

Het ontstaan, kwijtschelden en afboeken van bijstandsschulden bij de gemeente Rotterdam

Kernbevindingen en reflecties



Universiteit
Leiden

Bij ons leer je de wereld kennen

Het ontstaan, kwijtschelden en afboeken van bijstandsschulden bij de gemeente Rotterdam

Kernbevindingen en reflecties

Auteurs

Dr. Ernst-Jan de Bruijn
Heike Vethaak MSc
Prof. dr. Pierre Koning
Prof. dr. Marike Knoef

Universiteit Leiden
Universiteit Leiden
Vrije Universiteit Amsterdam
Tilburg University

Afdeling

Afdeling Economie – Faculteit der Rechtsgeleerdheid – Universiteit Leiden

Datum

Mei 2023

Versie

Finale versie

© 2023 Copyright Universiteit Leiden

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door print-outs, kopieën, of op welke manier dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Universiteit Leiden.

Beleidssamenvatting

Dit onderzoeksrapport bevat een synthese van de belangrijkste bevindingen van diverse deelstudies over het ontstaan, kwijtschelden en afboeken van bijstandsschulden bij de gemeente Rotterdam. In dit rapport worden deze bevindingen voorzien van context, duiding en een reflectie. Voor dit onderzoek hebben we gebruik gemaakt van registerdata van de gemeente Rotterdam gekoppeld aan CBS-microdata. Tevens hebben we met behulp van diepte-interviews kwalitatief onderzoek gedaan onder personen met afgeboekte en kwijtgescholden bijstandsschulden. Tezamen schetst dit onderzoek een rijk beeld van de oorsprong, omvang en kenmerken van bijstandsschulden en de merkbare en meetbare impact van kwijtschelding en afboeking van bijstandsschulden.

Bijstandsschulden bij de gemeente Rotterdam

Op 1 januari 2020 hadden bijna 30.000 personen een openstaande bijstandsschuld bij de gemeente Rotterdam. De totale omvang van de bijstandsschuld bedroeg ongeveer 125 miljoen euro. Deze schulden omvatten verwijtbare en niet-verwijtbare bijstandsvorderingen, leningen en overige bijstandsschulden. Bij ongeveer 3 op de 4 personen staat de schuld langer dan 1 jaar open. Bij ongeveer 60 procent is de schuld hoger dan 1000 euro en bij 35 procent hoger dan 2500 euro. De maandelijkse terugbetaling is gemiddeld ongeveer 50 euro. Bijna de helft ontvangt een bijstandsuitkering, terwijl ongeveer 1 op de 3 inkomen uit arbeid heeft. Personen met openstaande schulden zijn in vergelijking met de bijstandspopulatie gemiddeld jonger, vaker samenwonend, vaker man en vaker onderdeel van een huishouden met problematische schulden.

Ruim 30 procent van de Rotterdamse bijstandsgerechtigden heeft een openstaande bijstandsschuld bij de gemeente. Dat is relatief veel in vergelijking met andere G4-gemeenten (Amsterdam: 12%, Den Haag: 27%, Utrecht: 17%). Een vergelijkbaar beeld komt naar voren als ook niet-bijstandsgerechtigden met een openstaande bijstandsschuld worden meegenomen. De gemiddelde omvang van de bijstandsschuld (4.238 euro) bij personen met openstaande bijstandsschulden is juist lager dan bij andere G4-gemeenten.

De start en het einde van de bijstandsuitkering zijn belangrijke gebeurtenissen waarop bijstandsschulden ontstaan. Bij personen die een bijstandsuitkering aanvragen stijgt het percentage dat bijstandsschulden heeft van ongeveer 22 procent (1 maand vóór de start) naar 37 procent (1e maand na de start). Deze piek wordt verklaard door verstrekking van voorschotten en verdwijnt na ongeveer 3 maanden. De piek bij beëindiging van de bijstandsuitkering houdt echter langer aan. Na beëindiging van de bijstandsuitkering heeft ongeveer 45 procent van de bijstandsgerechtigden te maken met een openstaande bijstandsschuld. Hoewel dit percentage vervolgens daalt, heeft 5 jaar na beëindiging ongeveer 31 procent nog steeds een openstaande bijstandsschuld. Het kan hierbij overigens ook gaan om nieuw ontstane bijstandsschulden.

Impact van kwijtschelding van leningen bijzondere bijstand

De gemeente Rotterdam heeft in januari 2020 de leenbijstand van ruim 1700 personen kwijtgescholden. We hebben onderzocht wie zijn bereikt met de kwijtschelding, hoe de bijstandsschulden van deze personen zich hebben ontwikkeld rond het moment van de interventie en wat de beleving en ervaren impact was van de kwijtschelding.

De gemiddelde kwijtschelding was ongeveer 1.050 euro per persoon. Op het moment van kwijtschelding ontving ruim de helft een bijstandsuitkering en ongeveer 30 procent inkomen uit arbeid. Ruim 60 procent behoorde tot een huishouden met geregistreerde problematische schulden.

Na de kwijtschelding zijn zowel de gemiddelde bijstandsschuld als het percentage personen met een openstaande bijstandsschuld verder gedaald. De gemiddelde openstaande bijstandsschuld daalde van 3.887 euro (december 2019) naar 2196 euro (december 2021). Direct na de kwijtschelding had nog ongeveer 73% van de personen met kwijtgescholden leenbijstand een openstaande bijstandsschuld; het merendeel had dus nog te maken met niet-kwijtgescholden bijstandsschulden. Dit percentage daalde naar ongeveer 50 procent in december 2021.

De beleving en ervaren impact van de kwijtschelding is onderzocht door middel van 19 diepte-interviews met personen waarbij de leenbijstand is kwijtgescholden. Bij de meeste respondenten heeft de kwijtschelding weinig merkbare impact gehad op het vertrouwen in de gemeente Rotterdam, de schuldenlast, werk en inkomen en de mentale gezondheid. Een beperkt deel van de respondenten heeft wel positieve veranderingen in één of meerdere van deze domeinen ervaren door de kwijtschelding.

Impact van afboeking van verjaarde bijstandsschulden

In december 2019 heeft de gemeente Rotterdam verjaarde bijstandsschulden bij ruim 3200 personen moeten afboeken. We hebben onderzocht wie zijn bereikt met deze interventie en wat de meetbare en merkbare impact was van de afboeking. In ons onderzoek richten we ons op 1878 personen waarvan we de data konden koppelen aan CBS-microdata. De gemiddelde afboeking was ongeveer 5800 euro per persoon.

Personen met afgeboekte bijstandsschulden bevonden zich veelal in een financieel kwetsbare positie op het moment van afboeking. Ruim 80 procent ontving een bijstandsuitkering, terwijl minder dan 15 procent een vorm van looninkomen ontving. Zeker ruim 6 op de 10 personen behoorde tot een huishouden met problematische schulden.

Met behulp van quasi-experimenteel onderzoek hebben we de causale effecten van de afboeking van bijstandsschulden op diverse uitkomstmaten geanalyseerd. We focussen ons op een subpopulatie met bijstandsschulden van ongeveer 4 tot 10 jaar oud op het moment van afboeking. De afboeking verlaagt de omvang van de bijstandsschuld bij deze subpopulatie met bijna 4000 euro. Dit bedrag is gelijk aan bijna 4 maanden bijstandsuitkering (éénpersoonshuishouden) en ongeveer 8 jaar aan terugbetaling (uitgaande van 40 euro per maand). We zien dat het effect op de omvang van de bijstandsschuld 2 jaar na de afboeking nog steeds bijna 4.000 euro is. De afboeking verlaagt de maandelijkse aflossing met ongeveer 17 euro (41,7 procent) in het eerste jaar. Dit effect is kleiner in het daaropvolgende jaar.

We vinden geen significante effecten van de afboeking op het hebben van betaalde arbeid, het looninkomen, het gebruik van bijstand en medicijngebruik voor mentale gezondheidsproblemen. Mogelijk wordt dit verklaard door het feit dat, ondanks de substantiële afboeking, een groot deel van de personen (ongeveer 75 procent) na de afboeking nog steeds met een vorm van schuldenproblematiek kampt. Aanvullende analyses bij subgroepen laten wel een robuust positief effect op het hebben van betaald werk bij personen met een slechtere schuld situatie (hogere bijstandsschulden of geregistreerde problematische schulden), maar geen significante effecten op looninkomsten of het ontvangen van een bijstandsuitkering. Dit suggereert dat het effect op het hebben van betaald werk voortkomt uit een toename van deeltijdwerk naast de bijstandsuitkering.

Met behulp van 20 diepte-interviews bij personen met verjaarde bijstandsschulden is onderzocht wat de ervaren impact was van de afboeking van deze schulden. Samengevat schetsen de interviews een beeld dat de afboeking van verjaarde bijstandsschulden voor de meeste respondenten relatief weinig impact heeft gehad op het vertrouwen in de gemeente Rotterdam, de schuldenlast, werk en inkomen en de mentale gezondheid.

Een beperkt deel van de respondenten heeft wel positieve veranderingen in één of meerdere van deze domeinen ervaren door de afboeking. Dit beeld komt overeen met de bevindingen van de kwantitatief meetbare effecten van de afboeking. Overigens bleek uit de telefonische werving dat de brief over de kwijtschelding sommigen niet had bereikt.

Reflectie en beleidssuggesties

Bijstandsschulden kunnen drukken op de huishoudfinanciën van de betreffende personen en gaan mogelijk gepaard met stress en (negatieve) arbeidsmarktprikkels. Tegelijkertijd hebben bijstandsschulden, gezien de ontstaansgrond, een noodzakelijke functie binnen het Nederlandse socialezekerheidsstelsel. Daarbij worden bijstandsschulden mede beïnvloed door beleidskeuzes van zowel de landelijke overheid als gemeenten die daarmee (impliciet) een afweging maken tussen de functie en potentiële impact.

Om bijstandsschulden te verminderen, adviseren we om in te zetten op preventie. Door het versterken van de informatievoorziening, het versnellen van werkprocessen bij wijzigingen in de uitkering en het proactief informeren van personen over het risico op vorderingen (bij specifieke events) kan een deel van de (niet-verwijtbare) vorderingen worden voorkomen. Daarbij geldt: Een vordering minder is een schuld minder voor een Rotterdammer in veelal een financieel kwetsbare positie. We adviseren om, gezien de piek in bijstandsschulden rond het einde van de bijstand, specifiek preventiebeleid te ontwikkelen rondom deze gebeurtenis.

Het onderzoek naar de impact van kwijtschelding en afboeking van bijstandsschulden geeft een eenduidig beeld. We vinden geen significante effecten van de afboeking van bijstandsschulden op werk, bijstand en mentale gezondheid. Dit beeld wordt bevestigd door de kwalitatieve studie en lijkt ook te gelden voor de kwijtschelding van leenbijstand. Een klein deel van de respondenten geeft aan wel een positieve impact te hebben ervaren binnen een specifiek levensdomein. Het kwantitatieve onderzoek laat dit ook zien; de afboeking had bij personen met een slechtere schuldsituatie een positief effect op het hebben van betaald werk, maar geen significant effect op looninkomsten en het gebruik van bijstand.

Deze bevindingen resulteren in vier suggesties voor beleid:

1. Dit onderzoek leert dat we niet te hoge verwachtingen moeten hebben van domeinoverstijgende effecten van het kwijtschelden of afboeken van schulden door één schuldeiser.
2. Een collectieve aanpak van schulden, in samenwerking met het betreffende huishouden en met andere schuldeisers, is nodig om daadwerkelijk perspectief te kunnen bieden. Uit ons onderzoek blijkt dat de (schulden)problematiek bij de doelgroep veelal verder reikt dan de bijstandsschulden bij de gemeente. Mogelijk is het zinvol om bij de collectieve aanpak ook aandacht te schenken aan problemen binnen andere levensdomeinen, zoals werk en gezondheid.
3. Beleid gericht op het kwijtschelden of afboeken van bijstandsschulden bij personen met omvangrijke bijstandsschulden kan wel de arbeidsparticipatie verhogen. Kanttekening daarbij is dat het vermoedelijk om deeltijdwerk naast de uitkering gaat, waarbij het bijstandsgebruik niet vermindert.
4. We adviseren om zorgvuldig te kijken naar de communicatie van de interventies. Adequate communicatie omtrent de kwijtschelding kan van belang zijn om effect te kunnen sorteren. Het kan nuttig zijn om bij de communicatie van een kwijtschelding te wijzen op de potentiële voordelen, zoals het niet meer hoeven aflossen en het wegvallen van de impliciete belasting op inkomen uit werk. Daarmee wordt een kwijtschelding van schulden niet louter een financiële handeling, maar ook een mogelijkheid om bredere impact te genereren. De kwalitatieve studie laat zien dat de communicatie per brief niet iedereen heeft bereikt. Een mogelijke oplossing is om, naast de brief, ook telefonisch contact te leggen met de betreffende personen.

Inhoudsopgave

Beleids	samenvatting	3
Voorwoord		7
1.	Introductie	8
1.1	Inleiding	8
1.2	Doelen van het onderzoek	8
1.3	Context: Handhaving in de bijstand	9
1.4	Context: Aanpak schuldenproblematiek	11
1.5	Onderzoeksverantwoording	12
2.	Bijstandsschulden bij de gemeente Rotterdam	13
2.1	Context	13
2.2	Kenmerken van (personen met) openstaande bijstandsschulden	13
2.3	Ontstaan van bijstandsschulden	14
2.4	Openstaande bijstandsschulden: Rotterdam versus andere G4-gemeenten	16
3.	Kwijtschelden leningen bijzondere bijstand	19
3.1	Context	19
3.2	Wie zijn er bereikt met de kwijtschelding van leenbijstand?	19
3.3	Ontwikkeling in bijstandsschulden	20
3.4	Beleving en ervaren impact van kwijtschelding van leenbijstand	21
4.	Afboeking verjaarde bijstandsschulden	23
4.1	Context	23
4.2	Wie zijn er bereikt met de afboeking van bijstandsschulden?	23
4.3	Causale effecten van afboeking van bijstandsschulden	24
4.4	Beleving en ervaren impact van afboeking bijstandsschulden	28
5.	Synthese, reflecties en beleidssuggesties	30
5.1	Bijstandsschulden bij de gemeente Rotterdam: Synthese, reflectie en beleidssuggesties	30
5.2	Afboeking en kwijtschelding van bijstandsschulden: Synthese, reflectie en beleidssuggesties	32
5.3	Afsluiting	33
Literatuur		34
Bijlage 1: Bijstandsschulden rond de start van de bijstandsuitkering		35
Bijlage 2: Bijstandsschulden rond het einde van de bijstandsuitkering		37

Voorwoord

Voor u ligt het onderzoeksrapport ‘Het ontstaan, kwijtschelden en afboeken van bijstandsschulden bij de gemeente Rotterdam’. Dit onderzoeksrapport bevat een synthese van de belangrijkste bevindingen van diverse deelstudies over het ontstaan, kwijtschelden en afboeken van bijstandsschulden bij de gemeente Rotterdam. In dit rapport worden deze bevindingen voorzien van context, duiding en een reflectie.

Dit onderzoek is uitgevoerd in de periode mei 2021 – mei 2023. De voorbereidingen voor dit onderzoek zijn reeds gestart in de eerste helft van 2020. Dat was nog vóór de boodschappenaffaire en vóór de vele ontwikkelingen en beleidswijzigingen op het terrein van handhaving in de bijstand en schuldenproblematiek. Deze ontwikkelingen en beleidswijzigingen hebben de relevantie van dit onderzoek doen toenemen.

Het onderzoeksproject is uitgevoerd door de volgende onderzoekers:

- Dr. Ernst-Jan de Bruijn – Postdoctoraal onderzoeker bij de afdeling Economie van de Universiteit Leiden. Zijn onderzoek richt zich op de armoede- en schuldenproblematiek in Nederland. Zijn onderzoek richt zich op het gedragseconomisch perspectief op armoede en problematische schulden, het nemen van economische beslissingen en de rol van sociaal beleid. In zijn studies onderzoekt hij onder andere met behulp van (quasi-)experimentele methoden de effecten van (veranderingen in) sociale beleidsprogramma's op diverse maatschappelijke uitkomsten.
- Heike Vethaak MSc – Promovendus bij de afdeling Economie van de Universiteit Leiden. Hij doet empirisch onderzoek naar de arbeidsmarkt en sociale zekerheid.
- Prof. dr. Pierre Koning – Hoogleraar Arbeidsmarkt en sociale zekerheid aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Pierre's expertise is vooral gelegen op het gebied van re-integratie en arbeidsongeschiktheid, waar hij empirisch onderzoek naar verricht. Hij promoveerde op een proefschrift over zoekmodellen voor de arbeidsmarkt. Tot december 2015 was Pierre werkzaam als Chief Science Officer bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Hij is ook verbonden aan IZA en Tinbergen Instituut. Zijn leerstoel wordt deels gesponsord door Instituut Gak.
- Prof. dr. Marike Knoef – Decaan bij de Tilburg School of Economics and Management van Tilburg University. Marike heeft diverse onderzoeken verricht op het gebied van re-integratie, arbeid, de financiën van huishoudens, sociale zekerheid en gezondheid. Ze werkt samen met verschillende disciplines en is sinds 2020 kroonlid bij de Sociaal-Economische Raad.

Het kwalitatieve deel van het onderzoek is uitgevoerd door Barbera van der Meulen MSc, onderzoeker bij het lectoraat Schulden en Incasso van de Hogeschool Utrecht.

Wij zijn alle medewerkers van de gemeente Rotterdam die hebben bijgedragen aan de totstandkoming van dit rapport veel dank verschuldigd voor hun tijd, kennis en suggesties. In het bijzonder noemen we de namen van Özlem Akin, Justine Anschutz, Astrid Bravenboer, Martijn Camfferman, Ida Dral, Leontine de Graaf, Rob Groene, Grad Koster, Dennis van der Linden, David Meijer, Frans Moors, Gerard Por, Richard Rombouts, Brechje Scheifes, Sandra Snijders, Rob Stevense en Frans van Veelen. Wij danken Ronald van As, Ruud Bakker en Annemarie de Rotte voor het in ons gestelde vertrouwen om dit onderzoek uit te voeren. Wij danken Sarah Zenzen-Al Hor voor de prettige samenwerking en begeleiding van dit onderzoek. Last but not least danken we Maarten van Kooij voor het vele sparren, de nuttige input en de plezierige samenwerking.

Ernst-Jan de Bruijn, Heike Vethaak, Pierre Koning en Marike Knoef

1. Introductie

1.1 Inleiding

Ongeveer 30.000 personen hebben een openstaande bijstandsschuld bij de gemeente Rotterdam. De totale schuld is ongeveer 125 miljoen euro.¹ Deze schulden kunnen om uiteenlopende redenen zijn ontstaan, zoals door terugvordering van te veel ontvangen bijstandsuitkering, het ontvangen van leenbijstand voor het aanschaffen van duurzame consumptiegoederen of door boetes voor het overtreden van de inlichtingenplicht.²

Dit onderzoeksrapport bevat een synthese van de belangrijkste bevindingen van diverse deelstudies over het ontstaan, kwijtschelden en afboeken van bijstandsschulden bij de gemeente Rotterdam. In dit rapport worden deze bevindingen voorzien van context, duiding en een reflectie. Dit onderzoek raakt diverse actuele beleidsrelevante thema's, zoals handhaving in de bijstand, het debiteurenbeleid, beleid voor de bijzondere bijstand en de aanpak van schuldenproblematiek. Daarmee is dit onderzoek ook relevant voor verschillende afdelingen binnen de clusters Werk & Inkomen en Maatschappelijke Ontwikkeling van de gemeente Rotterdam. In de volgende paragrafen beschrijven we de doelen van het onderzoek, de beleidscontext waarbinnen dit onderzoek geplaatst wordt en de onderzoeksaanpak.

1.2 Doelen van het onderzoek

Het onderzoek is opgedeeld in drie deelstudies: (1) Onderzoek naar het ontstaan van bijstandsschulden, (2) onderzoek naar de kwijtschelding van leenbijstand en (3) onderzoek naar de effecten van afboeking van verjaarde bijstandsschulden. Hieronder bespreken we elk van deze deelstudies.

Deelstudie 1 focust zich op het ontstaan van bijstandsschulden. Het doel van deelstudie 1 is om inzicht te verkrijgen in het ontstaan van bijstandsschulden en de kenmerken van personen met openstaande bijstandsschulden. Tevens vergelijken we de openstaande bijstandsschulden bij de gemeente Rotterdam met die bij andere G4-gemeenten. De resultaten van deze deelstudie zijn eerder gepresenteerd in de Deelrapport I "Rotterdamers met openstaande bijstandsschulden". In Hoofdstuk 2 bespreken we de belangrijkste bevindingen van deze deelstudie.

Deelstudie 2 richt zich op de kwijtschelding van leenbijstand bij ruim 1700 Rotterdamers in januari 2020. Het doel van deelstudie 2 is om inzicht te verkrijgen in de beleving en de (ervaren) impact van kwijtschelding van leenbijstand. Tevens onderzoeken we wie met deze interventie zijn bereikt (sociodemografische en andere relevante kenmerken). Het bleek methodologisch niet haalbaar om inzicht te verkrijgen in de causale effecten van kwijtschelding van leenbijstand. Wel bieden we inzicht in de ontwikkeling van bijstandsschulden in de periode vóór en na kwijtschelding van leenbijstand. De resultaten van deelstudie 2 zijn deels gepresenteerd in Deelrapport I "Rotterdamers met openstaande bijstandsschulden" en Deelrapport II "Effecten van afboeking en kwijtschelding van bijstandsschulden: Tussenrapportage". We bespreken in Hoofdstuk 3 de kernbevindingen van deelstudie 2.

¹ Dit zijn cijfers van januari 2020. Mede door (terugbetaling van) de Tozo zijn de aantallen (en bedragen) sinds januari 2021 ongeveer 15 procent hoger.

² Voor dit onderzoek onderscheiden we vier categorieën bijstandsschulden: Verwijtbare vorderingen, niet-verwijtbare vorderingen, leningen en overige bijstandsschulden. In paragraaf 2.1 lichten we deze categorieën nader toe.

Deelstudie 3 is vergelijkbaar met deelstudie 2, maar richt zich op een andere casus: De afboeking van verjaarde bijstandsschulden bij ruim 3200 personen in december 2019. Het doel van deelstudie 3 is om inzicht te verkrijgen in de causale effecten van deze afboeking van bijstandsschulden. Tevens onderzoeken we wie zijn bereikt met deze interventie, hoe de afboeking is ervaren en wat de ervaren impact is van deze afboeking. De kernbevindingen van deze deelstudie bespreken we in Hoofdstuk 4. Ook de resultaten van deelstudie 3 zijn deels eerder gepresenteerd in Deelstudie I “Rotterdamers met openstaande bijstandsschulden” en Deelstudie II “Effecten van afboeking en kwijtschelding van bijstandsschulden: Tussenrapportage”.

Tot slot geven we in Hoofdstuk 5 een synthese van de onderzoeksbevindingen, een overkoepelende synthese en enkele beleidssuggesties.

1.3 Context: Handhaving in de bijstand

Met de invoering van de Fraudewet (2013) en de Participatiewet (2015) heeft in het afgelopen decennium de focus gelegen op het terugdringen van bijstandsgebruik, strengere handhaving en het tegengaan van oneigenlijk gebruik. Sinds een aantal jaren bevinden we ons in een fase van herijking. Hierin staan nieuwe paradigma's centraal, zoals 'vertrouwen als uitgangspunt' en 'oog voor de menselijke maat' en worden er concrete maatregelen genomen om hardheden in wetgeving en uitvoering weg te nemen.

Eén van de aanleidingen voor de herijking is “de boodschappenaffaire”. Eind 2020 ontstond maatschappelijke ophef over een terugvordering door de gemeente Wijdmeren van ongeveer 7000 euro, omdat de betreffende inwoner structureel boodschappen had gekregen en dit niet had gemeld. Sindsdien volgen de ontwikkelingen op het terrein van handhaving in de bijstand elkaar in hoog tempo op.

In juni 2022 stelt de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen dat mensen drie problemen ervaren met de Participatiewet: (1) De ondersteuning is beperkt, (2) het sanctieregime is streng en (3) de bestaanszekerheid is te complex georganiseerd.³ Het gevolg is dat bijstandsgerechtigden in onzekerheid verkeren en wantrouwen ervaren in het contact met de overheid. De minister stelt dat ze de balans wil terugbrengen in de Participatiewet: De mens centraal, uitgaan van vertrouwen en meer ruimte voor maatwerk (zie ook het rapport *Participatiewet in balans* (SZW, 2022)).

In diezelfde maand komt het onderzoeksrapport *Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid* (Oomkens e.a., 2022) met scherpe conclusies. Het rapport stelt dat het sanctioneringsregime in de sociale zekerheid streng en strikt is. Tevens kent de wetgever bij naleving van de inlichtingenplicht een (te) grote verantwoordelijkheid aan burgers zelf toe. Daarbij wordt de ervaren impact van een handhavingsbesluit soms versterkt door onheus ervaren bejegening door uitvoerders.

In juli 2022 stellen de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen diverse wijzigingen voor in het handhavingsinstrumentarium:⁴

³ Kamerstukken II, 2021/22, 34 352, nr. 253.

⁴ Kamerbrief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, 18 juli 2022, 2022-0000089460, geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/07/18/kamerbrief-voortgang-herijking-handhavingsinstrumentarium>

- *Uitgangspunt:* Meer vertrouwen. Bij reguliere overtredingen dient uit te worden gegaan van een fout in plaats van fraude.
- *Handhavinginstrumenten:* Bezien wordt of alternatieve handhavinginstrumenten dan een boete geschikter zijn bij het bewerkstelligen van naleving.
- *Terugvordering:* Het uitgangspunt verschuift van ‘altijd terugvorderen’ naar ‘terugvorderen, tenzij’ zodat er meer ruimte is voor de menselijke maat.
- *Debiteurenbeleid:* Een betalingsregeling dient in beginsel eindig te zijn. Het onderscheid naar de mate van verwijtbaarheid bij het debiteurenbeleid lijkt te komen vervallen.

In november 2022 geeft de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen nadere invulling aan het voornemen om de Participatiewet meer in balans te brengen.⁵ Zo komt er meer ruimte voor het ontvangen van giften en ontvangsten uit incidentele hobbymatige verkoop zonder verrekening met de uitkering.

Ook bij de gemeente Rotterdam zijn er diverse ontwikkelingen gaande op het terrein van handhaving in de bijstand. In 2011 werd, mede door grote tekorten in het BUIG-budget⁶, een handhavingsteam opgericht dat verantwoordelijk werd voor het toetsen van de rechtmatigheid van lopende uitkeringen (Fenger e.a., 2022). Targets werden hierin leidend: Voor de coalitieperiode 2014-2018 werden in totaal 12.000 heronderzoeken als doel gesteld en in 2018-2022 werd dit verhoogd naar 6.000 heronderzoeken per jaar. Wel werden in de periode 2018-2022 de scherpe randjes van het handhavingbeleid afgehaald door meer aandacht voor bejegening en menselijke waardigheid (Fenger e.a., 2022).

Het Coalitieakkoord van de gemeente Rotterdam voor 2022-2026 borduurt voort op dit beleid. Enerzijds stelt het akkoord: “Voor echte bijstandsfraude is geen plaats, wij sporen die op en wij bestrijden die. Wij verhogen daarom het aantal sociale rechercheurs zodat wij meer meldingen met zorg kunnen opvolgen” (Gemeente Rotterdam, 2022). Anderzijds: “We willen voorkomen dat Rotterdammers tussen wal en schip vallen als gevolg van hardheden in wet- en regelgeving. Daarom passen we maatwerk toe en benutten we de mogelijkheden die het Rijk ons biedt om uitzonderingen te maken, als handhaving te hard uitpakt in de praktijk.”

De afdeling Inkomen heeft inmiddels diverse maatregelen genomen om het aantal bijstandsvorderingen te verminderen. Sinds 17 november 2021 hanteert de gemeente het nieuwe grensbedrag voor giften van 1.200 euro. Deze grens is voor de periode oktober 2022 – december 2023 tijdelijk verhoogd naar 2.250 euro. Daarnaast worden er minder snel boetes opgelegd dan voorheen. Tevens werkt de gemeente Rotterdam sinds 2021 met de methodiek sociaal incasseren. Met individuele personen met openstaande bijstandsschulden worden betalingsafspraken gemaakt waarbij rekening wordt gehouden met de leefsituatie en afloscapaciteit.

Tevens is de gemeente Rotterdam bezig met het opnieuw inrichten van het handhavingsinstrumentarium, parallel aan de herijking door de minister. De handhavingsinstrumenten vormen verschillende schakels van een keten. Preventie vormt de eerste schakel. Bijstandsgerechtigden worden frequenter en via diverse middelen ingelicht over hun rechten en plichten, waaronder de inlichtingenplicht. De gemeente hoopt met het

⁵ Kamerbrief van de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, 28 november 2022, 2022-0000251417, geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/11/28/kamerbrief-stand-van-zaken-participatiewet-in-balans>

⁶ BUIG-budget is de financieringssysteem (verdeelmodel) voor bekostiging van onder andere de bijstand. Het model voorspelt de kans dat een huishouden gebruik moet maken van de bijstand. Een leidend principe achter de systematiek is het terugdringen van bijstandsgebruik.

versterken van de informatievoorziening en door het versturen van periodieke reminders (per sms) het aantal fouten en vergissingen bij naleving van de inlichtingenplicht te verminderen. De tweede schakel zijn heronderzoeken met als doel om te voorkomen dat huishoudens te lang in een onrechtmatige situatie zitten en later te maken krijgen met grote terugvorderingen. De laatste schakel betreft fraudeonderzoek uitgevoerd door de handhavingsteams.

1.4 Context: Aanpak schuldenproblematiek

Naast veranderingen op het terrein van handhaving in de bijstand dient het onderzoek ook geplaatst te worden in het licht van diverse ontwikkelingen op het terrein van schuldenproblematiek. In de afgelopen jaren is er meer aandacht gekomen voor het perspectief van de burgers met problematische schulden en voor de nadelige effecten die deze schulden met zich meebrengen. Het kabinet heeft ten doel gesteld om het aantal huishoudens met problematische schulden te halveren in 2030.⁷

Het maatschappelijk debat over effectief beleid voor het bestrijden van schulden is in volle gang. Eén van de geopperde beleidsmaatregelen daarbij is om schulden (deels) kwijt te schelden (Deloitte, 2020; Tijdelijke Werkgroep Sociale Impact, 2020). Tegenover de concrete maatschappelijke lasten (het kwijtgelaten schuldbedrag) staan diverse potentiële maatschappelijke baten, zoals verbeterde financiële redzaamheid, verhoogde kans op uitstroom uit de uitkering/arbeidsparticipatie en verbeterde (mentale) gezondheid van de betreffende personen. Onbekend is echter of kwijtschelding van schulden ook daadwerkelijk zorgt voor dergelijke effecten.

Sinds 1 januari 2022 mogen gemeenten instemmen met een schuldregeling tegen finale kwijting voor bijstandsvorderingen waarbij sprake is van normale of verminderde verwijtbaarheid. Hiervoor was dit niet mogelijk.

Recent heeft de minister voor Armoedebelief, Participatie en Pensioenen het voornemen gepresenteerd om schuldentrajecten te verkorten van 36 maanden naar 18 maanden.⁸ Het idee hierbij is dat mensen met schulden sneller perspectief kan worden geboden.

Ook bij de gemeente Rotterdam zijn er diverse ontwikkelingen gaande als het gaat om de aanpak van schulden. Sinds 1 januari 2020 scheldt de gemeente Rotterdam het restant van leenbijstand voor aanschaf van duurzame gebruiksgoederen kwijt, indien er in totaal 36 maanden naar vermogen is afgelost. Tevens ondersteunt de gemeente Rotterdam gedupeerden van de Toeslagenaffaire bij de aanpak van ontstane schulden. Onderdeel hiervan is kwijtschelding van nog openstaande bijstandsschulden.

Het coalitieakkoord voor 2022-2026 stelt: "Wij herijken en vernieuwen de aanpak van armoede en schulden. Wij toetsen onze maatregelen binnen het armoedebelief doorlopend op effectiviteit en op doelmatigheid. We zetten in op wat werkt, vanuit het doel om zo snel mogelijk resultaat te boeken, namelijk meer financiële redzaamheid van Rotterdammers. Hierbij gebruiken we de inzichten uit de afgelopen periode, maar ook wetenschappelijke inzichten en goede voorbeelden uit de praktijk" (Gemeente Rotterdam, 2022). Dit

⁷ Kamerbrief van de minister voor Armoedebelief, Participatie en Pensioenen, 12 juli 2022, 2022-0000152702, geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/07/12/kamerbrief-aanpak-geldzorgen-armoede-en-schulden>

⁸ Kamerbrief van de minister voor Armoedebelief, Participatie en Pensioenen, 03 februari 2023, 2023-0000053053, geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/02/03/stand-van-zaken-implementatieplan-aanpak-geldzorgen-armoede-en-schulden>

onderzoek sluit hierbij aan door inzicht te bieden in de meetbare en ervaren impact van kwijtschelding en afboeking van bijstandsschulden.

1.5 Onderzoeksverantwoording

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van een tweetal onderzoeksmethoden. Voor alle deelstudies hebben we kwantitatief onderzoek verricht met behulp van gemeentelijke registratiedata gekoppeld aan CBS-microdata. Bij de gemeentelijke registratiedata betreft het informatie over bijstandsvorderingen, de kwijtschelding van leenbijstand, de afboeking van verjaarde bijstandsschulden, beslag op uitkering en dienstverlening van de Kredietbank Rotterdam. CBS-microdata omvat informatie over bijstandsvorderingen, demografische kenmerken, bijstandsuitkering, werk en looninkomen, schuldenproblematiek en medicijngebruik. Hiermee hadden we de beschikking over paneldata op persoonsniveau voor de periode 2013-2021. Door het combineren van deze data kan een rijk beeld geschetst worden van de achtergrondkenmerken van personen met bijstandsschulden.

De onderzoekspopulatie in brede zin bestaat uit personen met openstaande bijstandsschulden bij de gemeente Rotterdam. Deze personen hebben één of meerdere bijstandsschulden uit de volgende categorieën: Verwijtbare bijstandsvorderingen, niet-verwijtbare bijstandsvorderingen, leningen en overige schulden. In Hoofdstuk 2 lichten we deze categorieën schulden nader toe.

Voor deelstudie 2 en 3 hebben we tevens gebruik gemaakt van een kwalitatieve onderzoeksmethode. Aan de hand van 39 diepte-interviews met personen met kwijtschelden of afgeboekte bijstandsschulden kunnen we een rijk beeld schetsen van de beleving en ervaren impact van de kwijtschelding en afboeking.

Om dit rapport beknopt te houden, focussen we ons op de kernbevindingen. Zie voor een uitgebreide beschrijving van de onderzoeksbevindingen en verantwoording van de onderzoeksmethoden:

- Deelrapport I: De Bruijn, E., Vethaak, H., Koning, P., & Knoef, M. (2022) Rotterdammers met openstaande bijstandsschulden. Leiden: Universiteit Leiden. (Deelstudie 1)
- Deelrapport II (beschrijvende statistieken): De Bruijn, E., Vethaak, H., Koning, P., & Knoef, M. (2022) Effecten van afboeking en kwijtschelding van bijstandsschulden: Tussenrapportage. Leiden: Universiteit Leiden. (Deelstudie 2 en 3)
- Kwalitatief onderzoek: Van der Meulen, B. (2022) Effecten van afboeking en kwijtschelding van bijstandsschulden: Kwalitatieve studie. Utrecht: Hogeschool Utrecht. (Deelstudie 2 en 3)
- Wetenschappelijk paper causale effecten: De Bruijn, E., Vethaak, H., Koning, P., & Knoef, M. (2023) Debt relief for the financially vulnerable: Impact on employment, welfare receipt, and mental health. (Deelstudie 3)

2. Bijstandsschulden bij de gemeente Rotterdam

2.1 Context

Bijstandsschulden ontstaan om uiteenlopende redenen. We onderscheiden vier categorieën bijstandsschulden naar ontstaanswijze:

1. *Verwijtbare bijstandsvorderingen*. Dit zijn terugvorderingen van onterecht betaalde bijstandsuitkeringen waarbij sprake is van een overtreding van de inlichtingenplicht. Veel voorkomende vormen van overtredingen van de inlichtingenplicht zijn het niet melden van inkomen naast de uitkering, veranderingen in de leefsituatie of van vermogen of bezittingen. Veelal wordt er een boete gelegd bovenop de terugvordering.
2. *Niet-verwijtbare bijstandsvorderingen*. Het gaat hierbij om terugvorderingen van de uitkering waarbij er geen sprake is van overtreding van de inlichtingenplicht.
3. *Leningen*. Hieronder vallen leningen verstrekt in het kader van bijzondere bijstand (bijv. voor aanschaf van duurzame consumptiegoederen), een lening voor levensonderhoud of bedrijfskapitaal voor zelfstandigen (BBZ) en krediethypotheek.⁹
4. *Overige bijstandsschulden*. Bijvoorbeeld verhaal op onderhoudsplichtigen ten behoeve van kind of ex-partner. Ook verstrekte voorschotten op bijstand vallen hieronder voor zover hierbij een schuld ontstaat.

We spreken van een openstaande bijstandsschuld indien de betreffende schuld nog niet volledig is terugbetaald, kwijtgescholden of afgeboekt. Hoewel deze typen bijstandsschulden verschillende ontstaansgronden kennen, is er vanuit het perspectief van de betreffende Rotterdammer sprake van een gemeenschappelijke component: Een openstaande schuld.

Verwijtbare en niet-verwijtbare vorderingen worden indien mogelijk in één keer terugbetaald of via verrekening met lopende uitkeringen geïncasseerd. Als dit niet mogelijk is, dan wordt een betalingsregeling opgesteld. Als dit ook niet mogelijk is, dan geldt de volgende procedure: Het aflossingsbedrag wordt vastgesteld op 10% van de voor de belanghebbende geldende bijstandsnorm vermeerderd met 35% van het inkomen boven die bijstandsnorm, maar nooit hoger dan het verschil tussen het inkomen en de beslagvrije voet. Voor leenbijstand gelden vergelijkbare aflossingsbedragen. In de praktijk is het maandelijkse aflossingsbedrag veelal nihil (in verband met te weinig betaalcapaciteit) of gelijk aan 5 procent van de bijstandsuitkering.

2.2 Kenmerken van (personen met) openstaande bijstandsschulden

Op 1 januari 2020 hadden bijna 30.000 personen een openstaande bijstandsschuld bij de gemeente Rotterdam. We beschrijven eerst enkele relevante kenmerken van de openstaande bijstandsschulden van deze personen.¹⁰

⁹ De Tozo valt ook onder de categorie 'Leningen'. De Tozo heeft meestal geen invloed op de resultaten, omdat de gebruikers van deze regelingen meestal buiten de steeproefselecties vallen. Indien de Tozo wel invloed heeft, dan zullen we dat specifiek aangeven.

¹⁰ Het gaat om 29.982 personen met openstaande bijstandsschulden bij de gemeente Rotterdam, waarvan 3.188 personen niet (meer) geregistreerd stonden in de Basisregistratie Personen (BRP). De beschrijving van de kenmerken is gebaseerd op de resterende groep van 26.794 personen.

Duur openstaande bijstandsschuld. De oudste openstaande schuld staat bij ruim 90 procent langer dan 3 maanden, bij ruim driekwart langer dan 1 jaar en bij bijna 46 procent langer dan 3 jaar open.

Hoogte openstaande bijstandsschuld. Het totale bedrag aan openstaande bijstandsschulden varieert sterk. Bij 13 procent is het totale bedrag lager dan 250 euro. Bij 26,5 procent ligt het bedrag tussen 250 en 1000 euro, bij 25,5 procent tussen 1000 en 2500 euro en bij 25,5 procent tussen 2500 en 10.000 euro. Bij 9,5 procent is de totale schuld meer dan 10.000 euro.

Type bijstandsschuld. Personen hebben veelal meerdere openstaande schulden (gemiddeld 2,5). Bijna 45 procent heeft een verwijtbare vordering, 23,6 procent een niet-verwijtbare vordering, bijna 48 procent een openstaande lening en 29,2 procent een overige schuld.¹¹ Verwijtbare vorderingen vormen tevens de hoogste bedragen.

Terugbetaling. Het gemiddelde bedrag van de terugbetaling was in december 2019 ongeveer 52 euro. Ruim de helft loste niets af. 38,3 procent betaalde een bedrag tussen de 0 en 100 euro en 7,6 procent een bedrag boven de 100 euro.

Bijna de helft van de personen met openstaande bijstandsschulden ontvangt een bijstandsuitkering; ongeveer 1 op de 3 heeft inkomen uit arbeid. We vergelijken de achtergrondkenmerken van personen met openstaande bijstandsschulden bij de gemeente Rotterdam met die van Rotterdamse bijstandsgerechtigden (Peildatum: 1 januari 2020). Personen met openstaande bijstandsschulden zijn relatief jonger (43,3 versus 51,3 jaar), vaker samenwonend (26,8 versus 19,1 procent) en vaker man (55,5 versus 45,8 procent) dan Rotterdammers met een bijstandsuitkering. Tevens zijn ze relatief vaker onderdeel van een huishouden met geregistreerde problematische schulden (53,7 versus 31,5 procent)¹², terwijl ze relatief minder vaak gezondheidsproblemen hebben (medicijngebruik voor 3 of meer chronische aandoeningen: 32,5 versus 50,4 procent) (mogelijk verklaard door verschil in leeftijd).

Zie Deelrapport I “Rotterdammers met openstaande bijstandsschulden” voor:

- Aanvullende achtergrondkenmerken
- Vergelijking van kenmerken met andere G4-gemeenten

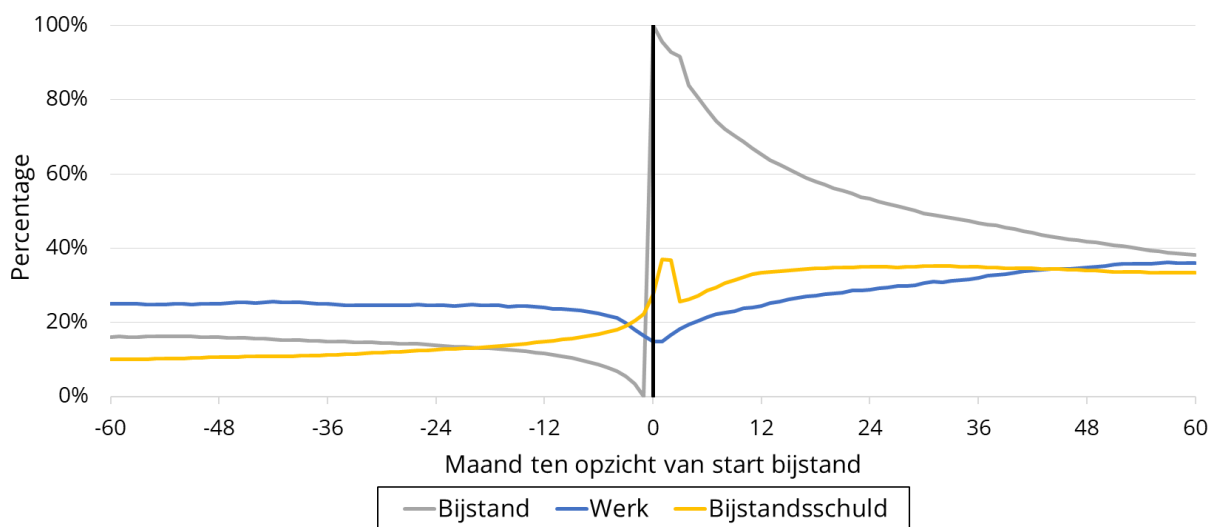
2.3 Ontstaan van bijstandsschulden

We hebben onderzocht in hoeverre er bijstandsschulden ontstaan in de maanden vóór en na de start en het einde van een bijstandsuitkering (zie Figuur 1 en 2). Bij personen die een bijstandsuitkering aanvragen stijgt het percentage dat bijstandsschulden heeft van ongeveer 22 procent (1 maand vóór de start) naar 37 procent (1e maand na de start). Deze piek is kortdurend en verdwijnt na ongeveer 3 maanden. Deze kortdurende piek wordt verklaard doordat de gemeente voorschotten verstrekt op bijstand (zie Figuren A1 en A2 in Bijlage 1). Deze voorschotten worden tevens als bijstandsschuld geboekt. Indien de bijstandsuitkering wordt toegekend wordt deze schuld vervolgens verrekend en verdwijnt de schuld op de balans. Figuur 1 laat zien dat de piek na 3 maanden weer verdwijnt.

¹¹ Dit kunnen ook meerdere openstaande schulden van hetzelfde type.

¹² Dit is gebaseerd op de smalle CBS-definitie van geregistreerde problematische schulden. Waarschijnlijk is hierbij sprake van onderrapportage. Zie Deelrapport I voor nadere toelichting.

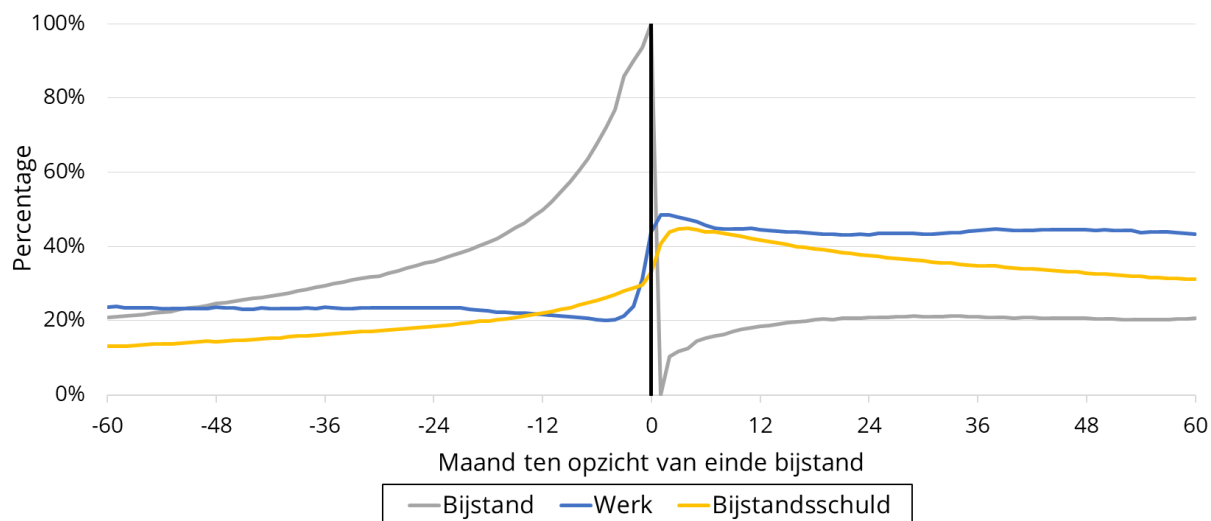
Voor een vergelijking van de piek tussen de periodes 2013-2016 en 2017-2020: Zie Figuren A1-A4 in Bijlage 1.



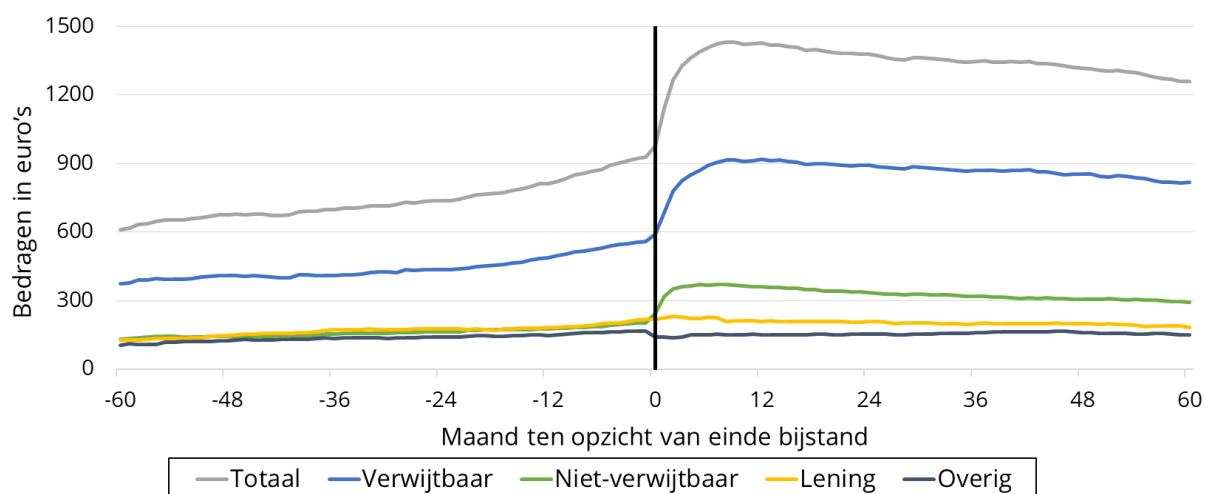
Figuur 1. Percentage personen met een bijstandsschuld, werk en bijstand in de maanden vóór en na de start van een bijstandsuitkering. Steekproef bestaat uit alle personen met start bijstand bij de gemeente Rotterdam tussen 2013 en 2020.

Ook bij beëindiging van de bijstandsuitkering is er sprake van een piek (zie Figuur 2). Deze piek houdt echter langer aan. In de maanden voor de beëindiging heeft minder dan 30 procent van de bijstandsgerechtigden te maken met een openstaande bijstandsschuld. Na beëindiging van de bijstandsuitkering stijgt dit percentage naar ongeveer 45 procent. Hoewel dit percentage vervolgens daalt, heeft 5 jaar na beëindiging nog steeds ongeveer 31 procent een openstaande bijstandsschuld bij de gemeente Rotterdam. Het kan hierbij overigens ook gaan om nieuw ontstane bijstandsschulden, bijvoorbeeld omdat mensen opnieuw in de bijstand terecht zijn gekomen en te maken hebben gehad met nieuwe vorderingen of leningen. Figuren B1 en B2 (zie bijlage 2) maken onderscheid in de ontwikkeling van bijstandsschulden (in procenten en bedragen) naar reden van beëindiging van de bijstandsuitkering. Daaruit blijkt dat de piek rond het einde van de bijstand slechts voor een beperkt deel verklaard kan worden door het eenzijdig stopzetten van de uitkering in verband met een overtreding van de inlichtingenplicht. Figuur B1 laat namelijk ook zien dat er een piek ontstaat bij beëindiging van de uitkering door werk, een verhuizing of andere redenen. Alleen bij de overgang van bijstand naar AOW lijkt er geen piek te ontstaan.

Figuur 3 laat zien dat de gemiddelde openstaande schuld van voormalig bijstandsgerechtigden in de eerste maanden na beëindiging van de uitkering stijgt van 927 euro in de maand voor beëindiging naar gemiddeld 1433 euro 8 maanden na beëindiging. In dit gemiddelde zijn ook personen zonder openstaande bijstandsschulden meegenomen. Deze stijging wordt (logischerwijs) vooral verklaard door een toename in het bedrag aan verwijtbare en niet-verwijtbare vorderingen.



Figuur 2. Percentage personen met een bijstandsschuld en werk in de maanden vóór en na het einde van een bijstandsuitkering. Steekproef bestaat uit alle personen met einde bijstand bij de gemeente Rotterdam tussen 2013 en 2020.



Figuur 3. Gemiddelde openstaande bijstandsschuld (per type) in de maanden vóór en na het einde van een bijstandsuitkering. Steekproef bestaat uit alle personen met einde bijstand bij de gemeente Rotterdam tussen 2013 en 2020. Ook personen zonder bijstandsschuld zijn hierin meegenomen.

Zie Deelrapport I "Rotterdamers met openstaande bijstandsschulden" voor:

- Aanvullende figuren
- Kenmerken van (personen met) nieuwe bijstandsschulden in vergelijking met de Rotterdamse bijstandspopulatie

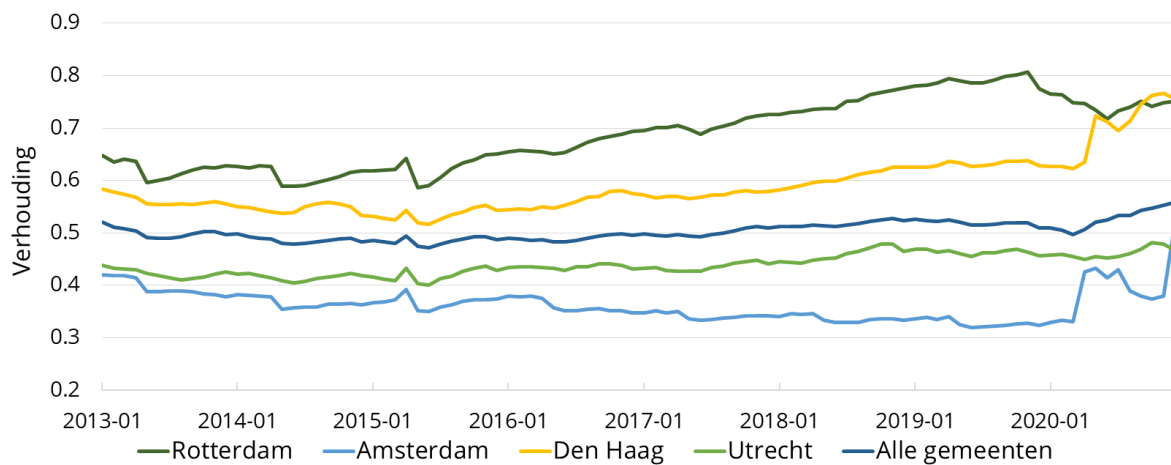
2.4 Openstaande bijstandsschulden: Rotterdam versus andere G4-gemeenten

We hebben onderzocht in hoeverre de openstaande bijstandsschulden bij de gemeente Rotterdam vergelijkbaar zijn met die van andere G4-gemeenten. We vergelijken hiertoe eerst het aantal personen (zowel bijstandsgerechtigden als niet-bijstandsgerechtigden) met openstaande bijstandsschulden. Voor een adequate vergelijking kijken we naar het aantal personen met openstaande bijstandsschulden in verhouding

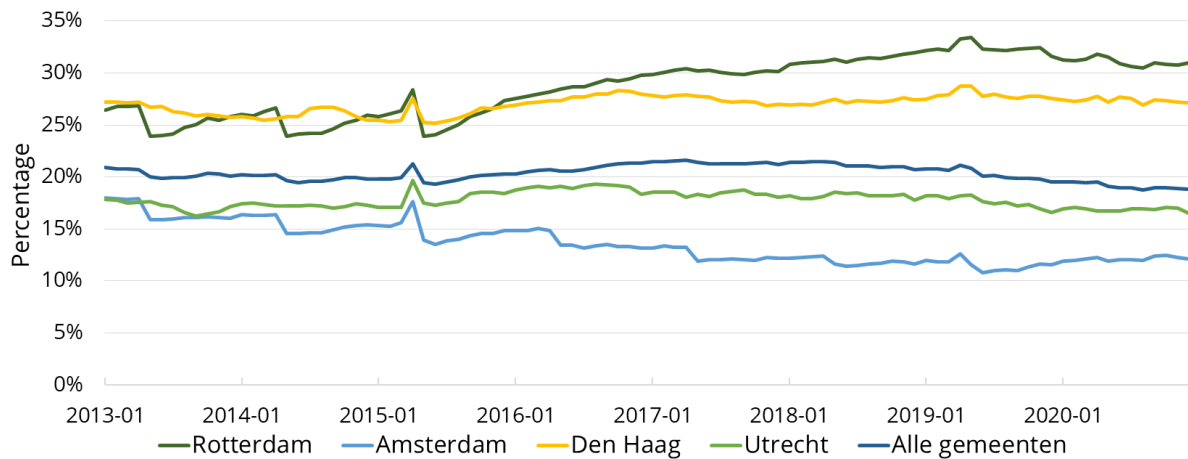
tot het aantal bijstandsgerechtigden. Voor de gemeente Rotterdam was deze verhouding in januari 2020 (pre-corona) 0,77 (zie Figuur 4). Dit betekent dat tegenover elke 100 Rotterdammers met een bijstandsuitkering er 77 personen waren met een openstaande bijstandsschuld. Voor de gemeente Amsterdam, Den Haag en Utrecht was deze verhouding respectievelijk 0,33, 0,63 en 0,46. De gemeente Rotterdam heeft daarmee relatief 1,2 tot 2,3 keer zoveel personen met openstaande bijstandsschulden dan de andere G4-gemeenten. We kunnen dus concluderen dat de gemeente Rotterdam relatief veel personen met openstaande bijstandsschulden heeft. Dit wordt met name veroorzaakt door relatief veel personen met openstaande verwijtbare vorderingen en in mindere mate met niet-verwijtbare vorderingen of overige schulden (zie Deelrapport I "Rotterdammers met openstaande bijstandsschulden").

Een vergelijkbaar beeld komt naar voren als we uitsluitend kijken naar bijstandsgerechtigden met een openstaande bijstandsschuld. Bij de gemeente Rotterdam heeft in januari 2020 ruim 31 procent van de bijstandsgerechtigden te maken met een openstaande bijstandsschuld (zie Figuur 5). Voor de gemeente Amsterdam, Den Haag en Utrecht was dat respectievelijk 12, 27 en 17 procent. In vergelijking met de andere G4-gemeenten hebben bijstandsgerechtigden uit de gemeente Rotterdam dus 1,1 tot 2,6 keer zo vaak een openstaande bijstandsschuld.

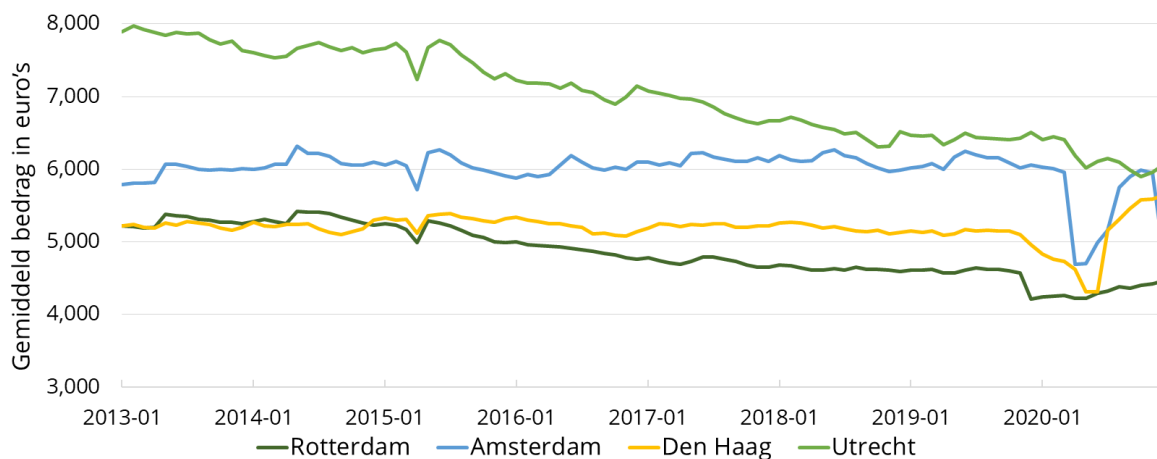
De gemiddelde omvang van de bijstandsschuld bij personen met openstaande bijstandsschulden bij de gemeente Rotterdam is juist relatief lager dan bij andere G4-gemeenten (zie Figuur 6). In januari 2020 was de gemiddelde openstaande bijstandsschuld in Rotterdam 4238 euro. Voor Amsterdam, Den Haag en Utrecht was dit respectievelijk 6025, 4832 en 6409 euro. Tevens laat figuur 6 zien dat de gemiddelde openstaande bijstandsschuld bij de gemeente Rotterdam is gedaald tussen 2013 en 2020.



Figuur 4. Verhouding tussen het aantal personen met openstaande bijstandsschulden versus het aantal personen met een algemene bijstandsuitkering: Vergelijking tussen G4-gemeenten. Een hogere verhouding duidt op relatief meer personen met openstaande bijstandsschulden. Periode: 2013-2020.



Figuur 5. Percentage bijstandsgerechtigden (algemeen) met een openstaande bijstandsschuld: Vergelijking tussen G4-gemeenten. Periode: 2013-2020.



Figuur 6. Gemiddeld bedrag aan openstaande bijstandsschulden: Vergelijking tussen G4-gemeenten. Selectie: Personen met een openstaande bijstandsschuld. Periode: 2013-2020.

Uit Deelrapport I "Rotterdamers met openstaande bijstandsschulden":
Bijna 22 procent van de Rotterdamse huishoudens met geregistreerde problematische schulden heeft daarnaast openstaande bijstandsschulden bij de eigen gemeente. Dit is bijna twee keer zoveel als bij andere G4-gemeenten.

3. Kwijtschelden leningen bijzondere bijstand

3.1 Context

Bijstandsgerechtigden en huishoudens met een inkomen rond het minimumloon kunnen bij kosten voor een bijzondere gebeurtenis of situatie bijzondere bijstand aanvragen bij de gemeente. De gemeente Rotterdam verstrekt de bijzondere bijstand voor inrichtingskosten (duurzame gebruiksgoederen zoals wit- en bruingoed, aanschaf, vervanging of reparatie van huisraad en kosten babyuitzet) in beginsel in de vorm van een lening. De reden hiervoor is dat dit kostensoorten zijn waarvoor de burger zelf reserveringen moet maken. De gemeente Rotterdam verstrekt jaarlijks gemiddeld 1.334 keer leenbijstand met een gemiddeld leenbedrag van ongeveer 1.500 – 1.650 euro.¹³

Sinds 1 januari 2020 geldt het beleid dat het restant van de lening wordt kwijtgescholden wanneer in totaal 36 maanden conform de betaalcapaciteit is afgelost. De klant hoeft zelf geen verzoek in te dienen om voor deze kwijtschelding in aanmerking te komen; de kwijtschelding zou ambtshalve moeten gebeuren. Om dit beleid met terugwerkende kracht te realiseren, is begin 2020 een bedrag kwijtgescholden voor klanten aan wie vóór 1 januari 2017 leenbijstand is verstrekt. Alle nog openstaande leningen voor inrichtingskosten van vóór 1 januari 2017 waarop tenminste 36 maanden naar vermogen is afgelost zijn ambtshalve en batchmatig omgezet in een gift.

De gemeente Rotterdam heeft in januari 2020 batchmatig de openstaande leenbijstand van 1702 (voormalig) Rotterdammers kwijtgescholden. In totaal ging het hierbij om een bedrag van bijna 2 miljoen euro (gemiddeld ongeveer 1050 euro per persoon). Hieronder beschrijven we wie zijn bereikt met de kwijtschelding, hoe de bijstandsschulden van deze personen zich hebben ontwikkeld rond het moment van de interventie en wat de beleving en ervaren impact was van de kwijtschelding.

3.2 Wie zijn er bereikt met de kwijtschelding van leenbijstand?

Van de 1702 personen waarbij de lening was kwijtgescholden, bleken er 1520 personen koppelbaar te zijn met CBS-microdata en geregistreerd in de Basisregistratie voor Personen. Hieronder bespreken we de belangrijkste kenmerken van deze personen die zijn bereikt met de interventie.

Demografische kenmerken. Het grootste deel van de personen met kwijtschelding leenbijstand is alleenstaand of alleenstaande ouder. Bijna 9 op de 10 heeft een migratieachtergrond.

Inkomen en werk. Ruim de helft van de personen met kwijtschelding ontvangt een bijstandsuitkering. 3 op de 10 ontvangt inkomen uit arbeid.

Schuldsituatie. Bijna 6 op de 10 personen met kwijtschelding behoort tot een huishouden met geregistreerde problematische schulden.¹⁴ Omdat er geen gegevens beschikbaar waren over alle mogelijke problematische

¹³ Gemeente Rotterdam (2019) 'Kwijtschelding van openstaande leenbijstand voor inrichtingskosten ouder dan 3 jaar', interne notitie.

¹⁴ Het betreft hier een smalle CBS-definitie van geregistreerde problematische schulden, waarin (langdurige) betalingsachterstanden bij de Belastingdienst, zorgverzekeraar, het CJIB en DUO en deelname aan een WSNP-traject zijn meegenomen. Onder andere BKR-registraties en achterstanden bij nutsbedrijven zijn niet meegenomen.

schulden, is hier nog sprake van een onderschatting. Personen met kwijtschelding leenbijstand hebben veelal nog andere openstaande bijstandsschulden (gemiddeld: 3,46 openstaande vorderingen/leningen, gemiddeld bedrag: 4115,24 euro).

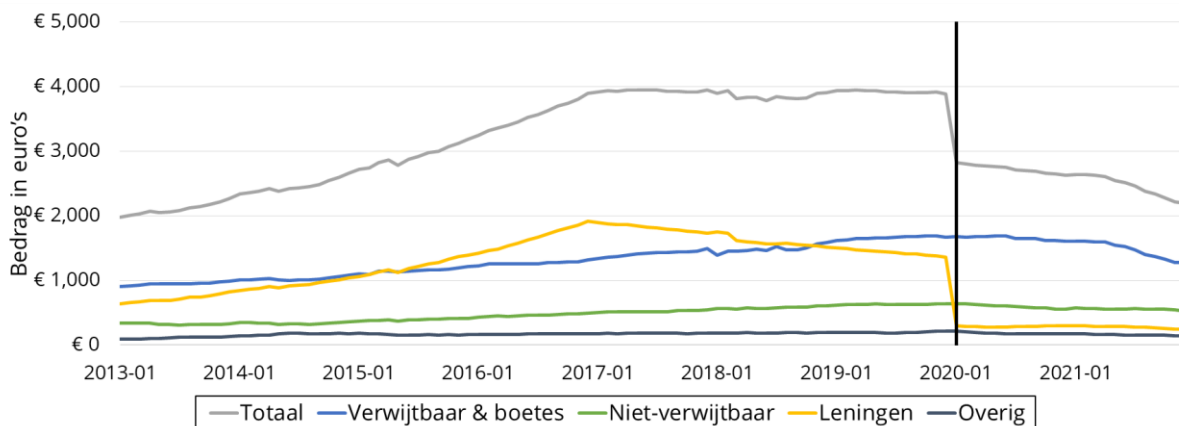
Gezondheid. Bijna 1 op de 3 personen met kwijtgescholden leenbijstand gebruikt medicijnen voor 3 of meer chronische aandoeningen.

Zie Deelrapport II “Effecten van afboeking en kwijtschelding bijstandsschulden: Tussenrapportage” voor:

- Aanvullende achtergrondkenmerken
- Een uitgebreide vergelijking van achtergrondkenmerken tussen personen met kwijtgescholden leenbijstand en alle personen met openstaande leenbijstand

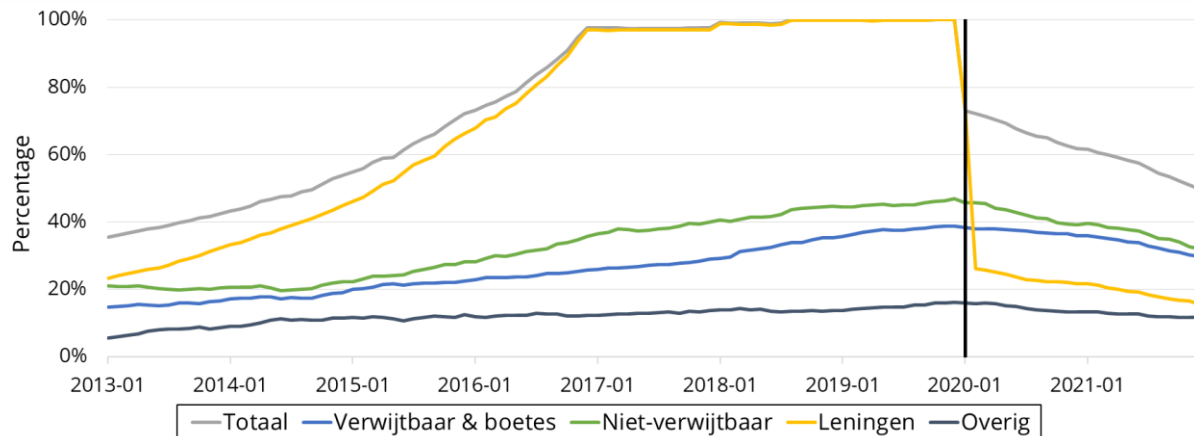
3.3 Ontwikkeling in bijstandsschulden

We hebben onderzocht hoe de bijstandsschulden zich ontwikkeld hebben in de periode na de kwijtschelding van leenbijstand. Figuur 7 laat zien dat de kwijtschelding zorgt voor een directe daling van de gemiddelde openstaande bijstandsschuld van 3887 euro naar 2828 euro. Het gemiddelde bedrag van de kwijtschelding was dus ongeveer 1050 euro. In de twee daaropvolgende jaren is deze gemiddelde schuld verder gedaald tot 2196 euro in december 2021.



Figuur 7. Ontwikkeling in het gemiddelde bedrag aan openstaande bijstandsschulden bij personen met kwijtschelding leenbijstand. Personen die tevens een afboeking van verjaarde bijstandsschulden hadden (zie H4) zijn niet meegenomen. Periode: 2013-2021. Omvang steekproef: 1382 personen.

Figuur 8 laat zien dat direct na de kwijtschelding nog ongeveer 73% te maken had met openstaande bijstandsschulden. In de twee jaar daarna is dit percentage gedaald tot 49,7 procent in december 2021. Een deel heeft dus in de tussenliggende periode de openstaande bijstandsschuld afgelost. Deze verdere daling is niet alleen terug te zien in openstaande leningen (die bijv. na 1 januari 2017 zijn ontstaan), maar ook in verwijtbare en niet-verwijtbare vorderingen. We kunnen geen conclusies trekken in hoeverre deze ontwikkeling is toe te schrijven aan (veranderd gedrag door) de kwijtschelding, een normale trend of eventueel veranderd beleid rondom het opleggen van bijstandsvorderingen (tijdens de coronaperiode).



Figuur 8. Ontwikkeling in het percentage met openstaande bijstandsschulden bij personen met kwijtschelding leenbijstand. Personen die tevens een afboeking van verjaarde bijstandsschulden hadden (zie H4) zijn niet meegenomen. Periode: 2013-2021. Omvang steekproef: 1382 personen.

3.4 Beleving en ervaren impact van kwijtschelding van leenbijstand

Door middel van 19 diepte-interviews met personen waarbij de leenbijstand is kwijtgescholden is onderzocht wat de beleving en ervaren impact was van de kwijtschelding. Samengevat kan er geconcludeerd worden dat de kwijtschelding van leenbijstand voor de meeste respondenten weinig merkbare impact heeft gehad op het vertrouwen in de gemeente Rotterdam, de schuldenlast, werk en inkomen en de mentale gezondheid. Een beperkt deel van de respondenten heeft wel positieve veranderingen in één of meerdere van deze domeinen ervaren door de kwijtschelding. Hieronder worden de kernbevindingen nader beschreven per domein.

Algemene ervaringen rondom de kwijtschelding. De kwijtschelding van leenbijstand werd als positief ervaren. Het merendeel van de respondenten geeft aan de brief van de gemeente Rotterdam over de kwijtschelding te hebben gekregen.

Vertrouwen in de gemeente Rotterdam. Een deel van de respondenten is positief gestemd over de gemeente Rotterdam, vooral door positieve ervaringen met een persoonsgerichte aanpak. Een ongeveer even groot deel is negatiever gestemd over de gemeente door onprettige ervaringen, zoals bureaucratie en onheus ervaren bejegening door medewerkers van de gemeente. De kwijtschelding lijkt bij de respondenten geen verandering teweeg te hebben gebracht in de mate van vertrouwen in de gemeente Rotterdam.

Impact op de financiële situatie. Een klein deel van de respondenten geeft aan een verbeterde financiële situatie te ervaren door de kwijtschelding. De meerderheid geeft aan geen financiële verbetering te hebben ervaren door de kwijtschelding. Uit de interviews is gebleken dat veel respondenten nog problemen ervaarden om rond te komen of te maken hadden met andere schulden. Hierdoor had de afboeking of kwijtschelding geen merkbare invloed op hun financiële situatie. De financiële verbetering werd wel ervaren door andere factoren, zoals succesvol afronden van schuldsaneringstraject of compensatie vanuit de toeslagenaffaire.

Impact op werk en inkomen. De respondenten hebben na de kwijtschelding geen veranderingen doorgemaakt in werk of inkomen. Eén respondent gaf aan dat de kwijtschelding wel een positieve invloed had op werk en inkomen. De verklaring voor de minimale invloed op inkomen en werk ligt bij de kwijtscheldingscase in de beperkte hoogte van het bedrag, de aanwezigheid van andere schulden of door het beschermingsbewind.

Het ontstaan, kwijtschelden en afboeken van bijstandsschulden bij de gemeente Rotterdam

Impact op de mentale gezondheid. Het hebben van schulden (bij de gemeente, maar ook bij andere schuldeisers) gaat gepaard met mentale gezondheidsklachten, het levert voornamelijk veel stress op. Meer dan de helft van de respondenten heeft aangegeven dat de kwijtschelding heeft bijgedragen aan minder stress. De ervaren impact op de mentale gezondheid overall is beperkt.

Zie het rapport “Effecten van afboeking en kwijtschelding bijstandsschulden: Kwalitatieve studie” voor een uitgebreide beschrijving van de onderzoeks aanpak en de resultaten.

4. Afboeking verjaarde bijstandsschulden

4.1 Context

De gemeente Rotterdam heeft in december 2019 verjaarde bijstandsschulden bij een groot aantal debiteuren moeten afboeken. Deze afboeking was het gevolg van een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep in een individuele casus, waar geconcludeerd werd dat de gemeente een fraudevordering niet op tijd gestuit heeft.¹⁵ De vordering was daarmee verjaard, moest worden afgeboekt en kon dus niet meer worden geïncasseerd.

Als gevolg van deze uitspraak heeft de gemeente Rotterdam gecontroleerd in hoeverre de stuiting niet adequaat is uitgevoerd bij andere bijstandsvorderingen. Het invorderingsrecht verstrijkt na 5 jaar, ongeacht de oorzaak of bron van de vordering. Terugbetaling van (het restant van) de schuld kan dan niet meer worden afgedwongen. Bij het bepalen of een schuld verjaard was, werden de volgende beslisregels toegepast:¹⁶

1. De schuld is ontstaan vóór 1 januari 2013.
2. De schuld betreft een onverschuldigd bedrag. Verhaalsvorderingen, krediethypotheek en boetes vallen hierbuiten.
3. Indien het één schuld betreft, dient er geen aflossing gedaan te zijn in de afgelopen vijf jaar.
4. De vordering is niet in behandeling bij de afdeling Terugvordering & Verhaal.¹⁷

De gemeente heeft vervolgens in december 2019 verjaarde bijstandsvorderingen van in totaal 3.205 debiteuren moeten afboeken. Het gaat hierbij om een aanzienlijk bedrag per debiteur (gemiddeld ongeveer 6.000 euro) dat is afgeboekt. Omdat de gemeente reeds een (administratieve) voorziening had getroffen voor een groot deel van deze vorderingen, bleef de totaal benodigde afboeking voor de gemeentelijke financiën beperkt (ongeveer 1,0 miljoen euro).

4.2 Wie zijn er bereikt met de afboeking van bijstandsschulden?

Van de 3205 personen waarbij de lening was kwijtgescholden, bleken er 1878 personen koppelbaar met CBS-microdata en geregistreerd in de Basisregistratie voor Personen. De uitval wordt voornamelijk verklaard doordat ruim 1000 personen niet meer ingeschreven stonden in het BRP (VOW'ers: Vertrokken onbekend waarheen). Hieronder bespreken we de belangrijkste kenmerken van deze 1878 personen die zijn bereikt met de interventie.

Demografische kenmerken. Het grootste deel van personen met afboeking verjaarde bijstandsschulden is alleenstaand (50,6 procent) of alleenstaande ouder (26,9 procent). Ruim 8 op de 10 personen heeft een migratieachtergrond.

¹⁵ Stuiten is het verhinderen van een lopende verjaringstermijn. Vorderingen verjaren na een termijn van 5 jaar en dienen tijdig gestuit te worden.

¹⁶ Afkomstig uit: Wethoudersbrief afdoeningsvoorstel toezegging 20bb546 en beantwoording technische vragen, 29 januari 2020, W&I/C&O/LDG/2020/03-20bb001247.

¹⁷ Deze beslisregel geldt niet voor debiteuren waarbij het woonadres onbekend is (VOW'ers) omdat niet met zekerheid gesteld kan worden dat de vordering daadwerkelijk is gestuit.

Inkomen en werk. Ruim 80 procent van de personen met afboeking ontvangt een bijstandsuitkering. Slechts 14,2 procent heeft inkomen uit arbeid.

Schuldsituatie. Zeker ruim 6 op de 10 personen met kwijtschelding behoort tot een huishouden met geregistreerde problematische schulden. Hierbij is waarschijnlijk nog sprake van een onderschatting. Ruim een kwart heeft te maken met beslaglegging op de uitkering.

Gezondheid. Ruim 4 op de 10 personen met afgeboekte bijstandsschulden gebruikt medicijnen voor 3 of meer chronische aandoeningen.

Bijstandsschuld. De gemiddelde openstaande bijstandsschuld was ruim 9700 euro bestaande uit ruim 5,5 vorderingen. Openstaande verwijtbare vorderingen vormen hiervan het grootste bestanddeel (gemiddeld bijna 6900 euro).

Afboeking. Het gemiddelde bedrag aan afboeking per persoon bedroeg bijna 5800 euro.

Zie Deelstudie II “Effecten van afboeking en kwijtschelding bijstandsschulden: Tussenrapportage” voor:

- Aanvullende achtergrondkenmerken
- Een uitgebreide vergelijking van achtergrondkenmerken tussen personen met afgeboekte bijstandsschulden en alle personen met openstaande bijstandsschulden

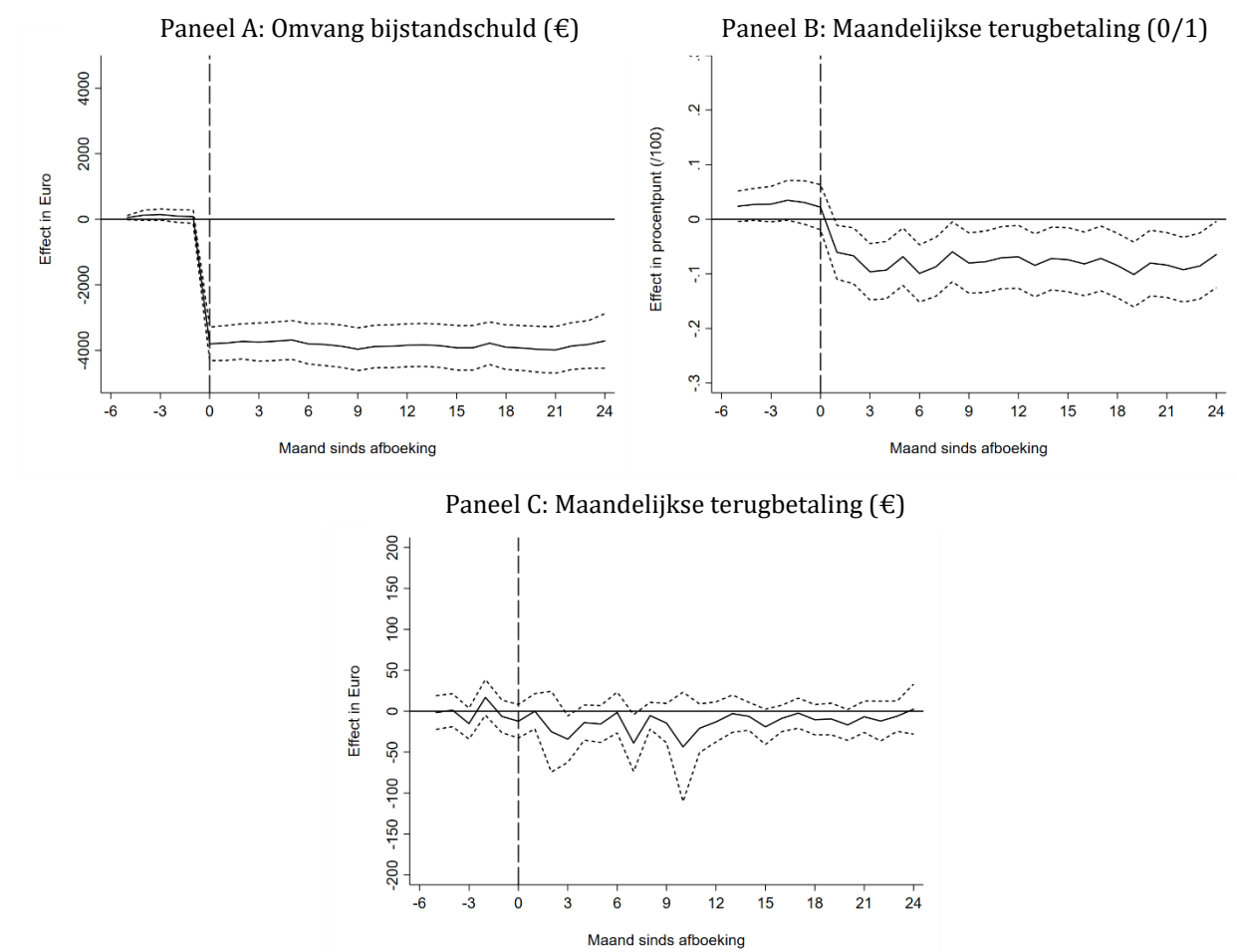
4.3 Causale effecten van afboeking van bijstandsschulden

Voor het analyseren van de causale effecten van de afboeking van verjaarde bijstandsschulden hebben we de beslisregel benut dat schulden ontstaan vóór 1 januari 2013 in potentie waren verjaard en werden afgeboekt. De groep personen waarvan de oudste nog openstaande schuld is ontstaan vlak vóór deze datum zijn sterk vergelijkbaar met de groep waarvan de oudste schuld ontstaan is vlak na deze datum. Het verschil is dat de eerste groep in principe wel in aanmerking kwam voor afboeking en de tweede groep niet. We gebruiken dit verschil om de causale effecten van de afboeking van bijstandsschulden te onderzoeken.

We hebben voor de analyses deze beslisregel benut met behulp van twee quasi-experimentele onderzoeksmethoden: regression discontinuity design en instrumented difference-in-differences design. Beide methoden laten een vergelijkbaar beeld zien. Hieronder bespreken we de resultaten van de tweede methode, omdat deze de nauwkeurigste resultaten (minder onzekerheid) geeft. We merken op dat, gezien de gebruikte steekproef, de resultaten van toepassing zijn op personen met openstaande bijstandsschulden van ongeveer 4 tot 10 jaar oud en die niet vallen onder de afdeling Terugvordering en Verhaal. Dit laatste betekent dat het merendeel van de steekproef een bijstandsuitkering ontvangt op het moment van de afboeking. Tabel 1 geeft inzicht in het effect van de afboeking op de uitkomstmaten voor de eerste 12 en 24 maanden tezamen na afboeking. Figuren 9-11 geven inzicht in de effecten per maand.

Paneel A van Figuur 9 laat het effect zien van de afboeking van de bijstandsschuld op de omvang van de bijstandsschulden. Door de afboeking daalt de omvang van de bijstandsschuld gemiddeld met ongeveer 3.850

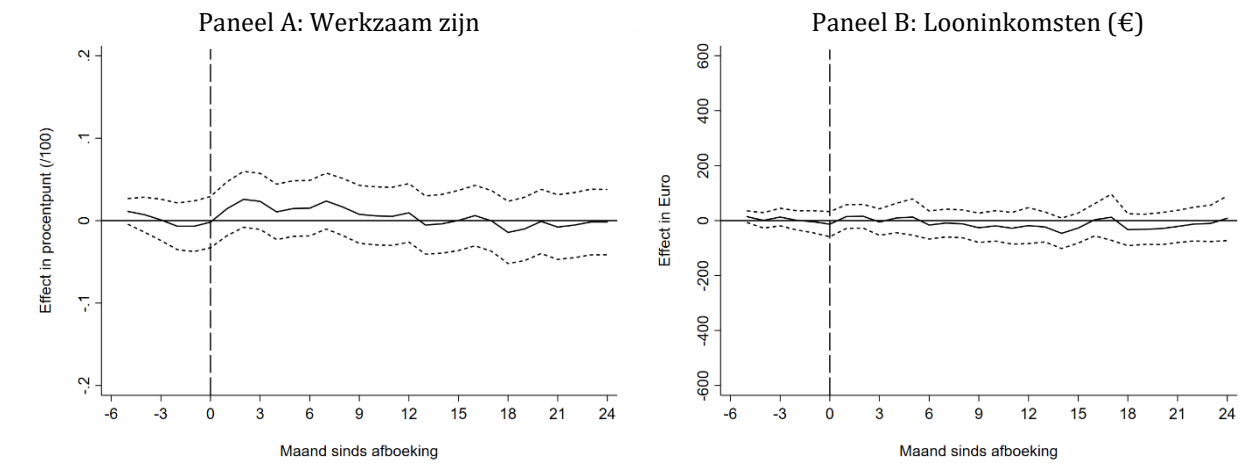
euro.¹⁸ Dit bedrag komt ongeveer overeen met bijna 4 maanden aan bijstandsuitkering (voor een éénpersoonshuishouden) en 8 jaar aan aflossing (uitgaande van 40 euro aan maandelijkse aflossing). Het effect op de omvang van de bijstandsschulden is langdurig en is 2 jaar na de afboeking nog ongeveer even groot. Paneel B laat zien dat het percentage personen dat een maandelijkse terugbetaling doet met ongeveer 9 procentpunt (20,6%) daalt (zie ook Paneel A van Tabel 1). Dit effect is beperkt, aangezien voor velen er een resterende bijstandsschuld over blijft en vooraf veelal er (ook) geen maandelijkse terugbetalingen werden gedaan. Het effect op het bedrag van de maandelijkse terugbetaling fluctueert over de tijd en is gemiddeld ongeveer 17 euro (daling van 41,7%) voor de eerste 12 maanden na afboeking (zie ook Tabel 1 Paneel A). In de daaropvolgende 12 maanden is het effect kleiner.



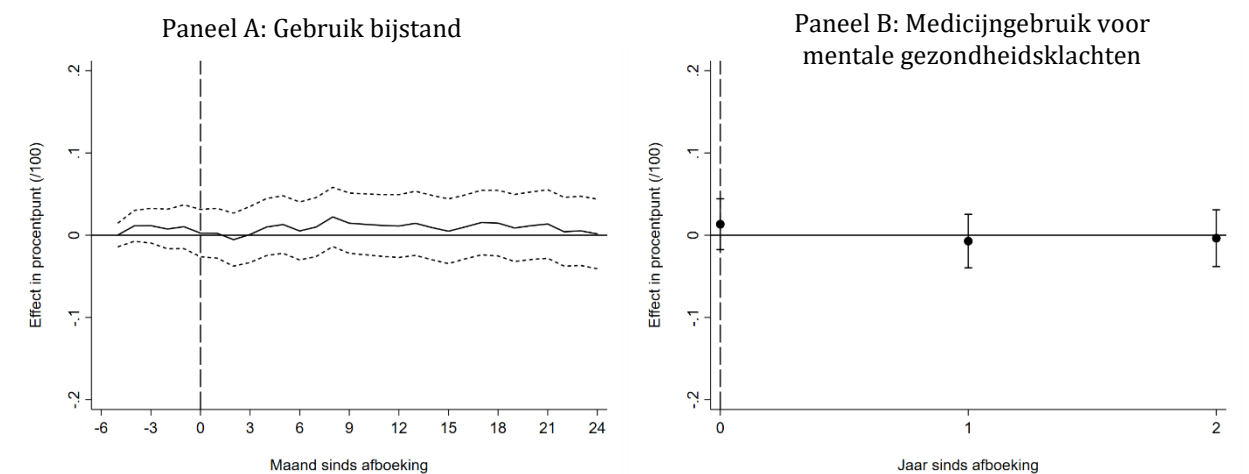
Figuur 9. Effecten van de afboeking van verjaarde bijstandsschulden op de omvang van de bijstandsschuld (Paneel A), de kans op het doen van een maandelijkse terugbetaling (Paneel B) en de hoogte van de maandelijkse terugbetaling (Paneel C). De doorgetrokken lijnen laten de geschatte effecten zien voor elke maand. De stippellijnen geven de 95%-betrouwbaarheidsintervallen weer.

¹⁸ Het gemiddelde bedrag van de afboeking was lager bij de steekproef bij het effectonderzoek dan bij de gehele populatie van personen met afboeking bijstandsschulden. Dit komt doordat de (verjaarde) bijstandsschulden bij de steekproef van het effectonderzoek minder groot in omvang waren.

Figuur 10 geeft inzicht in het effect van de afboeking op het hebben van betaald werk en looninkomen. We vinden geen significante effecten op deze uitkomstmaten. Dit geldt ook als we de effecten van de eerste 12 en 24 maanden tezamen nemen (zie Tabel 1 Paneel B). Hieruit blijkt ook dat de geschatte, niet-significante effecten zeer klein zijn en dicht bij nul liggen. Dit geldt ook voor het effect van de afboeking op het gebruik van bijstand (Figuur 11 Paneel A en Tabel 1 Paneel C) en op het gebruik van medicatie voor mentale gezondheidsproblemen (Figuur 11 Paneel B en Tabel 1 Paneel D). Kortom, we vinden geen significante effecten van de afboeking op de belangrijkste uitkomstmaten.



Figuur 10. Effecten van de afboeking van verjaarde bijstandsschulden op het hebben van werk (Paneel A) en de looninkomsten (Paneel B). De doorgetrokken lijnen laten de geschatte effecten zien voor elke maand. De stippellijnen geven de 95%-betrouwbaarheidsintervallen weer.



Figuur 11. Effecten van de afboeking van verjaarde bijstandsschulden op het gebruik van bijstand (Paneel A) en het medicijngebruik voor mentale gezondheidsklachten (Paneel B). De doorgetrokken lijnen laten de geschatte effecten zien voor elke maand. De stippellijnen geven de 95%-betrouwbaarheidsintervallen weer.

Tabel 1. Effecten van afboeking op de uitkomstmaten voor 12 en 24 maanden na de afboeking

	Gemiddeld	Effect eerste 12 maanden na afboeking		Effect eerste 24 maanden na afboeking	
		Effect	Standaard-fout	Effect	Standaard-fout
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<i>Paneel A: Bijstandsschulden</i>					
Omvang bijstandsschuld (€)	5.944	-3.847***	285	-3.887***	303
Maandelijke terugbetaling (€)	40,00	-16,68***	5,47	-12,03***	4,15
Maandelijke terugbetaling (1/0)	0,442	-0,086***	0,019	-0,091***	0,020
<i>Paneel B: Arbeidsparticipatie</i>					
Werkzaam (1/0)	0,172	0,017	0,012	0,009	0,012
Looninkomen (€)	205	-7	19	-13	21
<i>Paneel C: Gebruik bijstand</i>					
Gebruik bijstand (1/0)	0,753	0,007	0,013	0,008	0,014
<i>Paneel D: Medicijngebruik</i>					
Mentale gezondheidsproblemen (1/0)	0.172	0.003	0.014	0.001	0.014
Aantal observaties	2.775	66.600		99.900	
Aantal individuen	2.775	2.775		2.775	

Noot: Elke rij toont de resultaten van een instrumented difference-in-difference analyse. De afhankelijke variabelen staan in de linker kolom. Kolom 1 geeft het steekproefgemiddelde van de uitkomstmaat weer (gebaseerd op 1 maand vóór de afboeking). Kolommen 2 en 3 laten het effect en de standaardfout van de afboeking op de uitkomstmaten zien voor de eerste 12 maanden na de afboeking. Kolommen 4 en 5 tonen het effect en de standaardfout van de afboeking voor de eerste 24 maanden na afboeking. Het aantal observaties is lager voor medicijngebruik voor mentale gezondheidsproblemen, omdat dit jaarlijks is gemeten. Standaardfouten zijn geclusterd op niveau van het individu. * $p < 0,10$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$.

Aanvullend hebben we onderzocht of de (nul-)effecten verklaard kunnen worden door de financiële positie en structurele arbeidsmarkt- en gezondheidsbelemmeringen die personen met bijstandsschulden mogelijk ervaren. Om inzicht te krijgen in de rol van de financiële positie, hebben we allereerst gekeken naar de effecten van de afboeking op de volgende indicatoren van schuldenproblematiek: Het hebben van grote bijstandsschulden (>4.000 euro), geregistreerde problematische schulden, beslaglegging op de bijstandsuitkering en deelname aan een schulddienstverleningstraject (saneringskrediet of schuldregeling). Tevens hebben we gekeken naar de effecten op de algehele schuldpositie, oftewel of men te maken heeft met één of meerdere vormen van bovenstaande schuldproblemen. Conform de verwachting zien we dat de kans op het hebben van grote bijstandsschulden door de afboeking afneemt met 25,8 procentpunt (65,8%). We vinden geen significante effecten op geregistreerde problematische schulden, beslaglegging op de bijstandsuitkering en deelname aan een schulddienstverleningstraject. Tevens tonen we aan dat, ondanks de aanzienlijke daling in het hebben van grote bijstandsschulden, de afboeking slechts heeft geleid tot een kleine

verbetering in de algehele schuldpositie (afname van 3,5 procentpunt (4,4%)). Ongeveer 3 op de 4 personen heeft na de afboeking nog steeds te maken met één of meerdere vormen van schuldenproblematiek. Dit suggereert dat de afboeking niet afdoende was om een grote verandering in de totale schuldsituatie (vermogens- en liquiditeitspositie) te bewerkstelligen. Verschillen in structurele arbeidsmarkt- en gezondheidsbelemmeringen lijken een minder belangrijke verklaring te zijn voor de nuleffecten, omdat we geen verschillen vinden in de effecten van de afboeking tussen personen met een langere versus kortere bijstandsduur en tussen personen met een slechtere versus een betere gezondheid.

Ten slotte hebben we met behulp van subgroepanalyses onderzocht in hoeverre de effecten van de afboeking verschillen tussen groepen met verschillen in schuld- en aflossingskenmerken. We vinden een robuust positief effect op het hebben van betaald werk onder personen met een slechtere schuldenpositie als gevolg van grotere bijstandsschulden of geregistreerde problematische schulden. De afboeking leidt tot een stijging van het hebben van betaald werk met 4,1 procentpunt (22.0%) bij personen met een hogere bijstandsschuld (>4.000 euro). Bij personen behorend tot een huishouden met geregistreerde problematische schulden stijgt de kans op het hebben van betaald werk met 2,7 procentpunt (13,8%). We vinden geen significante effecten op looninkomsten of het ontvangen van een bijstandsuitkering. Dit suggereert dat het effect op het hebben van betaald werk voortkomt uit een toename van deeltijdwerk naast de bijstandsuitkering.

Zie het wetenschappelijk paper “Debt relief for the financially vulnerable: Impact on employment, welfare receipt, and mental health” voor:

- Beschrijving van de onderzoeksmethoden
- Beschrijvende statistieken en aanvullende resultaten

4.4 Beleving en ervaren impact van afboeking bijstandsschulden

Met behulp van 20 diepte-interviews bij personen met verjaarde bijstandsschulden is onderzocht wat de ervaren impact was van de afboeking van deze schulden. Samengevat schetsen de interviews een beeld dat de afboeking van verjaarde bijstandsschulden voor de meeste respondenten relatief weinig impact heeft gehad op het vertrouwen in de gemeente Rotterdam, de schuldenlast, werk en inkomen en de mentale gezondheid. Een beperkt deel van de respondenten heeft wel positieve veranderingen in één of meerdere van deze domeinen ervaren door de afboeking. Hieronder diepen we deze bevindingen kort uit per domein.

Opleggen bijstandsvorderingen. Herinneringen aan de oplegging van de vordering riepen bij respondenten nog veel negatieve emoties op. De ervaren impact van de oplegging van de vordering was over het algemeen groter dan die van het positieve effect van de afboeking van de schuld.

Communicatie afboeking. Uit de interviews en voornamelijk ook uit de telefonische werving bleek dat de brief met het bericht van de afboeking een deel van de betrokkenen niet had bereikt. Voor het vergroten van het bereik had aanvullend telefonisch contact mogelijk een uitkomst kunnen bieden.

Vertrouwen in de gemeente Rotterdam. De afboeking lijkt bij de respondenten geen verandering teweeg te hebben gebracht in de mate van vertrouwen in de gemeente Rotterdam. Opvallend was dat een deel van de respondenten (zeer) negatief gestemd is over de gemeente. De oplegging van de schuld – veelal vanuit ervaren fraudebetichting – speelt daarin een belangrijke rol. Ook de angst voor (de sociale dienst van) de gemeente was in deze groep zichtbaar.

Impact op de financiële situatie. Een klein deel van de respondenten geeft aan een verbeterde financiële situatie te ervaren door de afboeking of kwijtschelding. De meerderheid van alle respondenten heeft geen verbetering in de financiële situatie ervaren na afboeking van de bijstandsschulden. Uit de interviews is gebleken dat veel respondenten nog andere schulden hebben, in de schuldsanering zitten of onder bewind staan. Hierdoor had de afboeking geen merkbare invloed op hun financiële situatie.

Impact op werk en inkomen. De respondenten geven aan dat de afboeking minimale invloed heeft gehad op inkomen en werk. De respondenten hebben na de kwijtschelding of afboeking van de bijstandsschuld geen veranderingen doorgemaakt in werk of inkomen. De mogelijke verklaring is dat veel respondenten ziek of ouder zijn dan 60 jaar waardoor het verrichten van betaald werk of het doen van vrijwilligerswerk niet meer haalbaar zijn.

Impact op de mentale gezondheid. De meeste respondenten geven aan geen verandering in de mentale gezondheid te hebben ervaren door de afboeking. Sommige van deze respondenten hadden nog steeds last van de eerder opgelegde vordering. Een drietal respondenten gaf aan zich wel beter te voelen door de afboeking.

Zie het rapport “Effecten van afboeking en kwijtschelding van bijstandsschulden: Kwalitatieve studie” voor een uitgebreide beschrijving van de onderzoeksanpak en de resultaten.

5. Synthese, reflecties en beleidssuggesties

5.1 Bijstandsschulden bij de gemeente Rotterdam: Synthese, reflectie en beleidssuggesties

De afgelopen jaren heeft een belangrijke omslag plaatsgevonden in het denken over bijstand, handhaving en schulden. Waar voorheen de sterke nadruk lag op het terugdringen van bijstandsgebruik, strenge handhaving en de plichten van debiteuren, is er nu meer aandacht voor het weghalen van hardheden, verlichten van schulddienstverleningstrajecten en het inbouwen van de menselijke maat in beleid, wetgeving en uitvoering. Deze verschuiving is ook terug te zien in het beleid van de gemeente Rotterdam. Daarbij past het om aandacht te schenken aan bijstandsschulden. We hebben onderzoek gedaan naar de kenmerken van personen met bijstandsschulden, de vergelijkbaarheid van bijstandsschulden tussen de gemeente Rotterdam en andere G4-gemeenten en naar het ontstaan van bijstandsschulden rond de start en einde van de bijstandsuitkering.

Ongeveer 30.000 personen hebben een openstaande bijstandsschuld bij de gemeente Rotterdam. Deze personen hebben veelal te maken met problemen binnen meerdere levensdomeinen: Tweederde heeft geen inkomen uit arbeid, bijna de helft ontvangt een bijstandsuitkering, zeker 60 procent behoort tot een huishouden met een problematische schuldsituatie en ongeveer een derde gebruikt medicatie voor drie of meer chronische aandoeningen.

Onze studie laat zien dat ongeveer 30 procent van de Rotterdamse bijstandsgerechtigden een openstaande bijstandsschuld heeft bij de gemeente. Dit percentage is relatief hoog in vergelijking met andere G4-steden, zoals Amsterdam (12%), Den Haag (27%) en Utrecht (17%). Als ook niet-bijstandsgerechtigden met een openstaande bijstandsschuld worden meegenomen ontstaat een vergelijkbaar beeld. De gemiddelde omvang van de bijstandsschuld bij personen met een openstaande bijstandsschuld is juist ongeveer 600-2.200 euro lager dan in andere G4-gemeenten.

Uit ons onderzoek blijkt dat de start en einde van de bijstand belangrijke gebeurtenissen zijn voor het ontstaan van bijstandsschulden. Bij de start van de bijstand stijgt het percentage met bijstandsschulden van ongeveer 22 naar 37 procent van de bijstandsaanvragers. Omdat het hier verstrekte voorschotten betreft die na toekenning van de uitkering weer verrekend worden, verdwijnt de piek weer na 3 maanden. De piek bij beëindiging van de bijstandsuitkering houdt echter langer aan. Na beëindiging van de bijstandsuitkering heeft ongeveer 45 procent van de bijstandsgerechtigden te maken met een openstaande bijstandsschuld. Hoewel dit percentage vervolgens daalt, heeft 5 jaar na beëindiging nog steeds ongeveer 31 procent een openstaande bijstandsschuld. Het kan hier overigens ook gaan om nieuw ontstane bijstandsschulden. Deze piek kan slechts deels verklaard worden door vorderingen waarbij tegelijkertijd de uitkering werd stopgezet.

We reflecteren op de complexe relatie tussen de gemeente en personen met bijstandsschulden en op de wenselijkheid van het verminderen van bijstandsschulden. Tevens geven we enkele suggesties voor beleid en toekomstig onderzoek.

De beschrijvende statistieken laten zien dat personen met openstaande bijstandsschulden veelal te maken hebben met problemen binnen meerdere levensdomeinen: Geen werk, afhankelijk van een bijstandsuitkering, een problematische schuldsituatie en geregeld ook gezondheidsproblemen. Hierdoor kunnen deze Rotterdammers daarbij te maken krijgen met verschillende professionals van verschillende

afdelingen van de gemeente Rotterdam in de rol van schuldeiser, verstrekker van de bijstandsuitkering, hulpverlener, handhaver en schulddienstverlener. Dit brengt twee vraagstukken met zich mee:

1. Complexe relatie. De aard van de relatie verschilt tussen professionals: De ene professional wil helpen, de ander vraagt de nodige inspanningen en weer een ander handhaaft. Gezien deze verschillen in de aard van de contacten, kan vanuit het perspectief van de Rotterdammer zo een complexe relatie ontstaan met de gemeente Rotterdam. Ervaringen met de ene professional kunnen doorspelen in de relatie met de andere professional. Negatieve ervaringen kunnen daarin lang doorspelen. Zo waren diverse respondenten uit de afboekingscase mede door de bijstandsvordering nog steeds negatief gestemd over de gemeente (minimaal 9 jaar na dato).
2. Overlap in doelgroepen. Er lijkt een grote overlap in “visvijvers” van afdelingen binnen en tussen de clusters W&I en MO te bestaan. Dit vraagt om bewustwording, afstemming (wat doet ons beleid met de doelgroep van jouw afdeling?) en uitwisseling (hoort deze persoon niet eigenlijk bij jouw afdeling thuis?).

Nader onderzoek is nodig om meer zicht te krijgen op deze vraagstukken.

Gezien de beleidsontwikkelingen op het terrein van bijstand, handhaving en beleid, rijst de vraag: In hoeverre is het wenselijk om bijstandsschulden te verminderen? Enerzijds kunnen bijstandsschulden impact hebben. Voor personen met bijstandsschulden gaat het immers om een openstaande schuld die veelal langdurig drukt op de veelal beperkte financiële middelen. Deze schulden leveren mogelijk stress op. Daarbij laat ons onderzoek zien dat personen met bijstandsschulden veelal een problematische schuld situatie hebben. Tevens kan het terugbetalen van bijstandsschulden een negatieve arbeidsmarktprikkel met zich meebrengen, als we veronderstellen dat voor personen met bijstandsschulden vooral belangrijk is wat werken nú oplevert aan besteedbaar inkomen. Bij extra inkomen uit arbeid wordt de maandelijkse terugbetaling immers verhoogd met 35 procent van het extra inkomen boven de bijstandsnorm (plus 10 procent van de bijstandsnorm). Hierdoor levert werken voor de korte termijn minder op. We merken op dat, voor zover bij ons bekend, niet eerder wetenschappelijk onderzoek is gedaan naar de causale effecten van (het ontstaan van) bijstandsschulden.

Anderzijds zijn bijstandsschulden inherent aan het Nederlandse socialezekerheidsstelsel. Het betreft immers onder meer terugvorderingen van onterecht verstrekte bijstandsuitkeringen, verstrekte leenbijstand voor aanschaf van noodzakelijke goederen en verstrekte voorschotten op bijstand om liquiditeitsproblemen op te vangen. Beleidskeuzes op landelijk en gemeentelijk niveau spelen daarbij een rol. De landelijke overheid bepaalt de regels rond het terugvorderen van bijstand, het opleggen van boetes en het verstrekken van bijzondere bijstand. Gemeentes kiezen de vorm van bijzondere bijstand voor duurzame consumptiegoederen (gift of lening), geven de werkprocessen vorm rondom het doorgeven en doorvoeren van wijzigingen in de uitkering en bepalen de aanpak van het handhavingsbeleid (bijv. het aantal heronderzoeken). De gemaakte keuzes zijn, naast de geldende wet- en regelgeving, mede ingegeven door prikkels tot efficiency (via bijstandsbudgetten) (Fenger e.a., 2022).

Kortom: Gezien de potentiële impact op de betreffende personen is het wenselijk om bijstandsschulden te verminderen. Anderzijds hebben bijstandsschulden ook, gezien de ontstaansgrond, een noodzakelijke functie. Beleidskeuzes omtrent (vermindering van) bijstandsschulden vragen dus veelal om een normatieve afweging die de scope van dit onderzoek te boven gaat. Onderstaand beleidsadvies focust op beleid waarvoor deze afweging niet nodig is.

Om bijstandsschulden te verminderen, kan de gemeente Rotterdam inzetten op het voorkomen van niet-verwijtbare en verwijtbare vorderingen. Preventie is in beginsel een win-winsituatie. Een voorkomen

vordering is immers een bijstandsschuld minder voor personen in een financieel kwetsbare situatie. Tevens is dit ook in het financiële belang van de gemeente, omdat de incassoratio bij bijstandsschulden veelal laag is in verband met de beperkte betaalcapaciteit van debiteuren. Voor het nemen van effectieve preventiemaatregelen zijn drie stappen van belang (zie ook VNG Naleving, 2022):

1. Breng in kaart wat de belangrijkste oorzaken zijn in het uitvoeringsproces voor het ontstaan van onnodige vorderingen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan niet tijdig verwerkte informatie. Kijk hierbij ook naar belangrijke events waarbij bijstandsvorderingen ontstaan. Op basis van de resultaten van ons onderzoek achten we het zinvol om specifiek preventiemaatregelen te ontwerpen gericht op het voorkomen van terugvorderingen rondom het einde van de bijstand. Aan het einde van de bijstandsuitkering ontstaat namelijk vaak een bijstandsschuld die ook lang lijkt te blijven bestaan.
2. Optimaliseer op basis van deze inzichten de interne werkprocessen en verbeter de communicatie en dienstverlening. Zie VNG (2022) voor concrete stappen die daarbij gezet kunnen worden.
3. Monitor in hoeverre deze maatregelen het gewenste effect hebben en stuur indien nodig bij.

Bovenstaande aanbevelingen sluiten ook aan bij het ingeslagen beleid van de Directie Inkomen.

5.2 Afboeking en kwijtschelding van bijstandsschulden: Synthese, reflectie en beleidssuggesties

Het maatschappelijke debat over een effectieve aanpak van problematische schulden is in volle gang. Eén van de geopperde oplossingen is het kwijtschelden van schulden. De potentiële maatschappelijke baten (verbeterde mentale gezondheid en arbeidsparticipatie) zouden daarbij mogelijk opwegen tegen de maatschappelijke lasten. In ons onderzoek hebben we gekeken naar de merkbare en meetbare impact van kwijtschelding van leenbijstand en afboeking van bijstandsschulden.

Ons onderzoek laat zien dat de afboeking van schulden geen meetbare, significante effecten heeft gehad op werk, gebruik van bijstand en mentale gezondheid. Dit beeld wordt bevestigd in de kwalitatieve studie, waarin een groot deel van de respondenten aangeeft geen of nauwelijks een verandering te hebben ervaren in deze levensdomeinen door de afboeking. De ervaren impact van de kwijtschelding van leenbijstand laat een vergelijkbaar beeld zien.

De aanwezigheid van andere vormen van schuldenproblematiek lijkt de nuleffecten te kunnen verklaren. De onderzochte interventies betrof de afboeking of kwijtschelding van (een deel van) de schuld bij slechts één schuldeiser (de gemeente Rotterdam). Aanvullend onderzoek laat zien dat, ondanks een aanzienlijke vermindering van grote bijstandsschulden, de afboeking slechts tot een kleine verbetering in de algehele schuldpositie heeft geleid. Na de afboeking had nog ongeveer 75 procent te maken met een vorm van schuldenproblematiek. Bij de kwijtschelding ging dit vermoedelijk om een vergelijkbaar percentage. Dit betekent dat de afboeking of kwijtschelding voor een groot deel van de doelgroep niet heeft geleid tot een verbetering van de liquiditeitspositie omdat er nog andere schulden moesten worden afbetaald. Het kwalitatieve onderzoek naar de ervaren impact van de afboeking bevestigt dit beeld, waarbij respondenten veelal aangaven nog te maken te hebben met andere schulden, deelnamen aan een schuldenregeling of een bewindvoerder hadden. Verschillen in structurele arbeidsmarkt- en gezondheidsbelemmeringen lijken geen (belangrijke) verklaring te zijn voor de nul-effecten. Hoewel uit de data en de interviews bleek dat veel personen te maken hadden met (gezondheids-)belemmeringen, zien we geen verschillen in effecten tussen personen met een langere versus een kortere bijstandsduur en tussen personen met een betere en slechtere gezondheid.

Subgroepanalyses tonen wel een robuust positief effect op het hebben van betaald werk bij personen met een slechtere schuldsituatie (hogere bijstandsschulden of geregistreerde problematische schulden), maar geen

significante effecten op looninkomsten of het ontvangen van een bijstandsuitkering. Dit suggereert dat het effect op het hebben van betaald werk voortkomt uit een toename van deeltijdwerk naast de bijstandsuitkering. Een mogelijke verklaring voor het positieve effect op het hebben van betaald werk is dat het effect van de afboeking op de hoogte van de bijstandsschuld en de maandelijkse aflossing aanzienlijk groter was bij personen met een slechtere schuldsituatie in vergelijking met degenen die in een betere schuldpositie verkeerden.

Deze bevindingen resulteren in vier suggesties voor beleid:

1. Dit onderzoek leert dat we niet te hoge verwachtingen moeten hebben van domeinoverstijgende effecten van het kwijtschelden of afboeken van schulden door één schuldeiser.
2. Een collectieve aanpak van schulden, in samenwerking met het betreffende huishouden en met andere schuldeisers, is nodig om daadwerkelijk perspectief te kunnen bieden. Uit ons onderzoek blijkt dat de (schulden)problematiek bij de doelgroep veelal verder reikt dan de bijstandsschulden bij de gemeente. Mogelijk is het zinvol om bij de collectieve aanpak ook aandacht te schenken aan problemen binnen andere levensdomeinen, zoals werk en gezondheid.
3. Beleid gericht op het kwijtschelden of afboeken van bijstandsschulden bij personen met omvangrijke bijstandsschulden kan wel de arbeidsparticipatie verhogen. Kanttekening daarbij is dat het vermoedelijk om deeltijdwerk naast de uitkering gaat, waarbij het bijstandsgebruik niet vermindert.
4. We adviseren om zorgvuldig te kijken naar de communicatie van de interventies. Adequate communicatie omtrent de kwijtschelding kan van belang zijn om effect te kunnen sorteren. Het kan nuttig zijn om bij de communicatie van een kwijtschelding te wijzen op de potentiële voordelen, zoals het niet meer hoeven aflossen en het wegvallen van de impliciete belasting op inkomen uit werk. Daarmee wordt een kwijtschelding van schulden niet louter een financiële handeling, maar ook een mogelijkheid om bredere impact te genereren. De kwalitatieve studie laat zien dat de communicatie per brief niet iedereen heeft bereikt. Een mogelijke oplossing is om, naast de brief, ook telefonisch contact te leggen met de betreffende personen.

5.3 Afsluiting

In dit onderzoeksrapport hebben we een rijk beeld geschetst omtrent het ontstaan, kwijtschelden en afboeken van bijstandsschulden. Met behulp van registerdata laten we zien wie bijstandsschulden hebben, hoe bijstandsschulden zich ontwikkelen rond de start en einde van de bijstand en hoe bijstandsschulden bij de gemeente Rotterdam zich verhouden tot die bij andere G4-gemeenten. Tevens geven we inzicht in wie zijn bereikt met de kwijtschelding van leenbijstand en afboeking van bijstandsschulden en wat de meetbare effecten zijn van de afboeking op werk, bijstand en mentale gezondheid. Met de interviews geven we de personen die te maken hebben gehad met de kwijtschelding of afboeking een stem. Tevens bieden de interviews meer inzicht in de beleving van de doelgroep en in potentiële mechanismen en verklaringen van de kwantitatieve onderzoeksresultaten.

Deze onderzoeksaanpak biedt veel potentie en zal een vervolg krijgen in het onderzoek “Impact van sociaal beleid op gezondheid”. Dit onderzoek, gefinancierd door NWO vanuit de Nationale Wetenschapsagenda, wordt uitgevoerd door de Universiteit Leiden en enkele andere kennisinstellingen in samenwerking met onder andere de gemeente Rotterdam.

Literatuur

De Bruijn, E., Vethaak, H., Koning, P., & Knoef, M. (2022) Rotterdammers met openstaande bijstandsschulden. Leiden: Universiteit Leiden.

De Bruijn, E., Vethaak, H., Koning, P., & Knoef, M. (2022) Effecten van afboeking en kwijtschelding van bijstandsschulden: Tussenrapportage. Leiden: Universiteit Leiden.

De Bruijn, E., Vethaak, H., Koning, P., & Knoef, M. (2023) Debt relief for the financially vulnerable: Impact on employment, welfare receipt, and mental health.

Deloitte. (2020). COVID-19 en schuldenproblematiek in Nederland: Onderzoek en oplossingsrichtingen voor een gezamenlijk actieplan. Geraadpleegd via <https://www.schuldenlab.nl/download-hier-ons-actieplan-covid-19/>

Fenger, M., Kip, T., & van der Veen, R. (2022). Tien jaar beleid voor werk en inkomen in Rotterdam: een terugblik. In: Dekker, F., Fenger, M. en van Kooij, M. (red) Waardevol aan het werk in Rotterdam. Soest: BoekXpress.

Gemeente Rotterdam. (2022). Coalitieakkoord 2022-2026: Eén stad. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.

SZW. (2022). Participatiewet in balans: Uitkomsten en beleidsanalyse. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

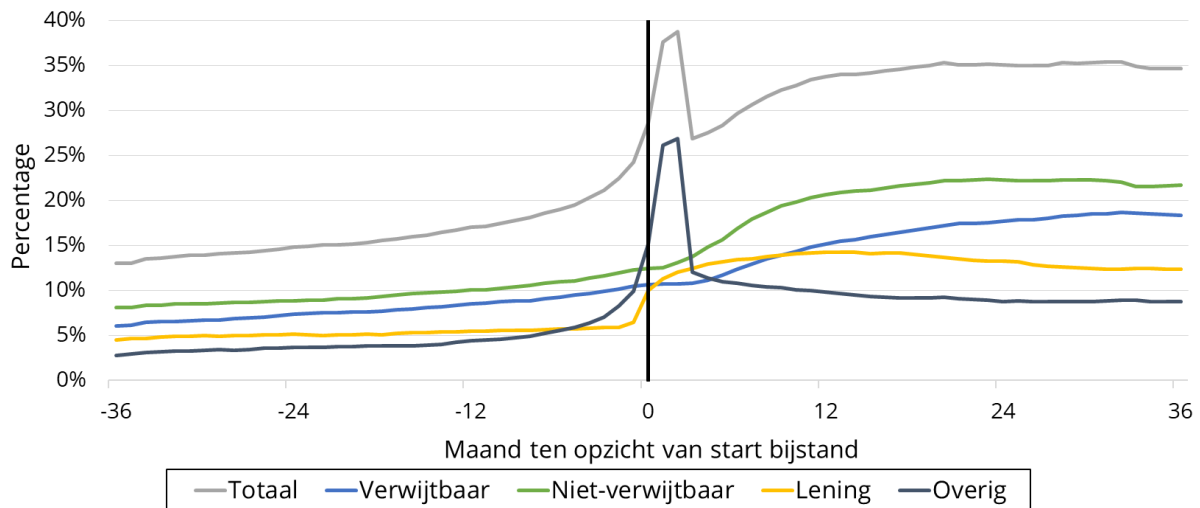
Oomkens, R., Drijvers, A., Salomé, L., Eleveld, A., Kistemaker, S., Bouma, H. (2022). Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid. Zoetermeer: Panteia.

Tijdelijke Werkgroep Sociale Impact. (2020). Verslag Werkgroep Sociale Impact van de Coronacrisis.

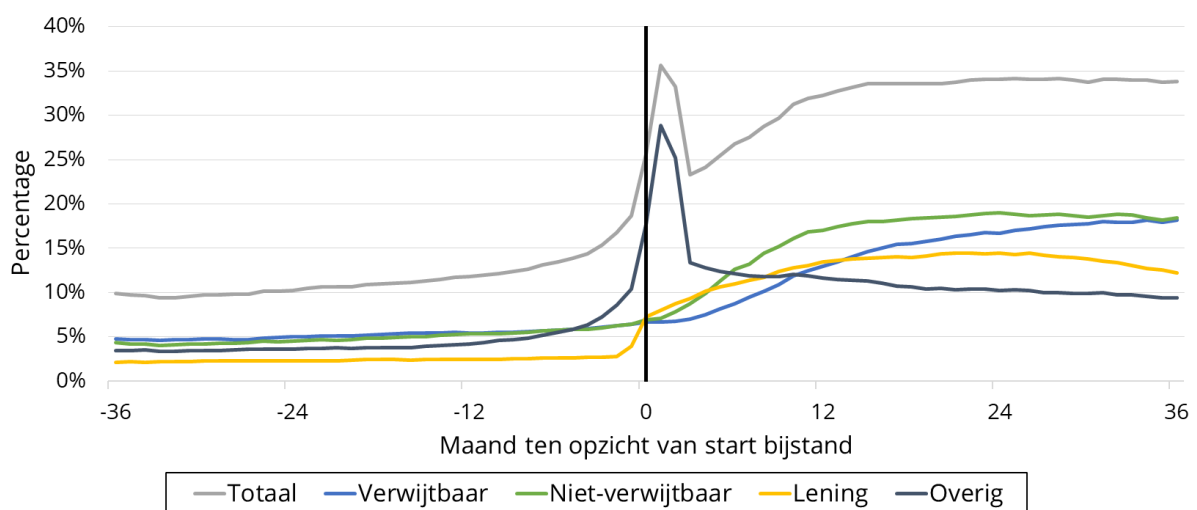
Van der Meulen, B. (2022) Effecten van afboeking en kwijtschelding van bijstandsschulden: Kwalitatieve studie. Utrecht: Hogeschool Utrecht.

VNG Naleving (2022) Voorkomen niet verwijtbare vorderingen | Instrument. Geraadpleegd via <https://vng.nl/kennisbank-naleving/voorkomen-niet-verwijtbare-vorderingen-instrument>

Bijlage 1: Bijstandsschulden rond de start van de bijstandsuitkering

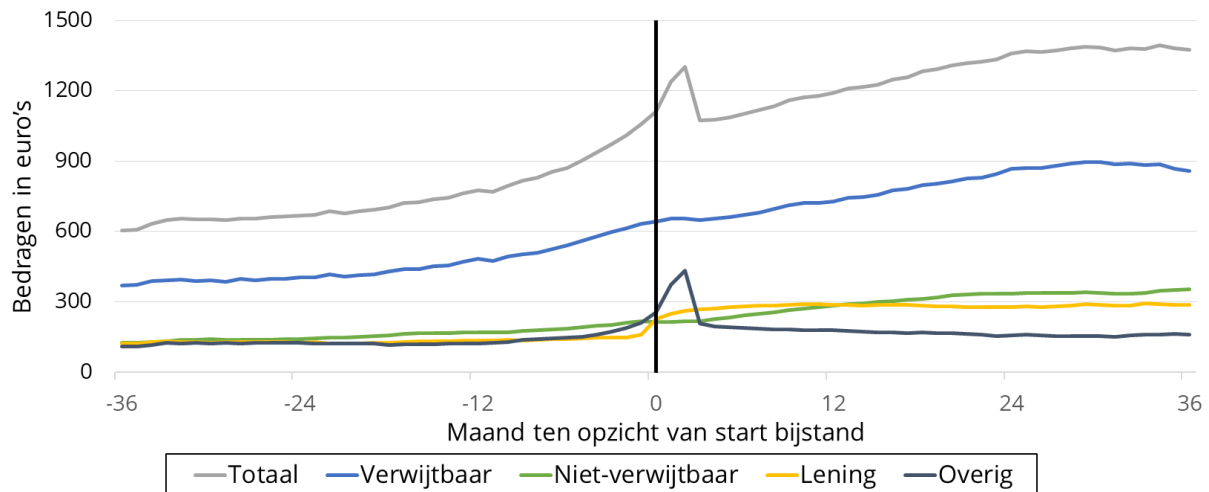


Figuur A1. Percentage personen met verschillende typen bijstandsschulden in de maanden voor en na de start van een bijstandsuitkering. Steekproef bestaat uit alle personen met start bijstand bij de gemeente Rotterdam tussen 2013 en 2016.

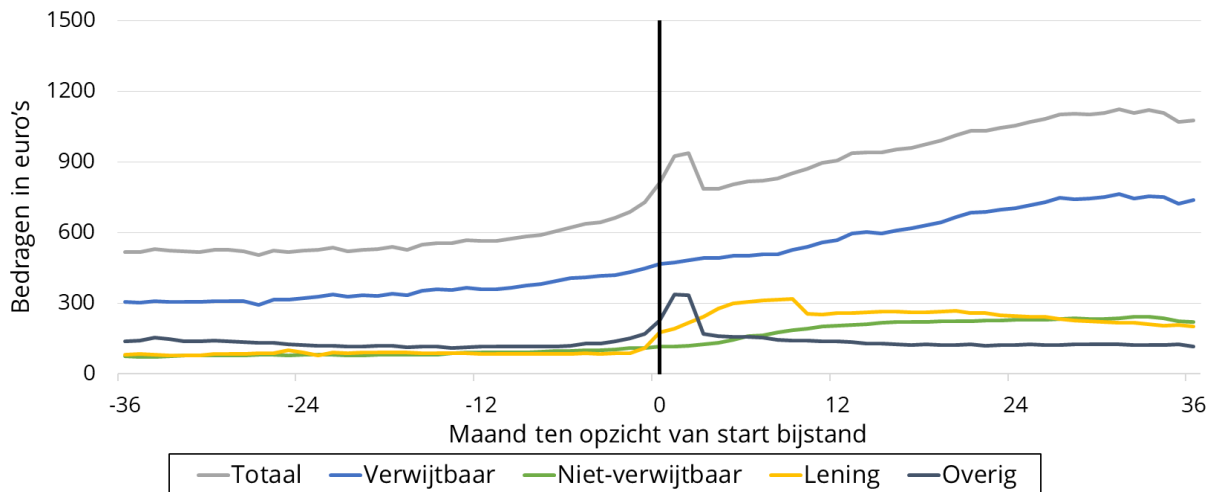


Figuur A2. Percentage personen met verschillende typen bijstandsschulden in de maanden voor en na de start van een bijstandsuitkering. Steekproef bestaat uit alle personen met start bijstand bij de gemeente Rotterdam tussen 2017 en 2020.

Figuur 9 en Figuur 10 laten de ontwikkeling zien in het percentage personen met bijstandsschulden rond de start van een bijstandsuitkering voor de periodes 2013-2016 en 2017-2020. In de periode 2017-2020 is de piek lager. Dit komt met name doordat het percentage personen met openstaande bijstandsschulden lager is in de maand voor de start van een bijstandsuitkering (19 versus 24 procent).



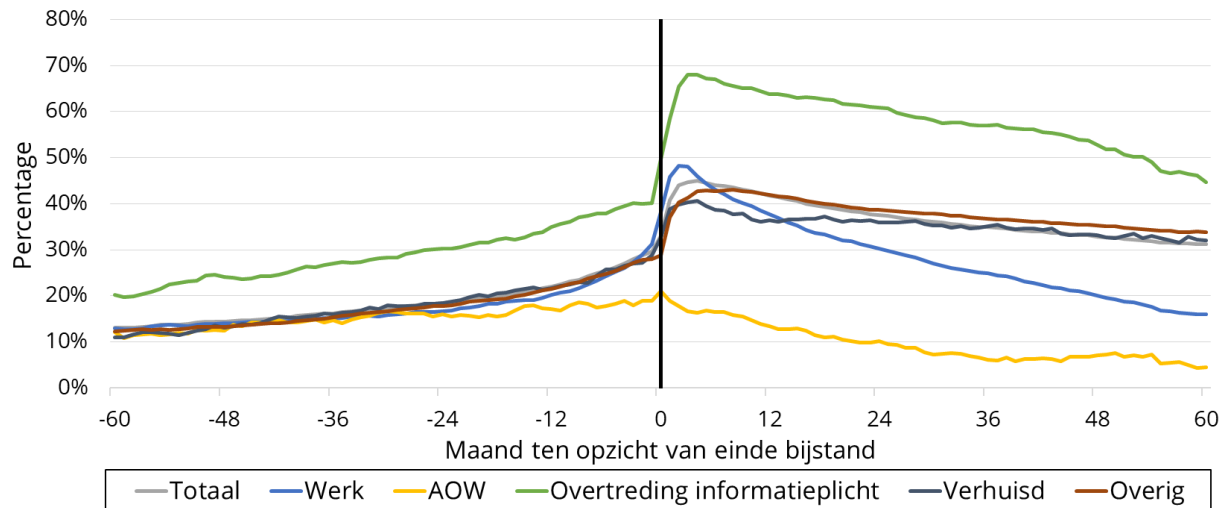
Figuur A3. Gemiddelde bedragen van verschillende typen bijstandsschulden in de maanden voor en na de start van een bijstandsuitkering. Steekproef bestaat uit alle personen met start bijstand bij de gemeente Rotterdam tussen 2013 en 2016. Ook personen zonder bijstandsschuld zijn hierin meegenomen.



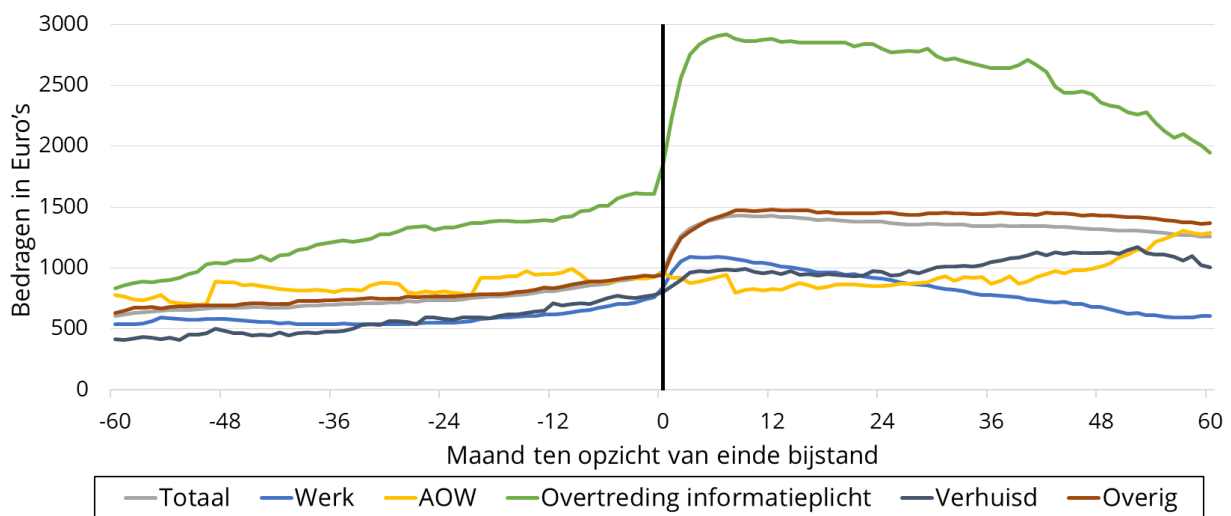
Figuur A4. Gemiddelde bedragen van verschillende typen bijstandsschulden in de maanden voor en na de start van een bijstandsuitkering. Steekproef bestaat uit alle personen met start bijstand bij de gemeente Rotterdam tussen 2017 en 2020. Ook personen zonder bijstandsschuld zijn hierin meegenomen.

Figuur 11 en Figuur 12 laten de ontwikkeling zien in de gemiddelde hoogte van bijstandsschulden rond de start van een bijstandsuitkering voor de periodes 2013-2016 en 2017-2020. In de periode 2017-2020 is de piek lager. Dat komt met name doordat in de maand voor de start van een bijstandsuitkering de gemiddelde openstaande bijstandsschuld reeds 300 euro lager is.

Bijlage 2: Bijstandsschulden rond het einde van de bijstandsuitkering



Figuur B1. Percentage personen met bijstandsschulden in de maanden voor en na het einde van een bijstandsuitkering naar reden van beëindiging. Steekproef bestaat uit alle personen met einde bijstand bij de gemeente Rotterdam tussen 2013 en 2020.



Figuur B2. Gemiddelde bedragen van openstaande bijstandsschulden in de maanden voor en na het einde van een bijstandsuitkering naar reden van beëindiging. Steekproef bestaat uit alle personen met einde bijstand bij de gemeente Rotterdam tussen 2013 en 2020.