

TOT DE LAATSTE CENT?
Onderzoek naar het gemeentelijk
invorderingsbeleid van ten onrechte
verstrekte bijstand

- eindrapport -

drs. F.A. Rosing
drs. R.C. van Waveren

Amsterdam, november 2009
Regioplan publicatienr. 1817

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van het ministerie
van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

VOORWOORD

In Nederland stond in 2008 een bedrag van bijna 500 miljoen euro aan bijstandsfraudevorderingen uit. Deze problematiek wordt door de leden van de Tweede Kamer kritisch gevolgd.

Op 14 april 2008 liet de toenmalige staatssecretaris Aboutaleb aan de Tweede Kamer weten dat hij in overleg met de VNG wil bezien hoe precies invulling kan worden gegeven aan de motie-Nicolaï, waarin wordt aangedrongen op een strikt terugvorderingsbeleid (d.d. 18 maart 2008).¹ Waar het de staatssecretaris echter aan ontbrak, is een beeld van de wijze waarop gemeenten omgaan met de terugvordering van bijstandsfraudeschulden. Hierbij gaat het zowel om de uitvoering en de effecten, als om de beleidsmatige afwegingen die door individuele gemeenten worden gemaakt, bijvoorbeeld tussen handhaving, re-integratie, schuldhulpverlening en armoedebeleid, de rol van kosten-batenoverwegingen bij terugvordering, de verschillen ten aanzien van cliënten en ex-clieënten, et cetera.

Daarom heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid RegioPlan Beleidsonderzoek opdracht gegeven onderzoek te doen dat in deze informatiebehoefte voorziet. In dit rapport doen wij verslag van dit onderzoek.

Dit onderzoek is mede gestoeld op de bereidheid van vele informanten om ons deelgenoot te maken van hun kennis van en ervaring met het invorderingsbeleid. Wij hebben daarvan gretig gebruikgemaakt en danken hen daarvoor.

Voor de begeleiding van het onderzoek is een klankbordgroep ingesteld. Hun adviezen en commentaar hebben de kwaliteit van het onderzoek zeker bevorderd. Voor de constructieve samenwerking danken wij:

- mevrouw F. van Loon (voorzitter, ministerie van SZW; vanaf 1 april 2009);
- de heer R. Friedel (voorzitter, ministerie van SZW; tot 1 april 2009);
- de heer C. de Wit (ministerie van SZW);
- de heer F. Hooghiemstra (ministerie van SZW);
- de heer M. Meihuizen (VNG).

Het onderzoek is binnen RegioPlan hoofdzakelijk uitgevoerd door Francien Rosing. Ondergetekende was verantwoordelijk voor het opstellen van het onderzoeksvoorstel en de projectleiding.

Amsterdam, 19 oktober 2009

Bob van Waveren
Projectleider

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 17 050, nr. 351.

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding, vraagstelling en verantwoording	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Achtergronden.....	2
1.3	Doel- en vraagstelling	4
1.4	Onderzoeksverantwoording	6
1.5	Begrippenkader.....	8
1.6	Opbouw rapport	10
2	Aard en omvang verwijtbare bijstandsvorderingen	11
2.1	Inleiding.....	14
2.2	Beschrijving bestand verwijtbare vorderingen ultimo 2008	14
2.3	Dynamiek in het bestand met verwijtbare vorderingen.....	17
2.4	Uitwerking: aflossing en (tijdelijk) buiten invorderingstelling	24
2.5	Verwijtbare en niet verwijtbare vorderingen vergeleken....	30
3	Gemeentelijk beleid en uitvoering	33
3.1	Uitgangspunten van invorderingsbeleid.....	34
3.2	Beleid	35
3.3	Uitvoering	41
3.4	Organisatie.....	42
3.5	Evaluatie en beleidsaanpassing	44
4	Goede lokale terugvorderingspraktijken	45
4.1	Selectie van de goede praktijken	46
4.2	Goede praktijken.....	46
5	Samenvatting, conclusies en bespreking	51
5.1	Doel en opzet onderzoek.....	51
5.2	Kenmerken van het bestand met bijstandsvorderingen	51
5.3	Gemeentelijk beleid en uitvoering.....	54
5.4	Ruimte voor verbetering.....	57
5.5	Conclusie: Hoe verder?	61
	Bijlagen	63
	Bijlage 1 Verantwoorden van CBS-bronnen	65
	Bijlage 2 Ontwikkeling van het aantal verwijtbare vorderingen (2004-2008).....	67
	Bijlage 3 Verwijtbare en niet-verwijtbare vorderingen vergeleken....	69

1 INLEIDING, VRAAGSTELLING EN VERANTWOORDING

1.1 Aanleiding

De aandacht voor fraude en handhaving binnen de socialezekerheidswereld beweegt zich als een soort conjunctuurgolf door de tijd heen. De afgelopen jaren richtte de politieke en publieke aandacht zich met name op het volumebeleid: beperken van instroom, re-integratie en uitstroombetanding. Handhaving leek daarbij een beetje buiten de focus van de aandacht te zijn terechtgekomen.

De belangstelling voor handhaving trok weer aan met de bespreking van de 'Integrale rapportage handhaving 2006' in het AO van 31 oktober 2007. De rapportage leidde tot vragen over de uitstaande bijstandsvorderingen van circa 600 miljoen. Vervolgens wekte het IWI-onderzoek 'Gemeentelijke afdoening, de laatste schakel in de handavingsketen' direct de politieke belangstelling.¹ De IWI concludeert in haar rapport dat veertig procent van de gemeenten niet in alle gevallen besluit tot terugvordering van ten onrechte verstrekte bijstand. De Tweede Kamer vindt dit een onwenselijke situatie en heeft dit oordeel vastgelegd in de motie-Nicolaï (d.d. 18 maart 2008).² De motie eindigt met een oproep aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) om bij gemeenten aan te dringen op een strikt terugvorderingsbeleid. Het wordt aan het ministerie en de gemeenten overgelaten om te bezien hoe dat moet gebeuren.

Op 14 april 2008 laat staatssecretaris Aboutaleb aan de Tweede Kamer weten dat hij in overleg met de VNG wil bezien hoe precies invulling kan worden gegeven aan de motie-Nicolaï. Waar het hem echter aan ontbreekt, is een beeld van de wijze waarop gemeenten omgaan met de terugvordering van fraudeschulden. Hierbij gaat het zowel om de uitvoering en de effecten, als om de beleidsmatige afwegingen die door individuele gemeenten worden gemaakt: de uitgangspunten die gemeenten hanteren bij hun terugvorderingsbeleid en welke afwegingen ze maken tussen bijvoorbeeld handhaving, re-integratie, schuldhelpverlening en armoedebetanding, de rol van kosten-batenoverwegingen bij terugvordering, de verschillen ten aanzien van cliënten en ex-clieënten et cetera.

Het onderhavige onderzoek beoogt deze vragen te beantwoorden. De opzet van het onderzoek is zo gekozen dat het zowel aanknopingspunten biedt om de Tweede Kamer verder in te lichten, als de gemeenten onderling in staat stelt te leren van elkaar, door middel van de gesignaleerde goede praktijken.

¹ Inspectie Werk en Inkomen (2007). *Gemeentelijke afdoening, de laatste schakel in de handavingsketen*. (TK, 15 februari 2008, 17050, nr. 348).

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 17 050, nr. 351.

1.2 Achtergronden

WWB: nieuwe bestuurlijke verhoudingen

De bijstandswet is van begin af aan het vangnet van de sociale zekerheid. Als andere inkomensvoorzieningen ontbreken, komt de bijstandswet in beeld. Maatwerk ('afstemming op de individuele omstandigheden') is daarbij een uitgangspunt. Hoofddoel van de wet is om de burger zover te krijgen dat hij financieel op eigen benen kan staan. Voor zolang het aan deze zelfredzaamheid ontbreekt, vormt de bijstandswet de basis van waaruit de re-integratie en de in principe tijdelijke inkomensvoorziening wordt geboden.

Met de nieuwe Wet werk en bijstand (WWB, 2004) is de financiële verantwoordelijkheid en beleidsverantwoordelijkheid bij gemeenten komen te liggen. De WWB kent een financiële prikkel gericht op volumebeheersing. Het evaluatieprogramma WWB leert dat deze prikkel effectief is, gemeenten zijn meer gaan denken vanuit hun financieel belang, hebben daar de uitvoering van de bijstandswet op aangepast, hetgeen heeft geleid tot een daling van het aantal bijstandsontvangers.³

Voor 2004 zou een motie als die van Nicolaï ongetwijfeld zijn geëindigd met een oproep aan de minister of staatssecretaris om het beleid aan te scherpen en erop toe te zien dat gemeenten het beleid dienovereenkomstig zouden uitvoeren. Sinds de invoering van de WWB is dat echter niet meer mogelijk. Vanaf dat moment hebben gemeenten immers de bevoegdheid om het handhavingsbeleid inclusief het terugvorderingsbeleid zelf vorm en inhoud te geven. Gemeenten kunnen daarbinnen hun eigen prioriteiten bepalen. Daarom eindigt de motie-Nicolaï anno 2008 ook met een oproep aan het ministerie van SZW om bij gemeenten aan te dringen op een strikt terugvorderingsbeleid. Het is vervolgens aan het ministerie en de gemeenten om te bezien of er in onderling overleg nadere afspraken worden gemaakt.

Vanuit SZW is sprake van een tweesporenaanpak. Enerzijds wordt er in het algemeen bij gemeenten op aangedrongen een zo sluitend mogelijke uitvoering te geven aan het terugvorderingsbeleid van fraudeschulden. Tegelijkertijd wil het ministerie gemeenten daarbij waar mogelijk ondersteunen.

IWI onderzoek De laatste schakel in de handhavingsketen

In december 2007 publiceert IWI het rapport Gemeentelijke afdoening, de laatste schakel in de handhavingsketen. IWI stelt in het rapport vast dat:

1. alle onderzochte gemeenten (n=81) gebruikmaken van de mogelijkheid tot terugvordering bij fraude- en niet-fraudevorderingen;

³ Zie bijvoorbeeld: Blommesteijn, M., Soethout, J., & van Waveren, B. (2005). *WWB en gemeenten: geprikkeld tot werken*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid; en SEO (2007). *Kwantitatief effect WWB*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

2. veertig procent van deze gemeenten niet in alle gevallen terugvorderen. Ter verklaring wordt gewezen op kruimelbedragen, kosten-batenafweging, onbekende verblijfplaats of het langdurig ontbreken van aflossingscapaciteit;
3. bij driekwart van de verwijtbare vorderingen tot terugvordering wordt overgegaan.⁴ In zeventien procent van de gevallen hoeft niet te worden teruggevorderd vanwege het ontbreken van een benadelingsbedrag, in nog eens vijf procent van de gevallen vanwege de geringe omvang van het schadebedrag (kruimelbedragen). In drie procent van de verwijtbare vorderingen is er geen reden bekend voor het ontbreken van een terugvordering.

Op basis van het IWI-onderzoek kunnen we concluderen dat niet alle gemeenten in alle gevallen van verwijtbare vorderingen tot terugvordering overgaan. Tegelijk geldt op het niveau van de vorderingen, dat slechts in vijf procent van de gevallen niet wordt teruggevorderd en in drie procent van de gevallen voor dit ontbreken een gegronde reden ontbreekt.

De problematiek van de omvang van de uitstaande vorderingen is al langer bekend. Een incidenteel steekproefonderzoek naar deze materie in 1996 raamde het uitstaande bedrag aan verwijtbare vorderingen op een bedrag van ruim een miljard gulden.⁵ Sinds 2001 registreert het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) de bijstandsvorderingen in de bijstandsdebiteurenstatistiek (BDS). Het totale uitstaande bedrag aan vorderingen (zowel verwijtbaar als niet verwijtbaar) neemt weliswaar toe, maar bedroeg in 2001 reeds meer dan een miljard euro.

Wettelijke bepalingen over (afzien van) terugvordering van bijstandsgeld
Gemeenten hebben op grond van art. 58 WWB de bevoegdheid om ten onrechte (ook wel: onverschuldigd) verstrekt uitkeringsgeld terug te vorderen. Om de vordering rechtskracht te geven, moet de gemeente een terugvorderingsbesluit nemen en de schuldenaar daarvan in kennis stellen. Als dat is gebeurd, spreekt de wet van een terugvordering.

Op gemeenten rust sinds de inwerkingtreding van de WWB in 2004 niet langer de plicht tot terugvorderen; de plicht zoals die gold onder de Abw is omgezet in een bevoegdheid.⁶ Gemeenten zijn daarom nu vrij om zelf beleid te formuleren over het afzien van terugvordering. Voor de invulling van dit beleid hadden gemeenten wel een voorbeeld uit het verleden, namelijk de (sterk

⁴ Op basis van onderzoek van enkele honderden bijstandsdossiers, verdeeld over zeven gemeenten.

⁵ Van Geuns, R., Van Waveren, B., e.a. (1996). *Effecten van de nieuwe terugvorderings- en verhaalsparagraaf*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

⁶ Dat heeft alles te maken met de uit de WWB voortvloeiende decentralisatie van beleids- en financiële verantwoordelijkheden.

gelimiteerde) bevoegdheden die onder de Abw bestonden om van terugvordering af te zien.⁷ De belangrijkste waren:

- het *afzien* van verdere terugvordering als de debiteur zich minimaal vijf jaar aan zijn betalingsverplichtingen had gehouden;
- het *afboeken* van vorderingen als er, ondanks inspanningen van de kant van de gemeente, vijf jaar lang niets was afgelost en niet aannemelijk was dat dit op enig moment alsnog zou gebeuren.

Het *afzien* van verdere terugvordering had primair als doel debiteuren te motiveren tot afbetaling en aan hen zodoende een reële kans op een schone lei te bieden. Dit laatste in aansluiting op het oogmerk van de Wet schuldsanering natuurlijke personen (WSNP). Het *afboeken* van vorderingen was bedoeld om gemeenten in staat te stellen doelmatig en efficiënt debiteurenbeleid te voeren.

1.3 Doel- en vraagstelling

1.3.1 Doelstelling

Tijdens het AO van 5 maart 2008 is afgesproken dat ‘...SZW en VNG gezamenlijk bezien op welke wijze de transparantie en het inzicht in de stand van zaken bij de afhandeling van fraudevorderingen kan worden vergroot en verbeterd, om op die wijze gemeenten te ondersteunen bij de verdere vormgeving van het handhavingsbeleid.’

Het *doel* van het onderzoek is om hieraan een bijdrage te leveren. Door na te gaan hoe gemeenten uitvoering geven aan hun terugvorderingsbeleid en deze kennis op een effectieve manier terug te koppelen, kunnen gemeenten hieruit lering trekken en hun terugvorderingsbeleid optimaliseren. Daarnaast kunnen het ministerie en de VNG met de resultaten van het onderzoek een nadere onderbouwing geven voor de omvang van het uitstaande bedrag aan fraudevorderingen.

De opdrachtgever noemt in zijn startnotitie vier afgeleide toepassingen voor de te verzamelen informatie:

- Het verwerven van meer inzicht in de wijze waarop gemeenten invulling geven aan hun terugvorderingsbeleid en de effectiviteit ervan.
- Het identificeren van goede voorbeelden.
- Het verkrijgen van inzicht in de mogelijkheden van de beschikbare (landelijke) kwantitatieve informatiebronnen om ontwikkelingen in kaart te brengen en deze te verklaren.
- Het verkrijgen van inzicht in de kwantitatieve informatie waarover gemeenten moeten beschikken om tijdig en op heldere wijze te kunnen

⁷ Vervat in de Wet herziening debiteurenbeleid (Whd) die in 1999 in werking trad en per 2004 is vervallen.

besluiten over eventuele wijzigingen in het debiteurenbeleid of de uitvoering daarvan.

1.3.2 Onderzoeksvragen

Het project is gestructureerd aan de hand van onderstaande onderzoeksvragen. De onderzoeksvragen zijn geordend aan de hand van de beleidscyclus.

A. Beleid

- A.1 Is ten aanzien van het opleggen, innen en afboeken van vorderingen expliciet beleid ontwikkeld binnen de gemeente? Waaruit bestaat dit beleid?
- A.2 Welk handhavings- en met name sanctiebeleid voeren de gemeenten? Zijn er nadere afspraken gemaakt met het OM? Hoe past het terugvorderingsbeleid hierin?
- A.3 Hoe wordt het geformuleerde beleid door betrokkenen beoordeeld? Wat gaat goed, wat kan beter? Welke aanknopingspunten voor verbetering dienen zich aan?

B. Uitwerking en organisatie

- B.1 Hoe is het beleid rond sancties en vorderingen (opleggen, innen en afboeken) van fraudeschulden uitgewerkt en vertaald in de organisatie?
- B.2 Hoe zijn de werkzaamheden georganiseerd en hoe past dit binnen het bredere organisatorische kader van de uitvoering van de bijstandswet en met name de handhaving?
- B.3 Hoe zijn verantwoordelijkheidsverdeling, (eind)regie en toezicht geregeld?
- B.4 Hoe wordt de uitwerking van het beleid door betrokkenen beoordeeld? Wat gaat goed, wat kan beter? Welke aanknopingspunten voor verbetering dienen zich aan?

C. Uitvoering

- C.1 Hoe verloopt in de praktijk de uitvoering van het beleid rond sancties en vorderingen (opleggen, innen en afboeken)?
- C.2 Welke verklaringen draagt men aan voor eventuele verschillen tussen beleid en uitvoering (zowel naar inhoud als naar organisatie)?
- C.3 Hoe wordt de uitvoering van het beleid door betrokkenen beoordeeld? Wat gaat goed, wat kan beter? Welke aanknopingspunten voor verbetering dienen zich aan?

D. Evaluatie en beleidsaanpassing

- D.1 Is er sprake van systematische evaluatie van het sanctie- en terugvorderingsbeleid door gemeenten? Wordt deze evaluatie ook benut voor het trekken van conclusies over aanpassing van beleid? Krijgt dit een plek in periodieke rapportages?
- D.2 Welke gegevens en gegevensbronnen gebruiken gemeenten hiervoor? Zijn gemeenten bekend met alle relevante beschikbare bronnen?

- D.3 Welke gegevens achten gemeenten relevant voor de sturing op het terugvorderingsbeleid? Hoe beoordelen gemeenten de kwaliteit van de beschikbare informatie?
- D.4 Hoe beoordelen betrokkenen de systematische beleidsevaluatie en -bijstelling? Wat gaat goed, wat kan beter? Welke aanknopingspunten voor verbetering dienen zich aan?

E. Goede praktijken

- E.1 Welke goede praktijken kunnen worden afgeleid uit de onderzoeksresultaten en worden ten minste ook ondersteund door empirische data uit de Bijstandsdebiteurenstatistiek?

1.4 Onderzoeksverantwoording

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen zijn de volgende acties ondernomen. Het veldwerk heeft plaatsgehad in de eerste helft van 2009.

1.4.1 Analyse op CBS-bestanden

Het CBS beheert een aantal officiële statistieken met betrekking tot de Bijstand. We hebben voor dit onderzoek gebruik gemaakt van de Bijstandsdebiteurenstatistiek (BDS) en de Bijstandsuitkeringenstatistiek (BUS). De BDS is een registratie van vorderingen in de WWB op basis van gegevens die gemeenten aanleveren aan het CBS. De BUS is een registratie van bijstandsuitkeringen die gemeenten verstrekken.

Het doel van de analyses is tweeledig. In de eerste plaats bieden de analyses zicht op de ontwikkeling van het vorderingenbestand. Een tweede functie is de ondersteuning bij de selectie van gemeenten en de goede praktijken. De analyses zijn ten kantore van het CBS uitgevoerd.

De BDS en de BUS zijn maandbestanden. Elke maand dat een vordering voorkomt in het bestand wordt geregistreerd als een aparte record. Beide bestanden zijn geaggregeerd naar respectievelijk vorderingenniveau en cliëntniveau. Om beide bestanden met elkaar te koppelen, is het geaggregeerde BDS-bestand vervolgens nogmaals geaggregeerd naar debiteurniveau.

De analyses hebben betrekking op de bestandsjaren 2004 tot en met 2008. In dit onderzoek ligt de nadruk op vorderingen in het kader van reguliere bijstandsverstrekking en verwijtbaarheid. Daarom zijn verhaalsvorderingen en vorderingen die samenhangen met bijzondere bijstand uit het BDS-bestand verwijderd. In 2008 maken de verhaalsvorderingen vijf procent uit van het totale vorderingenbestand. Met het verwijderen van de vorderingen op bijzondere bijstand is in 2008 29 procent van de vorderingen uit het bestand verdwenen.

Sommige tabellen hebben betrekking op het hele bestandsjaar en andere op een peilmaand. Dit wordt steeds bij de tabellen vermeld, in bijlage 1 wordt een en ander verder verantwoord.

In de analyses wordt consequent onderscheid gemaakt tussen verwijtbare en niet-verwijtbare vorderingen. Het onderscheid tussen deze vorderingen is gemaakt op basis van kenmerk 8 (ontstaansgrond van de vordering) van de Bijstandsdebiteurenstatistiek. Vorderingen die in kenmerk 8 de waarde 'Terugvordering; onverschuldigde betaling; wel verwijtbaar aan persoon' hebben, krijgen in dit onderzoek de kwalificatie 'verwijtbaar'. De overige ontstaansgronden hebben we geclassificeerd als niet-verwijtbare vorderingen

1.4.2 Enquête onder een steekproef van gemeenten

117 gemeenten zijn aangeschreven met het verzoek een enquête in te vullen over het terugvorderingsbeleid. De enquête is gericht op het verkrijgen van een globaal beeld van de beleidsvoering en uitvoeringspraktijk en verder op de selectie van gemeenten en van goede praktijken.

De vragenlijst is gestructureerd aan de hand van de beleidscyclus en bevat vragen over het terugvorderingsbeleid en de uitvoering daarvan, de organisatie en de evaluatie van het terugvorderingsbeleid en vragen over goede praktijken in het eigen beleid en kennis over goede praktijken elders.

De vragenlijst is uitgezet in een steekproef van 117 gemeenten. De steekproef is gestratificeerd naar grootteklasse, vervolgens zijn de gemeenten binnen de strata aselekt getrokken. De totale respons bedraagt 74 procent. De respons is het kleinst bij de kleine gemeenten, het grootst onder de middelgrote gemeenten.

Tabel 1.1 Steekproefkader en responsoverzicht

Omvang	Totaal	Aange-schreven	Respons	Respons-percentage
Tot 20.000 inwoners	188	25	12	48%
20.000 tot 50.000 inwoners	188	25	18	72%
50.000 tot 100.000 inwoners	42	42	38	90%
100.000 en meer	25	25	19	76%
Totaal	443	117	87	74%

De steekproeffractie is bij de kleinere gemeenten lager dan bij de grotere. In combinatie met de lagere respons leidt dit tot de conclusie dat de steekproefbevindingen sterk worden gekleurd door de 50.000+-gemeenten. Dit staat het doen van kwalitatieve uitspraken niet in de weg, wel moet voorzichtig worden omgegaan met het generaliseren van de steekproefbevindingen.

1.4.3 Verdiepende interviews plus workshop met gemeenten

Elf gemeenten die aangeschreven zijn in de enquêtefase hebben meegewerkt aan een verdiepend interview. De interviews waren gericht op het verder uitdiepen van kennis over de beleidsvoering en uitvoeringspraktijk en het benoemen van goede praktijken. In de workshop zijn de potentiële goede praktijken nog eens doorgesproken op hun houdbaarheid. Er is gesproken met elf gemeenten, in de workshop participeerden zeven gemeenten.

Tijdens het onderzoek is gebleken dat gemeenten goede praktijken niet alleen afmeten aan het (enge) doel van invordering, namelijk het maximaliseren van de inning, maar deze taak beschouwen als een onderdeel van een veel breder dienstverleningspakket van de sociale dienst, dat primair is gericht op inkomensondersteuning en activering van de cliënt. Er is geen uitkomstmaat die de resultaten van deze brede taakopvatting van gemeenten kan meten. Het is daarom niet mogelijk om de goede praktijken, zoals die in hoofdstuk 4 naar voren komen, te relateren aan uitkomsten van het invorderingsbeleid.

Deze gemeenten zijn geselecteerd op basis van het steekproefkader van de vragenlijst. We zijn bij de selectie van gemeenten op de volgende manier te werk gegaan.

- Het steekproefkader bevatte 117 gemeenten. 33 gemeenten uit het steekproefkader waren niet bereid mee te werken aan verdiepende interviews en de workshop. Deze gemeenten zijn niet in beschouwing genomen bij het selecteren van de goede praktijken.
- Daarnaast konden gemeenten in de enquête en de interviews voorbeelden van goed invorderingsbeleid elders noemen. Indien deze keuze voldoende was beargumenteerd, hebben we de genoemde gemeente benaderd voor een interview. Uit deze selectie zijn drie goed presterende gemeenten geselecteerd.
- Verder hebben we op basis van de kernkaart en eigen analyse bij het CBS gemeenten geselecteerd met een hoge of juiste een lage incassoratio.

Om tot een definitieve keuze van de goede praktijken te komen, is ten slotte gekeken naar de landelijke spreiding en de gemeentegrootteklasse van de goede praktijken. Op basis van deze criteria is slechts één G4-gemeente opgenomen en hebben we expliciet kleine gemeenten met een hoge incassoratio benaderd.

1.5 Begrippenkader

In deze paragraaf introduceren wij de terminologie met betrekking tot terugvordering die in dit rapport wordt gehanteerd.

Vorderingen

Een vordering ontstaat als een cliënt ten onrechte bijstand van de gemeente heeft ontvangen.

Debiteuren

De debiteur is de persoon waarop de gemeente een bedrag te vorderen heeft. Vorderingen kunnen zowel betrekking hebben op cliënten met een lopende uitkering als ex-clieënten waarvan de uitkering inmiddels is beëindigd.

Vorderingenbestand

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

Vorderingenbedrag

Het vorderingenbedrag is de som van alle vorderingenbedragen en geeft weer hoeveel geld er is gemoed met alle uitstaande vorderingen.

Opboekingen

Opboekingen zijn toevoegingen aan het vorderingenbestand. We onderscheiden twee soorten opboekingen. Ten eerste de opboekingen die als nieuwe vorderingen aan het vorderingenbestand worden toegevoegd. Het gaat om vorderingen die in de loop van het jaar ontstaan. Ten tweede onderscheiden we opboekingen die zich binnen een vordering voordoen. In dat geval wordt het vorderingenbedrag verhoogd als gevolg van brutering, wettelijke rente of dwangterugvordering.⁸ Een gemeente kan een vordering bruteren als deze niet is afbetaald in het kalenderjaar waarin deze is ontstaan. Loonbelasting en de premies volksverzekeringen waarvoor de gemeente inhoudingsplichtig is, kunnen in dat geval worden teruggevorderd. Verder kan het college van B&W de vordering verhogen met de wettelijke rente en de kosten van terugvordering als de debiteur niet aan zijn betalingsverplichting voldoet.

Aflossingen

Een aflossing is een gehele of gedeeltelijke terugbetaling van de vordering.

Afboekingen

Afboekingen gaan ten koste van de omvang van het vorderingenbestand. Evenals bij de opboekingen onderscheiden we twee vormen van afboeking. Ten eerste de vorderingen die uit het vorderingbestand worden verwijderd, hoewel ze niet volledig zijn afgelost. Bij deze vorm van afboeking ziet de gemeente af van terugvordering van de restschuld. Hieronder volgen enkele beschrijvingen van situaties waarin de gemeente de vordering kan afboeken.⁹

⁸ CBS (2005). *Richtlijnen Bijstandsdebiteurenstatistiek 2005*. Den Haag, CBS

⁹ Deze opsomming bevat veelvoorkomende beleidsoverwegingen bij afboeken. Omdat gemeenten op het gebied van afboeken beleidsvrijheid hebben en dus vrij zijn in hun overwegingen om vorderingen af te boeken, is deze opsomming niet uitputtend.

Omdat de mogelijkheden om tot buiten invorderingsstelling over te gaan onder de beleidsvrijheid van gemeenten vallen, is deze opsomming niet uitputtend.

De gemeente kan een vordering afboeken:

- als de debiteur gedurende een bepaalde periode aan de aflossingsverplichting heeft voldaan, de restschuld wordt kwijtgescholden;
- als de debiteur gedurende vijf jaar niet heeft afgelost (bijvoorbeeld omdat hij niet te traceren is) en de gemeente verwacht dat dat de komende vijf jaar niet zal veranderen;
- als de debiteur de vordering in één keer afkoopt. Hij voldoet een bepaald percentage van de vordering tegen finale kwijting;
- als de vordering van geringe omvang is. De gemeente kan besluiten dat de kosten van terugvordering niet opwegen tegen de baten;
- als afboeking noodzakelijk is voor een goede afloop van schuldsanering;
- als er sprake is van dringende redenen, bijvoorbeeld een dreigende uithuiszetting.

Daarnaast onderscheiden we afboekingen in de zin van correcties op het schuldbedrag. Alle correcties die het schuldbedrag verlagen, worden samengenomen en als afboeking gerapporteerd. Redenen voor negatieve correcties op het schuldbedrag kunnen zijn: dringende reden, uitspraak van de rechter eerste aanleg, bezwaar of een uitspraak van de rechter (hoger beroep/cassatie).¹⁰

1.6 Opbouw rapport

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 1 bevat de samenvatting en conclusies van dit onderzoek. Hoofdstuk 2 bevat informatie over het vorderingenbestand. Aan de hand van de gegevens uit de Bijstandsdebiteurenstatistiek wordt de ontwikkeling van het vorderingenbestand tussen 2004 en 2008 in kaart gebracht. Er wordt gerapporteerd over het totaal aantal vorderingen, opboekingen, aflossingen en afboekingen.

In hoofdstuk 3 wordt het terugvorderingsbeleid van gemeenten in kaart gebracht aan de hand van de beleidscyclus.

Hoofdstuk 4 gaat over goede praktijken in het terugvorderingsbeleid. Hoewel de gemeenten als goede praktijk zijn geselecteerd omdat het integrale beleid resulteert in een hoge incasso, zijn de goede praktijken benoemd op deelaspecten van het beleid.

¹⁰ CBS (2005). *Richtlijnen Bijstandsdebiteurenstatistiek 2005*. Den Haag, CBS.

2 AARD EN OMVANG VERWIJTBARE BIJSTANDSVORDERINGEN

Samenvatting en bespreking

In dit hoofdstuk is het bestand met verwijtbare bijstandsvorderingen onder de loep genomen. Voor de analyses is gebruikgemaakt van de bijstandsdebiteurenstatistiek (BDS) van het CBS.

We beginnen met een samenvatting en bespreking van de bevindingen en gaan pas daarna (paragraaf 2.1 en verder) over tot meer gedetailleerde beschrijving.

Stand ultimo 2008

Samenvattend kan het bijstandsvorderingenbestand ultimo 2008 als volgt worden gekenmerkt:

- er staan ruim 117.000 verwijtbare vorderingen uit;
- deze vorderingen hebben een gezamenlijke waarde van 485 miljoen euro;
- deze vorderingen hebben betrekking op 72.000 debiteuren;
- er is een groot aandeel meervoudige debiteuren (36% heeft twee of meer vorderingen);
- er is een groot aandeel ex-cliënten (70%) ten opzichte van cliënten (30%);
- er is een groot aandeel oudere vorderingen (40% is ontstaan vóór 2004);
- een groot aandeel vorderingen is gelokaliseerd in de grote steden, veel meer dan op basis van inwonertal of aantal bijstandsccliënten mag worden verwacht (70% in de 100.000+-gemeenten (N=25));
- een groot aandeel van de vorderingen heeft een beperkte waarde (40% bedraagt minder dan €1.000 en vertegenwoordigt slechts 5% van de totale waarde aan vorderingen);
- een zeer gering aandeel vorderingen heeft een grote waarde (4% bedraagt meer dan €20.000 en vertegenwoordigt 28% van de totale waarde aan vorderingen).

Uit deze kenmerken vallen een paar gevolgen af te leiden voor de gemeenten. Ten eerste, gemeenten hebben dus te maken met een bestand aan vorderingen, dat voor een aanzienlijk deel lang geleden is ontstaan, voor een groot deel aan ex-cliënten behoort en veel meervoudige debiteuren kent. Van elk van deze kenmerken mag worden verwacht dat zij de incassomogelijkheden beperken. Ingeval de kenmerken samenvallen, zullen de beperkingen nog groter zijn. Voor gemeenten kunnen deze kenmerken medebepalend zijn voor de inrichting van het terugvorderingsproces.

Ten tweede, gemeenten blijken een (zeer) groot aantal vorderingen te beheren die een geringe waarde vertegenwoordigen en een beperkt aantal vorderingen

met in totaal een (zeer) grote waarde.¹ Dat is een lastige situatie, waarin de gemeente een verstandige keuze moet maken. Van kleine vorderingen mag wellicht worden verwacht dat zij relatief gemakkelijk te innen zijn, maar deze hebben financieel maar een beperkt effect én doen toch - door hun grote aantal - een fors beslag op de capaciteit van de consultants. Van de grote vorderingen is het innen in potentie veel lucratiever, maar de kans dat er een aanzienlijk deel wordt afgelost, is weer veel kleiner.

Ten derde, vorderingen concentreren zich dus nadrukkelijk in de grote(re) steden. Dat is zo omdat er - vanzelfsprekend - meer burgers wonen, maar ook omdat burgers hier statistisch gezien een grotere kans op bijstandsafhankelijkheid hebben. Daarbovenop geldt dat bijstandsccliënten hier statistisch nog een grotere kans hebben op het ontstaan van een verwijtbare vordering.

Hoe deze kenmerken met elkaar samenhangen, is in dit beschrijvende onderzoek maar zeer beperkt onderzocht. Het verder uitdiepen van deze samenhang kan een preciezer beeld opleveren van deze vorderingen, maar of dat leidt tot meer inzicht in de mogelijkheden om tot verdere aflossing te komen, is vooraf niet te zeggen.

Dynamiek

De dynamiek over de periode 2004-2008 wordt gekenmerkt door een dalend aantal nieuwe vorderingen en debiteuren en een stijgend aantal afgeloste vorderingen en debiteuren. Dit leidt per saldo tot een daling van het bestand aan vorderingen en debiteuren. Een tweede belangrijke ontwikkeling is dat het bedrag aan uitstaande vorderingen in 2008 stabiliseert, terwijl het tussen 2004 en 2008 jaarlijks toenam. Dit wordt veroorzaakt doordat in 2008 voor het eerst de jaarlijkse opboekingen kleiner zijn dan de aflossingen en de afboekingen samen. Voordien lag de verhouding andersom.

In de periode 2004-2008 neemt het aantal bijstandsuitkeringen af met zeventien procent (van 360.000 naar 297.000).² Op het eerste gezicht ligt voor de hand te veronderstellen dat het aantal vorderingen samenhangt met het aantal bijstandsccliënten, maar deze relatie blijkt niet zo eenvoudig te liggen. Ter verkenning vast de volgende noties:

- zeker is dat uitstroom uit de bijstand de ex-client in de positie brengt dat hij geen nieuwe vordering kan laten ontstaan, echter;
- controles verricht na uitstroom uit de bijstand kunnen nog tot een vordering leiden die betrekking heeft op feiten ten tijde van de uitkering;
- uitstroom uit de bijstand leidt niet tot het vervallen van een eventueel bestaande vordering. Dit is een aanzienlijke factor, maar liefst zeventig procent van de vorderingen heeft betrekking op een ex-client.

¹ Voor die gevallen geldt dat de gemeente bij vorderingen vanaf €10.000 aangifte van fraude kan doen bij het Openbaar Ministerie. Hetgeen een verlenging van de duur van het invorderingsproces betekent, maar tegelijkertijd de invordering ook kansrijker kan maken.

² CBS, 2009. Standen en stromen van bijstandsuitkeringen per gemeenten 1999-2008. Cijfers zijn inclusief WWB 65+.

Dit maakt duidelijk dat een daling van het vorderingenbestand niet direct kan worden verklaard uit afname van het aantal bijstandsuitkeringen.³ Daarbij moet nog worden bedacht dat de kans op de aanwezigheid van een vordering sterk samenhangt met de gemeentegrootte. Als we de ontwikkeling van het aantal vorderingen willen relateren aan ontwikkelingen in het bijstandsbestand, dan moet dus ook rekening worden gehouden met het lokale aspect. Dat wil zeggen: met de plaats *waar* de uitstroom uit de bijstand plaatsvindt.

Aflossing en (tijdelijk) buiten invorderingstelling in 2008

Vastgesteld is dat:

- op 45 procent van de vorderingen wordt afgelost (meestal via minnelijke regeling of inhouding op de uitkering);
- 53 procent van de vorderingen tijdelijk buiten invordering is gesteld (meestal vanwege prioriteit bij het aflossen van andere vordering, verblijfplaats onbekend of in buitenland);
- maandelijks wordt een half procent van de vorderingen definitief buiten invordering gesteld (meestal vanwege schuldsanering, verblijfplaats onbekend of in buitenland). Op jaarbasis gaat het om vijf procent van de vorderingen.

Ex-cliënten profileren zich ten opzichte van cliënten door minder vaak af te lossen, maar gemiddeld wel een hoger bedrag af te lossen. Verder zien we bij ex-cliënten meer tijdelijke buiten invorderingstelling, maar minder definitieve buiten invorderingstellingen.

Een onbekende verblijfplaats of verblijf in het buitenland zijn in de periode 2004-2008 steeds vaker de reden voor (tijdelijke) buiten invorderingstelling. Dit betreft vrijwel uitsluitend ex-cliënten.

Verwijtbare versus niet-verwijtbare vorderingen

Verwijtbare vorderingen blijken op een aantal kenmerken te verschillen van de niet-verwijtbare vorderingen. Ook de ontwikkeling over de laatste vijf jaar wijkt op onderdelen af. Het is dus goed deze vorderingssoorten in de analyses te (blijven) onderscheiden.

³ Analoog hieraan kunnen hypothesen worden opgezet rond de nieuwe instroom. Bijvoorbeeld: zeker is dat een nieuwe cliënt in de positie komt om een vordering op te bouwen. Maar ook: een nieuwe cliënt kan al een vordering hebben uit een vorige uitkeringsperiode.

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de samenstelling en de dynamiek van het bijstands-vorderingenbestand beschreven. Tenzij anders vermeld hebben de analyses in dit hoofdstuk betrekking op verwijtbare vorderingen.

Voor de analyses in dit hoofdstuk is gebruikgemaakt van de Bijstandsdebiteurenstatistiek (BDS) van het CBS. Deze maandelijkse statistiek geeft informatie over schulden bij de sociale dienst van mensen met een (lopende of beëindigde) bijstandsuitkering.

In paragraaf 2.2 wordt de samenstelling van het vorderingenbestand beschreven. Hiervoor is gebruikgemaakt van cijfers naar de stand van zaken ultimo 2008. In paragraaf 2.3 wordt de dynamiek in het vorderingenbestand geschetst. Uitgangspunt is steeds de stand van zaken op 1 januari van het verslagjaar. Vervolgens wordt gekeken welke opboekingen, aflossingen en afboekingen zich in het bestandsjaar hebben voorgedaan. Aan de hand van deze cijfers brengen we de ontwikkelingen in het vorderingenbestand in kaart. Paragraaf 2.4 bevat nadere analyses die betrekking hebben op de aflossing. Daarbij komen verschillen tussen cliënten en ex-clieënten aan de orde, alsmede prestaties naar verschillende gemeentegrootteklassen. Paragraaf 2.5 schetst kort de verschillen en overeenkomsten tussen verwijtbare en niet-verwijtbare vorderingen.

2.2 Beschrijving bestand verwijtbare vorderingen ultimo 2008

In deze paragraaf analyseren we het bestand aan verwijtbare vorderingen zoals dat ultimo 2008 bij het CBS bekend is.

Aan het eind van 2008:

- hebben gemeenten 117.152 vorderingen op cliënten en ex-clieënten die voortkomen uit verwijtbaar handelen;
- hebben deze vorderingen betrekking op 72.000 debiteuren;
- moet 64 procent van de debiteuren aflossen op één vordering en 36 procent van de debiteuren op twee of meer vorderingen;
- heeft 30 procent van de debiteuren een lopende bijstandsuitkering en 70 procent geen uitkering meer. Cliënten met een lopende uitkering vertegenwoordigen eveneens ongeveer 30 procent van het aantal vorderingen en het vorderingenbedrag.

Met de verwijtbare vorderingen is per ultimo 2008 een saldo van 485 miljoen euro gemoeid.

Verdeling naar omvang

Tabel 2.1 geeft de verdeling naar omvang van de vorderingen weer.

Tabel 2.1 Omvang van de individuele verwijtbare vorderingen (stand ultimo 2008)

Omvang van de vordering in euro's	Aantal	Percentage
Minder dan 1.000 euro	46.358	40%
1.000-5.000 euro	44.389	39%
5.000-10.000 euro	12.053	10%
10.000-20.000 euro	7.452	6%
Meer dan 20.000 euro	4.580	4%
Totaal	114.832*	100%

* Vanwege missing values telt het aantal vorderingen hier niet op tot 117.152.

In 40 procent van de vorderingen bedraagt het schuldbedrag minder dan 1.000 euro, in nog eens 40 procent een bedrag van tussen de 1.000 en 5.000 euro. Twintig procent van de vorderingen betreft een schuldbedrag van meer dan 5.000 euro.

Nadere analyse leert dat deze verhouding van 40:40:20 in de loop der jaren 2004 tot en met 2008 nauwelijks verandert (zie bijlage 2), maar dat de gemiddelde omvang van de vordering sinds 2004 met ongeveer 23 procent is toegenomen tot een bedrag van ongeveer 3.900 euro.

In tabel 2.2 schatten we de waarde van de vorderingen voor elk van de grootteklassen.⁴

Tabel 2.2 Schatting van de gezamenlijke waarde van de verwijtbare vorderingen (stand ultimo 2008)

In euro's	Aantal	Percentage	Geschatte gemiddelde waarde	Aantal x geschatte waarde	Percentage
Minder dan 1.000 euro	46.358	40	€500	€23.179.000	5
1.000-5.000 euro	44.389	39	€3.000	€133.167.000	27
5.000-10.000 euro	12.053	10	€7.500	€90.397.500	18
10.000-20.000 euro	7.452	6	€15.000	€111.780.000	23
Meer dan 20.000 euro	4.580	4	€30.000	€137.400.000	28
Totaal	114.832	100		€495.923.500	100

Deze tabel maakt zichtbaar hoeveel er vanuit de vijf onderscheiden klassen wordt bijgedragen aan de totale uitstaande vorderingen.

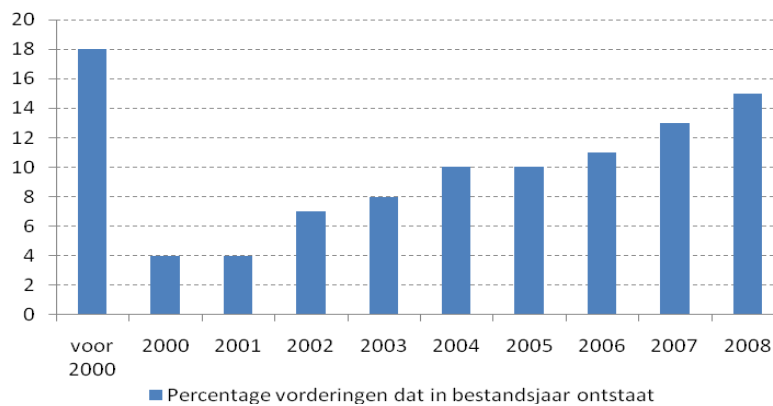
⁴ Dat doen we vanwege tijdelijk ontbrekende empirische gegevens. We schatten op basis van gemiddelde waarden in de grootteklassen. De klasse > 20.000 stellen we op een gemiddelde waarde van 30.000. Het totaal van de schatting (495 miljoen) komt zeer dicht in de buurt van het werkelijke bedrag van 485 miljoen.

Bijvoorbeeld: de bijdrage van de categorie vorderingen tot € 1.000 (40% van alle vorderingen) ramen we op ruim 23 miljoen ofwel 5 procent van het totale uitstaande bedrag ultimo 2008. Tweede voorbeeld: voor de categorie van de grootste vorderingen (> € 20.000) is de raming dat 4 procent van de vorderingen staat voor 28 procent van het uitstaande bedrag. Duidelijk is dat de verhouding tussen het aantal vorderingen en de waarde die zij vertegenwoordigen zeer scheef is.

Verdeling naar ontstaansjaar

In figuur 2.1 is weergegeven in welk jaar de vorderingen die we ultimo 2008 in het vorderingenbestand aantreffen, zijn ontstaan. Alle vorderingen die in 1999 of daarvoor zijn ontstaan, zijn samengenomen in de categorie 'voor 2000'.

Figuur 2.1 Ontstaansjaar van de vorderingen (ultimo 2008)



We zien dat:

- 41 procent van de vorderingen is ontstaan vóór de inwerkingtreding van de huidige bijstandswet (WWB) in 2004; bijna de helft daarvan stamt zelfs van vóór het jaar 2000.
- 44 procent van de vorderingen ontstaan is tussen 1.1.2004 en 31.12.2007;
- 15 procent is ontstaan in de loop van 2008.

De grafiek laat ook zien dat naarmate het ontstaansjaar van de vordering verder in het verleden ligt, het aandeel van deze vorderingen in het vorderingenbestand kleiner is.

Verdeling naar gemeentegrootte

In tabel 2.3 is achtereenvolgens weergegeven hoe de bijstandsuitkeringen, vorderingen, debiteuren en het vorderingenbedrag procentueel zijn verdeeld over de gemeentegrootteklassen.

Tabel 2.3 Vorderingen, debiteuren en saldo naar gemeentegrootteklasse (stand ultimo 2008)

Gemeentegrootte-klasse	Bijstandsuitkeringen ⁵	Verwijtbare vorderingen	Debiteuren	Vorderingen-bedrag
>250.000 (G4)	32%	45%	45%	38%
100-250.000 (N=21)	24%	26%	24%	25%
50-100.000 *(N=42)	19%	16%	16%	18%
20-50.000 (N=188)	19%	11%	12%	14%
<20.000 (N=188)	6%	2%	3%	3%
Totaal (N=443)	100%	100%	100%	100%
N	296.580	117.152	72.001	493 mln.

De verdeling van vorderingen ten opzichte van het aandeel in het totale bijstandsvolume⁶ verschilt sterk naar gemeentegrootte:

- de G4-gemeenten springen eruit met een aanzienlijk hoger aandeel verwijtbare vorderingen, zij het dat het bedrag van de vorderingen gemiddeld wat lager uitvalt;
- bij middelgrote en grotere gemeenten (50.000-250.000) is het aandeel verwijtbare vorderingen evenredig aan het aandeel bijstandsccliënten;
- in de kleinere gemeenten (< 50.000) komen veel minder vorderingen en debiteuren voor dan op grond van het aantal bijstandsklanten mag worden verwacht. Dit geldt nog veel sterker voor de allerkleinste gemeenten (< 20.000 inwoners).

2.3 Dynamiek in het bestand met verwijtbare vorderingen

In deze paragraaf wordt de dynamiek in het vorderingenbestand weergegeven. Er worden vijf bestandsjaren in beschouwing genomen: 2004 tot en met 2008. Het uitgangspunt van deze beschrijving is steeds het vorderingenbestand op 1 januari van het bestandsjaar.

Wijzigingen in het vorderingenbestand komen voort uit opboekingen, aflossingen en afboekingen. Deze bronnen van dynamiek worden achtereenvolgens in de volgende paragrafen beschreven.

De dynamiek wordt steeds weergegeven op drie niveaus: dat van het aantal vorderingen, debiteuren en het vorderingenbedrag. Voor definities verwijzen we terug naar het begrippenkader in paragraaf 1.5.

2.3.1 Uitgangspunt: het vorderingenbestand

Tabel 2.4 geeft een overzicht van de vorderingen, de debiteuren en het vorderingenbedrag op 1 januari van de jaren 2004 tot en met 2008.

⁵ CBS, 2009. Standen en stromen van bijstandsuitkeringen per gemeenten 1999-2008.

⁶ Betreft alle reguliere WWB-uitkeringen, inclusief WWB 65+.

Tabel 2.4 Vorderingenbestand (2004 tot en met 2008; peildatum 1 januari)

Verwijtbare vorderingen	2004	2005	2006	2007	2008
Aantal vorderingen op 1/1	138.239	134.472	130.762	123.447	121.560
Aantal debiteuren op 1/1	93.113	88.483	84.615	78.910	76.125
Bedrag op 1/1 van bestandsjaar	€ 452,2	€ 457,8	€ 468,3	€ 473,5	€ 485,2

Op 1 januari 2008 staan er ongeveer 122.000 vorderingen geregistreerd in de Bijstandsdebiteurenstatistiek. Deze vorderingen behoren toe aan ca.76.000 debiteuren. Gemeenten hebben op 1 januari 2008 in totaal ongeveer 485 miljoen euro te vorderen op debiteuren die verwijtbaar hebben gehandeld.

Het aantal vorderingen en het aantal debiteuren vertoont in de jaren 2004 tot en met 2008 een gestage afname. Het aantal vorderingen neemt in deze periode af met 12 procent en het aantal debiteuren met 18 procent. Het vorderingenbedrag neemt tussen 2004 en 2008 toe met 7 procent. Het gemiddeld vorderingenbedrag neemt dus ook toe.

In de periode 2004-2008 neemt ook het aantal bijstandsuitkeringen af met 17 procent (van 360.000 naar 297.000).⁷ Op het eerste gezicht ligt voor de hand te veronderstellen dat het aantal vorderingen samenhangt met het aantal bijstandsccliënten, maar deze relatie blijkt niet eenvoudig te liggen. Een en ander wordt wat verder uitgewerkt in paragraaf 5.2 (pagina 53), op deze plaats volstaat de melding dat het niet aannemelijk lijkt dat een daling van het vorderingenbestand direct kan worden verklaard uit de afname van het aantal bijstandsuitkeringen.

2.3.2 Bij: opboekingen

Door opboekingen neemt het vorderingenbestand in omvang toe. Tabel 2.5 geeft een overzicht van nieuwe vorderingen, debiteuren, vorderingenbedragen en correcties die zijn ontstaan in de jaren 2004 tot en met 2008.

Tabel 2.5 Opboekingen in de loop van het bestandsjaar (2004 tot en met 2008)

Verwijtbare vorderingen	2004	2005	2006	2007	2008
Nieuwe vorderingen	37.295	30.788	28.439	26.325	23.723
Nieuwe debiteuren	28.287	23.573	21.287	19.169	17.154
Bedrag nieuwe vorderingen	€ 97,1	€ 93,1	€ 91,9	€ 83,1	€ 70,1
Bedrag correcties op schuldbedrag	€ 12,1	€ 14,4	€ 12,1	€ 12,2	€ 9,1

In 2008 hebben gemeenten ongeveer 24.000 nieuwe vorderingen geregistreerd. De vorderingen hebben betrekking op ca. 17.000 duizend debiteuren en vertegenwoordigen een bedrag van afgerond 70 miljoen euro. Daarnaast is er afgerond 9 miljoen aan correcties op het schuldbedrag aan het

⁷ CBS, 2009. Standen en stromen van bijstandsuitkeringen per gemeenten 1999-2008. Cijfers zijn inclusief WWB 65+.

vorderingenbestand toegevoegd. Het betreft kosten die samenhangen met brutering, wettelijke rente of dwangterugvordering. In totaal is het bestand met verwijtbare vorderingen met 79 miljoen euro in omvang toegenomen.

De opboekingen nemen sinds 2004 in absolute zin in omvang af. Het aantal nieuwe vorderingen dat jaarlijks aan het vorderingenbestand wordt toegevoegd, neemt tussen 2004 en 2008 af met 37 procent. De afname van het aantal nieuwe debiteuren met een verwijtbare vordering houdt ongeveer gelijke tred, dit aantal neemt af met 39 procent.

Het bedrag dat is gemoeid met de nieuwe vorderingen neemt ook af, zij het minder sterk. Het vorderingenbedrag is sinds 2004 met 28 procent afgenomen van 97 miljoen naar 70 miljoen euro. De ontwikkeling wat betreft de correcties op het schuldbedrag laten een wisselend beeld zien. In 2004, 2005 en 2007 wordt ongeveer 12 miljoen aan het vorderingenbestand toegevoegd. In 2005 is dit 2 euro miljoen meer en in 2008 is dit 3 miljoen euro minder.

2.3.3 Af: aflossingen

Tabel 2.6 geeft een overzicht van de aflossingen in de jaren 2004 tot en met 2008. Achtereenvolgens wordt weergegeven hoeveel vorderingen worden afgelost, hoeveel debiteuren een vordering aflossen en welk bedrag er door alle debiteuren gezamenlijk is afgelost.

Bij de vorderingen en debiteuren wordt gerapporteerd over het aantal dat wordt verwijderd uit de debiteurenadministratie nadat de schuld is afbetaald; het gaat hier om volledige aflossing waarmee de schuld is voldaan. Bij het afgeloste bedrag wordt gerapporteerd over het totale bedrag dat in een verslagjaar is gemoeid met aflossing, ongeacht of de schuld in dat jaar als voldaan wordt beschouwd.

Tabel 2.6 Aflossingen in de loop van het bestandsjaar (2004 tot en met 2008)

Verwijtbare vorderingen	2004	2005	2006	2007	2008
Aantal vorderingen dat wordt afgelost	21.964	27.066	26.845	24.335	23.735
Aantal debiteuren dat vordering(en) heeft afgelost	19.986	24.064	23.445	21.210	20.535
Afgelost bedrag (x 1 mln. euro)	€ 49,4	€ 49,4	€ 46,3	€ 43,8	€ 43,3

Er zijn in 2008 ongeveer 24.000 vorderingen afgelost door 21.000 debiteuren. In totaal is er 43 miljoen euro afgelost.

Het aantal afgeloste vorderingen en het aantal debiteuren dat een vordering aflost, is in 2008 met zo'n 12 procent gedaald ten opzichte van de stand in 2005. Deze daling is vrijwel gelijk in termen van aantal vorderingen, debiteuren en vorderingenbedrag.

2.3.4 Af: afboekingen

Tabel 2.7 heeft betrekking op de vorderingen die worden afgeboekt. Deze vorderingen worden uit het vorderingenbestand verwijderd, waarbij de restschuld wordt afgeschreven.

Tabel 2.7 Afboekingen in de loop van het bestandsjaar (2004 tot en met 2008)

Verwijtbare vorderingen	2004	2005	2006	2007	2008
Aantal afgeboekte vorderingen	7.169	5.646	5.368	5.322	6.094
Aantal debiteuren met afgeboekte vordering	5.843	4.400	4.193	4.152	4.617
Afgeboekt bedrag (x 1 mln. euro)	€ 19,1	€ 16,3	€ 17,0	€ 18,0	€ 20,0
Correcties op schuldbedrag (x 1 mln. euro)	€ 25,7	€ 24,7	€ 33,7	€ 34,4	€ 32,8

In 2008 zijn er ongeveer zesduizend vorderingen afgeboekt. Deze vorderingen behoorden toe aan 4600 debiteuren. Het afgeboekte bedrag bedraagt 20 miljoen euro. Het gemiddeld afgeboekte bedrag per vordering is ongeveer 3.300 euro.⁸ Het aantal afgeboekte vorderingen en het aantal debiteuren met een afgeboekte vordering neemt tussen 2004 en 2007 af, maar vertoont het jaar daarop weer een stijging.

Het afgeboekte vorderingenbedrag varieert van jaar tot jaar en neemt vanaf 2005 toe van 16 naar 20 miljoen euro. Het gemiddelde afgeboekte bedrag vertoont wel een systematische stijging. Deze neemt toe van 2.664 euro in 2004 naar 3.281 euro in 2008.

2.3.5 Dynamiek van vorderingen, debiteuren en uitstaand bedrag

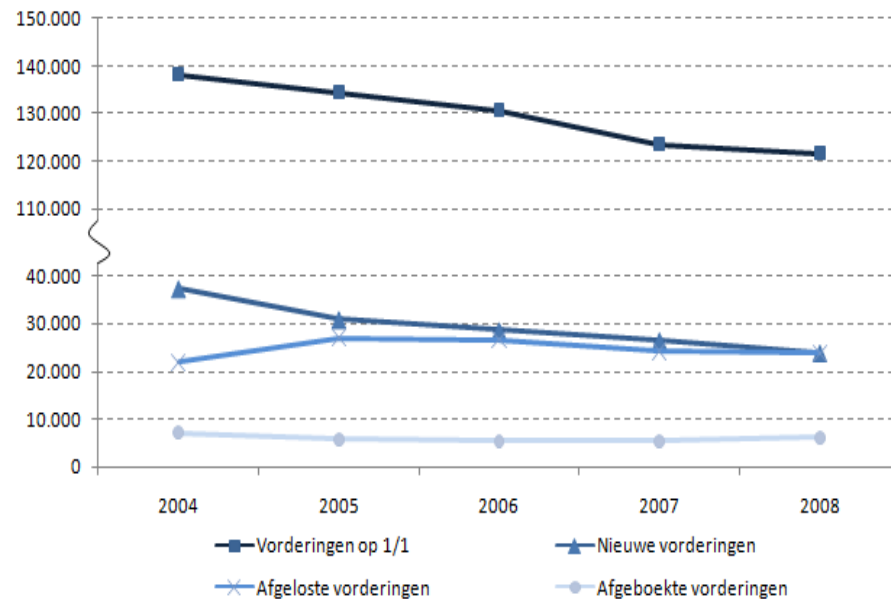
In deze paragraaf stellen we vast wat de gezamenlijke bijdrage is van de opboekingen, afboekingen en aflossingen aan de omvang van het vorderingenbestand. We doen dit achtereenvolgens op het niveau van de vorderingen, debiteuren en vorderingenbedrag.

Dynamiek: de vorderingen

Figuur 2.2 geeft de dynamiek op vorderingenniveau weer.

⁸ Bepaald door het totale afgeboekte bedrag te delen door het aantal vorderingen.

Figuur 2.2 Dynamiek op vorderingenniveau



Het aantal vorderingen dat in de loop van het jaar ontstaat neemt met 37 procent af van 37.000 naar 24.000.

Na een toename in 2005 neemt aantal volledig afgeloste vorderingen geleidelijk af van 27.000 naar 24.000 vorderingen.⁹ Vanaf 2005 is het aantal nieuwe vorderingen ongeveer gelijk aan het aantal afgeloste vorderingen. Jaarlijks worden er 5.000 tot 7.000 vorderingen afgeboekt. Het aantal afgeboekte vorderingen is marginaal ten opzichte van het totale aantal vorderingen.

Afgeloste en afgeboekte vorderingen verdwijnen uit het vorderingenbestand. Het aantal afgeloste en afgeboekte vorderingen is gezamenlijk groter dan het aantal nieuwe vorderingen dat ontstaat. Dat is een reden dat het vorderingenbestand tussen 2004 en 2008 in omvang is afgenomen.¹⁰ Als deze trend doorzet, dan zal het vorderingenbestand verder in omvang afnemen.

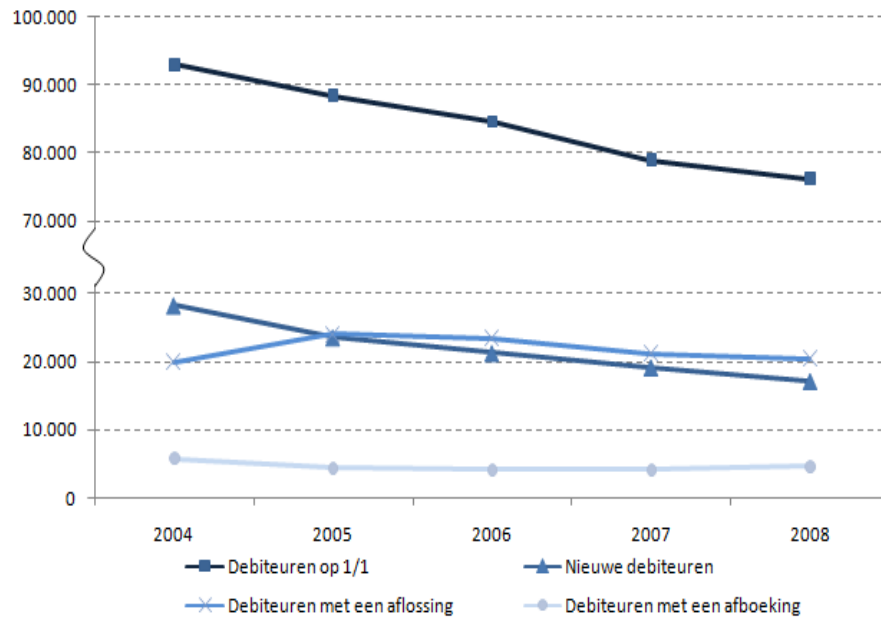
Dynamiek: de debiteuren

Figuur 2.3 beschrijft de dynamiek op het niveau van de debiteuren.

⁹ Nogmaals: bij de vorderingen en debiteuren wordt gerapporteerd over het aantal dat wordt verwijderd uit de debiteurenadministratie nadat de schuld is afbetaald; het gaat hier om volledige aflossing waarmee de schuld is voldaan. Bij het afgeloste bedrag wordt gerapporteerd over het totale bedrag dat in een verslagjaar is gemoeid met aflossing, ongeacht of de schuld in dat jaar als voldaan wordt beschouwd.

¹⁰ Vermoedelijk is dit deels ook een gevolg van afname bijstandspopulatie over die jaren. Die relatie ligt echter niet zo eenvoudig, we bespreken dit in paragraaf 2.6.

Figuur 2.3 Dynamiek op debiteureniveau



Ook het aantal nieuwe debiteuren neemt af. De totale afname bedraagt 39 procent. Deze afname houdt ongeveer gelijke tred met de afname van het aantal vorderingen.

In figuur 2.3 zien we evenals in figuur 2.2 dat het aantal debiteuren met een aflossing in 2004 sterk toeneemt ten opzichte van 2005, waarna dat aantal langzaam weer afneemt. Na 2005 zijn er meer debiteuren die een vordering aflossen dan dat er nieuwe debiteuren aan het vorderingenbestand worden toegevoegd. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat niet alle debiteuren die een vordering aflossen uit het vorderingenbestand, verdwijnen. Zesendertig procent van de debiteuren heeft namelijk meer dan één vordering. Vanaf 2005 krijgen jaarlijks ongeveer 4500 debiteuren te maken met een afgeboekte vordering.¹¹ Ook hier geldt dat een debiteur bij het afboeken van een vordering niet altijd uit het vorderingenbestand verdwijnt.

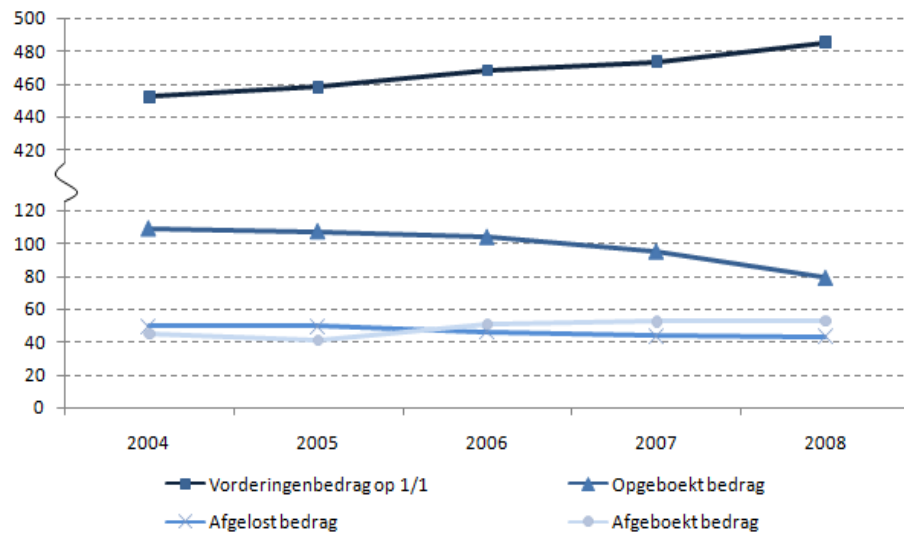
Per saldo zien we tussen 2004 en 2008 een vrij sterke afname van het aantal debiteuren. Het aantal debiteuren dat een vordering aflost is groter dan het aantal nieuwe debiteuren dat aan het bestand wordt toegevoegd. Dit zorgt op zichzelf voor een afname van het aantal debiteuren, deze afname wordt enigszins versterkt door de afboekingen.

Dynamiek: het vorderingsbedrag

Figuur 2.4 ten slotte, geeft de dynamiek aan op het niveau van het vorderingenbedrag.

¹¹ Het aantal afgeboekte vorderingen (figuur 2.2) blijkt dus groter dan het aantal debiteuren met een afgeboekte vordering. dat lijkt te betekenen dat van sommige debiteuren meer dan één vordering wordt afgeboekt. Dit verschil is niet verder onderzocht.

Figuur 2.4 Dynamiek op het niveau van het vorderingenbedrag (x 1 mln. euro)*



* Afboeking inclusief correcties.

In tegenstelling tot de afname van het aantal vorderingen en het aantal debiteuren neemt het uitstaande vorderingenbedrag tussen 2004 en 2008 juist toe. Dat komt omdat de som van de aflossingen en de afboeking tot en met 2007 lager is dan het bedrag dat jaarlijks wordt opgeboekt. We illustreren dit aan de hand van de cijfers in 2004. In 2004 wordt er 49 miljoen euro afgelost en 44 miljoen euro afgeboekt. Dit betekent dat het bedrag aan uitstaande vorderingen afneemt met 93 miljoen euro. In datzelfde jaar wordt er 109 miljoen euro aan nieuwe vorderingen en correcties op het schuldbedrag aan het vorderingenbestand toegevoegd. Dat is 16 miljoen euro meer dan er wordt afgelost en afgeboekt. Daarom is het saldo van de vorderingen op 1 januari 2005 hoger dan het saldo op 1 januari 2004.

Zoals hiervoor al bleek, is de som van de aflossingen en de afboeking tot en met 2007 lager dan het bedrag dat jaarlijks wordt opgeboekt. Maar deze verhouding verandert vanaf 2007, met als resultaat dat in 2008 voor het eerst meer wordt afgeboekt en afgelost dan opgeboekt. Ofwel: er gaat meer af dan er bij komt. Uit het bovenstaande kan worden afgeleid dat de stijgende trend van de omvang van het vorderingensaldo in 2009 zal afbuigen naar beneden. Berekeningen laten zien dat gemeenten ultimo 2008 ongeveer 485 miljoen euro aan vorderingen hebben uitstaan. Dit saldo is vergelijkbaar met het saldo op 1 januari 2008.

Als de opboeking, aflossingen en afboeking zich blijven ontwikkelen volgens het patroon dat we hierboven hebben geschetst, dan zal het uitstaand bedrag aan verwijtbare vorderingen in 2009 gaan afnemen. Of dat gaat gebeuren, is mede afhankelijk van hoe de bijstandspopulatie vanaf 2009 zich als gevolg van de crisis gaat ontwikkelen.

2.4 Uitwerking: aflossing en (tijdelijk) buiten invorderingstelling

2.4.1 Inleiding

Deze paragraaf bevat enkele analyses op maat die zich vooral richten op de aflossing.

Zo wordt in paragraaf 2.4.2 dieper ingegaan op de wijze van aflossen, tijdelijke buiten invorderingstelling en definitieve buiten invorderingstelling (afboeken). Daarna (2.4.3) analyseren we de verschillen op dit terrein tussen cliënten en ex-clieënten. In 2.4.4 gaan we kort in op de samenhang tussen gemeentegrootte en aflossing.

2.4.2 Aflossing, tijdelijke en definitieve buiten invorderingstelling

Aflossing

In september 2008 wordt op 45 procent van de vorderingen een lopende aflossing gerapporteerd. 36 procent van de debiteuren heeft meer dan één bijstandsschuld.

Omdat 36 procent van de debiteuren meerdere bijstandsvorderingen heeft¹² en een debiteur over het algemeen maar op één vordering tegelijk aflost, is het percentage debiteuren met een lopende aflossing hoger dan het percentage vorderingen waarop wordt afgelost. 58 procent van de debiteuren lost in september 2008 op één of meerdere vorderingen af.

Een vordering kan op verschillende manieren worden afgelost. Tabel 2.8 laat zien hoe dit is verdeeld.

Tabel 2.8 Aandeel lopende aflossing, als percentage van totaal aantal vorderingen (stand september)

	2004 perc.	2005 perc.	2006 perc.	2007 perc.	2008 perc.
Inhouding op bijstandsuitkering	13,3	14,1	14,0	13,3	13,1
Minnelijke regeling	21,9	19,8	20,0	20,4	20,3
Verrekening met andere uitkering	0,5	0,5	0,4	0,2	0,1
Beslag	10,0	9,5	9,4	10,0	11,1
Totaal	45,7	43,9	43,9	43,9	44,6

In de meeste gevallen wordt de vordering geïnd door een minnelijke regeling of een inhouding op de bijstandsuitkering/uitkering. Een minnelijke regeling is een afspraak tussen de gemeente en de debiteur over de afbetaling van de vordering. Een minnelijke regeling is aan de orde bij 20 procent van de verwijtbare

¹² Het kan gaan om een combinatie van verwijtbare en niet-verwijtbare vorderingen, maar ook om meer dan een verwijtbare vordering. In dat laatste geval is sprake van frauderecidive. Deze verhouding wordt hier niet gekwantificeerd, maar is voor gemeentelijk beleid mogelijk wel interessant in verband met risicoanalyses.

vorderingen.

Bij inhouding op de bijstandsuitkering verrekenet de gemeente de vordering met de bijstandsuitkering. Het aflossingsbedrag wordt door de gemeente op de uitkering in mindering gebracht. Deze vorm van aflossen doet zich logischerwijs alleen voor bij debiteuren met een bijstandsuitkering. Op ongeveer 13 procent van de vorderingen wordt middels verrekening met de bijstandsuitkering afgelost. Verrekening met andere uitkeringen komt slechts sporadisch voor.

Tot slot kan een gemeente overgaan tot beslag om de vordering te innen. De gemeente kan zelf beslag leggen op inkomen of uitkering en kan een deurwaarder inschakelen voor beslag op goederen. Bij verwijtbare vorderingen wordt in tien procent van de gevallen beslag gelegd om de vordering te kunnen innen.

Tijdelijke buiten invorderingstelling

Tabel 2.9 geeft weer waarom er op bepaalde vorderingen niet kan worden geïncasseerd.

Tabel 2.9 Aandeel tijdelijk buiten invordering, als percentage van totaal aantal vorderingen (stand september)

	2004	2005	2006	2007	2008
Ontbreken aflossingscapaciteit	3,1	3,2	3,5	3,9	4,0
Prioriteit bij andere interne vordering	21,3	18,2	18,3	19,2	19,7
Prioriteit bij andere externe vordering	1,1	1,0	1,0	0,7	0,7
Lopende gerechtelijke procedure	0,6	0,6	0,7	0,4	0,4
Lopende administratieve procedure	4,3	4,9	4,7	4,4	4,2
Onbekende verblijfplaats	5,4	6,1	6,5	6,9	6,7
Verblijf in het buitenland	2,6	2,9	3,1	3,1	2,7
Schuldsanering	3,2	3,4	3,1	3,0	2,9
Overige redenen	9,4	7,6	7,6	12,2	12,0
Totaal	51,0	47,9	48,5	53,8	53,3

Het aandeel verwijtbare vorderingen dat tijdelijk buiten invordering wordt gesteld, neemt tussen 2004 en 2008 licht toe, van 51 naar 53 procent.

Voor deze tijdelijke buiten invorderingstelling kunnen verschillende redenen bestaan. De voornaamste reden is dat de prioriteit ligt bij de aflossing van een andere interne vordering (20%). Een onbekende verblijfplaats is in 7 procent van de vorderingen de reden dat er tijdelijk niet kan worden ingevorderd. Goed voorstelbaar is dat zorgvuldige registratie en melding van adres of verblijfplaats van ex-bijstandsccliënten niet altijd prioriteit krijgt. Opvallend is ook het aantal 'overige redenen' (12%).¹³

¹³ Dit kan zijn oorzaak hebben in onvolkomenheden in de administratieve vastlegging ten behoeve van de statistiek, maar kan ook inhoudelijk redenen hebben. Bijvoorbeeld individuele situaties van uiteenlopende aard, waarin eerst een oplossing moet worden gezocht voor andere problemen, zoals huiselijk geweld.

Definitieve buiten invorderingstelling

Tabel 2.10 geeft weer hoeveel procent van de vorderingen definitief buiten invordering wordt gesteld.

Tabel 2.10 Aandeel vorderingen dat definitief buiten invordering wordt gesteld, als percentage van totaal aantal vorderingen (stand september)

	2004	2005	2006	2007	2008
Schuldsanering	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05
Voldaan aan opgelegde betalingsverplichting	0,07	0,03	0,03	0,02	0,04
Afkoop	0,01	0,00	0,01	0,01	0,00
Ontbreken aflossingscapaciteit	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01
Onbekende verblijfplaats	0,04	0,03	0,03	0,03	0,04
Verblijf in het buitenland	0,01	0,03	0,03	0,03	0,05
Overlijden	0,03	0,04	0,02	0,02	0,03
Dringende redenen	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01
Overige redenen	0,22	0,18	0,17	0,17	0,15
Kruimelbedragen	0,02	0,03	0,02	0,04	0,03
Totaal	0,48	0,40	0,39	0,38	0,41

Grofweg wordt maandelijks een half procent van de verwijtbare vorderingen definitief buiten invordering gesteld. Op jaarbasis gaat het om vijf procent van de vorderingen. De meeste vorderingen worden buiten invordering gesteld in verband met wettelijke of minnelijke schuldsanering. Een andere veelvoorkomende reden om vorderingen af te boeken, is dat de verblijfplaats van de debiteur onbekend is of dat de debiteur in het buitenland verblijft.

Hoewel het in absolute zin maar om een klein aantal (480) gevallen gaat waarbij gemeenten de invordering definitief staken, valt wat betreft de dynamiek het volgende op. Het aantal vorderingen dat buiten invordering wordt gesteld omdat de cliënt aan de betalingsverplichting heeft voldaan, neemt af. Het aantal afboekingen als gevolg van een onbekende verblijfplaats of een verblijf in het buitenland verdubbelt. Ook het aantal afboekingen als gevolg van schuldsaneringen neemt fors toe.

Een aantal redenen om een vordering definitief buiten invordering te stellen, worden hieronder nader uitgewerkt. Het gaat om de redenen waarbij aan de cliëntaanvullende eisen worden gesteld voor de minimale aflossingsduur.

Gemeenten leveren maandelijks gegevens aan met betrekking tot de aflossing van de vordering. Het is niet mogelijk om op basis van deze gegevens vast te stellen of debiteuren daadwerkelijk aan de beleidsmatige eisen voldoen alvorens een vordering wordt afgeboekt. Hieronder wordt daarom volstaan met het in kaart brengen van de ouderdom van de afgeboekte vordering.

Om aan de betalingsverplichting te voldoen, moet de cliënt in de regel zestig maanden aflossen voor de vordering kan worden kwijtgescholden. In december

2008 zijn er 46 verwijtbare vorderingen afgeboekt omdat de debiteur aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan. Slechts één van deze vorderingen is minder dan vijf jaar oud. Zestig procent is vijf tot tien jaar oud en veertig procent is meer dan tien jaar oud.

Drieënzestig vorderingen worden definitief buiten invordering gesteld omdat de aflossingscapaciteit van de debiteur onvoldoende is. Dertien procent van de afgeboekte vorderingen is drie of vier jaar oud, 76 procent is vijf tot tien jaar oud en 21 procent is meer dan tien jaar oud.

Tot slot zijn er 49 vorderingen afgeboekt omdat de debiteur in het buitenland verblijft en langdurig niet op de vordering aflost. Veertien procent van deze vorderingen is drie of vier jaar oud, 46 procent is tussen de vijf en tien jaar oud en veertig procent is tien jaar of ouder.

2.4.3 Aflossing: verschillen tussen cliënten en ex-clieënten

In deze paragraaf beschrijven we welke verschillen er bestaan tussen debiteuren met en zonder lopende uitkering, als het gaat om het aflossen. De getallen in deze paragraaf hebben betrekking op de peilmaand september 2008.

In september 2008 zijn er ongeveer 117.000 verwijtbare vorderingen van 72.000 debiteuren opgenomen in het bestand. Met deze vorderingen is een bedrag van 487 miljoen euro gemoeid. 30 procent van de debiteuren heeft een lopende bijstandsuitkering. Hun aandeel in het aantal vorderingen en het vorderingenbedrag is eveneens ongeveer 30 procent.

Tabel 2.11 Vorderingen, debiteuren en vorderingenbedrag onderscheiden naar uitkeringspositie van de debiteur (stand september 2008)

	Vorderingen	Debiteuren	Vorderingenbedrag (x 1 mln. euro)
Geen lopende uitkering	69%	70%	71%
Lopende uitkering	31%	30%	29%
Totaal	100%	100%	100%
N	116.888	72.276	€ 487,3

Tabel 2.12 geeft weer of en op welke wijze er op een vordering wordt afgelost, waarbij onderscheid is gemaakt tussen vorderingen van debiteuren met een lopende uitkering en vorderingen van debiteuren die in september 2008 geen uitkering van de gemeente ontvangen.

Tabel 2.12 Status van de vordering naar uitkeringssituatie (stand september 2008)

	Geen lopende uitkering	Lopende uitkering	Totaal
<i>Lopende aflossing</i>	41,3%	52,0%	44,7%
Inhouding op GSD-uitkering	3,4% ¹⁴	34,3%	
Minnelijke regeling	24,4%	11,4%	
Verrekening met elders verstrekte uitkering	0,1%	0,2%	
Beslag	13,4%	6,1%	
<i>Tijdelijk buiten invordering</i>	56,9%	45,8%	53,4%
Ontbreken aflossingscapaciteit	4,7%	2,6%	
Prioriteit bij andere interne vordering	18,1%	23,3%	
Prioriteit bij andere externe vordering	0,5%	1,2%	
Lopende gerechtelijke procedure	0,4%	0,3%	
Lopende administratieve procedure	4,8%	2,9%	
Onbekende verblijfplaats	9,1%	1,4%	
Verblijf in het buitenland	3,9%	0,2%	
Schuldsanering	2,6%	3,6%	
Overige redenen	12,8%	10,3%	
<i>Definitief buiten invordering</i>	0,37%	0,47%	0,41%
Totaal ¹⁵	98,7%	98,3%	
N	80.010	36.666	

Tabel 2.12 laat zien dat:

- cliënten (52%) vaker aflossen dan ex-clieuten (41%);
- tijdelijke buiten invorderingstelling vaker voorkomt bij ex-clieuten;
- definitieve buiten invorderingstelling zeer weinig voorkomt, maar vaker bij cliënten.

We werken deze bevindingen hieronder nader uit.

Lopende aflossingen. De tabel maakt ook duidelijk dat er verschillen zijn in de manier waarop wordt afgelost. Gemeenten kunnen de vordering van een cliënt innen door maandelijks een bedrag in te houden op de uitkering. 34 procent van de vorderingen van de cliënten wordt op deze wijze geïnd. Indien de debiteur geen uitkering heeft, bestaat deze mogelijkheid logischerwijs niet. In die gevallen komt inning door middel van een minnelijke regeling vaker voor. Een minnelijke regeling houdt in dat debiteur en gemeente een betalingsafspraken met elkaar hebben gemaakt. Ook beslag komt vaker voor bij debiteuren die geen lopende

¹⁴ Feitelijk is het niet mogelijk om de vordering middels verrekening met een GSD-uitkering te innen als er geen sprake is van een lopende uitkering. Hier is mogelijk sprake van administratieve vergissing of vertraging in de rapportage aan BDS.

¹⁵ Het resterende aandeel van ongeveer anderhalve procent bestaat uit vorderingen die geheel zijn afgelost.

uitkering hebben. Een gemeente kan beslag leggen als er geen verrekenmogelijkheden zijn met een bijstandsuitkering of andere uitkering en als het niet lukt om met de debiteur tot een minnelijke regeling te komen.

Tijdelijke buiten invorderingstelling. Vorderingen van debiteuren die geen uitkering ontvangen, zijn vaker tijdelijk buiten invordering gesteld. Het voornaamste onderscheid tussen cliënten en ex-clieënten is dat gemeenten debiteuren zonder uitkering vaker niet weten te achterhalen. Er wordt op 9 procent van de vorderingen niet geïnd, omdat de verblijfplaats van de debiteur onbekend is bij de gemeenten. Ook komt het vaker voor dat er niet kan worden geïnd, omdat de cliënt in het buitenland verblijft. Het spreekt voor zich dat dit bij vorderingen van cliënten niet aan de orde is, omdat de gemeente geen bijstandsuitkering verstrekt als zij de verblijfplaats van een cliënt niet kent of de cliënt permanent in het buitenland verblijft.

Definitieve buiten invorderinstelling. Maandelijks wordt minder dan een half procent van de vorderingen definitief buiten invordering gesteld. Op jaarbasis gaat het om vijf procent van de vorderingen. Buiten invorderingstelling komt zeer weinig voor, maar veel vaker bij cliënten dan bij ex-clieënten.

Ten slotte gegevens die niet uit de tabel blijken. Als het gaat om de afgeloste bedragen, dan lossen cliënten in 2008 gezamenlijk 14,7 miljoen euro af, ex-clieënten lossen gezamenlijk 34,3 miljoen euro af. In beide gevallen gaat het om 10 procent van het uitstaande vorderingenbedrag. Gemiddeld lossen ex-clieënten jaarlijks 781 euro af en cliënten 555 euro.

2.4.4 Aflossing: verschillen naar gemeentegrootteklasse

Tot slot werken we in deze paragraaf uit welke verschillen in terugvordering zich voordoen tussen gemeenten van verschillende omvang. We hebben de gemeenten daarvoor ingedeeld in vier gemeentegrootteklassen.

Tabel 2.13 geeft de verhouding tussen verwijtbare en niet-verwijtbare vorderingen in de verschillende gemeentegrootteklassen weer.

Tabel 2.13 Verhouding verwijtbare en niet-verwijtbare vorderingen, naar gemeentegrootteklasse (stand ultimo 2008)

	N	Verwijtbaar	Niet-verwijtbaar
G4	167.947	34%	66%
>100.000	97.038	23%	77%
50-100.000	59.714	20%	80%
20-50.000	41.055	15%	85%
20-50.000	7.464	15%	85%
Totaal	373.219	26%	74%

In de grotere gemeenten ligt het aandeel verwijtbare vorderingen hoger dan in de kleinere gemeenten. In de vier grootste gemeenten is ongeveer een derde van de vorderingen verwijtbaar en in de kleinste gemeenten is één op de zes vorderingen verwijtbaar aan de debiteur.

Tabel 2.14 Aflossing en afboeking naar gemeentegrootteklasse (stand september 2008)

	Vorderingenbedrag	Aflossingen	Afboeking
G4	39%	43%	47%
>100.000	26%	25%	25%
50-100.000	19%	18%	15%
20-50.000	15%	13%	11%
<20.000	2%	2%	2%
Totaal	100%	100%	100%
Bedrag in euro's	€487.346.616	€43.304.368	€19.956.567

In september 2008 bedraagt het vorderingenbedrag als gevolg van verwijtbaar handelen 487 miljoen euro.

39 procent van het vorderingenbedrag staat op de balans van de vier grootste gemeenten. Tabel 2.14 laat zien dat de grootste gemeenten in relatie tot het uitstaand vorderingenbedrag een relatief groot bedrag weten te innen en een relatief groot vorderingenbedrag afboeken.

2.5 Verwijtbare en niet-verwijtbare vorderingen vergeleken

In deze paragraaf worden de belangrijkste kenmerken van niet-verwijtbare vorderingen samengevat en de verschillen gezien ten opzichte van niet-verwijtbare vorderingen. Een uitgebreide beschrijving is opgenomen als bijlage 3.

Een analyse van het bestand van niet-verwijtbare bijstandsvorderingen ultimo 2008 leert dat:

- er aanzienlijk meer niet-verwijtbare vorderingen zijn dan verwijtbare (ongeveer anderhalf keer zoveel);
- niet-verwijtbare vorderingen gemiddeld lager zijn dan verwijtbare vorderingen (respectievelijk 2.500 en 3.600 euro);
- niet-verwijtbare vorderingen jonger zijn dan verwijtbare vorderingen;
- er op niet verwijtbare vorderingen meer wordt geïnd en dat zij vaker definitief worden afgelost;
- op niet-verwijtbare vorderingen op een andere wijze wordt geïnd, namelijk vaker via een minnelijke regeling.

De dynamiek over de periode 2004-2008 wordt gekenmerkt door:

- een dalend aantal nieuwe vorderingen en debiteuren en een stijgend aantal

afgeloste vorderingen en debiteuren. Dit leidt tot een daling van het bestand aan vorderingen en debiteuren. Deze ontwikkeling is vergelijkbaar met de verwijtbare vorderingen.

- een nagenoeg gelijkblijvend bedrag aan uitstaande vorderingen. Dit wordt veroorzaakt doordat opboeking en aflossing/afboeking steeds van vergelijkbare grootte zijn. Deze ontwikkeling is anders dan bij de verwijtbare vorderingen, waar tot 2008 het uitstaande bedrag jaarlijks toenam en pas in 2008 stabiliseerde.

3 GEMEENTELIJK BELEID EN UITVOERING

Samenvatting

Met behulp van een vragenlijst is het terugvorderingsbeleid en de uitvoering daarvan door gemeenten in kaart gebracht.

Dat fraude niet mag lonen, wordt door nagenoeg alle gemeenten onderschreven en is in bijna alle gemeenten beleidsmatig vastgelegd. Daarnaast hanteren alle gemeenten ook andere uitgangspunten in het beleid, zoals de efficiëntie van terugvorderingsbeleid, de mogelijkheid om maatwerk te leveren en de kans op een schone lei. Door het naast elkaar hanteren van deze uitgangspunten wordt het beginsel 'fraude mag niet lonen' in die zin dat alle verwijtbare vorderingen tot de laatste cent moeten worden terugbetaald, praktisch door alle gemeenten genuanceerd.

Bijna alle gemeenten houden bij het bepalen van het aflossingspercentage rekening met de beslagvrije voet. De beslagvrije voet bepaald dat gemeenten niet meer dan tien procent van de bijstandsnorm mogen terugvorderen. Ze tekenen daarbij aan dat de incassoruimte door de beslagvrije voet erg wordt beperkt. Het aflossingspercentage is bij verwijtbare vorderingen over het algemeen iets hoger (10%) dan bij niet-verwijtbare verwijtbare vorderingen (5% tot 8%).

Als incasso via een minnelijke regeling niet mogelijk is, kunnen gemeenten overgaan tot het leggen van beslag. De gemeente kan zelf middels het vereenvoudigd derdenbeslag loonbeslag leggen, maar moet een deurwaarder inschakelen voor beslag op roerende en onroerende goederen. Ruim driekwart van de gemeenten heeft in het beleid vastgelegd dat een incassobureau of deurwaarder kan worden ingeschakeld als de debiteur zijn betalingsverplichting niet nakomt. Bijna alle gemeenten berekenen de kosten van dwangincasso door aan de debiteur.

Door vorderingen kwijt te schelden of af te boeken, of door debiteuren de mogelijkheid te geven een vordering af te kopen, zien gemeenten af van volledige terugvordering. Alle gemeenten hebben in het beleid situaties en voorwaarden gespecificeerd waaronder kan worden afgezien van volledige terugvordering. Zo kan driekwart van de gemeenten afzien van de terugvordering van kruimelbedragen en scheldt 96 procent van de gemeenten vorderingen kwijt onder de voorwaarde dat er een bepaalde periode en/of een bepaald percentage is afbetaald. Daarnaast boekt 70 procent van gemeenten vorderingen (onder de voorwaarde van periodiek

heronderzoek) af als daarop lange tijd niet is afgelost en dat in de toekomst waarschijnlijk ook niet gaat gebeuren.

Gemeenten wijken bij terugvordering wel eens af van het terugvorderingsbeleid. De reden daarvoor is dat de persoonlijke situatie van de klant in sommige gevallen vraagt om een op de situatie toegesneden aanpak. Daarom hechten gemeenten waarde aan de mogelijkheid om maatwerk te kunnen leveren.

Incasso wordt in de meeste gevallen uitgevoerd door gespecialiseerde medewerkers terugvordering en verhaal. In sommige gemeenten wordt de incasso onder cliënten uitgevoerd door een bijstandsconsulent. Regie op het vorderingenbestand hangt nauw samen met de geautomatiseerde werkprocessen.

3.1 Uitgangspunten van terugvorderingsbeleid

Bijna alle gemeenten onderschrijven expliciet dat fraude niet mag lonen en hebben dit uitgangspunt in het beleid benoemd. Terugvordering van ten onrechte verstrekte uitkeringsgelden is een belangrijk uitgangspunt om het draagvlak voor het stelsel van sociale zekerheid te behouden.

Naast 'fraude mag niet lonen' hebben bijna alle gemeenten andere uitgangspunten in het beleid benoemd. 60 procent van de gemeenten heeft in het beleid vastgelegd dat de uitvoering van het terugvorderingsbeleid efficiënt moet zijn, dat de gemeente maatwerk kan leveren en dat een debiteur kans maakt op een schone lei.

De nadruk op efficiëntie hangt samen met de financiële verantwoordelijkheid van gemeenten voor de uitvoering van de WWB. Sinds de invoering van de WWB is het doelmatig inzetten van gelden bij de gemeentelijke uitvoering steeds belangrijker geworden, ook bij de terugvordering. In de praktijk betekent dit dat gemeenten de kosten van terugvordering afwegen tegen de baten en ervoor kiezen om in sommige gevallen van terugvordering af te zien.

We spreken van een schone lei als gemeenten afzien van verdere terugvordering, omdat debiteuren een aantal jaren aan hun betalingsverplichting hebben voldaan.¹ Sociale en praktische overwegingen spelen een rol bij het uitgangspunt van de schone lei. Uit sociaal oogpunt vinden gemeenten dat debiteuren perspectief moeten hebben op een toekomst zonder betalingsverplichting. In het verlengde daarvan spelen praktische overwegingen. Een finale kwijting na een aantal jaar kan ervoor zorgen dat een debiteur gemotiveerd blijft om aan zijn betalingsverplichtingen te voldoen. Op deze

¹ De term schone lei is ook van toepassing op schuldsaneringstrajecten. Als een debiteur een traject in het kader van de WSNP doorloopt, kan de rechter na afloop van dit traject een schone lei verstrekken.

wijze draagt dit principe bij aan een efficiënte terugvordering. De samenhang tussen terugvordering en re-integratie ontstaat op het moment dat de debiteur de bijstand verlaat. Gemeenten mogen alle inkomsten boven 90 procent van de bijstandsnorm vorderen. Daardoor kan de situatie zich voordoen dat de debiteur bij het verlaten van de bijstand er niet in inkomen op vooruit gaat. Om de uitstroom uit de bijstand niet te belemmeren, heeft 44 procent van de gemeenten gespecificeerd dat terugvordering re-integratie niet in de weg mag staan. In de praktijk zal dit betekenen dat bij het verlaten van de bijstand niet het gehele inkomen boven de bijstandsnorm wordt gevorderd, maar slechts 10 procent van de bijstandsnorm of 10 procent van de bijstandsnorm plus 50 procent van het meerinkomen.

Tabel 3.1 Uitgangspunten van terugvorderingsbeleid met betrekking tot verwijtbare vorderingen (meerdere antwoorden mogelijk, n=84)

	Frequentie	Percentage
Fraude mag niet lonen	79	94
Terugvordering moet efficiënt zijn	51	61
Terugvordering is maatwerk	50	60
Een debiteur moet kans maken op een schone lei	49	58
Terugvordering mag re-integratie niet in de weg staan	37	44
Anders	5	6

3.2 **Beleid**

3.2.1 **Aflossing in een minnelijke regeling**

Nadat de gemeente de vordering heeft geconstateerd, ontvangt de debiteur een beschikking. In de beschikking staat het bedrag dat wordt teruggevorderd en de termijn of de termijnen waarin de vordering moet worden afgelost. Verder wordt in de beschikking vermeld dat de gemeente met het nemen van het in de beschikking genoemde besluit een executoriale titel verwerft, waarmee de gemeente tot verrekening of beslaglegging kan overgaan om de vordering te innen.²

Gemeenten kunnen een eenzijdig vastgesteld aflossingsplan aan de debiteur voorstellen. Sommige gemeenten sturen alle debiteuren een acceptgiro voor het hele in te vorderen bedrag. Als de debiteur niet in staat is het bedrag in één keer te voldoen, wordt van de debiteur verwacht dat hij contact opneemt om een minnelijke regeling met de gemeente te treffen.

In beide gevallen wordt de aflossingsruimte van de debiteur in belangrijke mate bepaald door de beslagvrije voet. Dit is het deel van het inkomen dat niet voor verrekening of beslaglegging in aanmerking komt. In artikel 475d van het

² De Boer, J., Heesen, W., Ross, R. (2007). *De bijstand in de praktijk*. Deventer, Kluwer.

wetboek van burgerlijke rechtsvordering is de beslagvrije voet op 90 procent van de bijstandsnorm gesteld. Bij het vaststellen van de beslagvrije voet moeten gemeenten rekening houden met de premie van de ziektekostenverzekering en de woonkosten van de schuldenaar. Het deel van het inkomen dat vatbaar is voor beslag, is in de praktijk daarom vaak kleiner dan 10 procent van de bijstandsnorm.

Uit onderzoek van de Landelijke Organisatie van Sociaal Raadslieden³ blijkt dat – rekening houdend met de eerdergenoemde kosten – het percentage van het jaarinkomen dat in aanmerking komt voor beslag voor echtparen ligt tussen de 4,7 en 7,8 procent, voor alleenstaande ouders tussen de 4,7 en 8,1 procent en voor alleenstaanden tussen de 4,5 en 7,6 procent.⁴ Uit het onderzoek van de LOSR blijkt echter ook dat een deel van de gemeenten in 2008 de ‘kale’ beslagvrije voet van tien procent toepast en geen rekening houdt met ziektekosten en woonlasten. Alleen als een cliënt bezwaar maakt, vindt er een herberekening plaats waarbij er wel rekening wordt gehouden met ziektekosten en woonlasten.

In reactie op het rapport van de LOSR heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een rekentool ontwikkeld, waarmee gemeenten de beslagvrije voet kunnen vaststellen. In de verzamelbrief van februari 2009 roept het ministerie gemeenten op om de bestaande beslagleggingen en verrekeningen waar nodig te actualiseren.⁵

Uit de informatie die gemeenten ons middels een vragenlijst hebben verstrekt, blijkt dat gemeenten gedifferentieerde aflossingsbedragen hanteren voor verschillende typen vorderingen.

Bij debiteuren met een lopende uitkering wordt het afgesproken aflossingsbedrag ingehouden op de uitkering. Indien de vordering niet verwijtbaar is aan de debiteur, ligt het aflossingspercentage in de meeste gevallen tussen de 5 en 8 procent. Indien de vordering verwijtbaar is aan de debiteur, wordt meestal het voor beslag vatbare deel van de uitkering gevorderd. Dit percentage is afhankelijk van de huurkosten en ziektekosten van de debiteur en varieert daardoor van debiteur tot debiteur. Een klein deel van de gemeenten vordert 10 procent zonder hiermee rekening te houden.

Tabel 3.2 Aflossingspercentages voor bijstandsccliënten

	Niet verwijtbaar	Verwijtbaar
5% tot 8%	75%	17%
10%	3%	15%
Voor beslag vatbare deel	22%	69%
Totaal	100%	100%
	n=80	n=83

³ Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden (2008; p. 63 en 64). *Mensen met schulden in de knel! Misstanden bij de invordering van schulden*. Utrecht, MOgroep.

⁴ De precieze aflossingsruimte is afhankelijk van de huurlasten. Er is uitgegaan van een premie zorgverzekering van 105 euro per maand per volwassene en van de maximale huur- en zorgtoeslag.

⁵ Verzamelbrief SZW februari 2009.

Als debiteuren de bijstand verlaten, kan de gemeente het aflossingsbedrag herzien. Het aflossingsbedrag mag nog steeds niet boven de beslagvrije voet uitstijgen, maar al het inkomen boven de norm is vatbaar voor incasso. In de praktijk geeft slechts een beperkt aantal gemeenten (8%) aan dat ze al het inkomen boven de bijstandsnorm invordert. In de meeste gevallen vorderen gemeenten 10 procent van de bijstandsnorm (38%) of 10 procent van de bijstandsnorm plus 50 procent van het netto-inkomen boven de norm (13%). 70 procent van de gemeenten onderzoekt periodiek of het aflossingspercentage van ex-cliënten kan worden gewijzigd. In de meeste gevallen is dit eens per jaar of minder vaak. Sommige gemeenten laten het heronderzoek uit efficiencyoverwegingen van de aflossingstermijn afhangen. Als een cliënt met ongewijzigde betaling binnen 3 jaar de vordering kan aflossen, dan wordt de draagkracht niet periodiek onderzocht. Indien de aflossingstermijn de 3 jaar overschrijdt, dan vinden er wel heronderzoeken plaats.

Enkele gemeenten⁶ hebben in dit onderzoek te kennen gegeven dat de correcte toepassing van de beslagvrije voet weinig ruimte voor terugvordering overlaat. In antwoord op een raadvraag geeft één van de grotere gemeenten aan dat een verlaging van het aflossingspercentage van 10 naar 7 procent de gemeente jaarlijks 150.000 euro zal schelen. Dat is ongeveer 10 procent van de opbrengsten voor de verlaging. Een andere gemeente constateert dat de aflossingsruimte afneemt als gevolg van wijzigingen in het stelsel van ziektekostenverzekeringen en huursubsidie. Zo drukken premies voor aanvullende verzekeringen en de verhoging van de basishuur op de incassoruimte van gemeenten.

Daarnaast geven gemeenten ook aan dat als ze rekening houden met de beslagvrije voet, andere schuldeisers de restruimte tot 10 procent innemen. Dat is voor gemeenten ook een belemmering om met gematigde aflossingspercentages te werken. Omdat debiteuren vaak meerdere vorderingen hebben lopen bij verschillende partijen wordt de maximale aflossingsruimte toch wel ingenomen.

Uit de gegevens van het CBS blijkt dat gemeenten in 2008 bij 36 procent van de debiteuren meer dan één vordering hebben uitstaan (zie hoofdstuk 2). Daarnaast kan het voorkomen dat andere partijen dan de gemeente een vordering hebben op de cliënt. In de wet is vastgelegd dat vorderingen van gemeenten en UWV preferent zijn op vorderingen van veel andere schuldeisers. Dat betekent dat een debiteur met meerdere schuldeisers eerst op de preferente vorderingen moet aflossen. Ook vorderingen van de belastingdienst zijn preferent. Deze gaan voor de gemeentelijke vorderingen. 70 procent van de gemeenten heeft in het beleid vastgelegd op welke volgorde de vorderingen moeten worden afgelost. In de meeste gevallen wordt er het eerst afgelost op de oudste vordering. Sommige gemeenten stellen

⁶ Deze paragraaf is gebaseerd op opmerkingen die door enkele gemeenten zijn gemaakt in de interviews en op achtergronddocumenten van gemeenten.

debiteuren in de gelegenheid om eerst op een jongere vordering af te lossen als daarmee brutering kan worden voorkomen.

Tabel 3.3 Aflossingsvolgorde bij meerdere vorderingen

	Frequentie	Percentage
Niet gespecificeerd in beleid	25	29
Oudste vordering eerst	24	28
Niet-gebruteerde vordering eerst	19	22
Verwijtbare vordering eerst	13	15
Anders, namelijk	4	5
Totaal	85	100

3.2.2 Dwangincasso

Als de terugvordering middels een minnelijke regeling stopt of niet tot stand komt, kan een gemeente overgaan tot het leggen van beslag. Gemeenten hebben een bij wet geregelde executoriale titel. Die stelt de gemeente in staat om zonder tussenkomst van de rechter en zonder een deurwaarder beslag te leggen op uitkering, inkomen of goederen. Dit wordt vereenvoudigd derdenbeslag genoemd. Voor de beslaglegging op goederen moeten gemeenten wel een deurwaarder inschakelen. Alvorens over te gaan tot beslag kan de gemeente met behulp van gegevens van de RDW, het Suwinet, het Kadaster of de Kamer van Koophandel kijken of de debiteur inkomen of goederen heeft waarop beslag kan worden gelegd.

Ruim driekwart van de gemeenten heeft in het beleid vastgelegd dat een incassobureau of deurwaarder kan worden ingeschakeld als de debiteur zijn betalingsverplichting niet nakomt. Aan incasso met behulp van een deurwaarder zijn kosten verbonden. Bijna alle gemeenten berekenen de kosten van dwangincasso in alle gevallen door aan de debiteur.

3.2.3 Kwijtschelden, afkopen en afboeken

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, af te boeken en de debiteur de mogelijkheid te geven om de vordering af te kopen, zien gemeenten in sommige gevallen af van een volledige terugvordering. De motieven van gemeenten om af te zien van volledige terugvordering zijn besproken in paragraaf 3.1.

Kruimelbedragen

Ten eerste kunnen gemeenten afzien van terugvordering als de vordering van geringe omvang is. Deze vorderingen van geringe omvang worden kruimelbedragen genoemd. Sommige gemeenten versturen geen terugvorderingsbesluit voor kruimelbedragen, waardoor de vordering feitelijk niet tot stand komt. Andere gemeenten boeken de vordering op een later

tijdstip af. Als gemeenten afzien van het vorderen van kruimelbedragen, dan doen ze dit uit efficiencyoverwegingen.

Bijna driekwart van de gemeenten (73%) heeft beleidsmatig de mogelijkheid om af te zien van terugvordering bij vorderingen onder een bepaald drempelbedrag.

De maximale omvang die een vordering mag hebben om tot de kruimelbedragen te worden gerekend, varieert per gemeente en ligt tussen de 20 en 250 euro. In tabel 3.4 staat een overzicht van de bedragen die gemeenten aanmerken als kruimelbedrag.

Tabel 3.4 Omvang van kruimelbedragen (n=61)

	Frequentie	Percentage
20 - 50 euro	17	28
51 - 100 euro	8	13
101 - 150 euro	30	49
150 - 250 euro	6	10
	61	100

Dat gemeenten beleidsmatig de mogelijkheid hebben om kruimelbedragen af te boeken, betekent niet dat ze dat in alle gevallen doen. Eén gemeente geeft aan dat kruimelbedragen die kunnen worden verrekend met de uitkering, niet kwijtgescholden worden omdat de vordering in deze situatie zeer eenvoudig te innen is. Een andere gemeente boekt kruimelbedragen niet af als de debiteur naast deze kleine vorderingen nog andere vorderingen heeft lopen en de vordering dus deel uitmaakt van een groter vorderingenpakket.

Kwijtschelden

Ten tweede kunnen gemeenten een restbedrag van de vordering kwijtschelden als een deel van de vordering is voldaan of een bepaalde periode is afgelost. Bijna alle gemeenten (96%) hebben de mogelijkheid tot kwijtschelding in het beleid opgenomen. Een derde van de gemeenten scheldt alleen niet-verwijtbare schulden kwijt, bij de overige gemeenten komen ook verwijtbare vorderingen in aanmerking voor kwijtschelding. Debiteuren moeten in de regel aan enkele voorwaarden voldoen om voor kwijtschelding in aanmerking te komen.

80 procent van de gemeenten eist dat er gedurende een bepaald aantal maanden wordt afgelost voor de debiteur in aanmerking komt voor kwijtschelding. Bij verwijtbare vorderingen moet er in de regel 60 maanden worden afgelost voor de vordering kan worden kwijtgescholden. Daarnaast eist een derde van de gemeenten dat 50 tot 75 procent van de vordering is voldaan.

Tabel 3.5 Voorwaarden voor kwijtschelding bij verwijtbare vorderingen (meerdere antwoorden mogelijk, n=49)

	Frequentie	Percentage
Als het afgesproken bedrag gedurende een aantal maanden is afgelost	39	80
Bij een minimale aflossing van de brutovordering	16	33
Kwijtschelden is maatwerk	5	10
Anders, namelijk	12	25

Afkoop

Bij afkoop krijgt de debiteur de kans om een deel van de vordering ineens te voldoen en ziet de gemeente af van terugvordering van het restbedrag. Niet alle gemeenten bieden debiteuren de kans om vorderingen af te kopen, in ongeveer een kwart (23%) van de gemeenten is dit helemaal niet mogelijk, terwijl in 18 procent van de gemeenten alleen de niet-verwijtbare vorderingen kunnen worden afgekocht.

In de meeste gemeenten is afkoop van verwijtbare vorderingen wel mogelijk en bijna altijd is daaraan als voorwaarde verbonden dat minimaal een bepaald percentage van de vordering moet worden voldaan. Bij niet-verwijtbare vorderingen ligt dit percentage tussen de 50 en 60 procent. Bij verwijtbare vorderingen ligt dit tussen de 50 en 90 procent. Daarnaast gelden vaak aanvullende voorwaarden. Bijvoorbeeld dat een debiteur minimaal 36 maanden volledig aan de betalingsverplichtingen heeft voldaan en dat van tevoren vrijwel vaststaat dat reguliere wijze van terugvordering minder oplevert dan datgene dat met de afkoop kan worden geïncasseerd.

Afboeken

Tot slot kan een gemeente een vordering afboeken als er gedurende lange tijd niet op de vordering is afgelost en dit in de toekomst waarschijnlijk ook niet gaat gebeuren. 70 procent van de gemeenten heeft gespecificeerd dat een vordering in een aantal gevallen kan worden afgeboekt. Een vordering moet aan de volgende eisen voldoen alvorens hij kan worden afgeboekt.

Tabel 3.6 Situaties waarin een vordering wordt afgeboekt (n=59)

	Frequentie	Percentage
De aflossingscapaciteit is nihil gebleken en er wordt geen verbetering voorzien	40	68
De woon- en verblijfplaats is onbekend gebleken	47	80
Er is gedurende lange tijd niet afgelost en dat gaat in de toekomst waarschijnlijk ook niet gebeuren	37	63

De vordering wordt afgeboekt als de hierboven gespecificeerde staat minimaal 5 jaar heeft geduurd. Maar er zijn ook gemeenten die een termijn van 3, 7 of

10 jaar hanteren. In die periode wordt periodiek getoetst of de vordering alsnog op de debiteur te verhalen is.

Bijna alle gemeenten (98%) geven aan in de praktijk periodiek heronderzoek te verrichten. Gemeenten hebben daarvoor verschillende middelen tot hun beschikking. Het Suwinet is de meest gebruikte. In het Suwinet kunnen gemeenten onder andere zien of debiteuren inkomen hebben uit loon of uitkering. Daarnaast maakt 42 procent van de gemeenten gebruik van gegevens van het inlichtingenbureau en een kwart van de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). In een circulaire adviseert SZW gemeenten om debiteuren die in het bezit zijn van een Nederlands paspoort en waarvan het vermoeden bestaat dat ze op een onbekende bestemming in het buitenland verblijven, te laten opnemen in het Register Paspoortsignalering. Indien een debiteur die is opgenomen in het register een aanvraag doet voor een nieuw Nederlands paspoort, dan wordt hij doorverwezen naar de signalerende instantie om een regeling te treffen alvorens het paspoort wordt verstrekt.

Tabel 3.7 Wijze waarop gemeenten heronderzoek doen naar de woon- en verblijfplaats van debiteuren (meerdere antwoorden mogelijk, n=86)

	Frequentie	Percentage
Suwinet	85	99
Inlichtingenbureau	36	42
GBA ⁷	22	26
Internationaal Bureau Fraude-informatie	16	19
Gespecialiseerd incassobureau/ deurwaarder	4	5
Paspoortsignalering	4	5
Overig	13	15

3.3 Uitvoering

In sommige gevallen wijken gemeenten bij de uitvoering van het terugvorderingsbeleid af van het beleid.

Een vijfde van de gemeenten geeft aan dat ze in sommige gevallen afwijkt van de in het beleid vastgelegde aflossingspercentages. De meest genoemde reden hiervoor is gelegen in de persoonlijke omstandigheden van de debiteur. Het kan daarbij gaan om maatwerk voor personen met te weinig draagkracht. Sommige gemeenten geven aan dat het aflossingsbedrag kan worden verlaagd als de debiteur de vordering met het verlaagde aflossingspercentage binnen 36 tot 60 maanden kan aflossen.

14 procent van de gemeenten wijkt in sommige gevallen af van de periodiciteit van het heronderzoek. Enerzijds kan het heronderzoek uitgesteld worden als er te weinig tijd en capaciteit beschikbaar is en de prioriteit bij andere

⁷ LRD (Landelijk Raadpleegbare Deelverzamelingen) ook tot de categorie GBA gerekend.

werkzaamheden ligt. Anderzijds geven een aantal gemeenten aan vaker heronderzoek te verrichten als de debiteur wisselende werkgevers of wisselende inkomsten heeft, of als wordt vermoed dat de debiteur op korte termijn inkomsten zal krijgen. Eén gemeente geeft aan bij zeer hoge vorderingen (vanaf 20.000 euro) vaker periodiek heronderzoek te doen, omdat deze vorderingen ambtshalve na 5 jaar worden kwijtgescholden en de gemeente in die periode wel zo veel mogelijk wil incasseren.

Meer dan een kwart van de gemeenten (28%) wijkt wel eens af van het afkoop-, afboek- of kwijtscheldingsbeleid. Deze afwijkingen laten zich scharen onder de noemer: 'fraudevorderingen komen niet in aanmerking voor kwijtschelding, afkoop of afboeking tenzij...'. Gemeenten zijn in individuele gevallen bereid om maatwerk te leveren waarbij wordt afgeweken van het beleid.

Zij laten in die gevallen het belang van de burger zwaarder wegen dan het uitvoeren van de beleidsregels. Bijvoorbeeld als een schuldregeling niet tot stand kan komen omdat de gemeente niet bereid is het restbedrag van een verwijtbare vordering kwijt te schelden. En zo kunnen er vele andere voorbeelden worden genoemd. Soms staat terugvordering duurzame re-integratie in de weg, of een debiteur betert zijn leven waarna de gemeente graag wil afzien van verdere terugvordering. Het gaat om kwalitatieve afwegingen van gemeenten die zich niet goed in beleidsregels laten vangen. Gemeenten hechten aan de mogelijkheid om in dit soort gevallen maatwerk te kunnen leveren.

3.4 Organisatie

In de meeste gemeenten (88%) zijn ambtenaren werkzaam die specifiek en integraal zijn belast met het innen van vorderingen. In 81 procent van de gemeenten handelen deze ambtenaren alle vorderingen af. In de overige gemeenten worden de vorderingen van cliënten afgehandeld door de casemanager en innen de gespecialiseerde medewerkers terugvordering en verhaal op vorderingen van ex-clieënten.

We hebben aan alle gemeenten die we in het kader van de interviews hebben gesproken, gevraagd om het terugvorderingsproces van een gemiddelde verwijtbare vordering stap voor stap door te lopen. Uit deze exercitie komt het volgende beeld van de organisatie van de terugvordering naar voren.

De vordering wordt geconstateerd door een bijstandsconsulent of een medewerker handhaving. In sommige gevallen is de terugvordering aan de voorkant belegd. In dat geval is de bijstandsconsulent het aanspreekpunt voor de uitkeringsverstrekking en ook voor de terugvordering. In de meeste gemeenten zijn gespecialiseerde medewerkers terugvordering en verhaal echter verantwoordelijk voor de terugvordering van verwijtbare vorderingen van zowel cliënten als ex-clieënten.

De medewerker T&V stuurt een beschikking naar de cliënt en stelt een aflossingsregeling voor. Vervolgens wordt een werkproces aangemaakt voor de vordering. Met behulp van het werkproces kan een systeem automatisch acceptgiro's aanmaken en versturen. Ook de ontvangsten worden met behulp van het werkproces automatisch gecontroleerd.

Als de ontvangsten staken, verstuurt het systeem automatisch aanmaningen. Hoe vaak gemeenten aanmanen voor ze overgaan tot dwangincasso, varieert. De bijstandsconsulent of medewerker terugvordering en verhaal krijgt een seintje als de minnelijke incasso staakt en moet worden overgegaan tot dwangincasso.

Met behulp van het Suwinet, IB-signalen, gegevens van de belastingdienst et cetera onderzoekt de medewerker de mogelijkheden om beslag te leggen. Bij inkomsten (uitkering of loon) kan de gemeente overgaan tot vereenvoudigd derdenbeslag. Indien de debiteur niet beschikt over inkomsten kan de gemeente een deurwaarder inschakelen om beslag te laten leggen op onroerende of roerende zaken. Gemeenten hebben verschillende percepties van de meerwaarde van de inzet van een deurwaarder. Sommige gemeenten geven aan dat een deurwaarder niet meer kan incasseren dan de gemeente zelf, terwijl andere gemeenten de deurwaarder zien als een verlengstuk van het eigen terugvorderingsinstrumentarium en daarin wel meerwaarde zien.

Als in de dwangincassofase blijkt dat de debiteur niet is te achterhalen, dan wordt het werkproces zo aangepast dat de vordering periodiek ter hercontrole naar boven komt. In de meeste gevallen is dit één keer per jaar. De medewerker terugvordering en verhaal krijgt periodiek lijstwerk voor heronderzoek. Met behulp van verschillende bestandskoppelingen en signalen probeert hij de debiteur alsnog te achterhalen.

Veel gemeenten hebben beleidsmatig de mogelijkheid om een vordering na een aantal jaar kwijt te schelden of af te boeken. Kwijtschelden gebeurt in sommige gemeenten ambtshalve. Dat betekent dat de gemeente het initiatief tot kwijtschelding neemt. De meeste gemeenten die we hebben gesproken, schelden echter kwijt op initiatief van de debiteur. Dat betekent dat de debiteur een verzoek tot kwijtschelding moet doen die vervolgens door de medewerker terugvordering en verhaal aan de hand van de criteria in het beleid wordt beoordeeld. De medewerkers zijn in de meeste gemeenten gemandateerd om tot een bepaald bedrag zelf te beslissen over de kwijtschelding en afboeking. Als het af te boeken bedrag een drempelwaarde overstijgt, wordt het voorstel tot kwijtschelding of afkoop intercollegiaal getoetst.

Regie op het terugvorderingsbestand vindt plaats op bestandsniveau. De regie hangt nauw samen met de geautomatiseerde werkprocessen. Gemeenten draaien met enige regelmaat queries op het vorderingenbestand en kijken of aan alle vorderingen een werkproces hangt. Vorderingen die verkeerd zijn ingevoerd of vorderingen die zijn blijven liggen, worden opgepakt.

3.5 Evaluatie en beleidsaanpassing

De meeste gemeenten die we hebben gesproken, maken maandelijks of één keer per kwartaal rapportages over de terugvordering. Deze rapportages bevatten over het algemeen informatie waarmee de resultaten van de terugvordering kunnen worden beoordeeld. De meeste gemeenten rapporteren in deze rapportages in ieder geval over de volgende kengetallen:

- Vorderingsaldo
- Debiteurenontvangsten (eventueel uitgesplitst naar soort vordering)
- Opboekingen
- Vorderingen die buiten terugvordering worden gesteld
- Percentage ontvangsten van uitstaand saldo

Deze kengetallen worden over het algemeen besproken door managers die zich bezighouden met debiteurenbeheer. Zij kijken op welke wijze het beleid of de uitvoering kan leiden tot een betere incasso. Het merendeel van de gemeenten vindt dat ze voldoende gegevens hebben om het beleid of de resultaten van de uitvoering te kunnen beoordelen en evalueren.

Ongeveer de helft van de gemeenten geeft aan dat het terugvorderingsbeleid periodiek wordt geëvalueerd. Ongeveer driekwart van de gemeenten die periodiek evalueert, geeft aan dat aan de hand van deze evaluaties systematisch wordt gekeken of het beleid moet worden aangepast.

In de gesprekken die we met gemeenten hebben gevoerd, ontstaat het beeld dat het niet gaat om een politieke evaluatie, maar dat op uitvoerend niveau wordt gekeken of het beleid of de uitvoering van het beleid aanpassing behoeft. Eenmaal per jaar wordt in het kader van de gemeentelijke jaarverantwoording informatie aangeleverd. Deze informatie is gebaseerd op de maand- of kwartaalrapportages en rapporteert grotendeels over dezelfde kengetallen. Deze informatie wordt samen met andere gemeentelijke verantwoordingsinformatie aangeboden aan de gemeenteraad en wordt niet afzonderlijk besproken of geëvalueerd.

Gemeenten die het beleid hebben aangepast of gaan aanpassen, geven aan dat ervaringen op uitvoerend niveau (waarbij de eerdergenoemde kengetallen een rol spelen), contacten met andere gemeenten en externe factoren aanleiding zijn om het beleid te herzien. Een voorbeeld van het laatste is de wijziging in de 4^e tranche van de AWB die aanstaande is. Deze resulteren in een rapportage met suggesties aan het college.

4 GOEDE LOKALE TERUGVORDERINGSPRAKTIJKEN

Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn goede praktijken geïnterpreteerd op het terrein van het terugvorderingsbeleid. De goede praktijken worden niet alleen afgemeten aan het (enge) doel, namelijk het maximeren van de inning. Duidelijk is dat de terugvordering onderdeel is van een veel breder dienstverleningspakket van de sociale dienst, dat primair is gericht op inkomensondersteuning en activering van de cliënt, onder de randvoorwaarde van rechtmatigheid van de verstrekkingen.

Goede praktijken

De uitvoering van het terugvorderingsbeleid kan op verschillende plaatsen in de gemeentelijke organisatie worden belegd. Bij generalistisch klantmanagement wordt de terugvordering bij cliënten door een klantmanager gedaan. Alle gemeenten die bij dit onderzoek zijn betrokken, zijn van mening dat terugvordering gebaat is bij een uitvoering door een gespecialiseerde medewerker. In de werkzaamheden van klantmanagers ligt de nadruk op uitkeringsverstrekking en re-integratie, waardoor deze medewerkers te weinig aandacht hebben voor en kennis hebben van terugvordering.

Daarnaast stelt een goede inrichting van de bestanden gemeenten in staat om het terugvorderingsbeleid beter uit te voeren. Bestandsmatig inzicht draagt bij aan een efficiënte uitvoering van het terugvorderingsbeleid. Alle vorderingen zijn in beeld, waardoor er snel actie kan worden ondernomen wanneer de status van de vordering wijzigt en waardoor gemeenten zicht hebben op de hoeveelheid werk die het werkproces gaat voortbrengen. Ook biedt het aanknopingspunten om het klantenbestand te segmenteren en per segment specifiek beleid te ontwikkelen.

Een concrete aanbeveling betreft het aanschrijven van debiteuren met de mededeling dat ze brutering kunnen voorkomen als ze vorderingen die in het lopende jaar zijn ontstaan voor het einde van het jaar aflossen. Gemeenten die ervaring hebben met deze werkwijze geven aan dat dertig procent van de vorderingen uit het lopende jaar na aanschrijven wordt voldaan.

Er bestaat geen overeenstemming tussen de gemeenten over de inzet van de deurwaarder. Sommige gemeenten vinden dat de executoriale titel voldoende mogelijkheden tot dwanginvordering oplevert en dat een deurwaarder daar weinig aan kan toevoegen. Maar een meerderheid van de gemeenten kiest toch voor de inzet van de deurwaarder als de eigen

mogelijkheden om in te vorderen onvoldoende zijn. Zo hebben deurwaarders meer mogelijkheden om debiteuren te achterhalen. Eén gemeente betaalt een deurwaarder een vast bedrag als deze de debiteur achterhaalt en terugmeldt bij de gemeente. Ook zijn er experimenten waarbij vorderingen die door de gemeente zijn afgeboekt alsnog aan de deurwaarder ter inning worden overgedragen.

Tot slot vinden bijna alle gemeenten het afboeken van vorderingen noodzakelijk. Het is inefficiënt om vorderingen tot in lengte van dagen in het vorderingenbestand te laten staan als er feitelijk niet meer op kan worden geïnd. Daarnaast hebben gemeenten andere verantwoordelijkheden naast de terugvordering, zoals het bevorderen van re-integratie en armoedebestrijding, wat afboeken in sommige gevallen wenselijk maakt. De bijstand is een voorziening op basisniveau. Daarom zullen debiteuren hoge vorderingen bijna nooit volledig kunnen voldoen. In dat licht is het belangrijk dat gemeenten aandacht besteden aan rechtmatige uitkeringsverstrekking, preventie en vroegtijdige opsporing.

4.1 Selectie van de goede praktijken

Dit hoofdstuk gaat over goede praktijken in het terugvorderingsbeleid. Voor dit hoofdstuk hebben we verdiepende interviews gevoerd met elf gemeenten. In de interviews hebben we met gemeenten gesproken over de sterke en minder sterke kanten van het eigen terugvorderingsbeleid. Ook hebben we gesproken over goed terugvorderingsbeleid in het algemeen. Op basis van de interviews is een aantal goede praktijken in het terugvorderingsbeleid benoemd. Het gaat om de uitvoeringspraktijken die in het algemeen of door de meeste gemeenten als succesvol werden beschouwd. Deze hebben we in een workshop bij de betreffende gemeenten teruggelegd.

4.2 Goede praktijken

4.2.1 Positie terugvordering in de organisatie

Een belangrijk verschil in de organisatie van het terugvorderingsbeleid is de plaats waar de terugvordering is belegd. In sommige gemeenten worden alle vorderingen uitgevoerd door gespecialiseerde medewerkers terugvordering en verhaal. Andere gemeenten werken met generalistisch klantmanagement waarbij de vorderingen van bijstandcliënten worden geïncasseerd door de klantmanager.

Hoewel bij de workshop voorbeelden van beide uitvoeringspraktijken aanwezig zijn, bestaat er consensus over het feit dat terugvordering gebaat is bij een

uitvoering door een gespecialiseerde medewerker.

Volgens de deelnemers zou het ideaal zijn als generalistische klantmanagers aan de voorkant van het uitkeringsproces de terugvordering ter hand nemen, met een nadruk op het voorkomen van terugvorderingen. Dit veronderstelt dat de klantmanager alle facetten (re-integratie, handhaving, terugvordering en verhaal) kan beheersen. Dit lijkt de deelnemers echter onhaalbaar. In de eerste plaats ligt de nadruk in de werkzaamheden van klantmanagers op uitkeringsverstrekking en re-integratie en heeft de klantmanager weinig oog voor terugvordering. Medewerkers terugvordering en verhaal hebben zicht op de totale vorderingenstatus van de debiteur en daaraan verwante problematiek zoals een traject in het kader van de WSNP. Daarnaast is het terugvorderingsbeleid complex en zijn er vaak veranderingen in relevante regelgeving.

4.2.2 Systematiseren terugvorderingsproces

In de meeste gemeenten worden vorderingen opgeboekt in een systeem (GWS4all of een vergelijkbaar systeem) en voorzien van een zogenaamd werkproces. Het werkproces bepaalt op welk moment de vordering een actie van de gemeente vereist. Een goede inrichting van de bestanden stelt gemeenten in staat om het terugvorderingsbeleid beter uit te voeren.

In de eerste plaats draagt bestandsmatig inzicht bij aan een efficiënte uitvoering van het terugvorderingsbeleid. Met behulp van werkprocessen wordt vastgelegd op welk moment er iets met de vordering moet gebeuren. Met behulp van vervaldata worden deze acties door het systeem bewaakt. Deze werkwijze stelt gemeenten in staat om het vorderingenbestand te bewaken. Een van de gemeenten verwoordt het als volgt:

“Iedereen moet onder één van de volgende processen vallen: 1) je betaalt in één keer, 2) je zit in een regeling, 3) je valt onder beslag. Maar het is mensenwerk. We hebben een query ontwikkeld en die draaien we elke maand om te kijken of iemand niet in één van die drie processen zit. Vroeger kon het gebeuren dat een klant tussen de wal en het schip raakte, maar nu hebben we hem binnen een maand gedetecteerd.”

Verder kunnen gemeenten die het vorderingenbestand goed in beeld hebben efficiënter werken, omdat op basis van het huidige bestand kan worden vastgesteld welk werk er op een moment in de toekomst uit de werkprocessen gaat voortkomen.

Tot slot wordt de bestandsinformatie gebruikt om werkprocessen aan te scherpen en de efficiency van de terugvordering te vergroten. Sommige gemeenten hebben de debiteuren gesegmenteerd en voor de verschillende groepen vastgesteld hoe deze moeten worden benaderd om optimaal te kunnen incasseren.

4.2.3 Cliënten aanschrijven om bruteren te voorkomen

Uitkeringen worden netto verstrekt. De premies die daarover moeten worden afgedragen, betaalt de gemeente aan de belastingdienst. Als de vordering voor het nieuwe kalenderjaar wordt voldaan, vindt geen brutering plaats. Na de jaarwisseling worden de afgedragen premies bij de vordering opgeteld. In dat geval moet de bruto vordering door de debiteur worden voldaan. Met hoeveel procent de vordering wordt verhoogd, is afhankelijk van de inkomsten van de klant. In het ongunstigste geval gaat het om zestig procent van de initiële vordering.

Twee gemeenten in dit onderzoek schrijven medio november alle cliënten met een vordering die in het lopende jaar is ontstaan aan en geven aan dat brutering te voorkomen is als ze de vordering voor januari aflossen. In één gemeente heeft dat er in twee opeenvolgende jaren toe geleid dat ongeveer dertig procent van de vorderingen voor januari wordt afbetaald.¹

4.2.4 Inzet van de deurwaarder

Als minnelijke terugvordering of vereenvoudigd derdenbeslag niet meer mogelijk is, heeft de gemeente twee mogelijkheden. De vordering kan tijdelijk buiten terugvordering worden gesteld of er kan een deurwaarder worden ingeschakeld om (een deel van) de vordering alsnog te incasseren.

Sommige gemeenten zijn terughoudend met de inzet van de deurwaarder. In hun ervaring is er voor een deurwaarder niet veel te halen als een debiteur geen dienstverband heeft, en levert beslag op goederen weinig op.

In ruim driekwart van de gemeenten biedt het beleid de mogelijkheid om een deurwaarder in te zetten. Gemeenten die gebruik maken van de deurwaarder vinden dat ze alle mogelijkheden om te incasseren moeten beproeven. Met de inzet van de deurwaarder laten gemeenten zien dat ze terugvordering serieus nemen. *“Je moet consequent zijn, anders nemen ze een loopje met je”*. Bovendien heeft een deurwaarder meer mogelijkheden om debiteuren te achterhalen en vorderingen te innen. Gemeenten hebben in sommige gevallen moeite om debiteuren te achterhalen. In de peilmaand september wordt op vier tot zeven (afhankelijk van verwijtbare/niet-verwijtbare vordering en bestandsjaar) van de vorderingen niet geïnd omdat de verblijfplaats van de debiteur onbekend is. Deurwaarders en incassobureaus hebben ruimere mogelijkheden om debiteuren te achterhalen: *“Zij hebben een partner die via telefoongegevens of afrekeningen bij de Mediamarkt de debiteur alsnog kan achterhalen”*.

¹ Het is niet uit te sluiten dat een deel van de vordering ook zonder deze aanwijzing van de gemeente was afbetaald.

Een goede praktijk is de inzet van de deurwaarder om onvindbare cliënten te achterhalen en vervolgens zelf de incasso weer ter hand te nemen. In de meeste gevallen gaat de deurwaarder zelf over tot beslag als hij de debiteur achterhaald. Er is echter één gemeente die met een incassobureau heeft afgesproken dat zij debiteuren die ze achterhalen terugmelden bij de gemeente. Op die wijze kan de gemeente alsnog een betalingsregeling met de debiteur treffen met dwangincasso door de deurwaarder (en de bijbehorende kosten) als stok achter de deur.

“Eerst kijken we met de instrumenten die we hebben of de debiteur een werkgever, huis of auto of eigen bedrijf heeft. Als dat niet het geval is, blijft er niets over. Dan kijkt dit bureau of de klant bij hen bekend is. Dat noemen we matching. Dit bureau schrijft de cliënt aan, dat dit zijn laatste kans is om tot een regeling te komen. Ze gaan ook langs en bellen de klant. Deze matching kost de klant niets. Het is gewoon een manier om tot een betalingsregeling te komen. De eerste twee jaar had dit bureau een tachtig procent score. Kost de gemeente zeventig euro, no cure no pay.”

“Je moet wel een groot bureau hebben met een sociale inslag. Dan maakt hij de match en meldt de debiteur vervolgens terug.”

Een andere bijzondere uitvoeringspraktijk is het overdragen van afgeboekte vorderingen aan een deurwaarder. Het gaat bijvoorbeeld om debiteuren die vijf jaar lang als vertrokken onbekend waarheen staan geregistreerd. De gemeente boekt de vorderingen af en de deurwaarder mag op basis van no cure no pay kijken wat hij nog op deze vorderingen kan innen. Vijftig procent van het geïnde is voor de gemeenten en vijftig procent voor de deurwaarder. Het percentage overgedragen vorderingen waarop nog een regeling wordt getroffen (7%), blijft achter bij de verwachtingen. Het is daarom de vraag of deze vorm van overdracht in de toekomst levensvatbaar is.

4.2.5 Mogelijkheid om vorderingen buiten terugvordering te stellen

Alle gemeenten die we hebben gesproken, zien de mogelijkheid om een vordering te kunnen afboeken als onderdeel van goed terugvorderingsbeleid.

Gemeenten boeken vorderingen af omdat terugvordering niet los kan worden gezien van de re-integratiefunctie en de vangnetfunctie die gemeenten vervullen. Een langdurige betalingsverplichting waarbij alle inkomen boven de beslagvrije voet wordt gevorderd, kan voor de debiteur een belemmering zijn om uit te stromen. Daarom kunnen gemeenten ervoor kiezen om de debiteur een schone lei (een toekomst zonder betalingsverplichting) in het vooruitzicht te stellen. Dit kan er bovendien voor zorgen dat een debiteur gemotiveerd blijft om aan zijn betalingsverplichtingen te voldoen.

Daarnaast zijn gemeenten met de invoering van de WWB financieel geprikkeld om de uitvoering zo efficiënt mogelijk in te richten. Sinds de invoering van de WWB speelt het doelmatig inzetten van gelden een steeds belangrijker rol.

Daarom wegen gemeenten de kosten van terugvordering af tegen de baten en kiezen ze er in sommige gevallen voor om van terugvordering af te zien.

Gemeenten onderkennen dat het afboeken van schulden op gespannen voet staat met het uitgangspunt 'fraude mag niet lonen'. Het afboeken van schulden heeft negatieve consequenties voor het draagvlak van de sociale zekerheid. Ook de motivatie van handhavers om fraude op te sporen kan onder druk komen te staan als vorderingen waarop relatief weinig is geïncasseerd, worden afgeboekt.

Bijna alle gemeenten hebben de mogelijkheid om vorderingen af te boeken in het geval van kruimelbedragen, als de cliënt aan zijn aflossingsverplichting heeft voldaan of als er langdurig niet op een vordering wordt afgelost. Gemeenten hebben de voor- en nadelen van het buiten invordering stellen tegen elkaar afgewogen en besloten dat een efficiënt en pragmatisch invorderingsbeleid dat beschouwd wordt als onderdeel van een breder gemeentelijk beleid te verkiezen is boven een star beleid met als enig uitgangspunt 'fraude mag niet lonen'.

5 SAMENVATTING, CONCLUSIES EN BESPREKING

5.1 Doel en opzet onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om meer inzicht te krijgen in de manier waarop gemeenten omgaan met de afhandeling van verwijtbare bijstandsvorderingen en daaruit goede praktijken te destilleren, die aan andere gemeenten over te dragen zijn.

Om dit doel te bereiken, is een aantal acties ondernomen:

- een analyse van de aard en omvang van het bijstandsvorderingenbestand en de dynamiek daarin; dit op basis van bijstandsdebiteurenstatistiek van het CBS;
- een enquête onder gemeenten om zicht te krijgen op de manier waarop is omgegaan met verwijtbare vorderingen;
- een serie interviews met gemeenten om deze bevindingen verder uit te diepen;
- een workshop met gemeenten om goede praktijken te benoemen.

In dit hoofdstuk zetten we de belangrijkste bevindingen op een rij en bespreken deze. Dit gebeurt in het besef dat ieder hoofdstuk in dit rapport al zijn voorafgegaan door samenvattingen, die om praktische reden op deze plaats deels opnieuw worden benut. De ambitie is om in de bespreking ervan vervolgens de onderlinge samenhang te zoeken.

We besteden achtereenvolgens aandacht aan het vorderingenbestand, beleid en uitvoering bij gemeenten en de goede praktijken.

Nota bene: tenzij anders vermeld wordt met 'vorderingen' bedoeld op *verwijtbare* vorderingen.

5.2 Kenmerken van het bestand met bijstandsvorderingen

Stand ultimo 2008

Samenvattend kan het bijstandsvorderingenbestand ultimo 2008 als volgt gekenmerkt worden:

- er staan 117.152 verwijtbare vorderingen uit;
- met een gezamenlijke waarde van 485 miljoen euro;
- betrekking hebbend op 72.000 debiteuren;
- waaronder veel (36%) meervoudige debiteuren;
- waaronder veel ex-cliënten (70%) ten opzichte van cliënten;
- veel oudere vorderingen (40% is ontstaan vóór 2004, de helft hiervan is ontstaan voor 2000),
- disproportioneel veel vorderingen in de grote steden (100.000+);
- een groot aandeel van de vorderingen met beperkte waarde en een zeer gering aandeel vorderingen met een grote waarde.

Uit deze kenmerken vallen een paar gevolgen af te leiden voor de gemeenten. Ten eerste, gemeenten hebben dus te maken met een bestand aan vorderingen, dat voor een aanzienlijk deel lang geleden is ontstaan, voor een groot deel aan ex-cliënten behoort en veel meervoudige debiteuren kent. Van elk van deze kenmerken mag worden verwacht dat zij de incasso-mogelijkheden beperken, ingeval de kenmerken samenvallen zullen de beperkingen nog groter zijn. Voor gemeenten kunnen deze kenmerken medebepalend zijn voor de inrichting van het terugvorderingsproces.

Ten tweede, gemeenten blijken een (zeer) groot aantal vorderingen te beheren die een geringe waarde vertegenwoordigen en een beperkt aantal vorderingen met in totaal een (zeer) grote waarde.¹ Dat is een lastige situatie, waarin de gemeente een verstandige keuze moet maken. Van kleine vorderingen mag wellicht worden verwacht dat zij relatief gemakkelijk te innen zijn, maar deze hebben financieel maar een beperkt effect én doen toch - door hun grootte - een fors beslag op de capaciteit van de consulenten. Van de grote vorderingen is het innen in potentie veel lucratiever, maar de kans dat er een aanzienlijk deel wordt afgelost, is weer veel kleiner.

Ten derde, vorderingen concentreren zich nadrukkelijk in de grote(re) steden. Dat is zo omdat er - vanzelfsprekend - meer burgers wonen, maar ook omdat burgers hier statistisch gezien een grotere kans op bijstandsafhankelijkheid hebben. Daarbovenop geldt dat bijstandsccliënten in grotere gemeenten statistisch nog weer een grotere kans hebben op het ontstaan van een verwijtbare vordering. Mogelijk is dit gegeven ook relevant voor het te voeren beleid, omdat simpel geredeneerd van aanpassingen in grotere gemeenten meer effect mag worden verwacht.

De omvang van het vorderingenbestand kan ook niet losgezien worden van het gemeentelijk beleid op het gebied van handhaving, inkomensondersteuning en activering. Zoals een van de respondenten, hoofd terugvordering in een grote gemeente, het formuleerde:

"Ik heb geen invloed op wat er binnenkomt. Als men lichtzinnig uitkeringen verstrekt, dan zal er veel teruggevorderd moeten worden en als ze bij bijzonder onderzoek hun werk goed doen en dan veel mensen vinden die er voor een ton ingaan, dan neemt mijn (incasso-)ratio af. Mijn invloed daarop is heel beperkt."

Dynamiek

De dynamiek over de periode 2004-2008 wordt gekenmerkt door een dalend aantal nieuwe vorderingen en debiteuren en een stijgend aantal afgeloste vorderingen en debiteuren. Dit leidt per saldo tot een daling van het bestand

¹ Voor die gevallen geldt dat de gemeente bij vorderingen vanaf € 10.000 aangifte van fraude kan doen bij het Openbaar Ministerie. Hetgeen een verlenging van de duur van het invorderingsproces betekent, maar tegelijkertijd de invordering ook kansrijker kan maken.

aan vorderingen en debiteuren. Een tweede belangrijke ontwikkeling is dat het bedrag aan uitstaande vorderingen in 2008 stabiliseert, terwijl het tussen 2004 en 2008 jaarlijks toenam. Dit wordt veroorzaakt doordat in 2008 voor het eerst de jaarlijkse opboekingen kleiner zijn dan de aflossingen en de afboekingen samen. Voordien lag de verhouding andersom.

Op het eerste gezicht ligt voor de hand te veronderstellen dat het aantal vorderingen samenhangt met het aantal bijstandsccliënten. In de periode 2004-2008 neemt het aantal bijstandsuitkeringen af met zeventien procent (van 360.000 naar 297.000), een daling die behoorlijk overeenkomt met de ontwikkeling van het aantal debiteuren en vorderingen.

Toch is het niet aannemelijk dat deze relatie zo eenvoudig ligt. Ter verkenning vast de volgende noties:

- zeker is dat uitstroom uit de bijstand de ex-client in de positie brengt dat hij geen nieuwe vordering kan laten ontstaan, echter;
- controles verricht na uitstroom uit de bijstand kunnen nog tot een vordering leiden die betrekking heeft op feiten ten tijde van de uitkering;
- uitstroom uit de bijstand leidt niet tot het vervallen van een eventueel bestaande vordering. Dit is een aanzienlijke factor: maar liefst 70 procent van de vorderingen heeft betrekking op een ex-client.

Dit maakt duidelijk dat een daling van het vorderingenbestand niet direct (in tijd) en naar rato kan worden verklaard uit afname van het aantal bijstandsuitkeringen. Daarbij moet nog worden bedacht dat de kans op de aanwezigheid van een vordering sterk samenhangt met de gemeentegrootte. Als we de ontwikkeling van het aantal vorderingen willen relateren aan ontwikkelingen in het bijstandsbestand, dan moet dus ook rekening worden gehouden met het lokale aspect. Dat wil zeggen: met de plaats waar de uitstroom uit de bijstand plaatsvindt.

Aflossing en (tijdelijk) buiten invorderingstelling

Vastgesteld is dat:

- op 45 procent van de vorderingen wordt afgelost (meestal via minnelijke regeling of inhouding op de uitkering);
- 53 procent van de vorderingen tijdelijke buiten invordering is gesteld (meestal vanwege prioriteit bij aflossen van andere vordering, verblijfplaats onbekend of in buitenland);
- jaarlijks vijf procent van de vorderingen wordt afgeboekt², ook wel aangeduid als definitief buiten invordering gesteld (meestal vanwege schuldsanering, verblijfplaats onbekend of in buitenland).

Ex-clienten profileren zich ten opzichte van cliënten door minder vaak af te lossen, maar gemiddeld wel een hoger bedrag af te lossen. Verder zien we bij

² De aflossingen en tijdelijk buiten invorderingstellingen hebben betrekking op standcijfers in de maand september 2008. Het percentage vorderingen dat definitief buiten invordering is gesteld, heeft betrekking op heel 2008.

ex-cliënten meer tijdelijke buiten invorderingstellingen, maar minder definitieve buiten invorderingstellingen.

Een onbekende verblijfplaats of verblijf in het buitenland is in de periode 2004-2008 steeds vaker de reden voor (tijdelijke) buiten invorderingstelling. Dit betreft vrijwel uitsluitend ex-cliënten.

Verwijtbare versus niet-verwijtbare vorderingen

Verwijtbare vorderingen blijken op een aantal kenmerken te verschillen van de niet-verwijtbare vorderingen. Ook de ontwikkeling over de laatste vijf jaar wijkt op onderdelen af. Het is dus goed deze vorderingssoorten in de analyses te (blijven) onderscheiden.

5.3 Gemeentelijk beleid en uitvoering

5.3.1 Context

Het bovenstaande citaat maakt al duidelijk dat het terugvorderingsbeleid niet los kan worden gezien van de beleidsomgeving, met name de terreinen van handhaving, inkomensondersteuning en activering. Die verwevenheid laat zich zien bij het formuleren van beleidsdoelen en in de uitvoering.

Doelen: gemeenten hebben in het onderzoek aangegeven dat het belang van het terugvorderen ook moet worden afgewogen tegen het hoofddoel dat men met bijstandsverlening wil bereiken, primair de activering in de richting van financiële zelfredzaamheid. Het terugvorderen is dus geen absoluut doel.³

Beleid: in het beleid worden de doelen in onderlinge samenhang verder uitgewerkt en van instrumenten voorzien. Bijvoorbeeld: preventieve handhaving is van invloed op de nalevingsbereidheid van cliënten. Daarnaast zorgt preventieve handhaving ervoor dat overtredingen vroegtijdig wordt opgespoord waardoor het benadelingsbedrag beperkt is. Preventieve handhaving heeft op deze wijze een matigende invloed op het aantal vorderingen, het aantal debiteuren en het vorderingensaldo.

Ander voorbeeld: als gemeenten na uitstroom uit de bijstand het te innen bedrag op een vordering maximeren, dan kan dat de financiële prikkel om uit te stromen wegnemen of leiden tot herinstroom.

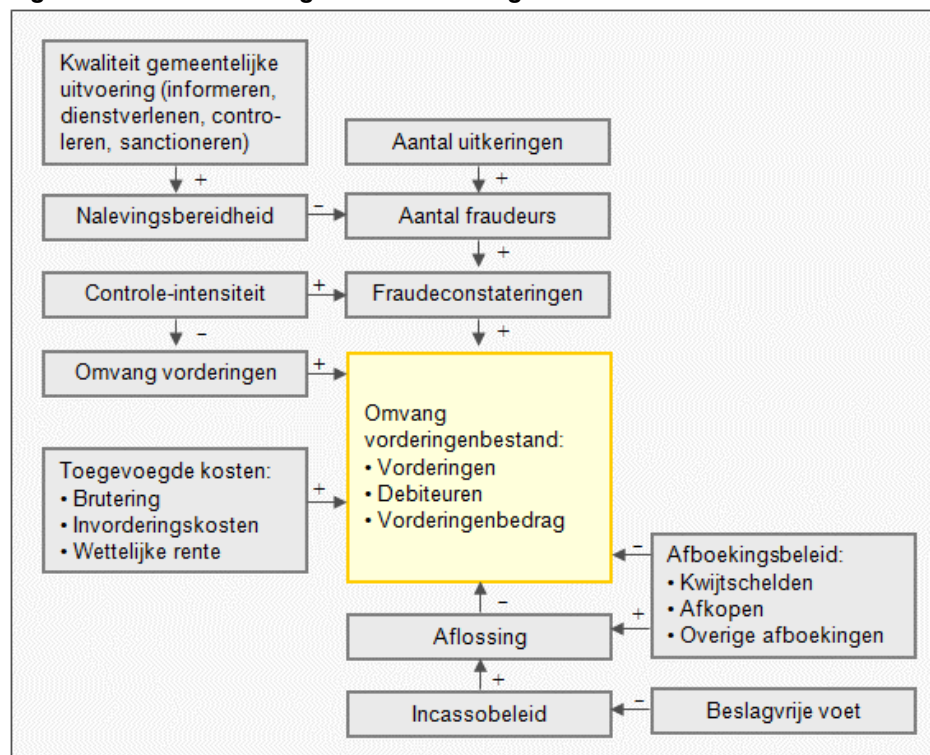
Uitvoering: los van het beleid geldt dat factoren als de kwaliteit van de reguliere uitkeringsvertrekking of de intensiteit van controle en opsporing van grote invloed zijn op het vorderingenbestand. Bijvoorbeeld: een adequate repressieve handhaving zorgt ervoor dat overtredingen niet onbestraft blijven. Gemeenten die veel investeren in opsporing en controle zullen een groter

³ Anders gezegd: natuurlijk acht men zich als overheid gehouden aan de rechtmatigheid van verstrekkingen, toch kan deze terugvordering niet in het absolute worden aangehouden, omdat het gewogen moet kunnen worden tegen andere doelen.

aandeel van het verwijtbaar handelen aan het licht brengen. Als gevolg hiervan zullen er jaarlijks meer vorderingen aan het vorderingenbestand toegevoegd worden dan in de gemeenten die minder doen aan opsporing en controle.

Het vorderingenbestand (aard, omvang, dynamiek) moet dan ook worden gezien als een resultante van dergelijke factoren. In figuur 5.1 worden de belangrijkste factoren gemodelleerd.

Figuur 5.1 Positionering van het vorderingenbestand in de context



Als afgeleide hiervan geldt dat cijfers over de terugvorderingspraktijk eigenlijk maar slecht kunnen worden geïnterpreteerd los van de context. Dat geldt zeker ook voor de veel gebruikte 'incassoratio', die het jaarlijks geïnde bedrag relateert aan het uitstaande vorderingenbedrag.

Gemeenten zelf plaatsen het terugvorderingsbeleid steeds in de bredere context van het gemeentelijk beleid.

5.3.2 Uitgangspunten terugvorderingsbeleid

Voor gemeenten is het belangrijkste uitgangspunt dat fraude niet mag lonen. Gemeenten geven aan dat terugvordering van ten onrechte verstrekte uitkeringsgelden belangrijk is om het draagvlak voor het stelsel van sociale zekerheid te behouden.

Maar daarnaast hanteren gemeenten ook andere uitgangspunten die niet altijd goed stroken met het 'fraude mag niet lonen'-principe. Zo heeft zestig procent

van de gemeenten in het beleid vastgelegd dat de uitvoering van het terugvorderingsbeleid efficiënt moet zijn. Met andere woorden: de baten van terugvordering moeten opwegen tegen de kosten die worden gemaakt. Daarnaast heeft zestig procent van de gemeenten als uitgangspunt dat gemeenten maatwerk moet kunnen leveren indien de situatie van de debiteur daarom vraagt. Ook zestig procent van de gemeenten vindt dat een debiteur kans moet maken op een schone lei. Terugvordering mag geen uitzichtloze situatie worden waarbij de debiteur (zeer) langdurig een inkomen heeft onder het sociaal minimum. Tot slot heeft 44 procent van de gemeenten gespecificeerd dat terugvordering re-integratie niet in de weg mag staan.

Het bovenstaande toont aan dat gemeenten terugvordering als een onderdeel beschouwen van een veel breder dienstverleningspakket van de sociale dienst, dat primair is gericht op inkomensondersteuning en activering van de cliënt.

5.3.3 Inningsbeleid

Vaststellen van het aflossingspercentage

Indien de vordering niet verwijtbaar is aan de debiteur, ligt het aflossingspercentage in de meeste gevallen (75%) tussen de vijf en acht procent van de bijstandsnorm. Indien de vordering verwijtbaar is aan de debiteur, wordt meestal (in 69% van de gevallen) het voor beslag vatbare deel van de uitkering gevorderd.

Gemeenten kunnen het aflossingsbedrag herzien als de debiteur de bijstand verlaat. Er zijn maar weinig gemeenten (8%) die al het inkomen boven de bijstandsnorm invorderen. In de meeste gevallen vorderen gemeenten tien procent van de bijstandsnorm (38%) of tien procent van de bijstandsnorm plus vijftig procent van het netto-inkomen boven de norm (13%).

Zeventig procent van de gemeenten onderzoekt eens per jaar of het aflossingsbedrag kan worden gewijzigd. Uit efficiencyoverwegingen doet een deel van de gemeenten geen periodiek heronderzoek onder cliënten die met een ongewijzigde betaling de vordering binnen drie jaar kunnen aflossen.

Wijze van terugvordering

Terugvordering bij cliënten geschiedt over het algemeen via verrekening met de bijstandsuitkering. De gemeente brengt het terug te vorderen bedrag in mindering op de te verstrekken bijstandsuitkering.

Bij debiteuren die de bijstand hebben verlaten, bestaat deze mogelijkheid tot terugvordering niet. In dat geval probeert de gemeente een minnelijke regeling met de debiteur te treffen. Een minnelijke regeling is een terugbetalingsafspraken tussen de debiteur en de gemeente.

Indien de terugbetaling staakt, kan de gemeente overgaan tot beslaglegging. De gemeente heeft hiertoe een bij wet geregelde executoriale titel. Hiermee kunnen gemeenten zonder tussenkomst van de rechter beslag leggen op inkomen, uitkering of vermogen van de debiteur.

5.3.4 Afboekingsbeleid (definitief buiten invordering stelling)

Hoewel fraude niet mag lonen, zien gemeenten in sommige gevallen af van volledige terugvordering. De vordering of de restschuld van de vordering wordt afgeboekt. Eerder zagen wij dat deze mogelijkheid tot afboeken maar in zeer geringe mate wordt gebruikt. Desondanks beschrijven we kort de meest voorkomende omstandigheden waaronder gemeenten afzien van (volledige) terugvordering van het benadelingsbedrag.⁴

Vordering van geringe omvang (kruimelbedragen): sommige gemeenten vorderen kruimelbedragen niet terug. Meest voorkomende maximumbedragen liggen tussen 100 tot 150 euro. Er zijn ook gemeenten die kruimelbedragen niet afboeken.

Aan de aflossingsverplichting voldaan: twee derde van de gemeenten heeft in het beleid gespecificeerd dat debiteuren aan de betalingsverplichting hebben voldaan, als een vastgesteld percentage van de vordering is voldaan of als een bepaalde periode is afgelost. Bij verwijtbare vorderingen moet er in de regel zestig maanden worden afgelost voor de vordering kan worden kwijtgescholden. Daarnaast eisen sommige gemeenten dat 50 tot 75 procent van de vordering is voldaan.

Oninbare vordering: de debiteur heeft gedurende vijf jaar niet afgelost en de gemeente verwacht dat dit de komende vijf jaar niet zal veranderen, bijvoorbeeld vanwege onvoldoende aflossingscapaciteit of als de woon- en verblijfplaats van de debiteur onbekend is gebleken. De meeste gemeenten hanteren in deze gevallen een termijn van vijf jaar of langer.

Ten slotte wordt ook afgeboekt als dit noodzakelijk is voor een goede afloop van schuldsanering of als er sprake is van dringende redenen.

5.4 Ruimte voor verbetering

In deze paragraaf stellen we vast waar er in het invorderingsbeleid ruimte is voor verbetering, maar ook expliciet waar dat niet het geval is.

5.4.1 Goede praktijken

Uit de gesprekken met gemeenten zijn enkele beleids- en uitvoeringspraktijken gebleken die samenhangen met een succesvolle terugvordering.

⁴ Afkoop is hier niet uitgewerkt omdat het zeer weinig voorkomt.

Terugvordering door gespecialiseerde medewerkers

Allereerst gaat het om de plaats die terugvordering heeft in de organisatie. Ligt de terugvordering bij de klantmanager in het primaire proces of wordt het uitgevoerd door gespecialiseerde medewerkers terugvordering en verhaal? Het voordeel van generalistisch klantmanagement (waarin ook terugvordering tot het takenpakket van de klantmanager behoort) is dat de klantmanager het aanspreekpunt is van de cliënt en een grote rol speelt bij het voorkomen van terugvordering. Het veronderstelt echter wel dat de klantmanager alle facetten (re-integratie, handhaving, terugvordering en verhaal) kan beheersen en tegen elkaar kan afwegen. Re-integratie en terugvordering kunnen elkaar soms bijten.

Systematiseren terugvorderingsproces

Gemeenten maken gebruik van werkprocessen om het vorderingenbestand te beheren. Een goede inrichting van de werkprocessen stelt gemeenten in staat om de vorderingen te bewaken en op elk moment een actueel beeld te verkrijgen van de stand van zaken met betrekking tot invordering. Met behulp van vervaldata geeft het systeem aan op welk moment een vordering actie van de gemeente vereist (bijvoorbeeld als er niet wordt afgelost of als een periodiek heronderzoek moet worden gedaan).

Daarnaast vergroot de werkwijze met werkprocessen de efficiëntie. Op basis van het bestand kan worden vastgesteld welk werk er in de toekomst uit de werkprocessen gaat voortkomen. Daarnaast gebruiken de gemeenten de informatie uit de bestanden om de uitvoering van het terugvorderingsbeleid aan te scherpen. Bijvoorbeeld door op basis van bestandsinformatie debiteuren te segmenteren de benadering te differentiëren.

Cliënten aanschrijven om bruteren te voorkomen

Als vorderingen niet in het ontstaansjaar worden afgelost, kan de gemeente de premies die daarover moeten worden afgedragen aan de belastingdienst niet meer verrekenen. Deze kosten worden in dat geval doorberekend aan de debiteur en opgeteld bij de vordering. In het ongunstigste geval gaat het om zestig procent van de initiële vordering. Dit zorgt voor onbegrip bij de cliënt en verhoogt het uitstaand saldo aan vorderingen. Daarom schrijven twee gemeenten die aan dit onderzoek hebben meegewerkt hun cliënten aan met de boodschap dat brutering te voorkomen is als ze de vordering voor januari aflossen. In één gemeente heeft dat er in twee opeenvolgende jaren toe geleid dat ongeveer dertig procent van de vorderingen voor januari wordt afbetaald.⁵

Inzet van de deurwaarder

Als verrekening, minnelijke terugvordering of vereenvoudigd derdenbeslag niet mogelijk is, kan de gemeente de vordering tijdelijk buiten terugvordering stellen of een deurwaarder inschakelen om beslag te leggen. Een deel van de gemeenten is terughoudend met de inzet van de

⁵ Het is niet uit te sluiten dat een deel van de vordering ook zonder deze aanwijzing van de gemeente was afbetaald.

deurwaarder. In hun ervaring levert beslag op goederen weinig op, terwijl er wel kosten moeten worden gemaakt om het beslag uit te voeren. Het beslag draagt daarom weinig bij aan de aflossing van de vordering.

Dit probleem kan worden ondervangen als de gemeente de deurwaarder inzet om onvindbare cliënten te achterhalen en vervolgens zelf de incasso weer ter hand nemen. Een deurwaarder heeft volgens gemeenten meer mogelijkheden om debiteuren te achterhalen waarvan de gemeente de verblijfplaats niet kent. *“Zij hebben een partner die via telefoongegevens of afrekeningen bij de Mediamarkt de debiteur alsnog kan achterhalen.”* De gemeente betaalt het deurwaarderskantoor een vast bedrag voor alle debiteuren die ze weten te achterhalen. Vervolgens treft de gemeente alsnog een betalingsregeling met de debiteur met dwangincasso door de deurwaarder (en de bijbehorende kosten) als stok achter de deur.

Mogelijkheid om vorderingen buiten terugvordering te stellen

Alle gemeenten vinden dat afboeken onderdeel is van goed terugvorderingsbeleid. Een langdurige betalingsverplichting waarbij alle inkomen boven de beslagvrije voet worden gevorderd, kan de uitstroom belemmeren. Bovendien kan het vooruitzicht op een toekomst zonder betalingsverplichting de debiteur gemotiveerd houden om aan betalingsverplichtingen te voldoen. Daarnaast wegen gemeenten de kosten van terugvordering af tegen de baten en kiezen ze er in sommige gevallen voor om van terugvordering af te zien.

Gemeenten hebben de voor- en nadelen van het buiten invordering stellen tegen elkaar afgewogen en besloten dat een efficiënt en pragmatisch invorderingsbeleid dat beschouwd wordt als onderdeel van een breder gemeentelijk beleid te verkiezen is boven een star beleid met als enig uitgangspunt ‘fraude mag niet lonen’.

Het bovenstaande laat onverlet dat het aantal vorderingen dat jaarlijks wordt afgeboekt zeer beperkt is. Het gaat slechts om 5 procent van het totale aantal vorderingen. Gegeven het feit dat een vijfde van de verwijtbare vorderingen ouder is dan tien jaar kunnen we ons afvragen of het realistisch is om te verwachten dat de contante waarde van het vorderingenbestand 485 miljoen euro is. Het lijkt ons aanbevelenswaardig om in een onderzoek te kijken of het realistisch is om te verwachten dat op deze zeer oude vorderingen aflossing plaatsvindt of gaat plaatsvinden.

5.4.2 Beperking van het aantal tijdelijk buiten invorderingstellingen

In hoofdstuk 2 hebben we gezien dat op 53 procent van de vorderingen niet wordt afgelost. De vraag is of er ruimte is om een deel van deze debiteuren alsnog aan het aflossen te krijgen. Als we nogmaals kijken naar de reden van niet aflossen zien we dat de mogelijkheden hiertoe beperkt zijn.

Tabel 5.1 Reden van tijdelijk buiten terugvorderingstelling (september 2008)

	2008
Ontbreken aflossingscapaciteit	4%
Prioriteit bij andere interne vordering	20%
Prioriteit bij andere externe vordering	1%
Lopende gerechtelijke procedure	0%
Lopende administratieve procedure	4%
Onbekende verblijfplaats	7%
Verblijf in het buitenland	3%
Schuldsanering	3%
Overige redenen	12%
Totaal	54%

Op twintig procent van de vorderingen wordt tijdelijk niet afgelost omdat de prioriteit ligt bij de aflossing van een andere interne vordering. Door de beslagvrije voet is de aflossingsruimte van een cliënt beperkt en kan het aflossingsbedrag niet worden verhoogd als een cliënt meer of hogere vorderingen heeft. Ook in het geval van onvoldoende aflossingscapaciteit, een lopende administratieve procedure en een schuldsaneringstraject is er geen mogelijkheid om op deze cliënten te incasseren. De overige redenen betreffen over het algemeen complexe persoonlijke omstandigheden. Mogelijk kunnen gemeenten erin slagen om met behulp van een deurwaarder het percentage cliënten waarvan de verblijfplaats onbekend is te verlagen zodat daar wat meer kan worden geïncasseerd.

5.4.3 Beleidsaanpassingen

De meeste gemeenten rapporteren maandelijks of éénmaal per kwartaal over de resultaten van terugvordering. Deze rapportages bevatten informatie over het vorderingensaldo, de debiteurenontvangsten, opboekingen en buiten invorderingstellingen. Medewerkers debiteurenbeheer bekijken aan de hand van deze kengetallen of aanpassingen in beleid of uitvoering kunnen leiden tot een beter incasso.

In de gesprekken die we met gemeenten hebben gevoerd, ontstaat het beeld dat het eerder gaat om rapportage dan om evaluatie. Eenmaal per jaar wordt verantwoordingsinformatie geleverd aan de raad. Deze informatie is gebaseerd op de maand- of kwartaalrapportages en rapporteert grotendeels over dezelfde kengetallen. Deze informatie wordt samen met andere gemeentelijke verantwoordingsinformatie aangeboden en wordt in de regel niet afzonderlijk besproken en geëvalueerd.

Gemeenten die het beleid hebben aangepast of gaan aanpassen, geven aan dat ervaringen op uitvoerend niveau (waarbij de eerdergenoemde kengetallen een rol spelen), contacten met andere gemeenten en externe factoren aanleiding zijn om het beleid te herzien. Een voorbeeld van het laatste is de

wijziging in de vierde tranche van de AWB die aanstaande is. Deze resulteren in een rapportage met suggesties aan het college.

5.5 Conclusie: Hoe verder?

De belangrijkste conclusie uit deze analyse van de gemeentelijke terugvorderingspraktijk is dat de terugvordering niet geïsoleerd kan worden bekeken. Een actief handhavingsbeleid vergroot het aantal verwijtbare vorderingen, terwijl een goed ingerichte preventieve handhaving de hoogte van vorderingen beperkt. Daarnaast is geschetst hoe het gemeentelijke beleid gericht op activering en schuldsanering van invloed is op de maatvoering waar het vorderingen op cliënten betreft. Ofwel, bijstandsccliënten die recent zijn teruggekeerd in het arbeidsproces, wordt bij het innen op een vordering niet het vel over de neus gehaald, juist omdat daarmee de prikkel om financieel op eigen benen te staan wordt ondergraven. Zo voorkomen gemeenten dat de armoedeval haar werk doet.

Hoe nu verder? Uit de ontwikkeling van het vorderingenbestand sinds de invoering van de WWB blijkt, dat voor de komende jaren een geleidelijke daling van het vorderingenbestand mag worden verwacht. Nu dit is gebleken, zou die ontwikkeling kunnen worden versterkt wanneer (nog) meer zou worden geïnvesteerd in een gerichte aanpak afgestemd op de onderscheiden groepen debiteuren.

Het aandeel van de grote(re) gemeenten in het vorderingenbestand en het geschetste hogere risico van de G4 in het bijzonder, waar het gaat om verwijtbaar handelen van cliënten, zou een benchmark voor de grote(re) gemeenten rechtvaardigen. Dat zou tevens de basis kunnen vormen voor een systematische uitwisseling van ervaringen over resultaten van keuzes inzake de inrichting van het handhavings- en terugvorderingsbeleid.

Daarbij kan de vraag worden betrokken of het geen tijd wordt voor een nieuwe grote opschoningsoperatie.⁶ Gezien de grote omvang van het uitstaande bedrag en de leeftijd van een groot deel van de vorderingen, is het immers zeer onaannemelijk dat op met name de omvangrijke en de oude schulden nog aanzienlijk wordt afgelost. Dit impliceert niet een volledige kwijtschelding, maar wel een nieuwe beoordeling van dat wat redelijkerwijs kan worden geïnd, het maken van afspraken daarover met schuldenaren en het kwijtschelden van dat deel van de vordering dat praktisch als oninbaar moet worden beschouwd. Dit is niet zozeer een oproep tot een nieuw beleid, maar eerder een intensivering van het kwijtscheldingsbeleid dat in veel gemeenten al bestaat, maar slechts in beperkte mate wordt toegepast.

⁶ De vorige opschoningsactie heeft plaatsgehad vanaf 1999, met de introductie van de Wet herziening debiteurenbeleid.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Verantwoorden van CBS-bronnen

In hoofdstuk 2 onderscheiden we 2 soorten tabellen. Dit zijn de peilmaandtabellen en de jaartabellen. Hieronder geven we weer welke tabellen in hoofdstuk 2 betrekking hebben op een peilmaand en welke op een bestandsjaar.

Box 1.1 Jaartabellen

Eigen berekening Regioplan Beleidsonderzoek op basis van de bij het CBS beschikbaar gestelde microdatabestanden betreffende de Bijstandsdebiteurenstatistiek van 2004 t/m 2008, welke afkomstig zijn van de Nederlandse gemeenten.

Tabel 2.1 t/m 2.7
Tabel 2.13

Box 1.2 Peilmaandtabellen

Eigen berekening Regioplan Beleidsonderzoek op basis van de bij het CBS beschikbaar gestelde microdatabestanden betreffende de Bijstandsdebiteurenstatistiek van 2004 t/m 2008 (peilmaand september), welke afkomstig zijn van de Nederlandse gemeenten.

Tabel 2.8 t/m 2.12
Tabel 2.14

Als peilmaand is consequent gekozen voor de maand september van het bestandsjaar. De reden hiervoor is dat zich in de maand september geen verschijnselen voordoen die voor een afwijkend beeld zorgen in de gerapporteerde indicatoren (denk bijvoorbeeld aan de uitkering van vakantiegeld in mei, de uitkering van de 13^e maand in december, brutering in januari of de vakantieperiode in juli/augustus).

BIJLAGE 2
Ontwikkeling van het aantal verwijtbare vorderingen (2004-2008)
Tabel B2.1 Verwijtbare vorderingen, naar hoogte (stand september)

	2004	2005	2006	2007	2008
Minder dan 1.000 euro	47%	46%	45%	45%	44%
1.000-5.000 euro	36%	36%	36%	36%	36%
5.000-10.000 euro	14%	14%	14%	15%	15%
10.000-20.000 euro	3%	3%	3%	3%	4%
Meer dan 20.000 euro	2%	2%	1%	1%	2%
Gemiddelde	€ 3.159	€ 3.361	€ 3.541	€ 3.745	€ 3.883
Standaarddeviatie	€ 7.123	€ 7.705	€ 7.723	€ 8.519	€ 8.815
Aantal	175.534	165.260	159.201	149.772	143.131

Een gemiddelde vordering bedraagt in 2008 ongeveer 3.900 euro. De gemiddelde omvang van de vordering is sinds 2004 met ongeveer 23 procent toegenomen. Het percentage vorderingen met een vorderingenbedrag van minder dan 1.000 euro neemt licht af ten gunste van het percentage vorderingen met een vorderingenbedrag van meer dan 5.000 euro.

BIJLAGE 3

Verwijtbare en niet-verwijtbare vorderingen vergeleken

In deze paragraaf worden de belangrijkste verschillen tussen verwijtbare en niet verwijtbare vorderingen beschreven.

1 Bestand ultimo 2008

Verwijtbare vorderingen zijn hoger

Op het niveau van de individuele vordering blijkt dat verwijtbare vorderingen hoger zijn dan niet-verwijtbare vorderingen. Zevenenzestig procent van de niet-verwijtbare vorderingen bedraagt minder dan 1.000 euro. Van de verwijtbare vorderingen is 44 procent lager dan 1.000 euro. Een gemiddelde niet-verwijtbare vordering bedraagt in 2008 ongeveer 2.500 euro en een verwijtbare vordering 3.900 euro.

Verwijtbare vorderingen zijn ouder

Een belangrijk aspect van het vorderingenbestand is het onderscheid tussen oudere en meer recente vorderingen. Het aandeel verwijtbare vorderingen dat dateert van vóór 2004 is groter dan voor de niet-verwijtbare vorderingen. Voor dit verschijnsel zijn verschillende redenen aan te wijzen. Ten eerste is het bedrag dat met verwijtbare vorderingen is gemoeid gemiddeld hoger, het duurt dus langer voordat een verwijtbare vordering is afgelost. Daarnaast is in veel gemeenten beleidsmatig vastgelegd dat er op verwijtbare vorderingen langer moet worden afgelost voordat deze kunnen worden kwijtgescholden.

Er wordt op niet-verwijtbare vorderingen meer geïnd

In 2008 wordt er 133 miljoen euro afgelost op niet-verwijtbare vorderingen. Dat staat gelijk aan 24 procent van het uitstaande bedrag aan vorderingen. Op de verwijtbare vorderingen is 43 miljoen euro afgelost. Dit is 8 procent van het bedrag dat uitstaat aan verwijtbare vorderingen.

Dit grote procentuele verschil wordt deels verklaard door het verschil in het aantal debiteuren. Er zijn 72.000 debiteuren met een verwijtbare vordering en 105.000 debiteuren met een niet-verwijtbare vordering. Door de beslagvrije voet zijn gemeenten gebonden aan een maximumbedrag dat ze per debiteur mogen vorderen. Daarom zijn de terugvorderingsmogelijkheden op een klein aantal debiteuren met hoge vorderingen beperkter dan op een groter aantal debiteuren met een lagere vordering.

De combinatie van lagere vorderingen en hogere aflossingen leidt ertoe dat er procentueel meer niet-verwijtbare vorderingen dan verwijtbare vorderingen worden afgelost. In 2008 is 16 procent van de verwijtbare vorderingen en 32 procent van de niet-verwijtbare vorderingen afgelost.

Er wordt op niet-verwijtbare vorderingen op een andere wijze geïnd

In 2008 wordt op 48 procent van de niet-verwijtbare vorderingen en 44 procent van de verwijtbare vorderingen een lopende aflossing gerapporteerd.

Terugvordering geschiedt zowel bij de verwijtbare als de niet-verwijtbare vorderingen in ongeveer 12 procent van de gevallen middels verrekening met de bijstandsuitkering. Niet-verwijtbare vorderingen worden vaker geïnd middels een minnelijke regeling (respectievelijk 27 en 20%). Verwijtbare vorderingen worden vaker geïnd door beslag te leggen (respectievelijk 11 en 7%).

2 Dynamiek niet-verwijtbare vorderingen 2004 - 2008

De dynamiek van de niet-verwijtbare vorderingen verloopt volgens een ander patroon dan de dynamiek van de verwijtbare vorderingen.

Uitgangspunt: het vorderingenbedrag en het vorderingensaldo

Evenals bij de verwijtbare vorderingen neemt het aantal vorderingen en het aantal debiteuren tussen 2004 en 2008 met ongeveer 19 procent af. Het saldo van de niet-verwijtbare vorderingen blijft op een vrijwel gelijk niveau, tussen 405 en 410 miljoen euro. Een gestage toename van het saldo, zoals bij de verwijtbare vorderingen, doet zich niet voor.

Tabel B3.1 Standcijfers 1 januari vorderingenbestand 2004 - 2008

	2004	2005	2006	2007	2008
Aantal vorderingen op 1/1	188.592	181.992	169.425	160.026	154.459
Aantal debiteuren op 1/1	131.131	124.400	116.343	110.300	105.758
Bedrag op 1/1 van bestandsjaar	€409,6	€396,4	€410,1	€404,8	€407,2

Bij: opboekingen

Het aantal nieuwe vorderingen dat in de loop van het jaar ontstaat, neemt tussen 2004 en 2008 af met 29 procent en het aantal debiteuren met 26 procent.

Het aantal verwijtbare vorderingen is iets sterker afgenomen (36%) dan het aantal niet-verwijtbare vorderingen (29%).

Het bedrag dat met de nieuwe vorderingen is gemoeid, is in 2008 op ongeveer hetzelfde niveau als in 2004. In 2005 en 2006 is het vorderingenbedrag dat aan het vorderingenbestand wordt toegevoegd relatief gering van omvang, in 2007 juist wat omvangrijker. Op dit punt wijken de niet-verwijtbare vorderingen af van de verwijtbare vorderingen. De verwijtbare vorderingen laten namelijk ook na 2006 een daling zien wat het saldo betreft dat ermee is gemoeid.

Tabel B3.2 Opboekingen niet-verwijtbare vorderingen in de loop van het bestandsjaar (2004-2008)

	2004	2005	2006	2007	2008
Nieuwe vorderingen	103.497	85.404	83.357	79.499	72.931
Nieuwe debiteuren	77.936	66.777	65.124	61.870	57.292
Bedrag nieuwe vorderingen	€ 132,7	€ 124,7	€ 118,3	€ 137,5	€ 133,6
Correcties op schuldbedrag	€ 80,3	€ 82,3	€ 68,7	€ 64,8	€ 64,8

Af: aflossingen

Het aantal vorderingen dat wordt afgelost en het aantal debiteuren dat een vordering aflost neemt tussen 2005 en 2008 af met respectievelijk 11 en 9 procent. Deze afname wordt voorafgegaan door een explosieve toename. Het aantal vorderingen dat wordt afgelost, neemt in 2005 toe met 34 procent ten opzichte van 2004. In dezelfde periode neemt het aantal debiteuren dat een vordering aflost toe met 31 procent. Ook bij de verwijtbare vorderingen hebben we deze toename in 2005 gezien.

Het bedrag dat gemeenten jaarlijks innen, neemt toe. In de jaren 2007 en 2008 is het afgeloste bedrag ongeveer 14 procent hoger dan in de jaren die daaraan voorafgaan. Dit wijkt af van hetgeen we bij de verwijtbare vorderingen hebben gezien. Daar nam het bedrag dat debiteuren gezamenlijk aflossen af met 12 procent.

Tabel B3.3 Aflossingen in de loop van het bestandsjaar (2004-2008)

	2004	2005	2006	2007	2008
Aantal vorderingen dat wordt afgelost	61.334	82.002	79.122	77.611	73.249
Aantal debiteuren dat vordering(en) heeft afgelost	51.277	67.134	64.997	63.326	60.122
Afgelost bedrag (x 1 mln. euro)	€ 119,9	€ 114,1	€ 116,7	€ 135,1	€ 132,7

Af: afboekingen

Jaarlijks worden er ongeveer 9.500 niet-verwijtbare vorderingen afgeboekt. Procentueel worden er evenveel verwijtbare als niet-verwijtbare vorderingen afgeboekt. Het bedrag dat gemoeid is met het definitief buiten invordering stellen schommelt voor beide typen vorderingen jaarlijks tussen de 15 en 20 miljoen euro. In beide gevallen is dat ongeveer 4 procent van het totale vorderingenbedrag. Het saldo van de correcties op het schuldbedrag is hoger dan de afboekingen. Hiermee is jaarlijks ongeveer tussen de 44 en 60 miljoen euro gemoeid.

Evenals bij de verwijtbare vorderingen is het aantal afgeboekte vorderingen vrij constant. Ook daar zagen we dat het afgeboekte bedrag en het bedrag dat is gemoeid met correcties op het schuldbedrag van jaar tot jaar varieert.

Tabel B3.4 Afboekingen in de loop van het bestandsjaar (2004-2008)

	2004	2005	2006	2007	2008
Aantal afgeboekte vorderingen	9.615	9.148	8.109	9.547	9.555
Aantal debiteuren met afgeboekte vordering	8.124	7.714	6.746	8.015	7.696
Afgeboekt bedrag (x 1 mln. euro)	€ 15,1	€ 20,6	€ 15,1	€ 17,1	€ 17,6
Correcties op schuldbedrag (x 1 mln. euro)	€ 59,5	€ 44,1	€ 47,8	€ 51,9	€ 48,5