

Grote verschillen in bijstandsschulden tussen G4-gemeenten

In Nederland hebben meer dan 286.000 personen een openstaande bijstandsschuld bij hun gemeente. Het kabinet wil gemeenten meer ruimte geven om deze schulden terug te dringen. In hoeverre verschillen bijstandsschulden tussen G4-gemeenten, en wat is hierin de rol van beleid en uitvoering?

IN HET KORT

- G4-gemeenten verschillen sterk in het aandeel bijstandsgerechtigden met bijstandsschulden.
- Gemeenten met lagere percentages bijstandsschulden hebben hogere gemiddelde schuldbedragen.
- De gemeentelijke verschillen worden deels verklaard door (veranderingen in) gemeentelijk beleid en uitvoering.

ERNST-JAN DE BRUIJN

Universitair docent aan de Universiteit Leiden (UL)

HEIKE VETHAAK

Universitair docent aan de UL

In De Bruijn et al. (2024) laten we zien dat bijstandsschulden veelvuldig voorkomen, aanzienlijk zijn in omvang en langdurig openstaan. Zo heeft één op de vijf bijstandsgerechtigden te maken met bijstandsschulden. De gemiddelde openstaande schuld bij alle personen met bijstandsschulden is 6.600 euro, wat gelijk staat aan ongeveer zes maanden bijstandsuitkering voor een alleenstaande. Personen met bijstandsschulden bevinden zich vaak in een (financieel) kwetsbare positie en de schulden blijven vaak langdurig openstaan. Daarom concludeerden we dat (preventie)beleid om deze schulden te verminderen wenselijk is.

In een kabinetsreactie op Kamervragen over ons onderzoek heeft staatssecretaris Nobel van Participatie en Integratie aangegeven dat het kabinet wil inzetten op het voorkomen van (oplopende) bijstandsschulden via het verbeteren van wet- en regelgeving, voorlichting en uitvoering (Tweede Kamer, 2024b). Bij dit laatste onderdeel wil het kabinet meer ruimte voor gemeenten creëren voor coulan- ce en het leveren van maatwerk.

Om inzicht te krijgen in gemeentelijke verschillen in bijstandsschulden en de rol van beleid hierin, kijken we in dit artikel naar de G-4 gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht. Ongeveer dertig procent van alle personen met bijstandsschulden woont in deze gemeenten.

Data en methode

Voor dit onderzoek gebruiken we dezelfde CBS-microdata als in ons vorige *ESB*-artikel, met twee wijzigingen (kader 1). De data betreffen informatie over bijstandsschulden, bijstandsgebruik, gezondheid en persoonsgegevens op persoonsniveau voor de periode 2013–2023.

We onderscheiden vier categorieën bijstandsschulden naar ontstaanswijze. Ten eerste, vorderingen met overtreding van de inlichtingenplicht (bijvoorbeeld niet melden van inkomen of veranderingen in de levenssituatie), die kunnen variëren van onbewuste fouten tot fraude. Ten tweede, vorderingen zonder overtreding, die meestal ontstaan door administratieve verwerkingstijd bij wijzigingen in de uitkering en inkomensverrekeningen. Ten derde zijn er leningen bijzondere bijstand en ten vierde overige bijstandsschulden (krediet hypotheek, verhaal op onderhoudsplichtigen en voorschotten op bijstand waarbij een schuld ontstaat).

We analyseren de trends in het percentage bijstandsgerechtigden met openstaande bijstandsschulden voor elk van de G4-gemeenten en heel Nederland. Door het gebruik van percentages corrigeren we automatisch voor gemeentelijke verschillen in het aantal bijstandsgerechtigden. We merken op dat ook demografische verschillen in de bijstandsdebiteuren- en bijstandspopulatie, zoals geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, bijstandsduur en de aanwezigheid van andere schulden, een rol kunnen spelen in gemeentelijke verschillen (zie tabel A1 in de bijlage bij de online versie van dit artikel). In onze analyses hebben we hier niet voor gecontroleerd. Wel observeren we vergelijkbare en relatief stabiele tijdstrends tussen de G4-gemeenten in het percentage inwoners met een bijstandsuitkering (zie online bijlage). Dit maakt het aannemelijk dat trendverschillen tussen G4-gemeenten in het percentage bijstandsgerechtigden met openstaande schulden niet worden bepaald door een selectieve in- of uitstroom in de bijstand.

We duiden de invloed van beleid en uitvoering met behulp van beleidsdocumentatie en inzichten uit gesprekken met experts van drie G4-gemeenten en Divosa (kennisorganisatie voor leidinggevend in het sociaal domein).

Verschillen tussen gemeenten

Figuur 1 toont de ontwikkeling in het percentage bijstandsgerechtigden met een openstaande bijstandsschuld in Nederland en de vier grote gemeenten (G4) tussen 2013 en 2023. Gedurende de gehele periode liggen de percentages

Dit onderzoek is onderdeel van een omvangrijke studie (De Bruijn et al., 2023a; 2023b; 2024) en is mede gefinancierd door NWO/ZonMw (NWA.1333.19.001)

in Rotterdam en Den Haag boven het landelijk gemiddelde, terwijl Amsterdam en Utrecht daar structureel onder blijven. Vanaf 2015 is een lichte stijging zichtbaar voor heel Nederland, terwijl er in Rotterdam en Den Haag sprake is van een sterkere toename. Medio 2020 keerde deze trend: in Rotterdam en Den Haag trad een scherpe daling op, terwijl in Utrecht en landelijk een minder sterke afname zichtbaar was. Opvallend is dat in Amsterdam de daling al vanaf 2013 is ingezet. Voor Amsterdam en Rotterdam is in de beginjaren een duidelijk jaarlijks patroon zichtbaar, met scherpe dalingen in juni. Mogelijk komt dit omdat vakantiegeld wordt gebruikt voor terugbetalingen.

De verschillen tussen G4-gemeenten in het percentage bijstandsgerechtigden met bijstandsschulden zijn aanzienlijk. In december 2023 had 11,0 procent van de bijstandsgerechtigden in Amsterdam en 15,4 procent in Utrecht een openstaande bijstandsschuld. In Den Haag en Rotterdam lag dit percentage aanzienlijk hoger, respectievelijk op 24,7 en 26,3 procent. Dit betekent dat in Rotterdam de kans 2,5 keer groter is dat bijstandsgerechtigden een bijstandsschuld hebben dan in Amsterdam. De gemiddelde openstaande bijstandsschuld per persoon is juist lager in Rotterdam (3.304 euro) en Den Haag (4.326 euro) dan in Amsterdam (5.006 euro) en Utrecht (4.614 euro). De gemiddelde schuldbedragen zijn dus lager in de gemeenten met hoge percentages bijstandsgerechtigden met bijstandsschulden.

Type schulden

Om zicht te krijgen op de rol van beleid en uitvoering splitsen we de bijstandsschulden op in categorieën. We kijken naar drie van de vier typen bijstandsschulden. Alleen de categorie ‘overige bijstandsschulden’ wordt buiten beschouwing gelaten, omdat het een moeilijk te interpreteren rest-categorie betreft. De resultaten zijn wel opgenomen in de online bijlage.

Vorderingen met overtreding inlichtingenplicht

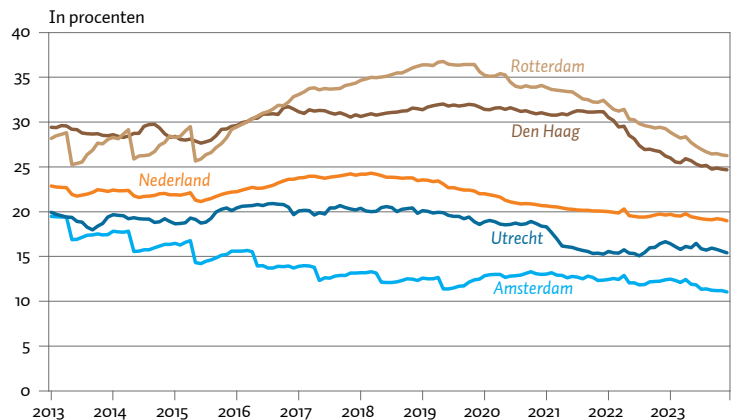
Figuur 2 laat zien dat gemeenten aanzienlijk van elkaar verschillen in het percentage bijstandsgerechtigden met een vordering wegens overtreding van de inlichtingenplicht. In december 2023 heeft in Rotterdam 9,6 procent van de bijstandsgerechtigden een dergelijke openstaande vordering. In Den Haag, Utrecht en Amsterdam is dit aanzienlijk lager met respectievelijk 5,5, 4,1 en 2,3 procent. Landelijk ligt dit percentage op 5,0 procent.

Wanneer we de ontwikkeling in de loop der tijd beschouwen, valt op dat dit percentage landelijk gezien niet is toegenomen in de periode na de invoering van de aangescherpte Fraudewet op 1 januari 2013, die tot doel had om uitkeringsfraude strenger aan te pakken (Rijksoverheid, 2012). Wel zijn er aanzienlijke verschillen tussen gemeenten, wat suggereert dat zij de implementatie van deze wet verschillend hebben gevuld.

Uit gesprekken met de experts blijkt dat het handhavingsbeleid, mede bepaald door de politieke koers van de gemeente, een belangrijke rol speelt in de omgang met de overtredingen van de inlichtingenplicht. Rotterdam hanteerde vanaf 2014 tot medio 2020 een streng handhavingsbeleid, gekenmerkt door veel heronderzoeken (risico- of themagerichte controles op rechtmatigheid) en een strikte

Percentage bijstandsgerechtigden met openstaande bijstandsschulden

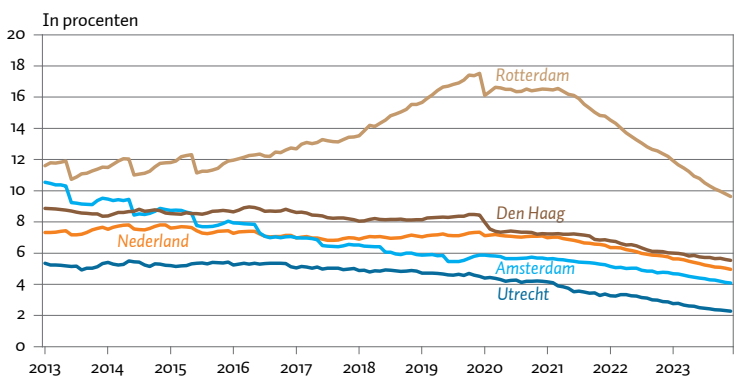
FIGUUR 1



Data: CBS | ESB

Percentage bijstandsgerechtigden met vorderingen wegens overtreding inlichtingenplicht

FIGUUR 2



Data: CBS | ESB

Methodetoelichting

KADER 1

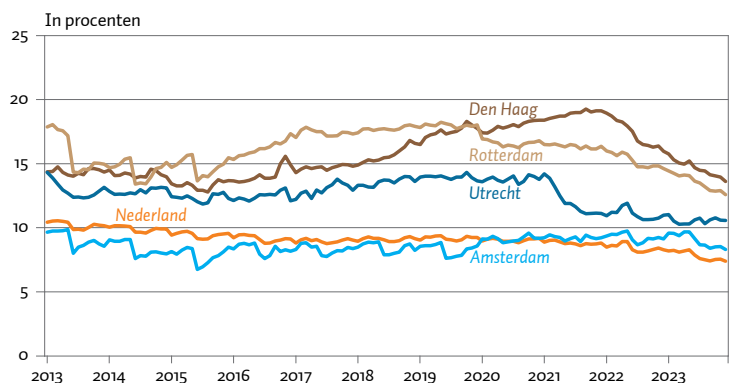
Deze analyse bouwt voort op De Bruijn et al. (2024) met twee belangrijke aanpassingen. Ten eerste, omvat de categorie leningen nu uitsluitend leningen voor bijzondere bijstand. Leningen en vorderingen voor zelfstandigen (Bbz-bedrijfskapitaal en Bbz-levensonderhoud) laten we buiten beschouwing, waardoor ook de invloed van coronaregelingen voor zelfstandigen (Tozo) wordt geminimaliseerd. Krediet hypotheekleningen zijn ondergebracht bij overige bijstandsschulden.

Ten tweede, ligt de focus op (algemeen) bijstandsgerechtigden met bijstandsschulden; debiteuren zonder bijstandsuitkering zijn uitgesloten. Ook beperken we ons tot personen tot de pensioengerechtigde leeftijd. Hierdoor, en door recentere data, ligt de gemiddelde bijstandsschuld (4.891 euro) lager dan in De Bruijn et al. (6.600 euro). De bijlage bij de online versie van dit artikel bevat aanvullende cijfers voor alle personen met openstaande bijstandsschulden.

boeteoplegging (Fenger et al., 2022). Dit resulteerde in een hoog aantal terugvorderingen en een stijging in het percentage bijstandsgerechtigden met bijstandsschulden. Amsterdam laat sinds 2013 juist een dalende trend zien. De gemeente heeft gekozen voor een milder handhavingsbeleid met een signaalgestuurde aanpak (controles op basis van concrete signalen van onrechtmatigheid) zonder heronderzoeken. De gemeente is ook terughoudend met boetes: terwijl landelijk ongeveer 25 procent van de personen met openstaande vorderingen wegens overtreding van de inlichtingenplicht ook een openstaande boete heeft, is dit

Percentage bijstandsgerechtigden met vorderingen zonder overtreding inlichtingenplicht

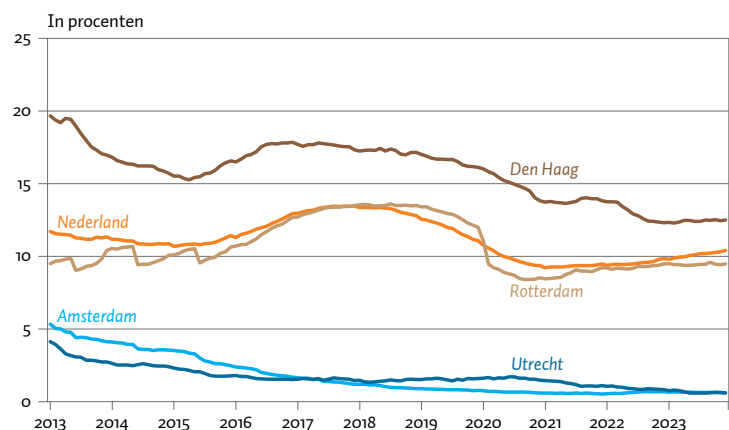
FIGUUR 3



Data: CBS | ESB

Percentage bijstandsgerechtigden met leningen bijzondere bijstand

FIGUUR 4



Data: CBS | ESB

in Amsterdam slechts 7 procent. Utrecht volgt grotendeels dezelfde trend als Amsterdam en geeft aan een vergelijkbaar beleid te voeren. De ontwikkeling bij Den Haag kunnen we niet goed duiden, omdat we geen medewerkers hebben gesproken van deze gemeente.

Vanaf 2020 is een daling zichtbaar bij alle G4-gemeenten. De gemeenten verklaren dit in de gesprekken voor een belangrijk deel door aanpassingen in beleid en uitvoering als gevolg van een veranderende maatschappelijke houding ten opzichte van de inlichtingenplicht, vorderingen en boetes. Deze verschuivingen zijn mede ingegeven door de maatschappelijke discussie rondom de boodschappenaffaire (SchuldInfo, 2020; NOS, 2021) en het toeslagenschandaal, waardoor meer aandacht is gekomen voor (het gebrek aan) de menselijke maat, maatwerk en vertrouwen in de burger. In wijzigingen in de beleidsregels van de G4-gemeenten is terug te zien dat gemeenten meer ruimte creëren voor giften, uitzonderingen en toepassing van de menselijke maat (zie bijvoorbeeld Gemeente Rotterdam, 2021a; Gemeente Den Haag, 2021; Gemeente Amsterdam, 2022; Gemeente Utrecht, 2022). Daarnaast speelden praktische beperkingen met handhaving door de coronamaatregelen een rol, evenals de afboeking van vorderingen bij toeslagenouders.

De daling is het sterkst zichtbaar bij de gemeente Rotterdam, van 17,4 procent in november 2019 naar 9,6 procent in december 2023, en lijkt samen te hangen met een paradigmaverschuiving. Vanaf medio 2021 is het boetebeleid versoepeld en is de focus verschoven naar preventie, waarbij bijstandsgerechtigden periodiek via sms'jes en brieven worden geattendeerd op de inlichtingenplicht. Sinds 2021 past Rotterdam bovendien een sociale aanpak met meer maatwerk voor het incasseren van bijstandsschulden toe (Gemeente Rotterdam, 2021b), hoewel dit ook kan leiden tot langer openstaande schulden. Tot slot speelde de afboeking van verjaarde vorderingen eind 2019 een rol (De Bruijn et al., 2023b), wat ook zichtbaar is bij Den Haag (Van Alphen, 2020).

Ook de gemiddelde openstaande bedragen verschillen. In Utrecht bedraagt de gemiddelde vordering ruim 14.000 euro, aanzienlijk meer dan in Rotterdam (bijna 5.000 euro). Een mogelijke verklaring is dat het Rotterdamse beleid heeft geresulteerd in meer terugvorderingen van kleinere overtredingen met lagere bedragen, bijvoorbeeld via heronderzoeken. Daarnaast hanteert Utrecht naar eigen zeggen het strengste kwijtscheldings- en afboekingsbeleid binnen de G4, waardoor enkele oude vorderingen met hoge bedragen open blijven staan.

Vorderingen zonder overtreding inlichtingenplicht

In december 2023 hadden bijstandsgerechtigden in Den Haag en Rotterdam relatief vaker te maken met vorderingen zonder overtreding van de inlichtingenplicht (respectievelijk 13,6 en 12,6 procent) dan in Amsterdam en Utrecht (8,3 en 10,6 procent), zie figuur 3. Hoewel deze verschillen kleiner zijn dan bij vorderingen mét overtreding van de inlichtingenplicht, valt op dat alle G4-gemeenten boven het landelijk gemiddelde van 7,4 procent liggen.

Deze vorderingen ontstaan voornamelijk door veranderingen in de bijstandssituatie en inkomensverrekeningen, en zijn daarmee een inherent gevolg van het huidige bijstandssysteem, waarin de verwerking van wijzigingen vaak enkele weken tot maanden in beslag neemt. De in de tussentijd te veel ontvangen bijstand moet dan worden verrekend of teruggevorderd. De gemeentelijke uitvoering speelt hierbij een rol, vooral via de informatievoorziening en de werkprocessen rondom uitkeringswijzigingen en inkomensverrekeningen.

In Rotterdam, Den Haag en Utrecht is de afgelopen jaren een daling zichtbaar. Rotterdam geeft in de gesprekken aan sinds medio 2020 actief beleid te voeren om deze vorderingen te verminderen. Zo richt de gemeente zich op snellere afhandeling van uitkeringswijzigingen om het ontstaan van vorderingen te voorkomen. Daarnaast is de communicatie met bijstandsgerechtigden over het zo snel mogelijk doorgeven van wijzigingen geïntensiveerd, wat hier mogelijk aan bijdraagt.

Leningen bijzondere bijstand

Er zijn grote verschillen tussen de G4-gemeenten in het percentage bijstandsgerechtigden met een openstaande lening voor bijzondere bijstand. In december 2023 had minder dan 1 procent van de bijstandsgerechtigden in Utrecht en Amsterdam zo'n lening, terwijl dit percentage in Rotter-

dam en Den Haag respectievelijk 9,5 en 12,5 procent was. Landelijk lag dit percentage op 10,4 procent.

De belangrijkste verklaring voor deze verschillen is het verstrekingsbeleid. In Utrecht en Amsterdam wordt bijzondere bijstand vrijwel altijd als gift verstrekt, terwijl in Rotterdam en Den Haag bepaalde vormen van bijzondere bijstand, zoals voor duurzame gebruiksgoederen en woninginrichting, als lening worden verstrekt. Vanaf mei 2024 verstrekt ook Rotterdam deze vormen van bijzondere bijstand als gift.

Sinds 2013 is het percentage bijstandsgerechtigden met een openstaande lening in Amsterdam en Utrecht gestaag gedaald van circa vijf procent naar minder dan één procent in 2023. Waarschijnlijk komt dit (deels) door een registratieprobleem, namelijk door afbetaalde Bbz-leningen voor zelfstandigen die al vóór 2013 zijn ontstaan en die we niet goed uit de cijfers kunnen filteren.

In Rotterdam, Den Haag en landelijk begon de daling medio 2018. In Rotterdam was een beleidswijziging bepalend: leningen voor bijzondere bijstand werden na 36 maanden aflossing naar draagkracht kwijtgescholden, wat begin 2020 met terugwerkende kracht werd ingevoerd en de plotselinge daling verklaart (De Bruijn et al., 2023a).

Conclusie en discussie

Onder bijstandsgerechtigden verschilt zowel de kans op bijstandsschulden als de hoogte ervan aanzienlijk tussen de G4-gemeenten. Deze verschillen, evenals veranderingen in de loop der tijd, lijken voor een belangrijk deel verklaard te kunnen worden door verschillen en veranderingen in gemeentelijk beleid en uitvoering rondom informatievoorziening, verstrekking van bijzondere bijstand, handhaving, terugvordering, incasso en kwijtschelding.

Volgens de gesproken gemeenten hangen de verschillen in beleid samen met uiteenlopende opvattingen over de inzet van gemeenschapsgeld, rechtvaardigheid en de impact op inwoners. Beleidskeuzes worden mede bepaald door de politieke kleur van het college en financiële overwegingen, zoals BUIG-tekorten (Fenger et al., 2022), maar ook door veranderende maatschappelijke opvattingen. Zo noemen gemeenten de boodschappenaffaire en het toeslagenschandaal als aanleiding voor een mildere benadering van handhaving, terugvordering en bijstandsschulden. Ook lijkt het bredere debat over bestaanszekerheid en armoede bij te hebben gedragen aan de beleidsversoeplingen in voorheen strengere gemeenten als Rotterdam en Den Haag.

De gemeentelijke verschillen impliceren dat niet alleen het Rijk, maar ook gemeenten effectieve instrumenten hebben om bijstandsschulden te beperken. Een voorbeeld is het automatisch verrekenen van inkomsten op basis van gegevens van het Inlichtingenbureau, in plaats van maandelijks opgaven door bijstandsgerechtigden. Hiermee kunnen vorderingen waarbij geen overtreding in het spel is, deels voorkomen worden.

De gemeentelijke verschillen wijzen tot slot op horizontale ongelijkheid: de kans op bijstandsschulden hangt mede af van de gemeente waarin iemand woont. De Participatiewet in balans geeft gemeenten vanaf 2026 meer ruimte voor maatwerk, wat deze ongelijkheid mogelijk kan vergroten (Tweede Kamer, 2024a). Tegelijkertijd roept decen-

tralisatie vragen op over doelmatigheid. Sommige instrumenten, zoals automatische verrekening of het verstrekken van bijzondere bijstand als gift, lijken landelijk uniform toepasbaar. Ook op aanpalende beleidsterreinen, zoals het gemeentelijk minimabeleid, speelt deze discussie (Van Dijk et al., 2025). Dit vraagt om een bredere afweging tussen lokale beleidsvrijheid enerzijds en horizontale gelijkheid en doelmatigheid anderzijds. Niet alleen de politiek, maar ook partijen als het Ministerie van SZW, VNG en Divosa kunnen hierin het voortouw nemen.

Literatuur

- Alphen, B. van (2020) *Aanpak van verjaring van bijstandsvorderingen in de gemeente Den Haag*. Gemeente Den Haag, RIS-nummer 306139. Te vinden op denhaag.raadsinformatie.nl.
- Bruijn, E.-J. de, H. Vethaak, P. Koning en M. Knoef (2023a) *Het ontstaan, kwijtschelden en afboeken van bijstandsschulden bij de gemeente Rotterdam*. Leiden: Universiteit Leiden.
- 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.
- Bruijn, E.-J. de, H. Vethaak, P. Koning en M. Knoef (2024) *Bijstand veelvoorkomende bron van schulden*. ESB, 109(4837), 420–423.
- Dijk, J.J. van, Y. Feld en J. van Rijn (2025) *Eerlijker en eenvoudiger armoedebeleid: Landelijke basis, lokaal maatwerk*. Instituut voor Publieke Economie, Rapport, januari.
- Fenger, M., T. Kip en R. van der Veen (2022) *Tien jaar beleid voor werk en inkomens in Rotterdam: een terugblik*. In: F. Dekker, M. Fenger en M. van Kooij (red.), *Waardevol aan het werk in Rotterdam*. Rotterdam: BoekXpress, p. 47–68.
- Gemeente Amsterdam (2022) *Beleidsregels Handhaving, Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz 2021*. Gemeenteblad 2022, nr. 63776. Te vinden op zoek.officielebekendmakingen.nl.
- Gemeente Den Haag (2021) *Beleidsregels giften Participatiewet Den Haag 2021*. Gemeenteblad 2021, nr. 239633. Te vinden op zoek.officielebekendmakingen.nl.
- Gemeente Rotterdam (2021a) *Beleidsregels giften Participatiewet Rotterdam 2021*. Gemeenteblad 2021, nr. 424381. Te vinden op zoek.officielebekendmakingen.nl.
- Gemeente Rotterdam (2021b) *Rotterdam treedt toe tot Schuldeiserscoalitie*. Gemeente Rotterdam Persbericht, 9 september.
- Gemeente Utrecht (2022) *Besluit tot wijziging van Beleidsregel inzake opschorting, herziening, intrekking en terugvordering van uitkeringen 2015*. Gemeenteblad 2022, nr. 579250. Te vinden op zoek.officielebekendmakingen.nl.
- NOS (2021) *Boodschappenaffaire: 'Of wet aanpassen of niet zeuren als gemeente wetten uitvoert'*. NOS Nieuws, 23 augustus.
- Rijksoverheid (2012) *Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving*. Staatsblad 2012, nr. 462. Te vinden op zoek.officielebekendmakingen.nl.
- SchuldInfo (2020) *Bijstand teruggevorderd vanwege ontvangen boodschappen van moeder*. SchuldInfo Nieuwsbericht, 27 december.
- Tweede Kamer (2024a) *Wetsvoorstel Participatiewet in balans*. Kamerstuk 36582, nr. 2.
- Tweede Kamer (2024b) *Antwoord op vragen van het lid Welzijn over het bericht 'Bijstand veel voorkomende bron van schulden'*, 2024Z12826, 16 oktober.