



Opdrachtgever

UWV



Onderzoek

Startdatum – 22 december 2015

Einddatum – 25 september 2016

Categorie

Verbeteren dienstverlening

De aanpak van schuldhulpverlening bij toeleiding van werklozen naar werk

Een quick-scan onder Europese publieke arbeidsvoorzieningsorganisaties

Conclusie

Overmatige schulden hebben veel impact op het leven van werkloze werkzoekenden. Schulden kunnen de terugkeer naar werk ernstig belemmeren en daardoor de duur van de uitkering verlengen. Zowel cliënt als PES hebben er baat bij een oplossing te zoeken. Deze quickscan laat zien dat tegenwoordig voor de meeste landen van Europa geldt dat hun publieke arbeidsvoorzieningsorganisatie (PES) oog heeft voor de belemmerende werking van schulden voor de uitstroom naar werk. De bewustwording is er. Maar de aanpak waarin schuldhulpverlening als re-integratie instrument wordt ingezet is verre van eenduidig. 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. De aanpak betreft een inschatting van de mate waarin naast het verschaffen van schuldhulpverlening aan werkzoekenden met financiële problemen ook aandacht wordt besteed aan het scholen van de staf om schuldproblemen te signaleren, aan preventie en het betrekken in de dienstverlening van andere partijen i.c. werkgevers die werkzoekenden tewerkstellen.

Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/myohqkbs>



De aanpak van schuldhulpverlening bij toeleiding van werklozen naar werk

Een quick-scan onder Europese publieke
arbeidsvoorzieningsorganisaties

Dr. C.C.A.M. (Els) Sol

Juli 2016

UWV

AIAS works!

Rebalancing labour between market and regulation

Juli 2016

© C.C.A.M. (Els) Sol, Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies (AIAS). Alle rechten voorbehouden.

Contact: C.C.A.M.Sol@uva.nl

Algemeen contact: aias@uva.nl

De aanpak van schuldhulpverlening bij toeleiding van werklozen naar werk

Een quick-scan onder Europese publieke
arbeidsvoorzieningsorganisaties

Dr. C.C.A.M. (Els) Sol

Universiteit van Amsterdam
Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies (AIAS)

Juli 2016

Table of contents

1. Inleiding	5
Toegepaste methode	6
Opbouw van het rapport.	7
2. Kenmerken Europese schuldenstelsels: grote diversiteit.	8
3. Schuldhelpverlening als re-integratie instrument	10
3.1. Probleemanalyse: schulden als barrière voor re-integratie	10
3.2. PES Strategieën gericht op schuldhelpverlening als re-integratie instrument	11
Noordelijke welvaartstaten	11
Continentaal-Europese staten.	13
Oost-Europese welvaartsstaten	17
Zuid-Europese welvaartstaten	18
Typologie van PES strategieën	18
3.3. Preventie van schulden	19
3.4. Plaatsingsresultaten werklozen met schuldproblematiek	19
3.5. Mate van integratie van schuldhelpverlening: een integrale dienstverleningsindex ..	20
4. Enkele conclusies	21
Literatuur	22
BIJLAGE I	26
BIJLAGE II	37

1. Inleiding

'Hoe schuldsanering echt kan werken? Werk is een belangrijk punt, maar helaas ook het taaiste om op te lossen.'

Vliegenthart, wethouder gemeente Amsterdam,
Volkskrant 14 april 2016

Problemen met het verkrijgen van werk raakt elke welvaartsstaat in het hart. Na de wereldwijde financiële crisis die in 2008 uitbrak, is de werkloosheid in veel Europese landen sterk gestegen en deze is nog maar weinig gedaald, wat arbeidsmarktbeleid hoog op de agenda zet (OECD 2016). Veel werklozen blijven langer werkloos en hebben assistentie nodig in de vorm van een uitkering, hulp bij het zoeken en op gang brengen van solliciteren, bij het vergroten van hun motivatie, bij de matching/bemiddeling met een werkgever en bij het wegnemen van praktische belemmeringen die niet direct werk gerelateerd zijn in de vorm van maatschappelijke hulp, kinderopvang, hulp bij vervoer of bij verkrijgen van een woning, verslavingszorg en hulp bij het lenigen van problematische schulden.

Vaak gaan meerdere belemmeringen samen. Zo blijkt dat in de EU-landen gemiddeld een kwart van de werklozen met financiële problemen ook te kampen heeft met of gezondheidsproblemen, alcoholverslaving of discriminatie.¹ Maar de organisaties waarop werklozen met meerdere belemmeringen zijn aangewezen hebben de neiging hun eigen domein te verdedigen en werken met verschillende tradities en rationaliteiten. Voor deze werklozen is meer institutionele coördinatie nodig om hun employability te verhogen en de institutionele fragmentatie in de sociale zekerheid te tackelen. Daarvandaan komt het idee om allerlei vormen van dienstverlening die te maken hebben met participatie op de arbeidsmarkt (al dan niet virtueel) onder een dak te brengen om de toegang tot diensten te vergroten (Minas, 2014).

Dit idee om verschillende vormen van dienstverlening in de sociale zekerheid bij elkaar te brengen om de toegang tot die diensten te verbeteren is niet nieuw en startte in de jaren tachtig. Het concept dat bekend werd onder de naam 'one stop shop' wordt gedefinieerd als 'As nearly as possible a complete service (including as possible the power to make decisions) in one place, at one visit, and with members of the public having to deal with no more than one or two different officers' (Halligan & Wills 2008). Het doel is een aantal verspreide activiteiten van verschillende gespecialiseerde organisaties bijeen te brengen in een coherente en simpele besluitvormingsketen met een enkel contactpunt en zo te zorgen voor een meer coherente combinatie van diensten en uitkeringen/vergoedingen al naar gelang de behoefte van de werkloze (Bouget, Frazer, Marlier 2015). Tot voor kort was er in dit verband weinig aandacht voor de inclusie van schulden. Van recente datum is dat schulden als onderdeel van de re-integratiedienstverlening gezien gaan worden.

Schulden hoeven op zich geen belemmering te zijn om aan het werk te gaan. Ze zouden zelfs een prikkel kunnen zijn om te trachten versneld werk te krijgen. Uit onderzoek blijkt echter dat schulden wel degelijk een belemmering kunnen vormen om weer snel aan het werk te komen. Zo constateert Zwinkels dat de kans dat uitkeringsgerechtigden aan het werk komen significant

¹ Eigen berekeningen op basis van ESS, round 7, editie 2.0, 2014.

afneemt wanneer 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. Zijn conclusie is dat uitkeringsgerechtigden met problematische schulden moeilijker aan het werk komen dan uitkeringsgerechtigden zonder schulden (Zwinkels 2015; Zwinkels & Guiaux 2015).

Uit onderzoek onder Amsterdamse bijstandgerechtigden komt naar voren dat schuldhelpverleningstrajecten leiden tot meer uitstroom uit de bijstand, zij het dat de uitstroom naar werk relatief beperkt is (Koning 2014).

Verder laat onderzoek bij re-integratiebedrijven zien dat verbetering van de schuldpositie kan bijdragen tot meer plaatsingen. Het hanteerbaar maken van schulden bij een relatief groot aandeel van vooral bijstandgerechtigden leidde tot een significant grotere kans op werk (Sol & Kok, 2014, p. 144, p.168).

Met de conclusie dat schulden bij werklozen tot een langer verblijf in de uitkering leiden en dat hulp de kansen op werk vergroot is de actuele vraag in deze quickscan hoe de diverse publieke arbeidsvoorzieningsorganisaties in Europa omgaan met schulden van hun werkzoekenden. Worden schulden gezien als een probleem voor re-integratie en welke mogelijkheden bieden de verschillende PES aan hun cliënten?

Toegepaste methode

Om inzicht te krijgen op de rol van schulden in de toeleiding naar arbeid is een quickscan uitgevoerd naar de activiteiten van Europese PES uitvoeringsorganisaties². Zo is nagegaan of de arbeidsvoorzieningsorganisaties informatie voor werklozen en bedrijven over schulden en schuldhelpverlening op hun websites plaatsen, is een literatuurstudie gehouden en is een vragenlijst uitgezet onder de EU leden van de World Association of Public Employment Services (WAPES).³ Met behulp van een online enquête werden de PES uit de EU landen in de periode februari-april 2016 bevraagd. Voor het uitzetten van de enquête kreeg de Universiteit van Amsterdam de volledige en enthousiaste medewerking van het secretariaat van WAPES. Met het oog op een zo hoog mogelijke respons werden de enquêtes respectievelijk in de Engelse, Franse en Spaanse taal aangeboden. De verkregen informatie van de websites en van de literatuurstudie werd verwerkt in onderstaand verslag van de enquête.

Tabel 1.1 geeft een overzicht van de respons van de uitvoeringsorganisaties gegroepeerd naar type welvaartsstaat.

2 De quickscan onder Europese PES is uitgevoerd door de Universiteit van Amsterdam in opdracht van UWV Nederland. Om meer zicht te krijgen op de samenhang tussen arbeidstoeliding en de financiële problematiek van werklozen heeft UWV twee quickscans laten uitvoeren. Dit betreft de onderhavige quickscan naar de rol van schuldhelpverlening in de re-integratie van Dr. C.C.A.M.(Els) Sol van de Universiteit van Amsterdam en een tweede naar de rol van re-integratie bij de aanpak van schulden, uitgevoerd door Dr. Nadja Jungmann en Gercoline van Beek Msc, beide van de Hogeschool Utrecht.

3 Noorwegen is weliswaar geen EU lid, maar is als PES lid wel meegenomen. Drie landen zijn niet aangesloten bij WAPES: Ierland, Letland en Polen en zijn dus niet bevraagd.

Tabel 1.1 Respons naar type welvaartsstaat

Type	Respons			Non respons	Totaal
	Vragenlijst	tekst	Respons totaal		
<i>Noordelijk:</i>					
• Denemarken, Finland, Noorwegen, Zweden	3	1	4	0	4
<i>Anglo-Saksisch:</i>					
• Groot-Brittannië*	0	0	0	1	1
<i>Continentaal-Europees:</i>					
• België (3), Duitsland, Frankrijk*, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk	5(incl B1)	(B2+B3)	5 (+2)	1	6(+2)
<i>Oost-Europees:</i>					
• Bulgarije, Estland, Hongarije, Kroatië, Litouwen, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Tsjechië	5	3	8	1	9
<i>Zuid-Europees:</i>					
• Cyprus, Griekenland*, Italië, Malta*, Portugal, Spanje*	2	1	3	3	6
Totaal (N=26)	15	5	20	6	26
In procenten	58%	19%	77%	23%	100%

*= non respons

Ondanks dat schuldhulpverlening als interventie (nog) niet tot de kern van de activiteiten van de Europese PES behoort, is – ongetwijfeld mede dankzij de inspanningen van het secretariaat van WAPES - een ongekend hoog responspercentage van 77 % behaald (tabel 1.1.). De non respons betref de publieke arbeidsvoorzieningsorganisaties uit Bulgarije, Frankrijk, Groot-Brittannië en de Zuid- Europese landen Griekenland, Malta en Spanje.

Opbouw van het rapport

De context waarin eventuele schuldhulpverlening in de toeleiding naar arbeid plaatsvindt, is van belang voor de operationele mogelijkheden van de aanpak door PES. Daarom worden in paragraaf 2 allereerst de juridische contexten besproken waarbinnen de PES uitvoeringsorganisaties kunnen opereren. Paragraaf drie bevat resultaten van de quickscan onder Europese PES en laat zien hoe in diverse landen aangekeken wordt tegen schulden als belemmering en hoe men eventuele schuldhulpverlening als re-integratie instrument inzet. Het rapport sluit af met enkele conclusies.

2. Kenmerken Europese schuldenstelsels: grote diversiteit⁴

De juridische context waarbinnen PES uitvoeringsorganisaties opereren verschilt aanmerkelijk. Van invloed daarop is mede of de PES alleen verantwoordelijkheid draagt voor verzekerde werklozen of ook voor de niet verzekerde werklozen in de bijstand (zie bijlage). In een aantal landen dragen gemeenten de verantwoordelijkheid voor deze laatste groep en is de gemeente aangewezen als eerstverantwoordelijke voor schuldhulp. In de laatste twintig jaar groeide de schuldenproblematiek in Europa en als reactie daarop hebben veel landen sociale wetgeving geïmplementeerd, om mensen met schulden de mogelijkheid te geven om via de rechter weer met een schone lei te beginnen oftewel kwijtschelding te krijgen. Elk stelsel kent weer zijn eigen opzet. In het ene stelsel wordt schuldenproblematiek als een economisch verschijnsel beschouwd en moet de schuldenaar kosten maken om toegang tot het systeem te krijgen en laten zien dat men zijn leven verbetert (Duitsland, Oostenrijk), in het andere ('vergevingsmodel') is vooral aandacht voor de behoeften en noden van de schuldenaar met behoorlijk wat ruimte voor de duur van de schuldregeling en de mate van kwijtschelding (België, Frankrijk, Denemarken, Noorwegen, Zweden). Het systeem in Nederland is eerder een mix en vertoont kenmerken van beide type stelsels (Heuer 2013). Lang niet iedereen komt in aanmerking voor een schuldregeling. In alle stelsels zijn er burgers met problematische schulden die worden buitengesloten op hetzij morele, economische dan wel sociaal politieke gronden.

Sinds de grote recessie van 2008 is de schuldenproblematiek overal in Europa toegenomen⁵. Zo blijkt in Nederland uit een recent onderzoek van Panteia dat daar bijna één op de vijf huishoudens te maken heeft met risicovolle schulden, problematische schulden of in een schuldhulp- verleningstraject zit. Het gaat om 1,2 miljoen huishoudens, van wie er tussen de 614.000 en 858.000 risicovolle schulden hebben, d.w.z. een of meer rekeningen niet op tijd kunnen betalen, rood staan of een credit cardschuld hebben. Tussen de 351.000 en 571.000 huishoudens hebben problematische schulden. In de definitie van de NVVK, de Nederlandse branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren, betekent dit dat het schuldenpakket niet in 36 maanden kan worden afgelost. Bij de schuldhulpverlening, het minnelijke en het wettelijk traject gaat het om 193 duizend huishoudens. Dit zijn de 'zichtbare' schuldenaren die om hulp hebben gevraagd en die terug te vinden zijn in de statistieken. Uitgedrukt in percentages betekent dit dat meer dan 80 % van de Nederlandse huishoudens geen enkele risico loopt, 2,5 % met zichtbare problematische schulden onderdeel is van de minnelijke en wettelijke schuldhulpverlening en 15,7 % van de huishoudens vormt de groep onzichtbare huishoudens met risicovolle en problematische schulden (Westhof & De Ruig 2015).

Naast het *wettelijk* systeem van schuldsanering en schuldbemiddeling bestaat in de meeste landen ook een zogenaamd *minnelijk* schuldhulpverleningstraject. Het minnelijk traject is een buitengerechtelijke bemiddelingsprocedure die elke burger kan gebruiken om tot een overeenkomst met zijn schuldeisers te komen in de vorm van een bemiddeld betalingsplan als alternatief voor of voorafgaand aan de formele wettelijke procedure. Ook deze regeling laat landelijke variaties in de

4 Deze paragraaf maakt gebruik van de quickscan van Jungmann & van Beek (Jungmann & van Beek 2016) en de afscheidsoratie van Huls (Huls 2016).

5 Civic consulting (2013) The over-indebtedness of European households: updated mapping of the situation, nature and causes, effects and initiatives for alleviating its impact. Final report. Civic Consulting: Berlin

opzet en toelatingsvoorwaarden zien. Niet alle landen hanteren een minnelijke regeling. Tsjechië bijvoorbeeld kent geen minnelijk traject.

Net zoals in de re-integratiesector het geval is, is ook de structuur van het reguleringsveld van schulden complex met in de meeste landen een groot aantal private en publieke spelers. De schuldincasso enerzijds en schuldhulpverlening anderzijds omvat een hele industrie van financiële dienstverleners, deurwaarders, krediet bureaus, schuldhulpverleners, advocaten en rechtbanken met ieder hun eigen bevoegdheden, opvattingen en doelstellingen. Gebrek aan coördinatie tussen de wereld van de incasso en de schuldhulpverlening veroorzaakt regelmatig doorkruising van de schuldhulpverlening door deurwaarders en incassobureaus met als gevolg gedragsproblemen bij schuldenaren en heeft geleid tot een roep om een meer 'integrale schuldhulpverlening' (Haster 2013; Stavenuiter & Nederland 2014). In het kader van schuldhulp wordt tegenwoordig zelfhulp gestimuleerd. Zo bestaan in Groot Brittannië online fora, informatieve internet sites waar ervaringen worden uitgewisseld en peer to peer adviezen wordt gegeven (Deville 2015). Ook worden vrijwilligers ingezet, bij voorbeeld bij het opzetten van een thuisadministratie of het helpen bij het invullen van een formulier of het indienen van een elektronische aanvraag. De meest ver gevorderde vorm bestaat in België, waar schuldhulpmaatjes een officiële opleiding kunnen volgen en worden gecertificeerd.

De druk vanuit de verschillende schuldhulpverleningsstelsels op werklozen is eveneens divers. Er zijn landen waar vanuit de schuldregeling geen extra druk wordt uitgeoefend op de werkloze om actief naar werk te zoeken (België, Frankrijk, Groot Brittannië, Tsjechië), maar er zijn ook landen met extra druk om werk te zoeken (Duitsland, Nederland) of waar het werklozen met schulden moeilijker wordt gemaakt dan andere werklozen om een minder geschikt baanaanbod van de PES naast zich neer te leggen (Spanje, Portugal). In Denemarken zijn drempels ingebouwd om in aanmerking te komen voor een schuldregeling. Werklozen worden daar niet toegelaten tot een formele schuldregeling. Zij dienen eerst betaald werk te vinden.⁶

6 Deze keuze heeft te maken met het Deense systeem voor beslaglegging, waarbij Denen een relatief hoog bedrag mogen houden als een schuldeiser beslag legt. Met als gevolg dat er bij beslag amper aflossingsruimte is. Door werk als eis te stellen garandeert men de schuldeiser in ieder geval een minimale aflossing. Zie Guiaux, Jungmann & Sol 2016.

3. Schuldhulpverlening als re-integratie instrument

Deze paragraaf bevat de resultaten van de quickscan onder Europese PES. Allereerst wordt een beeld gegeven van de mate waarin de verschillende PES uitvoeringsorganisaties zich geconfronteerd zien met schulden als een probleem bij re-integratie (3.1.). Vervolgens wordt per land, gegroepeerd naar welvaartstype, de strategie van de PES uitvoeringsorganisaties ten aanzien van de aanpak van schulden in het kader van re-integratie beschreven (3.2).⁷ De paragrafen 3.3 en 3.4 gaan respectievelijk in op activiteiten gericht op preventie van schulden en op informatie over plaatsingsresultaten. Tenslotte wordt in de derde paragraaf (3.5) een index gepresenteerd die in het kader van deze quickscan is ontwikkeld als maat voor de integratie van schuldhulpverlening in de dienstverlening van de Publieke Employment Services.

3.1. Probleemanalyse: schulden als barrière voor re-integratie

Aan de Public Employment Services uit de verschillende landen is de vraag voorgelegd of zij schulden als een probleem beschouwen voor de terugkeer naar werk van hun cliënten.

De *mate* waarin sprake is van een schuldenprobleem varieert per land met als uitersten *geheel geen of amper* (Zweden en Cyprus) tot een *zeer ernstig* probleem (Tsjechië en Oostenrijk). Andere landen scoren hiertussen in, met als grootste groep, de landen die het schuldenprobleem als een *ernstige* barrière beschouwen voor terugkeer naar de arbeidsmarkt (België, Hongarije, Estland, Nederland, Duitsland).

Vier landen te weten Cyprus, Litouwen, Noorwegen en Zweden geven aan schulden niet als probleem voor toetreding tot de arbeidsmarkt te zien. De Noorse PES ziet schulden niet als belemmering maar juist als een extra prikkel voor werklozen om werk te zoeken. De Zweedse PES heeft geen getalsmatig inzicht, maar beschouwt schulden vooralsnog niet als een probleem voor herintrede. Litouwen benadrukt dat bij gebrek aan kennis over de schuldenachtergrond van werkzoekenden het lastig oordelen is over de schuldsituatie waarin cliënten zich bevinden. De Litouwse PES kan dan ook geen inschatting geven van de gevolgen voor deelname aan de arbeidsmarkt.

Als *oorzaken* voor het ontstaan van schulden noemen 8 landen betalingsachterstanden in verband met huurkoop en andere vormen van lenen. Zeven landen noemen daarnaast in tweede instantie achterstanden in de aflossing van hypotheek en huurachterstanden. Verder kunnen ook boetes en terugvorderingen van de PES zelf oorzaak van schuldproblemen zijn. Nederland vermeldt dat opgelegde boetes als gevolg van fraude met de uitkering de toegang tot schuldhulp belemmeren en dat hierdoor schuldproblemen kunnen verergeren.

Voor het merendeel blijken de publieke arbeidsvoorzieningsorganisaties het lastig te vinden een precies percentage te noemen van cliënten, die te maken hebben met een schuldenprobleem als barrière voor deelname aan de arbeidsmarkt. De meeste landen geven dan ook aan het antwoord schuldig te moeten blijven op de vraag hoe hoog het aandeel is van cliënten met problematische

⁷ Bij gebrek aan respons ontbreekt een beschrijving van het Anglo-Saksische type.

schulden. Vier landen noemen – al dan niet op basis van onderzoek – wel een percentage: Hongarije (10-15%), Luxemburg (50%), Nederland (10%) en Slowakije (2-5%). Onder welke groepen werklozen het probleem van problematische schulden zich precies concentreert blijft veelal onduidelijk. Een aantal schat in dat het probleem het meest acuut is onder werklozen met een bijstandsuitkering. Dat kunnen ook werkzoekenden zijn die lang een goed inkomen hebben gehad, maar hun baan zijn kwijtgeraakt en in de problemen komen als de werkloosheidsuitkering stopt.

Als gevolg van de schuldenbarrière lopen de Public Employment Services in de verschillende landen bij activering tegen twee problemen aan. Ten eerste, als een werkzoekende met problematische schulden werk vindt en daardoor te maken heeft met beslaglegging op het inkomen dan kunnen of willen werkgevers daar in de regel niet in meegaan en ten tweede ziet ook de werkzoekende zelf vanwege de beslaglegging niet de meerwaarde in van het aan het werk gaan. Estland, Finland, Oostenrijk, Slowakije en Tsjechië rapporteren tegen dit gegeven aan te lopen. Oostenrijk, Tsjechië en Slowakije voegen daaraan toe dat werkzoekenden vanwege het gevaar van beslaglegging liever zwart werken. Volgens de Oostenrijkse PES is de drempel voor faillissement in Oostenrijk behoorlijk hoog en de werkloosheidsuitkering weer zo laag dat werklozen liever werkloos blijven of zwart werken. Juridisch gezien zijn in de Oostenrijkse situatie de werkgevers waar een cliënt met overmatige schulden komt te werken de debiteuren, waardoor er een enorme drempel is om iemand met overmatige schulden aan te nemen.

Verder ziet men bij werkzoekenden met overmatige schulden vaak ook andere belemmeringen ontstaan. Zo wijst de Bundes Agentur uit Duitsland op de hoge belasting die een overmatige schuldenlast met zich brengt voor de werkloze, met mogelijk ziekte en arbeidsongeschiktheid als gevolg en op het verschijnsel van schulden als barrière voor geografische mobiliteit (dagelijkse reiskosten, kosten voor een auto, verhuiskosten e.d.).

3.2. PES Strategieën gericht op schuldhulpverlening als re-integratie instrument

Noordelijke welvaartstaten

Denemarken

Op de website van de landelijke PES, de *Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (Star)*, die ressorteert onder het Ministerie van Werkgelegenheid wordt geconstateerd dat de behoefte aan financiële begeleiding onder werkzoekenden naar schatting groter is dan de begeleiding, die door gemeenten en private initiatieven geboden wordt. Een aantal nieuwe initiatieven, om tegemoet te komen aan deze behoefte wordt opgezet. De gemeenten hebben onder de *Consolidation Act on an Active Social Policy*, de plicht gekregen financiële veiligheid te bieden aan mensen, die anders niet in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Ook de civil society heeft een sterkere rol (en bijbehorende financiering) bij de bestrijding van armoede voor de periode 2016-2019. Daarnaast experimenteert men met ervaringsdeskundigen. Onder meer zal worden getest of er peer-to-peer gemeenschappen van de grond kunnen worden getild, waarbij mensen die dezelfde problemen ervaren, maar deze te boven zijn gekomen, positief kunnen bijdragen aan de terugkeer op de arbeidsmarkt van kansarme burgers. Verder is er sinds 2008 landelijke financiering beschikbaar voor vrijwillige schuldhulpverlening. Het doel is de schuld van mensen te (helpen) reduceren omdat die vaak een

obstakel is voor het herstellen van andere sociale problemen en re-integratie in de weg staan. De begeleiding in dit verband is hoofdzakelijk in handen van civiele actors.⁸

Op het gebied van advisering en begeleiding bij schulden zal de PES van *Denemarken* (Star) de komende tijd een verdere stap zetten. De Star⁹ meldt ervan uit te gaan dat het hebben van financiële problemen mentaal een belasting kan zijn, met een mogelijk negatief effect op de toetreding tot de arbeidsmarkt, met als gevolg dat mensen langer in de uitkering blijven. Met die argumentatie heeft de organisatie fondsen beschikbaar gesteld om te verkennen hoe het beste schuldhulp verleend kan worden aan werkloze werkzoekenden met een bijstandsuitkering. Het betreft zowel advisering aan werklozen die al veel schulden hebben als preventief financieel advies dat mensen helpen kan financieel zelfredzaam te opereren. De doelgroep is kwetsbare bijstandgerechtigden, die moeite hebben aansluiting te vinden bij de wereld van werk. In een zestal pilotprojecten waarbij zowel publieke arbeidsbureaus als private non-profit organisaties betrokken zijn, worden verschillende typen schuldhulpbegeleiding aangeboden. Er zijn gemeenten met adviescentra die worden bemand door vrijwilligers (gepensioneerde bankmedewerkers), gemeenten die cursussen verzorgen waarin ook aandacht wordt geschonken aan financiën en schuldmanagement, gemeenten die afspraken met lokale banken hebben over het verlenen van schuldhulpadvies en er zijn gemeenten die zelf schuldhulpadviseurs in dienst hebben, waar alle burgers gebruik van kunnen maken. De projecten zijn gestart in 2015 en lopen tot 2018. Jaarlijks is 4.0 miljoen kronen (€ 537.000) beschikbaar voor advisering over schulden aan individuele cliënten met een bijstandsuitkering. De projecten worden geëvalueerd. Een van de criteria zal zijn dat burgers instrumenten in handen krijgen, waardoor ze in staat zijn in de toekomst hun eigen financiële situatie te monitoren. Naar verwachting komen de resultaten van het evaluatieonderzoek in 2019 beschikbaar.

De strategie van de Deense PES is gebaseerd op vrijwilligheid, informatieverschaffing en advies aan de werkloze werkzoekende met problematische schuldenlast. De last zelf blijft volledig bij de werkloze, van kwijtschelding is geen sprake. Sanering van schulden behoort voor werklozen in Denemarken niet tot de mogelijkheden. Een instrument als de minnelijke schikking mag niet worden ingezet zolang een werkloze kans houdt op herintrede (zie ook paragraaf 2).

Finland

Finland heeft een traditie opgebouwd van geïntegreerde dienstverlening met onder meer schuldhulpverlening via LAFOS voor mensen in de bijstand. Onder de naam LAFOS zijn Labour Force Services Centres (LAFOS) sinds 2006 in heel Finland actief. De centra zijn gebaseerd op lokale, min of meer informele samenwerkingsvormen tussen de publieke arbeidsbureaus, lokale sociale diensten en de sociale verzekeringsinstantie KELA. De kern van het personeel op de centra bestaat uit adviseurs van de arbeidsbureaus en gemeentelijke sociale diensten, met een beperkt aantal leden van KELA. Een aantal derde partijen die complementaire dienstverlening bieden, opereert rondom deze structuur. Men werkt in multidisciplinaire teams met expertise op velerlei terrein waaronder gezondheid, huisvesting, psychologische en ook financiële advisering. Er wordt gebruik gemaakt van wat men noemt een *geïntegreerde holistische benadering*, gemodelleerd op de methodologie van case management en 'one stop shop'(OECD 213). De rapporteur van de Finse PES geeft

8 SCTaP, comments paper Denmark, 2016, p. 2.

9 De vragenlijst is door de Deense PES niet ingevuld, met als reden dat deze op dit moment niet in staat zijn de vragen uit de vragenlijst naar behoren te beantwoorden. De informatie is verschaft via email en interview.

aan dat het onderwerp schuldhulpverlening binnen de PES tot dusver (nog) niet tot veel discussie aanleiding geeft. De organisatie verzamelt geen informatie over onder welke groepen overmatige schulden zich concentreren. Daarmee wil overigens niet gezegd zijn dat wanneer cliënten problematische schulden hebben zij niet geholpen worden. Er is toeleiding naar hulp bij externen in de vorm van een gemeentelijke schuldhulpbegeleider, schuldsanering en inkomensondersteuning. Er wordt samengewerkt met gemeenten en met andere (vrijwilligers)organisaties. Daarnaast zet de PES voormalig werklozen met overmatige schulden als ervaringsdeskundigen in. Verder is er samenwerking tussen de publieke arbeidsvoorzieningsorganisatie van Finland en een organisatie analoog aan de Nederlandse NIBUD. De zorg die de PES zelf verleent beperkt zich tot toeleiding en informatie aan cliënten over schulden en schuldhulp.¹⁰

Noorwegen

De NAV, de Noorse PES, heeft volgens de rapporteur geen landelijke specifiek op overmatige schuldenproblematiek gerichte beleidsstrategie voor haar cliënten ontwikkeld. De private economische situatie is in principe niet NAVs probleem of verantwoordelijkheid. Wel geeft de NAV-website informatie over waar en hoe de Noorse werkzoekende in geval van schulden hulp kan zoeken.¹¹ Op de website worden de volgende vormen van ondersteuning genoemd: hulp bij het maken van een overzicht van de financiële situatie en het opzetten van een realistisch budget; leren hoe de uitgaven te verminderen; maken van afspraken met schuldeisers; het schrijven van een aanvraag tot uitstel van betaling; het verkrijgen van informatie over rechten en verplichtingen; het aangaan van een schuldregeling; onderhandelen met crediteuren en tenslotte contact met de uitvoerend en toezichthoudende commissaris. In de praktijk laat de landelijke organisatie de uitvoering van de schuldhulpverlening, het verlenen van de informatie en gedragsbeïnvloeding van de cliënt over aan lokale NAV-kantoren. Dit zijn gezamenlijke kantoren van de landelijke PES en gemeentelijke sociale diensten.

Zweden

De PES geeft aan zelf als PES geen specifiek beleid/activiteit te ontwikkelen gericht op het vroeg signaleren of beheersbaar maken van schulden onder haar cliëntèle. Wel worden in Zweden *financiële* prikkels ingezet vanuit de werkloosheidsverzekering om werklozen met problematische schulden aan te sporen actiever werk te zoeken.

Continentaal-Europese staten

België

In België meer specifiek in Vlaanderen, wordt het inzicht gedeeld dat mensen met problematische schulden vaak geïsoleerd leven en niet in staat zijn zelf de afstand tot de maatschappij c.q. de wereld van werk te overbruggen. Als ideaal wordt gezien een wereld waarbij de maatschappij zo wordt georganiseerd dat deze afstand wordt verkleind of weggenomen, en wel in die mate dat mensen met overmatige schulden deze zelf kunnen overbruggen.¹² Als de meest effectieve weg wordt gezien die naar zelforganisatie door de cliënten zelf. De belangrijkste actor waar de Vlaamse

10 Wel verleent de PES via het ministerie volgens de rapporteur hulp aan ondernemers in financiële problemen via Enterprise Finland. Zie <http://www.yrityssuomi.fi/en/home>.

11 <https://www.nav.no/en/Home/Relatert+informasjon/%C3%B8konomisk-r%C3%A5dgivning-og-gjeldsr%C3%A5dgivning%281%29#chapter-2>

12 Bron: Social Community teams against poverty. Anti-poverty policy in Belgium-an integrated approach. The Netherlands 2016.

Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB) in dit verband mee samenwerkt en naar doorverwijst voor budgetbegeleiding en schuldhulpverlening is het *Openbare centrum voor maatschappelijk welzijn* (OCMW), waar deze functie door de federale overheid is belegd. De insteek van de OCMW's is niet enkel mensen van een adequaat inkomen te voorzien, maar tevens 'de kans te geven onafhankelijk de controle te krijgen over hun eigen leven'(Comments paper Belgium 2016 p.3). De OCMW's bieden hun expertise op het terrein van schuldhulpverlening aan alle werkzoekenden aan, dus ook aan cliënten van de PES.

De samenwerking tussen VDAB en OCMW is intensief. Zo biedt de VDAB in nauwe samenwerking work-welfare (W2) trajecten met gespecialiseerde dienstverlening aan werklozen, die de eindjes niet meer aan elkaar kunnen knopen. De lokale jobshops spelen hierbij een belangrijke rol. De kracht van dit Belgische W2 model is 'dat het personeel goed is gekwalificeerd en een op rechten gebaseerde integrale multi-level benadering hanteert, in combinatie met een toegankelijke publieke dienstverlening met generalistische sociale werkers in de front office, en met gespecialiseerde dienstverlening van re-integratie professionals en schuldbemiddelaars in de back office. Daarbij blijkt de hulpvraag vanwege financiële nood vaak de eerste stap in een langer proces gericht op empowering en (arbeids)integratie' (Depauw & Driessens, 2014). Of hulp bij schulden vooraf gaat aan het traject of in duale vorm aangeboden wordt hangt af van de persoon. Voor sommigen wordt gekozen voor een (financieel) voortraject om een 'solide basis' te leggen opdat een arbeidstraject haalbaar wordt. In andere gevallen kan een arbeidstraject vanaf dag één bijdragen tot snellere re-integratie (Sannen & Van Regenmortel 2011). De ervaring van de VDAB is dat gaandeweg het traject, het vertrouwen groeit. Achtereenvolgens werkt de VDAB dan meestal als volgt. Eerst bouwt de consulent aan vergroot vertrouwen, dan kan hij/zij gaan bouwen aan versterking van competenties van de cliënt, waarna in de fase daaropvolgend wordt gezocht naar vacatures en tenslotte als laatste mijlpaal wordt de cliënt bemiddeld bij werkgevers. Voor het model van geïntegreerde aanpak van W2 heeft Vlaanderen zich laten inspireren door het Finse 'Labour force service center' (LAFOS) (zie aldaar). Een van de bijkomende voordelen van de geïntegreerde dienstverlening in Vlaanderen is dat de data van individuele cliënten door alle betrokken partijen in eenzelfde data systeem worden beheerd, het VDAB Client Monitoring System.¹³ In dit verband is ook interessant dat de VDAB en de OCMW's sinds 2012 bottom-up een samenwerking zijn gestart waarbij structureel informatie-uitwisseling over cliënten plaatsvindt en cliënten ongeacht of ze nu onder de werkloosheidsverzekering of de bijstand ressorteren gebruik kunnen maken van elkaars dienstverlening of tegelijkertijd van beide (Van Mellaert et al., 2013). Meteen bij de intake van cliënten wordt standaard door de VDAB specifiek gekeken naar de financiële situatie van de werkzoekende. Er is een checklist beschikbaar voor adviseurs om werklozen met schulden te detecteren. Verder worden er ervaringsdeskundigen in armoede en sociale uitsluiting als expert ingezet om naast de VDAB-adviseur hun 'peer' met het verschaffen van duidelijkheid over procedures en ondersteuning middels advies tijdens de begeleiding bij te staan. Anders dan in andere landen werken de ervaringsdeskundigen niet als vrijwilliger maar tegen beloning als zijnde regulier werk. Het is in België een erkend beroep met een bijpassende opleiding¹⁴, ontstaan naar aanleiding van het inzicht dat er een 'missing link' is, een kloof tussen mensen die in armoede leven en dienstverleners/ beleid-

13 Onderdeel van de monitoring is bijvoorbeeld het aantal intakes of het aantal training sessies in een bepaalde periode. Zie Leroy & Struyven, 2014.

14 Zie <http://www.tna.be/studeren/secundair-volwassenenonderwijs/ervaringsdeskundige-de-armoede-en-sociale-uitsluiting>.

smakers. Inhoudelijk bestaat het uit groeps- en begeleidingswerk, individuele ondersteuning, evenals het verlenen van advies, supervisie en vorming aan dienstverleners en beleidsmensen.¹⁵

Een voorbeeld van een lichtere vorm van interveniëren is de strategie van de Waalse bemiddelingsorganisatie FOREM. Deze wijst niet proactief maar uitsluitend op verzoek van de individuele werkzoekende zelf door. Cliënten, die bij de intake zelf melden dat er sprake is van overmatige schulden, krijgen een verwijzing naar een OCMW en vandaar verder door naar gecertificeerde externe schuldhulpverleners. De interventie wordt verder niet geregistreerd in de databases van Forem. Dat is ook nog de praktijk bij Actiris in de regio Brussel. Actiris geeft in de beantwoording van de quickscan aan in de uitvoering echter steeds vaker te maken te krijgen met schulden. Om die reden start Actiris in 2017 een online platform, dat aan PES cliënten met een ernstige schuldenproblematiek informatie zal gaan verschaffen over de te bewandelen routes.

Duitsland

De Duitse PES heeft een beleidsstrategie ontwikkeld, die stoelt op een brede aanpak van zowel de schulden als het gedrag. Sociale dienstverlening waaronder schuldhulpverlening valt, is in Duitsland wettelijk belegd bij gemeenten (§16a SGB II). Schuldbemiddelingsdiensten worden in de sociale zekerheidswetgeving expliciet genoemd als re-integratieinstrument voor werklozen. Arbeidsbureaus hebben de opdracht werklozen met schulden door te verwijzen naar gespecialiseerde schuldbemiddelingsdiensten. De jobcenters die onder gezamenlijk beheer van de gemeenten en de arbeidsbureaus vallen werken voor de uitvoering van schuldhulpverlening aan werkloze werkzoekenden samen met onder meer het Rode Kruis, Varitas en andere welzijnsorganisaties. Schuldhulpverleningsorganisaties zijn in Duitsland niet landelijk georganiseerd. Schuldhulpadviesering door de PES richt zich in het bijzonder op cliënten met multi-problematiek. Sociale niet werk gerelateerde problemen worden aangepakt, voordat er sprake is van terugkeer naar de arbeidsmarkt. Naast of in combinatie met schuldhulpverlening kan het gaan om kinderopvang, psychosociale hulpverlening en verslavingshulp. Het doel is een combinatiepakket aan te bieden, maatwerk voor de individuele werkzoekende.¹⁶ Volgens de rapporteur verleent de PES dit type schuldhulpadvies zowel voor tijdens als na afloop van re-integratietrajecten en wordt bij de gesprekken met de werkzoekende door de consulent regelmatig de voortgang met betrekking tot het oplossen van de schulden doorgenomen. De PES biedt haar consulenten in dit kader screeningstraining die zich richt op het onderkennen van schulden.

Luxemburg

De rapporteur geeft aan dat de PES aan haar cliënten informatie verschaft over schulden en schuldhulp via een call center. Van specifiek beleid dat op deze barrière focust is bij de PES geen sprake. Wel kan, als blijkt dat een werkloze meer schulden heeft dan hij of zij in staat is te dragen, de adviseur van de PES een externe partij voor juridisch advies inhuren.

Nederland

De *Nederlandse* PES (UWV) ontwikkelt op dit moment een beleidsstrategie gericht op de schuldenproblematiek van haar cliënten, nadat uit onderzoek was gebleken dat er veel meer werkzoekenden dan gedacht onder schulden gebukt gaan (Zwinkels 2015). Ook kortdurend werklozen. De PES

¹⁵ Dat maakte dat men mensen wilde inschakelen die bij de ondersteuning van werklozen en het beter begrijpelijk maken van armoede bij dienstverleners vertrekken vanuit hun eigen beleving van armoede: een tolk- en brugfunctie.

¹⁶ Website Bundes Agentur.

in Nederland draagt enkel verantwoordelijkheid voor verzekerde werklozen. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor niet verzekerde werklozen en zijn eerstverantwoordelijk voor schuldhulp. (Zie bijlage). Tot dusver was er amper sprake van beleid op dit vlak in de zin van schuldpreventie, vroeg signalering, curatie in de vorm van schuldregelingen¹⁷ of nazorg. Sinds 2014 bestaat er een verwijsservice in de vorm van een UWVcall center, waar werkzoekenden met schulden op eigen gelegenheid naar toe kunnen bellen voor nadere informatie en door kunnen worden verwezen naar adressen van externe schuldhulpverlenende instanties voor advisering over onder meer de mogelijkheden tot een betalingsregeling. De functionarissen op het call center krijgen training aangeboden. De focus van de scholing aan de call center medewerkers richt zich op het herkennen van mogelijke schuld gerelateerde problemen, het bespreken van schuldenproblematiek en de verwijzing naar de eigen gemeente en naar schuldhulpverleners. Op basis van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening dient een Nederlandse gemeente iemand die toegelaten is tot de schuldhulpverlening een passende oplossing aan te bieden in de vorm van een minnelijke schikking of als schuldeisers weigeren om daaraan mee te werken toegang tot een rechter-commissaris voor een wettelijke schuldsanering. Volgens de rapporteur is de interventie gericht op schuldhulp niet gebonden aan het stadium, waarin een re-integratietraject verkeert.

Oostenrijk

Problematische schulden worden als zodanig niet centraal door de uitvoeringsorganisatie bijgehouden. Wel beschikt de PES over betrouwbare informatie van werkloze werkzoekenden die failliet zijn gegaan. Deze mensen kunnen worden gevolgd in de data warehouse van de PES (AMS). De PES heeft allereerst gekozen voor een preventieve aanpak waarbij werkzoekenden een folder krijgen uitgereikt op het moment van registratie, waarin alle mogelijkheden staan om de kosten voor dagelijks levensonderhoud te verlagen. Dit gaat bijvoorbeeld om ondersteuning bij de betaling van de huur, elektriciteit- en verwarmingskosten, kosten voor TV en culturele evenementen. De vraag hoe te voorkomen dat budgettaire problemen ontstaan, maakt verder onderdeel uit van groeps- en trainingssessies, in het bijzonder voor jongeren. Werkzoekenden krijgen standaard informatie bij registratie of als ze contact opnemen met het call center van de PES en aangeven dat ze schulden gerelateerde problemen hebben. Verder biedt de PES tijdens het traject in trainingen en groep sessies informatie over budgettering aan werkzoekenden en ook werkgevers kunnen advies krijgen op het moment dat een werkzoekende met schulden wordt geplaatst. De PES in Oostenrijk zorgt voor schuldhulp in alle drie stadia zowel voor, tijdens als na afloop van een re-integratietraject. De PES is opgenomen in een aantal netwerken; naast gemeenten bestaan ook samenwerkingsverbanden met regionale overheden en het ministerie van Justitie.

In Oostenrijk geeft de PES dus preventieve informatie aan de werkloze, maar verder verwijzen ze hun cliënten in financiële nood door naar externe adviseurs. Met betrekking tot externe schuldhulpverlening is de publieke arbeidsvoorzieningsorganisatie sinds vele jaren partner in een netwerk van erkende private profit- en non-profit consultants. Dertig jaar geleden was de Oostenrijkse PES (AMS) de initiator van deze externe service centra met een sterke financiële dienstverlening. Op het moment is de AMS nog maar een van de organisaties naast gemeenten en regionale overheden die deze centra co-financiert.¹⁸ De centra geven gratis juridisch advies en individuele begeleiding naar

17 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.

18 Tegenwoordig zijn er ook regionale AMS kantoren die niet langer meefinancieren en waar de kosten geheel voor rekening genomen worden door regionale en lokale overheden.

partiële of volledige schuldvrijstelling, een juridische service die Oostenrijk standaard aanbiedt. Ook de werkgever wordt als cliënt beschouwd. De schuldhulpverleningscentra geven geen advies aan werkgevers met het oog op behoud van werknemers als de werkgever of werknemersorganisatie daarom vraagt, zoals in lage lonen sectoren.

Oostenrijk geeft aan cliënten met schulden door middel van financiële prikkels te stimuleren om extra hun best te doen om weer aan het werk te geraken. Als iemand laat zien dat hij of zij probeert weer aan het werk te komen dan worden de schulden aan het einde van een re-integratietraject kwijtgescholden. Elke overeenkomst met crediteuren om de schulden te verlagen vereist een bewijs van actief zoekgedrag. De overeenkomst garandeert dat minimaal 10 procent van de schuld van de werkloze zal worden kwijtgescholden.

Oost-Europese welvaartsstaten

Estland

Anders dan de andere Oost Europese staten biedt de PES van *Estland* aan werkzoekenden met problematische schulden financiële hulp en begeleiding. Men is zich ervan bewust dat er in die situatie een negatieve prikkel naar de werkloze uitgaat, op het moment dat de deurwaarder diens rekeningen blokkeert; de werkloze verliest de interesse om uit te kijken naar een baan, wanneer het additionele geld gebruikt wordt om schulden te dekken.

In Estland wordt allereerst bij de intake tijdens face to face contact op het kantoor van de PES met de individuele werkzoekende diens barrières in kaart gebracht. Vervolgens volgt de Estlandse PES de schuldsituatie van cliënten zolang ze werkzoekend zijn. Daartoe dienen de werkloze werkzoekenden tenminste eenmaal per maand langs te komen en als iemand in de schuldhulpverlening zit wordt er zowel van de werkzoekende als van de schuldhulpadviseur om feedback gevraagd. In Estland krijgt de staf scholing over schuldhulpverlening, zodat de medewerkers kunnen bepalen of een cliënt dit nodig heeft of niet. Als er sprake blijkt van schuldenproblematiek, dan wordt tijdens het traject gezorgd voor schuldhulpverlening en kan doorverwezen worden naar externe schuldadviescentra, die kunnen helpen met de regeling van de schulden. De schuldregeling zelf wordt uitbesteed. Een externe schuldhulpbegeleider analyseert de financiële situatie van de PES cliënt en maakt een planning van de activiteiten, die nodig zijn om de schuldproblematiek op te lossen. Uitbesteden doet de PES zowel aan commerciële bedrijven als NGO's. Van de schuldhulpverleners wordt geëist dat ze een juridische of financiële achtergrond hebben dan wel als sociaal werker ervaring hebben met schuldhulpverlening. In Estland wordt niet voorafgaand aan maar tijdens en na afloop van het re-integratietraject schuldhulp ingezet. Verder kan de werkzoekende het schuldhulptraject altijd afmaken, ook als het re-integratietraject is beëindigd en hij of zij een baan gevonden heeft.

Kroatië

De Kroatische beleidslijn houdt in dat de PES focust op het zoveel mogelijk en zo snel mogelijk plaatsen van cliënten op de arbeidsmarkt, in de overtuiging dat daarmee op de lange termijn bijgedragen wordt aan het reduceren van persoonlijke schulden. Het beleid van de PES in Kroatië past daarmee in de passieve strategie, waarbij de markt het werk moet doen. Wel is er aanvullend een instrument beschikbaar genaamd 'de beschermde bankrekening', waarmee bedoeld wordt dat werkloosheidsuitkeringen verstrekt door de Kroatische PES aan werklozen met problematische

schulden, zijn uitgezonderd van beslaglegging. Overigens is het daarbij nodig dat de individuele werkloze zelf stappen onderneemt om dit te effectueren. De cliënt zelf dient te melden aan het financieel bureau (FINA), dat er sprake is van een uitkering waarop geen beslaglegging mogelijk is.

Litouwen

Voor het probleem van schulden - dat overigens noch als groot, noch als klein beschouwd wordt - ziet men in Litouwen als oorzaak vooral scheidingen (te betalen kindertoelage, alimentatie). Er wordt geen informatie verzameld en geen eigen beleid ontwikkeld (dus geen scholing van medewerkers, geen met dit doel opgezette samenwerkingsverbanden). Een eerste samenwerkingsproject met onder meer de Bank van Litouwen is in ontwikkeling gericht op het verbeteren van de financiële geletterdheid onder werkloze werkzoekenden.

Tsjechië

Ondanks de enorm grote schuldenlast onder PEScliënten kan de rapporteur van de PES niet anders dan aangeven dat er in Tsjechië weinig tot geen inzicht in het probleem bestaat en dat de PES geen specifiek schuldenbeleid heeft. Wel vindt incidenteel op individuele basis juridische ondersteuning plaats (niet nader gespecificeerd). Uit andere bron is bekend dat incidenteel wel activiteiten zijn opgestart met ESF-gelden. In 2012 zijn arbeidsbureaus begonnen met 'financiële- en schuldhulpverlening cursussen' in ESF projecten zoals 'Education of jobseekers' (2012-2015) met als doel betere schuldpreventie, betere zelfpresentatie en communicatievaardigheden van de werklozen. Er zouden al meer dan 10.000 mensen aan dit project hebben meegedaan.¹⁹

Zuid-Europese welvaartstaten

Cyprus

Cyprus laat weten dat schuldenproblemen zich zowel onder kort- als langdurig werklozen voordoen, maar de PES beschouwt overmatige schulden niet als een groot probleem voor het vinden van een baan op Cyprus. De organisatie geeft aan geen schuldenbeleid te hebben.

Italië

De strategie van Lavoro, de Italiaanse PES, bestaat vooralsnog uit het zo snel mogelijk plaatsen van werklozen met problematische schulden. Daarin wijkt de strategie niet af van hun beleid ten aanzien van andere werklozen. De achterliggende gedachte volgens de rapporteur is dat de financiële problemen bij deze werklozen voor een extra prikkel zorgen om gemotiveerd te zoeken naar werk.

Typologie van PES strategieën

Op basis van bovenstaande resultaten komen we tot de volgende toegepaste strategieën. Een *eerste* groep publieke arbeidsvoorzieningsorganisaties heeft als beleidsstrategie de markt het werk te laten doen en werklozen zo snel mogelijk te plaatsen. Deze arbeidsvoorzieningsorganisaties geven aan zich niet specifiek op schulden te richten. De landen behorende tot de eerste groep zijn Cyprus, Italië, Kroatië, Litouwen en Tsjechië. Een *tweede* groep bestaat arbeidsvoorzieningsorganisaties die wel een eigen rol zien in de schuldhulpverlening, maar nog een bescheiden rol, een meer passieve waarbij het initiatief bij de cliënt zelf ligt. Luxemburg en Nederland behoren tot deze

¹⁹ Zoals gerapporteerd door een expert van de PES. ESPN 2015, p.10.

groep. Beide landen hebben een landelijk call center schuldhulp in het leven hebben geroepen waar werklozen met schulden voor informatie en doorverwijzing naar toe kunnen bellen. Een *derde* groep heeft een meer proactief schuldhulpverleningsbeleid. Tot deze groep behoren de PES van Vlaanderen, Duitsland, Estland en Oostenrijk. De PES van Oostenrijk is de uitvoeringsorganisatie met de verst ontwikkelde beleidsstrategie in relatie tot schulden en werk. Binnen deze derde groep landen is een onderscheid aan te brengen tussen uitvoeringsorganisaties die focussen op het oplossen van de schuldenlast zelf en organisaties, die een bredere zogenaamde 'multiple barrières' aanpak hanteren met oog voor context, gedragsverandering en ontwikkeling van zelfredzaamheid met het oog op de employability van de werkzoekende. Voorbeelden van de laatste subgroep zijn de publieke arbeidsvoorzieningsorganisaties van Duitsland en Vlaanderen. Voor deze bredere aanpak is institutionele coördinatie tussen werk, inkomen, sociale- waaronder schuld- hulpverlening ('one stop shop') een noodzaak. Een dergelijke aanpak vereist een intensieve samenwerking tussen de betrokken uitvoeringsorganisaties. In bijlage 2 wordt een beeld gegeven van hoever de verschillende landen gevorderd zijn met de coördinatie tussen inkomen, werk en sociale dienstverlening. Uit die analyse blijkt dat de noordelijke en continentale welvaartstaten het verst gevorderd zijn en daarmee de beste papieren hebben voor de ontwikkeling van een geïntegreerde aanpak van schuldhulpverlening aan werklozen, waarbij aan verschillende belemmeringen tegelijk kan worden gewerkt in het kader van de toegang tot werk.

3.3. Preventie van schulden

Naast activiteiten gericht op schuldregeling is specifiek gevraagd naar mogelijke op preventie gerichte activiteiten door de uitvoeringsorganisatie. Gevraagd is of de PES in enigerlei vorm algemene informatie over schulden en schuldhulpverlening verschaft via hun website, via groep sessies of via persoonlijke schuldhulpadviseurs over financiering en schuldmanagement. Een aantal landen geeft hierop een positief antwoord. Estland, Finland, Noorwegen, Oostenrijk en Nederland besteden volgens hun rapporteur hieraan op hun website aandacht. De Oostenrijkse PES besteedt ook in groep sessies hier aandacht aan. In België, Estland en Noorwegen doen schuldhulpadviseurs dit op individuele basis.

3.4. Plaatsingsresultaten werklozen met schuldproblematiek

Bijna alle landen moeten in de online enquête het antwoord schuldig blijven op de vraag naar de plaatsingsresultaten. Nederland en Oostenrijk noemen wel een percentage: respectievelijk 22 procent voor de Nederlandse werklozen met overmatige schulden (2014) en 43 procent (januari-oktober 2015) voor de Oostenrijkse werkzoekenden, die met faillissement te maken hadden. Vooralsnog ontbreekt het dus in Europa aan goede informatie over de plaatsingsresultaten van werkzoekenden met schulden en aan kennis over de effecten van schuldhulpverleningstrajecten op de baanvindkans.

3.5. Mate van integratie van schuldhulpverlening: een integrale dienstverleningsindex

In het kader van deze quickscan is een index ontwikkeld als maat voor de integratie van schuldhulpverlening in de dienstverlening van de publieke employment services. Het land dat het verst is met de integratie van schulddienstverlening scoort het beste op de index.

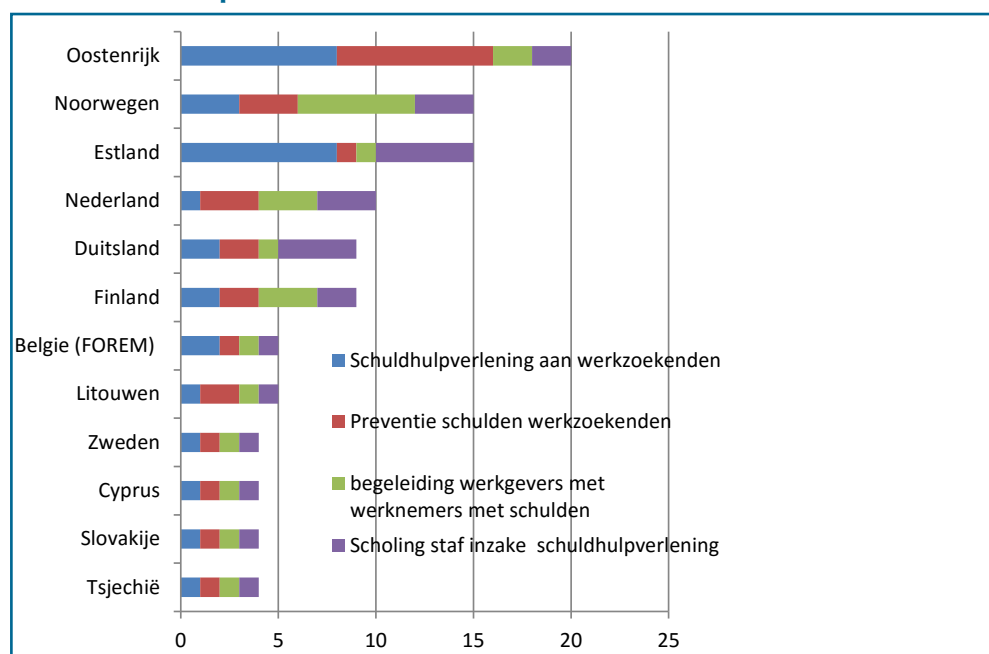
Elke PES is gevraagd om de mate van integratie in de reguliere dienstverlening aan te geven op vier aspecten:

- Het verschaffen van schuldhulpverlening aan werkzoekenden met financiële problemen
- Preventie van schulden onder werkzoekenden
- Steun aan werkgevers die werkzoekenden met financiële problemen in dienst nemen
- Scholing van uitvoerende staf op dienstverlening in het kader van schuld(hulpverlening)

De index geeft een eigen inschatting van de uitvoeringsorganisaties. Het land dat het verst is met de integratie van schuldhulpverlening scoort het beste.

De resultaten van de index staan in figuur 4.1.

Figuur 4.1 Integrale dienstverleningsindex m.b.t. schuldhulp in de dienstverlening van PES in Europese landen



Voor elk land in de figuur is te zien hoe zij scoorden op elk van de vier aspecten. Elk aspect is beoordeeld op de mate van integratie in de dienstverlening van PES (score 0-10). De maximaal mogelijke score is 40. Dit getal geeft de mate aan waarin schuldhulpverlening in deze vier aspecten een integraal onderdeel uitmaakt van de dienstverlening. Ook in de arbeidsvoorzieningsorganisatie met de hoogste score van 20, Oostenrijk, geldt dat deze niet volledig geïntegreerd. De PES in Oostenrijk en Estland zijn het verste met het integreren van schuldhulp aan de werkzoekende, terwijl dezelfde Oostenrijkse PES en UWV, de PES in Nederland, de hoogste scores behalen wat betreft preventie.

Norwegen en Finland rapporteren de hoogste mate van integratie van werkgeversgericht beleid, terwijl Estland en Duitsland het meeste zeggen te doen aan scholing op het gebied van schuldhulpverlening in het kader van re-integratie. De PES van de landen Cyprus, Slovakije, Tsjechië en Zweden doet het minste aan integratie.

Uit de index kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

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

4. Enkele conclusies

Overmatige schulden hebben veel impact op het leven van werkloze werkzoekenden. Schulden kunnen de terugkeer naar werk ernstig belemmeren en daardoor de duur van de uitkering verlengen. Zowel cliënt als PES hebben er baat bij een oplossing te zoeken. Deze quickscan laat zien dat tegenwoordig voor de meeste landen van Europa geldt dat hun publieke arbeidsvoorzieningsorganisatie (PES) oog heeft voor de belemmerende werking van schulden voor de uitstroom naar werk. De bewustwording is er. Maar de aanpak waarin schuldhulpverlening als re-integratie instrument wordt ingezet is verre van eenduidig. 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. De aanpak betreft een inschatting van de mate waarin naast het verschaffen van schuldhulpverlening aan werkzoekenden met financiële problemen ook aandacht wordt besteed aan het scholen van de staf om schuldproblemen te signaleren, aan preventie en het betrekken in de dienstverlening van andere partijen i.c. werkgevers die werkzoekenden tewerkstellen.

De algemene conclusie is echter dat schuldhulpverlening door de PES nog in de kinderschoenen staat. Veelzeggend is in dat opzicht de reactie op de onderzoeksresultaten van de Oostenrijkse PES-respondent 'it is interesting to see that our procedures which are far away from being sufficient or good are estimated as most developed compared to other countries'.

Literatuur

- Albert, F. (2015) *ESPN Thematic Report on integrated support for the long-term unemployed Hungary*. Brussels: European Commission.
- Bouget, D., H. Frazer & Eric Marlier met R. Pena-Casas en B. Vanhercke (2015) *Integrated support for the long-term unemployed. A study of national policies*. EC: Brussels.
- Chión - Dominiczak, D., I. Topinska (2015) *ESPN Thematic Report on integrated support for the long-term unemployed Poland*. Brussels: European Commission.
- Civic consulting (2013) *The over-indebtedness of European households: updated mapping of the situation, nature and causes, effects and initiatives for alleviating its impact*. Final report. Civic Consulting: Berlin
- Daly, M. (2015) *ESPN Thematic Report on integrated support for the long-term unemployed Ireland*. Brussels: European Commission.
- Deville, J. (2015) Debtor publics: tracking the participatory politics of consumer credit. In: J. Deville, *Consumption, Markets & Culture*, p. 1-18. London: Routledge.
- Depauw, J., & Driessens, K. (2014). Bind-Kracht in OCMW's. Een kader voor organisatorisch empowerment. Leuven: Lannoo
- Fink, M. (2015) *ESPN Thematic Report on integrated support for the long-term unemployed. Austria*. Brussels: European Commission.
- Frederiksson, D., S. Sirén, J. Fritzel (2015) *ESPN Thematic Report on integrated support for the long-term unemployed Sweden*. Brussels: European Commission.
- Gerberry, D. (2015) *ESPN Thematic Report on integrated support for the long-term unemployed Slovak Republic*. Brussels: European Commission.
- Guiaux, M., N. Jungmann & E. Sol (2016) Schulden onder uitkeringsgerechtigden. De integrale aanpak van werk en schulden in Europa. *Sociaal Bestek* te verschijnen.
- Hanesh, W., G. Baecker, G. Trabert (2015) *ESPN Thematic Report on integrated support for the long-term unemployed Germany*. Brussels: European Commission.
- Haster, D. (2013) *Basisboek integrale schuldhulpverlening*. Groningen: Noordhof.
- Heuer, J. (2013) Social inclusion and exclusion in European Bankruptcy Systems. Paper gepresenteerd op de conferentie 'Shifting to Post-Crisis Welfare States in Europe? Long term and Short Term Perspectives'. Berlijn 4-5 juni 2013.
- Huls, N. (2016) *Vergeef ons vaker onze schulden. Naar een schone lei 2.0*. Afscheidsoratie. Te verschij-

nen.

Jessoula, M., E. Pavolini & F. Strati (2015) *ESPN Thematic Report on integrated support for the long-term unemployed Italy*. Brussels: European Commission.

Jungmann, N. & G. van Beek (2016) *De rol van re-integratie bij de aanpak van schulden. Een quickscan van de inzet in Europese landen*. Utrecht: Hogeschool Utrecht.

Kangas, D. & L. Kallioma-Puka (2015) *ESPN Thematic Report on integrated support for the long-term unemployed Finland*. Brussels: European Commission.

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

Kvist, J. (2015) *ESPN Thematic Report on integrated support for the long-term unemployed Denmark*. Brussels: European Commission.

Lazutka, R., A. Povillunas, L. Zallmiené (2015) *ESPN Thematic Report on integrated support for the long-term unemployed Lithuania*. Brussels: European Commission.

Legros, M. (2015) *ESPN Thematic Report on integrated support for the long-term unemployed France*. Brussels: European Commission.

Leroy, F. and L. Struyven ed. (2014). *Building Bridges. Shaping the Future of Public Employment Services towards 2020*. Brugge: Die Keure.

Minas, R. (2014) One stop shops: employability and overcoming welfare state fragmentation? *International Journal of Social Welfare*. Vol. 23, 40-53.

OECD (2013) *Employment Outlook 2013*. OECD: Paris.

OECD (2016) *Employment Outlook 2016*. OECD: Paris.

ÖSB Consulting (2015) Peer Reviews in Social Protection and Social Inclusion programme (SCTaP) and comments papers coordinated by ÖSB Consulting, the Institute for Employment Studies (IES) and Applica, and funded by the European Commission. Netherlands, January 2016.

Pashardes, P. & C. Koutsampelas (2015) *ESPN Thematic Report on integrated support for the long-term unemployed Cyprus*. Brussels: European Commission.

Pedersen, A.W. (2015) *ESPN Thematic Report on integrated support for the long-term unemployed Norway*. Brussels: European Commission.

Perista, P. & I. Baptista (2015) *ESPN Thematic Report on integrated support for the long-term unemployed Portugal*. Brussels: European Commission.

Pop, L. (2015) *ESPN Thematic Report on integrated support for the long-term unemployed Romania*.

Brussels: European Commission.

Rice, D. (2015) *Building active welfare states. How policy shapes caseworker practice*. Amsterdam, VU University Press. Proefschrift.

Rodrigues-Cabrero, G., A. Arriba, V. Marban & F.J. Moreno-Fuentes (2015) *ESPN Thematic Report on integrated support for the long-term unemployed Spain*. Brussels: European Commission.

Sainsbury, R. & J. Bradshaw (2015) *ESPN Thematic Report on integrated support for the long-term unemployed United Kingdom*. Brussels: European Commission.

Sannen, L., & Van Regenmortel, T. (2011). *Krachtgerichte, integrale trajectbegeleiding voor werkzoekenden in armoede. Uitdagingen en knelpunten van een nieuwe methodiek*, Leuven: HIVA - K.U. Leuven.

Schepers, W. & I. Nicaise (2015) *ESPN Thematic Report on integrated support for the long-term unemployed Belgium*. Brussels: European Commission.

Sirovatka, T. (2015) *ESPN Thematic Report on integrated support for the long-term unemployed Czech Republic*. Brussels: European Commission.

Slotboom, S. & M. Blommesteijn (2015) *ESPN Thematic Report on integrated support for the long-term unemployed The Netherlands*. Brussels: European Commission.

Sol, C.C.A.M. & K. Kok (2014) *Fit or Unfit: Theorie en praktijk van Re-integratie*. RVO: Amsterdam.

Stavenuiter, M. & T. Nederland (2014) *Lokaal en integraal: vormgeving en uitvoering van de schuldhulpverlening in zestig gemeenten*. Utrecht: Verweij Jonker Instituut.

Stropnik, N. (2015) *ESPN Thematic Report on integrated support for the long-term unemployed Slovenia*. Brussels: European Commission

Stubbs, P. & S. Zrinscak (2015) *ESPN Thematic Report on integrated support for the long-term unemployed Croatia*. Brussels: European Commission.

Swinnen, H. (2015) *ESPN Thematic Report on integrated support for the long-term unemployed Luxembourg*. Brussels: European Commission.

Van Mellaert, L., Kuppens, J. & Struyven, L. (2013) *Samenwerking op (de) proef: procesevaluatie van fase 2 van de proeftuinen voor samenwerking tussen de VDAB en de OCMW's in Vlaanderen*. Leuven: HIVA-KU Leuven.

Van Hemel L., L. Struyven, (2007) *Naar één loket voor werk. Evaluatie van de ruimtelijke spreiding, het gebruik en het partnerschap van de werkwinkel*. Leuven: HIVA.

- Vassalio, M. & R.M. Azzopardi (2015) *ESPN Thematic Report on integrated support for the long-term unemployed Malta*. Brussels: European Commission
- Vörk, A., R. Leetmaa, C. Leppik (2015) *ESPN Thematic Report on integrated support for the long-term unemployed Estonia* Brussels: European Commission.
- Westhof, F. & L. De Ruig m.m.v. A. Kerckhaert (2015) *Huishoudens in de rode cijfers 2015. Over schulden van Nederlandse huishoudens en preventiemogelijkheden*. Zoetermeer: Panteia.
- Zahariev, B. & G. Bogdanov (2015) *ESPN Thematic Report on integrated support for the long-term unemployed Bulgaria*. Brussels: European Commission.
- Ziomas, D., I. Sakellis, N. Bouzas, N. Spyropoulou (2015) *ESPN Thematic Report on integrated support for the long-term unemployed Greece*. Brussels: European Commission.
- Zwinkels, W. en Guiaux, M. (2015): Schulden belemmeren terugkeer naar werk. *ESB*, 1000 (4722), 690–92.
- Zwinkels, W. (2015): *Wie heeft schuld? Een kwantitatieve analyse van schulden bij uitkeringsgerechtigden*. UWV, Amsterdam.

BIJLAGE I

Online vragenlijst schuldhulpverlening beantwoord door Public Employment Services

Debt help in employment services

Bovenkant formulier

SECTION 1 - EXTENT OF THE DEBT PROBLEM

Does the PES consider debts to be a problem for return to work for unemployed jobseekers in your country?

- No
- Yes

Please specify below:

To what extent does the PES consider debts to be a barrier for return to work?

- Hardly at all
- To some degree
- Not great, not small
- A great barrier
- A very severe barrier

What are the main causes of jobseekers' debts?

	No	Yes
Mortgage or rent payment arrears	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Arrears on hire purchase installments or other loan payments	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Fines related to unemployment benefits	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Other causes (please specify below)	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>

Please specify other causes

How high do you estimate the percentage of PES clients with debts?

(%)

Do the following specific groups of jobseekers experience debt problems?

	No	Yes
Short-term unemployed	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Social assistance recipients	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Long-term unemployed	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Other groups (please specify below)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Please specify other groups

[-527793828294	0	0	-52779382829480
----------------	---	---	-----------------

Bovenkant formulier

SECTION 2 - CURRENT PES POLICY

Does the PES have specific policies to help indebted jobseekers return to work?

- No
- Yes

If so, what exactly do these PES policies entail?

Onderkant formulier

SECTION 2 - CURRENT PES POLICY

Does the PES have specific policies to help indebted jobseekers return to work?

- No
- Yes

If so, what exactly do these PES policies entail?

SECTION 2a - Servicing jobseekers

Do PES frontline staff help clients to solve their debt problems or debt-related problems to return to work?

	No	Yes
Special trained PES professionals to help solve debts	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

	No	Yes
PES Client call center referring clients to professional forms of debt help	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Other services by PES frontline workers (please specify below)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
None	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Please specify other PES staff

Does the PES use external workers for debt support services/programmes

	No	Yes
Volunteers (e.g. a debt relief buddy)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Experience experts, i.e., those who can speak from own experience (e.g. poverty or indebtedness experience experts)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Other experts (please specify below)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
None	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Please specify other experts

Does the PES offer legal support services addressing indebtedness?

	No	Yes
Free legal advice at local level	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(Independent) Special debts commissions for reviewing individual cases, with the possibility for partial or whole debt cancellation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Others (please specify below)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

	No	Yes
None	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Please specify other legal support services

SECTION 2b - Incentives for jobseekers

Are clients with financial problems stimulated by means of financial incentives to make an (extra) effort to find paid work?

- No
- Yes

Is proven effort to find paid employment a decisive element in the decision whether or not to cancel debts at the conclusion of a debt support service trajectory?

- No
- Yes
- Not applicable (no debt canceling)

Are there other PES incentives related to indebtedness and return-to-work?

SECTION 2c - Coaching employers

Does the PES, as part of its placement services, provide debt-related coaching activities for employers?

- No
- Yes

Please specify indebtedness-related servicing

Bovenkant formulier

SECTION 2d - Stage of service provision

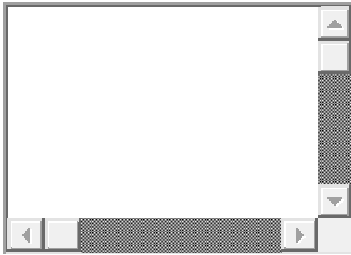
Are PES policies on debt and debt-related behaviour applied in the following stages of its service provision?

	No	Yes
Prior to employment services delivery	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
During provision of employment services	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
At placement of an indebted jobseeker with an employer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Please specify the types of debt-related policies prior to employment service delivery

Please specify the types of debt-related policies during provision of employment services

Please specify the types of debt-related policies after the placement of indebted jobseekers

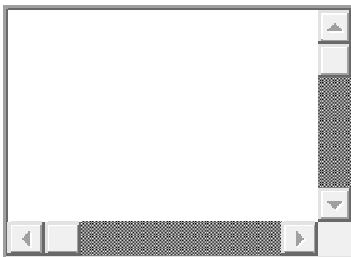


SECTION 3 - IMPLEMENTATION

Who implements PES debt policies for jobseekers?

	No	Yes
PES itself	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Private provider (for-profit)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Private providers (not-for-profit)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Others	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

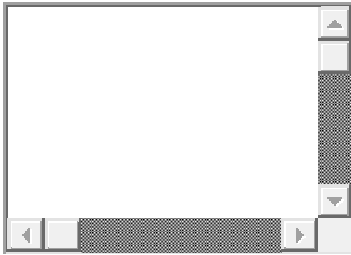
Please specify the service providers



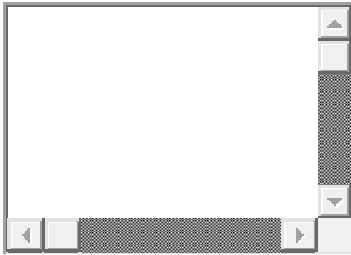
Does the PES cooperate with other parties on debt support services?

	No	Yes
Municipality	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Volunteer Organization	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
National Institute for Family Finance Information	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Other (please specify below)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Please specify



How does the PES monitor interventions for jobseekers with debts?



SECTION 4 - RESULTS

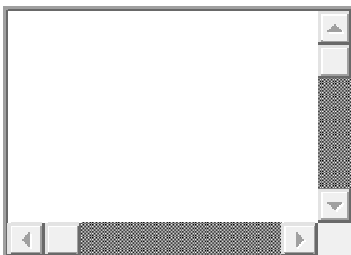
What is the placement rate of indebted jobseekers?

(%)

(please include the year of this estimate)

- Placement rate of indebted jobseekers is unknown

Where can we find this information?



Bovenkant formulier

SECTION 5 - PREVENTION

Does the PES provide, in any form, general information to clients about debt?

	No	Yes
On the website	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Via group sessions on finance and debt management	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

	No	Yes
Through personal debt advisers	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Other	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Please specify

Do frontline workers receive specific training on debt and debt support for jobseekers?

- No
- Yes

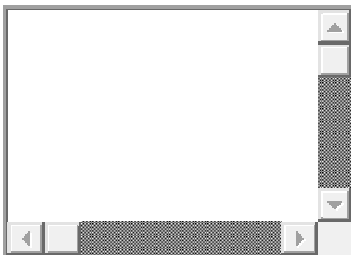
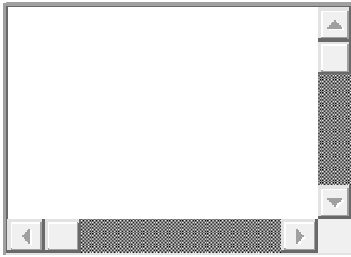
If yes, does this training include:

	No	Yes
Support training programme on debt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Support training on debt management for frontline workers	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Other	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Please specify other types of training

SECTION 6 - AVAILABLE RESEARCH

Are there any studies available on the effectiveness of debt support services in the context of return to work? If so, please provide sources of information



SECTION 7 - OVERALL ESTIMATION

On a scale from 0 to 10, how would you rate the degree of integration of debt support in PES service delivery regarding:

Debt support to jobseekers with financial problems

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Not integrated	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Fully integrated

Prevention of debt for jobseekers

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Not integrated	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Fully integrated

Support for employers employing jobseekers with financial problems

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
--	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----	--

Not integrated	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Fully integrated
----------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	------------------

Training for frontline staff

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Not integrated	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Fully integrated

SECTION 8

Please provide your name and email-address

Name:

*

e-mail address

Would you like to receive the results of the European QuickScan on debt help in employment services?

- Please send me information on the results of the QuickScan

Is there anything else you would like to share with us about debt support by PES?

▲

▼

◀

▶

BIJLAGE II

Kenmerken PES uitvoeringsorganisaties naar de mate van coördinatie van werk-, inkomen- en sociale dienstverlening

Van oudsher hebben de publieke arbeidsvoorzieningsorganisaties (PES) in Europa als taak het verzorgen van de arbeidsbemiddeling en toeleiding naar arbeid (werk) van werkloze werkzoekenden met een werkloosheidsverzekering. Sinds de jaren negentig is daar met het oog op een sterkere activering veelal ook de uitkeringsverstrekking (inkomen) bijgekomen (OECD 2013). De idee hierachter is dat met het samenvoegen in één organisatie van de functies 'werk' en 'inkomen' niet (langer) de uitkering, maar juist activering meer centraal komt te staan hetgeen per saldo in een hoger aantal plaatsingen op de arbeidsmarkt moet resulteren (Rice 2015)²⁰. Tussen de landen doen zich verschillen voor in de omvang van de taakstelling van de PES. Zo zijn er landen met een smallere of juist bredere taakstelling. In het eerste geval heeft de PES enkel de functie 'werk' voor verzekerde werklozen en is de functie 'uitkering' elders ondergebracht, in het laatste geval heeft de PES naast een taak voor verzekerde werklozen ook het verzorgen van de werk en/of de uitkering voor de andere werklozen, die onverzekerd zijn en in de bijstand zitten in haar pakket. In de landen waar gekozen is voor afzonderlijke instituties voor verzekerde en onverzekerde werklozen, wordt de verantwoordelijkheid voor werk en inkomen van bijstandgerechtigden meestal bij gemeenten belegd.

In schema zijn de volgende variaties in taken van publieke arbeidsvoorzieningsorganisaties denkbaar:

Tabel II.1 Mogelijke combinaties van taken van Werk en Inkomen van PES

Taak PES	Verzekerde populatie(1)	Niet verzekerde populatie(2)	Verzekerde en niet verzekerde populatie
Uitkeringen (I)	I(1)	I(2)	I(1)+I(2)
Arbeidsbemiddeling en toeleiding naar arbeid (W)	W(1)	W(2)	W (1)+ W(2)
Arbeidsbemiddeling en toeleiding naar arbeid Uitkeringen en Re-integratie (U+W)	I1+W1	I(2) + W(2)	I(1)+W(1) + I(2) + W(2)

- *De uitkeringsfunctie(I):* Een publieke employment service heeft zowel de uitkeringsfunctie van ontslagwerklozen als van personen in de bijstand (I1 + I2) of enkel de verantwoordelijkheid voor de uitkeringsverstrekking voor de verzekerde werklozen (I1).
- *De arbeidsbemiddeling- en toeleidingsfunctie (W):* Hetzelfde geldt voor deze functie. In het geval van twee afzonderlijke organisaties neemt een PES de uitvoering van de verzekerde (W1) en veelal gemeenten de uitvoering van de re-integratie van onverzekerden voor hun rekening (W2)²¹. Bij samenvoeging is een PES voor beide verantwoordelijk (W1+W2).
- *De arbeidsbemiddeling- en toeleidingsfunctie (W) in combinatie met de uitkeringsfunctie (I):* In het geval van volledige integratie zijn alle vier taken in één organisatorisch verband ondergebracht (I1+W1+I2+W2).

20 Rice, D. (2015) *Building active welfare states. How policy shapes caseworker practice*. Amsterdam, VU University Press. Proefschrift.

21 Of zoals het geval is in Denemarken, waar de gehele publieke employment service niet (meer) onder beheer van de PES staat, maar van de gemeenten.

Een bredere of smallere taak van de publieke arbeidsvoorzieningsorganisatie kan een verschil in zwaarte van de schuldenproblematiek onder PES-werkzoekenden tot gevolg hebben. Schuldproblemen komen nu eenmaal vaker voor onder niet- dan onder wel verzekerde werkloze werkzoekenden.

Overeenkomsten en verschillen in stelsels

In tabel II.2 brengen we op basis van secundaire literatuur in kaart hoe de verschillende landen de 'werk'- en 'inkomen' taken van PES hebben georganiseerd. Allereerst wordt aangegeven of de PES enkel werkloosheidsverzekerden tot cliënt (1) heeft of ook niet verzekerden (2). Vervolgens wordt in de tabel gevisualiseerd welk van de type combinaties van werk en inkomen, die in tabel II.1 onderscheiden zijn, in een land gerealiseerd zijn (3,4,5,6). Het meest rechtse deel van de tabel geeft weer waar daadwerkelijk diensten lokaal zijn samengebracht in 'one stop shops'. Dat kunnen arbeidsvoorzieningsdiensten zijn, maar sociale dienstverlening waaronder mogelijk schuldhulpverlening. Kolom 7 laat zien in welke landen werk- en uitkering gerelateerde arbeidsvoorzieningsdienstverlening in een 'one stop shop' is samengebracht. Kolom 8 geeft hetzelfde weer maar dan voor sociale dienstverlening, zoals hulp bij huisvestings-, alcohol-, psychische of andere problemen. De laatste, meest rechtse kolom van tabel II.2 (9) geeft tentatief aan in welke landen de meest vergaande vorm van integratie met 'one stop shops' zijn gerealiseerd in de vorm van netwerken of organisaties, die lokaal arbeidsvoorzieningsdiensten en sociale dienstverlening met elkaar verbinden. Er valt een wereld te winnen met betere samenwerking. Alleen al in Nederland bijvoorbeeld zijn er wel meer dan veertig instanties, die zich met schuldhulp en aanverwante dienstverlening bezig houden. Overigens is over schuldhulp en de wijze van samenwerking in Europa nog geen secundaire literatuur beschikbaar. Bij gebrek aan gegevens bevat de tabel geen specifieke informatie over de plaats van schuldhulpverlening in 'one stop shops'. Zie voor informatie over schuld gerelateerde interventies, het materiaal dat is verzameld met behulp van rapporteurs van publieke arbeidsvoorzieningsorganisaties in paragraaf 4.

Continental activeringssystemen zijn ideaaltypisch samengesteld uit een verzekerings- en een niet verzekeringsstak. Meestal brengt dat met zich mee dat de populatie van werkzoekenden gesplitst is in een deel dat in de regel snel weer aan het werk kan (verzekerden) en kwetsbare werklozen. Voorbeelden van een dergelijk systeem treffen we aan in België, Duitsland, Denemarken en Nederland, maar ook in Oost Europese, Noordelijke en Zuid Europese activeringssystemen vinden we deze splitsing in twee pijlers terug. Wel is de omvang van de groep verzekerde werklozen vooral in Oost Europa, gezien de korte uitkeringsduur daar, beperkt. Een liberaal activeringssysteem is ideaaltypisch opgezet als één enkele pijler en kent een meer gemengde en heterogene populatie. Groot-Brittannië, Ierland zijn voorbeelden daarvan²². De kenmerken in tabel II.2 laten zich niet allemaal langs het type welvaartssysteem groeperen. In het overgrote deel van de landen zijn tegenwoordig de functies van uitkering en activering/re-integratie voor de verzekerde werklozen met elkaar geïntegreerd. Dat geldt in mindere mate voor de functies werk en inkomen voor bijstandgerechtigden. Het uitkeringsbeheer van de verzekerings- en niet verzekeringsstak gecombineerd blijkt minder vaak voor te komen dan het geval is bij het werkdeel. Voor het merendeel van de landen geldt dat eenzelfde organisatie verantwoordelijk is voor het aan het werk helpen

²² Weliswaar heeft het op papier nog een twee pijlersysteem wel al met een gezamenlijk activeringssysteem onder auspiciën van DWP. Met de komst van de universal credit is het systeem geheel geünificeerd.

van zowel verzekerde werklozen als werklozen met een bijstandsuitkering. In de meest vergaande vorm van lokale integratie, multifunctionele 'one stop shops' (kolom 9) treffen we tot dusver enkel aan in landen, die behoren tot de Noordelijke en Continentale activeringsystemen. Daarin gaat werk en uitkering gerelateerde dienstverlening samen met sociale dienstverlening.

Tabel II.2 Centrale kenmerken van de PES stelsels in de EU landen (2015)

	PES Verantwoordelijk voor		WW verzekerde	Niet verze- kerde	WW + niet ver- zekerde	WW + niet ver- zekerde	One stop shop		
	Alle (1)	Enkel WW ver- ze- kerde (2)	Combi W+ I (3)	Combi W+I (4)	Combi I (5)	Combi W (6)	W+I (7)	SocDnst (8)	Multi- Funct. (7)+ (8)
België	-	ja	-	ja	-	-	ja	ja	ja
Bulgarije	-	ja	ja	-	-	ja	ja	-	-
Kroatië	-	ja	ja	-	-	ja	-	-	-
Cyprus	-	ja	-	-	-	ja	-	Ja	-
Denemarken	ja	-	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Estland	-	ja	ja	-	-	ja	-	-	-
Finland	-	ja	-	-	-	ja	ja	ja	ja
Frankrijk	-	ja	ja	-	-	ja	ja	?	-
Duitsland	-	ja	ja	ja	-	-/X	ja	ja	ja
Griekenland	ja	-	ja	ja	ja	ja	ja	ja	-
Gr.Brittannië	ja	-	ja	ja	ja	ja	-	ja	-/+
Hongarije	-	ja	ja	ja	ja	ja	ja	-	-
Ierland	ja	-	ja	ja	ja	ja	ja	ja	-/+
Italië	-	ja	-	-	-	-	-	-	-
Litouwen	-	ja	ja	-	-	ja	ja	-/+	-
Luxemburg	-	ja	ja	-	-	ja	-	-	-
Malta	-	ja	-	-	ja	ja	-	-	-
Nederland	-	ja	ja	ja	-	-	ja	ja	+/-
Noorwegen	-	ja	ja	-	-	ja	ja	ja	ja
Oostenrijk	-	ja	ja	ja	-	+/-	ja	+/-	-
Polen	-	ja	ja	-	-	+/-	-	-	-
Portugal	-	ja	ja	-	-	ja	-	-	-
Roemenië	-	ja	ja	-	-	+/-	-	ja	-
Slowakije	-	ja	-	-	-	ja	-	-	-
Slovenië	-	ja	ja	-	-	ja	-	-	-
Spanje	-	ja	-	-	-	ja	-/+	-/+	-/+
Tsjechië	-	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	+/-
Zweden	-	ja	-	-	-	-	-/+	ja	-/+

Bron: voornamelijk ESPN rapportages.

Achter de cijfers in tabel II.2 gaan grotere verschillen in governance schuil. Een voorbeeld van een bijzondere situatie is België, waar niet minder dan drie verschillende publieke arbeidsvoorzieningsorganisaties bestaan. Activering en uitkering zijn er institutioneel gescheiden. De federale staat is middels de Rijksdienst voor de Arbeidsvoorziening (RVA) verantwoordelijk voor de uitkeringen van de verzekerde werklozen. De bijstand wordt gezamenlijk gefinancierd door de federale overheid en de gemeente. In elk van de in totaal 589 gemeenten in België bevindt zich een *Openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn* OCMW, dat verantwoordelijk is voor de bijstandsuitkering ofwel het leefloon.²³ De activering en bemiddeling zijn op regionaal niveau georganiseerd. De drie regio's (Brussel, Vlaanderen en Wallonië) zijn autonoom in de organisatie van hun activeringsbeleid en

²³ In het kader van activering van de sociale zekerheid kunnen zowel een werkloosheidsuitkering als de bijstand ingezet worden als op werk gerichte subsidies.

hebben ieder een eigen PES: de VDAB in Vlaanderen, Actiris in Brussel en Forem in Wallonië. De samenwerking heeft in 'one stop shops' vorm gekregen. Daar biedt de regionale PES de verzekerde werkloze als cliënt een scala aan werk gerelateerde diensten aan zoals bemiddeling, training, counseling en start- up hulp voor startende ondernemers. Er bestaat - in ieder geval op papier - een intensieve samenwerking tussen de regionale PES en de OCMW's en andere organisaties als scholingsinstituten en private re-integratiebedrijven. In de praktijk is niet altijd sprake van geïntegreerde dienstverlening. Daar waar de PES opereert in antwoord op de vraag op de arbeidsmarkt, opereert de welzijnssector vanuit een breder perspectief van welzijn van het individu, waarbij werk maar één van de aspecten is. Het gevolg is dat een van de grote uitdagingen is het voorkomen dat werkwinkels ontaarden in een gefragmenteerde en incomplete mengelmoes van primaire en secundaire diensten (Van Hemel & Struyven, 2008). Om in de grote stad de samenwerking op de werkvloer verder te versterken, hebben het Antwerpse stadsbestuur, het OCMW en de VDAB hierover onlangs een akkoord gesloten.

Een ander land dat in dit kader interessant is om apart te vermelden is Finland. Het is het land in Europa waar het verschijnsel 'one stop shop' sterk is ontwikkeld. Onder de naam LAFOS zijn Labour Force Services Centres (LAFOS) sinds 2006 in heel Finland actief. De centra zijn gebaseerd op lokale, min of meer informele samenwerkingsvormen tussen de publieke arbeidsbureaus, lokale sociale diensten en de sociale verzekeringsinstantie KELA. De kern van het personeel op de centra bestaat uit adviseurs van de arbeidsbureaus en gemeentelijke sociale diensten, met een beperkt aantal leden van KELA. Een aantal derde partijen die complementaire dienstverlening bieden, opereert rondom deze structuur. Men werkt in multidisciplinaire teams met expertise op velerlei terrein waaronder gezondheid, huisvesting, psychologische en ook financiële advisering. Er wordt gebruik gemaakt van wat men noemt een *geïntegreerde holistische benadering*, gemodelleerd op de methodologie van case management en 'one stop shop'.²⁴

24 OECD Employment Outlook 2013.

Information on AIAS

AIAS is an institute for multidisciplinary research and teaching at the University of Amsterdam. Founded in 1998, it brings together the University's expertise in labour studies.

AIAS *research* focuses on the analysis of labour markets, social security incomes, institutions and governance. It combines various approaches from sociology, law, economics, medical sciences and political sciences. Our research programmes include studies on employment relations, labour market issues, inequality, institutions and the welfare state. Many studies take an international comparative perspective and are conducted in co-operation with academic partners in other countries.

AIAS offers tailor-made in-company *courses* in the field of HRM, Inequality and solidarity, labour market development, labour relations etc.

AIAS and its staff contribute to *society* on many subjects, for different audiences and in varying formats (articles, books, reports, interviews, presentations etc.) Next to this 'Working Papers' Series, we also have the 'Industrial Relations in the Netherlands' Series and the 'GINI Discussion Paper' Series which also addresses a great variety of topics.

Annually AIAS organizes conferences about ongoing research and current trends.

Furthermore several (lunch) seminars and workshops take place during the year, offering interesting opportunities for the exchange and deliberation of research on labour issues between researchers from all over the world. AIAS has a major collection of academic socio-economic data in the field of labour relations, labour organizations, employment and working conditions in the Netherlands and abroad.

See for more information our website www.uva-aias.net

University of Amsterdam Amsterdam Institute for Advanced labour Studies

Postal address

PO Box 94025
1090 GA Amsterdam
The Netherlands

Visiting address

Roetersstraat 31
1018 WB Amsterdam
The Netherlands

 +31 20 525 4199
 +31 20 525 4301
 aias@uva.nl
 www.uva-aias.net

