
INVORDEREN VANUIT HET BURGERPERSPECTIEF

Onderzoek naar knelpunten die
burgers ervaren bij het invorderen
van schulden door de overheid

Invorderen vanuit het burgerperspectief

Onderzoek naar knelpunten die burgers ervaren bij het invorderen van schulden door de overheid

Onderzoeksteam

Annemarie Tuzgöl-Broekhoven, projectleider

Walter van den Berg, onderzoeker

Debby Rusman, onderzoeker

Chloë van Vliet, onderzoeker

Datum: 9 februari 2019

Rapportnummer: 2019/005

SAMENVATTING

Aanleiding

De Nationale ombudsman ontvangt veel klachten van mensen bij wie het water aan de lippen staat door invorderingsmaatregelen van overheidsinstanties. Zes jaar na publicatie van zijn rapport 'In het krijt bij de overheid' zijn de meeste knelpunten uit dat rapport nog steeds niet opgelost, ondanks meerdere verbeterplannen van de overheid. De ombudsman vindt het zorgwekkend dat mensen door toedoen van de overheid (verder) in de financiële problemen komen.

Aanpak

Aan de hand van de klachten en signalen die hij in de afgelopen periode heeft ontvangen, heeft de ombudsman een behoorlijkheidskader voor invordering opgesteld. Hij heeft daarmee de vraag beantwoord waar burgers in Nederland op mogen vertrouwen als de overheid schulden invordert. Met dit kader spoort de ombudsman overheidsinstanties aan om 'behoorlijk' in te vorderen, met oog voor de positie en het belang van de burger.

Wat zijn de belangrijkste knelpunten waar burgers tegenaan lopen?

- Burgers vinden regelingen en voorzieningen **ingewikkeld en moeilijk toegankelijk**. Soms weten burgers ook niet dat zij hier recht op hebben.
- Burgers krijgen geen contact met overheidsinstanties en willen betere informatie. Vaak is er **geen persoonlijk contact** mogelijk door een verwijzing naar een website of het ontbreken van een telefoonnummer. Ook ontvangen burgers **geen (begrijpelijke) schuldenoverzichten** van overheidsinstanties: ze moeten geld terugbetalen, maar weten eigenlijk niet waarom. Daarnaast worden burgers **van het kastje naar de muur** gestuurd: elke overheidsinstantie heeft zijn eigen beleid en burgers weten niet bij welk loket ze moeten zijn.
- Burgers vinden dat ze te weinig geld overhouden. **De beslagvrije voet wordt niet altijd gerespecteerd door de overheid**: deze wordt te laag vastgesteld of bij bankbeslag zelfs helemaal niet gehanteerd.
- Burgers vinden dat de overheid **geen maatwerk** biedt. Ze hebben te maken met **onnodige invorderingsacties** doordat overheden niet of te weinig met elkaar samenwerken. Ook **werken overheidsinstanties niet altijd mee aan schuldhelpverlening**. Daarnaast willen veel mensen wel betalen, maar kunnen dat niet. De overheid houdt hier geen rekening mee en heeft zo **onvoldoende oog voor de persoonlijke situatie** van mensen met schulden.

Behoorlijkheidskader

De ombudsman is van oordeel dat de overheid bij het innen van schulden:

- zich moet inspannen om verdere schulden te voorkomen
- duidelijk moet communiceren en er naar moet streven om waar nodig persoonlijk contact op te nemen
- redelijk moet handelen door maatwerk te leveren
- de beslagvrije voet dient te waarborgen
- medewerking moet verlenen aan schuldhulpverlening
- zoveel mogelijk moet samenwerken met andere overheidsinstanties
- haar vorderingen behoorlijk moet uitbesteden

Aanbevelingen

- De Nationale ombudsman beveelt overheidsinstanties aan om, vooruitlopend op aangekondigde wet- en regelgeving, haast te maken met het formuleren van beleid en het inrichten van werkprocessen waarmee zijn behoorlijkheidskader kan worden nageleefd.
- De Nationale ombudsman beveelt overheidsinstanties aan zijn behoorlijkheidskader in acht te nemen bij het invorderen van schulden.
- De Nationale ombudsman beveelt de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid als verantwoordelijke op Rijksniveau aan om het behoorlijkheidskader in te bedden in haar brede schuldenaanpak.

Conclusie

Overheidsinstanties werken nog te veel vanuit de eigen kaders als zij invorderen en verrekenen. Zij verliezen hierbij het perspectief van de burger uit het oog, vaak met (verdere) schulden als gevolg.

Boodschap van de Nationale ombudsman

‘Door het invorderingsbeleid van de overheid komen mensen met schulden te vaak dieper in de financiële problemen. Dat moet stoppen. De overheid moet schulden nu toch echt behoorlijk gaan invorderen. Daar is grote haast bij.’

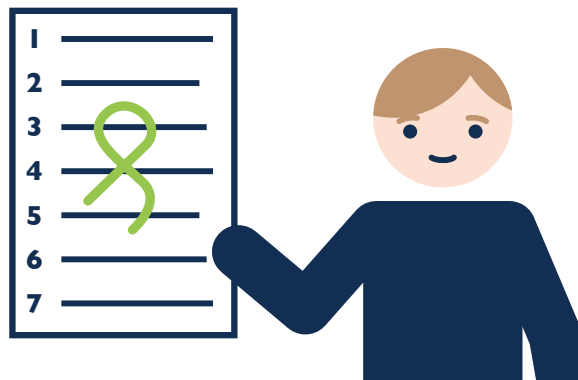
Hoe nu verder?

- Klachten over het invorderen van schulden toetst de Nationale ombudsman voortaan aan het behoorlijkheidskader.
- Van de (Rijks)overheid verwacht de ombudsman dat zij overheidsinstanties de noodzakelijke (wettelijke) ruimte biedt om het behoorlijkheidskader te kunnen naleven.
- De ombudsman verzoekt de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om hem binnen drie maanden te informeren over de manier waarop zij het behoorlijkheidskader inbedt in de brede schuldenaanpak. Begin 2020 vraagt de ombudsman het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan tafel om geïnformeerd te worden over de voortgang.

SCHULDEN BIJ DE OVERHEID

Waar mag je op vertrouwen als de overheid schulden bij je invordert?

De overheid moet zoveel mogelijk voor jou doen op 7 punten:



1. Verdere schulden voorkomen

De overheid...

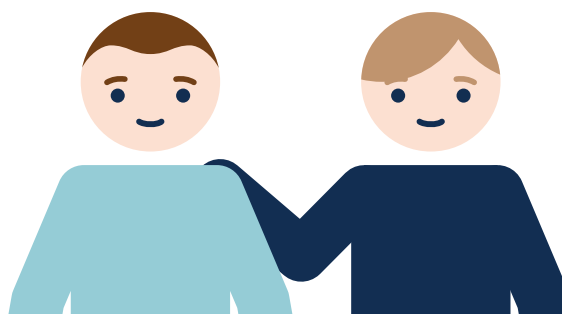
- ▶ Informeert je over de regelingen en voorzieningen waar je recht op kunt hebben
- ▶ Helpt je als je zelf geen aanvraag kunt indienen, of verwijst je door naar een organisatie die kan helpen
- ▶ Reageert alert als zij merkt dat je in de financiële problemen zit of dreigt te komen



2. Duidelijke taal en persoonlijk contact

De overheid...

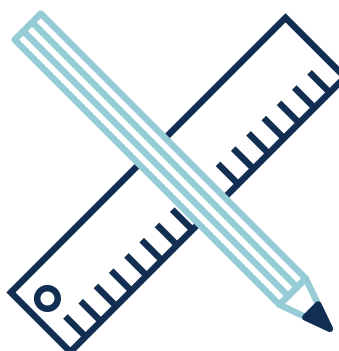
- ▶ Gebruikt duidelijke taal en houdt er rekening mee dat je bijvoorbeeld niet handig bent met de computer of minder taalvaardig bent
- ▶ Zet ook een telefoonnummer in brieven en e-mails en is goed bereikbaar
- ▶ Laat je duidelijk weten wat je rechten en plichten zijn
- ▶ Belt je of komt langs voordat zij met dwang gaat invorderen, bijvoorbeeld via een gerechtsdeurwaarder of door beslag te leggen
- ▶ Geeft je een overzicht van je schulden en betalingen of verrekeningen als je daarom vraagt



3. Maatwerk

De overheid...

- ▶ Stuurt je eerst een betalingsherinnering, zonder verhoging of boete
- ▶ Biedt maatwerk (zoals een betalingsregeling) aan als je niet of weinig kunt betalen
- ▶ Legt boetes en verhoging(en) op die in verhouding staan tot de oorspronkelijke schuld
- ▶ Zet dwangincasso in principe alleen in bij mensen die niet willen betalen



4. Beslagvrije voet*

De overheid...

- ▶ Laat je weten dat je recht hebt op de beslagvrije voet
- ▶ Houdt altijd rekening met de beslagvrije voet, ook bij beslag op je bankrekening
- ▶ Laat je weten hoe hoog je beslagvrije voet is en hoe die berekend is



*De beslagvrije voet is het deel van je inkomen waarop geen beslag gelegd mag worden.

5. Schuldhulpverlening

De overheid...

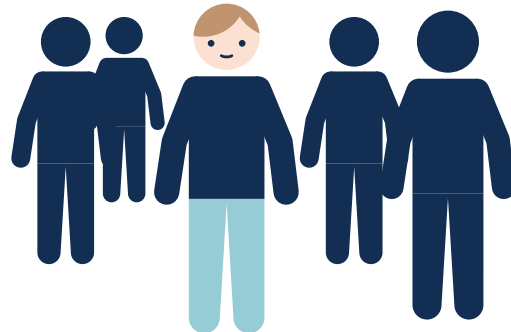
- ▶ Werkt zoveel mogelijk mee aan schuldhulpverlening en wacht dan ten minste 120 dagen met incasseren
- ▶ Werkt in principe mee aan schuldregelingen waarin je met een schone lei eindigt (behalve als de schuld door opzet of grove schuld is ontstaan)
- ▶ Geeft binnen twee weken een overzicht van je schuld(en) als je daarom vraagt. En reageert binnen twee weken op een voorstel van de gemeentelijke schuldhulpverlening



6. Samenwerken

De overheid...

- ▶ Werkt zoveel mogelijk samen met andere overheidsinstanties om de beslagvrije voet te garanderen en niet onnodig te incasseren
- ▶ Inventariseert jouw aflosmogelijkheden en deelt die informatie (met jouw toestemming) met andere overheidsorganisaties
- ▶ Vraagt je of er nog andere beslagen of verrekeningen lopen



7. Inning overdragen aan andere organisaties

De overheid...

- ▶ Blijft eindverantwoordelijk voor de manier waarop bij jou geld geïnd wordt
- ▶ Spreekt met de organisatie die het geld int af waar jij terecht kunt met klachten
- ▶ Verkoopt zijn vorderingen op jou niet aan een andere organisatie



de Nationale
ombudsman

Kom je door toedoen van de overheid verder in de financiële problemen? Of staat de overheid je niet goed te woord? De Nationale ombudsman kan misschien helpen. Bel gratis met 0800 33 55 555 of kijk op nationaleombudsman.nl. Wij staan voor je klaar.

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING	9
1.1 Vooraf	9
1.2 Aanleiding onderzoek	11
1.3 Doel- en vraagstelling	12
1.4 Aanpak	12
1.5 Leeswijzer	13
2. DE OVERHEID ALS VEROORZAKER VAN SCHULDEN	14
2.1 Inleiding	14
2.2 Onbekendheid en complexiteit van regelingen en voorzieningen	15
2.3 Financiële problemen door kromme wet- en regelgeving	18
2.4 Financiële problemen door een fout van de overheid	19
2.5 Instanties aan het woord	21
3. BURGERS KRIJGEN GEEN CONTACT EN WILLEN BETERE INFORMATIE	22
3.1 Inleiding	22
3.2 Geen persoonlijk contact	23
3.3 Overheden verstrekken geen (begrijpelijke) schuldenoverzichten	24
3.4 Onduidelijke en/of onvolledige informatie in berichten en beslissingen	24
3.5 Van het kastje naar de muur bij de schuldeisers	26
3.6 Instanties aan het woord	27
4. BURGERS VINDEN DAT ZE TE WEINIG GELD OVERHOUDEN	28
4.1 Inleiding	28
4.2 De beslagvrije voet is te laag vastgesteld	29
4.3 Geen terugwerkende kracht	29
4.4 Beslagvrije voet formeel niet van toepassing	30
4.5 Toepassing laagst berekende beslagvrije voet door het UWV	31
4.6 Uitstel Wet vereenvoudiging beslagvrije voet	32
4.7 Instanties aan het woord	33
5. BURGERS VINDEN DAT DE OVERHEID GEEN MAATWERK BIEDT	34
5.1 Inleiding	34
5.2 Verzamelen en uitwisseling van informatie over schulden	35
5.3 Maatwerk voor burgers die wel willen maar kunnen niet betalen	36
5.4 Kostenverhogingen, boetes en premies verergeren schuldproblemen	36
5.5 Door uitbestede incasso's lopen kosten snel op	38
5.6 Overheidsinstanties werken niet altijd mee aan schuldhulp	39
5.7 Instanties aan het woord	41

6. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN NATIONALE OMBUDSMAN	43
6.1 Inleiding	43
6.2 Wat mogen burgers in redelijkheid van de overheid verwachten?	43
6.3 Aanbevelingen	47
6.4 Hoe nu verder?	47
BIJLAGE 1 VERSLAG VAN DE RONDETAFEL VAN 12 OKTOBER 2018	48
BIJLAGE 2 VERSLAG VAN DE RONDETAFEL VAN 23 NOVEMBER 2018	57
LITERATUURLIJST	67

1. Inleiding

1.1 Vooraf

Veel mensen die zich tot de Nationale ombudsman wenden hebben financiële problemen. Zij vertellen dat zij niet langer de (stijgende) kosten van het normale levensonderhoud kunnen voldoen en hun schulden niet of nauwelijks kunnen afbetalen. Die financiële problemen worden voor een deel veroorzaakt door het complexe stelsel van toeslagen en inkomensvoorzieningen, door het incassogedrag van (preferente) schuldeisers of door onregelmatige inkomsten vanwege een tijdelijk en/of flexibel arbeidscontract. Dit alles maakt een aanzienlijk deel van de Nederlandse huishoudens financieel kwetsbaar: bijna 1,4 miljoen huishoudens heeft (een risico op) problematische schulden.¹ Deze huishoudens hebben vaak een laag inkomen dat wordt aangevuld met diverse voorzieningen vanuit gemeenten of Rijksoverheid. De vele regelingen waar deze mensen mee te maken hebben zijn ingewikkeld. Als er iets (tijdelijk) wegvalt ontstaan er, door gebrek aan reserves, onmiddellijk problemen.

Uit veel klachten en signalen die de ombudsman ontvangt over het invorderen van schulden blijkt dat de overheid een belangrijke rol speelt bij het ontstaan van problematische schulden. De overheid is één van de grootste schuldeisers in Nederland. Invordering vindt dikwijls via massale en geautomatiseerde processen plaats. Burgers klagen over verrekeningen door de Belastingdienst, over het (moeten) betalen van een hogere premie in de wanbetalersregeling of over het beslag dat op hun bankrekening is gelegd en dat hun schuldenpositie daardoor nog uitzichtlozer wordt.

Overheidsinstanties beschikken over vereenvoudigde én 'bijzondere' incassobevoegdheden en overheidspreferenties. Zij hebben meestal geen rechterlijk vonnis nodig om over te gaan tot dwanginvordering omdat zij zichzelf een executoriale titel kunnen verschaffen door het uitbrengen van een dwangbevel. Daarna kunnen zij van hun (bijzondere) bevoegdheden gebruik maken. De overheid kan haar vorderingen dus relatief makkelijk innen. De Belastingdienst en uitkeringsinstanties bijvoorbeeld kunnen de lopende teruggaaf, toeslag of uitkering verrekenen met een uitstaande schuld. De Belastingdienst, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), waterschappen en gemeenten kunnen via de overheidsvordering incasseren van de bankrekening. Het Centraal Administratiekantoor (CAK) kan de bestuursrechtelijke zorgpremie² direct op het (netto) salaris of de uitkering laten inhouden op grond van de zogenoemde wanbetalersregeling.

De overheid realiseert zich dat de inzet van bijzondere incassobevoegdheden 'extra aandacht van de schuldeiser voor een transparante en zorgvuldige uitvoering' vraagt. Dat neemt niet weg dat is vastgesteld dat naar schatting 450.000 tot 475.000 huishoudens met problematische schulden in aanraking komen met bijzondere incasso. Bij deze groep pakt dat meestal averechts uit.³ De inzet van deze bijzondere bevoegdheden leidt nauwelijks tot extra opbrengst voor de overheid. Het veroorzaakt voornamelijk extra schuldproblemen bij deze huishoudens. Ook is er niet veel ruimte voor maatwerk:

1 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Brief van de staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer van 23 mei 2018. Brede schuldenaanpak. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 24 515, nr. 410.

2 Deze premie is een preferente vordering en heeft dus voorrang op andere vorderingen van derden.

3 Berenschot. *Effecten van bijzondere incassobevoegdheden en overheidspreferenties. Eindrapport*, mei 2018.

een onterechte invorderingsactie kan meestal alleen achteraf, op individueel verzoek, rechtgezet worden. Niet iedereen is in staat om dit zelf te bewerkstelligen.

Illusie van zelfredzaamheid

De overheid heeft wat dat laatste betreft te hoge verwachtingen van de zelfredzaamheid van burgers. De ombudsman heeft hier eerder op gewezen.⁴ Hij ziet dat de samenleving te complex is voor een grote groep mensen. En juist deze groep, de meest kwetsbare burgers met lage inkomens, is vaak afhankelijk van verschillende inkomensregelingen. Soms hebben mensen extra voorzieningen nodig, bijvoorbeeld vanwege een ziekte. Maar als zij hierover niet actief en gericht worden ingelicht of als zij de voorziening niet met terugwerkende kracht kunnen aanvragen, kan het zomaar gebeuren dat het inkomen feitelijk onder het minimum ligt en dat zij in financiële problemen komen. Ook het (digitaal) aanvragen zelf kan een hoge drempel vormen. Onderbenutting van regelingen, de voorzieningen komen onvoldoende terecht bij degenen voor wie zij bedoeld zijn, vormt een structureel verschijnsel. Zo meldden diverse ouderenorganisaties in het najaar van 2018 dat zo'n 230.000 senioren in Nederland huur- en zorgtoeslag mislopen.⁵

Bij veel financiële regelingen, die ook nog eens steeds verder worden gedigitaliseerd, kan een vergissing of een verzuim al snel leiden tot terugvorderingen, boetes en andere bijkomende kosten. Voor burgers die afhankelijk zijn van diverse financiële regelingen is het dan belangrijk dat het contact met de overheid goed en makkelijk verloopt. Als zij niet snel en adequaat worden geïnformeerd en geholpen, kunnen problemen uitgroeien tot problematische schulden. En dat is niet alleen vervelend voor die burgers zelf. Ook de samenleving ondervindt daarvan indirect de negatieve gevolgen en krijgt de rekening van de maatschappelijke kosten gepresenteerd (zoals arbeidsongeschiktheid en ziekte, problemen met re-integratie, multi-problematiek in gezinnen, schuldhulpverlening).⁶

Recente ontwikkelingen met betrekking tot behoorlijk invorderen

De Rijksoverheid heeft in de afgelopen periode actief nagedacht over het onderwerp behoorlijk invorderen en daarvoor ideeën ontwikkeld, oplossingen bedacht en maatregelen genomen. Denk aan de Rijksincassovisie, de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet, de invoering van het Digitaal beslagregister, het breed moratorium, Clustering Rijksincasso en één debiteurgerichte betalingsregeling voor toeslag- en belastingschulden. Uitvoeringsinstanties zijn zich meer dan vroeger bewust dat er een groep burgers is die wel wil, maar niet of beperkt kan betalen. Sommige instanties hebben meer beleidsvrijheid gekregen om maatwerk te bieden, zoals soepelere betalingsregelingen, en zijn daar ook toe overgegaan. Toch is het grootste deel van de voorgenomen maatregelen en bedachte oplossingen nog lang niet gerealiseerd. De invoering van de *Wet vereenvoudiging beslagvrije voet*, aangenomen in juli 2017, wordt op zijn vroegst pas in januari 2021 van kracht. Dit betekent onder meer dat een aantal bestaande problemen rondom de huidige beslagvrije voet tot dan zal blijven bestaan. Verder is duidelijk geworden dat de verbreding van het *Digitaal beslagregister* naar

4 Rapport Nationale ombudsman, '*Burgerperspectief op schuldhulpverlening*', 2016/050.

5 Regioplan beleidsonderzoek. '*(Onder)benutting zorgtoeslag en huurtoeslag door senioren. Eindrapport*', september 2018.

6 Zie ook de 'Maatschappelijke prijslijst': "een instrument om de maatschappelijke meerwaarde van nieuwe aanpakken in het domein van zorg en welzijn zichtbaar te maken".

<https://effectencalculator.nl/maatschappelijke-prijslijst>, geraadpleegd op 15 januari 2019.

andere rijksoverheidsinstanties zoals de Belastingdienst nog jaren zal gaan duren. Ook de uitwisseling van gegevens over schulden tussen overheidsinstanties is nog niet of zeer beperkt mogelijk.

Een ander uitgangspunt van de Rijksincassovisie, namelijk dat burgers bij elke instantie een overzicht moeten kunnen krijgen van hun schuldpositie, is ook nog niet bij elke instantie gerealiseerd. Tot slot is het voornemen van de Belastingdienst om het invorderingsbeleid voor toeslagen en belastingen te harmoniseren en beter af te stemmen op de financiële situatie van de burger, voorlopig twee jaar uitgesteld.

1.2 Aanleiding onderzoek

Ondanks dat er de afgelopen jaren het nodige is verbeterd op het terrein van invorderen, ontvangt de Nationale ombudsman nog steeds klachten en signalen van burgers bij wie het water aan de lippen staat door invorderingsmaatregelen van overheidsinstanties. Een greep uit de klachten die hierover onlangs bij de Nationale ombudsman binnenkwamen:

Medewerker ombudsman: "Verzoeker klaagt erover dat de Belastingdienst bankbeslag heeft gelegd (€ 555) vanwege een motorrijtuigenbelastingsschuld, maar verzoeker leeft al onder de beslagvrije voet en dat weet de Belastingdienst. De Belastingdienst heeft de toezegging gedaan dat de bedragen gestorneerd zouden worden, maar dat is volgens verzoeker niet gebeurd. (...) verzoeker heeft geen cent meer te maken."

Een casus: De gerechtsdeurwaarder van DUO had beslag gelegd op de bankrekening van verzoekster. Op die rekening had DUO net € 900 studiefinanciering gestort (€ 825 studielening plus € 75 studiefinanciering). DUO gaf aan dat dit niet de bedoeling was maar dat zij daar verder niets in kon betekenen. De deurwaarder gaf aan dat dit nu eenmaal zijn werkwijze was en hij in zijn recht stond om beslag te leggen. En dat de beslaglegging maximaal vier weken van kracht zou blijven tot de bank reageerde. Het enige wat de deurwaarder kon doen was rekening houden met de beslagvrije voet. Verzoekster kon hierdoor wekenlang niet bij haar inkomen en kon andere rekeningen niet betalen zolang dit bleef gehandhaafd.

Uit een verzoekschrift: "Er is door mij de laatste maanden een lager bedrag overgemaakt aan het CJIB aangezien ik meer schulden heb en maar één maand inkomen waar alles van betaald moet worden. Ik heb het CJIB een brief gestuurd maar ik heb geen antwoord ontvangen.(...) Het enige wat ik u wil vragen is of u kunt bemiddelen tussen mij en het CJIB om een betaalbaar maandbedrag te betalen."

Dit soort klachten en signalen vormden aanleiding om een onderzoek in te stellen naar het invorderen van schulden door de overheid. Met dit rapport vraagt de Nationale ombudsman opnieuw aandacht voor het invorderingsbeleid van de overheid.⁷ Hij constateert enerzijds dat overheidsinstanties in hun visie op invordering stappen hebben gemaakt. Bij veel uitvoeringsinstanties is er inmiddels een uitgesproken bereidheid om bij de invordering rekening te houden met de positie en de belangen van burgers. De deelname van veel partijen aan de Brede Schuldenaanpak van de staatssecretaris van

⁷ Op 17 januari 2013 publiceerde de Nationale ombudsman het rapport 'In het krijt bij de overheid, verstandig invorderen met oog voor maatschappelijke kosten', 2013/003.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), aan de 'Manifestgroep' en aan het Kloosterhoevebeeraad, zijn hiervoor een duidelijke aanwijzing. Anderzijds stelt de ombudsman vast dat er in de uitvoeringspraktijk nog steeds te weinig oog is voor de positie van de burgers. Veel van de knelpunten die burgers zes jaar geleden ondervonden, bestaan nog steeds. De verbeterplannen zijn er wel, maar de realisatie in de uitvoering laat lang op zich wachten. De ombudsman vraagt zich af wat hiervan de reden is. Wat belet overheidsinstanties om vooruitlopend op wet- en regelgeving nu al datgene te doen wat nodig én mogelijk is om te voorkomen dat burgers financieel in de knel komen te zitten?

De ombudsman is bezorgd dat financieel kwetsbare burgers hier nog lange tijd nadeel van zullen ondervinden. Hij dringt erop aan dat de overheid haast maakt met de realisatie van de verbeterplannen.

1.3 Doel- en vraagstelling

In dit rapport heeft de ombudsman, mede aan de hand van klachten en signalen die hij in de afgelopen periode heeft ontvangen, de spelregels uit het rapport *In het krijt bij de overheid* geactualiseerd en geherformuleerd tot een kader voor behoorlijke invordering.⁸ Hij heeft zich daarbij de vraag gesteld wat burgers in Nederland in redelijkheid van de overheid mogen verwachten als het gaat om invordering van schulden. Waar kunnen zij op vertrouwen? Met een kader voor het borgen van het burgerperspectief bij het invorderen door de overheid, heeft de ombudsman een ondergrens voor behoorlijke invordering geformuleerd aan de hand van zijn behoorlijke vereisten. De ombudsman spoort hiermee overheidsinstanties aan om 'behoorlijk' in te vorderen: maatschappelijk verantwoord invorderen met oog voor de positie en het belang van de burger. Klachten die de ombudsman over invordering door de overheid ontvangt toetst hij voortaan aan dit kader.

1.4 Aanpak

Medewerkers van de Nationale ombudsman voeren regelmatig gesprekken met burgers die problemen ervaren met invorderen van schulden door de overheid. Via interventies proberen zij deze problemen zo snel mogelijk voor burgers op te lossen. In de periode januari 2017 tot medio 2018 heeft de Nationale ombudsman ruim 2000 klachten en signalen van burgers ontvangen die te maken hebben met het invorderen van schulden door de overheid. In het kader van dit onderzoek zijn allereerst deze klachten en signalen geanalyseerd. Ook zijn relevante rapporten, beleidsdocumenten, Kamerstukken, verslagen en voortgangsrapportages nader bestudeerd. Op basis van deze informatie is ten behoeve van twee rondetafelbijeenkomsten die de ombudsman in het najaar van 2018 organiseerde, een discussiestuk opgesteld met daarin een (concept) behoorlijkheidskader voor behoorlijk invorderen. Dit kader vormde onderwerp van gesprek tijdens beide rondetafelbijeenkomsten.

De eerste rondetafel vond plaats op 12 oktober 2018. Tijdens deze bijeenkomst is gesproken met zes uitvoeringsinstanties die zich op dit specifieke terrein begeven: het UWV, het CAK, het CJIB, DUO, de Belastingdienst en de SVB. Ook twee vertegenwoordigers van het Ministerie van SZW zaten aan tafel. Op 23 november 2018

⁸ Zie hoofdstuk 6.

vond een tweede bijeenkomst plaats. Hieraan namen vertegenwoordigers deel van: twee gemeenten, de Landelijke Vereniging Lokale Belastingen (LVLB), een zorgverzekeraar, de Vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (NVVK), de Landelijke Organisatie Sociaal Raadsliedenwerk (LOSR), een bewindvoerder, een branchevereniging voor bewindvoerders en Schuldhulpmaatje. In de bijlagen staan de verslagen van beide rondetafelgesprekken. Daarnaast vond er op 12 november 2018 een afzonderlijk gesprek plaats met de voorzitter van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG). De KBvG kon niet bij de rondetafel van 23 november 2018 aanwezig zijn.

1.5 Leeswijzer

De ombudsman heeft geïnterviewd wat de meest voorkomende problemen zijn waarover burgers bij hem aan de bel trekken en daaruit een aantal knelpunten gedestilleerd. In de hoofdstukken 2, 3, 4 en 5 wordt nader op deze knelpunten ingegaan. Hoofdstuk 6 bevat de conclusie en aanbevelingen van de Nationale ombudsman. Voorafgaand aan ieder hoofdstuk wordt een casus meer uitgebreid beschreven. Deze casus zijn klachten die burgers bij de ombudsman hebben ingediend en door verschillende medewerkers zijn behandeld. De namen in de casus zijn gefingeerd.

2. De overheid als veroorzaker van schulden

Marthe heeft het niet ruim. Al een paar jaar vraagt ze daarom kwijtschelding van de lokale belastingen. Dat kan als je weinig verdient en weinig spaargeld hebt. Je hoeft dan de belasting van de gemeente en het waterschap niet te betalen. Dat scheelt al gauw een paar honderd euro. Veel geld, zeker als je het niet breed hebt. Marthes aanvraag werd altijd goedgekeurd door de Belastingssamenwerking Gemeenten en Waterschappen. Dat is de organisatie die in Marthes gemeente de lokale belastingen int. Maar dit jaar is dat anders. In de brief die Marthe krijgt van de Belastingssamenwerking, staat dat ze de lokale belastingen gewoon moet betalen. Marthe schrikt. Hoe kan dat ineens? Ze kan dat geld helemaal niet missen!

Marthe vraagt de Belastingssamenwerking waarom ze dit jaar wel moet betalen. Wat blijkt: de bankrekening die Marthe sinds kort samen met haar moeder heeft is de boosdoener. Het geld dat op die en/of-rekening staat, telt de Belastingssamenwerking mee als Marthes geld. Want volgens de regels is het geld op de en/of-rekening zowel van Marthe als van haar moeder. Daardoor zit ze boven de grens voor kwijtschelding. Dat vindt Marthe vreemd. Die en/of-rekening hebben ze omdat haar moeder ziek is en in een verzorgingstehuis woont. Het geld dat erop staat, is alleen van haar moeder. Die kan weinig meer zelf. Daarom regelt Marthe haar financiën. De en/of-rekening maakt dat veel makkelijker. Een kopzorg minder voor Marthe, die door de ziekte van haar moeder al veel stress heeft. Maar de Belastingssamenwerking kan niets voor Marthe doen: regels zijn regels.

Geschrokken belt Marthe de ombudsman. Dit is toch niet eerlijk? Het geld op de en/of-rekening is alleen voor haar moeder. Dan zou het toch niet moeten meetellen als Marthes geld? Een medewerker van de Nationale ombudsman is het met Marthe eens en neemt contact op met de Belastingssamenwerking Gemeenten en Waterschappen. Ze vertelt dat Marthe kan aantonen dat het geld niet van haar is. Dat ze er alleen spullen en rekeningen voor haar moeder van betaalt. En dat het daarom niet terecht is dat de Belastingssamenwerking het meetelt als Marthes geld.

Gelukkig ziet de Belastingssamenwerking dat ook zo. Marthe hoeft de lokale belastingen toch niet te betalen. Dat is heel mooi, en Marthe is erg blij met die uitkomst. Maar het wordt nog mooier: de Belastingssamenwerking zorgt ervoor dat mensen als Marthe niet weer in zo'n situatie kunnen komen. Ze spreken met al hun medewerkers af dat het geld op een en/of-rekening in een geval als dat van Marthe niet standaard mag worden meegeteld. Goed geregeld!

2.1 Inleiding

Het ontstaan van schulden moet zoveel mogelijk worden voorkomen. Het is van belang dat burgers gebruik maken van voorzieningen waar zij recht op hebben. De overheid moet daaraan een actieve bijdrage leveren door de toegang tot voorzieningen zo laagdrempelig en eenvoudig mogelijk te maken. Veel overheidsregelingen waarmee burgers te maken hebben zijn echter complex, onoverzichtelijk en onvoorspelbaar in hun uitwerking. De overheid gaat ervan uit dat burgers zelfredzaam zijn en in staat zijn om op eigen kracht hun weg te vinden in het stelsel van regelingen en voorzieningen. Maar die zelfredzaamheid is een illusie.⁹ Volgens de Wetenschappelijke Raad voor het

⁹ De Nationale ombudsman wees hierop in zijn rapport 'Burgerperspectief op schuldhulpverlening', 2016/050.

Regeringsbeleid (WRR)¹⁰ hebben lang niet alle burgers hiervoor de veronderstelde (administratieve) vaardigheden. Gebleken is dat vooral bij mensen met problematische schulden een groot verschil bestaat tussen hun denk- en hun doenvermogen.

2.2 Onbekendheid en complexiteit van regelingen en voorzieningen

Burgers maken niet altijd gebruik van voorzieningen zoals huur- of zorgtoeslag. Dit, omdat zij niet weten dat zij er recht op hebben of omdat zij het aanvragen van deze voorzieningen te ingewikkeld of te belastend vinden. Er zijn indicaties dat rond de 17% van de burgers die recht hebben op de huur- of zorgtoeslag daar geen gebruik van maken.¹¹

Ook kan het risico of de angst dat men het geld later weer moet terugbetalen een drempel vormen. De toename van digitale aanvraagprocedures kan burgers eveneens afschrikken. Niet-zelfredzame burgers hebben om die reden vaak ondersteuning nodig bij het indienen van de aanvraag. Overigens kan het vragen van die ondersteuning óók weer een extra drempel vormen.

Veel burgers zijn voor hun levensonderhoud van verschillende voorzieningen afhankelijk. Hun inkomen bestaat meestal uit vele onderdelen. Zo is een alleenstaande ouder van twee kinderen met een deeltijdbaan, een aanvullende bijstandsuitkering en een huurwoning afhankelijk van tien inkomenselementen, afkomstig van zeven instanties.¹² Gemiddeld moet hij ongeveer 18 (digitale) formulieren per jaar invullen en 80 betalingen verrichten. Valt er één van die voorzieningen weg, bijvoorbeeld door een fout van betrokkene of van de instantie of door een verrekening, dan kunnen er direct financiële problemen ontstaan. Juist door die verschillende inkomstenbestanddelen - afkomstig van verschillende instanties met verschillende verplichtingen en regels - is het inkomen van burgers met lage inkomens een kwetsbaar bouwsel. Het op orde houden van zo'n samengesteld inkomen vergt namelijk nogal wat inzicht in en vaardigheden met al die regelingen en - zoals eerder benoemd - is niet iedereen daartoe in staat.

"Inmiddels heb ik na veel telefoontjes, veel stress en enkele weken bijna geen geld om van te leven, het verkeerd gestorte bedrag terug met de woorden dat zij BIJ HOGE UITZONDERING 1 KEER COULANT ZOU DEN ZIJN (...) maar ik moest goed begrijpen dat normaal, wanneer je per abuis een verkeerd bedrag overmaakt, dit niet teruggestort wordt maar gewoon wordt verrekend met wat je nog open hebt staan bij ze. Ik kom met het argument dat ik huursubsidie krijg omdat ik anders droog brood vreet maar dat is niet belangrijk. Ik leef van 1150 euro en heb gejamkt aan de telefoon. Ik heb mijn financiële situatie uitgelegd, maar nee hoor dat was dan jammer."

Ongeveer de helft van de Nederlandse huishoudens ontvangt een toeslag. Deze toeslagen worden als voorschot verstrekt. In het jaar daarna wordt pas definitief vastgesteld of een burger hier wel recht op had. Blijkt dat niet het geval te zijn, bijvoorbeeld omdat het geschatte jaarinkomen niet overeenkwam met het vastgestelde jaarinkomen, dan kan (een gedeelte van) de toeslag weer worden teruggevorderd. Zo'n vergissing of onjuiste schatting is snel gemaakt. Gemiddeld wordt bij 27% van de

10 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. 'Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid'. Den Haag, 2017.

11 Minister van Financiën, 'Nota over de toestand van 's Rijks financiën' (Miljoenennota), 18 september 2018.

12 De Nationale ombudsman wees hier al eerder op in zijn rapport 'In het krijt bij de overheid, verstandig invorderen met oog voor maatschappelijke kosten', 2013/003.

uitbetaalde toeslagen een deel van het voorschot teruggevorderd. Bij de kinderopvangtoeslag wordt 40% deels teruggevorderd.¹³ Zo ontstaan onverwachte schulden, die moeten worden afgelost via een betalingsregeling of via verrekening met de lopende toeslag. Dit leidt weer tot een krappere maandbudget, waardoor het risico op nieuwe schulden toeneemt.¹⁴

"3 oktober jl. kreeg ik een afwijzing van de Belastingdienst. Ik begrijp dat er een schuld openstaat. Zie bijlagen. Ook komt er post voor van te veel ontvangen huurtoeslag, deze kan ik in mijn administratie en op bankafschriften niet terugvinden. Herhaaldelijk gevraagd bij de Belastingdienst om opheldering, per telefoon en post. Maar geen opheldering gekregen. Post komt niet aan (?) of ik krijg geen antwoord."

De dubbele toepassing van de loonheffingskorting op meerdere inkomensbestanddelen zorgt eveneens regelmatig voor onverwachte belastingschulden, zo blijkt uit de volgende klacht.

"Kennelijk gaat het UWV er vanuit dat ik en met mij vele andere uitkeringstrekkers, voldoende op de hoogte zijn van de "ins en outs" van de belastingwetgeving op het gebied van loonheffing en heffingskortingen en dat wij zelf in staat zijn de juiste stappen te kunnen nemen om fiscale problemen achteraf te kunnen voorkomen. Ik kan u verzekeren dat die kennis bij mij en naar ik aanneem bij veel van haar cliënten, absoluut niet aanwezig is."

Een ander voorbeeld betreft co-ouders waarvan de minstverdienende alleen voor het kindgebonden budget in aanmerking komt als hij tevens de aanvrager van de kinderbijslag is. Soms komen co-ouders er pas na jaren achter dat zij recht hadden kunnen hebben op kindgebonden budget. Aangezien dit maar met beperkte terugwerkende kracht aangevraagd kan worden, lopen zij flinke bedragen mis.¹⁵

Ook studenten zijn niet altijd op de hoogte van het feit dat zij recht hebben op een aanvullende beurs wanneer hun ouders weinig of niets kunnen meebetalen aan hun studie. Zij gaan onnodig een maximale lening aan en bouwen een hoge studieschuld op. Tot slot weten ook ondernemers die in de schulden zijn gekomen soms hun weg niet te vinden.

13 Nationale ombudsman. *'Burgerperspectief op schuldhulpverlening.'* 2016/050.

14 De Algemene Rekenkamer doet onderzoek naar de problemen rondom toeslagschulden. Het onderzoeksrapport wordt naar verwachting in april 2019 gepubliceerd. Verder is in september 2018 een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar het toeslagensysteem gestart. Dit onderzoek richt zich op verbetermogelijkheden op korte en op lange termijn voor het toeslagensysteem.

15 Nationale ombudsman. *'Kind van de rekening? Onderzoek naar de toegang van co-ouders tot het kindgebonden budget.'* 2018/087.

Uit een brief van een ondernemer die klaagt over de afhandeling van een beroepschrift door de Belastingdienst:

"Suïcidale gedachten heb ik heel lang gehad en steken weer de kop op. Naar de gezondheidszorg gaan kan niet want het eigen risico kan ik niet betalen. Ik probeer mijn relaas verder zo zakelijk mogelijk te houden.

In 2012 (crisis) ben ik werkloos geraakt in de vastgoedsector, waarbij ik een enorme inkomensval heb ondervonden. Ik heb nog wel wat opdrachten kunnen krijgen, maar dat is inmiddels ook afgelopen. Nu werk ik als bezorger van medicijnen aan hulpbehoevenden voor 10.52 bruto per uur. Als uitzendkracht met circa 32 uur per week. Andere sollicitaties hebben niks opgeleverd behalve frustraties over leeftijd en het financiële risico van werkgevers vanwege angst voor uitval door ziekte. Sinds 2007 ben ik trouwens nooit meer ziek geweest. Dat dan weer wel!

Als gedwongen armzalige zzp-er, voor de Belastingdienst Ondernemer, zijn er regels die ik niet kende.

Beroepschrift: *ik volg de brief van de (Belastingdienst) ontvanger maar.*

Ontvankelijkheid: *Ik ben inderdaad te laat geweest om deze brief te beantwoorden. Twee weken. Geestelijk volkomen in de war. Maar was in verwarring omdat er immers nog eerdere beroepschriften lagen van notabene 6 mei, 27 oktober en 29 december 2017.*

(...) Er volgt iets over natuurlijke personen waarbij beleid voor ondernemers van toepassing wordt verklaard. Begrijp ik niets van. Maar het blijkt negatief.

Dan komt er een alinea over andere schuldeisers. Ik probeer al jaren alle schulden, inclusief de Belastingdienst, tevreden te stellen. (...) De Belastingdienst heeft een uitgebreid overzicht op verzoek gekregen. Dan komt er een verhaal over concurrentievervalsing. Wat heeft de Belastingdienst nodig als zekerheid? Niet schuiven naar bankgarantie of hypotheek denk ik. De reguliere geldverstrekkers kennen toch ook mijn leeftijd en aflossingsschema. Ik kan best een recht op mijn overlijdensrisicoverzekering verlenen of een nieuwe afsluiten. Of iets anders, maar wel haalbaar. (...).

Tenslotte. *Op 18 juli 2018 stuurt de Belastingdienst mij een ontvangstbevestiging van mijn brief van 6 maart 2018. Zij stellen dat ik binnen zes weken bericht krijg. Eind augustus 2018 derhalve. Het beloofde bericht is op 17 oktober 2018 verzonden. Meer dan zes weken later. Dat geeft niet. (...) Maar dan mijn laatste brief als te laat, twee weken en niet ontvankelijk verklaren is wel erg min. Ook al omdat ik dientengevolge niet eens meer door de Belastingdienst gehoord wens te worden. Ik voel mij slachtoffer van algoritmen, protocollen en knip- en plakbrieven. De door de Belastingdienst ingestelde algoritmen zijn niet afgesteld op mijn smeekbedes. Mijn Overheid onwaardig. (...)*

2.3 Financiële problemen door kromme wet- en regelgeving

Soms leiden bestaande wetten en regels in de uitvoeringspraktijk tot ongewenste, onbedoelde of onredelijke effecten voor financieel kwetsbare burgers. Zij kunnen hierdoor in een schrijnende situatie terechtkomen en in financiële problemen raken. In zo'n noodsituatie zou de overheid af moeten (kunnen) wijken van de hoofdregel en maatwerk voor die specifieke situatie moeten leveren. Maar daar blijken overheidsinstanties slechts bij zeer hoge uitzondering toe bereid.

In het rapport [Vrouwen in de knel](#)¹⁶ wees de ombudsman op problemen bij het verkrijgen van toeslagen en kinderbijslag. Vrouwen die binnenstromen in de opvang zijn meestal nog niet van hun partner gescheiden. Zolang zij nog geen echtscheidingsverzoek bij de rechtbank hebben ingediend blijven zij per definitie toeslagpartner van hun echtgenoot en kunnen zij niet zelfstandig toeslagen aanvragen. De hoogte van het gezamenlijk toetsingsinkomen leidt er dan toe dat toeslagen laag uitvallen of dat er helemaal geen recht op is. Het duurt soms lang voordat alles geregeld is terwijl die toeslagen wel hard nodig zijn om in de levensbehoeften te kunnen voorzien. Eenzelfde probleem kan ontstaan als de kinderbijslag en het kindgebonden budget (nog steeds) worden gestort op de bankrekening van de (ex)partner.

Een ander voorbeeld van hoe wetgeving vervelend kan uitpakken voor burgers heeft betrekking op de bijzondere situaties voor de huurtoeslag. Ontvangers van huurtoeslag kunnen in zogenoemde 'bijzondere situaties' aan de Belastingdienst vragen om een deel van hun inkomen niet mee te rekenen. De regeling is voornamelijk ingesteld om schrijnende en onredelijke situaties te voorkomen. Vanwege de korte aanvraagtermijn komen burgers niet altijd in aanmerking voor deze regeling. Omdat niet iedereen (goed) op de hoogte is van deze regeling gebeurt het regelmatig dat mensen pas na afloop van de zes-weken-termijn ontdekken dat zij een beroep op deze regeling hadden kunnen doen. Zo vissen zij achter het net. De ombudsman vindt die korte aanvraagtermijn paradoxaal. Juist een regeling als deze - bestemd voor de schrijnende gevallen en vooral de burgers met een laag inkomen - moet goed toegankelijk zijn en een ruime aanvraagtermijn hebben. Daarom deed hij onlangs een dringend [beroep](#) op de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) om voor deze situaties een voorlopige oplossing te bieden.¹⁷

Bij de verhuur van zelfstandige woonruimte na uitstroom uit de maatschappelijke of vrouwenopvang speelt een ander probleem. Opvanginstellingen proberen de uitstroom uit de 24-uursopvang te bevorderen door zelfstandige woonruimte tijdelijk te verhuren aan de mensen die geen opvang meer nodig hebben. Volgens de Belastingdienst hebben deze huurders meestal geen recht op huurtoeslag omdat de huurovereenkomst 'naar haar aard van korte duur is'. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft inmiddels dit knelpunt erkend, enkele maatregelen genomen en zoekt samen met het werkveld naar verdere oplossingen.

16 Nationale ombudsman. *Vrouwen in de knel. Een onderzoek naar knelpunten in de vrouwenopvang*, 2017/075.

17 Nationale ombudsman. *Brief aan de minister van BZK over bijzondere situaties voor de huurtoeslag*, 14 december 2018.

Bij de kinderopvangtoeslag speelt het probleem dat er alleen recht op deze toeslag bestaat als iemand aantoonbaar dat de eigen bijdrage aan de kinderopvang tot op de laatste cent is betaald. Als hij dat niet kan aantonen of als de eigen bijdrage niet volledig is betaald, dan is er geen recht op kinderopvangtoeslag en moet het gehele voorschot worden terugbetaald. Deze strikte regel leidt in een aantal gevallen tot een onverwachte en hoge kinderopvangtoeslagsschuld.

Ook een wijziging in het huishouden van de toeslaggerechtigde kan tot onverwachte problemen leiden. De Belastingdienst houdt rekening met de inkomens van de aanvrager, zijn toeslagpartner en eventuele medebewoners over het gehele toeslagjaar. Als één van deze gezinsleden vóór zijn komst of na zijn vertrek een hoger inkomen heeft dan tijdens zijn verblijf in het huishouden, dan ontstaan er problemen voor de aanvrager. Zijn toeslagen worden lager terwijl hij niet heeft geprofiteerd van het hogere inkomen van zijn huisgenoot. De ombudsman heeft hierover eind 2016 bij de (voormalige) staatssecretaris van SZW aan de bel getrokken. Hij vindt dat iemand die gedurende het gehele jaar een minimuminkomen heeft ook gedurende het gehele jaar aanspraak moet kunnen maken op maximale toeslagen. Per 1 januari 2018 is voor deze onwenselijke situatie een regeling getroffen, de zogenoemde '10%-regeling voor toeslagen'.

2.4 Financiële problemen door een fout van de overheid

Het kan nog wel eens gebeuren dat er in de overdracht van gegevens tussen (overheids)instanties iets misgaat waardoor burgers gedupeerd worden.

Begin 2018 worden we door het CAK geïnformeerd dat er correcties dienen plaats te vinden. Na telefonische navraag blijkt dat het CAK intern een fout heeft gemaakt waardoor we de verkeerde facturen hebben ontvangen. Nu worden wij belast met acties om een fout die niet door ons is gemaakt op te lossen voor het CAK. (...).

Zonder duidelijke informatie vooraf wordt de correctie op verschillende manieren uitgevoerd, er wordt geld retour gestort en we dienen het vervolgens op een andere rekeningnummer weer over te maken, dan weer verrekenen ze het zelf. (...) Hierop telefonische klacht ingediend en aangegeven 25,- per maand te kunnen betalen om dit bedrag af te lossen. Hier gaat het CAK niet mee akkoord en geeft de invordering uit handen aan GGN een deurwaarderskantoor."

Zij kunnen dan gefrusteerd worden of zich onmachtig voelen, zeker als de gevolgen ingrijpend zijn (zoals bij stopzetting van de uitbetaling) en het onredelijk en onbegrijpelijk lang duurt om de fout recht te zetten. Zoals in het geval van Doris, een alleenstaande moeder die maandelijks kindgebonden budget van de Belastingdienst ontvangt.

Op een dag krijgt Doris, een alleenstaande moeder, bericht van de Belastingdienst: dat de uitbetaling van haar kindgebonden budget wordt stopgezet. Doris moet aantonen dat zij geen partner heeft. Doris belt de Belastingdienst. Die legt uit dat ze op een lijst van de SVB staat. Hierop staan mensen geregistreerd mét partner. Ze zou dus meer kindgebonden budget krijgen dan waar ze recht op heeft. Is er misschien sprake van fraude?

Om aan te tonen dat zij geen partner heeft moet zij eerst een formulier invullen. Maar omdat dit formulier nog moet worden gemaakt duurt het even voordat het naar haar kan worden toegestuurd. Daarom neemt Doris contact op met de SVB. Een medewerker van de SVB vertelt dat ze in hun systeem als alleenstaand staat ingeschreven. Ze staat dus onterecht op de lijst. Doris geeft dit direct door aan de Belastingdienst. De reactie is echter dat Doris toch echt moet wachten op het formulier om aan te tonen dat ze geen partner heeft.....

Na twee maanden ontvangt Doris dan eindelijk het formulier. Daarin kruist zij aan dat zij alleenstaande moeder is en stuurt het terug. Een maand later belt ze de Belastingdienst. Hoe staat het met haar formulier? Maar de Belastingdienst heeft nog niets ontvangen. Ze smeekt de Belastingdienst te beginnen met de behandeling. Financieel gaat ze inmiddels kopje onder. Een maand later belt ze weer. Dan hoort ze dat het formulier niet is aangekomen. Ze moet het opnieuw insturen. De medewerker zegt dat het slim is om voortaan na twee of drie weken even te bellen om te horen of alles is aangekomen.

Uiteindelijk vindt de Belastingdienst het formulier toch ergens. Maar de behandeling kan nog wel even duren. De maat is vol. Doris klaagt bij de ombudsman. Die vraagt Toeslagen binnen twee weken te zorgen voor een oplossing. Doris zit inmiddels een half jaar zonder kindgebonden budget. Te gek voor woorden. Toeslagen komt eindelijk in actie en accepteert haar verklaring met het kruisje. Doris krijgt weer kindgebonden budget.

De ombudsman snapt dat de Belastingdienst een fraudesignaal moet onderzoeken. Maar hij vindt het onbegrijpelijk dat de Belastingdienst zonder nader onderzoek de betaling van de toeslag opschort en vervolgens zoveel tijd nodig heeft om het onderzoek af te ronden.

Een ander voorbeeld betreft de zogenaamde verblijfscoderegistratie. Om in aanmerking te kunnen komen voor een toeslag bij de Belastingdienst, moet iemand rechtmatig in Nederland verblijven. De ombudsman ontvangt klachten van mensen die inmiddels rechtmatig in Nederland verblijven en een toeslag aanvragen bij de Belastingdienst. Het komt voor dat de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) per vergissing een verkeerde verblijfscode heeft geregistreerd. De aanvraag wordt dan afgewezen of de lopende toeslag beëindigd. De ombudsman ziet dat de Belastingdienst in deze zaken een afwachtende houding aanneemt. De burger moet zelf contact opnemen met de IND en de code laten corrigeren. Pas nadat de verblijfscode door de IND is gecorrigeerd, kent de Belastingdienst de toeslag toe of wordt de uitbetaling weer opgestart.

Ook het gebruik van een verkeerde tenaamstelling kan verstrekkende gevolgen voor burgers hebben, zoals uit het volgende voorbeeld blijkt.

"De BsGW heeft een overheidsvordering gedaan terwijl de belastingaanslag niet op mijn naam staat maar die van mijn ex. Ik heb geen schulden bij de BsGW. De BsGW heeft telefonisch beloofd om het geld terug te storten maar heeft dat is nog niet gebeurd. Ik heb geen cent meer te makken."

2.5 Instanties aan het woord

Tijdens de rondetafelbijeenkomsten die de ombudsman organiseerde, werd duidelijk dat de meeste (overheids)instanties het maatschappelijk verantwoord incasseren hoog op de agenda hebben staan. Een vordering die niet ontstaat hoeft ook niet te worden terugbetaald. Overheidsinstanties zijn gemotiveerd om schulden te helpen voorkomen en zo veel mogelijk op te lossen. Preventie en vroegsignalering van schulden vinden zij erg belangrijk. Toch wordt er nog veel vanuit het eigen perspectief gedacht en gehandeld. Er is sprake van verkoking, zo werd in de tweede bijeenkomst naar voren gebracht. Een aantal deelnemers aan die bijeenkomst vond dat er wat meer mag worden nagedacht over de vraag hoe de overheid kan meehelpen voorkomen dat burgers in de schulden raken. De overheid heeft immers ook een zorgplicht jegens haar burgers. Omdat overheidsinstanties de neiging hebben ieder op hun eigen wijze naar de problematiek te kijken en vanuit hun eigen (invorderings)belang te denken wordt die zorgplicht van de overheid nu te weinig uitgevoerd, aldus deze deelnemers.

Tijdens de eerste rondetafel, waar verschillende uitvoeringsinstanties aan deelnamen, werd ook uitvoerig gesproken over het voorkomen van het onnodig oplopen van schulden. Een aantal overheidsinstanties probeert in te zetten op het maken van verwachtingspatronen op basis van analyses om zo te kunnen inschatten welke burgers het risico lopen om in financiële problemen te komen. In de tussentijd zijn burgers en hulpverleners nog steeds afhankelijk van het maken van afspraken met de afzonderlijke schuldeisers, waardoor het waarborgen van een bestaansminimum voor een burger met problematische schulden een moeizaam en lang traject is.

3. Burgers krijgen geen contact en willen betere informatie

Lorena droomt van een baan in de zorg. Als klein meisje vond ze de praktijk van de huisarts al een interessante plek. Daar gebeurde van alles. Om die reden volgt ze nu een opleiding tot doktersassistente. Alles gaat goed tot ze een waarschuwing krijgt van DUO. Ze heeft haar lesgeld niet betaald. Lorena snapt dit niet. Ze heeft namelijk net nog een bedrag overgemaakt naar DUO. Wat is er aan de hand?

Net als alle andere studenten betaalt Lorena lesgeld aan DUO. Hiervoor heeft ze een betalingsregeling met automatische incasso afgesproken. Als DUO het lesgeld wil incasseren, lukt dat niet. Ze sturen Lorena een waarschuwingsbrief. Hierin staat dat als het innen van het lesgeld de volgende keer weer niet lukt, zij het resterende lesgeld in één keer moet betalen. Met goede bedoelingen en om te voorkomen dat de tweede keer ook mislukt, maakt Lorena nog een keer zelf het maandelijkse bedrag over naar DUO. 'Nu moet het toch goed gaan' denkt ze, maar helaas. Als DUO het maandelijkse lesgeld wil incasseren, lukt dat weer niet. Ze sturen Lorena een aanmaningsbrief. Ze vragen haar het resterende lesgeld binnen vier weken in één keer te betalen. Doet ze dat niet, neemt DUO maatregelen om dit geld alsnog te innen. Het zweet breekt Lorena uit en zij ziet haar droom al in duigen vallen. Zoveel geld heeft ze helemaal niet. En ze heeft toch zelf geld overgemaakt? Ze wil absoluut niet stoppen met haar opleiding. Wanhopig stuurt ze een bericht naar de Nationale ombudsman.

Een medewerker van de ombudsman ontvangt de noodkreet van Lorena. Omdat de tijd dringt, neemt hij direct contact op met DUO. Hij vraagt DUO of eventuele maatregelen om het lesgeld te innen, stopgezet kunnen worden tot duidelijk is wat er aan de hand is. DUO onderzoekt de zaak. Het geld dat Lorena zelf heeft overgemaakt, is gebruikt om een eerdere schuld af te lossen en niet om het lesgeld te betalen. DUO laat ons weten dat ze dit zullen aanpassen. Het geld zal alsnog worden gebruikt om het lesgeld te betalen. En de betalingsregeling van Lorena zal worden hersteld.

De ombudsman moedigt overheidsinstanties aan eerst persoonlijk contact op te nemen met burgers voordat zij ingrijpende maatregelen nemen. Als DUO contact had opgenomen met Lorena was snel duidelijk geworden waar het mis was gegaan. Bovendien had DUO dan geen aanmaning hoeven sturen en was Lorena de schrik bespaard gebleven. Gelukkig heeft de Nationale ombudsman kunnen bijdragen aan een oplossing en kan Lorena haar studie met een gerust hart voortzetten.

3.1 Inleiding

Als er eenmaal schulden zijn dan kunnen er eveneens complexe en problematische situaties ontstaan die burgers niet meer zelfstandig kunnen oplossen. Zij krijgen vaak te maken met verschillende schuldeisers en invorderingsregimes en verliezen het overzicht. Overheidsinstanties verstrekken niet altijd volledige of juiste informatie over de hoogte van de openstaande vorderingen of de beslagvrije voet. En soms gaan overheden, zonder van tevoren contact op te nemen, over tot een dwanginvordering. Mensen die een overzicht vragen van schulden en/of gedane betalingen komen soms bedrogen uit omdat overheidsinstanties dergelijke overzichten niet kunnen of willen verstrekken of een voor hen onbegrijpelijke lijst met getallen toesturen. Als burgers (telefonisch) contact willen opnemen met een behandelend medewerker dan blijkt dat niet altijd makkelijk te kunnen.

Wanneer er al een telefoonnummer beschikbaar is, is dit vrijwel altijd van een centrale waar een burger alleen terecht kan voor meer algemene en meest gestelde vragen.

3.2 Geen persoonlijk contact

De Nationale ombudsman ontvangt veel klachten over de wijze waarop overheidsinstanties communiceren. Ambtenaren spreken en schrijven een taal die bij hun opleiding past, maar die niet iedereen goed begrijpt. De overheid gaat er nog te gemakkelijk van uit dat mensen wel snappen wat besproken is of wat er in een brief staat geschreven. Zij beseft onvoldoende dat wanneer een burger een brief ontvangt waar hij een vraag over heeft, hij graag iemand wil spreken. Dikwijls is dat niet mogelijk omdat er geen telefoonnummer en/of naam van de behandelend medewerker op die brief staat vermeld.

"Tot mijn grote verbazing en verontwaardiging staat er geen telefoonnummer op de aanslag. Ook niet op die van vorig jaar. Er wordt alleen maar verwezen naar de website."

Door alleen te verwijzen naar de website en geen mogelijkheid te bieden voor persoonlijk contact zal zeker de burger die onvoldoende digitaal vaardig, laaggeletterd of anderszins minder zelfredzaam is, snel afhaken. Vooral wanneer de website in diezelfde ambtelijke taal is geschreven als de brief, heeft een dergelijke verwijzing weinig zin. Met alleen het vermelden van een telefoonnummer of de contactgegevens van een medewerker is een instantie er nog niet. Die instantie moet er namelijk óók voor zorgen dat de telefonische bereikbaarheid op peil is en dat de medewerkers intern weten bij wie zij aan kunnen kloppen als zij zelf niet de gestelde vragen kunnen beantwoorden.

"Belastingdienst mooier kunnen we het niet maken. Pffff. Ik ben ruim 2 maanden bezig. Bellen, mailen, weer bellen, zelfs uren aan telefoon, brieven etc. Ik word constant doorverwezen, lijn afbreken, telefonische afspraken die gemaakt worden die niet nagekomen. Het is werkelijk een drama. Iedereen die ik aan de lijn kreeg wist er geen raad mee. Ik heb werkelijk uren aan de telefoon zitten wachten."

Hoewel dit laatste voorbeeld de Belastingdienst betreft, gaat het verhaal tevens op voor andere overheidsinstanties. Zo heeft de Nationale ombudsman het afgelopen jaar veel klachten over de slechte bereikbaarheid van DUO ontvangen. Hij heeft hier regelmatig over aan de bel getrokken.¹⁸

Persoonlijk contact houdt eveneens in dat niet alleen burgers contact met een overheidsinstantie kunnen opnemen maar óók dat medewerkers van een overheidsinstantie, indien de situatie daarom vraagt, proactief contact met de burger opnemen. In 2017 heeft de ombudsman het rapport *Een gewaarschuwd mens telt voor twee* gepubliceerd. Het was een onderzoek naar de effectiviteit van de informatieverstrekking van DUO aan (oud-)studenten met een schuld. Uit klachten was gebleken dat er problemen waren met de aflossing van de studielening of het reisproduct. De (oud)studenten wisten dit niet. Maar in plaats van persoonlijk contact op te nemen met deze (oud)studenten bleef DUO maar berichten sturen, zoals aanmaningen.

¹⁸ Bericht Nationale ombudsman: 'Nationale ombudsman dringt aan op verbetering bereikbaarheid DUO', 24 oktober 2018.

Hierdoor liepen betalingsachterstanden verder op, zonder dat het de (oud)studenten duidelijk werd wat het probleem was en hoe zij dit vervolgens konden aanpakken. En wanneer zij DUO probeerden te bellen lukte dit niet of pas na heel veel moeite.

3.3 Overheden verstrekken geen (begrijpelijke) schuldenoverzichten

Burgers klagen er bij de ombudsman over dat zij geen overzichten krijgen van betalingen en verrekeningen.

"Ik heb de SVB verzocht om mij een gespecificeerd overzicht te verstrekken van de inhoudingen sinds 2012 maar deze wil de SVB mij niet verstrekken omdat dit te veel werk is en zij geen administratiekantoor zijn! Ik weet dat de automatisering bij de overheid op veel plaatsen niet goed werkt maar ik vind bovenstaand mondeling antwoord van de SVB heel erg vreemd."

De schuld kan uit diverse vorderingen bestaan. Ook bestaat er soms verschil van mening over de hoogte van de betaalde bedragen. Heeft de instantie de zaak aan een gerechtsdeurwaarder uit handen gegeven, dan kunnen daar nog kosten voor in rekening gebracht zijn. Mensen zijn hier niet altijd van op de hoogte.

Burgers verliezen op die manier snel het overzicht. Zij hebben geen idee wat al betaald is en wat zij nog moeten betalen. Daarbij voeren overheidsinstanties hun eigen boekhouding. Dit zorgt ervoor dat het burgers flink wat tijd kost om de benodigde informatie te vergaren.

Wanneer een burger al een schuldoverzicht ontvangt dan is dit meestal niet goed te begrijpen omdat het alleen een uitdraai uit de systemen betreft, zonder nadere uitleg. Een stap in de goede richting vormt het initiatief van de KBvG en Stichting Netwerk Gerechtsdeurwaarders (SNG). Per 1 januari 2019 kunnen burgers met schulden een overzicht krijgen via het platform <https://www.schuldenwijzer.nl/>. Nadeel is dat het alleen een overzicht van schulden bij gerechtsdeurwaarders betreft en dat burgers digitaal vaardig moeten zijn. Willen overheden ook in de praktijk meewerken aan het oplossen van de financiële problemen, dan is het verstrekken van een schuldoverzicht een eerste stap.

3.4 Onduidelijke en/of onvolledige informatie in berichten en beslissingen

Burgers ontvangen allerlei beslissingen van overheidsinstanties waarin informatie staat die voor hen belangrijk is (denk aan een belastingaanslag, een besluit op een aanvraag schuldhelpverlening of de toekenning van een bijstandsuitkering). De ombudsman ziet in de klachten die hij ontvangt dat het voor een burger niet altijd even duidelijk is - of te begrijpen - wát de overheid precies heeft besloten. Ook is het hem niet altijd duidelijk waarom er nu een beslissing komt, wat dit betekent of wat hij kan doen als hij het er niet mee eens is. Beslissingen worden te veel geschreven vanuit het (juridische) perspectief van de overheidsinstantie en zijn zo opgebouwd dat zij in de (geautomatiseerde) logica van die organisatie passen. Burgers willen tijdig en juist worden geïnformeerd. Ook willen zij kunnen begrijpen waarom het besluit wordt genomen, een eerlijke afweging ervaren en weten welke gevolgen het besluit voor hen heeft.

"Ik begrijp niets van de berekeningen die ik ontvang, van vorderingen die ik terug moet betalen, waar het op gebaseerd is."

Burgers moeten geld terugbetalen maar weten eigenlijk niet waarom. Zij missen bepaalde informatie of zij begrijpen die informatie niet. Mensen hebben een duidelijke uitleg nodig zodat zij daadwerkelijk begrijpen hoe de bedragen die ze nog moeten betalen tot stand zijn gekomen. Een voorbeeld is de wijze waarop een overheidsinstantie, bijvoorbeeld het UWV, een vordering op een burger verrekent met een lopende uitkering. Soms kan een bedrag netto terugbetaald worden en soms moet het bruto. Wanneer een brutobedrag moet worden terugbetaald en dit bedrag wordt verrekend met een lopende uitkering dan wekt dit verwarring. Mensen zien een bedrag dat zij niet herkennen. Zij hadden namelijk niet het brutobedrag op de rekening ontvangen maar een lager bedrag, het nettobedrag, en begrijpen niet dat om belastingtechnische redenen het brutobedrag moet worden terugbetaald. Deze mensen zijn ervan overtuigd dat het UWV een fout heeft gemaakt en bellen verontwaardigd de ombudsman.

Verder kloppen burgers bij de Nationale ombudsman aan omdat het voor hen volslagen onduidelijk is hoe een overheidsinstantie de beslagvrije voet heeft berekend. Zij begrijpen niet dat overheidsinstanties, die allemaal over dezelfde informatie beschikken, op verschillende bedragen kunnen uitkomen. Ook begrijpen burgers niet waarom bij de berekening van de beslagvrije voet niet alle uitgaven worden meegenomen bij de berekening. Die moeten ze toch ook betalen? Op die manier blijft er niet veel over van de beslagvrije voet om van te leven. Burgers moeten weten dat zij recht hebben op toepassing van de beslagvrije voet en hoe zij hier een beroep op kunnen doen. Dat geldt niet alleen bij beslag op periodieke inkomsten maar ook bij andere incasso-instrumenten zoals verschillende soorten beslag op bankrekening en verrekening van toeslagen. De Belastingdienst bijvoorbeeld stuurt na de toepassing van de overheidsvordering een brief aan betrokkene met de volgende passage:

"Komt u door onze vordering onder het bestaansminimum? Dan kunt u ons vragen de vordering ongedaan te maken. Gebruik hiervoor het formulier"

Eenzelfde mededeling is opgenomen in de brief die de Belastingdienst stuurt bij verrekening van toeslag(en). Bij een 'gewoon' beslag op de bankrekening echter wijst de Belastingdienst niet op de mogelijkheid om een beroep te doen op de beslagvrije voet. Deze mogelijkheid wordt niet vermeld op de website van de Belastingdienst.

Burgers klagen tevens over de inhoud van een besluit, de beslissing zelf waar zij het niet mee eens zijn. Na enig doorvragen blijkt dan echter dat zij het besluit eigenlijk niet goed begrijpen of niet goed weten wat ze er tegen kunnen doen. Onvrede over de beslissing gaat daarom niet alleen over de inhoud, maar ook over de vorm en de wijze van communicatie en bejegening richting burgers. Wanneer een overheidsinstantie een negatief besluit neemt, is het van belang dat de burger actief geïnformeerd wordt over zijn rechten en plichten. Immers, als burgers niet weten wat hun rechten zijn, kunnen zij deze ook niet doen gelden. Voor hen is het belangrijk te weten hoe bezwaar en beroep kan worden ingesteld en waar zij terecht kunnen voor vragen of hulp. Door een naam en telefoonnummer van de betrokken medewerker in de correspondentie op te nemen, wordt in die behoefte voorzien.

"Alle brieven zijn op het regiokantoor aangeleverd waar de ontvanger in dienst is. De ontvanger is zelfs niet op de hoogte van mijn brieven. Op de beslagbrief staat dat ik met hem moet contacteren indien de BVV onjuist is. Maar nergens contactgegevens en naam en/of telefoonnummer vermeld. Met mijn dagen lange moeite heb ik vandaag een ontvanger weten te bereiken."

3.5 Van het kastje naar de muur bij de schuldeisers

Mensen met problematische schulden hebben meestal meer dan tien schuldeisers. Regelmatig ontstaan complexe situaties waarbij de burger niet meer weet wat hij moet doen en waar hij moet zijn. Schuldeisers van de overheid hebben een groot arsenaal aan incasso-instrumenten die zij kunnen inzetten. Elke overheidsinstantie heeft zijn eigen beleid ten aanzien van termijnen, boetes, kosten en betalingsregelingen. Soms krijgen burgers zelfs binnen eenzelfde organisatie te maken met verschillende regimes. En er zijn overheidsinstanties die de invordering uitbesteden aan gerechtsdeurwaarders. Dan is het niet verwonderlijk dat mensen niet begrijpen bij welk loket zij moeten aankloppen voor informatie of een betalingsregeling.

Soms sluiten mensen diverse betalingsregelingen af om hun schulden af te lossen. Het komt regelmatig voor dat wanneer een deurwaarder ingeschakeld wordt, iemand toch een betalingsregeling voorstelt van een (paar) tientje(s) per maand terwijl de betalingscapaciteit dit niet meer toelaat. Wanneer de burger een te laag termijnbedrag voorstelt, wijst een deurwaarder dat dikwijls af of verwijst hij terug naar zijn opdrachtgever. Als een burger vervolgens contact opneemt met de overheidsopdrachtgever verwijst deze naar de deurwaarder onder de vermelding dat de zaak aan de deurwaarder uit handen is gegeven.

Niet alleen voor burgers kan het complex zijn. Ook de overheid is soms het overzicht kwijt. Zo heeft de Belastingdienst verschillende invorderingsregimes voor belastingen en voor toeslagen. Als een burger een belasting- én een toeslagschuld heeft dan moet hij momenteel bij twee loketten twee aparte verzoeken voor een betalingsregeling indienen. Deze verzoeken worden afzonderlijk van elkaar beoordeeld. Dan kan het gebeuren dat - door gebrek aan coördinatie door de Belastingdienst - een lopende betalingsregeling voor de ene belastingschuld een andere incassomaatregel doorkruist. De plannen om deze twee regimes in elkaar te schuiven zijn uitgesteld en zullen op zijn vroegst in 2021 worden geïmplementeerd. Hopelijk hoeft de burger dan maar één regeling treffen voor al zijn toeslag- en belastingschulden.

Tot slot kunnen burgers ook te maken krijgen met onnodige invorderingsacties doordat overheidsinstanties niet of te weinig met elkaar samenwerken. Wanneer schulden niet worden betaald, legt de Belastingdienst regelmatig beslag op een uitkering bij het UWV of de gemeente. Is de schuld volledig voldaan dan stuurt de Belastingdienst het UWV of de gemeente een bericht dat er niet langer een bedrag hoeft te worden ingehouden of te worden afgedragen. Soms blijft het UWV of een gemeente nog inhouden en afdragen aan de Belastingdienst. Als een burger hierover met één van beide instanties contact opneemt dan verwijzen zij hem naar de Belastingdienst. Belt hij vervolgens de Belastingdienst, dan geeft die op zijn beurt weer aan dat de burger toch echt bij het UWV of de gemeente moet zijn. Wanneer uiteindelijk het 'stopbericht' van de Belastingdienst is opgedoken en verwerkt, maakt de Belastingdienst het teveel ontvangen bedrag niet

rechtstreeks aan de burger over, maar aan het UWV of gemeente. Het UWV of de gemeente boekt het bedrag vervolgens terug aan de burger. Al met al kan het een tijd duren voordat de burger het geld ontvangt waar hij recht op heeft.

3.6 Instanties aan het woord

Deelnemers aan beide rondetafelgesprekken zijn het erover eens dat het belangrijk is dat burgers informatie van de overheid goed moeten kunnen begrijpen. Het gaat daarbij zowel om de mondelinge als de schriftelijke communicatie. Met name de deelnemers aan het tweede rondetafelgesprek zijn van mening dat de overheid zich er bovendien van moet vergewissen dat de informatie die zij heeft verzonden ook echt is begrepen. Het alleen maar verzenden van een beschikking of een bericht is niet voldoende. Eén van manieren om dit te bereiken is bijvoorbeeld dat een burger makkelijk contact kan opnemen met de persoon die zijn dossier behandelt door diens contactgegevens op de brieven c.q. beslissingen te vermelden. Een andere mogelijkheid is dat deze behandelaar juist contact opneemt met de burger om na te gaan of er nog dingen zijn die hij niet begrijpt.

Een aantal overheidsinstanties dat deelneemt aan het Manifest onderzoekt momenteel zowel individueel als gezamenlijk in hoeverre passend contact kan worden gelegd met burgers die te maken hebben met (dreigende) schuldenproblematiek. Op die manier kan worden nagegaan of (schuld)hulpverlening gewenst is. Zo hopen zij een bijdrage te kunnen leveren aan vroegsignalering.¹⁹

Tijdens de eerste rondetafel werd overigens nog aangegeven dat telefonisch contact vanuit de overheid richting de burger niet altijd mogelijk of wenselijk is. Sommige overheidsinstanties wezen erop dat door de grote aantallen beslissingen die dagelijks genomen worden, en andersoortige brieven die verstuurd worden, dit praktisch niet uitvoerbaar is. Verder zit niet iedere burger te wachten op een telefoontje van de overheid die vraagt of hij de brief of beslissing wel goed heeft begrepen. Bovendien is niet van iedere burger een telefoonnummer bekend.

¹⁹ Zie ook: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Brief van de staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer van 14 januari 2019. Rijksincasso. Referentie: 2018-0000437342.

4. Burgers vinden dat ze te weinig geld overhouden

Judith heeft grote financiële problemen. Hele grote, serieuze problemen. Ze heeft immense schulden. Ze heeft een nul-urencontract en verdient dus onregelmatig wat geld. Maar dit is niet genoeg om de schulden van af te lossen. Ze woont samen met haar vriend, totdat ze uit huis worden gezet door de deurwaarder. Judith logeert nu bij een vriendin. Judith heeft de schuldhulpverlening gevraagd om haar te helpen. Dat gebeurt: alle schuldeisers worden dringend verzocht om hun invorderingen tijdelijk stop te zetten. Maar niet iedereen is daartoe bereid. Een deurwaarderskantoor legt beslag op haar bankrekening. En daardoor loopt alles in het honderd. Zo heeft Judith geen geld om te eten en kan zij lopende betalingsregelingen niet meer nakomen. De deurwaarder wijst haar verzoek om leefgeld af, want ze heeft geen woonkosten. Dat is vreemd. Weet de deurwaarder niet dat de zorgverzekering, het openbaar vervoer en eten en drinken geld kosten?

Bankbeslag is een zeer ingrijpend incasso-instrument. Schuldeisers doen dan blind een greep naar het saldo van de bankrekening, zonder dat ze weten hoeveel geld er voor de schuldenaar overblijft. Schuldeisers zoals de Belastingdienst, het CJIB en deurwaarders weten precies op welke datum toeslagen, salarissen, uitkeringen of kinderbijslag worden gestort. En zijn er dan als de kippen bij om dit te incasseren. Maar het is wel zo behoorlijk als schuldeisers er rekening mee houden dat mensen iets moeten overhouden om van te leven. Als schuldeisers geen rekening houden met dit bestaansminimum, worden schuldenaars nog verder in de put geduwd.

Mensen met schulden vullen het ene gat met het andere. Ze lenen her en der, eten bij familie of krijgen hier en daar wat toegestopt. Het is vaak een raadsel hoe mensen toch weten te overleven. Gelukkig neemt Judith contact op met de Nationale ombudsman. Een medewerker belt met het deurwaarderskantoor. Het deurwaarderskantoor bekijkt de zaak nogmaals. Gelukkig doen ze dat nu zorgvuldig. Het kantoor stuurt een mail: 'Wij zullen alsnog overgaan op het toepassen van een beslagvrije voet. Daardoor komt er niets meer onder het beslag te vallen zodat het beslag wordt opgeheven. Inmiddels hebben wij de bank hiervan bericht gedaan'. De deurwaarder brengt gelukkig ook geen kosten in rekening. Dat is prachtig nieuws, Judith heeft zo weer leefgeld.

4.1 Inleiding

De ombudsman ontvangt relatief veel klachten van burgers bij wie de beslagvrije voet niet wordt gerespecteerd.²⁰ Zij zijn van mening dat overheden te weinig doen om hen een inkomen ter hoogte van de beslagvrije voet te waarborgen. Inmiddels zijn alle overheidsinstanties en gerechtsdeurwaarders het erover eens dat een schuldenaar genoeg geld moet overhouden om zijn maandelijkse vaste lasten en levensonderhoud te kunnen betalen. Dit geldt zowel bij beslag op loon of uitkering, bij verrekening van toeslagen als bij beslag op de bankrekening. Toch komen burgers op grote schaal in de problemen doordat géén ofwel een te lage beslagvrije voet wordt toegepast. Er bestaat dus een discrepantie tussen de intenties van de overheidsinstanties en gerechtsdeurwaarders enerzijds en de praktische uitvoering anderzijds.

²⁰ In de jaren 2016 t/m 2018 ontving de Nationale ombudsman hierover ongeveer 1800 klachten.

4.2 De beslagvrije voet is te laag vastgesteld

"Zojuist heb ik het Juridisch Loket gebeld en zij hebben mij doorverwezen naar u. Ik ben dakloos en de Belastingdienst heeft afgelopen maand beslag gelegd op mijn volledige uitkering, terwijl ik volgens de rekentool van de Belastingdienst recht zou hebben op een beslagvrije voet van € 1.052."

Bij beslag op loon of uitkering nodigt de beslaglegger of de verrekenende instantie de beslagene uit om gegevens en bewijsstukken aan te leveren. Met deze gegevens kan hij de beslagvrije voet correct berekenen en vaststellen. Veel burgers met schulden reageren door verschillende oorzaken niet of niet adequaat op dit verzoek. Hierdoor wordt de beslagvrije voet vaak te laag, soms zelfs op het laagst mogelijke niveau vastgesteld.

"Ik heb problemen met de gemeente, afdeling Werkplein. Die houden 280 euro per maand in (...). Mijn inkomen is normaal 1070 euro per maand. De gemeente houdt meer in dan de beslagvrije voet is. De beslagvrije voet is 1183 euro. Dit alles is begonnen toen ik in het ziekenhuis lag en ik kan nu mijn vaste lasten niet meer betalen. Ik krijg geen zorgtoeslag. Huurtoeslag is 270 euro. Ik heb ze geschreven en gebeld maar zonder resultaat KUNT U MIJ AUB HELPEN"

De ombudsman heeft al eerder vastgesteld dat de wijze waarop de beslagvrije voet wordt vastgesteld in feite neerkomt op een 'piepsysteem': alleen de assertieve schuldenaar krijgt de beslagvrije voet waar hij recht op heeft en weet zich hierdoor beschermd. De ombudsman ziet in de klachten die hij behandelt regelmatig dat de beslagvrije voet bij beslag op loon of uitkering te laag is vastgesteld zonder dat burgers dit zelf in de gaten hebben. Soms komen zij hier zelf pas na maanden - of jaren - achter. Overigens komt het ook voor dat burgers simpelweg niet weten dat er zoiets bestaat als een beslagvrije voet

4.3 Geen terugwerkende kracht

Op het moment dat een burger erachter komt dat de berekening van de beslagvrije voet niet klopt en vervolgens bij de betreffende overheidsinstantie aanklopt om het te veel ingehoudene terug te vragen geven de meeste overheidsinstanties niet thuis.

Een casus: Mevrouw dient een klacht in bij de ombudsman omdat de gerechtsdeurwaarder beslag heeft gelegd op het gehele inkomen van haar echtgenoot. Hierdoor hebben ze deze maand geen geld om van te leven. Zij heeft gebeld met een medewerker van het deurwaarderskantoor. Die heeft geantwoord dat de schuld is afgelost en dat herberekening van de beslagvrije voet niet meer mogelijk is. Na interventie door de ombudsman is de gerechtsdeurwaarder alsnog bereid gebleken om de beslagvrije voet her te berekenen.

Zelfs wanneer burgers met harde bewijzen kunnen aantonen dat zij langere tijd onder het bestaansminimum hebben geleefd, zijn overheidsinstanties niet bereid om de beslagvrije voet met terugwerkende kracht te corrigeren. In 2017 heeft de ombudsman bij de minister van Financiën aanbevolen om de beslagvrije voet die geldt bij loonvordering, op verzoek met terugwerkende kracht tot maximaal één jaar te corrigeren. De Belastingdienst heeft deze aanbeveling echter niet opgevolgd omdat burgers vóór de beslaglegging voldoende

gelegenheid krijgen om hun gegevens aan te leveren.²¹ Wel heeft de Belastingdienst inmiddels aan de ombudsman laten weten dat hij de beslagvrije voet op verzoek corrigeert vanaf datum correctieverzoek, mits de benodigde gegevens binnen redelijke termijn worden verstrekt.

4.4 Beslagvrije voet formeel niet van toepassing

"ik heb schulden en ben hiervoor bezig met schuldhulp, op mijn loon ligt een loonbeslag met een correct uitgerekende beslagvrije voet. Na loonbeslag en ziektekostenverzekering wordt er maandelijks een bedrag van 1555 euro op mijn rekening gestort. Op 25 juli jl. heeft de Belastingdienst een overheidsvordering gedaan van 1066 euro direct op mijn bankrekening, daar was net mijn loon van 1555 op binnen gekomen (...). Naar mijn mening heeft de Belastingdienst zich niet gehouden aan de wettelijk vastgesteld beslagvrije voet door het extra bankbeslag omdat dit duidelijk vermeld stond in het formulier (No: verzoek berekening beslagvrije voet) en mijn mee verzonden loonstroken."

In een aantal situaties is de beslagvrije voet formeel (nog) niet van toepassing. Dat is het geval bij beslag op de bankrekening, bij verrekening van toeslagen door de Belastingdienst, bij beslag op een toeslag door zorgverzekeraar, verhuurder of kinderopvanginstelling of wanneer een persoon in het buitenland woont. Burgers kunnen dan de kantonrechter vragen om een beslagvrije voet vast te stellen. Maar voor veel burgers is dat geen optie omdat ze dat spannend vinden, zij (nog) meer kosten moeten maken of het gevoel hebben geen kans te maken tegenover de overheid.

Soms past de overheidsinstantie de beslagvrije voet vrijwillig toe als de burger daarom vraagt. In die gevallen wijst deze de burger erop dat hij - als hij door de incassomaatregel in financiële problemen komt - een verzoek kan indienen om de beslagvrije voet achteraf toe te passen. Dit gebeurt bijvoorbeeld na verrekening van toeslagen, na toepassing van de overheidsvordering door de Belastingdienst of na verhaal zonder dwangbevel door het CJIB. In de praktijk blijkt echter dat relatief weinig burgers hier een beroep op doen. De meeste burgers reageren helemaal niet, mogelijk door onwetendheid of door beperkt 'doenvermogen'.

In januari 2017 heeft de Nationale ombudsman met zeven grote overheidsinstanties²² en de gerechtsdeurwaarders²³ afgesproken dat zij bij beslag op een bankrekening - als de burger daarom verzoekt - een bedrag vrijlaten ter hoogte van de beslagvrije voet. Deze instanties onderschreven het uitgangspunt dat zinloze en onnodige bankbeslagen zo veel mogelijk moeten worden voorkomen en dat bankbeslag niet wordt gelegd bij mensen die wel willen maar niet *kunnen* betalen.

Daarnaast heeft de ombudsman in maart 2017 bij de staatssecretaris van SZW aangedrongen op de invoering van een wettelijke regeling voor een beslagvrije voet bij bankbeslag. Inmiddels is de *Wet herziening beslag- en executierecht* in voorbereiding.²⁴

21 Zie: Nationale ombudsman. 'Beslagvrije voet met terugwerkende kracht vaststellen door de Belastingdienst', 2015/039 en 'Belastingdienst weigert beslagvrije voet te corrigeren vanaf de eerste meldingsdatum', 2018/034.

22 Belastingdienst, UWV, SVB, DUO, CJIB, CAK en LBIO.

23 De Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders.

24 Concept wetsvoorstel tot herziening van het beslag- en executierecht, 7 juni 2018.

Daarin wordt onder meer voorzien in een beslagvrij bedrag bij beslag op de bankrekening en in de modernisering van het beslag op de inboedel. Tijdens één van de rondetafel-gesprekken bij de ombudsman werd opgemerkt dat overheden geen ingrijpende incasso-instrumenten zouden mogen gebruiken (zoals bankbeslag en verrekening van toeslagen) zolang zij geen inzicht hebben in de financiële positie van de burger. Overigens is de Belastingdienst voornemens om in de loop van 2019 bij de toepassing van de overheidsvordering de beslagvrije voet bij alle particulieren vooraf, in plaats van achteraf en slechts op verzoek, toe te passen.

Ook bij het treffen van een betalingsregeling kijken overheidsinstanties lang niet altijd of de schuldenaar voldoende geld overhoudt voor zijn levensonderhoud. Uitgangspunt is niet zozeer de betalingscapaciteit van de schuldenaar maar het beleid van de overheidsinstanties. Zo is het beleid van de Belastingdienst bijvoorbeeld dat men een aanslag inkomstenbelasting in principe in maximaal twaalf termijnen moet afbetalen.²⁵ Als blijkt dat mensen daarvoor onvoldoende betalingscapaciteit hebben, is een betalingsregeling niet mogelijk en moeten zij de schuld binnen twee of vier maanden na de datum van de aanslag aflossen. In bepaalde gevallen is overigens wel kwijtschelding mogelijk. Maar als dat niet kan - bijvoorbeeld omdat de aanslag verwijtbaar is - dan biedt het maximum van twaalf betalingstermijnen voor veel burgers onvoldoende soelaas. Als de Belastingdienst vervolgens een loonvordering instelt, zal hij alsnog rekening moeten houden met de beperkte betalingscapaciteit en met de beslagvrije voet. De vraag is dan ook waarom voor belastingaanslagen geen betalingsregeling op maat mogelijk is terwijl de Belastingdienst en het CJIB deze wel aanbieden.

Tot slot klagen burgers erover dat - terwijl er loonbeslag ligt op hun inkomen en hun betalingscapaciteit daarmee volledig is verbruikt - de gerechtsdeurwaarder voor een andere vordering óók nog een betalingsregeling verlangt. Soms wordt daarbij door de gerechtsdeurwaarder in het vooruitzicht gesteld dat anders beslag op roerende zaken zal volgen.

4.5 Toepassing laagst berekende beslagvrije voet door het UWV

Een casus: Meneer heeft een Wia-uitkering van het UWV. De Belastingdienst heeft hierop beslag gelegd en de beslagvrije voet vastgesteld op € 1.259. Daarna legt een gerechtsdeurwaarder beslag en stelt de beslagvrije voet vast op € 866. Vervolgens legt ook een waterschap beslag en hanteert een beslagvrije voet van € 625. Het UWV hanteert de laagste beslagvrije voet en draagt het geïnde geldbedrag over aan de Belastingdienst. De Belastingdienst weigert aanvankelijk om het teveel ontvangen bedrag terug te betalen aan betrokkene of aan het UWV.

Jaarlijks wordt 'onder' het UWV veelvuldig beslag gelegd op de uitkering. Als meerdere beslagleggers²⁶ zich hebben gemeld, kan bovenstaande situatie ontstaan. Elke beslaglegger stelt zelf een beslagvrije voet vast en geeft deze door aan het UWV. Het UWV heeft als beleid dat het in die situatie de laagst berekende beslagvrije voet toepast en de beslagruimte afdraagt aan de beslaglegger met de meest preferente vordering.

²⁵ In de plannen voor een debiteurgerichte betalingsregeling wordt ook voor belastingschulden een betalingsregeling voor 24 maanden mogelijk. Dit nieuwe beleid zal op zijn vroegst in januari 2021 gaan gelden.

²⁶ Als het alleen om gerechtsdeurwaarders gaat, doet dit probleem zich niet voor. Zij stemmen dit onderling af.

Door deze handelwijze komen burgers met hun inkomen (ver) onder het bestaansminimum. De laagste beslagvrije voet is immers vrijwel altijd het minst correct. De ombudsman is in gesprek met het UWV en de Belastingdienst om een oplossing te zoeken voor toekomstige vergelijkbare gevallen.²⁷

4.6 Uitstel Wet vereenvoudiging beslagvrije voet

Sinds enkele jaren is de algemene overtuiging dat de huidige wettelijke regeling van de beslagvrije voet - bij beslag op periodieke inkomsten - ²⁸ niet de beoogde bescherming biedt. In 2017 is de nieuwe *Wet vereenvoudiging beslagvrije voet* aangenomen. Deze wet voorziet in een aantal oplossingen voor de hierboven beschreven knelpunten. Voor vaststelling van de beslagvrije voet hoeft de burger straks geen gegevens meer te leveren. Die gegevens worden voortaan gehaald uit de Basisregistratie Personen (BRP) en de UWV-polisadministratie. Er zal een beslagvrije voet gaan gelden voor de Nederlandse inkomsten van personen die in het buitenland wonen en voor mensen zonder vaste woon- of verblijfplaats in Nederland. Ook komt er een beslagvrije voet bij beslag op toeslagen. Voor de situatie dat meerdere schuldeisers tegelijk invorderingsmaatregelen nemen komt er een 'coördinerend deurwaarder'. Deze deurwaarder gaat vaststellen hoe hoog de beslagvrije voet is, welke schuldeiser welk bedrag toekomt en hij zal de geïnde gelden gaan verdelen.

De Tweede Kamer heeft zich in de laatste jaren een aantal keren uitgesproken voor een maatschappelijk verantwoord invorderingsbeleid door de overheid als schuldeiser. Zij heeft de regering verzocht om bij elke vorm van invordering - dus ook bij bankbeslag²⁹ en verrekening van toeslagen³⁰ - de beslagvrije voet te respecteren. Daarnaast heeft de Kamer aangedrongen op een snelle invoering van de vereenvoudigde beslagvrije voet (bij beslag op loon/uitkering).³¹ Helaas treedt de wet op zijn vroegst in 2021 in werking, minimaal twee jaar later dan gepland.³² Hiermee loopt één van de twee belangrijkste trajecten van de Rijksincassovisie³³ forse vertraging op. Dit betekent dat burgers met schulden nog twee jaren nadeel ondervinden van de huidige slecht functionerende beslagvrije voet en in veel gevallen nog twee jaar meer geld betalen dan zij eigenlijk kunnen missen. Gemeenten en maatschappelijke organisaties hebben bij de staatssecretaris aangedrongen om bij de invordering vooraf te controleren of het bestaansminimum in het gedrang komt.³⁴ De staatssecretaris van SZW heeft in

27 Nationale ombudsman. *'Kopje onder. Een onderzoek naar het rekening houden met de beslagvrije voet bij loonbeslag door de Belastingdienst en het UWV'*, 2017/146.

28 Wetboek van burgerlijke rechtsvordering, artikel 475 t/m 479a.

29 Motie van het lid Snels c.s. *Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2018)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 785, nr. 46.

30 Motie van het lid Schouten c.s. *Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting*. Tweede kamer, vergaderjaar 2013-2014, 24 515, nr. 284 en motie van het lid Karabulut. *Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting*. Tweede kamer, vergaderjaar 2013-2014, 24 515, nr. 275.

31 Motie van het lid Renkema c.s. *Motie over snelle implementatie van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet – Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2019*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 35 000 XV, nr. 47.

32 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. *Brief van de staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer van 15 november 2018. Voortgang diverse maatregelen Brede Schuldenaanpak, waaronder implementatie vereenvoudiging beslagvrije voet en verbreding beslagregister*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 24 515, nr. 435.

33 "Twee trajecten - de vereenvoudiging van de beslagvrije voet en het beslagregister en de verbreding daarvan - bepalen in hoge mate de wijze van operationalisering van de visie", Rijksincassovisie, pag. 8.

34 DIVOSA, Landelijke Cliëntenraad, NVVK, Sociaal Werk Nederland en VNG. *Brief aan de Vaste commissie SZW*, 23 januari 2019.

november 2018 aangekondigd,³⁵ dat zij - vooruitlopend op de nieuwe wet - op vrijwillige basis afspraken wil maken met de grote overheidsinstanties om te bewerkstelligen dat de problemen met de te laag vastgestelde beslagvrije voet zoveel mogelijk worden teruggedrongen.

4.7 Instanties aan het woord

Tijdens de eerste rondetafel werd naar voren gebracht dat het uitwisselen van gegevens ook zou kunnen helpen bij het vaststellen van de beslagvrije voet. Instanties weten namelijk niet van elkaar wat zij aan het invorderen zijn en of de betalingscapaciteit van de burger al is verbruikt. Met gegevensuitwisseling kan dan tevens duidelijk worden of en in welke gevallen in een vroeg stadium persoonlijk contact met de debiteur nodig is. Vanuit het ministerie van SZW werd naar voren gebracht dat er een aantal wetstrajecten loopt en dat zaken als beslagvrije voet bij bankbeslag, het implementatietraject beslagvrije voet en het verbreden van het Digitaal beslagregister prioriteit krijgen.

Bij de tweede rondetafel werd het gebrek aan overzichten van schulden, gemaakte betalingsregelingen en gelegde beslagen als knelpunt benoemd. Op dit moment is dit centraal niet goed geregeld. Voor het toegankelijk maken van het bewindregister bijvoorbeeld wordt een financiële bijdrage gevraagd van de organisaties die hiervan gebruik gaan maken. Dit soort registers zou kosteloos toegankelijk moeten zijn. Een ander register, het beslagregister, is weer te beperkt en verbreding daarvan duurt al te lang. Zo blijft de burger problemen houden om de beslagvrije voet te krijgen waar hij recht op heeft. Bovendien gaat het niet alleen om de beslagvrije voet. Overheden leggen ook bankbeslag. Dit is niet wenselijk zolang er geen inzicht is in de financiële situatie van de burger.

³⁵ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. *Brief van de staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer van 15 november 2018. Voortgang diverse maatregelen Brede Schuldenaanpak, waaronder implementatie vereenvoudiging beslagvrije voet en verbreding beslagregister.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 24 515, nr. 435.

5. Burgers vinden dat de overheid geen maatwerk biedt

Vincent en Minke wonen samen met hun kinderen Pelle en Mara in een klein dorp. Ze hebben het niet breed. Vincent en Minke hebben een bijstandsuitkering. Om rond te komen, hebben ze hun huurtoeslag en zorgtoeslag hard nodig. Net als het kindgebonden budget dat ze krijgen voor Pelle en Mara. Van de bijstand en hun toeslagen samen redden ze het financieel net. Dan gebeurt er iets gekks. De gemeente, die de bijstandsuitkering betaalt, maakt in oktober bijna 8 duizend euro over. Dat is veel meer dan de uitkering die Vincent en Minke horen te krijgen. Vincent betaalt nog dezelfde week 7 duizend euro terug. Hij houdt alleen het bedrag van zijn uitkering en maakt de rest over naar de gemeente. Want een foutje kan iedereen gebeuren, toch? Ook de gemeente.

Maar dat foutje krijgt een vervelend gevolg. Want een paar maanden later krijgen Vincent en Minke een brief van de Belastingdienst. Ze moeten een flink bedrag aan huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget terugbetalen. Vincent schrikt. Dat geld hebben ze helemaal niet. Hoe kan dit?

Wat blijkt: op de jaaropgave die Vincent van de gemeente heeft gekregen, staat een veel te hoog bedrag. De zeventuizend euro die Vincent heeft terugbetaald, is niet van zijn inkomen afgehaald. De gemeente heeft dat te hoge bedrag aan de Belastingdienst doorgegeven. Het is dus net alsof Vincents inkomen zeventuizend euro hoger is dan vorig jaar. En met een hoger inkomen heb je recht op minder toeslagen. Vincent maakt meteen bezwaar bij de Belastingdienst. Hij laat het bankafschrift zien waarop staat dat hij zeventuizend euro heeft terugbetaald. En hij vraagt de Belastingdienst om zijn toeslagen opnieuw te berekenen. Maar dat doet de Belastingdienst niet. Eerst moet Vincent opnieuw belastingaangifte doen, met het goede inkomen. Daarvoor heeft Vincent een nieuwe jaaropgave van de gemeente nodig, met het goede bedrag. Als hij de gemeente daarom vraagt, is het 'nee'. Want de gemeente heeft het boekjaar al afgesloten. Daarom kunnen ze geen nieuwe jaaropgave maken.

Wat nu? Vincent zit klem tussen de gemeente en de Belastingdienst. Hij weet niet hoe hij dit kan oplossen en mailt ons. Een medewerker van de ombudsman neemt meteen contact op met de Belastingdienst. Ze vraagt of de Belastingdienst Vincents inkomen toch kan aanpassen. Want hij kan bewijzen dat hij zeventuizend euro heeft terugbetaald. Gelukkig vindt de Belastingdienst dat ook. Ze passen Vincents inkomen aan, waardoor hij de toeslagen niet hoeft terug te betalen. Vincent en Minke zijn enorm opgelucht. En de ombudsman is blij dat hij kon helpen.

5.1 Inleiding

Iedereen weet dat overheidsinstanties de wettelijke plicht hebben om schulden in te vorderen. De ombudsman ontvangt regelmatig klachten van mensen die vinden dat de overheid dat maar weinig doordacht doet. Volgens hen vorderen overheidsinstanties (bijna) volledig geautomatiseerd in en hebben onvoldoende oog voor de persoon achter de schuld. Zij ervaren dat de overheid zich nauwelijks verdiept in de vraag waarom mensen niet betalen: is het een kwestie van niet willen, niet kunnen of is er iets anders aan de hand?

Burgers kunnen zich soms vergissen en een rekening onbetaald laten. Veel overheidsinstanties leggen al bij de volgende stap boetes en verhogingen op die volgens burgers niet in verhouding staan tot de schuld en de mate waarin de schuld verwijtbaar is.

Zij krijgen vaak niet eerst een kosteloze betalingsherinnering die hun de mogelijkheid biedt de vergissing te herstellen zonder extra kosten. Verder vinden burgers dat de overheid onvoldoende meewerkt aan schuldhulpverlening. Kortom, burgers ervaren dat de overheid te weinig oog heeft voor hun specifieke situatie. Volgens hen wordt er onvoldoende gekeken naar wat zij daadwerkelijk nodig hebben om uit de financiële problemen te komen.

5.2 Verzamelen en uitwisseling van informatie over schulden

Als de overheid bij het invorderen rekening wil houden met de financiële (on)mogelijkheden van de burger, heeft zij informatie nodig over zijn financiële situatie en betalingsgedrag. Een deel hiervan zal de burger zelf aan moeten leveren. Dat lukt niet iedere burger.

"Ik weet het niet meer, ben totaal het overzicht kwijt. Natuurlijk wil ik gewoon mijn schuld betalen en er in de toekomst voor zorgen dat die niet meer ontstaat, maar ik ben niet geholpen op deze manier. De Belastingdienst heeft meerdere malen beslag gelegd op mijn inkomen en bankrekening terwijl er afspraken zijn en ik afbetaal. Ik hoop dat jullie mij kunnen helpen alles helder te krijgen en iets kunnen regelen dat ik op een normale manier een afbetaling kan krijgen zonder dat ik zo financieel aan de grond zit dat andere vaste lasten niet betaald kunnen worden."

Vaak heeft de overheid zelf ook al de nodige informatie. De Belastingdienst en het CJIB houden bijvoorbeeld bij welke burgers niet op tijd betalen. Zij kunnen hierdoor burgers die mogelijk problemen hebben beter en in een eerder stadium herkennen. Deze informatie kunnen zij raadplegen voordat zij bijzondere bevoegdheden inzetten. Ook kunnen zij afzien van dwangincasso als te verwachten is dat dit weinig zal opleveren of bij de burger te veel schade zou aanrichten.

Zoals eerder is aangegeven hebben burgers met problematische schulden meestal te maken met meerdere schuldeisers. De grote overheidsinstanties hebben - bij de Tweede Kamer en tijdens de rondetafelbijeenkomst bij de Nationale ombudsman - de noodzaak benadrukt van onderlinge uitwisseling van gegevens van burgers met schulden en betalingsproblemen. Voor een behoorlijke invordering van schulden is informatie van andere overheden belangrijk. De informatie over de hoogte van de beslagvrije voet, een betalingsregeling of een minnelijke schuldregeling kan bijvoorbeeld reden zijn om een voorgenomen invorderingsmaatregel op te schorten of af te blazen, als blijkt dat deze burger geen of te weinig betalingscapaciteit heeft.

De vraag is op welke wijze en onder welke voorwaarden de uitwisseling van gegevens onder de huidige privacywetgeving is toegestaan. Toestemming van de burger is niet altijd genoeg, omdat er sprake kan zijn van een afhankelijkheidsrelatie tussen burger en de overheid. In een dergelijke situatie is onvoldoende duidelijk of die toestemming in vrijheid is gegeven en wat hiervan de 'waarde' is. De toestemming van de burger vormt op zichzelf dus onvoldoende grond voor gegevensuitwisseling. De Nationale ombudsman zal dit vraagstuk verder uitwerken en afstemmen met de Autoriteit Persoonsgegevens.

5.3 Maatwerk voor burgers die wel willen maar kunnen niet betalen

De ombudsman ziet in de klachten die hij ontvangt vaak dat burgers wel *willen* betalen, maar dat om verschillende redenen niet *kunnen*. Overheidsinstanties houden hier onvoldoende rekening mee en gaan (te) snel over tot invorderen of tot het nemen van dwangmaatregelen. Volgens de ombudsman moet de overheid - als de standaard manier van invorderen leidt tot schrijnende gevallen of onredelijke hardheid - bereid zijn te kijken naar wat nodig is om deze burgers te helpen. Er is een groep burgers die niet meer in staat is om schulden te betalen. In ieder geval niet binnen de normale termijnen. Het uitoefenen van dwang heeft dan een averechts effect. Uit een verzoekschrift:

"Sinds eind maart heeft de Belastingdienst beslag gelegd op ons loon met als gevolg dat wij nog €700,- hebben om alles te betalen. Dan hebben we het over huur, gas zorgverzekering en noem maar op. Ook willen onze vijf kinderen graag elke avond eten hebben. Dus het wordt wel heel lastig en dan heb ik het nog niet over de vicieuze cirkel waar we net uit zijn namelijk een zorgverzekering die ons direct aanmeldt op het moment als er een betaling te laat is of andere betalingsregelingen die we zijn aangegaan om de boel goed op te lossen met bijvoorbeeld het CJIB. Hiervoor hebben we nogmaals de Belastingdienst benaderd. Die geeft aan dat het nog wel een aantal weken kan duren. Het is ook nogal frustrerend dat hier niet een deurwaarder is geweest waardoor je de situatie in een gesprek en met bewijzen kan toelichten. Elke correspondentie van de Belastingdienst wordt ondertekend met "de Belastingdienst" waardoor je steeds met de rug tegen de muur wordt gezet. Maar wij hebben geen ruimte meer en in plaats van dat we verder kunnen, zetten ze ons terug en kunnen we niets doen."

In dergelijke situaties zou de overheid een passende betalingsregeling moeten aanbieden, de betalingsverplichting opschorten of - als betaling helemaal niet mogelijk is - kwijtschelding of buiten-invorderingstelling verlenen.³⁶

Overheidsinstanties reageren verschillend als burgers een vordering niet binnen de gestelde termijn kunnen betalen.³⁷ Sommige instanties bieden standaard een betalingsregeling aan, terwijl andere instanties burgers er alleen op wijzen dat dit aangevraagd kan worden. Betalingsregelingen die de overheid aanbiedt zijn overigens niet voor alle burgers haalbaar. Vaak wordt er een maximaal aantal maanden gehanteerd waarbinnen een bedrag betaald moet worden. Hierbij wordt geen rekening met de beslagvrije voet, waardoor burgers soms te weinig geld overhouden om te voorzien in hun levensonderhoud.

5.4 Kostenverhogingen, boetes en premies verergeren schuldproblemen

Overheidsinstanties als het CJIB, het Lbio en het CAK mogen als betaling uitblijft een vordering verhogen met kosten of met een bestuurlijke boete. Vaak is dat vast beleid en gaan deze instanties hier automatisch toe over. Zij zijn niet verplicht om burgers een kosteloze betalingsherinnering te sturen.

³⁶ Zie ook Rijksincassovisie, pag. 5, april 2016.

³⁷ Atos consulting, 'Invordering schulden door rijksoverheidsorganisaties', januari 2018.

"Zoals op maandag 17 juli reeds telefonisch besproken draag ik hier een geschil aan tussen CJIB en ondergetekende. Zoals u kan zien uit de bijlagen ging het oorspronkelijke bedrag van de bekeuring om € 230,-. Ik heb deze (te) lang laten liggen waardoor deze werd verhoogd tot € 345. Hiervoor heb ik toen contact opgenomen en er is toen afgesproken dat ik het totaalbedrag in 3 termijnen zou voldoen te weten de eerste op 26 januari 2017 en de laatste op 26-03-2017. Gezien er in februari BANKBESLAG is gelegd kon ik niet de tweede termijn betalen in februari 2017 maar heb vervolgens het resterende bedrag €220 voldaan op 27 maart 2017. Volgens mij is dit keurig binnen 3 maanden. Echter zijn er nu meerdere bedragen afgeschreven omtrent deze bekeuring, zie bijlage waarmee ik op een totaalbedrag van € 709,26 kom voor deze bekeuring.

Omdat ik wist dat ik betaald had, heb ik contact opgenomen met het CJIB en daar aan een arrogante mevrouw uitgelegd dat ik de bekeuring had voldaan op 27 maart maar i.p.v. 3 termijnen ik genoodzaakt was vanwege het bankbeslag om de laatste termijnen samen te voegen. Ik zie dat u betaald heeft was haar antwoord. Ik zeg dat is fijn mag ik dan de geïncasseerde bedragen retour ontvangen op mijn rekening? Ze zegt, nee hoor, u heeft zich niet gehouden aan onze afspraak en dan innen wij het op deze manier nog een keer met de nodige kosten. Pech voor u, maar ik zou daar van leren. Ik leg haar uit dat ik door deze afschrijvingen onder het bestaansminimum kom maar tja, dat was mijn probleem."

Nergens zijn de aanmaningskosten zo hoog als bij verkeersovertredingen.³⁸ Als een verkeersboete niet vóór het verstrijken van de vervaldatum volledig wordt betaald en er geen beroep is ingesteld dan stuurt het CJIB een eerste aanmaning en verhoogt het CJIB het oorspronkelijke boetebedrag met een administratieve sanctie van 50%. Als betaling dan ook uitblijft, wordt de verhoogde boete nog eens verhoogd met 100%. Een boete van € 100 groeit door deze twee verhogingen uit tot een boete van € 300. Veel burgers vinden deze verhogingen disproportioneel. Daarbij is het de vraag of deze verhogingen effectief zijn.

In 2016 legde het CJIB ruim 9,4 mln. verkeersboetes op. Hiervan werd er 15,5% (ongeveer 1,2 mln.) niet binnen de gestelde termijn betaald. Die boetes werden verhoogd met 50%. Van die 1,2 mln. betaalden vervolgens ruim 42,7% (537.000) de 150%-boete. De overige 676.000 boetes werden voor de tweede maal verhoogd naar 300%. Daarvan werden er uiteindelijk 122.000 betaald (18,1%). De tweede verhoging had dus geen effect bij 81,9% van de groep niet-betalers terwijl de verhoging wel zorgde voor een fors hogere schuld.

Als de overheid extra kosten in rekening brengt, horen deze volgens de ombudsman in verhouding te staan tot de oorspronkelijke schuld. Een enkele overheidsinstantie liet tijdens de rondetafel bij de ombudsman weten dat dergelijke verhogingen of boetes eenmaal wettelijk zo geregeld zijn. Een oplossing moet worden gevonden in het treffen van betalingsregelingen. Naast een betalingsherinnering zijn er ook andere oplossingen mogelijk, zoals telefonische incasso. Zorgverzekeraar CZ belt mensen bijvoorbeeld als zij twee keer niet hebben betaald en treft betalingsregelingen van € 4 per maand. Door deze soepele houding duurt het misschien wat langer voordat het geld wordt gestort, maar uiteindelijk leidt deze aanpak tot een hoger incassoresultaat, aldus CZ.

³⁸ Wet administratieve handhaving verkeersovertredingen, artikel 23.

5.5 Door uitbestede incasso's lopen kosten snel op

Overheden kunnen besluiten om de inning van vorderingen over te dragen aan één of meer gerechtsdeurwaarders. Hierbij is het de vraag in hoeverre de overheid een behoorlijke invordering waarborgt. Het is niet wenselijk dat de gerechtsdeurwaarder door een onredelijk lage beloning in de verleiding wordt gebracht om invorderingsmaatregelen te nemen bij een burger waarbij niets te innen valt. Omdat de overheid naar manieren zoekt om de kosten van invordering zo laag mogelijk te houden zal zij de neiging hebben om in de onderhandelingen met (externe) deurwaarders een zo laag mogelijke prijs te bedingen. De gerechtsdeurwaarder op zijn beurt zal als ondernemer hieraan proberen te verdienen. Daarmee wordt hij in feite geprikkeld om kostenverhogende dwangmaatregelen te treffen en niet om een burger de zorg te bieden die nodig is. Mede hierdoor kunnen burgers geconfronteerd worden met onnodige kosten en onredelijke dwangmaatregelen.

De ombudsman vindt het belangrijk dat de opdrachtgever aan de gerechtsdeurwaarder heldere uitgangspunten en aanwijzingen meegeeft én afsprekt op welke wijze deze worden gerapporteerd en geëvalueerd. Daarnaast dient de gerechtsdeurwaarder een redelijke financiële beloning te krijgen om zo grondig en objectief mogelijk onderzoek te doen. De gerechtsdeurwaarder zal moeten beoordelen of een burger betalingscapaciteit heeft en of het zinvol is om invorderingsmaatregelen te nemen. Als hij tot de conclusie komt dat de burger geen betalingscapaciteit heeft en het dossier sluit, moet hij zichzelf daarmee niet financieel benadelen. Tegenover het sluiten van een dossier behoort eveneens een redelijke vergoeding te staan.

"Ik was 1 maand te laat met het betalen van de zorgpremie aan het CAK. Het CJIB heeft direct deurwaarder X ingeschakeld om de premie te innen. '...' Ik was een bedrag verschuldigd van € 134,38. De deurwaarder heeft daar een bedrag van € 274,69 van gemaakt. Dus aan kosten deurwaarder € 140,31. Ik heb een klacht ingediend bij het CJIB over hun werkwijze, en hun "zorgplicht". Nog niets van gehoord. Wij hadden geen woning meer ivm openbare verkoop door de bank. Wij wonen nu al ruim een jaar in een caravan op een recreatiepark. '...' De deurwaarder gaat buiten zijn boekje. Kosten na kosten worden in rekening gebracht. Dit moet echt stoppen. Ik zit niet voor niets in een caravan. Kan deze druk niet aan en deze kosten allemaal niet betalen."

Voor een goede inschatting van de financiële positie moeten deurwaarders over zoveel mogelijk informatie beschikken. Een deurwaarder kan informatie uit het Digitaal beslagregister halen. Ook kan de opdrachtgever een bijdrage leveren door gegevens uit het dossier te delen. Deurwaarders kunnen met al deze informatie beter onderscheid maken tussen burgers die niet willen en die niet kunnen betalen. Het is dan makkelijker om verantwoorde beslissingen te nemen.

Via de Clustering Rijksincasso is met een vijftal overheden afgesproken dat zij hun vorderingen overdragen aan het CJIB. Het CJIB sluit vervolgens contracten af met een aantal gerechtsdeurwaarders dat uiteindelijk de schulden int. De bedoeling van deze clustering is dat de vorderingen van meerdere instanties gebundeld worden en door één gerechtsdeurwaarder bij de burger worden geïnd. Dat is prettiger voor de burger en efficiënter voor overheidsinstanties.

5.6 Overheidsinstanties werken niet altijd mee aan schuldhulp

Sommige mensen lukt het niet om zelfstandig uit de schulden te komen en doen een beroep op de schuldhulpverlening. Schuldhulpverleners hebben hiervoor de medewerking van schuldeisers nodig. Zij kunnen het niet alleen. Maar juist de overheid, één van de belangrijkste schuldeisers, werkt niet altijd mee aan een schuldhulpverleningstraject of zij reageert traag op een informatieverzoek. Lang niet altijd gaan overheidsinstanties akkoord met betaling van een deel van de schuld (tegen finale kwijting) via een schuldakkoord.

Traag reagerende schuldeisers

Burgers klagen bij de ombudsman regelmatig over de lange behandelduur van hun verzoek tot schuldhulpverlening. De vertraging wordt volgens schuldhulpverleners onder andere veroorzaakt door schuldeisers die er soms erg lang over doen om een overzicht van de restschuld te verstrekken aan de burger en zijn schuldhulpverlener. Gemiddeld heeft een burger veertien schuldeisers.³⁹ Het is frustrerend voor de schuldhulpverlening als schuldeisers hun verzoeken tot informatieverstrekking niet binnen een redelijke termijn beantwoorden.

Ditzelfde geldt voor de situatie dat de schuldhulpverlening⁴⁰ een voorstel tot een minnelijke schuldregeling heeft voorgelegd aan de schuldeisers. Van overheids-schuldeisers mag worden verwacht dat zij hierop snel reageren én dat zij de voorstellen accepteren, mits deze zijn opgesteld conform de NVVK-normen.⁴¹ Tijdens één van de rondetafelbijeenkomsten bij de ombudsman merkte de NVVK op dat overheids-schuldeisers regelmatig verwijzen naar dwingende richtlijnen van het ministerie die medewerking aan de schuldhulpverlening in de weg staan. Het ministerie zou daarom (wettelijke) ruimte moeten scheppen zodat zij beter kunnen meewerken aan schuldhulp. In 2018 hebben verschillende partijen gepleit voor een plicht voor schuldeisers om mee te werken aan het oplossen van schulden.⁴² Dit houdt in dat een schuldregeling kan worden opgelegd aan onwelwillende schuldeisers, wanneer een gekwalificeerde meerderheid van schuldeisers met een voorstel akkoord is gegaan. Zo kunnen meer schulden sneller worden geregeld en zijn minder gerechtelijke procedures nodig.

Invordering gaat door na aanmelding bij schuldhulpverlening

Na aanmelding bij de schuldhulpverlening blijken niet alle schuldeisers bereid om hun invorderingsmaatregelen op te schorten. Sommige schuldeisers weten niet dat de burger zich heeft aangemeld bij de schuldhulpverlening. Andere schuldeisers willen dit niet weten en proberen nog zoveel mogelijk te incasseren zolang er geen minnelijke of wettelijke schuldregeling tot stand is gekomen.

39 NVVK. Vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren. 'Jaarverslag 2017'.

40 Of particuliere schuldhulp, die door de gemeente is gecontracteerd.

41 Het is daarbij wel van belang dat de schuldhulpverlening schuldeisers tijdig en volledig informeert over de voortgang van het schuldverleningsproces.

42 N. Jungmann, T. Madern, R. van Geuns en A. Moerman, 'Knellende schuldenwetgeving', juni 2018; <https://www.nvbk.eu/k/n235/news/view/7897/3481/nvbk-reactie-brief-staatssecretaris-schuldanaanpak-ambities-zijn-goed-maar-lossen-nog-niet-voldoende-op.html>, geraadpleegd op 15 januari 2019.

"Het gebeurt zo vaak dat een hulpverlener met allerlei schuldeisers en instanties in de weer is de situatie stabiel te maken en dat er vervolgens een deurwaarder dwars doorheen dendert. Dan kun je opnieuw beginnen en ben je zo weer zes maanden verder. In die tijd verslechtert de situatie en lopen de schulden weer op." Joke de Kock, ex-voorzitter NVVK⁴³

Sinds 1 april 2017 hebben gemeenten de mogelijkheid om een breed moratorium in te roepen tegen schuldeisers die hun invorderingsactiviteiten niet willen opschorten. Ongeveer de helft van de gemeenten heeft zich aangesloten bij VISH.⁴⁴ Zodra een burger zich heeft aangemeld bij de schuldhelpverlening geeft de gemeente dit door aan de gerechtsdeurwaarders. Daarna schorten alle gerechtsdeurwaarders hun incasso-maatregelen op. Dit voorkomt nodeloze invorderingsacties en -kosten, het geeft de burger rust en een voorlopige adempauze. De schuldhelpverlening krijgt hierdoor tijd om een plan van aanpak op te stellen en eventueel een betalingsregeling of schuldregeling voor te stellen. Gemeenten die niet bij VISH zijn aangesloten, riskeren onnodige kosten, incassomaatregelen én frustratie van het schuldhelpverleningsproces.

Geen minnelijke schuldregeling bij fraudeschulden

Burgers met een fraudeschuld bij het UWV, de SVB of een gemeente komen zelden in aanmerking voor een minnelijke schuldregeling. De fraudeschuld bestaat uit twee delen: de terugvordering van de teveel betaalde uitkering en de opgelegde boete. De boetes zijn sinds 2017 fors verlaagd⁴⁵ en worden afgestemd op de betalingscapaciteit van betrokkene. Het boetedeel hoeft bij UWV en SVB geen probleem te zijn voor deelname aan de schuldregeling. Meestal zijn deze na twaalf maanden afbetaald. Als deze nog niet zijn afbetaald, kunnen de boetes onder voorwaarden⁴⁶ mee in de schuldregeling tegen finale kwijting. De terugvordering zelf echter vormt bij het UWV, de SVB en gemeenten nog steeds een onoverkomelijk struikelblok voor de minnelijke schuldregeling. Als een burger de inlichtingenplicht niet is nagekomen en hierdoor de uitkeringsinstantie heeft benadeeld, mogen deze instanties de terugvordering tien jaar lang niet kwijtschelden en dus ook niet tegen finale kwijting inbrengen in een minnelijke regeling.⁴⁷ Wel kunnen de vorderingen van de SVB en het UWV 'meelopen' in een minnelijke schuldregeling, maar *niet* tegen finale kwijting.

Deze instanties kunnen de invordering gedurende het minnelijke traject wel voor drie jaar opschorten. Via beide routes wordt een schone lei voor de andere schulden mogelijk gemaakt, maar de restschuld bij de SVB en het UWV blijft bestaan. Medewerking aan een schuldregeling (met kwijtschelding van terugvordering én boete na drie jaar) kan overigens wel worden afgedwongen als de rechter dit oplegt via een uitspraak in een Wsnp-schuldsanering⁴⁸ of via een dwangakkoord. Het forceren van een rechterlijke uitspraak kost echter veel tijd en geld. Het UWV en de SVB hebben er in de afgelopen jaren meermalen bij het Ministerie van SZW voor gepleit dat zij meer (wettelijke) beleidsruimte krijgen om mee te werken aan een minnelijke schuldregeling. Maar

43 Binnenlands Bestuur. Interview Joke de Kock, voorzitter NVVK, 'Drempel moratorium moet omlaag', 26 maart 2017.

44 Vish: Verwijsindex Schuldhelpverlening.

45 Beleidsregel boete werknemer 2017.

46 Eén van die voorwaarden is dat er bij het ontstaan van deze vordering geen sprake was van opzet of grove schuld.

47 Zie bijvoorbeeld Werkloosheidswet, artikel 36, lid 4 en Participatiewet, artikel 60c.

48 Wet schuldsanering natuurlijke personen.

hiervoor moeten wet- en regelgeving worden aangepast. Als belangrijkste belemmering wordt het verbod genoemd om kwijtschelding te verlenen voor terugvorderingen die zijn ontstaan als gevolg van schending van de inlichtingenplicht. De instanties pleiten er dan ook voor dat zij de discretionaire bevoegdheid krijgen om, behalve de boete, ook de terugvordering zelf na afloop van een minnelijke regeling kwijt te schelden.

Geen minnelijke regeling bij verjarende strafbeschikkingen

Strafbeschikkingen, strafrechtelijke boetes en ontnemingsmaatregelen, geïnd door het CJIB, kunnen alleen mee in een minnelijke schuldregeling wanneer deze niet tijdens de looptijd van de schuldregeling verjaren.⁴⁹ Als zij mee kunnen in de schuldregeling volgt aan het eind van de regeling geen finale kwijting. De restantschuld moet dan nog steeds betaald worden. Belangrijkste knelpunt is de voorwaarde van het niet-verjaren tijdens de looptijd van het traject. Als daaraan niet wordt voldaan, is een schuldregeling niet mogelijk, ook niet voor de overige schulden. In het rapport *'Knellende schuldenwetgeving'*⁵⁰ wordt aanbevolen om de wet⁵¹ hiervoor op dezelfde wijze aan te passen als is gebeurd voor de Wsnp, namelijk de verjaring op te schorten gedurende de looptijd van de minnelijke schuldregeling.

5.7 Instanties aan het woord

Tijdens de eerste rondetafel werd uitvoerig gesproken over het belang van gegevensuitwisseling. Instanties hebben niet altijd toegang tot de benodigde gegevens. Het uitwisselen van financiële gegevens van burgers met problematische schulden zou nuttig kunnen zijn om in te schatten op welke wijze het beste ingevorderd kan worden. Het zou óók kunnen helpen om (escalatie van) schulden te voorkomen. Samenwerking wordt door alle partijen gezien als noodzakelijke voorwaarde om burgers met problematische schulden een bestaansminimum te kunnen garanderen. Voorkomen is immers beter dan genezen. Soms kunnen gegevens worden uitgewisseld maar in een groot aantal gevallen kan dat niet. Vooral als burgers geen toestemming verlenen staan overheidsinstanties met lege handen. Ook lopen overheidsinstanties, zo werd meermalen naar voren gebracht, tegen diverse wetgeving aan die het uitwisselen van gegevens bemoeilijkt, zoals de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Volgens een deelnemer aan de eerste rondetafel is er een politieke discussie nodig over de wenselijkheid van gegevensuitwisseling en over de vraag of uitvoerders niet wat meer zouden moeten 'durven'. Gesteld wordt dat een discussie al gauw niet wordt gevoerd omdat iets toch niet mag. *"Maar soms moet er een wet worden overtreden om uit te vinden of nieuwe wetgeving nodig is,"* aldus deze deelnemer.

De overheid moet enerzijds haar vorderingen incasseren en moet er anderzijds voor zorgen dat burgers niet ten onder gaan aan schuldenproblematiek. Dit zijn afzonderlijke trajecten, waarbij de overheid eerst incasseert en pas daarna - als de situatie voor de burger onhoudbaar is geworden - de scherven moet opruimen via de schuldhulpverlening. Kan dit niet anders? Te allen tijde dienen overheidsinstanties zich af te vragen of hun handelen wel redelijk is, maar tegelijkertijd zijn zij gebonden aan wet- en regelgeving. Dit plaatst hen in een lastig parket. Tijdens de tweede rondetafel werd als

49 Verkeersboetes (Wet Mulder) kunnen sinds 1 januari 2016 wel tegen finale kwijting mee in een minnelijke schuldregeling.

50 N. Jungmann, T. Madern, R. van Geuns en A. Moerman, *'Knellende schuldenwetgeving'*, juni 2018.

51 Wetboek van Strafrecht, artikel 76a, lid 7.

voorbeeld het Boetebesluit sociale zekerheidswetten genoemd. De gevolgen hiervan staan vaak haaks op de doelstelling van de schuldhulpverlening. Vooral binnen een gemeente is dit dilemma zichtbaar: daar moet de sociale dienst verplicht terugvorderen en een boete opleggen, terwijl de schuldhulpverlening die afdeling probeert mee te krijgen in een minnelijke schuldregeling tegen finale kwijting. Dit dilemma geldt voor elke overheidsschuldeiser: het belang van de invordering moet worden afgewogen tegen het belang van de burger die recht heeft op de beslagvrije voet, op een betaalbare betalingsregeling en - in geval van schuldhulpverlening - belang heeft bij sanering van zijn schulden. Het is voor burgers moeilijk te begrijpen dat de overheid die aan de ene kant boetes oplegt ook mensen wil helpen om uit de schulden te komen.

Veel invorderingsregels dwingen de overheid tot een bepaalde werkwijze en maken een redelijke en passende oplossing onmogelijk. Een aantal wetten is volgens instanties daarom dringend aan verandering toe. In de uitvoeringspraktijk worden principes als zorgvuldigheid en proportionaliteit te weinig gehanteerd. Instanties geven aan dat de overheid zich meer moet inleven in de logica en de positie van de burger die niet kan betalen. Ook moet de overheid oog hebben voor de soms onmogelijke situatie van de burger voordat wordt overgegaan tot dwangmaatregelen. De overheid zou (als schuldeiser én als zorgplichtige) altijd een afweging moeten (kunnen) maken als iemand door invorderingsmaatregelen in een problematische schuldsituatie terecht komt: gaan we op deze wijze door met invorderen of moet het anders? Er is behoefte aan meer vrijheid om in bepaalde gevallen naar de omstandigheden van het geval te kunnen handelen.

Instanties geven verder aan dat een aantal wetten voor het invorderen van schulden gebaseerd is op het kleine percentage van burgers dat niet wil betalen, terwijl de meeste burgers wel willen maar niet kunnen betalen. Dit zou volgens een aantal instanties omgedraaid moeten worden: het stelsel baseren op de burgers die niet kunnen betalen en de burgers die niet willen betalen stevig aanpakken.

6. Conclusie en aanbevelingen Nationale ombudsman

6.1 Inleiding

Zes jaar na publicatie van het rapport [In het krijt bij de overheid](#) is er nog steeds reden voor bezorgdheid over het invorderingsbeleid van de overheid. De ombudsman constateert dat overheidsinstanties te veel vanuit de eigen kaders werken als zij invorderen en verrekenen. Zij verliezen hierbij het perspectief van de burger uit het oog met (verdere) schulden als mogelijk gevolg.

De Nationale ombudsman gelooft erin dat het perspectief van de burger geborgd moet worden in alles wat de overheid doet. Hij doet dit door burgers op weg te helpen als het misgaat tussen hen en de overheid en door overheden uit te dagen anders te kijken naar diensten, processen en innovaties. Ook bij het invorderen van schulden.

Het uitgangspunt is dat burgers zelf verantwoordelijk zijn voor het nakomen van hun financiële verplichtingen. Schulden moeten in principe worden terugbetaald. Gebeurt dat niet, of niet tijdig, dan kan de overheid overgaan tot invordering, zo nodig met dwang. Hierbij neemt zij een sterke positie in omdat haar vorderingen - ten opzichte van die van andere schuldeisers - meestal preferent zijn. De overheid heeft - als verstrekker van uitkeringen en toeslagen - de mogelijkheid om deze met elkaar te verrekenen en heeft een aantal vergaande incassobevoegdheden. Als preferente schuldeiser zorgt de overheid goed voor zichzelf.

Bij de toepassing van deze bevoegdheden en incasso-instrumenten houdt de overheid weinig rekening met de kwetsbare positie van burgers met problematische schulden. Deze burgers hebben meerdere sociale en financiële problemen en maken, door chronische stress vanwege hun financiële situatie, geen verstandige keuzes. Als het om invordering van schulden door de overheid gaat verdienen deze burgers een aanpak op maat. De ombudsman spoort overheidsinstanties daarom aan haast te maken met 'behoorlijk invorderen': maatschappelijk verantwoord invorderen met oog voor het belang van de burger.

6.2 Wat mogen burgers in redelijkheid van de overheid verwachten?

Dit onderzoek laat zien dat de overheid te weinig gevolgen verbindt aan het besef dat de complexiteit van verschillende regelingen burgers kwetsbaar maakt voor financiële missers en tegenslagen. Daarnaast zijn burgers vaak minder zelfredzaam dan de overheid veronderstelt. Overheidsinstanties zijn te veel geneigd om vanuit hun eigen systeem te denken en doen niet veel moeite hun handelen responsief af te stemmen op de specifieke situatie van de burger. Zo houden zij er nauwelijks rekening mee of iemand niet *wil* of niet *kan* betalen.

Het systeem van toeslagen met voorschotten, verrekeningen en terugvorderingen is lastig te doorgronden en niet iedereen overziet de werking hiervan. Het gaat al snel om flinke bedragen, zodat verschillen tussen voorschotten en definitieve vaststellingen grote financiële gevolgen kunnen hebben. Die worden nog eens versterkt door het aanzienlijke tijdsverloop tussen de toekenning van een voorschot en een verrekening of terugvordering. Iemand met een vast inkomen zal daar in de regel niet zo snel hinder van

ondervinden maar bij mensen die een beroep moeten doen op meerdere regelingen kan dit systeem tot zeer schrijnende situaties leiden. De overheid moet daarom voorkomen dat burgers 'plotseling' worden geconfronteerd met een terugvordering of verrekening die financiële problemen veroorzaakt of verergert.


Ook is uit dit onderzoek naar voren gekomen dat de informatie die de overheid aan de burger verstrekt niet altijd volledig of duidelijk is, waardoor er misverstanden kunnen ontstaan over wat de overheid van burgers verwacht. Dit kan eveneens schrijnende financiële consequenties opleveren. Nog te vaak vinden er invorderingsacties plaats die achteraf onnodig waren en te voorkomen waren geweest door afstemming en (betere) samenwerking. De ombudsman is van oordeel dat overheidsinstanties burgers de mogelijkheid moeten bieden om zelf contact op te nemen, bijvoorbeeld door de naam en contactgegevens van een betrokken medewerker in correspondentie te vermelden. Verder behoren overheidsinstanties burgers erop te attenderen dat zij overgaan tot dwanginvordering als die burgers hun schulden niet (volledig) hebben betaald. Daarnaast is het belangrijk dat overheidsinstanties een overzicht aanleveren van de schuld(en) en betalingen en/of verrekeningen als burgers hier om vragen. De overheid dient vervolgens rekening te houden met de mogelijkheden en omstandigheden van burgers en alles in het werk te stellen om onnodige ophoging van schulden te voorkomen.

Overheden moeten ook voorkomen dat mensen door dwangincasso niet meer in hun levensonderhoud kunnen voorzien door de beslagvrije voet altijd te respecteren. De ombudsman dringt er dan ook op aan dat overheidsinstanties – in de periode tot invoering van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet – zoveel mogelijk onderdelen van deze wet alvast toepassen. Hij vindt dat bij beslag op en bij verrekening van periodieke inkomsten en toeslagen de overheid altijd vóóraf behoort vast te stellen of de voorgenomen incassomaatregel de beslagvrije voet niet schendt. Dreigt deze wel te worden geschonden, dan behoort de overheid van de invorderingsmaatregel af te zien.⁵² Ook bij (vereenvoudigd) beslag op de bankrekening verdient het de voorkeur dat de overheid vóóraf berekent en toetst of de beslagvrije voet door het bankbeslag in het gedrang komt. Als dat het geval is, behoort de overheid van het bankbeslag af te zien.

Tot slot vindt de ombudsman dat, als achteraf blijkt dat de beslagvrije voet niet correct is vastgesteld, deze in ieder geval vanaf de meldingsdatum moet worden gecorrigeerd. Correctieverzoeken van de beslagvrije voet met terugwerkende kracht (dus vóór de meldingsdatum) moeten in redelijkheid en per geval beoordeeld worden. In de gevallen dat de burger niet verwijtbaar nalatig is geweest in het verstrekken van gegevens én in schrijnende gevallen, ligt inwilliging van deze verzoeken in de rede.


Gezien het bovenstaande is de Nationale ombudsman van oordeel dat de overheid bij het innen van schulden:

⁵² Dit geldt tevens voor de beslagvrije voet van mensen die in het buitenland wonen en inkomsten uit Nederland ontvangen.

 *zich moet inspannen om verdere schulden te voorkomen*


Overheden spannen zich in om te voorkomen dat burgers problematische schulden ontwikkelen.

- a. Overheden informeren burgers met een (hulp)vraag actief over regelingen en voorzieningen waar zij mogelijk recht op hebben.
- b. Overheden ondersteunen burgers (of verwijzen hen door) bij het indienen van aanvragen als zij hiertoe zelf niet of onvoldoende in staat zijn.
- c. Overheden reageren alert op signalen die kunnen duiden op (het ontstaan van) problematische schulden.

 *duidelijk moet communiceren en ernaar moet streven om waar nodig persoonlijk contact op te nemen*

Na het ontstaan van een vordering wijst de overheid er in haar correspondentie duidelijk op dat de burger telefonisch contact kan opnemen. De overheid moet goed bereikbaar zijn. Voordat een vordering wordt verrekend of wordt overgedragen aan de deurwaarder neemt de overheid telefonisch contact op met de burger.

- a. Overheden verstrekken burgers informatie over hun rechten en plichten.
- b. Overheden communiceren in duidelijke taal en houden rekening met eventuele mindere zelfredzaamheid, taalproblemen en beperkte digitale vaardigheden van burgers.
- c. Overheden nemen zoveel mogelijk persoonlijk of telefonisch contact op met de burger als deze zijn schulden niet (volledig) betaalt en voordat zij overgaan tot dwanginvordering.
- d. Op verzoek van de burger leveren overheden een schriftelijk of digitaal overzicht van de actuele schuld(en) en van de verwerkte betalingen en/of verrekeningen.
- e. In schriftelijke communicatie geven overheden de naam en de contactgegevens op van een medewerker met wie de burger contact kan opnemen.

 *redelijk moet handelen door maatwerk te leveren*

In het contact met de burger zoekt de overheid actief naar een oplossing die aansluit bij de financiële (on)mogelijkheden van de burger. Dwanginvordering wordt zoveel mogelijk voorkomen.

- a. Als de burger de vordering niet (geheel) betaalt, stuurt de overheidsinstantie eerst een kosteloze betalingsherinnering.
- b. Overheden maken bij de invordering onderscheid tussen mensen die niet kunnen en die niet willen betalen.
- c. Overheden bieden maatwerk (zoals een betalingsregeling) aan mensen die niet of weinig kunnen betalen en zetten dwangincasso in principe alleen in bij mensen die niet willen betalen.
- d. Boetes en verhogingen staan in verhouding tot de oorspronkelijke schuld.

 *de beslagvrije voet dient te waarborgen*

De overheid en haar deurwaarders doen al het mogelijke om de burger een inkomen ter hoogte van de beslagvrije voet te garanderen.

- a. Overheden informeren burgers over hun recht op de beslagvrije voet.
- b. Overheden houden bij invordering rekening met de beslagvrije voet, zowel bij het treffen van een betalingsregeling als (vooraf) bij dwanginvordering.
- c. Als de beslagvrije voet niet juist is vastgesteld, wordt deze op verzoek gecorrigeerd vanaf meldingsdatum. Correctie met terugwerkende kracht wordt toegepast in schrijnende gevallen en in de gevallen waarin de burger niet verwijtbaar nalatig is geweest in het verstrekken van gegevens.

- d. Overheden geven aan hoe hoog de beslagvrije voet is, op basis van welke gegevens deze is berekend en welk bedrag er als gevolg daarvan zal worden ingehouden.

👉 *medewerking moet verlenen aan schuldhulpverlening*

De overheid verleent medewerking aan schuldhulpverleningstrajecten. Dit is noodzakelijk om burgers met problematische schulden weer perspectief te geven op een schuldenvrij bestaan.

- a. Overheden verstrekken op verzoek van schuldenaar of schuldhulpverlener binnen twee weken een overzicht van de schuld(en). Zij reageren binnen twee weken op een voorstel tot schuldregeling mits dit word voorgelegd door de gemeentelijke schuldhulpverlening die werkt volgens de NVVK-normen.
- b. Alle gemeenten sluiten zich aan bij VISH (ter voorkoming van onnodige invorderingsmaatregelen en ter verkrijging van uitstel van betaling).
- c. Op verzoek van de schuldhulpverlening schorten overheden hun incasso-activeiteiten op gedurende een periode van minimaal 120 dagen na aanmelding bij de schuldhulpverlening.
- d. Overheden werken mee aan schuldregelingen tegen finale kwijting. Als de schuld is ontstaan door opzet, grove schuld of strafbare feiten werken zij ook mee, maar hoeven zij geen finale kwijting te verlenen.

👉 *zoveel mogelijk moet samenwerken met andere overheidsinstanties*

Burgers met problematische schulden hebben vaak te maken met meerdere schuldeisers, waaronder verschillende overheidsinstanties. Door samen te werken en informatie uit te wisselen kunnen deze instanties voorkomen dat onnodige invorderingsacties worden ondernomen.

- a. Overheden werken voor zover mogelijk samen om te voorkomen dat het inkomen van de burger onder de beslagvrije voet komt en dat er onnodige invorderingsactiviteiten plaatsvinden en onnodige kosten worden gemaakt.
- b. Overheden verzamelen informatie over de problematische schuldsituatie en de beperkte aflosmogelijkheden van een burger en wisselen deze informatie actief uit met andere overheden. Zij sluiten zich aan bij samenwerkingsverbanden die deze informatie-uitwisseling mogelijk maken (zoals VISH en Digitaal beslagregister).
- c. Voor zover deze informatie-uitwisseling nog niet is gerealiseerd, informeren overheden zelf actief bij de burger naar andere lopende invorderingsmaatregelen (zoals beslagen en verrekeningen).

👉 *haar vorderingen behoorlijk moet uitbesteden*

Als de overheid de invordering uitbesteedt aan een derde partij, moet gewaarborgd zijn dat deze derde de invordering en de bijbehorende dienstverlening op behoorlijke wijze uitvoert.

- a. Overheden maken met de opdrachtnemer afspraken over behoorlijke invordering, houden hierop actief toezicht en blijven eindverantwoordelijk.
- b. Overheden spreken met de opdrachtnemer af waar de burger een klacht kan indienen over de invordering. Als de opdrachtnemer de klachtbehandeling (in eerste aanleg) uitvoert, houdt hij zich aan de bepalingen van de Awb. In de beslissing op de klacht vermeldt de opdrachtnemer dat de burger in tweede aanleg een klacht kan indienen bij de Nationale ombudsman of lokale ombudsvoorziening.
- c. Overheden besteden uit onder behoorlijke financiële voorwaarden.
- d. Overheden verkopen geen vorderingen aan derden.

6.3 Aanbevelingen

- De Nationale ombudsman beveelt overheidsinstanties⁵³ aan zijn behoorlijkheidskader in acht te nemen bij het invorderen van schulden, zodat zij het burgerperspectief centraal stellen en daarmee het ontstaan en verdere verhoging van schulden zoveel mogelijk voorkomen.
- Voorts beveelt de Nationale ombudsman overheidsinstanties aan om, vooruitlopend op aangekondigde wet- en regelgeving, haast te maken met het formuleren van beleid en het inrichten van hun werkprocessen opdat zijn behoorlijkheidskader kan worden nageleefd.
- Tot slot beveelt de Nationale ombudsman de staatssecretaris van SZW als verantwoordelijke op Rijksniveau aan om het behoorlijkheidskader in te bedden in haar "Brede Schuldenaanpak".

6.4 Hoe nu verder?

De Nationale ombudsman toetst klachten over het invorderen van schulden voortaan aan het behoorlijkheidskader. Van de Rijksoverheid verwacht hij dat zij overheidsinstanties de noodzakelijke (wettelijke) ruimte biedt om het behoorlijkheidskader te kunnen naleven.

De ombudsman verzoekt de staatssecretaris van SZW om hem binnen drie maanden te informeren over de wijze waarop zij het behoorlijkheidskader inbedt in haar "Brede Schuldenaanpak". Begin 2020 vraagt hij het ministerie van SZW aan tafel om geïnformeerd te worden over de voortgang.

⁵³ Dit behoorlijkheidskader is ook op gerechtsdeurwaarders van toepassing wanneer zij voor de overheid incasseren.

BIJLAGE 1 VERSLAG VAN DE RONDETAfel VAN 12 OKTOBER 2018

Genodigden:

E. Bruinsma, Belastingdienst
H.J. Derks, CJIB
D. Hoefsmit, CAK
mw. N. Faber, CJIB
mw. J. van Laar, SVB
R. Langenberg, CAK
C. van de Louw, SVB
mw. E. Ophorst, Belastingdienst
E. Rutten, SZW
J. Smit, DUO
R. Sniijders, DUO
P. van Stempvoort, UWV
mw. L. Veltmans, UWV
mw. M. Vreeburg, SZW

1. Opening en voorstelronde

De Nationale ombudsman opent de bijeenkomst en heet iedereen welkom. Hij licht toe dat hij dit rondetafelgesprek heeft georganiseerd in het kader van zijn onderzoek naar (behoorlijk) invorderen door de overheid. Een onderzoek dat op [14 september 2018](#) is ingesteld. Vijf jaar geleden is de Nationale ombudsman (hierna: de ombudsman) begonnen met onderzoek naar dit onderwerp. Dat leidde tot het rapport *'In het krijt bij de overheid'*. Sindsdien is er veel veranderd aan de inzichten en methoden van invordering. De ombudsman wil op deze ontwikkelingen inhaken door de spelregels uit het rapport *'In het krijt bij de overheid'* te actualiseren en te herformuleren tot een nieuw normenkader voor behoorlijke invordering. Voorafgaand aan deze rondetafelbijeenkomst is een discussiestuk naar de deelnemers gestuurd waarin een concept 'normenkader' is opgenomen. Over dit normenkader wil de Nationale ombudsman graag met (overheids)instanties van gedachten wisselen tijdens twee rondetafelgesprekken. De gespreksverslagen van deze bijeenkomsten zullen in de bijlage van de eindrapportage worden opgenomen. Op 23 november 2018 organiseert de ombudsman de tweede rondetafelbijeenkomst met decentrale overheden, gerechtsdeurwaarders, sociaal raadslieden, hulpverleners, bewindvoerders en brancheorganisaties. De aanwezigen stellen zich aan elkaar voor.

2. Het behoorlijkheidskader ("normenkader") van de ombudsman

De ombudsman heeft een (concept)normenkader opgesteld voor het behoorlijk invorderen van schulden door de overheid. Met dit normenkader voor het borgen van het burgerperspectief bij het invorderen creëert hij een 'ondergrens' voor behoorlijke invordering aan de hand van zijn behoorlijkheidsvereisten. De ombudsman stelt zich daarbij de vraag wat burgers in Nederland in redelijkheid van de overheid mogen verwachten als het gaat om invordering van schulden. De ombudsman nodigt de aanwezigen uit om op het normenkader te reflecteren.

Opmerking vooraf

Het CAK brengt naar voren dat de zes voor deze rondetafel uitgenodigde uitvoeringsinstanties recent een overleg hebben gehad waarin het behoorlijk invorderen ter sprake kwam. Een van de adviezen die zij de ombudsman willen meegeven, is om niet te spreken van een 'normenkader'. Want dat suggereert dat er simpelweg met behulp van een afvinklijstje kan worden geconcludeerd of een instantie wel of niet aan de normen van de ombudsman voldoet. En zo simpel ligt het niet. De uitvoeringsinstanties zijn (te) verschillend in aard en werkzaamheden. Dat betekent dat de ene instantie makkelijker aan een norm zou kunnen voldoen dan de andere. Het stellen van normen is dan niet bevorderlijk voor de afstemming en uitwisseling van informatie van overheidsinstanties.

Hierop laat de ombudsman weten dat het afvinken van normen niet de insteek is van zijn onderzoek. Wel wil de ombudsman de burger laten weten wat hij of zij van de invorderende overheid in redelijkheid zou mogen verwachten. Desgevraagd kunnen de deelnemers instemmen met de term 'behoorlijkheidskader'.

De ombudsman nodigt de deelnemers uit om te reageren op het behoorlijkheidskader

Het CJIB merkt op dat veel punten redelijk vanzelfsprekend lijken, hoewel soms wel complex in de uitvoering. Lastig wordt het als het CJIB persoonlijk contact met de betrokkene moet opnemen vóórdat een vordering wordt overgedragen aan de deurwaarder. Het CJIB draagt namelijk zo'n 180.000 vorderingen per jaar over aan de deurwaarder. Toch ontslaat dat het CJIB niet van de verplichting om heel duidelijk te communiceren naar de betrokkene, over wat er speelt en wat de mogelijkheden zijn. Verder stelt het CJIB dat het voor sommige punten in het stuk ontbreekt aan de benodigde wetgeving. Zo staat er dat de boete in verhouding moet staan tot het openstaande bedrag. Dat is lastig, want het is wettelijk op een bepaalde manier geregeld. Het CJIB zoekt de oplossing tegenwoordig in betalingsregelingen, ook voor kleine bedragen. Die worden veelvuldig aangegaan, terwijl daar in 2015 nog niet over gesproken werd. Het CJIB heeft er een belangrijke bijdrage aan geleverd om betalingsregelingen mogelijk te maken. Verder is gebleken dat het succes van een incasso niet toeneemt met een stijgend bedrag aan boetes. Stapeling van schulden draagt ook niet bij aan een succesvolle incasso. Het CJIB is ruimhartig bij het aangaan van betalingsregelingen. Waar nodig, gebeurt dat zelfs op persoonlijk niveau, want bij hogere bedragen volstaat de standaardregeling niet meer.

Voor de Belastingdienst zou de ontwikkeling van een beleidskader door de ombudsman lastig zijn. De Belastingdienst heeft te maken met een grote hoeveelheid wetgeving en andere kaders. Als de Belastingdienst daarbij ook nog rekening moet houden met een beleidskader van de ombudsman, komt zij in een ongemakkelijke positie. Eigenlijk was dat ook al zo bij het opstellen van de intentieverklaring (Manifest). Aan veel punten van de ombudsman voldoet de Belastingdienst al in aanzienlijke mate. Ook zijn er punten waarop de Belastingdienst met ambitie grote stappen wil zetten. Intenties zijn goed bespreekbaar, maar een normenkader wordt lastig. Een punt als het informeren door overheden van burgers met een (hulp)vraag over regelingen speelt wel bij de Belastingdienst, zoals bij het gebruik van toeslagen. Dit punt wordt behandeld in het

interdepartementaal beleidsonderzoek voor toeslagen. Er zal aan dergelijke informatie voor de burger wel een prijskaartje komen te hangen.

De ombudsman geeft aan dat - binnen de door de wet gestelde kaders - nog van alles mogelijk is. Het betalen in termijnen bij het CJIB is daarvan een voorbeeld. De ombudsman wil nadrukkelijk geen beleidskaders opstellen. Wel vindt hij het belangrijk dat burgers weten op welke wijze de ombudsman naar invorderingsproblemen kijkt. Daarom vindt hij het belangrijk dat er een kader bestaat waaraan hij klachten die hij ontvangt, kan toetsen.

De normerende taak van de ombudsman staat buiten kijf, maar bij de Belastingdienst bestaat de angst dat er nu een beleidskader 'aan de voorkant' wordt gemaakt. De meeste burgers zitten niet te wachten op persoonlijk contact met de Belastingdienst. Want met het gros van hen loopt het wel goed. De meeste mensen zijn vooral geïnteresseerd in soepele dienstverlening van de instantie. Daarop moet de Belastingdienst investeren, maar wel met oog voor de kleinere groep die problemen heeft.

Ook het CAK heeft de ervaring dat persoonlijk contact niet altijd mogelijk is. Maandelijks worden er 150.000 mensen overgedragen aan de deurwaarder. De vraag voor het CAK is dan ook welke mensen wel en welke niet benaderd moeten worden. Het UWV heeft in dat verband een soort 'voorspellers' ingebouwd die aangeven met wie contact opgenomen moet worden als er iets gebeurt. Dit om te voorkomen dat er problemen ontstaan. Het CAK wil dergelijke voorspellers ook gaan inbouwen. Als het gevoel bestaat dat er meer aan de hand is bij een burger moet ook doorgevraagd kunnen worden. Daarop worden de CAK-medewerkers getraind. Bij een eventuele overdracht aan de deurwaarder kan dan bijzondere aandacht worden geschonken aan zo'n persoonlijk verhaal. Preventie is echter het belangrijkste. Het CAK vraagt de zorgverzekeraars om hun maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen. Het CAK zoekt passend contact met burgers. Daarvoor wordt op voorhand geselecteerd aan wie bijzondere aandacht gegeven moet worden.

Preventie – in de zin van het voorkomen van het onnodig oplopen van schulden – is ook belangrijk voor het CJIB. In het behoorlijkheidskader van de ombudsman wordt onvoldoende aandacht besteed aan preventie. Het voorkomen van problemen voor burgers staat soms op gespannen voet met de gegevensbescherming. Instanties hebben niet altijd toegang tot alle benodigde gegevens. Om een zaak te kunnen overdragen aan de deurwaarder, wil het CJIB soms contact met de persoon in kwestie opnemen teneinde te voorkomen dat deze met hoge kosten te maken krijgt. Maar omdat het CJIB geen telefoonnummer heeft en de Belastingdienst deze niet mag verstrekken, gebeurt dit niet. Het CJIB zet steeds meer in op het maken van verwachtingspatronen op basis van analyses. Welke burgers lopen het risico in de problemen te komen?

Hierop wordt naar voren gebracht dat er zorgverzekeraars zijn die na twee keer niet betalen van de premie de burger bellen om te voorkomen dat hij in de wanbetalers-regeling terechtkomt. Er zijn honderdduizenden wanbetalers. De vraag rijst wat dan passend contact is als de instantie er achter komt dat iemand tot die categorie behoort?

Als een wanbetaler bij het CAK komt, is er zeker iets aan de hand. Mensen beginnen als eerste met het niet-betalen van hun zorgverzekering. Eigenlijk zou het CAK met een rode knop aan alle andere instanties moeten kunnen doorgeven dat iemand wanbetaler geworden is, zodat die in hun dossier kunnen kijken of er iets aan de hand is. Maar daarmee loop je op tegen de grenzen van de privacy. Het CAK mag sinds een jaar alle informatie over wanbetalers aan gemeenten verstrekken. Er worden 'medeoverheden' gezocht om te helpen bij het leggen van passend contact met burgers. In Nederland zijn er 380 gemeenten die helpen om 230.000 burgers thuis te bezoeken. Er wordt opgemerkt dat het eigenlijk vreemd is dat gegevens bij het zorgdomein kennelijk wel verstrekt mogen worden, terwijl dat niet mag in de rest van het publieke domein, waar schulden zitten. Voor de uitvoeringsinstanties zou gegevensuitwisseling kunnen helpen bij de beslagvrije voet. Zij weten van elkaar niet wat ze allemaal aan het invorderen zijn. Met gegevensuitwisseling wordt dan tevens duidelijk in welke gevallen in een vroeg stadium persoonlijk contact nodig is.

De SVB vindt het stuk van de ombudsman aansprekend, maar vraagt zich af of het mogelijk is zich aan alle punten te houden. Persoonlijk contact vindt de SVB belangrijk maar dat is niet altijd te realiseren.⁵⁴ De SVB veroorzaakt meestal geen schulden, maar int ze. En als de SVB schulden veroorzaakt, dan kunnen die met een lopende uitkering worden verrekend. Maar de invoering van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving heeft de SVB voor een lastig dilemma geplaatst. Enerzijds wil men hulp bieden aan de burger, anderzijds legt men een boete op. Hoe kan de burger de overheid die een boete oplegt vertrouwen in die zin dat zij ook wil helpen om uit de schulden te komen? De SVB heeft behoefte aan meer vrijheid om in bepaalde gevallen naar goeddunken te kunnen handelen. Wellicht dat de ombudsman de SVB daar bij zou kunnen helpen? Verder is privacy een soort 'knock-outcriterium'. Bij opsporing van niet-gebruik komt de SVB vaak in aanraking met doelbinding van de gegevens. Privacy zou afgewogen moeten worden tegen de zorgplicht van de overheid. Ook daarbij zou de ombudsman behulpzaam kunnen zijn.

Een ander punt is schuldhulpverlening. De SVB mag niet meewerken aan een minnelijke schikking wanneer er een boete is opgelegd. Dat is begrijpelijk, maar maakt ook dat de SVB vrijwel nooit kan meewerken aan een minnelijke schikking. De SVB merkt op dat het 'behoorlijkheidskader' van de ombudsman gezien moet worden als een inspanningsdocument. Lastig is de aanvullende inkomensondersteuning voor 65-plussers. Het is belangrijk om bij die categorie mensen heel gericht het niet-gebruik tegen te gaan, maar daartegenover staat het 'knock-outcriterium' op privacy. Het niet-voldoen aan normen zoals de ombudsman die heeft opgesteld, kan op die manier leiden tot frustratie in de organisatie. Stimulans werkt beter. De zes uitvoerende organisaties willen daar met elkaar voor zorgen.

Er wordt opgemerkt dat zodra een van de organisaties een burger heeft geïndividualiseerd het privacy-probleem in feite al opgelost is. Het is belangrijk dat de gemeente zicht krijgt op de burger. Helaas is dat momenteel nog niet het geval.

⁵⁴ In reactie op het verslag liet de SVB weten dat - daar waar een duidelijk signaal is dat de burger te maken kan hebben met financiële problematiek - op alle locaties ingezet wordt op persoonlijk contact. Bijvoorbeeld in het geval dat er door derden beslag wordt gelegd op een uitkering of als ze constateren dat iemand wel opgebouwd recht heeft voor de AOW, maar hier (nog) geen gebruik van maakt.

De ombudsman merkt op dat gemeenten met meer gegevens over de burgers ook een grotere verantwoordelijkheid krijgen. Met die informatie zal iets gedaan moeten worden.

Sommige overheidsinstanties werken niet mee aan een minnelijke schikking omdat er een boete is opgelegd. Opgemerkt wordt dat het mooi zou zijn als de zes instanties konden zeggen: we gaan akkoord met alles wat nodig is voor de schuldhulpverlening.

De ombudsman brengt naar voren dat de burger in geval van een boete rechtsbescherming ontbeert als de bezwaartermijn van zes weken is verlopen. De burger kan dan nergens meer terecht omdat er geen bezwaar of beroep meer openstaat. Dat wringt met behoorlijkheid bij iemand die in problemen zit.

De SVB tekent aan dat het allemaal niet zo erg is als het om 'kwaadwillenden' gaat, dus de 'vlegels'. Prima als die flink aangepakt worden. Als het gaat om de mensen die het goed bedoelen maar ergens per ongeluk een foutje hebben gemaakt dan is het een ander geval. Overigens zijn de gewenste instrumenten ook nodig voor de 'vlegels'.

Voorts wordt opgemerkt dat wanneer er wordt gegijzeld omdat iemand niet wil betalen de inkomenspositie van de betrokkene dan bepalend is. Maar die kan in de huidige situatie niet opgevraagd worden bij de Belastingdienst. Voor alle soorten maatwerk is het essentieel om over dat soort gegevens te kunnen beschikken. Kortom, de regelgeving zit in de weg.

Het UWV is in 2013, met de 'spelregels' van de ombudsman in de hand, enthousiast aan de slag gegaan met de onderwerpen die ook de ombudsman naar voren heeft gebracht. Allerlei acties die het UWV in dat verband ondernam, zijn succesvol geweest. Momenteel loopt in Amsterdam (en binnenkort ook Limburg) een pilot Vroegsignalering. Het UWV heeft contact met 1,4 miljoen Nederlanders. Bekeken wordt of het mogelijk is om burgers met het risico op schulden eerder 'beet te pakken'. Aan de 'risicoklanten' wordt in het kader van die pilot gevraagd of ze geholpen willen worden. Zo ja, dan worden ze doorgeleid naar de gemeente. Het UWV heeft nog andere acties, zoals bellen voor dwangbevelen. Van de 200.000 invorderingen jaarlijks, zijn er zo'n 15.000 bij wie het richting dwangbevelen gaat. Het UWV zou een profiel willen hebben van dat soort mensen.

Per 1 april 2019 gaat het UWV zaken overdragen aan het CJIB.

Aan sommige normen in het stuk van de ombudsman kan het UWV niet of niet helemaal voldoen. Bij het UWV heeft het overgrote deel van de invorderingen en de uitgedeelde boetes te maken met het niet-voldoen aan de inlichtingenplicht. Soms is dat doordat burgers het niet goed begrijpen, soms kunnen ze hun weg niet vinden in het ingewikkelde stelsel van sociale zekerheid. Maar uiteindelijk mag het UWV niet meedoen aan een minnelijke schikking wanneer een boete is opgelegd op grond van schending van de inlichtingenplicht. Vervolgens moet een schuldenaar naar de rechter toe en kan de rechter via een dwangakkoord alsnog het UWV ertoe dwingen om mee te doen. Zonde van de tijd, geld en kosten. Een oplossing zou zijn om wet- en regelgeving aan te passen en UWV meer discretionaire bevoegdheid te geven.

Verder staat in het stuk van de ombudsman iets over informatie-uitwisseling tussen overheden. Dat mag soms wel, maar vaak ook niet. Het laatste doet zich vooral voor als de burger geen toestemming geeft. Dan sta je met lege handen. Om dit soort normen van de ombudsman werkelijk toe te kunnen passen, moet er iets veranderen aan wet- en regelgeving. Het zou inderdaad mooi zijn als de burger overheidsbreed in beeld komt. Het UWV moet helaas heel streng zijn in de toepassing van de wet- en regelgeving, ook al is een burger buiten zijn schuld in de schulden geraakt. Zou de ombudsman niet kunnen helpen bij het wijzigen van wet- en regelgeving? Organisaties zoals het UWV hebben meer ruimte nodig om in bepaalde gevallen toch mee te doen aan een schuldsaneringstraject.

De ombudsman vraagt of DUO ook tegen dergelijke problemen aanloopt.

DUO heeft te maken met 800.000 terugbetalers en 100.000 dwangbevelen. De basisbeurs is tegenwoordig geen gift meer, maar een lening die in 35 jaar terugbetaald moet worden. DUO heeft bijna 20 miljard euro uitstaan. Passend, redelijk en behoorlijk handelen speelt zich voor DUO af aan de voorkant. Het is belangrijk om onderscheid te maken tussen mensen die wel kunnen, maar niet willen, tegenover mensen die niet kunnen betalen.

Een econometriestudent baart met zijn toekomstperspectieven minder zorgen dan een mbo-student op niveau 3. Zij hebben een heel ander perspectief op de arbeidsmarkt, maar vallen beiden wel onder hetzelfde regime qua terugbetaling. Na beëindiging van de studie dreigt het contact van DUO met de debiteur verloren te gaan. Daarom is het zaak in een vroeg stadium dat contact te zoeken. Het achterhalen van recente telefoonnummers is een lastig verhaal. De doelgroep wisselt veelvuldig van telefoonnummer. Brieven worden slecht gelezen. Het persoonlijk contact is daarmee een knelpunt. DUO heeft ruimte nodig voor terugbetalingsregelingen.

Lesgeldplichtige mbo-studenten die €1.000 moeten terugbetalen, hebben meestal geen geld. Wet- en regelgeving is te rigide. DUO vindt dat daarover met het ministerie van OCW moet worden gesproken. Met de huidige harde terugbetalingsregelingen kan DUO niet altijd uit de voeten. Als DUO een dossier overdraagt aan het CJIB, geeft het die zaak ook echt uit handen.

De ombudsman zegt altijd 'Schulden komen zelden alleen'. Dus als er een studieschuld is, moet er vast meer aan de hand zijn. Krijgt DUO daar zicht op?

DUO heeft weinig zicht op andere schulden. Ook DUO loopt wat dat betreft tegen de privacyregels aan. Van de terugbetalers heeft 20% een betalingsachterstand, van kleine tot heel grote bedragen. Een probleem is de lange terugbetalingstijd, te weten 35 jaar. In een dergelijke periode met maandelijkse betalingen loop je gauw wat achter. Met bijna een miljoen debiteuren is het onmogelijk alle casussen te kennen. Het is belangrijk om aan de voorkant meer te doen. Een probleem vormen ook de OV-boetes: mensen die OV-kaart niet gebruiken maar hiervoor wel moeten betalen. Internationalisering is lastig; veel studenten gaan op een gegeven moment naar het buitenland. Die worden moeilijk bereikt. Het loont dan om onder de radar te blijven.

De ombudsman merkt op dat er ook boetes vallen bij inburgeraars.

Bij die categorie vallen inderdaad ook boetes, wordt gereageerd van de zijde van DUO, maar wel in veel mindere mate. Ook voor inburgeraars wordt niet afgeweken van de regels; het regime is hetzelfde. Bij de invordering speelt het probleem dat inburgeraars vaak weinig kapitaalkrachtig zijn. De deurwaarder lukt het meestal niet de schulden te innen, waarmee de vraag rijst wat zoiets oplevert.

Betekent dit dat de regels moeten veranderen?

SZW merkt op dat de staatssecretaris van SZW samen met haar collega's een actieplan heeft samengesteld met een pakket concrete maatregelen. Enerzijds wordt beoogd daarmee schulden te voorkomen, anderzijds zijn de maatregelen gericht op een zorgvuldige maatschappelijke incasso door overheden. Deze maatregelen kunnen worden gezien als een begin. Verder heeft het kabinet de Tweede Kamer toegezegd om de verhogingssysteem van boetes onder de loep te nemen. Bekeken moet worden of er een alternatief gevonden kan worden om hetzelfde doel te bereiken. Boetes hebben ook een positieve, prikkelende werking. Over dit soort zaken wordt een gesprek gevoerd door de departementen en de uitvoerende organisaties, zoals het UWV en de SVB.

Het ministerie van SZW is blij dat dit punt geagendeerd wordt. Gegevensuitwisseling wordt door veel instanties bij dit gesprek als dé oplossing gezien, maar het nadeel daarvan is dat zicht verdwijnt op het gebruik. Proportionaliteit is daarbij wezenlijk. Privacy is een groot goed in dit land. Er zijn ook mensen die niet geholpen willen worden. Daarmee rijst de vraag hoe 'outreaching' de overheid wil zijn. Er zijn ook groepen die echt niet mee kunnen, zoals LVB'ers die problemen hebben met de taal. Die mensen moeten geholpen worden.

De staatssecretaris heeft gezegd dat de brede schuldenaanpak van iedereen is. Niet alleen van het Rijk, maar ook van medeoverheden en cliëntenorganisaties. Het is een gezamenlijk proces. Maar een aanpassing van de Fraudewet ligt politiek heel erg lastig. Welk signaal wil de overheid afgeven? vraagt een deelnemer zich af. Die afweging moet gemaakt worden als de kosten niet opwegen tegen de baten. Schulden kosten veel geld als ze niet opgelost worden. Maar soms is het niet de financiële kosten-batenanalyse die de doorslag geeft. Vervolgens wordt opgemerkt dat de verbreding van een beslagregister SZW zeker nog vier of vijf jaar kost. Het is daarbij niet de bedoeling een register te creëren met veel data. Gedacht moet worden aan het ontwikkelen van een gegevenswisselingssysteem waarmee Rijksdiensten gegevens kunnen wisselen. Met dat systeem kan bekeken worden of het vanuit noodzaak en proportionaliteit wenselijk is om op bredere schaal gegevens onderling uit te wisselen.

Maakt de AVG en de bijbehorende uitvoeringswetten het onmogelijk te doen waar hier aan tafel om wordt gevraagd?

De SVB kan van het UWV gegevens krijgen waaruit blijkt dat iemand na zijn 65^{ste} een lager inkomen heeft dan de AOW-norm. Op die manier zou de SVB de betreffende mensen doelgericht kunnen aanschrijven met de tip dat ze een aanvulling kunnen

aanvragen. Maar dat is volgens de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) niet proportioneel en wordt om die reden geweigerd. Het ministerie van SZW heeft een variant van een beslagregister die waarschijnlijk wel langs de AP komt. De ervaring van het CAK is dat de AP zich milder opstelt als het over informatie-uitwisseling gaat. Steeds meer laat de AP proportionaliteit meewegen in zijn oordeel. Voor het CAK is het niet zo belangrijk of iemand werkelijk schuldig is bij het oplopen van schulden. De betrokkene moet gewoon betalen. Toch komt er soms een moment dat iemand gewoon niet meer kán betalen. Moet zo iemand niet de mogelijkheid houden om uit de ellende te komen? Dat is in ieder geval het streven van het CAK. Bovendien haal je uiteindelijk meer geld op als je alle boetes elimineert en teruggaat naar de 'naakte' schuld. Het zou mooi zijn als de informatie-uitwisseling gericht zou zijn op de gemeente. De gemeente kan vragen bij welke instanties iemand bekend is. Het ministerie van SZW zoekt naar manieren om de gegevensuitwisseling voor de gemeentelijke schuldhulpverlening op orde te krijgen. Schuldhulpverlening zou, ook in het kader van vroegsignalering, signalen moeten krijgen als het met iemand de verkeerde kant op gaat. De vraag is echter hoeveel signalen een gemeente aankan. Als het geregeld is wat betreft de privacywetgeving, creëer je op die manier een probleem voor de uitvoering van de gemeente. Daar ligt ook een politieke keuze. Het UWV krijgt hiermee te maken bij de uitbreiding van de pilot Vroegsignalering in groot Amsterdam. De ene gemeente is volledig toegerust om het UWV daarbij te helpen, terwijl de andere nog nauwelijks iets heeft gedaan aan de beleidsaanpak op schuldhulpverlening.

In hoeverre hebben de staatssecretaris van SZW en het kabinet de intentie om het beleid rondom incasso te hervormen?

Het ministerie van SZW laat hierop weten dat in ieder geval uitvoering van het actieplan - met meer dan veertig maatregelen - verwacht mag worden. Dat is een dynamisch plan waar elementen kunnen afvallen of juist worden bijgevoegd. Er loopt een aantal grote wetstrajecten. Prioriteit krijgen zaken als het beslagvrije bedrag bij bankbeslag, het implementatietraject beslagvrije voet of het verbreden van het beslagregister. Er zijn ook grote trajecten gaande ter verbetering van de schuldhulpverlening. Ook daar is winst te behalen. Dan mist er alleen nog een wetstraject waarbij de Fraudewet nogmaals bekeken wordt. Dat zal iets voor de langere termijn zijn, want daar gaat een politieke discussie aan vooraf. In ieder geval is ruimte voor een gesprek. De grote pijlers van de Rijksincassovisie, met de brede schuldenaanpak, gaan voor veel mensen het verschil maken. Overigens zit er ook een private poot aan een zorgvuldige maatschappelijke incasso.

De ombudsman vraagt aan het ministerie van SZW of het punt van niet mee kunnen werken aan schuldhulpverlening bij schending van de informatieplicht ook meegenomen wordt in het plan van aanpak?

SZW geeft aan dat dit niet het geval is maar het is wel een onderwerp van gesprek tussen de SVB, SZW en het UWV. Van terugvorderingen kan worden afgezien maar boetes kunnen niet worden kwijtgescholden. Het privacy-aspect wordt evenmin geadresseerd in het actieplan. Wel is er aandacht voor bij SZW. Ook het CJIB ziet de privacyregels als een hindernis bij het zoeken van oplossingen. Op het privacy-festival

van 14 november 2018 mogen concrete voorbeelden verwacht worden die vragen om aanpassing van wet- en regelgeving. Alleen op die manier kan de uitvoering succes hebben. Behoorlijke omgang met het incassovraagstuk zou misschien door de ombudsman gedefinieerd kunnen worden. Er wordt naar voren gebracht dat er een politieke discussie nodig is over de wensen als het gaat om gegevensuitwisseling en de vraag of uitvoerders niet wat meer zouden moeten 'durven'. Als daarop antwoord komt, zou de wetgever dat vervolgens in wetgeving moeten gieten. Er is geen twijfel of dat kan; er is alleen de politieke vraag of het wenselijk is. Te snel besluit men een discussie maar niet te voeren, omdat 'het toch niet mag'. Het is duidelijk dat de doelbinding voorlopig niet opgegeven wordt. Maar met een fatsoenlijke wettelijke regeling kan ongelofelijk veel mogelijk worden gemaakt. Soms moet er een wet worden overtreden om uit te vinden of nieuwe wetgeving nodig is, zegt een van de aanwezigen.

Op de slotvraag van de ombudsman of de genodigden zich kunnen vinden in het gepresenteerde 'behoorlijkheidskader' voor invorderen wordt opgemerkt dat voor sommige punten beleidswijzigingen nodig zijn. Het is dan de vraag of dat soort punten opgenomen kan worden in een behoorlijkheidskader van de ombudsman, ongeacht de naamgeving ervan. In sommige gevallen zal dus een politieke afweging gemaakt moeten worden. In hoeverre mag de ombudsman vooruitlopen op de uitkomst daarvan?

De ombudsman zegt hierop dat hij soms van overheidsinstanties te horen krijgt dat hij helemaal gelijk heeft, maar dat er een probleem is in de uitvoering. Soms heeft dat dan te maken met geld of capaciteit. In zijn conclusies wil de ombudsman niet te veel vooruitlopen op dat soort praktische bezwaren. Hij laat zich hierdoor in ieder geval niet laten afschrikken. Diverse aanwezigen laten weten dat zij geen moeite hebben met hardere uitspraken. En de norm 'het leggen van persoonlijk of passend contact' heeft niet zozeer te maken met beleid. Hierop brengt de Belastingdienst naar voren dat zij hier niet aan kan voldoen als die norm zo absoluut wordt geformuleerd. De ombudsman antwoordt dat de Belastingdienst zich moet realiseren dat er toch op zeker moment in het contact tussen overheid en burger de mogelijkheid bestaan om iemand te spreken over de problemen. Zo geformuleerd, is het voor de Belastingdienst al een stuk meer haalbaar. Het moet voor de burger gemakkelijker worden om contact te krijgen met degene die over zijn dossier gaat, wordt opgemerkt van de zijde van de SVB. Dat zal natuurlijk niet in alle gevallen nodig zijn, maar de uitvoerders zouden er wel over moeten nadenken.

3. Sluiting

De ombudsman dankt de aanwezigen hartelijk voor hun komst. Het onderzoek wordt naar verwachting in februari 2019 afgerond. Het conceptverslag van dit rondetafelgesprek wordt binnen twee weken naar de deelnemers toegestuurd.

BIJLAGE 2 VERSLAG VAN DE RONDE Tafel VAN 23 NOVEMBER 2018

Genodigden:	F. Dukel, gemeente Den Haag M. Haantjes, BPBI M. van der Hoek, CZ A. Moerman, LOSR M. Nieuwenburg, BBW mw. M. Oostrik, NVVK M. Thijssen, gemeente Amsterdam R. Vis, LVLB J. de Vries, Schuldhulpmaatje Nederland
Afwezig met bericht van verhindering:	W. van de Donk, KBvG

1. Opening en voorstelronde

De Nationale ombudsman (hierna: de ombudsman) opent de bijeenkomst en heet iedereen welkom. Hij licht het doel van de bijeenkomst toe. Voorafgaand aan deze rondetafelbijeenkomst is een discussiestuk naar de deelnemers gestuurd waarin een (concept)behoorlijkheidskader is opgenomen. Over dit kader wil de ombudsman graag met betrokken partijen van gedachten wisselen tijdens twee rondetafelgesprekken. Op 12 oktober jl. heeft een gesprek plaatsgevonden met zes grote uitvoeringsinstanties, zoals UWV, de Belastingdienst en CJIB en met het Ministerie van SZW. Voor deze rondetafelbijeenkomst zijn decentrale overheden, bewindvoerders, sociaal raadslieden en diverse belangenorganisaties uitgenodigd. De gespreksverslagen van beide bijeenkomsten zullen als bijlage in de eindrapportage worden opgenomen. Het concept van het rondetafelverslag zal aan de deelnemers worden voorgelegd. Zij worden in de gelegenheid gesteld hierop te reageren. De aanwezigen stellen zich aan elkaar voor.

2. Rondetafelgesprek

De ombudsman heeft een (concept)kader opgesteld voor het behoorlijk invorderen van schulden door de overheid (behoorlijkheidskader). Met dit kader voor het borgen van het burgerperspectief bij het invorderen creëert hij een 'ondergrens' voor behoorlijke invordering aan de hand van zijn behoorlijkheidsvereisten. De ombudsman stelt zich daarbij de vraag wat burgers in Nederland in redelijkheid van de overheid mogen verwachten als het gaat om invordering van schulden. De ombudsman nodigt de aanwezigen uit om op het behoorlijkheidskader te reflecteren. Hij vraagt of er behoefte bestaat aan kaders als het gaat om behoorlijk invorderen van schulden.

Ongelijkwaardige schuldeisers

Voor private schuldeisers, zo wordt opgemerkt, bestaan heel wat bepalingen, zoals hoeveel of wat je mag vorderen. Bij de overheid ontbreken die bepalingen nagenoeg. De burger weet dan niet zo goed waar hij aan toe is. De hoogte van boetes van overheidsinstanties wordt niet gereguleerd, dus is het niet gelijkwaardig. Zo mag het CJIB momenteel zonder problemen een vordering verdubbelen. Een private schuldeiser mag dat niet, ook niet via een incassobureau.

De ongelijkwaardigheid van de crediteuren is een belangrijk aspect, vervolgt een ander. De deurwaarders hebben inmiddels een goed beslagregister, maar dat is nog een pilot. Schuldhulpmaatje komt regelmatig tegen dat burgers niet weten waar zij aan toe zijn en dat instanties in feite over elkaar heen buitelen om in te vorderen. Er kunnen bijvoorbeeld nieuwe situaties ontstaan. Stel dat er een beslagvrije voet is afgesproken: het komt regelmatig voor dat vervolgens andere crediteuren met hun eigen manier van werken zich melden. Zo hebben woningbouwverenigingen en energiebedrijven vaak weer een ander belang en andere aanpak. Die willen een contract afsluiten, maar daarmee houden ze geen rekening met andere schulden. Dat soort frustraties leiden niet tot goede oplossingen. De (on)gelijkwaardigheid van crediteuren vormt in de praktijk een enorm knelpunt.

Concrete afspraken maken is moeilijk

De NVVK probeert afspraken te maken met overheidsinstanties, wordt opgemerkt, maar loopt er tegen aan dat overheidsschuldeisers zich al gauw beroepen op het ministerie. De uitvoeringsorganisatie wil dan wel wat doen, maar is hiervoor afhankelijk van het ministerie. Het ministerie moet kaders scheppen die afspraken mogelijk maken. Dat zie je bijvoorbeeld duidelijk bij de Belastingdienst waar twee verschillende invorderingsregimes worden gehanteerd, inkomstenbelasting en toeslagen (blauw en rood). Er komt een nieuwe wettelijke stroomlijning van invorderingsregelgeving belastingen en toeslagen. De LOSR denkt dat dit handig is, maar signaleert wel dat er nog veel andere overheidsinstanties zijn met een eigen systeem. De overheid is een veelkoppig monster en de burger heeft maar één betalingscapaciteit. Dat is de kern van de zaak. Het verschil tussen dwanginvordering en 'minnelijk' is ook te ingewikkeld. Bij 'minnelijk' is er van alles mogelijk, maar alles valt in duigen als één schuldeiser met dwanginvordering begint. Datzelfde geldt bij de Belastingdienst. Die heeft in beginsel een heel goede regeling: na 24 maanden wordt de toeslagschuld buiten invordering gesteld. Dit betekent dat men de schuld moet terugbetalen zodra de betalingscapaciteit hiervoor toereikend is. Maar dan moet dit wel vrijwillig worden nagekomen. Als een schuldeiser beslag op het inkomen legt en de burger kan de betalingsregeling met de Belastingdienst niet meer nakomen dan is het einde verhaal. De Belastingdienst gaat de toeslagen verrekenen, de buiten invorderingstelling komt te vervallen met als gevolg dat de burger alles tot de laatste cent moet terugbetalen. Terwijl het mogelijk helemaal niet verwijtbaar is.

Oneigenlijke prikkels in het systeem

Welke belangen en prikkels zitten in het systeem, vraagt een aanwezige zich af. Een voorbeeld is de concurrentie tussen schuldeisers die het soms ingewikkeld maakt. Je kunt wel afspreken dat ze moeten samenwerken, maar als het belang of de preferentie van de ene schuldeiser groter is dan van de andere, dan wordt het lastig om tot zaken te komen. Hoe haal je die prikkels en belangen uit het systeem? Het is onwenselijk als er meer regels en handboeken komen. Die is men intern bij de gemeente Den Haag juist bezig op te ruimen. "De schuldhulpverlening is failliet door de eigen regelgeving" wordt naar voren gebracht. Het is zaak tot een kader te komen waarvan de principes door iedereen gedragen worden. Eigenlijk zou iedere overheid zich moeten scharen achter het principe van onbeperkte toegang en een zinvol contact met de overheid. Kan dat idee niet verder worden uitgewerkt? Een aanwezige merkt op dat er veel initiatieven zichtbaar

zijn. Er is een wil om tot een sociale vorm van incasseren te komen. Maar wat houdt dat in voor de burger? In Amsterdam staat dat sociaal incasseren in het bestuursakkoord.

Behoorlijkheidskader mag scherper

De ombudsman vraagt in hoeverre het 'behoorlijkheidskader' voldoet aan punten zoals het voorkomen van schulden, redelijk handelen en het waarborgen van de beslagvrije voet. Met het kader van de ombudsman, wordt opgemerkt, ligt er een begin van waar naar gezocht wordt. Toch sluit dit nog niet voldoende aan bij de problematiek van alledag. In Den Haag is men begonnen met een helpdesk in een aantal wijken. Het blijkt dat negen van de tien mensen die langskomen niet de voorzieningen hebben waarop ze aanspraak kunnen maken. De vraag is of dit 'behoorlijkheidskader' gaat helpen om daarin verandering aan te brengen. De intentie is mooi, maar het moet nog net een stapje verder. Een vertegenwoordiger van CZ merkt op dat er, als mensen in een schulden-situatie komen, vaak meer aan de hand is dan alleen die schulden. Geef je als schuldeiser bepaalde kortingen aan mensen, dan kunnen ze misschien tijdelijk een abonnement betalen, maar daarna niet meer. Het gaat dan om de vraag of aan die mensen toegang is gegeven tot de voorziening waar ze recht op hebben en of daarmee wordt voorkomen dat zij in de schulden komen. CZ is verantwoordelijk voor het debiteurenbeheer, maar dient eigenlijk oog te hebben voor haar gehele keten.

Voorkomen van problematische schulden

Het eerste punt in het 'behoorlijkheidskader', merkt de vertegenwoordiger van de gemeente Den Haag op, gaat onder meer over het actief informeren van burgers ter voorkoming van problematische schulden. Dat is problematisch, want 80.000 inwoners van Den Haag zijn laaggeletterd. Overheden zouden moeten ondersteunen en doorverwijzen, maar feitelijk gebeurt dat al maar dat lost niets op. Het zou pas een stap verder komen als de ombudsman opschrijft dat overheden verplicht zijn ervoor te zorgen dat iedere burger krijgt waar hij recht op heeft. Bij een rondetafelgesprek van de Tweede Kamer stelde de SVB in dit verband voor om duidelijke opdrachten te verstrekken. Dit, terwijl de SVB op dit terrein al veel doet. De overheid dient ervoor te zorgen dat mensen krijgen waar ze recht op hebben. Daarnaast dient zij te voorkomen dat mensen te veel krijgen door bijvoorbeeld actief proberen te voorkomen dat te veel uitkeringen worden verstrekt. Als er al schulden zijn dan dient de overheid maatwerk te bieden, aldus een vertegenwoordiger de LOSR.

Informatieverstrekking

Het gaat er om wat je belooft zegt de LOSR. De ombudsman mag verder gaan dan andere instanties, want hij neemt een aparte positie in vanuit het belang van de burger. In het 'behoorlijkheidskader' van de ombudsman staat in het kader van persoonlijk contact en duidelijke communicatie een aantal dingen die je als activiteiten zou kunnen organiseren. Maar de essentie is dat de burger informatie begrijpt. Als de overheid een beschikking stuurt naar de burger, is het niet zeker dat die begrijpt wat er staat. In Den Haag hebben de consultants zelf bedacht dat ze de plicht hebben om ervoor te zorgen dat de burger begrijpt wat hem toegestuurd is. Dat mag ook terugkomen in het behoorlijkheidskader onder het kopje 'Persoonlijk contact en duidelijke communicatie'. Gaat het om de beslagvrije voet, dan laat men in Den Haag aan de betrokkenen de brief zien, waarna ze mogen onderstrepen wat ze niet begrijpen. Eén van de woorden die dan

onderstreept worden, is 'schulden'. Dat is voor ons haast niet te bevatten, maar wel de realiteit. Van 'beslagvrije voet' begrijpen ze helemaal niets. Door dit in het behoorlijkheidskader 'als verplichting' voor de overheid te formuleren, merkt een vertegenwoordiger van NVVK op, dwing je de afdelingen binnen de gemeente ook tot samenwerking.

De vertegenwoordiger van de bewindvoerders merkt op dat je de medewerker een doel moet meegeven. Die krijgt dan de ruimte om dat doel te bereiken, met inachtneming van de beleidsregels. Opgemerkt wordt dat men met dat laatste – toepassen van beleidsregels – te veel is doorgeslagen. Terwijl er gestreefd moet worden naar het hanteren van maatwerk voor de burger. Het komt erop neer dat de overheid, voordat zij overgaat tot invorderen, eerst een aantal stappen moet nemen. Zo moet zij proactief duidelijke informatie hebben verschaft aan de burger. Daarnaast moet de overheid zich ervan hebben verzekerd dat die informatie begrepen is. En er moet contact zijn geweest met medeschuldeisers. Door de wetgever zal nog veel geregeld moeten worden om tot een goede invulling van deze voorbereidende stappen te komen. Een eerste horde is ervoor te zorgen dat de betrokken ministeries dit idee omarmen. Veel partijen zijn van goede wil, maar de randvoorwaarden ontbreken nog. Denk bijvoorbeeld aan de (wettelijke) grondslagen voor gegevensuitwisseling. Wie mag het beslagregister voor overheden vullen en wie mag het vervolgens raadplegen? Dat moet allemaal wettelijk vastgelegd worden. De vertegenwoordiger van Schuldhulpmaatje, vraagt zich af waarom mensen met financiële problemen zich nauwelijks bij de overheden aanmelden? Bij Schuldhulpmaatje komen meldingen binnen omdat burgers niet het centrale nummer van de gemeente durven te bellen. De vertegenwoordiger van LOSR vraagt zich af welke stappen de overheid zet om in contact te komen met de burger. Hij las dat de SVB een ansichtkaart stuurt om contact te leggen. De SVB schuift dus op. Het UWV is een voorbeeld van instanties die dat helemaal niet doen. Daar houdt men zich zeer strak aan het wettelijk kader. Misschien heeft die instantie wat dat betreft een zetje nodig.

Er spelen verschillende belangen bij de overheid

De ombudsman merkt op dat de overheid vaak zelf processen die op gang zijn gebracht, zoals het voorbeeld van de persoonlijke betalingsregeling (van 24 maanden) bij toeslagen doorkruist. Hoe zorg je ervoor dat de overheden met meer inzicht, slimmer en menselijkheid te werk gaan? De vertegenwoordiger van de gemeente Den Haag merkt op dat het hierbij over verschillende overheden gaat met verschillende belangen. Je zult op de een of andere manier met een handreiking moeten komen, over hoe om te gaan met die verschillende belangen. De overheid wil aan de ene kant incasseren. Daarnaast wil de overheid een samenleving zonder mensen die ten onder gaan aan schuldenproblematiek. Hoe maak je daar een gezamenlijk belang van? De overheid zou moeten streven naar een systeem waarbij die twee belangen samenkomen in één systeem. Nu zijn het afzonderlijke trajecten, waarbij de overheid eerst incasseert. Pas daarna, als de situatie voor de betrokkene erg genoeg is, komt de schuldhulpverlening in beeld. Hoe kan je een kader ontwikkelen met een vroegtijdige afweging van de twee genoemde belangen? Voor 80.000 kanshebbers op problematische schulden in Den Haag zou je vanaf het begin alle vorderingen moeten integreren. Maak één overheids-incassosysteem voor al die mensen, bijvoorbeeld door alle vorderingen over te dragen, bijvoorbeeld naar de gemeente, of de SVB. Je zou dat kunnen doen voor alle mensen die in meer dan twee

systemen zitten. En als dat niet op die manier lukt, is het toch zaak om op de een of andere manier een vroegtijdige afweging van belangen te organiseren.

Eerst probleemsituatie van burger in kaart brengen

Een vertegenwoordiger van de BPBI brengt naar voren dat de overheid alvorens over te gaan tot invordering, in kaart moet brengen wat precies het probleem van de burger is. Is er meer aan de hand dan alleen geldschulden? Wat is de oorzaak van de problemen? Voordat wordt overgegaan tot dwanginvordering moet aan zorg worden gedacht, merkt de vertegenwoordiger van de gemeente Amsterdam op. Volgens een rapport van Berenschot levert voor 20% van de betrokkenen een overheidsvordering geen verdere problemen op. Bij 80% ligt dat echter anders. Voor die mensen moet de overheid anders te werk gaan. Het idee van één overheid is aansprekend. In het geval van het toetsingskader dat de ombudsman beoogt, is het eerder zaak een cultuur met elkaar af te spreken. Met oog voor de situatie van de burger voordat wordt overgegaan tot dwangmaatregelen, dus het menselijke in het verhaal. In de uitvoeringspraktijk blijken principes als zorgvuldigheid en proportionaliteit echter niet altijd gehanteerd te worden. De indruk bestaat dat mensen in beleid, het management en de uitvoering dit wel willen maar dat de tussenlaag vasthoudt aan het primaire proces. Daarom is het belangrijk om met duidelijke opdrachten te komen. Het behoorlijkheidskader van de ombudsman is een stap in de goede richting.

Ketenverantwoordelijkheid

Bij één overheid is het, merkt de vertegenwoordiger van CZ op, belangrijk om de hele keten te zien. Als de belangen overwogen zijn, kom je eventueel tot dwangmaatregelen, waarbij andere belangen en geldstromen gaan spelen. Een mooi voorbeeld daarvan is de aanbesteding van het CJIB voor de KBvG-leden. Voor € 7 kan een deurwaarder nooit een dossier oplossen. De dwangmaatregelen die in het verdienmodel vanuit zo'n aanbesteding doorklinken, komen erop neer dat de deurwaarder verplicht is te gaan rijden met zijn exploot om daarmee zijn geld te krijgen. De deurwaarder heeft dan geen enkel belang om eventueel, als er een nieuw signaal binnenkomt zorg te verlenen. Maar overheidsinstanties hebben een ketenverantwoordelijkheid en een voorbeeldfunctie. Dat mag je van hen verwachten. Maar hoe kan je van private schuldeisers eisen dat ze deugdelijk invorderen? Hieraan voegt de vertegenwoordiger van de NVVK toe dat gerechtsdeurwaarders betaald worden als ze beslag leggen en niet als ze geen beslag leggen. Er zijn dus perverse prikkels. Vindt er een invorderingstraject plaats met harde dwang dan levert dat geld op. Wordt daarentegen zorg geboden dan wordt daar niks aan verdiend. De vertegenwoordiger van CZ adviseert dan ook om binnen de overheid te gaan kijken naar individuele business cases. Als het UWV iets goed doet, zou dat bijvoorbeeld bij het CAK tot een plus moeten leiden. Kortom, als het ene uitvoeringsorgaan van de overheid wat meer resource moet inzetten, kan dat aan het andere uitvoeringsorgaan ten goede komen. Met die gezamenlijke weging van belangen is het mogelijk tot behoorlijk invorderen te komen, zonder perverse prikkels.

Dwangmaatregelen

Opgemerkt wordt dat de overheid haar ambities moet bijstellen, bijvoorbeeld een bepaald percentage minder dwangmaatregelen op te leggen. Uit [een rapport](#)⁵⁵ blijkt dat een dwangmaatregel voor 80% van de mensen niet het goede instrument is. De overheid zou ervoor moeten kiezen om slechts voor 30% een dwangmaatregel op te leggen en daarnaast - met de gemeente - de zorg goed in te richten. De overheid moet dan geen deurwaarder sturen, maar iemand met expertise van schuldhulpverlening, of iemand van het wijknetwerk die misschien ook iets van opvoeding weet.

Schurende wetgeving

Voor het tot een behoorlijke invordering kan komen, moeten sommige wetten van tafel, merkt de LOSR op. Zo is er de 'Wet Boeten'⁵⁶ waarbij verplichte invordering plaatsvindt gedurende tien jaar. Die wet staat haaks op schuldhulpverlening, waarbij je na vijf jaar een dwangakkoord kunt aanvragen. De ene afdeling moet dus verplicht innen, terwijl de andere probeert die afdeling te dwingen om in te stemmen met de schuldregeling tegen finale kwijting. Dat is absurd. Er is nog meer knellende wetgeving, zoals de wanbetalersregeling bij de zorgverzekering. Deze regeling is niet bedacht vanuit de burger, merkt de vertegenwoordiger van Amsterdam op. De overheid zou meer moeten zoeken naar de logica vanuit de burger. Vaak wordt gedaan alsof de wanbetalers allemaal niet-willers zijn en dat het helpt om mensen die niet tijdig betalen, na zes maanden met een hogere premie op te zadelen. Maar dat werkt niet. Veel regels dwingen de overheid tot een bepaald gedrag. Ze doorkruisen vanaf het begin al de mogelijkheid van behoorlijkheid. De wetten zijn zo ingericht dat overheidsmedewerkers mechanisch aan het werk gaan. Misschien moeten ze meer ruimte krijgen. Een aantal wetten is aan verandering toe om de druk en dwang eraf te halen. Moet er een soort centrale incassoautoriteit in het leven geroepen worden? Er moet een afweging gemaakt kunnen worden als iemand in een problematische schuldsituatie terecht komt: wordt er doorgedaan met invorderen? Of wordt er eerst zorg bijgehaald? In het behoorlijkheidkader moet wel staan dat iedere overheid verplicht is om die afweging te maken, wordt opgemerkt. De LOSR laat weten dat bij de houding van deurwaarders de opdrachtgever een belangrijke rol speelt. Als die de deurwaarder laat weten dat hij flexibel of 'rekkelijk' mag zijn dan is de deurwaarder dat ook.

Decentrale overheden

Een vertegenwoordiger van de LVLB merkt op dat lagere overheden er heel anders in staan. Daar worden mensen al gauw gebeld, soms al na een aanmaning. Lagere overheden gaan proactief te werk en schelden proactief schulden kwijt. Een knelpunt daarbij zijn de bestands-uitwisselingen en de AVG. Bij de lokale overheden, wordt gereageerd, ligt meer vrijheid bij de medewerkers dan bij grote instellingen. De LOSR ziet ook veel gevallen waarbij het niet altijd goed gaat. Ook hier kan er dus niet worden gesproken van één (lokale) overheid. Een aanwezige werkte vroeger onder een wethouder die het principe 'Gij zult incasseren!' hanteerde als het ging om belastingschulden. Dat is op zich terecht, want het draagvlak voor het belastingsysteem ontstaat doordat iedereen zijn steentje bijdraagt. Bij de gemeente Den Haag waar hij nu

55 Berenschot. *Effecten van bijzondere incassobevoegdheden en overheidspreferenties. Eindrapport*, 4 mei 2018.

56 Zie ook het Boetebesluit sociale zekerheidswetten.

werkzaam is heeft hij te maken met een wethouder die duidelijk oog heeft voor het armoede- en schuldenbeleid. Niet een van de opstellingen is de juiste; het is zaak tot een goede afweging te komen.

Onjuiste vooronderstellingen

Vooronderstellingen die ten grondslag liggen aan de wanbetalersregeling moeten worden gedemonteerd. Men moet inzien dat deze vooronderstellingen niet kloppen. Het heeft geen zin om mensen die geen geld hebben proberen te prikkelen tot betalen door een boete op te leggen. Opgemerkt wordt dat CZ samen met het CAK in het kader van de wanbetalersregeling het bij VWS voor elkaar hebben gekregen dat de navordering van de baan is. Dat is heel goed gelukt. Daarbij komt dat na twee keer niet-betalen al opgebeld wordt en dat betalingsregelingen voor € 4 per maand worden getroffen. Dat zijn voorbeelden van hoe het anders kan, zelfs zonder ingrijpende wettelijke veranderingen. Voor CZ leidt deze aanpak tot meer opbrengsten: er kan meer geïncasseerd worden. Soms duurt het, door de soepele houding, langer voordat het geld wordt gestort, maar uiteindelijk wordt er meer terugbetaald. CZ kan met een business case aantonen dat het belastingstelsel door een dergelijke werkwijze niet onder druk hoeft komen te staan. 98-99% van de klanten die achterstand hebben bij CZ willen graag betalen, maar kunnen dat niet. Het hele stelsel is echter gebaseerd op de resterende 1-2% die niet wil betalen. Beter is het stelsel te baseren op die 98-99% van de mensen en geen medelijden te hebben met die 1-2%. Daarbij dient men zich dan nog te bedenken dat 'niet-willen' niet altijd neerkomt op onbehoorlijk gedrag. Mensen die in de schulden zitten, gaan vaak rare dingen doen. Dat heeft vaak te maken met stress. Die mensen gedragen zich vaak zo omdat de overheid ze in een bepaalde situatie heeft geduwd. 'Behoorlijk incasseren' is daar doorheen kunnen kijken. Opgemerkt wordt dat met VWS goed te praten valt. Bij het Ministerie van Financiën ligt dat iets anders. Ondanks de brede schuldenaanpak onder regie van SZW, merkt iemand op, ligt er geen brede opdracht op dit vlak. Het blijft bij herstelwerkzaamheden.

Het UWV heeft de opdracht aan bronheffing te doen, merkt de vertegenwoordiger van de gemeente Amsterdam op. Maar als het UWV vervolgens wordt gevraagd of het niet tijd wordt een doorbetaling van vaste lasten te doen ten behoeve van door de gemeente gesignaleerde risicogroepen, wordt geantwoord dat zij hier nog niet aan toe zijn. Waarom besluit het ministerie van SZW zelf niet om de middelen en bevoegdheden aan de voorkant in te zetten? Direct overmaken van de huurtoeslag aan de woningbouwcorporaties zou ook enorm helpen bij bepaalde risicogroepen. Toch gaat het allemaal maar moeizaam.

CZ noemt als voorbeeld de 10.000 klanten die op vrijwillige basis de zorgtoeslag lieten doorbetalen aan CZ. Totdat een groep Bulgaren er met toeslagen vandoor gingen en het systeem op de schop ging. CZ loste het weliswaar met deze groep op maar kon niet voorkomen dat er nu 5000 mensen in de wanbetalersregeling zitten. En het lukt niet ze eruit te krijgen. Waar is de overheid dan mee bezig? Door een wet die een beetje emotioneel aangenomen werd omdat € 95 miljoen wegvloede naar Bulgarije zitten nu veel mensen klem. Voor de toekomst is het beter wanneer vóór implementatie van een dergelijke wet eerst de gevolgen worden onderzocht. In dit geval was het niet zo handig, want de wet leverde ongeveer € 100 miljoen aan extra lasten op. Eigenlijk moet je de overheid voorspiegelen wat het kost als dit zo blijft doorgaan. Er zijn systemen bedacht

die veel te duur zijn. Het zou een goed idee zijn om de casus op te schrijven, van de 5000 mensen die op deze manier in de wanbetalersregeling zijn gekomen. Het toont de gekkigheid van het systeem aan. Er moet een zorgplicht komen, ook voor de Belastingdienst. Die is er primair om belasting te innen, maar wel met inachtneming van de zorgplicht. Die is net zo belangrijk.

Zorgplicht

Het bewindregister is heel handig, want daarin kunnen mensen die onder bewind staan gevonden worden. Maar de informatie uit het bewindregister kan op dit moment nog niet goed ontsloten worden. Om dit technisch te verbeteren moet iedereen die er informatie uit wil betrekken, zoals het CJIB of de deurwaarder, financieel bijdragen. De LOSR vindt dat merkwaardig want zo'n register zou gewoon toegankelijk moeten zijn. De overheid moet er zoveel mogelijk voor zorgen dat burgers nooit in invorderingstrajecten komen. Het gaat om het voorkomen van schulden. De gemeente kent de doorbetaling vanuit de bijstand. Sommige gemeenten hebben dat in slechte tijden afgeschaft maar er is wel een kader nodig waarbinnen het vervolgens georganiseerd wordt. Aan de ene kant wil je als gemeente de burger in bescherming nemen, maar de burger heeft ook zelf het recht om dingen te bepalen. De principes moeten aan de orde komen bij het maken van beleid, maar ook bij de uitvoering van het beleid. Het behoorlijkheidskader van de ombudsman zou ook iets moeten vermelden over de zorgplicht van de overheid, zo wordt naar voren gebracht. En met elkaar zou nagedacht moeten worden over de vraag hoe kan worden voorkomen dat burgers zo in de knel raken. Het pleidooi is niet dat van iedereen geld ingehouden moet worden. Het gaat om de risicogroepen. Bij die groepen moet inhouden een instrument zijn in plaats van de zaak te laten escaleren na zes maanden bronheffingen toepassen. In de Participatiewet is dit geregeld met een afwegingskader. De burger moet erop kunnen vertrouwen dat de overheid ten minste met een aanbod komt voor een beschermingstermijn, in het geval dat de burger zelf niet in staat is de lasten door te betalen. Opgemerkt wordt dat het allemaal heel verkokerd ingestoken wordt. Alle instanties kijken er anders naar en hebben andere belangen zodat bovengenoemde zorgplicht niet wordt uitgevoerd. De maatschappelijke opbrengsten van deze zorgplicht zouden in kaart moeten worden gebracht. Schuldhulpmaatje benadrukt het belang van een convenant, juist vanwege die verkokering. Schuldhulpmaatje heeft een project in de stad, nu belegd bij de gemeente, opgestart door vrijwilligers. Met zeven crediteuren is een convenant afgesloten in een 'vindplaats van schulden'. Op deze wijze komt men tot een sociale aanpak waarbij mensen letterlijk benaderd worden, ook fysiek achter de voordeur. Er moet commitment bestaan onder alle bij de burger betrokken partijen. Die moeten vroegtijdig aanmelden en gelijkwaardigheid accepteren. Alleen zo kan effectieve begeleiding gegeven worden. Overigens, zo wordt opgemerkt, is het een enorm maatschappelijk probleem dat veel gezinnen geen inkomen hebben om tegenslag op te vangen. De vertegenwoordiger van de NVVK brengt in dit kader de positie van zzp'ers bij deze problematiek onder de aandacht.

Sommige bestaande voorzieningen worden niet gebruikt doordat mensen er niet bekend mee zijn. Dat geldt voor toeslagen, of bijzondere bijstand. De overheden zouden die mogelijkheden onder de aandacht moeten brengen. Ook dat zou gerekend kunnen worden tot de zorgplicht. Dat klopt, merkt iemand op, maar zzp'ers worden dan toch vaak ontruimd in de tussentijd. Het duurt twee maanden voor ze geholpen kunnen worden. Dat

is jammer, een ondernemende groep mensen die zo de vernieling ingaat. Het komt ook vaak voor dat zzp'ers de hulp (bijstand) niet willen accepteren. 'Zorgplicht' is een goede term, merkt de vertegenwoordiger van CZ op. In het gesprek met VWS over de nieuwe wanbetalersregeling waarmee men bezig is, komt de term 'financiële zorgplicht' ook vaak terug. Het is niet heel logisch om mensen die vorig jaar hun eigen risico verbruikt hebben, dit jaar vrijwillig eigen risico te geven. Je moet ook niet mensen doelbewust een goedkopere digitale polis geven, terwijl die mensen laaggeletterd zijn. Dit soort voorbeelden vallen voor CZ ook onder 'financiële zorgplicht'. Daarover praat CZ met VWS. Er komt een inspanningsverplichting voor zorgverzekeraars om een dergelijke werkwijze realiteit te maken, maar voor de overheid is het spannend in de spiegel te kijken. De financiële zorgplicht van het UWV heeft bijvoorbeeld weleens tekortgeschoten, omdat mensen zzp'ers gemaakt zijn om ze uit de kaartenbak te halen. Die hadden nooit zzp'er moeten worden, omdat zij bepaalde competenties daarvoor niet in huis hadden. De zorgplicht is dus meer dan alleen behoorlijk invorderen. Als het UWV iemand die de competenties daarvoor mist zzp'er maakt, heeft die instantie later geen rechten om in te vorderen. Als de bank doelbewust iemand over-crediteert kan die ook op de blaren zitten. De kosten voor communicatie, zo brengt iemand naar voren, worden steeds vaker bij de klant gelegd. Maar die heeft soms niet eens beltegoed. Een proactieve overheid schiet ook in dat soort gevallen te hulp.

Gegevensuitwisseling

De lokale overheden zo merkt de vertegenwoordiger van de LVLB op, willen proactief bezig zijn. Als er een schuld ontstaat, kijken zij of mensen geholpen kunnen worden met een betalingsregeling of kwijtschelding. Met Amsterdam worden bestanden uitgewisseld van mensen die dit jaar kwijtschelding hebben gehad. De LVLB bekijkt vervolgens of er geen verzoek tot kwijtschelding aanwezig is in het bestand van de Sociale Dienst. Die gevallen worden proactief getoetst bij het inlichtingbureau. Dat zouden alle lagere overheden zo moeten doen. Van de zijde van de NVVK wordt opgemerkt dat gegevensuitwisseling een politieke keuze is. De politiek geeft er al dan niet prioriteit aan. Met de verbreding van het beslagregister, merkt de LOSR op, wordt gewerkt aan gegevensuitwisseling. Het wordt een systeem waarbij de ene meer mag zien dan de andere. Maar dan rijst de vraag wel wat met die gegevens gedaan gaat worden. De burger heeft slechts één betalingscapaciteit maar wordt van alle kanten geplukt. Welke schuldeiser gaat dan voor? En volgens welke volgorde? Daarop moet regie gevoerd worden. De NVVK is bezig met een ['NVVK-stekker'](#) voor het schuldregelingstraject'. Daarin wordt onderzocht hoe er tot een digitale oplossing kan worden gekomen, die leidt tot uniformering van berichtenuitwisseling tussen schuldhulpverleners en schuldeisers. Er ontstaat een steeds beter beeld van een toekomstig 'stekkerlandschap', aldus de NVVK. Helaas is nog geen duidelijkheid over het vervolg. In de brief van staatssecretaris Van Ark zijn termijnen weer opgeschoven. Dit, om louter financiële redenen.

Geen bankbeslag

Naar voren wordt gebracht dat overheden geen bankbeslag zouden mogen leggen zolang deze geen inzicht hebben in de financiën van de burger. Dat is een consequentie van behoorlijk invorderen. Iemand reageert hierop dat de overheid dat misschien in geen enkel geval zou mogen doen. Bankbeslag is onbehoorlijk, ook al mag het volgens de wet. Hetzelfde geldt voor het terugvorderen van toeslagen. Het komt voor dat iemand een

machtiging af heeft gegeven voor het incasseren van reguliere kosten en dan te maken krijgt met een automatisch geïncasseerde naheffing. Al die dingen zouden niet moeten gebeuren. Een kanttekening wordt hierbij gemaakt door de vertegenwoordiger van BBW: je moet het dan wel tevoren getoetst hebben. En hoe moet een lagere overheid dat toetsen? Hoe weet je dat het banksaldo te laag is? Dat inzicht kan momenteel niet verkregen worden, wordt hierop geantwoord. Maar zonder dat inzicht mag het instrument van bankbeslag niet ingezet worden. Dan moet er een alternatief voor dat bankbeslag gezocht worden, merkt iemand op. Dat alternatief is de telefoon ter hand nemen om te vragen wat er aan de hand is. 'Hoe gaat het met u? Wat is er aan de hand?' Daarbij wordt door een ander aangetekend dat het saldo op een bankrekening ook niet alles zegt. Dat zegt nog niets over vaste lasten. Een saldo van € 6000 betekent niet dat iemand veel geld heeft. En zo geredeneerd, merkt de vertegenwoordiger van CZ op, kom je nooit aan bankbeslag toe. Je hebt de regionale opsporingsdiensten, de FIOD en de politie voor de groep fraudeurs die drie WIA-uitkeringen op een adres hebben staan, met dure auto's voor het huis. Die groep moet je buiten dit behoorlijkheidskader houden. De kleine kruimeldiefjes blijven dan over, maar die kosten de maatschappij haast niets.

3. Sluiting

Binnen ongeveer twee weken wordt het conceptverslag naar de deelnemers verzonden met het verzoek eventuele op- en aanmerkingen door te geven. Het rapport wordt naar verwachting medio februari 2019 gepubliceerd. De ombudsman bedankt iedereen voor zijn of haar komst en sluit de bijeenkomst.

Literatuurlijst

Atos consulting, *Invordering schulden door rijksoverheidsorganisaties*, januari 2018.

Berenschot. *'Effecten van bijzondere incassobevoegdheden en overheidspreferenties. Eindrapport'*, 4 mei 2018.

Binnenlands Bestuur. Interview Joke de Kock, voorzitter NVVK, *'Drempel moratorium moet omlaag'*, 26 maart 2017.

DIVOSA, Landelijke Cliëntenraad, NVVK, Sociaal Werk Nederland en VNG. *Brief aan de Vaste commissie SZW*, 23 januari 2019.

<https://effectencalculator.nl/maatschappelijke-prijslijst/>, geraadpleegd op 15 januari 2019.

<https://www.nvbk.eu/k/n235/news/view/7897/3481/nvbk-reactie-brief-staatssecretaris-schuldenaanpak-ambities-zijn-goed-maar-lossen-nog-niet-voldoende-op.html>, geraadpleegd op 15 januari 2019.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. *Brief van de staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer van 23 mei 2018. Brede schuldenaanpak*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 24 515, nr. 410.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. *Brief van de staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer van 15 november 2018. Voortgang diverse maatregelen Brede Schuldenaanpak, waaronder implementatie vereenvoudiging beslagvrije voet en verbreding beslagregister*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 24 515, nr. 435.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. *Brief van de staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer van 14 januari 2019. Rijksincasso*. Referentie: 2018-0000437342.

Motie van het lid Karabulut. *Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting*. Tweede kamer, vergaderjaar 2013-2014, 24 515, nr. 275.

Motie van het lid Schouten c.s. *Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting*. Tweede kamer, vergaderjaar 2013-2014, 24 515, nr. 284.

Motie van het lid Snels c.s. *Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2018)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 785, nr. 46.

Motie van het lid Renkema c.s. *Motie over snelle implementatie van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet – Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2019*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 35 000 XV, nr. 47.

Nationale ombudsman. *'In het krijt bij de overheid, verstandig invorderen met oog voor maatschappelijke kosten'*, 2013/003.

Nationale ombudsman. *'Beslagvrije voet met terugwerkende kracht vaststellen door de Belastingdienst'*, 2015/039

Nationale ombudsman. *'Burgerperspectief op schuldhulpverlening'*, 2016/050

Nationale ombudsman. *'Vrouwen in de knel. Een onderzoek naar knelpunten in de vrouwenopvang'*, 2017/075.

Nationale ombudsman. *'Kopje onder. Een onderzoek naar het rekening houden met de beslagvrije voet bij loonbeslag door de Belastingdienst en het UWV'*, 2017/146.

Nationale ombudsman. *'Belastingdienst weigert beslagvrije voet te corrigeren vanaf de eerste meldingsdatum'*, 2018/034.

Nationale ombudsman. *'Kind van de rekening? Onderzoek naar de toegang van co-ouders tot het kindgebonden budget.'* 2018/087.

Nationale ombudsman. *'Brief aan de minister van BZK over bijzondere situaties voor de huurtoeslag'*, 14 december 2018.

N. Jungmann, T. Madern, R. van Geuns en A. Moerman, *'Knellende schuldenwetgeving'*, juni 2018.

NVVK. Vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren. *'Jaarverslag 2017'*.

Regioplan beleidsonderzoek. *'(Onder)benutting zorgtoeslag en huurtoeslag door senioren. Eindrapport'*, 11 september 2018.

Rijksincassovisie, april 2016.

Vragen van het lid Van Raak (SP) aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over *een betalingsherinnering door overheden* (ingezonden 3 december 2018). Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, vragen.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. *'Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid'*. Den Haag, 2017.



de Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den Haag
Telefoon (070) 356 35 63
www.nationaleombudsman.nl

Uitgave van de Nationale ombudsman, februari 2019