



Opdrachtgever

Inspectie SZW

Opdrachtnemer

Inspectie SZW

Onderzoek

Terugvordering en incasso

Einddatum – 26 april 2013

Categorie

Toezicht en functioneren van sociale
zekerheid

Terugvordering en incasso

Doel en vraagstelling

De inspectie biedt inzicht in de verschillen in werkwijze van invordering en incasso tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en UWV en de SVB. De inspectie stelt vast of de verschillen in werkwijze van invloed zijn op de effectiviteit van de uitvoering. Het bedrag aan uitstaande vorderingen in verhouding tot het bedrag dat is geïncasseerd zal daarbij als ijkpunt worden genomen. De inspectie stelt vast welke andere factoren dan de gehanteerde werkwijze van invloed zijn op de resultaten.

De centrale vraag voor dit onderzoek luidt dan als volgt:

“In hoeverre zijn de uitvoeringsinstanties (gemeenten, UWV en de SVB) gericht op het zo snel mogelijk en tot een zo hoog mogelijk bedrag terugvorderen van fraudevorderingen en welke knelpunten ondervinden zij daarbij?”

Conclusie

Alle onderzochte gemeenten hanteren als uitgangspunt dat te veel betaalde bijstand in principe teruggevorderd moet worden. Voor de wijze waarop de terugvordering plaatsvindt, speelt de ontstaansgrond van de vordering een rol. Voor vorderingen die zijn ontstaan uit schendingen van de inlichtingenplicht geldt een strenger regime, dan overige vorderingen. Hieruit spreekt de notie “fraude mag niet lonen”. Een aantal gemeenten maakt hier ook expliciet melding van.

De inspectie constateert dat het incassoproces binnen gemeenten op hoofdlijnen op een vergelijkbare wijze verloopt. Dit vloeit logisch voort uit het wettelijk kader, zoals neergelegd in met name de WWB en Awb. Gemeenten onderscheiden zich door het wel of niet opnemen van extra stappen in het proces. Bijna alle gemeenten proberen bij schuldenaren die een WWB-uitkering hebben een minnelijke regeling te treffen. Sommige gemeenten doen daar een schepje bovenop en ondernemen extra pogingen om betalingsregelingen af te sluiten en gaan later over tot het sturen van een dwangbevel. De gemeenteraden van de onderzochte gemeenten kennen geen prioriteit toe aan incassoactiviteiten.

Gemeenten die de aflossingscapaciteit volledig benutten en in de praktijk actief zijn bij het binnenhalen van vorderingen halen procentueel aanzienlijk meer aan aflossingen binnen, dan gemeenten die coulant omgaan met het vaststellen van de aflossingscapaciteit en een afwachtende houding aannemen bij het binnenhalen van

de vorderingen.

De incassoprocedure die UWV en de SVB hanteren zijn op hoofdlijnen hetzelfde. Dit is ook niet verwonderlijk, want beide organisaties zijn gebonden aan “De regeling tenuitvoerlegging bestuurlijke boeten en terugvordering onverschuldigde betalingen”. Het gebruik van het woord “tenuitvoerlegging” spreekt in dit verband boekdelen: zowel incassobeleid als -uitvoering zijn door de wetgever bepaald. De onderlinge verschillen komen slechts voort uit een iets andere route naar eenzelfde doel. UWV maakt gebruik van een deurwaarder wanneer het geen of moeilijk vereenvoudigd loonbeslag kan leggen, of wanneer het de incasso zelf (te) moeilijk vindt verlopen. De SVB schakelt direct een deurwaarder in.

Bij beide bestaat onder gelijke voorwaarden de mogelijkheid tot kwijtschelding. Bij UWV vindt dit plaats op verzoek, bij de SVB vindt dit automatisch plaats.

Hoewel van mineure betekenis op het totaal van de debiteurenrekening, is het enige opvallende verschil dat SVB geen kruimelbedragen int en UWV alle bedragen (ook kleine) terugvordert. Als de terugvordering bij de SVB gerelateerd is aan een boete, dan wordt echter wel teruggevorderd.

Hoewel beleid en uitvoering van UWV en de SVB in essentie niet verschillen, liggen aflossingspercentages ver uit elkaar.

[Link naar bestand](http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/l6o7k1qi)

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/l6o7k1qi>

Terugvordering en incasso

Nota van bevindingen

datum	18 maart 2013
status	Definitief

Inhoud

1	Samenvatting en conclusie—5
2	Inleiding—8
2.1	Algemeen—8
2.2	Specifiek—10
2.2.1	Doelstellingen van het onderzoek—10
2.2.2	Vraagstelling—11
2.2.3	Toetsingskader—12
2.2.4	Methode en technieken—13
3	Gemeenten—15
3.1	Gemeentelijk beleid—15
3.1.1	Algemeen—15
3.1.2	Uitgangspunten—15
3.1.3	Bijstelling—15
3.1.4	Uitvoering incasso—16
3.1.5	Maandelijkse aflossingsbedrag—16
3.1.6	Afboeken van vorderingen—17
3.1.7	Voorlichting—19
3.1.8	Vergelijking met het beeld uit het onderzoek van Regioplan—19
3.2	Uitvoeringspraktijk—20
3.2.1	Algemeen—20
3.2.2	Administratieve handelingen—20
3.2.3	Procedure bij incasso bij debiteuren met een uitkering—20
3.2.4	Procedure bij incasso bij debiteuren zonder een uitkering—21
3.2.5	Acties bij het staken van de aflossing—23
3.2.6	Managementinformatie—24
3.2.7	Belemmeringen bij het uitvoeren van incasso—24
3.2.8	Dossieronderzoek—25
3.3	Resultaten—26
3.3.1	Landelijk—26
3.3.2	In het onderzoek betrokken gemeenten—27
3.4	Conclusie gemeenten—28
3.4.1	Gemeentelijk beleid—28
3.4.2	Uitvoering—29
3.4.3	Resultaten—30
4	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen en de Sociale Verzekeringsbank—32
4.1	Uitvoeringsbeleid—32
4.1.1	Uitgangspunten—32
4.1.2	Uitvoering incasso—32
4.1.3	Maandelijkse aflossingsbedrag—32
4.1.4	Afboeken van vorderingen—33
4.1.5	Voorlichting UWV en de SVB—33
4.2	Uitvoeringspraktijk—34
4.2.1	Administratieve handelingen—34
4.2.2	Procedure bij incasso—34
4.2.3	Acties bij het staken van de aflossing—35
4.2.4	Managementinformatie—35

4.2.5	Belemmeringen bij het uitvoeren van incasso—36
4.2.6	Dossieronderzoek—36
4.3	Resultaten UWV en de SVB—36
4.3.1	UWV—36
4.3.2	SVB—36
4.4	Conclusie UWV en de SVB—39
4.4.1	Uitvoeringsbeleid—39
4.4.2	Uitvoeringspraktijk—39
4.4.3	Resultaten—39
	Bijlage 1: Verantwoording onderzoeksanpak—39
	Bijlage 2: Verklarende woordenlijst van juridische begrippen—43

1 Samenvatting en conclusie

Op 1 januari 2013 is de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving in werking getreden. Om op termijn de bijdrage van de uitvoering aan de effectiviteit van deze wet te bepalen, heeft de inspectie in 2012 een onderzoek uitgevoerd naar het huidige handhavingsbeleid. Door in 2014/2015 het onderzoek te herhalen, maar dan naar de uitvoering van het nieuwe sanctieregime, kan de inspectie zich een oordeel vormen over de effectiviteit van de uitvoering. De kern van de onderzoeken zijn gericht op het snel afhandelen van fraudesignalen, het bestraffen van fraude en de terugvordering en incasso van opgelegde boeten en ten onrechte ontvangen uitkeringen.¹

Deze nota van bevindingen doet verslag van het onderzoek naar de incassoactiviteiten van gemeenten, UWV en de SVB. Het onderzoek heeft drie doelstellingen:

1. De inspectie biedt inzicht in de verschillen in werkwijze van invordering en incasso tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten, UWV en SVB.
2. De inspectie stelt vast of de verschillen in werkwijze van invloed zijn op de effectiviteit van de uitvoering. Het bedrag aan uitstaande vorderingen in verhouding tot het bedrag dat is geïncasseerd zal daarbij als ijkpunt worden genomen.
3. De inspectie stelt vast welke andere factoren dan de gehanteerde werkwijze van invloed zijn op de resultaten

De centrale vraag voor dit onderzoek luidt dan als volgt:

“In hoeverre zijn de uitvoeringsinstanties (gemeenten, UWV en SVB) gericht op het zo snel mogelijk en tot een zo hoog mogelijk bedrag terugvorderen van fraudevorderingen en welke knelpunten ondervinden zij daarbij?”

Zoals hierboven vermeld, beoogt het onderzoek in eerste instantie een nulmeting te bieden, waaraan in latere jaren de resultaten van de nieuwe wet getoetst kunnen worden. Dit laat onverlet dat de uitkomsten van dit onderzoek de inspectie ruimte biedt om ook uitspraken te doen over de huidige uitvoeringspraktijk. Het kader waaraan zij conclusies en oordelen ontleent, wordt gevormd door de wetten zoals die in 2012 gelden, waarvan voor dit onderzoek de WWB, de regeling tenuitvoerlegging bestuurlijke boeten en terugvordering onverschuldigde betalingen en de Awb de belangrijkste zijn. Daarnaast heeft de inspectie ook onderzocht of de uitvoering in haar beleid en uitvoering een zelfde koers volgt als de rijksoverheid, bijvoorbeeld in haar handhavingprogramma's, al enige jaren uitdraagt. Bij ten onrechte ontvangen uitkeringen houdt dit in, dat terugvordering en incasso hiervan zo snel en zo volledig mogelijk dient te geschieden.

De inspectie heeft voor deze nota het beleid en de uitvoering van twaalf gemeenten, UWV en de SVB onderzocht. Met deskresearch en interviews is het beleid doorgelicht. Interviews en dossieronderzoek hebben inzicht gegeven in de uitvoering. De resultaten van het incassoproces bij de onderzochte

¹Onder fraude of fraudevordering verstaat de inspectie een vordering die is ontstaan door het schenden van de inlichtingenplicht. De begrippen worden door de gehele tekst als synoniem gebruikt.

uitvoeringsinstellingen zijn verkregen door een analyse van de gegevens uit hun debiteurenadministratie en de debiteurenstatistiek van het CBS.

Gemeenten

Alle onderzochte gemeenten hanteren als uitgangspunt dat te veel betaalde bijstand in principe teruggevorderd moet worden. Voor de snelheid waarmee teruggevorderd wordt, is vooral de hoogte van het aflossingsbedrag van belang. Dit geldt zowel voor mensen met als zonder een WWB-uitkering. Voor WWB-gerechtigden ligt de aflossingsnorm bij de onderzochte gemeenten tussen de zes en tien procent van de bijstandsnorm. Bij de mensen die geen WWB-uitkering meer ontvangen, ligt de aflossingsnorm (exclusief correcties zoals voor ziektekosten) tussen de 100 en 50 procent van het verschil tussen het inkomen en de beslagvrije voet.

Alle gemeenten bieden de schuldenaren de mogelijkheid aan om een minnelijke regeling te treffen. De wijze waarop de minnelijke regeling vorm krijgt is van invloed op het tempo, waarmee de klant de vordering afbetaalt. Gemeenten kiezen in meerderheid over een aflossingsperiode van 36 tot 60 maanden. Zolang de afbetaling plaats vindt binnen deze periode gaan gemeenten in de regel akkoord, ook als het aflossingsbedrag (flink) lager ligt dan de aflossingscapaciteit.

De inspectie constateert dat het incassoproces binnen gemeenten op hoofdlijnen op een vergelijkbare wijze verloopt. Dit vloeit logisch voort uit het wettelijk kader, zoals neergelegd in met name de WWB en Awb. De inspectie constateert dat bij de afhandeling van het proces er wel verschillen zijn in snelheid van optreden van gemeenten. De oorzaken liggen in een vlotte aanmaning en technisch organisatorische belemmeringen.

Het moge duidelijk zijn dat de vormgeving van het incassobeleid en de uitvoering daarvan consequenties hebben voor het percentage dat van de uitstaande vorderingen is afgelost.

Gemeenten die de aflossingscapaciteit volledig benutten en in de praktijk actief zijn bij het binnenhalen van vorderingen halen procentueel aanzienlijk meer aan aflossingen binnen, dan gemeenten die coulant omgaan met het vaststellen van de aflossingscapaciteit en een minder voortvarende houding aannemen bij het binnenhalen van de vorderingen. De inspectie constateert dat de gemeenten die een strikt beleid voeren alle een hoger percentage hebben afgelost dan het landelijk gemiddelde van 20,8 procent (dit wil zeggen dat na drie jaar 20,8 procent van de uitstaande vorderingen is afgelost). De uitersten bij de onderzochte gemeenten bedragen 5,6 procent voor een coulante gemeente en 49,8 procent voor een gemeente met een strikt beleid.

De gemeenteraden van de onderzochte gemeenten kennen geen prioriteit toe aan incassoactiviteiten. Zij maken geen gebruik van de mogelijkheid om structureel te sturen op basis van verzamelde informatie uit de debiteurenapplicatie. Het beleid op dit terrein wordt vooral op managementniveau ontwikkeld. Bij één gemeente ziet de inspectie betrokkenheid van de verantwoordelijk wethouder.

Grosso modo zijn de belemmeringen die gemeenten bij het uitvoeren van incassoactiviteiten ervaren terug te voeren op twee oorzaken: De (gecompliceerde) regelgeving en technisch-organisatorische factoren. De laatste factoren zijn vooral de verantwoordelijkheid van de gemeenten zelf.

De belemmeringen die voortkomen uit de regelgeving zijn divers en klinken ook niet bij alle gemeenten door.

Het meest gehoorde bezwaar ligt bij de vaststelling van de beslagvrije voet. Een belangrijke constatering. Immers, dit onderdeel van de incassoprocedure blijkt een belangrijke voorwaarde te zijn voor een snelle en hoge terugvordering.

UWV en de SVB

De wijze waarop UWV en de SVB ten onrechte verstrekte uitkeringen terugvorderen kent grote overeenkomsten. Dit vloeit voort uit de regelgeving die, zeker in vergelijking met de voorschriften voor gemeenten, zowel op beleid als uitvoering sterk inhoudelijke bepalingen kent. Een juiste uitvoering van de geldende wet en regelgeving zorgt er voor dat de ZBO's binnen de wettelijke termen het maximum aan invordering realiseren.

Ondanks de grote overeenkomsten in beleid en uitvoering verschillen de percentages waarmee het vorderingen zijn afgelost wel van elkaar: na drie jaar 38,1 procent bij UWV en indicatief ruim 80 procent bij de SVB.

De oorzaak van dit verschil heeft de inspectie SZW niet onderzocht, maar de sociaal economische kenmerken van de onderscheiden uitkeringspopulaties bieden voldoende aanknopingspunten voor de verklaring van dit verschil (hierbij kan worden gedacht aan aanvullend inkomen, vermogen en een levenslange uitkering bij AOW-ers).

Beide bestuursorganen monitoren het terugvorderings- en incassoproces. De managementinformatie over kwaliteit en tijdigheid en productie wordt gegenereerd uit de ondersteunende systemen en gaat via de leidinggevenden naar de vestigingsmanager en op geaggregeerd niveau naar de raad van bestuur.

De geïnterviewde vertegenwoordigers van UWV en de SVB zien geen (externe) belemmeringen bij de uitvoering van het incassoproces.

2 Inleiding

2.1 Algemeen

Dit onderzoek behandelt de intensivering van het incassobeleid bij gemeenten, UWV en de SVB. Om dit onderzoek in het juiste perspectief te plaatsen wordt eerst ingegaan op het meerjarig programma handhaving van de inspectie SZW. De inspectie is in 2012 een meerjarig programma gestart naar de handhaving van de sociale zekerheid. De kern daarvan bestaat uit onderzoeken gericht op het snel afhandelen van fraudesignalen, het bestraffen van fraude en de incasso van opgelegde boeten en ten onrechte genoten uitkeringen. Aanleiding voor de onderzoeken van de inspectie is het overheidsbeleid, geconcretiseerd in het handhavingsprogramma SZW 2011-2014 en de wet 'aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving' (de fraudewet), die op 1 januari 2013 van kracht is.

Hoofdpijnen overheidsbeleid

Doel van de rijksoverheid is om mensen perspectief te geven op werk en inkomen, het draagvlak onder de sociale zekerheid te versterken en dreigende personeelstekorten te bestrijden. De intensivering van handhaving staat hieraan ten dienste.

Wanneer burgers zich niet aan de regels houden, moet de rechtmatige situatie zo spoedig mogelijk worden hersteld, het ten onrechte genoten voordeel worden ontnomen ('lik-op-stuk') en de overtreder worden aangepakt.

Zoals de brief van de Minister van SZW van 10 maart 2011 aan de Tweede Kamer aangeeft, dient fraude te worden bestreden en ontmoedigd.² Burgers krijgen te maken met sancties als ze verwijtbaar geen, te laat, of onjuiste informatie verstrekken, waardoor ze ten onrechte (te veel) uitkering krijgen. Veel voorkomende vormen van fraude zijn: het niet melden van betaald werk naast de uitkering, het niet doorgeven van een verandering in de leefsituatie, of het verzwijgen van vermogen.

De uitgangspunten voor aanscherping zijn:

- Fraude mag niet lonen. Te veel ontvangen uitkering wordt geheel teruggevorderd. Daarbovenop wordt een boete opgelegd ter hoogte van het fraudebedrag.
- De hoogte van de straffen moet mensen bevestigen dat eerlijk het langst duurt en hen er van weerhouden om in de verleiding tot overtreding te komen. Strafverzwaring bij herhaalde overtredingen is daarbij belangrijk.
- Straffen is geen doel op zich. Doel van de maatregelen is degene die verwijtbaar handelt en regels overtreedt, tot het juiste gedrag te brengen.

Onderzoeken inspectie

De inspectie ziet als risico dat het gehele pakket aan voorgenomen maatregelen niet tijdig en niet in volle omvang wordt ingevoerd. De samenhang tussen maatregelen kan hiermee in gevaar komen. Zo hangen bijvoorbeeld zwaardere sancties nauw samen met het intensiveren van incasso. Opleggen van hogere boetes heeft niet het beoogde effect als incasso (deels) achterwege blijft.

De onderzoeken van de inspectie volgen de uitgangspunten voor de aanscherping van handhaving, zoals die hierboven zijn weergegeven. Daarbij geldt als aanname,

² Brief SZW, 10 maart 2011, "aanpak fraude", referentie NAL/2011/2686.

dat sneller sanctioneren, hogere geldboetes en intensievere incasso leiden tot een afschrikwekkender werking en betere naleving.

Concreet gaat het om de volgende drie onderzoeken:

1. 'Lik-op-stuk'; onderzoek naar de periode tussen signaal en sanctie.
2. 'Bestuursrechtelijke sancties en boeten'; stand van zaken met betrekking tot beleid en uitvoering van sancties, met aandacht voor de toepassing vanaf 2009 vanwege de toenmalige verhoging van de aangiftegrenzen.
3. 'Intensiveren incasso'; beantwoording van de vraag in hoeverre uitvoeringsorganisaties zijn gericht op het snel en tot een zo hoog mogelijk bedrag terugvorderen van ten onrechte betaalde uitkeringen.

De onderzoeken richten zich op handhaving van de inlichtingenplicht door uitvoeringsinstanties in het domein werk en inkomen (gemeenten, de SVB en UWV). Nadat vanaf 2012 onderzoek is gedaan naar de huidige stand van zaken bij de uitvoeringsinstanties, wordt daarna aandacht besteed aan de stappen implementatie, werking en resultaten. Afronding is voorzien voor 2015. Centrale vraag voor de eerste stap van de onderzoeken luidt als volgt:

“wat is bij de uitvoeringsinstanties (UWV, de SVB en gemeenten) de stand van zaken op het gebied van handhaving van de inlichtingenplicht?”

UWV, de SVB en gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van diverse sociale zekerheidswetten. In die wetten kan het opleggen van een boete of maatregel een rol spelen naar aanleiding van het niet nakomen van de inlichtingenplicht. De onderzoeken zijn gericht op het niet nakomen van de inlichtingenplicht van twee fraudesoorten, die in het Handhavingsbeleid van SZW en de uitvoering een hoge prioriteit hebben, te weten: niet opgegeven inkomsten (witte en zwarte fraude) en samenwoning (niet opgegeven gezamenlijke huishouding). De inspectie heeft per uitvoeringsorganisatie gekozen voor één of maximaal twee wetten, waarbij de twee genoemde fraudesoorten een rol kunnen spelen.

De volgende wetten zijn in het onderzoek betrokken:

- a) Werkloosheidswet en Toeslagenwet; uitvoering door UWV;
- b) Wet werk en bijstand; uitvoering door gemeenten;
- c) Algemene nabestaandenwet en Algemene ouderdomswet; uitvoering door de SVB.

Aanpak onderzoeken

De inspectie SZW heeft de drie onderzoeken op gelijke wijze aangepakt.

Onderscheid is gemaakt in een kwalitatief- en een kwantitatief deel.

Bij het kwalitatieve deel gaat de aandacht uit naar de manier waarop de uitvoeringsinstanties omgaan met de onderwerpen verbonden aan de drie onderzoeken.

Nadat de inspectie aan de hand van deskresearch informatie heeft verzameld over (uitvoerings)beleid en -praktijk, zijn bij de uitvoeringsinstanties interviews gehouden met medewerkers die – binnen de kaders van het overheidsbeleid - verantwoordelijk zijn voor het uitvoeringsbeleid en met medewerkers die betrokken zijn bij de feitelijke uitvoering.

Er zijn dossiers ingezien om zeker te stellen dat de informatie uit deskresearch en interviews, strookt met de dagelijkse werkelijkheid.

Op deze manier heeft de inspectie inzicht verkregen in de huidige stand van zaken met betrekking tot beleid en uitvoering van de gekozen onderwerpen.

Het kwantitatieve deel van het onderzoek heeft betrekking op het verzamelen van informatie, waarmee een landelijk beeld wordt verkregen over: het aantal signalen,

de gemiddelde periode tussen signaal en opgelegde sanctie, het gemiddelde bedrag aan opgelegde boeten en maatregelen, de uitstaande en geïncasseerde vorderingen. Deze informatie is gebaseerd op cijfers van het CBS, UWV, de SVB en de in het onderzoek betrokken gemeenten.

Dit landelijke beeld geeft globaal inzicht in de huidige resultaten van beleid en uitvoering van de uitvoeringsinstanties.

Eenzelfde aanpak als hier op hoofdlijnen weergegeven zal in 2014 en 2015 worden gevolgd. Dan moet duidelijk worden hoe beleid en uitvoering zijn veranderd en tot welke effecten dat heeft geleid. Daarbij zal de nadruk niet liggen op de vraag of de naleving is verbeterd, maar op de vraag of voor de verschillende onderdelen waarop de onderzoeken zijn gericht de beoogde effecten zijn bereikt, met andere woorden: is de periode tussen signaal en sanctie korter geworden, zijn er hogere boetes opgelegd en is het percentage waarmee de vorderingen zijn afgelost verbeterd. Overigens tekent de inspectie hierbij aan, dat de begrippen korter, hoger, meer en sneller niet over de volle breedte zijn genormeerd. Waar dat wel geldt voor de geldboete (gelijk aan de ten onrechte betaalde uitkering), geldt dat bijvoorbeeld niet voor de periode tussen overtreding en sanctie. Of het beoogde resultaat wordt bereikt kan in dat geval (bij het ontbreken van harde normen) niet anders dan worden afgemeten aan de huidige prestaties.

Een verantwoording van de onderzoeks aanpak treft u aan als bijlage 1.

2.2 Specifiek

In deze nota van bevindingen staat het onderzoek 'intensiveren incasso' centraal. Met dit onderzoek wil de inspectie inzicht verschaffen in de verschillende methoden van invordering en incasso die gemeenten, UWV en de SVB hanteren. Daarnaast wil de inspectie vaststellen of de verschillende methoden van invloed zijn op de effectiviteit van de uitvoering. Het bedrag aan uitstaande vorderingen in verhouding tot het bedrag dat is geïncasseerd zal daar bij als ijkpunt worden genomen. Tevens wil de inspectie vaststellen welke andere factoren dan de gehanteerde methoden van invloed zijn op de resultaten.

Het onderzoeksonderwerp is het incasseren van onterecht verschuldigde uitkeringen en bestuurlijke boeten door gemeenten, UWV en de SVB. Het gaat daarbij uitsluitend om vorderingen die zijn ontstaan door het niet nakomen van de inlichtingenplicht over inkomsten en samenwonen. Het onderzoek beperkt zich tot de uitvoering van de WW, TW, de ANW, AOW en de WWB.

2.2.1 Doelstellingen van het onderzoek

1. De inspectie biedt inzicht in de verschillen in werkwijze van invordering en incasso tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en UWV en de SVB.
2. De inspectie stelt vast of de verschillen in werkwijze van invloed zijn op de effectiviteit van de uitvoering. Het bedrag aan uitstaande vorderingen in verhouding tot het bedrag dat is geïncasseerd zal daarbij als ijkpunt worden genomen.
3. De inspectie stelt vast welke andere factoren dan de gehanteerde werkwijze van invloed zijn op de resultaten.

2.2.2 *Vraagstelling*

De centrale vraag voor dit onderzoek luidt dan als volgt:

“In hoeverre zijn de uitvoeringsinstanties (gemeenten, UWV en de SVB) gericht op het zo snel mogelijk en tot een zo hoog mogelijk bedrag terugvorderen van fraudevorderingen en welke knelpunten ondervinden zij daarbij?”

Het is van belang om het terugvorderingsproces zo snel mogelijk na de vaststelling van de fraude te starten. Daarnaast is de hoogte van het aflossingsbedrag bepalend voor de snelheid waarmee de vordering wordt geïnd.

In de onderzoeksopzet is de centrale vraag nader uitgewerkt door middel van vier deelvragen:

1. Hoe is het incassobeleid bij gemeenten, UWV en de SVB vormgegeven?
2. Welke uitvoeringspraktijken, gebruiken gemeenten, UWV en de SVB bij het terugvorderen van fraudebedragen?
3. Welke resultaten worden er bij het invorderen van de fraudevorderingen uit 2009 door gemeenten, UWV en de SVB in 2009, 2010 en 2011 behaald?
4. Welke uitvoeringspraktijk levert de hoogste percentage aflossingen op en welke knelpunten zijn hierop van invloed?

In 2009 is door het onderzoeksbureau Regioplan een onderzoek uitgevoerd naar het gemeentelijk invorderingsbeleid. In het onderzoeksrapport ‘tot de laatste cent’ geeft Regioplan onder andere de stand van zaken weer medio 2008 en de dynamiek in het debiteurenbestand in de periode 2004 – 2008.³ Het onderzoek van de inspectie verschilt op een aantal punten van ‘tot de laatste cent’.

Zo heeft de inspectie niet alleen gekeken naar gemeenten, maar ook naar de SVB en UWV om zo een compleet beeld te krijgen van de terugvordering en incasso in de sociale zekerheid. Om op uitvoeringsniveau een volledig beeld te krijgen, heeft de inspectie tot op dossierniveau het incassoproces in kaart gebracht.

Het onderzoek van de inspectie richt zich op de periode 2009 – 2012 en geeft dus een actueel beeld.

Bovendien is dit onderzoek een 0-meting. Het is de bedoeling om in 2014 en 2015 de terugvordering- en incasso activiteiten opnieuw te onderzoeken. Daarbij zal dan zowel gekeken worden naar het verdere verloop van de vorderingen die in 2009 zijn ontstaan, als naar de vorderingen uit 2013 waarvoor de nieuwe regelgeving geldt.

Naast de verschillen is het onderzoek van de inspectie ook een replicatie van het Regioplan onderzoek, om na te gaan of het beleid en de uitvoering daarvan (ingrijpend) zijn gewijzigd. De inspectie acht het van belang te onderzoeken of de aandacht die het onderwerp in 2008/2009 heeft gekregen, onder andere naar aanleiding van de aangenomen motie Nicolai, van invloed is geweest op het beleid en de uitvoering van gemeenten in de daaropvolgende jaren⁴.

³ Regioplan, tot de laatste cent, Amsterdam, november 2009.

⁴ In de Verzamelbrief juni – juli 2008 (kenmerk UB/AM/20008/16818) wordt onder andere aandacht besteed aan de motie Nicolai..

2.2.3 *Toetsingskader*

Gemeenten hebben beleidsvrijheid in de wijze waarop terugvordering wordt ingevuld. In de WWB is het terugvorderen van ten onrechte verstrekte bijstand een bevoegdheid van het college van de gemeente. Dit houdt in dat het (landelijk) wettelijk kader geen sluitende basis vormt voor de gemeentelijke terugvorderingspraktijk. Gemeenten dienen zelf beleidsregels te formuleren op basis waarvan zij de terugvordering uitvoeren. In deze beleidsregels kunnen zij aangeven, wanneer zij in het geheel, of gedeeltelijk van verdere terugvordering afzien.

Als uitgangspunt bij het formuleren van de eigen gemeentelijke beleidsregels geldt wat reeds wettelijk is vastgelegd.

De WWB geeft aan dat terugvordering van bijstand alleen mogelijk is in de situaties genoemd in art. 58 en 59 van deze wet. Van zo'n situatie is onder andere sprake als ten onrechte of tot een te hoog bedrag bijstand is verleend.

Artikel 60 WWB vermeldt ondermeer dat het college de kosten van de bijstand kan invorderen bij dwangbevel (lid 2) en dat het college in het geval dat de schuldenaar bijstand ontvangt, zij deze kosten kan verrekenen met die bijstand (lid 3).

In artikel 60a WWB is de mogelijkheid geregeld om te verrekenen met een schuldenaar die bijstand ontvangt in een andere gemeente of een uitkering ontvangt van de SVB of UWV.

Naast de WWB kent ook de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een aantal bepalingen die de gemeente in acht moet nemen bij het ontwikkelen van haar terugvorderingsbeleid en de uitvoering daarvan. Afdeling 4.4.1, vaststelling en inhoud van de verplichting tot betaling, geeft onder andere aan wat de beschikking dient te vermelden die men de schuldenaar stuurt (4: 86 lid 2) en dat de betaling geschiedt binnen zes weken nadat de beschikking is verzonden (4:87 lid 1). In afdeling 4.4.2 staat vermeld wanneer er sprake is van verzuim (art. 4:97) en de wettelijke rente die dat mogelijk tot gevolg heeft. (art. 4:989 en verder) Afdeling 4.4.3 handelt over verjaring en afdeling 4.4.4 bevat bepalingen over de aanmaning en invordering bij dwangbevel.

Mocht de gemeente over willen gaan tot het leggen van executoriaal beslag, dan dient zij ook rekening te houden met de artikelen 479b tot en met 479g van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

Dit wetboek noemt ook de artikelen waarmee men rekening dient te houden bij het bepalen van de beslagvrije voet (in casu met name artikel 475d Rv).

Het terugvorderen van ten onrechte verstrekte betalingen door de SVB en UWV is vastgelegd in de Regeling tenuitvoerlegging bestuurlijke boeten en terugvordering onverschuldigde betalingen. Hierin staat onder andere hoe de SVB en UWV dienen te handelen in het geval de schuldenaar zijn vordering niet direct kan voldoen en de aflossing dient te worden voldaan via verrekening of terugbetaling in termijnen.

Ook de artikelen over bestuursrechtelijke geldschulden in de Algemene wet bestuursrecht spelen een belangrijke rol. Dit geldt eveneens voor de artikelen in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering met betrekking tot de beslagvrije voet en executoriaal beslag.⁵In het algemene deel van deze inleiding is de verbinding gelegd

⁵ Zie voor een toelichting op de in deze nota gehanteerde begrippen bijlage twee.

tussen de uitgangspunten van de rijksoverheid ten aanzien van het intensiveren van handhaving en de onderzoeken van de inspectie.

Met de intensivering van handhaving, uitgewerkt in de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid, wil de overheid de rechtmatige verstrekking van uitkeringen versterken. Houden burgers zich niet aan de regels, dan moet de rechtmatige situatie zo spoedig mogelijk worden hersteld, het ten onrechte genoten voordeel worden ontnomen en de overtreder worden aangepakt.

Uitgangspunten voor aanscherping zijn: fraude mag geen voordeel opleveren, hoogte van de straffen moet mensen weerhouden om een overtreding te begaan en het geheel aan maatregelen moet zorgen voor het juiste gedrag.

De inspectie beschrijft in haar onderzoek hoe het incassoproces vorm krijgt binnen het wettelijk kader. Daarnaast gaat zij na hoe de uitvoering binnen dit kader inhoud geeft aan het streven van de wetgever om onterecht verkregen uitkeringen en opgelegde boetes zo snel en zo volledig mogelijk in te vorderen.

2.2.4 *Methode en technieken*

Zoals vermeld in het algemene deel van deze inleiding bestaat het onderzoek uit een kwalitatief en een kwantitatief deel. Hierna wordt per onderdeel beschreven op welke wijze de gegevens zijn verzameld voor dit onderzoek

Kwalitatief

Het kwalitatieve deel van het onderzoek heeft betrekking op de verzameling van gegevens over het beleid en de wijze van uitvoering door UWV, de SVB en gemeenten.

Voor wat betreft het incasseren van vorderingen verwacht de inspectie dat verschillen in beleid en uitvoering invloed hebben op de snelheid en de hoogte van de terug te vorderen fraudebedragen. De aanpak in dit onderzoek is er op gericht om zoveel mogelijk varianten in beeld te krijgen. Tevens wordt daarbij onderzocht in welke mate de verschillen gevolgen hebben voor de uitkeringsontvangers.

Bij twaalf gemeenten, UWV en de SVB zijn het debiteurenbeleid, procesbeschrijvingen en (eventuele) werkinstructies, die in 2012 geldig zijn voor de uitvoering, opgevraagd. De interviews zijn gehouden op basis van semigestructureerde vragenlijsten. Voorafgaand aan het interview zijn de beschikbare beleidsstukken en werkinstructies bestudeerd en op basis hiervan zijn zoveel mogelijk vragen reeds beantwoord.

Kwantitatief

Inzicht in de resultaten van beleid en uitvoering is verkregen door kwantitatieve gegevens te verzamelen over de opgevoerde vorderingen in 2009 en de daarop afgeloste bedragen in 2009, 2010 en 2011. Deze gegevens zijn opgevraagd bij het CBS, UWV en de SVB.

Bij het doornemen van dossiers zijn voor het onderzoek incasso onderstaande onderwerpen aan de orde geweest:

- Wat is de inhoud van het aflossingsplan?
- Wat is de periode tussen besluit tot terugvordering en de eerste aflossing?
- Welke stagnaties bij de aflossingen treden er op?
- Is de uitvoering conform het eigen beleid?

Leeswijzer

Het vervolg van deze nota brengt de resultaten van het onderzoek 'incasso' in beeld. Deze resultaten zullen worden weergegeven aan de hand van de deelvragen van het onderzoek. Op die manier ontstaat een onderverdeling naar uitvoeringsbeleid (deelvraag 1), uitvoeringspraktijk (deelvraag 2) en resultaten (deelvragen 3 en 4).

Verder zullen de bevindingen van gemeenten en ZBO's afzonderlijk worden gepresenteerd.

Deze nota bevat ook twee bijlagen. Een verantwoording van de onderzoeksaanpak is opgenomen in bijlage 1. Bijlage 2 bevat een verklarende woordenlijst.

3 Gemeenten

3.1 Gemeentelijk beleid

3.1.1 *Algemeen*

Een van de deelvragen van het onderzoek richt zich op de vormgeving van het incassobeleid van gemeenten. In deze paragraaf beschrijft de inspectie de belangrijkste aspecten: de uitgangspunten van het beleid, afboeking- en kwijtscheldingsprincipes (inclusief kruimelbedragen) en de toepassing van de beslagvrije voet.

3.1.2 *Uitgangspunten*

Uit het onderzoek van de inspectie blijkt dat alle onderzochte gemeenten als uitgangspunt hanteren dat te veel betaalde bijstand in principe terugbetaald moet worden. In principe, dit betekent dat de gemeenten op basis van andere afwegingen kunnen besluiten om van volledige terugvordering af te zien. De belangrijkste beweegredenen om niet al het te veel betaalde terug te halen zijn efficiency en het bevorderen van uitstroom uit de uitkering naar werk.

Gemeenten kunnen een kosten-batenanalyse maken en op grond daarvan bepalen om van terugvordering af te zien. Dit is het geval als het te veel betaalde bedrag dermate laag is dat de kosten die het terugvorderen met zich meebrengen hoger zijn dan de totale terugvordering. Ook kan men op grond van een dergelijke analyse besluiten om moeilijk inbare vorderingen na een aantal jaren af te boeken.

Bij klanten met een grote vordering kan de schuld een belemmering vormen om uit te stromen naar werk. Betrokkenen kunnen het idee krijgen dat het voor hen 'toch niet zoveel uitmaakt', omdat het verdiende geld langdurig naar de aflossing van de schuld gaat. Om een klant te stimuleren kan een gemeente overwegen onder voorwaarden de schuld (gedeeltelijk) kwijt te schelden, of een lagere aflossingscapaciteit te hanteren voor schuldenaren die werken.

Naast bovengenoemde overwegingen die van invloed zijn op het terugvorderen van te veel betaalde bijstand, speelt bij de meeste gemeenten ook de ontstaansgrond van de vordering een rol. Vorderingen die zijn ontstaan door het schenden van de inlichtingenplicht worden anders behandeld dan de overige vorderingen (zoals vorderingen op grond van leenbijstand of administratieve onjuistheden van de gemeente). Eén gemeente hanteert het beleid dat fraudevorderingen altijd volledig teruggevorderd moeten worden en dat de eerder genoemde overwegingen van efficiency en uitstroom daarbij niet of nauwelijks een rol spelen. De meeste gemeenten hanteren voor fraudevorderingen zwaardere criteria met betrekking tot zaken als aflossing en kwijtschelding.

3.1.3 *Bijstelling*

Van de twaalf onderzochte gemeenten hebben er drie onlangs nieuw beleid vastgesteld voor de komende periode. De inspectie ziet daarbij een strengere behandeling van fraudevorderingen. Eén gemeente komt echter ook met nieuwe voorstellen om mensen met grote vorderingen te prikkelen aan het werk te gaan.

Nieuw beleid gericht op het versnellen van de incassoprocedure heeft de inspectie nergens aangetroffen.

3.1.4 *Uitvoering incasso*

Alle gemeenten voeren de incasso, al dan niet gedeeltelijk, in eigen beheer uit. Alleen bij beslag wordt gebruik gemaakt van een (vaste) deurwaarder. Dit is, uitgezonderd bij vereenvoudigd derdenbeslag, ook wettelijk verplicht. Eén van de gemeenten geeft aan dat zij de incasso zelf uitvoert om niet in zogenaamde 'wild west' verhalen verzeild te raken. Volgens deze gemeente zoeken incassobureaus vaak de grenzen van de mogelijkheden tot invordering op en gaan ze er ook wel eens overheen. Daarnaast zouden de grote incassobureaus geen betere resultaten behalen dan gemeenten zelf.

Niet alle gemeenten staan negatief tegenover deze bureaus. Enkele gemeenten dragen alle vorderingen waarop zes tot twaalf maanden na het versturen van de terugvorderingsbeschikking nog niets is ontvangen, over aan een incassobureau. Een andere gemeente voert zelf alle minnelijke trajecten en (pseudo)verrekeningen uit en heeft de rest uitbesteed aan een incassobureau.

Eén van de gemeenten die nu nog alles zelf doet, overweegt om alle problematische vorderingen over te dragen aan een gespecialiseerd bureau. Daarbij speelt een kosten-batenanalyse een belangrijke rol. De lastige vorderingen kosten de gemeente heel veel tijd en de kans op succes is beperkt. Door het innen van de vorderingen over te dragen aan een gespecialiseerd bureau, dat werkt op 'no cure no pay' basis, worden vorderingen mogelijk toch nog geïnd, zonder dat de gemeente daar veel geld aan uitgeeft.

Uit het bovenstaande blijkt dat het bij het uitbesteden van incassoactiviteiten altijd gaat om moeilijk inbare vorderingen.

3.1.5 *Maandelijks aflossingsbedrag*

Bij het vaststellen van het maandelijks aflossingsbedrag maken alle gemeenten onderscheid tussen (1) personen met een WWB-uitkering en (2) personen zonder een WWB-uitkering.

Personen met een WWB-uitkering

De hoogte van de inhouding bij personen met een WWB-uitkering is niet bij alle gemeenten hetzelfde. Vier gemeenten hanteren voor fraudevorderingen een hoger aflossingsbedrag dan voor andere vorderingen. Zij geven aan dat zij voor dit onderscheid hebben gekozen vanuit het principe dat fraude niet mag lonen. Voor fraudevorderingen wordt dan het aflossingsbedrag bepaald op 7,5 tot 10 procent van de bijstandsnorm, terwijl voor de andere vorderingen het aflossingsbedrag is bepaald op 5 of 6 procent van deze norm.

De acht gemeenten die geen onderscheid maken tussen fraudevordering en overige vorderingen hanteren echter niet allemaal hetzelfde percentage van de bijstandsnorm als aflossingsbedrag. Deze percentages variëren tussen de 6 en 10 procent.

Personen zonder een WWB-uitkering

Ook voor de groep die de WWB inmiddels heeft verlaten is er geen uniform beleid om het maandelijks invorderingsbedrag vast te stellen. Gemeenten hanteren verschillende methoden om de aflossingscapaciteit te bepalen en bij gelijke methoden gebruiken zij verschillende percentages. Wel houden alle gemeenten bij de vaststelling rekening met een aantal zaken zoals huisvestingskosten en ziektekosten.

Eén van de gemeenten hanteert de regel dat afgezien van bovengenoemde kosten de volledige ruimte tussen het verdiende inkomen en de toepasselijke bijstandsnorm besteed dient te worden aan de aflossing van de schuld. Vier gemeenten hebben als beleid vastgelegd dat tussen de 50 en 70 procent van het verschil tussen het inkomen en de beslagvrije voet besteed moet worden aan het terugbetalen van de vordering.

Twee gemeenten hanteren voor fraudevorderingen een hoger percentage (tot 100 procent) dan voor andere vorderingen.

Gemeenten nemen soms ook genoegen met een lager aflossingspercentage als uit een berekening blijkt dat de schuld na drie of vijf jaar volledig is afbetaald.

Het inkomen van mensen zonder uitkering kan in de loop van de tijd veranderen, waardoor er mogelijk meer afgelost kan worden. Van vier gemeenten is bekend dat zij periodiek een heronderzoek uitvoeren naar een mogelijke verandering van het inkomen. Drie doen dat één keer per jaar. Eén gemeente doet dat eens in de vijf jaar. Andere gemeenten voeren geen periodiek onderzoek uit als de terugbetaling volgens afspraak verloopt. Hun ervaring is dat de debiteuren in het algemeen een laag inkomen hebben dat nauwelijks verandert.

3.1.6 *Afboeken van vorderingen*

Het afboeken van vorderingen kan om verschillende redenen mogelijk zijn. Hieronder volgt de behandeling van vier vormen van gemeentelijk beleid om vorderingen af te boeken.

Kwijtschelding anders dan bij schuldregeling

Alle gemeenten maken bij het kwijtschelden onderscheid tussen fraudevorderingen en niet-fraudevorderingen. Bij de helft van de onderzochte gemeenten kunnen schuldenaren met een fraudevordering helemaal niet in aanmerking komen voor kwijtschelding. Eén van deze gemeenten gaat daarbij uit van het motto: uiteindelijk komt iedereen in de AOW en is er een vaste inkomstenbron om het fraudebedrag te verhalen.

Bij de andere helft van de gemeenten kunnen de fraudevorderingen wel worden kwijtgescholden, maar gelden er zwaardere criteria dan voor niet-fraudevorderingen.

Kwijtschelding van niet-fraudevorderingen is vaak mogelijk nadat men drie tot vijf jaar volledig aan zijn betalingsverplichtingen heeft voldaan en/of een bepaald minimumbedrag van de schuld heeft afgelost.

Ook worden deze vorderingen bij een aantal gemeenten kwijtgescholden als de schuldenaar gedurende een bepaalde periode (meestal tussen de drie en vijf jaar) geen betalingen heeft verricht en niet aannemelijk is dat hij deze op enig moment gaat verrichten.

Als een gemeente de mogelijkheid kent om fraudevorderingen kwijt te schelden, dient de debiteur aan zwaardere eisen te voldoen. Zo hanteren gemeenten in de regel langere aflossingsperioden. Men dient tussen de vijf en twaalf jaar volledig aan zijn betalingsverplichtingen te hebben voldaan.

Daarnaast ligt het percentage van de totale schuld dat moet zijn afgelost, hoger dan bij niet-fraudeschulden.

Eén gemeente stelt ook als eis dat belanghebbende perspectief heeft en houdt op werk en dat er geen sprake mag zijn van recidive.

Eén gemeente kent ook de mogelijkheid fraudevorderingen kwijt te schelden, waarop al langere tijd niets is afgelost. Zij hanteert daarbij wel een langere periode waarin geen betalingen zijn verricht dan bij niet-fraudevorderingen (naast het feit dat het aannemelijk moet zijn dat men in de toekomst ook geen betalingen hoeft te verwachten).

Schuldregeling

Personen die in een problematische schuldsituatie verkeren kunnen de hulp inroepen van een schuldhulpverlener. Die benadert vervolgens namens de schuldenaar de schuldeisers en probeert de schulden te regelen. Dit is het zogenaamde 'minnelijke traject'. Dit traject kan alleen slagen als alle schuldeisers akkoord gaan met het voorstel van de schuldhulpverlener. Indien geen overeenstemming wordt bereikt met alle schuldeisers, kan de schuldenaar een wettelijke schuldsanering aanvragen bij de rechtbank. Als dit verzoek tot toelating tot de WSNP (Wet schuldsanering natuurlijke personen) wordt gehonoreerd, start het zogenaamde 'wettelijk traject'. De rechtbank kan daarin via een vonnis beslissen tot een dwangregeling of wettelijke sanering.

Alle onderzochte gemeenten zijn in principe bereid om mee te werken aan een minnelijk traject als het een niet-fraudevordering betreft. Bij een verzoek tot medewerking aan een dergelijk traject kijken de gemeenten wel naar een aantal zaken voordat ze instemmen, zoals de periode dat de schuldenaar al heeft afgelost, het aantal schuldeisers dat al akkoord is, het bedrag dat open staat en de eventuele afkoop die aangeboden wordt.

Als medewerking wordt verzocht aan een minnelijk traject en er zijn fraudevorderingen in het geding, ligt de zaak anders. De meeste gemeenten zijn wel bereid om mee te werken, maar hanteren zwaardere criteria om deel te nemen, dan in het geval het een niet-fraudevordering betreft. Men eist dan bijvoorbeeld dat ten minste 36 maanden aan de opgelegde betalingsverplichting is voldaan en daarmee tenminste 50 procent van de hoofdsom is betaald.

Zoals hierboven vermeld, kan de schuldenaar waarbij het niet gelukt is om een minnelijk traject tot stand te brengen, naar de rechtbank stappen voor een wettelijk traject. Een verzoek tot toelating tot de Wsnp wordt alleen toegewezen als de schuldenaar in de vijf jaar voorafgaand aan het verzoek te goeder trouw is geweest (art. 288 lid 1b van de Faillissementswet). Hiervan is natuurlijk is geen sprake als men fraude heeft gepleegd. Indien de fraude is ontdekt binnen vijf jaar voorafgaand aan het verzoek tot wettelijke schuldsanering, wordt het verzoek in principe door de rechtbank afgewezen. Ligt de ontdekkingsdatum van de fraude voor die vijf jaar, dan kent de rechter het verzoek tot toelating tot de WSNP in principe toe, als er uiteraard geen andere gronden tot afwijzing aanwezig zijn. De gemeente kan op die manier door de rechtbank gedwongen worden om met een schuldhulpverleningsvoorstel in te stemmen.

Gemeenten weten dat een fraudevordering van vijf jaar of ouder toelating tot de Wsnp niet in de weg staat. Enkele van de onderzochte gemeenten geven dan ook aan, dat zij bereid zijn om mee te werken aan een minnelijke regeling, als het fraudeschulden betreft die ouder zijn dan vijf jaar. Dit te meer als zij denken dat de minnelijke regeling meer oplevert dan een WSNP-traject.

Twee gemeenten werken in principe niet mee. In principe, want men kan door de rechtbank gedwongen worden om via een dwangakkoord toch toe te stemmen.

Afkoop

Het komt bij geen enkele gemeente vaak voor dat een schuldenaar zelf contact opneemt en voorstelt om een groot deel van de schuld in één keer af te lossen onder finale kwijting. In die enkele gevallen dat het gebeurt, kijkt de gemeente aan de hand van een aantal criteria of zij op dat aanbod ingaat. Zo moet de schuldenaar vaak al een minimum periode aan zijn betalingsverplichtingen hebben voldaan en moet door het afkoopvoorstel meer dan de helft van de vordering zijn terugbetaald. Sommige gemeenten geven aan dat naast diverse criteria in bijzondere gevallen maatwerk mogelijk is, bijvoorbeeld bij vertrek naar het buitenland. Bij het leveren van maatwerk is wel de goedkeuring van de teamleider / leidinggevende nodig. Eén gemeente kent niet de mogelijkheid voor afkoop van fraudevorderingen.

Kruimelbedragen

Eén van de vaak genoemde uitgangspunten die ten grondslag liggen aan het debiteurenbeleid is efficiency. Dit kan er toe leiden dat gemeenten van terugvordering afzien, wanneer het terug te vorderen bedrag lager is dan de invorderingskosten. De meeste gemeenten hanteren een ondergrens. Voorbij deze grens zijn de kosten hoger dan de baten. Verschuldigde bedragen die onder deze grens liggen, vaak 'kruimelbedragen' genoemd, worden niet teruggevorderd.

De hoogte van deze kruimelbedragen verschillen sterk. Bij de onderzochte gemeenten variëren zij van 50 tot 500 euro. Sommige gemeenten sturen bij schulden onder het kruimelbedrag wel een terugvorderingsbesluit, maar vorderen niet actief in. Als de schuldenaar niet op de beschikking reageert, gebeurt er in dat geval verder niets.

Vier gemeenten hanteren geen kruimelbedrag als het een fraudevordering betreft. Ook zeer kleine bedragen worden door hen teruggevorderd. Als reden hiervoor geeft één van hen aan dat er al veel werk is verricht om het bedrag vast te stellen en dat de incasso activiteiten aan het einde van het hele proces relatief weinig inzet vergen.

3.1.7 Voorlichting

In de terugvorderingsbeschikking vermelden de gemeenten onder andere de grond waarop zij terugvorderen, het totale bedrag dat de schuldenaar terug moet betalen en dat terugbetaling dient te geschieden binnen zes weken, gerekend vanaf de dag volgend op de dag van de verzenddatum van de beschikking. Ook geven zij aan dat belanghebbende contact met hen kan opnemen om een betalingsregeling te treffen.

Sommigen gemeenten ondernemen nog een extra poging om mensen over te halen een betalingsregeling te treffen en sturen na de zes weken termijn eerst nog een betalingsherinnering voordat zij overgaan tot het verzenden van een aanmaning. Anderen sturen na de aanmaning nog een herinneringsbrief of doen nog een telefonische poging om de mensen te bereiken.

3.1.8 Vergelijking met het beeld uit het onderzoek van Regioplan

Vergelijken we het hier boven beschreven gemeentelijk beleid met hetgeen daarover in het onderzoek van Regioplan wordt vermeld, dan blijkt het beleid bij de meeste gemeenten op hoofdlijnen nauwelijks af te wijken van het door Regioplan geschetste beeld. Dit is te verklaren.

Van de door ons onderzochte gemeenten hebben drie gemeenten sinds het verschijnen van het onderzoek van Regioplan in 2009 nieuw beleid vastgesteld. Zoals al vermeld in 3.1.3 ziet de inspectie bij deze gemeenten een strengere procedure bij het kwijtschelden van fraudevorderingen. De andere gemeenten hebben hun beleid niet gewijzigd, ondanks de wens vanuit het Rijk om een strikter terugvorderingsbeleid te voeren.

3.2 Uitvoeringspraktijk

3.2.1 Algemeen

De uitvoeringspraktijk en knelpunten die hierbij op kunnen treden staan centraal in deze paragraaf. Aandachtspunten zijn de procedures rond het incassoproces, de wijze waarop beslag gelegd kan worden en de acties die gemeenten ondernemen bij het staken van de betalingen. Verder heeft de inspectie onderzocht hoe management en de lokale politiek sturen op invordering en incasso.

3.2.2 Administratieve handelingen

Nadat is vastgesteld dat de gemeente te veel bijstand heeft verstrekt, kan het terugvorderingsproces worden opgestart. Als het een fraudevordering betreft wordt bij de meeste gemeenten de afdeling Debiteuren hierover ingelicht door de afdeling Handhaving. Eerstgenoemde afdeling voert vervolgens de nodige gegevens in het automatiseringssysteem in en stelt de terugvorderingsbeschikking op. Bij enkele gemeenten verzorgt de afdeling Handhaving deze beschikking. In de terugvorderingsbeschikking vermelden de gemeenten onder andere de grond waarop zij terugvorderen, het totale bedrag dat de schuldenaar terug moet betalen en dat terugbetaling dient te geschieden binnen zes weken, gerekend vanaf de dag volgend op de dag van de verzenddatum van de beschikking. Ook geven zij aan dat belanghebbende contact met hen kan opnemen om een betalingsregeling te treffen.

Personen die niet binnen de gestelde zes weken reageren, zijn in verzuim. Gemeenten kunnen dan een aanmaning versturen, waarin zij aangeven dat de schuldenaar binnen twee weken dient te betalen, gerekend vanaf de dag waarop de aanmaning is verzonden. Als de schuldenaar ook niet op de aanmaning reageert kan de gemeente een dwangbevel uitvaardigen. Dit levert een executoriale titel op.

Niet alle gemeenten volgen precies de bovengenoemde procedure. Een aantal ondernemen nog een extra poging om mensen over te halen een betalingsregeling te treffen en sturen na de zes weken termijn eerst nog een betalingsherinnering voordat zij overgaan tot het verzenden van een aanmaning. Andere sturen na de aanmaning nog een herinneringsbrief, of doen nog een telefonische poging om de mensen te bereiken. Een gemeente voert een pilot uit, waarbij de beschikking persoonlijk aan de mensen wordt afgegeven. Naar eigen zeggen bevordert dit de terugbetaling.

3.2.3 Procedure bij incasso bij debiteuren met een uitkering

Verrekening via de uitkering

In die gevallen dat de schuldenaar een WWB-uitkering bij de gemeente heeft, proberen bijna alle gemeenten eerst een minnelijke regeling te treffen. Als dat niet

mogelijk is, gaan zij over tot verrekening. Verrekening met de bijstand is gebaseerd op artikel 6:127 van het Burgerlijk Wetboek. Voor deze vorm van verrekenen moet aan de navolgende vereisten worden voldaan:

1. er moet een wederkerig schuldenaarschap bestaan. Het gaat hier om het over en weer voldoen van een schuld. De door de belanghebbende te ontvangen bijstand, en de ten onrechte verleende bijstand die moet worden terugbetaald, worden beschouwd als de hier bedoelde wederkerige schuld;
2. er moet gelijksoortigheid van schuld en prestatie zijn. Hieruit vloeit voort dat bijstand alleen met bijstand kan worden verrekend. Dit betekent dat een ten onrechte verleende bijstand niet met bijvoorbeeld een Wmo-vergoeding kan worden verrekend;
3. er moet een bevoegdheid zijn om betaling van de vordering af te dwingen. Verrekening is een vorm van tenuitvoerlegging. Dit kan niet zonder executoriala titel. Het tenuitvoerleggen van deze titel gebeurt pas als de debiteur niet aan de (al dan niet minnelijk) vastgestelde betalingsverplichting voldoet;
4. bij verrekening is de gemeente gehouden aan de beslagvrije voet;
5. verrekening kan alleen voor zover de uitkering voor beslag vatbaar is (dus bijvoorbeeld niet met bijzondere bijstand voor specifieke kosten)

Eén gemeente tracht niet via een minnelijke regeling tot afspraken te komen met de debiteur, maar start direct met verrekenen. Als de debiteur contact opneemt omdat hij of zij het niet eens is met de hoogte van de inhouding op de uitkering, wordt alsnog gekeken of men via een minnelijke regeling tot overeenstemming kan komen.

Pseudoverrekening

Per 1 januari 2011 is de Verzamelwet SZW-wetgeving 2011 in werking getreden. Met deze wet wordt in het nieuwe artikel 60a WWB de zogenoemde pseudoverrekening geregeld. Met de pseudoverrekening heeft de gemeente een extra invorderingsinstrument. Anders dan bij 'gewone' verrekening kan de gemeente in dit geval verrekenen met een uitkering die de schuldenaar ontvangt van een andere gemeente, van de SVB of van het UWV.

Niet alle gemeenten maken van deze mogelijkheid gebruik. Beslag gaat namelijk altijd vóór pseudoverrekening, ongeacht het tijdstip van de beslaglegging. Dit betekent dat de pseudoverrekening moet worden beëindigd, als een andere schuldeiser beslag legt. De gemeente die pseudoverrekening toepast moet dan alsnog ook zelf beslag leggen. Sommige gemeenten zijn van mening dat zij dat dan evengoed direct kunnen doen.

Een enkele gemeente heeft aangegeven dat pseudoverrekening problematisch is met uitkeringen bij de SVB, aangezien deze uitvoeringsorganisatie liever heeft dat men vereenvoudigd derdenbeslag legt.

De minnelijke regeling

Alle gemeenten hebben beleid ontwikkeld, waarin staat aan welke voorwaarden de minnelijke regeling moet voldoen. Zo moet een voorstel van de debiteur er toe leiden dat de vordering binnen een bepaalde periode (meestal 36 of 60 maanden) volledig wordt terugbetaald.

3.2.4 *Procedure bij incasso bij debiteuren zonder een uitkering*

Terugbetaling in één keer

In de terugvorderingsbeschikking is opgenomen dat de schuldenaar het hele bedrag binnen zes weken moet terugbetalen. In de praktijk komt het bijna niet voor dat dit ook gebeurt, aangezien de meeste schuldenaren daartoe niet financieel in staat zijn.

Via een aflossingsplan met maandelijks bedragen

Als mensen na ontvangst van de terugvorderingsbeschikking contact opnemen met de gemeente is dat in de regel om een betalingsregeling af te spreken. Sommige gemeenten hebben in hun beleidsregels vastgelegd dat een verzoek tot een betalingsregeling kan worden afgewezen, indien de schuldenaar beschikt over vermogen dat, gelet op diens omstandigheden, redelijkerwijs te gelde gemaakt kan worden.

Als de betrokkene zelf met een voorstel komt en dit leidt binnen een bepaalde periode (meestal 36 of 60 maanden) tot volledige terugbetaling van de schuld, gaat een aantal gemeenten akkoord, zonder zelf een onderzoek naar de draagkracht in te stellen.

Als er wel een draagkrachtberekening nodig is, sturen gemeenten formulieren naar de schuldenaar, waarin die moeten aangeven waaruit hun inkomsten bestaan en welke kostenposten zij hebben. Aan de hand daarvan maakt de gemeente een berekening en stelt vervolgens het aflossingsbedrag vast. De debiteurenadministratie bewaakt of de bedragen worden ontvangen.

Via beslag

Als het niet lukt om via een minnelijke regeling tot een aflossingsplan te komen, omdat de schuldenaar niet of onvoldoende meewerkt, kan de gemeente een dwangbevel uitvaardigen (zie ook 2.3.1). Dit levert een executoriale titel op en deze titel maakt het mogelijk om beslag te leggen. Dit kan zowel executoriaal beslag, als conservatoir beslag zijn.⁶

Executoriaal beslag komt het meeste voor en dan vooral derdenbeslag op het loon of de uitkering van de debiteur. Sommige gemeenten passen loonbeslag liever niet toe, want dat zou er volgens hen toe kunnen leiden dat mensen terugkeren in de uitkering. Dit dilemma probeert men op te lossen door alles in het werk te stellen om tot een vrijwillige betalingsregeling met de schuldenaar af te spreken. De vooraankondiging tot beslag aan de persoon met een vordering heeft volgens hen vaak een positief effect. Mensen komen dan in beweging. Zij vinden het niet prettig als de werkgever met hun financiële problemen wordt geconfronteerd. Als debiteuren heel veel schulden hebben, heeft die vooraankondiging tot loonbeslag geen effect meer. Daadwerkelijke uitvoering van het loonbeslag is dan de enige mogelijkheid om geld terug te vorderen.

Niet alle gemeenten staan zo gereserveerd tegenover loonbeslag. Acht van de onderzochte gemeenten proberen direct na afloop van het uitvaardigen van een dwangbevel via Suwinet de eventuele werkgever te achterhalen om vervolgens zelf vereenvoudigd derdenbeslag te leggen. Twee gemeenten dragen de zaak na het uitvaardigen van een dwangbevel over aan een incassobureau of deurwaarder die voor hen derdenbeslag legt.

Conservatoir beslag wordt door gemeenten een dure aangelegenheid genoemd en niet erg effectief. Een enkele gemeente heeft zelfs aangegeven deze vorm van beslaglegging helemaal niet toe te passen. Het is niet bekend hoe vaak deze vorm van beslaglegging door de overige gemeenten ook daadwerkelijk wordt toegepast.

⁶ Zie voor duiding van de begrippen bijlage 2.

3.2.5 Acties bij het staken van de aflossing

Algemeen

Bij alle gemeenten krijgt men vanuit het debiteurensysteem een signaal wanneer een betaling uitblijft. Allemaal nemen ze daarna contact op met de debiteur. In de meeste gevallen is dit direct nadat een betaling niet is ontvangen. Bij twee gemeenten doet men dat na de tweede maand waarin niets binnen is gekomen.

Het contact zoeken bestaat in de regel uit het versturen van een herinnerings- of waarschuwingsbrief. Sommige gemeenten proberen telefonisch contact te leggen met de klant om te achterhalen waarom er niet is betaald en hen aan te sporen de betaling te hervatten en sturen alleen een brief als zij hen niet telefonisch kunnen bereiken. Als de brief of het telefoontje niets oplevert, volgt een aanmaning en daarna een dwangbevel.

Niet te traceren debiteur

Het komt voor dat klanten spoorloos verdwijnen. Volgens sommige gemeenten ligt dat aantal tegenwoordig hoger dan een aantal jaren terug. De inspectie heeft daarover echter nergens hard cijfermateriaal aangetroffen. Met deze niet te traceren debiteuren wordt verschillend omgegaan.

In de regel vindt regelmatig (jaarlijks) een heronderzoek plaats, waarbij gepoogd wordt om betrokkenen weer in beeld te krijgen. De meeste gemeenten doen deze heronderzoeken zelf. Zo'n heronderzoek bestaat voornamelijk uit het raadplegen van een aantal bestanden zoals Suwinet, GBA en IFB. Omdat het raadplegen van deze bestanden voor elke debiteur apart moet gebeuren, is het behoorlijk arbeidsintensief. Sommige gemeenten besteden deze onderzoeken daarom uit aan incassobureaus. Een van de onderzochte gemeenten neemt deel aan een pilot 'Spoorloze debiteuren', waarin men door middel van bestandskoppelingen de spoorloze debiteur tracht te volgen. Deze gemeente heeft op deze wijze al een aantal debiteuren kunnen achterhalen.

Naast het uitvoeren van heronderzoeken wordt door een aantal gemeenten bij hoge vorderingen (meer dan 5.000 euro) een verzoek ingediend bij het ministerie van Binnenlandse Zaken (in casu het Agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten) om de schuldenaar op de lijst voor paspoortsignalering te plaatsen. Als personen die op deze lijst staan bij een Nederlandse ambassade een nieuw paspoort aanvragen, kunnen zij dat alleen krijgen als zij hun schuld bij de gemeente aflossen of met de gemeente een regeling treffen. De gemeenten die hiervan gebruik maken hebben hier allemaal wel een of meerdere keren profijt van gehad. Volgens één van de gemeenten lopen zij echter steeds vaker aan tegen het gebruik van de volgende 'sluiproute' om paspoortsignalering te omzeilen:

"Mensen met een schuld bij de gemeente komen even terug naar Nederland en laten zich ergens anders in Nederland inschrijven op een schijnadres. Zij zijn daardoor bij burgerzaken bekend en dat betekent dat de gemeente waar ze een schuld hebben ze van de lijst van de paspoortsignalering moet halen. Vervolgens dient die gemeente weer afspraken te maken over aflossing van de vordering, maar voordat dit hele traject doorlopen is, hebben de schuldenaren een nieuw paspoort en zijn weer voor 5 jaar uit het zicht verdwenen."

Als na 3 tot 5 jaar heronderzoeken en/of paspoortsignalering niets hebben opgeleverd besluiten de meeste gemeenten om de vordering af te boeken. Het afboeken van een vordering moet in de regel door de teamleider / leidinggevende worden goedgekeurd, tenzij de schulden onder een bepaald bedrag liggen (bijvoorbeeld 3.000 euro) dan kan de medewerker hier zelf toe overgaan.

3.2.6 *Managementinformatie*

Alle gemeenten genereren periodiek managementinformatie uit hun debiteurenapplicatie. Op grond daarvan kan men onder andere nagaan of doelstellingen worden gehaald. De data die gemeenten in dit kader verzamelen zijn zeer verschillend. In ons onderzoek zijn wij ondermeer de volgende verzamelde gegevens tegen gekomen:

- De incassoratio
- Het percentage schulden waarop geen aflossing plaatsvindt
- Het percentage afgesloten minnelijke regelingen om tot aflossing te komen
- Het aantal heronderzoeken dat is uitgevoerd
- Het bedrag dat is opgeboekt
- Het bedrag dat is geïncasseerd
- Het bedrag dat buiten invordering is gesteld

Ook de hoeveelheid data die gemeenten verzamelen verschilt sterk. Sommige gemeenten zijn alleen geïnteresseerd in het debiteurensaldo, andere verzamelen bijna alle bovengenoemde data. De verworven informatie wordt vooral gebruikt door het management om te sturen en de politiek in te lichten als er zich bijzondere ontwikkelingen voordoen.

Gemeenteraden maken weinig gebruik van de mogelijkheid om structureel te sturen op basis van verzamelde informatie uit de debiteurenapplicatie. Een gemeente heeft twee indicatoren over terugvordering opgenomen in het jaarverslag, namelijk de incassoquote en het percentage schulden waarop geen aflossing plaatsvindt. Dit is zeer gering vergeleken met onderwerpen als re-integratie en armoedebestrijding waarbij de gemeenten een groter aantal indicatoren hebben benoemd in hun programmabegroting en jaarverslag om op te sturen. Eén van de geïnterviewden verklaarde 'dat het bij de politiek vooral gaat om twee belangrijke onderwerpen, namelijk: mensen aan het werk helpen en armoedebestrijding en incasso kan in conflict komen met armoedebestrijding'.⁷

Het is in de regel mogelijk om uit de debiteurenapplicatie specifieke data over fraudevorderingen te genereren. Voor zover de inspectie heeft kunnen nagaan, doen gemeenten dat alleen in bijzondere gevallen. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als er door de wethouder in de gemeenteraad vragen over dit onderwerp worden gesteld. Dit gebeurt niet vaak. Een uitzondering hierop vormde het verschijnen van het rapport 'Tot de laatste cent' en de landelijke publiciteit die dat met zich meebracht. Dit leidde bij diverse gemeenten tot vragen uit de raad omtrent het terugvorderen van onterecht betaalde bijstandsuitkeringen.

3.2.7 *Belemmeringen bij het uitvoeren van incasso*

⁷ Deze laatste overweging heeft een prominente plaats gekregen in het onderzoek "tot de laatste cent". Dit onderzoek vermeldt dat gemeenten in meer of mindere mate rekening houden met armoede en reïntegratie. Uit het onderzoek van de inspectie blijkt dat bij fraudevorderingen alle gemeenten werk maken van het terugvorderen, waarbij gemeenten zich wel onderscheiden in de intensiteit van het incassoproces.

De belemmeringen die door de gemeenten worden genoemd zijn heel divers. Wat betreft de regelgeving noemen enkele gemeenten de berekening van de beslagvrije voet als knelpunt. De berekening is in hun ogen gecompliceerd doordat men rekening moet houden met de woonkosten- en ziektekostencomponent. Het is volgens hen bijna niet meer aan medewerkers uit te leggen hoe een juiste berekening moet worden gemaakt. Het vaststellen van de beslagruimte op een vast percentage van de uitkering zou dit probleem oplossen.

Met de invoering van de vierde tranche Awb is het niet meer zo dat een terugvorderingsbesluit van het college een executoriale titel oplevert. De titel is nu verbonden aan het dwangbevel dat het college kan uitvaardigen indien de schuldenaar zijn vordering niet betaalt. Dit wordt door sommige gemeenten als een belemmering ervaren, aangezien de klant nu een aantal weken de tijd heeft om zijn financiële positie te wijzigen ten nadele van de gemeente.

Beslaglegging door de Belastingdienst en het College van Zorgverzekeraars komt regelmatig voor. Doordat deze vorderingen preferent zijn is terugvordering van bijstandsgelden dan in een bepaalde periode niet mogelijk.

Met betrekking tot het onderzoek naar spoorloze debiteuren geeft één gemeente aan dat de privacywetgeving een knelpunt vormt. Een andere gemeente vindt dat niet, maar ervaart problemen bij het instrument paspoortsignalering om op die manier schuldenaren te achterhalen en tot terugbetaling te dwingen. Een derde vindt de terugvordering in het buitenland problematisch vanwege de complexiteit van verdragen (die terugvordering niet mogelijk maken of bemoeilijken), terwijl het toch om aanzienlijke bedragen kan gaan.

Belemmeringen van meer praktische aard zijn de informatievragen van deurwaarders. Die vragen leveren veel werk op en dat gaat ten koste van de capaciteit die men zelf aan terugvordering kan besteden.

Twee gemeenten geven aan dat zij met automatiseringsproblemen te kampen hebben gehad en dat het oplossen daarvan enige tijd op zich liet wachten, omdat de problemen waar men bij terugvordering last van had, bij de IT-afdeling niet de hoogste prioriteit genoten.

Tot slot geven een aantal medewerkers aan dat de personeelsbezetting onvoldoende is om in alle gevallen direct actie te ondernemen als de terugbetaling vertraging oploopt of als er zich relevante wijzigingen voordoen bij de debiteur (bijvoorbeeld een wijziging van de gezinssituatie).

Incasso is volgens hen geen 'hot item' bij de gemeenten. Bij één van de onderzochte gemeenten is bij de laatste reorganisatie het personeel dat zich met incasso bezighield met 25 procent ingekrompen.

3.2.8 *Dossieronderzoek*

Aan de hand van dossieronderzoek is nagegaan in hoeverre de onderzochte gemeenten het beleid uitvoeren, dat zij zelf hebben vastgesteld. Daaruit blijkt dat in bijna alle gemeenten in veruit de meeste gevallen de uitvoering conform de gemeentelijke verordeningen en beleidsregels plaatsvindt.

In een gemeente komt het regelmatig voor dat men de regels uit het beleidsplan soepeler hanteert. Men gaat dan akkoord met een lager maandelijks aflossingsbedrag. In een reactie op deze bevinding heeft men aangegeven dit te doen vanuit sociaal oogpunt.

Uit het dossieronderzoek is verder gebleken dat sommige debiteuren gedurende het hele terug- en invorderingsproces zeer veel tijd kosten door bijvoorbeeld de vele verhuisbewegingen die zij maken en niet altijd zelf doorgeven. De gemeente krijgt de post retour en moet vervolgens uitzoeken waar betrokkene woont.

Ook blijkt uit het dossieronderzoek dat het soms lang duurt voordat een debiteur op zijn recent vastgestelde vordering kan aflossen, doordat er nog verschillende andere vorderingen bij de sociale dienst openstaan.

3.3 Resultaten

3.3.1 Landelijk

Op basis van de gegevens uit de debiteurenadministratie van het CBS heeft de Inspectie berekend dat er in 2009 voor de Wet Werk en Bijstand voor 63,7 miljoen euro aan vorderingen in het kader van de schending van de inlichtingenplicht zijn geboekt. In 2009 is er van deze vorderingen 5,2 miljoen euro afgelost. Deze aflossing is inclusief het door de WWB-klienten nog opgebouwde vakantiegeld dat in dit eerste jaar met de vordering verrekend wordt. In 2010 is er 4,6 miljoen euro betaald en in 2011 een bedrag van 3,5 miljoen. In totaal is er tot en met 2011 een bedrag van 13,3 miljoen euro afgelost, hetgeen overeen komt met een percentage van 20,8.

In onderstaande tabellen is het verloop van de in 2009 geboekte vorderingen per jaar weergegeven.

Tabel 1

Geboekte vorderingen in 2009 en de daarop gedane aflossingen in 2009

2009	aantal (x1.000)	%	bedragen (x 1mln)	
Geboekte vorderingen	18,9	100,0	64,0	100,0
correcties	4,2	22,2	0,2	-0,3
aflossingen	10,2	54,0	5,2	8,1
afboeking	0,8	4,2	0,9	1,4
onverklaard	0,0	0,0	1,7	2,7
openstaande vordering eind 2009	13,7	72,5	56,0	87,5

Bron: eigen bewerking Inspectie SZW op basis van door het CBS beschikbaar gestelde bestanden.

Tabel 2*In 2010 afgeloste bedragen die betrekking hebben op de geboekte vorderingen uit 2009*

2010	aantal (x1.000)	%	bedragen (x 1mln)	
stand begin 2010	13,7	72,5	56,0	87,5
correcties	4,4	23,3	2,5	3,9
aflossingen	7,2	38,1	4,6	7,2
afboeking	0,5	2,6	0,4	0,6
onverklaard	0,0	0,0	0,4	0,6
openstaand	10,1	53,4	48,1	75,2

Bron: eigen bewerking Inspectie SZW op basis van door het CBS beschikbaar gestelde bestanden.

Tabel 3*In 2011 afgeloste bedragen die betrekking hebben op de geboekte vorderingen uit 2009*

2011	aantal (x1.000)	%	bedragen (x 1mln)	
stand begin 2011	9,9	52,4	48,1	75,2
correcties	0,4	2,1	1,4	2,2
aflossingen	4,6	24,3	3,5	5,5
afboeking	0,1	0,5	0,1	0,2
onverklaard	0,2	1,1	1,7	2,7
openstaand	8,1	42,9	41,4	64,7

Bron: eigen bewerking Inspectie SZW op basis van door het CBS beschikbaar gestelde bestanden.

In totaal is er in de periode 2009 tot en met 2011 van de geboekte vorderingen met een totaalbedrag van 64 miljoen euro uit 2009, ongeveer 13,3 miljoen euro afgelost. Het aflossingspercentage voor deze periode komt hierdoor uit op 20,8 procent. Correcties, afboekingen en onverklaarde verschillen komen uit op 9,3 miljoen euro, waardoor er nog een bedrag van 41,4 miljoen euro aan vorderingen openstaat.

3.3.2 In het onderzoek betrokken gemeenten

Op basis van de gegevens uit de debiteurenadministratie van het CBS is voor tien gemeenten berekend welk percentage van de geboekte vorderingen met betrekking tot het schenden van de inlichtingenplicht in 2009 tot en met 2011 is teruggevorderd. Voor twee gemeenten is de berekening vanuit het CBS-bestand niet te maken. Één gemeente is te klein voor de berekening en van de andere gemeente is geen informatie aangetroffen.

De gevonden aflossingspercentages zijn afgezet tegen het terugvorderings- en uitvoeringsbeleid met betrekking tot incasso. De inspectie kent hiervoor twee classificaties toe, namelijk strikt of coulant. Strikt betekent dat de gemeente in haar beleid de volledige aflossingscapaciteit meeneemt en in de praktijk ook het incassobeleid actief uitvoert. Coulant betekent dat de aflossingscapaciteit in de

praktijk niet volledig wordt benut doordat het aflossingspercentage lager wordt vastgesteld of dat de incassobeleid in de praktijk niet actief wordt uitgevoerd.

In onderstaand schema zijn de resultaten weergegeven.

Tabel 4

Aflossingspercentages afgezet tegen beleid en uitvoering

Gemeente	Beleed en uitvoering	2009	2010	2011	totaal
A	Strikt	30,5	14,2	5,1	49,8
B	Strikt	10	14,2	11,7	35,8
C	Strikt	10,5	13,8	9,9	34,3
D	Coulant	2,2	3,8	3,0	9,1
E	Strikt	11,1	9,9	7,5	28,5
F	Strikt	15,4	14,2	17,5	47,1
G	Coulant	3,0	1,4	1,5	5,9
H	Coulant	7,1	6,3	1,9	15,3
I	Coulant	6,7	4,0	3,2	13,9
J	Coulant	2,1	3,0	3,1	8,3

Bron: eigen bewerking Inspectie SZW op basis van door het CBS beschikbaar gestelde bestanden.

Gemeenten die een strikt beleid hanteren scoren gemiddeld een percentage van 39,1 en blijven allemaal ruim boven het landelijk gemiddelde van 20,8%. De gemeenten die coulant zijn in hun beleid of in de uitvoering daarvan scoren gemiddeld een percentage van 10,5 en blijven allemaal ruim onder dit landelijk gemiddelde.

De inspectie heeft onderzocht of het gemiddelde terugvorderingbedrag per gemeente sterk varieert. Immers, als een gemeente vooral hoge vorderingen heeft uitstaan, dan zullen de aflossingen minder snel het vorderingssaldo drukken en zal het aflossingspercentage navenant laag blijven. De uitkomst van deze analyse laat geen grote verschillen tussen gemeenten zien en geeft de inspectie dan ook geen aanleiding om bovenstaande conclusies (uit tabel vier) te nuanceren.

Voorts gaat de inspectie er vanuit dat gemeenten geen grote afboekingen op het bestand hebben moeten doen. In de regel vinden afboekingen pas op zijn vroegst na het derde jaar plaats.

3.4 Conclusie gemeenten

3.4.1 Gemeentelijk beleid

Alle onderzochte gemeenten hanteren als uitgangspunt dat te veel betaalde bijstand in principe teruggevorderd moet worden. Voor de wijze waarop de terugvordering plaatsvindt, speelt de ontstaansgrond van de vordering een rol. Voor vorderingen die zijn ontstaan uit schendingen van de inlichtingenplicht geldt een strenger regime, dan overige vorderingen. Hieruit spreekt de notie "fraude mag niet lonen". Een aantal gemeenten maakt hier ook expliciet melding van.

Voor een aantal gemeenten kan een relatief laag vorderingsbedrag aanleiding zijn om uit efficiencyoverwegingen af te zien van (actieve) invordering. De hoogte van deze zogenoemde kruimelbedragen kan variëren tussen de vijftig en vijfhonderd euro.

De zwaardere criteria voor de fraudevordering gelden bijvoorbeeld bij de kwijtscheldingstermijnen, afboekingsmogelijkheden, de hoogte van de beslagvrije voet en het kwijtschelden van kruimelbedragen. Hierbij benadrukt de inspectie dat het modaliteiten zijn, waarmee gemeenten verschillend omgaan.

Voor de snelheid waarmee teruggevorderd wordt, is vooral de hoogte van het aflossingsbedrag van belang. Dit geldt zowel voor mensen met als zonder een WWB-uitkering. Voor WWB-gerechtigden ligt de aflossingsnorm bij de onderzochte gemeenten tussen de zes en tien procent van de bijstandsnorm. Bij de mensen die geen WWB-uitkering meer ontvangen, ligt de aflossingsnorm (exclusief correcties zoals voor ziektekosten) tussen de 100 en 50 procent van het verschil tussen het inkomen en de toepasselijke bijstandsnorm.

Uiteindelijk heeft de vormgeving van het incassobeleid consequenties voor het percentage wat is afgelost van de uitstaande vorderingen. Gemeenten die de volledige aflossingsruimte benutten en minder toeschietelijk zijn bij het afboeken en kwijtschelden van vorderingen, krijgen sneller en meer geld binnen op de uitstaande vorderingen dan gemeenten die coulance betonen.

3.4.2 *Uitvoering*

De inspectie constateert dat het incassoproces binnen gemeenten op hoofdlijnen op een vergelijkbare wijze verloopt. Dit vloeit logisch voort uit het wettelijk kader, zoals neergelegd in met name de WWB en Awb. Gemeenten onderscheiden zich door het wel of niet opnemen van extra stappen in het proces. Bijna alle gemeenten proberen bij schuldenaren die een WWB-uitkering hebben een minnelijke regeling te treffen. Sommige gemeenten doen daar een schepje bovenop en ondernemen extra pogingen om betalingsregelingen af te sluiten en gaan later over tot het sturen van een dwangbevel.

Ook wanneer een betaling uitblijft, handelen gemeenten op een gelijke wijze. Zij krijgen vanuit hun debiteurensysteem een signaal en nemen vervolgens contact op met de debiteur. In de meeste gevallen is dit direct nadat een betaling niet is ontvangen. Bij twee gemeenten doet men dat na de tweede maand waarin niets binnen is gekomen.

Om vorderingen zo snel mogelijk te innen, ligt het voor de hand om het incassoproces zo snel mogelijk af te wikkelen. Het inbouwen van extra stappen en het kiezen voor langere termijnen lijkt op het eerste gezicht te leiden tot een vertraging. Enkele gemeenten claimen echter dat een extra stap op termijn leidt tot hogere opbrengsten. De inspectie heeft dit niet onderzocht. De uiteindelijk op hoofdlijnen uniforme aanpak van de incassoprocedure acht zij meer doorslaggevend bij de incasso van vorderingen.

Naast de doorlooptijd van het incassoproces is de wijze waarop de minnelijke regeling vorm krijgt in de uitvoering van invloed op het tempo, waarmee de klant de vordering afbetaalt. Gemeenten kiezen in meerderheid over een aflossingsperiode van 36 tot 60 maanden. Zolang de afbetaling plaats vindt binnen deze periode gaan gemeenten in de regel akkoord, ook als het aflossingsbedrag (flink) lager ligt dan de aflossingscapaciteit.

De gemeenteraden van de onderzochte gemeenten kennen geen prioriteit toe aan incassoactiviteiten. Zij maken geen gebruik van de mogelijkheid om structureel te sturen op basis van verzamelde informatie uit de debiteurenapplicatie. Het beleid op

dit terrein wordt vooral op managementniveau ontwikkeld. Bij een enkele gemeente ziet de inspectie betrokkenheid van de verantwoordelijk wethouder.

Grosso modo zijn de belemmeringen die gemeenten bij het uitvoeren van incassoactiviteiten ervaren terug te voeren op twee oorzaken: De (gecompliceerde) regelgeving en technisch-organisatorische factoren. De laatste factoren zijn vooral de verantwoordelijkheid van de gemeenten zelf. De belemmeringen die voortkomen uit de regelgeving zijn divers en klinken ook niet bij alle gemeenten door.

Een opvallend signaal is dat een aantal gemeenten pseudoverrekening niet toepassen, maar het praktischer vinden om direct loonbeslag toe te passen. Dit vorderingsinstrument is juist op 1 januari 2011 ingevoerd, om verrekeningen tussen uitvoerders te vergemakkelijken.

Het meest gehoorde bezwaar ligt bij de vaststelling van de beslagvrije voet. Een belangrijke constatering. Immers, bij de conclusies van paragraaf 3.1 is gebleken dat dit onderdeel van de incassoprocedure een belangrijke voorwaarde is voor een snelle en hoge terugvordering.

3.4.3 Resultaten

Op de in 2009 geboekte vorderingen in het kader van de schending van de inlichtingenplicht is tot en met 2011 20,8% afgelost. De grootste aflossingen vinden in het eerste jaar plaats. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat het tegoed aan vakantiegeld voor 2009/2010 in 2009 direct als aflossing wordt geboekt.

Gemeenten die de aflossingscapaciteit volledig benutten en in de praktijk actief zijn bij het binnenhalen van vorderingen halen procentueel aanzienlijk meer aan aflossingen binnen, dan gemeenten die coulant omgaan met het vaststellen van de aflossingscapaciteit en een afwachtende houding aannemen bij het binnenhalen van de vorderingen.

4 Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen en de Sociale Verzekeringsbank

4.1 Uitvoeringsbeleid

4.1.1 *Uitgangspunten*

Voor zowel UWV als de SVB geldt dat zij gehouden zijn aan "De regeling tenuitvoerlegging bestuurlijke boeten en terugvordering onverschuldigde betalingen". Dit betekent dat beide ZBO'en bedragen die onverschuldigd zijn betaald en eventuele boeten zo snel mogelijk dienen terug te vorderen c.q. te innen. Alleen indien er sprake is van een dringende reden zijn UWV en de SVB bevoegd geheel of gedeeltelijk van terugvordering af te zien. Het maken van een kosten-batenanalyse op grond waarvan men kan besluiten om van terugvordering af te zien speelt beleidsmatig nauwelijks een rol.

4.1.2 *Uitvoering incasso*

UWV en de SVB voeren zelf de terugvordering uit. De SVB legt echter nooit zelf beslag. Daarvoor wordt een deurwaarder ingeschakeld. UWV maakt gebruik van een deurwaarder, wanneer het geen of moeilijk vereenvoudigd loonbeslag kan leggen of wanneer het de incasso zelf (te) moeilijk vindt verlopen. Gaat het om beslaglegging op vermogen dan wordt altijd een deurwaarder ingeschakeld. Dit is wettelijk verplicht. UWV maakt in ongeveer 1200 gevallen gebruik van een deurwaarder. De SVB analyseert het incassoproces voortdurend en het overdragen van een deel van de incasso is een mogelijkheid. Van een "voornemen" is echter (nog) geen sprake. Op korte termijn is hier geen wijziging in te voorzien.

4.1.3 *Maandelijkse aflossingsbedrag*

Bij het vaststellen van het maandelijkse aflossingsbedrag gaat men uit van het netto-inkomen waarop het bedrag van de beslagvrije voet (zoals geregeld in de artikelen 475c tot en met 475 e Rv) in mindering wordt gebracht. In het algemeen bedraagt de beslagvrije voet 90 procent van de bijstandsnorm voor betrokkene. Op dit bedrag voeren de SVB en UWV een aantal correcties uit. De beslagvrije voet wordt verhoogd met de premie van de door de schuldenaar gesloten ziektekostenverzekering en vermindert met de door de schuldenaar ontvangen zorgtoeslag. Ook wordt de beslagvrije voet verhoogd met een deel van de woonkosten van de schuldenaar. Het gaat dan om de woonkosten vermindert met het bedrag aan huurtoeslag waarop de schuldenaar recht heeft. De beslagvrije voet wordt verlaagd als de schuldenaar recht heeft op studiefinanciering. Dan wordt de beslagvrije voet verlaagd met het in deze uitkering begrepen normbedrag voor de kosten van levensonderhoud en de daarop verleende toeslag voor een partner of éénoudergezin.

De beslagvrije voet wordt door de SVB verhoogd met het dertig procent deel van de bestuursrechtelijke premie als CVZ beslag legt voor de inning van de vordering.

4.1.4 Afboeken van vorderingen

Het afboeken van vorderingen kan om verschillende redenen mogelijk zijn.

Kwijtschelding anders dan bij schuldregeling

Op het gebied van het afboeken van vorderingen hanteren UWV en de SVB als regel, dat als een klant vijf jaar aan zijn verplichtingen heeft voldaan, minimaal de helft van het schuldbedrag heeft terugbetaald en gedurende de periode van vijf jaar heeft geleefd op het voor hem geldende bijstandsniveau, kwijtschelding plaats kan vinden van het nog resterende schuldbedrag.

Is in de periode van vijf jaar nog niet de helft van het schuldbedrag terugbetaald, dan vindt geen kwijtschelding plaats van het resterende schuldbedrag maar wordt wel de beslagvrije voet verhoogd van 90 naar 95 procent.

Als er echt sprake is geweest van fraude zal de klant langer moeten terugbetalen (tot maximaal 20 jaar).

Een andere kwijtscheldingsgrond doet zich voor als UWV of de SVB vaststelt dat de klant helemaal niet kan terugbetalen en het er ook niet naar uitziet dat dit in de toekomst het geval is. Bij het eventueel kwijtschelding op deze grond speelt ook de mate van verwijtbaarheid een rol en geldt eveneens de termijn van 5 jaar.

UWV gaat in de regel alleen op verzoek van de debiteur over tot kwijtschelding. Bij de SVB hoeft de klant geen verzoek tot kwijtschelding in te dienen. Daar gebeurt dit (automatisch) op initiatief van de SVB zelf.

Schuldregeling

UWV en de SVB hebben met de NVVK afspraken gemaakt over samenwerking in schuldhulpverlening.

Met de NVVK is overeengekomen dat UWV en de SVB in bepaalde schuldsituaties incassomaatregelen minimaal vier maanden tot maximaal een jaar kunnen opschorten. Hierdoor krijgt de schuldhulpverlener de tijd om te komen tot een oplossing voor de schuldenproblematiek.

Kruimelbedragen

Bedragen van minder dan 25 euro vordert de SVB niet terug. Ook bij bedragen die daar iets boven liggen kan dat het geval zijn. Als het terugvorderen van een bedrag veel meer kost dan het opbrengt, kan men overwegen om daar vanaf te zien. Dit dient altijd besproken te worden met een leidinggevende die het moet goedkeuren. Het is iets wat zelden voorkomt. In gevallen waarbij de terugvordering gerelateerd is aan een boete worden deze kruimelbedragen wel teruggevorderd, omdat door het opleggen van de boete de kosten- batenafweging dan niet meer opgaat.

UWV gaat altijd over tot terugvordering van ten onrechte betaalde uitkeringen.

4.1.5 Voorlichting UWV en de SVB

Bij UWV wordt, nadat de hoogte van de terugvordering en de eventuele boete in het systeem zijn vastgelegd, automatisch een brief aangemaakt, waarmee de klant in kennis wordt gesteld van het invorderingsbedrag, de eventuele boete en dat het hij het teveel betaalde binnen zes weken aan UWV dient over te maken.

Als een reactie van de klant uitblijft, volgt een aanmaning.

Bij de SVB krijgt de klant twee brieven. Ten eerste de beschikking met de herziening. Daarin staat vermeld dat het recht is veranderd. Daarnaast ontvangt de klant een aankondiging van de boete en de terugvordering. Als de klant niet binnen

vier weken reageert op deze aankondiging, worden de boete en de terugvordering definitief.

4.2 Uitvoeringspraktijk

4.2.1 Administratieve handelingen

Uit de herziening van het recht volgt dat er een bedrag teveel is betaald. Dit leidt ertoe dat in het systeem een debiteurenpost open komt te staan, waarin zowel het te veel betaalde bedrag als de boete zijn opgenomen.

Bij de SVB krijgt de klant vervolgens twee brieven. Ten eerste de beschikking met de herziening. Daarin staat vermeld dat het recht is veranderd. Daarnaast ontvangt de klant een aankondiging van de boete en de terugvordering. Als de klant niet binnen vier weken reageert op deze aankondiging, wordt de boete en de terugvordering definitief. Hierover ontvangt hij ook een beschikking. In deze beschikking staat vermeld dat wat de hoogte van het teveel betaalde bedrag is, dat hij een boete krijgt en dat hij binnen zes weken het te veel betaalde dient terug te storten.

De klant kan dan contact met de SVB opnemen om een betalingsregeling te treffen.

Klanten die binnen zes weken niet reageren krijgen een aanmaning. Hoort men binnen twee weken nog niets dan schakelt men de deurwaarder in.

Als de klant nog een uitkering heeft, gaat de SVB maximaal verrekenen als twee weken na de aanmaning niets is ontvangen. Dat komt vooral veel voor bij de AOW.

Bij UWV wordt, nadat de hoogte van de terugvordering en de eventuele boete in het systeem zijn vastgelegd, automatisch een brief aangemaakt, waarmee de klant in kennis wordt gesteld van het invorderingsbedrag, de eventuele boete en dat het teveel betaalde binnen zes weken aan UWV dient over te maken.

Als een reactie van de klant uitblijft, volgt een aanmaning. Reageert de klant dan nog niet, dan volgt een dwangbevel en legt men, al dan niet via de deurwaarder beslag. De klant kan dan contact met UWV opnemen om een betalingsregeling te treffen.

4.2.2 Procedure bij incasso

Verrekening via de uitkering

Een boete en/of terugvordering wordt primair geëffectueerd door verrekening van het bedrag met een uitkering verstrekt door de SVB of UWV. Verrekening van een Anw-uitkering met kinderbijslag is mogelijk voor zover de uitkering werd verstrekt aan of ten behoeve van het kind voor wie kinderbijslag wordt betaald.

Terugbetaling in één keer

In de terugvorderingsbeschikking staat vermeld dat men de schuld binnen zes weken dient terug te betalen. Bij de SVB komt dit in de praktijk weinig voor. De meeste debiteuren nemen contact op om een betalingsregeling te treffen.

Via een aflossingsplan met maandelijks bedragen

Bij de mogelijkheid om af te lossen via een aflossingsplan maken de SVB en UWV onderscheid tussen vorderingen die voortkomen uit het schenden van de inlichtingenplicht en de overige vorderingen. Voor de eerst genoemde vorderingen gelden zwaardere voorwaarden waaraan de schuldenaar moet voldoen.

Zo stellen beide organisaties de periodieke betalingen zodanig vast, dat gebruik wordt gemaakt van de volledige aflossingscapaciteit van de schuldenaar (art. 4 lid 2 Regeling tenuitvoerlegging bestuurlijke boeten en terugvordering onverschuldigde betalingen). Bij de overige vorderingen is het mogelijk om op verzoek van de schuldenaar ten minste de halve aflossingscapaciteit toe te passen als de vordering maar binnen 36 maanden volledig is voldaan. (art 3 lid 3)

Vorderingen die voortvloeien uit het schenden van de inlichtingenplicht moeten in principe binnen twaalf maanden worden voldaan (art. 4 lid 4). Als de schuldenaar de fraudevordering niet binnen twaalf maanden kan aflossen, dient hij zijn vermogen aan te wenden zodat een zodanig gedeelte van de vordering binnen zes weken wordt voldaan dat hij de resterende vordering binnen twaalf maanden kan voldoen. (art. 4 lid 4)

De SVB en UWV kunnen van de bovengenoemde regels afwijken als dit tot een onredelijk resultaat zou leiden. (art. 3 lid 7 en art. 4 lid 6 jo art 3 lid 7)

Overigens geldt voor vorderingen tot en met 300 euro dat de organisaties de wijze waarop moet worden afgelost kan vaststellen, zonder in overleg te treden met de schuldenaar, met dien verstande dat de aflossing niet meer dan 52 euro per maand mag bedragen. (art. 5)

4.2.3 Acties bij het staken van de aflossing

Komt een klant zijn terugbetalingsverplichting niet na, dan volgt vier weken na de kennisgeving een herinnering. Bij het uitblijven van een reactie volgt een aanmaning en worden er kosten in rekening gebracht. Reageert de klant dan nog niet, dan volgt een dwangbevel en wordt er, al dan niet met het inschakelen van een deurwaarder, beslag gelegd.

4.2.4 Managementinformatie

Uit het managementsysteem van de SVB halen de leidinggevenden informatie over de kwaliteit (correct afhandelen van dossiers, de beleidsregels netjes volgen), tijdigheid en productiviteit van de medewerkers van de afdeling Dienstverlening.

Het afdelingshoofd rapporteert meer algemene informatie aan de vestigingsmanager (directeur).

Die rapporteert weer aan de Raad van Bestuur. Op dit hoogste niveau kan men aan de hand van de ontvangen informatie onder andere de prestaties van de verschillende vestigingen vaststellen.

Bij het UWV sturen de vestigingen op basis van normtijden en streefcijfers. De resultaten worden periodiek aangeleverd aan de Directie Handhaving van UWV. Deze directie informeert de Raad van Bestuur.

Er wordt gewerkt aan een benchmark, waarmee de prestaties van de vestigingen onderling kunnen worden vergeleken.

De bestandsinformatie per klant biedt de mogelijkheid om inzicht te verkrijgen in het aantal meldingen, het aantal terugvorderingen en boeten en de bedragen die zijn geïnd en nog open staan.

4.2.5 *Belemmeringen bij het uitvoeren van incasso*

UWV ziet in het incassotraject geen al te grote belemmeringen. Wel is er sprake van verouderde incassosystemen. De systemen die men gebruikt dateren nog van voor 2002 (start UWV). Als gevolg van wetswijzigingen hebben er diverse aanpassingen in de verouderde systemen plaatsgevonden, die het incassoproces door de tijd heen complex hebben gemaakt.

4.2.6 *Dossieronderzoek*

Bij het dossieronderzoek heeft de inspectie geen afwijkingen gevonden bij de uitvoering van terug- en invordering ten opzichte van de formele regelgeving over en de daarop door UWV en de SVB gebaseerde beleidsregels.

4.3 Resultaten UWV en de SVB

4.3.1 *UWV*

Voor de WW en de WW+TW zijn bij UWV alle vorderingen die naar aanleiding van de schending van de inlichtingenplicht zijn ontstaan en in 2009 zijn opgenomen in de debiteurenadministratie, opgevraagd.

Het totaal van deze vorderingen bedraagt 76.712.593 euro.

Onderstaande tabel laat zien wat er op deze vorderingen in 2009, 2010 en 2011 is afgelost en is gecorrigeerd.

Tabel 5

Aflossingspercentages WW en WW+TW

WW en WW+TW	Bedrag	Aflossing percentage	Correctie percentage
Bestand 2009	76.712.593		
Aflossing 2009	8.914.166	11,6	
Aflossing 2010	11.141.960	14,5	
Aflossing 2011	9.241.036	12,0	
Correctie	3.873.583		5
Saldo 31-12-2011	43.541.839		

Bron: eigen bewerking Inspectie SZW op basis van door het UWV beschikbaar gestelde bestanden.

Correcties hebben onder andere betrekking op bezwaar en beroep.

Van de door UWV in 2009 geboekte vorderingen in het kader van de schending van de inlichtingenplicht is 38,1 procent in de periode 2009 tot en met 2011 afgelost. De aflossingen tonen geen grote fluctuaties over de onderzochte jaren.

4.3.2 *SVB*

Voor de AOW en de Anw zijn bij de SVB alle boeten en vorderingen opgevraagd, die naar aanleiding van de schending van de inlichtingenplicht zijn ontstaan en in 2009 zijn opgenomen in de debiteurenadministratie.

In 2009 zijn 2.220 boeten en 1.689 maatregelen geboekt. Vervolgens zijn de vorderingen aan de boeten gekoppeld.

De in 2009 geboekte boeten en maatregelen bedragen in totaal 664.018 euro

waarvan eind 2011 nog 17.469 euro openstaat. Eind 2011 is 98 procent van de boeten en maatregelen afgelost.

Tabel 6

Aflossingspercentages Boeten en Maatregelen AOW en Anw

AOW en Anw	Boeten en Maatregelen	Aflossing/ Oninbaar Percentage
Bestand 2009	664.018	
Aflossing 2009	489.223	74
Aflossing 2010	137.429	21
Aflossing 2011	19.897	3
Oninbaar		
Saldo 31-12-2011	17.469	

Bron: eigen bewerking Inspectie SZW op basis van door de SVB beschikbaar gestelde bestanden.

De 1.794 vorderingen die in 2009 op dezelfde datum als de opgelegde boeten zijn opgenomen in de debiteurenadministratie bedragen in totaal 3.684.179 euro waarvan eind 2011 nog 377.388 euro openstaat. Eind 2011 is 88 procent van deze vorderingen afgelost.

Tabel 7

Aflossingspercentages Vorderingen AOW en Anw waarvan de datum gelijk is aan de datum van de boeten

AOW en Anw	Vordering	Aflossing/ Oninbaar Percentage
Bestand 2009	3.684.179	
Aflossing 2009	1.972.273	53
Aflossing 2010	1.104.443	30
Aflossing 2011	183.901	5
Oninbaar	46.174	1
Saldo 31-12-2011	377.388	

Bron: eigen bewerking Inspectie SZW op basis van door de SVB beschikbaar gestelde bestanden.

De 322 vorderingen die op een andere datum dan de datum van de boeten zijn opgenomen in de debiteurenadministratie, maar die wel verband houden met de opgelegde boeten, bedragen in totaal 1.474.103 euro, waarvan eind 2011 nog 190.109 euro openstaat. Eind 2011 is 86 procent van deze vorderingen afgelost.

Tabel 8

Aflossingspercentages Vorderingen AOW en Anw waarvan de datum niet gelijk is aan de datum van de boeten

AOW en Anw	Vordering	Aflossing/ Oninbaar Percentage
Bestand 2009	1.474.103	
Aflossing 2008	130.440	9
Aflossing 2009	763.901	52
Aflossing 2010	301.799	20
Aflossing 2011	73.397	5
Oninbaar	14.457	1
Saldo 31-12-2011	190.109	

Bron: eigen bewerking Inspectie SZW op basis van door de SVB beschikbaar gestelde bestanden.

Het aantal boeten dat niet systematisch aan een vordering gekoppeld kan worden is 104. Deze vorderingen zijn waarschijnlijk geschoond uit de debiteurenadministratie. Alleen op individueel niveau kan uit historische overzichten achterhaald worden wat de vordering is geweest en hoeveel er op de vordering is afgelost. Deze intensieve manier van onderzoeken past echter niet in de opzet van dit onderzoek.

4.4 Conclusie UWV en de SVB

4.4.1 Uitvoeringsbeleid

De incassoprocedure die UWV en de SVB hanteren zijn op hoofdlijnen hetzelfde. Dit is ook niet verwonderlijk, want beide organisaties zijn gebonden aan "De regeling tenuitvoerlegging bestuurlijke boeten en terugvordering onverschuldigde betalingen". Het gebruik van het woord "tenuitvoerlegging" spreekt in dit verband boekdelen: zowel incassobeleid als -uitvoering zijn door de wetgever bepaald. De onderlinge verschillen komen slechts voort uit een iets andere route naar eenzelfde doel. UWV maakt gebruik van een deurwaarder wanneer het geen of moeilijk vereenvoudigd loonbeslag kan leggen, of wanneer het de incasso zelf (te) moeilijk vindt verlopen. De SVB schakelt direct een deurwaarder in.

Bij beide bestaat onder gelijke voorwaarden de mogelijkheid tot kwijtschelding. Bij UWV vindt dit plaats op verzoek, bij de SVB vindt dit automatisch plaats. Hoewel van mineure betekenis op het totaal van de debiteurenrekening, is het enige opvallende verschil dat SVB geen kruimelbedragen int en UWV alle bedragen (ook kleine) terugvordert. Als de terugvordering bij de SVB gerelateerd is aan een boete, dan wordt echter wel teruggevorderd.

4.4.2 Uitvoeringspraktijk

"De regeling tenuitvoerlegging bestuurlijke boeten en terugvordering onverschuldigde betalingen" legt niet alleen voorwaarden op aan het uitvoeringsbeleid van UWV en de SVB, maar is ook bepalend voor de uitvoering van het incassoproces. Het is dan ook logisch dat ook in de uitvoering UWV en de SVB grote overeenkomsten vertonen. Een belangrijke factor voor een hoge incasso is dat de organisaties bij een betalingsregeling de periodieke betalingen zodanig vaststellen dat gebruik wordt gemaakt van de volledige aflossingscapaciteit van de schuldenaar.

Het incassoproces wordt door de gehele organisatie heen gemonitord. De managementinformatie over kwaliteit en tijdigheid en productiviteit wordt gegenereerd uit de ondersteunende systemen en gaat via de leidinggevenden naar de vestigingsmanager en op geaggregeerd niveau naar de raad van bestuur.

4.4.3 Resultaten

Hoewel beleid en uitvoering van UWV en de SVB in essentie niet verschillen, liggen aflossingspercentages ver uit elkaar. Bij UWV wordt in de periode 2009 tot en met 2011 38,1 procent afgelost en bij de SVB is dit ruim boven de 80 procent. Het aflossingspercentage van de SVB is echter niet nauwkeurig vast te stellen, omdat de uitkeringenadministratie zich niet leent voor precieze beantwoording van onze onderzoeksvraag.

De oorzaak van het verschil in percentage tussen UWV en de SVB heeft de inspectie SZW niet onderzocht. Maar er zijn wel verklaringen te duiden.

SVB klanten hebben naast hun AOW-uitkering in de regel een aanvullend pensioen, waardoor hogere aflossingsbedragen ingevorderd kunnen worden. Daarnaast beschikken ouderen vaker over een vermogen, waaruit kan worden afgelost. SVB-

klanten hebben in de regel langer recht op een uitkering dan UWV klanten, waardoor meer aflossingen via verrekening met de uitkering plaats vinden. Dit betekent ook dat mensen met een AOW-uitkering tot aan overlijden “in beeld blijven”. Ex-WW-gerechtigden hebben meer mogelijkheden om zich te onttrekken aan officiële informatiebronnen.

Bijlage 1

Verantwoording onderzoeksaanpak

In 2012 is de inspectie nagegaan hoe de stand van zaken bij de uitvoeringsinstanties is ten aanzien van de handhaving van de inlichtingenplicht. In 2014 en 2015 zal onderzoek gericht op dezelfde thema's worden verricht, waarna kan worden vastgesteld of de uitvoeringsinstanties tegemoet zijn gekomen aan de intenties van de wetgever, samengevat in sneller sanctioneren, hogere boetes en intensievere incasso.

Of dergelijke ontwikkelingen ook bijdragen aan een hoger nalevingniveau zal de inspectie slechts globaal toetsen.

Voor de programmarapportage 2012 staat centraal de vraag:

“wat is bij de uitvoeringsinstanties (UWV, de SVB en gemeenten) de stand van zaken op het gebied van handhaving van de inlichtingenplicht?”

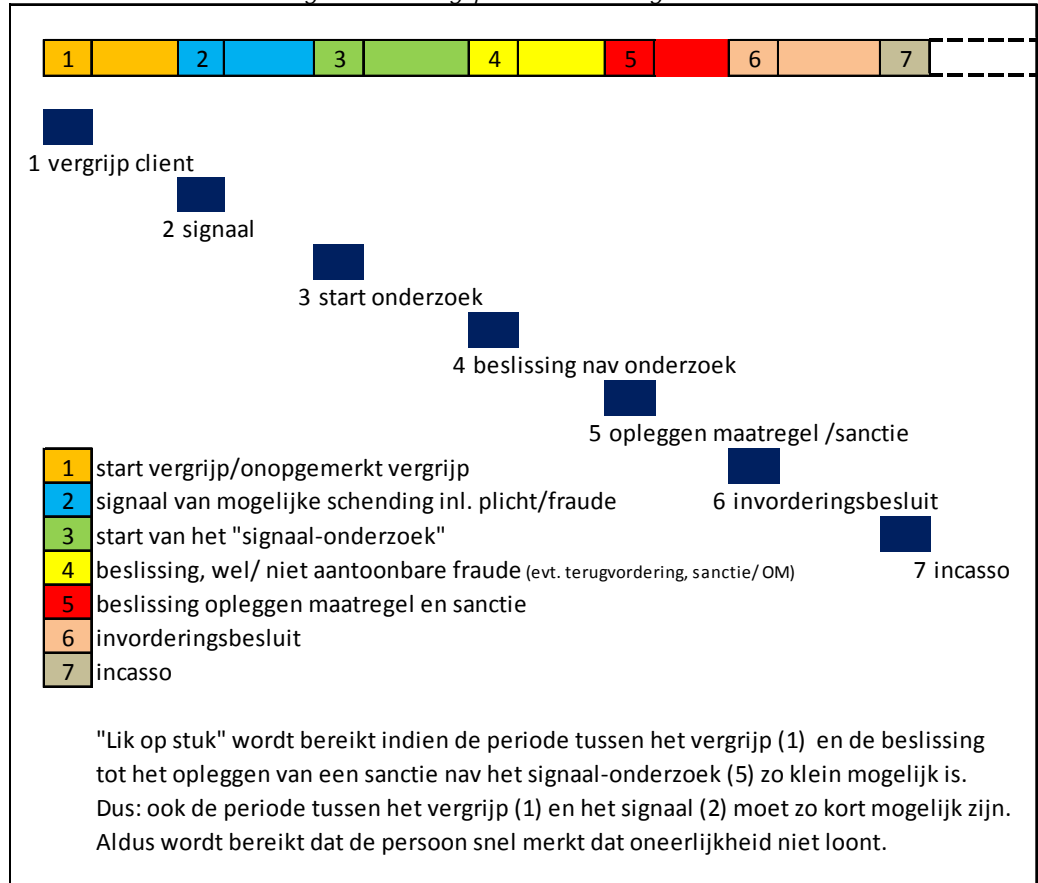
Gegeven de uitgangspunten van het overheidsbeleid worden drie onderzoeken verricht, te weten:

1. 'Lik-op-stuk';
2. 'Bestuursrechtelijke sancties en boeten';
3. 'Intensiveren incasso'.

Afbakening van de drie onderzoeken

Figuur 1

Schematisch ziet het volledige handhavingsproces er als volgt uit



Het onderzoek "Lik op Stuk"-beleid zal zich richten op de fasen 2 tot en met 5. Omstandigheden die een rol spelen bij het moment dat het vergrijp (schending incl. plicht) wordt gepleegd en het ontstaan van een signaal dat aanleiding kan geven een signaalonderzoek te starten (fase 1), is geen zelfstandig object van onderzoek. Bij het onderzoek naar de fasen 2 tot en met 5 wordt wel de tijdsperiode van fase 1 vastgesteld.

De fasen 6 en 7 komen bij het onderzoek "invordering en incasso" aan de orde. Ook in het kader van "Lik op stuk" is het van belang dat SNEL na de beslissing tot het opleggen van een maatregel/ sanctie (fase 5) het opleggen van het invorderingsbesluit en incasso plaatsvindt; anders krijgt de overtreder alsnog het gevoel er mee weg te komen.

De besluitvorming ten aanzien het opleggen van een maatregel en een eventuele sanctie en de veranderingen als gevolg van aanpassing van het grensbedrag OM wordt in het onderzoek "bestuurlijke boeten en maatregelen" onderzocht.

De onderzoeken zijn gericht op het niet nakomen van de inlichtingenplicht ten aanzien van twee fraudesoorten, die in het Handhavingsbeleid van SZW en de uitvoering een hoge prioriteit hebben, te weten: niet opgegeven inkomsten (witte en zo mogelijk zwarte fraude) en samenwoning (niet opgegeven gezamenlijke huishouding).

In beginsel is gekozen voor één of maximaal twee wetten per uitvoeringsorganisatie, waarbij de twee genoemde fraudesoorten een rol kunnen spelen.

Daarom zijn de volgende wetten in het onderzoek betrokken:

- a) Werkloosheidswet en Toeslagenwet; uitvoering door UWV;
- b) Wet werk en bijstand; uitvoering door gemeenten;
- c) Algemene nabestaandenwet en Algemene ouderdomswet; uitvoering door de SVB.

Aanpak

De inspectie SZW heeft de drie onderzoeken op eenzelfde manier aangepakt. Onderscheid is gemaakt in een kwalitatief- en kwantitatief deel.

Bij het kwalitatieve deel gaat de aandacht uit naar de manier waarop de uitvoeringsinstanties beleid en uitvoering hebben ingericht.

Door deskresearch verzamelt de inspectie informatie over (uitvoerings)beleid en – praktijk. Bij de uitvoeringsinstanties zijn interviews gehouden met medewerkers die verantwoordelijk zijn voor het uitvoeringsbeleid en met medewerkers die betrokken zijn bij de feitelijke uitvoering.

Er zijn dossiers ingezien om zeker te stellen dat de informatie uit deskresearch en interviews, strookt met de dagelijkse werkelijkheid.

Het kwantitatieve deel heeft betrekking op het verzamelen van informatie waarmee een landelijk beeld wordt verkregen met betrekking tot: aantal signalen, gemiddelde periode tussen signaal en opgelegde sanctie, het gemiddelde bedrag aan opgelegde boeten en maatregelen, uitstaande en geïncasseerde vorderingen, etc. Deze informatie is gebaseerd op cijfers van het CBS, UWV, de SVB en de in het onderzoek betrokken gemeenten.

Dit landelijke beeld geeft inzicht in de huidige resultaten van beleid en uitvoering van de uitvoeringsinstanties.

Eenzelfde aanpak als hiervoor weergegeven zal vanaf 2014 worden gevolgd. Dan zijn de maatregelen die moeten leiden tot aanscherping van handhaving ingevoerd en moet duidelijk zijn hoe beleid en uitvoering zijn veranderd en tot welke effecten dat heeft geleid.

Naast het onderscheid tussen kwalitatief en kwantitatief wordt uitgegaan van twee 'cohorten', één gericht op de huidige situatie (2012) en één gericht op de toekomstige situatie (2015). Op die manier kan de invloed van maatregelen op het gebied van handhaving (aanscherping) op uitvoeringsbeleid, uitvoeringspraktijk en resultaten in beeld worden gebracht. Het eerste cohort heeft betrekking op vorderingen die in 2009 zijn opgekomen. Het tweede cohort op vorderingen die in 2013 zijn opgekomen, dus na invoering van maatregelen die voortkomen uit de aanscherping van handhaving.

Het eerste cohort

Er zijn in 2009 bij gemeenten in Nederland ruim 13.000 vorderingen opgekomen. 8000 daarvan hebben betrekking op de G36 gemeenten. Gezien deze aantallen richt het onderzoek zich in eerste instantie op de G36 gemeenten.

Uit de G 36 gemeenten zijn vervolgens 2 grote en 6 middelgrote gemeenten geselecteerd. Om het beeld compleet te maken zijn hieraan nog 4 kleinere gemeenten met een inwoneraantal tussen de 50 en 100.000 toegevoegd. Van deze in totaal 12 gemeenten is het beleid en de uitvoeringspraktijk voor de drie genoemde onderzoeken vastgelegd.

Om na te gaan of de uitvoeringspraktijk verloopt conform het vastgestelde (uitvoerings-)beleid zijn gesprekken gevoerd met een beleidsambtenaar en een uitvoerend ambtenaar bij de geselecteerde gemeenten. De verslagen van de gesprekken zijn ter vaststelling aan de geïnterviewden voorgelegd. Per gemeente is een grid opgesteld, waarin de antwoorden per deelvraag zijn opgenomen. Aan de hand van de gevoerde gesprekken zijn de verkregen inzichten over het beleid gecompleteerd en is nagegaan of de uitvoeringspraktijk daarmee overeenkomt.

Voor een verdere toetsing van die uitvoeringspraktijk zijn per geselecteerde gemeente maximaal 30 debiteurendossiers voor het onderzoek 'Intensiveren incasso' en 30 fraudedossiers voor de onderzoeken 'Lik-op-stuk' en 'Bestuursrechtelijke sancties en boeten' doorgenomen.

Voor zover bij het doorlopen van een substantieel deel van de dossiers is gebleken dat het beleid wordt gevolgd, is volstaan met een beperkter aantal dossiers. Op basis van deze inspanningen is een beeld verkregen van het beleid en de uitvoeringspraktijk bij gemeenten (wat voor type beleid treffen we aan, wordt dat beleid conform uitgevoerd en wat zijn de verschillen in aanpak tussen gemeenten).

Voor UWV en de SVB is eenzelfde aanpak gehanteerd. Omdat beleid bij UWV en de SVB centraal wordt bepaald hebben interviews plaatsgevonden op de hoofdkantoren van UWV en SVB en is de uitvoeringspraktijk getoetst op een enkele vestiging c.q. regio kantoor. Ook hier heeft aan de hand van aselect opgevraagde dossiers een check plaatsgevonden of de uitvoeringspraktijk overeenkomt met het beleid.

Met deze aanpak verwacht de inspectie dat er een compleet beeld ontstaat van de variëteiten waarmee uitvoeringsinstanties in beleid en uitvoering omgaan met overtreding van de inlichtingenplicht. De resultaten van de onderzoeken worden vastgelegd in drie nota's van bevindingen, die de basis vormen voor de uiteindelijke programmerapportage (april 2013).

Het tweede cohort

In 2014 starten we met een tweede cohort. Verschil met het eerste cohort is dat het hier gaat om vorderingen die in 2013 zijn opgekomen. Voor het overige geldt eenzelfde aanpak. Dat betekent dezelfde gemeenten, UWV-vestigingen en SVB-regio kantoren. Doel is na te gaan op welke punten beleid en uitvoeringspraktijk zijn aangepast en of daarmee de beoogde resultaten worden behaald, m.a.w. is de periode tussen overtreding en sanctie korter geworden, worden er hogere boetes opgelegd en wordt er sneller en meer teruggevorderd.

Bijlage 2

Verklarende woordenlijst van juridische begrippen

Afboeking

Een vordering kan worden afgeboekt als er gedurende lange tijd niet op de vordering is afgelost en dit in de toekomst waarschijnlijk ook niet gaat gebeuren.

Afkoop

Bij afkoop krijgt de debiteur de kans om een deel van de vordering ineens te voldoen en wordt afgezien van de terugvordering van het restbedrag.

Beslagvrije voet

De beslagvrije voet is in Nederland het bedrag dat bij inkomensbeslagen moet worden vrijgelaten. Dit is een minimum aan inkomen dat degene waarbij beslag wordt gelegd (beslagene) ter beschikking staat voor zijn of haar levensonderhoud. Echter kan in bepaalde gevallen de beslagvrije voet gehalveerd worden of zelfs volledig geïncasseerd worden, bijvoorbeeld omdat de beslagene geniet van een dubbel inkomen (partner) of omdat de opdrachtgever dit als prestatie van de deurwaarder verlangt.

In geval van loonbeslag en voorafgaande de toepassing Wet schuldsanering natuurlijke personen zal het beslag worden berekend middels artikel 475d van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

De beslagvrije voet wordt berekend vanuit de bijstandsnorm en de basis ligt op 90% daarvan.

Conservatoir beslag

Een schuldeiser die nog niet over een executoriale titel beschikt, kan conservatoir beslag leggen. Het voorkomt dat de beslagen goederen worden weggemaakt, voordat er een executoriale titel is. Gemeenten, UWV en SVB maken hier weinig gebruik van, aangezien hun boete- en terugvorderingbesluiten een executoriale titel opleveren als zij een dwangbevel hebben verstuurd.

Derdenbeslag

Er wordt beslag gelegd op goederen van de schuldenaar die zich onder een derde bevinden. Goederen kunnen ook vorderingen zijn, bijvoorbeeld het recht op uitkering of loon. De uitkeringsinstantie of werkgever kan als derde-beslagene betrokken worden bij het beslag. Derdenbeslag is mogelijk in de conservatoire en executoriale vorm.

Dwangincasso

Als de terugvordering middels een minnelijke regeling stopt of niet tot stand komt, kan een uitvoeringsorgaan overgaan tot het leggen van beslag.

Executoriaal beslag

Dit is beslag ter uitvoering van een executoriale titel.

Executoriale titel

Een executoriale titel is een akte die het recht geeft om de nakoming van verplichtingen die in de akte zijn opgenomen, af te dwingen door toepassing van dwangmiddelen. Niet elk schriftelijk bewijsstuk kan door middel van dwangmiddelen ten uitvoer worden gelegd. Dat kan alleen, als de wet dat toestaat. Voorbeelden van

executoriale titels zijn: vonnissen, beschikkingen van kantonrechter of rechtbank, dwangbevelen van een officier van justitie, terugvorderingbesluiten van gemeenten die tussen 1 juli 1997 en 1 juli 2009 zijn genomen en dwangbevelen die gemeenten vanaf 1 juli 2009 hebben verstuurd.

Invordering

Via een acceptgiro het gehele bedrag terug laten betalen.

Kwijtschelding

De implicatie van het uitgangspunt fraude mag niet lonen is dat vorderingen tot de laatste cent worden geïnd. In de praktijk is dit echter niet altijd het geval. Door vorderingen kwijt te schelden wordt in sommige gevallen afgezien van een volledige terugvordering. Regels voor kwijtschelding zijn in beleidsregels vastgelegd.

Minnelijke regeling

Als een debiteur niet in staat is het bedrag in een keer te voldoen, wordt van de debiteur verwacht dat hij contact opneemt om een minnelijke regeling met de gemeente te treffen.

Onverschuldigde betaling

Betaling zonder dat er een verplichting aan ten grondslag ligt.

Pseudoverrekening

Verrekenen met een uitkering die de schuldenaar ontvangt van een andere gemeente, van UWV of de SVB.

Vereenvoudigd executoriaal derdenbeslag

Beslag leggen zonder tussenkomst van de deurwaarder. Dit geldt bijvoorbeeld voor, de Belastingdienst en sociale diensten van gemeenten. Voorwaarde voor de vereenvoudigde procedure is, dat het beslag wordt gelegd op het loon of een periodieke uitkering.

Vorderingenbestand

Het vorderingenbestand is het totaal van alle uitstaande vorderingen op een bepaald moment.