

## **Het topje van de ijsberg**

Maatschappelijke kosten-batenanalyse  
schuldhulpverlening Spijkenisse

datum  
24 november 2009  
versie  
definitief  
Auteur(s)  
P. van der Wekken

Dit rapport is opgesteld door 'Voor beleid' in opdracht van de gemeente Spijkenisse, afdeling Budgetondersteuning, Inburgering en Sociale Recherche (BIS).

[www.voorbeleid.nl](http://www.voorbeleid.nl)

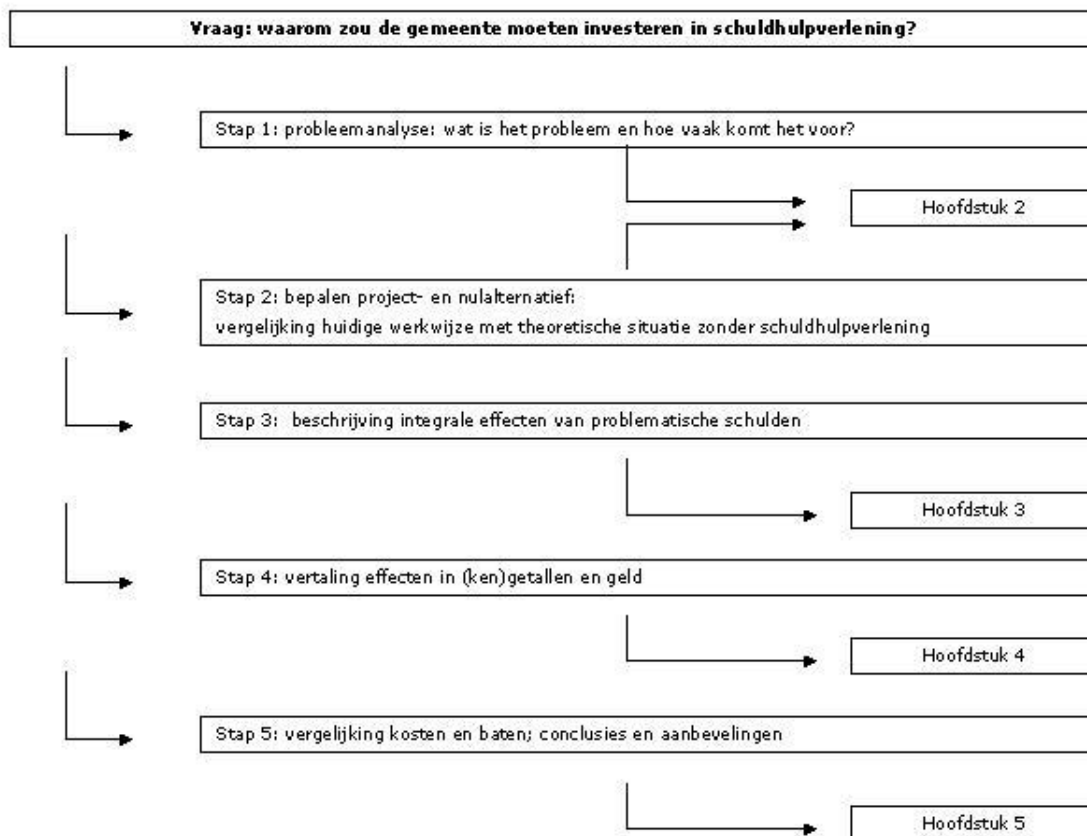
## Samenvatting

**Investeren in schuldhulpverlening kan de gemeente een direct rendement opleveren van 300.000 tot 800.000 euro per jaar. Wanneer de maatschappelijke effecten van schuldhulpverlening breder worden bekeken, kan het saldo van kosten en baten oplopen tot minimaal 1,4 miljoen euro. Aangezien er behoudend is gerekend en veel maatschappelijke baten niet in een bedrag kunnen worden uitgedrukt, is deze schatting vrijwel zeker nog maar het topje van de ijsberg.**

Dit is de kern van de voorliggende maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) van schuldhulpverlening in Spijkenisse, waarin de huidige praktijk (aangeduid als het projectalternatief) wordt vergeleken met een theoretische situatie waarin de gemeente helemaal niets aan schuldhulpverlening zou doen (het nulalternatief). Voor deze analyse is uitsluitend van belang *dat* de gemeente schuldhulpverlening aanbiedt en niet *hoe* of *door wie* dit gebeurt. De analyse levert dan ook geen directe bijdrage aan dergelijke uitvoeringsvraagstukken. Een andere begrenzing is dat de MKBA uitsluitend betrekking heeft op particuliere huishoudens, waarbij er speciale aandacht wordt besteed aan jongeren. Schuldhulpverlening aan ondernemers vraagt specifieke expertise waarvoor de gemeente doorverwijst naar gespecialiseerde bureaus.

Bij de uitvoering van de MKBA is het volgende stappenplan gevolgd:

**Figuur 1: stappenplan voor een MKBA**



### Probleemanalyse

Het begrip 'schulden' is min of meer synoniem aan betalingsachterstanden en wordt door Van Dale omschreven als: alle geldelijke verplichtingen aan anderen. Niet alle schulden zijn ook problematisch: hier is pas sprake van als er structurele betalingsachterstanden ontstaan bij essentiële zaken als huisvesting, energie en verzekeringen en de betrokkenen geen kans meer zien om deze op eigen kracht in te lossen.

De afdeling BIS biedt momenteel minnelijke schuldhulpverlening aan zo'n 700 klanten. Het aantal Spijkenissers dat is toegelaten tot het wettelijk (WSNP) traject, wordt geschat op een kleine 200. In totaal ontvangen dus ongeveer 900 Spijkenissers professionele hulp bij het saneren van hun schulden. Dit is ongeveer 3% van alle huishoudens en dat is iets meer dan het landelijk gemiddelde van 2,3%. Landelijk onderzoek bevestigt tegelijkertijd het vermoeden dat de schuldenproblematiek veel omvangrijker is dan uit registraties blijkt, en dat een groot deel van de (potentiële) doelgroep nog niet wordt bereikt.

Op grond van onderstaande tabel nemen we aan dat ongeveer 3.000 huishoudens in Spijkenisse problematische schulden hebben en dat nog eens 1.000 huishoudens het risico lopen in deze situatie terecht te komen. Het gaat hierbij om een schatting op basis van eerdergenoemd landelijk onderzoek. Op het niveau van Spijkenisse zijn alleen exacte gegevens beschikbaar over de omvang van groep 4. Met ruim 700 klanten minnelijke schuldhulpverlening en naar schatting 200 WSNP-ers is deze groter dan de schatting op basis van landelijke gegevens.

**Tabel 2: inschatting van het aantal huishoudens in Spijkenisse dat kampt met (een risico op) problematische schulden**

groep	% huishoudens Nederland	Aantal huishoudens Spijkenisse
<b>Totaal aantal huishoudens met (een risico op) problematische schulden inclusief WSNP-trajecten</b>	<b>13,4%</b>	<b>4.129</b>
Groep 1: huishoudens <i>zonder risico</i> op een problematische schuld	86,8%	26.744
Groep 2: huishoudens die een <i>risico</i> lopen op een problematische schuld	3,5%	1.078
Groep 3: huishoudens met een problematische schuld, <i>niet bekend</i> en geregistreerd bij (schuld)hulpverlenende instanties	7,5%	2.311
Groep 4: huishoudens met een problematische schuld, <i>bekend</i> en geregistreerd bij (schuld)hulpverlenende instanties (incl. WSNP).	2,3%	709

Toelichting: deze tabel is gebaseerd op een tabel uit het onderzoeksrapport 'Huishoudens in de rode cijfers; omvang en achtergronden van huishoudens met (een risico op) problematische schulden' (Panteia Zoetermeer in opdracht van Ministerie van SZW, juli 2009. (zie tabel 2.3. op pag. 36)). Hierbij is aangegeven dat de aantallen niet exact optellen als gevolg van afrondingsverschillen en foutenmarges.

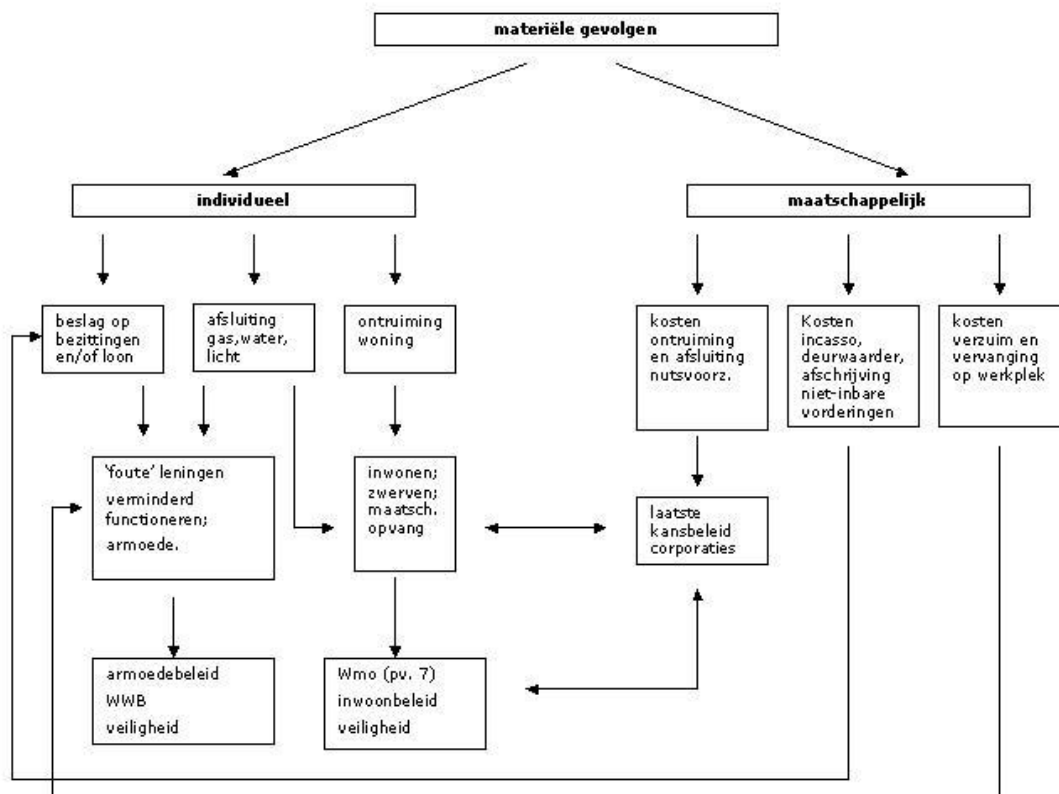
Uit dit landelijke onderzoek komt verder naar voren dat bepaalde bevolkingsgroepen een groter risico lopen op het opbouwen van problematische schulden dan andere. De risicogroep (groep 2 in Tabel 2) bestaat overwegend uit huishoudens die op zich genoeg inkomen hebben, maar hier niet goed mee omgaan. De groep met problematische schulden (groep 3 en 4 in Tabel 2) bestaat voor het grootste deel uit mensen met een (zeer) laag inkomen, die financiële tegenvallers niet goed kunnen opvangen. Over het geheel genomen blijkt dat een in verhouding jonge leeftijd, laag opleidingsniveau en laag inkomen de belangrijkste risicofactoren zijn voor het opbouwen van schulden. Ook ander onderzoek bevestigt dat jongeren en jongvolwassenen relatief vaak schulden maken of risicovol financieel gedrag vertonen.

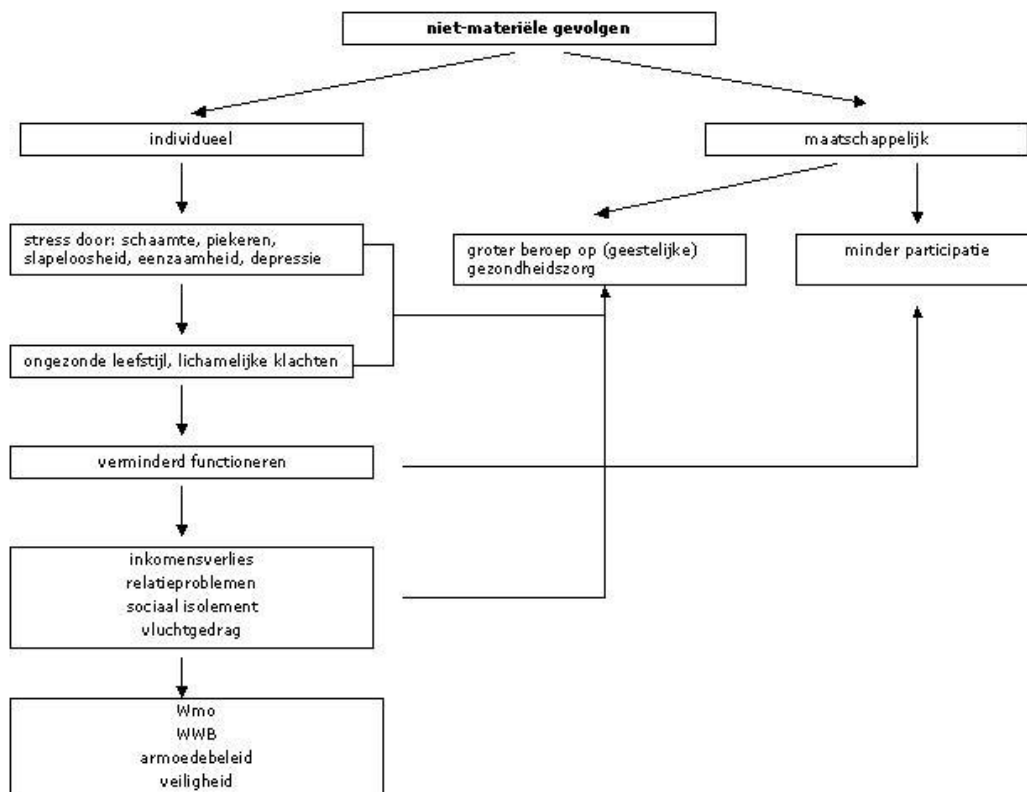
Wanneer gekeken wordt naar deze risicofactoren, wijkt de bevolkingssamenstelling in Spijkenisse alleen voor wat betreft het opleidingsniveau af van het landelijke beeld. Spijkenisse heeft een grote, maar relatief laag opgeleide beroepsbevolking. In relatie tot de preventie en aanpak van problematische schulden is dit een aspect wat bijzondere aandacht verdient. Uit het analyse van het klantenbestand van schuldhulpverlening wordt verder duidelijk, dat dit geen dwarsdoorsnede van de bevolking vormt. De leeftijdsgroep tot 64 jaar, alleenstaanden en eenoudergezinnen, en huishoudens met een inkomen tot modaal zijn oververtegenwoordigd.

### Integrale effecten van problematische schulden

In deze MKBA beschouwen we het bestaan van problematische schulden als een gegeven: we gaan niet in op de vraag hoe de betreffende huishoudens in deze situatie terecht zijn gekomen, maar kijken uitsluitend naar de gevolgen ervan voor zowel de direct betrokkenen als de lokale samenleving. Deze gevolgen worden in hun onderlinge samenhang beschreven in hoofdstuk 3, waarbij er onderscheid wordt gemaakt tussen materiële en psychosociale gevolgen. Figuur 3 visualiseert de gevonden verbanden. Opgroeien in armoede en/of bij ouders met een psychosociale problematiek kan daarnaast levenslang doorwerken in de maatschappelijke positie van kinderen. Helaas is er geen materiaal beschikbaar waarmee dit gegeven kan worden gekwantificeerd. In Spijkenisse leven tenminste 429 kinderen t/m 19 jaar in een problematische schuldsituatie.

**Figuur 3: materiële en psychosociale gevolgen van problematische schulden**





### De baten van schuldhulpverlening

In hoofdstuk 4 ruilen we het probleemdenken in voor een optimistischer perspectief en kijken we naar de mogelijke baten van maatschappelijke investeringen, zoals schuldhulpverlening. Deze baten kunnen zich voordoen als een besparing van maatschappelijke kosten en/of een toenemende zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie van burgers. We lopen hier aan tegen de beperking dat er op dit gebied nog weinig onderzoek is gedaan. Daardoor kunnen we niet aan alle in hoofdstuk 3 beschreven effecten een prijskaartje hangen. Uit landelijk onderzoek kunnen we in elk geval kengetallen afleiden voor het berekenen van de baten van (meer) onderwijs en reïntegratie van uitkeringsgerechtigden. De positieve effecten van participatie in onbetaalde taken als opvoeding, mantelzorg en vrijwilligerswerk is helaas nog nauwelijks onderzocht.

De berekende baten strekken zich veelal over een breed terrein uit, van een hogere arbeidsparticipatie tot minder criminaliteit. Omgekeerd geldt dat schulden vaak niet op zichzelf staan maar samenhangen met andere persoonlijke problemen. De berekende baten moeten daarom als het ware worden 'gedeeld' met inspanningen op andere beleidsterreinen. Daarentegen geldt dat de keten zo sterk is als de zwakste schakel: zonder schuldhulpverlening zou er ook op andere beleidsterreinen minder worden bereikt. Het is dus zeker niet onrealistisch om een deel van de gevonden baten aan schuldhulpverlening toe te rekenen. Helaas is het onmogelijk om precies vast te stellen welk deel dat moet zijn. Op het gevoel kiezen we voor een percentage van 25%. Omdat baten het spiegelbeeld van kosten zijn, nemen we aan dat de kosten in het nulscenario 25% hoger zouden zijn geweest dan nu.

### De kosten en baten op een rij

Op grond van deze aannames maken we in hoofdstuk 5 een concrete berekening van de kosten en baten in zowel het nulscenario als het projectscenario. Het verschil tussen beide scenario's beschouwen we als de baat van schuldhulpverlening. De berekeningen worden samengevat in tabel 4 en laten zien dat schuldhulpverlening een positief rendement oplevert. De vele lege cellen in deze tabel maken tegelijkertijd duidelijk dat het beeld van de baten nog verre van volledig is.

De werkelijke baten van schuldhulpverlening zijn waarschijnlijk nog veel groter dan deze MKBA laat zien.

**Tabel 4: de kosten en baten van schuldhulpverlening**

Effect schuldhulpverlening	aard	kwantificeerbaar?	bedrag per inwoner per jaar			totaal per jaar
			nulalt .	projectalt .	verschil	
uitgaven aan schuldhulpverlening	kost	ja	0,00	20,06	-20,06	-1.466.500
<b>subtotaal kosten</b>						<b>- 1.466.500</b>
minder oninbare vorderingen	baat	ja	8,82	7,05	1,77	129.394
minder beslagleggingen	baat	nee				
minder verzuim van werk of school	baat	nee				
minder (neiging tot) diefstal, fraude	baat	nee				
hoger onderwijsniveau	baat	ja	0,00	0,89-5,04	0,89-5,04	65.065 tot 368.444
minder baanverlies/werkloosheid	baat	nee				
minder/kortere WWB-uitkeringen	baat	ja	0,00	4,43-11,08	4,43-11,08	323.851 tot 809.992
minder uitgaven armoederegelingen	baat	ja	51,17	40,94	10,23	748.158
minder afsluitingen gas, water, licht	baat	ja	0,13	0,02	0,10	7.665
minder woningontruimingen	baat	ja	4,30	0,94	3,36	245.472
minder maatschappelijke opvang	baat	ja	46,98	39,15	7,83	572.357
minder psychosociale ondersteuning	baat	nee				
minder lichamelijke klachten door een ongezonde leefstijl	baat	nee				
minder relatieproblematiek/echtscheidingen	baat	nee				
meer participatie in onbetaald werk	baat	nee				
<b>subtotaal baten</b>						<b>2.091.962 TOT 2.881.482</b>
<b>SALDO KOSTEN EN BATEN</b>						<b>625.462 TOT 1.414.982</b>

Uit tabel 4 kan ook worden afgeleid dat het grootste deel van de berekende baten direct ten goede komt aan de gemeente. Het gaat dan om de baten op het gebied van oninbare vorderingen (waarvan de berekening tot de gemeentelijke organisatie is beperkt) en om de uitgaven in het kader van de WWB, de armoederegelingen en de maatschappelijke opvang. Deze baten worden samengevat in tabel 5. Aftrek van de kosten (€ 1.466.500) levert voor de gemeente zelf een netto rendement op van €307.252 tot €793.393 per jaar, gebaseerd op het jaar 2008. Het hoge aandeel van de gemeente in de totale baten heeft uiteraard ook te maken met de beschikbaarheid van informatie. Het inzicht in de baten die elders in de lokale samenleving worden gerealiseerd, is immers verre van compleet.

**Tabel 5: overzicht van baten die direct ten goede komen aan de gemeente**

<b>Overzicht van baten die direct ten goede komen aan de gemeente</b>	
minder oninbare vorderingen	129.394
minder en/of kortere WWB uitkeringen	323.851 - 809.992
minder uitgaven aan armoederegelingen	748.150
minder behoefte aan maatschappelijke opvang	572.357
<b>TOTAAL</b>	<b>1.773.752 TOT 2.259.893</b>

De kans dat deze berekeningen een te rooskleurig beeld geven van de werkelijkheid is klein. Bij het selecteren van informatie en het maken van berekeningen zijn we bewust steeds aan de behoudende kant gebleven. Dit mag bijvoorbeeld blijken uit het feit, dat we uit zijn gegaan van landelijke schattingen van het aantal huishoudens met schulden, terwijl het relatief lage opleidingsniveau van de Spijkenisser (beroeps)bevolking het aannemelijk maken dat de problematiek hier relatief groot is. Daarnaast hebben we er voor gekozen slechts 25% van de berekende baten aan schuldhulpverlening toe te rekenen. Bij onderwijs is dit zelfs maar 10%. In combinatie met het feit dat een groot deel van de baten (nog) niet in een getal kan worden uitgedrukt, maakt dit het onwaarschijnlijk dat de baten van schuldhulpverlening zijn overschat. Eerder zal het omgekeerde aan de orde zijn: de MKBA maakt slechts het topje van de ijsberg zichtbaar. Maar zelfs dit beperkte beeld maakt al duidelijk dat investeren in schuldhulpverlening loont.