

Door schuldhulpverlening uit de bijstand

Voor bijstandsgerechtigden met schulden is werkherhvatting op korte termijn vaak niet of nauwelijks lonend, omdat een groot deel van de verdiensten wordt afgeroomd door schuldeisers. Dit kan voor sociale diensten een reden zijn om schuldhulpverlening aan te bieden. Onderzoek naar schuldhulpverleningstrajecten die van 2008 tot 2012 in Amsterdam hebben gelopen laat zien dat deze leiden tot meer uitstroom uit de bijstand, maar grotendeels om andere redenen dan werkherhvatting. De vraag is of deze cliënten met schulden later weer terugkeren naar de bijstand, of blijvend zijn weerhouden van onnodig en ongewenst gebruik van de bijstand.

PIERRE KONING
Bijzonder hoogleraar
aan de Vrije Univer-
siteit Amsterdam en
Chief science officer
bij het Ministerie
voor Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

Mensen met problematische schulden zijn in Nederland veelal alleenstaand, hebben relatief lage inkomens of ontvangen een uitkering (Kerkhaert en De Ruig, 2013). Ogenscheinlijk is werkherhvatting voor de groep met een uitkering de snelste route om de schuldproblemen uiteindelijk op te lossen. Het perspectief van deze bijstandsccliënten is echter vaak heel anders: gedurende een lange periode levert werk voor hen niet of nauwelijks extra inkomsten op, want in de regel gaat negentig procent van hun inkomsten naar de schuldeisers. Voor mensen met een korte tijdshorizon zal de prikkel tot werkherhvatting daarom gering zijn. Sterker nog: schulden kunnen cliënten aanzetten om juist langer in de bijstand te blijven. Sociale diensten hebben dus een duidelijk belang bij een snelle kwijtschelding van de persoonlijke schulden van hun cliënten.

Met dit in gedachte besloot de Amsterdamse Dienst Werk en Inkomen (DWI) in de periode van eind 2008 tot

eind 2011 bijstandsccliënten met problematische schulden 'Voorrangszorg schuldhulpverlening' aan te bieden. Deze trajecten richtten zich overwegend op nieuwe bijstandsccliënten. De opzet 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 schuldeisers. Mocht geen minnelijke regeling mogelijk blijken, dan was het traject het voorportaal voor een formele schuldsanering via de WSNP (Wet schuldsanering natuurlijke personen).

Inzet van schuldhulpverlening als instrument voor werkherhvatting is een relatief nieuw fenomeen, met de Voorrangszorg van DWI waarschijnlijk als een van de eerste toepassingen. Het mag dan ook geen verbazing wekken dat de literatuur op dit terrein weinig ontwikkeld is en zich tot op heden voornamelijk richt op meer conventionele activeringsinstrumenten zoals scholing of loonkostensubsidies (Kluve, 2010). Genoeg reden dus om te onderzoeken hoe effectief de Voorrangszorg is geweest om bijstandsccliënten in Amsterdam te helpen.

VOORRANGSZORG SCHULDHULPVERLENING

In juni 2008 kondigde DWI Amsterdam zijn plannen aan om Voorrangszorg aan bijstandsccliënten met problematische schulden te gaan verlenen (DWI, 2008). DWI contracteerde hiervoor de schuldhulpverleningsorganisaties Westerbeek en Plangroep. Klantmanagers van DWI konden in de contractperiode van november 2008 tot januari 2012 nieuwe bijstandsccliënten met problematische schulden doorverwijzen naar een van beide organisaties. De beslissing tot doorverwijzing lag grotendeels besloten in de discretie van de klantmanager zelf – er waren dus geen vastomlijnde regels hiervoor. Het aanbod van een traject was niet vrijblijvend: als cliënten niet meewerkten zou dit aanleiding kunnen zijn tot het opleggen van sancties.

Formeel mochten de Voorrangszorgtrajecten per cliënt niet langer dan een jaar duren, maar dit werd in de praktijk

niet altijd gehaald. Een voltooid traject bestond meestal uit vijf tot acht bijeenkomsten, waarbij verschillende typen diensten werden aangeboden. Allereerst stonden de bureaus de cliënten bij met het regelen van schuldsanering door de gemeente – ook wel ‘minnelijke schikkingen’ genoemd. Daartoe hielpen zij de cliënten met het benaderen van schuldeisers, zoals woningcorporaties, elektriciteitsbedrijven of incassobedrijven – dit alles met het doel om tot gedeeltelijke of gehele kwijtschelding van schulden of uitstel van aflossingsbetalingen te komen. Een belangrijk deel van de schulden bij schuldeisers werd kwijtgescholden; de gemeente nam vervolgens de restschuld gedeeltelijk of geheel over. Hiertoe dienden cliënten inzage te geven in alle relevante vermogens-, schuld- en inkomensgegevens. Aanvullend op de schuldsanering konden de bureaus ook tijdelijk het budgetbeheer van cliënten overnemen.

Naast schuldsanering hielpen de bureaus de cliënten om zo nodig tot inkomensreparatie te komen, voornamelijk door niet-gebruikte regelingen – zoals inkomenstoeslagen of bijzondere bijstand – alsnog te benutten. En tot slot kon een budgettraining gevolgd worden, om financiële geletterdheid te verbeteren en basisvaardigheden te ontwikkelen voor een deugdelijk budgetbeheer.

GEGEVENS

Tabel 1 geeft een overzicht van de instroom van cliënten in de bijstand in Amsterdam in de periode van november 2008 tot januari 2012, alsmede de specifieke groep die een aanbod tot Voorrangszorg ontving. Van de totale instroom van bijna 30.000 personen kreeg zo’n tien procent minstens eenmaal een schuldhulpverleningstraject aangeboden. De totale instroom in de bijstand bestond voor 91 procent uit alleenstaanden en was relatief jong; slechts 23 procent beschikte over voldoende vaardigheden om direct een baan te kunnen vinden. De gemiddelde uitkeringsduur van cliënten die uit de bijstand stroomden was elf maanden. Voor slechts dertig procent van deze groep werd werkhervatting als reden voor beëindiging van de uitkering vastgelegd. Waarschijnlijk vond daarbij onderrapportage plaats van werkhervatting, maar dit percentage wijkt niet sterk af van Kok *et al.* (2008), die voor 2001–2007 achteraf vaststellen dat veertig procent van de uitstroom het werk hervat. Andere redenen voor beëindiging van de uitkering waren inkomensfraude, uitstroom naar andere regelingen zoals de AOW, samenwonen, het beginnen van een studie of verhuizing naar een andere gemeente.

Bij de doelgroep van cliënten met een aanbod tot Voorrangszorg is een oploep van de gemiddelde voltooide uitkeringsduur tot meer dan een jaar, waarbij slechts twintig procent uitstroomde om opnieuw aan het werk te gaan. Verder is de doelgroep gemiddeld vier jaar jonger dan de totale populatie.

Tabel 1 maakt ook duidelijk dat niet alle cliënten met een aanbod ook daadwerkelijk een schuldhulpverleningstraject startten. Deze groep werd ook wel aangeduid als ‘no-shows’, die circa 44 procent van de doelgroep bevat. Daar bovenop voltooide 21 procent het traject niet – grotendeels vanwege uitstroom uit de bijstand – zodat uiteindelijk 35 procent van de doelgroep tot afronding kwam. Figuur 1 laat zien dat schulden onder deelnemers aan de trajecten in het algemeen beperkt waren tot bedragen onder de 10.000 euro,

met 12.500 euro als mediaan, maar in uitzonderlijke gevallen ook ver daarboven konden liggen. Achter deze schulden zaten doorgaans een substantieel aantal schuldeisers – gemiddeld zo’n tien per cliënt (Koning, 2013).

MODEL

Voorrangszorg schuldhulpverlening werd selectief ingezet, namelijk bij cliënten met problematische schulden. Bovendien vond daarbij nog een tweede, onbedoelde selectie plaats, zoals de data laten zien: er waren ook ‘no-shows’ die niet aan een traject begonnen. Om tot effectmeting van de ingezette trajecten te komen, is het derhalve zaak rekening te houden met mogelijke a-priori-verschillen tussen deelnemers, no-shows en de cliënten buiten de doelgroep. Bij longitudinale gegevens – zoals in dit geval de uitkeringsduren – kan in de huidige context de *timing-of-events*-methode uitkomst bieden (Abbring en Van den Berg, 2003). Bij de evaluatie van Voorrangszorg geldt dan dat cliënten door zowel waargenomen als niet waargenomen kenmerken sterk kunnen verschillen in de kans op een traject, maar het exacte moment van een aanbod tot een traject niet tijdig kunnen anticiperen. Met andere woorden: cliënten kunnen zich bewust zijn dat zij eens

Statistieken instroom bijstand en doelgroep Voorrangszorg (december 2008 – januari 2012)

TABEL 1

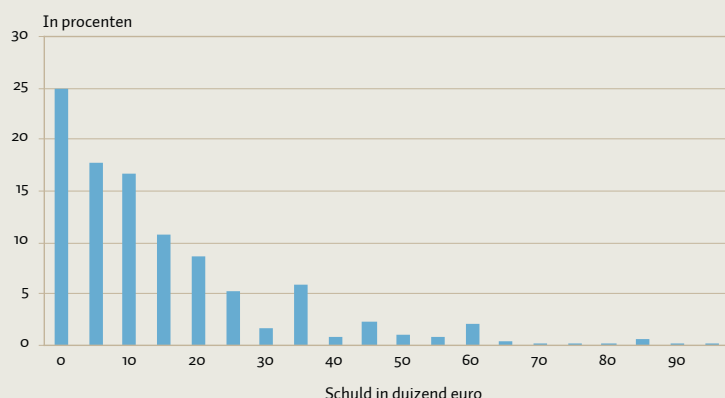
	Totaal	SHV aanbod	SHV gestart	SHV voltooid
Basiskenmerken				
Leeftijd	37,6	33,7**	34,4**	34,7**
Vrouw (fractie)	0,39	0,35**	0,38	0,38
Aantal jaren onderwijs	10,4	10,2**	10,2**	10,1**
Direct beschikbaar arbeidsmarkt (fractie)	0,23	0,16**	0,15**	0,16**
Huishouden-situatie (fracties)				
Alleenstaand, geen kinderen	0,75	0,76	0,75	0,74
Alleenstaand, kinderen	0,17	0,19**	0,20**	0,20**
Samenwonend, geen kinderen	0,055	0,037**	0,035**	0,038**
Samenwonend, kinderen	0,033	0,017**	0,018**	0,014**
Jaar van instroom (fracties)				
2008	0,048	0,053**	0,058**	0,068**
2009	0,30	0,36**	0,37**	0,36**
2010	0,35	0,40**	0,38**	0,35
2011	0,31	0,19**	0,19**	0,22**
Uitkeringsduur (voltooide duren)	328,7	376,9**	408,3**	471,2**
Fractie nog lopende uitkeringsduren	0,58	0,54**	0,59**	0,69**
Fractie uitstroom naar werk	0,30	0,20**	0,22**	0,20**
Aantal	29.885	2.940	1.944	1.314

** Significant verschillend van de totale instroom op vijfprocentniveau

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

Verdeling schulden deelnemers Voorrangszorg schuldhulpverlening

FIGUUR 1



Geschatte effecten schuldhulpverlening Voorrangszorg op uitstroom bijstand¹

TABEL 2

	Uitstroom uit bijstand	Uitstroom uit bijstand: werkhervatting	Uitstroom uit bijstand: inactiviteit
Effect gedurende traject	0,208**	0,233**	0,244**
Effect na traject	0,415**	0,277**	0,460**
Effect no-shows	0,330**	-0,013	0,386**

** Significant op vijfprocentniveau

¹ Weggelaten verklarende variabelen in deze tabel zijn: leeftijd, geslacht, deelname stage bij de gemeente, opleidingsjaren, type huishouden, diagnosestelling voor afstand tot de arbeidsmarkt, jaardummy's en klassen voor de uitkeringsduur.

Geïmpliceerde effecten van een gemiddeld traject op uitstroom uit de bijstand

TABEL 3

	Verandering kans op werk	Verandering in kans op inactiviteit	Totale effect
(i) Effect inzet schuldhulpverleningstraject in derde tot twaalfde maand uitkeringsduur			
Effect gedurende traject	0,010	0,021	0,030
Effect na traject	0,010	0,041	0,052
Totale effect	0,020	0,062	0,082
(ii) Dreigeffect op no-shows na aanbod traject			
Totale effect	-0,001	0,078	0,077
Totale gewogen effect (i+ii)	0,013	0,067	0,080

in aanmerking zouden kunnen komen voor schuldhulpverlening, maar niet wanneer. Zolang de kenmerken die bepalend zijn voor de werkhervattingskansen en de kans op een traject constant zijn over de tijd, vindt correctie plaats voor selectie.

Met deze methode als uitgangspunt is een schatting mogelijk van drie samenhangende modellen: de uitstroomsnelheid uit de bijstand; de kans op een aanbod van Voorrangszorg; en de kans op de daadwerkelijke start van een traject (gegeven het aanbod). Centraal staat daarbij de uitstroomsnelheid uit de bijstand, die afhangt van kenmerken van cliënten, de verstreken duur van de uitkering, jaareffecten en de mogelijke inzet van schuldhulpverleningstrajecten. De waarden van deze variabelen volgen uit het toepassen van de Maximum Likelihood-schattingmethode. Voor wat betreft de effectiviteitsmeting is het verder belangrijk om een onderscheid te maken tussen het effect van het aanbod op deelnemers en dat op de groep van no-shows. Als trajecten door schuldsanering leiden tot een sterkere prikkel tot werkhervatting, dan is een positief effect te verwachten op de uitstroom uit de bijstand. Tegelijkertijd zou echter ook sprake kunnen zijn van een effect op de werkhervattingskans van no-shows. Het niet deelnemen aan de trajecten was volgens DWI immers niet zonder consequenties. Ook dit zou cliënten aan kunnen zetten harder te zoeken naar werk, maar dan vooral omdat de dreiging tot het opleggen van sancties toenam.

RESULTATEN

Tabel 2 geeft een overzicht van de geschatte effecten van de schuldhulpverleningstrajecten op de uitstroom uit de bijstand. Voor inzicht in de herkomst van eventuele effecten is een uitsplitsing gemaakt naar de effecten op de snelheid van uitstroom bij werkhervatting en van uitstroom zonder werkhervatting. Om het kwantitatieve belang van deze resultaten verder in perspectief te kunnen plaatsen, wordt in tabel 3 ook het belang van effecten na afronding in beeld gebracht. Deze tabel rekent de verandering in de uitstroomkans door die het gevolg is van de inzet van een gemiddeld traject, dat aanvangt in de derde maand van de uitkeringsduur en duurt tot de twaalfde uitkeringsmaand. Als vergelijkingspunt is gekozen voor een tijdshorizon van twee jaar na de aanvang van de uitkeringsduur.

De resultaten geven aan dat de schuldhulpverlening over vrijwel de gehele linie een positief effect op uitstroom uit de bijstand heeft gehad. Dit geldt zowel tijdens als na de inzet van trajecten, met toenames van uitstroom van meer dan respectievelijk twintig en veertig procent. Deze effecten liggen grotendeels bij de uitstroom om andere redenen dan werkhervatting. Tegelijkertijd blijft echter ook de groep van no-shows niet onberoerd door het aanbod van een traject. Deze groep vindt niet sneller werk, maar stroomt wel aanmerkelijk sneller uit om andere redenen.

De schattingsresultaten vinden hun weerslag in tabel 3, die het effect van de inzet van een gemiddeld traject weergeeft. Voor deelnemers blijkt de toename van de uitstroomkans iets meer dan acht procentpunt, tegenover een gemiddeld percentage uitstroom van 36 procent na twee jaar. Van deze toename is circa driekwart toe te rekenen aan extra uitstroom in inactiviteit. Verrassend of niet, het totale effect bij de no-shows doet hier nauwelijks voor onder. Al met al zouden de kosten van de inzet van trajecten twee jaar na de start

van de uitkering meer dan gecompenseerd worden door uitkeringsbesparingen (Koning, 2013). Zo bedragen de gemiddelde uitkeringsbesparingen na twee jaar zo'n 1.400 euro; dit komt overeen met een verkorting van de uitkeringsduur met zes weken. Daartegenover staan trajectkosten die voor deelnemers – circa twee derde van de beoogde populatie – iets meer dan 1.600 euro bedroegen.

Additionele analyses op kleinere groepen cliënten leren dat vooral leeftijd bepalend is voor de omvang van effecten. Zo blijkt de toename van werkherhvatting alleen van toepassing op cliënten van dertig jaar of ouder; dit verklaart vrijwel de gehele toename van de totale uitstroombaten voor deze groep. Omgekeerd blijken cliënten onder de dertig zeer gevoelig voor het aanbod en de deelname aan een traject.

DREIGEFFECTEN

Wat verklaart deze resultaten? Deels lijkt er sprake te zijn van effecten die de inzet van beleid vormden: door schuldsanering de prikkel om weer aan het werk te gaan te vergroten. Vooral bij cliënten boven de dertig zijn er sterke aanwijzingen dat dit ook gelukt is. Tegelijkertijd zijn er uitkomsten die moeilijker zijn te duiden – met om te beginnen de constatering dat sommige cliënten niet deelnamen aan de trajecten. Als cliënten nut ontleen aan toekomstig inkomen en de deelname hun werkperspectieven kon verbeteren, is het niet direct duidelijk waarom zij de uitkering zonder werk verlieten. Dit verslechtert hun financiële situatie alleen maar.

Een voor de hand liggende verklaring is dat sommige cliënten deelname als onplezierig ervoeren, of tenminste die perceptie hadden. Hierbij kan sprake zijn van praktische bezwaren zoals reiskosten, de overtuiging dat de hulp niet werkt, of persoonlijke en psychische motieven. Binnen de context van schuldhulpverlening kwam daar nog een mogelijk bezwaar bij: bij volledige openheid van zaken kan inkomensfraude aan het licht komen.

In de literatuur staan dit soort mechanismen te boek als zogenoemde dreigeffecten die uitgaan van re-integratietrajecten en sancties. Verplichte deelname tot trajecten kan werklozen aanzetten om harder naar werk te zoeken – en nog voordat de hulpverlening gestart is (Kluve, 2010). Relatief nieuw in deze literatuur is dat dreigeffecten in de praktijk ook kunnen doorwerken tijdens het traject en dat ook uitstroom uit regelingen zonder werkherhvatting het gevolg ervan kan zijn (Arni *et al.*, 2013). Voor wat betreft de Voorrangszorg waren deze effecten vooral van belang bij de jongste cliënten. Zij ervoeren de trajecten kennelijk eerder als onplezierig of konden eenvoudiger afstand doen van een uitkering.

Naast dreigeffecten geldt nog een andere verklaring voor de beperkte deelname: juist de doelgroep van de Voorrangszorg had waarschijnlijk veel moeite de toekomstige baten van schuldhulpverlening goed op waarde te kunnen schatten. Een bekend gegeven is dat cliënten met schuldproblemen relatief zwaar verdisconteren over de tijd of ook gevoelig zijn voor hyperbolisch verdisconteren, waarbij nut in het heden buitenproportioneel zwaarder weegt dan nut in de toekomst (Della Vigna en Paserman, 2005). Dit laatste verklaart mogelijk ook waarom men niet veel actiever naar werk werd gezocht – het betrof hier immers mogelijke opbrengsten in de toekomst (Van der Klaauw en Van Ours, 2013).

CONCLUSIE

De Voorrangszorg levert voldoende uitkeringsbesparingen om de kosten ervan te overtreffen. Bovendien waren de effecten op de uitstroom substantieel, zeker vergeleken met de geringe perspectieven van de doelgroep. Tegelijkertijd roepen deze uitkomsten echter ook nieuwe vragen op, vooral omdat de uitstroom naar werk relatief beperkt is. Voor een bredere evaluatie is meer informatie nodig over de cliënten die door het traject of de dreiging ervan zonder werk de bijstand verlieten, met name voor wat betreft de langetermijneffecten. De vraag is of deze cliënten met schulden later weer terugkeren in de bijstand, of blijvend zijn weerhouden van onnodig en ongewenst gebruik van de bijstand.

LITERATUUR

- Abbring, J.H. en G.J. van den Berg (2003) The non-parametric identification of treatment effects in duration models. *Econometrica*, 71(5), 1491–1517.
- Arni, P., R. Lalive en J.C. van Ours (2013) How effective are unemployment benefit sanctions? Looking beyond unemployment exit. *Journal of Applied Economics*, 28(2), 275–296.
- Della Vigna, S. en M.D. Paserman (2005) Job search and impatience. *Journal of Labor Economics*, 23(3), 527–588.
- DWI (2008) *Voorrangszorg schuldhulpverlening*. Gemeente Amsterdam, juni.
- Han, S. en W. Li (2007) Fresh start or head start? The effect of filing for personal bankruptcy on work effort. *Journal of Financial Services Research*, 31(2-3), 123–152.
- Kerkhaert, A.C. en L. de Ruij (2013) *Huishoudens in de rode cijfers 2012. Omvang en achtergronden van schuldenproblematiek bij huishoudens*. Zoetermeer: Panteia.
- Klaauw, B. van der, en J.C. van Ours (2013) Carrot and stick: how reemployment bonuses and benefit sanctions affect job finding rates. *Journal of Applied Econometrics*, 28(2), 275–296.
- Kluve, J. (2010) The effectiveness of European active labor market programs. *Labour Economics*, 17(6), 904–918.
- Kok, L., P. Hop en A. Alla (2008) Van bijstand naar werk in Amsterdam: update. Effectiviteit van re-integratietrajecten voor bijstandsgerechtigden in de periode 2001–2007. *SEO rapport*, 2008(52).
- Koning, P. (2013) Making work pay for the indebted: the effect of debt services on the exit rates of social welfare recipients. *Tinbergen Discussion Paper*, 2014(001/V).