

De oplossing bestaat niet, maar het kan wel beter

De laatste jaren is er steeds meer aandacht voor het verband tussen schulden van mensen en hun gedrag. Het oplossen van schulden vraagt grote inzet van schuldenaren. Wat gaat er mis en wat kunnen we doen om hen te ondersteunen?

Bijna één op de vijf Nederlandse huishoudens heeft problematische schulden of loopt het risico dat ze zulke schulden opbouwen. Mensen leggen een lange weg af voordat de schulden problematisch zijn. Pas vijf jaar na het ontstaan van de eerste schuld melden mensen zich bij schuldhulpverlening (Jungmann & Anderson, 2011). Schulden trekken een zware wissel op iemands dagelijks leven. Zo blijkt dat mensen met schulden vaak fysiek ongezonder zijn en minder tevreden zijn over hun eigen leven. Ook de maatschappelijke kosten zijn hoog, mede doordat mensen met schulden langer gebruik maken van uitkeringen en een beroep doen op maatschappelijke organisaties. Reden te meer om schuldenproblematiek als samenleving aan te pakken. Hoewel er veel initiatieven zijn om schuldenproblematiek aan te pakken, neemt het aantal schuldenaren nog niet sterk af. In dit artikel bespreek ik drie punten die daaraan bijdragen. Als eerste wordt er nog altijd te veel gedacht vanuit een rationeel mens, als tweede is er weinig samenhang in de huidige aanpakken en wordt er weinig geëvalueerd en tot slot 'de oplossing' bestaat niet.

De illusie van rationaliteit

Om uit de schulden te blijven moet je vaardig zijn en kennis hebben van alle regels. Dat klinkt veel simpeler dan het is. De hedendaagse maatschappij vraagt veel van mensen – van iedereen –, maar het meest van mensen in een kwetsbare positie. Zij kunnen zich geen fouten veroorloven. Dit geldt voor bijvoorbeeld de toeslagen, uitkeringen, maar ook voor het incassostelsel: uitgangspunt van het systeem is dat een aangegane schuld moet worden terugbetaald. In de huidige uitwerking ligt de nadruk daarbij erg op het boetedoen: het gaat ervanuit dat mensen eigenlijk niet willen betalen, maar dat ze door de boetes sneller in actie komen. Als je maar genoeg straft, dan gaan mensen wel betalen. Het gaat uit van een rationele gedachtegang. Onbedoelde effecten van deze aanpak zijn echter dat de bijkomende maatregelen kleine schulden snel doen oplopen en dat mensen die wel *willen* betalen maar niet *kunnen* betalen al snel nog dieper in de problemen komen.

In 2012 publiceerde lector Nadja Jungmann samen met enkele andere collega's Paritas Passé (de gelijkheid voorbij). Dit was het eerste rapport dat inging op de complexiteit van de beslagwetgeving en de nieuwe incassobevoegdheden die met name de overheid zichzelf had gegeven. Deze complexiteit zorgde ervoor dat mensen met financiële problemen niet ondersteund werden, maar verder in de problemen kwamen. Na dit rapport volgden meerdere studies die ingaan op de complexiteit van het Nederlandse systeem, in het bijzonder het incassosysteem, het sociale zekerheidsstelsel en de schuldhulpverlening (WRR 2017; RVS 2017; Van Zutphen e.a. 2016; Tiemeijer 2016). De conclusie was steeds vergelijkbaar: het incassostelsel is te complex en de Nederlandse overheid heeft te hoge verwachtingen van de (financiële) zelfredzaamheid van burgers. Burgers, ongeacht opleidingsniveau, handelen zelden rationeel. Bij financieel gedrag wordt vaak gedacht aan gedrag waaraan een bewuste afweging voorafgaat. Maar slechts een klein deel van ons gedrag berust op bewuste afwegingen. Onbewuste processen beïnvloeden ons handelen en met deze processen wordt geen rekening gehouden in beleid en uitvoering. Een voorbeeld daarvan is het effect van het hebben van schulden op het handelen van personen. Schulden leiden vaak tot stress, stress maakt dat mensen minder doordacht gaan handelen. Mensen worden in beslag genomen door hun schulden (Mullainathan & Shafir, 2013). Hun denken wordt als het ware gegijzeld door de directe nood van gebrek aan geld. Zij gaan zich focussen op dat directe gebrek en verliezen de langere termijn en andere zaken die aandacht vergen uit het oog. Van een afstand bezien maken zij minder doordachte keuzen. Keuzen die hen voor de wat langere termijn niet verder helpen. Het is een vorm van crisismanagement zonder echte oplossing. Vaak verergert het de problematiek. Deze psychologische processen maken enerzijds dat hulp noodzakelijk is en zijn anderzijds waarschijnlijk mede de reden

dat mensen juist geen hulp zoeken. Zij zijn tenslotte minder goed in staat om de gehele problematiek te overzien en hun hulpvraag te formuleren. Passief wachten tot iemand 'zelf hulp vraagt en daarmee aantoonbaar dat hij gemotiveerd is', is vanuit deze visie zeer onverstandig. Hulp zou juist actief moeten worden aangeboden.

Concluderend: Denken vanuit rationeel handelen levert weinig op, om schuldenproblematiek aan te pakken moet meer worden gekeken naar de keuzes die mensen maken en de achterliggende processen. Hoe meer je daarbij kunt aansluiten, hoe eerder mensen weer gaan bewegen. Vroegsignalering en outreachend werken zijn nodig om mensen te ondersteunen. Regelgeving kan vaak eenvoudiger, waardoor mensen minder fouten maken, daarnaast kan ook de uitvoering binnen het sociaal domein in veel gevallen eenvoudiger. Het is van belang om zorg te dragen voor 'stress-sensitieve dienstverlening'. Daarbij houd je rekening met de grote stress waarin mensen met schulden zich bevinden. Cliënten krijgen ondersteuning die eraan bijdraagt dat zij makkelijker in actie kunnen komen, maar ook ondersteuning die gericht is op zelfregulatie en het leren omgaan met stress. 'Stress-sensitieve dienstverlening' draait om de ondersteuning van de cliënten en kijkt dus *eerst* wat nodig is en begeleidt *daarna* naar financiële zelfredzaamheid – en niet andersom.

Weten wat werkt

Er is veel aandacht voor schuldenproblematiek en er worden veel nieuwe initiatieven ontplooid. Het ontbreekt vaak echter aan coördinatie en evaluatie. Met andere woorden, er wordt steeds geprobeerd het wiel opnieuw uit te vinden, zonder dat duidelijk wordt wat werkt. Er wordt in Nederland nauwelijks onderzoek gedaan naar de effectiviteit van schuldpreventieprojecten en -interventies. Zelfs over het bereik van de activiteiten is weinig informatie voorhanden. Als we willen voorkomen dat mensen in problematische schulden belanden, dan moeten we weten wat effectieve interventies zijn en inzetten op de doorontwikkeling daarvan.

Uit internationaal wetenschappelijk onderzoek is gebleken dat interventies in het buitenland gericht op het bevorderen van financieel gezond gedrag weinig opleveren (Willis (2008; 2011), Miller, Reichelstein, Salas & Zia, 2014; Fernandes, Lynch & Netemeyer, 2014). Toch zijn er ook aanwijzingen dat interventies succesvol kunnen zijn. Dat vraagt wel dat doel en opzet helder zijn, er aandacht is voor werkzame elementen en dat de interventies niet alleen inzetten op het vergroten van kennis. De conclusie dat het geen of weinig zin heeft om interventies in te zetten om financieel gedrag duurzaam te verbeteren is dan ook te kort door de bocht. In Nederland is er te weinig onderzoek voorhanden. Daar waar de interventies lijken op de internationaal geëvalueerde interventies kunnen we alleen de hypothese uitspreken dat ze vermoedelijk weinig bijdragen. Belangrijkste zorg is dat er een te grote nadruk ligt op kennisoverdracht en er (veel) te weinig aandacht voor het vergroten van competenties, motivatie en geloof in eigen kunnen is. Interventies worden vaak onzorgvuldig opgezet en uitgevoerd en zeker in Nederland zelden geëvalueerd.

Concluderend: Als de wens om het financiële gedrag van de Nederlander te beïnvloeden serieus is, dan zijn er volop mogelijkheden om interventies anders in te richten en, door ze in een evaluatiecyclus te brengen, echt effectief te maken (Jungmann & Madern, 2016). Daarvoor is onder andere coördinatie nodig en uitwisseling tussen projecten. Maar ook nadenken over de opzet van interventieprojecten: waarom zou juist die aanpak werken?

Tot slot: er is niet 1 oplossing

Schulden gaan niet opgelost worden door één interventie of door een enkele verandering in beleid. 'De oplossing' bestaat niet. Als de oprechte wens bestaat schulden aan te pakken dan vraagt dat onder andere aandacht voor psychologische processen in beleid en uitvoering, eenvoudige regelgeving rondom uitkeringen en toeslagen, een ander incassostelsel, andere inrichting van de interventies. Dat kan niet worden gedaan door een enkele partij. Schuldpreventie en vroegsignalering is een gedeelde verantwoordelijkheid. Sinds de invoering van de Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening in 2012 is schuldpreventie weliswaar een van de taken van de gemeente, maar

de verantwoordelijkheid bij de gemeente neerleggen is veel te beperkt. Schuldpreventie is ook een verantwoordelijkheid van de rijksoverheid, maatschappelijke organisaties en zeker ook crediteuren. Crediteuren zijn betrokken bij het ontstaan van financiële problemen en naast de schuldenaar een van de eersten die de achterstanden kunnen vaststellen. Als de wens is om schulden te voorkomen of om schulden onnodig te laten oplopen dan is samenwerking essentieel en dient er te worden gekeken welke problemen er getackeld moeten worden. Zoeken naar de oplossing, gaat geen verlossing brengen.

Literatuur

- Fernandes, D., Lynch, J. G. J. & Netemeyer, R. G. (2014). Financial Literacy, Financial Education, and Downstream Financial Behaviors. *Management Science*, 60(8), pp. 1861–1883.
<http://doi.org/http://dx.doi.org/10.1287/mnsc.2013.1849>
- Jungmann, N., & Anderson, M. (2011). *Vroegsignalering moet en kan! Een onderzoek naar de toegevoegde waarde van een Landelijk Informatiesysteem Schulden*. Nederhorst den Berg: Social Force
- Jungmann, N., Moerman, A.J., Schruer, H.D.L.M., & Berg, I. van den (2012). *Paritas passé. Debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden*. Den Haag: KBvG.
- Jungmann, N., & Madern, T. (2016). *Duurzame verbetering van gezond financieel gedrag. Droom of werkelijkheid?*. Working Paper WRR nr. 23. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid.
- Miller, M., Reichelstein, J., Salas, C. & Zia, B. (2014). *Can You Help Someone Become Financially Capable? A Meta-Analysis of the Literature. Policy Research Working Paper*. Washington, D.C. Retrieved from <http://wbro.oxfordjournals.org/cgi/doi/10.1093/wbro/lkv009>
- Mullainathan, S., & Shafir, E. (2013). *Schaarste. Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen*. Amsterdam: Maven Publishing B.V.
- Raad voor Volksgezondheid en Samenleving. (2017). *Eenvoud loont. Oplossingen om schulden te voorkomen*. Den Haag: RVS.
- Tiemeijer, W. (2016). *Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: WRR.
- Willis, L. E. (2008). *Evidence and Ideology in Assessing the Effectiveness of Financial Literacy Education* (No. 197). Retrieved from http://scholarship.law.upenn.edu/faculty_scholarship/197
- Willis, L. E. (2011). The financial education fallacy. *American Economic Review*, 101(3), pp. 429-434.
<http://doi.org/10.1257/aer.101.3.429>
- Zutphen, R.F.B. van, Tuzgöl-Broekhoven, A.J.H., Berg, W.C.P. van den, Govers, E.J.E. & Hanse, D.J. (2016) *Burgerperspectief op schuldhulpverlening. Een onderzoek naar de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening*. Den Haag: De Nationale Ombudsman.