

Over een brij van belemmeringen

Een oplossing voor 'onoplosbare schulden'

Bij een derde van de huishoudens die een beroep doen op schuldhulpverlening is de financiële problematiek vooralsnog onoplosbaar. Om hoeveel huishoudens gaat het? Wat zijn de oorzaken? En waarom is 'vooralsnog onoplosbaar' zo onwenselijk? Nadja Jungmann beantwoordt deze vragen voor *Wmo Magazine*, op basis van haar rapport *Onoplosbare schuldsituaties*¹, waarover onlangs Kamervragen zijn gesteld².

In de afgelopen jaren is de schuldenproblematiek in Nederland fors toegenomen. Het is niet precies bekend hoeveel huishoudens zich in een problematische schuldsituatie bevinden of een (groot) risico lopen. In 2013 werd ingeschat dat één miljoen à anderhalf miljoen huishoudens problematische schulden hebben of een groot risico lopen³. Van het enorme aantal huishoudens met financiële problemen zochten er 'slechts' 100.000 ondersteuning bij de schulddienstverlening. Bij een derde van deze groep blijken de problematische schulden onoplosbaar te zijn. Recent liet staatssecretaris

Kleinsma weten dat ze niet uitsluit dat de schuldenproblematiek de komende jaren verder toeneemt⁴. Als dat gebeurt, neemt ook het aantal huishoudens in een uitzichtloze situatie toe.

Onwenselijk

Het maatschappelijke belang om schulden op te lossen is groot. Het Nibud heeft berekend dat een problematische schuldsituatie de maatschappij gemiddeld 100.000 euro kost⁵. Dit bedrag is opgebouwd uit allerlei kosten. Werknemers met financiële problemen melden zich bijvoorbeeld gemiddeld zes dagen per jaar meer ziek dan mensen zonder schulden. Ook schatten werkgevers in dat de arbeidsproductiviteit van deze groep

zeker 20 tot 25 procent lager is⁶. Voor uitkeringsgerechtigden geldt dat (problematische) schulden bijdragen aan een langere uitkeringsduur⁷. Schulden veroorzaken ook kosten in de gezondheidszorg. De stress en onrust die financiële problemen veroorzaken hebben (grote) impact op de fysieke en mentale gezondheid van mensen. Er zijn bijvoorbeeld aanwijzingen dat er een relatie bestaat tussen rugpijn en financiële problemen én tussen overgewicht en financiële problemen. Mentaal trekken financiële problemen ook een (grote) wissel. Zorgen om geld dragen bij aan allerlei psychische problemen en in extreme situaties zelfs aan suïcide⁸. Het is dus zéér onwenselijk dat mensen problematische schulden hebben.

Kwetsbaar

Ik heb een analyse uitgevoerd op 125 dossiers van mensen die om schuldhulpverlening vroegen, maar bij wie de schulden vooralsnog onoplosbaar zijn. De resultaten daarvan indiceren dat de groep met onoplosbare schulden kwetsbaar is. De kwetsbaarheid uit zich zowel in een hoge schuldenlast met geen of nauwelijks afbetalingsmogelijkheden als in grote gezondheids- en psychosociale problematiek:

- De gemiddelde schuld bedraagt 47.000 euro. Dit is 10.000 euro meer dan de gemiddelde schuld waarvoor mensen om schuldhulpverlening verzoeken.



In de afgelopen jaren is de schuldenproblematiek in Nederland fors toegenomen

- Het gemiddelde inkomen is 1246 per maand. Gezien dit inkomen is de kans klein dat deze groep de schulden zonder hulp kan oplossen.
- Bij driekwart ligt er beslag op het inkomen of de uitkering. Bij veertig procent is niet eens de beslagvrije voet beschikbaar. Het ontbreken van voldoende inkomen betekent dat het maken van nieuwe schulden (haast) onvermijdelijk is.
- Een kwart heeft (serieuze) gezondheidsproblemen.
- Een substantieel deel heeft recent een 'life event' meegemaakt (scheiding, werkloosheid, ziekte, (gedwongen) verhuizing et cetera).

Drie oorzaken

Mijn onderzoek wijst uit dat er drie belangrijke redenen zijn waardoor schulden (vooralsnog) onoplosbaar zijn. De eerste reden is het beleid van de gemeente. Steeds meer gemeenten hanteren (strenge) afwijzingsgronden voor schuldhulpverlening. Als die van

toepassing zijn, wordt er doorgaans geen intake gedaan en wordt er überhaupt geen schuldhulpverlening geboden. Voorbeelden van veel gehanteerde afwijzingsgronden zijn: het ontbreken van (voldoende) inkomen, een inschrijving bij de KvK, een eerder beroep op schuldhulpverlening of bijvoorbeeld een fraudeschuld. De tweede reden zijn juridische belemmeringen. Er zijn allerlei situaties waarin er juridische obstakels zijn om een schuldregeling met kwijtschelding te treffen. Voorbeelden van juridische obstakels zijn:

- Door een nog niet afgeronde scheiding is bijvoorbeeld nog niet bekend hoe hoog de schuld wordt van de afzonderlijke (toekomstige) exen.
 - Een vordering wordt betwist waardoor niet bekend is of die moet worden meegenomen in een schuldregeling.
 - Een schuldenaar moet nog een periode in hechtenis waardoor nu al bekend is dat er een periode geen inkomsten zullen zijn.
- De derde reden is het gedrag van de schuldenaar. Een schuldregeling is een hele opgave. In de aanloop naar een schuldregeling



Nadja Jungmann

moet de schuldenaar zijn of haar administratie op orde brengen, op afspraken verschijnen en/of een auto weg doen die niet nodig is voor woon-werkverkeer. Als de schuldregeling van start gaat, moet de schuldenaar rondkomen van een inkomen op of net onder het bijstandsniveau. Daarnaast mogen er geen nieuwe schulden ontstaan. Niet iedereen is bereid of in staat om invulling te geven aan deze voorwaarden.

Gedrag

De analyse van de 125 dossiers begon als een 'eenvoudige' zoektocht naar de oorzaken van onoplosbare schuldsituaties. Maar al direct na aanvang werd zichtbaar dat er zelden één duidelijke oorzaak is. In de meeste dossiers spelen er allerlei zaken door elkaar. Er zijn juridische obstakels om de schulden snel te gaan regelen, de schuldenaar is ambivalent over de wens de schulden op te lossen⁹ of de schuldenaar is niet (voldoende) in staat om het gevraagde gedrag te vertonen. Dat laatste kan het geval zijn als er bijvoorbeeld sprake is van een licht verstandelijke beperking, depressie of verslaving. Bij het uitwerken van de dossierstudie werd duidelijk dat eigenlijk elke uitwerking van de oorzaken een ongewenste vereenvoudiging is van de werkelijkheid. Er zijn wel belangrijkste redenen aan te wijzen, maar een weergave daarvan verhult dat er in de dossiers allerlei zaken spelen die op zich geen belemmering vormen voor een schuldregeling maar die dat in

samenhang soms wel zijn. Denk daarbij aan allerlei ziekten waar de schuldenaren in de onderzochte dossiers mee kampen (hart- en vaatziekten, kanker, Korsakov), allerlei psycho-sociale belemmeringen (ADHD, PDD-NOS of depressie) en gebeurtenissen met een grote impact (scheiding, overlijden partner, werkloosheid). Omgekeerd geeft een weergave van alle belemmeringen ook een vertekend beeld; een scheiding, ADHD of een ernstige vorm van hart- en vaatziekten zijn stuk voor stuk geen redenen waardoor er geen schuldregeling mogelijk is.

Een analyse van de belangrijkste redenen voor de onoplosbaarheid laat zien dat er doorgaans één à twee belangrijkste redenen zijn voor de uitzichtloosheid. In de tellingen van de oorzaken die schuldhelpverleners geven voor de onoplosbaarheid van de schuldsituatie vormen juridische redenen vaker een belemmering dan gedragsmatige redenen (50 versus 40 procent). Toch is er bij deze constatering in het onderzoeksrapport een kanttekening geplaatst. In diverse situaties waarin er een juridische belemmering was, maakte de analyse van het dossier duidelijk dat die mede veroorzaakt werd door gedrag. Daarom doemt de conclusie op dat juridische en gedragsmatige belemmeringen beide vaak voorkomen maar dat de importantie van gedrag en motivatie niet onderschat mag worden. Ook niet in de dossiers waarvoor geldt dat de onoplosbaarheid een juridische reden heeft.

Naast belangrijkste redenen speelden er in de onderzochte dossiers dus ook nog allerlei belemmeringen. Die vormden op zichzelf geen reden voor de onoplosbaarheid, maar uit de dossiers is op te maken dat ze wel een complicerende uitwerking hadden op de situatie van de schuldenaar en als gevolg daarvan op diens mogelijkheden en/of motivatie om te voldoen aan de strenge eisen die de schuldhelpverlening (terecht) stelt. In het totaal zijn er dus 348 zaken geregistreerd die niet per definitie het treffen van een schuldregeling in de weg staan, maar die daar wel in meer of mindere mate een belemmering voor kunnen vormen. Gemiddeld komt dat neer op 2,8 zaken per dossier, ofwel gemiddeld drie belemmeringen.

Kortom, de gemeenschappelijke deler in de situaties waarin de schulden (vooralsnog) onoplosbaar zijn, lijkt een kluwen aan (kleine en grote) juridische en gedragsmatige belemmeringen te zijn.

Geringe oplossingsgerichtheid

De huishoudens in de onderzochte dossiers bevinden zich in een onoplosbare schuldsituatie. En toch vertoont een groot deel niet het oplossingsgerichte gedrag dat we van ze verwachten. Het ontbreken daarvan wordt al snel toegeschreven aan onvoldoende motivatie. Recente literatuur plaatst kanttekeningen bij dit snelle oordeel. Onderzoekers van onder andere Harvard en Princeton wijzen erop dat mensen die in schaarste leven zich anders gaan gedragen¹⁰. Ze worden zozeer in beslag genomen door de problemen die ze hebben dat ze vooral bij de dag gaan leven en niet meer bezig zijn om invulling te geven aan een structurele en duurzame oplossing.

In Nederland heeft de WRR recent ook aandacht gevraagd voor

Gemeenten, stop met het hanteren van te strenge afwijzingscriteria

de gevolgen van de genoemde inzichten bij het vormgeven van ondersteuning door de overheid aan haar burgers. Het besef dat schuldenproblematiek (schaarste) bijdraagt aan ander gedrag dat de oplossing van schulden in de weg staat, vraagt om een oplossing waarin het beïnvloeden van het gedrag dus de sleutel is tot succes.

Zorgelijk perspectief

Het perspectief van de huishoudens met onoplosbare schulden is niet rooskleurig. Bij twee derde van de onderzochte dossiers hebben de betrokken schuldhulpverleners mij verteld wat zij aan perspectief zien voor de schuldenaren (n=78). Zij schatten in dat ongeveer een vijfde op afzienbare termijn alsnog instroomt in een traject voor een schuldregeling, een derde de situatie vooralsnog zelf redelijk stabiel kan houden maar dat zij grote risico's lopen op escalatie op de middellange termijn. Een derde staat er zo slecht voor dat escalatie op de korte termijn wordt gevreesd. Bij ongeveer een vijfde durven ze geen inschatting te geven.

Aanbevelingen

Natuurlijk is niet al het gedrag van schuldenaren te verklaren uit psychologische processen. Er zijn ook schuldenaren die weloverwogen schuldsituaties laten ontstaan of laten escaleren. Ze vinden het hebben van schulden gewoon of houden er (zwarte of grijze) strategieën op na om in het dagelijks leven niet zoveel hinder te ondervinden van de schulden. We weten niet welk deel van de schuldenaren zich strategisch opstelt en bij welk deel processen van schaarste spelen. Maar het besef dat er diverse juridische belemmeringen zijn en dat de schuldenproblematiek het handelen intens beïnvloedt op een negatieve wijze zijn belangrijke sleutels om de onoplosbare schuldsituaties toch oplosbaar te maken.

Wie met deze blik naar onoplosbare schulden kijkt, kan tot drie sets van aanbevelingen komen: neem te strenge afwijzingscriteria weg, neem juridische belemmeringen weg en zet meer in op het motiveren van mensen die in een neergaande spiraal zijn beland van op de korte termijn overleven. Ik vat de belangrijkste aanbevelingen samen:

1. Kabinet, zorg ervoor dat elke schuldenaar altijd de beschikking heeft over minimaal negentig procent van de bijstandsnorm (anders is het verder oplopen van de schulden onvermijdelijk).
2. Gemeenten, stop met het hanteren van te strenge afwijzingscriteria voor de toegang tot schuldhulpverlening.
3. School schuldhulpverleners, generalisten en wijkteams in de recente inzichten dat schaarste en basisbehoeften die onder

druk staan effect hebben op het gedrag van schuldenaren, zodat apathisch en/of niet-probleemoplossend gedrag niet meer zo vaak als niet-gemotiveerd wordt getypeerd.

4. Voor schuldenaren die ondanks de bovenstaande drie aanpassingen toch in een onoplosbare schuldsituatie terechtkomen en die niet in staat zijn om de juiste keuzes te maken voor behoud van bed, bad en brood (huur, energie en zorg) moet er verplichte inhouding komen van de vaste lasten. Dit kan vormgegeven worden door een landelijke voorziening te creëren voor budgetbeheer. Deze kan bijvoorbeeld belegd worden bij de (gemeentelijke) kredietbanken.

Dr. Nadja Jungmann is Lector Schulden en Incasso aan de Hogeschool Utrecht en zelfstandig adviseur. ▲

- 1 Jungmann, N. Lems, E. Vogelpoel, F., Van Beek, G. Wesdorp, L.P. (2014) Onoplosbare schuldsituaties. Hogeschool Utrecht, Utrecht Ten behoeve van het rapport zijn 129 dossiers van onoplosbare schuldsituaties bestudeerd, ten aanzien van 78 dossiers zijn de betrokken schuldhulpverleners bevestigd, er zijn 25 ketenpartners en crediteuren bevestigd en 34 beleidsplannen schuldhulpverlening bestudeerd.
- 2 Kamerstukken II 2014/2015 2014Z20344 (12 november 2014)
- 3 Kerckhaert, A.C. De Ruig, S (2013) Huishoudens in de rode cijfers. Omvang en achtergronden van schuldenproblematiek bij huishoudens. Panteia, Zoetermeer
- 4 Kamerstukken II 2014/2015 2014Z18560 (20 oktober 2014)
- 5 Madern, T (2014) Overkoepelende blik op de omvang en preventie van schulden in Nederland, Nibud p.31
- 6 Madern, T. Bos, J, Van der Brug, D. (2012) Schuldhulpverlening in bedrijf. Financiële problemen op de werkvloer. Nibud Brink, H. Wesdorp, P.L. Jongerius, M. (2012) Schuldhulpverlening in bedrijf. Een handreiking voor werkgevers en gemeenten. Divosa, Utrecht
- 7 Dubois, H., & Anderson, R. (2010). Managing household debts: Social service provision in the EU. Dublin: Eurofound Jungmann, N. Geuns, van, R. Kruis, G. (2011) Schuldhulpverlening loont! Hogeschool Utrecht/Regioplan, Utrecht/Amsterdam
- 8 Drentea, P. (2000). Age, debt and anxiety. Journal of Health and Social Behavior, 41(4), 437-50 Aleman, A, Denys, D. (2014) A roadmap for suicide research and prevention. Nature, vol 509, pp 421-423
- 9 Met ambivalent wordt bedoeld dat de schuldenaar goede redenen heeft om de schulden op te lossen maar ook goede redenen heeft om zich niet te houden aan de voorwaarden die schuldhulpverlening stelt. De schuldenaar wil bijvoorbeeld wel uit de schulden maar wil tegelijkertijd niet dat de kinderen in levensstandaard terug moeten.
- 10 S. Mullainathan & E. Shafir, *Schaarste, hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen*, Amsterdam: Maven Publishing, 2013. Mani, A, et al, 'Poverty Impedes Cognitive Function' in: Science 341, 30 August: 976-980, 2013