



B.N. (Barbera) van der Meulen, MSc. (links)

Onderzoeker bij de Hogeschool Utrecht.

Dr. E. (Ernst-Jan) de Bruijn (rechts)

Universitair docent bij de Universiteit Leiden.

GERINGE IMPACT OP DE FINANCIËLE SITUATIE, WERK EN MENTALE GEZONDHEID

Ervaren impact van kwijtschelding en afboeking van bijstandsschulden

Eind 2019 heeft de gemeente Rotterdam verjaarde bijstandsschulden van ruim 3.200 personen afgeboekt. Ook heeft de gemeente begin 2020 leenbijstand van ruim 1.700 personen kwijtgescholden. Dit artikel schetst hoe deze personen de afboeking en kwijtschelding hebben ervaren. En wat de ervaren impact is van deze maatregelen op de financiële situatie, in werk en inkomen, en de mentale gezondheid. Tot slot presenteren we enkele lessen voor beleid en praktijk.

Kwijtschelding als middel om problematische schulden tegen te gaan

In de afgelopen jaren is er meer aandacht gekomen voor het perspectief van burgers met problematische schulden en voor de nadelige effecten die deze schulden met zich meebrengen. In 2021 telde Nederland naar schatting 620.000 huishoudens met een geregistreerde problematische schuld.¹ Deze schulden kunnen leiden tot mentale gezondheidsproblemen en een belemmering vormen voor het vinden of behouden van betaald werk.² Het inmiddels demissionaire kabinet Rutte IV heeft dan ook als doel gesteld het aantal huishoudens met problematische schulden in 2030 te halveren.

In de afgelopen jaren heeft het kabinet ingezet op ruime mogelijkheden voor het (deels) kwijtschelden van schulden. Zo is het voor gemeenten sinds 1 januari 2022 mogelijk om in te stemmen met een schuldregeling tegen finale kwijting van bijstandsvorderingen bij verminderde of normale verwijtbaarheid. Sinds 1 juli 2023 zijn zowel de minnelijke als wettelijke schuldtrajecten verkort van 36 maanden naar 18 maanden. Het idee achter dergelijke beleidsmaatregelen is dat mensen met schulden sneller perspectief wordt geboden met mogelijk positieve effecten op werk en de mentale gezondheid. Onbekend is echter of schuldenkwijtschelding daadwerkelijk tot zulke effecten leidt.

Afboeking van verjaarde bijstandsschulden en kwijtschelding van bijstandsleningen

In dit artikel focussen we op twee maatregelen van de

gemeente Rotterdam die passen binnen bovenstaande ontwikkelingen:

Afboeking van verjaarde bijstandsschulden. De gemeente Rotterdam heeft in december 2019 verjaarde bijstandsschulden van in totaal 3.205 debiteuren moeten afboeken. Het gaat om bijstandsschulden die vóór 1 januari 2013 zijn ontstaan door ontvangen leenbijstand en door verwijtbare en niet-verwijtbare terugvordering van te veel ontvangen bijstandsuitkering. De gemeente Rotterdam had deze vorderingen niet tijdig gestuit. De vorderingen waren hierdoor verjaard en moesten na een gerechtelijke uitspraak worden afgeboekt. De gemeente Rotterdam stelde de betreffende personen via een brief op de hoogte hiervan.

Kwijtschelding van bijstandsleningen. De gemeente Rotterdam heeft in januari 2020 de openstaande leenbijstand van ruim 1.700 personen kwijtgescholden. Het ging hierbij om een gemiddeld bedrag van 1.050 euro per persoon. Deze leningen waren verstrekt in de vorm van bijzondere bijstand voor duurzame gebruiksgoederen, zoals een koelkast of een wasmachine. Ook de kwijtschelding werd per brief gecommuniceerd naar de betreffende personen.

In dit artikel geven we, gebaseerd op 39 diepte-interviews, inzicht in de beleving en ervaren impact van het afboeken van bijstandsschulden en kwijtschelden van leenbijstand door de gemeente Rotterdam.³ De diepte-interviews zijn afgenomen bij 19 respondenten die te maken hadden met kwijtschelding van leenbijstand en bij

20 respondenten die te maken hadden met de afboeking van verjaarde bijstandsschulden. Hiervoor werd een gewogen willekeurige steekproef genomen uit alle personen met een kwijtschelding of afboeking, waarbij de weging gebaseerd was op de omvang van de schuld. Mensen met een hogere schuld hadden daarmee een grotere kans om geïnterviewd te worden. De interviews zijn ruim 2 jaar na de afboeking en kwijtschelding telefonisch afgenomen. Deze diepte-interviews vormden onderdeel van een omvangrijk onderzoeksproject naar het ontstaan, kwijtschelden en afboeken van bijstandsschulden bij de gemeente Rotterdam.⁴

Vertrouwen in de gemeente niet verbeterd na kwijtschelding of afboeking

Uit de diepte-interviews komen waardevolle inzichten naar voren over de communicatie en algemene ervaringen van respondenten rondom beide maatregelen.

Communicatie. Uit de telefonische werving voor de interviews bleek dat de brief met het bericht van de afboeking een deel van de betrokkenen niet had bereikt. De brief zelf vonden respondenten duidelijk en goed te begrijpen. Wel had een aantal van hen het prettig gevonden als de boodschap ook telefonisch was gecommuniceerd. Dit maakt het persoonlijker en biedt ruimte om vragen te stellen.

Casus afboeking verjaarde bijstandsschuld: Jack (53)*

In het verleden heeft Jack te veel uitkering ontvangen van de gemeente, daardoor is er een bijstandsschuld ontstaan. Jack had zelf op het nieuws gezien dat de gemeente Rotterdam schulden zou afboeken als de vordering langer dan X aantal jaren open stond. Jack raakt er emotioneel van als hij over de afboeking praat. 'Ik krijg eindelijk weer vakantiegeld, jarenlang heb ik vrijwilligerswerk gedaan en nog steeds kreeg ik geen vakantiegeld, nu is dat eindelijk weer terug.' Jack merkt verder niet dat zijn schuldenlast en financiële situatie verbeterd is na de afboeking. Dat komt omdat hij onder bewind is geplaatst. 'Kijk, 1.000 euro is ervan afgehaald, die afboeking, dat moet je dan in de mindering zien in de schulden die je hebt. Maar ik heb dat nog nooit echt gezien. Zo voel ik mij, alsof ze die dingen hebben gezegd maar ik moet in de praktijk zien dat het getal daalt, maar ik heb daar door de bewindvoering geen zicht op.'

*Jack is een gefingeerde naam.

Algemene ervaringen. De ervaringen van de respondenten met (de dienstverlening van) de gemeente Rotterdam zijn wisselend. Een deel van de respondenten is positief gestemd over de gemeente. Ze voelen zich gehoord en gesteund door medewerkers van de gemeente Rotterdam. Een ander deel, voornamelijk respondenten met afgeboekte bijstandsschulden, is juist (zeer) negatief gestemd over de gemeente. De terugvordering riep bij deze respondenten nog veel negatieve emoties op, doordat de terugvordering als onterecht was ervaren, gepaard ging met ervaren fraudebetichting en leidde tot jarenlange terugbetalingen. Bij deze groep was angst voor en wantrouwen naar de gemeente merkbaar, gevoed door negatieve ervaringen in het verleden. Dit speelde door in hoe de afboeking werd ervaren.

"Ik heb tien jaar lang 45 tot 48 euro per maand afgestaan én geen vakantiegeld gekregen. Dat is echt heftig geweest. Ik zit hier nu ook met een kloppend hart aan de telefoon. Het is net alsof je over je oorlogsverleden aan het praten bent. Dus dat ik die brief kreeg en dat ik niet meer hoeft te betalen? Dat is geen kwijtschelding van een zogenaamde fraudeschuld, het is eindelijk afgelopen na tien jaar. Ik heb tien jaar lang op een houtje zitten bijten en verteren dat dit de gang van zaken is in Nederland." (Respondent afboeking bijstandsschulden)

Respondenten met kwijtschelding van bijstandsleningen waren over het algemeen positiever gestemd over de gemeente, omdat ze minder negatieve ervaringen (zoals een terugvordering) hebben gehad met de gemeente. Een deel van deze respondenten was blij verrast met het nieuws dat de schuld werd kwijtgescholden.

"Ik schrok, ik kreeg een brief van de gemeente op mijn verjaardag... Maar het was nu een keer goed nieuws, dat was wel een opluchting!" (Respondent kwijtschelding leenbijstand)

De kwijtschelding of afboeking lijkt bij de respondenten geen verandering teweeg te hebben gebracht in de mate van vertrouwen in de gemeente Rotterdam.

Ervaren impact van de kwijtschelding of afboeking op verschillende leefgebieden is gering

Impact op de financiële situatie. De meerderheid van de respondenten gaf aan dat de afboeking of kwijtschelding geen merkbare invloed heeft gehad op hun financiële situatie. Dit heeft verschillende redenen, zoals de aanwezigheid van andere schulden, deelname aan een schuldsaneringstraject en blijvende moeite met rondkomen door de energiecrisis en inflatie.

“Ik ben niet rijk geworden nu, ik ben modaal of arm. Ik kan net mijn hoofd boven water houden. De elektriciteit wordt bijvoorbeeld steeds duurder. Ik werk om mijn hoofd boven water te houden. Ik moet benzine betalen – om te zorgen dat ik op mijn werk kom – ik werk in drie verschillende regio’s. Er is dus niks veranderd aan mijn financiële situatie, ik hou niet meer over en ik kan ook niet sparen.” (Respondent kwijtschelding leenbijstand)

“Meerderheid respondenten ervaart door afboeking of kwijtschelding geen verschil in financiële situatie.”

Een klein deel van de respondenten heeft wel een positieve verandering in hun financiële situatie ervaren, doordat de afboeking of kwijtschelding bij hen zorgde voor een aanzienlijke vermindering van de algehele schuldenlast.

Impact op werk en inkomen. De respondenten hebben na de kwijtschelding of afboeking van de bijstandsschuld geen veranderingen doorgemaakt in werk of inkomen. De mogelijke verklaring bij de afboekingscase 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 is. Bij de kwijtschelding geven respondenten als verklaring de beperkte omvang van het kwijtscholden bedrag, de aanwezigheid van schulden bij andere schuldeisers of het staan onder beschermingsbewind. Ook leken respondenten niet in te zien dat werken mogelijk meer loont na de kwijtschelding.⁵ Eén respondent gaf aan dat de kwijtschelding wel een positieve invloed had op werk en inkomen. Deze respondent kon door de kwijtschelding investeren in een opleiding.

Impact op de mentale gezondheid. Uit de interviews blijkt dat schulden samengaan met mentale gezondheidsklachten. De meeste respondenten geven aan geen verandering in de mentale gezondheid te hebben ervaren door de afboeking. Sommige van deze respondenten gaven aan nog psychische klachten te ervaren als gevolg van de terugvordering.

“Ik ben mij niet anders gaan voelen, wat ik heb meegeemaakt, dat doet iets met je. Dat is blijvend. Dat gaat niet nu of morgen weg. Ik heb schade eraan overgehouden.

den. Het beïnvloedt mijn leven. Ik kan niks anders doen dan ’s avonds mijn ogen proberen dicht te doen en proberen te slapen. Maar als je opstaat, ja ik kan dan nu wel wat spaarcentjes hebben, maar dan ben ik net zo ongelukkig als toen ik in de shit kwam door de gemeente.” (Respondent afboeking bijstandsschulden)

Een enkeling gaf aan zich wel beter te voelen na de afboeking.

“Mijn grootste angst was dat ik ooit zou komen te overlijden en ik mijn kinderen zou opzadelen met de schulden. Nu zijn die schulden van de gemeente eindelijk allemaal weg, heerlijk!” (Respondent afboeking bijstandsschulden)

De helft van de respondenten heeft aangegeven minder stress te ervaren door de kwijtschelding van de bijstandsschulden. De ervaren impact op de mentale gezondheid overall is echter beperkt. Veranderingen in de mentale gezondheid werden door de respondenten vooral aan andere factoren gelinkt, zoals de psycholoog, het (in)formele netwerk, schuldhulpverlening of bewindvoering.

“Terugvordering bijstand roept jaren later nog steeds negatieve herinneringen op.”

Lessen voor beleid en praktijk

Dit onderzoek leert dat we bescheiden verwachtingen moeten hebben van domeinoverstijgende effecten van het kwijtschelden of afboeken van (bijstands)schulden door één schuldeiser. Dit geldt specifiek als er bij de doelgroep sprake is van (schulden)problematiek die verder reikt dan de schulden bij één schuldeiser. Uit het onderzoek blijkt dat de kwijtschelding en afboeking voor het grootste deel van de respondenten weinig tot geen merkbare impact heeft gehad op hun financiële situatie, werk, inkomen en mentale gezondheid. Dit beeld wordt bevestigd door een kwantitatieve studie naar de causale effecten van de afboeking van bijstandsschulden.⁶ Een aanpak van de algehele schuldsituatie, in samenwerking met het betreffende huishouden en met ander schuldeisers, is nodig om daadwerkelijk perspectief te kunnen bieden. Gemeenten kunnen hierin het voortouw nemen en daarbij het bestaande schulddienstverleningsinstrumentarium – zoals minnelijke schuldregelingen en saneringskredieten – inzetten. Het is zinvol om daarbij ook aandacht te schenken aan ervaren problemen binnen andere levensdomeinen, zoals werk en gezondheid.

Ons onderzoek leert ook dat de terugvordering van bijstand jaren later nog steeds negatieve herinneringen kan oproepen. Negatieve ervaringen, zoals dergelijke terugvorderingen, dragen bij aan een negatief beeld van en wantrouwen naar de gemeente. Het afboeken van dergelijke vorderingen brengt daar geen verandering in.

Tot slot biedt ons onderzoek enkele lessen voor communicatie. Gezien het wantrouwen jegens de gemeente is mensgericht en stress-sensitief communiceren van belang bij mensen met bijstandsschulden, specifiek als het bijstandsvorderingen betreft. Uit ons onderzoek blijkt eveneens dat er rekening gehouden moet worden met een beperkt bereik van communicatie per brief. Het is daarom waardevol om niet alleen per brief te communiceren, maar ook telefonisch of face-to-face contact te leggen. Dit maakt de communicatie niet alleen persoonlijker, maar versterkt ook de boodschap en verlaagt de drempel om vragen te stellen. Bij de communicatie van een kwijtschelding is het zinvol om te wijzen op de mogelijke voordelen, zoals het niet meer hoeven aflossen en het wegvallen van de impliciete belasting op inkomen uit werk. Daarmee wordt een afboeking of kwijtschelding van schulden niet louter een financiële handeling; het wordt een kans om bredere impact te genereren.

Noten

- 1 CBS (2022). Schuldenproblematiek in beeld. [https://dashboards.cbs.nl/v3/SchuldenproblematiekInBeeld/#~:~:text=Van%20alle%20personen%20vanaf%2016,%25%20\(19%2020250%20personen.](https://dashboards.cbs.nl/v3/SchuldenproblematiekInBeeld/#~:~:text=Van%20alle%20personen%20vanaf%2016,%25%20(19%2020250%20personen.)
- 2 Zie: Roos, A. F., Diepstraten, M., & Douven, R. (2021). When Financials Get Tough, Life Gets Rough?: Problematic Debts and Ill Health (No. 428). Den Haag: Centraal Planbureau. Zie ook: Schors van der, A. en Schonewille, G. (2017). Personeel met schulden. Utrecht: Nibud.
- 3 Zie voor een uitgebreide rapportage: Meulen, B. van der (2022) Effecten van afboeking en kwijtschelding van bijstandsschulden: Kwalitatieve studie. Utrecht: Hogeschool Utrecht. <https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/rechtsgeleerdheid/fiscaal-en-economische-vakken/economie/bijstandsschulden-gemeente-rotterdam/kwalitatief-onderzoek---effecten-van-afboeking-en-kwijtschelding-van-bijstandsschulden.pdf>.
- 4 Zie voor het eindrapport: 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. <https://www.universiteitleiden.nl/onderzoek/onderzoeksprojecten/rechtsgeleerdheid/het-ontstaan-kwijtschelden-en-afboeken-van-bijstandsschulden-bij-de-gemeente-rotterdam>.
- 5 Debiteuren dienen bijstandsschulden terug te betalen conform hun betaalcapaciteit. Voor alleenstaande bijstandsgerechtigden zonder andere schulden is dit ongeveer 50 euro per maand. Het aflossingsbedrag wordt vermeerderd met 35% van het inkomen boven de bijstandsnorm. Hierdoor is er sprake van een impliciete belasting op extra inkomen, die mogelijk verdwijnt na kwijtschelding of afboeking van de schulden.
- 6 Zie: De Bruijn, E., Vethaak, H.T., Koning, P.W.C., & Knoef, M.G. (2023). Afboeking bijstandsschuld nauwelijks effect op werk en mentale gezondheid. *Economisch Statistische Berichten*. <https://esb.nu/afboeking-bijstandsschuld-nauwelijks-effect-op-werk-en-mentale-gezondheid/>. Zie ook: De Bruijn, E., Vethaak H., Koning, P.W.C., & Knoef, M.G. (2023). Debt Relief for the Financially Vulnerable: Impact on Employment, Welfare Receipt, and Mental Health. IZA Discussion Paper Series nr. 16336. Bonn: IZA – Institute of Labor Economics. <https://www.iza.org/publications/dp/16336/debt-relief-for-the-financially-vulnerable-impact-on-employment-welfare-receipt-and-mental-health>.