



Besluit UWV Onderzoekssubsidie 2017 'Financiële problematiek en een arbeidsbeperking'

Het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen,

Gelet op de Beleidsregels UWV Onderzoekssubsidies 2013;

Besluit:

Artikel 1

1. UWV stelt als subsidiethema vast: Financiële problematiek en een arbeidsbeperking zoals nader uitgewerkt in de bijlage bij dit besluit.
2. Maximaal 2 subsidieaanvragen worden gehonoreerd.
3. Het budget voor het in het eerste lid genoemde thema bedraagt in totaal maximaal € 160.000,-.
4. Verleende subsidie zal ten laste komen van het Arbeidsongeschiktheidsfonds.

Artikel 2

Beknpte subsidieaanvragen kunnen van dinsdag 21 maart 2017 tot uiterlijk dinsdag 11 april 2017, 12.00 uur worden ingediend. Aangevulde aanvragen kunnen van maandag 8 mei 2017 tot uiterlijk maandag 29 mei 2017, 17.00 uur worden ingediend.

Artikel 3

De eisen die UWV stelt aan de subsidieaanvragen en de wijze waarop UWV de subsidieaanvragen beoordeelt zijn beschreven in de 'Beleidsregels UWV Onderzoekssubsidies 2013' (Stct 2013 – nr. 29611, 24 oktober 2013) en in de startnotitie die beschikbaar wordt gesteld via UWV Marktplaats.

Artikel 4

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst.

Artikel 5

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit UWV Onderzoekssubsidie 2017 'Financiële problematiek en een arbeidsbeperking'.

Dit besluit wordt met de toelichting en de bijlage in de Staatscourant geplaatst.

Amsterdam, 10 maart 2017

*B.J. Bruins
Voorzitter Raad van bestuur*



TOELICHTING

De inschrijving kan plaatsvinden via een beknopte aanvraag via UWV Marktplaats. Alle aanvragen verlopen bij voorkeur via UWV Marktplaats, zie: www.uwv.nl/uwvmarktplaats. In geval van positieve beoordeling van de beknopte aanvraag vindt een uitnodiging plaats voor het aanvullen van de subsidieaanvraag. Als UWV akkoord is met de aangevulde aanvraag, wordt subsidie toegekend.



BIJLAGE: THEMABESLUIT SUBSIDIETHEMA 2017 – FINANCIËLE PROBLEMATIEK EN EEN ARBEIDSBEPERKING

Aanleiding en context van het subsidiethema

Gemeenten, werkgevers en UWV staan voor een grote uitdaging mensen met een beperking aan het werk te krijgen en/of te houden. Van mensen met een (structurele) arbeidsbeperking is bekend dat zij minder snel aan het werk komen en blijven dan mensen zonder arbeidsbeperking. Daarnaast is er voor gemeenten, werkgevers en UWV ook een uitdaging wanneer mensen te maken hebben met financiële problematiek. Ook van deze groep mensen is bekend dat ze minder snel aan het werk komen. Het belang van een goede aanpak van deze beide problematieken is dus evident. De combinatie financiële problematiek en arbeidsbeperkingen maakt het voor gemeenten, werkgevers en UWV een extra uitdaging de juiste ondersteuning toe te kennen en toe te passen.

Sinds het uitbreken van de economische crisis in 2008 zijn armoede en schuldenproblematiek toegenomen en is ook de aandacht ervoor toegenomen. De overheid geeft veel geld uit aan het bestrijden van armoede en schulden (TK 34 300, nr. 47) en er is veel onderzoek naar deze problematiek, maar dat onderzoek richt zich tot nu toe vooral op de aanpak van armoede en het oplossen van schulden in algemene zin, en niet zozeer op de aanpak als er sprake is van een combinatie van financiële problemen en arbeidsbeperkingen. De groep mensen die te maken heeft met deze gecombineerde problematiek is sinds 2007 toegenomen; meer dan een kwart van de mensen met een chronische ziekte of beperking spreekt spaarmiddelen aan of maakt schulden, dit is vier keer hoger dan in de algemene bevolking¹. Onderzoek van UWV laat zien dat bijna 1 op de 10 mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering zelfs te maken heeft met zodanige schulden dat er beslag is gelegd op de uitkering².

Doelstelling van het subsidiethema

UWV stelt via deze oproep subsidie beschikbaar voor onderzoek naar de ondersteuningsbehoefte van mensen die te maken hebben met arbeidsbeperkingen en financiële problematiek om:

- zicht te krijgen op hoe mensen met deze gecombineerde problematiek zelf hun situatie beoordelen en wat er volgens hen nodig is aan ondersteuning (doel 1)
- zicht te krijgen hoe kennis die er is omtrent ondersteuning aan mensen met financiële problemen of mensen met een (structurele) arbeidsbeperking ook toepasbaar is wanneer deze problemen samen voorkomen (doel 2).
- inzicht te krijgen in hoe gemeenten de beschikbare kennis (kunnen) toepassen voor mensen die te maken hebben met de combinatie arbeidsbeperkingen en financiële problemen en welke verbeteringen hierin mogelijk zijn (doel 3).

Onderzoek en openstaande vragen

Onderzoek naar armoede en schulden

De afgelopen jaren is een aantal programma's gestart om onderzoek te doen naar armoede- en schuldenproblematiek en welke aanpak effectief is om armoede en schulden aan te pakken. Zonder volledig te zijn richten die programmalijnen zich grotendeels op:

1. Onderzoek naar de effectiviteit van de wetgeving: o.a. (vervolg)onderzoek evaluatie Wgs;
2. Onderzoek naar effectieve hulpverlening gericht op het verminderen van schulden en armoede: o.a. schuldhulpverlening en armoedebestrijding bij Vakkundig aan het Werk en actieprogramma Nationaal laboratorium Armoede en Schulden³;

3. Onderzoek bij UWV naar schulden ten behoeve van de integrale dienstverlening van UWV⁴;
Deze aandacht geeft weer dat armoede en schulden als een groot maatschappelijk probleem wordt ervaren. Uit het onderzoek komt ook een beeld naar voren dat al een en ander bekend is of onderzocht wordt, maar dat er op dit moment ook gaten zijn in kennis en onderzoek, met name als er sprake is van de combinatie (arbeids)beperkingen en financiële problemen.

Schulphulp loont, maar hoe?

Op basis van aannames over de werking van schuldhulpverlening bestaat het vermoeden dat

¹ Zie: Cozijnsen et al. (2015) Werk en Inkomen: kerngegevens & trends. Rapportage 2015. Utrecht, Nivel

² Zie: UKV 2015-1. Schuldenproblematiek onder uitkeringsgerechtigden

³ Zie: <http://www.zonmw.nl/nl/programmas/programma-detail/kennisontwikkeling-voor-gemeentelijke-uitvoeringspraktijk/algemeen/>

⁴ Zie: <http://www.uwv.nl/overuwv/kennis-cijfers-en-onderzoek/Kennisagenda.aspx>

investeren in schuldhulpverlening loont⁵. Tegelijkertijd is er echter nog weinig bekend over effectieve interventies en wat werkt bij schuldhulpverlening. Zo liet Movisie onlangs zien dat nog weinig interventies op het terrein van armoede en schulden goed beschreven zijn en dat er ook weinig bewezen effectieve aanpakken zijn op dit terrein⁶. Wel zijn recent enkele werkwijzers voor gemeenten verschenen⁷. Verder bleek uit een quickscan van UWV naar de combinatie van schuldhulpverlening en arbeidstoeleiding dat professionals in andere Europese landen vinden dat bij arbeidstoeleiding aandacht zou moeten zijn voor schulden en bij schuldhulpverlening ook aandacht voor arbeidstoeleiding. Hoewel in sommige van de onderzochte landen een min of meer gecombineerde aanpak van schulden en arbeidstoeleiding bestaat, is er weinig bekend over de effecten van de verschillende strategieën die zij gebruiken⁸. Het vermoeden bestaat dat meer integrale schuldhulpverlening loont omdat het andere maatschappelijke problemen als ‘moeilijk aan het werk komen’ en andere problemen als ‘verhoogde kwetsbaarheid, verminderde zelfredzaamheid’ kan verminderen of voorkomen.

Combinatie financiële en andere problemen maakt aanpak moeilijker

Bekend is dat mensen met financiële problemen vaak ook andere problemen hebben; er is vaak sprake van gecombineerde problematiek. Naast hun financiële problemen, hebben zij vaak moeite om te participeren in de maatschappij, en als zij zijn aangewezen op een uitkering vinden ze moeilijker werk. Een derde van de hulpvragers bij schuldhulpverlening heeft bijvoorbeeld ook psychosociale hulpverlening (NVVK 2015) en zoals hiervoor al opgemerkt, heeft ook een kwart van de mensen met arbeidsbeperkingen of chronische ziekten te maken met financiële problemen of schulden. Daarbij is een deel van deze mensen niet in staat of heeft grote moeite om zelf hun financiële administratie zorgvuldig en gestructureerd te voeren, bijvoorbeeld door deze combinatie van verschillende problemen. Ook hun sociale omgeving is hiervoor over het algemeen onvoldoende toegerust. De combinatie van verschillende problemen maakt het dus moeilijker om de financiële problemen aan te pakken.

Voldoende aandacht voor lage zelfredzaamheid?

Sinds 1 juli 2012 dragen gemeenten op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) de verantwoordelijkheid om burgers te voorzien van integrale schuldhulpverlening. Uit de evaluatie van deze wet bleek dat er een goede bodem is gelegd voor een kwalitatief goede gemeentelijke schuldhulpverlening. Tegelijkertijd constateren de onderzoekers dat er betere oplossingen gevonden moeten worden de komende jaren voor weinig zelfredzame mensen (bijvoorbeeld met LVB- en GGZ-problematiek) en laaggeletterden. ‘De mensen uit deze groepen hebben extra veel moeite om te voldoen aan voorwaarden die het regelen van schulden vraagt. Deze groepen vragen een specifieke en vaak langdurige aanpak, waarbij schuldregeling of een andere vorm van schuldhulpverlening gekoppeld moeten zijn aan andere zorg’⁹. Vermoedelijk is deze aandacht ook van belang voor mensen met arbeidsbeperkingen en schulden.

Schaarste van financiële problemen vermindert zelfredzaamheid

Bovendien blijkt bij veel mensen de zelfredzaamheid af te nemen bij financiële problemen door de stress en schaarste die zij ervaren. De theorie van de schaarste¹⁰ stelt dat geldgebrek in eerste instantie leidt tot alerter en efficiënter gedrag, maar in tweede instantie, wanneer het geldgebrek langer aanhoudt, versmalt tot een focus op acute kwesties voor deze mensen. Hierdoor krijgen zij een tunnelvisie op de acute problemen. Mensen zijn dan door de financiële problemen psychologisch te zwaar belast om zich te oriënteren op doelen en taken die wel belangrijk zijn op de langere termijn, maar in hun huidige situatie niet als urgent aanvoelen. Deze schaarste zou bijvoorbeeld een verklaring kunnen vormen voor het feit dat mensen met financiële problematiek minder goed hun verplichtingen aan UWV nakomen en minder snel aan het werk komen¹¹. Het hebben van schulden eist veel aandacht op en veroorzaakt stress en mogelijk angst. Dat belemmert de oriëntatie op werk. Wellicht om deze reden zoeken schuldenaren pas laat hulp¹². Als deze mensen in aanmerking komen voor een schuldhulpverleningstraject, dan starten zij dus niet of verminderd zelfredzaam hieraan.

⁵ Zie: M. Anderson, P. Calkoen, N. Jungmann, G. Kruis, R.C. van Geuns (2011) *Schuldhulpverlening loont. Een onderzoek naar de kosten en baten van schuldhulpverlening*. Amsterdam, Regioplan.

⁶ Zie: Movisie (2016). *Werk en inkomen: kennis en interventies geordend. Kennissynthese over methodisch werken, integraal werken en armoede en schulden*. Utrecht.

⁷ Bijvoorbeeld: N. Jungmann & P. Wesdorp (2016) *Werkwijzer 2: Gespreksvoering. Hoe activeer je mensen om met hun schulden aan de slag te gaan?* Utrecht: Hogeschool Utrecht

⁸ Zie: UWV Kennisverslag 2016-6.

⁹ Zie: Berenschot (2016). *Evaluatierapport Wet gemeentelijke schuldhulpverlening*. Den Haag.

¹⁰ Zie Mullainathan & Shafir

¹¹ Zie: UWV Kennisverslag 2015-1.

¹² Zie: UKV 2015-1. *Schuldenproblematiek onder uitkeringsgerechtigden*, p. 26

Extra schaarste bij gecombineerde problematiek?

Hoewel de mechanismen van schaarste vermoedelijk sterker spelen als er naast financiële problemen ook sprake is van arbeidsbeperkingen, is het tot nog toe niet onderzocht hoe deze psychologie van de schaarste werkt voor mensen met arbeidsbeperkingen en financiële problemen¹³. Hierop sluit het betoog aan van Jungmann et al. dat er nog weinig kennis is over zogenaamde 'crossover aspecten'¹⁴. Hiermee wordt bedoeld dat er wellicht zaken zijn die bijdragen aan meerdere problemen die nauw met elkaar samenhangen en ook in samenhang tot maatschappelijke kosten leiden. Zo zou uit een recente studie blijken dat lage zelfbeheersing een belangrijke voorspeller is voor zowel de kans op criminaliteit, financiële problemen en verslavingsproblematiek¹⁵.

Extra kwetsbaarheid?

Een dergelijke crossover zou bij de combinatie arbeidsbeperkingen en financiële problematiek ook kunnen spelen op het gebied van kwetsbaarheid. Onderzoek van UWV laat bijvoorbeeld de kwetsbaarheid van mensen met LVB-problematiek zien als het gaat om hun arbeidsparticipatie. Uit dit onderzoek blijkt dat tijdige signalering en ondersteuning, begeleiding op de werkvloer en blijvende aandacht voor sociale en werknemersvaardigheden een cruciale rol spelen in het aan het werk komen en blijven van deze doelgroep. Daarnaast blijkt uit hetzelfde onderzoek dat mensen met LVB-problematiek hun capaciteiten vaak overschatten en dat het van belang is dat ze leren wat hun mogelijkheden en onmogelijkheden zijn om teleurstellingen te vermijden¹⁶. Ook bij mensen met financiële problemen kan sprake zijn van zelfoverschatting: wanneer zij te lang wachten met het inschakelen van hulp en denken dat ze de problemen zelf wel kunnen oplossen. De vraag is dan ook in hoeverre een zelfde soort kwetsbaarheid speelt bij financiële problemen of arbeidsbeperkingen? En hoe zijn bovenstaande inzichten toepasbaar als er sprake is van de combinatie van deze problemen?

Niet volledig in beeld?

Daarnaast kunnen we constateren dat mensen met financiële problemen en/of arbeidsbeperkingen soms niet of onvoldoende bekend zijn met beschikbare regelingen en ondersteuningsmogelijkheden. Ook is bekend dat gemeenten de mensen die gebruik zouden kunnen maken van armoede- of schuldregelingen niet altijd volledig in beeld hebben. Het ontbreekt niet alleen aan kennis over de aard en omvang van deze groepen maar ook aan inzicht in hun ondersteuningsbehoeften. Daardoor kan de ondersteuning niet adequaat worden afgestemd op deze groepen of wordt aanwezige ondersteuning niet benut¹⁷. Dit roept vragen op als welke ondersteuningsbehoefte mensen met gecombineerde problemen zelf hebben, hoe gemeenten dit in beter in beeld zouden kunnen brengen en welke hierin nog mogelijk zijn.

Al met al kunnen we constateren dat er al het een en ander bekend is over de ondersteuning van mensen met een (structurele) arbeidsbeperking en mensen met problematische schulden, maar in hoeverre deze inzichten van toepassing zijn als er sprake is van gecombineerde problematiek of benut worden door gemeenten is niet bekend. Daarbij is ook niet bekend in hoeverre gemeenten inzicht hebben in de ondersteuningsbehoefte van deze doelgroep en welke verbeteringen hierin mogelijk zijn. Met dit subsidiethema wil UWV een bijdrage leveren aan de benutting van beschikbare kennis en een aantal hiaten van kennis opvullen.

De UWV onderzoekssubsidies zijn in zijn algemeenheid bedoeld voor de bevordering van werkbehoud, re-integratie of arbeidsparticipatie van personen met een langdurige ziekte of handicap¹⁸. Verbeteringen in de ondersteuning aan mensen met arbeidsbeperkingen en financiële problemen kunnen hier direct of indirect aan bijdragen. Met de onderzoekssubsidies wil UWV een stimulans geven aan ontwikkelingen op dit gebied.

Mogelijke vragen

Gezien de hierboven geschetste onderzoekshiaten zou onderzoek binnen dit subsidiethema zich kunnen richten op de beantwoording van één of meer van de volgende vragen:

¹³ Zie: Movisie (2016), p.47

¹⁴ Zie: Jungmann, N., Lems, E., Vogelpoel, F., Van Beek, G., & Wesdorp, P. (2014). *Onoplosbare schuldsituaties*. Utrecht: Hogeschool Utrecht.

¹⁵ Caspi & Moffit (2011). A gradient of childhood-self control predicts health, wealth, and public safety. *PNAS*, 108(7), 2693–2698. Aangehaald in Jungmann, N., Lems, E., Vogelpoel, F., Van Beek, G., & Wesdorp, P. (2014). *Onoplosbare schuldsituaties*. Utrecht: Hogeschool Utrecht.

¹⁶ Zie: UKV 2014-1. Arbeidsparticipatie van jongeren met een licht verstandelijke beperking is hard werken, p. 23

¹⁷ Zie: Movisie (2016), p.57

¹⁸ Zie de Beleidsregels UWV Onderzoekssubsidies 2013 voor een toelichting.

Perspectief van de doelgroep zelf

- In hoeverre weten mensen met arbeidsbeperkingen en financiële problemen de weg naar de gemeente te vinden voor begeleiding of ondersteuning?
- Waar hebben zij zelf behoefte aan?
- Wat is het beeld van de mensen zelf, hoe schatten zij hun eigen situatie in?
- Wat is hun zelfredzaamheid? En hoe schatten zij die in?
- Welke problemen vinden zij het moeilijkst, welke problemen willen zij het eerst aanpakken?

Perspectief van stakeholders

- In hoeverre hebben gemeenten, werkgevers en UWV zicht op mensen met arbeidsbeperkingen en financiële problemen?
- Hoe herkennen gemeenten, werkgevers en UWV financiële problemen bij mensen met arbeidsbeperkingen of arbeidsbeperkingen bij mensen met financiële problemen?
- In hoeverre bestaat er bij deze partijen behoefte aan meer zicht op de combinatie van arbeidsbeperkingen en financiële problemen?
- Hoe bepalen gemeenten of andere partijen aan welke ondersteuning mensen met financiële problemen en arbeidsbeperkingen behoefte hebben? (de ondersteuningsbehoefte van mensen)
- Van welke inzichten/kennis/instrumenten(bijv. screening) maken gemeenten of andere partijen gebruik om deze ondersteuningsbehoefte vast te stellen?
- Waar lopen gemeenten tegen aan in de hulpverlening aan deze groep? Welke oplossingen zijn er? Waar is behoefte aan?

Aanpak/ondersteuning van de problemen

- Waar is de ondersteuning op gericht? Zijn er verschillen tussen de groep met en zonder een arbeidsbeperking?
- Is er sprake van een gerichte of gestructureerde aanpak bij een combinatie van arbeidsbeperkingen en financiële problemen?
- Zijn er interventies beschikbaar? Waar maken gemeenten gebruik van?
- Hoe en in hoeverre wordt bij de aanpak rekening gehouden met lage zelfredzaamheid?
- In hoeverre verandert de zelfredzaamheid bij mensen met arbeidsbeperkingen en financiële problemen? Is het vergroten van de zelfredzaamheid onderdeel van de aanpak?
- Wordt er in de communicatie met de klant rekening gehouden met het zelfbeeld van de klant? En in hoeverre speelt het zelfbeeld een rol in de keuze van het type ondersteuning?

Hoe verder?

- Is er behoefte aan een specifieke aanpak voor cliënten met de gecombineerde problematiek? Waar zou een dergelijke aanpak aan moeten voldoen? Wat zijn voorwaarden om een dergelijke aanpak te laten slagen?
- Wat is er nodig om tot een gestructureerde aanpak te komen of om de dienstverlening aan mensen met arbeidsbeperkingen en financiële problemen te verbeteren?
- Welke stappen zijn nodig om deze aanpak te bevorderen en te verspreiden?

UWV nodigt aanvragers uit om bij de uitwerking van één of enkele van bovenstaande vragen ook aandacht te besteden aan:

- passende vormen van onderzoek (bijvoorbeeld hoe het perspectief van de LVB groep in het onderzoek te betrekken?)
- benutting en/of implementatie van de resultaten van het onderzoek.

UWV houdt nadrukkelijk de optie open om andere vragen dan bovenstaande voorbeelden mee te nemen in het onderzoeksvoorstel, mits deze passen in de hierboven genoemde doelstellingen van dit subsidiethema. Andere (innovatieve) kennisvragen worden beoordeeld in het kader van die doelstellingen.