de beschreven werkwijzer.

Wat zijn problematische schulden eigenlijk en wat doet het hebben van problematische schulden met mensen? Vragen die bij medewerkers van Werk & Inkomen vaak onvoldoende zijn doorgedrongen.

De PLANgroep in de gemeente Haarlemmermeer wijst erop dat het belangrijk is dat Werk & Inkomen zich realiseert dat voor bijstandsgerechtigden een schuldenlast van meer dan € 2.000 (voor alleenstaanden) of € 3.000 (voor gehuwden) vaak al een problematische schuldenlast is. Klanten in een traject van de schuldhulpverlening kunnen vaak niet meer dan € 50 per maand aflossen. In een traject van drie jaar komt dat neer op slechts € 1.800. Voor bijstandsgerechtigden zijn schulden dus al heel snel problematisch.

Als het gaat om de verbetering van de kennis van de medewerkers van Werk & Inkomen, dan heeft niet elke gemeente hieraan een even grote behoefte. Wat elke gemeente belangrijk vindt is dat professionals van Werk & Inkomen beschikken over de kennis en vaardigheden die nodig zijn om problematische schulden te signaleren en klanten die hiermee te maken hebben goed te verwijzen. Het is belangrijk dat gemeenten voor zichzelf vaststellen wat zij als 'juiste kennis en vaardigheden' beschouwen en dit ook te toetsen. Op die manier wordt voorkomen dat dat men

¹⁰ De eindjes aan elkaar knopen. Cruciale vragen bij financiële problematiek in de wijk (De update) van Nadja Jungmann, Peter Wesdorp en Erica Schruer.

¹¹ Zoals: Training Wegwijs in Schuldhulp door Anne Goené i.s.m. de Hogeschool van Amsterdam.



aanneemt dat bepaalde kennis aanwezig is, terwijl dit in de praktijk wellicht niet het geval is.

In tweede instantie moeten medewerkers van Werk & Inkomen ook begrijpen wat het hebben van problematische schulden doet met bijstandsgerechtigden. Dat zij hierdoor soms onverwachte dingen doen, of niet in staat zijn om al hun aandacht te richten op het krijgen van regulier betaald werk. Dat het soms lastig is om afspraken te maken met klanten.

De gemeente Almere bijvoorbeeld, onderkent dat er niet bij alle betrokken medewerkers voldoende kennis is over mensen met problematische schulden, het herkennen van deze problemen en het gesprek aangaan over oplossingen. Daarop heeft Almere actie ondernomen door middel van het organiseren van een **training sensitieve dienstverlening**. Deze training werd georganiseerd voor medewerkers van: W&I, PLANgroep, Humanitas, Brievenbus, Zorggroep, VMCA en de wijkteams.

In de training kwamen de volgende punten naar voren:

- Ondanks alle voorgaande trainingen en cursussen bleek dat veel hulpverleners elkaar en elkaars werk niet (inhoudelijk) kenden.
- De cursisten vonden voornamelijk de gesprekstechnieken in de trainingen een goede toevoeging, niet alleen voor henzelf maar voor het hele sociale domein.

De kennis die medewerkers opdoen in een training¹² als in bovenstaand voorbeeld, kan worden opgenomen in een werkwijzer. De werkwijzer kan ook de te volgen procedures aangeven om iemand met problematische schulden te herkennen en adequaat te verwijzen. De werkwijzer kan ook ingaan op klanten in het zittende bestand van Werk & Inkomen. Tot nu toe is hier alleen gesproken over de intake door Werk & Inkomen van bijstandsgerechtigden bij een uitkeringsaanvraag. Ook wanneer klanten de uitkering hebben zou Werk & Inkomen alert moeten zijn op het hebben van problematische schulden bij uitkeringsgerechtigden en op het grote risico dat uitkeringsgerechtigden lopen op het krijgen van problematische schulden.

Een bruikbaar startpunt voor de ontwikkeling van een werkwijzer voor gemeenten kan zijn het boek: De eindjes aan elkaar knopen. Cruciale vragen bij financiële problematiek in de wijk (De update) van Nadja Jungmann, Peter Wesdorp en Erica Schruer. In dit boek wordt aan de hand van recent wetenschappelijk onderzoek uitgelegd hoe schulden het gedrag van mensen beïnvloeden. Het boek is zodanig van opzet dat het makkelijk tot een werkwijzer voor gemeenten gemaakt kan worden.

¹² Er zijn ook andere trainingen. In de gemeente Amsterdam hebben medewerkers veelbaat gehad bij de Training Wegwijs in Schuldhulp door Anne Goené i.s.m. de Hogeschool van Amsterdam (zie: <http://wegwijsinschuldhulp.amsterdam/>).



5.3 Schuldrust creëren voor start werktraject

Schuldrust creëren voor start werktraject	
 <i>Wat is het?</i>	Schuldrust is de situatie dat de schulden van de klant zijn geregeld en er sprake is van financiële stabiliteit . Deze situatie schept de voorwaarden, voor klanten die dat aankunnen, om weer aan betaald werk te denken.
 <i>Waar is het een oplossing voor?</i>	Schuldrust vermindert stress bij klanten, het zorgt ervoor dat zij hun aandacht weer voor het grootste deel kunnen richten op andere zaken dan hun problematische schulden.
 <i>Voor wie werkt het?</i>	De belemmeringen die problematische schulden voor klanten met zich meebrengen om weer aan het werk te gaan worden door schuldrust wel opgeheven. Dat betekent dat het werkt voor bijstandsgerechtigden in een stabiele financiële situatie, zonder andere problematiek .
 <i>Aandachtspunten gemeenten</i>	Eerst schuldrust creëren voorkomt dat professionals van Werk & Inkomen tijd en moeite investeren in mensen die nog niet toe zijn aan betaald werk . Schuldrust creëren kost tijd en gedurende die tijd lijkt het niet verstandig om klanten sollicitatieplicht op te leggen . Werk & inkomen moet er wel van op de hoogte worden gesteld wanneer voor klanten schuldrust is gecreëerd en wanneer ze dus rijp zoeken zijn voor een werktraject. Schuldrust creëren via een saneringskrediet kan overigens snel gaan en zorgt ervoor dat mensen zich sneller op re-integratie kunnen richten.

Het creëren van schuldrust is voor alle schuldenaren belangrijk, niet alleen voor bijstandsgerechtigden. Schuldrust betekent dat mensen worden geholpen bij het stabiliseren en wegwerken van schulden, dat er overzicht is op inkomsten, verplichtingen en uitgaven. Wanneer de schulden zijn geregeld en er is sprake van financiële stabiliteit, is er sprake van schuldrust. Schuldrust is nodig, het geeft schuldenaren de ruimte in hun hoofd om hun aandacht op andere belangrijke zaken te richten, zoals het zoeken naar werk of mogelijkheden om het inkomen te verhogen. De meeste gemeenten zijn het erover eens dat schuldrust een belangrijke voorwaarde is voor klanten met een bijstandsuitkering om serieus op zoek te gaan naar regulier betaald werk.

Schuldrust creëren begint met het stabiliseren van de schulden, het in evenwicht brengen en houden van inkomsten en uitgaven van de schuldenaar. Belangrijk is dat de inkomsten worden gemaximaliseerd (voor zover dat op eenvoudige wijze mogelijk is), de uitgaven tot het minimum worden beperkt, er geen crisis is en de beslagvrije voet wordt gegarandeerd¹³. Na de stabilisering van de schulden kan een betalingsregeling, herfinanciering of een schuldregeling worden opgezet.

Schuldrust via minnelijke regeling

De meeste gemeenten (en uitvoerders namens gemeenten) proberen de schulden eerst minnelijk te regelen met behulp van schuldbemiddeling. Kort gezegd houdt dat laatste in:

- met schuldeisers wordt overeengekomen welk deel van de schuld, op basis van een inkomensprognose van de schuldenaar, wordt afgelost;

¹³ Deze periode kan maanden duren. Gemeenten helpen mensen doorgaans binnen 4 weken, maar daarna zijn de hulpverleners afhankelijk van de schuldeisers die informatie over hun vorderingen moeten aanleveren en akkoord moeten gaan met een schuldregeling. Hiervoor zijn geen wettelijke termijnen. Zie: Jungmann, Madern, Van Geuns & Moerman (2018) Knellende schuldenwetgeving, hoofdstuk 6.



- gedurende drie jaar wordt maandelijks een bedrag gereserveerd voor de schuldeisers;
- bij onverwachte variatie in het inkomen ontvangen de schuldeisers een hogere of een lagere terugbetaling dan werd geprognosticeerd.

Schulden regelen via een saneringskrediet

 <i>Wat is het?</i>	Met een saneringskrediet worden alle schulden (groten)deels afgekocht tegen finale kwijting. De schuldenaar heeft vervolgens alleen nog te maken met de gemeente of kredietbank als schuldeiser. Het saneringskrediet wordt in 3 jaar afgelost, daarna is de schuldenaar geheel schuldenvrij.
 <i>Waar is het een oplossing voor?</i>	Een saneringskrediet geeft direct schuldrust. Schuldenaren weten waar ze aan toe zijn en kunnen verder geholpen worden met het oplossen van andere problemen. Ook kan gedacht worden aan re-integratie naar werk.
 <i>Voor wie werkt het?</i>	De belemmeringen die problematische schulden voor klanten met zich meebrengen om weer aan het werk te gaan worden door schuldrust (via een saneringskrediet) wel opgeheven. Dat betekent dat het werkt voor bijstandsgerechtigden in een stabiele financiële situatie, zonder andere problematiek.
 <i>Aandachtspunten gemeenten</i>	Een saneringskrediet kent een vaste maandelijkse aflossing gedurende 3 jaar. Daarmee is het krediet geschikt voor mensen die een vast inkomen hebben, waarvan niet verwacht kan worden dat dit inkomen op korte termijn kan stijgen (AOW, pensioen, bijstand). Schuldenaren die in staat zijn om snel meer inkomen te verwerven, krijgen daardoor een hogere afloscapaciteit. Wanneer die niet kan worden benut, benadeelt dit de schuldeisers. Het saneringskrediet is dus minder geschikt voor mensen waarvan verwacht wordt dat zij snel weer (meer) kunnen gaan werken en hiermee meer inkomen verwerven dan in de uitkeringssituatie.

Voorafal gemeenten die werken met een gemeentelijke kredietbank, bieden ook de mogelijkheid aan om schulden te regelen via een saneringskrediet. Belangrijke kenmerken van het saneringskrediet zijn:

- er wordt een voorstel gedaan aan de schuldeisers om tegen directe betaling van een bepaald percentage van de schuld, deze af te kopen tegen finale kwijting;
- de totale afkoopsom wordt als lening verstrekt door de gemeente of de kredietbank aan de schuldenaar;
- deze lening dient in drie jaar in vaste maandelijkse termijnen te worden terugbetaald;
- voordeel van de finale kwijting is dat de schuldenaar direct schuldenvrij is, op één resterende schuldeiser na, namelijk de gemeente of de kredietbank.

Het verstrekken van een saneringskrediet is het meest interessant voor een gemeente of kredietbank, wanneer de schuldenaar gedurende lange tijd hetzelfde inkomen heeft en het aannemelijk is dat deze dit inkomen ook gedurende de looptijd van het saneringskrediet behoudt. De afloscapaciteit kan namelijk niet flexibel worden aangepast aan fluctuaties in het inkomen van de schuldenaar. Daarom is een saneringskrediet zeker niet geschikt voor alle schuldenaren.

Voor beide mogelijkheden om de schulden te regelen moet overigens wel overeenstemming worden bereikt met de schuldeisers. Zij ontvangen niet het volledige bedrag van hun vordering en moeten dus bereid zijn om een deel van de



schulden kwijt te schelden. Wanneer geen overeenstemming kan worden bereikt met de schuldeisers, zal bij de rechtbank het Wsnp-traject gestart moeten worden.

Of het saneringskrediet het juiste instrument is om schuldrust te creëren is dus afhankelijk van de schuldenaar en het inkomen van de schuldenaar. Wanneer de schuldenaar een vast inkomen heeft (bijvoorbeeld pensioen of AOW) en de schuldeisers hoeven geen onaanvaardbaar deel van de vorderingen kwijt te schelden, lijkt saneringskrediet een goede oplossing. Binnen de gemeente Almere loopt hiermee een pilot. Saneringskrediet is hier beschikbaar voor 10 personen, met 2 personen is de pilot gestart. Er zijn nog geen resultaten bekend. In de gemeente Soest wordt al op uitgebreidere schaal met saneringskredieten gewerkt. In Soest slaagt ongeveer 80% van de minnelijke schuldregelingen. Ruim de helft daarvan bestaat uit regelingen die met behulp van een saneringskrediet tot stand kwamen.

Er kan een situatie zijn waarbij de schuldenaar niet in staat is om zelf de restantschuld volledig af te lossen. Bijvoorbeeld wanneer de schuldeisers onvoldoende van hun vorderingen willen kwijtschelden. De afloscapaciteit van de schuldenaar is dan ontoereikend om in drie jaar de schuld terug te betalen. De schuldhulpverlening zal in een dergelijk geval er alles aan doen om schuldeisers te laten meewerken aan een oplossing.

Schuldrust via Wsnp-traject

Wanneer het niet lukt om de schulden minnelijk te regelen zal de schuldhulpverlening doorgaans het wettelijke traject via de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) starten. De schuldenaar moet de gemeente officieel vragen om voor hem een verzoekschrift in te dienen bij de rechtbank. In de praktijk helpt de schuldhulpverlener uit het minnelijke traject hierbij.

De rechter kan tijdens de rechtzitting om aanvullende informatie vragen. De rechter zal eveneens nagaan of de schuldenaar alles heeft geprobeerd om de schulden af te lossen. Bijvoorbeeld door werk te zoeken wanneer de schuldenaar in de bijstand zit. De schuldenaar wordt gewezen op alle verplichtingen die voor hem gelden vanuit de Wsnp. Wanneer de rechter van mening is dat een minnelijk traject niet mogelijk is en de indruk heeft dat de schuldenaar het Wsnp-traject met goed gevolg zal kunnen doorlopen, zal de rechter positief beslissen op het verzoekschrift. De schuldeisers worden dan verplicht om mee te werken. Het traject loopt 3 tot 5 jaar. Daarna worden de resterende schulden kwijtgescholden.

De rechter benoemt een bewindvoerder die de wettelijke regeling gaat uitvoeren. Het gereserveerde geld tijdens het minnelijke traject, wordt ingelegd in de boedel. Deze wordt beheerd door de bewindvoerder. De bewindvoerder ziet er op toe dat de schuldenaar de regels van de Wsnp nakomt. Hij onderzoekt de situatie van de schuldenaar en informeert de schuldeisers en de rechter-commissaris. De schuldenaar moet de bewindvoerder informeren over alles wat van belang kan zijn voor de wettelijke schuldsanering. De eerste maanden gaat al de post naar de bewindvoerder. Op deze manier kan hij controleren of de schuldsanering goed verloopt en of de door de schuldenaar verstrekte informatie klopt. Ook controleert de bewindvoerder of de schuldenaar zich aan de sollicitatieplicht houdt, wanneer deze door de rechter is opgelegd.

De bewindvoerder berekent een bedrag waarvan men maandelijks moet rondkomen, het Vrij Te Laten Bedrag (VTLB). Dit is in principe gelijk aan het vastgestelde bedrag



in het minnelijk traject. Alle inkomsten boven dit bedrag en eventuele vermogensbestanddelen gaan naar de boedelrekening: een speciale rekening onder beheer van de bewindvoerder. Hiervan worden de schuldeisers betaald en wordt een bijdrage ingehouden voor de bewindvoerder.

Voor gemeenten die te maken hebben met klanten in een Wsnp-traject betekent dit dat zij eveneens moeten toezien op naleving van de sollicitatieplicht. Voor schuldenaren met een bijstandsuitkering is kan dit veel extra druk opleveren, zeker wanneer zij, bijvoorbeeld omdat zij ook zorgtaken hebben, geen fulltime werk kunnen accepteren.

Financiële stabiliteit komt in gevaar bij parttime werken

Schulden waarvoor schuldrust is gecreëerd, dus waarvoor een schuldregeling is getroffen (minnelijk of via wsnp-traject) vormen meestal geen belemmering om aan het werk te gaan. Soms is dat echter uitdrukkelijk wel het geval, bijvoorbeeld bij tijdelijk, onregelmatig werk, waarmee mensen maar weinig meer verdienen dan zij aan uitkering ontvangen. Door de verrekening van hun inkomsten met de bijstandsuitkering komen ze in een instabiele financiële situatie terecht en krijgen ze juist extra stress. Daarnaast is het voor klanten ook een vraag in hoeverre zij iets van hun extra inkomsten kunnen houden, of dat ze die moeten reserveren voor de aflossing van hun schulden. Ook dat is geen stimulans om parttime te gaan werken.

Inkomstenverrekening bij mensen met een bijstandsuitkering die parttime werken is lastig uit te voeren voor gemeenten. Zij krijgen te maken met een grote variatie in situaties, meerdere banen bij klanten, wisselende inkomsten. Elke gemeente geeft het werkproces op eigen wijze vorm, wat tot vele uitvoeringsverschillen leidt¹⁴.

De meeste klanten gaan er door het parttime werk tijdelijk op vooruit: meestal mogen ze een half jaar lang 25% van de extra inkomsten houden. Maar daarna daalt hun inkomen weer. Bovendien kunnen de verschillende betaalmomenten voor uitkering en loon zorgen voor problemen: soms krijgen klanten een te hoog bedrag aan aanvullende uitkering waardoor ze later te maken krijgen met een vordering. Ook kunnen ze een te laag of te laat betaalde uitkering krijgen waardoor ze hun vaste lasten niet kunnen betalen. Verder moeten klanten veel zaken zelf regelen om te zorgen dat de inkomstenverrekening soepel verloopt. Dat is vaak te veel gevraagd, zeker voor mensen die in een schuldregeling zitten¹⁵. Werk & Inkomen moet klanten voorlichten over de financiële consequenties en administratieve lasten van parttime werken. Ook moeten ze afwegen welke klanten parttime werk en de bijkomende administratieve lasten zelfstandig aankunnen. Sommige klanten, zeker die in een schuldenregeling, zullen daar extra ondersteuning bij nodig hebben.

Wanneer mensen vanuit een uitkeringssituatie tijdelijk werk gaan doen zorgt dat voor onrust in de inkomenssituatie. Als mensen tijdelijk gaan werken, bijvoorbeeld 3 weken, dan ontstaat er een gat bij mensen wanneer de uitkering wordt stopgezet. Zij hebben meestal een minimale afloscapaciteit. Juist wanneer ze in een schuldregeling zitten, is het risico dat mensen niet uitkomen met hun leefgeld en nieuwe schulden gaan maken groot. Dat mag zeker niet in een dergelijk traject.

¹⁴ Werkwijzer Verrekening parttime inkomsten, Divosa, juni 2018.

¹⁵ Een mogelijke oplossing voor alle administratieve problemen wordt momenteel uitgewerkt door een aantal gemeenten en de Nederlandse vereniging voor Sociale Innovatie (NvSI). Het betreft een nieuwe methode van inkomstenverrekening, Surplus genaamd. Bij Surplus kunnen klanten de werkgever machtigen om hun inkomen op de rekening van de gemeente te storten. De klant blijft in de uitkering, de gemeente betaalt aan de klant (extra) uit wat over is na verrekening van de inkomsten met de uitkering. Van juni tot december 2018 voert een groep van zes gemeenten op kleine schaal pilots uit met Surplus. De vraag of het een bruikbaar instrument is om toe te passen bij bijstandsgerechtigden met problematische schulden kan dus nog niet worden beantwoord.



Bijvoorbeeld in de gemeente Almere heeft Werk & Inkomen aangegeven dat zij de bijstandsuitkering van klanten (met problematische schulden) nog 3 maanden laten doorlopen wanneer zij weer gaan werken. Als blijkt dat het werk duurzaam behouden kan worden, wordt de uitkering pas gekort of beëindigd.

Om de inkomenssituatie stabiel te houden en op dat vlak geen extra stress te veroorzaken, adviseren sommige klantmanagers om geen zeer kortdurend werk te accepteren en te wachten met accepteren van werk totdat mensen schuldenvrij zijn. Dat laatste gaat ver, maar is wellicht wel de oplossing voor mensen met multiproblematiek. Wanneer bij bijstandsgerechtigden naast de schulden geen (ernstige) andere problemen spelen, is het goed om met deze klanten een werktraject te starten.

5.4 Wegnemen zorgen van werkgevers: sociaal uitzendbureau gemeente

Sociaal uitzendbureau van de gemeente	
 <i>Wat is het?</i>	In veel gemeenten worden mensen voor werk en re-integratie al gedetacheerd bij reguliere werkgevers vanuit het SW-bedrijf of daaraan gelieerde bedrijven. Het 'sociaal uitzendbureau' kan ook een oplossing bieden voor bijstandsgerechtigden met problematische schulden om weer te gaan werken, terwijl de schuldenproblematiek nog niet (helemaal) op orde is.
 <i>Waar is het een oplossing voor?</i>	Sommige werkgevers ervaren problemen met werknemers met schulden of zijn bang dat dergelijke problemen kunnen gaan ontstaan. Het gaat voornamelijk om administratieve rompslomp bij loonbeslag. Ook moeten werkgevers hiervoor veel extra kosten maken.
 <i>Voor wie werkt het?</i>	Lastig bemiddelbare bijstandsgerechtigden met problematische schulden die na geruime tijd een uitkering te hebben genoten kunnen via een 'sociaal uitzendbureau' bij werkgevers worden geplaatst. De inlenende werkgever heeft geen administratieve rompslomp en weet ook niet af van de schulden van de werknemer.
 <i>Aandachtspunten gemeenten</i>	Een 'sociaal uitzendbureau' of een payrollbedrijf moet wel binnen een gemeente beschikbaar zijn en de gemeente moet deze constructie ook willen gebruiken om bijstandsgerechtigden op een makkelijke manier bij een werkgever te plaatsen.

Werkgevers hebben soms problemen met het aannemen van werknemers met problematische schulden. Dat kan zijn omdat zij bang zijn dat de integriteit van werknemers hierdoor in gevaar komt, werknemers kunnen chantabel worden of in de verleiding komen om te stelen op het werk. Bij sommige werkgevers mogen daarom geen werknemers met problematische schulden werken en kan dit een reden voor ontslag zijn (politie, douane). Daarnaast krijgen werkgevers te maken met loonbeslag door deurwaarders. Dat geeft veel administratieve rompslomp en brengt daardoor kosten met zich mee. Al met al vinden werkgevers het niet prettig wanneer hun werknemers gebukt gaan onder problematische schulden.

Sommige gemeenten laten mensen voor hun re-integratie naar regulier betaald werk eerst in dienst treden bij een eigen detacheringsbureau, vaak een onderdeel van het SW-bedrijf (bijvoorbeeld in Rotterdam via Ro@work en in Haarlemmermeer via AMmatch).



Ro@Work is een sociaal uitzendbureau, ontstaan uit een samenwerkingsverband tussen WerkgeversServicepunt Rijnmond (WSPR) en Randstad. Ro@Work biedt werkgevers een flexibele uitzendconstructie. Ro@Work heeft geen winstoogmerk. De winst zit hem in het creëren van kansen voor mensen op de arbeidsmarkt. Inleners krijgen een uitzendconstructie op maat. Zij hebben geen langlopende verplichtingen, maar bieden de kandidaten wel de eerste stap op weg naar een reguliere baan.

Voor mensen met problematische schulden kan dit een oplossing zijn om makkelijker aan het werk te komen. De reguliere werkgever (de inlener) voert niet de loonadministratie, dus heeft ook geen problemen wanneer er loonbeslag wordt gelegd. Wanneer integriteit van de werknemers belangrijk is zal de detacheerder daarop extra alert zijn. De detacheerder zal er ook voor zorgen dat kandidaten, waarvoor dat nodig is, over de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) beschikken.

Deze werkwijze om mensen met problematische schulden toch bij een werkgever geplaatst te krijgen via een detachings- of payrollconstructie neemt zeker belemmeringen weg voor bijstandsgerechtigden om aan het werk te gaan. Dit lijkt dus een haalbare oplossing, zeker voor gemeenten die deze constructie ook al toepassen bij mensen met een arbeidsbeperking.

5.5 Nazorg verbeteren: werkwijzers nazorg voor professionals schuldhelpverlening en Werk & Inkomen

Werkwijzer Nazorg	
 <i>Wat is het?</i>	Een Werkwijzer Nazorg biedt professionals handvatten voor mogelijke ondersteuning van mensen die een schuldhelpverleningstraject beëindigd hebben.
 <i>Waar is het een oplossing voor?</i>	Mensen die het schuldhelpverleningstraject hebben beëindigd en onvoldoende vertrouwen hebben in hun eigen financieel-administratieve capaciteiten kunnen gebruik maken van nazorg door professionals of anderen (vrijwilligers e.d.) die dit op een verantwoorde wijze kunnen bieden..
 <i>Voor wie werkt het?</i>	Voor alle mensen die het schuldhelpverleningstraject hebben beëindigd en behoefte hebben aan iemand die zo nu en dan over de schouder meekijkt.
 <i>Aandachtspunten gemeenten</i>	Nazorg kost extra geld . Nazorg is maatwerk . Nazorg is ook een manier om contact te houden met mensen en na te gaan of ze bijvoorbeeld hun afspraken over zoeken naar werk nakomen.

Klanten waarvan het schuldhelpverleningstraject eindigt stellen nazorg zeer op prijs. Zij zijn nog onzeker over hun administratieve capaciteiten en willen graag dat de schuldhelpverlening (of bijvoorbeeld vrijwilligers van Humanitas) nog enige tijd 'over de schouders blijven meekijken'.

Niet alle professionals zijn op de hoogte van de mogelijkheden voor nazorg. Bovendien wordt niet overal nazorg actief aangeboden. Zouden werkwijzers die zicht geven op de mogelijkheden voor nazorg in de gemeente een handig hulpmiddel zijn?



In sommige gemeenten biedt bijvoorbeeld PLANgroep nazorg. De gemeente, Werk & Inkomen en schuldhulpverlening, heeft echter niet goed in beeld wat de nazorg precies inhoudt en wanneer deze verleend wordt. Een werkwijzer nazorg kan helpen om nazorg een standaard onderdeel van het dienst- en hulpverleningsproces te maken.

Werk & Inkomen zal in gesprekken met klanten hoofdzakelijk een signaleringsfunctie hebben. Mochten klanten hulp nodig hebben, dan betreft dit vooral hulp bij financiën (budgetcoaching), psychosociale ondersteuning of juridische ondersteuning. Meestal kan door middel van een verwijzing richting maatschappelijk/welzijnswerk de juiste hulp geboden worden.

Een werkwijzer voor nazorg lijkt gemeenten echter niet of weinig te bekoren. Wat elke gemeente daarentegen wel belangrijk vindt is dat de financiële zelfredzaamheid van burgers op orde is. Na afloop van een schuldentraject zouden burgers in voldoende mate financieel zelfredzaam moeten zijn. Ze zijn immers begeleid via budgetcoaching. Wanneer burgers nog moeite of problemen hebben met financiën, dan zouden ze verwezen moeten worden naar organisaties als Humanitas, die hen kan helpen.

Wanneer bijstandsgerechtigden een schuldentraject beëindigen zou er juist een signaal moeten gaan richting Werk & Inkomen. Werk & Inkomen moet met deze klanten aan de slag om na te gaan welke mogelijkheden er zijn om regulier betaald werk te krijgen. Het schuldentraject is immers afgelopen, dus dat kan geen belemmering meer zijn om aan het werk te gaan. En verwacht mag worden dat, indien andere problemen speelden bij deze klanten, deze problemen gedurende het verloop van het schuldentraject zijn aangepakt en opgelost.





Literatuur

- Baan, A. K. Louwes en A. Oostveen. (2016). *Evaluatierapport Wet gemeentelijke schuldhulpverlening*. Utrecht:
- Babcock, E. (2014). *Using brainscience to design new pathways out of poverty*. Boston: Crittenton Women's Union.
- Behavioural Insights Team (2015). *EAST. Four simple ways to apply behavioural insights*. London: BIT.
- Geuns van, R. (2017). *Effectieve armoede-interventies. Lessen uit de gedragsleer*. Keynote lezing door Roeland van Geuns, lector armoede interventies. Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam.
- Geuns van, R., N. Jungmann en W. Karssenbergh. (2013). Assessment instrument maakt onderbouwd maatwerk mogelijk. *Sociaal Bestek*, maart 2013: 14-16.
- Geuns, R. van (2013). *Every picture tells a story. Armoede: een gedifferentieerd verschijnsel*. Lectorale rede. Amsterdam: HvA.
- Jungmann, N., T. Madern, R. van Geuns en A. Moerman. (2018a). *Knellende schuldenwetgeving*. Hogeschool van Utrecht, Hogeschool van Amsterdam, Sociaal Werk Nederland.
- Jungmann, N., H. Kaal, V. den Hartogh en B. Fermin. (2018b). LVB schulden en werk. Hogeschool Utrecht, Hogeschool Leiden, SBCM en MEE.nl
- Jungmann, N. en F. van Iperen (2011). *Schuldpreventiewijzer*.
- Jungmann, N. en P. Wesdorp (2017). *Mobility Mentoring: hoe inzichten uit de hersenwetenschap leiden tot een betere aanpak van armoede en schulden*. Den Haag/Utrecht: Platform 31 en Hogeschool Utrecht.
- Jungmann, N. en T. Madern (2016). *Duurzame verbetering van gezond financieel gedrag*. Droom of werkelijkheid. Working Paper nr. 23. Den Haag: WRR.
- Keizer, M. (2016). *Afgelost = opgelost*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen (RUG), Syncasso, Kredietbank Nederland.
- Keizer, M. (2018). *Lezen ≠ begrijpen*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen (RUG), Syncasso, Kredietbank Nederland, Stichting Lezen & Schrijven.
- Koning, P. W. C. (2015). Making Work Pay for the Indebted? Assessing the Effects of Debt Services on the Exit Rates of Welfare Recipients. *Labour Economics*, 34: 152-161. DOI: 10.1016/j.labeco.2015.03.003
- Koning, P.W.C. (2014). Door schuldhulpverlening uit de bijstand. *ESB*, Jaargang 99: 38-42
- Laan van der, J. en R. Geuns. (2018). 'Meer nodig dan schuldhulpverlening om uit de bijstand te komen'. *ESB*, 28 maart 2018.
- Laan van der, J. en R. van Geuns (2016). *Schuldenvrij? De weg naar werk*. Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam.
- Madern, T. (2014). *Overkoepelende blik op de omvang en preventie van schulden in Nederland*. Utrecht: Nibud.
- Madern, T. en M. van der Werf. (2014). *Nieuwe schuldenaren: huiseigenaren en werknemers in de problemen*. Utrecht: Nibud.
- Ministerie van SZW (2018). Kamerbrief Brede schuldenaanpak.
- Mullainathan, S. en E. Shafir. (2013). *Schaarste - Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen*. Amsterdam: Maven Publishing.
- Nationale Ombudsman. (2016). *Burgerperspectief op schuldhulpverlening. Een onderzoek naar de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening*. Den Haag: Bureau Nationale Ombudsman.



- Nationale Ombudsman. (2018). Een open deur? Onderzoek naar de toegankelijkheid van de gemeentelijke schuldhulpverlening. Den Haag: Nationale Ombudsman.
- Madern, T., M. van der Werf en G.J. van der Veen. (2014). *Hoe de sociale omgeving een rol speelt bij mensen met financiële problemen*. Utrecht: Nibud.
- NVVK. (2015). Leidraad Vroegsignalering. Definitie, stappenplan en modelconvenant voor vroegsignalering in de schuldhulpverlening. Den Haag: NVVK.
- NVVK. (2017). Jaarverslag 2017. Verkregen via: <http://jaarverslag2017.nvvk.eu>
- Rekenkamer Rotterdam (2017). *Hulp buiten bereik. Effectiviteit van het schulddienstverleningsbeleid*. Rotterdam: Rekenkamer.
- RVS. (2017). *Eenvoud loont. Oplossingen om schulden te voorkomen*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.
- Schonewille, G. en A. van der Schors. (2018). *Financiële administratie in een digitaal tijdperk*. Utrecht: Nibud.
- SCP. (2017). *Overall rapportage Sociaal Domein 2016*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau (SCP).
- Sol, C.C.A.M. (2016). De aanpak van schuldhulpverlening bij toeleiding van werklozen naar werk. Een quick-scan onder Europese publieke arbeidsvoorzieningsorganisaties. Amsterdam: AIAS.
- Tiemeijer, W.L. (2011). *Hoe mensen keuzes maken*. Den Haag: WRR.
- Tiemeijer, W.L. (2016). *Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op schulden*. Den Haag: WRR.
- UWV. (2014). *Schulden en armoede bij uitkeringsgerechtigden*. Kennisverslag UWV 2014-1, 32-40. Amsterdam: UWV.
- Westhof, F. en M. Tom. (2014). *Monitor betalingsachterstanden 2014*. Zoetermeer: Panteia.
- Westhof, F., L. de Ruig en A. Kerckhaert. (2015). *Huishoudens in de rode cijfers. Over schulden van Nederlandse huishoudens en preventiemogelijkheden*. Zoetermeer: Panteia.
- WRR. (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op zelfredzaamheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Zwinkels, W. (2015). *Wie heeft schuld? Een kwantitatieve analyse van schulden bij uitkeringsgerechtigden*. Amsterdam: UWV.

Gebruik iconen

De iconen die binnen dit onderzoek zijn gebruikt, zijn verkregen via <https://www.flaticon.com/packs/editorial-design-16>



Bijlage 2 **Onderzoeksverantwoording**

De onderzoeksaanpak voor deelonderzoek 1 bestaat uit 6 stappen die in deze bijlage achtereenvolgens kort worden beschreven.

Literatuuronderzoek

Er is reeds veel bekend over de oorzaken van en kans op financiële problemen en over de uitstroom naar werk van bijstandsgerechtigden met schulden. Het literatuuronderzoek presenteert reeds bestaande kennis. Daarbij worden verschillende perspectieven op schuldenproblematiek belicht. Het literatuuronderzoek geeft op basis van de meest recente inzichten, studies en publicaties zicht op:

- de omvang en aard van de schuldenproblematiek in Nederland;
- de belangrijkste oorzaken van schuldenproblematiek;
- effect van armoede en schulden op arbeidsparticipatie uitkeringsgerechtigden;
- de meest voorkomende en gangbare aanpak van schuldenproblematiek.

Analyse CBS microdata en data Mesis®

Deze onderzoeksstap is bedoeld om meer zicht te krijgen op de aard en omvang van schuldenproblematiek van bijstandsgerechtigden in Nederland.

Door de meest recente microdata van het CBS te gebruiken krijgen we inzicht in:

- betalingsachterstanden
- financiële problemen in de vorm van onvoldoende geld voor verschillende uitgaven
- de perceptie van huishoudens of ze met hun inkomen rond kunnen komen
- het moeten maken van schulden.

Om inzicht te krijgen in bovenstaande ontwikkelingen zijn de volgende datasets van het CBS gekoppeld: 'bijstandsuitkeringen vanaf 2013', 'Consumenten Conjunctuuronderzoek' (CCO) en 'European Union Statistics on Income and Living Conditions' (EU-SILC). Voor de analyse zijn ook bestanden van UWV gebruikt. De data waarover UWV (2015) rapporteert hebben betrekking op de periode 2010-2012. Voor het huidige onderzoek zijn data over de periode 2013-2015 geanalyseerd. Op deze manier kunnen we de ontwikkelingen in de schulden van bijstandsgerechten schetsen tussen 2010-2015.

In dit onderzoek zijn eveneens de volgende gegevens achterhaald voor mensen met en zonder een bijstandsuitkering:

- de omvang en de duur van de schulden;
- de soort schulden;
- de soort schuldhulpverlening;
- voorgaande schulden;
- schulden aflossen door te gaan werken.

Voor deze analyse zijn data gebruikt uit de database van Mesis®. Mesis® is een screeningsinstrument dat kan worden gebruikt als hulpmiddel voor onder andere schuldhulpverleners om inzicht te krijgen in de achtergronden van het financiële gedrag alsmede in de financiële situatie van een cliënt.

De analyses zijn gericht op het verkrijgen van inzicht in verschillen tussen mensen met en zonder bijstandsuitkering die de Mesis®-vragenlijst hebben ingevuld. Verschillende gemeenten maken gebruik van dit instrument wanneer iemand zich meldt voor een vorm van ondersteuning of hulp bij geldzaken. Dit kunnen formele



ondersteuningsvormen zijn, waaronder bewindvoering of schuldbemiddeling, maar het kan ook gaan om bijvoorbeeld budgetcoaching of advies.

Kwalitatieve casestudies onder vijf gemeenten

Om inzicht in de aard en omvang van de schuldenproblematiek onder bijstandsgerechtigden en de relatie met arbeidsdeelname verder te vergroten, voeren we verdiepende casestudies bij 5 gemeenten uit. De casestudies geven zicht op de mechanismen die arbeidsdeelname van mensen in de bijstand met schulden belemmeren of bevorderen en op oplossingen om werkwijzen en aanpakken te kunnen (door)ontwikkelen. De deelnemende gemeenten zijn: Almere, Haarlemmermeer, Midden-Groningen, Rotterdam en Soest. In alle deelnemende gemeenten is een beleidsanalyse uitgevoerd van het schuldhelpverleningsbeleid. Daarnaast zijn per gemeente 3 of 4 oriënterende interviews afgenomen met uitvoerders en managers. Van alle interviews zijn gespreksverslagen gemaakt die ter goedkeuring aan de respondenten zijn voorgelegd.

Focusgroepen I gemeenten

In de periode mei-juni 2018 zijn bij alle vijf de deelnemende gemeenten focusgroepen gehouden. Vanuit de gemeenten waren personen van zowel schuldhelpverlening (budgetcoach, medewerker kredietbank, coördinator schuldenaanpak) als Werk & Inkomen (bijv. beleidsmedewerker, beleidsadviseur, werkconsulent, inkomensconsulent) aanwezig. In sommige gevallen waren ook mensen van het wijkteam aanwezig. Bij ieder onderzoek waren 2 onderzoekers aanwezig waarvan 1 notuleerde. Het aantal aanwezigen vanuit de gemeenten varieerde tussen de 4 en 8 personen. Van alle focusgroepen zijn verslagen gemaakt.

Interviews bijstandsgerechtigden

In iedere gemeenten zijn met bijstandsgerechtigden met problematische schulden face-to-face of telefonische interviews afgenomen. Sommige bijstandsgerechtigden gaven de voorkeur aan een telefonisch interview.

We hebben besloten om de bijstandsgerechtigden een VVV-bon ter waarde van 30 euro te geven als blijk van dank voor hun medewerking aan het interview. Het bleef echter lastig om mensen te vinden die bereid waren mee te werken. Uiteindelijk zijn 22 bijstandsgerechtigden bereid gevonden om mee te werken aan de interviews. In onderstaande tabel zijn de kenmerken van deze respondenten opgenomen.

Kenmerken van de respondenten							
	aantal respondenten	gemiddelde leeftijd	samen-wonend	alleen-staand	kinderen thuis	bijstands-uitkering	betaald werk
vrouwen	14	39	2	12	9	14	
mannen	8	45	3	5	4	7	1
totaal	22	41	5	17	13	21	2*

* 2 mannen hebben betaald werk naast hun bijstandsuitkering.

In de interviews is getoetst of de kennis uit de literatuur over de oorzaken van schulden ook op de individuele bijstandsgerechtigden van toepassing is. Ook is inzicht verkregen in de aard en omvang van de schulden en trajecten waar iemand aan deelneemt. De doelgroep heeft zelf hun belemmeringen voor arbeidsdeelname als gevolg van schulden aangegeven.



Om de doelgroep te blijven betrekken bij het ontwikkelen van de veronderstelde effectieve werkwijzen en aanpakken voor gemeenten, is een telefonisch panel samengesteld bestaande uit 10 – 15 bijstandsgerechtigden. De deelnemers zijn geworven vanuit de in de vorige stap genoemde individuele interviews met bijstandsgerechtigden. In het vervolg van het onderzoek wordt dit panel betrokken in de vorm van een telefonisch gesprek om samen met hen tot gedragen werkwijzen en aanpakken te komen. Dit panel is dus overkoepelend over de vijf gemeenten. Per contactmoment ontvangen de panelleden een cadeaubon. Op het moment van schrijven hebben de telefonische contactmomenten met bijstandsgerechtigden in dit panel nog niet plaatsgevonden. Er zijn wel voldoende bijstandsgerechtigden die tijdens het eerste interview hebben aangegeven dat we hen opnieuw mogen benaderen.

Focusgroepen II gemeenten

Op basis van de beleidsanalyse, de oriënterende interviews, de eerste focusgroepen, en de interviews met bijstandsgerechtigden hebben we vastgesteld wat de mechanismen zijn die de arbeidsdeelname van bijstandsgerechtigden belemmeren. Aan de hand daarvan hebben we vastgesteld wat verschillende betrokkenen (bijstandsgerechtigden, schuldhulpverlening, W&I) nodig hebben. Vervolgens hebben we voor iedere belemmering een potentieel effectieve werkwijze of aanpak geformuleerd. Deze vormden de basis voor de tweede focusgroep. De uitkomsten van de tweede focusgroepen zijn de reflecties van schuldhulpverlening en gemeenten op onze voorstellen ten aanzien van de veronderstelde effectieven werkwijzen voor gemeenten om belemmeringen weg te nemen bij bijstandsgerechtigden om betaald werk te aanvaarden.

Casesverslagen

Op basis van de beleidsanalyse, de oriënterende interviews, de focusgroepen en de interviews met bijstandsgerechtigden zijn per gemeente caseverslagen gemaakt. Deze zijn voorafgaand aan de tweede focusgroep ter goedkeuring aan de contactpersoon van gemeenten voorgelegd. De verslagen dienen mede als input voor de rapportage over deelonderzoek 1.

Begeleidingscommissie

Voor dit onderzoek is een begeleidingscommissie ingesteld die bestaat uit:

- Christophe Geuskens – Schouders Eronder/Divosa
- Gea Schonewille – Nibud
- Anneke Suvee – Kredietbank Nederland
- Else Roetering – Landelijke Cliëntenraad
- Karin Klaver – Luchtvaart Community Schiphol

