

# Schulden belemmeren terugkeer naar werk

Uitkeringsgerechtigden worden relatief vaak getroffen door problematische schulden, met als gevolg dat ze minder snel het werk hervatten. Met het oog op effectieve begeleiding bij de re-integratie is het daarom van belang om het risico op schulden in een vroeg stadium te signaleren en uitkeringsgerechtigden zo goed mogelijk te verwijzen naar schuldhulpverlening.

**WIM  
ZWINKELS**  
Onderzoeker bij  
Epsilon Research

**MAURICE  
GUIAUX**  
Kennissadviseur bij  
het UWV

In de nog steeds kwakkelende economie neemt het aantal huishoudens met schulden gestaag toe. Het aantal huishoudens met problematische schulden is gestegen van 788.000 à 999.000 in 2009 tot 1,1 à 1,3 miljoen in 2012 (Panteia, 2013). Schulden worden problematisch als het totale schuldbedrag zo hoog is geworden dat dit redelijkerwijs niet meer binnen 36 maanden kan worden afgelost (Panteia, 2013). In 2012 heeft zo'n 3 à 5 procent van de Nederlandse huishoudens problematische schulden, en nog eens 10 à 13 procent heeft een risico op problematische schulden in de vorm van betalingsachterstanden. Bij problematische schulden zijn er vaak meerdere betalingsachterstanden bij verschillende schuldeisers en is er mogelijk sprake van schuldhulpverlening of schuldsanering. Volgens de NVVK is in 2014 het aantal aanmeldingen voor schuldhulpverlening gestegen tot 92.000 en nam de gemiddelde schuld toe van 37.700 tot 38.500 euro.

Ook onder uitkeringsgerechtigden bij UWV kan er sprake zijn van schuldenproblematiek. Een uitkering betekent immers veelal een terugval in inkomsten. Doordat deze terugval de balans tussen inkomsten en uitgaven verstoort, neemt het risico op schulden toe. Bij (dreigende) schulden verwijst UWV uitkeringsgerechtigden door naar gemeenten voor schuldhulpverlening. Wanneer schuldeisers beslag

laten leggen op de uitkering, is UWV wettelijk verplicht dit voor hen uit te voeren. Ook besteedt UWV aandacht aan financiële problemen vanwege boetes of terugbetalen van te veel betaalde uitkeringen. Mede daarom is het voor UWV van belang om inzicht te hebben in de omvang van de schuldenproblematiek onder uitkeringsgerechtigden.

Re-integratie vormt een belangrijke taak van het UWV. Uit de literatuur is er weinig bekend over de invloed van schulden op werkhervatting; wel laat Amerikaans onderzoek zien dat schuldsanering het arbeidsaanbod vergroot (White, 2011). Aan mensen met af te betalen schulden wordt de prikkel om te werken ontnomen. Dit effect is beduidend groter dan de prikkel om juist door meer te werken aan de schuldpositie te ontkomen. Ook Nederlands onderzoek (Koning, 2014) laat zien dat een interventie onder Amsterdamse bijstandsgerechtigden, bestaande uit schuldsanering en individuele budgettraining, ertoe leidt dat men sneller uit de bijstand geraakt, hoewel niet iedereen het werk hervat en een groot deel van hen ook afziet van een uitkering.

De bijstandsuitkering ligt in het algemeen een stuk lager dan de uitkeringen van werknemersverzekeringen bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. De laatstgenoemde zijn immers gebaseerd op het laatstverdiende loon. Een bepaalde omvang aan schuld of een beslaglegging drukt minder zwaar op een hogere uitkering, zodat het op voorhand niet duidelijk is wat de invloed van schulden is op werkhervatting. In dit artikel wordt ingegaan op de schuldenproblematiek onder uitkeringsgerechtigden en de invloed van schulden op werkhervatting vanuit de uitkeringssituatie.

## DATA EN METHODE

Microgegevens zijn nodig om inzicht te krijgen in de omvang van de schuldenproblematiek onder uitkeringsgerechtigden en om het verband tussen schulden en werkhervatting te onderzoeken. De omvang en hoogte van schulden van uitkeringsgerechtigden worden echter niet direct gere-

gistreerd. Met twee enquêtestatistieken van het CBS – de European Union Statistics on Income and Living Conditions en het Consumenten Conjunctuonderzoek (CCO) – zijn er twee indicatoren van schulden geconstrueerd: of men betalingsachterstanden heeft, en of men schulden moet maken om rond te komen. Een derde indicator voor schulden is gecreëerd uit de UWV-gegevens over beslagleggingen op de uitkering. In het geval van een beslaglegging is er zeer waarschijnlijk sprake van problematische schulden, omdat de schuldenaar niet gereageerd heeft op aanmaningen van de schuldeiser. De drie schuldindicatoren zijn gekoppeld aan persoonskenmerken en uitkeringsgegevens van CBS en UWV.

Met deze gegevens is de omvang van schulden onder uitkeringsgerechtigden bepaald. Via multivariate logistische regressie is vervolgens gekeken onder welke groepen uitkeringsgerechtigden de kans op schulden groot is. Met een multivariate duuranalyse is tot slot de invloed van alle kenmerken op de kans op werkhervatting geanalyseerd.

### RESULTATEN

De drie indicatoren tezamen geven een goed beeld van het deel van de uitkeringsgerechtigden dat te maken heeft met schuldenproblematiek. Maximaal vijftien procent van de uitkeringsgerechtigden van het UWV heeft te maken met een vorm van schulden (tabel 1). Het exacte percentage is afhankelijk van de soort uitkering en de gebruikte indicator voor schulden. Tussen de vier en vijftien procent van hen geeft aan dat ze betalingsachterstanden hebben of moeite hebben om rond te komen. Bij burgers zonder uitkering ligt dit aandeel op twee tot zes procent, zoals uit tabel 1 blijkt. Van de uitkeringsgerechtigden heeft twee tot negen procent te maken met beslaglegging op de uitkering. Het lage aandeel van beslagleggingen bij WW-uitkeringen wordt mogelijk veroorzaakt doordat deze uitkeringen gemiddeld korter duren dan andere uitkeringen. Zo'n periode is dan wellicht te kort om beslag te leggen.

Sommige groepen uitkeringsgerechtigden hebben grotere kans op schulden dan andere. Van de kenmerken van uitkeringsgerechtigden met schulden blijkt de herkomst de grootste invloed te hebben. Vergeleken met autochtonen hebben niet-westerse allochtonen ongeveer viermaal zoveel kans op schulden en westerse allochtonen ongeveer tweemaal zoveel. Verder zijn er veel uitkeringsgerechtigden tussen de 35 en 44 jaar oud met schulden. Andere belangrijke risicofactoren voor het ontwikkelen van schulden zijn: een lage opleiding en/of een laag inkomen, kostwinner zijn, geen partner hebben en kinderen hebben. Bij eenoudergezinnen versterken diverse risicofactoren elkaar: de aanwezigheid van kinderen, het feit dat de uitkeringsgerechtigde kostwinner en dat er geen partner is die een inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid of werkloosheid zou kunnen opvangen. Dit beeld geldt grofweg voor alle uitkeringstypen en voor alle gehanteerde schuldindicatoren.

Aan het werk gaan en zo dus meer inkomen verwerken, kan helpen om schulden af te lossen. Maar wanneer de schulden problematisch dreigen te worden, kunnen ze ook de aandacht afleiden van het verkrijgen van werk en meer inkomen. Naast de vraag hoeveel uitkeringsgerechtigden er te maken krijgen met schuldenproblematiek, is dan ook

de vraag van belang welke invloed schulden hebben op hun kans op werk. We bespreken hier de resultaten voor werklozen (WW) en gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA). De overige uitkeringsgroepen zijn buiten beschouwing gelaten omdat de uitstroom naar werk laag is.

Uitkeringsgerechtigden met schulden hebben gemiddeld een lagere kans om weer aan het werk te gaan dan uitkeringsgerechtigden zonder schulden. Bij de WW-uitkeringen in de dataset stroomt dertig procent zonder beslaglegging uit binnen de onderzoeksperiode. Met beslaglegging is dit 22 procent. Bij de WGA zijn deze aandelen 5 procent zonder en 4 procent met beslaglegging, en bij de Wajong 0,2 respectievelijk 0,1 procent. Dit hoeft echter nog niet te betekenen dat schulden een lagere werkhervattingskans tot gevolg hebben. Het zou immers het geval kunnen zijn dat persoonskenmerken die de schuldenkans positief beïnvloeden de werkhervattingskans negatief beïnvloeden. Een directe vergelijking geeft dan geen zuiver causaal verband aan tussen schulden en werkhervatting. De invloed van schulden op werkhervatting is daarom onderzocht met een multivariate duuranalyse, waarbij rekening is gehouden met de invloed van kenmerken van de uitkeringsgerechtigde op werkhervatting. Het effect van beslaglegging op de werkhervattingskans is vastgesteld vanaf het moment van het opleggen van het beslag.

De resultaten in tabel 2 geven de effecten op de kans op werkhervatting van uitkeringsgerechtigden in de WW en WGA. Vrouwen met een WW-uitkering hebben een lagere werkhervattingskans. De *hazard ratio* van 0,74 komt overeen met iets meer dan een kwart lagere uitstroom naar werk. Een hoge leeftijd en een lage opleiding leiden zowel voor uitkeringsgerechtigden in de WW als voor hen in de WGA tot een lagere werkhervattingskans. Een lagere werkhervattingskans hebben ook WW-gerechtigden die 32 uur of minder per week werkloos zijn en WW-gerechtigden met een toeslag. Binnen de WGA-gerechtigden hebben volledig arbeidsongeschikten een lagere uitstroomkans. Datzelfde geldt voor 'vangnetters'. Dit zijn werknemers die geen werkgever (meer) hebben als zij de WGA instromen, zoals zieke WW-gerechtigden, zieke uitzendkrachten en zieke werknemers van wie het dienstverband afloopt tijdens ziekte.

De resultaten laten verder zien dat de kans dat uitkeringsgerechtigden aan het werk komen significant afneemt wan-

Risico op schulden bij uitkeringsgroepen, in procenten

TABEL 1

	Geen uitkering	Wajong	WAO	WIA	WW	WWB
Een of meer betalingsachterstanden	6	9	8	10	15	22
Maakt schulden om rond te komen	2	5	5	8	4	20
Beslag op uitkering	-	9	7	9	2	-

Bron: CBS en UWV

## Effecten op kans op werkhervatting

TABEL 2

Variabele	Categorie	WW	WGA
Geslacht	Man	ref.	ref.
	Vrouw	0,74***	0,96
Leeftijd	15-24 jaar	ref.	ref.
	25-34 jaar	0,90***	0,90
	35-44 jaar	0,65***	0,61**
	45-54 jaar	0,47***	0,51***
	55-64 jaar	0,20***	0,29***
Opleiding	Lager	ref.	ref.
	Middelbaar	1,19***	1,20***
	Hoger	1,31***	1,36***
	Onbekend	1,07***	0,90***
Aantal uren WW	33 of meer	ref.	ref.
	32 of minder	0,81***	n.v.t.
Toeslag WW	Geen toeslag	ref.	ref.
	Toeslag	0,69***	n.v.t.
Mate van arbeidsongeschiktheid	Volledig	ref.	ref.
	Gedeeltelijk	n.v.t.	2,92***
Soort dienstverband	Werknemer	ref.	ref.
	Vangnet	n.v.t.	0,52***
Schulden	geen beslaglegging	ref.	ref.
	Beslaglegging	0,65***	0,88***

\*\*/\*\* Significat op respectievelijk vijf- en eenprocentniveau

Bron: UWV

neer er sprake is van beslaglegging op de uitkering. Voor WW-uitkeringsgerechtigden neemt de werkhervattingskans af met 35 procent en voor de groep met een WGA-uitkering met 12 procent. De conclusie is dus dat uitkeringsgerechtigden met problematische schulden moeilijker aan het werk komen dan uitkeringsgerechtigden zonder schulden.

Een aanvullende analyse laat zien dat er mogelijk sprake is van een niet-waargenomen heterogeniteit in de kenmerken van uitkeringsgerechtigden die van invloed is op de kans op werkhervatting. Niet uitgesloten kan worden dat dit persoonskenmerken zijn die de kans op zowel werkhervatting als schulden beïnvloeden. Daarnaast zou er ook sprake kunnen zijn van een omgekeerde relatie:

door de overgang van werknemer naar uitkeringsgerechtigde zouden er schulden kunnen ontstaan. Hier liggen aanknopingspunten voor toekomstig onderzoek, zowel qua dataverzameling als modellering.

## DISCUSSIE

Het hebben van schulden leidt ertoe dat de werkhervattingskans daalt, ook wanneer er gecorrigeerd wordt voor kenmerken van het individu die de arbeidsmarktkans beïnvloeden. Een mogelijke verklaring voor het feit dat schulden de kans op werk verminderen, zou kunnen liggen in het feit dat schulden aandacht opeisen. Uit onderzoek blijkt dat schulden 'blikvernuwend' werken, waardoor men meer moeite heeft rationele beslissingen te nemen en bovendien minder aandacht heeft voor andere zaken dan schulden (Mullainathan en Shafir, 2013). Hierdoor nemen mensen met schulden minder goede beslissingen. Om die reden kunnen problematische schulden hen belemmeren om gericht naar werk te zoeken en te solliciteren. Problematische schulden hebben bovendien een negatieve invloed op het welbevinden en kunnen leiden tot stress, angst, slapeloosheid en zelfs depressiviteit. Dit maakt dat men moeite heeft gemotiveerd te zijn. Werk wordt in de beleving van schuldenaren ook niet altijd als oplossing gezien. Verder kan het bij uitkeringsgerechtigden in een schuldregeling een rol spelen dat extra inkomsten door werkhervatting afgedragen dienen te worden aan de schuldeisers. Ook dit kan demotiverend werken.

Een aanvullende verklaring voor de lagere werkhervattingskans ligt mogelijk bij de vraagkant van arbeid. Potentiële werknemers met schulden zijn minder aantrekkelijk voor werkgevers, omdat dit voor hen gepaard gaat met extra kosten en risico's. Onder meer kunnen extra administratieve lasten door loonbeslag, een hoger verzuim van de medewerker en een lagere productiviteit een rol spelen (Madern *et al.*, 2012). Uitkeringsgerechtigden die schulden hebben zijn bovendien van een aantal functies en sectoren uitgesloten, bijvoorbeeld van de beveiligingsbranche.

## CONCLUSIE

Schuldenproblematiek speelt bij een fors deel van de UWV-uitkeringsgerechtigden. Deze problematiek verstoort de re-integratie. Schulden belemmeren deze klanten immers bij hun terugkeer naar werk. Om die reden is het noodzakelijk aandacht te besteden aan schuldenproblematiek bij de re-integratie naar werk, zowel in uitvoering als in beleid. Kenmerken die daarbij van belang zijn, zijn de aanwezigheid van schulden, het effect op het welbevinden en zoekgedrag van schuldenaren, en de bereidheid van werkgevers om werknemers met schulden aan te nemen. Toekomstig onderzoek zou zich kunnen richten op de vraag hoe werkzoekenden met financiële problemen beter ondersteund kunnen worden. Bijvoorbeeld welke informatie zij nodig hebben, hoe en wanneer zij kunnen worden doorverwezen naar schuldhulpverlening en welke interventies daarbij effectief zijn in het hanteerbaar maken van schulden en het bijdragen aan werkhervatting.

## LITERATUUR

Cuelenaere, B., W. Zwinkels en A. Oostveen (2014) *Praktijk en effecten van bovenwettelijke aanvullingen ZW, VLZ, WIA en WW*. Leiden: Epsilon Research / AStri.

Koning, P.W.C. (2014) Door schuldhulpverlening uit de bijstand. *ESB*, 99(4677), 38-41.

Madern, T., J. Bos en D. van der Burg (2012) *Schuldhulpverlening in bedrijf: financiële problemen op de werkvloer*. Utrecht: Nibud.

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

Panteia (2013) *Huishoudens in rode cijfers 2012*. Zoetermeer: Panteia.

White, M. (2011) Corporate and Personal Bankruptcy Law. *Annual Review of Law and Social Science*, 7(2011), 139-164.