



De rol van re-integratie bij de aanpak van schulden

Een quick-scan van de inzet in Europese landen

Dr Nadja Jungmann
Drs Gercoline van Beek

**“Schaarste neemt bezit van je geest,
mensen handelen anders bij een gevoel van gebrek aan geld”**

Eldar Shafir in het boek *Schaarste*¹

UWV constateert in eigen onderzoek² dat uitkeringsgerechtigden met financiële problemen gemiddeld genomen langer gebruik maken van een uitkering en meer moeite hebben om werk te vinden dan degenen die geen financiële problemen hebben. Deze constatering vormt een belangrijke impuls om uit te werken wat UWV kan doen aan de aanpak van schulden op een manier die past bij haar opgave, het laten uitstromen van mensen naar betaald werk. Bij het uitwerken van een passende aanpak heeft UWV zichzelf de vraag gesteld hoe er in andere landen wordt omgegaan met de samenhang tussen financiële problematiek en arbeidstoeleiding. Om daar meer zicht op te krijgen heeft UWV twee quick scans laten uitvoeren. De ene quickscan heeft als centrale vraag hoe er in Europese landen wordt omgegaan met de aanpak van schulden in de arbeidstoeleiding³. De hypothese die onder deze quick scan ligt luidt dat schulden een belemmering kunnen zijn om werk te vinden en vast te houden. De tweede quick scan heeft als centrale vraag hoe er in Europese landen wordt omgegaan met arbeidstoeleiding in de aanpak van schulden. De hypothese die onder deze quick scan ligt is dat de aanpak van schulden belemmerd kan worden door het ontbreken van betaald werk (want doorgaans minder inkomsten). In voorliggend document is uitgewerkt wat de tweede quick scan heeft opgeleverd. Door zowel vanuit de arbeidstoeleiding als vanuit de aanpak van schulden te kijken, heeft UWV een breed inzicht verkregen van hetgeen Nederland kan leren uit de manier waarop andere landen omgaan met de samenloop van financiële problemen en werkloosheid.

De opbouw van deze quick scan is als volgt.

1 Schets van de samenhang tussen schuldenproblematiek en re-integratie	3
2 Omvang van de schuldenproblematiek in relatie tot werkloosheid	5
3 Kenmerken van Europese stelsels om schulden op te lossen	6
4 Hoe wordt re-integratie ingezet in de verschillende landen?	10
5 Concluderende overweging	12
Bijlage 1 Enquête die is verstuurd om inzichten te verkrijgen	14
Bijlage 2 Belangrijkste constatering per land	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

Aanpak van de quick scan

Om inzicht te krijgen in de mate waarin er in Europese landen in de aanpak van schulden aandacht wordt besteed aan re-integratie is op twee manieren informatie verzameld. Om te beginnen is er een beperkte literatuurstudie uitgevoerd in Engelstalige tijdschriften waarin regelmatig wordt gepubliceerd over de aanpak van schulden. Daarnaast is er een enquête uitgezet onder de Europese leden van het internationale netwerk ten aanzien van consumer overindebtedness van de Law and Society Association. Dit zijn met name onderzoekers aan universiteiten. Als er in een Europees land geen lid van de LSA was dan is in het netwerk aan mensen uit andere landen gevraagd om een contactpersoon in het betreffende land waar nog geen contacten waren.

¹ Mullainathan, S., Shafir, E. (2013) *Schaarste*. Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen. Maven, Amsterdam

³ Sol, E. (2016) *Quick scan schuldhulpverlening en re-integratie*. Universiteit van Amsterdam, Amsterdam

De enquête is uiteindelijk toegestuurd aan contactpersonen in de volgende landen (de vet gearceerde landen hebben geantwoord): Ierland, Polen, **Duitsland**, Hongarije, **Oostenrijk**, **Zweden**, Zwitserland, **Spanje**, **Portugal**, **Groot-Brittannië**, **België**, **Tsjechië**, Finland, **Frankrijk**, **Noorwegen**, **Denemarken** en Letland. Voor Letland geldt dat de enquête niet is ingevuld maar dat er wel informatie is aangeleverd.

1 Schets van de samenhang tussen schuldenproblematiek en re-integratie

Schuldenproblematiek en werkloosheid hangen op verschillende manieren met elkaar samen. Het verlies van werk gaat doorgaans gepaard met verlies van inkomen. De vaste lasten dalen niet en als die te hoog zijn voor het nieuwe inkomen en er is geen of een onvoldoende buffer kunnen er schulden ontstaan. Omgekeerd is de prikkel om werk te zoeken voor mensen met financiële problemen doorgaans beperkt. Extra inkomsten gaan in principe direct naar de schuldeisers terwijl weer gaan werken vaak ook kosten met zich meebrengt (reiskosten, kleding etc). De geringe prikkel is zichtbaar in onderzoeken die aantonen dat mensen met financiële problemen gemiddeld langer gebruik maken van een uitkering dan degenen zonder financiële problemen.

Veel schuldeisers weten dat mensen met een uitkering nauwelijks een prikkel hebben om aan het werk te gaan. Er zijn schuldeisers die om die reden terughoudend zijn in hun medewerking aan een schuldregeling met kwijtschelding⁴. Ze zijn best bereid om een deel van de vordering kwijt te schelden maar willen in ruil daarvoor de garantie dat de schuldenaar zijn uiterste best doet om meer inkomen te genereren en zo een groter bedrag van de vordering terugbetaalt. Vanuit de positie van de schuldeisers zijn de voorgaande overwegingen wellicht best te begrijpen. Maar (onbedoeld) draagt hun opstelling er aan bij dat kans groter is dat mensen langduriger afhankelijk zijn van een uitkering. Er is dus een maatschappelijk belang om in de aanpak van schulden mensen te stimuleren om aan het werk te gaan.

Nederlands onderzoek naar de samenhang tussen financiële problemen en werkloosheid biedt drie interessante inzichten. Om te beginnen wijst onderzoek uit dat uitkeringsgerechtigden met financiële problemen gemiddeld genomen langer gebruik maken van een uitkering dan degenen zonder financiële problemen. Dit verschil is zowel zichtbaar bij mensen met een bijstandsuitkering als bij degenen met een uitkering van het UWV. Extra aandacht in de schuldhelpverlening voor uitstroom naar betaald werk kan bijdragen aan kortere uitkeringsduur. Een tweede inzicht is dat er ondanks de gemene deler van langduriger afhankelijkheid verschillen zijn tussen mensen die in de bijstand zitten en mensen die een uitkering van het UWV krijgen. Het voornaamste verschil is dat de financiële problematiek bij bijstandsgerechtigden groter is dan bij klanten van het UWV. Een derde interessant inzicht in de samenhang is dat bijstandsgerechtigden die gebruik maken van een schuldregeling met kwijtschelding aangeven dat ze meer rust kregen en minder last hadden van psychische en lichamelijke klachten. Deze verandering door een schuldregeling indiceert dat het regelen van de schulden bij uitkeringsgerechtigden met financiële problemen een belangrijke randvoorwaarde kan zijn om weer aan het werk te gaan. Aangenomen mag worden dat deze relatie ook opgaat voor mensen met een uitkering van het UWV. De drie voornoemde zaken worden in deze verkennende introductie nader toegelicht⁵.

⁴ Jungmann, N. Kruis. G. (2016) Het verhaal achter de cijfers. Hogeschool Utrecht/Regioplan, Utrecht/Amsterdam

⁵ De toelichting van de eerste twee verbanden is in hoge mate gebaseerd op de beschrijving die hierover is opgenomen in de handreiking: Jungmann, N. Wesdorp, L.P., Duinkerken, G. (2015) De eindjes aan elkaar knopen. Platform31/VNG, Den Haag

1.1 Uitkeringsgerechtigden met financiële problemen stromen minder snel uit naar werk

Gemiddeld genomen maken uitkeringsgerechtigden met schulden langer gebruik van een uitkering dan degenen zonder schulden⁶. Bijstandsgerechtigden met schulden zijn gemiddeld 4 tot 12 maanden langer afhankelijk van de uitkering⁷. Recent onderzoek in Amsterdam en Almere bevestigt dit beeld. De uitstroom naar werk lag onder bijstandsgerechtigden met een schuldregeling (8,6%/7,7%) hoger dan onder degenen zonder een schuldregeling (11,4%/9,0%)⁸. Onderzoek van het UWV toont aan dat bij beslag op de uitkering de kans op werk bij mensen met een Wajong uitkering halveert en bij mensen met een WGA-uitkering met 12 procent afneemt⁹.

Een opvallende trend bij de WW is dat wanneer mensen langer afhankelijk zijn van die uitkering, zij minder schulden hebben. Dit lijkt te betekenen dat mensen tijd nodig hebben om de uitgaven (weer) aan te passen aan het nieuwe beschikbare inkomen. Gemiddeld genomen gaan mensen die in de WW komen er netto 300 tot 600 euro per maand op achteruit. Een kwart zelfs ruim 900 euro¹⁰. Hoe sneller mensen hun bestedingen weten aan te passen, des te kleiner is de kans dat de schulden leiden tot problemen op andere terreinen van hun leven.

1.2 Bij bijstandsgerechtigden is de problematiek groter dan bij klanten van het UWV

Tussen mensen met een bijstandsuitkering en mensen met een UWV-uitkering (Wajong, WAO, WIA en WW) zijn er drie belangrijke verschillen:¹¹

- Mensen met een bijstandsuitkering hebben vaker achterstanden dan mensen met een UWV-uitkering (22% versus 8-15%)¹².
- Mensen met een bijstandsuitkering zeggen vaker dat het maken van schulden noodzakelijk is om rond te komen dan klanten met een UWV-uitkering (20% versus 4-8%)¹³.
- Mensen met een bijstandsuitkering maken dertig keer vaker gebruik van een schuldregeling dan degenen die geen uitkering krijgen. Mensen die een arbeidsongeschiktheidsuitkering of WW krijgen maken tien keer vaker gebruik van een schuldregeling.

1.3 Een schuldregeling werkt verlichtend ten aanzien van fysieke en psychische problemen

Schuldenproblematiek brengt doorgaans veel stress met zich mee. Deurwaarders en de overheid hebben vergaande incassobevoegdheden die het leven flink onder druk kunnen zetten. Deurwaarders mogen beslag leggen op de uitkering, inboedel, auto etc. Overheden hebben steeds meer bevoegdheden om geld direct van de bankrekening te innen¹⁴. Wie te maken heeft met veel verschillende schuldeisers loopt een groot risico dat het besteedbare inkomen tot ver onder de beslagvrije voet (van 90% van de geldende bijstandsnorm) zakt¹⁵. De permanente stress uit zich

⁶ Westhof, F. Tom, M. (2014) Monitor betalingsachterstanden 2014. Panteia, Zoetermeer

⁷ Jungmann, N. Van Geuns, R. Kruis, G. (2012) Schuldhulpverlening loont! Hogeschool Utrecht/Regioplan, Utrecht/Amsterdam

⁸ Van der Laan, J. Van Geuns, R. (2016) Schuldenvrij: De weg naar werk? Een onderzoek naar de vraag wat een schuldregeling doet met het zoeken en vinden van betaald werk. Hogeschool van Amsterdam

⁹ UWV (2015) Wie heeft schuld? Een kwantitatieve analyse van schulden bij uitkeringsgerechtigden

¹⁰ Nibud (2010) Zonder werk: de financiële gevolgen van werkloosheid, Nibud, Utrecht

¹¹ Houwing, H. Guiaux, M. (2015) Schuldenproblematiek onder uitkeringsgerechtigden. UWV Kennisverslag 2015-1 p.28 Guiaux, M, Houwing, H.(2014) Schulden en armoede bij uitkeringsgerechtigden. UWV Kennisverslag 2014-1, p 37

¹² Westhof, F. Tom, M. (2014) Monitor betalingsachterstanden 2014. Panteia, Zoetermeer. Westhof, F. Ruig, de L. Kerckhaert, A. (2015) Huishoudens in de rode cijfers. Panteia, Zoetermeer.

¹³ Benink, H. , Das, M., Cuelenaere, B., Elshout, S. (2015) Is de economische crisis voorbij? Een onderzoek naar de schuldenproblematiek in Nederland. Tilburg University

¹⁴ Nationale ombudsman (2012) In het krijt bij de overheid. Den Haag

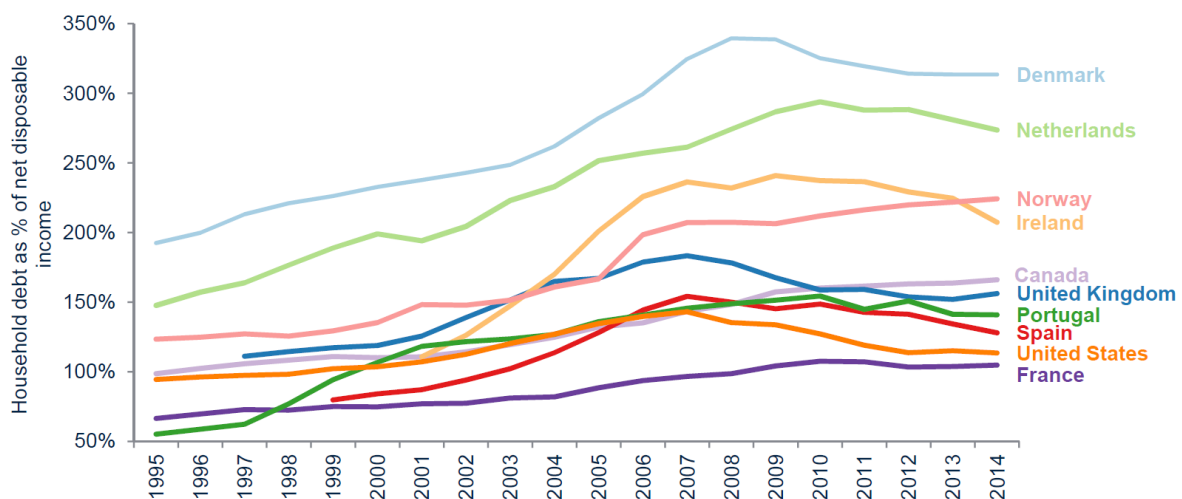
¹⁵ Jungmann, N. Schruer, H.D.L.M. , Moerman, A. Van den Berg, I. (2012) Paritas passe. Debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden. KBvG/Hogeschool Utrecht

onder meer in psychische en fysieke klachten. Onderzoek toont aan dat de rust die een schuldregeling brengt ook doorwerkt in de klachtbeleving van schuldenaren. Uit interviews met 27 uitkeringsgerechtigden blijkt bijvoorbeeld dat zij na de start van de regeling meer rust in hun hoofd kregen en minder last hadden van fysieke en psychische klachten (zoals stress, slaapproblemen, spierpijn, depressieve gevoelens)¹⁶. Dit is een interessant gegeven, want het voortbestaan van dergelijke klachten vormt een opzichzelfstaande belemmering voor de uitstroom naar werk. Door rust ten aanzien van de schulden te creëren, ontstaat er bij uitkeringsgerechtigden dus ook fysiek en psychisch weer meer ruimte om werk te zoeken, vinden en aanvaarden.

2 Omvang van de schuldenproblematiek in relatie tot werkloosheid

In de afgelopen jaren is de schuldenproblematiek onder Europese huishoudens flink toegenomen. Figuur 1 bevat een weergave van de ontwikkeling van de schulden van huishoudens in relatie tot de inkomensontwikkeling in een aantal Europese landen, Canada en de Verenigde Staten. De weergave laat in de meeste landen een (stevige) groei zien in de periode sinds 2000. Onder deze figuur staat een tabel waarin de verhouding van de gemiddelde huishoudtschuld is uitgedrukt in een percentage ten opzichte van het gemiddeld jaarinkomen.

Figuur 1. Verhouding schulden en inkomens van huishoudens



Source: OECD (2016), Household debt (indicator). doi: 10.1787/f03b6469-en (Accessed on 27 January 2016)

¹⁶ Van der Laan, J. Van Geuns, R. (2016) Schuldenvrij: De weg naar werk? Een onderzoek naar de vraag wat een schuldregeling doet met het zoeken en vinden van betaald werk. Hogeschool van Amsterdam

Tabel 1. Gemiddelde schuld bij huishoudens in relatie tot het gemiddelde beschikbare inkomen (inclusief hypotheekschulden)

Land	Verhouding van de schuld tot het beschikbare jaarinkomen in procenten*
Denemarken	269
Noorwegen	266
Nederland	230
Ierland	175
Zweden	157
UK	133
Portugal	115
Spanje	113
Duitsland	106
US	99
België	93
Frankrijk	87
Duitsland	83
Italië	62

* Het bruto inkomen is als ijkpunt op 100% genomen. De getallen laten de verhouding zien van de schuldenlast ten opzichte van het gemiddelde bruto jaarinkomen

bron: National sources; BIS; Eurosystem Household Finance and Consumption Survey; IMF; McKinsey Global Institute analysis

In een aantal landen waarover in deze quick scan wordt gerapporteerd is weinig bekend over uitkeringsgerechtigdheid in de schuldhelpverlening. Tussen de Europese landen zijn grote verschillen in percentages. Deze worden soms ook ingegeven door systeemeisen. In Denemarken moet je bijvoorbeeld betaald werk hebben om in aanmerking te komen voor een schuldregeling met kwijtschelding. Als een dergelijke eis aan de voorkant van een procedure wordt gesteld, dan is het logisch dat er maar weinig mensen in de procedure werkloos zijn. De percentages die gerapporteerd worden zijn:

- Tsjechië 16%
- Zweden 17%
- Groot-Brittannië 25-30%
- Nederland 34%
- Oostenrijk 41,7%
- Portugal 58%
- Noorwegen 60%

3 Kenmerken van Europese stelsels om schulden op te lossen

In de afgelopen decennia groeide de schuldenproblematiek bij huishoudens in Europa. Veel landen hebben hierop gereageerd door in de periode 1990-2000 sociale wetgeving te implementeren die schuldenaren de mogelijkheid biedt om via de rechter een schone lei (kwijtschelding) te krijgen¹⁷. Door schuldenaren die te goeder trouw hebben gehandeld een dergelijke voorziening te bieden, wordt voorkomen dat zij jarenlang te maken hebben met onoplosbare schulden. Ook worden

¹⁷ Niemi, Johanna (2010): Personal insolvency. In Geraint Howells, Iain Ramsay, Thomas Wilhelmsson, David Kraft (Eds.): Handbook of research on international consumer law. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 409–430.

daarmee maatschappelijke kosten voorkomen¹⁸. De mogelijkheid van een kwijtschelding is in de internationale wetgeving voor het eerst opgenomen in Engeland in de vroege achttiende eeuw. Schuldenaren die zich inzetten voor hun schuldeisers konden op enig moment een kwijtschelding krijgen en schuldenaren die zich niet inzetten de doodstraf¹⁹. De doodstraf werd op enig moment afgeschaft en het principe van kwijtschelding als beloning voor inspanning deed haar intrede.

In de jaren tachtig ontstond er een nieuwe beweging. Een kwijtschelding werd gezien als een instrument van sociaal beleid. Door schulden kwijt te schelden, konden staten de risico's van de moderne consumptiemaatschappij verevenen²⁰. Om daar in te voorzien creëerden de Anglo-saksische landen doorgaans een mogelijkheid in de bestaande faillissementswetgeving terwijl andere landen nieuwe stukken wetgeving ontwikkelden²¹. In essentie is de introductie van een kwijtschelding een overgang van het risico op wanbetaling van de schuldenaar naar de crediteur. Door de introductie verliest de laatste de zekerheid dat hij tot het einde der tijden bij de schuldenaar betaling af kan dwingen.

De introductie van de mogelijkheid tot kwijtschelding in met name West-Europese landen in de jaren negentig droeg er aan bij dat er wetenschappelijke interesse ontstond in rechtsvergelijkend onderzoek op dit terrein²². Eén van de waardevolle opbrengsten van deze rechtsvergelijkende onderzoeken is het model dat de Duitser Jan-Ocko Heuer in een proefschrift heeft uitgewerkt. Hij heeft op basis van de systemen in diverse landen²³ een model ontwikkeld van vier soorten wettelijke systemen om schulden bij huishoudens kwijt te schelden (figuur 2). Het model is ontwikkeld op basis van 41 indicatoren die zijn samengebracht in een clusteranalyse. Voorbeelden van indicatoren zijn de manier waarop er wordt omgegaan met schuldenaren zonder inkomen, welke schulden voor een kwijtschelding in aanmerking komen etc.

Heuer onderscheidt vier typen modellen: aansprakelijkheidsmodel, marktmodel, vergevingsmodel en beperkingenmodel. De modellen worden door Heuer in een kwadrant geplaatst. Hij onderscheidt daarbij twee assen. De ene as maakt onderscheid tussen de belangen schuldenaar-schuldeiser terwijl de andere as juist onderscheid maakt tussen belangen van schuldenaar en maatschappij. Zowel het markt- als het aansprakelijkheidsmodel leggen de nadruk op belangen. Het marktmodel zet schuldeisers aan om goed na te denken over de wijze van verstrekken (vanwege de risico's) terwijl het aansprakelijkheidsmodel juist de nadruk legt op de verplichting van de schuldenaar om terug te

¹⁸ Jungmann, N. Wesdorp, L.P., Duinkerken, G. (2015) De eindjes aan elkaar knopen. Platform31/VNG, Den Haag. Jungmann, N. Van Geuns, R. Kruis, G. (2012) Schuldhelpverlening loont! Hogeschool Utrecht/Regioplan, Utrecht/Amsterdam

¹⁹ Tabb, Charles J. (1991): The historical evolution of the bankruptcy discharge. In *American Bankruptcy Law Journal* 65, pp. 325–371

²⁰ Kwijtschelding werd geïntroduceerd in Denemarken (1984), Noorwegen (1992/93: aangenomen in 1992, in werking in 1993), Finland (1993), Zweden (1994), Oostenrijk (1993/95), Duitsland (1994/99), Nederland (1998), België (1998/99; volledige kwijtschelding: 2005), Frankrijk (1998/99), Luxemburg (2000/01), Estland (2003/04), Portugal (2004), Slowakije (2004/06), Tsjechië (2006/08), Letland (2007/08), Slovenië (2007/08), Polen (2008/09), Griekenland (2010/11), Ierland (2012) en vele niet-Europese landen. In Italië, Hongarije, Litouwen en Roemenië zijn er conceptwetten; de enige EU-landen die geen kwijtschelding of conceptwetten daartoe kennen sinds 2012 zijn Bulgarije, Cyprus en Malta.

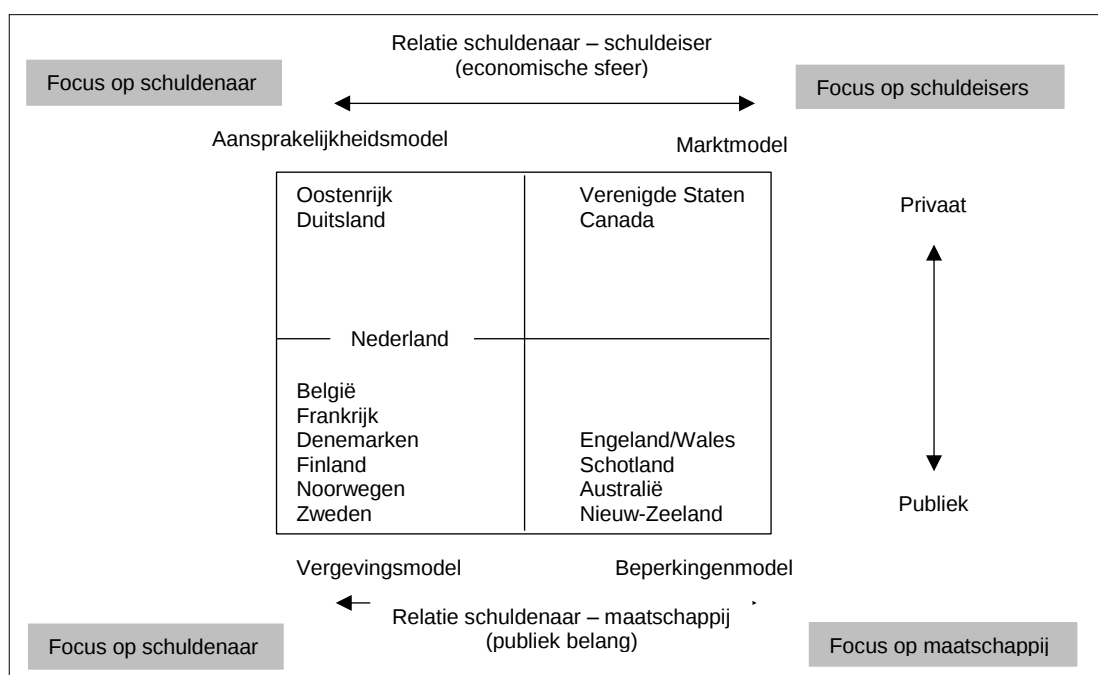
²¹ Kilborn 2011

²² Anderson 2004, Spooner 2012, Ramsay 1997; Niemi-Kiesiläinen 1999, 2003; Reifner, Springeneer 2004; Kilborn 2009),

²³ Heuer, J (2013) Social inclusion and exclusion in European Bankruptcy Systems. Paper ten behoeve van de International conference *Shifting to Post-Crisis Welfare States in Europe? Long Term and Short Term Perspectives*, six 'mature' personal bankruptcy systems of Anglo-Saxon countries (Australia, Canada, England/Wales, New Zealand, Scotland, United States) and nine European consumer bankruptcy systems of recent origin (Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, the Netherlands, Norway and Sweden).

betalen. Het tweede belangrijke onderscheid is de mate waarin professionals toetsen of iemand 'recht' heeft op kwijtschelding (vergeving). De mate van goed gedrag speelt dan een rol bij de overweging of iemand wordt toegelaten. In de vergevingsmodellen speelt dit een veel grotere rol dan in de aansprakelijkheidsmodellen. Omdat er in Nederland enerzijds wordt getoetst op goeder trouw (vergeving) en er tegelijkertijd ook een flinke inspanning wordt gevraagd van de schuldenaar om te boeten (aansprakelijkheid) plaatst Heuer Nederland op de grens van het aansprakelijkheidsmodel en het vergevingsmodel. Het marktmodel heeft betrekking op Canada en de VS en is uit dien hoofde niet primair interessant voor dit paper. De andere drie modellen zijn wel interessant. In deze quick scan is informatie beschikbaar over landen in elk van de typen modellen.

Figuur 2. Vier soorten wettelijke systemen om schulden bij huishoudens kwijt te schelden



Normatieve oriëntaties en ideaaltypen met betrekking tot kwijtschelding

3.1 Beperkingenmodel

Het beperkingenmodel kijkt naar een kwijtschelding als een instrument om risico's te alloceren bij crediteuren. De faillissementswetgeving voorziet in een laagdrempelige procedure voor mensen met problematische schulden om kwijtschelding te krijgen. Doorgaans wordt er gebruik gemaakt van een objectieve rekensom en wordt er nauwelijks getoetst op concepten zoals te goeder trouw handelen. Voor crediteuren is dit een risico. Een debiteur kan goederen of diensten afnemen, maar als hij niet meer kan betalen, is het vrij makkelijk om een kwijtschelding te krijgen. Bij de levering van goederen of diensten nemen de crediteuren dus een risico. In dit model is het dus van belang dat crediteuren zorgvuldig afwegen of ze iemand wel een goed of dienst willen leveren als daar direct voor wordt betaald. Voor de schuldenaren geldt aan de andere kant dat de laagdrempeligheid van de voorziening wel een prijs heeft. Als zij eenmaal gebruik maken van de voorziening, dan worden er daarna beperkingen opgelegd. Ze kunnen bijvoorbeeld niet zonder meer een lening aangaan. Met dit soort beperkingen wordt de maatschappij 'beschermd' tegen de schuldenaren. In stelsels die zijn te typeren als een voorbeeld van het beperkingenmodel is de origine van faillissementswetgeving in criminaliteitswetgeving nog steeds terug te zien. De schuldenaar moet boeten voor zijn kwijtschelding. Groot-Brittannië is het enige land dat tot dit type model behoort dat in deze quick scan wordt beschreven.

3.2 Aansprakelijkheidsmodel

De kern van stelsels in het aansprakelijkheidsmodel is dat de schuldenaar gedurende langere tijd moet terugbetalen. In Duitsland en Oostenrijk respectievelijk zes en zeven jaar. In deze periode wordt van de schuldenaren veel gevraagd om te laten zien dat ze hun leven beteren en schuldeisers hebben controlebevoegdheden. De schuldenaar maakt ook kosten om toegang te krijgen tot het systeem. Het model ziet een schuldenproblematiek als een economisch fenomeen. Het zwaartepunt van de verantwoordelijkheid wordt niet bij de schuldeiser maar bij de schuldenaar gelegd. Van de schuldeiser wordt geen zware toetsing verwacht of iemand wel kredietwaardig is zoals er van schuldeisers wel in het beperkingenmodel wordt verlangd. Het uitgangspunt van systemen die onder het aansprakelijkheidsmodel vallen, luidt dat een schuldeiser mag vertrouwen op de kredietwaardigheid van de schuldenaar. Als de schuldenaar door welke reden dan ook in financiële problemen komt, wordt er van de schuldenaar verwacht dat die zich gedurende langere tijd zo veel mogelijk inspant om een zo groot mogelijk bedrag terug te betalen. De schuldenaren zijn als ze een goed of dienst afnemen dus primair de risicodrager. Dit in tegenstelling tot de schuldenaren in het beperkingenmodel. In dat model zijn de crediteuren de risicodrager. Zij lopen het risico dat ze een (flink deel van een) vordering moeten kwijtschelden. Van de schuldenaar wordt in dat model een beperkte inspanning verlangd om de crediteur een zo groot mogelijk bedrag te betalen. Duitsland, Oostenrijk en tot op zekere hoogte Nederland zijn de landen die een systeem hebben dat tot het aansprakelijkheidsmodel worden gerekend.

3.3 Vergevingsmodel

In stelsels in het vergevingsmodel is er vooral aandacht voor de behoeften en noden van de schuldenaar. Er is behoorlijke ruimte voor maatwerk in bijvoorbeeld de duur van de regeling en de mate van kwijtschelding. Wel zijn er landen in Scandinavië en bijvoorbeeld Frankrijk waar de eisen om binnen te komen vrij streng zijn. België, Frankrijk, Denemarken, Noorwegen, Zweden en tot op zekere hoogte Nederland zijn de landen die tot dit type model behoren die in deze quick scan worden beschreven.

3.4 Uitsluiting van groepen schuldenaren

Heuer constateert dat de verschillende modellen verschillend uitwerken op groepen schuldenaren. Het aansprakelijkheidsmodel sluit met name NINA-schuldenaren uit. NINA staat voor No income no assets oftewel de groep schuldenaren zonder inkomen. Een eigen bijdrage om toegang te krijgen tot een procedure is voor deze groep vaak een onoverkomelijke barrière. Mensen met een uitkering vallen vaak in deze groep. In het Oostenrijkse aansprakelijkheidsstelsel moet een schuldenaar bijvoorbeeld altijd minimaal 10 procent van de totale schuldenlast en de kosten van de procedure vergoeden. Een schuldregeling kan dan wel tien jaar duren.

Het nadeel van het vergevingsmodel is dat sommige schuldenaren geen toegang tot de schuldhulpverlening krijgen en het niet altijd is te reconstrueren waarom zij geen toegang krijgen. Een groep schuldenaren krijgt hierdoor geen schone lei. Ook schuldenaren die werkloos zijn lopen een risico om geen toegang tot schuldhulpverlening te krijgen. Heuer trekt in deze context de conclusie dat zowel stelsels in het vergevingsmodel als stelsels in het aansprakelijkheidsmodel te maken hebben met vraagstukken omtrent rechtvaardigheid en eerlijkheid²⁴. Heuer zegt hierover:

In theory, consumer bankruptcy is the most important means of tackling consumer over-indebtedness and reintegrating debt-ridden households. However, the findings in this paper suggest that a majority of over-indebted households in many European countries are excluded from a financial 'fresh start' due to the moral, economic and social-political foundations and the substantial rules of consumer

²⁴ Heuer, J (2013) Social inclusion and exclusion in European Bankruptcy Systems. Paper ten behoeve van de International conference *Shifting to Post-Crisis Welfare States in Europe? Long Term and Short Term Perspectives* pp 12

bankruptcy in these countries. In short, the new European models of consumer debt relief work not as good as they should do, since they exclude insolvent households and are fraught with problems of fairness and efficiency.

4 Hoe wordt re-integratie ingezet in de verschillende landen?

Er zijn dus grote verschillen in de opzet van de stelsels om schulden kwijt te schelden. En voor elk type stelsel geldt dat het voor- en nadelen heeft. In deze paragraaf wordt beschreven hoe er in de verschillende landen wordt omgegaan met re-integratie binnen de aanpak van schulden.

4.1 Druk in het systeem om betaald werk te vinden

Tussen de landen die beschreven worden in het kader van de quick scan zijn er aanzienlijke verschillen in de druk die er op schuldenaren die werkloos zijn wordt uitgeoefend om werk te vinden. In Denemarken is de druk het grootst. Zolang een schuldenaar afhankelijk is van een uitkering wordt er überhaupt niet geprobeerd om tot een schuldregeling met de schuldeisers te komen. In Zweden kan het niet hebben van betaald werk soms een belemmering zijn om te worden toegelaten. In Denemarken is het dat altijd. Landen waar schuldenaren wel worden toegelaten maar waarbinnen er druk wordt uitgeoefend in de schuldregeling zijn:

- Nederland (combinatie aansprakelijkheidsstelsel/vergevingsstelsel): de schuldenaar is verplicht om actief naar werk te zoeken. Of om te proberen meer uren werk te realiseren. Bij een wettelijke schuldsanering houdt de bewindvoerder daar toezicht op.
- Duitsland (aansprakelijkheidsstelsel): de schuldenaar moet actief naar werk zoeken. De curator controleert of de schuldenaar zich voldoende actief inzet. (In de praktijk is het toezicht niet altijd even strak omdat curatoren er niet altijd de tijd voor hebben).
- Oostenrijk (aansprakelijkheidsmodel): de schuldenaar moet minimaal 10% van de schuldenlast terugbetalen en de kosten van de procedure. Voor de meeste schuldenaren met een uitkering betekent dit dat zij onvoldoende inkomen hebben. Zij komen als gevolg daarvan niet in een regeling. Er ligt dus een prikkel op het vinden van werk om de regeling in te kunnen komen.
- Groot-Brittannië (beperkingenmodel): er wordt op schuldenaren met een uitkering geen extra druk uitgeoefend om werk te vinden. De druk die er is komt van de uitkeringsverstrekker.
- Frankrijk (vergevingsmodel): er wordt op schuldenaren met een uitkering geen extra druk uitgeoefend om werk te vinden. Aan het eind van de regeling is er wel sprake van informele druk. (Zie paragraaf 4.2)
- België (vergevingsmodel): er wordt op schuldenaren met een uitkering niet standaard extra druk uitgeoefend om werk te vinden. Het is wel mogelijk dat de uitvoerende instantie in individuele gevallen aanvullende eisen stelt ten aanzien van het vinden van werk.
- Portugal (door Heuer niet gecategoriseerd maar in te delen als vergevingsmodel): mensen in een schuldregeling hebben minder mogelijkheden om een baan te weigeren dan mensen die 'alleen' werkloos zijn.
- Spanje (door Heuer niet gecategoriseerd maar in te delen als vergevingsmodel): mensen in een schuldregeling hebben minder mogelijkheden om een baan te weigeren dan mensen die 'alleen' werkloos zijn.
- Tsjechië: schuldenaar moet minimaal 30% van de schuldenlast terugbetalen. Kan als hij/zij werkloos is ondersteuning krijgen bij vinden van werk. Vanuit het stelsel wordt er geen extra druk gezet op vinden werk. De 30% is de prikkel.

Uit de beschrijvingen die zijn aangeleverd, komt een voorzichtig beeld naar voren dat in lijn is met de verschillende soorten modellen. Gemiddeld lijkt de druk op schuldenaren om actief naar werk te zoeken het sterkst te zijn in de aansprakelijkheids- en vergevingsstelsels waarin de schuldenaar

respectievelijk moet 'boeten' om een schone lei te krijgen of de schone lei gegund moet krijgen. De gunfactor is vooral zichtbaar in Denemarken en Zweden waar geen werk een reden kan zijn om niet eens te worden toegelaten tot een schuldregeling. Alleen in Groot-Brittannië (beperkingenmodel) wordt er geen extra druk uitgeoefend.

Vanuit Duitsland wordt er ook gerapporteerd dat de sociale zekerheidswet schuldbemiddelingsdiensten expliciet noemt als gemeentelijke integratie/rehabilitatie maatregel voor werklozen. Als deel van activerend arbeidsmarktbeleid moeten arbeidsbureaus werklozen met schulden doorverwijzen naar gespecialiseerde schuldbemiddelingsdiensten.

4.2 Mate waarin schone lei afhangt van inspanningen werk te vinden

In Tsjechië, Engeland, Noorwegen en België is de inzet om werk te vinden niet bepalend voor het krijgen van een schone lei. In Duitsland, Nederland, Frankrijk en Portugal wel. In Nederland kunnen onvoldoende inspanningen bijvoorbeeld aanleiding vormen om de schuldregeling voortijdig te beëindigen of om de duur van de wettelijke schuldsanering te verlengen. In de praktijk kan het voorkomen dat een rechter-commissaris een schuldenaar oplegt om meer sollicitaties te realiseren dan de schuldenaar van het UWV of de gemeente op grond van de participatiewet moet realiseren. In 2014 heeft de branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren onderzoek gedaan naar het functioneren van het stelsel. Zowel rechters als vertegenwoordigers van gemeenten hebben dit genoemd als een punt van aandacht (Jungmann & Kruis, 2014). In Duitsland zijn vergelijkbare mogelijkheden voor de rechter. In Frankrijk beoordeelt een commissie aan het eind van de schuldregelingstermijn of de schuldenaar in aanmerking komt voor een kwijtschelding. In dat kader wordt er ook gekeken of iemand zich heeft ingespannen om werk te vinden. Langs die weg is er dus sprake van informele druk. Want de inspanningen zijn mede bepalend voor de vraag of iemand een schone lei krijgt.

4.3 Mate waarin er (financiële) prikkels zijn voor schuldenaar om werk te aanvaarden

Tussen de Europese landen die in deze quick scan worden beschreven, zijn er aanzienlijke verschillen in de mate waarin schuldenaren een financiële prikkel hebben om werk te aanvaarden. In twee landen is er een duidelijke financiële prikkel in het stelsel van kwijtschelding:

- Nederland (combinatie aansprakelijkheidsstelsel/vergevingsstelsel): schuldenaren die werken mogen een bedrag per maand houden ter hoogte van 100 procent van de voor hen geldende bijstandsnorm. Van eventueel incidenteel overwerk mogen ze de helft in principe behouden. Schuldenaren zonder werk krijgen 95 procent van de voor hen geldende bijstandsnorm.
- Noorwegen (vergevingsmodel): de schuldenaar mag een deel van de opbrengsten uit werk houden.

In de andere landen zijn er geen positieve prikkels. Vanuit Groot-Brittannië (beperkingenmodel) wordt gerapporteerd dat er een negatieve prikkel is. Als het inkomen stijgt, kunnen mensen bepaalde financiële regelingen kwijtraken. Er is dus eigenlijk eerder een prikkel om niet te gaan werken. En ook geen druk daartoe (zie paragraaf 4.1 en 4.2).

Er is ook gevraagd of er naast financiële prikkels nog andere prikkels zijn om actief naar werk te zoeken. Buiten uitsluiting van de regeling (Oostenrijk, Denemarken en Zweden) of een risico om geen schone lei te krijgen (Nederland, Duitsland, Frankrijk en Portugal) worden er geen andere prikkels gerapporteerd. Duitsland rapporteert in dit kader nog wel dat mensen die in staat zijn om de kosten van de procedure (en eventueel een deel van het bedrag aan de schuldeisers) te betalen sneller kwijtschelding krijgen.

4.4 Relevante studies

In de meeste Europese landen die in deze quick scan zijn meegenomen zijn er geen onderzoeken uitgevoerd naar de effectiviteit van schuldhulpverlening in relatie tot de begeleiding van mensen naar werk. België geeft zelfs expliciet aan dat een evaluatie van de Belgische aanpak absoluut mist en in Frankrijk speelt schuldhulpverlening expliciet geen rol met betrekking tot re-integratie.

In Zweden, Duitsland en Engeland is er wel onderzoek naar de effectiviteit van schuldhulpverlening als het gaat om re-integratie.

In Zweden laat het zogeheten *Riksrevisionens report* een grote variëteit in de effectiviteit van schuldhulpverlening zien. Zo blijkt 20% van de gemeenten geen schuldhulp te kunnen bieden binnen vier weken en is er weinig aandacht voor schulden.

In Duitsland zijn er verschillende studies naar de effectiviteit van schuldbemiddelingsdiensten die ook gaan over het opnieuw vinden van werk door schuldenaren²⁵. Uit deze studies komt dat schulden ook daar worden aangewezen als een belemmering voor uitstroom naar betaald werk.

In Engeland is er onder meer een studie die aangeeft dat advies aan schuldenaren over het aanpakken van schulden er aan bijdraagt dat mensen sneller werk vinden en het werk vervolgens ook langer weten te behouden. (Clifford et al., 2014)²⁶. Ook is er een studie die laat zien dat het inkomen van 12% van de geadviseerde cliënten na advies over de aanpak van de schulden steeg, waarvan twee derde door sociale steun en een derde uit werk (O'Brien, Willoughby, & Levy, 2014)²⁷. Er wordt niet gerapporteerd over het percentage bij niet-geadviseerde cliënten. Een andere studie laat zien dat er een significante samenhang is tussen de hoeveelheid schuld en de duur van de werkloosheid (Gibbons, 2010)²⁸. Naarmate de schulden hoger zijn, blijken mensen langer werkloos te blijven. Tot slot is er een studie die laat zien dat weigering voor schuldhulpverlening een negatieve invloed heeft op het werk van schuldenaren; ze vinden moeilijker werk (Dobbie & Song, 2015)²⁹.

5 Concluderende overweging

De quick scan heeft waardevolle informatie opgeleverd over de mate en de wijze waarop er in de verschillende landen in de schuldhulpverlening aandacht wordt besteed aan de toeleiding naar betaald werk. In Nederland lijkt het besef dat schuldenproblematiek en re-integratie een integrale aanpak verdienen langzaam te landen. In de andere Europese landen is sprake van een heel wisselend beeld. Er zijn landen waar ze er meer of minder aandacht aan besteden. En er zijn enkele landen waar het niet op de agenda staat.

²⁵ Reiter, G. (1991): *Kritische Lebensereignisse und Verschuldungskarrieren von Verbrauchern*. Berlin: Duncker & Humblot

Hirsland, A. (1999): *Schulden in der Konsumgesellschaft. Eine soziologische Analyse*. Amsterdam: G + B Verlag Fakultas;

Schlabs, S. (2007): *Schuldnerinnen - eine biografische Untersuchung. Ein Beitrag zur Überschuldungsforschung*. Opladen: Verlag Barbara Budrich.

Schwarze, U. (1999): *Schuldnerkarrieren: Institutionelle Problembearbeitung zwischen Sozialberatung und Finanzmanagement. Ergebnisse einer empirischen Analyse zu Wegen aus Armut und privater Überschuldung*. Sonderforschungsbereich 186 der Universität Bremen: Statuspassagen und Risikolagen im Lebensverlauf. Bremen (SFB 186 Arbeitspapier, 55).

Schwarze, U. (2011): *Schuldnerberatung: „Querschnittsaufgabe“ im Geflecht von Verbraucherinsolvenz, aktivierender Arbeitsmarktpolitik und Sozialarbeit? Eine steuerungstheoretische Analyse*. In BAG-SB Informationen, 26, pp. 76–91

²⁶ Clifford, J. et al. (2014) *StepChange Debt Charity: Social Impact Evaluation of Certain Projects Using Social Return on Investment*. *Stepchange Debt Charity*, 23.

²⁷ O'Brien, C., Willoughby, T., & Levy, R. (2014) *The Money Advice Service Debt Advice Review 2013/14*. *Money Advice Service*, 11–12.

²⁸ Gibbons, G. (2010) *Out of work and out of money*. Londen: Centre for Responsible Credit/Centre for Economic & Social Inclusion.

²⁹ Dobbie, W., & Song, J. (2015) *Debt Relief and Debtor Outcomes: Measuring the Effects of Consumer Bankruptcy Protection*. *American Economic Review*, 105, 1272.

Naast landen zoals Nederland en Duitsland is Denemarken is een voorbeeld van een land waar er eigenlijk geen aandacht wordt besteed aan re-integratie in het kader van de aanpak van schulden. Denemarken is uniek omdat het hebben van betaald werk is daar zelfs een voorwaarde om een schuldregeling te krijgen. Met een dergelijke voorwaarde is het logisch dat er in de aanpak van de schulden nauwelijks aandacht wordt besteed aan re-integratie. Immers, de Denen die een schuldregeling krijgen, hebben betaald werk.

Voor de andere landen geldt dat het model van Heuer een handvat biedt om de de verschillende systemen om schulden aan te pakken te begrijpen. Hij onderscheidt verschillende soorten systemen. Bij dat onderscheid kijkt hij onder meer naar de partij wiens belangen primair worden bediend met het systeem. Er zijn landen waarin de belangen van de schuldenaar leidend zijn bij de inrichting van de schuldhulpverlening (een fresh start). Terwijl in andere landen de belangen van de schuldeisers juist voorop staan (een zo hoog mogelijke afbetaling). Dit soort verschillen in uitgangspunten werken door in de kenmerken van onder meer de schuldregelingen en de toegangseisen die gesteld worden (lange schuldregelingen of juist korte regelingen, schuldenaar moet betalen voor toegang of juist niet etc). Het vinden van betaald werk is zowel in het belang van de schuldenaar als in het belang van de schuldeisers. Doorgaans leidt betaald werk tot hogere inkomsten. Het besef dat de verschillende systemen verschillende belangen dienen, vormt de verklaring waarom er in landen met heel verschillende systemen op wisselende manieren wordt omgegaan met de begeleiding van schuldenaren naar betaald werk.

De gemeenschappelijke deler tussen de Europese landen waar in meer of mindere mate aandacht wordt besteed aan re-integratie bij de aanpak van schulden is dat er geen degelijke effectstudies beschikbaar zijn. De verschillende manieren waarop landen omgaan met re-integratie bij de aanpak van schulden zijn in dat kader interessant. Er zijn heel verschillende praktijken. Door te onderzoeken of er in de verschillende systemen ook verschillen zijn te vinden in de mate waarin mensen met financiële problemen uitstromen naar betaald werk, zijn er wellicht lessen te leren waar alle landen hun voordeel mee kunnen doen. Vanzelfsprekend moet er bij dergelijk onderzoek rekening gehouden worden met de beschikbaarheid van banen en andere relevante variabelen. In de huidige context steken landen meer of minder energie in de toeleiding naar werk. Meer inzicht in het rendement van re-integratie bij financiële problemen kan ook Nederland verder helpen in het uitwerken van een nieuwe en goedwerkende uitvoeringspraktijk.

Questionnaire



Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies

1 What percentage of the households is over-indebted? (preferably source from literature)

Answer if possible including source (report, website or the like):

2 What percentage of over-indebted households live on unemployment benefits or social assistance? (preferably source from literature)

Answer if possible including source (report, website or the like):

3 What percentage of debtors is unemployed?

Answer if possible including source (report, website or the like):

4 What percentage of debtors who seek (amicable or statutory) debt assistance is unemployed?

Answer if possible including source (report, website or the like):

5 Are unemployed people who are in an amicable or statutory debt settlement obliged to try to find a paid job harder than people who are 'only' unemployed?

If yes: what requirements are they obliged to meet? Who offers assistance in finding a job?

In what way is monitored whether or not the households meet the requirement(s)?

What are the sanctions if people do not meet the requirement(s)?

Answer if possible including source (report, website or the like):

6 Is a proven effort to find paid employment a decisive element in the decision whether or not someone gets a fresh start (remission of debts) after an amicable or statutory debt settlement?

Answer if possible including source (report, website or the like):

7 Are debtors with financial problems in an amicable or statutory debt settlement stimulated by means of financial incentives to make an (extra) effort to find paid work?

Answer if possible including source (report, website or the like):

8 Are there other incentives for unemployed people in an amicable or statutory debt settlement to find a job?

Answer if possible including source (report, website or the like):

9 Are there any studies available on the relationship between over-indebtedness and unemployment or re-employment?

If so, please provide source (report, website etc)

10 Are there any studies available on the effectiveness of debt support services in the context of assisting people to return to work or be re-employed? If so, please provide sources of information

If so, please provide source (report, website etc)

11 Is there anything else you would like to share with us about debt support for people who are unemployed?

If so, please provide source (report, website etc)

To understand the above answers it helps if we know some more about the way debt assistance is organised in your country. Below we ask some questions about the system. If you have any reports that contain the information I am looking for, please send me the report and skip these questions.

Amicable debt settlements

12A1 Which organisations provide assistance to reach an amicable debt settlement?

Answer:

12A2 What are the characteristics of an amicable debt settlement?

Answer (among others the duration of the settlement, the amount of money to pay towards debts per period, etc):

12A3 What are the requirements for a person to be eligible for an amicable debt settlement?

Answer (for example you need to have an income, be over 18 years of age, no entrepreneur etc):

12A4 Do households get a real fresh start (or are there remaining debts after the settlement ends)?

Answer:

Statutory debt settlements

12B1 Can a debtor ask the court for a statutory debt settlement?

Answer:

12B2 What are the characteristics of a statutory debt settlement?

Answer (among others the duration of the settlement, the amount of money to pay towards the debts per period, etc):

12B3 What are the requirements for a person to be eligible for an statutory debt settlement ?

Answer (for example you need to have an income, be over 18 years of age, no entrepreneur etc):

12B4 Do households get a real fresh start (or are there remaining debts after the settlement ends)?

Answer: