

# SCHULDHULPVERLENING LOONT!

Een onderzoek naar de kosten en baten van  
schuldhulpverlening





## SCHULDHULPVERLENING LOONT!

Een onderzoek naar de kosten en baten  
van schuldhulpverlening

- eindrapport -

Dr. Roeland van Geuns (RegioPlan)  
Dr. Nadja Jungmann (Hogeschool Utrecht)  
Drs. Geerten Kruis (RegioPlan)  
Drs. Pauline Calkoen (Hogeschool Utrecht)  
Dhr. Marc Anderson (Hogeschool Utrecht)

Amsterdam, juli 2011  
RegioPlan publicatienr. 2120

RegioPlan Beleidsonderzoek  
Nieuwezijds Voorburgwal 35  
1012 RD Amsterdam  
Tel.: +31 (0)20 - 5315315  
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door RegioPlan  
Beleidsonderzoek in opdracht van de  
Gemeenschappelijke Kredietbank Drenthe, de  
gemeenten Apeldoorn, Arnhem, Den Haag,  
Deventer, Ede, Groningen, Haarlem en Tilburg,  
Vitras CMD en Volkskredietbank Noordoost-  
Groningen.



## Voorwoord

Wanneer één woord de wereld van de schuldhulpverlening het afgelopen jaar heeft beziggehouden dan is dat wel ‘bezuinigingen’. Daarin is dit beleidsterrein niet uniek. In de nasleep van de financiële crisis worden alle sectoren die direct of indirect met de overheid te maken hebben, geconfronteerd met de opdracht dat het ‘allemaal met minder geld moet’. Dat betekent voor al deze sectoren dat nadrukkelijk gekeken moet worden of het mogelijk is dezelfde of betere resultaten te boeken met minder budget. Om die vraag te kunnen beantwoorden, is het essentieel te bezien welke resultaten op dit moment gerealiseerd worden. Voor schuldhulpverleningsorganisaties betekent het beantwoorden van deze vraag dat zij onder andere kijken naar de directe resultaten: hoeveel schuldenaren worden geholpen door de dienstverlening? Dit wordt gemeten in termen van succesvol doorlopen schuldregelingen, maar ook bijvoorbeeld door te kijken of de schuldhulpverlening heeft kunnen bijdragen aan het stabiliseren van de problematiek. Schuldhulpverlening draagt echter ook indirect bij aan het realiseren van successen elders. Werklozen bij wie de schuldenproblematiek opgelost of gestabiliseerd is, kunnen eerder aan het werk dan zij bij wie de schuldenproblemen maar door groeien. Daarnaast kunnen huisuitzettingen voorkomen worden door ingrijpen of ondersteuning van de betrokken burgers door schuldhulpverlening. Kortom: het is aannemelijk dat schuldhulpverlening ook buiten het eigen domein opbrengsten genereert. De vraag is echter of die opbrengsten wel opwegen tegen de kosten. Want als dat niet of onvoldoende het geval is, zou bezuinigen op schuldhulpverlening wel eens rationeel kunnen zijn. Het is deze vraag die een elftal gemeenten en gemeentelijke schuldhulpverleningsorganisaties samen met de Hogeschool Utrecht en RegioPlan Beleidsonderzoek geïnspireerd hebben om een onderzoek op te zetten naar de kosten en baten van schuldhulpverlening. Daarbij ligt de focus op de gevolgen van schuldhulpverlening voor de gemeentelijke begroting. Schuldhulpverleningsorganisaties opereren immers op gemeentelijk niveau en de beslissing omtrent de financiering van deze organisaties wordt vrijwel altijd ook op dat niveau genomen. De vraag die daarmee centraal staat in het voor u liggende onderzoeksverslag is ‘loont schuldhulpverlening?’.

De uitvoering van dit onderzoek is ter hand genomen door de Hogeschool Utrecht en RegioPlan Beleidsonderzoek. Bij de uitvoering zijn wij ter zijde gestaan door de elf organisaties die gezamenlijk het onderzoek financieel mogelijk hebben gemaakt. Deze organisaties zijn:

Gemeenschappelijke Kredietbank Drenthe  
Gemeente Apeldoorn  
Gemeente Arnhem  
Gemeente Den Haag  
Gemeente Deventer  
Gemeente Ede  
Gemeente Groningen

Gemeente Haarlem  
Gemeente Tilburg  
Vitras CMD  
Volkskredietbank Noordoost-Groningen

Wij willen de vertegenwoordigers van deze organisaties in de klankbordgroep hartelijk danken voor de stimulerende wijze waarop zij ons met hun deskundige commentaar steeds terzijde hebben gestaan. Zij hebben substantieel bijgedragen aan de kwaliteit van het voorliggende rapport. Zij hebben bovendien een belangrijke rol gespeeld bij het organiseren van het veldwerk en het realiseren van de medewerking van de ketenpartners waarvan wij voor de nodige gegevens afhankelijk waren.

Ook deze ketenpartners hebben een grote bijdrage geleverd aan het tot stand komen van dit rapport. Geheel belangeloos hebben zij tijd en energie gestoken in het aanleveren van gegevens. Wij danken alle medewerkers van de ketenpartners hartelijk voor hun inspanningen.

Het onderzoek is uitgevoerd door Geerten Kruis van RegioPlan en Pauline Calkoen en Marc Anderson van de Hogeschool Utrecht. Daarnaast is een belangrijke bijdrage geleverd door Francien Rosing en Maikel Groenewoud van RegioPlan die mee hebben geholpen aan het dossieronderzoek.

Nadja Jungmann & Roeland van Geuns (projectleiders)

## INHOUDSOPGAVE

<b>1</b>	<b>Schuldhelpverlening: wat levert het op?</b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Schuldhelpverlening loont!</b> .....	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Opzet en uitgangspunten van het onderzoek</b> .....	<b>9</b>
3.1	Bij uitvoering van een KBA vergelijk je twee scenario's ...	9
3.2	Het onderzoek richt zich met name op gemeentelijke baten .....	10
3.3	Empirisch materiaal vormt de basis van het onderzoek ....	14
3.4	Het onderzoek is in vijf stappen uitgevoerd .....	15
3.5	Stap 1: diversiteit heeft plek in selectie gemeenten.....	15
3.6	Stap 2: inschatting wanneer baten gecreëerd worden .....	17
3.7	Stap 3: verzamelen prijsgegevens van de geïdentificeerde baten .....	20
3.8	Stap 4: rekenen en checken prijsgegevens baten.....	21
3.9	Stap 5: in kaart brengen van de kosten .....	22
<b>4</b>	<b>Baten van de SHV zijn ruim hoger dan de kosten</b> .....	<b>25</b>
4.1	De baten van gemeentelijke schuldhelpverlening .....	25
4.2	Wel en niet kwantificeerbare kosten .....	26
<b>5</b>	<b>Verhouding kosten-baten is afhankelijk van verschillende variabelen</b> .....	<b>33</b>
5.1	Verskillende variabelen bepalen de verhouding .....	34
<b>Bijlagen</b>	.....	<b>43</b>
Bijlage 1	Verantwoording berekeningen per gemeente.....	45
Bijlage 2	Overzicht interviews met ketenpartners.....	57
Bijlage 3	Rechte tellingen dossierstudie .....	59
Bijlage 4	Literatuur .....	69





## 1 SCHULDHULPVERLENING: WAT LEVERT HET OP?



### Wat levert de inzet van schulddienstverlening op?

Vraag aan een schuldhulpverlener of een teamleider wat schuldhulpverlening oplevert en de meesten zullen je twee antwoorden geven. In de eerste plaats zullen ze je uitleggen dat het een voorziening is die schuldenaren helpt om hun financiële problemen op te lossen. Daarmee krijgen ze weer perspectief en rust in hun leven. Daarnaast zal hij of zij je uitleggen dat de gemeente met de inzet van schuldhulpverlening allerlei kosten bespaart op andere organisaties zoals maatschappelijk werk, woningcorporaties, verslavingszorg, de sociale dienst et cetera. De achtergrond van dit tweede antwoord is dat de schuldhulpverleners en teamleiders dagelijks constateren dat veel schuldenaren hulp vragen voor financiële problemen die nauw samenhangen met allerlei immateriële problemen.

Het openbaar bestuur staat op dit moment in het teken van grote bezuinigingen. Gemeenten moeten kiezen waar de bezuinigingen neerslaan. Om daar weloverwogen keuzes in te kunnen maken, hebben ze behoefte aan inzicht. Wat zijn de consequenties van een bezuiniging op schuldhulpverlening? Leidt een structurele korting van 100.000 euro ook daadwerkelijk tot 100.000 euro minder aan uitgaven of ontstaan er elders kosten? En hoe hoog zijn die kosten dan? Als die 20.000 euro zijn, dan bespaar je nog altijd 80.000 euro. Deze positieve balans is echter geen gegeven; hoe logisch is een bezuiniging op de schuldhulpverlening eigenlijk als de kosten (veel) hoger zijn dan het bedrag dat je bespaart?

De bovenstaande vragen vormen de directe aanleiding voor voorliggend onderzoek. In de afgelopen jaren is een aantal onderzoeken uitgevoerd

naar de verhouding tussen maatschappelijke kosten en baten van schuldhulpverlening.<sup>1</sup> Deze onderzoeken gaven bruikbare inzichten, maar zijn voor wethouders en anderen die beslissen over de inzet (en omvang van het budget) van schuldhulpverlening vaak niet voldoende om hun koers op te bepalen. Zij hebben behoefte aan een nauwkeuriger beeld van de lokale verhouding tussen kosten en baten. Om daar in te kunnen voorzien hebben een aantal managers en directeuren van kredietbanken, sociale diensten en een maatschappelijk werk-instelling de Hogeschool Utrecht en RegioPlan gevraagd om op een zorgvuldige en overtuigende wijze in kaart te brengen wat de baten zijn van schuldhulpverlening. De centrale vraag in dit onderzoek luidt dan ook als volgt:

*Hoe verhouden de kosten en baten van schuldhulpverlening zich tot elkaar?*

In dit rapport beantwoorden wij deze vraag. We hebben vijf gemeenten<sup>2</sup> geselecteerd die een (aanzienlijk) verschillende aanpak hebben betreffende de manier waarop zij schuldhulpverlening organiseren. Daarnaast verschillen de diensten en producten die zij aanbieden en de kenmerken van de groep die bij hen om hulp vraagt. Door in alle vijf deze gemeenten een lokale kosten-batenanalyse uit te voeren, kunnen we een onderbouwd beeld schetsen met landelijke zeggingskracht. Gezien de verschillen tussen de betrokken gemeenten en de conclusie dat in alle situaties de baten hoger zijn dan de kosten, mag worden aangenomen dat in het algemeen geldt dat schuldhulpverlening loont.

De opbouw van het rapport is als volgt. Het tweede hoofdstuk bevat een uitgebreide samenvatting. Hoofdstuk drie bevat een toelichting op de aanpak. In hoofdstuk vier wordt besproken op welke domeinen de belangrijkste baten van schuldhulpverlening gegenereerd worden en wat deze bedragen in euro's zijn. Tot slot wordt in hoofdstuk vijf ingegaan op verschillen tussen individuele gemeenten.

In de nabije toekomst zullen wij bij dit rapport nog een rekentool opleveren die gemeenten kunnen vullen met hun eigen lokale gegevens. Die tool zal hen in staat stellen om lokaal de eigen kosten-batenverhouding uit te rekenen. Wij hopen gemeenten met dit rapport en deze tool op weg te helpen opdat zij weloverwogen beslissingen kunnen nemen over de toekomstige inzet van schuldhulpverlening in hun lokale sociaal domein.

---

<sup>1</sup> Research voor Beleid (2009) *Het topje van de IJssberg: Maatschappelijke kosten-batenanalyse dienstverlening schuldhulpverlening Spijkenisse*. MDO, SWD & VKB (2007) *Maatschappelijk rendement integrale schuldhulpverlening*. SEO (2011). *Kosten en baten van welzijn en maatschappelijke dienstverlening*.

<sup>2</sup> De vijf gemeenten zijn Apeldoorn, Arnhem, Den Haag, Deventer en Tilburg.

## 2 SCHULDHULPVERLENING LOONT!

Veruit de meeste gemeenten voeren schuldhulpverlening (SHV) uit. Zij doen dit zelf of kopen het in. De uitvoering vindt plaats in een dynamische context.<sup>3</sup> In de afgelopen jaren steeg het aantal aanvragen in de meeste gemeenten met zeker tien procent per jaar. Hiernaast worden de schuldpakketten waarvoor schuldenaren om hulp vragen complexer en is er vaker dan voorheen sprake van ingewikkelde multiproblematiek. Deze ontwikkelingen vormen een decor waarin gemeenten op dit moment voor de beslissing staan of en zo ja hoeveel zij gaan bezuinigen op schuldhulpverlening. Wethouders, directeuren van sociale diensten en andere beslissers zoeken naar een antwoord op de vraag wat het rendement is van schuldhulpverlening. Uitgebreid onderzoek dat gebaseerd is op empirisch materiaal toont aan dat schuldhulpverlening loont. De kosten blijken lager te zijn dan de baten dus uiteindelijk zal een bezuiniging geld kosten in plaats van opleveren.

### ***Gemiddeld is het rendement van SHV twee keer zo hoog als de kosten***

Om na te gaan hoe de kosten en baten van schuldhulpverlening zich tot elkaar verhouden, hebben we in vijf zorgvuldig geselecteerde gemeenten een lokale kosten-batenanalyse uitgevoerd. Door er in de selectie onder meer rekening mee te houden dat drie van de vijf afdelingen c.q. uitvoerende organisaties ook voor kleine regiogemeenten werken, mag aangenomen worden dat de resultaten van het onderzoek in behoorlijke mate representatief zijn voor heel Nederland. De belangrijkste conclusie van het onderzoek luidt dat de baten van schuldhulpverlening ruim twee keer zo hoog zijn als de bedragen die de betreffende gemeenten daar aan uitgeven. Gemiddeld gaven de onderzochte organisaties aan schuldhulpverlening 1,4 miljoen euro uit per 100.000 inwoners. Daarmee voorkwamen zij gemiddeld genomen een bedrag van 3,3 miljoen euro aan uitgaven op andere beleidsterreinen. In de vijf afzonderlijke kosten-batenanalyses varieerden de baten van een verhouding van 1:1,7 tot 1:2,6 euro. Hiermee wordt bedoeld dat de gemeente met het laagste rendement voor elke euro die zij besteedde aan schuldhulpverlening op een aanwijsbaar aantal andere plekken c.q. beleidsterreinen 1,70 euro aan kosten bespaarde. Kortom, de kosten van schuldhulpverlening zijn lager dan de op andere plekken voorkomen kosten. Tabel 1 geeft een overzicht van de verhouding tussen de kosten en baten en de plekken waar de baten vallen (lees kosten die worden voorkomen).

<sup>3</sup> In de periode 2007-2010 constateerden NVVK-leden onder meer dat het gemiddeld aantal crediteuren per pakket steeg van dertien naar zestien en dat het aantal aanvragen steeg van 47.500 naar 78.986 (jaarverslagen NVVK 2011 en 2008).

**Overzicht kosten en baten van schuldhulpverlening in euro's per 100.000 inwoners waarbij ten aanzien van het gemiddelde de batenplaatsen in aflopende bedragen zijn geplaatst.**

	<b>Gemiddeld</b>	<b>Min</b>	<b>Max</b>
<b>Kosten</b>	<b>1.405.000</b>	<b>1.169.000</b>	<b>1.591.000</b>
<b>Baten</b>	<b>3.260.000</b>	<b>2.727.000</b>	<b>3.864.000</b>
Bespaarde kosten WWB	1.442.000	1.133.000	1.886.000
Bespaarde kosten WW	586.000	434.000	664.000
Bespaarde kosten dakloosheid (zorg en veiligheid)	509.000	279.000	913.000
Bespaarde kosten huissuitzettingen	396.000	215.000	811.000
Bespaarde kosten Maatschappelijke opvang	169.000	92.000	317.000
Bespaarde kosten afsluiten gas water licht	94.000	47.000	179.000
Bespaarde kosten maatschappelijk werk	31.000	18.000	47.000
Bespaarde kosten GGZ	24.000	15.000	39.000
Bespaarde kosten betalingsregelingen woningcorporaties	9.000	5.000	12.000

### ***Uitkeringen en wonen zijn de belangrijkste batenplaatsen***

Uit een analyse van de batenplaatsen blijkt dat de voorkomen kosten voor uitkeringen (WW en WWB) en wonen het hoogst zijn. De bespaarde kosten op bijstandsuitkeringen vormen hierbij het grootste bedrag. Deze voorkomen kosten werken direct positief uit op de gemeentelijke begroting. Voor de baten die niet direct op de gemeentelijke begroting betrekking hebben, geldt dat het UWV en de woningcorporaties het meeste profijt hebben van de activiteiten van de gemeentelijke schuldhulpverleningsinstanties.

### ***Uitkeringen zijn een belangrijke batenplaats***

Met behulp van bestandsanalyses waarbij de cliëntenbestanden van de sociale dienst en de schuldhulpverlenende organisaties aan elkaar zijn gekoppeld, zijn we nagegaan of een aanbod van schuldhulpverlening effect heeft op de gemiddelde uitkeringsduur. Dit blijkt het geval te zijn. Als WWB-ers gebruik maakten van schuldhulpverlening was de uitkeringsduur vier tot twaalf maanden korter. Aangezien een WWB-uitkering de gemeente ongeveer 17.800 euro per jaar kost (inclusief uitvoeringskosten) en gemiddeld 36 procent van de verzoekers om schuldhulpverlening een WWB-uitkering hebben, zijn de door schuldhulpverlening voorkomen kosten op dit vlak hoog.

Voor onze berekeningen zijn wij uitgegaan van de meest behoudende schatting (4 maanden). Dit levert in de vijf onderzoeksgemeenten gemiddeld 1.285.000 euro op per 100.000 inwoners. Indien wij uit waren gegaan van een gemiddelde verkorting van de uitkeringsduur van twaalf maanden, dan had dit maar liefst een besparing van 3.854.000 euro per 100.000 inwoners opgeleverd.

Onder de verzoekers om schuldhulpverlening is een substantiële groep die betaald werk verricht. Ook bij die groep draagt schuldhulpverlening bij aan het voorkomen van kosten. Werkgevers vinden het doorgaans vervelend als er beslag wordt gelegd op het inkomen van hun medewerkers. Het levert extra werk op en is soms zelfs een reden om een tijdelijk contract niet te verlengen. Ook kan de psychosociale druk die het hebben van een schuld met zich meebrengt ertoe leiden dat iemand zijn baan verliest. De baten die worden gegenereerd doordat met behulp van schuldhulpverlening wordt voorkomen dat de schuldenproblematiek verder escaleert en iemand zijn baan verliest, schatten wij in op 705.000 euro per 100.000 inwoners. Deze schatting is ontleend aan de inschattingen van de consulenten die betrokken zijn bij de schuldenaren wier dossiers wij onderzochten. Tachtig procent van deze baten komen ten goede aan het UWV in verband met het minder verstrekken van WW-uitkeringen en de rest (20%) heeft betrekking op bijstandsuitkeringen

#### ***Wonen is ook een belangrijke batenplaats***

Een tweede belangrijke batenplaats is wonen. 77 procent van de verzoekers om schuldhulpverlening woont in een sociale huurwoning. Meer dan de helft van deze groep heeft aanzienlijke betalingsachterstanden bij een woningcorporatie. Bij betalingsproblemen proberen corporaties in eerste instantie om betalingsregelingen te treffen met hun huurders. Indien iemand niet alleen een huurschuld heeft, maar ook (tal) van andere schulden, dan leiden deze regelingen doorgaans niet tot het beoogd effect. Door schuldhulpverlening in te zetten, kunnen betalingsproblemen opgelost worden, wat er toe leidt dat woningcorporaties minder betalingsregelingen hoeven te treffen. De kosten van een betalingsregeling bedragen gemiddeld circa 45 euro, hetgeen resulteert in een voorkomen kostenpost van ongeveer 9.000 euro per 100.000 inwoners.

Als het niet lukt om de betalingsachterstanden af te lossen, kunnen woningcorporaties overgaan tot een huisuitzetting. De kosten die woningcorporaties daar voor maken, variëren van ongeveer 5.000 tot 7.000 euro. Ook plegen schuldhulpverlenende organisaties crisisinterventies om huisuitzettingen te voorkomen en heeft de schuldhulpverlenende organisatie in sommige gemeenten convenanten afgesloten met woningcorporaties om huisuitzettingen te voorkomen. In de vijf onderzochte gemeenten zijn vorig jaar 639 huisuitzettingen voorkomen, hetgeen gemiddeld 396.000 euro per 100.000 inwoners aan baten oplevert. Dit betreft uitsluitend kosten die gemaakt zijn door de corporatie. Kosten voor bijvoorbeeld de politie of de gemeente zijn hierin niet meegenomen. Het bedrag omvat onder meer

executie-, incasso- en proceskosten en kosten voor het proces verbaal, de ontruimers, het vervangen van de sloten, het opslaan van de boedel en ingebrekestellingen.

### ***Wat leert het onderzoek naar de kosten-batenverhouding van SHV ons?***

De belangrijkste les is dat schuldhulpverlening loont. De kosten zijn lager dan de baten, wat aanleiding geeft voor bezinning op bezuinigingen. Door in het onderzoek expliciet na te gaan welke baten op de begroting van de gemeente vallen en welke baten daarbuiten, kunnen gemeenten twee conclusies trekken. Ten eerste kunnen ze concluderen dat een bezuiniging op de eigen begroting niet zal leiden tot de beoogde reductie aan uitgaven. Daarnaast lijkt het zinvol om na te gaan welke mogelijkheden er zijn voor cofinanciering door diegenen die in behoorlijke mate profiteren van gemeentelijke schuldhulpverlening.

Op een iets minder abstract niveau leiden de uitkomsten nog tot twee andere conclusies. In de eerste plaats lijkt het zinvol om de uitvoering van de WW, maar vooral de WWB te verknopen met de uitvoering van de schuldhulpverlening. Door mensen met een WW- of WWB-uitkering te verplichten om hun schuldenproblematiek aan te pakken, kan worden bijgedragen aan een snellere uitstroom uit de uitkering. Dit gebeurt deels omdat opgeloste schulden een stimulans zijn voor mensen om (weer) aan het werk te gaan of meer te gaan werken, maar ook omdat werkgevers niet zitten te wachten op medewerkers die veel werk met zich meebrengen vanwege beslagen op hun inkomen of waarbij sprake is van een verhoogd ziekteverzuim door psychosociale problematiek. Voor de meeste schuldenaren met een WWB- of WW-uitkering geldt dat de samenwerking tussen de schuldhulpverlening en de uitkerende instantie een stuk nauwer kan. Als blijkt dat schuldenproblematiek leidt tot een gemiddeld langere uitkeringsduur (wat dit onderzoek uitwijst), dan ligt het voor de hand het gedrag van uitkeringsgerechtigden zo te beïnvloeden dat zij zowel actief en effectief naar werk zoeken als zonder ondersteuning hun bestedingspatroon aanpassen en het aflossen van hun schulden tot hun eigen doel maken.

In de tweede plaats vormen de resultaten van dit onderzoek aanleiding voor gemeenten om nog nadrukkelijker in gesprek te gaan met onder andere de lokale woningcorporaties. Nu blijkt dat er naast de gemeente ook anderen in hoge mate profiteren van de inzet van schuldhulpverlening, lijkt het de moeite waard om met hen na te gaan welke mogelijkheden er zijn voor cofinanciering.

### ***Doen gemeenten met hoge baten het beter?***

Ten behoeve van dit onderzoek hebben we in vijf gemeenten een lokale kosten-batenanalyse uitgevoerd. Naast de voorgaande conclusies leidt het onderzoek ook tot het inzicht dat er lokaal behoorlijke verschillen zijn in de verhouding tussen de kosten en de baten. Het gegeven dat de verhouding tussen de kosten en de baten binnen een gemeente gunstig is, betekent niet automatisch dat de betreffende gemeente ook de 'beste' uitvoerder is van

schuldhulpverlening. De verhouding tussen de kosten en baten wordt namelijk maar deels beïnvloed door de kwaliteit van de uitvoering. Naast variabelen zoals de mate waarin een gemeente maatwerk levert, de kwaliteit van de schuldhulpverleners en het type diensten en producten dat een gemeente inzet, zijn er ook andere belangrijke variabelen die de verhouding tussen de kosten en baten beïnvloeden. Denk in dit kader bijvoorbeeld aan de sociale structuur. Door de bank genomen valt de verhouding tussen de kosten en baten hoger uit naarmate de sociale structuur in een gemeente zwakker is (denk aan percentage uitkeringsgerechtigden, laagopgeleiden, eenoudergezinnen c.q. alleenstaanden et cetera). Andere bepalende variabelen zijn de mate waarin een gemeente inzet op vroegsignalering en investeert in goede samenwerking met ketenpartners en crediteuren.

Kortom, gemeenten hebben zelf een behoorlijke invloed op hun lokale kosten-batenverhouding van de schuldhulpverlening, maar de gemeente met de 'beste' kostenbatenverhouding heeft de uitvoering niet per definitie het beste voor elkaar!

***Dankzij een aanpak die is gebaseerd op empirisch materiaal zijn de resultaten betrouwbaar***

Het risico van een kosten-batenanalyse is dat er wordt gewerkt met grove schattingen die ten koste gaan van de betrouwbaarheid van de resultaten. Door bij de uitvoering van het onderzoek te werken met een aanpak waarin alleen is gewerkt met empirisch onderbouwde feitelijke informatie is het risico van een overschatting tot een minimum beperkt. Omdat een doordachte aanpak bij een onderzoek als dit heel belangrijk is, geven we in deze laatste paragraaf een toelichting op de meest kenmerkende elementen uit de aanpak. Deze vormen belangrijke pijlers onder de betrouwbaarheid van onze resultaten.

*Door een uitgebreide dossierstudie uit te voeren en deze te combineren met interviews, hebben we een goed beeld van het effect van schuldhulpverlening gekregen; niet in de zin van het aantal schuldregelingen, maar in de zin van de toegevoegde waarde. Als we morgen alle schuldhulpverleners naar huis toe sturen, zijn er grofweg drie groepen schuldenaren te onderscheiden: 1) schuldenaren die er desondanks in slagen om hun situatie toch op te lossen, 2) schuldenaren waarbij de situatie niet beter en niet slechter wordt en 3) de schuldenaren bij wie er grotere problemen ontstaan. Er is wel een correlatie tussen de omvang van de problematiek en de vraag hoe een situatie zich ontwikkelt, maar het is niet zo dat vanaf een bepaald bedrag elke schuldsituatie escaleert. Om te voorkomen dat wij aannemen dat elke zware situatie automatisch tot kosten op andere plekken leidt en elke lichte situatie nooit escaleert, hebben we interviews met consulenten uitgevoerd. Door te vragen naar hun verwachtingen in individuele dossiers konden we nagaan hoe de situatie zich waarschijnlijk ontwikkelt. Door gegevens over bijvoorbeeld de hoogte van de schuld of het type inkomen te combineren met de ervaringen die de consulenten inmiddels hadden met de betreffende klanten, konden we*

een weloverwogen voorspelling opstellen. Op die manier konden we rekenen met een verwachting waarin zowel de omvang van de problematiek als de zelfredzaamheid van de schuldenaar, de kwaliteit van diens sociaal netwerk et cetera werden meegenomen.

*We hebben alleen gewerkt met directe als-dan relaties.* Voor de schuldenaren die niet alleen financiële problemen hebben maar ook immateriële problemen hebben, geldt dat deze vaak samenhangen. Om een zo zuiver mogelijke inschatting te maken van de kosten en baten hebben we alleen gerekend met directe als-dan relaties. Bijvoorbeeld: als schuldhulpverlening leidt tot een overeenkomst met een woningcorporatie die iemand echt uit huis wil zetten, dan wordt de huisuitzetting aanwijsbaar door de interventie van de schuldhulpverlening voorkomen. De complexere causaliteiten waarvan we weten dat ze bestaan, hebben we niet meegenomen. Hiermee houden we de berekeningen zuiver en zijn we er zeker van dat de baten die we aanwijzen er ook echt zijn. Bovenstaande aanpak betekent ook dat de uitgerkende baten beschouwd mogen worden als minimale baten.

We hebben alleen gerekend met batenplaatsen ten behoeve waarvan we empirisch (en dus betrouwbaar) materiaal konden verzamelen. In de analyse hebben we gewerkt met de volgende batenplaatsen: maatschappelijke opvang, uitvoering van de WWB en de WW, woningcorporaties, energiebedrijven, effecten van dakloosheid ten aanzien van zorg en veiligheid, maatschappelijk werk en de GGZ. Het werken met deze selectie heeft er toe geleid dat we ook een aantal batenplaatsen buiten beschouwing hebben gelaten. De aanleidingen daarvoor waren divers. Soms wisten we op voorhand dat we geen feitelijke informatie zouden kunnen vinden, soms wisten we dat het maar een geringe batenplaats was en oordeelden we dat de inspanning om de baten in kaart te brengen niet zou opwegen tegen de onderzoeksinspanning. Belangrijke gemeentelijke/publieke batenplaatsen die wij weloverwogen niet hebben opgenomen zijn onder meer het domein van politie en justitie, gezondheidszorg, schooluitval en ziekteverzuim op het werk en alle batenplaatsen in de markt zoals de kosten bij crediteuren van onopgeloste schuldsituaties en onrendabele incassokosten. Net als bij het vorige punt, moet op deze plek dus ook worden opgemerkt dat bovenstaande afbakening ertoe leidt dat de berekende verhouding tussen de kosten en baten als een minimum beschouwd moeten worden omdat zij feitelijk hoger zal liggen.

In aanvulling op bovenstaand onderzoek wordt momenteel gewerkt aan een rekentool waarmee gemeenten hun lokale kosten-batenverhouding kunnen uitrekenen.



### 3 OPZET EN UITGANGSPUNTEN VAN HET ONDERZOEK

Om na te gaan wat het rendement is van de schuldhelpverlening, hebben we een kosten-batenanalyse (KBA) uitgevoerd. Dit is een analyse waarin wordt nagegaan welke kosten op andere plekken worden voorkomen door de inzet van schuldhelpverlening. Denk bij andere plekken onder meer aan maatschappelijk werk, corporaties of de uitvoering van de WWB. In dit hoofdstuk lichten we toe hoe we te werk zijn gegaan en wat de uitgangspunten zijn geweest van onze analyse.

#### 3.1 Bij uitvoering van een KBA vergelijk je twee scenario's

De kern van een KBA is dat je in kaart brengt wat de kosten en opbrengsten zijn van een project of een bepaald beleidsveld. Toegepast op de schuldhelpverlening doe je dit door de huidige situatie (0-scenario) af te wegen tegenover de denkbeeldige situatie waarin er geen schuldhelpverlening zou bestaan (1-scenario). Op basis van de KBA kan je vaststellen of een bepaalde investering (= de kosten) opweegt tegen de baten die bij verschillende partijen vallen. Deze baten kunnen bestaan uit directe baten, maar ook uit besparingen. Directe baten zijn bijvoorbeeld de toegenomen productiviteit van iemand die geen schulden meer heeft. De (op afzienbare termijn) ex-schuldenaar heeft er weer belang bij om (meer) werken of levert (meer) productie, wat maatschappelijk een opbrengst is. Besparingen kunnen liggen in de vorm van incassokosten die niet meer oplopen of kosten die worden voorkomen in de sfeer van criminaliteit, dakloosheid en dergelijke. Een voorbeeld van een KBA is het onderzoek dat RegioPlan recentelijk samen met Cebeon in opdracht van het ministerie van VWS heeft uitgevoerd naar de kosten en baten van maatschappelijke opvang.<sup>4</sup>

Omdat het primaire doel van dit onderzoek naar schuldhelpverlening het in kaart brengen van de kosten en baten voor de publieke sector is, hebben we er voor gekozen geen MKBA (maatschappelijke kosten-batenanalyse) uit te voeren. Bij een MKBA worden de kosten en baten voor de gehele maatschappij in kaart gebracht. Het nadeel hiervan is dat de kosten voor de publieke sector dan vaak buiten beschouwing blijven. In het geval van schuldhelpverlening verdienen bijvoorbeeld incassobureaus aan schuldenproblematiek. Als je deze opbrengsten (de winst voor bijvoorbeeld de incassobureaus) meeneemt, dan zouden die kunnen wegvallen tegen uitgaven aan schuldhelpverlening, waardoor voor de maatschappij als geheel de kosten en baten tegen elkaar weg zouden kunnen vallen. Het is in dat geval lastig om duidelijk te maken welke 'opbrengsten' collectieve uitgaven hebben.

---

<sup>4</sup> Cebeon & RegioPlan (2011). *Kosten en baten van maatschappelijke opvang: Bouwstenen voor effectieve(re) inzet van (semi)publieke middelen.*

### 3.2 Het onderzoek richt zich met name op gemeentelijke baten

Om wethouders en andere beslissers bij gemeenten te voorzien van de informatie die zij nodig hebben om een lokale afweging te maken, is het analyseniveau van dit onderzoek niet de maatschappij als geheel maar in de eerste plaats de gemeente. Bij de uitvoering van voorliggende KBA onderscheiden we drie niveaus: het gemeentelijk domein, het publieke domein en het private domein. De uitvoering van schuldhulpverlening kan op al deze domeinen tot baten leiden.

Binnen het *gemeentelijk domein* leidt schuldhulpverlening onder meer tot baten bij de uitvoering van de WWB, het maatschappelijk werk (gefinancierd door de gemeente) of de afdeling gemeentebelastingen. In al deze gevallen vallen de baten op de gemeentelijke begroting. De gemeente heeft dus direct profijt van de inzet van schuldhulpverlening.

Naast baten die ‘vallen’ op de gemeentelijke begroting, kan schuldhulpverlening ook tot baten leiden in het *publieke domein*. Hiermee bedoelen we de velden, branches c.q. organisaties waarin financiering (en dus het profijt van voorkomen kosten) plaatsvindt met publieke middelen. Denk onder meer aan financiering vanuit de AWBZ, rijksoverheid, provincies et cetera. In deze gevallen financiert de gemeente de schuldhulpverlening, maar plukt een ander deel van de overheid de vruchten daarvan.

Een derde plek waar baten kunnen ‘vallen’ is het *semipublieke domein*. De gemeente betaalt de schuldhulpverlening, maar de baten vallen bij anderen dan de overheid. Voorbeelden van semipublieke partijen die profijt trekken uit de inzet van schuldhulpverlening zijn onder woningcorporaties en energiebedrijven<sup>5</sup>. Dankzij de inzet van de schuldhulpverlening kan er een regeling tot stand komen en worden de inkomsten en uitgaven weer in balans gebracht. Er hoeven geen aanvullende (incasso)kosten gemaakt te worden (wat dus baten zijn) en er ontstaat weer koopkracht om nieuwe diensten en producten af te nemen.

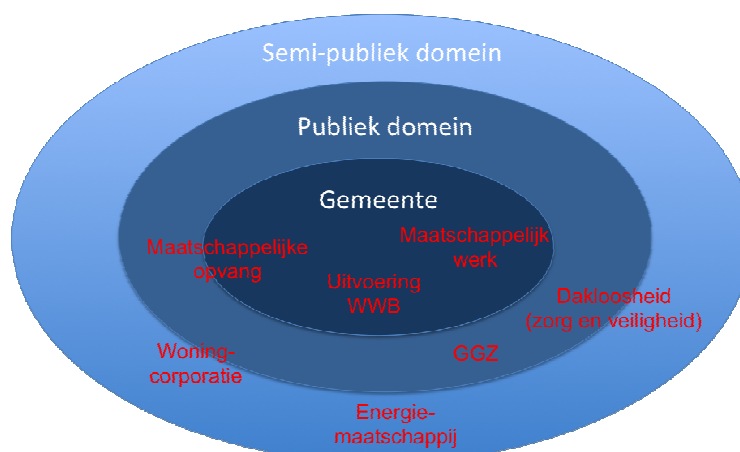
Voor wethouders en andere lokale beslissers is het in de eerste plaats interessant om te weten in hoeverre een besparing op schuldhulpverlening ook daadwerkelijk op de gemeentelijke begroting leidt tot lagere uitgaven. Om die reden richt dit onderzoek zich met name op de baten die binnen de gemeentelijke begroting worden gegenereerd. Omdat het profijt ook op andere door de overheid gefinancierde plekken valt, hebben we in de uitvoering de belangrijkste andere plekken meegenomen. Op de baten bij woningcorporaties en energiebedrijven na hebben we baten die in het semipublieke domein c.q.

---

<sup>5</sup> Hoewel energiebedrijven grotendeels private ondernemingen zijn, delen we deze toch in de categorie van semipublieke instellingen in. De reden daarvoor is vooral gelegen in hun nutsfunctie.

de markt vallen niet onderzocht.<sup>6</sup> Figuur 3.1 bevat een weergave van de domeinen alsmede de velden c.a. organisaties waar het voorliggende onderzoek betrekking op heeft.

**Figuur 3.1** Domeinen en in het rood de velden c.q. organisaties waar het KBA-onderzoek betrekking op heeft



### 3.2.1 We laten een aantal baten buiten beschouwing

De selectie van de baten die we onderzoeken heeft op twee manieren plaatsgevonden. In de eerste plaats hebben wij ons zo veel mogelijk beperkt tot de directe effecten die wij empirisch konden kwantificeren. Bij de klanten van schuldhulpverlening is er vaak sprake van multiproblematiek. Door de aard, hoeveelheid en omvang van de problemen is het lang niet altijd mogelijk oorzaak en gevolg van elkaar te onderscheiden. Zo is het moeilijk te bepalen of verslavingsproblematiek het gevolg is van de stress die het hebben van problematische schulden met zich meebrengt of dat de schulden juist het gevolg zijn van een verslaving. Om deze reden hebben wij ons bij het bepalen van de baten beperkt tot directe effecten die wij empirisch konden kwalificeren. Diepere causaliteiten zijn te complex en diffuus. De onzekerheden nemen te veel toe wanneer we ook naar secundaire en tertiaire effecten, relaties en

<sup>6</sup> De reden deze niet te betrekken in het onderzoek is dat gemeenten de afweging betreffende het aantal dat men ter beschikking wil stellen aan schuldhulpverlening, met name af zal laten hangen van wat het voor baten op de eigen begroting oplevert. De baten voor andere (semi)publieke organisaties spelen ook een rol bij deze afweging. Baten bij private partijen (zoals bijvoorbeeld postorder- en creditcardmaatschappijen) zijn hierbij minder relevant. Vanuit de oogpunten 'de vervuiler betaalt' of 'mooi meegenomen' is het wel interessant om na te gaan waar in het private domein de baten vallen. Dat zijn immers de partijen die belang hebben bij cofinanciering (wat een oplossing kan zijn voor de spagaat van noodzakelijke lokale bezuinigingen en de verhouding kosten-baten bij schuldhulpverlening).

kosten gaan kijken. In die zin is de kans dus reëel dat in dit onderzoek de baten van schuldhulpverlening eerder onder- dan overschat zijn. Daarnaast hebben we gebruik gemaakt van een dossierstudie die we ten behoeve van dit onderzoek hebben uitgevoerd. In 140 dossiers zijn we nagegaan met welke andere organisaties dan schuldhulpverlening de schuldenaren te maken hebben. Dit leidde tot een aantal opvallende uitkomsten. Zo blijkt bijvoorbeeld dat veertig procent van de schuldenaren op het moment waarop zij om hulp vroegen niet alleen financiële problemen hadden, maar ook klachten op het terrein van hun geestelijke gezondheid.<sup>7</sup> Dit gegeven was bepalend voor de keuze om na te gaan welke baten vallen bij het maatschappelijk werk en de GGZ.

Naast de GGZ en het maatschappelijk werk hebben we op gronden zoals hierboven omschreven nog een aantal ‘batenplaatsen’ aangewezen. De betrokken batenplaatsen in dit onderzoek zijn de volgende.

- o maatschappelijke opvang;
- o uitvoering WWB;
- o UWV;
- o woningcorporaties;
- o energiebedrijven;
- o dakloosheid (zorg- en veiligheid);
- o maatschappelijk werk;
- o GGZ.

Het werken met deze selectie heeft er toe geleid dat we ook een aantal batenplaatsen buiten beschouwing hebben gelaten. De aanleidingen daarvoor waren divers. Soms wisten we op voorhand dat we geen feitelijke informatie zouden kunnen vinden, soms wisten we dat het maar een geringe batenplaats was en oordeelden we dat de inspanning om de baten in kaart te brengen niet zou opwegen tegen de onderzoeksinspanning.

Belangrijke gemeentelijke/publieke batenplaatsen die wij weloverwogen niet hebben opgenomen zijn onder meer de volgende:

#### *Het domein van politie en justitie*

Zowel in het veld van de schuldhulpverlening als op andere plekken leeft het beeld dat (niet opgeloste) schuldsituaties tot kosten leiden in het domein van politie en justitie. Een tekort aan geld om schulden af te betalen, kan een aanleiding zijn om op andere (onwettige) manieren te proberen de eigen financiële positie te verbeteren. Schuldhulpverlening neemt in deze gevallen de aanleidingen voor onwettig gedrag weg. Ook is bekend dat het merendeel van de gedetineerden die vrij komen een flinke schuldenlast heeft.

---

<sup>7</sup> Zie de uitkomsten van de complete dossierstudie in bijlage 3.

Als deze niet worden opgelost met behulp van schuldhulpverlening, dan is dat voor een deel van hen aanleiding om nieuwe overtredingen te begaan.<sup>8</sup> De reden om het domein veiligheid niet in onze analyse te betrekken, is dat er geen empirische gegevens beschikbaar zijn om tot een verantwoorde kwantificering van de baten op dit domein te komen. Voor daklozen beschikken we wel over deze gegevens. Een inschatting van de baten voor politie en justitie door het voorkomen van dakloosheid, is dan ook wel meegenomen in de analyse.

#### *Gezondheidszorg*

Een kwart van de schuldenaren die om hulp vraagt heeft gezondheidsklachten. Onderzoek uit onder meer Groot-Brittannië wijst ook uit dat er een relatie is tussen (de stress van) schulden en gezondheid.<sup>9</sup> Tegen deze achtergrond ligt het voor de hand dat effectieve schuldhulpverlening op de een of andere wijze leidt tot besparingen op de gezondheidszorg. Vanwege de complexe relatie hebben we gezondheidszorg hier niet als batenplaats meegenomen.

Net als bij de kosten voor politie en justitie, geldt het bovenstaande alleen niet voor dak- en thuislozen. Bij deze groep is het evident dat hun woonsituatie leidt tot een toename in de kosten van gezondheidszorg. Indien de schuldhulpverlening een huisuitzetting kan voorkomen en er daardoor voor zorgt dat iemand niet dakloos wordt, worden er baten gegenereerd op het gebied van gezondheidszorg.

#### *Schooluitval en ziekteverzuim op het werk*

Stress rondom schulden of financiële problemen kan bijdragen aan uitval op school of werk. Als de uitval (ziekteverzuim) op het werk lang genoeg duurt, kan het bijdragen aan het ontbinden van de arbeidsovereenkomst. Vanuit de re-integratie is daarnaast ook bekend dat werkgevers niet zitten te wachten op de werkzaamheden rond beslagen op inkomen. Bij een tijdelijk contract kunnen dringende deurwaarders rondom het inkomen en het werk dat daar voor personeelszaken uit voorkomt reden zijn om een contract niet te verlengen. Als iemand uitvalt en geen betaald werk vindt, ontstaan er publieke kosten (afhankelijk van de situatie kosten door uitvoering van onder meer de WW, WWB of WIJ). Naast uitval uit werk, zijn er ook serieuze signalen dat financiële problemen bijdragen aan schooluitval.

---

<sup>8</sup> <http://www.nieuwsbladdekaap.nl/page/Lokaal/Regionaal-Detail/Ex-gedetineerden-in-de-schulden.728091.news>, alsmede M. Van Dijk (2003). *Schuldenproblematiek van ex-gedetineerden, de stichting Criminaliteit en Strafrecht (scriptie)*.

<sup>9</sup> 2008 <http://www.friendslife.co.uk/common/layouts/subSectionLayout.jhtml;jsessionid=MSMPQOMLTXI00CWCDY0CFGAKYIPDAIWA?pageld=fpcouk/SitePageHTML:Press%20Release%20Display%20Page%20Rebranded&repositoryItemId=fpcouk/pressreleases:fppr08092008creditcrunchhealth&pageNum=1>

Er is voornamelijk nog geen onderzoek naar uitgevoerd, maar in projecten die de Hogeschool Utrecht uitvoert op ROC's rondom financiële problemen van jongeren zijn voldoende signalen dat het aannemelijk lijkt om een deel van de schooluitval te verklaren uit financiële problemen.<sup>10</sup>

*Het achterwege laten van de batenplaatsen politie & justitie, gezondheidszorg – beide behoudens dak- en thuislozen - en uitval op school en werk betekent dat mag worden aangenomen dat de verhouding tussen kosten-baten in de praktijk gunstiger uitpakt dan in dit onderzoek is uitgewerkt.*

### 3.3 Empirisch materiaal vormt de basis van het onderzoek

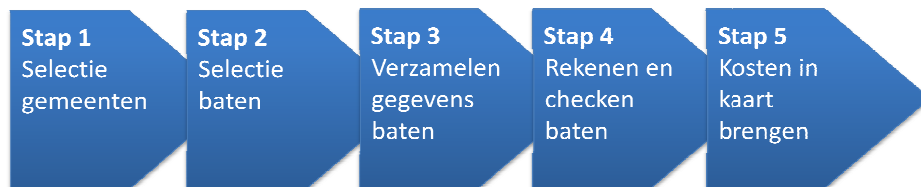
Bij een KBA wordt dus in kaart gebracht hoe de 1- en de 0-situatie zich tot elkaar verhouden. Omdat dit onderzoek moet voorzien in betrouwbare informatie over de baten die schuldhulpverlening oplevert, hebben we op de eerder genoemde batenplaatsen empirisch materiaal verzameld. Daarbij hebben we alleen naar directe baten gekeken. Ingewikkelde causaliteiten hebben we niet meegenomen. Met dit laatste bedoelen we dat we gezocht hebben naar directe als-dan relaties. Bijvoorbeeld: als schuldhulpverlening leidt tot een overeenkomst met een woningcorporatie die iemand echt uit huis wil zetten, dan wordt de huisuitzetting aanwijsbaar door de interventie van de schuldhulpverlening voorkomen. In de praktijk zijn er ook allerlei indirecte causaliteiten. Bijvoorbeeld: door de inzet van verslavingszorg, wordt iemand ontvankelijker voor maatschappelijk werk, wat er toe leidt dat iemand zich aan afspraken houdt en daardoor kan de schuldhulpverlening een overeenkomst treffen met de woningcorporatie. Om een zo groot mogelijke zeggingskracht met dit onderzoek te bereiken, hebben we dit soort diepere causaliteiten niet meegenomen. We hebben alleen de als/dan van de schuldhulpverlening en de woningcorporatie meegenomen.

De diepere causaliteiten zijn te complex en diffuus en de onzekerheden nemen toe wanneer we ook naar secundaire en tertiaire effecten, relaties en kosten gaan kijken. Door de KBA te baseren op -zelf verzameld- empirisch materiaal, beperken wij het risico van elke KBA, te weten een overschatting van de baten. Voor de beoordeling van het resultaat betekent dit dat de gevonden verhouding tussen kosten en baten eerder een onder- dan overschatting van de baten betreft.

<sup>10</sup> Medewerkers van ROC's zeggen hierover dat zij aan jongeren met financiële problemen merken dat de leerlingen te onrustig worden, teveel aan hun hoofd hebben om op te letten in de klas en vooral dat ze weg blijven van school omdat bijbaantjes belangrijker en noodzakelijker (lijken te) worden dan de school. Verhagen, S, P. van Heijst, K. Jurrius, M. de Klein, (2011). Als satéprikker overal doorheen': Schoolmaatschappelijk werk bij schulden. *Maatwerk nummer 2* 2-5.

### 3.4 Het onderzoek is in vijf stappen uitgevoerd

De uitvoering van het onderzoek vond plaats in vijf stappen:



In de volgende paragrafen zijn deze stappen toegelicht.

### 3.5 Stap 1: diversiteit heeft plek in selectie gemeenten

Het onderzoek is uitgevoerd in vijf gemeenten. Bij de selectie van deze gemeenten hebben we nadrukkelijk rekening gehouden met de diversiteit die zo kenmerkend is voor de uitvoering van schuldhulpverlening. Dit is relevant want de kern van een KBA is dat je de 0-optie in kaart brengt en die vergelijkt met de 1-optie (zie paragraaf 3.1). Maar wat is bij de uitvoering van schuldhulpverlening eigenlijk de 1-situatie?

Iedereen die enigszins bekend is met het veld van de schuldhulpverlening, weet dat er grote verschillen zijn in de uitvoering en resultaten tussen gemeenten.<sup>11</sup> De erkenning van (het belang van) de grote verschillen is aanleiding geweest om niet te zoeken naar gemeenten die exemplarisch zijn voor het gemiddelde en/of de resultaten van de onderzoeksgemeenten bij elkaar op te tellen. Want in een veld waar de onderlinge verschillen groot zijn, is de zeggingskracht van het gemiddelde betrekkelijk.

"Wat weet ik als wethouder of andere lokale beslisser over de kosten-batenverhouding van schuldhulpverlening in mijn gemeente als deze zowel qua sociale structuur, qua inrichting van de schuldhulpverlening als qua budget behoorlijk afwijkt van een in een rapport uitgewerkt gemiddelde?" "Niet zo heel veel" is het antwoord.

Bij het uitwerken van de aanpak voor deze KBA hebben we dan ook niet in de eerste plaats gezocht naar een manier om de gemiddelde gemeente of een gemiddelde verhouding voor de kosten-baten uit te werken. We hebben de diversiteit juist centraal gesteld en daar de aanpak op afgestemd door om te beginnen vijf gemeenten te selecteren die op hele verschillende manieren werken en verschillende resultaten boeken.

<sup>11</sup> N. Jungmann e.a. (2008). *Schulden? De gemeente helpt!* Utrecht.

Door voor elk van deze vijf gemeenten een afzonderlijke KBA uit te voeren, beschikken we over vijf beelden. Omdat de vijf gemeenten verschillen op de belangrijkste onderscheidende variabelen in het veld van de schuldhulpverlening<sup>12</sup>, mag worden aangenomen dat zij op een kwalitatieve wijze representatief zijn. Hiermee wordt bedoeld dat aangenomen mag worden dat we met de weergave van deze vijf gemeenten een behoorlijk representatief beeld geven van de verschillende verhoudingen tussen kosten en baten die voorkomen in gemeenten. Omdat we de analyse 'slechts' in vijf gemeenten hebben uitgevoerd, kunnen we niet aangeven in hoeveel gemeenten de verhouding is zoals in de 'best-scorende' en/of in de 'slechtst-scorende' gemeente.

*Het resultaat van onze analyse is een beeld van de verhouding van de kosten en baten ten aanzien van de schuldhulpverlening in vijf gemeenten. Deze vijf zijn geselecteerd op basis van diversiteit op zes variabelen die bepalend zijn voor de resultaten van de schuldhulpverlening en de maatschappelijke baten (uitvoerder, positionering uitvoering, intensiteit ketensamenwerking, sociale structuur, organisatie, diensten en producten). Op grond van de weloverwogen selectie mag aangenomen worden dat de richting van de verhouding kosten-baten (die in alle gemeenten positief blijkt te zijn; de baten zijn overal hoger dan de kosten) exemplarisch is voor heel Nederland. Daarmee heeft dit onderzoek dus algemene zeggingskracht voor de richting van de verhouding (baten > kosten). De exacte verhouding tussen kosten en baten verschilt per gemeente.*

De variabelen waarop de uitvoeringspraktijk in de vijf onderzochte gemeenten van elkaar verschilt zijn de volgende:

---

<sup>12</sup> De bepaling wat de belangrijkste variabelen zijn, hebben we ontleend aan onze eigen ruime onderzoekservaring alsmede aan beschikbare onderzoeken naar de effectiviteit van de schuldienstverlening zoals N. Jungmann e.a. (2008) Schulden? De gemeente helpt!, Utrecht



## Verschillen tussen gemeentelijke SHV-organisaties

<b>Uitvoerders</b>	<b>Positionering</b>	<b>Ketensamenwerking</b>	<b>Sociale structuur</b>	<b>Uitvoering</b>	<b>Producten</b>
Uitvoering is belegd bij kredietbanken en sociale diensten al dan niet in nauwe samenwerking met maatschappelijk werk.	De plek van de balie verschilt; soms een eigen plek, soms een ingang op een Werkplein, soms in het Wmo-loket.	Soms heel nauwe samenwerking waarin de schuldhulpverlening in bepaalde situaties niet eens direct klantcontact heeft en andere situaties waarin hulpverleners niet of nauwelijks direct communiceren en de meeste communicatie via de schuldenaar gaat.	Afgemeten aan aantal lage inkomens, percentage eenpersoonshuishoudens en niet-westerse allochtonen.	In de ene gemeente wordt voor nagenoeg elke schuldenaar geprobeerd een schuldregeling te treffen terwijl een ander juist heel selectief is aan de poort.	Schuldbemiddelingen, schuldsanerings, individuele of groepsgewijze budgetcoaching budgetbeheer, beschermingsbewind.

### 3.6 Stap 2: inschatting wanneer baten gecreëerd worden

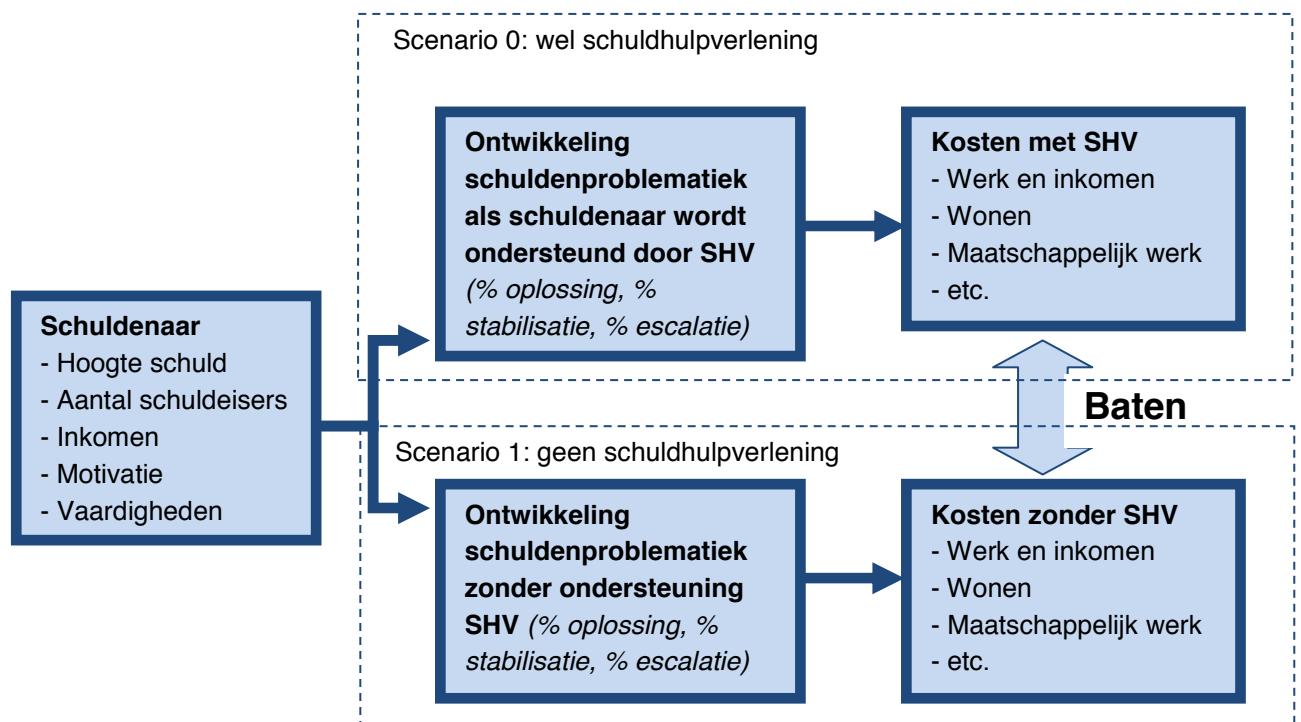
In de vijf geselecteerde gemeenten hebben we vervolgens in kaart gebracht wat de inzet van schuldhulpverlening teweeg heeft gebracht. Dit hebben we niet gedaan met behulp van harde cijfers over het aantal schuldregelingen of adviesgesprekken, maar in de zin van 'what if?' ,of anders gezegd 'Wat was er in concrete dossiers gebeurd als er geen schuldhulpverlening was geweest?'

Een van de valkuilen van onderzoek zoals het voorliggende is dat wordt aangenomen dat schuldhulpverlening altijd baten oplevert. Dat is natuurlijk niet het geval. Er zijn situaties waarin het voor het verloop van de schuldsituatie en het al dan niet ontstaan van kosten elders, niet uitmaakte of er al dan geen schuldhulpverlening in beeld was; zowel met als zonder schuldhulpverlening is de uitkomst gelijk. Gelijk kan hierbij zijn dat er met en zonder inzet van schuldhulpverlening geen kosten op andere plekken ontstaan, en dat er zowel met als zonder inzet van schuldhulpverlening kosten op andere plekken ontstaan. Voor dit onderzoek zijn we op zoek naar de situaties waarin de

kosten op andere plekken alleen zouden ontstaan als er geen inzet van schuldhulpverlening zou zijn. Immers, in die gevallen is er sprake van maatschappelijke baten van de investering (lees kosten) van schuldhulpverlening.

Om na te gaan in welke gevallen er dankzij de inzet van schuldhulpverlening op andere plekken kosten zijn voorkómen, hebben we een dossierstudie uitgevoerd waarbij we niet alleen naar de papieren dossiers hebben gekeken, maar de behandelend consulenten ook over de betreffende schuldenaren hebben ondervraagd. De aanleiding om voor deze aanpak te kiezen, is dat er bij de uitvoering van deze KBA geen controlegroep is. We beschikken alleen over informatie van de groep die gebruik maakte van schuldhulpverlening. Het analysemodel dat wij hierbij gehanteerd hebben is schematisch weergegeven in figuur 3.2.

**Figuur 3.2** Bepalen baten schuldhulpverlening door situatie met en zonder schuldhulpverlening tegen elkaar af te zetten.



Zoals in paragraaf 3.1 benoemd, is de kern van kosten–batenanalyses dat een 0-scenario en een 1-scenario met elkaar worden vergeleken. In het geval van dit onderzoek gaat het om een vergelijking van de huidige situatie met een situatie waarin gemeenten geen schuldhulpverlening aanbieden. Wij hebben dit gedaan door een schatting te maken van wat er gebeurt met personen die instromen bij de gemeentelijke schuldhulpverlening en dit te vergelijken met

wat er met hen zou gebeuren indien zij niet ondersteund zouden worden door een schuldhulpverlener:

- **0-scenario (wel SHV):** Vertegenwoordigers van de schuldhulpverlenende organisaties in de vijf gemeenten hebben wij gevraagd om in procenten aan te geven bij hoeveel van hun klanten de schuldenproblematiek uiteindelijk opgelost wordt, stabiliseert of toch escaleert. De resultaten hebben we naast elkaar gelegd en waar nodig, op basis van gegevens die wij hadden omtrent het aantal regelingen en de slagingspercentages hiervan, licht gecorrigeerd. De percentages die wij in onze berekeningen gebruikt hebben zijn terug te vinden in tabel b1.<sup>13</sup>
- **1-scenario (geen SHV):** Tijdens de dossierstudie hebben wij schuldhulpverleners op basis van concrete dossiers gevraagd een schatting te maken wat er met desbetreffende klant uit het dossier gebeurt indien hij niet zou worden ondersteund door een schuldhulpverlener. Op basis van bestudering van 140 dossiers en de interviews met de daarbij betrokken consultants in de vijf gemeenten hebben wij berekend dat de betrokken schuldenaren gemiddeld twaalf procent kans hadden op een oplossing van hun schuldenproblematiek, 29 procent op stabilisatie en 59 procent kans op escalatie. Of anders gezegd: als er geen schuldhulpverlening was geweest was twaalf procent op eigen kracht toch wel uit de schulden gekomen, was een derde gestabiliseerd en was de situatie bij tweederde erger geworden (in de zin dat er op andere plekken kosten waren ontstaan). Door in afzonderlijke dossiers in kaart te brengen hoe de situatie waarschijnlijk was verlopen als er geen gebruik was gemaakt van schuldhulpverlening, beschikten we over uniek materiaal voor de KBA. We hoefden geen grote landelijke schattingen te gebruiken, maar hadden een scherp beeld van een dwarsdoorsnede van de klanten bij de vijf betreffende gemeenten.

In onze analyse hebben wij beide scenario's tegen elkaar afgezet en voor de personen die in 2010 zijn ingestroomd bij de verschillende schuldhulpverleningsorganisaties berekend welke kosten door schuldhulpverlening worden voorkomen.

---

<sup>13</sup> Tijdens de dossierstudie hebben we ook aan de schuldhulpverleners gevraagd om een schatting te maken van wat er de schuldenproblematiek van de desbetreffende klant zal gebeuren als hij wel wordt ondersteund door een schuldhulpverlener (scenario 0). Dit leverde echter een zeer optimistische schatting op (68% oplossing; 22% stabilisatie; 10% escalatie). Hulpverleners hebben wellicht een rooskleurig beeld van het succes van hun werkzaamheden, om deze reden hebben wij ervoor gekozen om gebruik te maken van een andere bron (zie lopende tekst scenario 1) voor deze percentages. Ook bij de schatting van de schuldhulpverlener van wat er zal gebeuren met de schuldenaar indien hij niet wordt ondersteund door een schuldhulpverlener (scenario 1) is het mogelijk dat de schuldhulpverleners hun eigen rol en onmisbaarheid overschatten. Wij beschouwen deze schatting dan ook als de meest pessimistische beoordeling van wat er met de betrokkenen zou gebeuren wanneer er geen schuldhulpverlening zou zijn.

**Tabel b1**                    **Overzicht ontwikkeling met en zonder ondersteuning van schuldhulpverlening**

	A	B	C	D	E
<b>Met schuldhulpverlening</b>					
% oplossing	45%	55%	45%	35%	45%
% stabilisatie	35%	12%	35%	45%	30%
% escalatie	20%	33%	20%	20%	25%
<b>Zonder schuldhulpverlening</b>					
% oplossing	12%	12%	12%	12%	12%
% stabilisatie	29%	29%	29%	29%	29%
% escalatie	59%	59%	59%	59%	59%

Door in de dossiers te kijken naar de aard en omvang van de schuldenproblematiek en de mate waarin er sprake was van andere dan financiële problematiek, hebben we een beeld gekregen van de plekken waar baten zouden kunnen vallen. Denk hierbij aan de situatie waarin iemand kampt met een verslaving. De baten kunnen dan vallen bij verslavingszorg. Vervolgens zijn we de behandelend consulenten gaan interviewen en hebben we bij elk dossier gevraagd wat er naar de inschatting van de consulent gebeurd zou zijn als de betreffende schuldenaar geen gebruik had gemaakt van schuldhulpverlening: was de schuldsituatie dan hetzelfde gebleven, erger geworden of had de schuldenaar de situatie op eigen kracht (met behulp van het eigen netwerk) kunnen verbeteren?

### 3.7                    **Stap 3: verzamelen prijsgegevens van de geïdentificeerde baten**

Om uit te kunnen rekenen hoe hoog de baten (voorkomen kosten) op de geïdentificeerde terreinen waren, zijn we prijsgegevens gaan verzamelen. De berekening hiervan vraagt immers de vermenigvuldiging van 1) het aantal schuldenaren x 2) de prijs van het type baten (voorkomen kosten).

De verzameling van de prijsgegevens hebben we op verschillende manieren uitgevoerd. Uitgangspunt van de verzameling was om zoveel mogelijk zelf te verzamelen opdat we zeker wisten dat we niet werkten met 'rondzingende' bedragen (zoals de vaak genoemde 15.000 euro voor een huisuitzetting).

Om aan de benodigde informatie te komen hebben we in alle vijf de gemeenten interviews gehouden met de lokaal relevante organisaties zoals maatschappelijk werk, GGZ of woningcorporatie. In totaal hebben we twintig interviews uitgevoerd met vertegenwoordigers van de lokale organisaties.<sup>14</sup> We hebben hen gevraagd naar de kosten van hun dienstverlening en

<sup>14</sup> Een overzicht van de gesprekspartners is terug te vinden in bijlage 2.

gevraagd een schatting te maken van de extra diensten zij moeten inzetten indien klanten met problematische schulden die nu wel hulp krijgen straks geen hulp meer zouden krijgen van de schuldhulpverlening. De kosten van het afsluiten van gas, water of licht zijn bepaald door het raadplegen van de websites van een aantal netbeheerders.

Door in de vijf gemeenten afzonderlijk informatie te verzamelen, konden we de lokale KBA zo lokaal mogelijk invullen. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat we in alle onderzoeksgemeenten bij de woningcorporaties prijsgegevens hebben opgevraagd en dat de kosten van een betalingsregeling of huisuitzetting waar we mee rekenen, van gemeente tot gemeente verschilt.

Daar waar we om welke reden dan ook lokaal niet aan de gevraagde informatie konden komen, hebben we de informatie die we zelf elders hebben verzameld gebruikt. In die gevallen werken we met een schatting die in principe is gebaseerd op het rekenkundig gemiddelde van die gemeenten waarvoor we de desbetreffende gegevens wel hebben gekregen.

Op een aantal punten bleek het niet mogelijk om in de onderzoeksgemeenten aan informatie te komen. Daar hebben we -waar beschikbaar- landelijke informatie gebruikt. Zo zijn de gegevens omtrent de kosten van bijstandsuitkeringen in de vijf gemeenten afkomstig van de kernkaart WWB.<sup>15</sup> De kosten van WW-uitkeringen en re-integratie door het UWV zijn afkomstig uit een onderzoek van SEO.<sup>16</sup> De extra kosten op de domeinen zorg en veiligheid die gepaard gaan met dakloosheid zijn afkomstig uit een kosten batenanalyse van de maatschappelijke opvang die RegioPlan en Cebeon uitgevoerd hebben.<sup>17</sup>

Het resultaat van deze stap was dat we een beeld hadden van de prijs van de bespaarde kosten.

### 3.8 **Stap 4: Rekenen en checken prijsgegevens baten**

In de vierde stap zijn we gaan rekenen. Nadat wij onze eerste berekeningen hebben gemaakt op basis van de hierboven genoemde bronnen hebben wij deze voorgelegd en besproken met de managers van de schuldhulpverlenende organisaties in de vijf onderzoeksgemeenten. We hebben ze gevraagd de gegevens te toetsen en waar mogelijk aan te vullen. Ook hebben we ze gevraagd of zij voor de cijfers waarvan wij in eerste instantie een schatting hebben exactere cijfers aan konden leveren. Zo hebben gemeenten in deze stap exactere gegevens aangeleverd over het

---

<sup>15</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2010). *Kernkaart Wet Werk en Bijstand: kernkaart.nl*.

<sup>16</sup> SEO (2010). *Kosten en resultaten van re-integratie*.

<sup>17</sup> Cebeon & RegioPlan (2011) *Kosten en baten van maatschappelijke opvang: Bouwstenen voor effectieve(re) inzet van (semi)publieke middelen*.

aantal keren dat er met schuldhulpverlening een afsluiting van gas, water of licht is voorkomen en ook hebben zij gegevens aangeleverd over het aantal voorkomen huisuitzettingen. Daarnaast heeft een aantal schuldhulpverlenende organisaties op basis van een bestandsvergelijking cijfers aangeleverd over het percentage van hun klanten dat een WWB-uitkering ontvangt.

De gebruikte bronnen zijn weergegeven bij de verantwoording van onze berekeningen in bijlage 1.

### **3.8.1 We hebben gerekend met de instroom in 2010**

Bij het maken van de berekeningen zijn we uitgegaan van de kosten die de onderzoeksgemeenten voor schuldhulpverlening maakten in 2010. De baten bestrijken een langere periode. Zo is het bijvoorbeeld goed mogelijk dat indien met behulp van schuldhulpverlening een huisuitzetting voorkomen wordt, er een langdurige periode van dakloosheid wordt voorkomen. Hierdoor worden op verschillende domeinen (maatschappelijke opvang, veiligheid, zorg) over een periode van meer jaren baten gegenereerd.

Bij het kwantificeren van de baten is uitgegaan van de personen die in 2010 zijn ingestroomd bij de gemeentelijke schuldhulpverleningsorganisatie. Aangezien er in 2010 ook kosten gemaakt zijn voor personen die in 2009, 2008 of nog eerder zijn ingestroomd lijkt het er op het eerste gezicht op dat de berekende kosten en baten niet betrekking hebben op dezelfde doelgroep. Echter, voor een gedeelte van klanten die in 2010 instroomden zullen ook in de jaren na 2010 nog kosten gemaakt worden. Indien er geen grote schommelingen zijn in de omvang van de instroom, zullen deze kosten bij benadering gelijk zijn aan de kosten die in 2010 gemaakt zijn voor personen die al in een eerder jaar ingestroomd zijn. Met andere woorden, de kosten die de gemeentelijke schuldhulpverleningsorganisatie in één jaar maakt zullen ongeveer gelijk zijn aan de totale kosten die men maakt voor de klanten die in één jaar instromen. Hierdoor kunnen de kosten die gemaakt worden in een jaar afgezet worden tegen de door schuldhulpverlening gegenereerde baten voor de groep die in een jaar instroomt.

### **3.9 Stap 5: in kaart brengen van de kosten**

Om de KBA compleet te maken hebben we uiteraard ook de kosten van de schuldhulpverlening in de vijf gemeenten in kaart gebracht. De vijf organisaties is gevraagd hoeveel zij in 2010 uitgegeven hebben aan schuldhulpverlening. In sommige gemeenten zijn er bij de schuldhulpverlenende organisatie of afdeling ook bewindvoerders Wsnp of beschermingsbewindvoerders in dienst. Aangezien de onderhavige kosten baten analyse uitsluitend betrekking heeft op gemeentelijke schuldhulpverlening hebben we kosten zoals bovengenoemd hier buiten beschouwing gelaten. Immers, aan een wettelijke schuldsanering

of beschermingsbewind ligt een uitspraak van een rechter ten grondslag. Indien de schuldhulpverlenende organisatie deze taak niet op zich neemt, zal deze uitgevoerd worden door een andere organisatie.

Ook hebben wij de kosten en baten van schuldpventie niet meegenomen. Hier zijn twee argumenten voor. De eerste is dat het vooralsnog ontbreekt aan een helder beeld wat preventie oplevert. Voor de uit te voeren KBA betekent dit dat we wel kosten opvoeren zonder dat duidelijk is wat daar aan baten tegenover staan. De tweede reden is praktischer van aard. In 2009, 2010 en 2011 kregen gemeenten extra middelen van het rijk voor de uitvoering van schuldhulpverlening. Veel gemeenten hebben een substantieel deel van deze middelen ingezet voor nieuwe preventieactiviteiten.<sup>18</sup> Omdat bij preventie de kosten voor de baat uitgaan, konden we op dit punt met zekerheid aannemen dat gemaakte kosten nog niet waren terug te zien in resultaten zoals een verandering in doelgroep die om hulp vraagt. Omdat de middelen wel al werden ingezet maar er gezien de korte looptijd van de nieuwe projecten nog nauwelijks effect van verwacht mocht worden, hebben we uitgaven (kosten) aan preventie niet meegenomen.

---

<sup>18</sup> Blommesteijn, M., Jungman, N. (2010) *Monitor tijdelijke middelen schuldhulpverlening*. Amsterdam: RegioPlan Beleidsonderzoek.





## 4 BATEN VAN DE SHV ZIJN RUIM HOGER DAN DE KOSTEN

De baten van gemeentelijke schuldhulpverlening zijn ruim hoger dan het bedrag waarvoor schuldhulpverlening op de gemeentelijke begroting staat. Bijna de helft van de deze baten komt ten goede aan de gemeente zelf terwijl ook andere partijen, zoals woningcorporaties en het UWV, meeprofiteren. De grootste baten worden gegenereerd door het inkorten en voorkomen van bijstands- en WW-uitkeringen, en het voorkomen van huisuitzettingen en dakloosheid.

### 4.1 De baten van gemeentelijke schuldhulpverlening

In tabel 2.1 staat een overzicht van de kosten en de belangrijkste baten van gemeentelijke schuldhulpverlening in de vijf onderzoeksgemeenten. De baten in de vijf gemeenten bedragen gemiddeld 3.260.000 euro per 100.000 inwoners. Dit bedrag is ruim 2 keer zo hoog als de middelen die deze gemeenten in 2010 uitgaven aan schuldhulpverlening. Een aanzienlijk gedeelte van de baten, ongeveer de helft, heeft direct betrekking op de gemeentelijke begroting. De bespaarde kosten op bijstandsuitkeringen vormen hierbij het grootste bedrag. Daarnaast worden er kosten bespaard bij ketenpartners buiten de gemeentelijke begroting. Het UWV en de woningcorporaties hebben het meeste profijt van de activiteiten van de gemeentelijke schuldhulpverleningsinstanties.

Schuldhulpverlening kan op twee manieren baten genereren. In de eerste plaats kan het hebben van problematische schulden ertoe leiden dat personen ook op andere vlakken in de problemen raken en ondersteuning nodig hebben. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat een werkgever besluit een tijdelijk arbeidscontract niet te verlengen omdat schuldeisers recentelijk loonbeslag hebben laten leggen. Ook is het mogelijk dat het niet betalen van huur ertoe leidt dat iemand uit zijn woning gezet wordt en uiteindelijk in de maatschappelijke opvang terecht komt. In de tweede plaats zijn er mensen die al allerlei problemen hebben en waarbij hun schuld een oplossing van deze problemen in de weg staat. Zo kan de schuld een dusdanige psychosociale druk met zich meebrengen dat maatschappelijk werk meer sessies nodig zal hebben om iemand weer op de rails te krijgen. Hiernaast kan een werkloze sneller op de arbeidsmarkt gere-integreerd worden indien zijn schuld geregeld wordt.

**Tabel 2.1**      **Overzicht kosten en baten schuldhelpverlening in euro's per 100.000 inwoners.**

	<b>Gemiddeld</b>	<b>Min</b>	<b>Max</b>
<b>Kosten</b>	<b>1.405.000</b>	<b>1.169.000</b>	<b>1.591.000</b>
<b>Baten</b>	<b>3.260.000</b>	<b>2.727.000</b>	<b>3.864.000</b>
Bespaarde kosten WWB (i.v.m. met eerder uitstromen)	1.285.000	1.014.000	1.606.000
Bespaarde kosten WWB door niet verliezen van baan	142.000	107.000	163.000
Bespaarde kosten WW uitkering	563.000	417.000	638.000
Bespaarde kosten WWB trajecten	15.000	12.000	17.000
Bespaarde kosten WW trajecten	23.000	17.000	26.000
Bespaarde kosten betalingsregelingen woningcorporaties	9.000	5.000	12.000
Bespaarde kosten huisuitzettingen	396.000	215.000	811.000
Bespaarde kosten MW	31.000	18.000	47.000
Bespaarde kosten GGZ	24.000	15.000	39.000
Bespaarde kosten MO	169.000	92.000	317.000
Bespaarde kosten dakloosheid (zorg en veiligheid)	509.000	279.000	913.000
Bespaarde kosten afsluiten gas water licht	94.000	47.000	179.000

## 4.2 Wel en niet kwantificeerbare kosten

In deze paragraaf worden de belangrijkste baten van gemeentelijke schuldhelpverlening puntsgewijs besproken. Een exacte weergave van de berekeningen is terug te vinden in bijlage 1. De baten in deze paragraaf zijn weergegeven in euro's per 100.000 inwoners. Dit betekent dat de uitkomsten kunnen worden gezien als de baten van schuldhelpverlening voor een fictieve stad met 100.000 inwoners waarin de baten van schuldhelpverlening gelijk zijn aan het gemiddelde van de vijf onderzoeksgemeenten. Er wordt hierbij dus geen rekening gehouden met de verschillen die bestaan tussen gemeenten. Hiervoor verwijzen wij naar tabel 2.1 in de vorige paragraaf waarin ook de ranges zijn weergegeven waarbinnen deze gemiddelden zich bevinden en naar de bijlage waarin de exacte berekeningen per gemeente zijn weergegeven.

#### 4.2.1 Uitkeringen

Uit de dossierstudie die wij hebben verricht, blijkt dat 36 procent van de schuldenaren die instromen in de schuldhulpverlening een bijstandsuitkering ontvangen (zie tabel 2.2). Ervan uitgaande dat een gemiddelde bijstandsuitkering ongeveer 17.800 euro kost (inclusief uitvoeringskosten), betekent dit voor de gemeenten een zeer hoge kostenpost, eens te meer wanneer in beschouwing wordt genomen dat bijstandsgerechtigden vaak meerdere jaren in de uitkerings situatie blijven. Schulden kunnen een belemmering vormen om uit te stromen naar werk. Wanneer met behulp van schuldhulpverlening deze belemmering weggenomen wordt levert dit aanzienlijke baten op. Met behulp van bestandsanalyses waarbij de cliëntenbestanden van de sociale dienst en de kredietbank van de gemeenten aan elkaar zijn gekoppeld, is bepaald met hoeveel maanden de uitkeringsduur gemiddeld ingekort wordt indien men ondersteund wordt door een schuldhulpverlener. De uitkomsten hiervan varieerden van vier tot twaalf maanden. Voor onze berekeningen zijn wij uitgegaan van de meest behoudende schatting (4 maanden). Dit levert in de vijf onderzoeksgemeenten gemiddeld 1.285.000 euro op per 100.000 inwoners. Indien wij uit waren gegaan van een gemiddelde verkorting van de uitkeringsduur van 12 maanden, dan had dit maar liefst een besparing van 3.854.000 per 100.000 inwoners opgeleverd.

**Tabel 2.2      Inkomensbron (op het moment van intake)**

	<b>Aantal</b>	<b>%</b>
Arbeid	42	30.0
WW	6	4.3
WWB/ WIJ	51	36.5
AO	17	12.1
AOW/ pensioen	4	2.9
Ziektewet	6	4.3
Overig	11	7.8
Onbekend	3	2.1
<b>Totaal</b>	<b>140</b>	<b>100.0</b>

Hiernaast is er een aanzienlijk gedeelte van de klanten van schuldhulpverlening dat op het moment van instroom betaald werk verricht. Een oplopende schuld en escalatie van de hieraan gerelateerde problematiek kan ertoe leiden dat een persoon zijn baan verliest. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat een werkgever besluit een tijdelijk contract niet te verlengen nadat er loonbeslag is gelegd door een schuldeiser. Ook kan de psychosociale druk die het hebben van een schuld met zich meebrengt ertoe leiden dat iemand zijn baan verliest. De baten die worden gegenereerd doordat met behulp van

schuldhulpverlening wordt voorkomen dat de schuldenproblematiek verder escaleert en iemand zijn baan verliest schatten wij in op 705.000 euro per 100.000 inwoners. Tachtig procent van deze baten komen ten goede aan het UWV in verband met het minder verstrekken van WW-uitkeringen en de rest (20%) heeft betrekking op bijstandsuitkeringen (zie bijlage 1 voor toelichting op achtergrond van deze berekening).

Naast de hierboven genoemde baten is er een aantal effecten dat moeilijker te kwantificeren is. Zo is er in eerdere onderzoeken naar de baten van schuldhulpverlening regelmatig aangegeven dat het hebben van problematische schulden samenhangt met relatiebreuken en echtscheidingen.<sup>19</sup> Indien een huishouden uiteenvalt kan dit betekenen dat de partner die vertrekt een bijstandsuitkering aanvraagt om in zijn of haar levensonderhoud te kunnen voorzien. Hoe vaak een relatiebreuk het gevolg is van schuldenproblematiek, is ons inziens echter niet kwantificeerbaar. Oorzaak en gevolg zijn in dezen moeilijk van elkaar te onderscheiden. Het is goed mogelijk dat in sommige gevallen relatieproblemen uiteindelijk hebben geleid tot schulden in plaats van andersom. Hiernaast kunnen zowel aan de schuldenproblematiek als aan een echtscheiding dezelfde problemen (bijvoorbeeld een verslaving) ten grondslag liggen.

Ook wordt in de literatuur regelmatig verwezen naar een achteruitgang van de arbeidsproductiviteit door het hebben van schulden. Personen met schulden melden zich vaker ziek en kunnen zich op hun werk minder goed concentreren. Verder gaf een vertegenwoordiger van maatschappelijk werk aan dat het opgroeien in een gezin met schulden dat van een bijstandsuitkering leeft, ertoe leidt dat de kinderen uit deze gezinnen later een grotere kans hebben om ook in een uitkeringssituatie te belanden. Ook kan het hebben van schulden in een huishouden leiden tot schoolverzuim van de kinderen en hierdoor uiteindelijk tot een minder hoog onderwijsniveau. Aangezien wij geen gegevens hebben om deze effecten mee te kwantificeren is besloten om ook dit niet in onze analyse mee te nemen.

#### 4.2.2 Re-integratie

Op het moment dat er met behulp van schuldhulpverlening wordt voorkomen dat iemand zijn baan verliest, levert dit niet alleen baten op omdat hierdoor uitkeringskosten worden voorkomen, ook de kosten voor een re-integratietraject van UWV of gemeente worden hiermee bespaard. In een stad met 100.000 inwoners bedragen de bespaarde kosten voor gemeentelijke re-integratie gemiddeld 15.000 euro. De kosten die op deze wijze bij het UWV bespaard worden bedragen 23.000 euro.

---

<sup>19</sup> MDO, SWD & VKB (2007). Maatschappelijk rendement integrale schuldhulpverlening. Research voor Beleid (2009). *Het topje van de IJsborg: Maatschappelijke kosten-batenanalyse schuldhulpverlening Spijkennisse*.

### 4.2.3 Woningcorporaties

Uit bestudering van de dossiers is naar voren gekomen dat 77 procent van de klanten van de gemeentelijke schuldhulpverlening in een sociale huurwoning woont. Meer dan de helft van deze personen heeft aanzienlijke betalingsachterstanden bij de woningcorporatie. Om ervoor te zorgen dat huurders in staat zijn hun achterstanden af te betalen, sluiten woningcorporaties betalingsregelingen met deze huurders. Wanneer er door ondersteuning van schuldhulpverlening voor gezorgd wordt dat de schuldenproblematiek van een aantal klanten opgelost wordt, zullen de corporaties in de toekomst minder betalingsregelingen hoeven te treffen. De kosten van een betalingsregeling bedragen circa 45 euro, hetgeen resulteert in een baat van ongeveer 9.000 euro per 100.000 inwoners.

Als het niet lukt om de betalingsachterstanden af te lossen, kunnen woningcorporaties overgaan tot een huisuitzetting. De kosten die woningcorporaties maken voor een huisuitzetting variëren van ongeveer 5.000 tot 7.000 euro. Ook plegen schuldhulpverleningsorganisaties crisisinterventies om huisuitzettingen te voorkomen en heeft in sommige gemeenten de schuldhulpverlenende organisatie convenanten afgesloten met woningcorporaties om huisuitzettingen te voorkomen. In de vijf gemeenten worden jaarlijks door schuldhulpverlening 639 huisuitzettingen voorkomen, hetgeen gemiddeld 396.000 euro per 100.000 inwoners aan baten oplevert. Dit betreft uitsluitend kosten gemaakt door de corporatie. Kosten voor bijvoorbeeld de politie of de gemeente zijn hierin niet meegenomen. Het bedrag omvat onder meer executie-, incasso- en proceskosten en kosten voor het proces verbaal, de ontruimers, het vervangen van de sloten, het opslaan van de boedel en ingebrekestellingen.

### 4.2.4 Dakloosheid

Ongeveer een kwart van de personen die door de woningcorporaties hun huis uitgezet zijn, komt in de crisisopvang terecht. De kosten van een verblijf in deze vorm van maatschappelijke opvang variëren van 12.000 tot ongeveer 16.000 euro. De door schuldhulpverlening voorkomen huisuitzettingen zijn in een stad met 100.000 inwoners gemiddeld goed voor zo'n 169.000 euro aan baten. Naast kosten voor de maatschappelijke opvang brengen daklozen ook extra kosten met zich mee omdat zij vaker gebruik maken van zorg (bijvoorbeeld verslaafdenzorg) en meer geneigd zijn om delicten te plegen. RegioPlan heeft recent in samenwerking met Cebeon een kosten-batenanalyse uitgevoerd met betrekking tot maatschappelijke opvang.<sup>20</sup> Hieruit kwam naar voren dat als door het voorkomen van een huisuitzetting ervoor wordt gezorgd dat iemand niet in maatschappelijke opvang terecht komt, dit een kostenbesparing oplevert van 45.360 euro op de domeinen zorg en veiligheid.

---

<sup>20</sup> Cebeon & RegioPlan (2011). *Kosten en baten van maatschappelijke opvang: Bouwstenen voor effectieve(re) inzet van (semi)publieke middelen.*

In de onderzoeksgemeenten levert dit een baat op van 509.000 euro per 100.000 inwoners die toegeschreven kan worden aan schuldhulpverlening.

Tijdens gesprekken die wij hebben gevoerd met vertegenwoordigers van maatschappelijke opvanginstellingen werd aangegeven dat een gedeelte van de personen die in de maatschappelijke opvang terecht komt uiteindelijk op straat zal belanden. Indien dit gebeurt zijn de kosten nog hoger. Echter, aangezien dit processen zijn die vaak niet direct aan schuldenproblematiek zijn te koppelen, is besloten dit niet mee te nemen in de analyse.

#### **4.2.5 Afsluiten gas, water en licht**

Ongeveer de helft van de klanten van schuldhulpverlening heeft betalingsachterstanden bij energiemaatschappijen. Een betalingsachterstand kan uiteindelijk leiden tot een afsluiting van gas, water of licht. Schuldhulpverleningsorganisaties hebben vaak afspraken gemaakt met energiemaatschappijen. Hieruit vloeit voort dat wanneer iemand ondersteund door schuldhulpverlening bezig is zijn betalingsachterstand af te lossen, hij niet afgesloten zal worden. Navraag bij enkele energiemaatschappijen leert ons dat een afsluiting gemiddeld ongeveer 790 euro kost. De totale baten van voorkomen afsluitingen in de vijf gemeenten bedragen gemiddeld 94.000 euro per 100.000 inwoners. Deze schatting is gebaseerd op gegevens die wij van de gemeentelijke schuldhulpverleningsorganisaties hebben ontvangen over het aantal keren dat er contact is geweest met een energiemaatschappij om een afsluiting te voorkomen en op de gegevens uit de dossiers met betrekking tot het aantal personen met betalingsachterstanden bij de energiemaatschappij.

#### **4.2.6 Psychosociale ondersteuning**

Uit de bestudering van dossiers is naar voren gekomen dat 45 procent van de klanten van schuldhulpverlening geestelijke gezondheidsklachten had op het moment van de intake en dat er bij negen procent sprake was van een verslaving. Bijna een kwart van de schuldenaren had in het jaar voor de intake contact met maatschappelijk werk en bijna tien procent met GGZ. Waarschijnlijk vormen deze gegevens een onderschatting van de werkelijkheid. Tijdens de dossierstudie is aan schuldhulpverleners gevraagd of de persoon behorende bij het desbetreffende dossier een verslaving had, of in het jaar voor intake in contact is geweest bij GGZ of maatschappelijk werk. Het is goed mogelijk dat de schuldhulpverleners hiervan niet in alle gevallen op de hoogte waren, waardoor de percentages lager zijn uitgevallen.

In hoeverre de kosten voor psychosociale ondersteuning zijn toe te schrijven aan schuldenproblematiek is moeilijk te kwantificeren. Bij mensen met schulden is er vaak sprake van multiproblematiek waarbij oorzaak en gevolg moeilijk van elkaar te onderscheiden zijn. De vraag is dan of de schulden er de

oorzaak van zijn dat iemand geestelijke gezondheidsklachten heeft of juist dat de schulden een psychische oorzaak hebben.

Wel kan beargumenteerd worden dat het hebben van een schuld het oplossen van psychosociale problemen in de weg kan staan. Indien de schuldenproblematiek met behulp van schuldhulpverlening onder controle gebracht wordt kan dit er toe leiden dat personen eerder uitstromen bij de GGZ of het maatschappelijk werk. Op basis van gegevens uit de dossierstudie en interviews met vertegenwoordigers van GGZ- en maatschappelijk werkinstellingen, hebben wij berekend dat de baten hiervan ongeveer 56.000 euro per 100.000 inwoners bedragen.





## 5 VERHOUDING KOSTEN-BATEN IS AFHANKELIJK VAN VERSCHILLENDE VARIABELEN

Het doel van dit onderzoek was te onderzoeken hoe de kosten en baten van schuldhulpverlening zich tot elkaar verhouden. Door vijf gemeenten te selecteren die van elkaar verschillen op variabelen die een rol (kunnen) spelen in de effectiviteit en resultaten van de schuldhulpverlening, kunnen we voorzien in een beeld met landelijke zeggingskracht. Zoals toegelicht in het vorige hoofdstuk zijn er verschillen in de verhouding tussen de kosten en baten, maar valt de verhouding in alle onderzochte situaties positief uit.

De constatering dat er verschillen zijn in de verhouding tussen kosten en baten is interessant, maar de verklaring voor die verschillen was geen object van onderzoek. Dit onderzoek geeft dan ook *geen* antwoord op de vraag wat de beste manier is om schuldhulpverlening te organiseren. Wel kunnen we een toelichting geven op de variabelen die bepalend zijn voor de verhouding tussen kosten en baten en ook kunnen we benoemen op welk van die variabelen de gemeente invloed kan uitoefenen.

Voorafgaand aan deze toelichting geven we in tabel 5.1 weer hoe in de vijf gemeenten de verhouding is tussen de kosten en baten van de schuldhulpverlening.

**Tabel 5.1**      **Overzicht instroom, dienstverlening en succespercentages**

	A	B	C	D	E
<b>Kosten</b>	<b>2.013.000</b>	<b>1.494.000</b>	<b>3.018.000</b>	<b>2.355.000</b>	<b>5.785.000</b>
<b>Baten</b>	<b>4.806.500</b>	<b>3.816.500</b>	<b>7.615.500</b>	<b>4.037.000</b>	<b>14.543.000</b>
<b>Verhouding kosten en baten</b>	<b>1:2,4</b>	<b>1:2,6</b>	<b>1:2,5</b>	<b>1:1,7</b>	<b>1:2,5</b>
Omvang instroom	1218	607	1622	1050	3579
Adviesgesprek	150	34	1535	342	2440
Opstart budgetbeheer	280	295	0	291	1260
Opstart beschermingsbewind	35	6	0	0	22
Opstart bemiddelingsfase	304	386	354	555	1622
Doorgeleiding naar WSNP	147	150	54	264	950
Schuldsaneringen	51	55	211	-	240
Schuldbemiddelingen	158	135	72	308	568
Herfinancieringen	41	4	0	-	225
<b>Succes%</b>					
Schuldsaneringen	100%	71%	90%	-	53%
Schuldbemiddelingen	86%	90%	98%	-	52%
Herfinancieringen	95%			-	

\*) Inschatting op basis van antwoorden op vragenlijst, aantal geslaagde regelingen en/of opgevraagde stroomschema's.

\*\*) Uitkomsten dossierstudie

## 5.1 Verschillende variabelen bepalen de verhouding

In de vijf onderzochte gemeenten verschillen de kosten-batenverhoudingen van 1:1,7 tot 1:2,6. Het gegeven dat de verhouding kosten-baten in de ene gemeente groter is dan in de ander betekent niet dat de gemeente met de meest gunstigste verhouding de uitvoering het beste voor elkaar heeft. De kosten-baten verhouding in een bepaalde gemeente wordt bepaald door een combinatie van door de gemeente te beïnvloeden variabelen en externe variabelen (zie de volgende paragraaf voor een toelichting hierop).

Hiernaast zijn er, bij de wijze waarop wij onze berekeningen uitgevoerd hebben, keuzes gemaakt die het een-op-een vergelijken van gemeenten bemoeilijken:

1. Wij hebben ons bij de berekeningen zoveel mogelijk proberen te beperken tot effecten die wij empirisch met harde cijfers kunnen onderbouwen. Door dit uitgangspunt te hanteren, vallen de baten in gemeenten die al in een vroeg stadium ingrijpen relatief iets lager uit. De reden hiervoor is dat het bij gemeenten die relatief lang wachten met het aanbieden van hulp makkelijker is om empirisch te onderbouwen wat er zou zijn gebeurd als men niet had ingegrepen. Bijvoorbeeld: als men er al in een vroeg stadium voor zorgt dat een huurschuld niet te hoog oploopt, is het moeilijk om hard te maken hoeveel huisuitzettingen hierdoor zijn voorkomen, dan wanneer de schuldhulpverleningsorganisatie pas in actie komt op het moment dat acute huisuitzetting dreigt.
2. Wanneer een gemeente ons over bepaalde variabelen niet van harde gegevens kon voorzien, hebben wij zelf een schatting gemaakt op basis van de gegevens uit de dossierstudie. Bij deze schattingen zijn wij over het algemeen van de meest voorzichtige scenario's uitgegaan. Hierdoor vallen de kosten bij gemeenten die ons relatief minder data hebben aangeleverd relatief wat lager uit dan bij gemeenten die ons wel van veel informatie hebben voorzien.
3. De verhouding tussen de kosten en baten wordt deels beïnvloed door variabelen waar de gemeente op kan sturen maar ook bepaald door variabelen waar dit niet voor geldt. Figuur 5.1 bevat een weergave van de variabelen waarvan verwacht wordt dat deze het meest bepalend zijn. Op een gedeelte van deze factoren heeft de gemeente directe invloed (uitvoering en samenwerking ketenpartners). Andere factoren zijn moeilijker of enkel indirect te beïnvloeden. De kosten batenverhouding van de schuldhulpverleningsorganisatie is dus ten dele te beïnvloeden door gemeenten.

**Figuur 5.1** Factoren die invloed hebben op de verhouding kosten baten van schuldhulpverlening.



### 5.1.1 De sociale structuur

De sociale structuur in een gemeente beïnvloedt in belangrijke mate de verhouding tussen de kosten en baten in een gemeente. Hoe zwakker de sociale structuur van een gemeente, des te groter is de kans dat een huishouden ook andere (immateriële) problemen heeft. Naarmate deze kans groter is, ligt het meer in de rede dat er kosten op andere plekken ontstaan als er geen schuldhulpverlening is. Kortom, verwacht mag worden dat de baten van schuldhulpverlening in een gemeente met veel grootstedelijke problematiek hoger zijn dan in een 'villadorp'.

Tabel 5.2 geeft een overzicht van de sociale structuurkenmerken in de vijf onderzoeksgemeenten. Deze tabel laat aanmerkelijke verschillen zien in de mate waarin er in deze gemeenten sprake is van huishoudens waarvoor geldt dat de leden een niet-westerse achtergrond hebben of waarbij sprake is van een alleenstaande of eenoudergezin. De door ons uitgevoerde dossierstudie laat onder meer zien dat deze groepen zijn oververtegenwoordigd onder de groep die bij de gemeente om hulp vraagt. Op basis van deze gegevens mag dan ook verwacht worden dat naarmate er in een gemeente meer huishoudens zijn met kenmerken zoals hiervoor genoemd, de baten van de schuldhulpverlening hoger zijn.

**Tabel 5.2**      **Overzicht sociale structuurkenmerken in de vijf onderzoeksgemeenten.<sup>21</sup>**

	A	B	C	D	E
<b>Inwoners</b>	<b>150.000</b>	<b>100.000</b>	<b>200.000</b>	<b>150.000</b>	<b>500.000</b>
% niet westerse allochtonen	7%	12%	13%	17%	31%
% huishoudens met WWB	4%	5%	6%	8%	9%
<i>waarvan met een uitkeringsduur langer dan 5 jaar</i>	<i>39%</i>	<i>43%</i>	<i>41%</i>	<i>55%</i>	<i>49%</i>
% huishoudens met laag inkomen	4%	3%	7%	8%	26%
% met langdurig (>4 jaar) laag inkomen	1%	1%	2%	3%	8%
% eenpersoons-huishoudens	33%	36%	42%	46%	47%
% eenoudergezinnen	6%	6%	6%	7%	8%

### 5.1.2      **Organisatie van de uitvoering**

Een tweede variabele die echt bepalend is voor de verhouding tussen de kosten en baten is de manier waarop de uitvoering is georganiseerd. Naarmate een gemeente meer maatwerk levert, is de kosten-batenverhouding gunstiger. We benoemen hier de belangrijkste aspecten van het relevante maatwerk.

#### ***Selectiviteit aan de voorkant***

Tot een aantal jaar geleden probeerden de meeste gemeenten om voor elke schuldenaar die zich meldde een schuldregeling te treffen. Als een schuldregeling om welke reden dan ook te hoog gegrepen was, dan was er doorgaans geen alternatief aanbod.

Deze aanbodgerichte manier van werken bracht twee effecten met zich mee. In de eerste plaats werd er energie gestoken in schuldenaren voor wie op voorhand ingeschat had kunnen worden dat de schuldhulpverlening niet tot een duurzaam schuldenvrije toekomst zou leiden. Tegelijkertijd leidde het ontbreken van een passend aanbod, in de situaties waarin een schuldregeling

<sup>21</sup> De gegevens in deze tabel zijn afkomstig van Statline ([www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)). De cijfers omtrent WWB-uitkeringen zijn afkomstig van de Kernkaart Werk en Bijstand (SZW: kernkaart.nl). Het percentage huishoudens met WWB heeft betrekking op het jaar 2010. Het percentage personen met een uitkeringsduur langer dan vijf jaar is afgeleid van gegevens van de kernkaart en heeft betrekking op het jaar 2008.

te hoog gegrepen was, ertoe dat er mensen uitvielen en situaties escaleerden, terwijl dat met een ander aanbod was te voorkomen.

Voor de verhouding tussen de kosten en baten is het heel bepalend of een gemeente aan de voorkant van haar werkproces kritisch nagaat wat de hoogst haalbare doelstellingen zijn en daar een aanbod op formuleert. Naarmate de screening op het maximaal haalbare en het daarvan afgeleide aanbod beter aansluit op de maximale mogelijkheden, zal de verhouding tussen kosten en baten gunstiger zijn. Immers, de gemeente zal in die situatie in zo min mogelijk gevallen tijd en dus geld steken in activiteiten die niet leiden tot een oplossing of duurzame stabilisatie. Onderzoek naar klantprofielen zal in de komende periode leiden tot een screeningsinstrument dat keuzes kan ondersteunen en daarmee maatwerk faciliteert.<sup>22</sup> Naarmate er nauwkeuriger wordt bepaald wat de meest passende inzet is in een bepaalde situatie, is de kosten-batenverhouding gunstiger.

### ***De positionering van de schuldhulpverlening***

Een van de opvallende uitkomsten van dit onderzoek is dat de mate waarin in de lokale uitvoering samenhang is tussen schuldhulpverlening en de WWB een belangrijke bepalende factor is voor de verhouding tussen de kosten en baten. In sommige gemeenten is het zo dat wanneer iemand zich aanmeldt voor een WWB-uitkering, er ook meteen gekeken wordt of hij schulden heeft en deze persoon doorverwezen moet worden naar een schuldhulpverlener. Het hebben van schulden kan in sommige gevallen een succesvolle re-integratie op de arbeidsmarkt in de weg staan. Doordat deze persoon eerder wordt geholpen met het oplossen van zijn schulden, zal hij mogelijk ook weer sneller aan het werk kunnen komen. Hierdoor zal de gemeente minder lang een WWB-uitkering hoeven uit te betalen.

#### **5.1.3 Opstelling crediteuren en gedragskenmerken schuldenaar**

Een derde bepalende variabele is de opstelling van crediteuren en het gedrag van de schuldenaar. Uit de dossierstudie die wij uitgevoerd hebben, is naar voren gekomen dat het rendement van schuldhulpverleningstrajecten sterk afhankelijk is van de motivatie en vaardigheden van de klanten. In tabel 5.3 is met behulp van een correlatieanalyse weergegeven in welke mate motivatie en vaardigheden samenhangen met de kans waarop schuldhulpverleners denken dat de schuldenproblematiek zich verder zal ontwikkelen. Op basis van concrete dossiers is aan de schuldhulpverleners gevraagd wat de kans is dat de schuldenproblematiek opgelost wordt, dan wel escaleert. Hiernaast is hen een aantal stellingen voorgelegd over de motivatie en vaardigheden van desbetreffende klanten.

---

<sup>22</sup> Geuns, R, N. Jungmann, M. de Weerd (2011). *Klantprofielen voor schuldhulpverlening*. RegioPlan Amsterdam.

**Tabel 5.3 Samenhang tussen motivatie en vaardigheden en de effectiviteit van schuldhulpverlening (N=120) Afkomstig uit onderzoek naar klantprofielen ten behoeve waarvan de dossierstudie voor dit onderzoek werd gecombineerd.**

	Wel ondersteund door schuldhulpverlening		Niet ondersteund door schuldhulpverlening	
	% oplossing	% escalatie	% oplossing	% escalatie
<b>Motivatie</b>				
- Houdt zichzelf verantwoordelijk voor ontstaan schuld	.358**	-.291**	.202*	-.131
- Houdt zichzelf verantwoordelijk voor wegwerken van de schuld	.359**	-.393**	.221*	-.258**
- Is van mening dat hij recht heeft op bepaalde zaken	-.175	.272**	-.061	.028
- Is uit op eigen voordeel	-.339**	.471**	-.049	.089
- Schaamt zich voor de situatie	.057	-.095	.067	.021
- Heeft zelf al geprobeerd van zijn schulden op te lossen	.028	-.060	.329**	-.160
<b>Vaardigheden</b>				
- Acht zichzelf in staat om (met hulp) zijn financiën weer duurzaam in balans te krijgen en de schuldsituatie volledig op te lossen	.147	-.181	.234*	-.384**
- Kan (Nederlands) lezen en schrijven	.115	-.070	.167	-.169
- Beschikt over financiële vaardigheden	.185	-.251**	.161	-.345**
- Beschikt over benodigde sociale vaardigheden	.149	-.126	.256**	-.273**
- Is weerbaar tegen eigen behoeften	.127	-.162	.042	-.158
- Is weerbaar tegen anderen	.057	-.037	.081	-.299**

\* $p < .05$  ; \*\* $p < .01$

Deze tabel geeft het belang aan van motivatie en vaardigheden op het succes van schuldhulpverlening. Oftewel: is de kans groter dat hulpverlening zin heeft bij een persoon die over een positieve motivatie of vaardigheid beschikt dan bij schuldenaren die niet over deze kenmerken beschikken? Hoe dichter de waarde bij de 1 ligt; hoe sterker de samenhang; een negatieve waarde duidt op een negatieve samenhang. De significantie (mate waarin met zekerheid gesteld kan worden dat de gevonden samenhang niet het gevolg is van toeval) is aangegeven met sterretjes, hoe kleiner de p-waarde, des te signifikanter de uitkomst.

Uit bovenstaande tabel komt naar voren dat de motivatie en vaardigheden van de klant een goede voorspeller zijn van het rendement van schuldhulpverlening. Opvallend is dat de motivatie van schuldenaren met name een positieve samenhang vertoont met het succes van schuldhulpverlening terwijl een gebrek aan vaardigheden er met name toe

leidt dat de kans op escalatie toeneemt op het moment dat men niet wordt ondersteund door een schuldhulpverlener. Dit betekent dat schuldhulpverlening met name efficiënt is bij personen die hoog scoren op hun motivatie. Als personen niet gemotiveerd zijn, kan de schuldhulpverlener weinig voor hen betekenen. Indien men niet beschikt over de juiste vaardigheden om zelf tot een oplossing van de schuldenproblematiek te komen, ligt dit anders. Een gebrek aan vaardigheden kan wel gecompenseerd worden door ondersteuning van een schuldhulpverlener. Dit betekent dat het rendement van schuldhulpverlening het hoogst zal zijn bij personen die wel gemotiveerd zijn, maar niet over de benodigde vaardigheden beschikken om zelf hun schuldenproblematiek op te lossen. Deze groep heeft een relatief hoge kans op escalatie van hun schuldenproblematiek op het moment dat men niet ondersteund wordt door een schuldhulpverlener. Daarnaast hebben ze een goede kans om tot een oplossing te komen op het moment dat men wel ondersteuning ontvangt.

Het gemiddelde schuldenpakket waarvoor schuldenaren bij de schuldhulpverlening om hulp vragen, bestaat uit 16 vorderingen. Hoe een schuldsituatie zich ontwikkeld zou hebben als er geen schuldhulpverlening zou zijn, is ook afhankelijk van de opstelling van crediteuren.

- Hoe ver gaan ze in hun incassopogingen?
- Hoeveel stress creëren ze door hun incassoacties? (Waarbij deze vraag niet opgevat mag worden als een waardeoordeel dat crediteuren proberen hun vorderingen te innen en bij die activiteiten stress creëren bij de debiteuren)
- Hoeveel ruimte bieden ze mensen met achterstanden om deze in te lopen of weg te werken?

Naarmate crediteuren minder ruimte geven aan schuldenaren om gezamenlijk tot een oplossing te komen, des te meer effecten zullen er optreden die bijdragen aan het ontstaan van kosten op andere plekken.

#### **5.1.4 Samenwerking ketenpartners**

Schuldhulpverleningsorganisaties functioneren in een netwerk van ketenpartners. Een goede samenwerking met deze organisaties is van essentieel belang voor het efficiënt functioneren van de schuldhulpverleningsorganisatie. In bepaalde gemeenten wordt een gedeelte van de schuldhulpverlening bijvoorbeeld uitgevoerd door maatschappelijk werk. Een goede afstemming en communicatie tussen beide organisaties is hierbij een voorwaarde. Ook hebben ketenpartners een belangrijke signaal- en doorverwijsfunctie. Sociale diensten, maatschappelijk werk, maar ook woningcorporaties kunnen huishoudens met problematische schulden doorverwijzen naar de schuldhulpverlening.



Hierdoor zullen zij eerder ondersteund worden met het oplossen van hun schuldenproblematiek dan wanneer zij zelf de weg naar de schuldhulpverlening hadden moeten vinden. Hiernaast kan intensieve samenwerking er toe leiden dat kosten bij deze ketenpartners voorkomen worden. Zo kan door het samenwerken en afsluiten van convenanten met woningcorporaties het aantal huisuitzettingen teruggedrongen worden.



## BIJLAGEN



## BIJLAGE 1

### Verantwoording berekeningen per gemeente

#### Werk en Inkomen

Uit gegevens die wij van de gemeentelijke schuldhulpverleningsorganisaties aangeleverd hebben gekregen is gebleken dat respectievelijk 33, 34, 39 en 42 procent van hun klanten een bijstandsuitkering ontvangt. Bij één gemeente zijn wij op dit punt uitgegaan van 36 procent. Dit is het percentage WWB-ontvangers dat uit de dossierstudie naar voren is gekomen. Door dit percentage te combineren met het aantal personen dat jaarlijks instroomt in de schuldhulpverlening in de vijf gemeenten hebben wij berekend hoeveel WWB-klanten er jaarlijks instromen. Het hebben van schulden kan voor deze personen een belemmering vormen om succesvol te re-integreren op de arbeidsmarkt. Een gedeelte van deze personen zal zowel in een situatie met als zonder schuldhulpverlening niet meer uitstromen uit de uitkering. Wij schatten deze groep op ongeveer 20 procent. Uit bestandsanalyses uitgevoerd in de gemeenten Apeldoorn en Deventer komt naar voren dat door schuldhulpverleningen een verkorting van de WWB-duur van vier tot twaalf maanden bewerkstelligd kan worden. Door deze gegevens te combineren met de gemiddelde kosten per uitkering (verwijzing naar kernkaart) kan berekend worden welk bedrag er op de gemeentelijke begroting wordt bespaard doordat personen dankzij schuldhulpverlening eerdere uitstromen uit hun WWB-uitkering. Voor de gemeente Apeldoorn resulteert dit in de volgende berekening:  $350 * 4-12 * 18,199 = 1.951.000$  euro tot  $5.852.000$  euro. In onze analyse zijn we uitgegaan van de meest behoudende schatting (4 maanden).

Hiernaast is er een groep die op het moment van instroom betaald werk verricht, en waarbij door schuldhulpverlening mogelijk kan worden voorkomen dat men deze baan kwijt raakt. Uit de dossierstudie die wij uitgevoerd hebben kwam naar voren dat 33 procent van de klanten van de gemeentelijke schuldhulpverlening betaald werk verrichte op het moment van intake. Over het algemeen is deze groep minder kwetsbaar dan de rest van de klanten van schuldhulpverlening. Uit bestudering van de dossiers komt naar voren dat, indien zij ondersteund worden door een schuldhulpverlener, de kans dat hun schuldenproblematiek escaleert aanmerkelijk lager is dan bij andere klanten van schuldhulpverlening.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> In de gemeente Deventer hebben wij dit bijvoorbeeld als volgt in onze berekeningen verwerkt: Zoals uit de vorige bijlage naar voren is gekomen zijn wij voor deze gemeente ervan uitgegaan dat indien iemand ondersteund wordt door een schuldhulpverlener de kans dat zijn/haar schuldenproblematiek escaleert 33 procent is. Voor personen die op het moment van instroom betaald werk verrichten is dit ongeveer de helft, dus zeventien procent. Hiernaast kwam uit de dossierstudie naar voren dat als werkenden met problematische schulden niet ondersteund worden door een schuldhulpverlener, bij vijftig procent van hen hun schuldsituatie zou escaleren. Dit betekent dat in Deventer bij 67 personen met behulp van schuldhulpverlening ervoor wordt gezorgd dat de schuldenproblematiek niet escaleert:  $199 * (50\% - 17\%) = 67$ .

Op basis van de dossierstudie (inschatting van schuldhulpverleners op basis van concrete dossiers) verwachten wij dat vijftig procent van deze personen ondanks een escalatie van hun schuldenproblematiek hun baan niet zullen verliezen. Op basis van gegevens van het UWV<sup>24</sup> omtrent het aantal startende WW uitkeringen per jaar en gegevens van IWI<sup>25</sup> over het aantal personen dat jaarlijks van betaald werk rechtstreeks doorstroomt naar een WWB-uitkering, schatten wij dat 45 procent van de schuldenaren met betaald werk in geval van escalatie van hun schuldenproblematiek in zullen stromen in een WW-uitkering en 5 procent in een WWB-uitkering. Een WW-uitkering kost het UWV jaarlijks 20.600 euro (inclusief 2.600 euro uitvoeringskosten) en loopt gemiddeld 8 maanden voordat deze beëindigd wordt. De schuldhulpverlening in de gemeente Deventer levert het UWV de volgende besparing op:  $67 * 45\% * 20.600 * (8/12) = 412.000$  euro. Ervan uitgaande dat een bijstandsuitkering gemiddeld 21 maanden loopt voordat deze beëindigd wordt, wordt in de gemeente Deventer 106.000 euro bespaard door te voorkomen dat klanten van de schuldhulpverlening hun baan verliezen en instromen in een bijstandsuitkering ( $67 * 5\% * 18.199 * (21/12) = 106.000$  euro).

**Tabel b2 Door schuldhulpverlening voorkomen kosten uitkeringen**

	A	B	C	D	E
Omvang instroom	1.218	607	1.622	1.050	3.579
% personen met WWB/ WIJ	33%	34%	45%	36%	39%
Aantal personen met WWB	402	206	730	377	1.396
% WWB-ontvangers dat binnen 5 jaar nog zal uitstromen naar werk	80,0%	80,0%	80,0%	80,0%	80,0%
Aantal personen dat zal uitstromen naar werk	322	165	584	302	1117
Kortere uitkeringsduur in maanden	4-12	4-12	4-12	4-12	4-12
Prijs WWB per jaar	13599	13599	12411	13491	13010
Uitvoeringskosten WWB per jaar	4600	4600	4600	4600	4600
Totale kosten WWB per jaar	18199	18199	17011	18091	17610
<b>Bespaarde kosten WWB (eerder uitstromen)</b>					
<b>Verkorting uitkeringsduur 4 mnd</b>	<b>1.951.000</b>	<b>1.002.000</b>	<b>3.311.000</b>	<b>1.820.000</b>	<b>6.555.000</b>
<b>Verkorting uitkeringsduur 12 mnd</b>	<b>5.852.000</b>	<b>3.005.000</b>	<b>9.933.000</b>	<b>5.461.000</b>	<b>19.664.000</b>

<sup>24</sup> www.uwv.nl

<sup>25</sup> Inspectie Werk en Inkomen (2006) *Verkennde studie naar terugval in WW- en WWB-uitkering.*

	A	B	C	D	E
% personen met betaalde arbeid	33%	33%	33%	33%	33%
aantal personen met werk	400	199	532	345	1174
% escalatie met SHV	10%	17%	10%	10%	13%
% escalatie zonder SHV	50%	50%	50%	50%	50%
% waarin escalatie niet leidt tot verlies baan	50%	50%	50%	50%	50%
% waarin escalatie leidt tot instroom in bijstand	5%	5%	5%	5%	5%
% waarin escalatie leidt tot instroom in WW	45%	45%	45%	45%	45%
Voorkomen instroom in bijstand	8	3	11	7	22
Voorkomen instroom in WW	72	30	96	62	198
Uitkeringsduur WW in maanden	8	8	8	8	8
Uitkeringsduur WWB in maanden	21	21	21	21	21
Prijs WW per jaar	18.000	18.000	18.000	18.000	18.000
Uitvoeringskosten WW per jaar	2.600	2.600	2.600	2.600	2.600
Totale kosten WW per jaar	20.600	20.600	20.600	20.600	20.600
<b>Bespaarde kosten WW uitkering</b>	<b>988.000</b>	<b>412.000</b>	<b>1.316.000</b>	<b>852.000</b>	<b>2.722.000</b>
<b>Bespaarde kosten WWB door niet verliezen van baan</b>	<b>255.000</b>	<b>106.000</b>	<b>317.000</b>	<b>218.000</b>	<b>679.000</b>

Door te voorkomen dat iemand instroomt in een WW of WWB-uitkering worden ook de kosten voor een re-integratietraject voorkomen. Zo'n 12 procent van de personen die instromen in een WW uitkering zullen deelnemen aan een re-integratietraject van het UWV.<sup>26</sup> De kosten van een re-integratietraject voor werklozen van het UWV bedragen 4.700 euro.<sup>27</sup> De kosten voor UWV-re-integratietrajecten die door de

<sup>26</sup> Berekend door het aantal gestarte WW-uitkeringen in 2010 te delen door het aantal gestarte trajecten in dat jaar: 49242 / 414597 = 12 procent (bron: www.uwv.nl).

<sup>27</sup> SEO (2010) *Kosten en resultaten van re-integratie*.

schuldhulpverleningsorganisatie in Tilburg worden voorkomen zijn als volgt berekend:  $96 * 12\% * 4700 = 54.000$  euro. Gemeentelijke re-integratietrajecten kunnen qua omvang en kosten sterk verschillen. Uit gegevens van het CBS leiden wij af dat zo'n 70 procent van de personen die instromen in een WWB uitkering deel zullen nemen aan een re-integratietraject. In sommige gevallen kan een persoon met relatief weinig ondersteuning weer aan het werk geholpen worden (kosten ca 1.500), in andere gevallen wordt er een relatief duur 'work first traject ingezet' (kosten ca 8.000 euro). De door schuldhulpverlening voorkomen kosten voor re-integratietrajecten zijn op soortgelijke wijze berekend als voor de re-integratie van het UWV.

**Tabel b3 Door schuldhulpverlening voorkomen kosten re-integratie**

	A	B	C	D	E
Omvang instroom	1.218	607	1.622	1.050	3.579
Voorkomen instroom in bijstand	8	3	11	7	22
Voorkomen instroom in WW	72	30	96	62	198
% personen dat instroomt in WW integratietraject	12%	12%	12%	12%	12%
Kosten ww-traject	4.700	4.700	4.700	4.700	4.700
<b>Bespaarde kosten WW trajecten</b>	<b>41.000</b>	<b>17.000</b>	<b>54.000</b>	<b>35.000</b>	<b>112.000</b>
% personen dat instroomt in een WWB traject	70%	70%	70%	70%	70%
Kosten WWB traject *	1.500 - 8000	1500 - 8000	1500 - 8000	1500 - 8000	1500 - 8000
<b>Bespaarde kosten WWB trajecten</b>	<b>8000 - 45.000</b>	<b>4000 - 19.000</b>	<b>11.000 - 60.000</b>	<b>7.000 - 39.000</b>	<b>23.000 - 123.000</b>

### Woningcorporaties

Uit de dossierstudie blijkt dat circa 77 % van de klanten van de gemeentelijke schuldhulpverlening een (sociale) huurwoning bewoont en dat 41 % een huurachterstand had op het moment dat men zich aanmeldde voor schuldhulpverlening. In Apeldoorn komt dit neer op in totaal 938 schuldenaren ( $77\% * 1218 = 938$ ) die in een huurwoning wonen waarvan er 499 ( $41\% * 1218 = 499$ ) een huurschuld hebben. Klanten van de van de kredietbank in Apeldoorn hebben gemiddeld circa 20 procent kans dat hun



schuldenproblematiek escaleert, terwijl uit de dossierstudie naar voren kwam dat deze kans 59 procent zou zijn indien zij geen gebruik zouden maken van schuldhulpverlening. Dit betekent dat bij 366 personen  $((59\%-20\%)*938=366)$  wonend in een sociale huurwoning in Apeldoorn er met behulp van gemeentelijke schuldhulpverlening wordt voorkomen dat hun schuldsituatie escaleert. Ervan uitgaande dat bij deze personen gemiddeld één betalingsregeling à 39 euro (gemiddelde van een aantal corporaties in de betreffende gemeenten waarbij dit bedrag is opgevraagd) wordt voorkomen levert dit in totaal ruim 14.000 euro aan voorkomen kosten op.

Omdat uit de door ons bestudeerde dossiers naar voren kwam dat bij 13 procent een acute huisuitzetting dreigde in verband met een huurachterstand, gaan wij ervan uit dat in Apeldoorn bij 158 klanten van de gemeentelijke schuldhulpverlening het geval was. Wanneer wij wederom uitgaan van een kans op escalatie met schuldhulpverlening van 5 procent en zonder schuldhulpverlening van 59 procent betekent dit dat er in totaal 86 huisuitzettingen voorkomen zijn  $((59\%-5\%)*158=86)$ . Navraag bij een aantal woningcorporaties leert ons dat een huisuitzetting gemiddeld 5.865 euro kost. Dit betekent dat er in totaal voor ongeveer 501.000 euro aan kosten voorkomen worden. Dit betreft uitsluitend kosten gemaakt door de corporatie. Kosten voor bijvoorbeeld de politie of de gemeente zijn hier niet in meegenomen. Het bedrag omvat onder meer executie- incasso en proceskosten en kosten voor het proces verbaal, de ontruimers, het vervangen van de sloten, het opslaan van de boedel en ingebrekestellingen.

**Tabel b4 Door schuldhulpverlening voorkomen kosten bij woningcorporaties**

	A	B	C	D	E
Instream klanten schuldhulpverlening	1218	607	1622	1050	3.579
% wonend in sociale huurwoning	77%	77%	77%	77%	77%
klanten SHV wonend in huurwoning	938	467	1249	809	2.756
% huurschulden op moment van intake	41%	41%	41%	41%	41%
klanten SHV met huurschulden	499	249	665	431	1.467
% escalatie met SHV	20%	33%	20%	20%	25%
% escalatie zonder SHV	59%	59%	59%	59%	59%
Personen wonend in een sociale huurwoning bij wie m.b.v. SHV escalatie wordt voorkomen.	366	122	487	315	937
Kosten per betalingsregeling	53	39	35	39	60
<b>Bespaarde kosten betalingsregelingen woningcorporaties</b>	<b>19.000</b>	<b>5.000</b>	<b>17.000</b>	<b>12.000</b>	<b>56.000</b>
% acute dreiging huisuitzetting	13%			13%	
acute dreiging huisuitzetting	158	129	165	137	400
% escalatie met SHV	5%	5%	5%	20%	
% escalatie zonder SHV	59%	95%	95%	59%	59%
gevallen waarin huisuitzetting mbv shv wordt voorkomen	86	116	149	53	236
Kosten per huisuitzetting woningcorporatie	5865	6900	5500	6000	5.000
<b>Bespaarde kosten huisuitzettingen</b>	<b>501.000</b>	<b>801.000</b>	<b>817.000</b>	<b>319.000</b>	<b>1.180.000</b>

### Dakloosheid

Uit het voorgaande is naar voren gekomen in hoeveel gevallen er door schuldhulpverlening een huisuitzetting is voorkomen. Schattingen over het percentage personen dat zich na huisuitzetting meldt bij de crisisopvang variëren sterk.<sup>28</sup> Wij zijn uitgegaan van 18 procent. Op basis van gegevens verkregen uit interviews met ketenpartners hebben wij een schatting gemaakt van de kosten die een verblijf in de crisisopvang van gemiddelde duur met zich meebrengt. In de gemeente Deventer brengt dit de volgende besparing met zich mee:  $116 * 18\% * 15.000 = 313.000$  euro.

**Tabel b5 Door schuldhulpverlening voorkomen kosten maatschappelijke opvang en daklozen.**

	A	B	C	D	E
Omvang instroom	1.218	607	1.622	1.050	3.579
Voorkomen huisuitzettingen	86	116	149	53	236
% crisisopvang na huisuitzetting	18%	18%	18%	18%	18%
aantal personen	15	21	27	10	42
Kosten MO per persoon die instroomt	12.000	15.000	14.190	14.190	15.580
<b>Bespaarde kosten MO</b>	<b>185.000</b>	<b>313.000</b>	<b>379.000</b>	<b>136.000</b>	<b>662.000</b>
Kosten op domein zorg en veiligheid die worden bespaard doordat iemand niet dakloos wordt *	43.140	43.140	43.140	43.140	43.140
<b>Bespaarde kosten voorkomen dat iemand (residentieel) dakloos wordt</b>	<b>664.000</b>	<b>902.000</b>	<b>1.153.000</b>	<b>413.000</b>	<b>1.833.000</b>

Behalve de kosten voor crisisopvang brengt het dakloos worden ook extra kosten met zich mee op de domeinen zorg en veiligheid. Uit een onderzoek

<sup>28</sup> Tijdens interviews die wij met vertegenwoordigers van maatschappelijke opvangorganisaties hebben afgenomen gaven zij aan dat 30 tot 40 procent van de huisuitzettingen leidt tot een verblijf in de maatschappelijke opvang. Uit de monitor van het plan van aanpak MO G4 (Trimbos instituut, 2010), is af te leiden dat dit percentage in Den Haag ongeveer 5 procent is. In het eerder aangehaalde onderzoek van de Kredietbank Noord Oost Groningen wordt uitgegaan van 10 procent.

dat Regioplan onlangs verricht heeft in samen werking met Cebeon<sup>29</sup>, is naar voren gekomen dat wanneer iemand residentieel dakloos wordt (dat wil zeggen in een MO-instelling terecht komt) dit de komende tien jaar 43.140 euro aan extra kosten voor zorg en veiligheid met zich meebrengt. In tabel b6 is een overzicht gegeven over welke kosten dit gaat.

**Tabel b6 Bespaarde kosten per persoon doordat wordt voorkomen dat iemand residentieel dakloos wordt.**

Domein/ voorziening	Besparing
<b>Zorg</b>	<b>30.610</b>
(poli) Klinische zorg	1.090
Ambulancevervoer	1.290
BH crisis	1.720
BH kort (ambulant)	0
BH lang: verslaving (klinisch)	6.240
BH lang: verslaving – VB	2.150
BH lang: psychiatrie (klinisch)	14.070
BH lang: psychiatrie – VB	4.980
ACT	3.750
fACT	-6.750
Wanbetalers: premiederving	1.010
Onverzekerden: premiederving	920
<b>Veiligheid</b>	<b>12.530</b>
Vermogensdelict	5.550
Vernieling en openbare orde	660
Opiumdelicten	800
Inrichting stelselmatige daders	0
Inzet BOA	1.260
Adoptie agenten	2.790
Nazorg ex-gedetineerden	500
Basis-politiezorg overlast	970
<b>Totaal</b>	<b>43.140</b>

### Afsluitingen gas water en licht

Uit de dossierstudie is naar voren gekomen dat circa 44 procent van de klanten van de schuldhulpverlening een betalingsachterstand had bij een

<sup>29</sup> Cebeon & Regioplan (2011). *Kosten en baten van maatschappelijke opvang: Bouwsteen voor effectieve(re) inzet van (semi)publieke middelen.*

nutsbedrijf op het moment van intake. In de gemeente Den Haag zijn dit 1560 personen. Navraag bij enkele energiemaatschappijen leert ons dat een afsluiting gemiddeld ongeveer 790 euro kost. Wanneer dit wordt gecombineerd met gegevens omtrent de kans op escalatie van de schuldenproblematiek met en zonder ondersteuning van een schuldhulpverleners, levert in de gemeente Den Haag 419.000 euro op aan bespaarde kosten ( $1560 \times (59\% - 25\%) \times 790 = 419.000$ ). Wij zijn er hierbij vanuit gegaan dat escalatie gepaard gaat met een afsluiting van gas, water of licht. De berekeningen voor de gemeenten Deventer en Tilburg wijken hiervan omdat de schuldhulpverleningsorganisaties in deze gemeenten ons van concrete gegevens hebben kunnen voorzien over het aantal keren dat men concreet contact gehad heeft met een energiemaatschappij om afsluiting te voorkomen. Dit zijn gevallen waarin met 95 procent zekerheid kan worden gesteld dat zonder tussenkomst van de schuldhulpverlener er daadwerkelijk een afsluiting zou hebben plaatsgevonden. Omdat er in deze gemeenten convenanten met energiemaatschappijen zijn gesloten, zal tenzij de schuldenaar afspraken niet nakomt (5%) in verreweg de meeste gevallen een sluiting worden voorkomen.

**Tabel b7 Door schuldhulpverlening voorkomen kosten afsluiten gas, water of licht.**

	A	B	C	D	E
Omvang instroom	1.218	607	1.622	1.050	3.579
% klanten betalingsachterstanden gwl	28%	n.v.t.	n.v.t.	44%	44%
aantal klanten betalingsachterstanden gwl *	329	249	136	458	1560
Escalatie met shv **	20%	5%	5%	20%	25%
Escalatie zonder shv	59%	95%	95%	59%	59%
Klanten met betalingsachterstanden waarbij m.b.v. SHV wordt voorkomen dat problematiek escaleert	128	224	123	179	531
Kosten afsluiten	790	790	790	790	790
<b>Bespaarde kosten afsluiten GWL</b>	<b>101.000</b>	<b>177.000</b>	<b>97.000</b>	<b>141.000</b>	<b>419.000</b>

### **Psychosociale ondersteuning**

Uit de dossierstudie is naar voren gekomen dat ongeveer 24 procent van de klanten van schuldhulpverlening in behandeling bij maatschappelijk werk, en circa negen procent bij een GGZ instelling. In de gemeente Apeldoorn gaat het dan om 287 personen die in een traject bij Maatschappelijk Werk zitten. Bij de berekeningen zij we ervan uitgegaan dat het niet oplossen van de schuldenproblematiek een oplossing van de psychosociale problematiek in de weg staat. In Apeldoorn zijn er ongeveer 95 personen die bij Maatschappelijk werk lopen, waarvan dankzij schuldhulpverlening hun schuldenproblematiek wordt opgelost ( $287 * (45\% - 12\%) = 95$ ). Uit interviews die wij met vertegenwoordigers van Maatschappelijk Werk organisaties hebben afgenomen, kwam naar voren dat zij inschatten dat het niet oplossen van de schuldenproblematiek ongeveer vijf extra sessies van een uur bij Maatschappelijk Werk met zich meebrengt. Wanneer dit wordt gecombineerd met de gemiddelde prijs per sessie in de desbetreffende gemeente kan worden berekend hoeveel kosten per klant voorkomen worden. In de gemeente Apeldoorn levert dit een besparing op van 48.000 euro. De bespaarde kosten bij GGZ-instellingen zijn op een soortgelijke manier berekend. Voor de gemeenten Deventer, Tilburg en Arnhem is de overlap tussen de klanten van de gemeentelijke schuldhulpverlening en Maatschappelijk Werk niet berekend op basis van de dossierstudie, omdat Maatschappelijk Werk in deze gemeenten ons van een eigen inschatting hiervan kon voorzien. Hetzelfde geldt voor de GGD bij Apeldoorn.

**Tabel b8 Door schuldhulpverlening voorkomen kosten maatschappelijk werk.**

	A	B	C	D	E
Omvang instroom	1.218	607	1.622	1.050	3.579
% klanten maatsch werk	23,60%	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	23,60%
overlap mw en kredietbank	287	240	200	400	845
Oplossing met shv	45%	55%	45%	35%	45%
Oplossing zonder shv	12%	12%	12%	12%	12%
Klanten mw die met shv tot een oplossing voor hun schulden komen	129	132	90	140	380
Klanten mw die zonder shv tot een oplossing voor hun schulden komen	34	29	24	48	101
Klanten mw die dankzij shv tot een oplossing voor hun schulden komen	95	103	66	92	279
Voorkomen kosten maatschappelijk werk per klant	510	450	575	500	510
<b>Bespaarde kosten MW</b>	<b>48.000</b>	<b>46.000</b>	<b>38.000</b>	<b>46.000</b>	<b>142.000</b>

\*) Inschatting op basis van uitkomsten dossierstudie.

**Tabel b9 Door schuldhulpverlening voorkomen kosten GGZ.**

	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>E</b>
Omvang instroom	1.218	607	1.622	1.050	3.579
% klanten GGZ	nvt	9,30%	9,30%	9,30%	9,30%
Overlap GGZ en kredietbank	83	56	151	98	333
Oplossing met shv	45%	55%	45%	35%	45%
Oplossing zonder shv	12%	12%	12%	12%	12%
Klanten GGZ die met shv tot een oplossing voor hun schulden komen	37	31	68	34	150
Klanten GGZ die zonder shv tot een oplossing voor hun schulden komen	10	7	18	12	40
Klanten GGZ die dankzij shv tot een oplossing voor hun schulden komen	27	24	50	22	110
Voorkomen kosten GGZ per klant	1.000	1.000	1.622	1.000	1.000
<b>Bespaarde kosten GGZ</b>	<b>27.000</b>	<b>24.000</b>	<b>81.000</b>	<b>22.000</b>	<b>110.000</b>



**BIJLAGE 2**
**Overzicht interviews met ketenpartners**

Soort partner	A	B	C	D	E
Sociale Dienst	X, *	X, *	X, *		X, #
Maatschappelijk werk	X, *	X, *	X, *		X, *
GGZ	X, *	X, *		X,	
Maatschappelijke opvang	X, *	X, *	X	X, *	
Verslavingszorg	X	X, *			
Woningcorporatie	X(2), * (2)	X(2), * (1)	X, *		X, *
Overige	1, *	2	2, *(1)	1,	7, *(1)

X: gegevens aangeleverd gekregen, \* interview gehouden, #: geweigerd

**Sociale Diensten:**

Gemeente:	gesproken met:
Apeldoorn	Dick de Vries
Deventer	Elly Brinkhof-Plas
Tilburg	Mirjam van Loon

**Maatschappelijk werk**

Gemeente:	gesproken met:
Apeldoorn	Mariëlle Kemper
Deventer	Peter Kuipers
Tilburg	Johan van Hulten
Arnhem	André Moerman

**GGZ**

Gemeente:	gesproken met:
Apeldoorn	Jan Mulder
Deventer	Wim van der Vegt

**Maatschappelijke opvang**

Gemeente:	gesproken met:
Apeldoorn	Rob Oostdam
Deventer	Rob Oostdam
Den Haag	Sjanie Korporaal

**Verslavingszorg**

**Gemeente:** Deventer  
**gesproken met:** Peter van Dijk

**Woningcorporatie**

**Gemeente:** Apeldoorn  
**gesproken met:** De goede Woning, Hemma Winter  
De woonmensen, Arno van der Weide  
Deventer Woonbedrijf ieder 1, Karin Karstens  
Tilburg Tiwos, Hans Cuppen  
Arnhem Volkshuisvesting, J. Palm

**Overige organisaties**

**Gemeente:** Apeldoorn  
**gesproken met:** Invordering gemeentebelasting, Marleen Gerritsen  
Tilburg MOM, Ralf Embrechts  
Arnhem Participatiecoaches Sociale Dienst, Maaïke Mulder

**BIJLAGE 3**
**Rechte tellingen dossierstudie**

- 1 Algemeen**
- 2 Achtergrondkenmerken**
- 3 Inkomen**
- 4 Huisvesting**
- 5 Gezondheid**
- 6 Verslaving**
- 7 Instanties**
- 8 Schuld**
- 9 Motivatie**
- 10 Vaardigheden**
- 11 Traject**
- 12 Doel/uitkomst**

**1 Algemeen**
**Tabel 1.0a Aantal bestudeerde dossiers**

	<b>Aantal</b>	<b>%</b>
Apeldoorn	30	21.4
Arnhem	20	14.3
Den Haag	30	21.4
Deventer	30	21.4
Tilburg	30	21.4
<b>Totaal</b>	<b>140</b>	<b>100.0</b>

**Tabel 1.0b Jaar en maand van intake**

		<b>Jaar intake</b>			
		<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>Maand</b>	<b>1</b>	0	0	0	3
<b>intake</b>	<b>2</b>	0	0	2	9
	<b>3</b>	0	0	0	2
	<b>4</b>	0	0	1	0
	<b>5</b>	0	1	1	0
	<b>6</b>	0	0	2	0
	<b>8</b>	0	0	2	0
	<b>9</b>	0	1	8	0
	<b>10</b>	0	0	62	2
	<b>11</b>	1	0	22	1
	<b>12</b>	0	1	11	0
<b>Totaal</b>		<b>1</b>	<b>3</b>	<b>111</b>	<b>17</b>

## 2 Achtergrondkenmerken

**Tabel 1.1a Geslacht**

	Aantal	%
Man	78	57.4
Vrouw	58	42.6
<b>Totaal</b>	<b>136</b>	<b>100.0</b>

**Tabel 1.1b Gemiddelde leeftijd van cliënten op het moment van aanmelding in jaren**

	Aantal	Minimum	Maximum	Gemiddelde	SD
Leeftijd	134	20	71	40.1	11.9

**Tabel 1.1c Partner (met wie men samenwoont)**

	Aantal	%
Wel	37	26.4
Niet	103	73.6
<b>Totaal</b>	<b>140</b>	<b>100.0</b>

**Tabel 1.1d Aantal thuiswonende kinderen**

	Aantal	%
0	83	59.7
1	23	16.5
2	21	15.1
3	9	6.5
4	2	1.4
5	1	.7
<b>Totaal</b>	<b>139</b>	<b>100.0</b>

**Tabel 1.1e Geboorteland**

	Aantal	%
Nederland	97	75.2
Westers land	4	3.1
Niet-westers land	27	20.9
Onbekend	1	.8
<b>Totaal</b>	<b>129</b>	<b>100.0</b>

**Tabel 1.1f Etniciteit**

	Aantal	%
Nederland	96	76.2
Westers land	4	3.2
Niet-westers land	23	18.3
Onbekend	3	2.4
<b>Totaal</b>	<b>126</b>	<b>100.0</b>

### 3 Inkomen

**Tabel 1.2a** Inkomensbron (op het moment van intake)

	Aantal	%
Arbeid	42	30.0
gesubsidieerde arbeid/loonkostensubsidie, WSW etc.	2	1.4
WW	6	4.3
WWB	46	32.9
AO	17	12.1
AOW/pensioen	4	2.9
WIJ	5	3.6
Ziektewet	6	4.3
Overig	9	6.4
Onbekend	3	2.1
<b>Totaal</b>	<b>140</b>	<b>100.0</b>

**Tabel 1.2b** Hoogte inkomen per maand (op het moment van intake)

	Aantal	Minimum	Maximum	Gemiddelde	SD
Inkomen in euro's	120	0	2600	1110	462

**Tabel 1.2c** Bijstandsfraude (op het moment van intake)

	Aantal	%
Wel	6	4.3
Niet	126	90.0
Onbekend	8	5.7
<b>Totaal</b>	<b>140</b>	<b>100.0</b>

**Tabel 1.2d** Men ontving toeslagen van de Belastingdienst (huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderbijslag)

	Aantal	%
Wel	111	79.3
Niet	26	18.6
Onbekend	3	2.1
<b>Totaal</b>	<b>140</b>	<b>100.0</b>

## 4 Huisvesting

**Tabel 1.3a Huisvesting**

	<b>Aantal</b>	<b>%</b>
Koopwoning	6	4.3
Huurwoning	108	77.1
Begeleid wonen	4	2.9
Residentieel dakloos	4	2.9
Inwonend bij vrienden/familie	12	8.6
Overig	5	3.6
Onbekend	1	.7
<b>Totaal</b>	<b>140</b>	<b>100.0</b>

**Tabel 1.3b Acute dreiging huisuitzetting op het moment van intake**

	<b>Aantal</b>	<b>%</b>
Niet	119	85.0
Wel	18	12.9
Onbekend	3	2.1
<b>Totaal</b>	<b>140</b>	<b>100.0</b>

## 5 Gezondheid

**Tabel 1.4a Geestelijke gezondheid**

	<b>Aantal</b>	<b>%</b>
Geen gezondheidsklachten	76	54.3
Psychiatrische stoornis	17	12.1
Overige geestelijke gezondheidsklachten	40	28.6
Onbekend	7	5.0
<b>Totaal</b>	<b>140</b>	<b>100.0</b>

**Tabel 1.4b Lichamelijke gezondheid**

	<b>Aantal</b>	<b>%</b>
Geen gezondheidsklachten	97	69.3
Wel gezondheidsklachten	36	25.7
Onbekend	7	5.0
<b>Totaal</b>	<b>140</b>	<b>100.0</b>

## 6 Verslaving

**Tabel 1.5a Drugsverslaving**

	<b>Aantal</b>	<b>%</b>
Geen drugsverslaving	119	85.0
Soft drugs verslaving	4	2.9
Hard drugs	2	1.4
Onbekend	15	10.7
<b>Totaal</b>	<b>140</b>	<b>100.0</b>

**Tabel 1.5b Alcoholverslaving**

	Aantal	%
Geen alcoholverslaving	122	87.1
Wel een alcoholverslaving	4	2.9
Onbekend	14	10.0
<b>Totaal</b>	<b>140</b>	<b>100.0</b>

**Tabel 1.5c Gokverslaving**

	Aantal	%
Geen gokverslaving	125	89.3
Wel een gokverslaving	2	1.4
Onbekend	13	9.3
<b>Totaal</b>	<b>140</b>	<b>100.0</b>

## 7 Instanties

**Tabel 1.6a Het jaar voor intake in contact geweest met MEE**

	Aantal	%
Nee	126	90.0
Ja	11	7.9
Onbekend	3	2.1
<b>Totaal</b>	<b>140</b>	<b>100.0</b>

**Tabel 1.6b Het jaar voor intake in contact geweest met maatschappelijke opvang**

	Aantal	%
Nee	121	86.4
Ja	17	12.1
Onbekend	2	1.4
<b>Totaal</b>	<b>140</b>	<b>100.0</b>

**Tabel 1.6c Het jaar voor intake in contact geweest met maatschappelijk werk**

	Aantal	%
Nee	105	75.0
Ja	33	23.6
Onbekend	2	1.4
<b>Totaal</b>	<b>140</b>	<b>100.0</b>

**Tabel 1.6d Het jaar voor intake in contact geweest met verslavingszorg**

	Aantal	%
Nee	131	93.6
Ja	7	5.0
Onbekend	2	1.4
<b>Totaal</b>	<b>140</b>	<b>100.0</b>

**Tabel 1.6e Het jaar voor intake in contact geweest met GGZ**

	Aantal	%
Nee	124	88.6
Ja	13	9.3
Onbekend	3	2.1
<b>Totaal</b>	<b>140</b>	<b>100.0</b>

**Tabel 1.6f Het jaar voor intake in contact geweest met politie/justitie**

	Aantal	%
Nee	133	95.0
Ja	5	3.6
Onbekend	2	1.4
<b>Totaal</b>	<b>140</b>	<b>100.0</b>

**Tabel 1.6g Het jaar voor intake in contact geweest met re-integratie sociale dienst/UWV**

	Aantal	%
Nee	118	84.9
Ja	19	13.7
Onbekend	2	1.4
<b>Totaal</b>	<b>139</b>	<b>100.0</b>

## 8 Schuld (bij intake)

**Tabel 1.7a Gemiddelde schuld en aantal schuldeisers van cliënten op het moment van aanmelding**

	Aantal	Minimum	Maximum	Gemiddelde	SD
Hoogte schuld in euro's	134	0	185000	24204	25332
Aantal schuldeisers	133	1	50	10	7

**Tabel 1.7b Schulden die niet gesaneerd kunnen worden (b.v. CJIB)**

	Aantal	%
Nee	115	82.1
Ja	14	10.0
Onbekend	11	7.9
<b>Totaal</b>	<b>140</b>	<b>100.0</b>



**Tabel 1.7c Cliënten met huurschulden op het moment van aanmelding**

	Aantal	%
Niet	76	54.3
Wel	58	41.4
Onbekend	6	4.3
<b>Totaal</b>	<b>140</b>	<b>100.0</b>

**Tabel 1.7d Cliënten met schulden m.b.t. gas, water en licht op het moment van aanmelding**

	Aantal	%
Niet	73	52.1
Wel	61	43.6
Onbekend	6	4.3
<b>Totaal</b>	<b>140</b>	<b>100.0</b>

**Tabel 1.7e Cliënten met schulden m.b.t. zorgpremie op het moment van aanmelding**

	Aantal	%
Niet	42	30.0
Wel	94	67.1
Onbekend	4	2.9
<b>Totaal</b>	<b>140</b>	<b>100.0</b>

**Tabel 1.7f Cliënten met schulden m.b.t. overige primaire levensbehoeften (behalve bovenstaande) op het moment van aanmelding**

	Aantal	%
Niet	121	86.4
Wel	7	5.0
Onbekend	12	8.6
<b>Totaal</b>	<b>140</b>	<b>100.0</b>

**Tabel 1.7g Mate waarin de aard van de schulden en/of de middelen die crediteuren inzetten invloed hebben op het welbevinden van de schuldenaar**

	Aantal	%
Niet	7	5.2
Beperkt	23	17.2
Gemiddeld	19	14.2
Behoorlijk	44	32.8
Veel	37	27.6
Onbekend	4	3.0
<b>Totaal</b>	<b>134</b>	<b>100.0</b>

## 9 Motivatie

Tabel 2.1a Motivatie van cliënt

	Helemaal niet	Niet	Soms wel, soms niet	Wel	Zeer sterk	N.v.t./weet niet	Totaal
Houdt zichzelf verantwoordelijk voor ontstaan van de schuld	6.7%	20.1%	23.9%	31.3%	17.9%	0.0%	134
Houdt zichzelf verantwoordelijk voor wegwerken van de schuld	3.7%	17.2%	14.2%	45.5%	18.7%	0.7%	134
Is van mening dat hij recht heeft op bepaalde zaken	24.6%	35.1%	7.5%	17.2%	13.4%	2.2%	134
Is uit op eigen voordeel	29.9%	42.5%	8.2%	11.9%	5.2%	2.2%	134
Schaamt zich voor de situatie	9.0%	17.9%	12.7%	39.6%	14.2%	6.7%	134
Heeft zelf al geprobeerd zijn schuldenproblematiek op te lossen	14.9%	18.7%	5.2%	48.5%	9.0%	3.7%	134
Acht zichzelf in staat om (met hulp) zijn financiën weer duurzaam in balans te krijgen en de schuldsituatie volledig op te lossen	12.4%	16.1%	0.0%	49.6%	0.0%	21.9%	137

## 10 Vaardigheden

Tabel 2.1b Vaardigheden van cliënt

	Helemaal niet	Niet	Soms wel, soms niet	Wel	Zeer sterk	N.v.t./weet niet	Totaal
Kan (Nederlands) lezen en schrijven	3.6%	9.4%	2.2%	44.2%	40.6%	0.0%	140
Beschikt over financiële vaardigheden	11.2%	41.0%	8.2%	25.4%	13.4%	0.7%	140
Beschikt over benodigde sociale vaardigheden	5.9%	28.1%	8.1%	42.2%	14.8%	0.7%	140
Is weerbaar tegen eigen behoeften (heeft geen verslaving en kan prikkels vanuit marketing weerstaan)	9.0%	24.6%	9.7%	41.0%	12.7%	3.0%	140
Is weerbaar tegen anderen (b.v. partner, kinderen, verkoper aan de deur)	8.1%	29.6%	9.6%	35.6%	11.1%	5.9%	140
Heeft inzicht in eigen situatie (begrijpt waardoor hij in schulden is geraakt)	7.4%	15.6%	5.2%	43.0%	28.1%	0.7%	140

## 11 Traject

**Tabel 3.1a** Cliënten aan wie na aanmelding advies is aangeboden

	Aantal	%
Niet	81	58.3
Wel	58	41.7
<b>Totaal</b>	<b>139</b>	<b>100.0</b>

**Tabel 3.1b** Cliënten aan wie na aanmelding budgetbeheer is aangeboden

	Aantal	%
Niet	84	60.0
Wel	56	40.0
<b>Totaal</b>	<b>140</b>	<b>100.0</b>

**Tabel 3.1c** Cliënten aan wie na aanmelding herfinanciering is aangeboden

	Aantal	%
Niet	137	97.9
Wel	3	2.1
<b>Totaal</b>	<b>140</b>	<b>100.0</b>

**Tabel 3.1d** Cliënten aan wie na aanmelding betalingsregeling is aangeboden

	Aantal	%
Niet	123	87.9
Wel	17	12.1
<b>Totaal</b>	<b>140</b>	<b>100.0</b>

**Tabel 3.1e** Cliënten aan wie na aanmelding schuldregeling is aangeboden

	Aantal	%
Niet	67	47.9
Wel	73	52.1
<b>Totaal</b>	<b>140</b>	<b>100.0</b>

**Tabel 3.1f** Cliënten aan wie na aanmelding saneringskrediet is aangeboden

	Aantal	%
Niet	116	82.9
Wel	24	17.1
<b>Totaal</b>	<b>140</b>	<b>100.0</b>

**Tabel 3.1g** Cliënten die na aanmelding een doorverwijzing naar de WSNP hebben gekregen

	Aantal	%
Niet	122	90.4
Wel	13	9.6
<b>Totaal</b>	<b>135</b>	<b>100.0</b>

**Tabel 3.1h Overige verwijzingen (behalve bovenstaande, o.a. budgetcursus)**

	Aantal	%
Niet	86	68.5
Wel	39	31.2
<b>Totaal</b>	<b>125</b>	<b>100.0</b>

**Tabel 3.1i Cliënten die (nog) geen doorverwijzing hebben gekregen**

	Aantal	%
Niet	103	74.1
Wel	36	25.9
<b>Totaal</b>	<b>139</b>	<b>100.0</b>

**Tabel 3.1j Cliënten met een traject dat op het moment nog loopt**

	Aantal	%
Wel	100	73.5
Niet, er is een oplossing	12	8.8
Niet, cliënt is uitgevallen	6	4.4
Overig	13	9.6
<b>Totaal</b>	<b>136</b>	<b>100.0</b>

## 12 Doel/uitkomst traject

**Tabel 3.2a Doel van het traject**

	Aantal	%
Oplossen schuldenproblematiek	103	76.9
Tijdelijke stabilisatie, d.w.z. korter dan 6 maanden	9	6.7
Langdurige stabilisatie, langer dan 6 maanden	13	9.7
Overig	9	6.7
<b>Totaal</b>	<b>134</b>	<b>100.0</b>

**Tabel 3.2b Kans op oplossing, stabilisatie en escalatie met en zonder schuldhulpverlening**

	Wel schuldhulpverlening		
	Aantal	Gemiddelde	SD
Oplossing	121	67.0	30.6
Stabilisatie	121	22.7	24.1
Escalatie	121	10.3	20.1
	Geen schuldhulpverlening		
Oplossing	134	12.0	22.2
Stabilisatie	134	28.9	35.4
Escalatie	134	59.2	40.3

## BIJLAGE 4

### Literatuur

- Blommesteijn, M en Jungmann, N (2010) *Monitor tijdelijke middelen schuldhulpverlening*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- C. Tempelman, C.D.A.M. Berden, L.M. Kok. (2010) *Kosten en resultaten van re-integratie*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Cebeon & Regioplan (2011). *Kosten en baten van maatschappelijke opvang: Bouwstenen voor effectieve inzet van (semi)publieke middelen*.
- Dijk, M. van (2003). *Schuldenproblematiek van ex-gedetineerden: een onderzoek naar de oorzaken en gevolgen van een problematische schuldsituatie voor ex-gedetineerden en de schuldhulpverlening aan ex-gedetineerden*. Amsterdam: eindscriptie, Vrije Universiteit Amsterdam.
- Geuns, R, N. Jungmann, M. de Weerd (2011). *Klantprofielen voor schuldhulpverlening*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Hollerweger, E, & Leuthner, K (2006). *Ökonomische Evaluierung der Schuldnerberatung*. Wenen: NPO-Institut an der Wirtschaftsuniversität.
- Jungmann, N e.a. (2008). *Schulden? De gemeente helpt!* Utrecht.
- Jungmann, N. e.a. (2010). *Toekomstagenda schuldhulpverlening*, Divosa, Utrecht.
- Jungmann, N e.a. (2011). *SchuldPreventiewijzer*, ministerie van Financiën, Den Haag.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2010). *Kernkaart Wet Werk en Bijstand: kernkaart.nl*.
- MDO, SWD & VKB (2007). *Maatschappelijk rendement integrale schuldhulpverlening*.
- Research voor Beleid (2009). *Het topje van de Ijsberg: Maatschappelijke kosten-batenanalyse schuldhulpverlening Spijkenisse*. Zoetermeer: Research voor Beleid.
- Verhagen, S, P. van Heijst, K. Jurrius, M. de Klein, (2011). *'Als satéprikker overal doorheen': Schoolmaatschappelijk werk bij schulden*. Maatwerk nummer 2 2-5.





**Regioplan Beleidsonderzoek**

**Nieuwezijds Voorburgwal 35**

**1012 RD Amsterdam**

**T 020 531 531 5**

**F 020 626 519 9**

**E [info@regioplan.nl](mailto:info@regioplan.nl)**

**I [www.regioplan.nl](http://www.regioplan.nl)**