

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

Eigen schuld?

*Een gedragswetenschappelijk
perspectief op problematische schulden*

Will Tiemeijer

7

Amsterdam
University
Press

8

Eigen schuld?

De serie 'Verkenningen' omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen en naar zijn oordeel van zodanige kwaliteit en betekenis zijn dat publicatie gewenst is. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Buitenhof 34
Postbus 20004
2500 EA Den Haag
Telefoon 070-356 46 00
Email info@wrr.nl
Website www.wrr.nl

Eigen schuld?

EEN GEDRAGSWETENSCHAPPELIJK
PERSPECTIEF OP PROBLEMATISCHE
SCHULDEN

Will Tiemeijer

Rapporten aan de Regering vanaf nr. 68 zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Amsterdam University Press (www.aup.nl).
Alle *Rapporten aan de Regering* en publicaties in de reeksen *Verkenningen*, *Working Papers* en *Policy Briefs* zijn beschikbaar via www.wrr.nl.

Vormgeving binnenwerk: Textcetera, Den Haag
Figuren en tabellen: Textcetera, Den Haag
Foto cover: ANP
Foto geldloket Amersfoort: Cees Wouda

ISBN 9789462984233
e-ISBN 9789048534821 (pdf)
NUR 759 / 775

© WRR/Amsterdam University Press, Den Haag/Amsterdam 2016

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veeleelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j^o het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

INHOUD

Samenvatting	7
Ten geleide	11
1 Inleiding	13
2 Feiten en cijfers	19
2.1 Hoeveel mensen zitten in financiële problemen?	19
2.2 Waarom komt iemand in financiële problemen?	22
2.3 Conclusie	24
3 Een moeilijke opgave	27
3.1 Complexiteit	27
3.2 Van kwaad tot erger: onder de beslagvrije voet	31
3.3 Schuldhulpverlening	35
3.4 Conclusie	37
4 De psychologie van financieel gedrag en schulden	41
4.1 Persoonlijkheid	41
4.2 Overtuigingen	47
4.3 Belasting en stress	49
4.4 Conclusie	52
5 Voorkomen van problematische schulden	59
5.1 Strategie 1: financiële educatie en training	59
5.2 Strategie 2: vroegsignalering	60
5.3 Conclusie	63
6 Drie beleidsrichtingen	67
6.1 Eigen schuld...?	67
6.2 Verdisconteren van het ‘menselijk tekort’	69
6.3 Slimmer inrichten van financiële keuzes	70
6.4 Eerder contact	73
6.5 Zoveel mogelijk vooraf toetsen op afloscapaciteit	75
6.6 Papier versus praktijk	77

Literatuur	81
Bijlage I Geraadpleegde personen	87
Bijlage II Verantwoording survey	89

SAMENVATTING

Steeds meer mensen hebben problematische schulden. Het probleem komt in alle lagen van de bevolking voor. Bovendien gebeurt het geregeld dat mensen als gevolg van hun schulden onder het bestaansminimum komen.

In deze Verkenning wordt de schuldenproblematiek bekeken vanuit een gedragswetenschappelijk perspectief. Centraal staat de vraag welke rol niet-cognitieve mentale kenmerken en vermogens spelen in deze problematiek en wat derhalve geschikte beleidsrichtingen zijn om problematische schulden tegen te gaan. Kort samengevat is onze conclusie dat de overheid te hoge verwachtingen heeft van de financiële zelfredzaamheid van burgers. Voor veel mensen zijn de regels te ingewikkeld, en bovendien wordt te weinig rekening gehouden met de psychologie van mensen.

DE OPGAVE

Voor nogal wat burgers is financiële zelfredzaamheid niet eenvoudig. Zij moeten hun weg zien te vinden in diverse inkomens- en ondersteuningsregelingen. Als er serieuze schulden ontstaan, neemt de complexiteit bovendien exponentieel toe. Er kan een ware *run* op de schuldenaar ontstaan, waarbij elke schuldeiser voor zich probeert zoveel mogelijk geld terug te halen, daarbij soms ontoelaatbare druk uitoefent, en niet zelden de incasso-activiteiten van de ander doorkruist. Dat vergt veel van schuldenaren. Niet alleen moeten ze in staat zijn alle relevante informatie te begrijpen en overzicht te houden, ook wordt een groot beroep gedaan op hun alertheid, zelfcontrole en stressbestendigheid. Lang niet iedereen is daartoe altijd voldoende in staat. Dat is één van de redenen waarom geregeld mensen onder de beslagvrije voet geraten.

NON-COGNITIEVE FACTOREN

Niet alleen cognitieve capaciteiten zijn van belang voor financiële zelfredzaamheid, ook persoonlijkheid speelt een belangrijke rol, zo blijkt uit deze Verkenning. Zowel de wetenschappelijke literatuur als eigen WRR-onderzoek laten zien dat mensen met een vermijdend karakter en mensen met weinig zelfcontrole groter kans lopen op financiële problemen. Ze zijn eerder geneigd problemen te ontkennen, teveel uit te geven en niet op tijd maatregelen te nemen. Deze persoonlijkheidskenmerken zijn voor een deel erfelijk bepaald. Sommige mensen hebben dus ‘van nature’ meer kans op financiële problemen dan anderen.

Ook blijkt uit onderzoek dat stress en armoede een negatieve invloed hebben. Als gevolg van stress en armoede denken mensen minder lang over beslissingen na, laten zij zich sterker leiden door de acute problemen van het moment, en neemt hun zelfcontrole af. Problematische schulden zijn natuurlijk bij uitstek een

bron van stress. Dus juist op het moment dat het extra belangrijk is geen domme dingen te doen, gaan psychologische mechanismen spelen die het moeilijker maken verstandige financiële besluiten te nemen en de lange termijn voor ogen te houden. Zo kan een neerwaartse spiraal ontstaan.

EIGEN SCHULD?

Dit alles roept de vraag op of problematische schulden ook altijd geheel ‘eigen schuld’ zijn. Volgens deze Verkenning moet ‘eigen verantwoordelijkheid’ het uitgangspunt blijven. Wel moeten we in ons oordeel meewegen dat het burgers soms erg moeilijk wordt gemaakt om die verantwoordelijkheid ook waar te maken, dat niet iedereen in gelijke mate beschikt over de daartoe vereiste mentale kenmerken en vermogens, en dat psychologische mechanismen de zaken nog eens kunnen bemoeilijken.

FINANCIËLE EDUCATIE

Het is zeer de vraag of men de financiële zelfredzaamheid van volwassenen kan vergroten door middel van financiële educatie. Hiernaar is nog weinig gedegen onderzoek gedaan, maar het onderzoek dat er is, wijst uit dat educatie die zich beperkt tot overdracht van informatie en kennis vrijwel geen effect heeft. Mogelijk heeft financiële educatie wél effect als daarin ook aandacht wordt besteed aan non-cognitieve factoren zoals motivatie en geloof in eigen kunnen. Dit zou nader onderzocht moeten worden.

BELEIDSRICHTINGEN

In deze Verkenning pleiten we voor een beter ontwerp van regels en instituties – een ontwerp dat minder is gebaseerd op hoe mensen zich *zouden moeten* gedragen en meer op hoe zij zich *feitelijk* gedragen. Momenteel kunnen ook mensen die goedwillend zijn lelijk in financiële problemen komen als ze even niet opletten, niet op tijd aan de bel trekken, niet alle regelingen kennen en begrijpen, of door alle stress moeite hebben helder te blijven denken en gecontroleerd te handelen. Een slim ontwerp van regels en instituties houdt meer rekening met dit ‘menselijk tekort’. We schetsen hiertoe drie beleidsrichtingen:

- probeer allereerst te voorkomen dat mensen nodeloos in financiële problemen komen door keuzes zo in te richten dat mensen relatief makkelijk zullen uitkomen bij de optie die voor hun financiële situatie waarschijnlijk het beste is. Dat kan bijvoorbeeld door het aanbieden van goede *default*-opties bij financiële keuzes;
- als mensen toch problematische schulden (dreigen te) ontwikkelen, zorg dan dat sneller dan nu het geval is contact wordt gelegd tussen schuldenaar en hulpverlener. Dat kan door de drempel voor schuldhulpverlening te verlagen en door meer werk te maken van vroegsignalering;

- mochten mensen hun schulden aan de overheid niet meer afbetalen, zet de bijzondere bevoegdheden van de overheid dan zoveel mogelijk pas in *nadat* is vastgesteld dat de betreffende schuldenaren ook beschikken over voldoende afloscapaciteit. Anders kan het gevolg zijn dat schuldenaren onder het bestaansminimum uitkomen, en daardoor welhaast gedwongen zijn om nieuwe schulden te maken.

TEN GELEIDE

De afgelopen jaren zijn steeds meer Nederlanders in problematische schulden gekomen. Op het eerste gezicht wekt dat enige verbazing. Ons land kent vele inkomensregelingen voor mensen die het niet breed hebben, en voor wie in de schulden zit, zijn er diverse vormen van hulp, ondersteuning en bescherming. Iedereen behoudt altijd recht op het financiële minimum dat nodig is om te leven, wat er ook gebeurt. Bovendien, voor mensen die hun schulden echt niet meer kunnen afbetalen, bestaat de mogelijkheid van schuldsanering. Wie een sanerings-traject met succes doorloopt, kan daarna met een schone lei opnieuw beginnen. Kortom, in Nederland lijken de zaken goed geregeld. Niemand hoeft door het ijs te zakken.

En toch gebeurt dat maar al te vaak. Anno 2016 hebben meer dan een half miljoen huishoudens zoveel schulden dat zij die redelijkerwijs niet meer kunnen aflossen, en geregeld houden schuldenaren minder dan het financiële bestaansminimum over. Hoe is dat mogelijk? Waarom werkt het systeem voor deze mensen niet? In deze Verkenning wordt de schuldenproblematiek bekeken vanuit een gedragswetenschappelijk perspectief. Op de komende pagina's zal blijken dat wanneer men deze bril opzet, duidelijker wordt waarom papier en praktijk soms zover uiteenlopen.

Deze Verkenning is opgesteld door dr. Will Tiemeijer, senior onderzoeker bij de WRR, en maakt onderdeel uit van het project Maatschappelijke Scheidslijnen, waaraan ook prof.dr. Mark Bovens, drs. Anne-Greet Keizer en Vivian van Wingerden deelnemen. Vele mensen hebben een bijdrage geleverd aan deze Verkenning. In bijlage I worden zij genoemd. Ik ben hen allen zeer erkentelijk voor hun medewerking. Twee mensen in het bijzonder wil ik danken voor hun hulp bij hoofdstuk 4, te weten prof.dr. Jaap Denissen en prof.dr. Denise de Ridder.

Prof. dr. J. A. Knottnerus
Voorzitter WRR

1 INLEIDING

Politiek en samenleving maken zich steeds meer zorgen over mensen met problematische schulden. Daar zijn goede redenen voor. Het aantal huishoudens met problematische schulden ligt inmiddels ruim boven de half miljoen, en het komt geregeld voor dat mensen als gevolg van hun schulden onder het bestaansminimum uitkomen. Problematische schulden zijn niet alleen voor de mensen zelf een bron van ellende, zij leiden ook tot hoge maatschappelijke kosten in de vorm van verloren afschrijvingen, hulpverlening, verzuim- en ziektekosten, verloren arbeidsuren, uitkeringen en huisuitzettingen.¹

Waardoor ontstaan problematische schulden? In deze Verkenning zullen we betogen dat het probleem deels wordt veroorzaakt doordat de overheid te hoge verwachtingen heeft van de financiële zelfredzaamheid van mensen. Samenleving en regelgeving hebben zich zo ontwikkeld dat financiële zelfredzaamheid voor nogal wat burgers een hele opgave is geworden. Er bestaat een afstand tussen wat op dit gebied van hen wordt verwacht en wat zij feitelijk aankunnen. Wanneer er flinke betalingsproblemen ontstaan, treedt bovendien een soort schaarbeweging op waardoor die afstand nog groter wordt. Aan de ene kant wordt de opgave tot zelfredzaamheid nog moeilijker, want bij groei van het aantal betaal-achterstanden neemt de complexiteit van de situatie exponentieel toe. Er ontstaat een ware *run* van schuldeisers op de schuldenaar, waarbij elke schuldeiser voor zich probeert zoveel mogelijk geld terug te halen, daarbij soms ontoelaatbare druk uitoefent, en niet zelden de incasso-activiteiten van de ander doorkruist. Aan de andere kant kan, als gevolg van deze situatie, het vermogen tot rationeel en gecontroleerd handelen worden aangetast. Door de onvoorspelbaarheid en stress van de situatie kost het schuldenaren steeds meer moeite om nog weloverwogen keuzes te maken. Niet zelden zijn financieel paniekvoetbal, contraproductieve beslissingen of algehele passiviteit het resultaat. Dus juist wanneer het voor schuldenaren het hardste nodig is hun hoofd erbij te houden, lukt hen dat steeds minder. Daardoor escaleert de zaak alleen maar verder.

De oplossing voor het probleem ligt deels in een beter ontwerp van regels en instituties – een ontwerp dat minder is gebaseerd op hoe mensen zich *zouden moeten* gedragen en meer op hoe zij zich *feitelijk* gedragen. De impliciete veronderstelling achter de huidige regels lijkt te zijn dat iedereen altijd netjes zijn post bijhoudt en begrijpt, reageert op aanmaningen, tijdig verzoekt om eventuele betaalregelingen en, mocht er toch iets mis gaan, de juiste wegen weet te bewandelen om de fouten te herstellen. De praktijk is echter dat lang niet iedereen dat kan en doet. In sommige gevallen komt dat doordat mensen hun best niet doen en weigeren hun verantwoordelijkheid te nemen. Maar in andere gevallen komt het doordat de zaken, mede door het overheidsbeleid zelf, gewoon te ingewikkeld zijn geworden.

Ook mensen die goedwillend zijn en verantwoordelijkheid tonen, kunnen lelijk in financiële problemen raken als ze even niet opletten, niet alle regelingen kennen en doorgronden, een fout maken of tijdelijk zwichten voor de groeiende druk. Een slim ontwerp van regels en instituties houdt rekening met dit ‘menselijk tekort’. Een slim systeem ontslaat mensen niet van hun eigen verantwoordelijkheid en neemt ook niet het stuur van hen over, maar zorgt wel voor voldoende kreukelzones en vangrails, zodat niet elke fout meteen noodlottig afloopt.

Gedragwetenschappelijk perspectief

In deze publicatie zullen we dit uitwerken. Zoals de ondertitel al aangeeft, kijken we daarbij vanuit een gedragswetenschappelijk perspectief. Centraal staan de *mentale* kenmerken van individuele mensen. Daarbij leggen we vooral de nadruk op *non-cognitieve* vermogens. Dat is niet omdat cognitieve vermogens niet van belang zouden zijn. Voldoende kunnen lezen, schrijven en rekenen zijn essentieel voor financiële zelfredzaamheid. Tot op heden bestaat echter minder aandacht voor het belang van *non-cognitieve* factoren. Het gaat dan om zaken als persoonlijkheid, zelfvertrouwen en de effecten van stress. In deze publicatie zullen we uitgebreid ingaan op de wetenschappelijke kennis hierover. Het zal blijken dat deze kennis relevant is voor zowel de vraag in hoeverre schulden ‘eigen schuld’ zijn als voor de vraag wat te doen aan problematische schulden. In het kort luidt de *vraagstelling* dus als volgt:

- Welke rol spelen niet-cognitieve mentale kenmerken en vermogens bij het ontstaan, verergeren en oplossen van problematische schulden?
- Wat zijn dus geschikte beleidsrichtingen om problematische schulden tegen te gaan?

Overigens willen we met deze focus op de mentale vermogens zeker niet suggereren dat schulden enkel en alleen het gevolg zijn van individuele kenmerken en keuzes. Omstandigheden kunnen een grote rol spelen. Ten eerste financieel-economische factoren. Zoals in het volgende hoofdstuk zal blijken, komen problematische schulden weliswaar voor in alle lagen van de bevolking, maar betreft het toch relatief vaak huishoudens met weinig inkomen. Die hebben nu eenmaal minder reserves. Ook blijkt er een duidelijke samenhang met de crisis van 2008, die voor nogal wat mensen tot een flinke inkomensterugval leidde. Ten tweede kunnen sociaal-culturele factoren een rol spelen. In de hedendaagse samenleving bestaat een zekere druk tot aanschaf van goederen die status verlenen of anderszins wenselijk zijn voor sociale acceptatie. Niet iedereen kan die zomaar uit eigen zak betalen. Sommige zaken, zoals een eigen huis of een opleiding, zijn ook nauwelijks te bemachtigen zonder te lenen. Kortom, het zou onterecht zijn om financiële narigheid bij voorbaat volledig te wijten aan individuele kenmerken en vermogens.

Dat gezegd hebbende, zullen we in deze Verkenning wel de focus leggen bij deze individuele factoren. Ook bij vergelijkbare sociale en economische omstandigheden blijkt namelijk dat de één wel in financiële problemen komt en de ander niet. De vraag is wat hierin de rol is van individuele mentale kenmerken en vermogens.

Problematische schulden

We spreken steeds van ‘problematische schulden’ en niet enkel van ‘schulden’. Daarvoor is een duidelijke reden. Schulden zijn namelijk niet per definitie slecht of verkeerd. Veel mensen staan in de eerste helft van hun leven voor een aantal grote uitgaven – een studie, een auto of een huis - die ze best kunnen betalen als ze daarvoor hun latere inkomen zouden kunnen aanwenden. Lenen is dan een logische strategie. Ook is er geen principieel bezwaar tegen leningen voor zaken die misschien niet strikt noodzakelijk zijn maar wel bijdragen aan de kwaliteit van leven, zeg bepaalde hobby’s of mooie spullen. Zolang men maar zijn betalingsverplichtingen nakomt, is er niets aan de hand. Het gaat dus niet om het voorkomen van schulden als zodanig, het gaat om het voorkomen van *problematische* schulden. In de literatuur wordt dat begrip vaak geoperationaliseerd als een zodanige achterstand in betalingsverplichtingen dat iemand, uitgaande van zijn of haar afloscapaciteit, deze redelijkerwijs niet binnen drie jaar kan inlopen.²

De vraag is natuurlijk waar ‘gewone’ schulden overgaan in ‘problematische’ schulden. De grens tussen beide valt niet scherp te trekken. Eén van de verraderlijke aspecten van schulden is nu juist dat als iemand even minder alert is of wordt geconfronteerd met een onverwachte tegenvaller in het leven, een hanteerbare schuldenlast zomaar opeens kan uitgroeien tot een levensgroot financieel probleem. Waar die grens ligt, verschilt bovendien van persoon tot persoon. De één is beter in staat om zijn financiën in de hand te houden dan de ander, en kan dus een grotere schuldenlast dragen dan de ander.

Opbouw van deze Verkenning

Kort samengevat is het verhaal van deze Verkenning als volgt. In *hoofdstuk 2* geven we allereerst de relevante feiten en cijfers. Die laten zien dat de afgelopen jaren het aantal mensen met (risico op) problematische schulden gestaag is toegenomen. Hoewel de lagere sociaaleconomische klassen nog steeds sterk zijn vertegenwoordigd in de statistieken, komt het probleem inmiddels in alle lagen van de bevolking voor. Financiële problemen zijn dus niet alleen maar het resultaat van weinig cognitieve vermogens of een laag inkomen.

In de volgende twee hoofdstukken schetsen we beide poten van de eerder genoemde ‘schaar’, de afstand tussen enerzijds de feitelijke financiële opgaven waarmee mensen worden geconfronteerd en anderzijds de mentale kenmerken, vermogens en mechanismen die hier van belang zijn. In *hoofdstuk 3* zal duidelijk

worden dat het dagelijkse financiële huishouden niet voor iedereen zo eenvoudig is. Bovendien kan bij betalingsachterstanden een complexe situatie ontstaan die een groot beroep doet op de mentale vermogens van mensen. Niet alleen moet men in staat zijn alle relevante informatie te begrijpen en verwerken, ook wordt een flink beroep gedaan op alertheid, zelfcontrole en stressbestendigheid. In *hoofdstuk 4* zal blijken dat non-cognitieve kenmerken een belangrijke rol spelen bij de vraag in hoeverre iemand de financiële opgaven des levens aankan. Van belang is ondermeer in hoeverre iemand een vermijdend karakter heeft, in hoeverre iemand in staat is tot zelfcontrole, en in hoeverre iemand gelooft in eigen kunnen. Voorts blijkt dat het vermogen tot rationeel en gecontroleerd handelen afneemt onder invloed van overbelasting en stress.

Voordat hieruit conclusies worden getrokken, komen in *hoofdstuk 5* twee vormen van preventie van problematische schulden aan de orde, namelijk financiële educatie en vroegsignalering. Over de effecten van financiële educatie blijkt nog weinig bekend. De resultaten die wel beschikbaar zijn, geven echter geen reden om veel heil te verwachten van hulp die is gebaseerd op alleen informatie-overdracht. Ook over de effecten van vroegsignalering – het actief benaderen van schuldenaren die zich (nog) niet uit eigen beweging bij de schuldhulpverlening melden – is nog weinig bekend. Op voorhand zijn er echter goede argumenten om hiervan positieve resultaten te verwachten.

Tenslotte wordt in *hoofdstuk 6* de balans opgemaakt. De eerste conclusie luidt dat iedereen zelf verantwoordelijk is voor zijn financiën, maar er wel goede redenen kunnen zijn waarom mensen daartoe soms (tijdelijk) minder goed in staat zijn. Een hard oordeel over mensen bij wie het mis gaat is dus niet altijd terecht. De tweede conclusie is dat bij het ontwerp van beleid en instituties er mee rekening moet worden gehouden dat mensen niet altijd zo alert en gedisciplineerd zijn als beleidsmakers nogal eens lijken te veronderstellen, en niet altijd uit eigen beweging onmiddellijk in actie komen zodra er iets mis gaat. Daartoe schetsen we drie beleidsrichtingen:

- probeer allereerst te voorkomen dat mensen nodeloos in financiële problemen komen, vooral door keuzes zo in te richten dat mensen relatief makkelijk zullen uitkomen bij de optie die voor hun financiële situatie waarschijnlijk het beste is;
- als mensen toch in problematische schulden (dreigen te) komen, zorg dan ervoor dat sneller dan nu het geval is contact wordt gelegd tussen schuldenaar en hulpverlener;
- mochten mensen hun schulden aan de overheid niet meer afbetalen, zet de bijzondere bevoegdheden van de overheid dan zoveel mogelijk pas in *nadat* is vastgesteld dat de betreffende schuldenaren ook beschikken over voldoende afloscapaciteit.

Verantwoording

De inhoud van deze publicatie is gebaseerd op een variëteit aan bronnen:

- een twintigtal deskundigen zijn geraadpleegd, zoals budgetcoaches, schuldhulpverleners en gespecialiseerde onderzoekers. Hun namen worden genoemd in bijlage I. Ook is er gesproken met enkele schuldenaren. Omwille van de privacy worden hun namen echter niet in de bijlage genoemd;
- de relevante (wetenschappelijke) literatuur is bestudeerd. Inmiddels is er een behoorlijke stapel Nederlandse onderzoeken en rapporten beschikbaar;
- de WRR heeft eigen kwantitatief onderzoek gedaan naar het verband tussen niet-cognitieve mentale kenmerken en financiële problematiek. De belangrijkste resultaten daarvan worden gepresenteerd in hoofdstuk 4;
- de WRR heeft ten behoeve van deze Verkenning een literatuurstudie laten verrichten naar de effecten van financiële educatie. Deze studie werd verricht door Nadja Jungmann en Tamara Madern, en is te vinden op de WRR-website.

NOTEN

- 1 Het is moeilijk de totale kosten precies te bepalen. In publicaties van de afgelopen jaren wordt vaak gesteld dat problematische schulden de maatschappij ongeveer een ton per huishouden zouden kosten. Dit bedrag is gebaseerd op een berekening van onderzoeksbureau APE voor het ministerie van SZW, waaruit blijkt dat elk huishouden met (risico op) problematische schulden de samenleving over een periode van tien jaar ongeveer € 100.000,- zou kosten (Ministerie van SZW, 2011).
- 2 Er zijn verschillende definities in omloop. De NVVK hanteert in haar gedragscode een vrij algemene definitie. Van problematische schulden is sprake in “de situatie waarin van een natuurlijke persoon redelijkerwijs is te voorzien dat hij niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden, of waarin hij heeft opgehouden te betalen”. Onderzoekers zijn vaak wat preciezer. Volgens Panteia (2015a) is sprake van problematische schulden indien het bedrag dat in 36 maanden kan worden afgelost op de schulden lager is dan de totale schuldenlast. Hierbij is:
 - de totale schuldenlast gelijk aan de som van de geëiste maandelijkse aflossingen op schulden en betalingsachterstanden;
 - de afloscapaciteit gelijk aan het bedrag dat maandelijks overblijft van het inkomen, na betaling van de noodzakelijke kosten van levensonderhoud en vaste lasten.

2 FEITEN EN CIJFERS

We beginnen met de belangrijkste feiten en cijfers. Daaruit blijkt dat het aantal mensen met financiële problemen de afgelopen jaren gestaag is toegenomen, maar de groei sinds kort wel afvlakt. Als het gaat om de vraag waarom iemand in financiële problemen terecht komt, geldt dat een ongeluk vrijwel nooit alleen komt. Vaak is er sprake van een combinatie van factoren.

2.1 HOEVEEL MENSEN ZITTEN IN FINANCIËLE PROBLEMEN?

Het meest recente overzicht van cijfers is het rapport ‘Huishoudens in de rode cijfers 2015’ van onderzoeksbureau Panteia. Volgens dit rapport hebben ongeveer 650.000 huishoudens problematische schulden, en lopen nog eens ongeveer 735.000 huishoudens risico daarop.¹ Deze cijfers zijn niet spijkerhard maar schattingen op basis van grootschalige enquêtes. Er bestaat namelijk geen databank van mensen met (risico op) problematische schulden. Verreweg de meeste van hen proberen zelf hun problemen op te lossen, en melden zich dus niet bij de formele hulporganisaties.

Voor zover er trendgegevens beschikbaar zijn, blijkt daaruit dat sinds de crisis van 2008 het aantal mensen met betalingsachterstanden ieder jaar is toegenomen, maar de stijging nu afvlakt. Zo constateert het Bureau Krediet Registratie (BKR) dat in de tweede helft van 2015 voor het eerst het aantal consumenten met betalingsachterstanden op leningen niet meer stijgt maar stabiel is gebleven op driekwart miljoen. Tevens is eind 2015 voor het eerst in tien jaar tijd het aantal mensen met een betalingsprobleem op de hypotheek gedaald.

Financiële problemen komen relatief vaak voor bij mensen met weinig opleiding, weinig inkomen en een huurwoning, maar beperken zich zeker niet tot die groepen, zo blijkt uit tabel 1 (zie volgende pagina). Hierin staan enkele achtergrondkenmerken van de groep met problematische schulden.²

Tabel 1 Achtergrondkenmerken bij problematische schulden³

Opleidingsniveau	
t/m VMBO	55%
HAVO, VWO, MBO	29%
HBO, WO	16%
Totaal	100%
Netto maandinkomen	
≤ 1.000	11%
1.000 - 2.000	49%
2.000 - 3.000	32%
≥ 3.000	8%
Totaal	100%
Soort woning	
Koopwoning	42%
Huurwoning	58%
Totaal	100%

Bron: Panteia 2015a

Tabel 2 Percentage huishoudens met achterstallige rekeningen in de afgelopen 12 maanden naar type rekening

Type achterstallige rekening	Aandeel in totaal aantal huishoudens (%)				
	2008	2009	2010	2011	2014
Ziektekostenverzekering	3,6	2,5	3,1	5,4	8,7
Elektriciteit, water of gas	3,1	1,7	3,3	4,3	5,4
Hypotheek of huur	2,9	2,6	3,1	4,5	6,0
Telefoonrekening	2,7	1,5	2,4	3,4	4,3
Leningen of op afbetaling kopen (achterstand in aflossing/rentebetaling/betaling)	1,5	0,9	1,7	2,9	4,4
Inboedel- of WA-verzekering	1,0	0,3	0,4	1,5	2,8
Terugbetalingen aan de belastingdienst	n.v.t.	1,8	4,2	5,6	9,1
Alimentatie	n.v.t.	0,1	0,1	0,7	0,9
Overige rekeningen, zoals schoolgeld, belastingen of abonnementen	3,0	1,0	1,8	3,6	4,6
Totaal (= minimaal één achterstallige rekening)	8,3	6,8	10,0	13,6	17,9
Geen achterstallige rekening	91,7	93,2	90,0	86,4	82,1
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

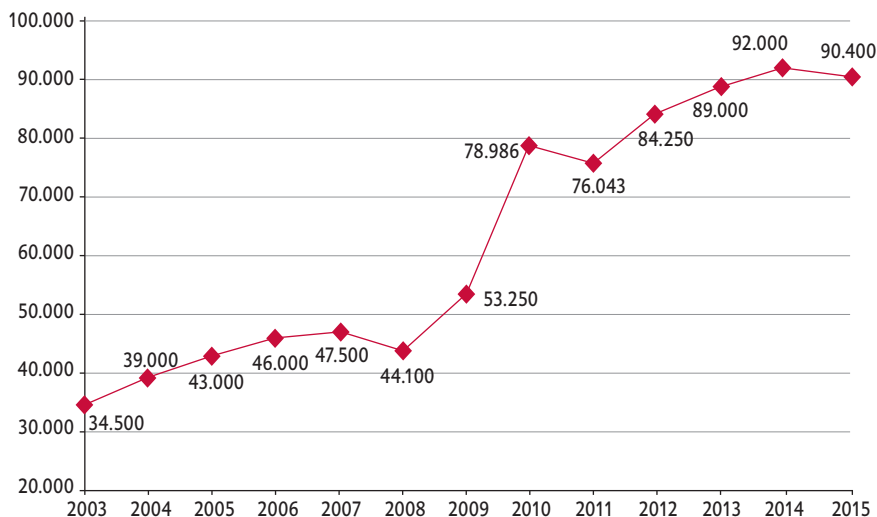
Bron: Panteia 2014a

De grootste schuldeiser van Nederland is de overheid in haar diverse hoedanigheden. Uit tabel 2 blijkt dat ruim negen procent van alle huishoudens achterloopt met zijn betalingen aan de Belastingdienst, en dat bijna negen procent achterloopt met betaling van zijn ziektekostenverzekering. (Zorgverzekeraars zijn weliswaar geen overheidsinstellingen, maar als iemand meer dan zes maanden achterloopt, wordt de premieheffing overgedragen aan het Zorginstituut Nederland, en dat is wél een overheidsinstelling.)

Meer aanvragen schuldhulpverlening

Een minderheid van de mensen met financiële problemen meldt zich bij de schuldhulpverlening. In onderstaande figuur staat hoeveel mensen zich met een verzoek om hulpverlening meldden bij een lid van de NVVK, de brancheorganisatie voor dienstverlening op het gebied van schuldhulpverlening.⁴ De trend van de afgelopen tien jaar was dus onmiskenbaar een stijging. De gemiddelde schuld van de mensen die zich aanmelden bedraagt inmiddels € 42.900,-.

Figuur 1 **Aanvragen schuldhulpverlening geregistreerd bij de nvvk**



Bron: NVVK jaarverslagen

2.2 WAAROM KOMT IEMAND IN FINANCIËLE PROBLEMEN?

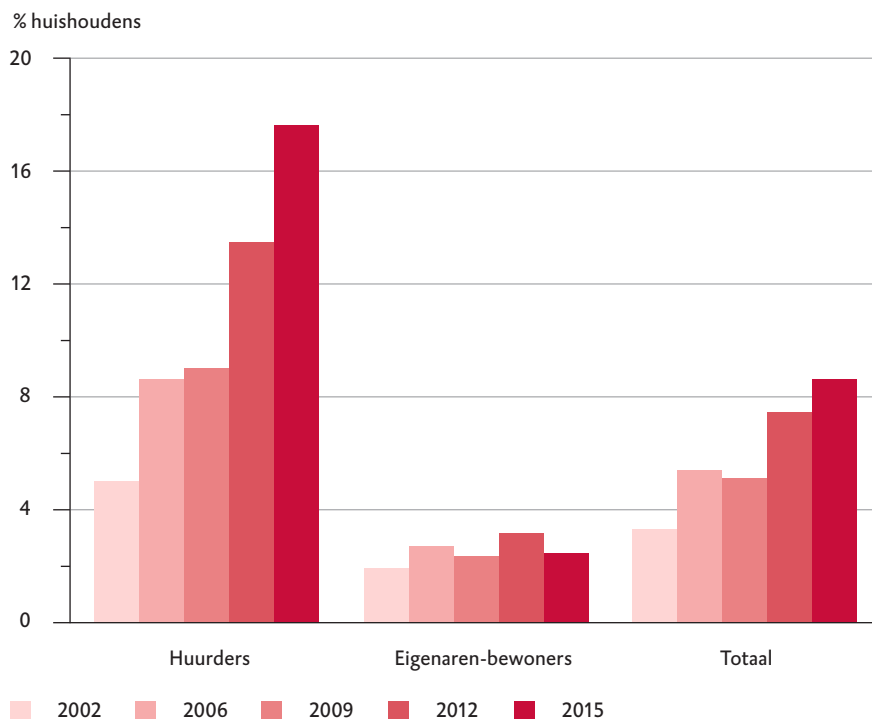
Panteia (2009) onderscheidt op basis van interviews met schuldenaren drie typen van oorzaken voor (risico op) problematische schulden:⁵

- Terugval in inkomen. Mensen ervaren een flinke daling in financiële middelen als gevolg van een ernstige ziekte of arbeidsongeschiktheid, ontslag, een scheiding of tegenvallende inkomsten uit eigen onderneming door te weinig opdrachten. Huishoudens die geen buffer hebben aangelegd of niet hiertegen verzekerd zijn, kunnen hierdoor vrij snel in problemen komen.
- Gebrekkig financieel beheer. Mensen overschatten de mogelijkheden van hun inkomen en geven te makkelijk geld uit zonder rekening te houden met vaste lasten of periodieke uitgaven. Ze hebben geen overzicht over hun financiën en zijn slordig, laten rekeningen te lang liggen of raken die kwijt, of maken geen gebruik van de financiële regelingen waarop ze recht hebben. Vaak is men ook erg gericht op de korte termijn of neemt men teveel financiële risico's.
- Te hoge levensstandaard. Mensen leven boven hun stand, bijvoorbeeld met een duur huis, veel vakanties of een kostbare hobby, maar kunnen of willen geen concessies doen. Verhuizen is bijvoorbeeld niet mogelijk, of ze willen het niet met minder doen, of ze hechten aan een bepaalde maatschappelijke status. Ook doet men soms grote aankopen die men 'noodzakelijk' acht, bijvoorbeeld een nieuwe auto, zonder rekening te houden met de eigen financiële situatie.

Schulden ontstaan echter zelden door slechts één van deze oorzaken. Het is bijna altijd een combinatie van factoren. Het begint bijvoorbeeld met een onverwachte terugval in inkomen, die vervolgens kan leiden tot problematische schulden als men niet in staat is tot het financiële beheer dat de nieuwe, veel krupper financiële situatie vereist, of als men gewoon niet in staat of bereid is de tering naar de nering te zetten. Ook de 'fase' van de schulden speelt een rol. Het gebeurt regelmatig dat mensen in het begin nog erg hun best doen om de financiën goed te beheren, maar naarmate de tegenslagen en problemen zich hoger opstapelen, zij het overzicht verliezen en de moed opgeven.

Minder financiële rek

In de afgelopen jaren lijkt de ruimte die mensen hebben om te bezuinigen op hun uitgaven afgenomen. Volgens het SCP zijn tussen 2002 en 2012 de netto woonlasten van lager- en middelbaar opgeleiden sneller gestegen dan hun inkomen (SCP 2015: 365). Het PBL (2016) constateert dan ook dat een toenemend aantal huurders in geldnood verkeert. In 2015 had 18 procent van alle huurders onvoldoende inkomen voor de betaling van de huur en de meest noodzakelijke uitgaven voor het levensonderhoud (zie figuur 2).

Figuur 2 Aantal huishoudens met betaalrisico naar eigendom

Bron: PBL 2016

Anno 2015 werden, blijkens onderzoek van het Nibud, te hoge vaste lasten dan ook het meest genoemd als reden voor het ontstaan van achterstanden. Drie jaar eerder werd een nonchalante omgang met geld nog het meest genoemd als reden (zie tabel 3). Toen hadden mensen dus meer ruimte om uit de problemen te komen door beter financieel beheer. Tegenwoordig gebeurt vaker dat het geld er gewoon niet is.

Tabel 3 Top 5 oorzaken achterstanden

2012	2015
Nonchalance, geld was er wel (34%)	Te hoge vaste lasten (27%)
Inkomen is gedaald (25%)	Inkomen is gedaald (26%)
Terugbetalen belasting/toeslagen (21%)	Hoge zorgkosten (22%)
Te hoge vaste lasten (15%)	Nonchalance, geld was er wel (21%)
Slecht bijhouden administratie (14)	Terugbetalen belasting/toeslagen (19%)

Bron: Nibud 2015

2.3 CONCLUSIE

In de ontwikkeling van de schuldenproblematiek klinkt uiteraard de economische crisis door. Nu de crisis steeds meer tot het verleden lijkt te behoren, druppelen de eerste berichten binnen over een einde aan de groei van schulden. Dat is goed nieuws.

Daarmee is echter allerminst gezegd dat er ‘dus’ niet langer een probleem is. Ten eerste blijft het harde feit staan dat meer dan een half miljoen huishoudens redelijkerwijs zijn schulden niet kan afbetalen. Ten tweede komt er vroeg of laat natuurlijk weer een nieuwe crisis. Het zou wel zo prettig zijn als dan niet opnieuw het aantal mensen met problematische schulden omhoog schiet. In de loop van 2016 zal de WRR een rapport uitbrengen waarin wordt beargumenteerd dat de samenleving te afhankelijk is geworden van de financiële sector. Deze sector heeft bovendien een zekere intrinsieke instabiliteit waardoor een volgende crisis nooit valt uit te sluiten. Het is daarom verstandig nu te investeren in maatregelen en voorzieningen die burgers beter weerbaar maken tegen financiële tegenvallers.

Regels: ‘the basics’

Als iemand eenmaal in de schulden zit, wat zijn dan de regels, rechten en plichten waarmee hij te maken krijgt? In de volgende hoofdstukken komt dat nog uitgebreid aan de orde. Hieronder staan alvast de ‘basics’.

Incassobureaus en deurwaarders

Wanneer iemand zijn rekeningen niet betaalt, kan hij te maken krijgen met incassobureaus of deurwaarders. Tussen beide bestaat een belangrijk verschil. Een incassobureau mag alleen aanmaningen sturen en daarbij incassokosten in rekening brengen. Maar als dat geen effect heeft, kan het bureau verder weinig, en zal het de rechter moeten vragen om toestemming om een deurwaarder in te schakelen. Die kan vervolgens beslag leggen op iemands inkomen, uitkering of spullen om de rekeningen alsnog betaald te krijgen. Een incassobureau mag dat allemaal niet.

Beslagvrije voet

Ook voor deurwaarders geldt echter een beperking. Om te voorkomen dat mensen door een beslag zo weinig geld overhouden dat ze niet meer kunnen leven, is er wettelijk een minimum vastgelegd waar niemand onder mag komen, de zogenaamde beslagvrije voet. Een deurwaarder mag nooit zoveel geld bij iemand weghalen dat hij daardoor minder overhoudt dan de beslagvrije voet. Hoe hoog de beslagvrije voet is, hangt af van de leefsituatie van de schuldenaar. Uitgangspunt is een bedrag ter hoogte van 90 procent van de bijstand. Vervolgens kan dat bedrag

eventueel worden verhoogd met opslagen voor huur, zorg en kinderen.⁶ Voordat een deurwaarder beslag kan leggen, moet hij dus informatie opvragen over de leefsituatie en financiën van de schuldenaar, zodat hij kan uitrekenen wat in zijn geval de correcte beslagvrije voet is.

Beslagverbod op toeslagen

Een andere beperking is dat alleen woningverhuurders, zorgverzekeraars of kinderdagverblijven beslag mogen laten leggen op huurtoeslag, zorgtoeslag respectievelijk kinderopvangtoeslag. Mensen ontvangen die toeslagen immers niet voor niets. Ze zouden vrijwel zeker in betalingsproblemen komen als ook andere schuldeisers, bijvoorbeeld telecombedrijven of banken, beslag zouden mogen leggen op deze toeslagen.

Bijzondere bevoegdheden overheid

Voor de overheid gelden een aantal belangrijke uitzonderingen op de bovenstaande regels. De drie belangrijkste zijn deze:

- *Bronheffing zorgpremie.* Het Zorginstituut Nederland mag bij mensen die meer dan zes maanden achterlopen in de betaling van hun zorgpremie, een bedrag ter hoogte van 125 procent van de gemiddelde nominale zorgpremie rechtstreeks verhalen op hun inkomen;
- *Automatische verrekening.* De Belastingdienst mag zonodig een belastingsschuld verrekenen met een lopende belastingteruggave, en een schuld wegens teveel uitgekeerde toeslagen verrekenen met nog lopende toeslagen;
- *Overheidsvordering.* Overheidsinstanties mogen bij belasting- en toeslagschulden tot maximaal € 1000,- zonodig het verschuldigde bedrag rechtstreeks van iemands bankrekening afschrijven.

In deze drie gevallen hebben deze overheidsinstanties *geen* gerechtelijk vonnis nodig en hoeven zij ook *niet* vooraf rekening te houden met de beslagvrije voet.

NOTEN

- 1 Een huishouden loopt volgens dit onderzoek risico op problematische schulden als er tijdens of in de twaalf maanden voorafgaand aan het moment van onderzoek sprake is van ten minste één van de volgende indicatoren:
 - Meer dan drie soorten achterstallige rekeningen hebben vanwege financiële redenen, en/of:
 - Een of meer achterstallige rekeningen hebben vanwege financiële redenen in de categorieën hypotheek, huur, elektriciteit, gas of water, ziektekostenverzekering, bij de afbetaling van leningen en afbetalingsregelingen, en/of:
 - De (totale) omvang van de achterstallige rekening(en) bedraagt meer dan 500 euro en/of:
 - Minstens vijf keer per jaar rood staan voor een gemiddeld bedrag van 500 euro en/of:
 - Een creditcardschuld hebben van meer dan 500 euro.
- 2 Ook in onderzoeken naar hoe makkelijk of moeilijk mensen het vinden om rond te komen, blijkt dat bepaalde groepen, zoals mensen met weinig inkomen of een uitkering, weliswaar relatief vaak moeite hebben om rond te komen, maar beperkt het probleem zich niet alleen tot die groep (CBS 2015a, Nibud 2015).
- 3 De tabel geeft de cijfers voor wat Panteia aanduidt als groep 3. Dat zijn mensen die wel problematische schulden hebben, maar niet deelnemen aan een minnelijke regeling of een WSNP-traject. Huishoudens die wel daaraan deelnemen, zijn in deze cijfers niet meegenomen.
- 4 In werkelijkheid zal de stijging overigens iets minder steil zijn geweest dan in deze grafiek, omdat een deel van de stijging voor rekening komt van het langzaam groeiend aantal leden van de NVVK.
- 5 In 2012 en 2015 heeft Panteia opnieuw schuldenaren geïnterviewd. Daaruit komt globaal hetzelfde beeld van oorzaken.
- 6 In sommige gevallen wordt de beslagvrije voet lager vastgesteld, namelijk bij 'notoire wantbetalers'. Daar geldt niet 90 procent van de bijstand als uitgangspunt, maar 81 procent.

3 EEN MOELIJKE OPGAVE

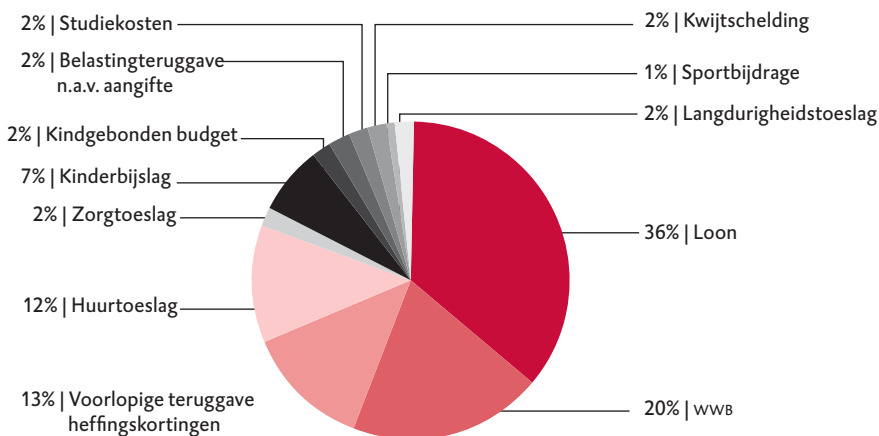
Waarom komen sommige mensen wél in de financiële problemen en andere niet? Bijna iedereen heeft op één of andere manier de gevolgen ondervonden van de crisis, en er zijn vele mensen die één of meer keer in hun leven een inkomensterugval meemaken. Toch weten de meeste mensen zich uiteindelijk wel te redden. Waarom gaat het bij anderen dan toch mis?

De stelling van deze publicatie is dat de oorzaak vooral moet worden gezocht in het verschil tussen wat financiële zelfredzaamheid van mensen vraagt en wat zij aan mentale kenmerken en vermogens in huis hebben. Vooral als een schulden-situatie escaleert kan de afstand tussen beide groot worden. In dit hoofdstuk zullen we schetsen hoe ingewikkeld en onbeheersbaar de situatie kan worden voor mensen met problematische schulden. Iemand moet van goede huize komen wil hij de situatie dan nog de baas kunnen blijven. In het volgende hoofdstuk gaan we in op de andere kant, te weten de mentale kenmerken en vermogens van mensen.

3.1 COMPLEXITEIT

Het financiële leven is gemakkelijk voor mensen met een goed inkomen en zonder problematische schulden. Maandelijks komt op vaste data het salaris binnen, veel betalingen verlopen automatisch zonder te worden geweigerd, en mocht er eens een financiële tegenvaller zijn, dan is er meestal genoeg spaargeld om die op te vangen. Voor hen is geld geen dagelijkse zorg. De financiële arbeid beperkt zich tot zo nu en dan een zondagmiddag de papieren op orde brengen en eens per jaar de belasting (laten) doen.

Dat ligt heel anders voor mensen met weinig inkomsten. Ook als zij geen schulden hebben, kan het op orde houden van de financiën een hele klus zijn. Volgens de Nationale Ombudsman kon anno 2013 de samenstelling van het budget van een alleenstaande ouder met twee kinderen (9 en 16 jaar) er uitzien zoals weergegeven in figuur 3 (zie volgende pagina). Deze ouder ontvangt twaalf inkomens-elementen, afkomstig van acht instanties. Daarvoor moeten achttien (digitale) formulieren per jaar worden ingevuld en ontvangt het gezin tachtig betalingen per jaar.

Figuur 3 Mogelijke samenstelling budget alleenstaande moeder met twee kinderen

Overgenomen uit: Nationale Ombudsman 2013

Ook onderzoeksbureau Deloitte (2014) komt tot forse aantallen. Het telde in het voorjaar 2014 in totaal 27 verschillende inkomensregelingen waarop een huishouden in potentie aanspraak kan maken. Bij de berekening van waarop iemand volgens die regelingen recht heeft, worden in totaal zeven verschillende definities voor inkomen en vermogen gehanteerd. Zo moet de burger onderscheid weten te maken tussen inkomensbegrippen als verzamelinkomen, toetsingsinkomen, besteedbaar inkomen en netto-inkomen. Het aanvragen vergt ook nogal eens flinke administratieve rompslomp. Wie in aanmerking wil komen voor bijvoorbeeld kwijtschelding van gemeentelijke belastingen moet daarvoor soms wel 15 bewijsstukken overleggen.¹ Wat het ook niet altijd overzichtelijker maakt, is dat de regels nogal eens veranderen. Zo is per 1 januari 2015 een aantal regelingen voor mensen met kinderen samengevoegd dan wel afgeschaft.²

Het is niet makkelijk al die inkomensbronnen goed te beheren, zeker niet voor iemand met beperkte mentale capaciteiten. Het is dan ook niet verwonderlijk dat lang niet iedereen gebruik maakt van alle inkomensvoorzieningen waarop hij recht heeft. Het SCP (2007) en het SEO (2010) geven de volgende percentages voor niet-gebruik.³

Tabel 4 Niet-gebruik inkomensvoorzieningen onder rechthebbenden

	SCP	SEO
Zorgtoeslag	-	17%
Huursubsidie/huurtoeslag	27%	17%
Langdurigheidstoeslag	54%	60%
Tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten	37%	-
Kwijtschelding gemeentelijke heffingen	45%	-
Aanvullende bijstand	68%	-

Bron: SCP (2007), SEO (2010)

De redenen voor niet-gebruik zijn divers. Soms komt het door onbekendheid c.q. gebrekkige kennis, in andere gevallen is sprake van een bewuste keus. Bij kleine bedragen of een regeling die men slechts korte tijd denkt nodig te hebben, hebben mensen niet altijd zin in alle administratieve rompslomp. Daarnaast maken sommige mensen geen gebruik van bepaalde regelingen omdat ze bang zijn dat als ze per ongeluk een verkeerde inschatting van hun inkomen geven, ze later worden verrast met een groot bedrag dat ze moeten terugbetalen.

Betalingsachterstanden en incasso

Een krap budget betekent natuurlijk nog niet dat men ook in financiële problemen komt, maar maakt de kans daarop wel groter. In 2014 rapporteerde 16 procent van alle huishoudens het (zeer) moeilijk te vinden financieel rond te komen, en gaf 38 procent aan financiële beperkingen te kennen. Zij hadden bijvoorbeeld onvoldoende geld voor het doen van onverwachte noodzakelijke uitgaven, voor jaarlijks een week op vakantie gaan, of het te eten vragen van familie of kennissen (CBS 2015a). Als iemand er zo krap bijzit, kunnen makkelijk betalingsachterstanden ontstaan. In 2015 had ongeveer driekwart miljoen van de huishoudens in het afgelopen jaar betalingsachterstanden op meer dan één gebied, en was bij ongeveer 225.000 van hen zelfs sprake van achterstanden op vijf of meer gebieden (Panteia 2015a).

Wie zijn rekeningen niet betaalt, kan post of bezoek van incassobureaus verwachten. Die maken de problemen van schuldenaren niet zelden nog groter, want niet elk bureau gaat even subtiel te werk. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) concludeert dat incassobureaus “geregeld ontoelaatbare druk uitoefenen” om rekeningen betaald te krijgen (ACM 2015:11). Ze dreigen bijvoorbeeld met maatregelen waartoe zij de wettelijke bevoegdheid niet hebben, zoals dagvaarding, gedwongen verkoop, ontruiming of beslaglegging. Ook worden consumenten soms uitgescholden en bang gemaakt, of nemen incassobureaus contact met hen op via sociale netwerken, de werkgever of de uitkeringsinstantie. Voorts zijn er bureaus

die veelvuldig sms-berichten versturen, herhaaldelijk (geautomatiseerde) telefoontjes plegen en stellig beweren dat consumenten de proceskosten zullen moeten betalen.⁴

Deze druk heeft geregeld resultaat, want de meeste mensen weten niet goed wat een incassobureau wel en niet mag. Ze weten bijvoorbeeld niet dat een incassobureau nooit beslag mag leggen en dat er grenzen zijn aan de incassokosten die ze in rekening mogen brengen. De ACM verwacht dan ook dat consumenten slecht in staat zijn om onterechte vorderingen en onterechte kosten te herkennen en daarop actie te ondernemen. Al met al concludeert de ACM “dat er voldoende aanwijzingen zijn dat consumenten financieel gedupeerd raken en emotionele stress ondergaan in incassotrajecten. Zowel door misleiding als door agressieve bejegening van incassobureaus” (ACM 2015: 15).

Overheid

Onder de schuldeisers bevinden zich vaak overheidsinstanties, zoals de Belastingdienst, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) of het Zorginstituut Nederland. Maar ook al zijn zij allen onderdeel van de overheid, dat betekent niet dat zij ook dezelfde regels en procedures hanteren, integendeel. Elke overheidsinstantie kent zijn eigen regiem (zie kader). Tussen de verschillende overheidsinstellingen is er ook nauwelijks afstemming, zodat zij elkaar soms behoorlijk in de weg zitten. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat de acceptgiro voor betaling van een CJIB-boete onverwacht door de bank wordt geweigerd omdat een ander overheidsonderdeel net een dag daarvoor via een overheidsvordering de bankrekening van de schuldenaar heeft leeg gehaald. Dat is extra vervelend omdat het CJIB vervolgens bij een aanmaning meteen een fikse boete voor te laat betalen in rekening brengt.⁵

Drie voorbeelden van invorderingsregimes

De Belastingdienst stuurt eerst aanmaningen en biedt de mogelijkheid tot uitstel van betaling of een betalingsregeling. Voor mensen op het sociaal minimum is in bepaalde gevallen ook kwijtschelding mogelijk. Als iemand geen gebruik maakt van deze mogelijkheden en ook na een dwangbevel niet betaalt, staan de Belastingdienst diverse mogelijkheden ter beschikking. Zij kan voor schulden van maximaal € 1000,- automatisch geld van iemands bankrekening afschrijven, en zij kan (een deel van) het loon of de uitkering vorderen bij iemands werkgever of de uitkeringsinstantie.

Voorts mag de Belastingdienst nog openstaande belastingschulden zonodig verrekenen met een lopende belastingteruggave, en nog openstaande schulden voor teruggevorderde toeslagen verrekenen met lopende toeslagen.

Het CJIB kent voor verkeersovertredingen een streng boeteregime. Wie een boete niet op tijd betaalt, krijgt een aanmaning met een verhoging van vijftig procent, en als hij die ook niet betaalt, vier weken later een tweede aanmaning voor een bedrag dat drie keer zo hoog is als de oorspronkelijke boete. (Tot voor kort kende het CJIB niet de mogelijkheid van een betalingsregeling, maar sinds 1 juli 2015 is dat in bepaalde gevallen wel mogelijk).

Als iemand ook na de tweede aanmaning niet betaalt, kan het CJIB de boete afschrijven van de bankrekening. Als dat niet lukt, zal het CJIB een deurwaarder inschakelen om beslag te leggen op het inkomen, bankrekening of inboedel. Als ook dat geen succes heeft, gaat het dossier terug naar het CJIB. Dat kan dan nog kiezen uit een aantal dwangmiddelen. Eén daarvan is gijzeling van de schuldenaar voor maximaal één week per boete – waarna overigens nog steeds de schuld moet worden betaald.

Het UWV is verplicht om teveel betaalde uitkeringen terug te vorderen. Als iemand die niet terugbetaalt, kan het UWV de schuld verrekenen met nog te ontvangen uitkeringen, en ook met een eventueel later te verstrekken bijstandsuitkering. Daarbij moet het UWV rekening houden met de beslagvrije voet. Na een dwangbevel kan het UWV ook beslag leggen op loon of uitkering. Wie van het UWV een uitkering ontvangt, moet tijdig en correct alle informatie doorgeven die van invloed kan zijn op zijn uitkering. Voldoet een uitkeringsgerechtigde niet aan deze zogenaamde inlichtingenplicht en wordt daardoor ten onrechte te veel uitgekeerd, dan legt UWV een boete op. Bij de hoogte van de boete houdt het UWV rekening met de verwijtbaarheid, de ernst van de overtreding en met de financiële situatie van de uitkeringsgerechtigde.

Sinds 1 juli 2015 moeten uitkeringsgerechtigden maandelijks opgeven welke inkomsten zij hebben gehad naast hun uitkering. Als later (op basis van gegevens van de Belastingdienst) blijkt dat iemand hierbij een fout heeft gemaakt, verrekent het UWV dit met de volgende betaling in plaats van hiervoor een boete op te leggen.

Wat het ook niet eenvoudiger maakt, is de systematiek van toeslagen. Deze worden in eerste instantie als voorschot verstrekt. Pas veel later wordt de definitieve hoogte daarvan bepaald, waarna eventueel teveel ontvangen toeslag moet worden terugbetaald. Zeker voor mensen met weinig inkomsten kan dat een probleem zijn. “Wie kan zich niet de familiedrama’s voorstellen in huishoudens waar grote bedragen aan voorschotten moeten worden teruggevorderd?” zo vraagt staatssecretaris Wiebes retorisch.⁶

3.2 VAN KWAAD TOT ERGER: ONDER DE BESLAGVRIJE VOET

Wat begint als een enkele betalingsachterstand kan dus – soms haast onopgemerkt – uitgroeien tot een behoorlijk lastige situatie. Maar dit is pas het begin. De situatie kan nog veel ingewikkelder worden, namelijk als mensen door hun financiële problemen onder het bestaansminimum komen. In theorie is dat onmogelijk want er is een wettelijke beslagvrije voet, dat wil zeggen, een financieel minimum waarop

geen enkele schuldeiser beslag mag leggen. De praktijk is echter anders. Het komt regelmatig voor dat door loonbeslagen, overheidsvorderingen of automatische verrekening mensen veel minder overhouden dan de beslagvrije voet.⁷ En omdat mensen toch ergens van moeten leven, zijn ze dan welhaast gedwongen om nog meer schulden te maken. In deze paragraaf staan de belangrijkste redenen waarom iemand onder het financieel minimum kan uitkomen.

Verkeerde berekening

Een eerste reden is dat deurwaarders niet altijd goed (kunnen) uitrekenen hoe hoog de beslagvrije voet voor iemand dient te zijn, omdat zij niet altijd beschikken over de juiste informatie. Een deurwaarder veronderstelt bijvoorbeeld dat de schuldenaar alleenstaand is, terwijl die in werkelijkheid gehuwd is en dus recht heeft op een hogere beslagvrije voet. Of de deurwaarder heeft onvoldoende rekening gehouden met hoeveel iemand maandelijks kwijt is aan huur, zorgverzekering en kinderen. Om al dit soort redenen kan gebeuren dat een schuldenaar onder het bestaansminimum terecht komt.

Dit hoeft zeker niet de schuld te zijn van de deurwaarder. Het probleem is namelijk dat voor een correcte berekening van de beslagvrije voet een deurwaarder veel moet weten over de leefsituatie en inkomsten van de schuldenaar (zie kader), maar schuldenaren vaak verzuimen die informatie (tijdig) aan te leveren. Het is niet helemaal duidelijk waarom ze dat nalaten. Waarschijnlijk is één van de redenen onbekendheid. Veel schuldenaren weten niet dat zij recht hebben op een minimumbedrag voor bestaanskosten, of zijn bang dat het verstrekken van gegevens tegen hen zal worden gebruikt. Het is ook maar de vraag of zij die informatie wel zo direct voorhanden hebben. Eén van de problemen van veel mensen met schulden is nu juist dat ze geen overzicht hebben over hun inkomsten en uitgaven. Hun administratie is nogal eens een chaos. Daarnaast kunnen verstandelijke beperkingen en psychosociale problemen een rol spelen, of mist men de basale vaardigheden in lezen en schrijven die vereist zijn om de deurwaarder te kunnen voorzien van de benodigde informatie.

Berekening beslagvrije voet

Om de beslagvrije voet correct te kunnen vaststellen, moet een deurwaarder antwoord hebben op de volgende vragen:

- Wat is de leeftijd van betrokkene?
- Wat is de leefsituatie van betrokkene?
- Wat is zijn woonsituatie?
- Hoe hoog is de premie voor de zorgverzekering?

- Hoeveel zorgtoeslag ontvangt hij?
- Hoe hoog zijn de woonlasten van betrokkene?
- Hoeveel huurtoeslag ontvangt hij?
- Is sprake van een eenpersoons(ouderen)huishouden of een meerpersoons(ouderen)huishouden?
- Hoeveel kinderen onder de achttien heeft betrokkene en wat is hun leeftijd?
- Is sprake van een gehuwde/alleenstaande?
- Hoeveel kindgebonden budget ontvangt betrokkene?
- Welke andere inkomstenbronnen heeft de beslagene?
- Hoe hoog zijn deze inkomsten?
- Heeft betrokkene een partner?
- Heeft deze inkomen en hoe hoog is dit?

Gelukkig is correctie mogelijk. Als de beslagvrije voet te laag wordt vastgesteld, kan een schuldenaar alsnog de noodzakelijke informatie aanleveren en vragen om een herberekening. Hij moet dan wel zelf aan de bel trekken, en het kan enige tijd duren voordat de situatie is rechtgetrokken. In de tussentijd moet hij het maar zien te redden.

Ideaal is dit dus allerm minst. Alle betrokkenen erkennen dan ook dat de huidige methodiek voor berekening van de beslagvrije voet te ingewikkeld is. Daarom heeft de staatssecretaris van SZW eind 2015 voorstellen gepresenteerd om die methodiek sterk te vereenvoudigen. Deurwaarders hebben voor een correcte berekening dan veel minder gegevens van de schuldenaren nodig. De voorstellen zijn op het moment van schrijven echter nog niet uitgewerkt in een concreet wetsvoorstel.⁸

Beslag op toeslagen

Een tweede reden waarom iemand onder het bestaansminimum kan uitkomen is beslag op toeslagen. Niemand mag beslag laten leggen op toeslagen *behalve* woningverhuurders, zorgverzekeraars en kinderopvanginstellingen. Die mogen beslag laten leggen op huurtoeslag, zorgtoeslag respectievelijk kinderopvangtoeslag. Deze uitzondering klinkt logisch – dit zijn immers de partijen die de ‘prestatie’ leveren – maar kan in praktijk tot problemen leiden. Als iemand bijvoorbeeld achterloopt met de betaling van zijn zorgpremie en er daarom beslag wordt gelegd op de zorgtoeslag, zal waarschijnlijk een nieuwe betaalachterstand ontstaan. De oude schuld wordt dan immers afgelost met geld dat bedoeld is voor de lopende verplichtingen.

Als iemand vanwege een ander beslag al op het bestaansminimum zat, en nu door het beslag op de toeslag *onder* het minimum uitkomt, kan hij vragen om een verhoging van de beslagvrije voet. Mocht hij na deze eventuele correctie nog steeds minder inkomsten hebben dan de beslagvrije voet,⁹ dan kan hij verzoeken om de beslagvrije voet van toepassing te verklaren op de toeslag. Het komt echter voor dat deurwaarders dit weigeren.¹⁰ In dat geval kan de schuldenaar naar de rechter stappen. Als hij kan aantonen dat hij door het beslag niet langer beschikt over voldoende bestaansmiddelen, kan de rechter alsnog de beslagvrije voet van toepassing verklaren op de toeslag. Dit is echter geen eenvoudige procedure, die bovendien gepaard gaat met kosten, namelijk voor griffierechten en eventuele rechtsbijstand.

Bijzondere bevoegdheden

Een derde reden waarom iemand onder de beslagvrije voet kan uitkomen, ligt in de bijzondere bevoegdheden van de overheid. Kenmerkend voor deze bevoegdheden is namelijk dat de overheid ze mag inzetten *zonder* vooraf te toetsen of iemand daardoor onder de beslagvrije voet uitkomt. Nader bepaald gaat het om dit trio:

- *Bronheffing.* Als iemand bij de betaling van zijn zorgpremie een achterstand heeft van zes maanden of meer, wordt hij als wanbetaler aangemeld bij het Zorginstituut Nederland. Dat zal vervolgens maandelijks een bedrag ter hoogte van 125 procent van de gemiddelde nominale zorgpremie rechtstreeks op zijn inkomen verhalen, en gaat daar in principe net zo lang mee door totdat iemand de achterstand heeft ingelopen.¹¹

Hierdoor kan iemand onder de beslagvrije voet uitkomen, namelijk als andere schuldeisers al beslag hebben gelegd op het inkomen boven de beslagvrije voet. Tegen de bronheffing is geen bezwaar of beroep mogelijk. De enige manier om het inkomen weer boven de beslagvrije voet te krijgen, is door te verzoeken om een correctie van de beslagvrije voet.

(Overigens is het goed mogelijk dat vanaf 1 juli 2016 minder schuldenaren door de bronheffing in problemen komen dan voorheen. Tot die datum was het bedrag dat het Zorginstituut bij wanbetalers invorderde namelijk een stuk hoger dan het bovengenoemde bedrag. In hoeverre met de verlaging per 1 juli 2016 ook werkelijk de angel uit de bronheffing is gehaald, zal de komende tijd moeten blijken).¹²

- *Automatische verrekening.*¹³ Als iemand (een deel van) teveel ontvangen toeslagen niet terugbetaalt, en ook niet heeft verzocht om uitstel of een betaalregeling, zal de computer van de Belastingdienst het verschuldigde bedrag vanzelf verrekenen. Het wordt dan automatisch in mindering gebracht op lopende toeslagen, die daardoor lager worden of zelfs tot nul gereduceerd. Op dezelfde wijze kunnen nog openstaande belastingschulden worden verrekend met een lopende belastingteruggave. (Toeslagen-schulden mogen ook automatisch worden verrekend met een lopende belastingteruggave, maar belastingschulden mogen niet automatisch worden verrekend met lopende toeslagen.)

Als iemands inkomen door deze automatische verrekening onder de beslagvrije voet komt, kan hij om een correctie vragen. Indien hij de daartoe vereiste informatie verstrekt, zal bij de verrekening alsnog de beslagvrije voet in acht worden genomen, in bepaalde gevallen met beperkte terugwerkende kracht.

- *Overheidsvordering*. Als iemand een belasting- of toeslagschuld niet betaalt, niet heeft gevraagd om uitstel of een betaalregeling, en ook niet heeft gereageerd op een dwangbevel, mag de overheidsinstantie het verschuldigde bedrag rechtstreeks van zijn bankrekening afschrijven - zélf s als de schuldenaar daarvoor rood komt te staan. Een overheidsvordering mag alleen worden ingezet bij een schuld tot € 1000,-. Daarbij mag de overheid ten hoogste € 500,- per afschrijving van de bankrekening halen, en dat maximaal twee keer per maand, gedurende maximaal drie maanden achtereenvolgend.¹⁴

Wie hierdoor onder de beslagvrije voet uitkomt, kan verzoeken de vordering terug te draaien. Hij moet dan aantonen dat hij door deze vordering daadwerkelijk onder de beslagvrije voet is uitgekomen en ook niet over enig vermogen beschikt.

3.3 SCHULDHULPVERLENING

In praktijk zitten er dus gaten in het vangnet van de beslagvrije voet. Daardoor kan iemand toch onder het bestaansminimum terecht komen. Correctie is wel mogelijk, maar vraagt de nodige kennis, vaardigheden en alertheid, en zolang de zaak niet is recht getrokken, moet iemand maar zien hoe hij overleeft. Het is dus niet vreemd dat sommigen er niet meer uitkomen. Gelukkig is er hulp! Typ op Google het woord 'schuldhulp' in, en onmiddellijk verschijnen op het scherm advertenties en websites voor bureaus die kunnen helpen.

Malafide praktijken

Maar hier dreigt een volgende valkuil. Een deel van deze bureaus levert goed werk, maar er zijn ook malafide bureaus die op professioneel ogende sites snelle oplossingen beloven – geheel op maat en zonder wachtlijst! – maar schuldenaars alleen maar van de wal in de sloot helpen. De wet *verbiedt* dergelijke bureaus om geld te vragen voor schuldbemiddeling, maar het komt geregeld voor dat zij dit toch doen.¹⁵ In het ergste geval doen ze voor dat geld ook nog eens weinig tot niets, met als gevolg dat maanden later de schuldenaar gefrustreerd bij het bureau vertrekt met een nog veel hogere schuld.

Hoeveel malafide bureaus er zijn, is niet bekend. Het zijn er in ieder geval wel zoveel dat bonafide schuldhulpverleners zich er zorgen over maken, en het fenomeen de aandacht heeft van de politiek. Volgens staatssecretaris Klijnsma doen mensen er verstandig aan niet zomaar met een willekeurig bedrijf in zee te gaan, maar te kiezen voor kwalitatief goede en betrouwbare dienstverlening.¹⁶ Dat zou het geval zijn als een bureau beschikt over een NEN 8084-1 certificaat en/of lid is

van de NVVK of de Branchevereniging voor Professionele Bewindvoerders en Inkomensbeheerders (BPPI). Het is dus raadzaam dit vooraf te checken. Uiteraard moet men dan wel weten dat deze certificaten en organisaties bestaan.

Gemeentelijke schuldhulpverlening en schuldsanering

Men kan ook naar de gemeentelijke schuldhulpverlening gaan. Per jaar kloppen naar schatting zo'n 100.000 mensen daar aan voor hulp.¹⁷ Voor velen is dat een grote stap die ze zo lang mogelijk uitstellen en die ook gepaard gaat met schaamte. Tussen de eerste betalingsachterstand en aanmelding bij de gemeentelijke schuldhulpverlening ligt gemiddeld zo'n vijf jaar (Jungmann en Anderson 2011). Als men dan eindelijk de stap maakt, is de zaak vaak totaal uit de hand gelopen. Mensen die zich in 2015 aanmeldden bij een bij de NVVK aangesloten instelling voor schuldhulpverlening, hadden een schuld van gemiddeld € 42.900,- verdeeld over gemiddeld veertien schuldeisers. Een deel van de schuldenaren die zich melden is volledig in paniek, bijvoorbeeld omdat acute huisuitzetting dreigt.

Gemeenten bieden diverse vormen van hulp aan, zoals informatie en advies, budgetcoaching, hulp bij stabilisatie en schuldbemiddeling. Soms zijn de problemen relatief makkelijk oplosbaar. Schuldenaren zijn bijvoorbeeld onder het sociaal minimum gekomen doordat ze niet wisten dat ze recht hebben op een (hogere) beslagvrije voet, of geen gebruik maken van bepaalde inkomensvoorzieningen waarop ze wel aanspraak maken, zoals toeslagen. In zulke gevallen kan het voldoende zijn om dit te corrigeren. In de meeste gevallen is de situatie echter ernstiger, en heeft de schuldenaar wellicht meer schulden dan hij redelijkerwijs kan aflossen. Voor zulke gevallen bestaat de mogelijkheid van een minnelijke regeling of een schuldsanering. Dat houdt in dat de schuldenaar drie jaar lang moet rondkomen van een budget ter hoogte van de beslagvrije voet,¹⁸ en alle inkomsten daarboven worden gebruikt voor aflossing van de schulden. Als iemand dit drie jaar weet vol te houden en geen nieuwe schulden maakt, wordt daarna het restant van de schulden kwijtgescholden. Hij kan dan met een schone lei beginnen.

Wie dacht hiermee simpel van zijn problemen te worden verlost, komt echter bedrogen uit. Ten eerste zijn er vaak pittige voorwaarden waaraan iemand moet voldoen om toegelaten te worden tot een dergelijk traject (Jungmann et al. 2014). Bij veel gemeenten geldt bijvoorbeeld een nog niet afgeronde scheiding als weigeringsgrond, evenals een lopende behandeling bij verslavingszorg. En wie een eigen huis heeft, zal dat eerst moeten verkopen. Hetzelfde geldt voor een eventuele auto als die niet noodzakelijk is voor woon-werkverkeer. Bovendien wordt gekeken naar het gedrag van de schuldenaar. Die moet zich bijvoorbeeld aan afspraken houden, de administratie voldoende op orde hebben en geen nieuwe schulden maken. De inschatting moet zijn dat iemand voldoende gemotiveerd en gedisciplineerd is om drie jaar lang rond te komen van slechts het financieel minimum. Dat vraagt veel zelfcontrole. Gemeenten wijzen daarom bij voorbaat de mensen af van wie ze

inschatten dat die het niet aankunnen. Van de mensen die wel worden toegelaten, haalt – ondanks deze selectiecriteria – ongeveer dertig procent niet met succes de eindstreep.¹⁹

Voor mensen die zich ten einde raad melden bij de schuldhulpverlening is het dan ook nogal eens een flinke domper. Ze hadden wellicht gedacht dat hun ellende nu eindelijk voorbij zou zijn, maar het blijkt dat er van alles van hen wordt gevraagd, en dat het zomaar nog een half jaar of langer kan duren voordat het saneringstraject echt van start kan gaan. Velen zijn bovendien ambivalent. Ze willen wel van hun schulden af, maar niet als ze daarvoor de auto moeten verkopen, de hond de deur uitmoet, het afgelopen is met uitjes of leuke kleren voor de kinderen, et cetera. Nogal wat schuldenaren haken dan ook na één of enkele gesprekken teleurgesteld af. Sommigen staan enige maanden later toch weer op de stoep, anderen keren niet meer terug. Wat er van hen terecht komt is onbekend.

3.4 CONCLUSIE

Al met al wordt er veel gevraagd van mensen met (dreigende) problematische schulden. Ze moeten kunnen omgaan met alle informatie die op hen afkomt, deze kunnen begrijpen en verwerken, het vereiste rekenwerk kunnen verrichten, en zonodig aanvullende informatie kunnen verzamelen over hun rechten en plichten. Ze moeten de consequenties van leenvoorwaarden kunnen begrijpen en weten hoe te reageren op dreigende brieven of intimidatie van incassobureaus. Wie al verder in de problemen zit en te maken krijgt met deurwaarders, moet weten dat er zoiets bestaat als een beslagvrije voet en liefst zelf kunnen uitrekenen hoe hoog die in zijn geval is. Wie ondanks alles onder de beslagvrije voet uitkomt, moet beschikken over de capaciteiten die nodig zijn om een bezwaarprocedure te starten, en misschien zelfs de gang naar de rechter te maken. En bovenal moeten schuldenaren te allen tijde het overzicht weten te houden, hoe complex en grillig de situatie ook wordt.

Dit hoofdstuk maakt echter duidelijk dat het niet alleen gaat om lezen, schrijven en rekenen. Ook andere, niet-cognitieve kwaliteiten zijn belangrijk, zoals alertheid en realiteitszin. Problemen ontstaan nogal eens doordat mensen de ernst van de situatie niet erkennen, denken ‘dat het allemaal wel goed komt’ en daardoor de zaak op hun beloop laten. Maar als men betalingsachterstanden laat sloffen, kan een neerwaartse spiraal ontstaan van cumulerende incassokosten en boetes. Als men de problemen voor zich uitschuift, kunnen deadlines voor aanvraag van uitstel of een regeling worden gemist. Als men informatie niet op tijd aanlevert bij de deurwaarder, kan de beslagvrije voet te laag worden vastgesteld. En als men vervolgens niet zélf aan de bel trekt, verandert er helemaal niets.

Cruciaal is ook zelfcontrole. Voor wie weinig inkomen heeft of moet leven van enkel de beslagvrije voet, is het essentieel om zaken niet uit te stellen en zorgvuldig de administratie bij te houden – voor de meesten niet echt een leuk karwei. Ook moet men de dagelijkse verleiding weerstaan van dat avondje uit, die leuke nieuwe kleren, die welverdiende vakantie, et cetera. Men moet ‘nee’ durven zeggen tegen partners, kinderen en vrienden – niet eenmaal, maar steeds opnieuw. En wie eenmaal in een minnelijke regeling of schuldsanering zit, mag drie jaar lang geen nieuwe schulden maken en moet alles boven de beslagvrije voet afdragen – een opgave die zelfs de meest gemotiveerden niet altijd weten te volbrengen.

Last but not least is stressbestendigheid van levensbelang. De druk kan namelijk hoog oplopen en iedere dag kan nieuwe en onverwachte tegenvallers brengen. De praktijk leert dat nogal wat schuldenaren zich vroeg of laat voor de situatie gaan afsluiten. Post wordt niet langer opengemaakt en de deur gaat op slot. Dat brengt ons bij de psychologie van financieel gedrag en schulden.

NOTEN

- 1 Bij deze cijfers is uitgegaan van een inwoner van Den Haag. Deze specificatie is nodig omdat de regels en regelingen per gemeente verschillen.
- 2 Wet hervorming kindregelingen. Voor de specifieke groep die het betreft betekent dit in een aantal gevallen overigens wel een vereenvoudiging van de regelgeving.
- 3 Hierbij moet in gedachten worden gehouden dat de peildata van beide onderzoeken langer geleden waren. Het SCP-onderzoek is gebaseerd op gegevens voor het jaar 2003, het SEO-onderzoek op gegevens uit de periode 2006-2009.
- 4 De Kamerleden Schouten (CU) en Yücel (PvdA) hebben dan ook een initiatiefwet aangekondigd om de incassobureaus te reguleren. Tot op heden kan iedereen die dat wil een incassobureau beginnen.
- 5 Zie ook Jungmann et al. (2012). Ook de regering maakt zich zorgen over dit gebrek aan afstemming en consistentie in het rijksincassobeleid. “Problemen ontstaan vaak doordat incassotrajecten onafhankelijk van elkaar lopen en elkaar soms ook beconcurreren, waardoor bij de verschillende betrokken partijen onvoldoende zicht bestaat op het daadwerkelijke beroep op de afloscapaciteit,” aldus de verantwoordelijke staatssecretaris in de zogenaamde rijksincassovisie (bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 24 515, nr. 336).
- 6 Brief staatssecretaris Wiebes, Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 32 140, nr. 5.
- 7 Niemand weet precies hoe vaak dat gebeurt. André Moerman van de Landelijk Organisatie Sociaal Raadslieden sprak begin 2015 van “honderdduizenden Nederlanders” die op deze manier onder het bestaansminimum komen (<http://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2021535-honderdduizenden-mensen-onder-bestaansminimum-door-schuldeisers.html>). Desgevraagd kon de staatssecretaris van SZW dit getal niet bevestigen, omdat het aantal mensen dat moet leven onder het bestaansminimum niet wordt bijgehouden. Iedereen is het er echter over eens dat de problematiek substantieel is en de beslagvrije voet “in de praktijk onder druk staat.” (Antwoord Kamervragen door staatssecretaris Klijnsma d.d. 24 maart 2015).
- 8 Het nu voorgestelde systeem is aanmerkelijk eenvoudiger dan het huidige. Om een correcte beslagvrije voet te berekenen, hoeft een deurwaarder alleen nog maar van de schuldenaar te weten wat zijn leefsituatie is, wat zijn inkomen is, en – indien aanwezig – het inkomen van zijn partner. De rest van de benodigde informatie kan hij halen uit voor hem toegankelijke databestanden. Zie brief staatssecretaris Klijnsma 23 december 2015, Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 24 515, nr. 324.
- 9 Dat is het geval wanneer zijn netto-inkomen lager is dan de verhoogde beslagvrije voet.
- 10 Zie Nationale ombudsman (2013).
- 11 Behalve het afbetalen van de achterstand, zijn er nog enkele andere omstandigheden waarin de bronheffing wordt stopgezet, namelijk indien een betalingsregeling met de zorgverzekeraar wordt getroffen, een stabilisatieovereenkomst wordt gesloten, een minnelijke schuldregeling tot stand is gekomen, of iemand is toegelaten tot de WSNP.
- 12 Tot 30 juni 2016 bedroeg de bestuursrechtelijke premie 130 procent van de standaard zorgpremie (ofwel € 159,03 in 2016). Vanaf 1 juli 2016 bedraagt die 125 procent van gemiddelde nominale zorgpremie (ofwel € 127,91 in 2016).

- 13 Elk jaar zijn er honderdduizenden huishoudens die (een deel van de) ontvangen toeslagen aan de Belastingdienst moeten terugbetalen. In ongeveer één op de twintig gevallen gaat het om een bedrag van meer dan duizend euro (Belastingdienst 2015).
- 14 Wanneer een schuldenaar is toegelaten tot de WSNP, zijn overheidsvorderingen overigens niet meer toegestaan.
- 15 Een uitzondering zijn bepaalde wettelijk gereuleerde beroepen zoals advocaten en notarissen.
- 16 Antwoorden Klijnsma op Kamervragen Karabulut (SP), Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, Aanhangsel 2413.
- 17 Hoeveel mensen zich aanmelden bij de gemeente voor schuldhulpverlening, is niet bekend omdat er geen landelijk dekkende registratie is. Op grond van cijfers van de NVVK, waarbij de meeste gemeentelijke schuldhulpverleningsorganisaties zijn aangesloten, kan men schatten dat het ruwweg 100.000 mensen per jaar zijn.
- 18 Hoewel dit niet zo wordt genoemd. Hier spreekt men doorgaans van het 'Vrij te laten bedrag' (VTLB).
- 19 Zie NVVK (2015a) en Peters et al. (2015).

4 DE PSYCHOLOGIE VAN FINANCIËEL GEDRAG EN SCHULDEN

Het kan niet vaak genoeg worden herhaald: lang niet elke Nederlander kan goed lezen, schrijven en rekenen. Volgens de Algemene Rekenkamer (2016) telt Nederland ongeveer 2,5 miljoen laaggeletterden van 16 jaar en ouder. Deze mensen hebben bijvoorbeeld problemen met het lezen van patiëntenfolders en bijsluiters, invullen van formulieren (zoals voor zorgtoeslag of huurtoeslag) of het schrijven van een klachtenbrief. Ongeveer tweederde van de laaggeletterden is autochtoon.¹ Voorts heeft 3 procent van de Nederlanders in het geheel geen internetvaardigheden en 15 procent geen computervaardigheden (CBS, 2015b). Het is evident dat wie laaggeletterd is, het bepaald niet makkelijk zal hebben wanneer hij wordt geconfronteerd met problemen zoals die werden beschreven in het vorige hoofdstuk.

Dat is echter niet het onderwerp van dit hoofdstuk. Dat gaat over iets anders, namelijk de invloed van *non*-cognitieve mentale kenmerken en vermogens op iemands financiële gedrag. Die zijn evenzeer van belang. Uit hoofdstuk 2 bleek dat ook mensen in financiële problemen komen waarvan, gezien hun opleidingsniveau, verwacht zou mogen worden die zij prima kunnen lezen, schrijven en rekenen. En uit hoofdstuk 3 bleek dat ook non-cognitieve eigenschappen belangrijk zijn om bij (dreigende) problematische schulden het hoofd boven water te houden, zoals zelfcontrole en stressbestendigheid.

Wat zijn ‘non-cognitieve mentale kenmerken’? De literatuur biedt geen duidelijke definitie. Zoals het voorvoegsel ‘non’ aangeeft, wordt het begrip vooral bepaald door wat er níet onder valt. Het gaat níet om kennis, intelligentie en cognitieve vaardigheden als lezen, schrijven en rekenen.² Wat er wél onder valt, is echter niet scherp afgebakend. In dit hoofdstuk zullen we ingaan op drie factoren van non-cognitieve aard, namelijk persoonlijkheid, overtuigingen en de invloed van belasting en stress.³

4.1 PERSOONLIJKHEID

Eén van de dingen die hulpverleners vaak zeggen over mensen met schulden, is dat zij ‘hun kop in het zand’ steken. Ze ontkennen dat ze een probleem hebben of sluiten zich er voor af. Wel blijkt de één sterker daartoe geneigd dan de ander. Sommige mensen komen door pech – bijvoorbeeld ontslag of ziekte – in de schulden, maar tonen een grote bereidheid de feiten onder ogen te zien en de koe bij de horens te vatten. Andere mensen daarentegen lijken een diepgewortelde neiging te hebben om weg te lopen voor de realiteit.

Daarmee komen we op twee fundamentele kenmerken van persoonlijkheid. Er zijn diverse modellen van persoonlijkheid in omloop, maar in de belangrijkste daarvan keren twee algemene dimensies steeds weer terug:

- de mate waarin iemand extravert, energiek, sociaal georiënteerd en assertief is, en gericht op positieve stimuli (zoals beloning). Deze dimensie wordt wel aangeduid als extraversie, positieve emotionaliteit of *approach temperament* (afhankelijk van het model in kwestie en de specifieke inhoudelijke accenten die worden gelegd);
- de mate waarin iemand nerveus, angstig en onzeker is, makkelijk emotioneel uit evenwicht te brengen, en gericht op vermijden van negatieve stimuli (zoals bestraffing). Deze dimensie wordt wel aangeduid als neuroticisme, negatieve emotionaliteit of *avoidance temperament* (wederom afhankelijk van het model en de specifieke inhoudelijke accenten die worden gelegd).⁴

Iemands positie op beide dimensies wordt deels bepaald door erfelijke aanleg. De eerste verschillen tussen kinderen op deze dimensies worden dan ook al een paar maanden na de geboorte zichtbaar (Rothbart 2011). In de jonge jaren ontwikkelen deze zich vervolgens tot persoonlijkheidskenmerken met vrij grote stabiliteit. Wanneer kinderen drie jaar oud zijn, kunnen bijvoorbeeld al voorspellingen worden gedaan over hoe hun persoonlijkheid zal zijn op 26-jarige leeftijd (Caspi et al. 2003). Eenmaal volwassen, komt de ontwikkeling van persoonlijkheid weliswaar niet volledig tot stilstand, maar gaan veranderingen nog maar langzaam en liggen de verhoudingen behoorlijk vast. Dus wie bijvoorbeeld als 18-jarige relatief angstig en vermijdend is, zal dat waarschijnlijk ook wel zijn verdere leven blijven (Roberts en DelVecchio 2000; Roberts et al. 2006).⁵

Het blijkt nu dat er een samenhang bestaat tussen de positie van mensen op beide dimensies en de manier waarop zij omgaan met moeilijkheden en tegenslagen ('stressoren'). Mensen die hoog scoren op de eerste dimensie, neigen wat vaker naar een stijl die *engagement coping* (of *approach coping*) wordt genoemd. Deze stijl is gericht op onder ogen zien en aanpakken van de stressor en de daaruit voortvloeiende emoties, bijvoorbeeld door actief oplossingen te bedenken en plannen te maken, die ook uit te voeren, en door advies, hulp en steun te zoeken. Daarentegen neigen mensen die hoog scoren op de tweede dimensie vaker naar een stijl die *disengagement coping* (of *avoidance coping*) wordt genoemd. Deze stijl is gericht op het ontsnappen aan de stressor en de daaruit voortvloeiende emoties, bijvoorbeeld door ontkennen en terugtrekken, gevoelens onderdrukken en hopen dat het probleem vanzelf verdwijnt (Connor-Smith en Flachsbart 2007; Carver en Connor-Smith 2010).

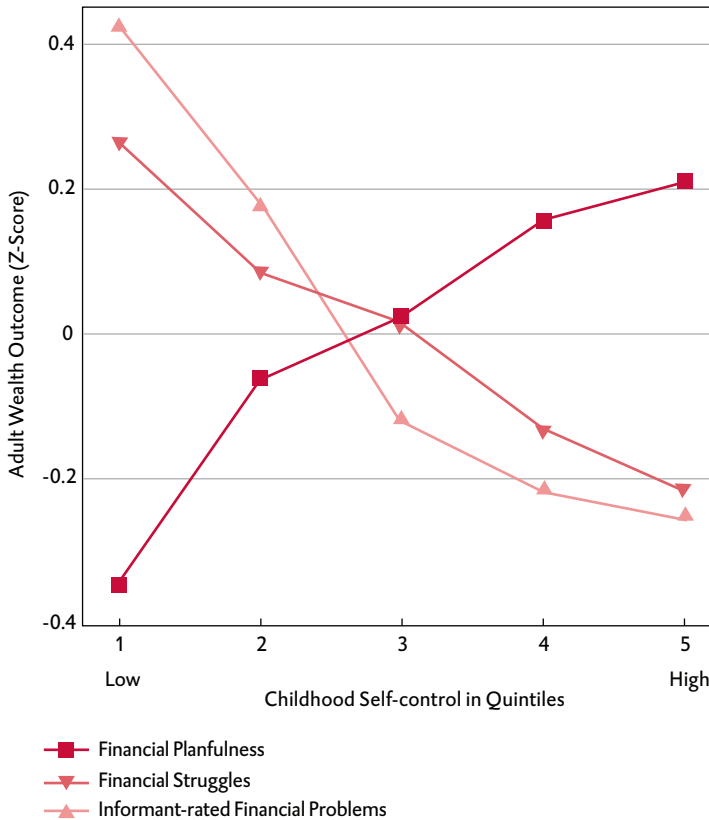
Tot nog toe is er vrijwel geen onderzoek gedaan naar het verband tussen deze persoonlijkheidskenmerken en financiële problemen. Daarom hebben we ten behoeve van deze Verkenning een eigen survey gedaan. Daarin werd gemeten hoe mensen scoren op schalen voor *approach temperament* en *avoidance temperament* (als indicator voor hun positie op beide dimensies) en is dit vervolgens gerelateerd aan de vraag of zij financiële problemen hebben. Er blijkt inderdaad een verband. Mensen die hoog scoren op *avoidance temperament* melden significant vaker financiële problemen (zie kader op pagina 45).

Zelfcontrole

Een andere relevante karaktertrek die veel hulpverleners noemen, is zelfcontrole. Dat is natuurlijk niet vreemd. Het ligt voor de hand dat wie beter in staat is tot zelfcontrole, minder snel onverantwoorde aankopen zal doen. Ook het netjes bijhouden van de administratie vraagt de nodige discipline. En wie eenmaal in de schulden of een saneringstraject zit, moet zich financieel vrijwel permanent beheersen.

In de afgelopen decennia is veel onderzoek naar zelfcontrole gedaan. Hoe goed iemand is in zelfcontrole, is deels erfelijk bepaald. Ook de mate waarin iemand in staat is tot zelfcontrole, begint zich al vroeg te vormen, ongeveer vanaf het derde levensjaar. De ontwikkeling hiervan loopt wel vrij lang door, tot aan de eerste jaren van volwassenheid. Daarna zijn de kaarten wel min of meer geschud.

Wie goed is in zelfcontrole heeft geluk. Uit onderzoek blijkt stevast dat mensen met veel zelfcontrole een grotere kans hebben op gunstige uitkomsten op allereerste levenssterreinen, zoals school, arbeidsmarkt en gezondheid (De Ridder et al. 2012). Naar het verband tussen zelfcontrole en financieel gedrag is minder onderzoek gedaan, maar het onderzoek dat er is, geeft duidelijke resultaten. Onderzoek van Moffitt et al. (2011) laat zien dat mensen die als kind weinig zelfcontrole hadden, als volwassene minder 'financial planful' waren. Ze spaarden minder en hadden minder vermogen opgebouwd. Ook zeiden ze vaker financiële problemen te hebben gehad, en werden zij door mensen die hen goed kenden vaker gekwalificeerd als een 'poor money manager' (zie figuur 4 op de volgende pagina).^{6,7}

Figuur 4 Zelfcontrole en financieel gedrag

Overgenomen uit Moffitt et al. 2011

In het eerder genoemde survey ten behoeve van deze publicatie, hebben we ook onderzocht hoe zelfcontrole en financieel gedrag samenhangen. Hieruit blijkt onmiskenbaar een significant en substantieel effect. Mensen met weinig zelfcontrole melden beduidend vaker financiële problemen en betalingsachterstanden dan mensen met veel zelfcontrole. Afgaande op deze cijfers, is zelfcontrole minstens zo'n belangrijke factor als opleidingsniveau, en zelfs belangrijker dan netto-inkomen (zie kader op pagina 45).

Conclusie

Mensen verschillen dus in de mate waarin zij persoonlijkheidskenmerken hebben die risico geven op financiële problemen, en voor een deel komt dit door erfelijke aanleg. Dat laatste is een betrekkelijk recent inzicht. Nog niet zo lang geleden dachten veel mensen dat kinderen als onbeschreven blad ter wereld kwamen en karakter louter het product was van opvoeding. Inmiddels denkt de wetenschap daar heel anders over. Nagenoeg elke menselijke eigenschap is het resultaat van *nurture*

én *nature*, dus ook persoonlijkheid. De erfelijkheid van veel persoonlijkheidskenmerken wordt geschat op 40 tot 50 procent (Bouchard 2004; Rebollo en Harris 2008; Vukasovic en Bratko 2015).⁸ Dat betekent dat de invloed van erfelijkheid op persoonlijkheid bijna even groot is als de invloed van omgevingsfactoren.

Je zou dus kunnen concluderen dat net zoals mensen van nature verschillen in intelligentie, zij ook van nature verschillen in hun kansen op financiële problemen. Dat betekent niet dat omgeving of eigen inzet geen enkel verschil zouden maken. Die spelen wel degelijk een rol, net zoals schoolsucces niet alleen afhangt van intelligentie, maar ook van omgeving en inzet. Het betekent wél dat de één een gunstiger uitgangspositie heeft dan de ander. Voor iemand met een *avoidance temperament* en weinig zelfcontrole, zal financiële zelfredzaamheid een grotere opgave zijn dan voor iemand met een *approach temperament* en veel zelfcontrole.

WRR-survey 2015

Wat weten we over de samenhang tussen persoonlijkheidskenmerken en financiële problemen in Nederland? Om daarover meer duidelijkheid te verkrijgen, heeft de WRR in 2015 een enquête afgenomen onder ruim 1000 Nederlanders van 18 jaar en ouder. We noemen kort de belangrijkste resultaten.

Persoonlijkheidskenmerken

In de enquête werden financiële problemen op twee manieren gemeten:

- respondenten werd gevraagd of ze op dat moment wel of niet financiële problemen hadden. Hierop antwoordde 67 procent met 'nee' en 33 procent met 'ja';
- respondenten werden acht mogelijke betalingsproblemen voorgelegd, en van elk werd gevraagd of ze die in het afgelopen jaar hadden meegemaakt (bijvoorbeeld een geweigerde automatische incasso of een achterstand in de huur). Hierop antwoordde 83 procent dat ze dat nooit of dat ze slechts één van deze acht problemen een enkele keer hadden meegemaakt, en 17 procent dat ze vaker dergelijke problemen hadden meegemaakt. De laatste groep beschouwen we als mensen met betalingsproblemen.

De vraag is nu of hun antwoorden samenhangen met persoonlijkheidskenmerken. Om dat te bepalen, zijn in deze enquête de drie bovengenoemde persoonlijkheidskenmerken gemeten, en wel als volgt:

- *Avoidance-* en *approach temperament* zijn gemeten met (een Nederlandse vertaling van) de daarvoor ontwikkelde schalen van Elliot en Thrash (2010). De score van beide schalen loopt van 1 tot 5, waarbij een hogere score aangeeft dat men meer geneigd is tot vermijdend respectievelijk benaderend gedrag;

- Zelfcontrole is gemeten met (een Nederlandse vertaling van) de *Brief self control scale* van Tangney et al. (2004). Ook hier loopt de schaal van 1 tot 5, waarbij een hogere score aangeeft dat men beter in staat is tot zelfcontrole.

Vervolgens is een logistische regressie-analyse uitgevoerd. Daarbij werd gecontroleerd voor geslacht, leeftijd, opleiding en netto-inkomen (gemeten naar tien inkomensniveaus). In tabel 5 staan de resultaten.⁹

Tabel 5 Logistische regressie financiële problemen en betaalachterstanden

	Financieel probleem? (N = 757, 1 = ja)			Betalingsachterstanden? (N = 762, 1 = ja)		
	B	S.E.	Exp (B)	B	S.E.	Exp (B)
Geslacht (V = 1)	-,236	,181	,790	-,200	,217	,819
Leeftijd	-,003	,005	,997	-,014	,006	,986*
Opleiding: laag vs midden	,087	,199	1,091	,040	,248	1,041
Opleiding: laag vs hoog	-,574	,242	,563*	-,102	,289	,903
Netto-inkomen	-,261	,066	,770***	-,190	,078	,827*
Avoidance-temperament	,401	,119	1,494**	,128	,142	1,137
Approach-temperament	,228	,149	1,256	,039	,181	1,040
Zelfcontrole	-,549	,173	,577**	-,866	,211	,420***
R2 (Nagelkerke/Cox & Snell)	0,148/0,107			0,099/0,060		

* $p < .05$, ** $P < .01$, *** $p < .001$.

Wat betekenen deze cijfers? Eenvoudig samengevat, wijzen ze het volgende uit.

- Mensen met een hogere opleiding lopen minder kans op financiële problemen dan mensen met een lagere opleiding, en die kans wordt ook kleiner naarmate het netto-inkomen hoger is. Dit zijn echter niet de enige factoren die er toe doen, ook persoonlijkheidskenmerken spelen een rol. Wie een vermijdend temperament heeft, loopt eerder kans op financiële problemen, terwijl een hoge zelfcontrole duidelijk een beschermende factor is.
- Als het gaat om de vraag of iemand betalingsachterstanden heeft, maakt opleidingsniveau geen significant verschil en een vermijdend karakter evenmin. Netto-inkomen wel, maar het effect is niet groot. Veruit de belangrijkste factor is hier zelfcontrole. Hoe hoger de zelfcontrole, hoe geringer de kans op betalingsachterstanden.

In één zin samengevat: persoonlijkheidskenmerken doen er toe!

Overigens kan men met dit soort statistische analyses nooit causale relaties aantonen, alleen samenhangen. Toch is het plausibel dat de causaliteit hier daadwerkelijk van persoonlijkheid naar financieel gedrag loopt en niet andersom. De betreffende persoonlijkheidskenmerken komen immers al vroeg tot ontwikkeling. Als iemand eenmaal volwassen is, veranderen ze nog slechts heel langzaam.

Zie bijlage II voor technische gegevens over dit survey.

4.2 OVERTUIGINGEN

Ook de mate waarin mensen *geloven* dat ze hun problemen de baas kunnen is van belang. Iemand kan best een vermijdend karakter hebben, maar hij zal toch eerder in actie komen wanneer hij denkt dat hij zijn financiële problemen daadwerkelijk kan oplossen dan wanneer hij denkt dat hem dat nooit zal lukken. Veel schuldhulpverleners zeggen dat mensen die zich bij hen melden het geloof in eigen (financiële) kunnen volledig kwijt zijn, en zich machteloos en hulpeloos voelen. Mede daardoor vervallen ze tot passiviteit, wat de problemen natuurlijk alleen maar erger maakt. Een deel van het werk van hulpverleners is dan ook om mensen weer in beweging te krijgen. Door hen bijvoorbeeld kleine en haalbare financiële opdrachten te geven (“Vraag formulier x aan en vul dat in”, “Bel schuldeiser y op en vraag om een betaalregeling”) proberen ze het geloof in eigen kunnen (weer) op te bouwen.

Welke overtuigingen mensen hebben over zichzelf en de wereld hangt voor een deel samen met persoonlijkheid. Zo zijn mensen die hoog scoren op de eerste dimensie over het algemeen wat optimistischer, en mensen die hoog scoren op de tweede dimensie over het algemeen wat pessimistischer (Sharpe et al. 2011).¹⁰ Maar het hangt ook af van ervaringen. Als het iemand meermalen achtereen lukt om een bepaalde opgave tot een goed einde te brengen, bijvoorbeeld een lastig telefoontje voeren met een incassobureau of overheidsinstantie, kan bij hem het geloof groeien dat hij dit kan. De drempel om in de toekomst dit soort telefoontjes te voeren wordt daardoor lager en er kan een zelfversterkend effect ontstaan. Omgekeerd kan een reeks mislukkingen leiden tot een gevoel van onvermogen, en dat werkt vermijdingsgedrag en passiviteit in de hand.

Deze neergaande spiraal lijkt op wat in de wetenschap ‘aangeleerde hulpeloosheid’ wordt genoemd (Abrahamson et al. 1978). Als iemand herhaaldelijk wordt geconfronteerd met onaangename stimuli of situaties waarop hij, wat hij ook probeert, geen invloed kan uitoefenen, zal hij op zeker moment de moed opgeven. Hij doet niets meer, óók als hij daarna in een andere situatie komt waarin die handelingen wél effect zouden hebben. Het resultaat zijn passiviteit en verminderde cognitieve

prestaties, óók op andere taken dan die waarop hij geen invloed kon uitoefenen (Maier en Seligman 1976). Aangeleerde hulpeloosheid wordt beschouwd als één van de mogelijke oorzaken van klinische depressie (zie ook verderop).

Het tegenovergestelde van aangeleerde hulpeloosheid is het gevoel van ‘mastery’, dat wil zeggen, het geloof dat men beschikt over het vermogen, de middelen of de kansen om door middel van eigen handelen positieve uitkomsten te verkrijgen en negatieve uitkomsten te vermijden.¹¹ Er bestaat een duidelijke samenhang tussen dit geloof en allerlei gewenste maatschappelijke uitkomsten, zoals emotioneel welbevinden, grotere stressbestendigheid en betere prestaties (Thompson & Spacapan 1991).¹² Wel speelt hier de vraag naar causaliteit. Veroorzaakt het geloof in eigen kunnen nu die goede maatschappelijke uitkomsten, of is het andersom?

Er is maar weinig onderzoek gedaan naar het mogelijke verband tussen dit soort overtuigingen en financieel gedrag. Madern (2015) vat het beschikbare onderzoek samen en daaruit blijkt inderdaad een relatie tussen beide. De meeste van die onderzoeken hebben betrekking op wat *self-efficacy* wordt genoemd (Bandura 1977). Dat betreft de mate waarin iemand denkt te beschikken over de vaardigheden of vermogens die nodig zijn om op een specifiek levensdomein bepaalde uitkomsten te verkrijgen. Madern heeft schalen ontwikkeld die *self-efficacy* meten voor vier van de financiële competenties die het Nibud onderscheidt, en vindt bij drie van de vier inderdaad een samenhang.¹³ In ons eigen survey hebben we onderzocht of er een relatie bestaat tussen de mate waarin mensen het algemene gevoel van ‘mastery’ hebben en of zij financiële problemen of betalingsachterstanden rapporteren. Ook hier blijkt een duidelijk verband.¹⁴ Opnieuw geldt echter dat de causaliteit niet duidelijk is.

Geestelijke gezondheid en stoornissen

Hulpverleners merken op dat ernstige financiële problemen en schulden geregeld samen gaan met geestelijke problemen of bepaalde stoornissen. Het gaat te ver om in deze publicatie deze allemaal te behandelen, maar twee willen we toch kort noemen, namelijk depressie en AD(H)D. Beide komen relatief vaak voor en beide hebben ook onmiskenbaar een erfelijke component.¹⁵

Depressie

Een depressie kan een grote en ontwrichtende invloed hebben op het maatschappelijke functioneren. Bij depressie is sprake van “significante lijdensdruk of beperkingen in het sociale of beroepsmatige functioneren of in het functioneren op andere belangrijke terreinen.”¹⁶ In het jaar 2011 hadden bijna 800.000 Nederlanders een stemmingsstoornis, en daarvan betrof het overgrote deel depressie.¹⁷

Naar de relatie tussen schulden en geestelijke gezondheid zijn enkele tientallen onderzoeken gedaan. Een recente meta-analyse concludeert “a strong relationship with overall mental disorder, depression, suicide completion or attempt, problem drinking, drug dependence, neurotic disorders and psychotic disorders” (Richardson et al. 2013: 1154). De vraag is wel hoe de causaliteit verloopt. Het lijkt erop dat die twee kanten opgaat. Een depressie kan zowel oorzaak zijn als gevolg van ernstige schulden.

AD(H)D

Financiële problemen kunnen ook samenhangen met AD(H)D. Bij deze stoornis is *per definitie* sprake van problemen in precies die mentale vermogens die cruciaal zijn voor een goede gedragsregulatie en dus ook voor verstandig financieel gedrag, zoals focussen van aandacht, controleren van impulsen en mentaal vasthouden van informatie.¹⁸ Bijna drie procent van de volwassenen heeft AD(H)D (Fayyad et al. 2007; Gezondheidsraad 2014).

Onderzoek bevestigt dat AD(H)D geregeld samengaat met financiële problemen. Barkley et al. (2008) vergeleken een groep volwassenen bij wie ADHD was gediagnosticeerd met twee controle-groepen, namelijk een groep ‘normale’ volwassenen en een groep van patiënten met een andere geestelijke problematiek.¹⁹ Daarbij maten ze in hoeverre deze personen twaalf problematische financiële gedragingen rapporteerden, zoals onvoldoende sparen, impulsaankopen doen en niet tijdig terugbetalen van leningen. Bij acht van de twaalf gedragingen rapporteerden de mensen met ADHD significant vaker problemen dan de ‘normale’ volwassenen, en bij vier van de twaalf ook significant vaker dan mensen met een andere geestelijke problematiek.

4.3 BELASTING EN STRESS

Dan is er nog een derde factor: de invloed van de actuele situatie op het mentaal functioneren. Het gaat hier dus niet over persoonlijkheid of overtuigingen, maar over wat er mentaal met mensen gebeurt als zij (te) veel op hun bord krijgen, de druk wordt opgevoerd en financieel overleven een dagtaak wordt. Hieronder gaan we in op onderzoek waaruit blijkt dat in zulke situaties de kans op ‘domme’ besluiten toeneemt.

Begrensde aandacht en mentale vermoeidheid

Financiële problemen hangen vaak direct of indirect samen met *life events*. Direct doordat ze kunnen leiden tot een flinke inkomsterugval – denk aan ontslag of arbeidsongeschiktheid – indirect doordat ze iemand zozeer in beslag kunnen nemen dat hij geen aandacht meer overhoudt voor zijn financiën. Hulpverleners krijgen regelmatig mensen langs bij wie de problemen zijn ontstaan doordat zij kortere of langere tijd in een situatie verkeerden die al hun aandacht en energie opslokte, bijvoorbeeld een nare scheiding, een sterfgeval of een periode van mantelzorg. Dit soort gebeurtenissen kunnen mensen zo in beslag nemen dat ze hun

financiën verwaarlozen. Men besluit daar even geen aandacht aan te besteden – nu heeft men wel andere dingen aan het hoofd – of vergeet het gewoon. Zulke *life events* kunnen ook leiden tot psychosociale problematiek, zoals depressie, hetgeen evenmin bijdraagt aan goed financieel beheer (zie kader op pagina 48). Tegen de tijd dat de situatie is genormaliseerd en men weer oog krijgt voor de financiën, kan de financiële situatie al flink uit de hand zijn gelopen.

Er is ons geen onderzoek bekend waarin rechtstreeks is onderzocht of meer aandacht voor het ene levensdomein inderdaad leidt tot minder aandacht voor het ander levensdomein, zoals persoonlijke financiën. Dat lijkt echter uitermate waarschijnlijk. Een mens kan zich immers maar op één ding tegelijk concentreren en er gaan maar 24 uur in een dag.

Wie de meer fundamentele psychologische literatuur over aandacht en mentale inspanning raadpleegt, stuit wel herhaaldelijk op het idee van ‘limited resources’. Mentale energie lijkt niet onbeperkt.²⁰ Iedereen kent het gevoel uit eigen ervaring. Wie zich langdurig mentaal moet inspannen, is op een gegeven moment ‘gaar’ en moet eerst uitrusten voordat hij opnieuw scherp is. Onderzoek laat zien dat er inderdaad grenzen zijn aan iemands capaciteit voor aandacht en geestelijke inspanning. Boksem et al. (2005) vonden bijvoorbeeld dat proefpersonen die drie uur lang een taak moesten volhouden waarvoor een goede focus van aandacht belangrijk is, geleidelijk aan meer fouten gingen maken en eerder werden afgeleid door niet relevante stimuli. Dezelfde onderzoekers constateerden in een oefening van twee uur dat de proefpersonen niet alleen geleidelijk meer fouten gingen maken, maar het ook minder vaak opmerkten als ze een fout hadden gemaakt, en minder vaak gebruik maakten van de mogelijkheid tot correctie (Boksem et al. 2006). Toch is het opvallend hoe weinig de wetenschap eigenlijk weet over een alledaags verschijnsel als mentale vermoeidheid en over de oorzaken daarvan. Eén ding is in ieder geval zeker: vroeg of laat slaat onvermijdelijk het gevoel van mentale vermoeidheid toe en groeit de kans op onoplettendheid of fouten.

Acute stress

De vermoeidheidseffecten die Boksem en collega’s vonden lijken enigszins op wat er gebeurt onder invloed van acute stress.²¹ Bij acute stress maakt het lichaam stoffen aan die ertoe leiden dat het klaar is voor snelle en onmiddellijke actie, waaronder cortisol. Een aantal van deze stoffen heeft ook invloed op mentale processen. Ze verminderen de regulatie door de prefrontale cortex en versterken de invloed van de amygdala. Gevolg is dat de aandacht minder wordt gestuurd door de weloverwogen ‘top down’ controle vanuit de prefrontale cortex en meer door de waargenomen stimuli in de omgeving. Het gedrag wordt meer ‘bottom up’ gestuurd, meer emotioneel gedreven en reflexmatig (Arnsten 2013).

Er is nog weinig onderzoek gedaan naar de effecten van acute stress op de hier relevante aspecten van mentaal functioneren. Het onderzoek dat er wél is, ligt echter in lijn met het bovenstaande. Zo leidt acute stress tot ‘attentional narrowing’. De aandacht voor ‘perifere informatie’ verzwakt en men focust zich op ‘centrale informatie’, dat wil zeggen, de stimuli die iemand op dat moment het belangrijkste vindt of voor hem het meest zichtbaar en aanwezig zijn (Chajut en Algom 2003; Staal 2004). Voorts vonden Schwabe en Wolf (2009) dat acute stress ertoe leidt dat mensen minder geneigd zijn hun gedrag af te stellen op het doel dat ze willen bereiken en eerder kiezen voor gewoontegedrag. Ze letten dan per definitie minder op de vraag of het gewenste doel ook wordt bereikt. “Stress seems to shift us from ‘thinking’ to ‘doing’” (Schwabe en Wolf 2011: 327). Acute stress heeft ook invloed op het nemen van besluiten. Uit een review van Starcke en Brand (2012) blijkt ondermeer dat mensen onder invloed van stress eerder geneigd zijn al een besluit te nemen nog vóórdat zij alle alternatieven goed hebben overwogen.

Kortom, door acute stress zijn mensen minder geneigd tot weloverwogen keuzes op basis van alle beschikbare informatie. Stress kan zo dus bijdragen aan financiële problemen. Geldt het omgekeerde ook? Kunnen financiële problemen ook oorzaak zijn van stress? Dat ligt voor de hand. Wie elk dubbeltje moet omdraaien zal eerder gestrest raken dan wie ruim in de centen zit. Haushofer en Fehr (2014) vonden in totaal 25 onderzoeken naar het effect van een daling of stijging in armoede op indicatoren van psychologisch welzijn, zoals geluk, gerapporteerde geestelijke gezondheid, depressie, en op cortisolniveau. Uit de grote meerderheid van die onderzoeken bleek dat een stijging in armoede inderdaad leidt tot meer negatieve gevoelens en stress. Dat kan vervolgens natuurlijk weer de kwaliteit van iemands financiële besluiten aantasten, waardoor een vicieuze cirkel ontstaat.

‘Attentional capture’

Daarmee komen we op het boek ‘Scarcity’ van Mullainathan en Shafir (2013), dat in veel publicaties over schulden wordt aangehaald. De centrale stelling van dit boek is dat gevoelens van schaarste en armoede zozeer iemands gedachten kunnen overheersen dat de kwaliteit van zijn mentaal functioneren erdoor afneemt. Het cruciale onderzoek waarop het hele boek drijft is dat van Mani et al. (2013).²² We zullen daar wat langer bij stil staan.

Mani et al. onderzochten allereerst het psychologische effect van financiële schaarste door in een Amerikaans winkelcentrum aan passanten enkele denkbeeldige financiële keuzes voor te leggen. Stel bijvoorbeeld dat hun auto plots een mankement zou hebben, zouden ze die dan laten repareren, en zo ja, hoe zouden ze dat dan financieren? De vraag werd in twee varianten gesteld, namelijk een goedkope en een dure variant. In de goedkope variant kostte de reparatie 150 dollar, een bedrag dat de meeste mensen zonder veel problemen kunnen betalen. In de dure variant kostte de reparatie 1500 dollar. Dat bedrag zal voor mensen met een goed

inkomen evenmin een probleem zijn, maar wel voor mensen met weinig inkomen. Het kan bij hen gevoelens van geldzorgen activeren. Vervolgens werd de proefpersonen gezegd dat ze even over de vraag konden nadenken, en werden ondertussen twee korte testjes afgenomen, namelijk één die intelligentie meet en één die cognitieve controle over impulsen meet. Tot slot werd hen gevraagd wat ze hadden besloten over het financiële dilemma. Waar het de onderzoekers nu om ging, was niet het antwoord op de dilemma's, maar de scores op beide testjes. Daaruit bleek dat in de goedkope conditie (150 dollar) mensen met weinig of veel inkomen het even goed deden op die twee testjes. Daarentegen, in de dure conditie (1500 dollar) deden de mensen met weinig inkomen het significant slechter. Kennelijk waren bij hen geldzorgen geactiveerd die de cognitieve prestaties en controle aantastten. Omgerekend naar IQ was het effect gelijk aan een daling in IQ van ongeveer 13 punten!

Een vergelijkbaar effect vonden Mani et al. (2013) vervolgens in een *real life* situatie. Hiervoor deden zij onderzoek onder suikerboeren in India. Vóór de oogst is hun financiële situatie meestal beduidend slechter dan ná de oogst. Ze hebben dan vaker moeite met het betalen van rekeningen en moeten geregeld bijlenen. Mani et al. deden bij deze boeren vergelijkbare intelligentie- en zelfcontrole-tests als in het bovengenoemde experiment, en wel op twee momenten, namelijk voor en na de oogst. Het bleek dat de boeren na de oogst significant beter scoorden op beide testjes. Bovendien, ook als gecontroleerd werd voor twee indicatoren van stress, namelijk hartslag en bloeddruk, bleef het verschil bestaan. Het gaat dus niet (alleen) om een stress-effect, er is (ook) sprake van 'attentional capture'. Geldzorgen eisen alle aandacht op waardoor de 'cognitive resources' voor andere zaken afneemt.

4.4 CONCLUSIE

Eén van de grote raadsels bij het onderwerp van deze Verkenning is waarom mensen met financiële problemen soms zo onverantwoorde keuzes lijken te maken. Waarom stellen zij hun prioriteiten soms zo verkeerd, en spenderen ze hun geld aan bijvoorbeeld uit eten gaan of nieuwe meubels in plaats van te sparen voor de huur van volgende maand? En als het dan verkeerd gaat, waarom maken ze dan geen gebruik van alle regelingen die er zijn en leveren ze de vereiste informatie niet aan? Waarom gaat het zo vaak mis? Het definitieve antwoord op deze vragen kunnen de gedragswetenschappen niet geven, maar enige helderheid bieden zij wel. Samengevat blijkt het volgende:

- *Persoonlijkheid.* Er bestaat een verband tussen de mate waarin men beschikt over bepaalde persoonlijkheidskenmerken en financieel risicovol gedrag. Mensen met een vermijdende persoonlijkheid lopen groter kans op problemen, en hetzelfde geldt voor mensen met weinig aanleg voor zelfcontrole.

Dus ook als twee mensen beschikken over dezelfde cognitieve vaardigheden, zal de één vanwege zijn karakter harder zijn best moeten doen om financiële problemen te voorkomen dan de ander, en is bij de één de kans groter dat hij op dit gebied tegen de grenzen van zijn kunnen aanloopt dan bij de ander. Bovendien kan er sprake zijn van geestelijke problemen of een stoornis die goed financieel beheer bemoeilijken.

- *Overtuigingen.* Het maakt een groot verschil in hoeverre mensen *geloven* dat zij door middel van eigen handelen hun financiële situatie kunnen verbeteren. Wie steeds weer ervaart dat er geen relatie bestaat tussen zijn eigen gedrag en wat hem overkomt, kan op zeker moment vervallen in de passiviteit van aangeleerde hulpeloosheid. De opgave voor schuldhulpverleners is dan ook om hen weer in beweging te krijgen en (opnieuw) zelfvertrouwen aan te kweken. Wat daarbij niet helpt, is de chaotische dynamiek die ontstaat door de *run* van schuldeisers op schuldenaren en door de bijzondere bevoegdheden van de overheid. Het kan gebeuren dat opeens de bankrekening van de schuldenaar is leeggehaald. Dit soort onvoorspelbare gebeurtenissen zijn bij uitstek recept voor aangeleerde hulpeloosheid.
- *Overbelasting en stress.* Er kunnen allerlei redenen zijn waarom mensen korte of lange tijd minder aandacht (kunnen) besteden aan hun financiën. *Life events* sloppen soms alle aandacht op. Onderzoek laat bovendien zien dat stress en gevoelens van armoede kunnen leiden tot een tijdelijke daling in mentale vermogens. Ook wie onder normale omstandigheden in staat is tot voldoende zelfcontrole en helder nadenken, kan daar last van krijgen. Zo kan een neergaande spiraal ontstaan. Overbelasting, stress en *attentional capture* leiden tot minder goede financiële besluiten, waardoor de schulden verder oplopen, waardoor de stress verder toeneemt, enzovoort.

Kortom, ook wie beschikt over goede cognitieve vaardigheden kan zodanig in de problemen geraken dat zijn rationaliteit en zelfcontrole eronder gaan lijden.

NOTEN

- 1 Aldus de Stichting Lezen en Schrijven (zie: <http://www.lezenenschrijven.nl/feiten>). Deze verhouding van tweederde op een derde geldt voor Nederlanders van 16 tot 65 jaar. Er is echter geen reden om te veronderstellen dat de verhouding voor mensen boven de 65 heel anders zou liggen.
- 2 In de literatuur wordt ook wel gesproken van ‘non cognitive skills’, zoals in een overzichtsstudie door Kautz et al. (2014) voor de OECD. “Throughout this paper we use the term non-cognitive skills to describe the personal attributes not thought to be measured by IQ-tests or achievement tests. These attributes go by many names in the literature, including soft skills, personality traits, non-cognitive abilities, character skills, and socio-emotional skills” (2014: 13). Elders in deze publicatie spreekt de OECD van non-cognitieve kenmerken “such as perseverance (“grit”), conscientiousness, self-control, trust, attentiveness, self-esteem and self-efficacy, resilience to adversity, openness to experience, empathy, humility, tolerance of diverse opinions and the ability to engage productively in society” (2014:9).
- 3 Over deze onderwerpen is zeer veel geschreven, en het veld kent ook de nodige controverses. Voor academisch psychologen zal de tekst misschien hier en daar niet diep genoeg gaan. De WRR zal later dit jaar een studie uitbrengen waarin dieper wordt ingegaan op deze materie.
- 4 De termen extraversie en neuroticisme worden gehanteerd door Eysenck (1970) en in het *Big Five* model, de termen *positive* en *negative emotionality* door Tellegen (1985) en de termen *avoidance* en *approach temperament* door Elliot en Thrash (2002). Meerdere auteurs hebben gewezen op de grote inhoudelijke overlap tussen deze duo’s van concepten. Elliot en Thrash (2002, 2010) definiëren *approach* en *avoidance temperament* als de latente factoren achter de eerste twee factoren van het *Big Five* model, de eerste twee dimensies van Tellegen en het zogenaamde BIS/BAS-onderscheid (Gray 1982). Het zijn “the core dispositions on which other dispositions rest” (Elliot en Thrash 2010: 894).
- 5 Gemiddeld genomen neemt de score op neuroticisme tot ongeveer het 40^e levensjaar langzaam af. Omdat dit echter voor iedereen geldt, zal iemand die als 18-jarige hoger dan de meeste van zijn leeftijdsgenoten scoort op neuroticisme, waarschijnlijk ook als 40-jarige of 60-jarige nog hoger dan de meeste van zijn leeftijdsgenoten scoren op neuroticisme.
- 6 Daarbij werd gecontroleerd voor sociale klasse en IQ zoals vastgesteld in hun kindertijd.
- 7 Madern geeft een overzicht van onderzoeken naar het verband tussen diverse concepten die raken aan zelfcontrole en financieel gedrag, en acht het op grond daarvan plausibel dat “kenmerken die gericht zijn op de korte termijn, gebrek aan zelfbeheersing, gerelateerd zijn aan het hebben van schulden” (2015: 150).
- 8 Onderzoeken naar erfelijkheid van persoonlijkheidskenmerken grijpen doorgaans aan bij de factoren die worden onderscheiden in de bekende modellen voor persoonlijkheid, zoals de *Big Five*, en de modellen van Eysenck (1970) en Tellegen (1985), en gaan niet specifiek in op de

erfelijkheid van zelfcontrole. Dat geldt ook voor de meta-analyses die in de hoofdttekst worden genoemd. Hoe hoog moeten we dan de erfelijkheid van zelfcontrole schatten? Het hangt er enigszins van af wat je precies onder zelfcontrole verstaat. Drie invalshoeken:

- Zelfcontrole lijkt conceptueel verwant met één van de facetten van de *Big Five* factor 'neuroticisme' (namelijk impulsiviteit) en met één van de facetten van de *Big Five* factor 'conscientiousness' (namelijk zelfdiscipline). Zoals in de hoofdttekst is gezegd, wordt de erfelijkheid van beide overkoepelende factoren geschat op 40 à 50 procent. Naar de erfelijkheid van de afzonderlijke facetten is echter slechts een enkel onderzoek gedaan. Jang et al. (1998) komen uit op een erfelijkheid van 27 procent respectievelijk 28 procent voor beide facetten.
- Een andere onderzoeksbasis is het criminologisch geïnspireerde onderzoek van Beaver en collega's naar 'low self control' onder adolescenten en jong-volwassenen. In meerdere studies hebben zij de erfelijkheid van het vermogen tot zelfcontrole onderzocht. Zij komen uit op percentages van ruim 30 tot tegen de 60 procent (Beaver et al. 2008; Beaver et al. 2009; Boisvert et al. 2012).
- Weer een andere onderzoeksbasis is het onderzoek naar executieve functies. Zelfcontrole heeft een grote verwantschap met de executieve functie 'inhibitie'. Friedman et al. (2009) vonden dat de variantie in prestaties bij drie tests voor inhibitie voor bijna de helft kon worden verklaard uit erfelijkheid. Kijkt men daarentegen naar de onderliggende latente variabele voor de prestaties op deze drie tests – wellicht een betere indicator voor het vermogen tot inhibitie – dan komen zij uit op een erfelijkheid van nagenoeg 100 procent!

- 9 N is kleiner dan de totale streekproef omdat niet van iedereen het netto-inkomen bekend was. Deze analyse is verricht op ongewogen resultaten. Een analyse van de gewogen resultaten geeft nagenoeg dezelfde effecten te zien.
- 10 De erfelijkheid van 'dispositional optimism' wordt geschat op ongeveer 30 procent (Carver en Scheier 2014).
- 11 In de literatuur wordt dit meestal aangeduid als 'perceived control'. We vermijden hier echter deze term teneinde geen nodeloze verwarring te zaaien ten opzichte van het eerder behandelde concept zelfcontrole.
- 12 Uit onderzoek naar gedragsverandering blijkt ook dat één van de factoren die beïnvloeden hoe groot de kans op gedragsverandering is, de mate is waarin mensen denken in staat te zijn tot het betreffende gedrag (Armitage en Conner 2001).
- 13 Deze schalen waren gebaseerd op Lown (2011).
- 14 In het survey is het gevoel van mastery gemeten met (een Nederlandse vertaling van) de *Mastery scale* van Pearlin en Schooler (1978). Deze bevat items als "Ik kan ongeveer alles als ik mijn zinnen erop heb gezet" en "Ik voel me vaak hulpeloos bij het omgaan met de problemen van het leven." Uit de resultaten blijkt inderdaad een significant en ook behoorlijk groot verschil in score tussen mensen die wel of niet rapporteren financiële problemen te hebben, en tussen mensen die wel of niet betalingsproblemen hebben (namelijk van $d = 0,65$ respectievelijk $d = 0,47$). Overigens is het hachelijk om uitspraken te doen over causaliteit. Het gevoel dat men geen invloed kan uitoefenen op zijn levensomstandigheden, kan zowel oorzaak als gevolg zijn van financiële problemen.

15 In tweelingenonderzoek is voor depressie een erfelijkheid gevonden van tegen de 40 pro-
cent, en voor ADHD een erfelijkheid van ruim 70 procent (Plomin et al. 2013).

16 Zie de DSM-5.

17 [https://www.volksgezondheidenzorg.info/onderwerp/stemmingsstoornissen/cijfers-
context/incidentie-en-prevalentie](https://www.volksgezondheidenzorg.info/onderwerp/stemmingsstoornissen/cijfers-context/incidentie-en-prevalentie). De andere stemmingsstoornissen die worden onder-
scheidt zijn dysthymie en bipolaire stoornis. Die komen veel minder vaak voor.

18 Velen denken bij AD(H)D aan hyperactieve en impulsieve personen, maar ook bij mensen die
minder wild en springerig zijn, kan sprake zijn van deze stoornis. Bij volwassenen slijt de
hyperactieve component van AD(H)D vaak enigermate af, en er zijn ook vormen van AD(H)D
waar hyperactiviteit überhaupt geen deel van uitmaakt, en voornamelijk sprake is van aan-
dachtsproblemen (vandaar dat de H vaak tussen haakjes staat).

19 De groep ‘andere geestelijke problematiek’ betrof patiënten die, net als de ADHD-groep,
waren doorverwezen naar de ADHD-kliniek voor volwassenen van de afdeling psychiatrie
van de University of Massachusetts Medical School, maar waarvan vervolgens in een expert-
interview werd vastgesteld dat zij niet voldeden aan de DSM-IV criteria voor ADHD (waarbij
overigens het *age-of-onset* criterium niet werd meegeteld).

20 Het onderzoek naar mentale vermoeidheid wordt gekenmerkt door vele vragen en contro-
verses waarop nog geen goed antwoord is. Korthedshalve zijn we in de tekst hieraan voorbij
gegaan, maar twee punten verdienen toch korte vermelding:

- Bestaat er werkelijk zoets als ‘mentale energie’? Het wemelt in het alledaagse taalgebruik
en in de wetenschappelijke literatuur van de energie-metaforen. Zo zeggen mensen die
uitgeput zijn dat hun ‘batterij’ leeg is en weer moet opgeladen, al dan niet tijdens een
vakantie gedurende welke men kan ‘bijtanken’, en gebruikt Kahneman (1973) de meta-
foor van brandstof die opdraait. Eén van de grote vragen is echter waaruit die energie in
(neuro)biologische zin bestaat. Wat is dan die brandstof? Er is bijvoorbeeld wel veron-
dersteld dat het om glucose gaat, maar de onderzoeksresultaten op dit gebied zijn zeer
omstreden. Mede omdat vooralsnog niet duidelijk wat het precies is in het lichaam dat de
grenzen bepaalt, gaan sommige wetenschappers ervan uit dat we alleen in metaforische
zin over energie en ‘resources’ mogen spreken (zie bijvoorbeeld Hockey 2013). Sommige
wetenschappers lijken zelfs zover te gaan dat zij het bestaan van een (neuro)biologisch
substraat geheel ontkennen. Volgens hen zit mentale uitputting louter ‘tussen de oren’
(Inzlicht en Schmeichel 2012).
- Kan ‘mentale energie’ echt uitgeput raken? Er is de laatste jaren veel aandacht geweest
voor het fenomeen van ego depletie. Dat is het verschijnsel dat naarmate men zelf-
controle langer moet volhouden, dat steeds meer moeite lijkt te kosten, en men vroeg of
laat zwicht voor verleidingen, en bijvoorbeeld een impulsaankoop doet. In eerdere publi-
caties (WRR 2009, 2014) zijn we dieper ingegaan op dit psychologische verschijnsel.
Recent zijn echter, mede vanwege een mislukte replicatie van Hagger et al. (2016), twij-
fels gerezen over de vraag of dit fenomeen echt bestaat. Nu valt er zeker op deze replicatie
het nodige aan te merken (Baumeister en Vohs 2016), en ook Hagger et al. gaan niet zover
te concluderen dat ego depletie ‘dus’ niet zou bestaan. Toch willen we veiligheidshalve
het onderwerp hier even buiten beschouwing laten.
In een latere publicatie zullen we dieper ingaan op beide kwesties.

- 21 Acute stress moet worden onderscheiden van chronische stress. Acute stress is de onmiddellijke reactie op een aanwijsbare stressor, bijvoorbeeld het moeten spreken voor een groep. Nadat de stressvolle gebeurtenis achter de rug is, keert het lichaam geleidelijk terug naar zijn normale toestand. Chronische stress is het gevolg van dusdanig frequente blootstelling aan stressoren zonder voldoende tijd voor het lichaam om terug te keren naar zijn normale toestand, dat er sprake is van een chronisch verhoogd niveau van stresshormonen.
- 22 Een ander belangrijk onderzoek dat ten grondslag ligt aan het boek is Shah et al. (2012).

5 VOORKOMEN VAN PROBLEMATISCHE SCHULDEN

“Voordat ik een fout maak, maak ik die fout niet,” aldus een van de diepzinnigheden van wijlen Johan Cruijff. De beste oplossing voor problematische schulden is natuurlijk voorkomen dat ze überhaupt ontstaan. In dit hoofdstuk gaan we daarom in op twee vormen van preventie.

5.1 STRATEGIE 1: FINANCIËLE EDUCATIE EN TRAINING

Een eerste mogelijkheid is financiële educatie. Als mensen niet goed met geld kunnen omgaan, hoeven we ons daar natuurlijk niet bij neer te leggen. Het is logischer om hen dan bij te scholen, zodat ze alsnog financieel zelfredzaam worden. Veel instanties, zoals gemeenten, bieden daarom cursussen aan met namen als ‘Omgaan met geld’ of ‘Uitkomen met inkomen’. Mensen leren daarin bijvoorbeeld hoe ze een financiële administratie kunnen opzetten, ordenen en bijhouden, hoe ze een begroting kunnen maken, hoe ze geld kunnen besparen, welke subsidies en kortingen er zijn, hoe ze die kunnen aanvragen, enzovoort.

Hoe effectief is deze vorm van preventie? Ten behoeve van deze Verkenning is naar deze vraag literatuuronderzoek gedaan door Jungmann en Madern (2016). Kort samengevat is hun antwoord dat we het eigenlijk niet weten. Er is in Nederland weinig onderzoek gedaan naar de effecten van dit soort cursussen, en het schaarse onderzoek dat er wel is, kent geen controlegroep. In het buitenland is meer onderzoek gedaan, vooral in de Verenigde Staten, waar sinds de crisis van 2008 de aandacht voor financiële zelfredzaamheid sterk is toegenomen. Recent zijn twee meta-analyses verschenen. De eerste is van Fernandes et al. (2014) en omvatte in totaal 201 studies, waarvan er 90 betrekking hadden op educatieve interventies om het financiële gedrag van mensen te veranderen. De resultaten vallen zwaar tegen. In totaal verklaarden deze interventies slechts 0,1 procent van de variantie in het financiële gedrag. De tweede meta-analyse is van Miller et al. (2014) en omvat 188 studies, deels dezelfde als die van Fernandes et al. Zij maken onderscheid naar verschillende typen effecten, en komen op grond daarvan tot een iets minder sombere conclusie. Op sommige gebieden (sparen, bijhouden van financiën) kunnen educatieve interventies enig positief effect hebben, maar op andere (‘credit default’) niet.

Al met al geen resultaten om over naar huis te schrijven. Zijn financiële cursussen en trainingen dus zinloos? Nee, die conclusie is volgens Jungmann en Madern voorbarig. Zij geven daarvoor twee redenen. Ten eerste zijn de onderzochte interventies vooral gericht op kennisoverdracht. Ze gaan uit van de veronderstelling dat wanneer mensen beter zijn geïnformeerd, zij ook beter besluiten zullen nemen.

Kennis leidt vanzelf tot doen. Inmiddels is duidelijk dat het bij financieel gedrag gaat om veel meer dan alleen cognitieve factoren. Financieel gedrag hangt ook samen met motivatie en geloof in eigen kunnen, en daaraan werd in de onderzochte interventies veel minder aandacht besteed. Zo bezien is het gebrek aan resultaat niet verbazingwekkend. Zo lang men in interventies geen aandacht schenkt aan de relevante non-cognitieve factoren, zal het volgens Jungmann en Madern ook niet beter worden.

Ten tweede wordt volgens Jungmann en Madern door de sterke aggregatie die eigen is aan meta-analyses enigszins aan het zicht onttrokken dat bij bepaalde typen van interventies wel degelijk effect werd gemeten. Zij pleiten ervoor om bij de interventies die wél succes hadden nader te onderzoeken wat hier precies de werkzame mechanismen zijn geweest, en op grond daarvan één en ander verder te ontwikkelen. Belangrijk hierbij zijn dat doel en doelgroep van de interventie scherp worden geformuleerd en interventies goed getimed worden ingezet.

Jong geleerd...?

De studie van Jungmann en Madern gaat voornamelijk over educatie gericht op volwassenen van 21 jaar en ouder. Maar misschien moet je er wel vroeger bij zijn. Mensen met problematische schulden zeggen vaak dat ze vroeger nooit hebben geleerd hoe ze verstandig hun financiën kunnen beheren. Dus misschien ligt hier een schone taak voor het onderwijs...

Is dit een goed idee? Allereerst moet worden opgemerkt dat lesprogramma's op school natuurlijk alleen voor toekomstige generaties een potentiële oplossing zijn, en niet voor de volwassenen van nu. Op korte termijn zullen ze dus weinig helpen. Dat gezegd hebbende, stel dat voortaan alle jongeren les zouden krijgen in 'omgaan met geld', wat mogen we daarvan dan verwachten? Het valt moeilijk te voorspellen. Op grond van onderzoek naar Nederlandse lespakketten concluderen Jungmann en Madern dat "de huidige lespakketten weinig tot niets opleveren" (2016: 46). Zij hebben echter niet het buitenlandse onderzoek op dit gebied geanalyseerd, en misschien zitten daar wél succesvolle programma's tussen.¹ Bovendien is niet uitgesloten dat financiële educatie voor jongeren wél effect heeft als daarin (meer) aandacht wordt besteed aan de relevante non-cognitieve factoren. Het is dus verstandig om, voordat men *en masse* onderwijsprogramma's gaat optuigen, eerst beter uit te zoeken wat er internationaal bekend is over de mogelijkheden en effecten van dergelijke programma's.

5.2 STRATEGIE 2: VROEGSIGNALERING

Een andere mogelijkheid om te voorkomen dat financiële problemen uit de hand lopen is 'vroegsignalering'. De idee is simpel. Hoe eerder je erbij bent, hoe makkelijker de problemen kunnen worden opgelost. Schuldenaren melden zich nu vaak

pas bij de gemeente als de zaak volledig is geëscaleerd. Gemiddeld zit er vijf jaar tussen de eerste betalingsachterstand en het moment van aanmelding (Jungmann en Anderson 2011). Het zou goed zijn als hulpverleners daar niet op wachten en al eerder zelf contact zoeken met schuldenaars. De situatie is dan nog relatief makkelijk oplosbaar, en mensen zijn wellicht nog niet zo gestrest door alle ellende dat hun vermogen tot helder denken en zelfcontrole is aangetast.

Signalen

Bij vroegsignalering zijn twee stappen te onderscheiden. De eerste stap is identificeren welke huishoudens mogelijk in problemen zitten. De signalen daarvoor zijn deels te vinden bij de gemeente zelf. In tabel 6 staat over welke data iedere gemeente kan beschikken. Stel dat bij de analyse van deze data blijkt dat iemand zowel een achterstand heeft in de betaling van de energierekening als in de betaling van de gemeentelijke belastingen, dan kan dat reden zijn hem actief te benaderen. Als uit de gegevens van het Inlichtingenbureau ook nog eens blijkt dat deze schuldenaar geen gebruik maakt van één of meer toeslagen waarop hij recht heeft, is dat eens te meer reden voor actie. Vermoedelijk kan het probleem worden verholpen door alsnog die toeslagen aan te vragen.

Tabel 6 Data waarover gemeente kan beschikken

Bron	Signaal
Energiebedrijven	Achterstandsmeldingen energie in periode 1 oktober tot 1 april van enig jaar
Inlichtingenbureau	Betalingsachterstand zorgpremie van bijstandsgerechtigden Geen zorgverzekering bijstandsgerechtigden Onbenutte huur- of zorgtoeslag Onbenutte kinderopvangtoeslag Onbenutte bijzondere bijstand 65+
Gemeenten	Betalingsachterstand bij gemeentelijke belastingen Doorbetalen vanuit uitkering, met name betalingen aan schulden Beslaglegging op uitkeringen Bronheffing op uitkeringen Burgers die een betalingsachterstand hebben bij de gemeente en waar de deurwaarder wordt ingeschakeld
Sociale Diensten en UWV	Doorbetalen vanuit (UWV-)uitkering, met name betalingen aan schulden Beslaglegging op (UWV-)uitkeringen Bronheffing op (UWV-)uitkeringen

Overgenomen uit NVVK (2015b)

Daarnaast zijn er diverse maatschappelijke partners die signalen kunnen afgeven, zoals woningbouwverenigingen, zorgverzekeraars, energieleveranciers en waterleidingbedrijven. Bijna alle gemeenten hebben daarom hierover afspraken gemaakt met één of meer externe partners, zo blijkt uit een streekproef van de Inspectie SZW (2016a).

Overigens mogen gemeenten en andere organisaties niet zomaar alle gegevens waarover zij beschikken voor elk doel gebruiken, en mogen zij deze ook niet zomaar verstrekken aan instanties voor schuldhulpverlening.² Ze zijn hierbij gebonden aan de Wet bescherming persoonsgegevens. Een fundamentele belemmering lijkt hier echter niet te liggen. In het eerder genoemde onderzoek van Inspectie SZW werd ‘privacy’ in ieder geval weinig genoemd als reden waarom met bepaalde partijen geen afspraken waren gemaakt over vroegsignalering. Vaak was de reden toch een andere, bijvoorbeeld budgettaire problemen, capaciteitsproblemen of domweg ‘niet aan gedacht’.

Actief benaderen

De tweede stap bij vroegsignalering is actief benaderen van de schuldenaar in kwestie. Dat kan met een brief of telefoontje, maar veruit het beste werkt een huisbezoek. Goede *timing* is hierbij belangrijk. Bij vroegsignalering probeert men per definitie de problemen bij de kop te pakken vóóordat ze volledig uit de hand zijn gelopen, maar als een hulpverlener té vroeg op de stoep staat, werkt het niet. Dan is er nog geen probleembesef. Mocht iemand dan al op het hulpaanbod ingaan, dan is de kans groot dat hij na een paar afspraken alsnog afhaakt. Ook is het belangrijk dat een hulpverlener de juiste toon aanslaat. “Er is een dunne scheidslijn tussen een actief aanbod van ongevraagde hulp en bemoeizorg,” aldus de NVVK (2015b: 52/3). De klant moet de vrijheid hebben om hulp te weigeren, en de hulpverlener moet een helpende maar niet overnemende houding aannemen.

Een landelijke database?

Vroegsignalering zou waarschijnlijk een stuk makkelijker worden als er één landelijk databestand zou zijn waarin alle betalingsachterstanden van mensen worden geregistreerd. Schuldhulpverleners kunnen dat bestand dan raadplegen om te kijken waar zich potentiële probleemgevallen bevinden. Onderzoek naar de mogelijkheid van een zogenaamd Landelijk Informatie Systeem (LIS) laat zien dat door een dergelijk systeem zo’n 80 procent van de mensen die zich uiteindelijk bij de gemeente melden inderdaad al eerder had kunnen worden opgespoord (Jungmann en Anderson 2011).

Al zeker tien jaar proberen diverse maatschappelijke partijen samen tot een dergelijk systeem te komen. Ook de regering is voor een dergelijk systeem.³ Tot op heden is het er echter nog niet. Pogingen om dit systeem van de grond te krijgen werden in 2013 stopgezet, vooral vanwege bezwaren van het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP, tegenwoordig Autoriteit Persoonsgegevens geheten). Een vermelding in het LIS kan volgens het CBP stigmatiserend zijn en ertoe leiden dat iemand bepaalde diensten niet meer worden geleverd. Omdat elke betalingsachterstand geregistreerd zou worden, ook kleine, worden mensen volgens het CBP daardoor onevenredig in hun belangen geschaad.

Toch leeft bij diverse partijen nog steeds de wens tot dergelijk databestand. Daarom werkt het BKR de laatste jaren aan de ontwikkeling van een ‘Vindplaats voor Schulden’ (vps). Dit is een soort uitbreiding van de welbekende BKR-registratie. Behalve consumentenschulden worden ook betalingsachterstanden voor wonen, energie en zorg in dit systeem opgenomen. Inmiddels is het instrument volgens het BKR gereed, en wordt er gewerkt aan pilots om te experimenteren met het systeem.

In Nederland is er nog geen systematisch onderzoek gedaan naar de effectiviteit van vroegsignalering van schulden. Wel zijn enkele concrete cases onderzocht. Zo evalueerden Jungmann en Karssenberg (2014) een actie van zorgverzekeraar Menzis gericht op mensen die twee maanden achterliepen met het betalen van hun zorgpremie. Aan deze mensen werd een gratis financiële *quick scan* aangeboden, op grond waarvan hulpverlener en schuldenaar een plan van aanpak konden opstellen om de schulden op te lossen. Het bleek echter dat maar heel weinig mensen van het aanbod gebruik maakten. Mogelijk kwam het aanbod te vroeg, op een moment dat schuldenaren nog dachten dat ze de problemen zelf wel konden oplossen. Meer succesvol is het Amsterdamse initiatief ‘Vroeg Eropaf’. In dat project wordt iedereen met twee maanden huurachterstand actief benaderd, eveneens met als doel een plan van aanpak op te stellen. De meeste mensen die via dit initiatief worden bereikt, waren nog niet in beeld van de gemeentelijke schuld-hulpverlening. Uit een kosten-baten analyse van het initiatief bleek dat elke daarin geïnvesteerde euro de gemeente ruim het dubbele oplevert (Panteia 2014b). De regering ziet preventie en vroegsignalering dan ook als een “belangrijk speerpunt” in het beleid om problematische schulden tegen te gaan.⁴

5.3 CONCLUSIE

Voorkomen is beter dan genezen, en dat geldt zeker ook voor financiële problemen. Wanneer mensen zich ten langen leste bij de schuldhulpverlening aanmelden, hebben zij vaak al een hele ‘schulden carrière’ achter de rug en staat het water hen zowel financieel als mentaal tot aan de lippen. Het is dan vaak een hele klus om orde op zaken te stellen.

Wat is de beste strategie om dergelijke situaties te voorkomen? Er is helaas nog weinig gedegen effectonderzoek beschikbaar dat voor de Nederlandse situatie relevant is. Het lijkt in ieder geval onverstandig alle hoop te vestigen op financiële educatie die alleen bestaat uit kennisoverdracht. Het – voornamelijk buitenlandse – onderzoek stemt weinig hoopvol over de effectiviteit daarvan. Dat mag na de voorgaande hoofdstukken ook nauwelijks meer verbazen. Meer kennis is niet genoeg. Zeker zo belangrijk zijn andere mentale aspecten, zoals motivatie en geloof in eigen kunnen. Jungmann en Madern vinden dan ook dat interventies voortaan

serieus aandacht moeten besteden aan de relevante houdings- en gedragsfactoren. Of dat inderdaad gaat leiden tot betere resultaten, zal toekomstig onderzoek moeten uitwijzen.

Een tweede strategie is vroegsignalering. Probeer al in een eerder stadium contact te leggen met schuldenaren. De politiek en het veld verwachten hier veel van. Daar zijn ook goede argumenten voor. Vroegsignalering grijpt namelijk rechtstreeks aan op één van de kernoorzaken van problematische schulden, namelijk vermindering en gebrek aan tijdige actie. Ook hier geldt echter dat er nog weinig effectonderzoek beschikbaar is. Ook hier zal de toekomst dus moeten leren of het optimisme terecht is.

NOTEN

- 1 Dit viel buiten het bestek van hun studie.
- 2 Zie bijvoorbeeld de Leidraad Vroegsignalering van de NVVK. In 2011 heeft de WRR het rapport iOverheid uitgebracht waarin meer algemeen wordt ingegaan op een goede omgang met (digitale) informatie door de overheid, en handvatten daartoe worden aangereikt.
- 3 Zie brief staatssecretaris Klijnsma 2 april 2013, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 24 515, nr. 254.
- 4 Zie:
 - brief staatssecretaris Klijnsma 23 mei 2014, Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 24 515, nr. 282
 - brief staatssecretaris Klijnsma 12 december 2014, Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 24 515, nr. 297

6 DRIE BELEIDSRICHTINGEN

Welke rol spelen niet-cognitieve mentale kenmerken en vermogens bij het ontstaan, verergeren en oplossen van problematische schulden? Wat zijn dus geschikte beleidsrichtingen om problematische schulden tegen te gaan?

Dat zijn de hoofdvragen van deze Verkenning. Uiteraard zijn individuele kenmerken niet de enig denkbare oorzaak van problematische schulden – ook sociale en economische omstandigheden spelen een rol. Toch komt bij vergelijkbare sociale en economische omstandigheden de één wel in problematische schulden en de ander niet. Daarom focussen we in deze Verkenning op de rol van individuele mentale kenmerken en vermogens. In dit slothoofdstuk maken we de balans op.

6.1 EIGEN SCHULD...?

Elk ontwerp voor beleid op het gebied van problematische schulden, kan niet om één cruciale vraag heen: in hoeverre zijn zulke schulden het gevolg van omstandigheden waaraan iemand niets kan doen? De meeste mensen vinden dat als iemand van goede wil is, maar getroffen wordt door pech en niets aan zijn problemen kan doen, de samenleving hem moet helpen. Daarentegen, als problematische schulden het gevolg zijn van eigen vrije keuze, onwil of onoplettendheid, dan moet men zelf ook maar de consequenties daarvan aanvaarden.

Dus wiens ‘schuld’ zijn problematische schulden nu eigenlijk? Op het eerste gezicht lijken veel mensen buiten hun schuld in financiële problemen te komen. Hun schulden zijn ontstaan door een inkomensterugval als gevolg van *life events* waaraan ze weinig kunnen doen, zoals ziekte of ontslag. Ook zijn nogal wat mensen in problemen gekomen doordat hun huis financieel onder water kwam te staan. Het is geen toeval dat juist sinds 2008 het aantal mensen dat zich meldt bij schulphulpverlening flink is gestegen.

Maar, zo zullen sommigen tegenwerpen, zijn dergelijke vervelende gebeurtenissen werkelijk een geldig excuus? Had men daar niet op kunnen anticiperen? Het is geen geheim dat het leven voor iedereen onverwachte tegenvallers in petto heeft, en evenmin dat er vroeg of laat altijd weer een volgende economische crisis komt. Daar had men dus rekening mee kunnen houden, bijvoorbeeld door zich goed te informeren, een financiële buffer voor tegenvallers aan te houden, en zonodig de tering naar de nering te zetten. Dat kan best, want tenslotte komen de meeste mensen *niet* in ernstige financiële problemen door onverwachte tegenvallers. Ook velen die het bepaald niet breed hebben weten zich uiteindelijk te redden. Kennelijk is het best mogelijk je te wapenen tegen de grillen des levens.

En kennelijk hebben sommige mensen dat nagelaten, uit nonchalance of omdat ze 'lekker leven' op korte termijn blijkbaar belangrijker vonden. Als het dan mis gaat, is dat toch gewoon hun eigen schuld?

Het gedragswetenschappelijk perspectief

Dat valt nog te bezien. In hoofdstuk 3 bleek dat het voor mensen met weinig inkomen een hele klus kan zijn om alle inkomstenbronnen goed te beheren, en dat als de financiële problemen zich eenmaal opstapelen, een zeer complexe en onvoorspelbare situatie kan ontstaan – zo ingewikkeld dat zelfs professionele schuldhulpverleners soms moeite hebben er nog uit te komen. We roepen nog even in herinnering dat volgens de Algemene Rekenkamer circa 2,5 miljoen volwassenen laaggeletterd is. Kan men die mensen werkelijk verwijten dat ze niet altijd elke financiële tegenvaller weten te voorzien c.q. op te lossen?

En niet alleen cognitieve vermogens zijn van belang. In hoofdstuk 4 zijn we ingegaan op andere mentale kenmerken en processen die enerzijds de kans vergroten dat iemand in de financiële problemen komt en anderzijds het moeilijker maken om nog te ontsnappen als de neergaande spiraal eenmaal is ingezet. Ten eerste staan bepaalde mensen op dit gebied voor een grotere opgave dan anderen doordat zij bepaalde moeilijk veranderbare persoonlijkheidskenmerken hebben meegekregen die een relatief grote kans geven op financiële problemen, zoals een vermijgend karakter. Ten tweede kan rond schuldenaren een onvoorspelbare en oncontroleerbare dynamiek ontstaan die passiviteit in de hand werkt en ondermijnend is voor pogingen om geloof in eigen kunnen op te bouwen. Ten derde kunnen overbelasting, stress en armoede leiden tot een tijdelijke daling in mentale prestaties en zelfcontrole. Dat leidt vervolgens tot minder goede financiële besluiten, hetgeen de schulden weer erger maakt, waardoor de stress verder toeneemt, etc.

Als dit allemaal zo werkt, in hoeverre kan men het iemand dan redelijkerwijs nog verwijten als zijn financiële gedrag niet altijd even briljant is? Is dat echt altijd helemaal zijn eigen schuld? Ook in crisissituaties?

Is iemand ooit verantwoordelijk?

Nu moet worden gewezen op een gevaar van deze wijze van redeneren. Wanneer je eenmaal deze gedragswetenschappelijke denkrichting inslaat, kun je elke eigen verantwoordelijkheid wel wegredeneren. Uiteindelijk kun je alles wat mensen doen en laten wel verklaren als het resultaat van genen-omgeving interacties, stimulus-respons ketens en neurobiologische processen. Daar komt geen intentie of bewuste keuze aan te pas. Zo bezien kunnen we mensen nooit moreel verantwoordelijk houden voor verkeerde financiële acties. Het zijn immers helemaal geen 'vrije keuzes' maar het onontkoombare gevolg van omstandigheden en een ongelukkige bedrading in hun hersens. Ze konden er niets aan doen...

Zover willen we niet gaan. De filosoof Strawson (1974) heeft in een beroemd artikel over de vrije wil betoogd dat mensen elkaars woorden en daden in eerste instantie beoordelen vanuit ‘reactieve attitudes’, dat wil zeggen, directe en emotionele reacties op (verondersteld) normoverschrijdend gedrag van anderen. Het is op basis van dit soort sentimenten dat wij elkaar verantwoordelijk stellen en *niet* op basis van de vraag in hoeverre iemand uit vrije wil handelde. Die vraag komt pas in tweede instantie aan de orde, wanneer men bereid is een ‘objectiverende attitude’ aan te nemen ten opzichte van de ander. Dan kunnen we oog krijgen voor het mogelijk onvrijwillige karakter van zijn gedrag. Op grond daarvan kunnen we eventueel besluiten onze eerste emotionele reactie op te schorten, en hem niet (of minder sterk) verantwoordelijk te houden voor zijn daden.¹

Zo kunnen we ook het beste naar financieel gedrag kijken. In eerste instantie zijn we geneigd mensen verantwoordelijk te houden voor hun financiële gedrag – en zo hoort het ook, al was het maar omdat een samenleving zonder het concept van morele verantwoordelijkheid zo niet onmogelijk dan toch onleefbaar lijkt. Het is dus begrijpelijk en terecht dat onverantwoord gedrag in eerste instantie leidt tot afkeuring of verontwaardiging. In tweede instantie kan echter blijken dat de opdracht tot verantwoord financieel gedrag voor bepaalde mensen in bepaalde omstandigheden moeilijk kan zijn. Er kunnen redenen zijn waarom iemand – mogelijk tijdelijk, mogelijk duurzaam – ‘verminderd toerekeningsvatbaar’ is voor zijn financieel gedrag. Het is daarom wijs om de soms niet optimale beslissingen van mensen met financiële problemen niet alleen te beoordelen vanuit een ‘reactieve attitude’ maar ook vanuit een ‘objectiverende attitude’. Simpel gezegd, er kunnen goede argumenten zijn om bij nader inzien toch minder hard te oordelen over mensen en hen tegemoet te komen.

6.2 VERDISCONTEREN VAN HET ‘MENSELIJK TEKORT’

Beleid en instituties zouden moeten worden vormgegeven met dit uitgangspunt in het achterhoofd. Dat wil zeggen dat in principe moet worden uitgegaan van eenieders eigen verantwoordelijkheid voor het financiële doen en laten, inclusief mogelijk nare consequenties daarvan. Tegelijk moet echter worden ingecalculeerd dat substantiële groepen (soms tijdelijk) de mentale kenmerken en vermogens missen om de deze verantwoordelijkheid altijd waar te maken. De realiteit van dit ‘menselijk tekort’ moet als het ware worden verdisconteerd in het ontwerp van beleid en instituties. Dat betekent twee dingen.

Ten eerste moeten de regels eenvoudiger worden gemaakt. Momenteel zijn er vele inkomensvoorzieningen, betaal- en boeteregimes waarmee rekening moet worden gehouden, vaak elk met hun eigen definities, betaaldata, procedures en termijnen. Ook is het lastig de beslagvrije voet correct te berekenen, stemmen overheidsinstanties hun invorderingen onderling niet af, enzovoort. Voor de eenvoudige

burger c.q. schuldenaar is het vaak niet meer te volgen. We zijn bepaald niet de eerste die op deze complexiteit wijzen en velen hebben gepleit voor vereenvoudiging.² Ten dele wordt daar ook al aan gewerkt. Overigens zal het nooit lukken de regels zo simpel te maken dat onbegrip definitief tot het verleden behoort. De werkelijkheid is nu eenmaal ingewikkeld, dus als men voldoende recht wil doen aan ieders individuele situatie, ontkomt men niet aan een zekere mate van complexiteit en detaillering in de regelgeving. Daarom zullen er altijd mensen blijven die er zelf niet uitkomen en hulp via persoonlijk contact nodig hebben. Organisaties moeten op dat gebied voldoende voorzieningen in huis hebben.

Maar hiermee zijn we er nog niet. Ten tweede moet meer rekening worden gehouden met psychologie en feitelijk gedrag. Een kernpunt van deze Verkenning is dat veel problemen niet (alleen) ontstaan door ingewikkelde regels, maar (ook) doordat mensen nu eenmaal niet altijd zo alert en gedisciplineerd zijn als je zou wensen, en niet altijd uit eigen beweging onmiddellijk overgaan tot adequate actie zodra er iets mis gaat. In een goed ontwerp van beleid en instituties wordt meer rekening gehouden met deze al te menselijke eigenschappen. In de rest van dit hoofdstuk zullen we dit nader uitwerken in de vorm van drie beleidsrichtingen. Deze zijn kort samengevat:

- probeer allereerst te voorkomen dat mensen nodeloos in financiële problemen komen, vooral door keuzes zo in te richten dat mensen relatief makkelijk zullen uitkomen bij de optie die voor hun financiële situatie waarschijnlijk het beste is;
- als mensen toch in problematische schulden (dreigen te) komen, zorg dan ervoor dat sneller dan nu het geval is contact wordt gelegd tussen schuldenaar en hulpverlener;
- mochten mensen hun schulden aan de overheid niet meer afbetalen, zet de bijzondere bevoegdheden van de overheid dan zoveel mogelijk pas in *nadat* is vastgesteld dat de betreffende schuldenaren ook beschikken over voldoende afloscapaciteit.

6.3 SLIMMER INRICHTEN VAN FINANCIËLE KEUZES

De eerste beleidsrichting is de kans te verkleinen dat mensen überhaupt (te veel) schulden maken. Daar hebben we het tot nu toe nauwelijks over gehad, maar dat is natuurlijk de meest logische oplossing.

Onmogelijk maken

De meest rigoureuze ingreep is om het aangaan van (te veel) schulden onmogelijk te maken. Als mensen geregeld moeite hebben met zelfcontrole of vooruitdenken, beperk dan de gelegenheden tot het doen van uitgaven of afsluiten van kredieten

die zij zich niet kunnen permitteren. En als mensen geregeld moeite hebben met het overzien van de gevolgen van bepaalde financiële producten, beperk dan de mogelijkheden tot aanschaf daarvan.

Zijn dit realistische opties? De eerste niet. In een vrije samenleving is het onmogelijk om mensen te verbieden van hun laatste geld op vakantie te gaan of een nieuwe televisie te kopen (al dan niet op afbetaling). Wel haalbaar zijn een goede consumentenbescherming en begrenzing van de mogelijkheden voor krediet. Hoewel het natuurlijk altijd beter kan, is dat in Nederland heel behoorlijk geregeld. Aankopen via internet mogen in principe binnen twee weken worden geretourneerd, registratie bij het BKR voorkomt dat mensen onbeperkt kunnen lenen, en de rente voor krediet is gemaximeerd op (momenteel) 14 procent – nog steeds fors, maar toch lager dan in het verleden.³

Voor de tweede optie valt meer te zeggen. De afgelopen jaren zijn bijvoorbeeld nogal wat mensen in financiële problemen geraakt doordat ze een hypotheek hebben afgesloten die hoger is dan de – nadien gedaalde – waarde van het huis. Dat kan tot acute en ernstige problemen leiden als men gedwongen is tot verkoop, bijvoorbeeld vanwege een scheiding. Inmiddels zijn de regels op het gebied van hypotheek aangescherpt, maar het is denkbaar daarin nog verdere stappen te zetten. In de loop van 2016 zal de WRR een rapport publiceren waarin nader op dit soort mogelijkheden wordt ingegaan.

Een handje helpen

Dit soort dwingende maatregelen kent echter belangrijke bezwaren. Ze beperken per definitie de keuzevrijheid, zijn nogal paternalistisch, en kunnen ten koste gaan van de mensen die wél verantwoord met hun geld omgaan. Een alternatief is om de keuzevrijheid in tact te laten en in te zetten op gedragsverandering.

Wanneer de opgave is om gedrag te veranderen, grijpen beleidsmakers al snel naar ‘meer voorlichting’. Hoewel goede keuze-informatie natuurlijk essentieel is, maken de gedragswetenschappen duidelijk dat hiermee niet kan worden volstaan. In eerdere publicaties hebben we al gewezen op de beperkingen van voorlichting (Tiemeijer et al. 2009, WRR 2014). Die gelden nog eens dubbel zo hard voor mensen met problematische schulden. Hun problemen zijn nu juist (deels) ontstaan doordat zij niet goed zijn in het verwerken van (geschreven) informatie, of zich die informatie wel eigen hebben gemaakt maar er vervolgens niet naar handelen. We hebben in die publicaties echter ook laten zien dat beperkingen in rationaliteit en zelfcontrole ook nieuwe sturingsmogelijkheden bieden in de vorm van zogenaamde *nudges*. Dat zijn kleine duwtjes in de gewenste richting, bijvoorbeeld door middel van aanpassingen in de ‘keuzearchitectuur’, *zonder* dat daarbij andere

opties worden verboden.⁴ Juist bij degenen die financieel minder redzaam zijn, zou dit middel goed kunnen werken. De onoplettendheid en inertie die hun gedrag nogal eens kenmerken, bieden kansen voor effectieve *nudges*.

Vooraf het kiezen van goede *default*-opties kan wonderen verrichten. Het inmiddels klassieke voorbeeld is de omdraaiing van de *default* bij de pensioenspaarregeringen in de Verenigde Staten (van ‘Nee, ik spaar niet, tenzij’ naar ‘Ja, ik spaar wel, tenzij’). Door deze verandering participeren nu veel meer Amerikanen dan voorheen in een solide spaarprogramma (Thaler en Benartzi 2004). Ook in Nederland rukken de *nudges* langzaam op. Een vroeg voorbeeld is het in 2011 ingevoerde verbod aan bedrijven om bij *online* verkoop vooraf hokjes aan te vinken voor aanvullende product-opties (bijvoorbeeld alvast de extra optie van een reisverzekering aanvinken voor wie een vakantie boekt). Mensen krijgen nu alleen nog die extra opties als ze zelf actief het betreffende hokje aanvinken. Mensen die niet goed optellen, zijn dus niet langer geld kwijt aan extra’s waar ze niet om hadden gevraagd. Een tweede voorbeeld zijn enkele bescheiden maar succesvolle *nudges* op digitale formulieren van DUO, die voorkomen dat studenten meer studiefinanciering lenen dan ze nodig hebben (Van der Steeg en Waterreus, 2015). Een derde voorbeeld is de standaard bij een huwelijk. Wie de archieven van schuldhulpverleners raadpleegt, stuit geregeld op mensen die in problemen zijn geraakt doordat zij in gemeenschap van goederen zijn getrouwd, vervolgens worden opgezadeld met de schulden van hun partner, en die bij een scheiding ook voor de helft moeten meenemen. Die gemeenschap van goederen is echter lang niet altijd een bewuste keuze geweest. Men heeft er niet over nagedacht, het is geen leuk onderwerp om over te beginnen bij trouwplannen, en liefde maakt blind. Maar vervolgens zit men wel met de problemen. Daarom heeft de Tweede Kamer voorjaar 2016 ingestemd met een voorstel om de standaard te veranderen. Voortaan is niet ‘gemeenschap van goederen’ maar ‘beperkte gemeenschap’ de standaard. Dit betekent dat schulden die één van de partners vóór het huwelijk heeft opgebouwd, na een scheiding ook bij die ene partner blijven.⁵

Ongetwijfeld zijn er nog meer veranderingen in keuzearchitectuur te bedenken die kunnen bijdragen aan voorkomen van schulden. Het advies is dan ook actief daarnaar op zoek te gaan. De huidige regelgeving en keuzeformulieren zouden doorgelicht kunnen worden vanuit deze hoofdvraag: bij welke optie komt iemand uit als hij niet actief kiest of niet goed oplet? En is dit ook de optie die financieel gezien voor hem waarschijnlijk de beste is? Een intelligente keuzearchitectuur verdisconteert het ‘menselijke tekort’ zodanig dat mensen die er even minder met hun hoofd bij zijn, relatief grote kans maken uit te komen bij de optie die het meest in hun belang is. Zo is bijvoorbeeld de huidige standaard dat jongeren die 18 worden maar vergeten een zorgverzekering af te sluiten, automatisch worden inge-

deeld bij de zorgverzekering van hun ouders. Maar is dat echt de meest gunstige optie? Misschien is wel beter de standaard te veranderen in een – vaak goedkoper – jongerenpakket.⁶

6.4 EERDER CONTACT

Een tweede beleidsrichting is meer te experimenteren met eerder contact tussen (potentiële) schuldenaar en hulpverlener. Daarbij valt te denken aan verlagen van de drempel om hulp te zoeken en aan meer vroegsignalering.

Voor inzetten op eerder contact zijn sterke gedragswetenschappelijke argumenten. Niet alleen zijn de financiële problemen dan nog relatief beheersbaar, ook hebben mensen dan nog relatief veel mentale ruimte tot helder denken, rationeel handelen en zelfcontrole. Het water is mogelijk al wel aan het stijgen, maar staat nog niet tot aan de lippen. Dat is wél het geval tegen de tijd dat schuldenaren zich, soms na vele jaren van ellende, melden bij hulpverleners. Tegen die tijd zijn ze vaak het overzicht volledig kwijt en murw gebeukt, en is ieder geloof in eigen kunnen verdwenen. Wanneer mensen eenmaal in deze mentale toestand zijn aangeland, is succesvolle hulpverlening beduidend moeilijker.⁷

Lagere drempels

Een eerste mogelijkheid is om hulp dichterbij de mensen te brengen. De wijkteams die nu op veel plaatsen ontstaan kunnen hier goede diensten bewijzen. Ook zijn er diverse vrijwilligersorganisaties, zoals Humanitas of Schuldhulpmaatje, die desgevraagd hulp bieden aan mensen die er zelf even niet meer uitkomen, en daarvoor bij hen thuis langskomen.

Maar het gaat niet alleen om (fysieke) nabijheid, het gaat ook om positionering, marketing en communicatie. Dat begint al bij de naam. Veel gemeentes spreken in hun informatiemateriaal van ‘schuldhulpverlening’ of ‘hulp bij schulden’. Mensen die nog geen ernstige schulden hebben of die zichzelf niet graag beschouwen als mensen die ‘hulp’ nodig hebben, kunnen dus makkelijk denken dat dit niet voor hen is. Daar ga je alleen heen als je echt helemaal aan de grond zit. De betreffende webpagina’s zien er soms ook nogal ambtelijk en streng uit, en spreken meteen van voorwaarden waaraan moet worden voldaan, stukken die moeten worden meegenomen, et cetera. Het is niet altijd even uitnodigend.⁸

Een aardig voorbeeld van hoe het ook kan, is het ‘Geldloket’ in de gemeente Amersfoort.⁹ Dat is in een apart kantoor gehuisvest, op een centrale locatie, met op de ramen duidelijk zichtbaar teksten als ‘Stel hier je geldvragen’, ‘Uit elkaar? Ontslag? Gezinsverandering? Wil je weten wat dat financieel voor je betekent?’ en ‘Bel of loop binnen voor een afspraak’.

Afbeelding 1 Het Geldloket te Amersfoort



Ook de website van het Geldloket lijkt in tekst en vormgeving meer op die van een non-profit adviesinstantie. ‘Geldloket Amersfoort wijst de weg in geldzaken,’ luidt de slogan op de homepage. Nergens is het woord ‘schulden’ te vinden, en burgers komen er ook niet zozeer langs voor hulp maar om, zoals de medewerkers het zelf uitdrukken, te ‘sparen’ over hun financiële situatie. Volgens het jaarverslag van de verantwoordelijke Amersfoortse instelling bereikt het Geldloket juist mensen die in financieel zwaar weer zijn beland maar nog geen problematische schulden hebben.¹⁰ Het is dus een vorm van preventie.

Vroegsignalering

Maar bij wijkteams, vrijwilligersorganisaties of een organisatie als het Geldloket zijn het nog steeds de (potentiële) schuldenaren die de eerste stap moeten zetten. Niet iedereen doet dat op tijd. Daarom wordt bij vroegsignalering de eerste stap gezet door de hulpverlener. Op zich vormt vroegsignalering bij veel gemeenten al onderdeel van het beleid, maar de indruk is dat nog niet elke gemeente hier ook even veel werk van maakt.

Een mogelijke reden hiervoor ligt in de beschikbare capaciteit. De Inspectie SZW (2016b) deed bij een tiental gemeenten nader onderzoek naar hun praktijk rondom vroegsignalering. Beperkte capaciteit bleek de belangrijkste belemmering om met meer externe partijen afspraken te maken. Een aantal gemeenten ontvangt nu al meer signalen dan ze aankan. In dat verband kan het geen kwaad nog eens de cijfers uit hoofdstuk 2 te herhalen. Naar schatting is het totaal aantal mensen met proble-

matische schulden zeker vijf maal zo groot als het aantal mensen dat zich jaarlijks aanmeldt bij de gemeentelijke schuldhulpverlening. Het is daarom voorstelbaar dat een gemeente die nu al moet schipperen met beperkte capaciteit enige huiver voelt om actief dit ‘stuwmeer’ aan potentiële cliënten binnen te halen. Als het de (gemeentelijke) politiek menens is met vroegsignalering, zullen dus mogelijk de prioriteiten moeten worden bijgesteld.

Dan speelt er nog een principiële kwestie. Moeten hulpverleners zich wel ongevraagd met burgers gaan bemoeien? Niet iedereen is gecharmeerd van een samenleving waarin iedereen bij wie van overheidswege problemen worden vermoed ongevraagd een hulpverlener aan de deur krijgt. Het kan worden ervaren als een inbreuk op de privésfeer.¹¹ Dus hoe ver mag men hierin gaan? Waarschijnlijk is het het beste deze kwestie in eerste instantie over te laten aan schuldenaren en hulpverleners zelf, en formele regelgeving te beperken tot de noodzakelijke garanties voor zorgvuldigheid en transparantie. Bij dit soort vormen van bemoeienis moet men altijd uitkijken om de eigen voorkeuren op anderen te projecteren. Het is nog maar de vraag of iedereen die financiële problemen heeft werkelijk zo afkerig is van ongevraagde hulp (zie Holsbrink 2009). Uiteindelijk is het aan de betreffende schuldenaren zélf om te bepalen wat ze wel en niet willen, en hulpverleners moeten proberen dat zo goed mogelijk in te schatten en vervolgens daarnaar handelen. Een werkelijk professionele beroepsgroep zal daarom investeren in de daarvoor noodzakelijke sensitiviteit en kwaliteiten van haar leden, steeds het debat voeren over de grenzen die in acht genomen moeten worden, en waar nodig haar leden corrigeren. Voor zover schuldhulpverleners nog niet overal dit niveau van professionaliteit hebben bereikt, is het logisch allereerst daarin te investeren.

Onderzoek

Zoals gezegd zijn er goede redenen voor positieve verwachtingen van eerder contact tussen schuldenaar en hulpverlener. Er is echter nog weinig gedegen onderzoek gedaan naar de effecten van de verschillende vormen van eerder contact. Dat is een gemis. Het is verstandig daarin te investeren, zodat duidelijk kan worden of de belofte van eerder contact en vroegsignalering ook echt kan worden waargemaakt en wat hierbij de beste aanpak is.

6.5 ZOVEEL MOGELIJK VOORAF TOETSEN OP AFLOSCAPACITEIT

Een derde beleidsrichting is dat overheidsinstanties voortaan zoveel mogelijk *vooraf* moeten toetsen of een schuldenaar beschikt over voldoende afloscapaciteit, voordat zij overgaan tot inzet van hun bijzondere bevoegdheden.¹²

Van achteraf corrigeren...

Bij de bijzondere bevoegdheden hoeft de overheid niet vooraf te controleren of schuldenaren hierdoor in financiële problemen komen of niet. Dit kan vooral bij automatische verrekening tot problemen leiden. Daar komt geen mensenoordeel meer aan te pas. De computer van de Belastingdienst brengt automatisch de nog openstaande schuld in mindering op lopende belastingteruggaven of toeslagen, zonder daarbij rekening te houden met de reden waarom een schuldenaar niet betaalde, wat zijn actuele financiële situatie is of de gevolgen van deze verrekening voor de schuldenaar. De reden hiervan is simpel: de computer weet dit allemaal niet. Hetzelfde geldt voor de overheidsvordering. Als iemand ook na een dwangbevel niet betaalt, wordt de schuld automatisch op zijn bankrekening verhaald.¹³ Als gevolg van deze automatische handelingen kan een schuldenaar echter onder de beslagvrije voet uitkomen. In zulke gevallen moet de schuldenaar *zelf* aan de bel trekken. Als hij kan bewijzen dat hij hierdoor inderdaad minder dan de beslagvrije voet overhoudt, kunnen er *achteraf* zodanige correcties worden toegepast dat hij weer op het bestaansminimum uitkomt. Voordat de zaken zijn hersteld, kan echter enige weken of soms maanden duren.

Critici spreken enigszins smalend van een 'piepsysteem' dat niet werkt en schuldenaren alleen maar verder het moeras in duwt.¹⁴ De regering heeft hier tegenin gebracht dat overheidsdiensten niet zomaar overgaan tot inzet van hun bijzondere bevoegdheden. Zo stuurt de Belastingdienst eerst een herinnering en een aanmaning, en biedt zij de mogelijkheid van uitstel van betaling, van een betaalregeling en in bepaalde gevallen kwijtschelding voor mensen op het sociaal minimum. Pas als de schuldenaar daar allemaal niet op reageert, gaat de computer over tot automatische verrekening. Dit is toch alleszins redelijk?

Met de kennis uit de vorige hoofdstukken wordt duidelijker waar de schoen wringt. Het huidige systeem zou goed kunnen werken als schuldenaren inderdaad netjes hun post bijhouden en die begrijpen, reageren op aanmaningen, tijdig verzoeken om eventuele regelingen, en de juiste wegen weten te bewandelen als er onverhoopt toch iets mis gaat. De praktijk is echter dat lang niet iedereen daartoe in staat is. Een deel van de schuldenaren is zelfs volledig vastgelopen. Ze hebben het geld niet, beschikken niet over de cognitieve vaardigheden en de zelfcontrole om complexe financiële situaties aan te kunnen, zijn het overzicht kwijt, mogelijk zo overbelast dat de kwaliteit van hun besluiten eronder gaat leiden, en hun situatie is mogelijk zo onvoorspelbaar en grillig geworden dat ze zijn vervallen tot apathie en fatalisme. Dan werkt het systeem niet meer. De overheid kan vervolgens proberen het systeem te repareren met nog meer voorlichting, aanmaningen, boetes of betaalregelingen, maar dat is een strategie die uitgerekend bij deze groep weinig kans van slagen maakt.

... naar vooraf toetsen

Als de kaarten zo liggen, is de oplossing in principe eenvoudig: keer de zaak om. De overheid moet alleen nog overgaan tot invordering voor zover uit toetsing *vooraf* is gebleken dat iemand daardoor niet onder de beslagvrije voet uitkomt. Verscheidene partijen hebben dan ook gevraagd de automatische verrekening niet toe te passen bij mensen die wel willen maar niet kunnen betalen. Dat is echter makkelijker gezegd dan gedaan. De regering spreekt van een “sympathiek”¹⁵ en “wenselijk”¹⁶ voorstel, dat echter niet uitvoerbaar is vanwege de massaliteit van de processen bij de Belastingdienst. “De verrekeningsapplicatie kan helaas geen rekening houden met de persoonlijke financiële omstandigheden van betrokkenen.”¹⁷ De Nationale ombudsman vindt dat onbevredigend. “Kennelijk heeft de logica van zulke systemen voorrang boven de reële problemen van gezinnen in moeilijke situaties.”¹⁸

Inmiddels zijn de ontwikkelingen bij de overheid alweer verder, en wordt gekeken of het toch anders kan. Een sleutelrol hierbij speelt de voorgenomen vereenvoudiging van de beslagvrije voet (zie hoofdstuk 3). Momenteel wordt onderzocht of het technisch mogelijk en financieel haalbaar is de computersystemen bij de Belastingdienst zo te herinrichten dat, als de beslagvoet inderdaad wordt vereenvoudigd zoals voorgesteld, een globale toetsing vooraf wél mogelijk wordt. Als dat inderdaad kan, zou dat een flinke stap in de goede richting zijn.

Toch valt te voorspellen dat hiermee de problemen niet volledig de wereld uit zullen zijn. Hoe slim men de algoritmes van de computersystemen ook maakt, ze zullen nooit alle verschillen en schakeringen van de werkelijkheid kunnen vangen. Geautomatiseerde systemen zullen daarom altijd fouten blijven maken en bij sommige schuldenaren te veel invorderen. Wie het foutenpercentage echt tot nul wil reduceren, rest maar één oplossing: bij elke potentiële verrekening en invordering eerst door mensenogen laten beoordelen of er inderdaad sprake is van voldoende afloscapaciteit. Het valt te betwijfelen of politiek en samenleving zover willen gaan, want dit is een zeer kostbare oplossing. *Second best* is daarom dat de overheid blijvend voorziet in toegankelijke en snelle procedures en professionele ondersteuning om achteraf onverhoopte fouten ruimhartig te herstellen. Hierop zou niet moeten worden bezuinigd. Daarvoor staat er voor de schuldenaren in kwestie teveel op het spel.

6.6 PAPIER VERSUS PRAKTIJK

Als het gaat om problematische schulden, zijn op papier de zaken behoorlijk goed geregeld. Hoewel het natuurlijk altijd beter kan, kent ons land een breed palet aan regels en voorzieningen om te voorkomen dat mensen volledig vastlopen en min-

der geld overhouden dan het minimum dat voor leven noodzakelijk is. Toch komt dat in de praktijk geregeld voor. Wat is hiervan de oorzaak? Hoe kan dit verschil tussen papier en praktijk worden verklaard?

In deze Verkenning hebben we het antwoord vooral gezocht in de gedragswetenschappen. De overheid heeft te hoge verwachtingen van de financiële zelfredzaamheid van burgers. Het is een misvatting dat als men mensen maar voorziet van genoeg informatie, zij verder vanzelf wel in actie komen en het goede zullen doen, en zelf aan de bel zullen trekken als het toch mis gaat. Deze gedachte kan bovendien makkelijk leiden tot een tweede misvatting, namelijk dat als mensen ondanks alles niets van zich laten horen en niets doen, zij dat kennelijk bewust zo hebben gewild en besloten, en er bij aanhoudende wanbetaling dus sprake is van kwade trouw. Dat getuigt juist weer van te lage verwachtingen. Vooral als deze combinatie van te hoge en te lage verwachtingen samengaat met een geautomatiseerde uitvoering, kunnen nare situaties ontstaan waarin goedwillende maar weinig competente burgers (nog verder) in financiële problemen komen. De WRR heeft enkele jaren geleden opgeroepen in het beleid uit te gaan van meer realistische veronderstellingen over de motieven en het keuzegedrag van mensen (WRR 2014). De schuldenproblematiek onderstreept nog eens het belang daarvan.

NOTEN

- 1 Later experimenteel psychologisch en filosofisch onderzoek is hiermee in overeenstemming (Tiemeijer 2010).
- 2 Zie bijvoorbeeld de Nationale Ombudsman (2013) en Actal (2014).
- 3 Tot enige jaren terug waren er nog aanbieders van woekerleningen ('flitskredieten') die misbruik maakten van de geldnood waarin schuldenaren soms verkeren, maar door ingrijpen van de AFM is die markt sterk afgenomen. Zie <https://www.afm.nl/nl-nl/consumenten/nieuws/2014/feb/markt-flitskrediet>.
- 4 Met keuzearchitectuur wordt bedoeld op de wijze waarop een keuze is vormgegeven, bijvoorbeeld op een formulier of website. Het gaat daarbij om de vraag hoe de (reeks van) vragen is gestructureerd en geformuleerd, welke opties worden geboden, of daarbij bepaalde opties reeds als standaard zijn aangevinkt, etc. Een ander voorbeeld is de inrichting van de fysieke omgeving, zoals de wijze waarop producten zijn uitgesteld in een kantine of supermarkt.
- 5 De Eerste Kamer had overigens op het moment van schrijven nog niet ingestemd met het voorstel.
- 6 Er bestaat overigens wel enige discussie over de vraag of *nudging* wel normatief is toegestaan. Is het geen vorm van ongewenste manipulatie? We gaan hier nu niet op in maar verwijzen naar WRR 2014. De algemene strekking van het betoog in dat rapport is dat natuurlijk van geval tot geval de wenselijkheid van een bepaalde *nudge* moet worden vastgesteld, maar dat er in de meeste gevallen geen grote bezwaren lijken te zijn, zolang men maar voldoende transparant is over de *nudge* in kwestie.
- 7 Naar verwachting worden binnenkort de plannen goedgekeurd voor de mogelijkheid van een 'moratorium', dat wil zeggen, een 'time out' van maximaal een half jaar waarin schuldeisers hun invorderingsmaatregelen moeten staken. Een dergelijk moratorium creëert enige ruimte en rust voor schuldhulpverlener en schuldenaar om aan een oplossing te werken.
- 8 Zie ook Panteia 2015b. Daaruit blijkt dat het woord 'schuldhulpverlening' voor nogal wat jongeren erg 'zwaar' klinkt en hen afschrikt. De onderzoekers adviseren gemeenten dan ook te voorzien in een laagdrempelig aanbod dat beter aansluit bij de belevingswereld van jongeren.
- 9 Zie <http://www.geldloketamersfoort.nl>.
- 10 Jaarverslag 2013 Stadsring 51, pagina 5.
- 11 Ook zou volgens sommigen een dergelijke bemoeizorg de zelfredzaamheid juist kunnen verhinderen, namelijk wanneer mensen de problemen uit handen worden genomen. Goede hulpverleners zullen dat laatste echter nooit doen. Het is juist onderdeel van hun professionaliteit om mensen te leren zelf hun problemen op te lossen. 'Empowerment' is het devies.
- 12 Deze aanbeveling zal een aantal partijen niet ver genoeg gaan. In het voorjaar van 2016 brachten de VNG, Divosa, NVVK en de MO-Groep een gezamenlijk pamflet uit waarin zij ondermeer pleitten voor het afschaffen van de bijzondere incasso-bevoegdheden.
- 13 Uitgezonderd sommige situaties, bijvoorbeeld als er reeds een loonvordering loopt of bekend is dat de betreffende schuldenaar in een minnelijk regeling of WSNP-traject zit.

- 14 Zie Nationale ombudsman (2013) en LOSR/MO-Groep (2014).
- 15 Brief staatssecretaris Klijnsma en staatssecretaris Teeven, 8 april 2013, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 24 515, nr. 255.
- 16 Brief staatssecretaris Wiebes, 9 juni 2015, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2014-2015 Kamerstuk 31066 nr. 244.
- 17 Brief staatssecretaris Wiebes, 9 juni 2015, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2014-2015 Kamerstuk 31066 nr. 244.
- 18 Brief Nationale Ombudsman aan de Vaste Commissie voor Financiën, Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 23 juni 2015.

LITERATUUR

- Abramson, L. Y., Seligman, M. E., & Teasdale, J. D. (1978) Learned helplessness in humans: critique and reformulation. *Journal of abnormal psychology*, 87(1), 49.
- ACM (2015) *Een onderzoek naar de handelspraktijken van incassobureaus*. Den Haag: Autoriteit Consument en Markt.
- Algemene Rekenkamer (2016) *Aanpak van laaggeletterdheid*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Armitage, C. J., & Conner, M. (2001) Efficacy of the theory of planned behaviour: A meta-analytic review. *British journal of social psychology*, 40(4), 471-499.
- Arnsten, A. F. (2009) Stress signalling pathways that impair prefrontal cortex structure and function. *Nature Reviews Neuroscience*, 10(6), 410-422.
- Bandura, A. (1977) Self-efficacy: toward a unifying theory of behavioral change. *Psychological review*, 84(2), 191.
- Barkley, R. A., Murphy, K. R., & Fischer, M. (2008) *ADHD in adults: What the science says*. New York: Guilford Press.
- Baumeister, R. F., and Vohs, K. D. (2016) Misguided effort with elusive implications. *Perspectives on Psychological Science*.
- Beaver, K. M., DeLisi, M., Vaughn, M. G., Wright, J. P., & Boutwell, B. B. (2008) The relationship between self-control and language: evidence of a shared etiological pathway. *Criminology*, 46(4), 939-970.
- Beaver, K. M., Schutt, J. E., Boutwell, B. B., Ratchford, M., Roberts, K., & Barnes, J. C. (2009) Genetic and environmental influences on levels of self-control and delinquent peer affiliation results from a longitudinal sample of adolescent twins. *Criminal Justice and Behavior*, 36(1), 41-60.
- Belastingdienst (2015) *16e halfjaarrapportage Belastingdienst*. Belastingdienst.
- Bipp, T., Kleingeld, A., & Van Dam, K. (2015) Approach and Avoidance Temperament. *European Journal of Psychological Assessment*.
- Boisvert, D., Wright, J. P., Knopik, V., & Vaske, J. (2012) Genetic and environmental overlap between low self-control and delinquency. *Journal of Quantitative Criminology*, 28(3), 477-507.
- Boksem, M. A., Meijman, T. F., & Lorist, M. M. (2005) Effects of mental fatigue on attention: an ERP study. *Cognitive brain research*, 25(1), 107-116.
- Boksem, M. A., Meijman, T. F., & Lorist, M. M. (2006) Mental fatigue, motivation and action monitoring. *Biological psychology*, 72(2), 123-132.
- Bouchard, T. J. (2004) Genetic influence on human psychological traits a survey. *Current Directions in Psychological Science*, 13(4), 148-151.
- Carver, C. S., & Connor-Smith, J. (2010) Personality and coping. *Annual review of psychology*, 61, 679-704.
- Carver, C. S., & Scheier, M. F. (2014) Dispositional optimism. *Trends in cognitive sciences*, 18(6), 293-299.

- Caspi, A., Harrington, H., Milne, B., Amell, J. W., Theodore, R. F., & Moffitt, T. E. (2003) Children's behavioral styles at age 3 are linked to their adult personality traits at age 26. *Journal of personality*, 71(4), 495-514.
- CBS (2015a) *Armoede en sociale uitsluiting 2015*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2015b) *ICT, Kennis en economie 2015*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Chajut, E., & Algom, D. (2003) Selective attention improves under stress: implications for theories of social cognition. *Journal of personality and social psychology*, 85(2), 231.
- Connor-Smith, J. K., & Flachsbart, C. (2007) Relations between personality and coping: a meta-analysis. *Journal of personality and social psychology*, 93(6), 1080.
- De Ridder, D. T., Lensvelt-Mulders, G., Finkenauer, C., Stok, F. M., & Baumeister, R. F. (2012) Taking stock of self-control a meta-analysis of how trait self-control relates to a wide range of behaviors. *Personality and Social Psychology Review*, 16(1), 76-99.
- Deloitte (2014) *Onderzoek naar regeldruk als gevolg van koppeling van regelingen aan inkomen van de burger*. Den Haag: Deloitte.
- Diamond, A. (2013) Executive functions. *Annual review of psychology*, 64, 135.
- Elliot, A. J., & Thrash, T. M. (2002) Approach-avoidance motivation in personality: approach and avoidance temperaments and goals. *Journal of personality and social psychology*, 82(5), 804.
- Elliot, A. J., & Thrash, T. M. (2010) Approach and avoidance temperament as basic dimensions of personality. *Journal of personality*, 78(3), 865-906.
- Eysenck, H. J. (1970) *The structure of human personality* (3rd ed.) London: Methuen.
- Fayyad, J. et al. (2007) Cross-national prevalence and correlates of adult attention-deficit hyperactivity disorder. *The British Journal of Psychiatry*, 190(5), 402-409.
- Fernandes, D., Lynch Jr, J. G., & Netemeyer, R. G. (2014) Financial literacy, financial education, and downstream financial behaviors. *Management Science*, 60(8), 1861-1883.
- Friedman, N. P., Miyake, A., Young, S. E., DeFries, J. C., Corley, R. P., & Hewitt, J. K. (2008) Individual differences in executive functions are almost entirely genetic in origin. *Journal of Experimental Psychology: General*, 137(2), 201.
- Gezondheidsraad (2014) *ADHD: medicatie en maatschappij*. Den Haag: Gezondheidsraad.
- Gray, J.A. (1982) *The neuropsychology of anxiety: An enquiry into the functions of the septo-hippocampal system*. New York: New York University Press.
- Hagger, M. S., Wood, C., Stiff, C., & Chatzisarantis, N. L. (2010) Ego depletion and the strength model of self-control: a meta-analysis. *Psychological bulletin*, 136(4), 495.
- Hagger, M. et al. (2016) A multi-lab pre-registered replication of the ego depletion effect. *Perspectives on Psychological Science*.
- Haushofer, J., & Fehr, E. (2014) On the psychology of poverty. *Science*, 344(6186), 862-867.
- Hockey, R. (2013) *The psychology of fatigue: work, effort and control*. Cambridge University Press.
- Holsbrink, G. (2009) "Achter de voordeur": huisbezoeken in de wijkaanpak. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 18(3), 98-113.

- Inspectie SZW (2016a) *Vroegsignalering problematische schulden door gemeenten. Verkennende studie*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Inspectie SZW (2016b) *Het gebruik van methoden van vroegsignalering problematische schulden door gemeenten. Nota van bevindingen*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Inzlicht, M., & Schmeichel, B. J. (2012) What is ego depletion? Toward a mechanistic revision of the resource model of self-control. *Perspectives on Psychological Science*, 7(5), 450-463.
- Jang, K. L., McCrae, R. R., Angleitner, A., Riemann, R., & Livesley, W. J. (1998) Heritability of facet-level traits in a cross-cultural twin sample: support for a hierarchical model of personality. *Journal of personality and social psychology*, 74(6), 1556.
- Jungmann, N. & Madern, T. (2016) *Duurzame verbetering van gezond financieel gedrag. Droom of werkelijkheid?* Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Jungmann, N., & Karssenberg, we. (2014) *De taaiheid van wanbetaling zorgpremie in beeld*. Nederhorst den Berg: Social Force.
- Jungmann, N., Lems, E., Vogelpoel, F., Van Beek, G. & Wesdorp, P. (2014) *Onoplosbare schuldsituaties*. Utrecht: NVVK.
- Jungmann, N., Moerman, A., Schruer, E., & Berg, I. V. D. (2012) *Paritas Passé: Debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden*. Utrecht: Hogeschool Utrecht, LOSR/MOgroep.
- Kahneman, D. (1973) *Attention and effort* (p. 246) Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Kautz, T., et al. (2014), "Fostering and Measuring Skills: Improving Cognitive and Non-cognitive Skills to Promote Lifetime Success", *OECD Education Working Papers*, No. 110, OECD Publishing, Paris.
- LOSR/MO-Groep (2014) *Belastingdienst, een bron van armoede? Over de invordering van belasting- en toeslagschulden*. Utrecht: Landelijke Organisatie Sociaal Raadsliden LOSR/MOgroep.
- Lown, J. M. (2011) 2011 Outstanding AFCPEfi Conference Paper: Development and Validation of a Financial Self-Efficacy Scale. *Journal of Financial Counseling and Planning*, 22(2).
- Madern, T. (2015) *Op weg naar een schuldenvrij leven. Gezond gedrag noodzakelijk om financiële problemen te voorkomen*. Utrecht: Nibud.
- Maier, S. F., & Seligman, M. E. (1976) Learned helplessness: Theory and evidence. *Journal of experimental psychology: general*, 105(1), 3.
- Mani, A., Mullainathan, S., Shafrir, E., & Zhao, J. (2013) Poverty impedes cognitive function. *Science*, 341(6149), 976-980.
- Miller, M., Reichelstein, J., Salas, C., & Zia, B. (2014) Can you help someone become financially capable? A meta-analysis of the literature. *A Meta-Analysis of the Literature (January 1, 2014) World Bank Policy Research Working Paper*, (6745).
- Ministerie van SZW (2011) *Op weg naar effectieve schuldhulp. Kosten en baten van schuldhulpverlening*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

- Moffitt, T. E. et al. (2011) A gradient of childhood self-control predicts health, wealth, and public safety. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 108(7), 2693-2698.
- Mullainathan, S., & Shafir, E. (2013) *Scarcity: Why having too little means so much*. Macmillan.
- Nationale ombudsman (2013) *In het krijt bij de overheid*. Den Haag: Nationale ombudsman.
- Nibud (2015) *Geldzaken in de praktijk 2015*. Utrecht: Nibud.
- NVVK (2015a) *Jaarverslag 2015*. [Http://www.nvvk.eu/jaarverslag2015/cijfers/](http://www.nvvk.eu/jaarverslag2015/cijfers/)
- NVVK (2015b) *Leidraad vroegsignalering*. Utrecht: NVVK.
- Panteia (2009) *Huishoudens in de rode cijfers Omvang en achtergronden van huishoudens met (een risico op) problematische schulden*. Zoetermeer: Panteia.
- Panteia (2014a) *Monitor Betalingsachterstanden 2014*. Zoetermeer: Panteia.
- Panteia (2014b) *Amsterdam: Vroeg Eropaf. Businesscase vroegsignalering en preventie van schulden*. Zoetermeer: Panteia.
- Panteia (2015a) *Huishoudens in de rode cijfers 2015. Over schulden van Nederlandse huishoudens en preventiemogelijkheden*. Zoetermeer: Panteia.
- Panteia (2015b) *Voor mijn gevoel had ik veel geld. Jongvolwassenen en schulden*. Zoetermeer: Panteia.
- PBL (2016) *Betaalrisico's in de huur- en koopsector, 2002-2015* (indicator 2174, versie 02, 14 april 2016) www.compendiumvoordeleefomgeving.nl. CBS, Den Haag; Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag/Bilthoven en Wageningen UR, Wageningen.
- Pearlin, L. I., & Schooler, C. (1978) The structure of coping. *Journal of health and social behavior*, 2-21.
- Peters, S.L., Combrink-Kuiters, L. & Verkleij C. (2015) *Monitor Wsnp. Elfde meting over het jaar 2014*. Den Haag/Utrecht: Raad voor de Rechtspraak.
- Plomin, R., DeFries, J. C., Knopik, V. S., & Neiderheiser, J. (2013) *Behavioral genetics*. Palgrave Macmillan.
- Rebollo, I., & Harris, J.R. (2008) 'Persoonlijkheid: onderzoek naar erfelijkheid met hulp van tweelingen'. In: Boomsma, D. (red) *Tweelingen onderzoek. Wat meerlingen vertellen over de mens*. Amsterdam: VU Uitgeverij.
- Richardson, T., Elliott, P., & Roberts, R. (2013) The relationship between personal unsecured debt and mental and physical health: a systematic review and meta-analysis. *Clinical psychology review*, 33(8), 1148-1162.
- Roberts, B. W., & DelVecchio, W. F. (2000) The rank-order consistency of personality traits from childhood to old age: a quantitative review of longitudinal studies. *Psychological bulletin*, 126(1), 3.
- Roberts, B. W., Walton, K. E., & Viechtbauer, W. (2006) Patterns of mean-level change in personality traits across the life course: a meta-analysis of longitudinal studies. *Psychological bulletin*, 132(1), 1.
- Rothbart, M. K. (2011) *Becoming who we are: Temperament and personality in development*. New York: Guilford Press.
- Schwabe, L., & Wolf, O. T. (2009) Stress prompts habit behavior in humans. *The Journal of Neuroscience*, 29(22), 7191-7198.

- Schwabe, L., & Wolf, O. T. (2011) Stress-induced modulation of instrumental behavior: from goal-directed to habitual control of action. *Behavioural brain research*, 219(2), 321-328.
- SCP (2007) *Geld op de plank. Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2015) *De sociale staat van Nederland 2015*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SEO (2011) *Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Shah, A. K., Mullainathan, S., & Shafir, E. (2012) Some consequences of having too little. *Science*, 338(6107), 682-685.
- Sharpe, J. P., Martin, N. R., & Roth, K. A. (2011) Optimism and the Big Five factors of personality: Beyond neuroticism and extraversion. *Personality and Individual Differences*, 51(8), 946-951.
- Staal, M. A. (2004) *Stress, cognition, and human performance: A literature review and conceptual framework*. NASA: Ames Research Center.
- Starcke, K., & Brand, M. (2012) Decision making under stress: a selective review. *Neuroscience & Biobehavioral Reviews*, 36(4), 1228-1248.
- Strawson, P.F. (1974) Freedom and Resentment. In *Freedom and Resentment and Other Essays*, 1-25. London: Methuen.
- Tangney, J. P., Baumeister, R. F., & Boone, A. L. (2004) High selfcontrol predicts good adjustment, less pathology, better grades, and interpersonal success. *Journal of personality*, 72(2), 271-324.
- Tellegen, A. (1985) Structure of mood and personality and their relevance to assessing anxiety, with an emphasis on self report. In A.H. Tuma & J.D. Maser (Eds.), *Anxiety and the anxiety disorders*. Hillsdale: Erlbaum.
- Thaler, R. H., & Benartzi, S. (2004) Save more tomorrow™: Using behavioral economics to increase employee saving. *Journal of political Economy*, 112(S1), S164-S187.
- Thompson, S. C., & Spacapan, S. (1991) Perceptions of control in vulnerable populations. *Journal of Social Issues*, 47(4), 1-21.
- Tiemeijer, W. L., Thomas, C. A., & Prast, H. M. (red) (2009) *De menselijke beslisser: over de psychologie van keuze en gedrag*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Tiemeijer, W.L. (2010) *Hoe mensen keuzes maken. De psychologie van het beslissen*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Van der Steeg, M., & Waterreus, I. (2015) Gedragsinzichten benutten voor beter onderwijsbeleid. *Economisch Statistische Berichten*, 100 (4707), 219-221.
- Vukasović, T., & Bratko, D. (2015) Heritability of personality: A meta-analysis of behavior genetic studies. *Psychological bulletin*, 141(4), 769.
- WRR (2011) *iOverheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR (2014) *Met kennis van gedrag beleid maken*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

BIJLAGE I GERAADPLEEGDE PERSONEN

- Micha Aarts, financieel coach en trainer
- Nynke Andringa, teamleider wijkteam ZuidWest in Leeuwarden
- Jan Willem Bosman, teammanager schuldhulpverlening gemeente Tilburg
- Jan Broer, medewerker Geldloket Amersfoort
- Margriet ten Have, medewerker bijzonder beheer ING
- Dr. Nadja Jungmann, lector Schulden en Incasso, Hogeschool Utrecht
- Joke de Kock, voorzitter NVVK
- Brigitte Koning, medewerker bijzonder beheer ING
- Annemieke de Kruijf, medewerker Geldloket Amersfoort
- Michiel van Leeuwen, medewerker wijkteam ZuidWest in Leeuwarden
- Dr. Tamara Madern, onderzoeker lectoraat Armoede en Participatie, Hogeschool van Amsterdam
- Mr. André Moerman, afdelingsmanager sociaal raadslieden en schuldhulpverlening Rijnstad, LOSR/MOgroep
- Natasja Popma, financieel coach en trainer
- Willeke Schooneboom, medewerker wijkteam ZuidWest in Leeuwarden
- Cees van Stijn, coördinator thuisadministratie Humanitas, Zoetermeer

BIJLAGE II VERANTWOORDING SURVEY

Het veldwerk voor het survey is uitgevoerd door bureau Veldkamp. Dat heeft hiervoor gebruik gemaakt van de steekproefbron TNS NIPObase. Dit is een database van huishoudens die zich bereid hebben verklaard met enige regelmaat aan enquêtes van Veldkamp en TNS NIPO deel te nemen. Deze steekproefbron bevat circa 140.000 personen. Circa 120.000 van hen zijn 18 jaar en ouder. Het invullen van de vragenlijsten vindt plaats op internet. Het veldwerk heeft plaatsgevonden van vrijdag 2 oktober tot en met maandag 12 oktober 2015.

RESPONS EN WEGING

Het streven was een zo representatief mogelijke steekproef van Nederlanders van 18 jaar, maar met een *oversample* van respondenten bij wie op voorhand schuldenproblematiek kon worden vermoed. Om de gewenste steekproefsamenstelling te realiseren is daarom:

- een initiële steekproef getrokken van bruto $N = 1.100$ personen van 18 jaar en ouder, waarbij is gestreefd naar representativiteit op de kenmerken geslacht, leeftijd, gezinsgrootte, opleiding, sociale klasse en regio. Voor deze steekproeftrekking is gebruik gemaakt van normcijfers die zijn ontleend aan de Gouden Standaard (2014).
- en zijn twee aanvullende steekproeven getrokken, namelijk 100 personen waarvan bekend is dat ze een bijstandsuitkering hebben en 210 personen die tot de C/D klasse gerekend kunnen worden.

In totaal telde de steekproef 1410 personen. Hiervan hebben in totaal 1011 mensen de vragenlijst volledig ingevuld, een respons van 72 procent. De samenstelling van de respons was als volgt:

Tabel 7 Respons steekproef

Variabelen	Normcijfers	Ongewogen	Gewogen
Geslacht	%	%	%
Man	49	46	49
Vrouw	51	54	51
Leeftijd			
18-24 jaar	11	8	11
25-34 jaar	15	12	15
35-49 jaar	27	26	27
50-64 jaar	26	29	26
65 jaar en ouder	21	25	21
Huishoudgrootte			
1 persoon	21	26	21
2 personen	37	39	37
3 personen	16	16	16
4 of meer personen	18	12	18
5 of meer personen	9	7	8
Opleiding			
Lager (t/m mavo)	25	26	25
Middelbaar (mbo t/m vwo)	41	40	42
Hoger (hbo+)	34	35	35
Sociale klasse			
A (hoog)	20	16	20
B1	32	25	33
B2	17	12	14
C	27	42	28
D (laag)	4	5	4
Regio			
3 grote gemeenten	16	14	12
Rest West/randgemeenten	30	34	33
Noord	10	11	10
Oost	21	21	21
Zuid	24	20	24

De verschillen tussen de gewogen steekproef en de normcijfers zijn beperkt, zodat slechts kleine weegfactoren nodig zijn:

- 15 procent van de respondenten heeft een weegfactor van minder dan 0,59
- 77 procent van de respondenten heeft een weegfactor tussen 0,60 en 1,59
- 8 procent van de respondenten heeft een weegfactor van meer dan 1,59

Personen zonder internetaansluiting zijn niet vertegenwoordigd in de steekproef. In 2013 had echter 95 procent van de Nederlanders toegang tot internet, en in 2014 is 90 procent van de Nederlanders dagelijks actief op internet (CBS).

BESCHRIJVING VARIABELEN

Het survey bevat meerdere onderwerpen en vragen. Hieronder beschrijven we alleen de variabelen die van belang zijn voor deze Verkenning.

1. Financiële problemen. Respondenten werd gevraagd ‘*Kunt u aangeven of u problemen ervaart op de volgende gebieden?*’ Daarna werden in random volgorde een aantal mogelijke probleemgebieden genoemd. Eén daarvan luidde: *Met uw financiën (voorbeelden: te weinig (zak)geld, kan schulden niet of nauwelijks betalen, kan touwtjes niet aan elkaar knopen, heb geen vast inkomen)*. Men kon kiezen uit vier antwoordopties: *ja/ja, enigszins/nee/weet niet*. Voor de analyse zijn de eerste twee categorieën vervolgens samengenomen tot één categorie ‘ja’ (33 procent van alle respondenten).

2. Betalingsachterstanden. Dit werd gemeten met een set van vragen die is overgenomen van het Nibud (2015). Respondenten werd gevraagd: *Heeft uw huishouden de afgelopen 12 maanden een van de volgende gebeurtenissen meegemaakt?*

- *Huur/hypotheek te laat betaald*
- *Energie afgesloten door te laat betalen*
- *Loonbeslag gelegd op salaris*
- *Een aanmaning ontvangen*
- *Geen geld meer kunnen opnemen*
- *Weigering van een automatische incasso*
- *Rekeningen te laat betaald*
- *Voorschot op salaris aangevraagd*

De acht items werden in random volgorde voorgelegd. Bij elk kon men kiezen uit vier antwoordopties: *ja, regelmatig/ja, enkele keer/nee/niet van toepassing*. Voor de analyse zijn de respondenten vervolgens verdeeld in twee groepen:

- Respondenten die geen enkele keer met ‘ja’ antwoordden plus respondenten die slechts één keer met ‘ja, enkele keer’ antwoordden (83 procent van de respondenten);
- Respondenten die meerdere malen met ‘ja’ antwoordden en/of minstens één maal met ‘ja, regelmatig’ antwoordden (17 procent van de respondenten).

3. Leeftijd. Dit is de leeftijd in levensjaren.

4. Opleiding. Van elke respondent is de hoogst voltooide opleiding volgens de CBS-indeling gescoord. Voor de analyse zijn vervolgens drie opleidingsniveaus samengesteld:

- laag: CBS-niveaus 1, 2 en 3;
- middel: CBS-niveaus 4 en 5;
- hoog: CBS-niveaus 6 en 7.

5. Netto-inkomen. Dit is het maandinkomen gemeten volgens een tienpuntschaal die als volgt is opgebouwd:

1. € 1000,- of minder
2. € 1000 – tot € 1500,-
3. € 1500,- tot € 2000,-
-
10. € 5000,- of meer

6. Avoidance- en approach-temperament. Deze zijn gemeten met (een licht aangepaste versie van) de Nederlandse vertaling door Bipp et al. (2015) van de *Avoidance and Approach Temperament Scale* van Elliot en Thrash (2010). De eerste zes stellingen meten *Avoidance-temperament*, de tweede zes *Approach-temperament*.

- *Van nature ben ik een erg nerveus persoon*
- *Ik maak me snel zorgen*
- *Angst en onrust voel ik heel intens*
- *Ik reageer heel sterk op slechte ervaringen*
- *Als het erop lijkt dat er iets ergs kan gebeuren, heb ik de neiging om te vluchten*
- *Ik kan me makkelijk slechte dingen voorstellen die me zouden kunnen overkomen*
- *Ik krijg energie van nadenken over de dingen die ik wil*
- *Wanneer ik mogelijkheden zie voor iets dat ik leuk vind, word ik meteen enthousiast*
- *Er is niet veel voor nodig om mij enthousiast en gemotiveerd te krijgen*
- *Ik ben altijd alert op positieve mogelijkheden en ervaringen*
- *Als ik iets wil, voel ik een sterke wens daar achteraan te gaan*
- *Wanneer me goede dingen overkomen, raakt me dat heel sterk*

Respondenten konden bij elke stelling antwoorden op een vijfpunt-schaal (1 = helemaal niet op mij van toepassing, 5 = heel erg op mij van toepassing). De twee sets van stellingen werden in random volgorde als één blok van twaalf stellingen voorgelegd.

De gemiddelde score op beide sets van zes stellingen werd genomen als indicator voor *Avoidance* respectievelijk *Approach temperament* (Cronbach's alpha's waren 0,85 respectievelijk 0,78).

7. Zelfcontrole. Dit is gemeten met een Nederlandse vertaling van de *Brief Self Control Scale* van Tangney et al. (2004). Deze bestaat uit de volgende dertien stellingen, die in random volgorde zijn voorgelegd.

- *Ik kan verleidingen goed weerstaan*
- *Ik vind het moeilijk om slechte gewoonten af te leren (rev)*
- *Ik ben lui (rev)*
- *Ik zeg ongepaste dingen (rev)*
- *Ik doe vaak dingen die slecht voor me zijn als ze leuk zijn (rev)*
- *Ik weiger dingen die slecht voor me zijn*
- *Ik zou willen dat ik meer zelfdiscipline had (rev)*
- *Mensen zeggen dat ik een ijzeren zelfdiscipline heb*
- *Pleziertjes weerhouden me er soms van mijn werk af te krijgen (rev)*
- *Ik heb moeite me te concentreren (rev)*
- *Ik kan goed werken aan lange termijn doelen*
- *Soms kan ik ergens niet mee stoppen, zelfs als ik weet dat het verkeerd is (rev)*
- *Ik onderneem vaak actie zonder eerst alle alternatieven te overwegen (rev)*

Respondenten konden bij elke stelling antwoorden op een vijfpunt-schaal (1 = helemaal niet op mijn van toepassing, 5 = heel erg op mij van toepassing).

Voor de analyse zijn de stellingen waarachter '(rev)' staat omgecodeerd, en vervolgens is het gemiddelde van alle dertien stellingen genomen als score voor zelfcontrole (Cronbach's alfa = 0,80).

Eigen schuld? Een gedrags- wetenschappelijk perspectief op problematische schulden

Voor nogal wat burgers is financiële zelfredzaamheid niet eenvoudig. Zij moeten hun weg zien te vinden in diverse inkomens- en ondersteuningsregelingen, en als ze in schulden geraken, neemt de complexiteit exponentieel toe. Het gebeurt dan ook geregeld dat mensen vastlopen en als gevolg van hun schulden minder dan het bestaansminimum overhouden.

In deze Verkenning wordt de schuldenproblematiek bekeken vanuit een gedragswetenschappelijk perspectief. Centraal staat de vraag welke rol niet-cognitieve mentale kenmerken en vermogens hierbij spelen.

De conclusie is dat de overheid te hoge verwachtingen heeft van de financiële zelfredzaamheid van burgers. Voor veel mensen zijn de regels te ingewikkeld, en bovendien wordt te weinig rekening gehouden met de psychologie van mensen. Die gedragen zich lang niet altijd zoals beleidsmakers veronderstellen. De Verkenning gaat in op de vraag in hoeverre problematische schulden ook echt 'eigen schuld' zijn en mondt uit in drie beleidsrichtingen die beter aansluiten op het werkelijke keuzegedrag van burgers.

