SCHULDVORMING EN SCHULDPREVENTIE

ACHTERGRONDEN VAN SCHULDVORMING EN MOGELIJKHEDEN VAN PREVENTIE

Frans Moors

Ivo Libregts

Onderzoek en Business Intelligence (OBI)

April 2015



BEELD: OSSIP VAN DUIVENBODE

Voorwoord

Rotterdam staat hoog op de lijst van steden met een flink percentage armoede, bijstandsafhankelijkheid en problematische schulden. Deze sociale problemen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en versterken elkaar. Eenmaal in de armoede is een weg terug naar een financieel zelfstandig bestaan geen eenvoudige opgave. En het opeenstapelen van schulden en de gevolgen hiervan leiden, zo weet men uit onderzoek, tot een vernauwing van het zicht op de eigen mogelijkheden. Voor Rotterdammers met financiële problemen kan een kleine duw in de goede richting een meerwaarde zijn. Het Fonds Bijzondere Noden Rotterdam (FBNR) heeft de afgelopen jaren duizenden Rotterdammers dit duwtje in de goede richting gegeven door het lenigen van de financiële nood.

Onderzoek en Business Intelligence (OBI) van de gemeente Rotterdam heeft in de eerste plaats uitgebreid onderzoek gedaan naar de werking van het FBNR en in de tweede plaats de achtergronden van schuldvorming van Rotterdammers. Dit heeft zijn neerslag gevonden in twee rapporten, waarvan er een voor u ligt, te weten de rapportage over de achtergronden van schuldvorming en de mogelijkheden voor schuldpreventie. De grove lijn die ontdekt kan worden in beide rapporten is onder andere de volgende. Wil men echt iets kunnen doen aan de bestrijding van armoede en schuldenproblematiek, dan dienen bestaande instituties niet alleen hun eigen taken zo goed mogelijk uit te voeren, maar ook over de grenzen van hun eigen veld heen te kijken. Sociale problemen zijn dermate complex dat louter een gezamenlijke aanpak soelaas kan bieden. Dit is niet een nieuwe gedachte, maar een inzicht dat niet vaak genoeg voor het voetlicht gebracht kan worden. Deze rapportage is hiervan wederom een bevestiging.

Stichting De Verre Bergen is trots dat het onderhavige rapport tot stand is gekomen. Veel mensen hebben hieraan bijgedragen. Hiervoor zijn wij hen zeer erkentelijk. Wij danken alle medewerkers die direct dan wel indirect betrokken zijn bij het Fonds Bijzondere Noden Rotterdam hartelijk voor hun inzet, geduld, openhartigheid en tijd om zodoende het onderzoek mede mogelijk te maken. Zonder hen was het voor de onderzoekers onmogelijk om goede research te doen. Ook bedankt Stichting De Verre Bergen de medewerkers van OBI voor het geleverde werk, inzet en plezierige samenwerking. Stichting De Verre Bergen heeft voor het onderzoek een begeleidingscommissie ingesteld om de kwaliteit te waarborgen. Wij zijn de leden van de commissie in het algemeen en de voorzitter de heer dr. Van Geuns in het bijzonder erkentelijk voor hun belangeloze inzet.

Onze stichting heeft de ambitie om van betekenis te zijn betreffende het voorkomen van schulden en het verbeteren van de sociale positie van Rotterdammers. Dit rapport, alsmede het rapport over het FBNR, is een waardevolle aanvulling op de bestaande kennis en een aanzet hiervoor. Onze stichting hoopt met het uitbrengen van deze rapporten niet alleen bij te dragen aan een beter Rotterdam, maar ook organisaties van buiten de stad van deze kennis te laten profiteren.

Roelof Prins
Directeur Stichting De Verre Bergen

Floris Noordhoff
Research Manager Stichting De Verre Bergen

INHOUD

1. ACHTERGROND 08

2. LITERATUURONDERZOEK: HET ONTSTAAN VAN PROBLEMATISCHE SCHULDEN 12

2.1 Oorzaken van problematische schuldvorming 13

2.2 Levensfasen en life events 15

2.2.1 Levensfasen 15

2.3 Risicofactoren 21

2.3.1 Een laag inkomen uit werk of uitkering 21

2.3.2 Er alleen voor staan 22

2.3.3 Een laag opleidingsniveau 22

2.3.4 Immateriële problematiek 22

2.3.5 Gedragsaspecten 23

2.3.6 Externe risicofactoren 24

2.4 Conclusies 28

3. HET DOSSIERONDERZOEK 30

3.1 Inleiding 31

3.2 Persoonlijke kenmerken van de klanten 31

3.2.1 Leeftijd en levensfase 31

3.3 Motivatie en vaardigheden 36

3.4 Aard van de schulden 36

3.4.1 Aard van de schulden 36

3.5 De rol van gezondheid, psychosociale problematiek en 'life events' 39

3.5.1 Gezondheid, psychosociale problematiek en de sociale situatie 39

3.5.2 Life events 39

3.6 Driehoek in de schulddienstverlening 44

3.6.1 Belemmeringen op het niveau van de schuldenaren 44

3.6.2 Belemmeringen in de schulddienstverlening 44

3.6.3 Belemmeringen op het niveau van de schuldeisers 47

3.7 Conclusies 49

4. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN 52

4.1 Conclusies 53

4.2 Aanbevelingen 55

5 BIJLAGE 58

LITERATUUR 64

1.
ACHTERGROND

Schulddienstverlening in beweging

De schulddienstverlening is in beweging. Met het in werking treden van de Wet gemeentelijke schulddienstverlening (Wgs) in 2012 hebben de gemeenten de wettelijke taak gekregen om een toegankelijke en integrale schulddienstverlening te organiseren. De wet is het resultaat van een periode waarin het aantal huishoudens met problematische schulden sterk toenam, en daarmee de toeloop op de schulddienstverlening steeds groter werd. Niet alleen het aantal huishoudens met schuldproblemen nam toe, ook de gemiddelde hoogte en de complexiteit van de schulden werd groter, waardoor een schuldsaneringstraject en een 'schone lei' na drie jaar voor steeds meer huishoudens onbereikbaar werd. Tenslotte veranderde door de financieel-economische crisis ook de samenstelling van de groep huishoudens met problematische schulden: steeds meer werkenden met een relatief hoog inkomen, zzp-ers en huishoudens met problematische hypotheekschulden voegden zich bij de groep huishoudens die traditioneel te kampen had met schuldproblemen: de lage inkomens en de uitkeringsgerechtigden. Tegelijkertijd werd bezuinigd op de gemeentelijke middelen voor de schulddienstverlening.

Heroriëntatie

Deze ontwikkelingen hebben tot een heroriëntatie van de schulddienstverlening geleid. Niet langer wordt gestreefd naar een 'schone lei' voor alle schuldenaren, maar naar een optimale financiële stabiliteit. Dat betekent dat alleen schuldenaren waarvan wordt verwacht dat zij de motivatie en vaardigheid hebben om de moeilijke periode van een minnelijk of wettelijk schulddienstverleningstraject te doorstaan, tot de schuldsanering worden toegelaten. Voor andere aanmelders geldt dat er, in samenwerking met partners als maatschappelijk werk wordt gepoogd een optimale financiële stabiliteit te bereiken, waarin de schulden 'hanteerbaar' zijn. Hierbij is het de bedoeling dat niet alleen gekeken wordt naar de achtergrond van de financiële problemen, maar ook naar (psycho)sociale achtergronden van een huishouden die de schuldproblematiek hebben veroorzaakt of kunnen bestendigen. Naast deze stroomlijning van de schulddienstverlening wordt er in het kader van de heroriëntatie sterk ingezet op preventie. Door voorlichting en vroegsignalering wordt geprobeerd om de opbouw van schulden te voorkomen of te onderbreken voordat er sprake is van een problematische schuldsituatie.

Schulddienstverlening in Rotterdam

In Rotterdam betekent de heroriëntatie dat de Kredietbank Rotterdam (KBR) de afgelopen jaren 'strenger aan de poort' is geworden. Al in 2009 werd de intakeprocedure veranderd, en ging de bank werken volgens het 'Tilburgs model': aanvragers werden ingedeeld op basis van de vraag of de schuld technisch regelbaar is en of de schuldenaar 'regelbaar' is: heeft deze voldoende vaardigheden en is deze voldoende gemotiveerd? De aard van de dienstverlening werd vervolgens op deze indeling afgestemd. Dit moest leiden tot een meer gericht en passend aanbod, aansluitend op de mogelijkheden van de klant, en zou onnodige inzet van trajecten voorkomen. KBR en diverse maatschappelijke instellingen sloten daarnaast een convenant om aanmelders die niet tot een traject kunnen worden toegelaten, passende dienstverlening te bieden met als doel financiële en sociale stabiliteit. De wijziging van strategie is doorontwikkeld naar een meer integrale aanpak, en werd in het kader van de Wgs vastgelegd in een beleidsplan.[1] De nieuwe strategie gaat er vanuit dat schulddienstverlening één onderdeel is van een integrale aanpak op het gebied van werk, activering, zorg en welzijn. Daarom vindt er één integrale intake plaats in de eerste lijn. Tijdens de intake wordt een diagnose gemaakt van alle leefgebieden, waardoor er een integraal overzicht van de problematiek en de mogelijkheden van de klant ontstaat. De financiële situatie en de schuldproblematiek maakt onderdeel uit van deze diagnose. Op basis van de intake en eventueel 'voorwerk' in de eerste lijn, komen alleen schuldenaren in aanmerking voor schulddienstverlening in de tweede lijn die 'een gerede kans' maken op een duurzame schuldregeling. Een kans maken alleen die schuldenaren die 'regelbaar' zijn -die de motivatie en vaardigheid bezitten om een saneringstraject te kunnen doorlopen- en wier schuld technisch regelbaar is. Voor alle andere aanmelders wordt in de eerste lijn door de verschillende ketenpartners gewerkt aan het realiseren van financiële en sociale

1 Gemeente Rotterdam, Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015. Rotterdammers op weg naar financiële zelfredzaamheid (2012)

stabiliteit en zo mogelijk financiële zelfredzaamheid. De beleidsvoornemens op het gebied van preventie zijn opgenomen in een apart preventieplan.[2]

In dit plan wordt preventie uitgewerkt in primaire preventie (voorkomen dat huishoudens in een problematische schuldsituatie terecht komen, of te voorkomen dat nieuwe schulden ontstaan), secundaire preventie (vroegtijdige onderkenning, opsporing en hulpverlening bij meestal specifieke doelgroepen) en tertiaire preventie (nazorg na hulpverlening om terugval of recidive te voorkomen).
Primaire preventie wordt vooral gezocht in het aanreiken van informatie en vaardigheden om zelfstandig een gezonde financiële huishouding te kunnen voeren. Dit is in principe gericht op alle Rotterdammers; er wordt echter ook gerichte informatie verstrekt aan specifieke doelgroepen: jongeren, eigen-woningbezitters, zzp-ers, huishoudens wier inkomen terugvalt, huishoudens met een laag inkomen, alleenstaande ouders en gezinnen met kinderen. Bij het aanbieden van informatie en het aanleren van vaardigheden wordt gebruik gemaakt van ketenpartners. Ook wordt samenwerking met schuldeisers gezocht om opbouw van schulden te voorkomen. De secundaire preventie is gericht op huishoudens met problematische schulden. Met diverse partijen worden afspraken gemaakt om vroegsignalering vorm te geven; in Delfshaven is op dit terrein een pilot uitgevoerd. Daarnaast is er in dit kader onder meer een deurwaardersinformatiesysteem om onnodige incasso te voorkomen en een meldpunt huisuitzetting (MPH) waar woningbouwcorporaties huurders met betalingsproblemen kunnen aanmelden. Ook de gebieds- en wijkteams moeten een rol gaan spelen in de vroegsignalering. De tertiaire preventie is gericht op de (kleine) groep huishoudens die na een schulddienstverleningstraject nog niet zelfredzaam is.[3]

Het onderzoek

Stichting De Verre Bergen en de directie Welzijn en Activering van cluster Maatschappelijke Ontwikkeling (MO) heeft O&BI, met het oog op de recente ontwikkelingen in de lokale schulddienstverlening, gevraagd een onderzoek in te stellen naar de (verdere) mogelijkheden van preventie in de schulddienstverlening. Centrale vraag in het onderzoek is welke interventies zouden kunnen bijdragen aan het voorkomen van (problematische) schuldvorming of aan een vroegtijdige signalering van schuldvorming. De vraag is tevens, uitgaande van de diverse levensfasen en life events die aan deze levensfasen zijn verbonden, welke interventies in deze specifieke levensfasen effectief kunnen zijn om (verdere) schuldopbouw te voorkomen. Deze vraag zal in het onderzoek van drie kanten worden benaderd:

- welke interventies zouden kunnen worden ingezet op het niveau van de (potentiële) schuldenaar, ook in de zin van gedragsverandering, om (verdere) opbouw van schulden te voorkomen?;
- welke interventies zouden kunnen worden ingezet op het niveau van uitvoerings- en hulpverleningsinstellingen om (verdere) opbouw van schulden te voorkomen?;
- welke interventies zouden kunnen worden ingezet op het niveau van schuldeisers om (verdere) opbouw van schulden te voorkomen?

De vragen worden beantwoord aan de hand van een literatuuronderzoek en dossieronderzoek onder 500 klanten van de Kredietbank Rotterdam en het Fonds Bijzondere Noden Rotterdam; 366 dossier van de KBR zijn gebruikt en 144 dossiers van het FBNR. Bij de selectie van de dossiers van de Kredietbank is rekening gehouden met een evenredige verdeling over de diverse teams. Het gaat hier zowel om integrale als specifieke op een bepaalde doelgroep gerichte teams, bijvoorbeeld het team Meldpunt Huisuitzetting (MPH).
De aanvragen bij KBR of FBNR hebben niet allemaal in hetzelfde kalenderjaar plaatsgevonden. De grootste groep heeft betrekking op 2013 (42%), daarna volgen 2012 (32%) en 2011 (26%). De dossiers van KBR zijn relatief vaker van een recente datum. Bij de selectie van dossiers van FBNR is vooral gelet op de uitgebreidheid van de sociale rapportages en een zo evenredig mogelijke verdeling over de belangrijkste verwijzende instanties.

2 Gemeente Rotterdam, Preventieplan schulddienstverlening (oktober 2013)

3 Voor een volledig overzicht van de instrumenten in het kader van preventiebeleid wordt verwezen naar het Preventieplan schulddienstverlening, pp. 8-9

Centrale vraag in het onderzoek is welke interventies zouden kunnen bijdragen aan het voorkomen van (problematische) schuldvorming of aan een vroegtijdige signalering van schuldvorming.

In de voorliggende rapportage worden de uitkomsten van het literatuuronderzoek en dossieronderzoek beschreven. Het literatuuronderzoek is er met name op gericht een actueel overzicht te bieden van onderzoek naar de oorzaken van schuldvorming, met name in relatie tot levensfasen en life events. Dit overzicht vormt een analytisch kader voor het dossieronderzoek.

Indeling van het rapport

In het navolgende hoofdstuk worden de resultaten van het literatuuronderzoek beschreven. In hoofdstuk 3 komen de resultaten van het dossieronderzoek aan de orde. In hoofdstuk 4 volgt de slotbeschouwing, waarin tevens de mogelijkheden van preventie worden besproken.

2. LITERATUURONDERZOEK: HET ONTSTAAN VAN PROBLEMATISCHE SCHULDEN

Het literatuuronderzoek is er op gericht de meest recente bevindingen rond het ontstaan van problematische schulden in kaart te brengen. In de eerste paragraaf wordt allereerst ingegaan op achtergronden van schuldvorming. In de tweede paragraaf komt schuldvorming in relatie tot levensfasen en life events aan de orde. In de derde paragraaf worden algemene risicofactoren die kunnen leiden tot financiële problematiek en schuldproblemen beschreven. Tenslotte worden in de vierde paragraaf de conclusies geformuleerd en een analytisch kader voor het dossieronderzoek gepresenteerd.

2.1 Oorzaken van problematische schuldvorming

In deze paragraaf wordt ingegaan op de oorzaken van (problematische) schuldvorming, zoals die in de literatuur zijn aangetroffen. Veel genoemde oorzaken zijn:

- **aanpassingsproblemen.** Problematische schuldsituaties ontstaan door een inkomensterugval door een *life event*, zoals ziekte, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, faillissement of scheiding. Vooral voor huishoudens met een laag inkomen blijkt het moeilijk om het beperkte budget aan te passen aan het nieuwe financiële regime;
- **gebrekkig financieel beheer.** Dit kan zich uiten in verschillende vormen: laconiek omgaan met het beschikbare budget, het ontbreken van financiële kennis en een slecht financieel overzicht;
- **overbesteding**. Vooral huishoudens die een risico lopen op een problematische financiële situatie geven vaak meer uit dan er binnenkomt. Deze situatie wordt 'opgelost' door geld te lenen of op afbetaling te kopen. Daarnaast worden er vaak impulsaankopen gedaan voor grote bedragen;
- **financieel overleven.** Een deel van de huishoudens heeft een inkomen dat te laag is om de vaste lasten en noodzakelijke uitgaven te kunnen financieren. Wanneer na verloop van tijd noodzakelijke gebruiksgoederen slijten en aan vervanging toe zijn, ontstaan er financiële problemen.[5]

Mede op basis van deze oorzaken onderscheidde De Greef [6] twee dimensies die cruciaal zijn in schuldvorming: de noodzaak van de behoefte aan krediet en het beschikbare huishoudensbudget. Huishoudens kunnen noodzakelijke, onafwendbare uitgaven moeten doen of niet-noodzakelijke, afwendbare uitgaven doen. En er kan sprake zijn van een structureel tekort of juist een overschot ten opzichte van de financiële verplichtingen. Op deze manier staat een indeling in de volgende typen schulden:

OVERSCHOT			
ONAFWENDBAAR	Aanpassingsschulden	Overbestedingschulden	**AFWENDBAAR**
	Overlevingsschulden	Compensatieschulden	
STRUCTUREEL TEKORT			

5 Van Ommeren e.a (2009) Zij baseren zich hier onder andere op Martens en Schruer (2007) en De Greef (1992)

6 De Greef (1992)

- *Aanpassingsschulden* ontstaan als huishoudens er niet in slagen hun uitgaven aan te passen aan een gedaald inkomen, vooral als gevolg van het verlies van werk, arbeidsongeschiktheid, of echtscheiding. Het gaat hier vaak om huishoudens met een modaal inkomen;
- *Overbestedingschulden* ontstaan doordat huishoudens met een inkomen dat voldoende is om de vaste lasten en noodzakelijke uitgaven te bekostigen, bovenmatig consumeren. Dit type schulden zien we vaak bij huishoudens met een bovenmodaal inkomen;
- *Overlevingsschulden* ontstaan voornamelijk bij huishoudens met een beneden modaal inkomen; het inkomen is te laag is om alle noodzakelijke uitgaven te financieren. Deze schulden komen voor bij huishoudens met een kleine vrije bestedingsruimte, soms veroorzaakt door te hoge vaste lasten ten opzichte van het inkomen;
- *Compensatieschulden* ontstaan doordat huishoudens met een relatief laag inkomen, maar toch voldoende om de vaste lasten en noodzakelijke uitgaven te betalen, aanschaffen doen die zij zich financieel eigenlijk niet kunnen permitteren.

In de meest recente inventarisatie van de problematische schuldproblematiek in opdracht van het ministerie van SZW noemt ruim 80% van de huishoudens met een problematische schuld een inkomensterugval als oorzaak van hun schulden.[7] Deze terugval kan worden veroorzaakt door ziekte, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, ontslag, echtscheiding, teruggang in kindregelingen door het ouder worden van de kinderen of terugval in werk van zelfstandigen. Ook in recent Rotterdams onderzoek komt inkomensterugval als een belangrijke oorzaak naar voren.[8] Maar uit deze onderzoeken blijkt ook dat de financiële positie in tijden dat er nog wél sprake was van betaald werk vaak al kwetsbaar is gemaakt door het aangaan van hoge betalingsverplichtingen. Met andere woorden: in tijden dat het nog goed ging was er sprake van riskant budgetteringsgedrag dat bij een inkomensterugval werd blootgelegd. De inkomensterugval alleen kan dus in veel gevallen niet zomaar als 'de' oorzaak van de financiële problemen en de verschulding worden gezien. Dit geeft aan dat het ontstaan van schuldproblematiek vaak meerdimensionaal is: in het ontstaansproces kunnen drie eerder genoemde oorzaken van verschulding (gebrekkig financieel beheer, aanpassingsproblemen en overbesteding) bij elkaar in één situatie voorkomen, zij het in verschillende fasen van het verschuldingsproces.

Dit verschuldingsproces kan voor verschillende typen huishoudens volgens het onderzoek van Panteia op verschillende manieren verlopen. Huishoudens met een modaal of bovenmodaal inkomen overschatten hun financiële mogelijkheden en bouwen onvoldoende financiële buffers op om financiële tegenslag op te vangen. Bij een dergelijke tegenslag, zoals een achteruitgang in het inkomen, kunnen eerder aangegane verplichtingen niet meer worden nagekomen. Huishoudens met een benedenmodaal inkomen komen structureel inkomsten tekort om maandelijks rond te komen. Elke tegenvaller, zoals bijvoorbeeld het stukgaan van de wasmachine, kan leiden tot een financieel probleem.[9] Op basis hiervan komt men tot een typologie van huishoudens met problematische schulden:

- Huishoudens met een inkomen rond modaal, dat niet toereikend is om alle vaste lasten te betalen. Het huishoudinkomen bedraagt tussen de 1700 en 3000 euro bruto per maand. De meesten werken en vullen hun inkomen uit werk aan met toeslagen en belastingteruggave. Vaak gaat het om (getrouwde) paren met kind(eren). Door forse leningen en achterstallige betalingen is er sprake van een hoge schuldenlast en weinig ruimte voor het betalen van variabele lasten; de meeste huishoudens in dit profiel hebben overbestedings- of overlevingsschulden;
- Huishoudens met een inkomen beneden modaal. In deze groep komt een aantal werkenden voor, maar de meesten hebben een uitkering, aangevuld met toeslagen. Hoewel de gemiddelde hoogte van de leningen lager ligt dan in de groep met een modaal inkomen, hebben de huishoudens in verhouding hogere vaste lasten. Het inkomen is niet toereikend om de vaste lasten te betalen. Deze huishoudens bevinden zich op de grens tussen aanpassings- en overlevingsschulden.

7 Kerkhaert e.a. (2012)

8 Gemeente Rotterdam/SWA (2012)

9 Kerkhaert e.a. (2012), p. 74

2.2 Levensfasen en life events

Veranderingen in het levenspatroon die ook verandering brengen in de financiële situatie, kunnen leiden tot de vorming van schulden doordat inkomsten, uitgaven en eerder aangegane verplichtingen uit balans raken. Deze veranderingen kunnen te maken hebben met de levensfasen die iedereen doormaakt en die invloed hebben op de financieel-economische situatie van individu of huishouden. volwassen worden, zelfstandig gaan wonen, studeren, trouwen, de geboorte van een kind en pensionering. Daarnaast kunnen bepaalde levensgebeurtenissen of 'life events' een plotselinge en onverwachte verandering in inkomsten of uitgaven te weeg brengen, zoals een scheiding, het verlies van werk, ziekte of ongeval, een faillissement of het overlijden van een partner. In dit hoofdstuk wordt nagegaan welke levensfasen we kunnen onderscheiden, en op welke wijze manier deze fasen de financiële positie en het risico op financiële problemen kunnen beïnvloeden.

2.2.1 Levenfase

Volgens het levensfasemodel van de ontwikkelingspsycholoog Craeynest bestaat het leven van ieder mens uit zeven opeenvolgende fasen [10]:

Levensfase

- De prenatale fase: vanaf de bevruchting tot aan de geboorte;
- De babyleeftijd: vanaf de geboorte tot de leeftijd van 1 à 1,5 jaar;
- De peuterleeftijd: van 1 à 1,5 tot 2,5 à 3 jaar;
- De kleuterleeftijd: van 2,5 à 3 tot ongeveer 6 jaar;
- De lagere schoolleeftijd (vanaf groep 3): van 6 tot ongeveer 12 jaar;
- De adolescentie of jeugdperiode: tussen 12 en 18 à 22 jaar;
- De volwassenheid: een heel lange periode: van ongeveer 20 tot 60 jaar;
- De ouderdom of bejaarde volwassenheid: vanaf ongeveer 60 jaar tot men sterft

Voor ons onderzoek zijn vooral de laatste drie fasen van betekenis. Daarbij is de periode van de adolescentie voor dit onderzoek ingedeeld in twee fasen: de leeftijdscategorie tussen 12 en 18 jaar, en de leeftijdscategorie tussen 18 en 25 jaar omdat de overgang naar formele volwassenheid blijkens onderzoek een belangrijke fase is in de ontwikkeling naar financiële zelfredzaamheid. In het navolgende gaan we in op de typische kenmerken van de verschillende levensfasen als het gaat om financiën en schuldvorming.

10 Craeynest (2005)

De adolescentie (12 tot 18 jaar)

In deze periode vindt de transitie van kind naar volwassenheid plaats. De geborgenheid van het gezin wordt verruild voor een eigen plaats in de volwassen maatschappij. Het contact met leeftijdgenoten wordt frequenter en belangrijker dan het contact met de ouders: de identiteit wordt steeds meer bepaald door de positie in de peergroep dan de positie in het gezin. De groep krijgt steeds meer een functie van een gemeenschap waar men iets voor elkaar kan betekenen in plaats van een positie waar men zich veilig voelt en er ruimte is voor de ontwikkeling van de eigen identiteit. We krijgen een beeld van de financiële positie van deze leeftijdsfase door het scholierenonderzoek van NIBUD.[11] Volgens dit onderzoek blijft schuldvorming in deze groep grotendeels beperkt tot het lenen van kleine bedragen bij de ouders of vrienden: rond 40% leent wel eens geld van anderen. Slechts een kleine minderheid heeft een lening uitstaan bij DUO of bij een bank. Eén op de tien scholieren was in 2012 meer dan 100 euro schuldig. De gemiddelde schuld van scholieren met een schuld lag rond de 75 euro. In deze klasse is wel een duidelijke ontwikkeling te zien: naarmate de scholieren ouder worden, wordt gemiddeld genomen steeds minder door de ouders betaald, en wordt de verantwoordelijkheid voor bestedingen steeds meer overgedragen. Zo zegt op 12-jarige leeftijd nog maar 20% 'alles' zelf te betalen, terwijl dit in de leeftijdsgroep van 17 en 18-jarigen is gestegen naar 49%. Steeds meer scholieren hebben vanaf ruwweg hun 15e jaar een bijbaantje; de ouders gaan er vanuit dat hun kinderen steeds meer 'vrijetijdsuitgaven' voor eigen rekening nemen: het grootste deel van het budget van de scholieren gaat op aan snacks en uitgaan. Naarmate de leeftijd stijgt, neemt ook het aandeel jongeren dat aankopen doet op internet toe. Zo koopt van de 12 tot 14 jarigen 12% regelmatig iets op het internet, terwijl dit bij 29% van de 17 tot 18 jarigen het geval is. Het gaat hier vooral om aankopen van kleding en games. Hoewel de actuele schuldproblematiek in deze leeftijdsgroep dus niet groot is, is het wel een belangrijke periode waarin de verantwoordelijkheid voor financiële zaken geleidelijk door de ouders wordt overgedragen aan de jongeren.

De studietijd: 18-25 jaar

Volgens het NVVK was in 2012 12% van de mensen die hulp kregen van een organisatie voor schulddienstverlening jonger dan 26 jaar.[12] Veel van de jongeren in deze leeftijd volgen een vervolgopleiding. We kunnen een beeld van hun financiële situatie schetsen via het NIBUD Studentenonderzoek onder studenten in het hoger onderwijs en een onderzoek naar de geldzaken van MBO-studenten, ook door het NIBUD[13] Uiteraard wordt de financiële situatie voor een deel van deze groep bepaald door een studielening: van de studenten in het hoger onderwijs heeft 38% een rentedragende lening, en/of een collegekrediet aangevraagd. Per maand lenen studenten gemiddeld 365 euro; de gemiddelde studieschuld bedraagt ruim 10.500 euro. Dit betekent dat na vier jaar de studieschuld minimaal zal uitkomen op 17.500 euro, exclusief rente. Van de andere schulden is roodstand de belangrijkste: rond een derde van de studenten staat wel eens rood, terwijl bijna een tiende zegt altijd rood te staan. De belangrijkste inkomstenbronnen van deze studenten zijn studiefinanciering van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), bijdragen van de ouders en bijbaantjes.

Kijken we naar de MBO-studenten, dan zien we dat van de studenten in een beroepsopleidende leerweg (BOL) iedereen een vorm van studiefinanciering ontvangt. Daarnaast heeft 38% inkomsten uit een stage of werkplek; 63% heeft (bovendien) een bijbaantje. Gemiddeld hebben zij, alle inkomsten opgeteld, een inkomen van rond de 390 euro per maand. De financiële situatie van de studenten in een beroepsbegeleidende leerweg (BBL) ziet er duidelijk anders uit. De meesten van hen hebben in het kader van hun opleiding een baan, terwijl 14% daarnaast ook nog een bijbaan heeft. Gemiddeld hebben de BBL-studenten een inkomen van rond de 900 euro per maand, dus meer dan twee keer zoveel dan de BOL-studenten.

Van alle MBO'ers heeft 17 procent geld geleend. Van de uitwonende studenten heeft bijna een kwart een schuld, bij de thuiswoners is dat 15%. Ondanks het feit dat ze veel hogere inkomsten hebben en geen recht op studiefinanciering, hebben BBL-jongeren vaker een schuld (19%) dan BOL'ers (16%). Van alle MBO-studenten doet bijna driekwart aankopen via internet; rond een derde gebruikt internet om kleding te kopen. Studenten die via internet kopen, komen veel vaker geld tekort dan jongeren die niets kopen via internet (19 om 12%). Uit het onderzoek blijkt tenslotte dat relatief veel MBO'ers geld mislopen door geen gebruik te maken van teruggaaf inkomstenbelasting en van de zorgtoeslag.

Het belang van een goede financiële opvoeding en een goede –en geleidelijke- overdracht van financiële verantwoordelijkheid van ouders naar hun kinderen blijkt uit een onderzoek naar schuldvorming bij Rotterdamse jongeren in begeleid wonen.[14] Deze jongeren komen vaak uit een problematische gezinssituatie, hebben weinig financiële vaardigheden van huis uit meegekregen, en tonen zich daarnaast erg gevoelig voor groepsdruk. Uit het onderzoek blijkt dat de transitie van 18- naar 18+ een risicovolle periode is als het gaat om financiën en de opbouw van schulden. Waar veel jongeren in deze periode nog kunnen terugvallen op hun ouders, bijvoorbeeld bij de borg voor kamerhuur of het voorschieten van de premie zorgverzekering, staan kwetsbare jongeren er vaak alleen voor. Ze steken zich daarom vaak in de schulden. Naast deze aanpassingsschulden is er ook vaak sprake van overbesteding: er wordt te veel geld uitgegeven aan kleding, de aanschaf van een tv of gameconsole op afbetaling of een telefoonabonnement. Niet zelden is er sprake van alcohol- en/of drugsgebruik. En tenslotte is er bij deze jongeren regelmatig sprake van terugvordering van studiefinanciering door DUO, omdat de lening is blijven doorlopen, terwijl de jongere al is gestopt met zijn of haar studie. Het profiel van deze jongeren komt dichtbij dat van de schooluitvallers in deze leeftijdsklasse, zoals beschreven in een onderzoek naar schooluitval door de WRR.[15] De uitval komt het meest voor onder VMBO-scholieren; een piek is te zien bij de overgang van VMBO naar MBO. Schooluitvallers komen vaak uit een gezin met een lage sociaaleconomische status en zijn 'overbelast' door een instabiele thuissituatie, waar sprake is van gezinsstress en een minder adequate opvoeding. De kans op schoolverlaten neemt toe door wat in het rapport 'stressfull life events' worden genoemd, zoals een scheiding van de ouders of een ongewenste zwangerschap.

De volwassenheid

Vanwege de lengte van de periode wordt deze in het levensfasenmodel ingedeeld drie subgroepen: de jong-volwassenheid (20/25 tot 30/35 jaar), de midden-volwassenheid (30/35 tot 40/45 jaar) en de laat-volwassenheid (40/45 tot ± 60 jaar). De jong-volwassenheid is de periode waarin veel financiële verantwoordelijkheden worden aangegaan: de jong volwassene gaat zich vestigen door te trouwen of te gaan samenwonen, een gezin te stichten, een huis te kopen of te huren en/of een vaste baan te accepteren. De midden-volwassenheid staat meer in het teken van het uitbouwen van de vaste engagementen; de levensbestemming wordt meer en meer geaccepteerd. In de laat-volwassenheid vindt een overgang plaats van de volwassenheid naar de beginnende ouderdom. Het is een periode van afnemende verantwoordelijkheden: de verantwoordelijkheid voor de kinderen neemt af, het werken krijgt een andere functie en in sommige gevallen stopt dit door bijvoorbeeld de pensionering.

Bijna de helft van alle schuldenaren in de schulddienstverlening (47%) bevindt zich in de fase van jong- en midden-volwassenheid. Nog eens een derde bevindt zich in de laat-volwassenheid.[16] Dit is dan ook de periode waar (financiële) verantwoordelijkheden worden opgebouwd en uitgebouwd. Het nakomen van deze verantwoordelijkheden kan een probleem worden als door een onverwachte gebeurtenis inkomsten en uitgaven uit balans worden gebracht. Uit NIBUD-onderzoek naar het ontstaan van financiële problemen blijkt dat meer dan de helft (59%) van de respondenten met ernstige betalingsachterstanden in het voorgaande jaar met een (grote) levensverandering of life event te maken kreeg. In een onderzoek in de dossiers van de Kredietbank Rotterdam kwam naar voren dat een vergelijkbaar percentage (64%) van de onderzochte cases er sprake was van een life event of levensfase die ten grondslag lag aan de schuldproble-

11 NIBUD, Scholierenonderzoek 2012-2013 (Mei 2013)

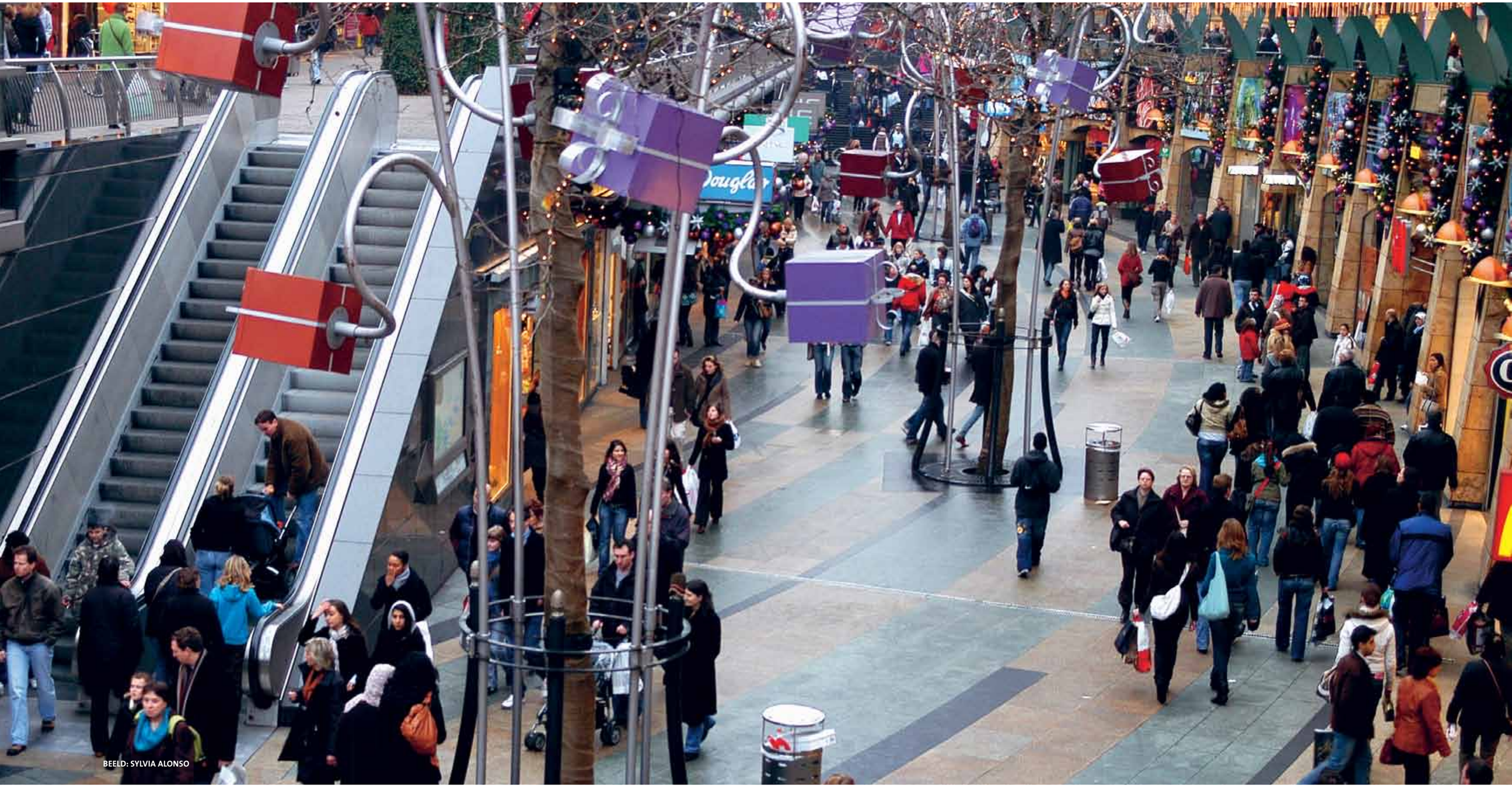
12 NVVK (2013)

13 Kreetz e.a., (2012), NIBUD (2011)

14 Barendregt en Rodenburg (2013)

15 WRR (2009)

16 NVVK (2013), p. 13



BEELD: SYLVIA ALONSO

matiek.[17] Overigens wil dit niet zeggen dat deze klanten in de periode vóór de gebeurtenis geen schulden hadden. Wel geeft de rapportage aan dat de schulden een probleem zijn geworden, meestal doordat het life event zorgde voor een onbalans in inkomsten en uitgaven, waardoor de klant in betalingsproblemen raakte.

In de onderstaande tabel zijn de verschillende life events die de directe oorzaak waren van de problematische schulden, zoals aangetroffen in het dossieronderzoek, in volgorde van frequentie weergegeven.

Soort life event van klanten van de KBR waarvan één of meer life events werden geregistreerd Rotterdam

Scheiding/verlating	27%
Werkloosheid	18%
Overlijden partner/ander familielid	11%
Daling inkomsten (diverse oorzaken)	10%
Huisuitzetting/executieverkoop	9%
Faillissement/verkoop onderneming	8%
Ziekte/ongeval	6%
Detentie	4%
Zorg voor (ziek) familielid	4%
Dakloosheid	2%
(Ongewenste) zwangerschap	1%
Van school gestuurd	1%
TOTAAL (N=152)	**100%**

Ook het panelonderzoek van NIBUD en Motivaction naar het betaalgedrag van Nederlanders geeft aan dat scheiding (36%), salarisverlaging (27%), en werkloosheid of ontslag (27%) de drie belangrijkste oorzaken van betalingsproblemen zijn.[18]

In het navolgende wordt wat dieper ingegaan op deze life events.

Scheiding of verlating
Het meest voorkomende life event dat leidt tot schuldproblematiek is scheiding of verlating: bij rond een vijfde van de klanten speelde deze gebeurtenis een invloedrijke rol. Een scheiding kan op verschillende manieren leiden tot financiële problematiek. Op de eerste plaats betekent een scheiding dat een deel van het huishoudens-inkomen wegvalt, waardoor inkomsten en uitgaven in onbalans raken. In sommige gevallen is de ex-partner niet in staat, of weigert deze, alimentatie te betalen. In andere gevallen is de verlaten partner niet in staat om de woonlasten alleen op te brengen, en is deze gedwongen te verhuizen, of, in geval van een koophuis, het huis te verkopen. In andere gevallen laat de ex-partner de schuldenaar achter met allerlei financiële verplichtingen, die deze met het (vaak lagere) inkomen niet meer kan betalen. Vaak bleven deze financiële verplichtingen verborgen, omdat de ex-partner verantwoordelijk was voor het betalen van de rekeningen.

Werkloosheid
Het tweede belangrijkste life event dat leidt tot schuldproblematiek is het verlies van werk. Het mechanisme zal duidelijk zijn: door het verlies van werk moeten uitgaven worden aangepast aan een lager inkomen, waardoor het moeilijker wordt eerder aangegane verplichtingen na te komen. Het vervallen van werk naar uitkering betekende in 2012 een gemiddeld koopkrachtverlies van rond 15%.[19] Vaak zijn er al schulden in de periode dat er nog sprake is van een baan, maar de aflossing vormde toen nog geen probleem. Dit wordt het wel als door het verlies van werk sprake is van een relatief grote inkomensdaling. Het komt echter ook voor dat iemand zich moeilijk heeft kunnen aanpassen aan de nieuwe situatie, en er een te luxe levenspatroon op nahield in verhouding met het gedaalde inkomen. Ook kan het voorkomen dat de iemand juist leningen ging afsluiten om het oude bestedingspatroon 'overeind' te houden, waardoor de schuldproblematiek in de hand werd gewerkt. Overigens blijkt werkloosheid vaker een aanjager van schuldproblematiek bij mannen dan bij vrouwen. Dit is met name het geval bij alleenstaande mannen, met of zonder kinderen. Blijkbaar zijn de financiële gevolgen van werkloosheid beter op te vangen binnen een huwelijk of relatie dan als alleenstaande.

Overlijdensgeval in de directe omgeving
Ook een overlijdensgeval in de directe omgeving, bijvoorbeeld van de partner, kan leiden tot financiële problemen. Het wegvallen van de partner brengt dezelfde mechanieken in werking als een scheiding of verlating: de achtergeblevene moet het met minder inkomen doen, en vaak blijken er betalingsverplichtingen te zijn waarvan deze geen weet had. Heel direct kunnen de begrafeniskosten van de partner of een familielid leiden tot financiële problematiek. Een overlijdensgeval betekent vaker een probleem voor schuldenaren in de laatvolwassenheid of ouderdom.

Inkomensterugval door andere oorzaken
Hoewel een inkomensterugval bij de meeste life events de secundaire oorzaak is van betalings- en schuldproblematiek, kan een inkomensterugval ook worden veroorzaakt doordat het inkomen simpelweg door omstandigheden verandert. Dat zien we bij een tiende van de onderzochte dossiers. Dit kan het geval zijn wanneer iemand met (pre)pensioen gaat, of (deels) wordt afgekeurd; het zijn life events die te vinden zijn in de periode van laat-volwassenheid. In deze groep komen ook enkele bijstandsgerechtigden voor waarvan de uitkering werd gekort.

Huisuitzetting of executieverkoop
Een huisuitzetting is meestal de einduitkomst van een cumulatie van problemen. Door scheiding, het verlies van werk of het leven op te grote voet kan iemand in betalingsproblemen komen. Rekeningen, waaronder die van de huur, worden vooruitgeschoven totdat het niet meer gaat. Executieverkoop komt relatief vaak voor na een scheiding, als de achtergeblevene te weinig inkomen heeft om het koophuis nog te kunnen bekostigen.

Faillissement of verkoop onderneming
Het gaat hier in de meeste gevallen om het faillissement van een eigen bedrijf, maar in enkele gevallen ook om het failliet van de werkgever, waardoor iemand werkloos raakt. Het faillissement van een eigen onderneming gaat meestal gepaard met uit de onderneming overblijvende schulden, terwijl er geen inkomen meer is om de schulden af te betalen.

Overige, minder voorkomende life events
Andere life events komen in mindere mate voor, maar kunnen dus wel tot financiële problematiek leiden: een (langdurige) ziekte of een ongeval, detentie, de zorg voor een (ziek) familielid, een (ongewenste) zwangerschap of schooluitval.

2.3 Risicofactoren

Het optreden van een onverwachte gebeurtenis betekent niet voor iedereen dat er een financieel probleem ontstaat. De vraag is welke factoren er toe bijdragen dat het ene huishouden kwetsbaar is voor financiële problematiek en schuldvorming, en het andere niet. In deze paragraaf worden de in de onderzoeksliteratuur aangetroffen risicofactoren beschreven.

2.3.1. Een laag inkomen uit werk of uitkering

Zoals gezegd ontstaan financiële problemen vaak doordat er voor het optreden van het life event al sprake is van een kwetsbare financiële situatie. Die kwetsbare situatie kan simpelweg zijn ontstaan door een onbalans in inkomsten en uitgaven, bijvoorbeeld door hoge vaste lasten in verhouding tot een relatief laag inkomen. Huishoudens met een laag inkomen, in veel gevallen met een uitkering, zijn in de groep met problematische schulden duidelijk oververtegenwoordigd.[20] De laatste twee jaar is de koopkracht voor alle inkomensgroepen gedaald doordat stijgende lasten niet werden gecompenseerd door een stijging van inkomen, maar er is een groot verschil tussen de koopkrachtontwikkeling van werkenden en uitkeringsgerechtigden. Voor

17 Gemeente Rotterdam/SWA, (2012)

18 GGN, (2014)

19 CBS/Statline 26-2-2014; Kreetz e.a. (2012), NIBUD (2011)

20 Volgens Van Ommeren c.s heeft meer dan de helft van de huishoudens met een problematische schuld geen werk; rond een kwart heeft een netto inkomen tot 1.000 euro per maand Bijna 70% is alleenstaand, al dan niet met kinderen. Ruim 40% heeft geen hogere opleiding dan VMBO (Van Ommeren e.a. (2009)), p. 54

werkenden daalde de koopkracht in de periode 2010-2012 met gemiddeld 0,3%, voor uitkeringsgerechtigden met gemiddeld rond de 2,5%. Ook op de langere termijn (2007-2012) werd het verschil in koopkracht tussen uitkeringsgerechtigden en werkenden groter: werkenden gingen er zo'n 4% op vooruit, terwijl huishoudens met een bijstandsuitkering er 0,1% op achteruitgingen.[21] Dat verschil is ook te zien in het verschil in beoordeling van de financiële situatie tussen werkenden en uitkeringsgerechtigden. Rond een derde van de huishoudens met een inkomen op of rond het sociaal minimum zei in 2012 de maandelijkse woonkosten als een zware last te ervaren, tegen een tiende van de huishoudens met een inkomen daarboven. Rond de 40% van de huishoudens met een inkomen op of rond het sociaal minimum zegt moeite te hebben met rondkomen, tegen iets meer dan een tiende van de huishoudens met een inkomen boven het sociaal minimum. Tenslotte had 14% van de sociale minima in 2012 één of meer betalingsachterstanden, tegen 4% van de niet-minima.[22]

2.3.2 Er alleen voor staan

Volgens het onderzoek van Panteia is rond de 70% van de problematische schuldenaren alleenstaand of eenoudergezin; het klantenbestand van de Kredietbank Rotterdam bestond in 2011 voor 65% uit alleenstaanden en nog eens 12% uit alleenstaande ouders.[23] Alleenstaanden staan er letterlijk alleen voor als er sprake is van een terugval in inkomen, en kunnen niet terugvallen op het inkomen van een partner. Voor alleenstaanden met kinderen is dit nog problematischer: terwijl alleenstaanden zonder kinderen gemakkelijker hun uitgaven kunnen aanpassen aan een veranderd inkomen, is dit in een huishouden met kinderen moeilijker te realiseren. Alleenstaande moeders met kinderen hebben daarnaast vaak te maken met de financiële erfenis van een scheiding; vaak zijn ze achtergelaten met een schuldenpakket waarvoor de ex-partner geen verantwoordelijkheid meer voor kan of wil dragen. Niet zelden blijven ze achter in een huis waarvan de vaste lasten te hoog zijn in verhouding tot het lagere inkomen.[24]

2.3.3 Een laag opleidingsniveau

Ruim 40% van de problematische schuldenaren heeft geen hogere opleiding dan VMBO. Dit betekent niet alleen dat het perspectief op inkomensverbetering laag is, maar ook dat de financiële vaardigheden vaak niet groot zijn: veel hebben geen voldoende overzicht over het budget, voeren geen deugdelijke administratie en sparen niet of nauwelijks. Vaak is er in de opvoeding ook weinig aandacht geweest voor financiële vaardigheden. Dit hoeft overigens niet alleen te gelden voor schuldenaren met een relatief lage opleiding. Uit een onderzoek van NIBUD bleek dat naast financiële vaardigheden en de impact van gebeurtenissen (life events) houdingkenmerken vaak nog een grotere invloed hebben op het ontstaan van problemen. Onder houdingkenmerken worden de spaarbehoefte, gevoeligheid voor verleidingen, financiële opvoeding en een kortetermijnvisie verstaan.[25]

2.3.4 Immateriële problematiek

Een belangrijk deel van de schuldenaren heeft niet alleen een financieel probleem, maar heeft ook daarmee samenhangende immateriële problemen. Dan kan het gaan om een verslaving, om psychosociale of psychiatrische problematiek of een licht verstandelijke handicap. In veel gemeenten kampt de helft tot een derde van de mensen met een problematische schuld met een dergelijke problematiek.[26] Uit een Duits onderzoek naar het verband tussen verschulding en gezondheid blijkt dat mensen met financiële problemen zich significant vaker ongezond voelen, vaker psychosociale klachten hebben en vaker obees zijn.[27] Vorig jaar verscheen een artikel in Science dat een krap budget kan lijden tot lagere cognitieve prestaties, omdat de 'mentale ruimte' voor een deel wordt ingenomen door getob over financiële problemen.[28] Om kort te gaan: het hebben van financiële

21 zie een overzicht van de statische en dynamische koopkrachtontwikkeling in de bijlage 5.1, p. 60

22 CBS/Statline, 26-2-2014;

23 Kerckhaert (2012)/Gemeente Rotterdam/.SWA (2012)

24 De Cock e.a (2009)

25 Madern en Van der Schors (2012)

26 Jungmann en Schut (2012)

Een belangrijk deel van de schuldenaren heeft niet alleen een financieel probleem, maar heeft ook daarmee samenhangende immateriële problemen.

problemen is stressvol en kan leiden tot psychosociale problemen, maar psychosociale problematiek kan ook leiden tot schuldvorming.[29]

2.3.5 Gedragsaspecten

Bovenstaande factoren geven aan welke soort huishoudens of mensen meer of minder risico lopen om in financiële problemen te raken. Dat wil niet zeggen dat allen huishoudens die aan deze kenmerken voldoen ook daadwerkelijk financiële problemen krijgen. De vraag wat bepaalt dat het ene individu er wel in slaagt om in riskante omstandigheden financiële problemen te voorkomen en het andere niet, is de laatste jaren een steeds grotere rol gaan spelen in onderzoek en beleid. Ook al omdat veel risicofactoren (gezinstype, opleidingsniveau, leeftijd) weinig of niet beïnvloedbaar zijn en uitvoerend medewerkers in de schulddienstverlening er daardoor moeilijk mee uit de voeten kunnen. De beantwoording van deze vraag wordt de laatste jaren vooral gezocht in de gedragsleer. Uitgangspunt is dat menselijk handelen niet het resultaat is van rationele keuzes, maar vaak onbewust en geautomatiseerd tot stand komt. Wat betreft schuldproblematiek wil dit zeggen dat het (bewuste of onbewuste) gedrag van de schuldenaar een belangrijke factor kan zijn in het ontstaan van een schuldsituatie, en daarmee betrokken moet worden bij het zoeken naar een oplossing voor de schuldsituatie. Om gedrag te kunnen beïnvloeden en de schuldenaar meer gericht te kunnen ondersteunen op de weg naar zelfredzaamheid, zouden uitvoerders meer moeten weten over hoe gedrag tot stand komt. Daarnaast zou er kennis moeten zijn over de vaardigheden, selfefficacy, zelfregie en attitude van de schuldenaar en opvattingen van de omgeving die hem of haar beïnvloeden.[30]

Om in deze vraag te voorzien zijn in opdracht van ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op basis van dossieronderzoek en gesprekken met schuldhulpverleners klantprofielen ontwikkeld, die er op zijn gericht bij de aanvrager te kunnen screenen wat het hoogst haalbare resultaat van de schulddienstverlening is.[31] De onderzoekers stellen vast dat twee elementen cruciaal zijn in de mogelijkheden van gedragsverandering: de intentie/motivatie en de vaardigheden van de schuldenaar. Motivatie heeft te maken met de verantwoordelijkheid die de aanvrager van een schuldregeling voelt om zelf iets aan de schuldproblemen te doen. Klanten worden op basis van hun vaardigheden ingedeeld aan de hand

27 Keese and Schmitz (2010)

28 Mani e.a. (2013)

29 Jongerius en Wesdorp (2012), p. 28-30

30 Van Geuns (2013)

31 Van Geuns, Jungmann en De Weerd (2011)

van vier soorten vaardigheden: basisvaardigheden (kunnen lezen en schrijven), financiële vaardigheden (overzicht over inkomsten en uitgaven), sociale vaardigheden (de vaardigheid om werk te krijgen en te behouden en het kunnen maken van afspraken met schuldeisers) en weerbaarheid (het kunnen weerstaan van verleidingen van zelf en anderen). Vervolgens werden de onderzochte klanten op basis van motivatie en vaardigheden in verschillende profielen ingedeeld. Uit het dossieronderzoek komt naar voren dat de meeste klanten niet in één profiel kunnen worden gepast, maar verschillende dimensies combineren. Wat betreft vaardigheden concludeert het onderzoek allereerst dat consulenten meer inzicht hebben in de motivatie dan in de vaardigheden van hun klanten. Waar er wél inzicht is in de vaardigheden, is de conclusie dat een aanzienlijk deel van de schuldenaren niet beschikt over de vaardigheden die hem duurzaam uit de problematische schulden kunnen houden. Dat betekent volgens de onderzoekers dat in een schulddienstverleningstraject ook aandacht aan de (financiële) vaardigheden van de klant moet worden besteed. Interessant in dit verband is dat de onderzoekers ook concluderen dat vaardigheden altijd te compenseren of te corrigeren zijn, maar dat dit niet geldt voor motivatie."Het maximaal haalbare in een gegeven situatie is niet afhankelijk van iemands maximaal aan te leren vaardigheden, maar van de maximaal te bereiken motivatie". Dit veronderstelt dat er geen verband is tussen vaardigheden en motivatie, maar het veronderstelt ook dat iemands 'vaardigheden' een vaststaand pakket vormen, dat eventueel zou kunnen worden verrijkt. Het kan echter ook verarmen.

Meerdere onderzoeken wijzen uit dat financiële problematiek juist meetbaar van invloed is op de vaardigheden van mensen[32]. Een krap budget kan lijden tot lagere cognitieve prestaties, omdat de 'mentale ruimte' voor een deel wordt ingenomen door getob over financiële problemen. In het veel geciteerde 'Schaarste' wordt aangetoond dat door financieel gebrek er een soort 'vertunneling' plaatsvindt waardoor er een 'van dag tot dag'-mentaliteit ontstaat om de problemen te overleven. Hierdoor worden er keuzes gemaakt die de problemen misschien op de korte termijn even oplossen, maar die de situatie op de lange termijn alleen maar verergeren. Juist het ontbreken van een lange-termijnperspectief en het gebrek aan overzicht wat er zou moeten gebeuren om op de lange termijn uit de problemen te komen, bepaalt het (gebrek aan) rationeel handelen in de problematische situatie.

Ook het door de onderzoekers veronderstelde 'gebrek aan wilskracht' lijkt in deze zin geen persoonskenmerk, maar iets wat wordt beïnvloed door de omstandigheden waarin iemand zich bevindt. Financiële stress kan leiden tot vertunneling en overlevingsgedrag en passiviteit als iemand er een langere periode er niet in slaagt de problemen op ter lossen, en misschien ook het wegsijpelen van wilskracht. Kortom: schuldproblemen kunnen vaardigheden negatief beïnvloeden, maar kunnen ook van invloed zijn op de motivatie en het gedrag van mensen. Zo bezien zijn motivatie, (het vertrouwen in de eigen) vaardigheden en gedrag geen van elkaar onafhankelijke, vaststaande persoonskenmerken, maar vormen zij een 'systeem' van dynamische, elkaar beïnvloedende factoren. Dat betekent tegelijkertijd dat als de ene factor positief wordt beïnvloed, dit ook zijn weerslag heeft op de andere factoren. Concreter: als we er in kunnen slagen de problematische financiële situatie te 'ontstressen', ruimte kunnen scheppen en een lange-termijnperspectief richting oplossing van de problematische situatie kunnen schetsen, zouden veel schuldenaren al geholpen zijn. Misschien in de vorm van een uitgewerkt 'stappenplan'? Dit kan (het vertrouwen in de eigen) vaardigheden positief beïnvloeden, wat motiverend werkt om iets aan de eigen situatie te doen. De wilskracht kan zo worden teruggebracht.

2.3.6 Externe risicofactoren

De nadruk op gedrag, motivatie en vaardigheden van de schuldenaar in het schulddienstverleningsproces heeft er toe geleid dat ook in de verklaring voor het ontstaan van financiële problematiek meer nadruk is komen te

32 Zie onder andere M. Keese en H. Schmitz, Broke, ill and obese: the effect of household debt on health, Ruhr economic papers 234 (Essen 2010); A. Mani ea., 'Poverty impedes cognitive function' in: Science, augustus 2013); S. Mullainathan en E. Shafir, Schaarste. Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen (Londen/Amsterdam 2014)



BEELD: ROTTERDAM IMAGE BANK

liggen op gedragsaspecten. In steeds meer beleidsnota's wordt het gedrag van de klant aangewezen als belangrijkste oorzaak van zijn schuldproblemen en wordt gewezen op diens eigen verantwoordelijkheid.[33] Hierdoor lijken andere, meer structurele en maatschappelijke factoren die het risico op financiële problematiek op individueel niveau kunnen vergroten, meer op de achtergrond te raken. In de eerste plaats is dat natuurlijk de financieel-economische crisis, waardoor de werkloosheid in Nederland een recordhoogte heeft bereikt. Een record aantal zelfstandigen, waaronder veel ZZP-ers, zijn failliet gegaan. Door de waardedaling van het huizenbezit is de hypotheeklast voor veel huizenbezitters een probleem geworden. Verkoop, bijvoorbeeld na scheiding, leidt door deze waardedaling vaak tot een omvangrijke restschuld. Daarnaast is, zoals eerder beschreven, de koopkracht van uitkeringsgerechtigden verder geërodeerd. De crisis heeft er kortweg toe geleid dat meer mensen het met minder moeten doen, en meer mensen tot de groep gaan behoren die risico loopt op financiële problemen.

In de tweede plaats is dat het uitgebreide stelsel van toeslagen en inkomensondersteunende voorzieningen die het inkomen, met name voor laagbetaalden en uitkeringsgerechtigden, kwetsbaar maakt voor niet-gebruik en niet vooraf ingeschatte verandering van inkomsten door (bijvoorbeeld) een verandering in de samenstelling van het huishouden. In Rotterdam kan een huishouden met een inkomen tot 110% WMS gebruik maken van dertien verschillende landelijke en lokale inkomensondersteunende voorzieningen.[34] Daarbij hoort dat de armoedeval (het verlies van inkomensondersteuning bij werkaanvaarding) bij uitkeringsgerechtigden die werk aanvaarden zorgt voor weinig meerinkomen of zelfs minder inkomen, terwijl het uitgavenpatroon wel verandert.

Een derde probleem is dat overheidsinstellingen zich de laatste jaren steeds strikter zijn gaan opstellen in incasso en beslaglegging bij achterstallige betalingen. Voorbeelden hiervan zijn de overheidsvordering, waarmee een belastingschuld van de bankrekening kan worden afgeschreven zonder toestemming van de rekeninghouder, alsmede de broninhouding door het College voor Zorgverzekeringen (CvZ), dat is gerechtigd rechtstreeks op het loon of de uitkering in te houden in het kader van de wanbetalingsregeling Zorgverzekeringswet. Overheidsinstellingen als het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) stellen zich op als preferente schuldeiser, en belemmeren vaak een minnelijke schikking.[35] In 2012 waren er veel klachten over de verrekening van belastingschulden met lopende toeslagen, waardoor veel burgers met een laag inkomen in de problemen raakten.[36] Door de stapeling van incasso's en beslagleggingen komen steeds meer burgers met hun inkomen onder de beslagvrije voet terecht.[37] Tenslotte wijst Divosa erop dat door de verhoging van de griffierechten schuldeisers een hoger bedrag moeten betalen om een schuld te mogen invorderen. Daardoor neemt de bereidheid om een deel van de vordering kwijt te schelden af.[38] De overheid is zich ook strikter gaan opstellen als het gaat om de behandeling van fraudeschulden. Door de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving die per januari 2013 is ingegaan, is het niet meer mogelijk om fraudeschulden of bestuurlijke boetes bij de Sociale Verzekeringsbank (SVB), UWV of gemeente mee te nemen in een schuldregeling; de volledige fraudeschuld plus eventuele boete moet worden afgelost. Boetes en schadevergoedingen konden al niet in een schuldregeling worden meegenomen. Voor schuldenaren met fraudeschulden kan geen betalings- of schuldregeling worden getroffen; wel kan op verzoek een WSNP-verklaring worden afgegeven.[39] Een inventarisatie van VNG, DIVOSA en het Kenniscentrum Handhaving leverde op dat door 'de harde aanpak en (hoge) boetes ervoor zorgen dat belanghebbenden sneller in de problemen komen'.[40] Een door RTL- nieuws gehouden onderzoek suggereert dat door de omkering van de bewijslast ook niet-fraudeurs door administratieve fouten met hoge boetes worden geconfronteerd.[41]

Een vierde punt is dat de strengere selectie aan de poort van de schulddienstverlening ook kan betekenen dat de schuldsituatie van aanvragers die, bijvoorbeeld vanwege gebrek aan vaardigheden en/of motivatie niet voor een schuldregeling in aanmerking komen, alleen maar verergert. Schruer en Jungmann signaleren het risico dat gemeenten de selectie aangrijpen om zich te onttrekken aan hulp voor de schuldenaren voor wie een schuldregeling niet mogelijk is. Zij pleiten daarom voor een basale bestaansvoorziening voor de huishoudens waarvoor een schone lei (vooralsnog) buiten bereik is.[42]

Tenslotte betekent de inspanningsperiode die bij de aanvraag van een bijstandsuitkering door veel sociale diensten in het land wordt gehanteerd, dat aanvragers van een bijstandsuitkering eerst enkele weken op eigen kracht op zoek moeten naar werk, voordat zij een uitkering krijgen. Nog niet gepubliceerd onderzoek in Rotterdam concludeert dat ruim een derde van de aanvragers die na de inspanningsperiode niet terugkeren informele schulden maakt; nog eens een kwart leent geld van zijn of haar ouders. Bijna de helft heeft een betalingsachterstand opgelopen bij de zorgverzekeraar; een derde staat rood. Bijna een kwart van de aanvragers die zich oorspronkelijk niet terugmeldt, krijgt op termijn alsnog een uitkering. Dit betekent dat op de korte termijn een beperking van de uitkeringslasten wordt gerealiseerd die op de langere termijn deels teniet wordt gedaan. Daarnaast is er een onnodige opbouw van formele en informele schulden.[43]

In een recent onderzoek naar de groep die als gevolg van de strenger geformuleerde afwijzingsgronden (voorlopig) niet in aanmerking komt voor schulddienstverlening, stellen Jungmann en anderen vast dat een derde van de aanvragen voor schulddienstverlening niet wordt gehonoreerd. Bij de helft van deze 'onoplosbare schulden' staat een juridische belemmering in de weg. De belangrijkste hiervan zijn het ontbreken van (voldoende) inkomen, de aanwezigheid van een vordering van het CJIB en de aanwezigheid van een fraudevordering. Het ontbreken van voldoende inkomen hangt volgens de auteurs samen met het feit dat er geen harde beslagvrije voet wordt gehanteerd, waardoor een deel van de schuldenaren een inkomen heeft dat lager is dan 90% van het sociaal minimum; bij driekwart van de huishoudens met onoplosbare schulden is er sprake van één of meer beslagen op het inkomen. Van deze groep heeft 40% een inkomen beneden de beslagvrije voet.
In 40% van de gevallen is er sprake van gedrag of gebrek aan motivatie van de schuldenaar dat de honorering van de aanvraag in de weg staat.
De onderzoekers pleiten dan ook voor een heroriëntering op de strengere afwijzingsgronden van de gemeentelijke schulddienstverlening, een strikte hantering van de beslagvrije voet en de mogelijkheid van het meenemen van fraudevorderingen in een minnelijke schuldregeling. Daarnaast wordt gepleit voor een intensiever voorbereidingsstraject om schuldenaren te motiveren en 'rijp te maken' voor een schuldregeling. In dit kader adviseren zij 'een product te ontwikkelen (...) dat als resultaat heeft dat de schuldenaar diens ambivalentie heeft opgelost en een eigen plan heeft hoe hij of zij de schuldsituatie wil oplossen en welke ondersteuning

33 Zie bijvoorbeeld de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Gemeentelijke schulddienstverlening: 'Mensen zijn primair zelf verantwoordelijk voor het voorkomen en oplossen van problematische schulden. Als iemand gemakzuchtig is en veel te optimistisch over zijn of haar financiële mogelijkheden dan is betrokkene daar in veruit de meeste gevallen zelf verantwoordelijk voor'. Zo ook de Rotterdamse beleidsnota 'Voorkomen en aanpakken van schulden': 'De oorzaak van schulden ligt voor het overgrote deel in gedrag' (p. 4)

34 Zie bijlage, tabellen 5-8

35 De Nationale Ombudsman, Schulden komen nooit alleen. Aandachtspunten voor behoorlijke schulddienstverlening, Rijswijk 2012. De Ombudsman pleit er in dit kader voor om met de invoering van de Wgs het invorderingsbeleid van de (gemeentelijke) overheid te herijken (p. 32)

36 De Nationale Ombudsman, In het krijt bij de overheid. Verstandig invorderen met oog voor maatschappelijke kosten, Rijswijk 2013

37 N. Jungmann e.a., Paritas passé. Debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden, HU/Utrecht 2012; zie ook: De Nationale Ombudsman, Met voeten getreden. Schendingen van de beslagvrije voet door gerechtsdeurwaarders, Rijswijk 2013. Overigens heeft het kabinet inmiddels besloten om de inrichting van een Centraal Digitaal Incassoregister voor te bereiden om het uithollen van de beslagvrije voet te voorkomen.

38 Divosa, Strategische keuzen voor gemeenten 2010, p.15

39 Gemeente Rotterdam, Voorkomen en aanpakken van schulden 2012 - 2015 , p. 20

40 'Fraudewet leidt tot knelpunten in de uitvoering', Divosa.nl, 14 februari 2014

41 'Nieuwe aanpak uitkeringsfraude dupeert onschuldige gezinnen', rtlnieuws.nl, 1 maart 2014

42 E. Schruer en N. Jungmann, 'Basale bescherming van wonen, energie en zorg is voor iedereen noodzakelijk' in: Schuldsanering (juni 2012), p. 8-9

43 Gemeente Rotterdam/O&BI, Quickscan inspanningsperiode 2013, p. 5-7

daarbij nodig is'. Tenslotte pleiten de onderzoekers ervoor dat voor de groep met onoplosbare schulden het in elk geval onmogelijk wordt gemaakt om nieuwe schulden maken. Voor de 'niet-kunners' wordt gepleit voor een landelijke voorziening voor budgetbeheer.[44]

Recent onderzoek in Rotterdam wees uit dat het bij twee derde van de schuldenaren die zich aanmelden voor schulddienstverlening niet tot een aanvraag komt. Het grootste deel hiervan zegt er niet in te slagen de benodigde papieren en bewijsstukken te verzamelen. Hoewel een deel van de 'afhakers' er in slaagt om zelf een regeling met haar schuldeiser(s) te treffen, blijft het grootste deel verstoken van hulpverlening zonder enige andere ondersteuning. In het onderzoek wordt dan ook gepleit voor een meer directieve houding van de Kredietbank in het voorbereidingstraject naar schulddienstverlening, en een duidelijker en meer gestructureerde samenwerking in deze met maatschappelijk werk.[45]

2.4 Conclusies

In dit deel van het rapport zijn de bevindingen besproken van een literatuuronderzoek naar achtergronden van problematische schuldvorming, mede in relatie tot levensfasen en life events. Er is gekeken naar de oorzaken van schuldvorming op het niveau van de schuldenaar, maar ook op het niveau van de maatschappelijke context en het niveau van maatschappelijke instituties. Voor het ontstaan van financiële problematiek en schuldvorming op het niveau van de schuldenaar worden de volgende relevante levensfasen onderscheiden:

De fase van de adolescentie, waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen de leeftijdsklasse van 12 tot 18 jaar en die van 18-25 jaar. Beide fases zijn van belang in de groei naar financiële zelfredzaamheid.
De eerste fase wordt gekenmerkt door een geleidelijke overdracht van financiële verantwoordelijkheid binnen het gezin van de ouders naar de kinderen. Hoewel de ouders verantwoordelijk blijven, krijgen jongeren in deze leeftijdsfase gaandeweg meer zelfstandig te besteden en gaan zij ook uit bijbaantjes eigen inkomsten genereren. Het risico op problematische schuldvorming in deze fase is niet groot. Hoewel jongeren in deze leeftijdsfase wel leningen aangaan, is dat meestal in de informele sfeer bij ouders en vrienden, en gaat het om relatief kleine bedragen.

Dit is anders in de leeftijdsklasse van 18 tot 25 jaar. De overgang naar formele volwassenheid brengt nieuwe verantwoordelijkheden en een nieuw bestedingspatroon met zich mee. Veel jongeren gaan een vervolgstudie doen en krijgen vaak studiefinanciering, velen gaan op zichzelf wonen en worden verantwoordelijk voor vaste lasten als kamerhuur en de ziektekostenverzekering. De transitie naar 18- naar 18+ is een risicovolle periode als het gaat om financiën en de opbouw van schulden. Het hebben aangeleerd van financiële vaardigheden en financiële verantwoordelijkheid, maar ook de financiële buffer van ouders die kunnen inspringen als er een financieel probleem is, is in deze fase belangrijk. Jongeren met een problematische gezinsachtergrond missen vaak deze vaardigheden en ondersteuning en komen er vaak plotseling alleen voor te staan. Ze steken zich vaak in de schulden, maar doen ook vaak onverantwoord hoge uitgaven. Ook jongeren zonder problematische achtergrond lopen risico's: de meeste van hen bouwen in deze periode een niet onaanzienlijke studieschuld op. Veel studerenden staan regelmatig of altijd rood, en zijn dus kwetsbaar voor financiële 'ongelukken'. Tenslotte blijken veel studerenden de teruggaaf inkomstenbelasting en de zorgtoeslag niet aan te vragen. De fase van (jong) volwassenheid (ruwweg in de leeftijdsklasse van 25 tot 35 jaar) wordt bepaald door het aangaan van veel financiële verantwoordelijkheid. In deze fase trekt men vaak in een zelfstandige huur- of koopwoning, komt er een inkomen uit werk en wordt een gezin gesticht. Het nakomen van de verantwoordelijkheden kan een probleem worden als inkomsten en financiële verplichtingen uit balans raken door een inkomensterugval of onverwacht hoge uitgaven door een life event. In de periode van jong volwassenheid en middenvolwassenheid (ruwweg van 35 tot 45 jaar) heeft dit vaak te maken met een scheiding, het verlies van werk, ziekte of ongeval of detentie. In de fase van laat-volwassenheid (45-60) en ouderdom (60+) kan het gaan om het overlijden van de partner, ziekte of arbeidsongeschiktheid en (pre)pensionering.

44 N. Jungmann ea., Onoplosbare schulden (NVVK/HU 2014)

45 F. Moors ea., Niet-instromers in de schulddienstverlening (O&BI/Rotterdam 2015)

In alle levensfasen geldt dat een plotselinge inkomensterugval of onverwacht hoge uitgave misschien wel de aanleiding is tot het ontstaan van financiële problemen, maar niet per definitie ook de oorzaak is. Vaak zijn er in de periode dat het nog goed ging in verhouding met het inkomen hoge betalingsverplichtingen aangegaan, waardoor de financiële situatie al kwetsbaar was. Bij een plotselinge inkomensterugval wordt deze kwetsbaarheid blootgelegd. Uit het onderzoek komt verder naar voren dat er in alle levensfasen onderliggende risicofactoren zijn die een huishouden kwetsbaar maken voor financiële problematiek; huishoudens met dergelijke kenmerken zijn oververtegenwoordigd in de schulddienstverlening. Dan gaat het om een laag inkomen en/of alleenstaand zijn, een laag opleidingsniveau, het voorkomen van immateriële, psychosociale problematiek en het gebrek aan (financiële) vaardigheden. Uit een recent onderzoek bleek dat een aanzienlijk deel van de schuldenaren niet beschikt over de vaardigheden om duurzaam uit de schuldproblemen te komen of te blijven. Dit hoeft dan niet alleen te gaan om financiële vaardigheden, maar ook de vaardigheid om te lezen en te schrijven, sociale vaardigheden en/of weerbaarheid. Daarnaast bleken houdingkenmerken als spaarbehoefte, gevoeligheid voor verleidingen, financiële opvoeding en een korte-termijnvisie van grote invloed op het ontstaan van schuldproblematiek.

Tenslotte zijn enkele externe, maatschappelijke risicofactoren beschreven die het risico op financiële problematiek in alle levensfasen kunnen vergroten. Het gaat dan in de eerste plaats om de financieel-economische crisis, die samengaat met een hoge werkloosheid, een stijgend aantal faillissementen en een onder druk staande koopkracht. Op de tweede plaats gaat het om het uitgebreide en complexe stelsel van inkomensondersteunende voorzieningen, dat niet-gebruik in de hand werkt waardoor een deel van de huishoudens een onvolledig inkomen genereert. Ten derde gaat het om (overheids)instellingen die de laatste jaren meer bevoegdheden hebben gekregen en zich ook strikter opstellen bij het opeisen van schulden. Door stapeling van incasso en beslag komt het inkomen van steeds meer huishoudens onder de beslagvrije voet terecht. Ook bij de behandeling van fraudeschulden stelt de overheid zich steeds strenger op. Een vierde punt is dat de strengere selectie aan de poort van de schulddienstverlening het risico in zich draagt dat schuldenaren niet voor een schuldregeling in aanmerking komen, ook verstoken blijven van andere ondersteuning. Een recent onderzoek naar niet-instroom bij de KBR wijst hier ook op. Tenslotte blijkt dat de inspanningsperiode die volgt op een aanvraag voor een bijstandsuitkering kan leiden tot de onnodige opbouw van formele en informele schulden.

In alle levensfasen geldt dat een plotselinge inkomensterugval of onverwacht hoge uitgave misschien wel de aanleiding is tot het ontstaan van financiële problemen, maar niet per definitie ook de oorzaak is.

3.
HET DOSSIERONDERZOEK

3.1 Inleiding

In de opzet van het dossieronderzoek is uitgegaan van drie niveaus om het ontstaan van een problematische schuld te onderzoeken: het niveau van de schuldenaar, het niveau van de schuldeisers en het niveau van maatschappelijke instituties. Risicofactoren op elk van deze niveaus zijn in het literatuuronderzoek aan de orde gekomen. Doel van het dossieronderzoek is om op casusniveau te inventariseren of er op deze niveaus in alle onderscheiden levensfases sprake is van aanwijsbare factoren die hebben bijgedragen aan het ontstaan en bestendiging van de schuldsituatie, en zo ja, welke. Dit met het oog op de vraag welke preventieve activiteiten op elk van deze niveaus zouden kunnen plaatsvinden om ontstaan of bestendiging van de financiële problematiek te voorkomen. Het voorgaande betekent dat in het dossieronderzoek de volgende items aan de orde komen:

Op het niveau van de schuldenaar:
- de achtergrond van de schuldenaar (leeftijd (levensfase), woonvorm, huishoudenstype, opleidingsniveau, soort en hoogte inkomen), met name in relatie tot de onderscheiden risicofactoren;
- de financiële vaardigheid van de schuldenaar;
- immateriële (psychosociale) problematiek in relatie tot de schuldproblematiek;
- de oorzaken van schuldvorming, in relatie tot de onderscheiden life events.

Op het niveau van de schuldeisers:
Hebben schuldeisers door bepaalde activiteiten of juist door bepaalde activiteiten na te laten bijgedragen aan het ontstaan of de bestendiging van de schuldproblematiek? Met name zal hierbij aandacht zijn voor incassobeleid en beslaglegging.

Op het niveau van de instituties
Hebben instituties door bepaalde activiteiten of juist door bepaalde activiteiten na te laten bijgedragen aan het ontstaan of de bestendiging van de schuldproblematiek? Met name zal hierbij aandacht zijn voor de dienstverlening door de KBR, sociale dienst en andere bij schulddienstverlening betrokken instellingen, zoals maatschappelijk werk.

3.2 Persoonlijke kenmerken van de klanten

In deze paragraaf worden kort de persoonlijke kenmerken van de klanten uit de dossiers besproken. Deze worden zo mogelijk vergeleken met de kenmerken van alle Rotterdammers en de Rotterdammers met een inkomen tot 110% van het wettelijk sociaal minimum, zodat we wat meer zicht krijgen op het profiel van de klanten van FBNR en KBR in de onderzochte dossiers. Allereerst kijken we naar de leeftijd en levensfase van de schuldenaren

3.2.1 Leeftijd en levensfase

Uit de leeftijdsverdeling blijkt dat in de dossiergroep klanten in de middelbare leeftijdsklassen (van 25 tot 54 jaar) sterk zijn oververtegenwoordigd. Deze klasse komt ruwweg overeen met de levensfasen van de jongvolwassenheid en de volwassenheid, zoals die in het literatuuronderzoek werden beschreven. We zien juist relatief weinig 65-plussers terug in de dossiers van het FBNR en de KBR. In de onderstaande tabel staat een overzicht van de leeftijdklassen.

Tabel 3.1 Leeftijd van de klanten in de onderzochte dossiers, vergeleken met de inwoners van Rotterdam met een inkomen tot 110% WMS en alle inwoners van Rotterdam

LEEFTIJD	DOSSIERS %	ROTTERDAM 110% %	ROTTERDAM %
< 25	7	4	3
25 - 34	25	16	19
35 - 44	24	19	20
45 - 54	24	18	19
55 - 64	16	16	16
65 - 74	3	14	11
75 +	1	14	11
N=	**366*)**	**52.600**	**273.500**

*) De N is in deze tabel kleiner, omdat de leeftijd in de dossiers van het FBNR onbekend is

Als we de klanten indelen volgens de levensfasen in het literatuuronderzoek, ontstaat het beeld zoals weergegeven in de onderstaande tabel.

Tabel 3.2 Levensfase van de klanten in de onderzochte dossiers

	AANTAL	%
Jongvolwassenen (20–30)	116	32
Volwassen (35–45)	89	24
Laat-volwassen (45–60)	129	35
Oud (60+)	31	9
TOTAAL	**365**	**100**

*) Eén klant is beneden de 20 jaar; de N bedraagt daarom 365

Eenoudergezinnen zijn sterk oververtegenwoordigd
In de onderstaande tabel staat allereerst een overzicht van het kenmerk gezinstype. Daarin wordt duidelijk dat in de dossiers eenoudergezinnen sterk zijn oververtegenwoordigd: ze vormen ruim een derde van de klantgroep in de dossiers, terwijl ze nog geen vijfde vormen van de Rotterdammers met een inkomen tot 110% en een tiende van alle Rotterdammers.

Tabel 3.3 Huishoudenstype van de klanten in de onderzochte dossiers, vergeleken met de inwoners van Rotterdam met een inkomen tot 110% WMS en alle inwoners van Rotterdam

GEZINSTYPE	DOSSIERS %	ROTTERDAM 110% %	ROTTERDAM %
Alleenstaand	54	60	43
Eenouder-gezin	34	18	10
Paar zonder kinderen	3	10	23
Paar met kinderen	9	9	19
Overig	–	3	5
N=500	**500**	**52.600**	**273.500**

Er zijn vaak kinderen in de huishoudens van de jongvolwassenen en volwassenen
De concentratie van schuldenaren in de leeftijdsklassen tussen de 25 en 44 jaar heeft sterk te maken met de aanwezigheid van kinderen in het huishouden. In de onderstaande tabel is te zien dat van de huishoudens met kinderen ruim 65% zich bevindt in die leeftijdsklassen, terwijl de leeftijdsverdeling van de huishoudens zonder kinderen veel gelijkmatiger is. Bijna de helft van de schuldenaren zonder kinderen is 45 jaar of ouder. Het verband is significant.

Tabel 3.4 Leeftijdsverdeling van huishoudens zonder en huishoudens met kinderen (%)

LEEFTIJD	GEEN KINDEREN %	KINDEREN %	TOTAAL %
< 25	8	5	7
25 – 34	21	32	25
35 – 44	17	34	24
45 – 54	26	20	24
55 – 64	22	8	16
65+	6	1	4
TOTAAL	**100**	**100**	**100**
N=	**214**	**152**	**366**

Primaire bron van inkomsten
In onderstaande tabel staat een overzicht van de primaire bron van inkomsten van de onderzochte klanten.

Tabel 3.5 Primaire inkomensbron van de klanten in de onderzochte dossiers

	%
Bijstandsuitkering	45
Loon uit arbeid	18
Arbeidsongeschiktheidsuitkering	11
WW-uitkering	5
AOW/pensioen	5
Ziektewetuitkering	4
Studiefinanciering	3
Overig	4
Geen inkomen	1
Onbekend	4
N=500	

Bijna de helft van de onderzochte klanten is bijstandsgerechtigd, rond een vijfde heeft een inkomen uit loon en de rest heeft AOW/pensioen of een andersoortige uitkering.

In vergelijking met alle Nederlanders die zich aanmelden voor schuddienstverlening zijn uitkeringsgerechtigden duidelijk oververtegenwoordigd; volgens cijfers van het NVVK heeft sinds 2011 een meerderheid van de aanmelders in de schulddienstverlening werk; rond 45% heeft een uitkering.[46] De oververtegenwoordiging van uitkeringsgerechtigden in dit onderzoek wordt versterkt door de dossier van FBNR; de aanvragers bij het Fonds zijn in overgrote getale uitkeringsgerechtigd.
De klanten zonder inkomen vinden we enkel terug in de dossiers van het Fonds Bijzondere Noden Rotterdam omdat zij door hun instabiele financiële situatie niet voor schulddienstverlening van de Kredietbank in aanmerking komen. Qua primair inkomen zien we nagenoeg geen verschillen tussen de klanten in de dossiers van de Kredietbank als in die van het Fonds Bijzondere Noden Rotterdam.

De categorie overig bij de KBR bestaat uit klanten met een nabestaandenuitkering, een persoonsgebonden budget en een zak- en kleedgeldregeling als belangrijkste inkomensbron. Bij het FBNR betreft dit toeslagen, leefgeld en niet-gespecificeerde uitkeringen. Aanvullend stellen we vast dat in 13% van de KBR dossiers en 11% van de FBNR dossiers de klanten beschikken over een tweede inkomen in het huishouden. Als we de inkomensbron indelen in wat grovere categorieën en vergelijken met de 110%-groep. In heel Rotterdam, ontstaat het beeld zoals weergegeven in de onderstaande tabel. Ondanks de vervuiling door de restcategorieën bij de dossiers wordt duidelijk dat uitkeringsgerechtigden, ook in vergelijking met de 110%-groep, in die groep sterk zijn oververtegenwoordigd. Pensioengerechtigden zijn in die vergelijking juist sterk ondervertegenwoordigd. Werkenden maken rond een vijfde van beide groepen uit, maar zijn in vergelijking met alle Rotterdammers sterk ondervertegenwoordigd.

46 NVVK, Jaarverslag 2013, p. 21

Tabel 3.6 Primaire inkomensbron van de klanten in de onderzochte dossiers, vergeleken met de inwoners van Rotterdam met een inkomen tot 110% WMS en alle inwoners van Rotterdam

PRIMAIRE INKOMENSBRON	DOSSIERS %	ROTTERDAM 110% %	ROTTERDAM %
Loon uit onderneming/arbeid	18	21	62
Uitkering	65	48	15
AOW/pensioen	5	29	23
Overig	7		
Onbekend	4	2	
Geen inkomen	1		
N=	**500**	**52.600**	**273.500**

Overigens heeft van de alleenstaanden en eenoudergezinnen meer dan 70% een uitkering, terwijl dit van de paren maar rond een derde is.

Relateren we levensfase aan de inkomensbron, dan zien we dat het aandeel werkenden bij de jongvolwassenen, volwassenen en laatvolwassenen rond de 20% ligt. Rond de 70% van deze groepen heeft een uitkering. Bij de ouderen heeft rond de 60% een pensioen, en nog eens rond de 40% een uitkering. In de navolgende tabel staat een overzicht.

Tabel 3.7 Primaire inkomensbron naar levensfase (percentages worden afgerond)

	JONG-VOLWASSENEN (20–35)	VOLWASSENEN (35–45)	LAAT-VOLWASSENEN (45–60)	OUD (60+)	TOTAAL
Werk	23%	19%	21%	3%	19%
Uitkering	66%	71%	73%	37%	67%
AOW/pensioen			3%	57%	6%
Overig	11%	11%	4%	3%	8%
	100%	100%	100%	100%	100%

Opleidingsniveau

Alleen in de dossiers van de KBR staat het opleidingsniveau van de klanten vermeld. De meesten van heb hebben een afgeronde opleiding in het Middelbaar Beroepsonderwijs of alleen het Lager Onderwijs. Daarnaast zien we kleine percentages klanten met een vak-, een buitenlandse of een overige opleiding. Een onbekend opleidingsniveau treffen we meestal aan bij klanten die 65 jaar of ouder zijn. In de onderstaande tabel staat een overzicht.

Tabel 3.8 Opleidingsniveau van de klanten in de onderzochte dossiers

	%
Geen	3
LO	19
Middelbaar Onderwijs	14
LBO	15
MBO	19
HBO	3
WO	0
Vakopleiding	3
Buitenlandse opleiding	3
Speciaal onderwijs	0
Onbekend	20
TOTAAL	100
N=	**366**

Als we de opleidingen verdelen in drie niveaus, kan een vergelijking worden gemaakt met het onderwijsniveau van de Rotterdamse bevolking. Hoewel de definities van het niveau in beide groepen niet helemaal vergelijkbaar zijn, is duidelijk te zien dat in de klantgroep van KBR veel meer laagopgeleiden zijn te vinden. Hoger opgeleiden (HBO of WO) vinden we bij de dossiers van KBR nauwelijks terug, terwijl deze toch rond de 30% van de Rotterdamse bevolking uitmaken. In de onderstaande tabel staat een overzicht.

Tabel 3.9 Onderwijsniveau van de klanten in de onderzochte dossiers, vergeleken met de inwoners van Rotterdam

	DOSSIERS %	ROTTERDAM *) %
Laag	59	33
Middelbaar	18	36
Hoog	3	29
Onbekend	20	2
TOTAAL	100	100

*) Betreft het onderwijsniveau van de Rotterdamse bevolking in de leeftijd van 15 tot 65 jaar, periode 2011 - 2013 (CBS/Statline)

Overigens zien we geen duidelijke verschillen in onderwijsniveau als we de klanten in de dossiers met elkaar vergelijken over de kenmerken geslacht, gezinstype, soort inkomen en leeftijd.

3.3 Motivatie en vaardigheden

Behalve de achtergrondkenmerken kunnen ook de motivatie en de vaardigheden van de klanten van invloed zijn op de schuldvorming en/of de soort schuldregeling die wordt aangeboden. In de dossiers van de Kredietbank worden (het gebrek aan) motivatie en vaardigheden redelijk consistent vastgelegd, doordat kan worden aangekruist of de klant als 'niet-willer' of 'niet-kunner' wordt beschouwd. Daarnaast komt in de rapportage vaak naar voren hoe de rapporteur de motivatie en vaardigheden van de klant inschat. Op basis van deze informatie is geïnventariseerd hoe (het gebrek aan) motivatie en/of vaardigheden in de dossiers zijn vastgelegd. We moeten hier benadrukken dat het gaat om een omschrijving door de rapporteur van het dossier: zijn of haar bevindingen over de motivatie en/of vaardigheden van de klant zijn gebaseerd op hun waarneming, en niet die van de onderzoekers. Dit is een belangrijke constatering, omdat uit onderzoek is gebleken dat uitvoerders vaak niet in goed staat zijn objectief de mate van motivatie en vaardigheden bij schuldenaren vast te stellen.

Als het gaat om motivatie, wordt bijna een derde van de klanten als 'welwillend' beschouwd. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het op tijd inleveren van de benodigde stukken en het nakomen van gemaakte afspraken. Welwillendheid wordt vooral beïnvloed door de leeftijd van de schuldenaar: van de jongeren toont zich rond een kwart volgens de rapporteur van het dossier welwillend, tegen ruim een derde van de ouderen vanaf 45 jaar. Hetzelfde is te zien bij ongemotiveerdheid of onverantwoordelijkheid: volgens de dossiers voldoet 6% van alle klanten aan deze kwalificatie, en een kwart van de klanten tot 25 jaar. Andere categorieën die iets kunnen zeggen over de motivatie van de klant worden door de rapporteurs nauwelijks gebruikt: schaamte wordt bij 3% van de klanten genoemd, onzekerheid bij 1%.

Als het gaat om vaardigheden van de klanten, blijkt dat iets meer dan een derde van de onderzochte klanten (36%) als niet-kunner wordt gezien en slechts 1% als niet-willer. De rapporteurs lijken dus heel terughoudend om een klant als niet-willend te bestempelen, maar zijn veel minder terughoudend om een klant niet-kunner te noemen. Niet-kunners zijn financieel niet zelfredzaam door in de persoon gelegen factoren (zoals bijvoorbeeld analfabetisme, een verstandelijke beperking of psychische gezondheidsklachten) of door het feit dat ze geen financiële opvoeding hebben genoten. Bij de niet-willers komt het vaak niet tot een schuldregeling vanwege het ontbreken van vertrouwen bij de klanten in de schuldienstverlening en/of door het feit dat ze hun schulden liever zelf willen oplossen. Opvallend is dat niet-werkenden veel vaker 'niet-kunner' worden genoemd (38%) dan werkenden (24%). Ook opleidingsniveau speelt een rol: laag opgeleiden worden duidelijk vaker als niet-kunner bestempeld (42%) dan middelbaar en hoog opgeleiden (25%). Eerder zagen we dat opleidingsniveau geen invloed heeft op de vraag op de klant werkt of niet werkt; er is dus geen sprake van dat beide verschijnselen elkaar versterken: ze treden onafhankelijk van elkaar op. Jongeren tot 25 jaar, en dan vooral de alleenstaande mannen in deze leeftijdscategorie, worden veel vaker als niet-willer bestempeld dan klanten vanaf 25 jaar. Opmerkelijk is dat geen enkele alleenstaande ouder in deze leeftijdscategorie als niet-willer wordt bestempeld.

3.4 Aard van de schulden

3.4.1 Aard van de schulden

In de dossiers van de Kredietbank wordt het schema van De Greef gehanteerd om de soort schulden te beschrijven[47]. Deze maakt een onderscheid tussen aanpassingsschulden, overlevingsschulden, overbestedingsschulden en compensatieschulden. De eerste twee schuldensoorten tenderen volgens hem naar 'onafwendbaar' en de laatste twee naar 'afwendbaar' (en zijn daarmee dus relatief makkelijker door preventie te voorkomen).

In de navolgende tabel staat een overzicht van de soort schulden zoals deze in de dossiers zijn vermeld. We moeten hierbij wel aantekenen dat dit gegeven niet van alle onderzochte klanten bekend is, met name die uit de dossiers van het FBNR. Tevens komt het ook voor dat dezelfde klant meerdere schulden heeft waardoor de percentages niet tot 100% optellen. Derhalve zijn de cijfers over de aard van de schulden indicatief van aard.

47 De Greef (1992)

Tabel 3.10 Aard van de schulden van de onderzochte klanten (in %)

SCHULDENCATEGORIE	%
Aanpassingsschulden	30%
Overlevingsschulden	26%
Overbestedingschulden	38%
Compensatieschulden	9%

Als we de vier schuldsoorten relateren aan de levensfase, dan treffen we aanpassingsschulden relatief vaker bij de schuldenaren vanaf 45 jaar; in de levensfase daarvoor zien we juist vaker overlevingsschulden. Opmerkelijk is dat bij rond de helft van de ouderen overbestedingsschulden worden gerapporteerd. Bij de overlevings- en compensatieschulden zien we geen significante verschillen. In de onderstaande tabel staat een overzicht.

Tabel 3.11 Primaire inkomensbron naar levensfase

LEVENSFASE %	AANPASSING	OVERLEVING	OVERBESTEDING	COMPENSATIE
Jongvolwassen (20–35)	26%	29%	37%	11%
Volwassen (35–45)	28%	29%	42%	5%
Laat-volwassen (45–60)	34%	23%	35%	10%
Oud (60+)	39%	16%	48%	3%
Alle schuldenaren	30%	26%	38%	9%

Tabel 3.12 Samenloop van verschillende schuldcategorieën in de onderzochte dossiers

SCHULDENCATEGORIE %	AANPASSING	OVERLEVING	OVERBESTEDING	COMPENSATIE
Aanpassingsschulden		28	32	37
Overlevingsschulden	35		23	37
Overbestedingschulden	9	5		6
Compensatieschulden	32	25	19	
N=	**111**	**140**	**31**	**94**

Het schuldenpakket kan door de rapporteur op meerdere manieren zijn gecategoriseerd. Van de mogelijke vier schuldencategorieën werden er soms verschillende aangekruist. Om de samenloop van de verschillende categorieën te laten zien is de navolgende matrix gemaakt. Daarin is bijvoorbeeld (in de tweede kolom) te zien dat 35% van de klanten met aanpassingschulden ook overbestedingsschulden had, en 32% overlevingsschulden. Nog eens 9% had compensatieschulden. Blijkens de rapportages is de achtergrond van de schuldvorming dus niet eenduidig, en kunnen in principe tegenstrijdige categorieën als 'aanpassingsschulden' en 'overbestedingsschulden' tegelijkertijd voorkomen. Met name de samenloop tussen aanpassing, overbesteding en overleving is relatief groot.

Om toch zicht te kunnen krijgen op het profiel van de huishoudens met een bepaalde soort schulden, zijn de huishoudens geïsoleerd die uitsluitend in één schuldcategorie zijn geplaatst. Kijken we allereerst naar de huishoudens met alleen aanpassingsschulden, dan zien we dat deze significant minder vaak voorkomen bij klanten beneden de 25 jaar, en bij alleenstaanden (met of zonder kinderen). Uitsluitend overbestedingsschulden komen we relatief vaker tegen bij laagopgeleiden. Uitsluitend compensatieschulden komen we alleen maar bij alleenstaanden tegen. En tenslotte zien we bij de groep met uitsluitend overlevingsschulden geen opvallende kenmerken.

Tabel 3.13 Correlatiematrix: samenloop van soort schulden, en motivatie en vaardigheden

	Onverantwoordelijk/ ongemotiveerd	Welwillend	Niet-willer	Niet-kunner	Aanpassing	Overbesteding	Compensatie	Overleving
Onverantwoordelijk/ ongemotiveerd		--	++					
Welwillend	--			--			-	
Gedemotiveerd								
Onzeker								
Niet-willer	++							
Niet-kunner		--				+	+	
Aanpassing								
Overbesteding				+				
Compensatie		-		+				
Overleving								

Verdelen we de schulden in volgens de definitie van De Greef in 'onafwendbaar' (aanpassingsschulden en overlevingsschulden) en 'afwendbaar' (overbestedings- en compensatieschulden), dan blijkt in 69 gevallen er sprake te zijn van afwendbare én onafwendbare schulden. Uitsluitend onafwendbare schulden komen we vaker tegen bij huishoudens met kinderen: volgens de dossiers heeft een derde van de huishoudens met kinderen uitsluitend onafwendbare schulden. Huishoudens met uitsluitend afwendbare schulden zien we relatief vaker bij de laag opgeleiden.

Kijken we hoe de soort schulden samenlopen met de eerder beschreven motivatie en vaardigheden, dan zien we dat de niet-kunners relatief vaker compensatie- en overbestedingsschulden (dus afwendbare schulden) hebben.

3.5 De rol van gezondheid, psychosociale problematiek en 'life events'

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de rol van de gezondheid, de sociale situatie en 'life events' van de klant in het proces van schuldvorming. Tevens worden er een aantal voorbeeldcasussen gepresenteerd waarin de levensgebeurtenissen inderdaad een belangrijke rol hebben gespeeld.

3.5.1 Gezondheid, psychosociale problematiek en de sociale situatie

Het komt zowel voor dat gezondheidsproblemen de oorzaak zijn van het ontstaan van de schulden als het gevolg van de ontstane schulden. Bij iets minder dan de helft van de klanten in de dossiers (43%) is er sprake van fysieke gezondheidsklachten. Het kan hierbij gaan om lichamelijke, psychische en psychosociale gezondheidsproblemen. Twee procent van de klanten heeft een verstandelijke beperking. Soms staan ook de gezondheidsproblemen van de partner en/of kinderen vermeld als deze invloed hebben op de schuldproblematiek.

Verder staat in de dossiers gerapporteerd dat ongeveer de helft van de klanten met gezondheidsklachten te maken heeft met psychosociale problemen (van henzelf en/of hun partner) waardoor zij grote moeite hebben gekregen met hun financiële administratie en vaak als niet-kunner worden bestempeld.

Ongeveer een vijfde van de klanten kampt(e) met verslavings-/gedragsproblematiek waarmee dit kenmerk een mogelijke rol speelt in het proces van schuldvorming of dat in het verleden heeft gedaan. De meest voorkomende vormen van verslaving zijn hard- en softdrugs, alcohol en gokken. Bij de gedragsproblemen gaat het vooral om agressie en mishandeling. Ook de verslavings- of gedragsproblemen van de partner en/of kinderen kunnen een negatieve invloed hebben op de schuldproblematiek.

Ook een instabiele sociale situatie, bijvoorbeeld ontstaan door het ontbreken van een sociaal netwerk of door familieproblemen, kunnen zowel oorzaak als gevolg zijn van de schuldproblematiek van klanten. Andere voorbeelden zijn het op jonge leeftijd moeder worden, het te jong zelfstandig zijn gaan wonen en de uithuisplaatsing van kinderen.

3.5.2 Life events

Een life event wordt gedefinieerd als een ingrijpende gebeurtenis in het leven van een klant, die destabiliserend werkt op de financiële situatie. In de dossiers worden bij meer dan tweederde van de klanten (67%) één of meer van dergelijke life events gerapporteerd. Er is hier mogelijk sprake van enige onderrapportage omdat in de dossiers van FBNR niet alle life events staan beschreven. In de navolgende tabel staat een overzicht van de belangrijkste life events.

Het meest voorkomende life event is scheiding/ verlating, rond een derde van de onderzochte klanten heeft daar mee te maken. Daarna volgen het verlies van werk en het te maken krijgen met ziekte, een ongeval of arbeidsongeschiktheid. Alle drie deze life events kunnen grote gevolgen hebben voor de inkomenspositie van huishoudens en hebben dan ook een duidelijke relatie met onafwendbare schulden (aanpassing en overleving). Andere minder frequente life events zijn: het hebben van een traumatisch verleden en het vluchtelingschap.

Tabel 3.14 Soort life event van klanten waarbij één of meer life events werden geregistreerd

SOORT LIFE EVENT	%
Scheiding/verlating	33%
Werkloosheid	19%
Ziekte/ongeval/arbeidsongeschiktheid	14%
Overlijdensgeval	8%
Faillissement/verkoop onderneming	6%
Dakloosheid	6%
Huishoudelijk geweld/mishandeling/ incest	6%
Huisuitzetting/executieverkoop	5%
Daling inkomsten (diverse oorzaken)/ geen inkomen	3%
Detentie	3%
N=335	

Bij een kwart van de onderzochte klanten wordt er in de dossiers melding gemaakt van een inkomensachteruitgang als belangrijke verklaring voor de schuldvorming. Deze achteruitgang zien we terug bij klanten die hun baan zijn kwijtgeraakt, soms evenals hun partner, of die te maken hebben gehad met een scheiding of met een faillissement van het eigen bedrijf. Daarnaast kan ook het tijdelijk wegvallen van het inkomen of het ontvangen van wisselende inkomsten tot een inkomensterugval leiden en daarmee de kans op schuldvorming vergroten.
Van de klanten is 9% werkzaam als zelfstandige of heeft dit in het verleden gedaan. Bij een aantal van hen is in het verleden het eigen bedrijf failliet gegaan. Om te illustreren dat een cumulatie van life events de kans op problematische schuldvorming vergroot, is een aantal casussen uitgewerkt. Bij de selectie ervan is zoveel mogelijk rekening gehouden met de persoonlijke kenmerken van de klanten, de aard van de schulden, de uitgebreidheid van het dossier en de spreiding van life events.

Klant 164

Betreft een alleenstaande vrouw van 63 jaar die leeft van een bijstandsuitkering. In 1997 is ze haar baan kwijtgeraakt. Van huis uit heeft zij geen financiële opvoeding genoten. Haar ouders zijn namelijk op zeer jonge leeftijd overleden en ze heeft daardoor met vallen en opstaan allerlei zaken zelf moeten leren. Door een samenloop van omstandigheden is ze in de schuldenproblematiek terecht gekomen. Doordat ze kampte met gezondheidsproblemen (problemen met haar longen) ging zij van inkomen uit arbeid naar een uitkering. Vanwege deze inkomensdaling bleek het niet meer mogelijk te voldoen aan haar betalingsverplichtingen en werd haar koophuis per executie verkocht. Om haar restschuld van de woning af te kunnen betalen, is ze op kamers gaan wonen. Ook heeft ze daarvoor nieuwe leningen afgesloten.

Klant 364

Betreft een alleenstaande, gescheiden man van 48 jaar van Turkse komaf. Hij is hoogopgeleid, woont al langere tijd in Nederland en leeft van een bijstandsuitkering. Eerst is hij gehuwd geweest met een Nederlandse vrouw en nadat dat huwelijk is gestrand gaan samenwonen met een Turkse vrouw die enige tijd in Nederland woonde. Hun gezamenlijke dochter is (nog) niet officieel erkend. Een aantal jaren geleden heeft hij in het buitenland in detentie gezeten voor een drugsgerelateerd delict. In die tijd is zijn huis ontruimd en zijn er veel papieren en persoonlijke zaken verloren gegaan. Tot zijn detentie heeft hij een eigen bedrijf gehad. Ondanks zijn opleidingsniveau lukt het hem niet zijn eigen financiën te beheren. Na zijn detentie en terugkeer naar Nederland is hij enige tijd dakloos geweest. Toen hij zijn eigen woning kreeg, zijn de betalingen van de vaste lasten erbij ingeschoten.

Klant 14

Betreft een alleenstaande moeder van 57 jaar met twee volwassen thuiswonende kinderen die een HBO-opleiding volgen. Ze heeft een vaste baan voor 36 uur per week, maar is wel op zoek naar ander werk met een hoger salaris. Dit heeft ook te maken met frictie tussen haar en de mannelijke werknemers die geen orders aannemen van haar. Samen met de vele nachtdiensten en de opvoeding van vijf kinderen leidde dit tot een burn-out en was ze lange tijd depressief. De schulden zijn al ontstaan in de periode 1997-1999 toen zij een lening had afgesloten om het huis van haar moeder opnieuw op te bouwen dat door een orkaan was verwoest. In 2010 is haar zus overleden bij de zware aardbeving op Haïti. Als gevolg daarvan heeft ze, in de gemeente waar ze toen woonde, haar koophuis moeten verkopen om in aanmerking te komen voor schulddienstverlening.

Die verliep echter niet goed: er was sprake van wisselende contactpersonen en het dossier bleef langliggen. Het traject kwam daar niet van de grond. Na verhuizing naar Rotterdam heeft ze een aanvraag bij de KBR ingediend. Ze draagt ook maandelijks bij aan de zorg voor de twee jonge kinderen van haar overleden zus. Ze is toen naar de rampplek gegaan om de kinderen te zoeken en die bij haar eigen moeder onder te brengen. Toen die kort daarna overleed moest de begrafenis worden bekostigd en zijn de kinderen elders bij een oom ondergebracht. Maandelijks stuurt ze nu pakketten naar de kinderen met kleding, schoolspullen etc. Dat kost haar ongeveer 50 euro per maand.

Klant 206

Betreft een alleenstaande, verlaten vrouw van 63 jaar. Haar gezondheid is zeer slecht, ze heeft zowel lichamelijke als psychische klachten. Bij een operatie een aantal jaren geleden is iets misgegaan en is ze voor de rest van haar leven verminkt geraakt. Omdat haar toenmalige echtgenoot niet om kon gaan met de gevolgen van deze operatie, heeft hij haar verlaten. Hierdoor is ze in een ernstige depressie beland en staat ze sinds die tijd onder behandeling van een psychiater. Ze weigert medicatie voor haar psychische klachten, omdat haar vader zelfmoord heeft gepleegd door inname van antidepressiva en alcohol. Ook haar broer heeft een eind aan zijn leven gemaakt. In een ver verleden is ze zelf ook verslaafd geweest aan alcohol. Ze is volledig afgekeurd voor betaald werk. Haar volwassen kinderen bieden haar wel hulp. Ze gaat regelmatig bij hen eten en ontvangt een financiële bijdrage voor haar huisdieren. Ook is er begeleiding vanuit het Maatschappelijk Werk, ook bij haar schuldenproblematiek. Deze zijn ontstaan na de mislukte operatie en de verlating toen ze de administratie en de financiële huishouding een tijdlang heeft verwaarloosd. Er ligt momenteel beslag op haar aanvullende bijstandsuitkering.



BEELD: ROTTERDAM IMAGE BANK

Klant 215

Betreft een alleenstaande moeder van 37 jaar met vier thuiswonende kinderen. Twee andere kinderen van haar wonen nog in hun moederland. In 2003 is met een aantal van haar kinderen naar Nederland gevlucht en bij haar man ingetrokken. Omdat ze geen verblijfsvergunning kreeg is ze toen naar Frankrijk vertrokken. Toen haar man ongeneeslijk ziek bleek te zijn, is ze op zijn verzoek weer naar Nederland gekomen. In 2007 is haar man overleden. Na een jarenlang verblijf in diverse asielzoekerscentra krijgt ze samen met haar kinderen uiteindelijk in 2009 een verblijfsvergunning. In hun eerste huis, dat gehuurd wordt bij een particulier, beginnen de schulden (vooral in de vaste lasten). In die tijd stuurde ze ook maandelijks 500 euro over aan haar zonen in het buitenland. Op het moment van aanvraag is ze bezig haar andere twee kinderen ook naar Nederland te halen. Niet al haar kinderen zijn van dezelfde vader. Ze heeft een goed contact met de vader van twee van haar dochters die ook in Rotterdam woonachtig is. Haar beheersing van de Nederlandse taal is zeer gering zodat ze een taalopleiding dient te volgen. Het intakegesprek bij de schulddienstverlening heeft dan ook in gebrekkig Engels plaatsgevonden. Frans is haar moedertaal.

3.6 Driehoek in de schulddienstverlening

3.6.1 Belemmeringen op het niveau van de schuldenaren

In de dossiers zijn de oorzaken van schuldvorming het best gedocumenteerd op klantniveau. De achtergrond van de schuldenaren en de oorzaken van schuldvorming, in relatie tot life events', zijn al eerder in de rapportage aan de orde gekomen. Als we op het niveau van de klanten ook kijken naar de financiële vaardigheid en de psychosociale problematiek van de schuldenaren, laten zich grofweg drie categorieën onderscheiden:

- De categorie 'niet-kunners': hieronder vallen klanten die geen financiële opvoeding hebben gehad; financieel niet zelfredzaam zijn en moeite met lezen, schrijven en formulieren invullen. Ook analfabetisme, het hebben van een verstandelijke beperking (laag IQ) of ernstige psychische gezondheidsklachten zijn een kenmerk van deze categorie;
- De 'tussencategorie': dit zijn de klanten die in principe de capaciteiten wel hebben om hun eigen financiële administratie te voeren, maar door bepaalde life events het overzicht over hun financiën of de grip daarop zijn kwijtgeraakt;
- De 'overbestedingcategorie': die bestaat uit klanten die moeite hebben met prioriteiten stellen, naar eigen zeggen niet goed met geld kunnen omgaan of laks zijn met het betalen van rekeningen.

In de categorie 'niet-kunners' treffen we de meeste klanten aan die onder beschermingsbewind worden geplaatst.

Op grond van de onderzochte dossiers komen we tot de volgende, op volgorde van belang gerangschikte, verdeling tussen de genoemde categorieën:

Tabel 3.15 Verdeling van schuldenaren over de categorieën (in %)

SOORT CATEGORIE	%
Overbestedingcategorie	38%
Categorie niet-kunners	36%
Tussencategorie	26%

Preventie van schuldvorming dient vooral gericht te zijn op de overbestedingcategorie. De schuldvorming in de andere twee categorieën tendeert naar onontkoombaar en is derhalve moeilijker te beïnvloeden door preventie.

3.6.2 Belemmeringen in de schulddienstverlening

Recent onderzoek heeft uitgewezen dat tweederde van de schuldenaren die zich aanmelden voor schulddienstverlening, afhaken voordat het tot dienstverlening komt. Veel aanmelders blijken moeite te hebben om zelfstandig een volledig schuldenoverzicht te maken en de benodigde papieren en bewijsstukken te verzamelen.[48] Bij een derde van de aanmeldingen komt het

uiteindelijk wel tot een aanvraag. In de voor dit onderzoek geïnventariseerde dossiers betekent schulddienstverlening in vrijwel alle gevallen schuldbemiddeling en verstrekking van een saneringskrediet, beide eventueel aangevuld met budgetbeheer. Schuldenaren bij wie een schuldbemiddeling wordt opgestart, zijn over het algemeen jonger en hebben enig perspectief op verbetering van hun financiële positie. Bij saneringskredieten is het omgekeerde het geval. Deze vorm van schuldregeling is vooral gericht op schuldenaren bij wie naar verwachting op termijn geen inkomensverbetering is te verwachten, zoals ouderen en volledig arbeidsongeschikten. Bij het kleine restant van de klanten met een succesvolle aanvraag vindt eerst een (langdurige) stabilisatieperiode plaats, of wordt enkel budgetbeheer of een andersoortige schuldregeling zoals een persoonlijke lening aangeboden.

De KBR maakt in de dossiers onderscheid in de aard van belemmeringen voor het starten van een schuldregeling. Bij de afgewezen aanvragen troffen we de volgende belemmeringen aan:

Tabel 3.16 Verdeling van schuldenaren over de categorieën (in %)

SOORT(EN) BELEMMERING	%
Technische belemmeringen	46%
Belemmeringen in gedrag	14%
Combinatie van belemmeringen (gedrag en technisch)	11%
Overig	23%
Onbekend	6%
TOTAAL	**100%**

Bij rond de helft van de afgewezen aanvragen gaat het om technische belemmeringen die worden vaak veroorzaakt door het niet in balans zijn van inkomsten en uitgaven en omdat schulden zoals fraudevorderingen en boetes niet saneerbaar zijn.[49] Ook kan meespelen dat de schuldhulpverlener verwacht dat de schuldeisers niet zullen meewerken omdat er sprake is van een recidive en eerdere voorstellen voor schuldregeling al door hen zijn afgewezen. Belemmeringen in gedrag hebben met de klant zelf te maken indien hij of zij onvoldoende medewerking verleent bij de aanvraag, ongemotiveerd overkomt en/of de gemaakte afspraken niet nakomt. Bij een combinatie van belemmeringen wordt de afwijzing van de aanvraag veroorzaakt door zowel de schulddienstverlening als de klant zelf. In de categorie 'overig' gaat het om andere redenen voor afwijzing, zoals het ontbreken van bewijsstukken of een doorverwijzing naar de WSNP. Daarnaast krijgt een kleine groep klanten eerst een stabilisatietraject aangeboden waarna wellicht een schuldregeling kan worden opgestart. Het komt ook incidenteel voor dat de aanvragers bij nader inzien zelf de aanvraag intrekken en liever zelf hun schulden proberen te regelen.

Het resultaat van een aanvraag voor schulddienstverlening kan nadelig worden beïnvloed door eerdere aanvragen (recidives) of trajecten in het kader van de WSNP. Als klanten na die tijd nieuwe schulden hebben gemaakt is het vertrouwen in een succesvolle aanvraag bij de schuldhulpverleners geslonken en wordt de kans dat de schuldeisers akkoord gaan ook kleiner. Ook kan er daardoor twijfel ontstaan over de motivatie van de klant. Hierover handelt de navolgende casus.

48 F. Moors, Niet-instroom in de schulddienstverlening, OBI/Rotterdam 2015

49 Het hoge aandeel technische belemmeringen heeft ook te maken met het feit dat een deel van de dossiers stamt uit de periode voordat het intakeproces van de KBR is gewijzigd. De herinrichting van het intakeproces is er nu op gericht om aanmelders met technische belemmeringen niet tot een formele aanvraag te laten komen, maar eerst inkomsten en uitgaven in balans te laten brengen, eventueel met ondersteuning van maatschappelijk werk.

Klant 327

Betreft een alleenstaande moeder met twee thuiswonende kinderen. Ze heeft een vaste aanstelling voor 32 uur per week. Aan het opleggen van de onderhoudsplicht aan de vader van de kinderen wordt gewerkt. Eerder heeft ze al in een traject voor schuldbemiddeling van de KBR gezeten dat medio 2009 succesvol is afgesloten.

Resultaat van de aanvraag: de schuldhulpverlener kan zich niet aan de indruk onttrekken dat ze 'op de valreep' nog even wat spullen heeft aangeschaft om zich vervolgens te melden bij de KBR voor een schuldregeling. Hierdoor zijn er bij de schulddienstverlening ernstige twijfels gerezen bij de motivatie van de aanvraagster. Bovendien wordt deze geacht na een geslaagde afgeronde schuldregeling geen nieuwe schulden te maken, vooral omdat zij hierdoor precies zou behoren te weten wat er bij een aanvraag van haar wordt verwacht. De aanvraag is niet alleen afgewezen vanwege onvoldoende motivatie bij de klant maar ook speelt de beleidsregel een rol dat klanten, voor de duur van vijf jaar, na afronding van een eerdere succesvolle schuldbemiddeling zijn uitgesloten van nieuwe schulddienstverlening.

Ook een (vermeende) nalatigheid van de bewindvoering kan een belangrijke rol in het aanvraagproces, zoals blijkt uit het volgende voorbeeld.

Klant 223

Betreft een paar van 57 en 61 jaar met een geregistreerd partnerschap die een gezamenlijke aanvraag voor schulddienstverlening doen. De man is sinds 2010 zonder werk en de vrouw heeft medio 2013 haar baan verloren. Hun belangrijkste inkomstenbron is WW.

Man verzorgt de administratie in het huishouden en ze hebben hun zaken goed op orde en kunnen prioriteiten stellen. Ze hebben een goed overzicht van hun financiën en er zijn geen schulden in de vaste lasten. De administratie is dan ook goed geordend. Ze tonen een groot verantwoordelijkheidsbesef.

Schuldenaren hebben eerder het minnelijk traject doorlopen, namelijk in 2007. Deze was niet succesvol, waarna ze zijn doorverwezen naar de WSNP (toegelaten en een bewindvoerder gehad). Ze zijn daar echter zonder schone lei uitgekomen, doordat er sprake was van een achterstand in de boedel. Het was voor hen zelf onduidelijk hoe deze schuld is ontstaan, ze vrezen voor nalatigheid van de bewindvoerder. Hebben derhalve een advocaat in de arm genomen en zijn in hoger beroep gegaan. Dit heeft niet mogen baten. Bij de nieuwe aanvraag kregen de schuldenaren geen informatie van de voormalige bewindvoerder waardoor het lange tijd duurde voordat de gevraagde stukken over de schuldenlast binnen was. Ook moesten zij zelf alle schuldeisers opnieuw benaderen en met hen onderhandelen. Dit is gebeurd en er zijn op het moment van aanvraag al diverse schulden afgelost. De schulden die zijn overgebleven, zijn echter dermate hoog dat het niet mogelijk is om deze binnen afzienbare tijd op te lossen. Ze kunnen nu geen beroep meer doen op de WSNP.

Resultaat van de aanvraag: in het verleden waren het minnelijke en daarna het WSNP traject niet succesvol. Tot 2018 kunnen ze geen beroep doen op de WSNP, daarom is er wederom een minnelijk traject gestart. Het gaat om schuldbemiddeling zonder budgetbeheer, want er zijn geen achterstanden bij het betalen van de vaste lasten.

Er kunnen zich ook belemmeringen voor schulddienstverlening voordoen als er onvoldoende begeleiding wordt geboden aan klanten (vooral de niet-kunners) of als deze tekort schiet. Een illustratie hiervan is de onderstaande casus.

Klant 70

Betreft een alleenstaande man van 64 jaar die in 2009 na een faillissement werkloos is geraakt. Hij heeft diverse ernstige lichamelijke en psychische gezondheidsproblemen. Daarnaast vertoont hij agressief gedrag als hij de situatie niet meer in de hand heeft. Om een bezigheid te hebben en zoveel mogelijk grip te houden op de situatie, regelt hij samen met zijn begeleidster van het Maatschappelijk Werk zijn financiën zelf.

Resultaat van de aanvraag: betrokkene is er ondanks de begeleiding niet in geslaagd alle benodigde stukken ten behoeve van de aanvraag ondanks herhaaldelijke verzoeken aan te leveren en kwam de begeleider bij het eerste intakegesprek ook niet opdagen. Omdat hierdoor het dossier niet compleet is, is het niet behandelbaar. Als alle noodzakelijke stukken zijn aangeleverd, dient er een nieuwe aanvraag voor schulddienstverlening te worden ingediend.

3.6.3 Belemmeringen op het niveau van de schuldeisers

In de dossiers treffen we veel vermeldingen aan van beslagleggingen van schuldeisers op loon, uitkering of toeslagen door respectievelijk de werkgever, de uitkeringsinstantie en de Belastingdienst. Door deze maatregel van de schuldeisers zijn de klanten vaak niet meer in staat om aan hun financiële verplichtingen te voldoen, bijvoorbeeld de afspraken die ze zelf met schuldeisers hebben gemaakt. Als ze daardoor genoodzaakt een beroep te doen op de schulddienstverlening, loopt men de kans dat deze schuldeisers minder snel met de voorgestelde schuldregeling akkoord gaan. In een aantal gevallen wordt er weliswaar een schuldbemiddeling opgestart, maar blijken één of meer belangrijke schuldeisers niet mee te willen werken. We zagen al in de vorige paragraaf dat eerdere schuldregelingen een negatieve invloed kunnen hebben op de bereidheid van schuldeisers om schuldbemiddelingsvoorstellen toe te wijzen. Ook bij recidives van huisuitzettingen en energieafsluitingen is dat het geval, zoals in het navolgende voorbeeld.

Klant 172

Betreft een paar met acht thuiswonende kinderen. De man is hoogopgeleid heeft een fulltimebaan. De schulden zijn vooral ontstaan door een vroeger faillissement van een eigen zaak en de studieschuld van de vrouw. Er is jarenlang geprobeerd om zelf af te lossen, maar sinds er loonbeslag is gelegd lukt dit niet meer. De klanten hebben het gevoel in een vicieuze cirkel te zijn terecht gekomen en daar niet zelfstandig uit te kunnen komen. De schulden mogen ook niet als nalatenschap voor hun kinderen blijven. Deze kinderen merken ook momenteel al dat er sprake is van schuldproblemen aan de spanningen in het gezin die daardoor zijn ontstaan. Momenteel is de energievoorziening bij hen stopgezet.

Resultaat van de aanvraag: in eerste instantie is er een schuldbemiddeling opgestart (beiden in de regeling). Enige tijd later bleken er een aantal schuldeisers niet mee te willen werken. Omdat hiertoe de ENECO bleek te behoren en de klanten ook al in het verleden afgesloten zijn geweest van energie, is de schuldregeling beëindigd en zijn de klanten doorverwezen naar de WSNP. Aan het Fonds Bijzondere Noden Rotterdam is een verzoek ingediend om het openstaande bedrag aan transportkosten te vergoeden om het gezin zo spoedig mogelijk weer van energietoevoer te voorzien. Nader: dit bedrag is inderdaad toegekend door het fonds.

Er staan geen vermeldingen in de dossiers over de contacten van klanten met incassobureaus. Wel kunnen we vaststellen dat er diverse klanten vanwege het inschakelen van een deurwaarder door één of meer schuldeisers in acute financiële nood zijn gekomen. Derhalve zorgen dreigende huisuitzettingen en energieafsluitingen ervoor dat er een snelle oplossing moet komen die door de urgentie en de korte tijdspanne vaak van het Fonds Bijzondere Noden Rotterdam moet komen. Hiermee kan de ergste nood worden gelenigd en kan van daaruit mogelijk een verdere schuldregeling bij de Kredietbank worden opgestart.



BEELD: ROTTERDAM IMAGE BANK

3.7 Conclusies

In het dossieronderzoek is het ontstaan van een problematische schuld onderzocht op drie niveaus: het niveau van de schuldenaar, het niveau van de (schuld)hulpverlening en het niveau van de schuldeisers. Er is op casusniveau geïnventariseerd of er op deze niveaus in de verschillende levensfases sprake is van aanwijsbare factoren die bijdragen aan het ontstaan en bestendiging van de schuldsituatie.
Allereerst werd een vergelijking gemaakt tussen de persoonlijke kenmerken van de klanten van de KBR en FBNR in de dossiers, en die van alle Rotterdammers met een laag inkomen (tot 110% WMS) en die van alle Rotterdammers. Dit levert een profiel op van Rotterdammers met een relatief groot risico op schuldproblematiek. De vergelijking leverde de volgende resultaten op:

Alleenstaande ouders lopen een relatief groot risico op schuldproblemen. Een vergelijking van de kenmerken van de klanten in de dossiers met alle Rotterdammers met een laag inkomen (tot 110% van het sociaal minimum) levert op dat we onder de klanten van de Kredietbank en FBNR verhoudingsgewijs veel alleenstaande ouders vinden: rond een derde van de klanten in de dossiers is hoofd van een eenoudergezin.

Schuldproblemen vinden we relatief veel in de jong volwassen en volwassen levensfase (tussen 25 en 55 jaar). Teruggrijpend op het literatuuronderzoek is dit de levensfase waarin de meeste financiële verplichtingen worden aangegaan. In de leeftijdsklasse van 25 tot 45 jaar vinden we veel huishoudens met kinderen onder de schuldenaren; in deze levensfase betekenen (schoolgaande) kinderen een extra druk op het budget.

Schuldproblemen vinden we relatief veel onder uitkeringsgerechtigden. Bijna de helft van de klanten in de dossiers heeft een bijstandsuitkering. Nog eens rond de 15% heeft een werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering. Werkenden met een laag inkomen vormt een vijfde van de klanten in de dossiers. Pensioengerechtigden vormen een relatief kleine groep.

Schuldproblemen vinden we relatief veel onder laag opgeleiden. Bijna 60% van de klanten in de dossiers is laag opgeleid. Middelbaar en hoger opgeleiden vinden we verhoudingsgewijs veel minder in deze groep.
Vervolgens werd op basis van de registratie in met name de dossiers van KBR geïnventariseerd hoe de motivatie en de financiële vaardigheden van de klant worden ingeschat. De belangrijkste bevindingen van deze inventarisatie zijn:

Jongere schuldenaren worden vaker als onwelwillend, ongemotiveerd of onverantwoordelijk beschouwd. Volgens de rapporteurs toont een kwart van de schuldenaren tot 25 jaar zich onwelwillend, onverantwoordelijk of ongemotiveerd om een schuldregeling aan te gaan. Van alle schuldenaren in de dossiers krijgt slechts 6% een dergelijke kwalificatie. Overigens zien we ook dat bij jongeren technische belemmeringen vaak een rol spelen: vaak hebben zij te weinig inkomsten om voor schulddienstverlening in aanmerking te komen.

Meer dan een derde van de schuldenaren wordt als 'niet-kunner' geregistreerd; slechts 1% als 'niet-willer'. Rapporteurs blijken zeer terughoudend om klanten als 'niet-willer' te bestempelen: slechts 1% van de klanten wordt aldus geregistreerd. Er moet worden benadrukt dat het hier om een inschatting van de professional gaat; het kan heel goed dat de niet-willers in de dossiers onvoldoende zijn geïdentificeerd. Ruim een derde wordt als niet-kunner geregistreerd. Niet-kunners worden als financieel niet-zelfredzaam gezien door een verstandelijke beperking, door analfabetisme of door psychische gezondheidsklachten of doordat ze geen 'financiële opvoeding' hebben genoten. Onder de niet-kunners zijn werklozen (waaronder veel uitkeringsgerechtigden) en laag opgeleiden oververtegenwoordigd.
Onder de niet-willers komen we relatief veel jongeren tot 25 jaar tegen, en dan met name alleenstaande mannen in die leeftijdscategorie. Dat loopt samen met de eerdere constatering dat jongeren tot 25 jaar vaak als ongemotiveerd, onwelwillend en onverantwoordelijk worden geregistreerd.

In de dossiers werd vervolgens nagegaan welke soort schulden de schuldenaren hebben, volgens de indeling van De Greef, en op welke manier deze verband houden met de kwalificatie als 'niet-kunner' en 'niet-willer'. Omdat de registratie van de soort schulden niet consequent wordt gevoerd, moeten de resultaten van deze analyse als indicatief worden beschouwd. De belangrijkste bevindingen van de analyse zijn:

De schulden van de klanten in de dossiers blijken moeilijk in één categorie te plaatsen. Daarnaast komen in principe strijdige categorieën als 'aanpassingsschulden' en 'overbestedingsschulden' samen voor. Schuldenaren hebben volgens de registratie afwendbare én onafwendbare schulden. Vooral de samenloop tussen aanpassing, overbesteding en overleving in één dossier is vrij groot. Dit is natuurlijk niet onmogelijk: de verschillende schulden kunnen, vooral bij een opbouw van schulden door de tijd heen, een andere achtergrond hebben. Het is echter de vraag of, als er sprake is van een dergelijke samenloop, de indeling van De Greef van betekenis is voor de uitvoering van de schulddienstverlening.

Volgens een eigen indeling op basis van de informatie in de dossiers is 38% van de schuldenaren een 'overbesteder', 36% is een 'niet-kunner' terwijl 26% behoort tot de 'tussencategorie' schuldenaren die in principe wel financieel vaardig zijn, maar door aanwijsbare oorzaken de grip op hun financiën zijn kwijtgeraakt en daardoor in de problemen zijn gekomen.

Niet-kunners hebben relatief vaak overbestedings- en compensatieschulden. Dit wijst op een consequente kwalificatie van schuldsoorten en soort schuldenaar. Van schuldenaren die weinig financiële vaardigheid hebben, kan worden verwacht dat ze ze schulden maken door overbesteding en compensatie.

In de dossiers is tevens gekeken naar het verband tussen de fysieke en sociaalpsychische gezondheidstoestand van de schuldenaren, en eventuele 'life events' als oorzaak van het ontstaan of bestendiging van de schuldproblematiek. De belangrijkste bevindingen op basis van deze analyse zijn:

Bij rond de helft van de schuldenaren is er sprake van (fysieke en/of sociaalpsychische) gezondheidsklachten. Het komt voor dat deze klachten de oorzaak zijn van de schuldproblematiek, maar ook dat ze er het gevolg van zijn. Bij ongeveer de helft van deze groep is er sprake van psychosociale problematiek, die van negatieve invloed is op haar financiële vaardigheden. Velen in deze groep worden als 'niet-kunner' bestempeld.

Rond een vijfde van de klanten in de dossiers kampt of heeft gekampt met verslavings- of gedragsproblemen van zichzelf of van partner of kinderen. Bij verslaving kan het gaan om een drugs-, alcohol- of gokverslaving. Bij gedragsproblematiek gaat het vooral mishandeling en agressie van de schuldenaar, of van één van haar gezinsleden.

Bij meer dan tweederde van de schuldenaren speelde een life event een rol in het ontstaan van de schuldproblematiek. Een derde van de schuldenaren in de dossiers heeft te maken gehad met een scheiding of is door de partner verlaten. Rond een vijfde raakte zijn of haar baan kwijt, terwijl nog eens rond de 15% door ziekte of ongeval (tijdelijk) arbeidsongeschikt raakte. Andere, minder vaak voorkomende, life events zijn het overlijden van een gezinslid, een faillissement, detentie of het ontbreken van een inkomen of daling van inkomsten door diverse oorzaken.

Bij een kwart van de schuldenaren is een (plotselinge) inkomensachteruitgang een belangrijke verklaring voor het ontstaan van de schuldproblematiek. Dit zien we vooral bij klanten die hun baan kwijtraakten, of waarvan de partner werkloos werd. Daarnaast kan een faillissement of wisselende inkomsten leiden tot een inkomensterugval.

In de dossiers is nagegaan welke belemmeringen in de schulddienstverlening kunnen leiden tot de bestendiging van schuldproblematiek. De belangrijkste conclusies zijn:

Bijna tweederde van de aanvragen voor schuld-dienstverlening in de onderzochte dossiers worden gehonoreerd. Het overige derde wordt afgewezen; in bijna de helft van de gevallen vanwege technische belemmeringen. Technische belemmeringen hebben te maken met het niet in balans zijn van inkomsten en uitgaven of met niet saneerbare schulden als fraudevorderingen of boetes (CJIB).

Rond 15% van de afwijzingen van een aanvraag schuldienstverlening heeft te maken met het gedrag van de klant. Belemmeringen in gedrag hebben te maken met onvoldoende medewerking, het niet nakomen van afspraken en/of ongemotiveerd gedrag van de klant.

Andere belemmeringen in de schulddienstverlening hebben te maken met recidive (het maken van schulden na een eerdere schuldregeling), nalatigheid van de bewindvoerder, of als er sprake is van een tekortschietende begeleiding van niet-kunners.

Tenslotte is nagegaan welke oorzaken voor het ontstaan of bestendiging van schuldproblematiek in de dossiers zijn te vinden op het niveau van de schuldeisers. De belangrijkste conclusies van deze inventarisatie:

In een aanzienlijk deel van de dossiers is er sprake van beslaglegging op loon, uitkering of toeslagen door respectievelijk werkgever, uitkeringsinstantie en/of Belastingdienst. Hierdoor is een klant niet meer in staat aan zijn financiële verplichtingen te voldoen, waaronder de eventuele schuldregelingen met andere schuldeisers. Schuldeisers blijken vaak niet akkoord te willen gaan met een later door de schulddienstverlening voorgestelde schuldregeling.

Alleenstaande ouders lopen een relatief groot risico op schuldproblemen. Schuldproblemen vinden we ook veel onder uitkeringsgerechtigden.

4. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In dit afsluitende hoofdstuk worden de conclusies uit het onderzoek geformuleerd, en worden de daarop gebaseerde aanbevelingen op een rijtje gezet.

4.1 Conclusies

Doel van het literatuur- en dossieronderzoek was het in kaart brengen van de oorzaken van het ontstaan van problematische schulden met het oog op mogelijke maatregelen ter preventie ervan. Dit aan de hand van drie deelvragen:

- welke interventies zouden kunnen worden ingezet op het niveau van de (potentiële) schuldenaar, ook in de zin van gedragsverandering, om (verdere) opbouw van schulden te voorkomen?;
- welke interventies zouden kunnen worden ingezet op het niveau van uitvoerings- en hulpverleningsinstellingen om (verdere) opbouw van schulden te voorkomen?;
- welke interventies zouden kunnen worden ingezet op het niveau van schuldeisers om (verdere) opbouw van schulden te voorkomen?

Deze drie vragen zullen, aan de hand van de conclusies, aan het eind van dit hoofdstuk worden beantwoord.

Het literatuuronderzoek wees uit dat er in verschillende levensfasen risicofactoren zijn die kunnen leiden tot financiële problematiek en (problematische) schuldvorming. Ook kwam naar voren dat de leeftijdsfase van 12 tot 18 jaar een belangrijke rol speelt in het aanleren van financiële vaardigheden en het omgaan met financiële verantwoordelijkheid. De transitie naar formele volwassenheid (van 18- naar 18+) is belangrijk en risicovol, omdat dit de stap is naar volledige financiële zelfstandigheid (of zelfredzaamheid). De literatuur suggereert dat de manier waarop de ouders kinderen begeleiden naar financiële zelfstandigheid (een geleidelijke overdracht van financiële verantwoordelijkheid en fungeren als buffer in de transitie naar financiële zelfstandigheid) een belangrijke factor zijn in het uiteindelijke succes van de transitie. Hoewel er in iedere levensfase life events en risicofactoren zijn die kunnen leiden tot financiële problemen, lijkt de manier waarop hiermee wordt omgegaan in elk geval voor een deel bepaald door de basis die in de adolescentie wordt gelegd. Dit pleit voor het ondersteunen van ouders in het aanleren van financiële vaardigheden aan hun kinderen en een structurele aandacht voor het aanleren van financiële vaardigheden in het voortgezet onderwijs.

Hoewel er volgens landelijke cijfers zich steeds meer schuldenaren met een modaal inkomen bij de loketten van de schulddienstverlening melden, bevindt nog steeds het belangrijkste deel van de huishoudens met een problematische schuld zich aan de onderkant van het inkomensgebouw. In de meeste gevallen hebben ze een uitkering en een beperkte opleiding. Het perspectief op inkomensverbetering is dus beperkt. Een laag inkomen betekent dat deze huishoudens een relatief groot deel van hun budget kwijt zijn aan vaste lasten, en dat de mogelijkheden voor sparen en reserveren beperkt zijn. Een plotselinge grote uitgave kan het budget van dergelijke huishoudens snel in onbalans brengen. Onderzoek wijst uit dat het inkomen van huishoudens met betalingsproblemen de laatste jaren toenemend onder druk is komen te staan. Niet alleen is de koopkracht van met name de uitkeringsgerechtigden in de afgelopen vijf jaar gedaald, voor de huishoudens met een laag inkomen wordt het steeds moeilijker om een ‘volledig’ inkomen bij elkaar te vergaren. Zoals uit landelijk onderzoek en het eigen onderzoek naar het FBNR bleek, heeft dat met verschillende factoren te maken:

- door verrekening van toeslagen met belastingschulden, beslag op toeslagen vanwege wanbetaling, en de bestuursrechtelijke premie bij wanbetaling van de premie zorgverzekering komt het regelmatig voor dat schuldenaren feitelijk een inkomen beneden de beslagvrije voet hebben;
- overheid, sociale-zekerheidsinstellingen, woningbouwcorporaties en voormalige nutsbedrijven voeren een meer repressief incassobeleid dan voorheen, vaak met hetzelfde gevolg;
- vaste lasten die voorheen via één nota werden geïnd, worden tegenwoordig vaak apart geïncasseerd;
- (voorzieningen van) van locale overheidsinstellingen als Werk & Inkomen en de Kredietbank Rotterdam zijn minder toegankelijk gemaakt. In Rotterdam is in de afgelopen jaren de bijzondere bijstand beperkt, terwijl de voorwaarden voor de toegang tot de schulddienstverlening zijn verscherpt. Dit laatste leidt er toe dat tweederde van de aanvragers voor schulddienst-

verlening niet wordt toegelaten. Daarnaast leidt de inspanningsperiode voor een bijstandsuitkering er toe dat een deel van de aanvragers schulden maakt om de periode zonder inkomen te overbruggen;
- Budgetbeheer is minder toegankelijk geworden, en cliënten zijn eerder aangewezen op een beschermingsbewind. Uit het onderzoek blijkt dat er nogal wat problemen zijn met bewindvoerders; de communicatie is vaak problematisch, er is vaak een zeer laag leefgeld, en er is te weinig kwaliteitscontrole op de bewindvoering.

De 'koopkrachtdruk' en 'incassodruk' aan de ene kant, en de beperking van ondersteunende voorzieningen aan de andere kant betekent dat de financiële omstandigheden van veel huishoudens met een laag inkomen zijn verzwaard, en dat een deel van hen moet rondkomen met een inkomen beneden de beslagvrije voet. We pleiten dan ook voor, in aansluiting op het landelijk onderzoek van Jungmann en anderen, maatregelen om de koopkracht van de lage inkomens te beschermen, en in elk geval de beslagvrije voet te garanderen. Daarnaast kan worden overwogen om betalingsproblemen te voorkomen de vaste lasten van bijstandsgerechtigden op de uitkering in te houden en direct te betalen aan de begunstigden. Een dergelijke maatregel is in Rotterdam overigens in voorbereiding. Daarnaast pleiten wij ervoor om, in aansluiting op eerder onderzoek in Rotterdam, de begeleiding van aanmelders voor schulddienstverlening op weg naar schulddienstverlening te intensiveren en beter te structureren. Tenslotte pleiten wij voor een heroverweging van overheidsmaatregelen, waaronder de inspanningsperiode voor de aanvraag van een bijstandsuitkering, waardoor aanvragers tijdelijk zonder inkomen kunnen komen te zitten.

In ons dossieronderzoek, maar ook in ander onderzoek wordt vastgesteld dat een aanzienlijk deel van de schuldenaren niet beschikt over de vaardigheden die hem of haar duurzaam uit de problematische schulden kan houden. Meer dan een derde van de schuldenaren in het dossieronderzoek wordt als 'niet-kunner' aangemerkt. Dat betekent dat in een schulddienstverleningstraject ook aandacht aan de (financiële) vaardigheden van de klant moet worden besteed. Het aandeel 'niet-willers' is in het dossieronderzoek veel kleiner, en vinden we met name onder de jongeren tot 25 jaar.

De laatste jaren zijn motivatie en gedrag van de schuldenaar steeds meer naar voren gekomen als verklaring voor het ontstaan van schuldproblematiek, en als sleutel tot een succesvolle schulddienstverlening. Motivatie en gedrag worden ook gebruikt als uitsluitingsgronden voor dienstverlening; in het landelijk onderzoek werd de helft van de aanvragers om deze reden afgewezen, in ons onderzoek rond 15%. Ander onderzoek suggereert dat motivatie en gedrag juist worden bepaald door de 'schaarste' van het beschikbare budget. Mensen die langdurig financiële problemen hebben, ontwikkelen een 'tunnelvisie' waardoor er een 'van dag tot dag'-mentaliteit ontstaat om de problemen te overleven. Hierdoor worden er keuzes gemaakt die de problemen misschien op de korte termijn even oplossen, maar die de situatie op de lange termijn alleen maar verergeren. Juist het ontbreken van een lange-termijnperspectief en het gebrek aan overzicht wat er zou moeten gebeuren om op de lange termijn uit de problemen te komen, bepaalt het (gebrek aan) rationeel handelen in de problematische situatie. Financiële (schuld)problemen kunnen vaardigheden dus negatief beïnvloeden, maar kunnen ook van invloed zijn op de motivatie en het gedrag. Zo bezien zijn motivatie, (het vertrouwen in de eigen) vaardigheden en gedrag geen van elkaar onafhankelijke, vaststaande persoonskenmerken, maar vormen zij een 'systeem' van dynamische, elkaar beïnvloedende factoren. In deze zin is het belangrijk dat schuldenaren worden ondersteund in de stabilisering en structurering van hun situatie, en een lange-termijnperspectief te schetsen dat uitzicht biedt op een duurzame oplossing van de problematiek. Een duidelijk 'stappenplan' zou motivatie en gedrag, alsmede de vaardigheden om op termijn zelfstandig een gezonde financiële huishouding te voeren positief kunnen beïnvloeden. De decentralisatie van de intake voor schulddienstverlening naar de Vraagwijzers, en de decentrale aanpak van de wijkteams bieden wellicht aanknopingspunten om een dergelijk stappenplan in het kader van een integrale dienstverlening vorm te geven. Juist integrale dienstverlening is belangrijk omdat veel schuldenaren blijkens het dossieronderzoek niet alleen kampen met financiële problemen, maar ook met

fysieke en/of sociaalpsychische gezondheidsproblematiek. Bij een niet onaanzienlijk deel is er (daarnaast) sprake van verslavings- of gedragsproblematiek bij henzelf of bij hun partner of kinderen. In dit kader is het ook van belang dat schulddienstverleners, maatschappelijk werkers en vrijwilligers beter zicht krijgen op de mogelijkheden van gedragsverandering van de schuldenaar, en de manieren waarop motivatie en vaardigheden van de schuldenaar kunnen worden gestimuleerd.

4.2 Aanbevelingen

Aan het begin van dit hoofdstuk werden de drie centrale vragen van dit hoofdstuk geformuleerd. De beantwoording van deze vragen wordt hieronder, op basis van de slotbeschouwing, hieronder geformuleerd.

Welke interventies zouden kunnen worden ingezet op het niveau van de (potentiële) schuldenaar, ook in de zin van gedragsverandering, om (verdere) opbouw van schulden te voorkomen?
- Gezien het belang van de geleidelijke overdracht van financiële verantwoordelijkheid van ouders naar hun kinderen in de transitie naar financiële zelfstandigheid, zouden ouders moeten worden gemotiveerd en ondersteund in het aanleren van financiële vaardigheden aan hun kinderen;
- Omdat de leeftijdsfase van 12 tot 18 jaar cruciaal is in het aanleren van financiële vaardigheden, is structurele aandacht hiervoor in het voortgezet onderwijs gewenst;
- Als het gaat om schuldenaren die al één of andere vorm van schulddienstverlening krijgen, is het belangrijk om binnen die dienstverlening ook aandacht te besteden aan het aanleren van financiële vaardigheden, om zo de resultaten van de dienstverlening duurzamer te maken. Dit kan door ondersteuning van maatschappelijk werk, maar ook door vrijwilligers, bijvoorbeeld in het kader van projecten als 'schuldhulpmaatjes';

Welke interventies zouden kunnen worden ingezet op het niveau van uitvoerings- en hulpverleningsinstellingen om (verdere) opbouw van schulden te voorkomen?
- Voorkom betalingsproblemen van bijstandsgerechtigden door middel van de inzet van budgetbeheer. Voorkom hiermee ook dat schuldenaren te snel zijn aangewezen op een beschermingsbewind;
- Een grotere kwaliteitscontrole op de beschermingsbewindvoering is gewenst; het optreden van veel bewindvoerders is voor veel schuldenaren ondoorzichtig, waardoor ze het zicht op hun financiën (nog verder) verliezen;
- Heroverweeg de inspanningsperiode voor de aanvraag van een bijstandsuitkering, waardoor een deel van de aanvragers tijdelijk geen inkomen heeft en zich noodgedwongen in de schulden steekt;
- Vergroot de toegankelijkheid van schulddienstverlening door de samenwerking tussen Kredietbank, maatschappelijk werk en vrijwilligers in het voorbereidingstraject op weg naar schulddienstverlening te intensiveren en te stroomlijnen. De decentralisatie van de intake in de Vraagwijzer en de instelling van de integrale wijkteams biedt een goede kans om dit op decentraal niveau effectief vorm te geven;
- Overweeg in dit kader een duidelijk 'stappenplan' voor de schuldenaar, waarin de stappen op weg naar een schuldenvrije toekomst helder worden beschreven, en waarin de verantwoordelijkheden van de schuldenaar en van de dienstverlening worden vastgelegd, gericht op een stapsgewijze vergroting van de financiële vaardigheden en zelfstandigheid van de schuldenaar worden vastgelegd;
- Vergroot de kennis en kunde van schulddienstverleners, maatschappelijk werkers en vrijwilligers op het gebied van de mogelijkheid van gedragsverandering bij schuldenaren, om zo beter zicht te kunnen krijgen op de vaardigheden en motivatie van de schuldenaar en de wijze waarop deze positief kunnen worden beïnvloed;

Welke interventies zouden kunnen worden ingezet op het niveau van schuldeisers om (verdere) opbouw van schulden te voorkomen?
- De landelijke overheid is een belangrijke schuldeiser, en stelt zich in haar incassobeleid ook steeds strikter op. Door verrekening van toeslagen met belastingschulden, beslag op toeslagen vanwege wanbetaling en de bestuursrechtelijke premie bij wanbetaling van de premie zorgverzekering komt het regelmatig voor

dat schuldenaren feitelijk een inkomen beneden de beslagvrije voet hebben. Maatregelen zijn gewenst om de beslagvrije voet, om zo verdieping van de betalingsproblematiek te voorkomen, te garanderen;

- Ook lokale overheid, sociale zekerheidsinstellingen, woningbouwcorporaties en voormalige nutsbedrijven voeren een meer repressief incassobeleid dan voorheen. Ook hier geldt dat het gebrek aan coördinatie bij deze incasso's ervoor kan zorgen dat het inkomen beneden de 90% van het sociaal minimum terecht komt. Een meer gecoördineerd optreden van deze instanties in hun incassobeleid zou een te grote aanslag op het inkomen van de schuldenaar kunnen voorkomen.

Ook lokale overheid, sociale zekerheidsinstellingen, woningbouwcorporaties en voormalige nutsbedrijven voeren een meer repressief incassobeleid dan voorheen.



BEELD: ROTTERDAM IMAGE BANK

5. Bijlage

Tabel 5.1 Dynamische koopkrachtontwikkeling 2012-2013

INKOMENSBRON IN 2012	INKOMENSBRON IN 2013					
	Totaal	Arbeid	Onderneming	Overdrachtsinkomen	Uitkering inkomensverzekering	Uitkering sociale voorzieningen
Totaal	–1,1	0,4	–2,4	–2,8	–3	–1,3
Inkomen uit arbeid	0,2	0,4	7,9	–15,6	–14,1	–15,3
Inkomen uit eigen onderneming	–3,8	–13,2	–3,3	–26,6	–19,7	
Overdrachtsinkomen	–2,3	14	20,4	–2,4	–2,8	–1,1
Uitkering inkomensverzekering	–2,7	6,1	9,6	–2,8	–2,8	–10,3
Uitkering sociale voorzieningen	–0,7	14,8		–1	1,6	–1

Bron: CBS/Statline 5-2-2015

Leesvoorbeeld:

**) een persoon die in 2012 een inkomen had uit arbeid, maar in 2013 een uitkering uit een sociale voorziening, ging er 15,3% in koopkracht op achteruit.*

***) Andersom: een persoon met een sociale uitkering in 2012 die in 2013 een inkomen uit arbeid had, ging er 14,8% op vooruit.*

Tabel 5.2 Dynamische koopkrachtontwikkeling 2012-2013

	Arbeid	Onderneming	Uitkering ink.-verzekering	Overdracht	Bijstand
2007 – 2008	1,9	1,9	0,6	0,6	0,4
2008 – 2009	2,9	–1,1	0,5	0,7	1,4
2009 – 2010	–0,2	–0,7	–0,9	–0,8	0,5
2010 – 2011	0,1	0	–1,5	–1,4	–0,9
2011 – 2012 *	–0,4	–2,7	–1,2	–1,2	–1,5
TOTAAL 2008 – 2012	4,3	–2,6	–2,5	–2,1	–0,1
TOTAAL 2008 – 2012	–0,3	–2,7	–2,7	–2,6	–2,4

Bron: CBS/Statline 5-2-2015

Tabel 5.3 Percentage huishoudens dat naar eigen oordeel (zeer) moeilijk kan rondkomen, de maandelijkse woonkosten als een zware last ervaart en in 2012 één of meer betalingsachterstanden had (2012 en 2013)

	Kan (zeer) moeilijk rondkomen		'Maandelijkse woonkosten zijn zware last'		Betalingsachterstanden laatste 12 mnd	
	%	%	%	%	%	%
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Inkomen uit arbeid	11	12	10	11	5	5
Inkomen uit eigen onderneming	9	13	10	10	6	5
Uitkering inkomensverzekering	15	19	12	14	2	3
Uitkering sociale voorzieningen	46	58	29	39	13	15
Overig overdrachtsinkomen	20	17	7	17	10	5
Laag inkomen	40	50	33	32	15	17
Geen laag inkomen	11	13	10	12	4	4
Onder of rond sociaal minimum	37	47	32	30	14	12
Boven sociaal minimum	12	14	10	12	4	4

Bron: CBS/Statline 5-2-2015

Tabel 5.4 Aantal huisuitzettingen vanwege huurachterstand per jaar

2006	5.956
2007	6.705
2008	5.865
2009	5.022
2010	4.616
2011	4.740
2012	5.350
2013	6.142

Bron: AEDES, 5-2-2015

Tabel 5.5 Gebruik van regelingen en voorzieningen in Rotterdam (2011)

	ROTTERDAM
TOTAAL AANTAL HUISHOUDENS	**320.360**
Geen regelingen	153.635
Welzijn en zorg	1.705
Arbeidsparticipatie	29.060
Onderwijs	1.325
Inkomensondersteuning	59.485
CLUSTERING:	
Welzijn en zorg + Arbeidsparticipatie	535
Welzijn en zorg + Onderwijs	x
Welzijn en zorg + Inkomensondersteuning	15.325
Arbeidsparticipatie + Onderwijs	330
Arbeidsparticipatie + Inkomensondersteuning	47.235
Inkomensondersteuning + onderwijs	1.345
Welzijn en zorg + Arbeidsparticipatie + Onderwijs	10
Welzijn en zorg + Arbeidsparticipatie + Inkomensondersteuning	7875
Welzijn en zorg + Onderwijs + Inkomensondersteuning	35
Arbeidsparticipatie + Onderwijs + Inkomensondersteuning	2.090
Welzijn en zorg + Arbeidsparticipatie + Onderwijs + Inkomensondersteuning	370

Tabel 5.6 Percentage inwoners dat gebruik maakt van minimaal één voorziening in Rotterdam, per wijk (2011)

ROTTERDAM	**33,1%**
Wijk 10 Feijenoord	38,3%
Wijk 12 IJsselmonde	36,6%
Wijk 15 Charlois	36,3%
Wijk 16 Hoogvliet	33,4%
Wijk 03 Delfshaven	33,0%
Wijk 04 Overschie	32,9%
Wijk 14 Prins Alexander	32,1%
Wijk 08 Kralingen-Crooswijk	32,0%
Wijk 17 Hoek van Holland	30,6%
Wijk 05 Noord	30,3%
Wijk 06 Hillegersberg-Schiebroek	28,7%
Wijk 13 Pernis	28,2%
Wijk 01 Stadscentrum	27,3%
Wijk 27 Rozenburg	27,0%
Wijk 18 Spaanse Polder	23,1%

Bron: CBS/Statline 5-2-2015

Tabel 5.7 Gebruik van inkomensondersteunende voorzieningen door huishoudens met een inkomen tot 120% WML in Rotterdam (2012)

	% GEBRUIKERS HELE POPULATIE
Zorgtoeslag	97%
Huurtoeslag	86%
Langdurigheidstoeslag *)	26%
Kinderbijslag	21%
Toelage kinderen 4 tot 18 jr *)	18%
Kindgebonden budget	16%
Toeslag 65+ *)	10%
Toeslag chronisch zieken en gehandicapten (Tcgz)	8%
Individuele bijzondere bijstand *)	5%
Compensatie eigen risico	4%
Compensatie arbeidsongeschiktheid	2%
WTOS	1%
TSZ	1%

*) Gemeentelijke regelingen; de overige regelingen worden uitgevoerd door de rijksoverheid
Bron Gemeente Rotterdam/O&BI, Koopkrachtonderzoek (2013); cijfers betreffen het jaar 2012

Tabel 5.8 Gebruik overheidsvoorzieningen in Rotterdam (2011)

ALLE HUISHOUDENS	**320.360**	**100%**
WTCG	68.640	21,4%
CER	66.585	20.8%
WWB	43.185	13,5%
Aftrek bijzondere ziektekosten 2010	38.515	12,0%
Bijzondere bijstand	36.285	11,3%
WW	25.475	8,0%
WMO huishoudelijke verzorging	17.895	5,6%
WAO	13.725	4,3%
AWBZ persoonlijke verzorging	10.470	3,3%
Ziektewet 2010	10.300	3,2%
Wajong	6.355	2,0%
AWBZ individuele begeleiding	5.605	1,7%
WIA	4.875	1,5%
AWBZ verpleging	4.730	1,5%
Speciaal onderwijs	4.625	1,4%
AWBZ groepsbegeleiding	2.810	0,9%
WSW dienstbetrekking	2.205	0,7%
WSW indicatie	2.000	0,6%
WSNP	1.445	0,5%
Leerling gebonden financiering	1.130	0,4%
WSW wachtlijst	795	0,2%
IOAW	615	0,2%
WAZ	405	0,1%
WSW regulier dienstverband	280	0,1%
IOAZ	60	0,0%

Bron: CBS/Statline 5-2-2015

Barendregt, C. en G. Rodenburg, *Schuldenproblematiek bij kwetsbare jongeren. Een kwalitatief onderzoek naar kwetsbare jongeren met schulden in Rotterdam* (IVO/Rotterdam 2013)

Cock, M. de e.a., *Het kind van de rekening. Een onderzoek naar alleenstaande moeders in de schulddienstverlening* (KWIZ/Groningen 2009)

Craeynest, P., *Psychologie van de levensloop* (2005)

De Nationale Ombudsman, *Schulden komen nooit alleen. Aandachtspunten voor behoorlijke schuldhulpverlening* (Rijswijk 2012)

De Nationale Ombudsman, *In het krijt bij de overheid. Verstandig invorderen met oog voor maatschappelijke kosten* (Rijswijk 2013)

De Nationale Ombudsman, *Met voeten getreden. Schendingen van de beslagvrije voet door gerechts deurwaarders* (Rijswijk 2013)

Divosa.nl, *'Fraudewet leidt tot knelpunten in de uitvoering'*, 14 februari 2014

Gemeente Rotterdam, *Preventieplan schulddienstverlening* (Rotterdam 2013)

Gemeente Rotterdam, *Quickscan inspanningsperiode 2013* (nog niet gepubliceerd)

Gemeente Rotterdam, *Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015. Rotterdammers op weg naar financiële zelfredzaamheid* (Rotterdam 2012)

Gemeente Rotterdam/SWA, *Schulden en schuldienstverlening in Rotterdam. Een terreinverkenning* (Rotterdam 2011)

Gemeente Rotterdam/SWA, *Schulden en schuldienstverlening in Rotterdam. Dossieronderzoek* (Rotterdam 2012)

Geuns, R. van, *Every picture tells a story. Armoede: een gedifferentieerd verschijnsel* (HVA/Amsterdam 2013)

Geuns, R. van, N. Jungmann en M. De Weerd, *Klantprofielen voor schulddienstverlening. Eindrapport* (Amsterdam/Regioplan 2011)

GGN, *Zo betaalt Nederland 2013. Whitepaper* (Amsterdam 2014)

Greef, M. de, *Het oplossen van problematische schuldsituaties. Een analyse van de invloed van hulpverlening, interorganisationele samenwerking en huishoudkenmerken op de effectiviteit van schuldregelingen* (RUG/Groningen 1992)

Jongerius, M. en P.Wesdorp, 'Schuld en arbeidsparticipatie' in: *Sociaal Bestek* (april 2012), p. 28-30

Jungmann, N. en F. van Iperen, Schuldpreventiewijzer. *Over het belang van schuldpreventie en de mogelijkheden om daar lokaal invulling aan te geven.* (Utrecht 2011)

Jungmann en Schut, *Schulddienstverlening. Strategische keuzes voor gemeenten* (Utrecht 2012)

Jungmann, N. e.a., *Paritas passé. Debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden* (HU/Utrecht 2012)

Jungmann, N. e.a., *Onoplosbare schuldsituaties* (NVVK/HU 2014)

Keese, M en H. Schmitz, *Broke, Ill and Obese: The Effect of Household Debt on Health*, Ruhr economic papers 234 (Essen 2010)

Kerckhaert, A. en L. de Ruig, *Huishoudens in de rode cijfers 2012. Omvang en achtergronden van schuldenproblematiek bij huishoudens. Eindrapport.* (Zoetermeer 2013)

Kreetz, D. e.a., NIBUD *Studentenonderzoek 2011-2012. Een onderzoek naar het financieel gedrag van studenten in het hoger onderwijs* (Utrecht 2012)

Landelijk Platform *Integrale Schulddienstverlening/ Stimulansz, Integrale schulddienstverlening. Handreiking voor gemeenten en uitvoerende instanties* (Utrecht 2004)

Landelijke Organisatie Sociaal Raadsliedenwerk, *Mensen met schulden in de knel! Misstanden bij de invordering van schulden* (Utrecht 2008)

Madern, T. en A. van der Schors, *Kans op financiële problemen* (NIBUD/Utrecht 2012)

Mani, A. e.a., 'Poverty Impedes Cognitive Function' in: *Science*, 30 augustus 2013: Vol. 341 no. 6149, p. 976-980

Martens, F. en H. Schruer, *Schuld of geen schuld. Over schulddienstverlening inclusief de WSNP* (2007)

Moors, F. en I. Libregts, *Niet-instromers in de schulddienstverlening. Achtergronden van niet-instroom na positieve indicatie voor schulddienstverlening bij de Kredietbank Rotterdam* (Rotterdam 2015)

Ministerie van SZW, *Gemeente en schulddienstverlening. Bouwstenen voor de ontwikkeling van visie en beleid.* (Den Haag 2011)

Ministerie van SZW, *Klantprofielen voor schuldhulpverlening. Eindrapport.* (Amsterdam 2011)

Mullainathan, S. en E. Shafir, *Schaarste. Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen* (Londen/ Amsterdam 2014)

NIBUD, *MBO'ers in geldzaken. Het financieel gedrag van MBO-studenten* (2011)

NIBUD, *Scholierenonderzoek 2012-2013* (Utrecht 2013)

NIBUD, *Schuldpreventiewijzer. Over het belang van schuldpreventie en de mogelijkheden om daar lokaal invulling aan te geven* (Utrecht 2011)

NVVK, *Jaarverslag 2013* (Den Haag 2014)

Ommeren, C. van, L. de Ruig en P. Vroonhof, *Huishoudens in de rode cijfers . Omvang en achtergronden van huishoudens met (een risico op) problematische schulden* (Panteia/Zoetermeer 2009)

Peters, S. e.a., *Monitor WSNP. Negende meting over de periode 2012* (Utrecht/Den Haag 2013)

RTLnieuws.nl, 'Nieuwe aanpak uitkeringsfraude dupeert onschuldige gezinnen', 1 maart 2014

Schruer, E. en N. Jungmann, 'Basale bescherming van wonen, energie en zorg is voor iedereen noodzakelijk' in: *Schuldsanering* (juni 2012)

Verhagen, S., L. Linders en M. Ham (red.), *Verlossing van schuld en boete. Onorthodoxe oplossingen voor onbetaalde rekeningen* (Amsterdam 2014)

WRR, *Vertrouwen in de school. Over de uitval van 'overbelaste' jongeren.* (Amsterdam 2009)

Uitgave
Onderzoek en Business Intelligence
Gemeente Rotterdam
Wilhelminakade 179
Postbus 21323
3001 AH Rotterdam

Auteurs
Frans Moors
Ivo Libregts

Begeleidingscommissie
Roeland van Geuns (voorzitter), Lector Armoede & Participatie, Hogeschool van Amsterdam
Katinka Velthuijs, directeur Stichting Fonds Bijzondere Noden Rotterdam
Mimi Loorbach-van Driel, voorzitter Stichting Fonds Bijzondere Noden Rotterdam
Michel Noordermeer, Senior beleidsmedewerker schulddienstverlening, gemeente Rotterdam
Aat Brand, Onderzoeksprogrammamanager Onderzoek en Business Intelligence, gemeente Rotterdam
Floris Noordhoff, Research Manager, Stichting De Verre Bergen

Opdrachtgever
Stichting De Verre Bergen
Westersingel 102
3015 LD Rotterdam
www.deverrebergen.nl
010 209 2000

Datum
April 2015

Ontwerp
Louise de Kruijf
Trichis Communicatie en Ontwerp

Copyright
Onderzoek en Business Intelligence

ISBN
978-94-92077-27-1