

Bijstand veelvoorkomende bron van schulden

In Nederland hebben ruim 286.000 personen een openstaande bijstandsschuld bij de gemeente met een totale waarde van 1,4 miljard euro. Hoe en wanneer ontstaan deze bijstandsschulden? En wat zijn de kenmerken van personen met zulke schulden?

IN HET KORT

- Bijna een op de vijf bijstandsgerechtigden heeft een openstaande bijstandsschuld.
- De gemiddelde schuld bedraagt 6.600 euro, ongeveer gelijk aan zes maanden bijstandsuitkering voor een alleenstaande.
- De hoge schuldpieken bij het begin en het einde van de bijstandsuitkering maken beter preventief beleid gewenst.

ERNST-JAN DE BRUIJN

Universitair docent aan de Universiteit Leiden (UL)

HEIKE VETHAAK

Universitair docent aan de UL

PIERRE KONING

Hoogleraar aan de Vrije Universiteit Amsterdam

MARIKE KNOEF

Decaan en hoogleraar aan Tilburg University

Dit onderzoek is onderdeel van een omvangrijkere studie (De Bruijn et al., 2023a; 2023b) en is mede gefinancierd door NWO/ZonMw (NWA.1333.19.001)

De bijstand ondersteunt burgers financieel wanneer zij over onvoldoende middelen beschikken om in hun levensonderhoud te voorzien. Dit vangnet lost een nijpend probleem voor mensen op, maar minder bekend is dat deze uitkering vaak samengaat met bijstandsschulden. In december 2022 hadden ongeveer 286.000 mensen een openstaande bijstandsschuld bij gemeenten, ter waarde van 1,4 miljard euro. Dit bedrag is qua omvang vergelijkbaar met het totale bedrag aan openstaande toeslagenschulden (Belastingdienst, 2019). De bijstandsschulden ontstaan onder meer door terugvordering van te veel ontvangen bijstandsuitkeringen, bijstandsleningen voor eenmalige hoge uitgaven of boetes wegens overtreding van de inlichtingenplicht.

Bijstandsschulden raken op diverse manieren de bestaanszekerheid van huishoudens in financieel kwetsbare posities. Bijstandsleningen maken het weliswaar mogelijk dat noodzakelijke uitgaven gedaan kunnen worden, maar moeten ook weer worden terugbetaald. Terugvordering van verstrekte bijstand kan financiële stress veroorzaken en de bestaanszekerheid onder druk zetten. Bovendien kan de dreiging van terugvordering van verstrekte bijstand leiden tot niet-gebruik van bijstand.

Ondanks de aanzienlijke omvang en beleidsrelevantie van bijstandsschulden is de aandacht voor de gevolgen ervan vooralsnog beperkt. Divosa (2023) en het CBS (2020; 2024) publiceren statistieken over bijstandsschulden, maar zij richten zich vooral op de kenmerken van de schulden zelf. Ook in de economische literatuur is nog weinig aandacht voor de implicaties van bijstandsschulden en, breder, socialezekerheidsschulden. Van oudsher gaat

de aandacht vooral uit naar de effecten van sancties voor arbeids- en re-integratieverplichtingen vanwege de directe prikkels voor arbeidsmarktgedrag. Echter, terugvorderingen van bijstandsuitkeringen als gevolg van overtreding van de inlichtingenplicht zijn frequenter en omvangrijker dan sancties voor arbeids- en re-integratieverplichtingen (Divosa, 2021). Bovendien gaan terugbetalingen van bijstandsschulden gepaard met een negatieve arbeidsmarktprikkel, omdat het aflossingsbedrag meestijgt met het inkomen.

Dit artikel beoogt inzicht te verschaffen in de omvang en kenmerken van personen met openstaande bijstandsschulden en hoe deze schulden zich ontwikkelen door de tijd. Daarmee willen we laten zien dat de beschikbare data van het Centraal Bureau voor de Statistiek over bijstandsschulden veel potentie hebben voor zowel wetenschappelijk als beleidsgericht onderzoek.

Vier soorten bijstandsschulden

We kunnen bijstandsschulden opdelen in vier categorieën naar ontstaanswijze.

Ten eerste, de *vorderingen met overtreding inlichtingenplicht*. Dit betreffen terugvorderingen (inclusief boetes) van onterecht betaalde bijstandsuitkeringen waarbij er sprake is van een overtreding van de inlichtingenplicht. De inlichtingenplicht stelt dat bijstandsgerechtigden verplicht zijn om alle benodigde informatie te verstrekken die de gemeente nodig heeft om het recht op en de hoogte van de uitkering vast te stellen. Veelvoorkomende overtredingen zijn het niet melden van inkomen naast de uitkering, veranderingen in de leefsituatie of van vermogen of bezittingen. Het kan hierbij gaan om onbewuste fouten tot en met bewuste fraude. Van belang is hierbij dat de van toepassing zijnde Fraudewet (formeel: Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving), zeker in de jaren na 2013, nauwelijks onderscheid maakte tussen deze typen overtredingen. Door scherpe handhaving, verplichte terugvordering, zware sancties en onterechte fraudebetichting zijn ook bijstandsgerechtigden die onbewust fouten maakten hard geraakt (PEFD, 2024).

Ten tweede, *vorderingen zonder overtreding*. Hierbij gaat het om terugvorderingen van bijstandsuitkeringen waarbij er geen sprake is van overtreding van de inlichtingenplicht. Deze vorderingen ontstaan meestal door gemeentelijke procesfouten en administratieve vertragen bij het verwerken van wijzigingen in de uitkering. We voegen de eerste twee categorieën schulden samen indien we spreken over bijstandsschulden als gevolg van terugvorderde bijstandsuitkeringen.

Ten derde, de categorie *leningen*. Deze omvat bijzondere bijstandsleningen, verstrekt aan personen met onvoldoende financiële draagkracht voor kosten van woning-inrichting of aanschaf van duurzame consumptiegoederen, zoals een wasmachine of laptop. Tevens vallen krediethypotheken en leningen voor levensonderhoud of bedrijfskapitaal voor zelfstandigen (BBZ) hieronder.

De restcategorie *overige bijstandsschulden* omvat onder meer verhaal op onderhoudsplichtigen ten behoeve van kinderen of ex-partners, evenals verstrekte voorschotten op bijstand waarbij een schuld ontstaat.

Voor het terugbetalen van bijstandsschulden wordt veelal een betalingsregeling getroffen. De maandelijkse terugbetaling stijgt mee met de hoogte van het inkomen en kan nooit hoger zijn dan het verschil tussen het inkomen en de beslagvrije voet (een vrij te laten bedrag dat geldt als bestaansminimum). Indien mogelijk, wordt de maandelijkse terugbetaling ingehouden op de bijstandsuitkering. Relevant voor de terugbetaling is dat de gemeente een preferente schuldeiser is met weliswaar een lagere rangorde dan andere overheidsschuldeisers (zoals de Belastingdienst), maar met voorrang op private schuldeisers.

De belangrijkste bepalingen voor het terugvorderen van bijstandsuitkeringen, opleggen van boetes en verstrekken van bijstandsleningen zijn landelijk vastgelegd in de Participatiewet en de Fraudewet. Gemeenten hebben enige discretionaire ruimte bij de uitvoering, zoals bij het bepalen van de inzet op handhaving, het verstrekken van bijzondere bijstand als lening of gift en de regels voor terugbetalen, kwijtschelden en afboeken van bijstandsschulden.

Ontwikkeling van bijstandsschulden

Voor inzicht in de ontwikkeling van bijstandsschulden analyseren we maandelijkse microdata op persoonsniveau van het Centraal Bureau voor de Statistiek voor de periode 2013–2022. De totale openstaande schuld is in deze periode beperkt gestegen met 2,9 procent tot ongeveer 1,4 miljard euro in december 2022. Het aantal personen met bijstandsschulden is in deze periode gestegen met zo'n twintig procent tot ongeveer 286.000 personen in december 2022. Deze stijging is toe te schrijven aan de coronaperiode – Tozo-leningen en -terugvorderingen worden meegenomen in de bijstandsstatistieken. Vlak voor deze maatregelen, in januari 2020, hadden ongeveer 254.000 personen een bijstandsschuld. Deze groep bestaat uit zowel bijstandsgerechtigden als mensen die geen bijstand meer ontvangen, maar nog wel een bijstandsschuld hebben. Als we kijken naar het percentage algemeen bijstandsgerechtigden met een openstaande bijstandsschuld, dan is dit in de afgelopen tien jaar licht gedaald tot iets minder dan twintig procent in december 2022.

Schuldkenmerken

Voor inzicht in de schuldkenmerken en de achtergrondkenmerken kijken we naar de situatie in januari 2020. We focussen op deze periode om een nauwkeurig beeld te kunnen schetsen van de belangrijkste groep met bijstandsschulden – exclusief de tijdelijke Tozo-leningen en -terugvorderingen. Van de personen met bijstandsschulden in deze maand stond ongeveer negen procent niet meer ingeschreven in

de Basisregistratie Personen. Vanwege ontbrekende achtergrondinformatie laten we deze groep buiten beschouwing.

Bijstandsschulden zijn vaak omvangrijk en staan veelal langdurig open. Een gemiddelde bijstandsschuld is ruim 6.600 euro. Dit is vergelijkbaar met ongeveer zes maanden aan bijstandsuitkering voor een alleenstaande (ouder). Ongeveer twee derde heeft een schuld boven de 1.000 euro en bijna vijftien procent boven de 10.000 euro. De gemiddelde maandelijkse terugbetaling bedraagt 52 euro.

Bij personen die terugbetalen, ligt de terugbetaling veelal tussen de 25 en 100 euro. Bijna zestig procent heeft echter in de betreffende maand niets terugbetaald. Redenen hiervoor zijn de toepassing van de beslagvrije voet en terugbetalingen aan hoger preferente schuldeisers, zoals de Belastingdienst. De bijstandsschulden staan dan ook vaak langdurig open.

Bij ruim driekwart van de personen staat de schuld langer dan een jaar open en bij ongeveer 45 procent zelfs langer dan drie jaar. Deze langdurige periode is niet vreemd, aangezien het met een maandelijkse terugbetaling van 100 euro meer dan vijf jaar duurt om een gemiddelde bijstandsschuld af te betalen.

Het is mogelijk dat personen meerdere typen bijstandsschulden hebben. Van de personen met een openstaande bijstandsschuld heeft 31 procent een vordering vanwege overtreding van de inlichtingplicht en 41 procent een vordering zonder overtreding. Ruim 40 procent heeft een openstaande lening en bijna 10 procent een overige schuld. De schulden voor vorderingen met overtreding van de inlichtingplicht (9.300 euro) en leningen (ruim 6.000 euro) zijn gemiddeld het hoogst.

Ongeveer een derde van de personen met bijstandsschulden deelt de hoofdelijke aansprakelijkheid van de schuld met iemand anders uit deze groep. In dergelijke situaties geldt dat beide personen volledig aansprakelijk zijn voor het terugbetalen van de gehele schuld.

De kans op bijstandsschulden neemt af met de duur van de bijstandsuitkering. Van de bijstandsgerechtigden met een bijstandsduur korter dan een jaar heeft 28,6 procent een openstaande bijstandsschuld. Bij een bijstandsduur langer dan vijf jaar daalt dit tot 11,2 procent.

Achtergrondkenmerken

Personen met bijstandsschulden bevinden zich veelal in een kwetsbare situatie (zie tabel 1). Bijna de helft van de personen met een bijstandsschuld ontvangt een bijstandsuitkering, terwijl slechts dertig procent inkomen uit arbeid heeft, waarbij twee derde met een tijdelijk contract. Ook is er geregeld sprake van gezondheidsproblemen: 35 procent gebruikt medicijnen voor drie of meer chronische aandoeningen, terwijl 18 procent medicatie gebruikt voor mentale gezondheidsproblemen. Onder bijstandsgerechtigden is het medicijngebruik overigens nog hoger.

De kwetsbare situatie van personen met bijstandsschulden wordt ook nadrukkelijk weerspiegeld in de schuldsituatie: het aandeel met geregistreerde problematische schulden (langdurige betalingsachterstanden bij de Belastingdienst, DUO, CJIB en zorgverzekeraars) binnen het huishouden is bijna twee keer zo hoog bij personen met openstaande bijstandsschulden (42 procent) als bij

Achtergrondkenmerken van personen met openstaande bijstandsschulden (januari 2020)

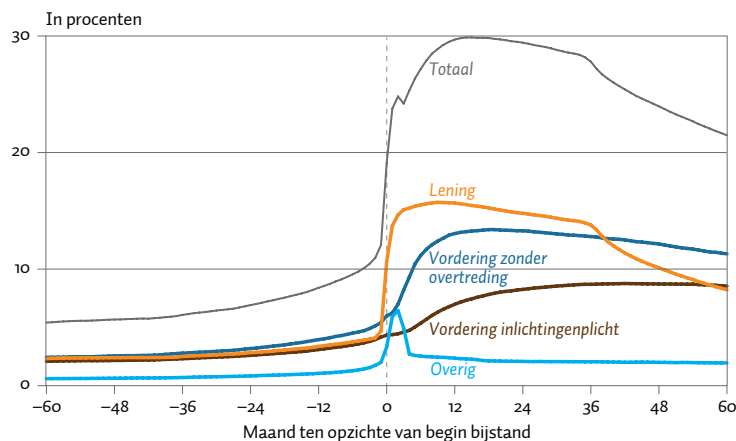
TABEL 1

	Alle personen met bijstandsschuld	Bijstandsschuld en bijstandsuitkering	Alle bijstandsgerechtigden
Vrouw (in procenten)	47	52	56
Leeftijd (in jaren)	44,7	46,0	49,6
Heeft migratieachtergrond (in procenten)	65	72	61
Is alleenstaand (in procenten)	54	59	63
Is werkzaam (in procenten)	30	10	8
Gebruikt medicatie voor drie of meer chronische aandoeningen (in procenten)	35	40	46
Gebruikt medicatie voor mentale gezondheidsproblemen (in procenten)	18	21	24
Behoort tot huishouden met geregistreerde problematische schulden (in procenten)	42	37	22
Aantal personen	232.168	110.152	527.765

Data: CBS | ESB

Verschillende typen bijstandsschulden rondom de start van een algemene bijstandsuitkering

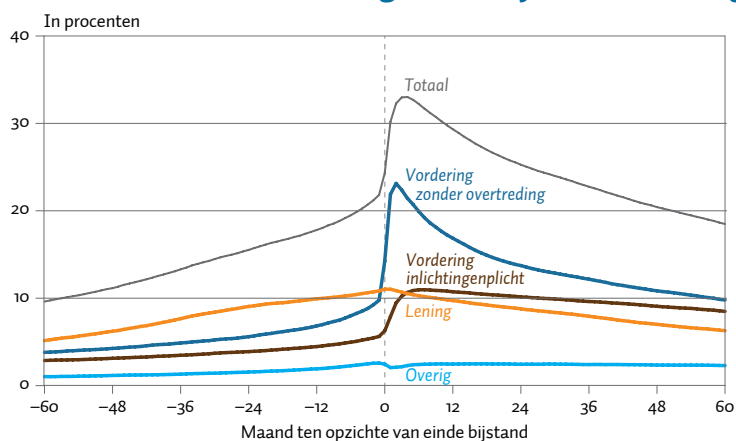
FIGUUR 1



Data: CBS | ESB

Verschillende typen bijstandsschulden rondom het einde van een algemene bijstandsuitkering

FIGUUR 2



Data: CBS | ESB

bijstandsgerechtigden (22 procent). Deze percentages zijn bovendien een onderschatting omdat betalingsachterstanden bij banken en bedrijven niet zijn opgenomen in deze cijfers. Een aanzienlijk deel van de personen met bijstandsschulden heeft dus ook te maken met andere schuldeisers.

Tabel 1 laat tevens enkele andere achtergrondkenmerken zien van deze groep in vergelijking met die van bijstandsgerechtigden. Personen met bijstandsschulden zijn relatief jonger, vaker man, hebben vaker een migratieachtergrond en zijn minder vaak alleenstaand.

Schuld ontstaat vooral rond aanvang en einde

Rondom de aanvang van een bijstandsuitkering ontstaan vaak direct al bijstandsschulden. Figuur 1 geeft de ontwikkeling weer in het percentage personen met een bijstandsschuld in de vijf jaar vóór en na de start van een algemene bijstandsuitkering. We volgen hierbij personen die in de periode 2013–2022 voor de eerste keer een algemene bijstandsuitkering ontvangen. Terwijl één maand voor de aanvang van een bijstandsuitkering ongeveer twaalf procent een bijstandsschuld had, loopt dat op naar ongeveer dertig procent twaalf maanden na de start.

Deze schuldtoename bij aanvang van de bijstand wordt verklaard door een drietal ontwikkelingen. Ten eerste zien we een kortstondige piek in overige bijstandsschulden als gevolg van verstrekte voorschotten op de bijstandsuitkering. Bij toekenning van een bijstandsuitkering (met terugwerkende kracht) wordt het voorschot vervolgens verrekend en verdwijnt de schuld van de balans, zoals ook te zien is in figuur 1. Ten tweede is een directe toename zichtbaar in de verstrekte leningen als gevolg van krediethypotheken en bijzondere bijstandsleningen. Deze toename houdt langdurig aan. Pas na 36 maanden zien we een sterke daling, vermoedelijk omdat een deel van de gemeenten bijzondere bijstandsleningen na drie jaar terugbetaling kwijtscheldt. Ten derde zien we een sterke toename in vorderingen zonder overtreding en een geleidelijke toename in vorderingen met overtreding van de inlichtingenplicht. Beide toenames houden langdurig aan.

Ook beëindiging van de bijstandsuitkering gaat gepaard met een sterke toename in de kans op bijstandsschulden. In figuur 2 volgen we personen waarbij voor de eerste keer in de periode 2013–2022 een algemene bijstandsuitkering is beëindigd. In de maand voorafgaand aan de beëindiging heeft bijna 22 procent van de bijstandsgerechtigden een openstaande bijstandsschuld. Vier maanden na beëindiging is dit gestegen naar 33 procent. Hoewel dit percentage vervolgens daalt, heeft vijf jaar na beëindiging nog steeds ongeveer 18,5 procent een openstaande bijstandsschuld. Een derde van hen zit dan opnieuw in de bijstand en heeft mogelijk nieuwe bijstandsschulden.

De voorspelbaarheid van bijstandsbeëindiging, de beschikbaarheid van informatie bij de gemeente en de inrichting van het registratiesysteem voor bijstandsuitkeringen lijken medebepalend voor het al dan niet ontstaan van bijstandsschulden bij beëindiging van de bijstandsuitkering. Indien de einddatum bekend is en het registratiesysteem hierop anticipeert, zoals bij de overgang van bijstand naar AOW, is er geen sprake van een toename van bijstandsschulden (figuur 3). We zien echter wel een sterke

schuldtoename bij beëindiging van de uitkering door werk, een verhuizing of andere redenen. Deze overgangen zijn minder makkelijk voorspelbaar en gemeenten beschikken veelal pas later over relevante informatie. Overigens wordt de toename rond het einde van de uitkering slechts beperkt verklaard door overtredingen van de inlichtingenplicht. De bijstandsuitkering wordt dan veelal met terugwerkende kracht beëindigd waarna er een bijstandsschuld ontstaat. Hoewel figuur 3 een zeer sterke toename laat zien bij deze groep, betreft het slechts een klein deel (vier procent) van de uitgestroomde bijstandsgerechtigden.

Conclusie en discussie

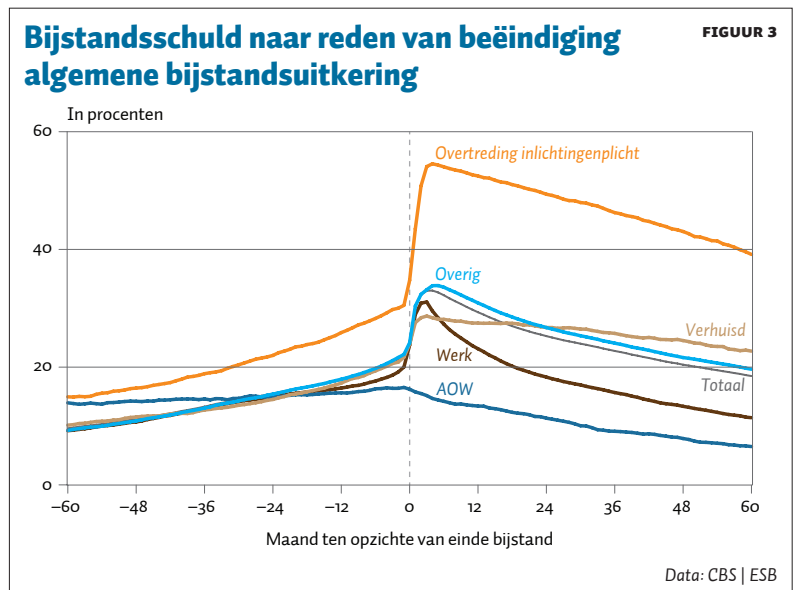
Bijstandsschulden komen veelvuldig voor bij (voormalig) bijstandsgerechtigden. Tevens bevinden personen met openstaande bijstandsschulden zich veelal in een (financieel) kwetsbare positie: geen werk, afhankelijk van een bijstandsuitkering, een problematische schuldsituatie en vaak ook gezondheidsproblemen. Gezien deze positie, de aanzienlijke omvang van bijstandsschulden en de veelal beperkte maandelijks aflossing, dreigen bijstandsschulden de schuldenproblematiek van deze groep te vergroten. Gezien de nadelige effecten van problematische schulden, is een integrale aanpak vanuit beleid en uitvoering voor dit vraagstuk dan ook noodzakelijk.

Laaghangend fruit voor het verminderen van bijstandsschulden is het inzetten van preventie. Door het versterken van de informatievoorziening, versnellen van werkprocessen bij wijzigingen in de uitkering en proactief informeren van personen over het risico op vorderingen kunnen vorderingen deels worden voorkomen. Daarbij zijn gedrags- en ervaringskennis en inzicht in (systeem)fouten cruciaal (MinSZW, 2024). Gezien de langdurige toename in het ontstaan van bijstandsschulden rond het einde van de bijstand, is specifiek preventiebeleid rondom deze gebeurtenis van belang.

Voor een substantiële vermindering van (nieuwe) bijstandsschulden zijn verdergaande aanpassingen nodig. De overheid dient hierbij normatieve afwegingen te maken tussen enerzijds de functie van bijstandsleningen en terugvorderingen binnen het huidige socialezekerheidsstelsel en anderzijds de nadelige gevolgen van bijstandsschulden, zoals financiële stress, bestaansonzekerheid en de kleinere prikkel om werk te zoeken door terugbetaling.

Hoe dan ook zouden beleidsmakers bij de vormgeving van wetten en regels rondom het terugvorderen van bijstand, het opleggen van boetes, het verstrekken van bijzondere bijstand en de termijn waarna een schuld kwijtgescholden wordt meer aandacht kunnen hebben voor het risico op het ontstaan van bijstandsschulden.

Concreet is dit van belang bij de integratie van de 'menselijke maat' binnen het bijstandssysteem. Het afgelopen decennium heeft met de Fraudewet (2013) en de Participatiewet (2015) de focus gelegen op strengere handhaving en het terugdringen van bijstandsgebruik en -misbruik. Dit heeft echter ook geleid tot een klimaat waarbij onbedoelde fouten van bijstandsgerechtigden werden aangemerkt als fraude (PEFD, 2024). Sinds de maatschappelijke ophef rond terugvordering door de gemeente Wijdemeren van ongeveer 7.000 euro bij een vrouw die boodschappen van



haar ouders had aangenomen (de 'boodschappenaffaire'), wordt er gewerkt aan een herijking van de regelgeving met meer oog voor de menselijke maat. Dit kan bijvoorbeeld door adequate maatregelen te nemen rondom aanvang en beëindiging van de bijstand, om zo de systeempieken in schulden te verkleinen.

Tot slot dienen gemeenten rekening te houden met rollencomplexiteit in de relatie met inwoners met bijstandsschulden. Zoals blijkt uit ons onderzoek hebben deze personen veelal te maken met problemen binnen meerdere levensdomeinen, zoals geen werk en gezondheidsproblemen. Daarmee is de kans groot dat deze personen te maken krijgen met verschillende professionals met verschillende rollen van dezelfde gemeente. De inwoner treft de gemeente niet alleen in de rol van schuldeiser, maar ook als verstrekker van de bijstandsuitkering, WMO-consulent, handhaver of schulddienstverlener. Dit maakt de relatie met de gemeente complex, waarbij (negatieve) ervaringen met de gemeente als schuldeiser kunnen doorwerken in de relatie met andere professionals. Professionals dienen in het contact met klanten en cliënten hier dan ook rekening mee te houden.

Literatuur

- Belastingdienst (2019) *23e halfjaarsrapportage*. Belastingdienst, 29 maart.
- Bruijn, E.-J. de, H. Vethaak, P. Koning en M. Knoef (2023a) *Het ontstaan, kwijtschelden en afboeken van bijstandsschulden bij de gemeente Rotterdam*. Rapport Universiteit Leiden, mei.
- Bruijn, E.-J. de, H. Vethaak, P. Koning en M. Knoef (2023b) *Debt relief for the financially vulnerable: Impact on employment, welfare receipt, and mental health*. IZA Discussion Paper, 16336.
- CBS (2020) *Dashboard Sociale Zekerheid*. CBS Dashboards.
- CBS (2024) *Bijstand; bijstandsvorderingen naar ontstaansgrond en regio*. CBS Statline, 31 januari.
- Divosa (2021) *Divosa Benchmark Werk & Inkomen | Jaarrapportage 2020*. Divosa, 19 april.
- Divosa (2023) *Factsheet Debiteuren*. Divosa.
- MinSZW (2024) *Preventie – Een kwestie van doen! Eindadvies Team Preventie*. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- PEFD (2024) *Blijnd voor mens en recht*. Rapport Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening, 26 februari.