



Dr. T.E. (Tamara) Madern (links)

Lector Schuldpreventie & Vroegsignalering aan de Hogeschool Utrecht

Dr. N. (Nadja) Jungmann (rechts)

Lector Schulden & Incasso aan de Hogeschool Utrecht

DE SAMENLEVING IS TE COMPLEX

Wat kunnen we van burgers verlangen?

Op 5 oktober 2017 was de openbare les ter gelegenheid van de benoeming van Tamara tot lector Schuldpreventie & Vroegsignalering bij het lectoraat Schulden & Incasso van de Hogeschool Utrecht. Met deze les is de vierde onderzoekslijn van het lectoraat geïntroduceerd. Deze les had de volgende titel: "Niet omdat het kan, maar omdat het moet". Deze titel slaat niet alleen op de zo noodzakelijke schuldpreventie. Hij gaat vooral over de individuen die gedwongen worden om expert te worden ten aanzien van geldzaken. De afgelopen jaren hebben wij met verbazing gekeken naar de toenemende belasting en hogere eisen van de financiële zelfredzaamheid van burgers. In dit artikel nemen wij u kort mee in enkele van onze bevindingen en doen wij de oproep om gezamenlijk de burger centraal te stellen. Niet alleen aan de overheid, maar ook aan degenen die ondersteuning bieden in het oerwoud van financiën.

Eerst zien, dan helpen

In de afgelopen jaren hebben wij veel mensen gesproken die dagelijks bezig waren met het regelen van hun financiën. Zodra er weer een nieuwe rekening binnenkwam, moesten nieuwe berekeningen worden gemaakt, moest gebeld worden met schuldeisers of moesten andere hulpbronnen worden ingezet. Er zijn grote groepen Nederlanders die dagelijks bezig zijn met hun financiën. Niet omdat het hun hobby is, maar omdat het noodzakelijk is om hun kinderen te eten te kunnen geven of de huur te kunnen betalen. De systeemwereld legt een grote last op burgers.

De systeemwereld is een begrip dat is geïntroduceerd door de socioloog Jürgen Habermas. Het betreft de macro-economische en politieke systemen die vaak buiten de leefwereld van mensen tot stand komen. Ze beïnvloeden levens van mensen vaak via wetten, regels en instituties. In de context van dit artikel gaat het met name om de wetten en regels rondom incasso en sociale zekerheid en de instituties die dit uitvoeren. De leefwereld is hoe mensen hun leven, samen met anderen vormgeven en leiden.

In Nederland bestaat een uitgebreid systeem van maatregelen bedoeld om vorderingen te kunnen innen. Als een debiteur niet betaalt, mogen er incassokosten worden berekend. Deze kunnen snel oplopen. Maar de echte problemen ontstaan vaak bij de maatregelen die een stap verder gaan. Uitgangspunt van het Nederlandse systeem is dat een aangegane schuld moet worden terugbetaald.¹

In de huidige uitwerking ligt de nadruk daarbij erg op het boete doen. Het gaat uit van mensen die eigenlijk niet willen betalen; door de boetes zouden ze sneller in actie komen. Onbedoeld effect is dat door deze bijkomende maatregelen kleine schulden snel oplopen. En dat mensen die wel willen maar niet kunnen betalen snel dieper in de problemen komen^{2,3,4}. En hoewel er geen harde cijfers zijn, is het op basis van bestaand onderzoek aannemelijk dat de groep die wel wil maar niet kan betalen, veruit de grootste groep is^{5,6}.

Het systeem is dus ingericht op controle en bewijzen dat je je wilt inspannen. Daarbij wordt onvoldoende rekening gehouden met het feit dat sommige mensen dat niet kunnen, of dat het soms gewoonweg niet lukt.

Vaak komt de hulp pas als iemand faalt en dus niet op het moment dat hij zich nog vol inzet.

De samenleving is te complex

In 2012 werd *Paritas Passé* gepubliceerd⁴. Dit was het eerste rapport dat inging op de complexiteit van de beslagwetgeving en de nieuwe incassobevoegdheden die met name de overheid zichzelf had gegeven. Deze complexiteit zorgde ervoor dat mensen met financiële problemen niet ondersteund werden, maar verder in de problemen kwamen. In dit rapport is beschreven welke

gevolgen de incassobevoegdheden hebben op huishoudens met problematische schulden en welke problemen daardoor ontstaan. Na dit rapport volgden meerdere studies die ingaan op de complexiteit van het Nederlandse systeem, in het bijzonder het incassosysteem, het sociale zekerheidsstelsel en de schuldhulpverlening. Korte conclusies van de belangrijkste rapporten:

“Eenvoud loont”²:

Veel schulden kunnen voorkomen worden door regels eenvoudiger te maken. De drie oplossingen zijn: eenvoudige regels, financiële hulp, meer verantwoordelijkheid bij schuldeisers.

“Weten is nog geen doen”⁷:

De hedendaagse samenleving stelt hoge eisen aan de redzaamheid van burgers. Op cruciale onderdelen van het leven wordt van burgers veel alertheid gevraagd. Drie aanbevelingen: rekening houden met wat burgers aankunnen, rekening houden met stress en realistisch zijn in wat je vraagt van burgers.

“Burgerperspectief op schuldhulpverlening”⁸:

De overheid gaat onterecht teveel uit van de zelfredzaamheid van burgers bij de gemeentelijke schuldhulpverlening. Twee aanbevelingen: neem drempels weg en ga in gesprek met de burgers die het betreft.

De conclusies van de rapporten waren steeds vergelijkbaar en als volgt samen te vatten: het incassostelsel is te complex en de Nederlandse overheid heeft te hoge verwachtingen van de (financiële) zelfredzaamheid van burgers.

De aangedragen oplossing luidde telkens weer dat het stelsel eenvoudiger moet.

Wat kan iemand aan?

Dat de samenleving voor veel Nederlanders (te) ingewikkeld is, lijkt inmiddels onomstreden. De vraag die nog niet is beantwoord is wat we in redelijkheid van een persoon kunnen verwachten en hoe we binnen onze huidige samenleving de burger en zijn capaciteiten meer centraal kunnen stellen. Om de inrichting van het stelsel te veran-

deren is het onvoldoende om enkel vast te stellen dat het te ingewikkeld is. Ook de vraag wát er dan wel te ingewikkeld is, moet beantwoord worden. Na de verschijning van *Paritas Passé* onderschreef het kabinet de conclusies, maar van een echt integrale aanpak van alle incasso's die door het Rijk worden gedaan is nog geen sprake. De aankomende vereenvoudiging van de beslagvrije voet is een belangrijke stap. Maar dit zal niet voorkomen dat mensen qua inkomen onder de beslagvrije voet zakken en dus te weinig geld overhouden om de vaste lasten en de boodschappen te kunnen betalen. Een deel van de Nederlandse bevolking dreigt kopje onder te gaan door de complexiteit van de samenleving. Verandering in systemen gaat langzaam, de enige oplossing die direct voorhanden lijkt is ondersteuning door professionals.

Weten, kunnen & handelen

Om je gezond te gedragen zijn kennis en vaardigheden noodzakelijk. Maar om mensen gezond gedrag te laten vertonen is meer nodig. Gezond financieel gedrag komt pas tot stand als minimaal wordt voldaan aan drie voorwaarden: weten, kunnen en handelen⁹.

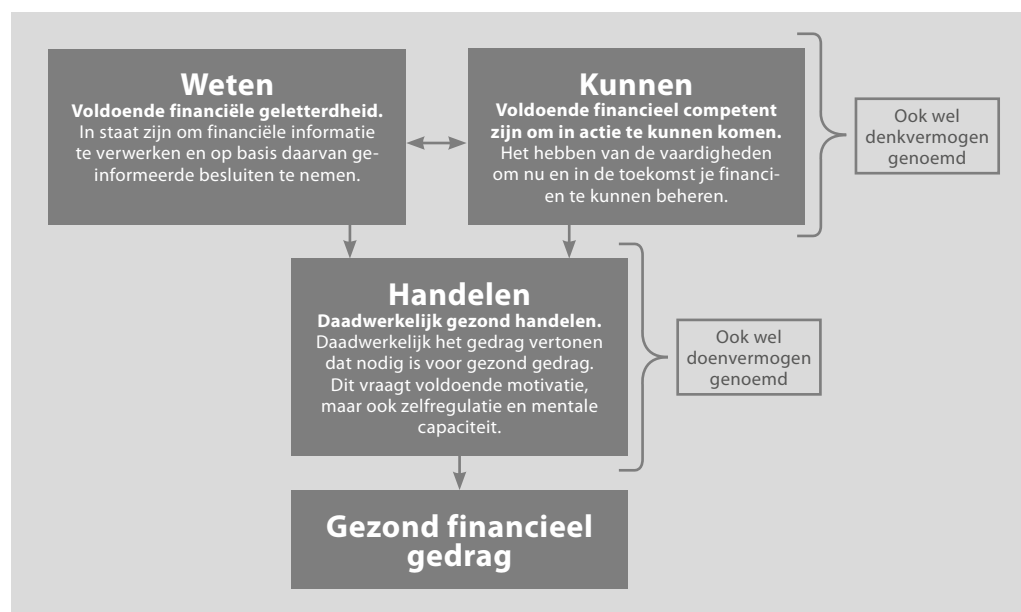
Om gezond financieel gedrag te vertonen is het van belang dat je weet wat je moet doen, dat je dat ook kunt en dat je het belangrijk genoeg vindt en in staat bent om financieel gezond te handelen.

Voor dit laatste aspect, het handelen, is vaak weinig aandacht. Nederlandse interventies zijn (te) vaak gericht op het overbrengen van kennis en, in mindere mate, het aanleren van vaardigheden. Dit, in combinatie met de systeemwereld waarin weinig aandacht is voor het financieel gedrag van mensen, maakt dat een grote groep Nederlanders moeite heeft om de financiën op orde te houden.

De figuur hieronder bevat het model van gezond financieel gedrag en geeft de mate weer waarin de voorwaardelijke elementen zijn verwerkt in bestaande interventies. Het model veronderstelt dat mensen gezond(er) financieel gedrag vertonen als zij:

- weten: financieel geletterd zijn;
- kunnen: beschikken over financiële vaardigheden

Model van gezond financieel gedrag



Bron: een eerdere versie van deze figuur verscheen in *Duurzame verbetering van gezond financieel gedrag. Droom of werkelijkheid?* (Jungmann & Madern 2016)

- handelen: gemotiveerd zijn om het gewenste gedrag te vertonen én in staat zijn tot voldoende zelfregulatie.

Belangrijk om te benadrukken is dat 'motivatie' bij het 'handelen' vermeld staat. Dat betekent niet dat motivatie niet al eerder een rol speelt. Ook bij het aanleren van kennis zijn motivatie en vertrouwen in het eigen kunnen noodzakelijk. Begin 2017 publiceerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) zijn rapport *Weten is nog geen doen*⁷. Hij benoemde in andere bewoordingen ongeveer dezelfde elementen. Hij concludeert dat om redzaam te zijn op terreinen zoals financiën, niet alleen *denkvermogen* nodig is maar ook *doenvermogen*. Onder denkvermogen vallen intelligentie en cognitieve vaardigheden; onder doenvermogen vallen temperament, zelfcontrole en overtuiging. Dit denkvermogen is nodig om kennis en vaardigheden te kunnen verwerven. Het doenvermogen wordt in dit model onder handelen geschaard.

Om gezond financieel gedrag te bevorderen bij mensen is dus expliciet aandacht nodig voor alle drie de voorwaarden (weten, kunnen en handelen). Vaak is er in schuldpreventieprojecten vooral aandacht voor de voorwaarden 'weten' en 'kunnen' en nauwelijks voor het 'handelen'. Handelen klinkt eenvoudig maar dat is het juist niet. Handelen kan alleen als je de juiste kennis en vaardigheden hebt. Maar dat is slechts het begin. Handelen is complex. We staan in dit werkveld nog aan het begin wat betreft kennis over handelen en hoe we dit een plek moeten geven binnen de dagelijkse praktijk.

Niet-willen, niet-kunnen & niet-lukken

Binnen deze praktijk wordt veel gesproken over de 'niet-willers' en de 'niet-kunners'. Hierbij wordt vooral gekeken naar motivatie als een vast gegeven en naar de cognitieve capaciteiten. Willers kunnen veranderen in niet-willers. De juiste interventies kunnen mensen helpen om hun motivatie weer aan te wakkeren, maar misschien wel belangrijker: het is tijd om ook te kijken naar de niet-lukkers. Mensen die de problemen oprecht willen aanpakken, de kennis en de vaardigheden wel hebben en ook de problemen wel willen aanpakken, maar het toch steeds niet red- den. Deze groep verdient extra ondersteuning.

Ondersteuning voor niet-lukkers gaat over het opbouwen van zelfvertrouwen, werken in kleine stapjes, maar ook samen kijken wat de obstakels zijn.

Het gaat ook over het wegnemen van stress. Stress maakt dat mensen anders gaan handelen en dat zaken die zij onder normale omstandigheden goed aankunnen ineens een onmogelijk opgave worden.

Door stress ga je anders handelen

Een van de belangrijkste aandachtspunten is wellicht het stressvrij maken van de dienstverlening ofwel het ont-

wikkelen van ‘stress-sensitieve dienstverlening’. Stress zorgt ervoor dat mensen anders gaan handelen.

De hersenwetenschappen bieden nader inzicht in deze effecten van stress. Stress kan er zelfs voor zorgen dat we onze zogenoemde executieve functies minder goed kunnen gebruiken (Korteweg 2017). Aanhoudende (geld) stress en de langdurige aanwezigheid van stresshormonen werkt desastreus door in onze prefrontale cortex – het hersengebied achter ons voorhoofd. In dit deel van ons brein worden de executieve functies aangestuurd. Juist deze functies hebben we hard nodig om ons te redden in het dagelijkse leven. Voorbeelden van executieve functies zijn onder andere ¹⁰:

- plannen
- werkgeheugen gebruiken (dingen onthouden);
- flexibel zijn, zoals zaken veranderen;
- aandacht kunnen richten, vasthouden, verdelen en loslaten;
- emoties reguleren.

Wanneer mensen door financiële problemen veel stress ervaren zijn ze minder goed in staat om de bovengenoemde functies in te zetten. Van een afstand bezien maken zij minder doordachte keuzen¹¹. Keuzen die hen voor de wat langere termijn niet verder helpen. Het is een vorm van crisismanagement zonder echte oplossing. Vaak verergert het de problematiek.

De ironie ontgaat u vast niet, door (geld)stress hebben mensen minder beschikking over capaciteiten die zij nodig hebben om uit de schulden te komen.

Bij ‘stress-sensitieve dienstverlening’ wordt rekening gehouden met deze stress. ‘Stress-sensitieve dienstverlening’ wordt door organisaties op verschillende manieren vormgegeven. De in de VS ontwikkelde aanpak Mobility Mentoring¹² is wellicht de bekendste vorm.

De stress-sensitieve component zit in de wijze waarop cliënten ondersteund worden om de door henzelf gestelde doelen te bereiken. Cliënten krijgen ondersteuning die eraan bijdraagt dat zij makkelijker in actie kunnen komen, maar ook ondersteuning die gericht is op zelfregulatie en het leren omgaan met stress. ‘Stress-sensitieve dienstverlening’ draait om de ondersteuning van de cliënten en kijkt dus eerst wat nodig is en begeleidt daarna naar financiële zelfredzaamheid en niet andersom.

Kortom

De afgelopen jaren is steeds duidelijker geworden dat

De kern van ‘Stress-sensitieve dienstverlening’ is dat de cliënt begeleid wordt om nadrukkelijker eigen doelen te stellen op zowel de langere termijn als op meer levensdomeinen naast elkaar.

het Nederlandse systeem ervoor zorgt dat een grote groep niet mee kan komen of alleen met heel veel moeite zich weet te redden. Het is tijd voor echte veranderingen. Ons stelsel moet eenvoudiger en de ondersteuning anders vormgegeven. Er is meer aandacht nodig voor het individu en de manier waarop financieel gedrag wordt vormgegeven. Niet om mensen van hun verplichtingen te ontslaan, maar juist opdat mensen in staat zijn om hun problemen aan te pakken.

1 Veld, R. in 't, J. Westerbeek & R. Winters (2016). *Een onbemind probleem*.

Voorstudie maatschappelijke kosten-batenanalyse schuldenproblematiek. Tilburg University.

2 Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2017). *Eenvoud loont. Oplossingen om schulden te voorkomen*. Den Haag: RVS.

3 Tiemeijer, W. (2016). *Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

4 Jungmann, N., A.J. Moerman, H.D.L.M. Schruer & I. van den Berg (2012). *Paritas Passé. Debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassovoegdheden*. Den Haag: KBvG.

5 Westhof, F.M.J., L. de Ruig & A. Kerckhaert (2015). *Huishoudens in de rode cijfers 2015. Over schulden van Nederlandse huishoudens en preventiemogelijkheden*. Zoetermeer: Panteia.

6 Schors, A. van der, M. van der Werf & G. Schonewille (2015). *Geldzaken in de praktijk 2015*. Utrecht: Nibud.

7 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: WRR.

8 Zutphen, R.F.B. van, A.J.H. Tuzgöl-Broekhoven, W.C.P. van den Berg, E.J.E. Govers & D.J. Hanse (2016). *Burgerperspectief op schuldhelpverlening. Een onderzoek naar de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhelpverlening*. Den Haag: De Nationale ombudsman.

9 Jungmann, N. & T. Madern (2016). *Duurzame verbetering van gezond financieel gedrag. Droom of werkelijkheid?* Working Paper WRR nr. 23. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid.

10 Sitskorn, M. (2016). *Ik2 De beste versie van jezelf. Ontwikkel je hersenen en bereik je doelen met het EFFECT-programma*. Deventer: Vakmedianet.

11 Mani, A., S. Mullainathan, E. Shafir & J. Zhao (2013). Poverty impedes cognitive function. *Science*, 341 (6149), pp. 976-980.

12 Jungmann, N. & P. Wesdorp (2017). *Mobility Mentoring. Hoe inzichten uit de hersenwetenschap leiden tot een betere aanpak van armoede en schulden*. Den Haag: Platform31.