



Uitvoeringstoets

Maatwerk bij terugvordering

Versie 1.0

Auteurs: Mark van Dam, Simone van Hees, John Sietinga

© VNG Realisatie, Den Haag, oktober 2023

Management samenvatting

VNG Realisatie heeft een uitvoeringstoets uitgevoerd naar het initiatiefwetsvoorstel Maatwerk bij terugvordering. Deze toets is uitgevoerd in de periode van juli tot en met oktober 2023. Voor de uitvoeringstoets zijn individuele interviews gehouden met 11 gemeenten en samenwerkingsverbanden.

De belangrijkste bevindingen van deze uitvoeringstoets kunnen in zes punten samengevat worden:

- Nut en noodzaak van het wetsvoorstel zijn voor de uitvoeringsmedewerkers die voor deze uitvoeringstoets geïnterviewd zijn onvoldoende duidelijk. Zij geven aan dat zij in de huidige praktijk ook al maatwerk bij de terugvordering (en/of bij de invordering) bieden en geen knelpunten ervaren met de huidige wetgeving.
- Het wetsvoorstel heeft potentieel grote uitvoeringsconsequenties, vooral doordat expliciet genoemd wordt dat gemeenten een evenredigheidsonderzoek moeten uitvoeren op verzoek van betrokkene. In combinatie met de ruim geformuleerde criteria op basis waarvan bepaald moet worden of maatwerk verleend, is het risico hiervan dat maatwerk de norm wordt. Dit heeft grote gevolgen voor de benodigde personele capaciteit en ook voor het gevraagde profiel van medewerkers in de uitvoering.
- Verschillen tussen gemeenten (ook onderling) en UWV en SVB blijven, want de criteria uit de wet zullen in lokaal beleid en werkinstructies gespecificeerd moeten worden. Bovendien blijft maatwerk mensenwerk. De keuze voor het vervangen van de discretionaire bevoegdheid voor een gebonden bevoegdheid zal naar verwachting niet tot het gewenste effect leiden.
- De zesmaandentermijn is goed uitvoerbaar, voor zover het hier gaat om codificering van bestaande jurisprudentie. Dit wordt in de huidige praktijk ook al op deze wijze toegepast. Van belang is hierbij wel dat het wetsvoorstel daadwerkelijk de huidige jurisprudentie codificeert.
- De samenhang met andere ontwikkelingen (met name het programma Participatiewet in balans, het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid en de herziening van de Algemene wet bestuursrecht) leidt potentieel tot extra uitvoeringsconsequenties en tot onderling schurende of botsende regelgeving. Hier is meer afstemming en coördinatie nodig.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
1.1. Doel en onderzoeksvragen	4
1.2. Aanpak en scopeafbakening	4
1.3. Leeswijzer	5
2. Huidige situatie	6
2.1. Maatwerk bij terugvordering wordt momenteel al toegepast	6
2.2. Maatwerk bij invordering	6
2.3. Aanpalende ontwikkelingen	7
3. De toekomstige situatie	8
3.1. Voorwaarden voor het geheel of gedeeltelijk afzien van terugvordering	8
3.2. De zesmaandentermijn voor terugvordering	11
4. Impact voor gemeenten	12
4.1. Beleid en werkprocessen	12
4.2. Capaciteit	12
4.3. Expertise en vaardigheden	13
4.4. Communicatie	13
4.5. Bezwaar en beroep	13
5. Conclusies en aanbevelingen	15
5.1. Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door het wetsvoorstel?	15
5.2. Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijke organisatie?	15
5.3. Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?	16
5.4. Welke kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan deze wijziging van de regelgeving verbonden?	16
5.5. Wat zijn de verwachte effecten van de gewijzigde regelgeving?	16
5.6. Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?	17
Bijlage A: Gesprekspartners	19

1. Inleiding

Het initiatiefwetsvoorstel Maatwerk bij terugvordering heeft tot doel om de beslissingsruimte voor gemeenten en uitvoeringsorganisaties (i.c. UWV en SVB) bij terugvordering te vergroten. Het voorstel bestaat uit een vrijwel identieke wijziging van het artikel in de verschillende wetten dat over terugvordering gaat. Voor gemeenten betreft het artikel 58 van de Participatiewet, artikel 25 van de IOAW en artikel 25 van de IOAZ.

1.1. Doel en onderzoeksvragen

VNG Realisatie heeft in een uitvoeringstoets onderzocht wat de uitvoeringsconsequenties van dit wetsvoorstel voor gemeenten zijn. Het doel van de uitvoeringstoets is om inzicht te geven in de uitvoeringsconsequenties van het wetsvoorstel voor gemeentelijke organisaties. Daarnaast geeft de uitvoeringstoets aanbevelingen voor een succesvolle implementatie van de gewijzigde regelgeving bij gemeenten.

De uitvoeringstoets geeft antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel?
2. Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijke organisatie?
3. Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?
4. Welke kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan het wetsvoorstel verbonden?
5. Wat zijn de verwachte effecten van het wetsvoorstel?
6. Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

Deze uitvoeringstoets is parallel uitgevoerd met de uitvoeringstoets naar de Wet handhaving sociale zekerheid, vanwege de inhoudelijke raakvlakken tussen beide wetsvoorstellen en de gelijk oplopende planning van beide trajecten.

1.2. Aanpak en scopeafbakening

Voor deze uitvoeringstoets zijn interviews gehouden met 11 gemeenten en samenwerkingsverbanden. Per gemeente zijn specifiek medewerkers gesproken die in de uitvoering werkzaam zijn en met terugvordering te maken hebben. De uitkomsten van deze individuele interviews zijn nogmaals getoetst in een klankbordbijeenkomst met alle geïnterviewde gemeenten. In bijlage A is een overzicht opgenomen van alle betrokken gemeenten. De resultaten van de uitvoeringstoets zijn in deze rapportage weergegeven.

Vanwege de focus op de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel en het feit dat specifiek medewerkers uit de uitvoering zijn geïnterviewd, komen andere aspecten minder uit deze uitvoeringstoets naar voren. Beleidsmatige of juridische overwegingen zijn uiteraard ook relevant voor de beoordeling van een wetsvoorstel, maar zijn buiten scope van deze uitvoeringstoets. Opmerkingen die door gemeenten gemaakt zijn op deze aspecten zijn in deze rapportage wel benoemd.

Ook de effecten van het wetsvoorstel op andere organisaties en op inwoners zijn in principe buiten scope van deze uitvoeringstoets. Voor zover de geïnterviewde gemeenten hierover relevante opmerkingen hebben gemaakt, zijn deze wel in deze rapportage weergegeven.

1.3. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van deze rapportage wordt een beschrijving gegeven van de huidige werkwijze van gemeenten ten aanzien van maatwerk bij terugvordering. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens de beoogde nieuwe situatie beschreven die met het wetsvoorstel ontstaat. Hoofdstuk 4 beschrijft de impact van de veranderingen voor gemeenten en in hoofdstuk 5 worden vervolgens de conclusies en aanbevelingen gegeven, door beantwoording van de onderzoeksvragen.

2. Huidige situatie

Gemeenten dienen bij de uitvoering van de Participatiewet, IOAW of IOAZ over te gaan tot het terugvorderen van (een deel van) de uitkering, wanneer deze ten onrechte is verstrekt of wanneer er een te hoog bedrag is verstrekt. De terugvordering kan gezien worden als correctie en is daarom van een andere orde dan de boete of maatregel, die als sancties gezien kunnen worden.

Een belangrijk onderscheid is ook dat tussen terugvordering en invordering. De terugvordering is het opleggen van de verplichting om een bedrag terug te betalen. De invordering betreft de wijze waarop het bedrag terugbetaald c.q. geïnd wordt. Met andere woorden: de terugvordering zegt *dat* het bedrag terugbetaald moet worden, de invordering zegt *hoe* het bedrag terugbetaald moet worden.

2.1. Maatwerk bij terugvordering wordt momenteel al toegepast

In de gesprekken met gemeenten is een beeld gevormd van de huidige praktijk bij gemeenten ten aanzien van terugvordering in het kader van de Participatiewet, IOAW en IOAZ. Het algemene beeld hierbij is dat gemeenten waar mogelijk al gebruik maken van de mogelijkheid om maatwerk toe te passen. Gemeenten verwijzen hierbij naar artikel 58, lid 8 van de Participatiewet, dat luidt:

“Indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn kan het college besluiten geheel of gedeeltelijk van terugvordering af te zien.”

Eenzelfde formulering staat eveneens in artikel 25, lid 7 van de IOAW en artikel 25, lid 7 van de IOAZ. Deze formulering legt de verantwoordelijkheid om te bepalen of gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid tot het toepassen van maatwerk bij de gemeente: de gemeente besluit of al dan niet maatwerk toegepast wordt. Hoewel de praktijk per gemeente verschilt, geven alle medewerkers vanuit de uitvoering van de geïnterviewde gemeenten aan dat zij de mogelijkheid om maatwerk bij terugvordering toe te passen in de huidige situatie al gebruiken. Gemeenten hebben hierbij zelf de keuze in hoeverre zij deze werkwijze hebben uitgewerkt in beleidsregels en/of werkinstructies. Vanwege deze ruimte voor lokale invulling, kunnen er in de huidige praktijk dan ook verschillen tussen gemeenten bestaan. De medewerkers vanuit de uitvoering die voor deze uitvoeringstoets geïnterviewd zijn, geven aan dat zij op basis van de huidige wetgeving geen knelpunten ervaren bij het leveren van maatwerk bij terugvordering die vragen om aanpassing van de wetgeving.

2.2. Maatwerk bij invordering

Naast maatwerk bij terugvordering maken gemeenten ook gebruik van de mogelijkheid om maatwerk bij de invordering toe te passen. Dit betekent dat het bedrag van de terugvordering blijft

staan, maar dat bij de invordering maatwerk wordt toegepast door bijvoorbeeld termijnbedragen te verlagen en/of terugbetaaltermijnen te verlengen. Omdat uiteindelijk de wijze van invordering van invloed is op de financiële situatie van de betrokkene, kiezen veel gemeenten ervoor om juist hierbij te kijken naar maatwerk om de gevolgen voor de betrokkene te verzachten. Ook dit is vaak, verschillend per gemeente, vastgelegd in lokale beleidsregels en/of werkinstructies voor medewerkers. Bij het bieden van maatwerk bij invordering worden op basis van de huidige wetgeving eveneens geen knelpunten ervaren door gemeenten die vragen om aanpassing van de wetgeving.

2.3. Aanpalende ontwikkelingen

Op dit moment spelen er verschillende ontwikkelingen die zijdelings raken aan het proces van terugvordering:

- Het programma Participatiewet in Balans, met als onderdeel het wetsvoorstel Participatiewet in balans, is gericht op het versterken van de toepassing van maatwerk bij de uitvoering van de Participatiewet. Het wetsvoorstel bevat ruim twintig concrete maatregelen die in de wet worden doorgevoerd, daarnaast wordt in twee sporen ook gewerkt aan lange termijnmaatregelen en aan het versterken van de expertise en vaardigheden van medewerkers die in de uitvoering van de Participatiewet werkzaam zijn.
- Het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid biedt een nieuw wettelijk kader voor de handhaving van de verschillende socialezekerheidswetten. Ook hier is het versterken van maatwerk één van de onderliggende doelstellingen.
- De Algemene wet bestuursrecht wordt aangepast, onder andere ook met het oog op het versterken van maatwerk.
- In de jurisprudentie rond dit onderwerp is ook een beweging te zien richting meer ruimte voor maatwerk, zoals onder andere blijkt uit recente uitspraken van de Centrale Raad voor Beroep.

Al deze ontwikkelingen richten zich ten dele op het versterken van maatwerk in de uitvoering van de Participatiewet. Omdat de ontwikkelingen deels parallel lopen en vanuit verschillende partijen geregisseerd worden, is onvoldoende duidelijk in hoeverre de ontwikkelingen samenhangen en elkaar versterken, dan wel onderling schuren of botsen.

3. De toekomstige situatie

Door het wetsvoorstel Maatwerk bij terugvordering ontstaat een nieuwe situatie voor gemeenten bij de uitvoering van de Participatiewet, IOAW en IOAZ. Het wetsvoorstel vervangt het huidige lid 8 van artikel 58 van de Participatiewet (en de parallelle artikelen in de IOAW en IOAZ) voor twee nieuwe leden:

- Een lid dat beschrijft wanneer geheel of gedeeltelijk van terugvordering afgezien moet worden:

“Het college ziet op verzoek van degene van wie wordt teruggevorderd of, voor zover bij het college bekende feiten en omstandigheden daartoe nopen, ambtshalve geheel of gedeeltelijk van terugvordering af, indien de nadelige gevolgen van de terugvordering niet opwegen tegen andere belangen dan met de terugvordering te dienen doelen, waarbij het college in zijn afweging in ieder geval kan betrekken:

- a. de omstandigheden van degene van wie wordt teruggevorderd; en*
- b. het mogelijk ontstaan van problemen of verergering van bestaande problemen van degene van wie wordt teruggevorderd als gevolg van de terugvordering.”*

- Een lid dat gaat over de zesmaandentermijn voor terugvordering:

“Indien de terugvordering van de kosten van bijstand verband houdt met feiten en omstandigheden die op het moment van terugvordering langer dan zes maanden bekend waren bij het college en de terugvordering betrekking heeft op de bijstand die is verstrekt na het bekend worden met deze feiten en omstandigheden, blijft de terugvordering beperkt tot de kosten van bijstand die is verstrekt in de periode van zes maanden nadat het college bekend is geworden met deze feiten en omstandigheden.”

Beide wijzigingen hebben gevolgen voor de nieuwe situatie en worden hieronder achtereenvolgens beschreven.

3.1. Voorwaarden voor het geheel of gedeeltelijk afzien van terugvordering

Door het wetsvoorstel is het leveren van maatwerk bij terugvordering niet langer een mogelijkheid waarvan de gemeente gebruik van *kan* maken, maar een mogelijkheid waar de gemeente onder bepaalde voorwaarden gebruik van *moet* maken. De Memorie van Toelichting beschrijft dit als een verschuiving van een discretionaire bevoegdheid naar een gebonden bevoegdheid. Dit is een eerste fundamentele wijziging. Maatwerk is hiermee niet meer iets waarbij de individuele gemeente

of zelfs individuele medewerkers kunnen bepalen wanneer en op welke wijze maatwerk toegepast moet worden. De wet biedt hiervoor de kaders. Dit betekent ook dat deze kaders voor gemeenten en hun medewerkers helder en uitvoerbaar moeten zijn. Het wetsvoorstel geeft vervolgens op twee onderdelen een nadere invulling van dit wettelijk kader.

3.1.1. Aanleiding voor evenredigheidsonderzoek

Ten eerste wordt aangegeven wat de aanleiding is voor het onderzoeken of maatwerk toegepast dient te worden. Deze aanleiding kan tweeledig zijn:

- Degene van wie wordt teruggevorderd verzoekt om maatwerk bij terugvordering;
- De gemeente is bekend met feiten en omstandigheden die maken dat maatwerk bij terugvordering wenselijk is.

De tweede aanleiding, waarbij de gemeente op basis van eigen signalen bepaalt of maatwerk wenselijk is, is in lijn met de huidige situatie. De eerste aanleiding is deels nieuw. In de huidige situatie kan degene van wie wordt teruggevorderd weliswaar ook verzoeken om toepassing van maatwerk, maar in de nieuwe situatie wordt deze mogelijkheid expliciet in de wet opgenomen. Het is op dit moment moeilijk in te schatten hoe vaak betrokkenen gebruik zullen maken van deze mogelijkheid, maar de geïnterviewde gemeenten verwachten dat met name deze eerste aanleiding ertoe kan leiden dat gemeenten vaker zullen moeten onderzoeken of maatwerk nodig is. De ruime en op onderdelen onduidelijke formuleringen van de criteria voor het evenredigheidsonderzoek, waarop hieronder ingegaan wordt, versterken dit verwachte effect.

3.1.2. Criteria bij het evenredigheidsonderzoek

Ten tweede geeft het wetsvoorstel een tweetal criteria die de gemeente moet betrekken bij haar afweging of maatwerk nodig is. De Memorie van Toelichting geeft bij beide nog een nadere toelichting.

De omstandigheden van degene van wie wordt teruggevorderd

De Memorie van Toelichting geeft aan dat het hierbij in ieder geval gaat om:

- De financiële situatie van de betrokkene;
- De mogelijkheid dat betrokkene geen toegang heeft tot essentiële levensbehoeften, zoals een woning, gas, water of elektriciteit;
- De effecten van de terugvordering op andere gezinsleden, in het bijzonder minderjarige gezinsleden van betrokkene.

De Memorie van Toelichting geeft daarnaast ruimte voor gemeenten om ook overige omstandigheden mee te wegen. Nadere uitwerking en aanscherping in gemeentelijk beleid en

werkinstructies is dus nodig. Enerzijds om deze overige omstandigheden te duiden, maar anderzijds ook om de voorbeelden die de Memorie van Toelichting noemt nader te specificeren. De genoemde voorbeelden zijn immers onvoldoende scherp om direct toe te passen in de uitvoering. Ter illustratie: de financiële situatie van de betrokkene wordt per definitie beïnvloed door een terugvordering, het is vervolgens de vraag welke mate van impact voldoende reden is om de terugvordering te matigen of helemaal af te zien van de terugvordering. Hetzelfde geldt voor effecten van de terugvordering op andere gezinsleden: ook hier is de vraag welke mate van effect voldoende aanleiding biedt voor afzien of matiging van de terugvordering. Bij het tweede voorbeeld, de mogelijkheid dat betrokkene geen toegang heeft tot essentiële levensbehoeften, is de vraag of het hier niet gaat om een invorderingsvraagstuk. Het opleggen van een terugvordering zal op zichzelf in de meeste gevallen geen reden zijn voor het niet meer kunnen betalen van essentiële levensbehoeften. Dit hangt af van de wijze van invordering. Het maakt uit of de terugvordering in één keer ingevorderd wordt, of bijvoorbeeld in meerdere termijnen. Door maatwerk bij de invordering toe te passen, kan dus in veel gevallen voorkomen worden dat betrokken geen toegang meer heeft tot essentiële levensbehoeften. De terugvordering zelf hoeft hiervoor niet aangepast te worden. Dit is ook hoe veel gemeenten op dit moment werken.

Het mogelijk ontstaan van problemen of verergering van bestaande problemen van degene van wie wordt teruggevorderd als gevolg van terugvordering

De Memorie van Toelichting geeft hierbij als voorbeeld dat de betrokkene problematische schulden heeft. Als het opleggen van een terugvordering ertoe leidt dat er problematische schulden ontstaan of de bestaande situatie van problematische schulden vererbert, dan is afzien of matiging van de terugvordering wenselijk. Ook bij dit criterium is het de vraag of het hier gaat om een terugvorderingsvraagstuk of een invorderingsvraagstuk. In de Memorie van Toelichting wordt bij dit criterium verwezen naar de Wet gemeentelijke schuldhelpverlening, waarin gesproken wordt over het 'niet [...] kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden'. Hier lijkt vooral de parallel te liggen met het al dan niet kunnen invorderen en minder met het al dan niet kunnen opleggen van een terugvordering. In de huidige situatie houden veel gemeenten bij de invordering al rekening met de financiële situatie van betrokkenen, waaronder de aanwezigheid van (problematische) schulden. Het is voor gemeenten in dit stadium onvoldoende duidelijk hoe de wetgever dit criterium bedoelt en wat dit betekent ten opzichte van de huidige werkwijze.

De ruimte die er bij de beschrijving van de criteria is gegeven aan gemeenten om ook andere omstandigheden mee te wegen, maar ook de behoefte die er in de uitvoeringspraktijk is om de criteria nader uit te werken in lokaal beleid, maken dat de kans groot is dat er lokale verschillen zullen blijven in de toepassing van de criteria. Gemeenten, maar ook UWV en SVB, zullen zelf beleid(sregels) maken waarin zij het wetsvoorstel vertalen naar concrete werkinstructies voor

medewerkers. Gemeenten verwachten dat hierdoor verschillen tussen gemeenten onderling, maar ook tussen gemeenten, UWV en SVB zullen ontstaan in de uitvoeringspraktijk van de wet.

3.2. De zesmaandentermijn voor terugvordering

De tweede wijziging van het wetsvoorstel Maatwerk bij terugvordering betreft de zesmaandentermijn. Deze wijziging kan gezien worden als codificering van bestaande jurisprudentie (in de Memorie van Toelichting wordt hier ook expliciet naar verwezen: Centrale Raad van Beroep, 24 juli 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BB0561). Het gaat hierbij om situaties waarbij:

- de terugvordering buiten de invloedssfeer van de betrokkene ligt, en
- de gemeente op de hoogte is van de onterecht betaalde uitkering.

In deze gevallen wordt de termijn waarover teruggevorderd mag worden beperkt tot zes maanden. De gemeente heeft hiermee tot zes maanden de tijd om de onrechtmatige situatie te herstellen. Doet zij hier langer over, dan kan zij slechts maximaal tot zes maanden aan onterecht betaalde bijstand terugvorderen. De wijziging bevat dus een prikkel voor gemeenten om snel in actie te komen als een onrechtmatige situatie is geconstateerd. Anderzijds bevat de wijziging ook een prikkel voor de betrokkene om de gemeente te wijzen op de onterecht betaalde uitkering, omdat het bedrag dat uitgekeerd is in de periode voorafgaand aan de bekendheid van de fout bij de gemeente gewoon teruggevorderd wordt. Hoe sneller de betrokkene de onvolkomenheid dus meldt, des te beperkter blijft het bedrag van de terugvordering.

Voor zover het hier codificering van bestaande jurisprudentie betreft, geven gemeenten aan dat deze wijziging beperkte uitvoeringsconsequenties heeft. De gemeenten die voor deze uitvoeringstoets geïnterviewd zijn, geven aan al in lijn met de huidige jurisprudentie te werken.

4. Impact voor gemeenten

De voorgestelde nieuwe wetgeving voor het bieden van maatwerk bij terugvordering brengt voor gemeenten op verschillende vlakken uitvoeringsconsequenties met zich mee.

4.1. Beleid en werkprocessen

Door de nieuwe wetgeving moeten gemeenten hun beleid en werkprocessen aanpassen. De kaders die in dit wetsvoorstel geschetst worden vragen om een nadere uitwerking in lokaal beleid. Bovendien moet dit (landelijke dan wel lokale) beleid vertaald worden in werkprocessen en werkinstructies op basis waarvan medewerkers in de uitvoering hun werk kunnen doen. Deze aanpassingen kosten (beleids)capaciteit van gemeenten en kennen ook een bepaalde doorlooptijd, afhankelijk van het niveau waarop zaken geregeld moeten worden (het aanpassen van beleid vraagt een langere doorlooptijd dan het aanpassen van werkinstructies).

Een bijkomende complicerende factor is, dat er momenteel meerdere aanpalende ontwikkelingen spelen op het terrein van werk en inkomen, en ook specifiek op het gebied van handhaving. Al deze ontwikkelingen vragen potentieel om aanpassingen in lokaal beleid en werkprocessen. Vanuit het perspectief van uitvoerbaarheid is het van belang dat deze aanpassingen zoveel mogelijk gebundeld doorgevoerd kunnen worden. Dit vraagt om betere afstemming en coördinatie op nationaal niveau met betrekking tot deze verschillende ontwikkelingen.

4.2. Capaciteit

Gemeenten vrezen dat dit wetsvoorstel zal leiden tot extra werk voor medewerkers in de uitvoering, omdat in meer gevallen een evenredigheidsonderzoek uitgevoerd zal moeten worden en de verantwoordingslasten voor medewerkers in de uitvoering toenemen. Dit heeft vooral te maken met het feit dat het wetsvoorstel expliciet benoemd dat een evenredigheidsonderzoek ook op basis van een verzoek van de betrokkene uitgevoerd moet worden, in combinatie met de ruimte en op onderdelen onduidelijke criteria voor het evenredigheidsonderzoek. Gemeenten verwachten dat betrokkenen vaker dan nu gebruik zullen maken van deze mogelijkheid, wat betekent dat dit extra capaciteit van gemeenten vraagt.

Meer in het algemeen leidt dit wetsvoorstel er in de praktijk toe dat maatwerk tot norm wordt verheven. Dit is een groot risico, omdat de uitvoerbaarheid van de wet hiermee in het gedrang komt. De uitvoering is ingericht op basis van het uitgangspunt dat het grootste deel van de casussen op basis van de algemene wettelijke norm afgehandeld kunnen worden. In een beperkt deel van de casussen, waar bijzondere omstandigheden spelen, kan dan maatwerk toegepast worden en afgeweken worden van de algemene norm. In de huidige situatie kunnen gemeenten

zelf de afweging maken wanneer maatwerk toegepast dient te worden. Indien met de nieuwe wet maatwerk tot norm verheven wordt en gemeenten onder bepaalde omstandigheden verplicht worden om te onderzoeken of maatwerk nodig is, dan betekent dit dat er grote verantwoordingslasten bij de uitvoering komen te liggen. Dit vraagt om uitbreiding van de bestaande capaciteit en dat is, nog los van de financiële consequenties, met de huidige krappe arbeidsmarkt moeilijk realiseerbaar.

4.3. Expertise en vaardigheden

De wijziging van de wetgeving betekent dat medewerkers geïnstrueerd moeten worden over de nieuw te volgen werkwijze. Dit gebeurt op basis van de wet en de nadere uitwerking hiervan in lokaal beleid en werkinstructies. Deze instructie van medewerkers betekent incidentele (eenmalige) impact voor gemeenten.

Naast deze incidentele impact heeft het wetsvoorstel ook structurele impact op de gevraagde expertise en vaardigheden van medewerkers. De grotere focus op maatwerk, waarbij vaker een evenredigheidsonderzoek uitgevoerd dient te worden en besluiten uitgebreider gemotiveerd c.q. verantwoord moeten worden, vraagt immers ook om andere expertise en vaardigheden van medewerkers. Voor een deel kunnen deze kennis en vaardigheden in opleidingen en trainingen ontwikkeld worden, maar voor een deel zullen gemeenten ook andere medewerkers moeten gaan aantrekken. Het profiel van een medewerker in de uitvoering wordt door de grotere focus op maatwerk immers 'zwaarder'. Ook hier speelt de krappe arbeidsmarkt, nog los van de financiële consequenties, een belangrijke rol.

4.4. Communicatie

Een wijziging in wet- en regelgeving betekent ook dat gemeenten hierover hun inwoners moeten informeren. Soms is dit actief, bijvoorbeeld in nieuwsbrieven, bijeenkomsten of gesprekken, maar soms ook meer passief door bijvoorbeeld aanpassing van teksten op een website of in een folder. Bij dit wetsvoorstel speelt opnieuw de samenhang met aanpalende ontwikkelingen mee. Doordat er veel veranderingen aanstaande zijn die eenzelfde groep inwoners raken, is het van belang deze veranderingen gebundeld en in samenhang te communiceren richting inwoners. Dit vraagt van gemeenten om deze samenhang in hun communicatie aan te brengen, maar daarvoor is ook meer afstemming en coördinatie op landelijk niveau nodig.

4.5. Bezwaar en beroep

Gemeenten verwachten dat het wetsvoorstel tot een toename in het aantal bezwaar en beroepszaken zal leiden. Bij een wijziging in wet- en regelgeving is zeker in de eerste periode vaak sprake van extra bezwaar en beroep, omdat er nog sprake is van onbekendheid met de nieuwe

werkwijze. Dat zal naar verwachting hier ook het geval zijn. Het feit dat het wetsvoorstel geen scherp uitgewerkt kader biedt en criteria bevat die op meerdere manieren geïnterpreteerd kunnen worden, vergroot het risico op extra bezwaar en beroepszaken. Bovendien betekent de wetswijziging dat een deel van de bestaande jurisprudentie komt te vervallen en dat nieuwe jurisprudentie op grond van de nieuwe wetgeving opgebouwd moet worden. Dit kost tijd en betekent dat in de tussentijd gemeenten meer tijd kwijt zullen zijn aan bezwaar en beroepszaken.

Een extra zorg die gemeenten hierbij uiten is dat het voorliggende wetsvoorstel ertoe leidt dat daadwerkelijk oneigenlijk gebruik moeilijker gehandhaafd kan worden, door de grotere focus op maatwerk, de onduidelijke criteria en de extra verantwoordingslasten die bij gemeenten belegd worden.

5. Conclusies en aanbevelingen

Op basis van deze uitvoeringstoets kunnen, in antwoord op de onderzoeksvragen, de volgende conclusies en aanbevelingen geformuleerd worden.

5.1. Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door het wetsvoorstel?

Het wetsvoorstel betekent voor veel gemeenten een bevestiging van de reeds bestaande praktijk. In de huidige situatie passen gemeenten al, waar mogelijk en wenselijk, maatwerk toe bij de terugvordering. Daarnaast vindt ook veel maatwerk bij invordering plaats. De medewerkers vanuit de uitvoering die voor deze uitvoeringstoets geïnterviewd zijn, herkennen nut en noodzaak van het wetsvoorstel dan ook niet.

Wat wel anders wordt door het voorliggende wetsvoorstel is dat de huidige discretionaire bevoegdheid van gemeenten, waarbij medewerkers zelf kunnen bepalen wanneer maatwerk nodig en/of wenselijk is, wordt vervangen door een gebonden bevoegdheid, waarbij wettelijk bepaald wordt wanneer maatwerk toegepast dient te worden.

5.2. Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijke organisatie?

Het wetsvoorstel Maatwerk bij terugvordering heeft voor gemeenten op verschillende aspecten duidelijke uitvoeringsconsequenties:

- **Beleid en werkprocessen:** gemeenten moeten hun lokaal beleid en hun werkprocessen en werkinstructies aanpassen aan de nieuwe wetgeving. Doordat er verschillende ontwikkelingen lopen op het terrein van werk en inkomen en ook specifiek handhaving, is het risico dat gemeenten geconfronteerd worden met verschillende wijzigingen die achtereenvolgens in lokaal beleid en werkprocessen aangepast moeten worden.
- **Capaciteit:** de grotere nadruk op maatwerk en met name de expliciete verplichting om op verzoek van de betrokkene een evenredigheidsonderzoek te doen, vraagt naar verwachting om extra tijd en dus capaciteit van medewerkers. Dit is, zeker in de huidige arbeidsmarkt, een groot knelpunt.
- **Expertise en vaardigheden:** medewerkers moeten geïnstrueerd worden over de nieuwe werkwijze; daarnaast vraagt de grotere nadruk op maatwerk ook om andere expertise en vaardigheden van medewerkers en leidt dit tot een verzwaring van het gewenste profiel.

- Communicatie: gemeenten moeten inwoners informeren over de wijziging in de wet- en regelgeving; ook hier is van belang dat inwoners zoveel mogelijk in samenhang over de verschillende ontwikkelingen geïnformeerd kunnen worden.
- Bezwaar en beroep: het aantal bezwaar en beroepszaken zal naar verwachting, zeker in de eerste periode, toenemen. Dit heeft te maken met onbekendheid bij betrokkenen en gemeenten met de nieuwe situatie en de noodzaak tot het opnieuw opbouwen van jurisprudentie, wat tijd vergt. Gemeenten maken zich zorgen dat daadwerkelijk oneigenlijk gebruik moeilijker gehandhaafd kan worden.

5.3. Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?

Het leveren van maatwerk bij terugvordering en invordering is al praktisch bij gemeenten. Doordat het wetsvoorstel de discretionaire bevoegdheid vervangt door een gebonden bevoegdheid, waarbij vervolgens nog wel veel ruimte is voor lokale invulling, in combinatie met de verplichting van een evenredigheidsonderzoek op verzoek van de betrokkene, zullen gemeenten extra personele capaciteit nodig hebben. Gecombineerd met de verzwaring van het profiel van medewerkers in de uitvoering, is dit een belangrijk knelpunt voor gemeenten. In de huidige arbeidsmarkt is het voor gemeenten moeilijk om voldoende gekwalificeerd personeel te vinden.

5.4. Welke kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan deze wijziging van de regelgeving verbonden?

Enmalig moeten gemeenten bij de implementatie van het wetsvoorstel kosten maken voor het aanpassen van beleid en werkprocessen en voor de communicatie richting inwoners.

Structureel worden gemeenten geconfronteerd met extra kosten voor personele capaciteit in de uitvoering en kosten voor het afhandelen van bezwaar en beroep. Het is belangrijk dat deze kosten helder in haart gebracht worden en dat gemeenten hiervoor een afdoende compensatie ontvangen.

5.5. Wat zijn de verwachte effecten van de gewijzigde regelgeving?

Het belangrijkste beoogde effect van dit wetsvoorstel is om meer ruimte te creëren voor maatwerk. Gemeenten geven aan dat zij deze ruimte in de huidige praktijk ook al ervaren en plaatsen om die reden vraagtekens bij nut en noodzaak van de wet.

Bij het wetsvoorstel is bewust ervoor gekozen om de discretionaire bevoegdheid van gemeenten (en ook van SVB en UWV) te vervangen door een gebonden bevoegdheid. Het doel hiervan is om

meer eenduidigheid te krijgen in de toepassing van maatwerk door de verschillende uitvoerende organisaties. Het wetsvoorstel geeft echter slechts een algemeen kader, waar nog veel ruimte en noodzaak is voor concretere invulling door gemeenten zelf. Door deze lokale invulling is de verwachting dat de verschillen tussen uitvoerende organisaties niet kleiner zullen worden. De wijze waarop maatwerk ingevuld wordt, blijft mede afhankelijk van keuzes die gemeenten hierin maken in hun lokale beleid, maar uiteindelijk ook van de afweging die medewerkers in de uitvoering maken.

5.6. Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

Voordat dit wetsvoorstel geïmplementeerd wordt, is het van belang dat een aantal zaken goed (her)overwogen wordt:

- Zijn nut en noodzaak van deze wet voldoende aanwezig of worden de beoogde effecten in de huidige situatie ook al voldoende bereikt?
- Is een gebonden bevoegdheid de meest passende wijze om ruimte voor maatwerk te bieden of past een goed uitgewerkte discretionaire bevoegdheid (kan-bepaling) beter bij het beoogde doel?
- Is het onderscheid tussen terug- en invordering voldoende uitgewerkt in het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting?
- Is het wenselijk om dit wetsvoorstel afzonderlijk te behandelen of kan het beoogde doel meegenomen worden in andere aanpalende ontwikkelingen, zoals Participatiewet in balans, Handhaving sociale zekerheid en/of de herziening van de Algemene wet bestuursrecht?

Indien desondanks overgegaan wordt tot implementatie, dan zijn de volgende randvoorwaarden van belang:

- De implementatie dient zoveel mogelijk in samenhang met de genoemde andere ontwikkelingen plaats te vinden, om te voorkomen dat gemeenten kort achter elkaar met vergelijkbare implementatie-opgaven geconfronteerd worden. Landelijke coördinatie op (de implementatie van) deze samenhangende ontwikkelingen is hierbij nodig.
- Er dienen extra middelen beschikbaar te komen voor gemeenten ter compensatie van de uitvoeringslasten van dit wetsvoorstel. Het gaat hierbij zowel om incidentele middelen (voor het aanpassen van beleid en werkprocessen, de instructie van medewerkers en de communicatie richting inwoners) als om structurele middelen voor extra gekwalificeerd personeel. De omvang van deze uitvoeringskosten hangt af van keuzes die bij de voorbereiding van de implementatie

gemaakt worden. Als voorbeeld: hoe beter de samenhang met andere ontwikkelingen georganiseerd wordt, des te efficiënter kan de implementatie ook ingevuld worden. Een berekening van deze uitvoeringskosten zal dus op een later moment, bijvoorbeeld in een Artikel 2 onderzoek, gemaakt moeten worden.

Bijlage A: Gesprekspartners

De volgende gemeenten en samenwerkingsverbanden zijn voor deze uitvoeringstoets geïnterviewd. Deze personen zijn ook allen uitgenodigd voor de klankbordbijeenkomst waar de bevindingen getoetst zijn en zij hebben de gelegenheid gekregen om schriftelijk te reageren op de conceptrapportage.

Organisatie	Naam
Arnhem	Tomas Hekkers, Bram Holtman, Maryse Vonk
Dronten	Nynke Bootsma, Rosalinde Venema
Enschede	Tom Aagten, Raymond de Vries
Hoogeveen en De Wolden	Richard Kuiper, Ralf de Vreede
Krimpenerwaard	Aad Kommené, Olaf Lucas, Mariska Voerman
Renkum	Seren Demir, Sanne Bruisten, Michael Leijder Haverstroom
Tilburg	Maurice Bronts, Gemma van Ham, Fatima El Kouazi
Utrecht	Maxime Heeren, Remco Kuit, Wendy Springer
Werkplein Drentsche Aa	Renate Hegen, Berthilda Kleine
Zaanstad	Ralph Weber, Denys Widdershoven
Zwolle	Gerald Hulshof, Rianne van der Linde, Gerrit Smit

