

De onbenutte kracht van schuldpreventie

*Tamara Madern**

Voorkomen is beter dan genezen. Dat geldt zeker in het geval van schuldenproblematiek, die in Nederland omvangrijk is. Hoewel het belang van schuldpreventie wordt erkend, staat deze in Nederland eigenlijk nog in de kinderschoenen. Bij schuldpreventie wordt vaak ingezet op het vergroten van kennis en vaardigheden van de schuldenaren. Andere mogelijkheden blijven onderbelicht. Schulden zouden effectiever kunnen worden aangepakt door in wet- en regelgeving meer rekening te houden met het financieel gedrag van mensen. Dit geldt zowel voor het voorkomen van schulden als voor het voorkomen van verergering van de schulden.

De Nationale ombudsman en de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) hebben er eerder op gewezen dat huishoudens die in de financiële problemen geraken, er zelfstandig nauwelijks meer uit kunnen komen (Van Zutphen e.a. 2016; RVS 2017). Het Nederlandse incassosysteem is zo ingericht dat kleine schulden gemakkelijk uitgroeien tot grotere schulden en uiteindelijk zelfs tot problematische schulden (RVS 2017). Vroegtijdige aanpak van schulden voorkomt persoonlijke ellende, terwijl de maatschappelijke kosten van schulden door effectievere schuldpreventie worden teruggedrongen.

In dit artikel wordt eerst ingegaan op de vraag wat effectieve schuldpreventie is. Vervolgens wordt bekeken wat er nodig is om financieel gezond te blijven, en ten slotte hoe schuldpreventie daarbij kan ondersteunen.

Wat is schuldpreventie?

Schuldpreventie is een mix van maatregelen, activiteiten en voorzieningen die erop gericht zijn dat personen financiële vaardigheden

* Dr. T.E. Madern is lector Schuldpreventie en Vroegsignalering bij het lectoraat Schulden en Incasso van het Kenniscentrum Sociale Innovatie aan de Hogeschool Utrecht.

verwerven en zich daadwerkelijk financieel gezond gedragen, zodat hun financiën op orde zijn en blijven (Jungmann & Van Iperen 2011). Met vroegtijdig ingrijpen wordt beoogd schulden te voorkomen alsmede te voorkomen dat beginnende schulden uitgroeien tot problematische schulden.¹ Zo moet worden voorkomen dat er door schulden belemmeringen optreden in de participatie van een individu of gezin in de samenleving, maar ook dat maatschappelijke kosten ontstaan of oplopen.

De meest gebruikte indeling van preventie is de indeling naar doelgroep.² In deze indeling wordt er onderscheid gemaakt tussen:

- preventie die gericht is op iedereen (universele preventie);
- preventie die gericht is op mensen die weliswaar nog geen schulden hebben, maar die nadrukkelijk wel een risico lopen (selectieve preventie);
- preventie die gericht is op mensen die achterstanden hebben, maar zich nog niet in een problematische schuldsituatie bevinden (geïndiceerde preventie);
- preventie die gericht is op mensen die in een problematische schuldsituatie zitten (probleemgerichte preventie).

Universele preventie is gericht op alle Nederlanders of een groot deel van hen, bijvoorbeeld alle basisschoolleerlingen. Bij universele preventie wordt er niet naar risicofactoren gekeken. Het doel van universele preventie kan verschillend zijn; zo kan het gericht zijn op pensioensparen, leningen verminderen of juist uitgaven verminderen. Selectieve preventie heeft als doelgroep mensen die een groter risico lopen om in een (problematische) schuldsituatie terecht te komen dan gemiddeld. Het doel is om bij deze risicogroepen gezond financieel gedrag te bevorderen en hen te ondersteunen bij het voorkomen van problemen. Hierbij valt te denken aan mensen die een inkomensterugval hebben meegemaakt, of mensen met een licht verstandelijke beperking (RIVM 2015).

Geïndiceerde preventie richt zich op mensen die betaalachterstanden hebben, maar zich nog niet in een problematische schuldsituatie

1 In dit artikel wordt onder schulden verstaan achterstand in betalingen.

2 Naast deze indeling zijn er grofweg nog drie indelingen in gebruik, namelijk naar fase, type maatregel en methode van uitvoering (zie Dossier Preventie, www.volksgezondheidenzorg.info/verantwoording/preventie-volksgezondheidenzorginfo/wat-preventie#node-wat-verstaan-we-onder-preventie). In dit artikel is ervoor gekozen om de bekendste indeling aan te houden.

bevinden. Deze vorm van preventie is erop gericht om erger te voorkomen en te zorgen voor stabilisatie van de situatie en uiteindelijk afname van de bestaande problemen (RIVM 2015).

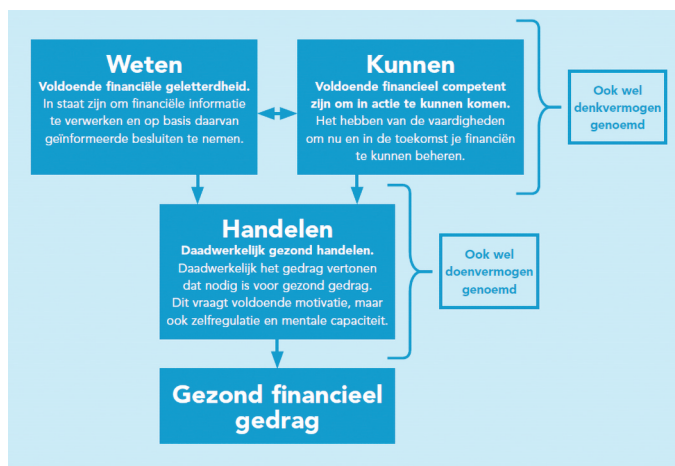
Probleemgerichte preventie is gericht op mensen die in een problematische schuldsituatie zitten. Deze vorm van preventie heeft als doel nieuwe vaardigheden aan te leren en terugval te voorkomen. In situaties waarin stabilisatie het hoogst haalbare doel is (omdat een schuldregeling niet mogelijk is), is probleemgerichte preventie erop gericht om te realiseren dat mensen zich ondanks hun langdurige schuldsituatie toch kunnen redden (RIVM 2015).

Financieel gezond blijven

Elke variant van schuldpreventie beoogt financiële problematiek te minimaliseren. De vraag is dan wat hiervoor nodig is. In essentie is het voorkomen of aanpakken van beginnende schulden op persoonsniveau relatief simpel: mensen moeten niet meer uitgeven dan ze hebben. Dit klinkt heel eenvoudig, maar is eigenlijk vrij complex.

Ten eerste moeten mensen over voldoende middelen beschikken om rond te kunnen komen (Nibud 2020). Er zijn steeds meer mensen die structureel te weinig inkomen hebben om aan hun verplichtingen te voldoen (Nibud 2019a, 2019b). Deze mensen hebben ondersteuning nodig om meer inkomen te kunnen verwerven of bijvoorbeeld te verhuizen naar een goedkopere woning (indien dit een optie is). Er zijn ook veel mensen die tijdelijk te weinig geld hebben, bijvoorbeeld door een tijdelijke inkomensdaling als gevolg van verlies van een baan of ziekte. Voldoende middelen zijn dus een eerste vereiste om financiële problematiek te voorkomen. Als tweede is het ook noodzakelijk dat mensen zich financieel gezond gedragen.

Gezond financieel gedrag bestaat uit verschillende componenten. Internationaal wordt er vaak gesproken over *financial literacy*. Hung en collega's (2009) hebben een literatuurstudie gedaan naar het begrip en komen tot de conclusie dat er veel verschillende definities van financial literacy in omloop zijn. In de meest strikte definitie betreft dit alleen financiële kennis. Maar in de meeste definities is er ook aandacht voor financiële vaardigheden en mogelijkheden tot handelen. Hung en collega's (2009) komen tot de volgende definitie:

Figuur 1 Model van gezond financieel gedrag

Bron: Madern 2017

‘Financial literacy: knowledge of basic economics and financial concepts, as well as the ability to use that knowledge and other financial skills to manage financial resources effectively for a life-time financial well-being.’

Gezond financieel gedrag komt dus pas tot stand als minimaal wordt voldaan aan drie voorwaarden: weten, kunnen en handelen. Figuur 1 bevat het model van gezond financieel gedrag.

Weten gaat niet alleen over inzicht in wat je nu hebt, het vraagt ook inzicht in welke financiële verplichtingen er nog zijn en een inschatting van risico’s bij het afsluiten van financiële producten. Financiële educatie is in Nederland vaak een verantwoordelijkheid van ouders en in mindere mate van scholen. Hierdoor is er een kans op willekeur en ongelijkheid. Jongeren die opgroeien in kwetsbare omstandigheden krijgen lang niet altijd voldoende kennis mee om zich te redden, niet in de laatste plaats omdat de ouders deze kennis zelf ook nooit hebben gehad.

Naast voldoende kunnen lees-, reken-, schrijf-, digitale en bureaucratistische vaardigheden vraagt financieel gezond gedrag ook specifieke bedrevenheid, zoals budgetteren. Lang niet iedereen in de Neder-

landse samenleving beschikt over deze (basis)vaardigheden. Dit maakt bijvoorbeeld mensen met een licht verstandelijke beperking en laaggeletterden extra kwetsbaar voor schuldenproblematiek. Maar er is ook een groep die wel over de basisvaardigheden beschikt, maar geen specifieke financiële vaardigheden, simpelweg omdat hun dit nooit is geleerd.

Naast weten en kunnen gaat het ook om handelen, misschien wel de belangrijkste component die ten grondslag ligt aan de financiële problemen van veel Nederlanders. Handelen houdt in dat mensen gemotiveerd zijn, maar ook in staat zijn om zichzelf te reguleren en voldoende mentale capaciteit hebben om langdurig het gewenste gedrag te vertonen. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR 2017) spreekt in dat kader over ‘doenvermogen’: zijn burgers in staat om te doen wat er van hen verwacht wordt? Doenvermogen gaat onder meer over de mogelijkheid tot in actie komen, met tegenslagen kunnen omgaan en volhouden. Uit onderzoek blijkt dat mensen vaak slecht in staat zijn tot rationeel handelen én dat mensen bij wie (sociale) problemen spelen nog meer moeite hebben om dat te doen. Hier ontstaat dus een paradox: juist bij de mensen in financiële problemen wordt een groot beroep gedaan op het rationeel handelen, en dat zijn nu juist de mensen die daartoe het minst goed in staat zijn.

Mensen zijn minder rationeel dan we denken

De afgelopen jaren zijn we binnen de Nederlandse samenleving anders gaan kijken naar hoe gedrag tot stand komt en wordt beïnvloed. De rationele-keuzetheorie was jarenlang de leidende theorie in beleid en uitvoering, maar inmiddels wordt aangenomen dat de basis van deze theorie, namelijk dat mensen hun keuzes baseren op volledig rationeel denken en handelen, niet klopt (Van Dijk & Zeelenberg, 2009). Volgens de rationele-keuzetheorie is een keuze gebaseerd op een rationele, logische afweging van de verschillende opties, waarbij ervan wordt uitgegaan dat het individu de voor hem- of haarzelf gunstigste optie kiest. Vanaf het eind van de twintigste eeuw kwam er echter steeds meer aandacht voor het irrationeel handelen van mensen. Tiemeijer van de WRR stelt dat tot in de jaren tachtig de mens werd gezien als een informatieverwerkend wezen, vergelijkbaar met een computer (Tiemeijer 2011). Intuïtie en gevoel speelden nau-

welijks een rol, maar volgens hem veranderde dat eind vorige eeuw. De rol van het onbewuste kwam steeds duidelijker in beeld en het werd langzaam duidelijk dat het bewuste redeneren veel minder belangrijk was bij het maken van keuzes (Lamme 2010; Dijksterhuis 2007).

Nobelprijswinnaar Kahneman (2011) spreekt in dat kader over een systeem 1 en 2 dat mensen hebben. Systeem 2 is het rationele systeem, informatie wordt bewust verwerkt, het kost mentale inspanning. Indien dit systeem wordt ingezet, nemen we hele weloverwogen beslissingen. In de meeste regelgeving wordt (nog steeds) uitgegaan van dit systeem. Systeem 1 daarentegen verwerkt informatie gevoelsmatig op basis van indrukken en gevoelens. Dit systeem heeft bij de meeste beslissingen de overhand. Binnen dit systeem wordt er onder meer bij de verwerking van informatie gebruik gemaakt van heuristieken (Kahneman & Tversky 1979). Heuristieken zijn een soort simpele, onbewuste vuistregels die dienen om snel beslissingen te kunnen nemen. Hoewel regelmatig effectief, kan dit ook leiden tot denkfouten. Een voorbeeld daarvan is de beschikbaarheidsheuristiek. Dit is het proces waarbij we een inschatting maken op basis van directe voorbeelden uit ons geheugen. Op het moment van schrijven van dit artikel is het coronavirus actief. Als we nu iemand horen kuchen, dan denken we meteen aan corona, terwijl nog steeds een verkoudheid of een kriebel een veel waarschijnlijker scenario is. Heuristieken zijn een vorm van gedrag dat niet via rationele afwegingen tot stand komt. We gebruiken kennis die eerder is opgedaan om snel een situatie in te schatten. Zo zijn er veel meer onbewuste processen die ons gedrag sturen, vaak zonder dat we dit zelf doorhebben. Hardnekkig is ook ons gewoontegedrag. Veranderen is heel lastig, eenmaal ingesleten patronen zijn moeilijk te doorbreken. En juist deze patronen maken dat mensen toch steeds onbewust dingen doen die hen niet helpen bij het oplossen van hun schulden, maar soms zelfs verder in de problemen brengen.

Mensen met schulden zijn extra kwetsbaar

De hierboven beschreven processen spelen bij iedereen een rol. Ieder mens gedraagt zich in meer of mindere mate irrationeel. Echter, zodra er sprake is van schaarste en stress, komt de ratio nog meer onder druk

te staan (Mullainathan & Shafir 2013). Als er door financiële problemen steeds minder geld beschikbaar is, ervaren mensen schaarste. En door deze schaarste gaan ze irrationeler handelen. Door de schaarste komen mensen in een proces terecht waar zij in beslag worden genomen door hun schulden. Hun denken wordt als het ware gegijzeld door de directe nood – schaarste – aan geld. Zij focussen zich op direct gebrek en verliezen de langere termijn en andere zaken die aandacht vergen uit het oog. Van een afstand bezien maken zij minder door-dachte keuzes (Mani e.a. 2013). Keuzes die hen voor de wat langere termijn niet verder helpen. Het is een vorm van crisismanagement zonder echte oplossing. Vaak verergert het de problematiek en loopt de stress daardoor alleen maar verder op.

De hersenwetenschappen bieden nader inzicht in deze effecten van stress. Langdurige stress zorgt ervoor dat mensen minder goed worden in het inzetten van hun executieve functies. En juist deze executieve functies hebben we nodig om op een financieel gezonde wijze met geld om te gaan. Executieve functies zijn van belang om activiteiten te plannen en aan te sturen. Deze functies maken dat we efficiënt, sociaal en doelgericht kunnen handelen. Er zijn grofweg vier soorten executieve functies: impulsbeheersing, concentratie, flexibiliteit en prioriteiten stellen (Sitskoorn 2016).

Door stress komen de executieve functies onder druk te staan en hebben mensen meer moeite om zichzelf te beheersen en zullen ze juist eerder niet-noodzakelijke aankopen doen. De paradox van armoede en schulden zit erin dat mensen die in die situatie verkeren, moeilijker hun gedrag kunnen sturen, daardoor vaker niet-noodzakelijke of zelfs ‘domme’ aankopen doen, en als gevolg daarvan zichzelf juist verder in de problemen helpen. Wanneer echter de stress en schaarste zijn opgelost, kan deze groep, mits ze voldoende kennis en vaardigheden hebben, zichzelf zeer waarschijnlijk weer redden. Maar het vraagt dus wel dat juist mensen die onder grote stress staan in bescherming worden genomen, waar nu juist nog extra van hen gevraagd wordt.

Effectieve schuldpreventie

Schuldpreventie is een gedeelde verantwoordelijkheid. Sinds de invoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) in 2012 is schuldpreventie weliswaar een van de taken van de gemeente,

maar de verantwoordelijkheid enkel bij de gemeente neerleggen is veel te beperkt. Schuldpreventie is ook een verantwoordelijkheid van de rijksoverheid, maatschappelijke organisaties en crediteuren.

Om structureel meer mensen uit de schulden te houden is bij al deze organisaties meer aandacht nodig voor schuldpreventie. Er zijn verschillende mogelijkheden om te interveniëren. De Handreiking Gezonde Gemeente (RIVM 2020) onderscheidt vijf vormen van interventiemethoden. Deze indeling geeft veel houvast bij het ontwerpen van schuldpreventietrajecten. Het betreft de volgende vijf methoden:

1. regelgeving en handhaving: hierbij valt te denken aan regulering van maximale rente, zoals beschreven in artikel 35 van de Wet op het consumentenkrediet en vastgelegd in het Besluit kredietvergoeding;
2. voorlichting en educatie aan groepen: hierbij valt te denken aan gastlessen op basisscholen, maar ook aan publiekscampagnes zoals 'Kom uit je schuld'. Deze campagne is een initiatief van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en is onderdeel van de Brede Schuldetaanpak;³
3. signaleren en individueel adviseren: bij signaleren kan worden gedacht aan de verschillende activiteiten die veelal gemeenten ondernemen om eerder in contact te komen met mensen met (beginnende) schulden. Zo gaan veel gemeenten tegenwoordig op huisbezoek, bijvoorbeeld als er sprake is van enkele maanden huurachterstand. Mensen kunnen ook individueel advies inwinnen bij allerlei inloopsprekken, zoals het Geldloket van Stadsring51 in Amersfoort;
4. ondersteunen: dit gaat verder dan alleen een vraag of het signaleren. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan budgetcoaching door gemeenten, budgetcursussen, maar ook aan budgetbeheer of beschermingsbewind;
5. inrichten van een fysieke en sociale omgeving die gezond financieel gedrag bevordert: hierbij valt te denken aan de inrichting van digitale omgevingen die aanvragen van inkomensondersteuning makkelijker maken of lenen juist moeilijk maken.

Schuldpreventie kan dus op vele verschillende manieren worden ingestoken. Belangrijk is dat daarbij aandacht is voor de vraag of er überhaupt voldoende middelen zijn om rond te komen, en dat er aandacht

3 *Kamerstukken II* 2018/19, 24515, nr. 431.

is voor weten, kunnen en handelen. Bij alle vijf interventiemethoden is handelen onderbelicht, maar als het gaat om regelgeving en handhaving is er echt nog een slag te maken (Van Zutphen e.a. 2016; RVS 2017; WRR 2017), zeker als het universele of geïndiceerde preventie betreft.

In regelgeving is de afgelopen twee decennia veel aandacht geweest voor maatregelen om wanbetalers te dwingen tot betaling. Daarbij was er vooral veel aandacht voor het verhogen van de boetes, bijvoorbeeld met de invoering in 2009 van de wanbetalersregeling voor onbetaalde zorgpremies of de invoering van de overheidsvordering. Hierbij was er weinig aandacht voor het niet kunnen betalen, vanwege een gebrek aan kennis, vaardigheden of doenvermogen. Het tij begint nu te keren. Zo werd de wanbetalersregeling in 2016 versoepeld. Ook is er per 1 april 2020 een noodstopprocedure bij het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), waarbij de inning van schulden voor vier maanden kan worden gestopt als de boete niet betaald kan worden. Maar er is meer nodig. We leven in een samenleving die voor een deel van de burgers echt, al dan niet tijdelijk, te ingewikkeld is. Dat betekent dat er nog meer moet worden gekeken hoe er aangesloten kan worden bij het doenvermogen van mensen, zodat wat er van hen gevraagd wordt ook realistisch is. Daar kunnen wet- en regelgeving dus een grote rol in spelen, met name bij universele en geïndiceerde preventie. Zeker als dit wordt gecombineerd met de andere interventiemethoden. Schuldpreventie is immers een mix van maatregelen, activiteiten en voorzieningen (Jungmann & Van Iperen 2011).

Universele preventie

In de aanpak van schulden is financiële educatie belangrijk. Daarbij dient er niet alleen aandacht te zijn voor kennis, maar juist ook voor vaardigheden en het kunnen handelen. Dat begint bij de jeugd. Jongeren dienen te worden toegerust voor de financiële verantwoordelijkheden die zij krijgen als zij 18 worden. Dat gaat om praktische kennis over hoe te bankieren, welke uitgaven te verwachten zijn en welke verzekeringen er zijn.

Veel belangrijker nog is misschien wel aandacht in het onderwijscurriculum voor het ontwikkelen van executieve functies bij jongeren.⁴

Deze zijn overigens niet alleen nodig voor gezond financieel gedrag, maar voor het omgaan met allerlei vraagstukken die mensen in hun leven tegenkomen. Het zijn 'levensvaardigheden'.

Ook volwassenen die worstelen met hun financiën en die onvoldoende kennis en vaardigheden hebben om structureel uit de schulden te blijven, zouden een helpende hand moeten krijgen. Wat hebben burgers nodig en hoe kunnen zij daarbij worden ondersteund én beschermd? Om een vergelijking met autorijden te maken: ook als is aangetoond door een theorie(kennis)- en een praktijkexamen (vaardigheden) dat iemand bekwaam is, zijn er nog steeds veel beschermingsmaatregelen, zoals het verplicht dragen van een gordel, een apk-keuring en vangrails langs de wegen. Kortom, in nieuw te ontwikkelen beleid en regelgeving dient er aandacht te komen voor systeem 1 en voor bescherming.

De WRR stelt dat er in beleid nu nog steeds te veel wordt uitgegaan van het rationalistisch perspectief, terwijl er eigenlijk vanuit een realistisch perspectief moet worden gedacht (zie tabel 1). Een voorbeeld is de maximumrente op een lening. De aanname vanuit een rationalistisch perspectief is dat burgers zelf zullen uitrekenen wat de kosten zijn en of ze dit ook op de lange termijn kunnen opbrengen. Vanuit een realistisch perspectief is te verwachten dat in elk geval een deel van de burgers daar niet toe in staat zou zijn, omdat hun zelfcontrole begrensd is en de verleiding om toch iets te kopen lastig is te weerstaan. Vanuit deze gedachte zou het verder beperken van de maximale rente, in elk geval vanuit schuldpreventie, een goed idee zijn. Hierbij dient echter ook altijd naar de neveneffecten te worden gekeken. Want als er door de inperking van de maximale rente steeds minder mogelijkheden komen om te lenen, dan is het nog wel de vraag of deze groep ook echt zonder de lening kan, of dat zij nu genooddaakt zijn om elders schulden te laten ontstaan omdat de lening echt noodzakelijk was.

4 Het is moeilijk een eenduidige definitie te geven van het begrip executieve functies, maar in het algemeen wordt er de regelfunctie in de hersenen onder verstaan. Daarbij moet worden gedacht aan zaken als impulscontrole, flexibiliteit, concentratie en prioriteiten stellen.

Tabel 1 **Verschillende beleidsperspectieven WRR**

Rationalistisch perspectief	Realistisch perspectief
Assumpties over mentale vermogens:	
– iedereen beschikt over voldoende mentale vermogens voor redzaamheid	– normaalverdeling: sommigen scoren hoog, sommigen laag, grote middengroep
– uitzondering: kleine groep kwetsbaren	– staart van (zeer) kwetsbaren
– aandacht voor denkvermogen	– ook aandacht voor doenvermogen
Assumpties over gedrag:	
– weten leidt tot doen	– weten is nog geen doen
– zelfcontrole is onbeperkt	– zelfcontrole is begrensd
Inrichting beleid	
– meer keuze is altijd beter	– verleiding en stress verminderen
– sturen via informatie en financiële prikkels	– sturing via keuzearchitectuur
– burger moet de wet kennen	– burger moet de wet ook ‘kunnen’
Uitvoering beleid	
– afstandelijk, zakelijk	– persoonlijk, proportioneel
– geen contact voorafgaand aan sancties	– wel contact voorafgaand aan sancties
– alleen hulp bij evidente overmacht	– meer differentiëren: niet willen/niet kunnen

Bron: WRR 2017

Geïndiceerde preventie

Geïndiceerde preventie is gericht op mensen die achterstanden hebben, maar zich nog niet in een problematische schuldsituatie bevinden. Het vinden van deze groep is zeer belangrijk. Vroegsignalering kan een zeer effectieve manier zijn om schulden aan te pakken. Vaak melden mensen zich pas vijf jaar na het ontstaan van de eerste schuld (Jungmann & Anderson 2011). Ook het Nibud constateert dat veel mensen niet bekend zijn bij schuldhulpverlening: zeker 34% van de mensen met ernstige betalingsproblemen heeft geen hulp (Schoneville & Crijnen, 2019). Op het moment dat schulden worden aangepakt als ze beginnend zijn, zijn er meer mogelijkheden om de schulden aan te pakken. Er is vaak nog wat meer ruimte in het budget om betalingsregelingen te treffen en schuldenstress, die maakt dat handelen lastiger wordt, is nog niet in volle hevigheid aanwezig. Een groot probleem bij het vroegsignaleren is het verzamelen van de

signalen. Gemeenten (of door gemeenten gemandateerde instellingen) benaderen proactief burgers van wie duidelijk is dat zij een of meer openstaande schulden hebben, vaak bij een woningbouwvereniging of zorgverzekeraar. De vraag is echter welke gegevens uitgewisseld mogen worden. Momenteel ligt er een voorstel tot wetswijziging van de Wgs in de Eerste Kamer, waarbij de juridische grondslag voor het uitwisselen van gegevens over betalingsachterstanden steviger wordt. Een van de grondslagen uit de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) is dat er een wettelijke verplichting is om de gegevens te verwerken. Door in de Wgs de verplichting op te nemen aan gegevensverzameling ten behoeve van vroegsignalering te doen, wordt heel duidelijk dat gemeenten persoonsgegevens mogen (en zelfs moeten) verzamelen. Maar met alleen de wijziging en het verzamelen van gegevens is er nog niet vanzelfsprekend een goede vroegsignalering. Goede vroegsignalering vraagt ook kennis over de waarde van de verzamelde gegevens en kennis en vaardigheden bij het benaderen van mensen. De wetswijziging is de eerste, noodzakelijke stap, maar met alleen wetgeving zijn we er nog lang niet. Wel laat dit ook zien dat wetgeving voor schuldpreventie essentieel is en dat bij schuldpreventie meer aandacht nodig is voor wet- en regelgeving.

Tot slot

Voor effectieve schuldpreventie is dus nodig het kunnen, weten en handelen van mensen. Goede wet- en regelgeving zijn hierbij essentieel. Het is van belang om meer stil te staan bij de tekortkoming van ons mensen en te erkennen dat we geen rationele wezens zijn. Dit vraagt dat er op zoek wordt gegaan naar mogelijkheden om mensen in kwetsbare posities te beschermen, zonder dat daarbij voorbij wordt gegaan aan het recht om zelf keuzes te maken. Bij het ontwerpen van wet- en regelgeving vraagt dit om meer aandacht voor het realistische perspectief. Maar voor effectieve schuldpreventie is meer nodig dan een aanpassing van wet- en regelgeving. Het vraagt om een samenspel tussen allerlei interventievormen om schulden aan te pakken. Een mooi voorbeeld daarvan is aanpassing van de Wgs voor het mogelijk maken van vroegsignalering. Dat is een eerste stap in het proces, de tweede stap is dat professionals aan de slag gaan en individuen

kunnen signaleren en adviseren. Kortom: er is nog een lange weg te gaan, maar zeker is dat deze weg veel kan opleveren.

Literatuur

Van Dijk & Zeelenberg 2009

E. van Dijk & M. Zeelenberg, 'De (ir)rationaliteit van de beslisser', in: W.L. Tiemeijer, C.A. Thomas & H.M. Prast (red.), *De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2009, p. 139-162.

Dijksterhuis 2007

A. Dijksterhuis, *Het slimme onbewuste. Denken met gevoel*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 2007.

Hung e.a. 2009

A.A. Hung, A.M. Parker & J.K. Yoong, *Defining and measuring financial literacy* (Rand working paper, WR-708), 2009.

Jungmann & Anderson 2011

N. Jungmann & M. Anderson, *Vroegsignalering moet en kan! Een onderzoek naar de toegevoegde waarde van een Landelijk Informatiesysteem Schulden*, Nederhorst den Berg: Social Force 2011.

Jungmann & Van Iperen 2011

N. Jungmann & F. van Iperen, *SchuldPreventiewijzer. Over het belang van schuldpreventie en de mogelijkheden om daar lokaal invulling aan te geven*, Utrecht: Initium 2011.

Jungmann & Madern 2016

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

Kahneman 2011

D. Kahneman, *Thinking fast and slow*, New York: Farrar, Straus and Giroux 2011.

Kahneman & Tversky 1979

D. Kahneman & A. Tversky, 'Prospect theory: An analysis of decision under risk', *Econometrica* (47) 1979, afl. 2, p. 263-292.

Lamme 2010

V. Lamme, *De vrije wil bestaat niet. Over wie er echt de baas is in het brein*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 2010.

Madern 2017

T. Madern, *Niet omdat het kan, maar omdat het moet. Het belang van schuldpreventie en vroegsignalering*, Utrecht: Hogeschool Utrecht 2017.

Mani e.a. 2013

A. Mani, S. Mullainathan, E. Shafir & J. Zhao, 'Poverty impedes cognitive function', *Science* (341) 2013, afl. 6149, p. 976-998.

Mullainathan & Shafir 2013

S. Mullainathan & E. Shafir, *Schaarste. Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen*, Amsterdam: Maven Publishing 2013.

Nibud 2019a

Nibud, 'Nibud luidt noodklok: kwart van de huurders zit financieel klem' (persbericht), 13 september 2019, www.nibud.nl/beroepsmatig/nibud-luidt-noodklok-kwart-van-de-huurders-zit-financieel-klem/.

Nibud 2019b

Nibud, 'Nibud: meer dan helft van budget op aan vaste lasten' (persbericht), 18 maart 2019, www.nibud.nl/beroepsmatig/nibud-meer-dan-helft-van-budget-op-aan-vaste-lasten/.

Nibud 2020

Nibud, *Budgethandboek*, Utrecht: Nibud 2020.

RIVM 2015

RIVM, 'Wat is preventie?', Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu 2015, www.rivm.nl/Onderwerpen/K/Kosteneffectiviteit_van_preventie/Over_kosteneffectiviteit_en_preventie/Opbouw_interventies_literatuur_database/Wat_is_preventie.

RIVM 2020

RIVM, 'Handreiking Gezond Leven', Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu 2020, www.loketgezondleven.nl/gezonde-gemeente.

RVS 2017

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

Schonewille & Crijnen 2019

G. Schonewille & C. Crijnen, *Financiële problemen 2018. Geldzaken in de praktijk 2018-2019 deel 1*, Utrecht: Nibud 2019.

Simon 1955

H.A. Simon, 'A behavioral model of rational choice', *The Quarterly Journal of Economics* (69) 1955, afl. 1, p. 99-118.

Sitskoorn 2016

M. Sitskoorn, *IK2. De beste versie van jezelf. Ontwikkel je hersenen en bereik je doelen met het EFFECT-programma*, Deventer: Vakmedianet 2016.

Tiemeijer 2011

W.L. Tiemeijer, *Hoe mensen keuzes maken. De psychologie van het beslissen*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2011.

WRR 2017

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

Van Zutphen e.a. 2016

R.F.B. van Zutphen, A.J.H. Tuzgöl-Broekhoven, W.C.P. van den Berg, E.J.E. Govers e.a., *Burgersperspectief op schuldhulpverlening. Een onderzoek naar de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening*, Den Haag: Nationale ombudsman 2016.