

BREDE BATEN SCHULD- HULPVERLENING

VOORONDERZOEK NAAR MOGELIJKHEDEN VOOR EEN
CAUSALE EFFECTMETING

3-12-2021

seo • economisch onderzoek

AUTEURS

LUCY KOK EN WOUTER VERMEULEN

IN OPDRACHT VAN

MINISTERIE VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

AMSTERDAM, NOVEMBER 2021

Samenvatting

Een causale effectmeting van een schuldbemiddeling op gezondheid en andere uitkomsten is mogelijk. Het effect van schuldsanering ten opzichte van schuldbemiddeling lijkt hiervoor het meest kansrijk. Het beleid verschilt namelijk aanzienlijk tussen gemeenten er is landelijke informatie beschikbaar over het gebruik van deze trajecten.

Mensen met problematische schulden hebben vaak ook andere problemen, bijvoorbeeld op het vlak van werk of gezondheid. Het valt dus te verwachten dat interventies die problematische schulden verkleinen ook baten opleveren op andere domeinen. Dit kan bijvoorbeeld aanleiding zijn om meer op schuldhulpverlening in te zetten met oog op beheersing van de zorgkosten. Het ministerie van VWS heeft SEO Economisch Onderzoek daarom gevraagd om een vooronderzoek naar hoe brede baten van schuldhulpverlening gemeten kunnen worden.

Schuldsanering versus schuldbemiddeling het meest kansrijk

Voor een goede effectmeting is het aan te bevelen om een interventie uit te kiezen en de effecten hiervan af te zetten tegen een andere interventie. Een effectmeting van de inzet van een interventie ten opzichte van het niet inzetten van dezelfde interventie is empirisch uitdagend. Dit komt omdat gemeenten interventies selectief inzetten. Om mee te mogen doen aan een bepaald programma moeten mensen bijvoorbeeld aan bepaalde voorwaarden doen en hun eigen motivatie speelt daarbij ook een rol.

Een effectmeting van de inzet van schuldsanering ten opzichte van schuldbemiddeling door gemeenten lijkt het meest kansrijk. Bij schuldsanering worden schulden aan het begin van een traject kwijtgescholden en betaalt de schuldenaar drie jaar lang alleen nog een restschuld af aan de kredietbank. Er is dus maar één schuldeiser en als de schuldenaar meer gaat verdienen, dan hoeft hij of zij dit niet in te leveren. Bij schuldbemiddeling betaalt de schuldenaar een deel van de schuld in termijnen af aan zijn of haar schuldeisers, via de kredietbank. Elk jaar wordt het te betalen bedrag opnieuw vastgesteld, afhankelijk van het inkomen van de schuldenaar. Ook kijken de kredietbank en de schuldeisers elk jaar of de schuldenaar zich aan de afspraken houdt. Als de schuldenaar zich niet houdt aan de voorwaarden voor de bemiddeling dan herleven de oorspronkelijke schulden en kunnen de schuldeisers hun incassotraject weer opstarten.

Naar verwachting leidt een saneringskrediet tot gunstigere effecten op werkhervatting en gezondheid dan schuldbemiddeling. Bij een saneringskrediet hebben schuldenaren te maken met finale kwijting van de schuld aan het begin van het traject, wat naar verwachting meer rust geeft. Verder hebben zij een sterkere prikkel om te gaan werken omdat het bedrag dat zij moeten aflossen niet afhangt van hun inkomen.

Het verschil tussen schuldsanering en schuldbemiddeling is goed vergelijkbaar tussen gemeenten. Bovendien zijn er op landelijk niveau gegevens beschikbaar over het gebruik van schuldsanering en schuldbemiddeling. Gemeenten leveren deze informatie aan het Bureau Kredietregistratie (BKR). Onder voorwaarden staat het BKR toegang tot deze gegevens toe binnen de beveiligde microdataomgeving van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Voor andere schuldbemiddelingen zoals vroegsignalering is de vergelijkbaarheid tussen gemeenten lastiger, doordat het vaak gaat om maatwerk dat niet eenduidig geprotocolleerd en daarmee vergelijkbaar tussen gemeenten is.

Beleidsverschillen tussen gemeenten maken causale effectmeting mogelijk

Steeds meer gemeenten zetten schuldsanering in, maar er zijn ook gemeenten die hier niet aan doen. Of iemand die met problematische schulden bij de gemeente aanklopt schuldsanering krijgt, hangt dus deels af van waar hij of zij woont. Met dit min of meer toevallige gegeven kan het causale effect van schuldsanering ten opzichte van schuldbemiddeling in beeld worden gebracht. De aanpak is vergelijkbaar met buitenlands onderzoek dat het causale effect van een bankroet aantoonde aan de hand van verschillen tussen rechters in hoe toegefelijk ze hierin zijn. Welke rechter iemand tegenover zich treft is in dat onderzoek echt toevallig, voor de gemeente waar iemand woont geldt dat niet. Het is echter onwaarschijnlijk dat mensen op basis van hun schuldsituatie besluiten in welke gemeente ze gaan wonen. Dit probleem lijkt daarom goed op te lossen door het gebruik van controlevariabelen, of de selectie van een onderling vergelijkbare groep van gemeenten.

Voor een betrouwbare effectmeting is de onderzoeksmethode essentieel, omdat schuldenaren gemiddeld genomen ook voor de interventie al een minder gunstige inkomenssituatie en een slechtere gezondheid hadden. Soms staat die inkomens- of gezondheidssituatie aan de basis van hun schuldenproblematiek – bijvoorbeeld wanneer iemand met psychische problemen het moeilijk vindt om overzicht te houden op zijn of haar financiële situatie. Uit de literatuur blijkt dat dit de relatie tussen schulden en gezondheidsuitkomsten behoorlijk kan vertekenen.

Dashboard schuldinterventies goed startpunt voor uitkomstmaatstaven

Er is een breed scala van relevante uitkomstmaatstaven op het terrein van werk en inkomen, zorg en onderwijs beschikbaar binnen de micodataomgeving van het CBS. Het CBS heeft een dashboard over schuldinterventies samengesteld, dat een goed startpunt vormt voor het samenstellen van de verzameling van uitkomstmaatstaven. Op het gebied van zorg is uitbreiding mogelijk, bijvoorbeeld met het gebruik van bepaalde medicijnen. Informatie over zorgkosten komt met een vertraging van twee jaar beschikbaar. Het is daarom niet mogelijk om de causale effecten van interventies die pas onlangs op grotere schaal worden ingezet – zoals collectief schuldregelen – op dit moment al te meten.

Bij het CBS zijn ook gegevens bekend over het aantal verschillende betalingsachterstanden van schuldenaren. Het gebruik van deze gegevens is onder voorwaarden mogelijk. Met deze gegevens is het mogelijk om het effect van schuldhulpverlening op het aantal betalingsachterstanden te meten.

Inhoudsopgave

Samenvatting	i
1 Inleiding	1
2 Literatuur	3
3 Interventies en data	7
3.1 Schuldeninterventies	7
3.2 Beschikbare data	9
3.3 Welke schuldeninterventies zijn geschikt voor een effectmeting	13
4 Onderzoeksmethode schuldsanering versus bemiddeling	17
5 Stappenplan	20
5.1 Interviews met gemeenten (en schuldenaren)	20
5.2 Literatuuronderzoek	20
5.3 Data-analyse	21
5.4 Planning van het onderzoek	23
Referenties	24
Bijlage A Gesprekspartners	26

1 Inleiding

Kan de inzet van schuldbinterventies de gezondheid van mensen verbeteren? Onderzoek naar de causale effecten van schuldbinterventies is schaars. Dit vooronderzoek verkent hoe een effectmeting kan worden uitgevoerd.

Mensen met problematische schulden hebben vaak ook andere problemen, bijvoorbeeld op het vlak van werk of gezondheid. Het valt dus te verwachten dat interventies die problematische schulden verkleinen ook baten opleveren op andere domeinen. Empirisch onderzoek naar de causale effecten van concrete schuldbinterventies is echter schaars. Voor beleidsvorming is meer inzicht hierin van belang. Een groot effect op gezondheid kan bijvoorbeeld aanleiding zijn om meer op schuldhulpverlening in te zetten met oog op beheersing van de zorgkosten. Een causale effectmeting levert ook een solide basis voor een maatschappelijke kosten-batenanalyse.

Onderzoeksvragen

Het ministerie van VWS heeft SEO Economisch Onderzoek gevraagd om een vooronderzoek naar hoe brede baten van schuldhulpverlening gemeten kunnen worden. Het gaat hierbij om onderzoek dat quasi-experimentele verschillen in beleid benut voor een effectmeting, niet om de opzet van een gerandomiseerd experiment. Het ministerie heeft vragen gesteld over:

1. het type interventie dat zich leent voor onderzoek;
2. de data die hiervoor nodig zijn;
3. de onderzoeksmethodiek;
4. en welke uitkomsten dan in beeld gebracht zouden moeten worden.

Wat betreft het type schuldbinterventie denkt het ministerie in eerste instantie aan schuldsanering en de verschillende manieren waarop gemeenten hierop ingaan. Bij schuldsanering worden schulden aan het begin van een traject kwijtgescholden en betaalt de schuldenaar drie jaar lang alleen nog een restschuld af aan de kredietbank. Er is dus maar één schuldeiser en als de schuldenaar meer gaat verdienen, dan hoeft hij of zij dit niet in te leveren. Dit instrument wordt steeds breder ingezet, maar er zijn ook gemeenten die niet aan schuldsanering doen. Deze gemeenten zetten alleen schuldbemiddeling in, waarbij de schuldenaar in termijnen een deel van de schuld afbetaalt aan de schuldeisers. Het ministerie wil graag weten of deze interventie zich leent voor een causale effectmeting.

Bij de selectie van een schuldbinterventie is het belangrijk om rekening te houden met de beschikbaarheid van gegevens over de inzet van schuldbinterventies. De verantwoordelijkheid voor schuldhulpverleningsbeleid ligt bij gemeenten en voor veel lokale beleidsinterventies is er geen uniforme informatie op individueel niveau beschikbaar. Dit beperkt het aantal schuldbinterventies dat zich leent voor een effectmeting aanzienlijk. Het ministerie vraagt dan ook om de beschikbaarheid van gegevens over schuldbinterventies in kaart te brengen en hierbij ook in te gaan op de kosten om deze bestanden beschikbaar te stellen en eventuele privacyoverwegingen.

Welke onderzoeksmethode is geschikt om de causale effecten van een schuldbinterventie te meten? Een causale effectmeting is uitdagend, omdat schuldenaren gemiddeld genomen ook voor de interventie al een minder gunstige inkomenssituatie en een slechtere gezondheid hadden. Die inkomens- of gezondheidssituatie zouden zelfs aan de basis kunnen staan van hun schuldenproblematiek – bijvoorbeeld wanneer iemand met psychische problemen het moeilijk vindt om overzicht te houden op zijn of haar financiële situatie. Ook de inzet van specifieke schuldbinterventies is selectief: niet elke schuldenaar komt voor elke interventie in aanmerking. Bovendien kan dit tussen

gemeenten verschillen. Dit vertekent een eenvoudige vergelijking van uitkomsten tussen mensen met en zonder schulden. Het gaat er dus om het onderzoek zo op te zetten, dat uitkomsten voor schuldenaren die een bepaalde interventie hebben gekregen tegen een geschikte vergelijkingsgroep worden afgezet.

Tenslotte vraagt het ministerie welke uitkomstmaten beschikbaar zijn in de data en zinvol om in beeld te brengen. Hierbij gaat het primair om de kosten van gezondheidszorg, maar daarnaast ook om uitkomstmaten op andere domeinen. Het Dashboard schuldinterventies, dat het ministerie samen met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en een aantal gemeenten heeft opgezet, vormt hierbij het uitgangspunt.¹ Dit dashboard geeft een breed overzicht van uitkomstmaatstaven op het terrein van werk en inkomen, zorg en onderwijs.

Opzet van dit vooronderzoek

Dit vooronderzoek verkent schuldinterventies die zich lenen voor causale effectmeting, de databronnen die hiervoor nodig zijn, de onderzoeksmethodiek en mogelijke uitkomsten. We baseren ons op deskresearch en interviews. Een lijst van mensen met wie we gesproken hebben staat in Bijlage A.

Het volgende hoofdstuk brengt literatuur over bredere baten van schuldinterventies in kaart, met een focus op causale effectmetingen van het effect op gezondheid. Hoofdstuk 3 bespreekt interventies die zich lenen voor effectmeting en waarvoor uniforme data op individueel niveau beschikbaar zijn. We laten zien dat schuldsanering op basis van deze criteria inderdaad geschikt is. Hoofdstuk 4 werkt de methode waarmee de effecten van schuldsanering gemeten kunnen worden nader uit en formuleert een stappenplan. Tenslotte gaat hoofdstuk 5 in op geschikte uitkomstmaatstaven.

¹ Zie: <https://dashboards.cbs.nl/v2/schuldinterventies/>

2 Literatuur

Een aantal buitenlandse studies toont causale effecten aan van schuldbinterventies op gezondheidsuitkomsten. Niet alleen de hoogte van de totale schuld blijkt ertoe te doen, maar ook het aantal. Onderzoek naar causale effectmetingen van schuldbinterventies op gezondheidsuitkomsten in Nederland is schaars.

Wat is er bekend over effecten van schuldbinterventies op bredere uitkomsten, waaronder gezondheid? Dit hoofdstuk bespreekt een aantal causale effectmetingen in de internationale literatuur. We beginnen met een bespreking van enkele studies over de relatie tussen schulden en gezondheid. Als die relatie er niet is, hoeven we namelijk ook geen effect van specifieke schuldbinterventies te verwachten. Vervolgens bespreken we onderzoeken naar een interventie in de Verenigde Staten en een interventie in Singapore. Ook enkele Nederlandse studies naar causale effecten op arbeidsmarktitkomsten passeren de revue. Het overzicht van de internationale literatuur is niet compleet, we kiezen ervoor om een paar belangrijke studies die in vooraanstaande tijdschriften zijn gepubliceerd breder uit te lichten.

Het hoofdstuk sluit af met een kort overzicht van de niet-causale literatuur over bredere effecten van schuldbinterventies in Nederland.

De relatie tussen problematische schulden en gezondheid

Zorguitgaven van mensen die terechtkomen in de wanbetalersregeling lopen op

Het Centraal Planbureau bracht onlangs een studie uit die aantoont dat problematische schulden leiden tot hogere zorgkosten (Roos et al., 2021). Het onderzoek richt zich op mensen die in 2013 in de wanbetalersregeling terecht kwamen. Dit is een regeling voor mensen die langer dan een half jaar hun zorgpremie niet konden betalen. In een 'difference-in-difference' benadering werd hun zorggebruik in de jaren 2011-2015 vergeleken met het zorggebruik van mensen die in dezelfde periode geen zorgverzekeringsschuld hadden. Zorgkosten van deze twee groepen ontwikkelden zich tot 2013 op een vergelijkbare manier, wat een causale interpretatie van de resultaten van deze benadering rechtvaardigt.

Ten opzichte van mensen die niet in de wanbetalersregeling terechtkwamen stegen de geestelijke gezondheidszorg (ggz)-kosten gemiddeld van wanbetalers met ongeveer 200 euro in 2014 en 2015. Dat komt overeen met een stijging van zo'n dertig procent in ggz-kosten voor mensen die problematische schulden krijgen. Verder neemt de kans op ggz-gebruik toe met zeven procent en de kans op gebruik van begeleiding met veertig procent. Bij begeleiding kan het gaan om sociale of financiële hulpverlening, op individueel niveau of in groepsverband. In de onderzoeksperiode was dit onderdeel van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), maar tegenwoordig zijn gemeenten hier verantwoordelijk voor.

Mensen ervaren vaker angst en depressie door problematische schulden

Ook in de internationale literatuur laten verschillende studies zien dat er een causaal effect is van problematische schulden op gezondheid. Gatherhood (2012) onderzoekt bijvoorbeeld het effect van betalingsachterstanden op de hypotheek op mentale gezondheid in het Verenigd Koninkrijk. Hiervoor gebruikt hij een aantal vragen uit een groot panelonderzoek onder Britse huishoudens over hoe mensen zich voelen en of ze angst of depressie ervaren. Om een causaal effect van betalingsachterstanden op mentale gezondheid vast te stellen, gebruikt hij lokale

veranderingen in woningprijzen. In gebieden waar woningprijzen gestegen zijn kunnen mensen hun betalingsproblemen makkelijker oplossen door hun hypothecaire lening te herfinancieren dan in gebieden waar woningprijzen gedaald zijn en hun woning mogelijk onder water staat. Inderdaad blijkt de impact van betalingsachterstanden op mentale gezondheid groter in gebieden waar woningprijzen dalen. Deze relatie is er niet voor huurders, wat erop wijst dat dit effect niet gedreven wordt door andere lokale kenmerken.

Goede onderzoeksmethodiek essentieel

Gatherhood laat ook zien dat het grootste deel van de samenhang tussen problematische schulden en mentale gezondheid komt doordat mensen met psychische problematiek eerder betalingsachterstanden oplopen – het omgekeerde effect. Mensen die betalingsproblemen krijgen hadden de vorige keer dat ze voor het panelonderzoek werden ondervraagd namelijk al vaker een minder goede mentale gezondheid. Dit onderstreept het belang van een goede onderzoeksmethodiek om het causale effect van problematische schulden op gezondheid en andere uitkomsten te meten.

Dat conclusies over de relatie tussen problematische schulden en gezondheid afhankelijk zijn van een goede onderzoeksmethodiek komt ook naar voren in overzichten van de literatuur hierover, zoals Richardson et al. (2013). Het is vooral belangrijk om mensen te kunnen volgen over de tijd, zoals in de studies die we hierboven bespraken. Verder wijzen Bridges en Disney (2010) op het belang van objectieve maatstaven voor problematische schulden, omdat mensen met psychische problemen soms ook een minder positieve perceptie hebben van hun financiële situatie.

Effecten van schuldinterventies

Bankroetverklaring leidt tot hoger inkomen en kleinere kans om te overlijden

Het over de tijd volgen van mensen van wie de schuldsituatie door een interventie verandert, kan ook een goed beeld geven van de causale relatie tussen problematische schulden en gezondheid. Dobby en Song (2015) volgen bijvoorbeeld mensen in de Verenigde Staten die bankroet verklaard worden. Ten opzichte van veel Europese landen is de bankroetwetgeving in de VS relatief mild voor schuldenaren (Muller et al., 2020). Bijna een op de tien huishoudens heeft hier op enig moment in hun leven wel eens bankroet aangevraagd. Er zijn verschillende vormen van bankroet, maar de kern is dat schuldenaren hun bezittingen opgeven in ruil voor kwijtschelding van hun schulden – waarbij voor zowel bezittingen als schulden een aantal uitzonderingscategorieën gelden.

Een rechter bepaalt of de aanvraag voor bankroet wordt toegekend. Niet elke rechter is hierin even toegankelijk. Welke rechter je als schuldenaar tegenover je treft is een kwestie van toeval. Dobby en Song gebruiken deze toevalsfactor om de causale effecten van een bankroetverklaring te meten. Ze laten zien dat huishoudens hierdoor vaker werk hadden, meer inkomen ontvingen, een kleinere kans hadden om te sterven en minder vaak hun huis gedwongen moesten verkopen, dan huishoudens wiens bankroetaanvraag werd afgewezen.² De omvang van deze effecten is aanzienlijk: ongeveer zeven procentpunten voor de kans op werk, bijna zesduizend dollar aan jaarlijkse inkomsten, een procentpunt voor sterfte over een periode van vijf jaar en bijna twintig procentpunten voor gedwongen woningverkoop over een periode van vijf jaar. Dit lijkt te komen doordat huishoudens die met schulden bleven zitten op deze uitkomsten achteruitgingen, niet omdat huishoudens wiens bankroetaanvraag werd toegekend erop vooruitgingen.

² Hoofdstuk 3 licht de methode die Dobby en Song hiervoor gebruiken nader toe.

Dobby en Song maken aannemelijk dat beperkingen op loonbeslag een belangrijk mechanisme zijn achter deze resultaten. Mensen met een bankroetverklaring genieten bescherming tegen beslaglegging op hun inkomen. In hoeverre loonbeslag is toegestaan voor huishoudens die niet bankroet zijn hangt af van de staat waar ze wonen. De bovengenoemde effecten zijn sterker in staten waar meer loonbeslag is toegestaan. Hier gaan schuldenaren die niet bankroet verklaard zijn kennelijk minder werken en verdienen ze minder, omdat ze de opbrengsten hiervan gedeeltelijk af moeten staan. Verder laten Dobby en Song zien dat mensen wiens bankroetaanvraag is toegekend minder snel van baan veranderen, vaker in dezelfde sector blijven werken en minder snel naar een ander district of een andere staat verhuizen. Dit wijst erop dat de bankroetverklaring zorgt voor meer economische stabiliteit. Met betrekking tot de grotere sterfte onder mensen wiens bankroetaanvraag is afgewezen wijzen ze tenslotte op stress, bijvoorbeeld door het contact met schuldeisers. 84 procent van de schuldenaren ervaart extreme stress voordat ze een bankroet aanvragen, dit percentage daalt tot 35 procent voor huishoudens wiens bankroet is toegekend.

Het gaat niet alleen om de totale schuld, maar ook om het aantal schuldeisers

Onderzoek van Ong et al. (2019) naar effecten van een schuldenverlichtingsprogramma in Singapore geeft inzicht in de rol van het aantal schulden. Het idee is dat mensen schulden bij verschillende schuldeisers in hun hoofd niet consolideren, maar in plaats daarvan voor elke schuld een eigen 'mental account' (Thaler, 1999) hebben. Meer schulden geven daarom meer stress. Ong et al. kijken naar uitkomsten op het gebied van cognitief en psychisch functioneren en het maken van economische keuzes, omdat deze uitkomsten gevolgen kunnen hebben voor of mensen zelf in staat zijn om hun financiële situatie weer op orde te brengen. Dit sluit aan bij een bredere literatuur over hoe armoede kan leiden tot contraproductief gedrag, waardoor mensen arm blijven (Mullainathan en Shafir, 2013).

Het onderzochte schuldenverlichtingsprogramma werd gefinancierd door een liefdadigheidsinstelling. Alleen huishoudens onder een bepaalde inkomensgrens kwamen in aanmerken en de eenmalige schuldenverlichting die ze ontvingen kon oplopen tot zo'n drie maanden aan huishoudinkomen. Door verschillen in de hoogte van het ontvangen bedrag en door verschillen in de omvang van afzonderlijke schulden, konden sommige huishoudens hiermee een groter aantal schulden aflossen dan anderen. Ong et al. gebruiken deze variatie om het effect van het aantal schulden te meten. Deze effectmeting is minder zuiver dan in het onderzoek van Dobby en Song, omdat de toekenning van schuldenverlichting door maatschappelijk werkers niet is gerandomiseerd. De auteurs geven echter aan dat selectie van ontvangers op verwachte uitkomsten onwaarschijnlijk was, ondermeer omdat aanvragers verspreid waren over het hele land en elke maatschappelijk werker hoogstens een paar aanvragen heeft behandeld.

De onderzoekers hebben aan bijna tweehonderd deelnemers zowel vooraf als drie maanden na ontvangst van de schuldenverlichting een aantal vragenlijsten afgenomen. Deelnemers scoorden na afloop significant beter op cognitieve testen, het verschil was qua omvang vergelijkbaar met het effect van een nacht niet slapen. Van de mensen die voor ontvangst van de schuldenverlichting symptomen van angststoornis vertoonden, was dat voor 38 procent niet meer het geval bij de tweede meting. Wat betreft het maken van economische keuzes laten Ong et al. zien dat deelnemers na afloop van het programma minder last hadden van kortetermijndenken ('present bias') en meer bereid waren tot het nemen van risico's. Deze effecten blijken voor het grootste deel te komen door een vermindering van het aantal schulden en niet door een verlaging van het totale schuldbedrag. Dit geldt in het bijzonder voor het effect op angstsymptomen.

Causaal onderzoek naar arbeidsmarkteffecten van schuldinterventies in Nederland niet eenduidig

Koning (2015) onderzoekt de causale effecten van een programma in Amsterdam, waarin bijstandsccliënten met problematische schulden gebruik konden maken van 'Voorrangszorg schuldhulpverlening'. De opzet was om tot stabilisering of een sanering van schulden te komen en zo nodig ook budgettraining aan te bieden. Zo wilde de

gemeente mensen een sterkere financiële prikkel geven om weer aan het werk te gaan. Koning past de 'timing of events' methode toe om causale effecten van deze regeling te meten (Abbring en Van den Berg, 2003). Hierbij is het belangrijk dat cliënten het exacte moment waarop ze een traject krijgen aangeboden niet kunnen anticiperen. Uit het onderzoek blijkt dat cliënten door het programma eerder uit de bijstand stroomden, maar grotendeels om andere redenen dan werkhervatting. Het kan bijvoorbeeld zijn dat mensen geen inzicht in hun financiële situatie wilden geven uit angst dat er fraude aan het licht zou komen. Koning heeft niet naar bredere uitkomsten op het gebied van gezondheid gekeken.

Muller et al. (2020) kijken ook naar arbeidsmarktuitskomsten van schuldinterventies in Nederland. Zij vergelijken mensen die in de Wet schuldsanering natuurlijke personen (WSNP) terechtkomen met een controlegroep die op basis van vergelijkbare kenmerken is geselecteerd. Deelnemers zijn verplicht om mee te werken en zoveel mogelijk van hun schulden terug te betalen, anders dreigt een bankroet waarbij schulden niet worden kwijtgescholden en schuldenaren de komende tien jaar geen schuldsanering meer mogen aanvragen. Dit lijkt effect te hebben op de arbeidsparticipatie. In een 'difference in difference' benadering laten Muller et al. zien dat de kans op werk en het aantal gewerkte uren ten opzichte van de controlegroep stijgen nadat mensen in de WSNP terechtkomen, hoewel de lonen dalen. Mannen blijken sterker te reageren dan vrouwen. Ook dit onderzoek gaat niet in op bredere uitkomsten op het gebied van gezondheid.

Kosten-batenanalyses niet gebaseerd op effectmetingen

Er zijn meerdere kosten-batenanalyses verricht van schuldhulpverlening, waarin de baten van schuldhulpverlening worden afgezet tegen de kosten (Aarts et al., 2011, Van Geuns et al. 2011, Van Ommeren et al., 2014, Oomkens et al. 2019). Deze kosten-batenanalyses brengen de kosten van schuldhulptrajecten in beeld op basis van gegevens van gemeenten. Als baten worden onder andere het verminderen van uitkeringsafhankelijkheid, het voorkomen van huisuitzettingen en het verlagen van zorgkosten meegenomen. Vanwege het ontbreken van effectmetingen proberen de studies zo goed mogelijk de baten te becijferen op basis van een inschatting van de situatie als geen hulp zou zijn verleend. Dit gebeurt bijvoorbeeld op basis van statistieken, expertinschattingen of eerder onderzoek. Van Ommeren et al. (2014) zeggen daarover in een onderzoek naar de kosten en baten van het Vroeg Eropaf project in Amsterdam: "Bepalen hoe de situatie zich ontwikkeld zou hebben wanneer het project Vroeg Eropaf er niet was geweest is een theoretische exercitie - hiervoor zijn geen cijfers uit de praktijk beschikbaar. We kunnen ons echter wel baseren op kennis uit eerder onderzoek."³ Ook lopende projecten om de kosten en baten van schuldhulptrajecten in kaart te brengen lopen aan tegen een gebrek aan effectmetingen, bv onderzoek van SchuldenlabNL en Deloitte naar de impact van schuldentrajecten.⁴

Onderzoek naar de effecten van schuldhulpverlening zouden deze initiatieven kunnen helpen om de kosten en baten beter in beeld te krijgen. Naast het onderhavige onderzoek (om de mogelijkheden van een effectmeting met een quasi-experimentele techniek in kaart te brengen) loopt er ook een echt experiment met een interventie en controlegroep (Eerder uit de Schulden, wat werkt?).⁵ Daarin worden ook de gevolgen op gezondheid meegenomen.

³ Het Dashboard schuldinterventies van het CBS bestond nog niet tijdens het onderzoek.

⁴ Zie bijvoorbeeld: Deloitte/SchuldenLabNL: Nederlandse Schuldhulproute Impactmeting 2020

⁵ <https://www.zonmw.nl/nl/onderzoek-resultaten/preventie/programmas/project-detail/schulden-en-armoede/eerder-uit-de-schulden-wat-werkt/>

3 Interventies en data

Het effect van schuldhulpverlening ten opzichte van geen schuldhulpverlening is lastig te meten. Het meten van interventies ten opzichte van andere interventies is wel goed mogelijk. Het effect van schuldsanering ten opzichte van schuldbemiddeling lijkt hiervoor het meest kansrijk. Het beleid verschilt namelijk aanzienlijk tussen gemeenten er is landelijke informatie beschikbaar over het gebruik van deze trajecten.

Dit hoofdstuk beschrijft de schuldinterventies die gemeenten inzetten, de beschikbare data voor een effectmeting, mogelijke analysemethoden en welke interventies geschikt zijn voor een effectmeting, gegeven de beschikbare data.

3.1 Schuldeninterventies

Schuldeninterventies kunnen in grote lijnen worden onderverdeeld in de volgende typen:

1. Vroegsignalering
2. Budgetbeheer en budgetcoaching,
3. Schuldregelingen:
 - a. Minnelijke trajecten:
 - Schuldbemiddeling
 - Saneringskrediet
 - Collectief schuldregelen
 - b. Wettelijk traject
4. Nazorg
5. De Nederlandse Schuldhulproute

Vroegsignalering

Vroegsignalering is een manier om te voorkomen dat betalingsachterstanden verder oplopen en zich ontwikkelen tot een problematische schuldsituatie. Op basis van signalen van zorgverzekeraars, energiebedrijven, woningverhuurders en drinkwaterbedrijven benaderen gemeenten bewoners met betaalachterstanden proactief om hen hulp aan te bieden (NVVK.nl). In 2015 waren er nog grote verschillen tussen gemeenten in de uitvoering van vroegsignalering (Inspectie SZW, 2015). Per 1 januari 2021 is vroegsignalering van schulden een wettelijk taak voor gemeenten geworden en zijn zij verplicht om daarover afspraken te maken met schuldeisers van vaste lasten, zoals zorgverzekeraars, energieleveranciers, waterbedrijven en woningcorporaties. Ook moeten zij alle signalen van betalingsachterstanden die zij ontvangen opvolgen. Met het oog op de wetwijziging is er in november 2020 een convenant gesloten waarin gemeenten met zorgverzekeraars, energieleveranciers, drinkwaterbedrijven en woningcorporaties hebben afgesproken dat zij betalingsachterstanden doorgeven. Hierdoor wordt het maken van lokale afspraken gemakkelijker voor gemeenten.⁶

⁶ <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/landelijk-convenant-helpt-bij-vroegsignalering.15080378.lynkx>

Volgens de factsheet monitor vroegsignalering werden in de periode maart 2020 tot maart 2021 ruim 315.000 signalen van betalingsachterstanden afgegeven, daarvan werden er bijna 38.000 opgepakt door gemeenten. Via de 38.000 opgepakte signalen zijn ruim 12.000 mensen bereikt, waarvan er ruim 3.000 hulp wilden.⁷

Budgetbeheer en Budgetcoaching

Budgetbeheer is een vorm van (vrijwillige) schuldhulp waarbij een derde op verzoek van een particulier toezicht houdt op diens financiële situatie. Budgetbeheer kan door de gemeente worden verzorgd of door een bedrijf. Bij budgetbeheer worden meestal alle inkomsten overgemaakt naar de budgetbeheerder die zorgt voor de betaling van de vaste lasten, het verstrekken van leefgeld en (waar mogelijk) het sparen voor onvoorziene omstandigheden. Budgetbeheer wordt ingezet bij schuldregelingen, maar klanten kunnen ook los daarvan kiezen voor budgetbeheer.

Budgetcoaching is het begeleiden en ondersteunen van personen om de financiële gezondheid en zelfredzaamheid te verbeteren en stimuleren. Bij budgetcoaching is het budget van de schuldenaar niet in beheer van een instantie, maar wordt de schuldenaar bijgestaan in het opstellen en bijhouden van het budget en het maken van financiële keuzes. Het budgetbeheer blijft dus de verantwoordelijkheid van de schuldenaar. Deze heeft volledige keuzevrijheid over zijn/haar bestedingen. Budgetcoaching wordt onder andere ingezet in de nazorg na een schuldtraject.

Schuldregelingen

Minnelijke trajecten

Gemeenten bieden twee vormen van schuldregeling, tezamen de minnelijke schuldhulpverlening genoemd:

- **Schuldsanering:** de kredietbank verstrekt een saneringskrediet; schuldeisers krijgen ineens het bedrag uitgekeerd waarmee ze akkoord zijn gegaan en de klant betaalt het krediet in 36 maanden terug aan de kredietbank. De hoogte van het saneringskrediet wordt bepaald op basis van de financiële mogelijkheden van de klant. Het terug te betalen bedrag blijft over de hele looptijd gelijk, onafhankelijk van het inkomen. Als iemand meer gaat verdienen dan kan hij/zij dat houden. Dat is een prikkel om aan het werk te gaan.
- **Schuldbemiddeling:** de kredietbank bemiddelt tussen klant en schuldeisers; al het inkomen van de klant gaat naar de kredietbank en de klant krijgt maandelijks een vrij te laten bedrag. De klant is verplicht al het inkomen boven het vrij te laten bedrag af te dragen aan de kredietbank. Als het inkomen toeneemt, dan moet de schuldenaar dus meer terugbetalen. De kredietbank betaalt de schuldeisers aan het eind van het jaar uit het ontvangen bedrag. Schuldbemiddeling gaat vaak samen met de verplichting tot budgetbeheer en een inspanningsverplichting om werk te zoeken. Als de klant zich aan afspraken houdt, wordt na 36 maanden de restschuld kwijtgescholden. Elk jaar beoordelen de kredietbank en de schuldeisers of de schuldenaar zich aan de afspraken houdt. Als de schuldenaar zich niet houdt aan de voorwaarden voor de bemiddeling dan herleven de oorspronkelijke schulden en kunnen de schuldeisers hun incassotraject weer opstarten.

De inzet van beide typen trajecten kan worden versneld door Collectief Schuldregelen. Schuldeisers geven dan vooraf akkoord op betaalvoorstellen en handelen dossiers collectief af. Dat zorgt voor snellere doorlooptijden en minder rompslomp bij gemeenten en schuldeisers. Collectief Schuldregelen versnelt en vergemakkelijkt het tot stand brengen van minnelijke schuldregelingen. Ruim 80 gemeenten doen al mee, waaronder Den Haag, Amsterdam en de gemeenten die zijn aangesloten bij Kredietbank Nederland (NVVK.nl).

⁷. https://www.divosa.nl/sites/default/files/onderwerp_bestanden/vs-dashboard-210518_2.pdf

Wettelijk traject

Bij de wettelijke schuldsanering (Wsnp) beslist de rechter over het saneringsplan en wijst een bewindvoerder toe. Een Wsnp-traject duurt meestal drie jaar, maar kan maximaal vijf jaar duren.

Schuldenaren kunnen bij de rechtbank een verzoek indienen tot toelating in de Wsnp. De rechtbank verklaart de Wsnp alleen van toepassing op een schuldenaar die voldoet aan alle voorwaarden. Eén van de voorwaarden is dat een schuldenaar vóór zijn verzoek tot toelating Wsnp heeft geprobeerd een minnelijke schuldregeling uit te voeren of failliet is verklaard en in aanmerking komt om het faillissement te laten omzetten in de Wsnp.

Tijdens een Wsnp-traject wordt er een bewindvoerder aangesteld die erop toe te zien dat de schuldenaar zich houdt aan de verplichtingen uit de WSNP. De schuldenaar behoudt tijdens een Wsnp-traject een deel van zijn/haar inkomen ter dekking van de vaste lasten en levensonderhoud. De schuldenaar moet ál het inkomen boven dit deel afdragen aan de boedelrekening. De bewindvoerder beheert de boedelrekening. Na afloop van het traject verdeelt de bewindvoerder het gespaarde bedrag op de boedelrekening over de schuldeisers (na aftrek van de kosten voor de bewindvoerder). (nnvk.nl, bureauwsnp.nl)

Nazorg

Nazorg omvat het geheel van activiteiten, dat plaatsvindt na beëindiging van een traject in de schuldhulpverlening en dat gericht is op het voorkomen van recidive. Binnen het eerste jaar na beëindiging van de dienstverlening moet de gemeente of kredietbank het initiatief nemen tot één of meer contactmomenten met de schuldenaar waarin wordt geïnformeerd of er sprake is van een situatie bij de schuldenaar waarin inkomsten en uitgaven in evenwicht zijn. Soms wordt nazorg al ingezet voor het einde van het schuldentraject. Met de klant wordt dan de situatie na het beëindigen van het schuldentraject besproken. Er wordt onder meer gevraagd naar hoe iemand overzicht gaat houden op de financiën, of iemand geld opzijzet voor onvoorziene uitgaven, en er wordt gewezen op vrijwilligersinstanties die financiële maatjes bieden of een budgetteringscursus (Muijnk & Renken, 2020). Er zijn verschillen in de nazorg die gemeenten bieden (Muijnk & Renken, 2020). Ook zijn er verschillen in de mensen die er gebruik van maken: vooral mensen die zeer gemotiveerd zijn om nooit meer in dezelfde situatie terecht te komen én de vaardigheden hebben om uit de schulden te blijven maken gebruik van nazorg. Mensen die gemotiveerd zijn, maar de vaardigheden missen lukt het ook met nazorg niet om uit de schulden te blijven. Zij hebben mogelijk meer aan blijvend budgetbeheer (Muijnk & Renken, 2020). Kok et al. (2016) lieten zien dat mensen met budgetbeheer na een schuldentraject inderdaad minder snel terugvielen. Mensen die niet gemotiveerd zijn, omdat zij na de opgelegde beperkingen tijdens het schuldentraject vrijheid willen, maken veelal geen gebruik van nazorg. Zij vallen veelal weer terug in schulden (Muijnk & Renken, 2020).

Nederlandse Schuldhulproute

Het is voor mensen met geldzorgen vaak lastig om een oplossing te vinden. Het schuldhulplandschap is zeer onoverzichtelijk. Daarom zet de Nederlandse Schuldhulproute zich in om mensen met geldzorgen in een eerder stadium te vinden, te bereiken en te leiden naar de juiste hulp. Daarbij wordt ingezet op een eenvoudiger systeem waarbij samenwerking tussen publieke en private instanties centraal staat (nederlandseschuldhulproute.nl).

3.2 Beschikbare data

Voor een effectmeting zijn data nodig op persoonsniveau over de inzet van interventies. De gegevens zijn nodig op persoonsniveau om de resultaten te kunnen koppelen aan de interventie die is ingezet. Ook zijn gegevens nodig over persoonskenmerken van degen die deelnemen aan een interventie. Daarnaast zijn uitkomstmaten nodig,

waaronder de mate waarin schulden verminderd zijn en effecten op onder andere gezondheid, gebruik van zorg, gebruik van uitkeringen en het hebben van een baan.

Het CBS heeft twee databestanden met gegevens over schulden en interventies:

- Het dashboard schuldinterventies
- De monitor problematische schulden

Daarnaast hebben kredietbanken gegevens over schuldhelpverleningstrajecten, vaak voor meerdere gemeenten.

3.2.1 Dashboard schuldinterventies

Interventies

In het dashboard schuldinterventies van het CBS zitten de volgende schuldhelpinterventies:

- a. Amsterdam – Vroeg Eropaf. ‘Vroeg Eropaf’ is onderdeel van een bredere vroegsignaleringsaanpak. De interventie houdt in dat de gemeente Amsterdam meldingen ontvangt over betalingsachterstanden van verschillende partners (bijvoorbeeld zorgverzekeraars, energieleveranciers, waternet en woningcorporaties). Vervolgens worden deze meldingen opgepakt door ‘Vroeg Eropaf’ teams. Deze teams nemen contact op met de bewoner(s) en ondersteunen waar nodig.
- b. Den Haag – Jongeren Perspectief Fonds (JPF). Het JPF biedt een innovatieve aanpak voor jongeren van 18 tot en met 27 jaar die door schulden belemmerd worden in hun maatschappelijke ontwikkeling. Niet de schuld, maar het toekomstperspectief van jongeren staat centraal.
- c. Arnhem
 1. Stabilisatie. De Stabilisatiefase wordt tijdens de eerste fase van de schuldenproblematiek ingezet, en heeft als doel om het inkomen van de persoon en zijn situatie te stabiliseren. Het beoogde resultaat is dat aan het einde van deze fase de vaste lasten worden betaald, er geen nieuwe schulden ontstaan en er afloscapaciteit is. Tevens is gewerkt aan overige problematiek (bv. verslaving en psychische problemen).
 2. Schuldhelpregeling. In de Schuldhelpregeling doorlopen de deelnemers een traject met verschillende fasen. Het betreft een integraal traject met als doel om personen met schuldenproblematiek te helpen. Het traject bestaat uit verschillende fasen: aanvraag, intake, stabilisatie, schuldhelpregeling en nazorg. Ook voor deze interventie geldt dat het stabiliseren van het inkomen van de persoon en zijn situatie een doel kan zijn.

Achtergrondkenmerken

Van de deelnemers worden de volgende achtergrondkenmerken in beeld gebracht: geslacht, de leeftijd, migratieachtergrond, hoogst behaalde opleidingsniveau, type huishouden en type woning.

Schulden

Het dashboard gebruikt de volgende informatie als indicatie dat mensen schulden hebben:

- Persoon zit in de WSNP
- Persoon heeft ten minste zes maanden de zorgpremie niet betaald

Uitkomstmaten

Het dashboard schuldhelpinterventies van het CBS bevat de volgende uitkomstmaten:

- Zorg: totaal Wmo, Wmo met verblijf, jeugdhulp, persoonsgebonden budget, totaal GGZ, generalistische GGZ, specialistische GGZ, basisverzekering (Zvw) kosten.
- Onderwijs: onderwijsdeelnemer, diploma behaald, hoogst behaalde opleidingsniveau, voortijdig schoolverlater.

- Werk en inkomen: baan, baan van meer dan 24 uur, soort arbeidsrelatie, uurloon, persoonlijk inkomen, werkloosheidsuitkering, bijstand, bijzondere bijstand, huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderbijslag, kindgebondenbudget, kinderopvangtoeslag.

Doordat het dashboard schuldinterventies gebruik maakt van data na 2015 is er geen probleem met trendbreuken in de data door beleidswijzigingen in de zorg, zoals de decentralisatie van de maatschappelijke ondersteuning en de jeugdzorg naar gemeenten in 2015, en de nieuwe indeling van de GGZ per 1 januari 2014.

De informatie over zorggebruik en zorgkosten komt over het algemeen pas met twee jaar vertraging beschikbaar binnen de CBS-omgeving. Voor het gebruik van deze data is toestemming nodig van Vektis (het databureau van Zorgverzekeraars Nederland).

Analyse

De uitkomsten van mensen die hebben deelgenomen aan een interventie vergelijkt het CBS met de uitkomsten van mensen die geen interventie hebben gehad, maar wel vergelijkbare achtergrondkenmerken hebben. Daarvoor selecteert het CBS per gemeente de schuldenaren (personen die in de WSNP zitten en/of ten minste zes maanden de zorgpremie niet betaald) en die niet hebben deelgenomen aan de interventie. De twee groepen (mensen met schulden met traject en mensen met schulden maar zonder traject) bleken vooral te verschillen op leeftijd en geslacht, het ontvangen van huurtoeslag en het ontvangen van bijstand. Het verschil tussen de groepen met en zonder interventie is vervolgens per interventie op deze kenmerken gecorrigeerd. Daarna verschilden de groepen niet meer op deze vier kenmerken. Wel verschilden de interventie- en vergelijkingsgroepen nog op een beperkt aantal (van de in totaal bijna 30) kenmerken significant en substantieel van elkaar.⁸ Tot slot heeft het CBS de uitkomstmaten tussen de groepen met en zonder interventie vergeleken. Bij de interpretatie van de resultaten geeft het CBS aan dat rekening moet worden gehouden met het feit dat de interventie- en vergelijkingsgroepen op een aantal kenmerken niet vergelijkbaar zijn (CBS, 2020).

3.2.2 De monitor problematische schulden

Interventies

Het databestand dat gebruikt wordt voor de monitor problematische schulden van het CBS bevat informatie over de volgende interventies:

- a. Schuldbemiddeling
- b. Saneringskrediet
- c. Wettelijk traject (WSNP)

De gegevens over schuldbemiddeling en saneringskrediet krijgt het CBS van BKR. Deze gegevens zijn niet vrij beschikbaar binnen de Beveiligde CBS-omgeving, alleen na toestemming BKR. De gegevens over de WSNP-trajecten zijn vrij beschikbaar binnen de Beveiligde CBS-omgeving.

⁸ Per gemeente en interventie gaat het om de volgende kenmerken (CBS,2020):

- Amsterdam - Vroeg Eropaf: Bijzondere bijstand
- Den Haag - JPF: Bijzondere bijstand, totaal Wmo, type huishouden
- Arnhem - stabilisatie: Bijzondere bijstand, Hoogst behaalde opleidingsniveau, migratieachtergrond
- Arnhem - schuldhulpregeling: Bijzondere bijstand, kinderbijslag, kindgebondenbudget, totaal GGZ

Achtergrondkenmerken

Van de deelnemers worden de volgende achtergrondkenmerken in beeld gebracht: geslacht, de leeftijd, migratie-achtergrond, hoogst behaalde opleidingsniveau, type huishouden en type woning, woningbezit, inkomensbron en hoogte van het inkomen.

Schulden

Bij het CBS is de volgende informatie bekend over schulden:

1. CAK: Heeft ten minste zes maanden de premie voor de zorgverzekering niet betaald.
2. CJIB: Een betalingsachterstand van een Wet Mulder-boete bij het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) heeft waarvan de tweede aanmaning ten minste twee maanden openstaat, of zich al in een ernstigere wanbetalers-fase bevindt. Daarnaast moet het openstaande bedrag in totaal minimaal 50 euro zijn.
3. Belastingdienst:
 - a. Heeft langer dan 27 maanden een toeslagschuld van totaal minimaal 50 euro openstaan bij de Belastingdienst.
 - b. Heeft langer dan 15 maanden een schuld van totaal minimaal 50 euro voor overige belastingaanslagen openstaan bij de Belastingdienst.
 - c. Heeft een belastingschuld die in de 12 maanden voor het peilmoment oninbaar is geleden.
4. DUO: Heeft een betalingsachterstand bij de DUO van 3 maanden of langer en van minimaal 270 euro.
5. BKR: Minimaal enkele betalingstermijnen (drie) achterlopen met de terugbetaling van een lening

De data betreffen jaarlijks de situatie op een peilmoment 1 januari of 1 oktober. De meest recente data zijn van 1 oktober 2020.

Deze data zijn niet vrij beschikbaar binnen de beveiligde CBS-omgeving, maar alleen na toestemming van de eigenaren: CAK, CJIB, Belastingdienst, DUO en BKR. Zonder toestemming van de eigenaren is informatie over betalingsachterstanden van BKR niet beschikbaar en voor de overige betalingsachterstanden is alleen informatie beschikbaar over of mensen één van bovenstaande schulden hebben.

3.2.3 Gegevens kredietbanken

Kredietbanken hebben informatie over toegewezen en afgewezen aanvragen voor minnelijke schuldhulpregeling. Ook hebben zij informatie over vroegsignalering, budgetbeheer en budgetcoaching en nazorg. Een probleem is dat de data van kredietbanken niet alle trajecten bevat: delen van het traject doet de gemeente zelf. Dat verschilt per gemeente. Daardoor kunnen in een controlegroep (met mensen die volgens de kredietbank geen traject hebben gekregen) mensen zitten die via de gemeente een traject hebben gekregen.

3.2.4 Conclusie

Bij het CBS zijn voldoende data beschikbaar om een effectanalyse op te verrichten. Er zijn data over schuldhulpregelingen (minnelijke en wettelijke regelingen), schulden en over uitkomstmaten zoals zorggebruik en zorgkosten. Wel moeten de eigenaren van de data toestemming geven voor het gebruik ervan. Het voordeel van het gebruik van de CBS-data is dat de data landelijk dekkend zijn, er niet apart data hoeft te worden verzameld en dat de privacy gegarandeerd is.

3.3 Welke schuldeninterventies zijn geschikt voor een effectmeting

Voor een causale effectmeting is een controlegroep nodig. Alleen het volgen van een groep met een schuldeninterventie is niet voldoende om het effect van de interventie te meten omdat ook zonder interventie de positie van de schuldenaar verbeterd kan zijn. Om in de CBS-data een controlegroep te creëren die zoveel mogelijk gelijk is aan de interventiegroep kan de analysemethode gebruik maken van variatie in de inzet van interventies tussen gemeenten.

Analysemethoden

Voor quasi-experimentele effectmetingen zijn verschillende mogelijkheden⁹:

- Matching
- Duurmodellen
- Discontinuïteiten benadering
- Difference-in-difference methode
- Instrumentele variabelen methode

Matching

De matchingmethode construeert een controlegroep door eerst te analyseren op basis waarvan mensen worden geselecteerd voor een interventie. Vervolgens wordt met die informatie een controlegroep gemaakt die gelijk is aan de interventiegroep op de kenmerken die bepalend zijn voor de selectie voor een interventie.

Duurmodellen

Een duurmodel berekent het effect van de inzet van een beleidsinterventie op de periode die verstrijkt vanaf het tijdstip van de inzet van de beleidsinterventie tot de uitkomstmaat. Stel bijvoorbeeld dat de uitkomstmaat het vinden van een baan is, dan meet een duurmodel het effect van de interventie op de duur tot het vinden van een baan. Deze modellen zijn geschikt als er variatie is in het moment waarop een interventie wordt ingezet. Als niet iedereen op hetzelfde moment een interventie krijgt aangeboden, dan moeten behandel- en controlegroep niet alleen qua kenmerken, maar ook in de tijd vergelijkbaar worden gemaakt (TNO/SEO, 2004). Om te corrigeren voor verschillen in kenmerken tussen de behandelgroep en de controlegroep neemt het model in de data beschikbare achtergrondkenmerken mee. Het schattingsmodel kan rekening houden met niet-geobserveerde kenmerken (zoals motivatie) door te veronderstellen dat deze een bepaalde kansverdeling volgen. Koning (2015) gebruikt deze methode.

Discontinuïteiten benadering

De discontinuïteiten benadering is een bijzondere toepassing van een natuurlijk experiment waarbij de kans op een beleidsinterventie tussen personen verschilt door een discontinuïteit in de toepassing van een instrument: bijvoorbeeld leeftijd of de ingangsdatum van een wet. Stel dat een interventie alleen geldt voor mensen ouder dan 40 jaar dan kan rondom die leeftijdsgrens een interventiegroep en een controlegroep worden geconstrueerd. De veronderstelling is dan dat 39-jarigen en 40-jarigen niet van elkaar zullen verschillen.

Difference-in-difference methode

De difference-in-difference methode maakt gebruik van een verandering van beleid in de tijd, die geldt voor een specifieke groep, maar niet voor een andere groep. Het kan bijvoorbeeld gaan om een beleidswijziging in Amsterdam die in Den Haag niet geldt. Hoewel de populatie van Amsterdam en Den Haag kunnen verschillen (en dus het niveau van de uitkomstmaat) is de veronderstelling in een difference-in-difference analyse dat de ontwikkeling van

⁹ Zie TNO/SEO (2008) voor een uitgebreide beschrijving van de methoden.

de uitkomstmaat zonder de beleidswijziging in Amsterdam gelijk zou zijn aan die in Den Haag. Als in Amsterdam vanaf de beleidswijziging de ontwikkeling van de uitkomstmaat verschilt van die in Den Haag dan duidt dat op een effect van de beleidswijziging. De difference-in-difference methode kan worden gecombineerd met matching. Dan worden de behandel- en controlegroep eerst zo goed mogelijk vergelijkbaar gemaakt door middel van matching en vervolgens over de tijd gevolgd en op uitkomsten vergeleken. Muller L. et al. (2020) gebruikt deze methode.

De instrumentele variabelen (IV) methode

De instrumentele variabelen (IV) methode is gebaseerd op het vinden van een natuurlijk variërend fenomeen dat wel invloed heeft op de behandeling maar niet aan de uitkomst (behalve door het effect van de behandeling zelf). Dit fenomeen is vervolgens te gebruiken als een proxy voor de inzet van de behandeling. Deze methode is gebruikt door Dobby en Song (2015), waarbij de toevallige toewijzing aan een soepele of strenge rechter invloed had op de toewijzing van een bankroetverklaring. De gemiddelde kans op toewijzing van een bankroetverklaring bij een soepele of strenge rechter is dan de proxy voor de interventie, niet de feitelijke toewijzing van het bankroet. De gemiddelde kans op toewijzing van een bankroetverklaring door een soepele of strenge rechter is immers exogeen, terwijl de feitelijke toewijzing afhangt van de kenmerken van de schuldenaar. Deze methode wordt ook gebruikt om te corrigeren voor niet-naleving van de randomisatieregels in een echt gerandomiseerd experiment. De kans op toewijzing aan de behandel- dan wel controlegroep is dan de proxy voor deelname, niet de feitelijke deelname.

Keuze van methode afhankelijk van beschikbare data en exogene variatie in inzet instrument

De kwaliteit van een methode hangt af van de mate waarin de methode een controlegroep kan creëren die gelijke kenmerken heeft als de behandelgroep. De *discontinuïteiten benadering* en de *instrumentele variabelen methode* slagen daar beter in dan de andere methoden omdat zij gebruik maken van exogene variatie in de toewijzing tot een behandel- of controlegroep. Deze methoden lijken daardoor het meest op een echt experiment, waarin controle- en behandelgroep volledig toevallig wordt ingedeeld. Deze methoden zijn bovendien niet altijd toepasbaar, omdat er sprake moet zijn van toevallige variatie in tijd, ruimte of een ander kenmerk in de inzet van een interventie.

Als de discontinuïteiten benadering en de instrumentele variabelen methode niet mogelijk zijn kan een van de andere methoden worden gebruikt (difference-in-difference methode, matching en duurmodellen). Deze corrigeren verschillen in behandelgroep en controlegroep op basis van in de data bekende variabelen. De *difference-in-difference methode* heeft als voordeel boven *matching* en *duurmodellen* dat naast de vergelijking tussen de controlegroep en de behandelgroep op een bepaald moment, er ook een vergelijking in de tijd plaatsvindt tussen de controlegroep en behandelgroep. Daardoor kan deze methode beter corrigeren voor het selectieprobleem. Als de data voldoende variabelen bevatten om de verschillen te corrigeren, dan kunnen ook matching en duurmodellen goede resultaten geven. Een recente vergelijking van de discontinuïteitenmethode, matching en duurmodellen (toegepast op dezelfde dataset) laat zien dat de richting van het effect op de baankans gelijk is in de drie analyses, maar dat de duurmodellen kleinere effecten meten dan matching en de discontinuïteitenmethode (Muller P. et al. 2020).

Inzet interventies is selectief, dit maakt een goede causale effectmeting lastig

De vraag is dus voor welke interventies een goede controlegroep mogelijk is. Voor alle in paragraaf 3.1 genoemde interventies geldt dat gemeenten deze selectief inzetten: Niet elk signaal van een betalingsachterstand wordt opgevolgd. Niet iedereen die dreigt schulden te ontwikkelen of al heeft krijgt hulp van de gemeente. De gemeente zet de hulp selectief in: zij selecteren de mensen waarvan ze denken dat de hulp nodig en effectief is. Daarnaast is er sprake van zelfselectie: niet iedereen wil geholpen worden. Voor het construeren van een goede controlegroep is inzicht nodig in de factoren die selectie door gemeenten bepalen en de factoren die samenhangen met

zelfselectie van (potentiële) schuldenaren. Idealiter zijn deze factoren ook in de data zichtbaar. Motivatie van (potentiële) schuldenaren zal zowel een rol spelen bij de selectie door gemeenten, als bij zelfselectie. Aangezien motivatie niet is vastgelegd in databestanden (zie ook paragraaf 3.2) geldt voor alle trajecten dat een goede controlegroep construeren erg lastig is. Wel is met matching technieken (waarbij een controlegroep wordt gevormd op basis van kenmerken die wel bekend zijn in de data) een second best oplossing mogelijk. Daarvoor moeten wel aanzienlijk meer kenmerken worden meegenomen dat het CBS gebruikt voor de vergelijkingsgroep in het Dashboard schuldbemiddeling. Ook is het mogelijk om met een duurmodel niet-waargenomen kenmerken mee te nemen in de analyse.

Meer mogelijkheden voor effectmeting van interventies ten opzichte van andere interventies

Als het beleid van gemeenten verschilt wat betreft het inzetten van interventies, dan is wel een goede causale effectmeting mogelijk van het verschil in effectiviteit tussen interventies. Als er variatie is in het beleid van gemeenten dan kan dat dus gebruikt worden om verschillen tussen instrumenten te meten. De groep met interventie Y in gemeente B vormt dan controlegroep voor de groep van interventie X in gemeente A. Met de instrumentele variabele methode kunnen de effecten gemeten worden. De veronderstelling daarbij is dat de keuze van mensen voor een woonplaats los staat van kenmerken die van invloed zijn op de effecten van interventies. Deze veronderstelling moeten vooraf getoetst worden.

Een voorwaarde voor een dergelijke meting is dat het gaat om een geprotocolleerde interventie, waarbij de interventie van gemeente A duidelijk verschilt van de interventie van gemeente B. Vooraf moet er een hypothese zijn waarom de ene interventie een beter resultaat oplevert dan een andere interventie: wat zijn de werkzame bestanddelen van de ene interventie ten opzichte van de andere interventie. Als de interventie binnen de gemeente per persoon sterk verschilt dan kan een eventueel gemeten effect ook samenhangen met de keuzes die de uitvoerders van de interventie nemen. Voor vroegsignalering, budgetbeheer en budgetcoaching, nazorg en de Nederlandse schuldhulprouwe wordt steeds per persoon een traject opgesteld. Vermoedelijk is daardoor de variatie tussen cliënten binnen de gemeente groot, en de variatie tussen gemeenten te klein om werkzame bestanddelen te kunnen duiden. Bovendien zijn er geen data over deze instrumenten voor meerdere gemeenten (@check kredietbank).

Saneringskrediet ten opzichte van schuldbemiddeling

Een goede kandidaat voor een causale effectmeting is de inzet van een saneringskrediet ten opzichte van schuldbemiddeling. Doordat er verschil is in inzet tussen gemeenten kan de instrumentele variabele methode gebruikt worden om de effecten te meten. Er zijn gemeenten die vrijwel alleen saneringskredieten inzetten (Amsterdam, maar ook Utrecht) en gemeenten die vrijwel alleen schuldbemiddeling inzetten. Utrecht hanteert daarbij sinds kort een tweejarige termijn in plaats van een driejarige termijn.¹⁰ De resultaten van schuldentrajecten in Amsterdam (en mogelijk ook Utrecht) kunnen daardoor vergeleken worden met de resultaten van minnelijke schuldentrajecten in andere gemeenten.¹¹ De hypothese is dat saneringskredieten effectiever zijn, omdat schuldenaren bij een saneringskrediet al tijdens het traject weten dat zij aan het eind van het traject van hun schulden af zijn. Bij schuldbemiddeling blijft dat onzeker. Ook hebben mensen met een saneringskrediet een prikkel om meer te gaan verdienen, waardoor zij het regime beter kunnen volhouden. Verder zijn er landelijke integrale data over deze interventies bij het CBS beschikbaar (na goedkeuring van de BKR).

¹⁰ <https://www.utrecht.nl/werk-en-inkomen/hulp-bij-geldzorgen/regelingen-van-gemeente-bij-schulden/>

¹¹ Alleen de driejarige trajecten in Utrecht kunnen daarbij worden meegenomen

Collectief schuldregelen ten opzichte van niet-collectief schuldregelen

Daarnaast kunnen ook de effecten van interventies met collectief schuldregelen ten opzichte van interventies zonder collectief schuldregelen vergeleken worden. Momenteel werken al ca. 80 gemeenten met collectief schuldregelen. De overige gemeenten fungeren als controlegroep. De analyse vergelijkt de resultaten van bemiddelingstrajecten met collectief schuldregelen met de resultaten van bemiddelingstrajecten zonder collectief schuldregelen. Door collectief schuldregelen kan een schuldregeling eerder beginnen, wat tot gezondheidswinst voor de schuldenaar kan leiden. Voor saneringskredieten geldt hetzelfde. Daarbij is wel het probleem dat de gemeenten die vrijwel alleen saneringskredieten inzetten ook werken met collectief schuldregelen. Bovendien wordt collectief schuldregelen nog maar kort ingezet, waardoor op dit moment nog weinig uitkomstmaten bekend zijn, in ieder geval nog geen uitkomsten op zorggebruik en zorgkosten (omdat die met een vertraging van twee jaar beschikbaar komen).

Bij de NVVK is bekend welke gemeenten werken met collectief schuldregelen. Deze informatie kan binnen de CBS-omgeving worden gekoppeld aan de beschikbare data over de minnelijke schuldregelingen.

Tweejarig saneringskrediet ten opzichte van driejarig saneringskrediet

Utrecht hanteert op dit moment een tweejarige termijn voor een saneringskrediet, terwijl Amsterdam en andere steden een driejarige termijn hanteren. Mogelijk kan het effect van een tweejarig ten opzichte van een driejarig traject gemeten worden. Het is een duidelijk verschil in interventie. Wat precies de hypothese is waarom een tweejarig krediet beter werkt is niet duidelijk. Voor de analyse kan een difference-in-difference analyse worden toegepast, waarbij de ontwikkeling in Utrecht wordt vergeleken met de ontwikkelingen in Amsterdam.

4 Onderzoeksmethode schuldsanering versus bemiddeling

Of iemand die met problematische schulden bij de gemeente aanklopt schuldsanering krijgt, hangt deels af van de gemeente waar hij of zij woont. Met dit min of meer toevallige gegeven kan het causale effect van schuldsanering ten opzichte van schuldbemiddeling in beeld worden gebracht. Eventuele vertekening bij deze aanpak kan goed worden gesignaleerd en opgelost.

Uit Hoofdstuk 3 blijkt dat een meting van het causale effect van saneringskrediet ten opzichte van schuldbemiddeling kansrijk is. Dit hoofdstuk laat zien welke onderzoeksmethode hiervoor geschikt is.

Beleidsverschillen tussen gemeenten maken causale effectmeting mogelijk

Steeds meer gemeenten zetten schuldsanering in, maar er zijn ook gemeenten die alleen aan schuldbemiddeling doen. Of iemand die met problematische schulden bij de gemeente aanklopt schuldsanering krijgt, hangt dus deels af van waar hij of zij woont. Met dit min of meer toevallige gegeven kan het causale effect van schuldsanering ten opzichte van schuldbemiddeling in beeld worden gebracht. De aanpak is vergelijkbaar het onderzoek van Dobby en Song (2015) naar effecten van een bankroet in de VS, dat in Hoofdstuk 2 aan de orde kwam. We benutten verschillen in de toewijzing van de interventie die ontstaan door waar schuldenaren wonen, in plaats van verschillen door welke rechter schuldenaren toevallen treffen.

Het uitgangspunt in deze aanpak is de vergelijking van mensen die in een bepaald jaar beginnen aan een schuldsaneringstraject met mensen die in hetzelfde jaar beginnen aan een schuldbemiddelingstraject. Deze trajecten duren doorgaans drie jaar. Uitkomsten na afloop van het traject kunnen we dus in beeld brengen door ze na vier jaar of later te vergelijken. Omdat schuldsanering mogelijk eerder leidt tot schuldenrust, zijn uitkomsten tijdens het schuldentraject ook relevant. Door meerdere jaargangen van mensen die een interventie mee te nemen neemt de statistische power van het onderzoek toe. Mogelijke veranderingen in de definitie van uitkomstvariabelen zijn hierbij een aandachtspunt.¹²

Er kunnen allerlei redenen zijn waarom de ene persoon een schuldsaneringstraject toegewezen krijgt en de andere schuldbemiddeling. Diezelfde redenen hebben misschien te maken met de uitkomsten. Daarom levert een directe vergelijking van mensen die schuldsanering krijgen met mensen die schuldbemiddeling krijgen nog geen causale effectmeting op. We gebruiken een instrumentele variabele analyse die verschillen in het type interventie gebruikt die het gevolg zijn van hoe groot de kans is dat gemeenten schuldsanering toekennen. De analyse bestaat uit een tweestapsbenadering. De eerste stap bepaalt de kans dat iemand schuldsanering krijgt op basis van hoe groot de kans is dat de gemeente waar hij of zij woont schuldsanering toekennen. Bij benadering kan het percentage van

¹² De effectmeting is gebaseerd op een vergelijking van schuldenaren binnen hetzelfde jaar, maar effecten hebben door de jaren heen dan niet dezelfde interpretatie. Een uitkomst zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat mensen vier jaar na de start van een saneringstraject zes procent minder ggz uitgaven hebben dan mensen die vier jaar geleden aan een schuldbemiddelingstraject begonnen zijn, maar wat die ggz uitgaven dan precies inhouden verschilt van jaar tot jaar.

saneringstrajecten in alle minnelijke trajecten hierbij als voorspellende variabele worden gebruikt.¹³ De tweede stap relateert deze verwachte kans dat iemand schuldsanering krijgt vervolgens aan uitkomsten.

Risico's op vertekening en oplossingen

Er bestaat een risico op vertekening, omdat waar iemand woont samen kan hangen met kenmerken die ook van invloed zijn op uitkomstmaten - bijvoorbeeld als mensen stedelijke gebieden vaker schuldsanering krijgen en minder gezond zijn. Dit selectieprobleem is beperkt ten opzichte van het selectieprobleem voor specifieke schuldinterventies, omdat het onwaarschijnlijk is dat mensen bij hun vestigingskeuze rekening houden met hun (toekomstige) schuldensituatie - terwijl of iemand wel of niet voor een bepaalde interventie in aanmerking komt hier direct mee in verband staat. We verwachten dan ook dat dit probleem goed op te lossen is.

Er zijn twee manieren om vast te stellen of dit selectieprobleem door samenhang van woonlocatie met persoonskenmerken zich voordoet. De eerste manier is door mensen voorafgaand aan het traject met elkaar te vergelijken op geobserveerde kenmerken. Er mogen dan geen systematische verschillen zijn tussen mensen die daarna in een schuldsaneringstraject terechtkomen en mensen die daarna schuldbemiddeling krijgen. De tweede manier is het toepassen van de effectmeting op de jaren voor de interventie. Als dit al een effect oplevert voordat de interventie gestart is, dan is er ook iets aan de hand.

Als een van deze twee toetsen wijst op vertekening, dan zijn er verschillende manieren om dit probleem op te lossen. De meest eenvoudige is het opnemen van controlevariabelen, zoals persoonskenmerken. Als de samenstelling naar persoonskenmerken verschilt tussen gemeenten en dit hangt samen met zowel de interventie als met uitkomsten - denk bijvoorbeeld aan leeftijdssamenstelling - dan lost het controleren voor deze persoonskenmerken dit probleem op. Een mogelijk probleem met deze benadering is wel dat sommige persoonskenmerken deels ook een gevolg van de interventie kunnen zijn - denk bijvoorbeeld aan uitkeringsafhankelijkheid. Dergelijke 'slechte controlevariabelen' moeten vermeden worden. De vergelijking tussen de twee groepen kan ook gezuiverd worden door een selectie van schuldenaren toe te passen - bijvoorbeeld mensen die voor de interventie in de bijstand zaten, of mensen die precies drie jaar voor de interventie betalingsproblemen kregen bij de zorgverzekeraar. Op deze manier wordt het slechte controlevariabeleprobleem omzeild. Een derde oplossing is om alleen gemeenten mee te nemen die op elkaar lijken - bijvoorbeeld allemaal landelijke gemeenten, of gemeenten met minder dan honderd-duizend inwoners.

Een soortgelijk risico op vertekening ontstaat als gemeenten die schuldsanering toepassen deze interventie in een ander stadium of op een andere doelgroep inzetten dan gemeenten die aan vooral aan schuldbemiddeling doen. Dus iemand met oplopende schuldenproblematiek zou in gemeente A bijvoorbeeld al na een jaar met schuldsanering worden geholpen, maar komt in gemeente B pas na drie jaar aan de beurt voor schuldbemiddeling. Dit zou er ook toe leiden dat de twee groepen onderling niet goed vergelijkbaar zijn en dit zou moeten blijken uit dezelfde twee toetsen die we hierboven bespraken. De oplossingen zijn ook vergelijkbaar. In het bijzonder kan het in dit geval helpen om groepen te selecteren die op hetzelfde moment in de problematische schulden terechtkwamen.

Verder is het mogelijk dat de hele schuldhulpverleningsketen in gemeenten die aan schuldsanering doen anders is ingericht dan in gemeenten die aan schuldbemiddeling doen. Wie schuldsanering krijgt heeft dan bijvoorbeeld ook een grotere kans op bepaalde vormen van begeleiding. In dat geval levert het onderzoek een meting van het effect

¹³ In jargon gaat het om een two-stages-least-squares benadering, waarbij het percentage van saneringstrajecten in alle minnelijke trajecten als instrumentele variabele wordt gebruikt. Dobby en Song gebruiken een iets verfijnder instrument. Hun aanpak kan voor dit onderzoek worden overgenomen.

van saneringskrediet en interventies die in gemeenten die hieraan doen mee samenhangen, ten opzichte van schuldbemiddeling en interventies die in gemeenten die hieraan doen mee samenhangen.

Om na te gaan in hoeverre dit speelt is het belangrijk om interviews in een aantal gemeenten te houden over hun schuldhulpbeleid. Dit geeft niet alleen een beeld van de diversiteit in beleid, maar ook van oplossingsrichtingen. Kenmerken waar gemeenten naar kijken bij de toelating tot een traject kunnen mogelijk worden meegenomen als controlevariabele of bij de selectie van schuldenaren. Een andere oplossingsrichting kan zijn om gemeenten te selecteren waarbij de inrichting van de schuldhulpverleningsketen relatief vergelijkbaar is.

Dezelfde aanpak is ook geschikt voor sommige andere interventies

Dit hoofdstuk werkt de effectmeting van schuldsanering ten opzichte van schuldbemiddeling uit, omdat deze onderzoeks aanpak relatief kansrijk lijkt. Dat wil niet zeggen dat dit de enige manier is om een effectmeting te doen, of dat er geen andere interventies zijn die onderzocht zouden kunnen worden. Voor een effectmeting van collectief schuldregelen kan bijvoorbeeld een vergelijkbare aanpak worden gevolgd. In dat geval ligt het voor de hand om mensen te selecteren die een saneringskrediet krijgen en binnen deze groep de mensen die collectief schuldregelen van toepassing is te vergelijken met mensen in gemeenten die hier niet aan doen. Omdat collectief schuldregelen soms ook wordt toegepast met schuldbemiddeling, kan in plaats van een selectie op saneringstrajecten ook een selectie op schuldbemiddelingstrajecten worden gemaakt. De effectmeting maakt gebruik van gemeentelijke variatie in hoe vaak collectief schuldregelen wordt toegepast. Alleen is het op dit moment nog niet mogelijk om effecten op gezondheid in kaart te brengen, vanwege de vertraging waarmee gegevens over zorguitgaven beschikbaar komen bij het CBS.

5 Stappenplan

Een onderzoek naar de effectiviteit van schuldhulptrajecten kan bestaan uit de volgende stappen:

1. Interviews met gemeenten
2. Literatuuronderzoek
3. Data-analyse
4. Rapportage

In de beschrijving van de stappen gaan we uit van de keuze voor het meten van het effect van een saneringskrediet ten opzichte van een schuldbemiddelingsregeling én collectief schuldregelen ten opzichte van niet collectief schuldregelen.

5.1 Interviews met gemeenten (en schuldenaren)

De eerste stap heeft als doel een keuze te maken voor geschikte interventies die ook beleidsmatig interessant zijn, bijvoorbeeld omdat gemeenten daarin willen investeren. Om de keuze te maken moet er inzicht zijn in:

- In welke mate voeren uitvoerende instanties de interventies uit volgens een duidelijk protocol?
- Wat zijn de werkzame bestanddelen van de interventie ten opzichte van een andere interventie (wat maakt de gekozen interventie succesvoller dan een andere interventie)?
- Hoe selecteert de gemeente mensen voor een interventie: welke kenmerken van de schuldenaar en de schulden spelen daarbij een rol? Welke kenmerken van de schuldenaar spelen een rol bij zelfselectie? Hierdoor moet een beeld ontstaan van mogelijk verschillen in kenmerken van mensen tussen interventies. Ook de kenmerken van de schulden (aantal, hoogte) kunnen invloed hebben.
- Zijn er verschillen in flankerend beleid en timing van de interventies tussen gemeenten? Dit kan invloed hebben op de effecten van schuldregelingen.

Uitgaan van de keuze voor het effect van een saneringskrediet ten opzichte van een minnelijke schuldregeling moet dus worden vastgesteld in welke mate de interventies verschillen tussen gemeenten, hoe gemeenten de werkzame bestanddelen beoordelen en of gemeenten andere keuzes maken voor de selectie van schuldenaren voor een saneringskrediet of voor een schuldbemiddelingstraject. Voor gemeenten die beiden inzetten moet duidelijk worden op welke kenmerken zij sommige schuldenaren een saneringskrediet geven en andere een schuldbemiddelingstraject. Deze informatie is belangrijk om de onderzoeksstrategie te bepalen: bijvoorbeeld de data-analyse uitvoeren op een specifieke set gemeenten. Ook is deze informatie belangrijk om te corrigeren voor verschillen in kenmerken tussen de groep met een saneringskrediet en de groep met een schuldbemiddelingstraject.

Voor deze stap kunnen bijvoorbeeld zes gemeenten worden geïnterviewd, verdeeld over de gemeenten die interventie X uitvoeren, gemeenten die interventie Y uitvoeren en gemeenten die beiden uitvoeren. Daarnaast kunnen interviews met schuldenaren meer inzicht bieden in selectieprocessen en in de werkzame bestanddelen van saneringskredieten ten opzichte van schuldbemiddeling.

5.2 Literatuuronderzoek

Het overzicht van de literatuur in Hoofdstuk 2 vormt een goede basis voor het onderzoek. Beperkt aanvullend literatuuronderzoek kan nodig zijn omdat er in binnen- en buitenland verschillende onderzoeken lopen. Daarnaast kan het bij de verdere uitwerking van het onderzoek wenselijk zijn om terug te grijpen op eerder onderzoek en bepaalde

studies verder uit te diepen. Het gaat dan bijvoorbeeld om een verdere uitwerking van de werkzame bestanddelen van interventies, of om een toets of de resultaten van de effectmeting enigszins in lijn zijn met andere studies.

5.3 Data-analyse

Voor de data-analyse gaan we uit van de keuze voor het meten van het effect van een saneringskrediet ten opzichte van een schuldbemiddelingsregeling. De data-analyse bestaat uit drie stappen:

1. Het maken van een databestand
2. Het maken van beschrijvende statistiek
3. De effectmeting

5.3.1 Het maken van een databestand

Het databestand moet zowel gegevens bevatten over de toepassing van de interventie, de achtergrondkenmerken van de schuldenaren en de uitkomstmaten. Hiervoor is uitgegaan van een analyse binnen de beveiligde CBS micro-data-omgeving, waarin geanonimiseerde data op persoonsniveau beschikbaar zijn. Het databestand moet gegevens bevatten over een aantal jaren voor de interventie (om te controleren over de interventiegroep en de controlegroep vergelijkbaar zijn) en een aantal jaren na de interventie (om de resultaten te kunnen meten). Daarbij moet er rekening mee gehouden worden dat de zorgdata doorgaans met twee jaar vertraging beschikbaar komen. Voor een analyse waarin zorguitkomsten worden gemeten is dus een databestand nodig over de periode 2010-2019. Daarmee kunnen de effecten van saneringskredieten ten opzichte van schuldbemiddelingsregeling die rond 2012/2013 zijn gestart gemeten worden. Na afloop van het traject (rond 2015-2016) zijn de uitkomsten dan tot 2019 zichtbaar. Voor een analyse waarin niet de uitkomsten op zorguitkomsten worden gemeten kunnen trajecten die later zijn gestart worden gebruikt.

Interventies

De interventies zijn opgenomen in het databestand dat gebruikt wordt voor de CBS-monitor problematische schulden. Het gaat om de volgende interventies:

- a. Schuldbemiddeling (via BKR)
- b. Saneringskrediet (via BKR)

De gegevens over schuldbemiddeling en saneringskrediet krijgt het CBS van BKR. Deze gegevens zijn niet vrij beschikbaar binnen de Beveiligde CBS-omgeving, alleen na toestemming BKR. De gegevens over de WSNP-trajecten zijn vrij beschikbaar binnen de Beveiligde CBS-omgeving.

Achtergrondkenmerken

Van de deelnemers worden onder andere de volgende achtergrondkenmerken in beeld gebracht: geslacht, de leeftijd, migratieachtergrond, hoogst behaalde opleidingsniveau, type huishouden en woningbezit. Binnen de CBS-omgeving is het toevoegen van veel meer kenmerken mogelijk.

Uitkomstmaten

Hieronder staan een aantal variabelen waarop schuldentrajecten effect kunnen hebben. Een deel van deze variabelen kan ook gebruikt worden als achtergrondkenmerken om eventuele verschillen tussen de interventiegroep en de controlegroep vergelijkbaar te maken

Schulden

Bij het CBS is de volgende informatie bekend over schulden:

1. ZVW: Heeft ten minste zes maanden de zorgpremie niet betaald.
2. CJIB: Een betalingsachterstand van een Wet Mulder-boete bij het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) heeft waarvan de tweede aanmaning ten minste twee maanden openstaat, of zich al in een ernstigere wanbetalersfase bevindt. Daarnaast moet het openstaande bedrag in totaal minimaal 50 euro zijn.
3. Belastingdienst:
 - a. Heeft langer dan 27 maanden een toeslagschuld van totaal minimaal 50 euro openstaan bij de Belastingdienst.
 - b. Heeft langer dan 15 maanden een schuld van totaal minimaal 50 euro voor overige belastingaanslagen openstaan bij de Belastingdienst.
 - c. Heeft een belastingschuld die in de 12 maanden voor het peilmoment oninbaar is geleden.
4. DUO: Heeft een betalingsachterstand bij de DUO van 3 maanden of langer en van minimaal 270 euro.
5. BKR: Minimaal enkele betalingstermijnen (drie) achterlopen met de terugbetaling van een lening

De data betreffen jaarlijks de situatie op een peilmoment 1 januari of 1 oktober. De meest recente data zijn van 1 oktober 2020.

Deze data zijn niet vrij beschikbaar binnen de beveiligde CBS-omgeving, maar alleen na toestemming van de eigenaren: CAK, CJIB, Belastingdienst, DUO en BKR. Zonder toestemming van de eigenaren is informatie over betalingsachterstanden van BKR niet beschikbaar en voor de overige betalingsachterstanden is alleen informatie beschikbaar over of mensen een van bovenstaande schulden hebben. Dan is niet zichtbaar bij wie schuldenaren een betalingsachterstand hebben en ook niet hoeveel betalingsachterstanden ze hebben. Het is belangrijk om deze informatie wel te hebben omdat het aantal schulden een aanduiding van de ernst van de problematiek voorafgaand aan het schuldentract. Bovendien kan het effect beter in beeld worden gebracht als het aantal schulden bekend is.

Overige uitkomstmaten

Voor de overige uitkomstmaten kan worden uitgegaan van de uitkomstmaten die zijn opgenomen in het Dashboard schuldinterventies:

- Zorg: totaal Wmo, Wmo met verblijf, jeugdhulp, persoonsgebonden budget, totaal GGZ, generalistische GGZ, specialistische GGZ, basisverzekering (Zvw) kosten.
- Onderwijs: onderwijsdeelnemer, diploma behaald, hoogst behaalde opleidingsniveau, voortijdig schoolverlaten.
- Werk en inkomen: baan, baan van meer dan 24 uur, soort arbeidsrelatie, uurloon, persoonlijk inkomen, werkloosheidsuitkering, bijstand, bijzondere bijstand, huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderbijslag, kindgebondenbudget, kinderopvangtoeslag.

Hieraan kunnen extra uitkomstmaten worden toegevoegd, bijvoorbeeld:

- Zorg: Kosten huisarts, Medicijngebruik, Uithuisplaatsing kinderen (jeugdhulp met verblijf)
- Criminaliteit: verdacht van een misdrijf

Voor de zorgvariabelen moet toestemming worden gevraagd aan Vektis.

Voor alle uitkomstmaten kan sprake zijn van trendbreuken door beleidswijzigingen. Dit geldt vooral voor de zorgdata. Dit moet bij de start van het onderzoek in beeld worden gebracht.

Proces

Voor de dataverzameling moet eerst toestemming worden verkregen bij de eigenaren van de data: Vektis voor de zorgdata, bij CAK, CJIB, Belastingdienst, DUO voor de betalingsachterstanden en bij BKR voor de interventies en betalingsachterstanden. Voor deze procedure moet ruim de tijd worden genomen, minimaal 6 weken. BKR geeft alleen toestemming aan publieke opdrachtgevers, zoals ministeries. Vektis geeft eveneens toestemming voor onderzoek dat verricht wordt in opdracht van ministeries. Naar verwachting zullen de andere instanties niet strenger zijn dan BKR.

Als geen andere gegevens bij de verschillende instanties worden uitgevraagd dan de data die al beschikbaar zijn binnen de CBS-omgeving zullen de eigenaren naar verwachting geen kosten in rekening brengen voor het gebruik van de data.

Daarna moet binnen de CBS-omgeving alle data gekoppeld worden aan personen. Per persoon ontstaat daardoor een databestand met gegevens over de interventie, de achtergrondkenmerken en de uitkomstmaten over de periode 2010-2019. Voor de analyse worden alleen mensen geselecteerd waarvoor een minnelijke schuldregeling is gestart in 2012 of 2013.

5.3.2 Analyse

De analyse bestaat uit:

1. Beschrijvende statistiek: het in beeld brengen van de populatie, de inzet van de interventies, verschillen tussen gemeenten, de uitkomstmaten, zowel voor als na de interventie.
2. De effectmeting, conform de beschrijving in hoofdstuk 4:
 - Schatten van de kans dat een schuldenaar een saneringskrediet krijgt, op basis van de gemeente waarin een schuldenaar woont en achtergrondkenmerken.
 - Schatten effect van de voorspelde kans op een saneringskrediet op uitkomstmaten. De analyse verklaart het effect op de uitkomstmaten uit de kans op een traject en achtergrondkenmerken. Een schuldsaneringstraject is effectief ten opzichte van een schuldbemiddelingstraject als een hoge kans op een saneringskrediet leidt tot gunstigere uitkomstmaten.
 - Analyse effect achtergrondkenmerken: Is een saneringskrediet voor specifieke groepen effectief?
 - Gevoeligheidsanalyse: hoe robuust de resultaat zijn met betrekking tot bijvoorbeeld de keuze voor jaartallen of de keuze voor gemeenten

5.4 Planning van het onderzoek

De doorlooptijd van het onderzoek is vijf tot zes maanden, afhankelijk van het aantal interviews dat wordt uitgevoerd en het aantal interventies dat wordt meegenomen in het onderzoek. De doorlooptijd is relatief lang, omdat minimaal zes weken moet worden gerekend voor het verkrijgen van toestemming van het gebruik van de data. Als voorafgaand aan het onderzoek al toestemming is verkregen kan de doorlooptijd ongeveer twee maanden korter zijn.

Referenties

Aarts et al. (2011). Kosten en baten van schuldhulpverlening. Den Haag: APE

Abbring, J. H., & Van den Berg, G. J. (2003). The nonparametric identification of treatment effects in duration models. *Econometrica*, 71(5), 1491-1517.

Bridges, S., & Disney, R. (2010). Debt and depression. *Journal of health economics*, 29(3), 388-403.

CBS (2020). Technische toelichting Schuldinterventies.

Dobbie, W., & Song, J. (2015). Debt relief and debtor outcomes: Measuring the effects of consumer bankruptcy protection. *American economic review*, 105(3), 1272-1311.

Gathergood, J. 2012. 'Debt and depression: causal links and social norm effects'. *The Economic Journal*. 122(563):1094-1114.

Hassink, W., van der Klaauw, B., van Maasacker, M., Schaasberg, W., Straathof, B., Theeuwes, J., ... & Klomp, L. (2012). Durf te meten: eindrapport expertwerkgroep effectmeting. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Koning, P. (2015). Making work pay for the indebted? Assessing the effects of debt services on welfare recipients. *Labour Economics*, 34, 152-161.

Kruis, G., Jungmann, N. Blommesteijn, M. Maatschappelijke rendement van vrijwilligersprojecten in de schuldhulpverlening. Amsterdam: Regioplan

Lechner, M., & Wunsch, C. (2013). Sensitivity of matching-based programmevaluations to the ability to control variables. *Labour Economics*, 21, 111-121.

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

Muller, L., Hassink, W., van Dijk, F., & van Tulder, F. (2020). Labour-market consequences of personal debt restructuring: No Pain, No Gain? Research Memoranda Nummer 3 / 2020, Raad voor de Rechtspraak.

Muller, P., van Der Klaauw, B., & Heyma, A. (2020). Comparing econometric methods to empirically evaluate activation programs for job seekers. *Journal of Applied Econometrics*, 35(5), 526-547.

Ommeren, C.M. van, de Ruig L.S. & Coenen, L. (2014) Amsterdam: Vroeg Eropaf-Businesscase vroegsignalering en preventie van schulden. Zoetermeer: Panteia.

Ong, Q., Theseira, W., & Ng, I. Y. (2019). Reducing debt improves psychological functioning and changes decision-making in the poor. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 116(15), 7244-7249.

Oomkens, R., Akkermans, C., Noomen-Van den Heuvel S. (2019). Meerwaarde pilot signalering schulden Ombudsman Metropool Amsterdam. Zoetermeer: Panteia.

Richardson, T., P. Elliott, R. Roberts. 2013. 'The relationship between personal unsecured debt and mental and physical health: a systematic review and meta-analysis'. *Clinical Psychology Review*. 33:1148-1162.

Roos, A. F., Diepstraten, M., & Douven, R. (2021). When financials get tough, life gets rough? Problematic debts and ill health (No. 428. rdf). CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

Thaler, R. H. (1999). Mental accounting matters. *Journal of behavioral decision making*, 12(3), 183-206.

TNO/SEO (2008). Handboek meetmethoden voor effectiviteit van activerend arbeidsmarktbeleid op persoonsniveau. Hoofddorp/Amsterdam: TNO/SEO Economisch Onderzoek

Van Geuns et al. 2011 Schuldhulpverlening loont!. Een onderzoek naar de kosten en baten van schuldhulpverlening. Amsterdam/Utrecht: Regioplan/ Hogeschool Utrecht

Bijlage A Gesprekspartners

Tabel A.1 laat zien met welke organisaties en personen we gesproken hebben voor dit vooronderzoek.

Tabel A.1 Overzicht van gesprekspartners

Organisatie	Gesprekspartner
BKR	Vanessa Vijn
CBS	Hanneke Posthumus
Deloitte	Menno ter Wal
Hogeschool van Amsterdam	Roeland van Geuns
Instituut voor Publieke Waarden	Friso Landstra
KWIZ	Bert van Putten
NVVK	Jenny den Hertog
Schuldenlab	Bart Nieuwstraten
Kredietbank NL	Ger de Groot



“De wetenschap dat het goed is.”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport 2021-118

ISBN 978-90-5220-273-0

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2023 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit magazine te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

Roeterstraat 29
1018 WB, Amsterdam

+31 20 525 1630
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl