



**Panteia**  
Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM

**HOGESCHOOL  
UTRECHT**

**Kredietbank  
NEDERLAND**



# Ophogingen

*Eindrapport*

Auteurs: N. Jungmann, R. Oomkens, T. Madern & M. Bartsch

Zoetermeer, april 2021

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Panteia. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Panteia. Panteia aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with Panteia. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of Panteia. Panteia does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Aanleiding en aanpak van het onderzoek</b>	<b>10</b>
2.1	Inleiding	10
2.2	Onderzoeksvragen & scope van het onderzoek	11
2.3	Onderzoeksofzet in één oogopslag	13
2.4	Leeswijzer	15
<b>3</b>	<b>Context: de overheid als schuldeiser</b>	<b>16</b>
3.1	Algemene kenmerken van de klanten	17
3.2	De verhouding tussen publieke en private schuldeisers	19
3.3	Kenmerken schuldsituatie bij private partijen	21
3.4	Kenmerken schuldsituatie bij overheidsdiensten	23
<b>4</b>	<b>Mogelijkheden ten aanzien van ophogingen</b>	<b>28</b>
4.1	Inleiding	28
4.2	Invordering door de overheid	28
4.3	Verschillen in grondslagen en aanpak in de invordering	30
4.4	De uitwerking van ophogingen	31
4.5	Mogelijkheden om ophogingen te voorkomen	32
4.6	Mogelijkheden om te kwijten	36
4.7	Ontwikkelingen die er aan komen	37
4.8	Conclusie	38
<b>5</b>	<b>Ophogingen en kwijting in de praktijk</b>	<b>40</b>
5.1	Inleiding	40
5.2	Belastingdienst	41
5.3	CAK	51
5.4	CJIB	57
5.5	DUO	63
5.6	Gemeente Zwolle (SoZaWe)	67
5.7	SVB	73
5.8	UWV	79
5.9	LBIO	83
5.10	GBLT – gemeente- en waterschapsbelasting	86
5.11	Conclusie	89
<b>6</b>	<b>Een uitzonderingsjaar doordacht</b>	<b>91</b>
6.1	Inleiding	91
6.2	Motie en daarin besloten aannames	92
6.3	Beoogde doel uitzonderingsjaar	95
6.4	Uitwerkingen uitzonderingsjaar	97
6.5	Wat zijn de verwachte effecten?	99
6.6	Belangrijkste adviezen	100
<b>7</b>	<b>Conclusies</b>	<b>102</b>
7.1	De overheid is niet de grootste schuldeiser	102
7.2	De impact van ophogingen op betaalgedrag	103



7.3	Grote verschillen in mogelijkheden om ophogingen te voorkomen en te kwijten	103
7.4	De doelen van een uitzonderingsjaar liggen inmiddels binnen bereik	107
7.5	Implicaties van de uitkomsten	107
<b>8</b>	<b>Literatuur</b>	<b>110</b>
	<b>Bijlage 1 - Dossieronderzoek</b>	<b>112</b>



# 1 Samenvatting

Op 3 december 2019 dienden de Tweede Kamerleden Peters en Van Dijk (TK 2019-2020, 35 300 XV nr. 52) een motie in om de schuldenproblematiek in Nederland aan te pakken. In deze motie vragen zij de regering te onderzoeken of een uitzonderingsjaar – waarin alle door de overheid gecreëerde en oninbare verhogingen worden kwijtgescholden – een mogelijkheid is. De motie past binnen de groeiende publieke aandacht voor de ontwikkeling van de schuldenproblematiek die al een paar jaar gaande is (Jungmann, 2020) en het belang dat onder meer het Kabinet hecht aan het voorkomen en oplossen van (problematische) schuldsituaties (TK 2017-2018 24 515 nr. 431). Om meer zicht te krijgen op de specifieke rol die de overheid speelt bij de schuldenproblematiek van particulieren en de mogelijkheden die een uitzonderingsjaar zou kunnen bieden, is onderzocht hoe groot de rol is van de overheid als schuldeiser, hoe vaak uitvoeringsorganisaties vorderingen ophogen, welke mogelijkheden er zijn om ophogingen te voorkomen en te kwijten en welke rol een uitzonderingsjaar zou kunnen spelen bij het terugdringen van schuldsituaties waarin burgers helemaal klem zitten.

## Onderzoeksvragen

In het onderzoek wordt antwoord gegeven op de volgende vragen:

### Onderzoeksvragen

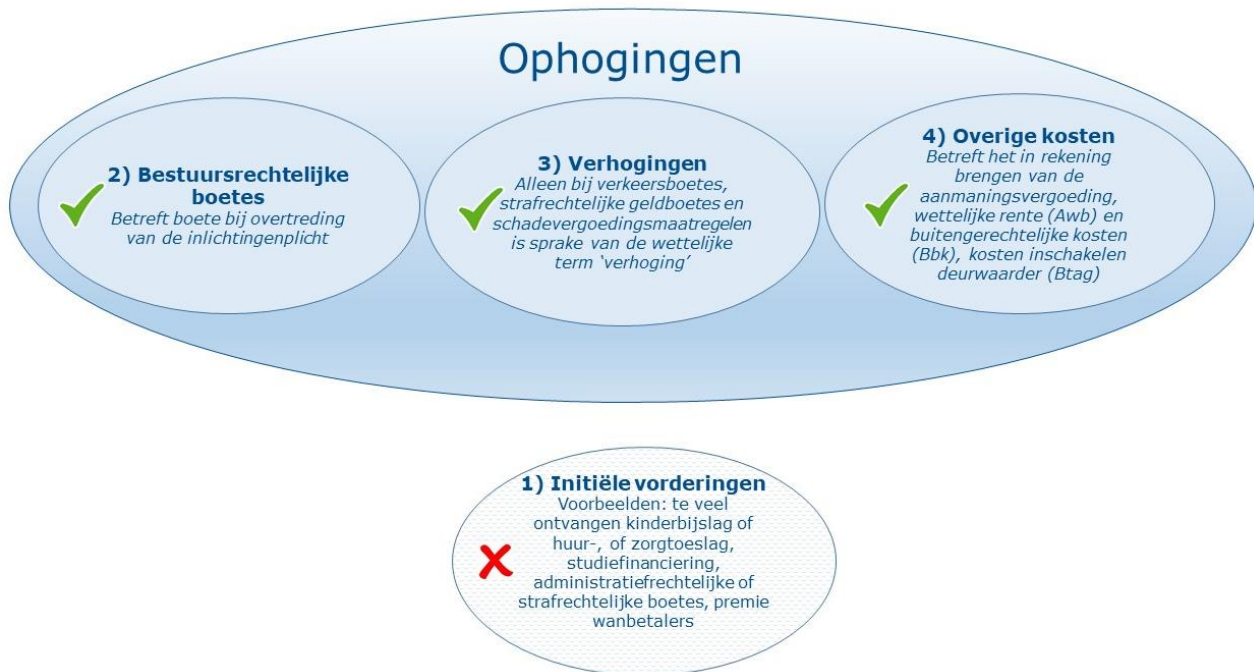
- 1) *Wat was de situatie in 2019 ten aanzien van ophogingen ontstaan bij overheidsvorderingen?*
  - a. Hoeveel ophogingen zijn in 2019 ontstaan bij overheidsvorderingen bij de verschillende uitvoeringsorganisaties (absoluut en relatief)?
  - b. Op grond van welke wettelijke basis zijn de vorderingen ontstaan?
  - c. Wat is de hoogte van de publieke schuldenlast ten opzichte van de private schuldenlast onder schuldenaren? En welke overheidscrediteuren komen vaak tegelijk voor bij huishoudens met problematische schulden?
- 2) *Welke mogelijkheden hebben de verschillende uitvoeringsorganisaties, op grond van bestaande wet- en regelgeving, om ophoging van schulden te voorkomen?*
- 3) *In welke mate benutten de verschillende uitvoeringsorganisaties de bestaande mogelijkheden om ophoging van schulden te voorkomen? En wat zijn daarbij de overwegingen?*
- 4) *Welke mogelijkheden hebben de verschillende uitvoeringsorganisaties om, op grond van bestaande wet- en regelgeving, ophogingen – onder voorwaarden – kwijt te schelden?*
- 5) *In welke mate benutten de verschillende uitvoeringsorganisaties de bestaande mogelijkheden om kwijt te schelden? En wat zijn daarbij de overwegingen?*
- 6) *Welke ophogingen bij de verschillende uitvoeringsorganisaties kunnen niet kwijtgescholden worden?*
- 7) *Wat zijn de verwachte effecten op het betaalgedrag van mensen van het creëren van een uitzonderingsjaar?*

## Afbakening

De onderzoeksvragen hebben betrekking op de situaties waarin een initiële vordering wordt opgehoogd. Daar is sprake van in drie situaties: bij bestuursrechtelijke boetes, bij verhogingen van verkeersboetes, strafrechtelijke geldboetes en schadevergoedingsmaatregelen en bij het in rekening brengen van overige kosten. Administratiefrechtelijke en strafrechtelijke boetes worden in deze afbakening niet



beschouwd als ophoging omdat de boete in die gevallen de initiële vordering is. De figuur hieronder is een weergave van de afbakening zoals die in het onderzoek is gehanteerd.

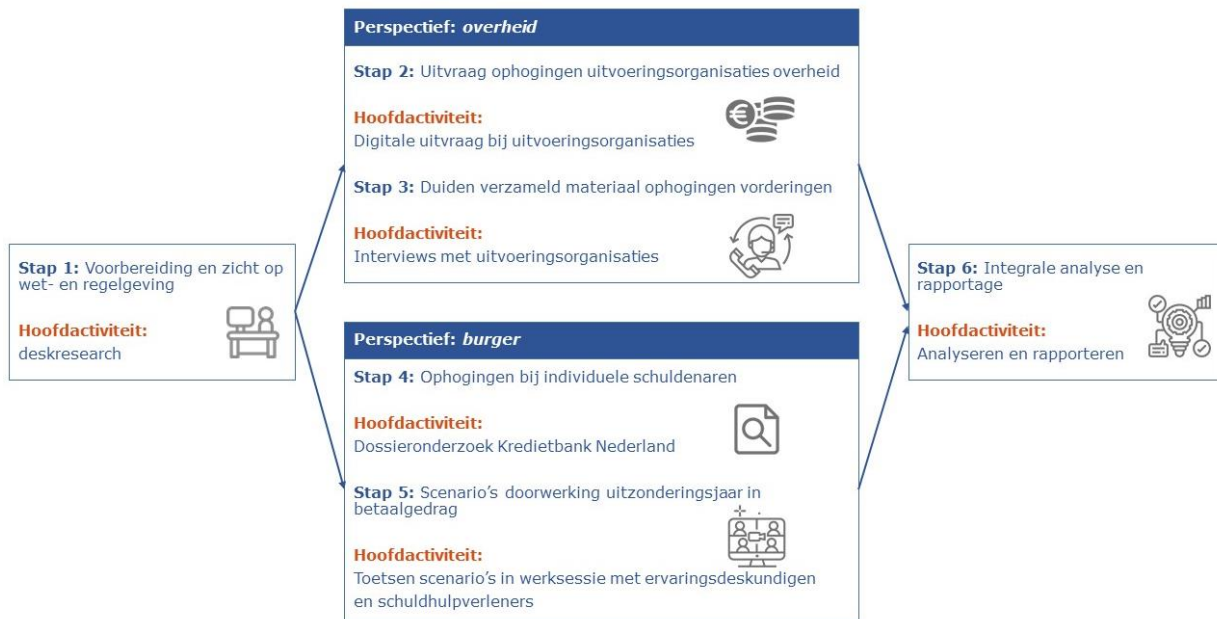


Om ondanks deze afbakening een zo compleet mogelijk beeld te schetsen, is daarnaast wel onderzocht hoeveel boetes (initiële vordering) worden opgelegd door de verschillende uitvoeringsorganisaties. Ook is onderzocht welke ophogingen ontstaan bij deze boetes. Dus bijvoorbeeld, welke extra kosten komen erbij als mensen een strafrechtelijke boete niet tijdig betalen? Ook de wanbetalersregeling wordt soms ten onrechte onder de term 'verhoging' of 'ophoging' geschaard, maar ook deze betalingsverplichting is dat strikt genomen niet. Het is namelijk de initiële vordering vanuit de overheid.

### Aanpak

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is een aanpak gehanteerd waarin de verschillende perspectieven van de betrokken partijen in beeld komen. Zo is er een uitvraag uitgevoerd bij uitvoeringsorganisaties om in beeld te brengen hoe vaak zij burgers om een betaling vragen, hoe vaak er in dat kader sprake is van een ophoging en om wat voor bedragen het dan gaat. Daarnaast is er ook een dossieranalyse uitgevoerd bij de Kredietbank Nederland om in beeld te brengen hoe groot het aandeel is van de overheid in de schuldenpakketten van burgers die vastlopen in een problematische schuldsituatie. De aanpak is hieronder schematisch weergegeven.





### De ene ophoging is de andere niet

Bij een beschouwing van de rol van ophogingen bij de ontwikkeling van de schuldenproblematiek is het van belang om in beeld te hebben dat er grote verschillen zijn tussen ophogingen. De aanleiding om een ophoging in te zetten kan behoorlijk verschillen, evenals de bedragen die ermee zijn gemoeid. In de afbakening is toegelicht dat ophogingen zijn ingedeeld in drie categorieën. Bij een *bestuursrechtelijke boete* is de ophoging bedoeld om leed toe te voegen, terwijl een *verhoging* op een verkeersboete vooral bedoeld is om de incassodruk te verhogen zodat de burger snel betaalt. *Overige kosten* zijn een ophoging die in rekening wordt gebracht om noodzakelijke extra werkzaamheden te vergoeden om de vordering te innen. Een tweede verschil heeft betrekking op de bedragen van de ophoging. Een ophoging kan gaan om enkele euro's voor een aanmaningsvergoeding tot honderden of loopt in uiterste gevallen op tot enkele duizenden euro's voor bijvoorbeeld de overtreding van de inlichtingenplicht in het kader van de socialezekerheidswetgeving.

### Mogelijkheden om ophogingen te voorkomen en de benutting daarvan

Het antwoord op de vraag welke mogelijkheden overheden hebben om ophogingen te voorkomen, hangt af van de vraag om wat voor ophoging het gaat (bestuursrechtelijke boete, verhoging of overige kosten) en wat er in de wet waar de initiële vordering uit voortkomt daarover is geregeld. Er is dus geen eenduidig antwoord te geven dat betrekking heeft op alle ophogingen. Een uitvraag bij uitvoeringsorganisaties wat zij doen om ophogingen te voorkomen, leverde de volgende zaken op:

1. Een betalingsregeling aanbieden zodat het proces van ophogingen niet op gang komt of tot stilstand wordt gebracht. De mate waarin de looptijd of het bedrag van de betalingsregeling is afgestemd op het budget van de burger verschilt van organisatie tot organisatie.
2. In de minnelijke fase van de incasso geen (aanmanings)kosten in rekening brengen.
3. Pro-actieve benadering van burgers om hen actief te wijzen op het risico dat zij lopen als zij niet tijdig betalen. Deze pro-actieve benadering wordt ook wel ingezet



- parallel aan het incassoproces. Denk bijvoorbeeld aan het actief bellen van burgers om te verkennen wat de reden is dat zij nog niet betaalden.
4. Een maatwerkprocedure waarin de door de burger gevraagde betalingen worden afgestemd op het binnen het budget maximaal haalbare. Door maatwerk aan te bieden kan voorkomen worden dat het proces van ophogingen op gang komt of als het al op gang is tot stilstand worden gebracht.
  5. Gedragswetenschappelijke inzichten verwerken in teksten om daarmee burgers te waarschuwen voor de risico's die zij lopen en uit te nodigen contact op te nemen als zij hulp nodig hebben.
  6. Een noodstopprocedure die regelt dat als een burger daar een beroep op doet het proces van ophogingen wordt opgeschort en de burger de ruimte krijgt om een beroep te doen op de schuldhulpverlening.
  7. Invorderingsproces terugdraaien door bijvoorbeeld vorderingen die reeds zijn overgedragen aan een gerechtsdeurwaarder, op basis van aanvullende informatie van de burger, terug te halen en de reeds aan de burger in rekening gebrachte kosten voor eigen rekening te nemen.
  8. Termijnen ruim hanteren zodat een betaling die enkele dagen te laat is niet direct wordt 'afgestraft' met een ophoging.

Voor alle organisaties die bevraagd zijn, geldt dat zij voorzien in betalingsregelingen om het proces van ophogingen te staken. Voor de andere mogelijkheden geldt dat het van organisatie tot organisatie verschilt wat zij doen om ophogingen te voorkomen. Het algemene beeld is dat uitvoeringsorganisaties in de afgelopen periode zich actiever zijn gaan inzetten om ophogingen te voorkomen en dat er tegelijkertijd nog altijd (behoorlijke) ruimte is voor verbetering.

#### **Mogelijkheden om kwijt te schelden en de benutting daarvan**

Ook ten aanzien van de mogelijkheden om ophogingen te kwijten geldt dat de ruimte die overheden hebben, wordt bepaald door het wettelijke kader van de initiële vordering en het type ophoging. Zo kan een uitvoeringsorganisatie doorgaans zelf besluiten om een ophoging van het type *overige kosten* kwijt te schelden. Bij *bestuursrechtelijke boetes* ligt dit veel complexer. Daar zijn de wettelijke mogelijkheden van uitvoeringsorganisaties vaak (zeer) beperkt. Die beperkte mogelijkheid hangt samen met de aanleiding van deze ophoging: leedtoevoeging omdat iemand regels heeft overtreden. Bij de uitvraag hoe overheidsorganisaties omgaan met kwijtschelding bleek dat het zelden voorkomt dat organisaties alleen de ophoging kwijtschelden. Als er sprake is van kwijtschelding dan heeft dit doorgaans één van de volgende twee vormen:

1. Kwijtschelding van de initiële vordering en de eventueel al opgelegde ophogingen. De uitvoeringsorganisatie scheldt in dit geval het openstaande bedrag kwijt, doorgaans op grond van aangetoonde betalingsonmacht.
2. Kwijtschelding (of omzetting naar natuurlijke verbintenis) in het kader van een collectieve schuldenregeling in minnelijk of wettelijk (Wsnj) traject. In dit geval werkt de uitvoeringsorganisatie mee aan een door de burger aangevraagde schuldregeling die betrekking heeft op het gehele schuldenpakket.

Ten aanzien van bijna alle soorten vorderingen werken overheidsorganisaties mee aan kwijtschelding van initiële vorderingen en eventuele ophogingen als onderdeel van een collectieve schuldenregeling. De burger is daarbij wel zelf aan zet om via de gemeente of eventueel de rechter te verzoeken om een dergelijke schuldregeling. In twee gevallen is er geen kwijtschelding mogelijk. De eerste uitzondering heeft betrekking op studieschulden. De ratio achter de aflossingsplicht van studieschulden luidt dat het af





te lossen bedrag is afgestemd op het inkomen. Eventuele achterstallige termijnen komen in aanmerking voor kwijtschelding. Toekomstige termijnen – die in hoogte worden afgestemd op het inkomen – komen niet in aanmerking voor kwijtschelding. De tweede uitzondering heeft betrekking op schulden die voortkomen uit schending van de inlichtingenplicht. Sinds december 2020 kunnen deze vorderingen wel onderdeel uitmaken van een collectieve schuldregeling maar na afronding blijft de plicht om het nog resterende bedrag te betalen bestaan.

### **De overheid is niet de grootste schuldeiser bij problematische schulden**

Bij huishoudens met problematische schulden is de overheid een grote schuldeiser maar niet de grootste. Bij ruim driekwart (77%) van de huishoudens die een beroep doen op schuldhulpverlening eisen private partijen meer dan de helft van de schuldenlast op. Gemiddeld eisen zij 71% op van het totale openstaande bedrag. Gemiddeld eisen de private partijen samen €26.870 met een mediaan op €10.753. Overheidsorganisaties eisen gemiddeld €9.536 met een mediaan op €4.178. Deze cijfers zijn afkomstig uit een dossieranalyse die is uitgevoerd op bijna 200 random geselecteerde dossiers van klanten die zich door heel Nederland bij een gemeente hebben gemeld voor hulp.

In aanvulling op bovenstaande constatering levert de dossieranalyse het inzicht op dat het aandeel van de overheid afneemt naarmate burgers ouder worden (bij de groep van 60 jaar of ouder wordt 12% van de schuldenlast opgeëist door publieke diensten terwijl dit bij de groep 18-24 jaar op 34% uitkomt). Ook levert de dossieranalyse het inzicht op dat de Belastingdienst de meest voorkomende publieke schuldeiser is. Gemiddeld maakt zij aanspraak op 48% van het totale bedrag dat openstaat bij uitvoeringsorganisaties. Gemiddeld zijn klanten van de Kredietbank Nederland €6.806 aan de Belastingdienst verschuldigd. Hierbij is het van belang om op te merken dat het ook logisch is dat de Belastingdienst het vaakst voorkomt. Elke Nederlander heeft immers te maken met de Belastingdienst, terwijl je alleen met organisaties zoals de DUO te maken hebt als je gebruik maakt(e) van studiefinanciering of het LBIO als je alimentatieverplichtingen niet nakomt.

In de context van het bovenstaande is het van belang om bij de duiding van de resultaten in het hoofd te houden dat er grote verschillen zijn in de omvang en opbouw van de schuldenlast tussen de burgers die bij een gemeente om hulp vragen. Zo bedraagt de gemiddelde schuldenlast in de onderzochte dossiers €34.970. In de helft van de gevallen is het openstaande bedrag lager dan €16.338. Bij een relatief kleine groep gaat het om (heel) hoge bedragen.

### **Verwachte effecten van een uitzonderingsjaar**

Als onderdeel van het onderzoek is met een expertgroep – bestaande uit schuldhulpverleners, vrijwilligers en ervaringsdeskundigen – doordacht hoe het in de motie Peeters en Van Dijk gevraagde uitzonderingsjaar vorm kan worden gegeven en wat het kan opleveren. De unanieme conclusie van de expertgroep luidt dat het beoogde doel van de motie, te weten mensen die klem zitten door schulden weer ruimte geven van groot belang is. De expertgroep raadt echter af om dit doel na te streven met een uitzonderingsjaar. Een uitzonderingsjaar biedt met name verlichting aan huishoudens met lichte schuldenproblematiek, terwijl de motie de indruk wekt dat deze juist verlichting wil geven aan mensen met zware problematiek. Deze groep kan de gevraagde verlichting naar het oordeel van de expertgroep beter gegeven worden door een overheidsbrede inzet van de door het CJIB in 2020 geïntroduceerde noodstopprocedure.



## 2 Aanleiding en aanpak van het onderzoek

### 2.1 Inleiding

De schuldenproblematiek in Nederland is groot. Bijna één op de vijf huishoudens worstelt met risicovolle of problematische schulden (Schonewille & Crijnen, 2018). Bij de meeste van deze huishoudens staan er ook bedragen open die zij aan de overheid moeten betalen. De vordering bestaat doorgaans uit een optelsom van de initiële vordering plus overige kosten, een verhoging en/of een bestuursrechtelijke, administratiefrechtelijke of strafrechtelijke boete. Incasso door de overheid kent een eigen karakter. In verschillende stukken wet- en regelgeving zijn (*bijzondere*) *bevoegdheden* voor overheidscrediteuren opgenomen. Zo mogen onder meer de Belastingdienst en waterschappen bedragen direct van de bankrekening van de debiteur afschrijven en is het CJIB wettelijk verplicht om verkeersovertredingen te verhogen met percentages die hoger zijn dan toegestaan aan private schuldeisers. Er leven in dit kader zorgen of huishoudens door het automatisme om ophogingen toe te passen (verder) knel komen te zitten (Schoneveld et al., 2018; Oomkens, 2019).

De Rijksoverheid beschouwt de schuldenproblematiek bij huishoudens als een groot maatschappelijk vraagstuk. Om de problematiek terug te dringen heeft het Kabinet de zogenaamde Brede schuldenaanpak ontwikkeld. Dit is een interdepartementaal actieplan dat voorziet in een scala aan maatregelen, wetsvoorstellen en initiatieven. De derde actielijn in de Brede schuldenaanpak richt zich op een zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso. Het rijk is zoekend naar een balans tussen enerzijds het belang om maximaal te incasseren (het betreft immers publieke middelen) en anderzijds het belang om te voorkomen dat de overheid onbedoeld huishoudens door incassomaatregelen verder in (onoplosbare) schulden brengt.

De directe aanleiding voor het voorliggende onderzoek is de motie Peters/Van Dijk. In de motie wordt geconstateerd dat de overheid de grootste schuldeiser is en dat de schulden nog eens worden verhoogd door een opeenstapeling van boetes. De vraag die speelt is of vorderingen door de opeenstapeling van boetes na enkele jaren nog wel inbaar zijn. Daarnaast zijn de Kamerleden Peters en Van Dijk van mening dat schuldenaren onder voorwaarden gebruik zouden moeten kunnen maken van een zogenoemd uitzonderingsjaar, waarin alle door de overheid gecreëerde en oninbare verhogingen worden kwijtgescholden. Zij hebben de regering daarom verzocht te onderzoeken wat de te verwachte effecten zijn van een uitzonderingsjaar op het betaalgedrag van huishoudens (TK 2019-2020, 35 300 XV nr. 52).

Om de problematiek in beeld te brengen heeft het ministerie van SZW Panteia en Hogeschool Utrecht verzocht om zowel in kaart te brengen welke ophogingen ontstaan door de incasso van overheidsorganisaties als de opbrengsten van een uitzonderingsjaar te doordenken. De resultaten zijn uitgewerkt in voorliggend rapport. Het onderzoek bouwt voort op een inventarisatie die in 2017/2018 in opdracht van de staatssecretaris van SZW is uitgevoerd om bij verschillende overheidsorganisaties in beeld te brengen in welke mate er sprake is van een stapeling van schulden, boetes en verhogingen en welke initiatieven overheden nemen om dit zoveel mogelijk te voorkomen. Uit die inventarisatie bleek onder meer dat overheidsorganisaties zich op diverse manieren inzetten om de escalatie van schulden en de stapeling van boetes zoveel mogelijk te beperken. Ook bleek dat een deel van de organisaties gebruik maakt van gedragswetenschappelijke inzichten om communicatie met burgers te verbeteren. De



inventarisatie leverde echter ook het inzicht op dat het ontbreekt aan een totaaloverzicht van verhogingen en boetes bij de genoemde organisaties. Niet elke overheidsorganisatie had de benodigde cijfers beschikbaar en waar deze wel voor handen waren, bleken deze moeilijk tot niet te vergelijken (TK 2017-2018 24 515 nr. 428).

Ten behoeve van voorliggende rapportage zijn er opnieuw cijfers uitgevraagd. Daarbij is breder in beeld gebracht welke mogelijkheden de overheid heeft om te voorkomen dat vorderingen worden opgehoogd alsmede welke mogelijkheden er zijn voor kwijtschelding.

## 2.2 Onderzoeksvragen & scope van het onderzoek

Voorliggend onderzoek heeft als doel de onderstaande onderzoeksvragen te beantwoorden:

### Onderzoeksvragen

- 1) *Wat was de situatie in 2019 ten aanzien van ophogingen ontstaan bij overheidsvorderingen?*
  - a. Hoeveel ophogingen zijn in 2019 ontstaan bij overheidsvorderingen bij de verschillende uitvoeringsorganisaties (absoluut en relatief)?
  - b. Op grond van welke wettelijke basis zijn de vorderingen ontstaan?
  - c. Wat is de hoogte van de publieke schuldenlast ten opzichte van de private schuldenlast onder schuldenaren? En welke overheidscrediteuren komen vaak tegelijk voor bij huishoudens met problematische schulden?
- 2) *Welke mogelijkheden hebben de verschillende uitvoeringsorganisaties, op grond van bestaande wet- en regelgeving, om ophoging van schulden te voorkomen?*
- 3) *In welke mate benutten de verschillende uitvoeringsorganisaties de bestaande mogelijkheden om ophoging van schulden te voorkomen? En wat zijn daarbij de overwegingen?*
- 4) *Welke mogelijkheden hebben de verschillende uitvoeringsorganisaties om, op grond van bestaande wet- en regelgeving, ophogingen – onder voorwaarden – kwijt te schelden?*
- 5) *In welke mate benutten de verschillende uitvoeringsorganisaties de bestaande mogelijkheden om kwijt te schelden? En wat zijn daarbij de overwegingen?*
- 6) *Welke ophogingen bij de verschillende uitvoeringsorganisaties kunnen niet kwijtgescholden worden?*
- 7) *Wat zijn de verwachte effecten op het betaalgedrag van mensen van het creëren van een uitzonderingsjaar?*

Het onderzoek richt zich dus op de mogelijkheden van overheden om ophogingen te voorkomen en waar nodig te kwijten. In debatten en analyses over dit vraagstuk worden de termen 'boetes', 'ophogingen' en 'stapeling' vaak wat nonchalant door elkaar gebruikt. Het is daardoor vervolgens vaak onduidelijk waar het dan precies om gaat. Dat geldt eveneens voor de term 'vordering'. De term 'vordering' wordt op uiteenlopende terreinen en in verschillende contexten gebruikt. Om de onderzoeksvragen goed te kunnen beantwoorden, is het van belang om het stelsel van vorderingen, boetes, verhogingen en ophogingen helder te definiëren. De term 'vordering' heeft betrekking op het initieel te betalen geldbedrag. De wettelijke term 'verhoging' is uitsluitend van toepassing op verkeersboetes, strafrechtelijke geldboetes en schadevergoedingsmaatregelen. De term '**ophoging**' heeft betrekking op situaties waarin de initiële vordering hoger wordt. Daar is sprake van in drie situaties:

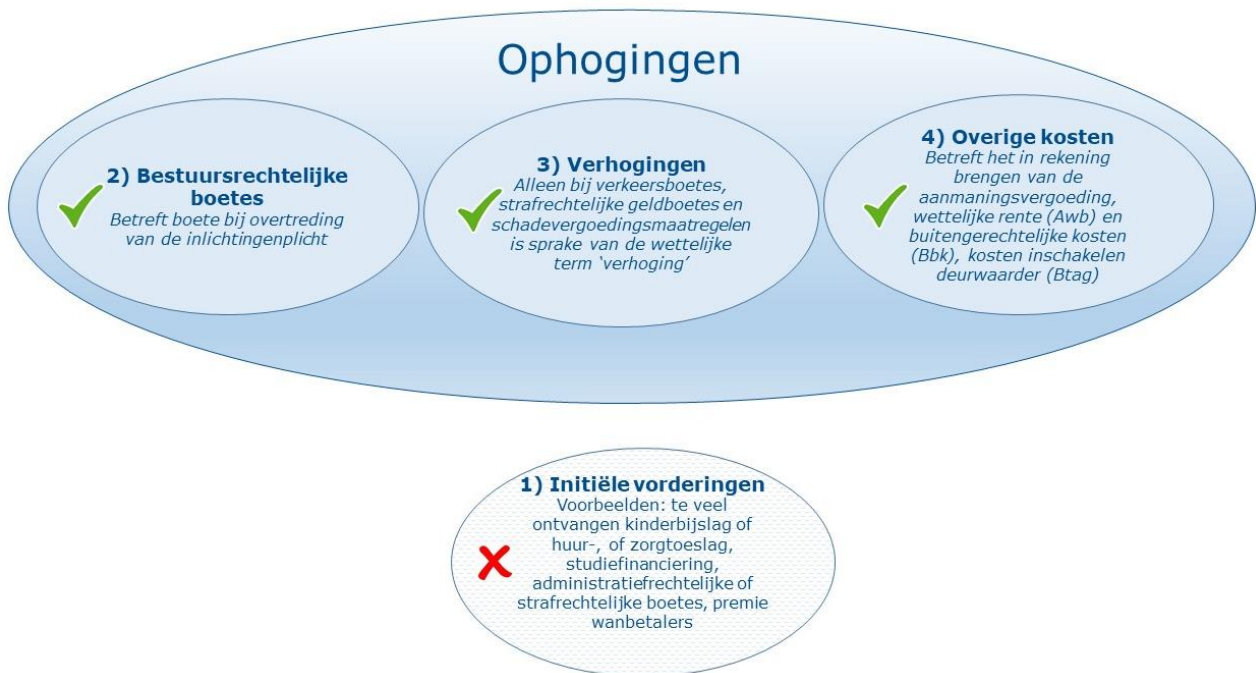
1. bij bestuursrechtelijke boetes



2. bij verhogingen van verkeersboetes, strafrechtelijke geldboetes en schadevergoedingsmaatregelen
3. bij het in rekening brengen van overige kosten.

Figuur 1.1 bevat een weergave van deze afbakening.

Figuur 1.1 Scope onderzoek: ophogingen



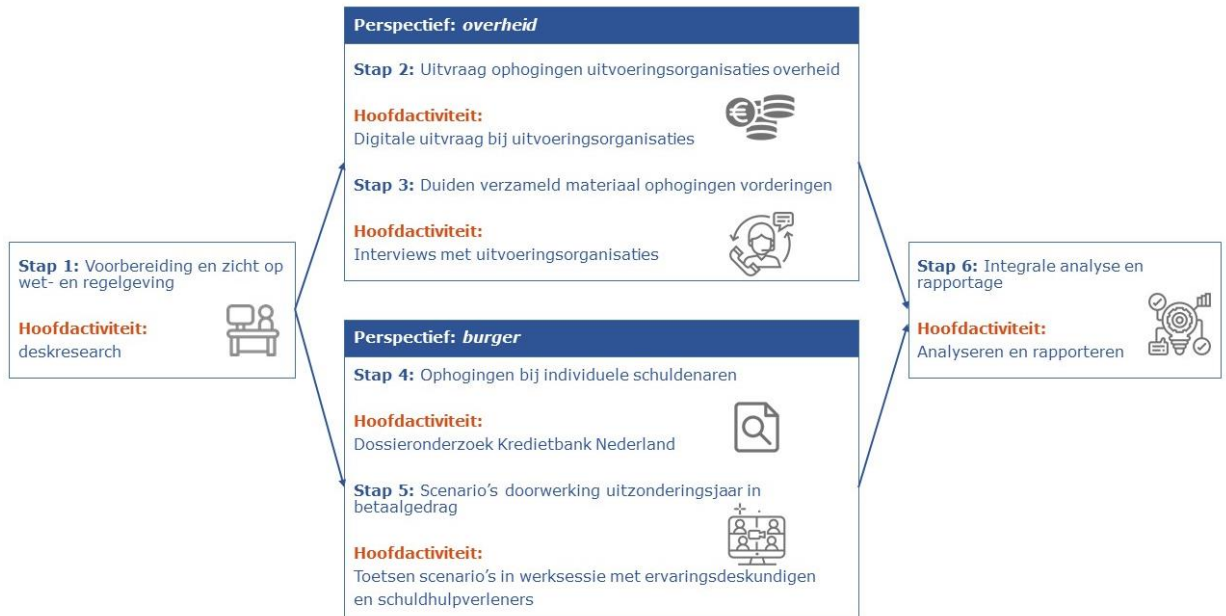
Het cruciale onderscheid is de vraag of er een bedrag in rekening wordt gebracht bovenop een initiële vordering. Bij een administratiefrechtelijke en strafrechtelijke boete is de boete echter de initiële vordering. Een verkeersboete komt immers niet bovenop een initiële vordering; het *is* de initiële vordering. In het onderzoek worden administratiefrechtelijke en strafrechtelijke boetes dus *niet* beschouwd als ophogingen. Een bestuurlijke boete wordt daarentegen wel beschouwd als een ophoging. Overheidsorganisaties zoals UWV, gemeenten, en de Belastingdienst kunnen een bestuurlijke boete opleggen als iemand niet aan de informatieplicht voldoet. De boete komt dan *bovenop* de initiële vordering en dus is er dan sprake van een ophoging zoals bedoeld in de eerder genoemde motie Peters en Van Dijk.

Om ondanks deze afbakening een zo compleet mogelijk beeld te schetsen, is wel onderzocht hoeveel boetes worden opgelegd door de verschillende uitvoeringsorganisaties. Ook is onderzocht welke ophogingen ontstaan bij deze boetes. Dus bijvoorbeeld, welke extra kosten komen erbij als mensen een strafrechtelijke boete niet tijdig betalen? Ook de wanbetalersregeling wordt soms ten onrechte onder de term 'verhoging' of 'ophoging' geschaard, maar ook deze betalingsverplichting is dat strikt genomen niet. Het is namelijk de initiële vordering vanuit de overheid.



## 2.3 Onderzoekopzet in één oogopslag

Om antwoord te geven op de onderzoeksvragen, zijn verschillende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd. Hieronder staan de zes onderzoeksfases in samenhang weergegeven.



De verschillende gehanteerde methoden vertegenwoordigen verschillende perspectieven. Door zowel data op te vragen bij overheidsorganisaties zelf als door het uitvoeren van dossieronderzoek bij de Kredietbank, ontstaat een completer beeld van het ontstaan van ophogingen. Er komt vanuit overheidsperspectief inzicht in ontstane ophogingen type vordering. Vanuit burgerperspectief – via het dossieronderzoek bij de Kredietbank – ontstaat inzicht in de hoogte van de publieke schuldenlast ten opzichte van de private schuldenlast. Ook wordt inzichtelijk welke overheidscrediteuren vaak tegelijk voorkomen bij huishoudens met problematische schulden. Hieronder lichten we de onderzoeksactiviteiten kort toe.

### 2.3.1 Deskresearch

Om een beeld te schetsen van bestaande wet- en regelgeving omtrent ophogingen en bestaande mogelijkheden voor kwijtschelding en het voorkomen van ophogingen is deskresearch uitgevoerd. Hiervoor zijn wetsartikelen, kamerbrieven en bestaande rapporten geïnventariseerd. De resultaten zijn getoetst bij de overheidsinstanties op juistheid en compleetheid. Het deskresearch bood hiermee input voor de vervolgstappen in het onderzoek.

### 2.3.2 Digitale uitvraag en interviews uitvoeringsorganisaties

Om ontstane ophogingen per uitvoeringsorganisatie in beeld te brengen, zijn cijfers opgevraagd bij negen uitvoeringsorganisaties:

- 1) Belastingdienst
- 2) CAK
- 3) CJIB
- 4) DUO
- 5) Gemeente Zwolle
- 6) GBLT
- 7) LBIO



- 8) SVB
- 9) UWV

Hierbij is enerzijds uitgegaan van het incassoproces en terminologie zoals door de organisaties zelf gehanteerd. Anderzijds is omwille van de leesbaarheid van dit rapport wel geprobeerd om het beeld over ontstane ophogingen op eenzelfde, systematische manier te beschrijven. Het verzamelen van data over de ophogingen bleek een hele opgave. De benaderde organisaties hebben zich echt tot het uiterste ingespannen om de gevraagde data te leveren. Als gevolg van onder meer verschillen in de systemen waarin overheden ophogingen registreren en verschillen in capaciteit bij de uitvoeringsorganisaties zitten er wel enige verschillen in de jaartallen waarover wordt gerapporteerd. Ditzelfde geldt voor de diepgang waarmee wordt gerapporteerd.

Om het incassoproces per organisatie te schetsen, evenals de mogelijkheden die organisaties hebben en benutten om ophogingen te voorkomen en ophogingen te kwijten, zijn interviews afgenomen met de betreffende organisaties. Daarbij is het van belang te melden dat er in dit onderzoek verslag wordt gedaan over de mogelijkheden die de overheidsdiensten zélf noemen om ophogingen te voorkomen en te kwijten.

### **2.3.3 Dossieronderzoek Kredietbank Nederland**

Om inzicht te krijgen in de hoogte van de publieke schuldenlast ten opzichte van de private schuldenlast onder schuldenaren, en om antwoord te krijgen op de vraag welke overheidscrediteuren vaak tegelijk voorkomen bij huishoudens met problematische schulden, is er een dossieranalyse uitgevoerd op 198 dossiers van de Kredietbank Nederland.

De overweging om een analyse uit te voeren op dossiers bij een schuldhulpverlenende organisatie en niet burgers te bevragen was tweeledig. De eerste overweging is dat het onderzoek zich met name richt op huishoudens die klem zitten door hun schuldenlast en niet in algemene zin op huishoudens die een bedrag aan de overheid moeten betalen. Door een dossieranalyse uit te voeren bij een organisatie die huishoudens met overwegend problematische schulden ondersteunt, wordt voorzien in een scherp beeld van de situatie bij deze specifieke groep. De tweede overweging om te kiezen voor een dossierstudie bij een schuldhulpverlenende organisatie is dat burgers lang niet altijd een volledig overzicht hebben van alle schuldeisers waar zij verplichtingen aan hebben. Door dossiers bij een schuldhulpverlenende organisatie te analyseren, is er grote zekerheid over de juistheid van de gegevens. In de analyse zijn dossiers betrokken waarvoor geldt dat de Kredietbank Nederland er vanuit gaat dat de volledige schuldenlast in beeld is. De Kredietbank Nederland is actief in heel het land, van Stein in Zuid-Limburg tot Harlingen in Friesland. Door bijna 200 dossiers random te selecteren kan in hoge mate aangenomen worden dat het gevonden beeld representatief is.

Aanvankelijk werd met het dossieronderzoek ook beoogd om zicht te krijgen op het aandeel dat de verhogingen innemen in de totaal openstaande bedragen. Echter, hiervoor was het noodzakelijk dat in de dossiers onderscheid zou zijn tussen de hoogte van de initiële vordering en eventuele ophogingen. Dit onderscheid kon maar in enkele gevallen worden gemaakt. In de meeste gevallen maakt de Kredietbank – net als veel andere schuldhulpverlenende organisaties – geen onderscheid tussen de initiële vordering en eventuele ontstane ophogingen. Dit komt onder meer doordat klanten vaak niet meer de oorspronkelijk factuur tot hun beschikking hebben. Een andere verklaring is dat uitvoeringsorganisaties, vaak uitsluitend gegevens verstrekken over de totale



openstaande schuld, zonder daarbij expliciet te vermelden hoe het openstaande bedrag is opgebouwd.

#### **2.3.4 Toetsen scenario's uitzonderingsjaar in werksessie met ervaringsdeskundigen en schuldhulpverleners**

Om zicht te krijgen op de verwachte effecten op het betaalgedrag van mensen van het creëren van een uitzonderingsjaar, is er een verkenning uitgevoerd op bestaande literatuur. De inzichten die dit opleverde zijn op een rij gezet en doordacht in twee werksessies met een expertgroep die bestaat uit 17 schuldhulpverleners, vrijwilligers en ervaringsdeskundigen. De expertgroep is geworven via een bericht op LinkedIn en had de volgende samenstelling: zeven ervaringsdeskundigen (waarvan enkele ook werkzaam in het werkveld), een beschermingsbewindvoerder, een medewerker van een overheidsorganisatie betrokken bij het innen van achterstanden, een vrijwilligerscoördinator, een afgevaardigde van kerken, een manager schuldhulpverlening, twee schuldhulpverleners, een sociaal raadsman, een klantmanager en een kwartiermaker sociaal domein. De groep is gezamenlijk gestart, maar is voor de discussie uiteengegaan in twee groepen.

## **2.4 Leeswijzer**

Hoofdstuk 3 beschrijft op basis van dossieronderzoek bij de Kredietbank Nederland de rol van de overheid als schuldeiser. Hierbij wordt onder andere de verhouding tussen publieke en private schulden in kaart gebracht. In hoofdstuk 4 wordt het fenomeen 'ophogingen' nader beschreven en worden de mogelijkheden die overheidsorganisaties hebben om ophogingen te voorkomen en om (ophogingen) te kwijten geschetst. Hoofdstuk 5 staat in het teken van de ontstane ophogingen bij overheidsorganisaties en de mogelijkheden die organisaties benutten om ophogingen te voorkomen en te kwijten. In hoofdstuk 6 wordt nagegaan in hoeverre een uitzonderingsjaar kan helpen om verdere schuldenoploop bij burgers te voorkomen. Hoofdstuk 7 bevat de belangrijkste conclusies van het onderzoek.



### 3 Context: de overheid als schuldeiser

Het doel van dit onderzoek is om in beeld te brengen hoe vaak de overheid vorderingen verhoogt en welke mogelijkheden zij heeft en aangrijpt om ophogingen te voorkomen of kwijt te schelden. Om de aantallen in perspectief te plaatsen, helpt het om eerst in beeld te brengen wat het aandeel is van de overheid in de schuldenlast van burgers. In dat licht wordt in dit hoofdstuk antwoord gegeven op onderzoeksvraag 1c die als volgt luidt:

*Deelvraag 1c: Wat is de hoogte van de publieke schuldenlast ten opzichte van de private schuldenlast onder schuldenaren? En welke overheidscrediteuren komen vaak tegelijk voor bij huishoudens met problematische schulden?*

Om antwoord te geven op deze twee vragen is er een dossieranalyse uitgevoerd op 198 dossiers van de Kredietbank Nederland. De overweging om een analyse uit te voeren op dossiers bij een schuldhelpverlenende organisatie en niet burgers te bevragen was tweeledig. De eerste overweging is dat het onderzoek zich met name richt op huishoudens met problematische schulden. Voor het merendeel van de mensen die een beroep doet op schuldhelpverlening geldt dat hun situatie problematisch is. Door een dossieranalyse te doen bij een organisatie die deze groep helpt, ontstaat een scherp beeld over hun situatie. De tweede overweging is dat burgers lang niet altijd een volledig overzicht hebben van alle schuldeisers waar zij verplichtingen aan hebben. In de afweging van de voor- en nadelen van een enquête ten opzichte van een dossieranalyse is ingeschat dat met een dossieranalyse de vragen het meest nauwkeurig beantwoord kunnen worden. In de analyse zijn dossiers betrokken waarvoor geldt dat de Kredietbank Nederland er vanuit gaat dat de volledige schuldenlast in beeld is. De Kredietbank Nederland is actief in heel het land, van Stein in Zuid-Limburg tot Harlingen in Friesland.

De belangrijkste inzichten die de dossieranalyse oplevert zijn de volgende:

- **Er zijn tussen klanten grote verschillen in de hoogte van de schuldenlast.** De gemiddelde schuldenlast bedraagt €34.970. De helft van de klanten heeft een schuld lager dan €16.338. Bij een relatief kleine groep gaat het om (heel) hoge bedragen.
- **Veruit de meeste klanten (86%) hebben schulden bij zowel publieke als private partijen**, 13% enkel bij private schuldeisers, en 1% alleen bij publieke instanties.
- **De overheid is niet de grootste schuldeiser bij burgers die worstelen met problematische schulden.** Voor ruim driekwart (77%) van de klanten geldt dat meer dan de helft van de openstaande schuldenlast wordt opgeëist door private partijen, met een gemiddelde van 71% op de gehele schuldenlast. De gemiddelde schuld aan private partijen bedraagt €26.870. De mediaan ligt op €10.753. De gemiddelde schuld aan overheidsdiensten bedraagt €9.536. De mediaan ligt op €4.178. De overheid is dus weliswaar niet de grootste, maar wel een hele grote, schuldeiser.
- **Het aandeel van de overheid als schuldeiser neemt af naarmate klanten ouder worden**, bij de groep van 60 jaar of ouder ligt 12% van de schuldenlast bij publieke diensten terwijl dit bij de groep 18-24 jaar op 34% uitkomt.





- **De Belastingdienst is de meest voorkomende publieke schuldeiser**, met aanspraak op 48% van het bedrag dat openstaat bij overheidsdiensten. Gemiddeld zijn klanten van de Kredietbank Nederland €6.806 aan de Belastingdienst verschuldigd.
- **De Belastingdienst, het CJIB, DUO, gemeenten en waterschappen zijn in een duo vaak verantwoordelijk voor 90% van schuldenlast bij publieke diensten.**

In de volgende paragrafen zijn de inzichten uit de dossieranalyse uitgewerkt. In de eerste paragraaf zijn in dat licht de algemene kenmerken van de klanten uitgewerkt zoals de gemiddelde schuldenlast en leeftijd. In paragraaf twee is vervolgens uitgewerkt wat het aandeel is van de publieke schuldenlast in de totale schuldenlast waarvoor de betreffende klanten om hulp hebben gevraagd. In de paragrafen drie en vier is vervolgens uitgewerkt wat de kenmerken zijn van de publieke en private schuldenlast.

### 3.1 Algemene kenmerken van de klanten

Burgers kunnen bij geldzorgen een beroep doen op schuldhulpverlening. In veel gemeenten waar de Kredietbank Nederland voor werkt, kunnen zij dat ongeacht de aard van hun schuldsituatie. Ze kunnen verzoeken om advies en hulp voor eenvoudiger situaties maar ook om een schuldregeling met kwijtschelding bij een zogenaamde problematische schuldsituatie<sup>1</sup>.

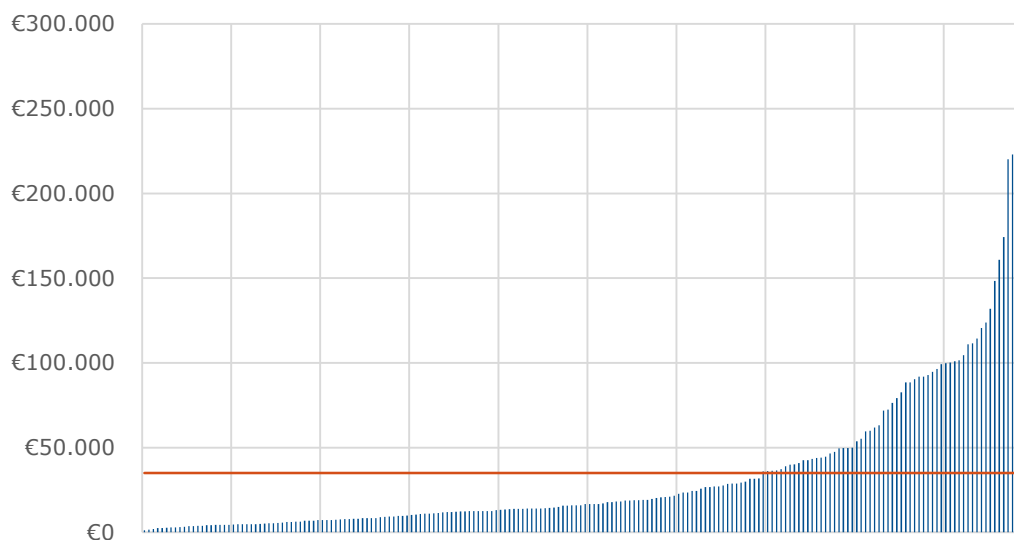
Binnen de steekproef in het dossieronderzoek bedraagt de totale schuld gemiddeld €34.970 per klant. Dit is wat lager dan de gemiddelde schuldenlast van €39.000 die de branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren in haar jaarverslag meldt.

De hoogte van de totale schuld loopt echter sterk uiteen: de laagste schuldenlast bedraagt €1.271, terwijl de hoogste schuldenlast op €295.288 ligt. Een blik op de verdeling van de totale schuldenlast per klant (zie: figuur 3.1) laat zien dat bij zeven op de tien klanten de schuldenlast lager ligt dan het gemiddelde. De mediaan ligt op €16.338.

<sup>1</sup> Er is sprake van een problematische schuld als redelijkerwijs is te voorzien dat een burger niet in staat is om binnen het budget alle verplichtingen na te komen. Bij problematische schulden zijn verdere verhogingen onvermijdelijk, hoe zuinig de burger ook leeft. Of een schuldenlast problematisch is, hangt af van de ruimte in het budget. De hoogte van de schuldenlast is in dit kader niet bepalend. Bij een bijstandsuitkering is een bedrag van € 2.500 à € 3.500, wat neer komt op meer dan drie jaar aflossen, al snel problematisch. Bij een modaal of bovenmodaal inkomen ligt dit bedrag veel hoger. Naast de verhouding tussen het inkomen en de schuldenlast kunnen ook leeftijd, gezondheid en verdiencapaciteit meewegen in de bepaling of een schuld problematisch is. Volgens de [Hoge Raad](#) kan er al sprake zijn van een problematische schuldsituatie als er maar één schuldeiser is.

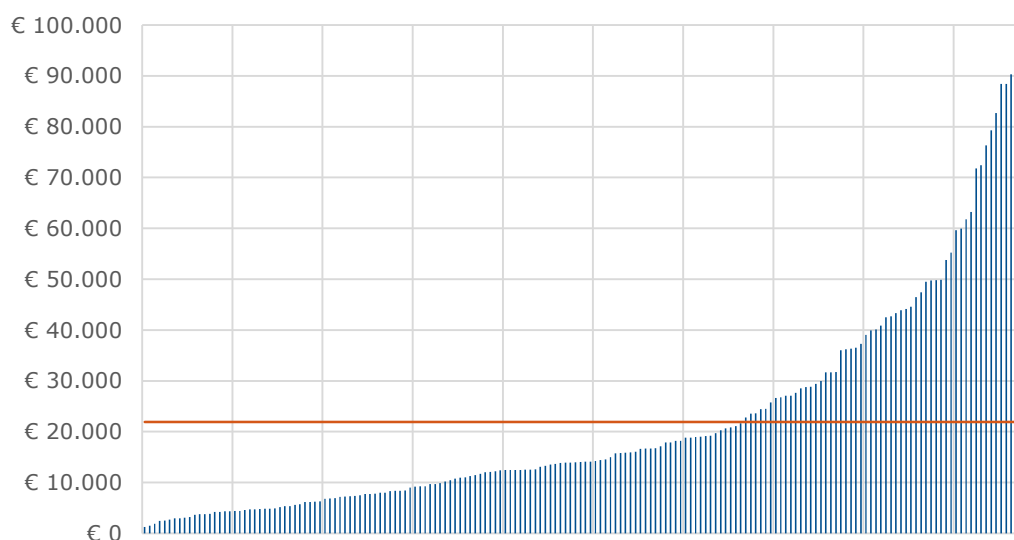


Figuur 3.1 Totale schuldenlast per klant



Als de dossiers met een uitzonderlijk afwijkende schuld<sup>2</sup> buiten beschouwing worden gelaten, verschuift het beeld enigszins (zie: figuur 3.2). De laagste schuldenlast bedraagt nog steeds €1.271, maar de hoogste schuldenlast bedraagt nu hoogstens €91.923. Het zijn dan ook de schulden die hoger dan het laatste bedrag liggen die gelden als uitzonderlijk (22 in totaal). Het gemiddelde totale schuldbedrag komt daarmee lager te liggen: op €21.924. Ook na deze correctie hebben nog altijd zeven op de tien klanten een schuldenlast die lager dan het gemiddelde ligt. Dit onderstreept dat het merendeel van de problematische schuldsituaties, eerder schuldenpakketten van duizenden euro's betreft, dan van tien- of honderdduizenden euro's.

Figuur 3.2 Totale schuldenlast per klant, exclusief uitschieters



### Leeftijd

Een analyse op leeftijd (zie: tabel 3.1) laat zien dat de gemiddelde leeftijd van de burgers die om hulp vragen op 44 jaar ligt. Klanten in de leeftijdscategorie 40-49 jaar

<sup>2</sup> Een schuld die volgens de IQR-methode geldt als uitschieter.



vormen de grootste groep, gevolgd door de leeftijdscategorieën 30-39 jaar en 50-59 jaar. Zij hebben verhoudingsgewijs ook de hoogste gemiddelde schuldenlast, waarbij deze schulden evenredig oplopen met de leeftijd. Klanten in de leeftijd 18-29 jaar hebben gemiddeld de laagste schulden, maar hun minimumschuld<sup>3</sup> ligt wel hoger dan die van klanten in de leeftijdscategorie 30-49 jaar. Voor klanten van 60 jaar en ouder geldt dat zij het hoogste minimumschuld hebben, maar hun gemiddelde schuld ligt wel lager dan die van klanten tussen de 40 en 59 jaar.

Tabel 3.1 Totale schuldenlast naar leeftijdscategorie

	Klanten	Gemiddelde	Minimum	25%	Mediaan	75%	Maximum
<b>18-24 jaar</b>	12	€7.844	€2.437	€3.645	€5.393	€9.202	€24.420
<b>25-29 jaar</b>	23	€11.411	€2.739	€7.293	€11.465	€15.297	€20.290
<b>30-39 jaar</b>	43	€27.732	€1.520	€11.741	€19.684	€28.085	€131.892
<b>40-49 jaar</b>	52	€42.854	€1.271	€11.111	€16.249	€60.389	€223.013
<b>50-59 jaar</b>	42	€49.360	€3.749	€8.739	€33.176	€58.531	€295.288
<b>60 jaar of ouder</b>	26	€41.296	€4.417	€10.896	€20.054	€69.710	€160.824

Gekeken naar de verdeling van schulden binnen de leeftijdsgroepen, valt op dat het vooral de oudere leeftijdsgroepen zijn waarbij de schuldenlast sterk uiteen loopt. Binnen de leeftijdsgroep 40-49 jaar loopt het beeld het sterkst uiteen, waarbij het kleinste schuldbedrag 176 keer kleiner is dan het hoogste schuldbedrag. Ook het verschil tussen het 75<sup>ste</sup> percentiel en het maximum is groot: de schuldenlast op het 75<sup>ste</sup> percentiel is bijna driekwart lager dan de maximum schuldenlast. Binnen de leeftijdsgroepen 30-39 jaar en 50-59 jaar is het gat tussen het 75<sup>ste</sup> percentiel en het maximum zelfs nog groter, met een verschil van factor 5. Het verschil tussen het minimum en maximum is hier echter wel kleiner, alhoewel nog steeds significant groot. De schulden binnen de jongste leeftijdsgroepen lopen minder sterk uiteen. De belangrijkste conclusie die uit deze analyse kan worden getrokken is dat naarmate mensen ouder zijn ze gemiddeld een hogere schuldenlast hebben en tegelijkertijd de verschillen binnen de groep ook het grootst zijn.

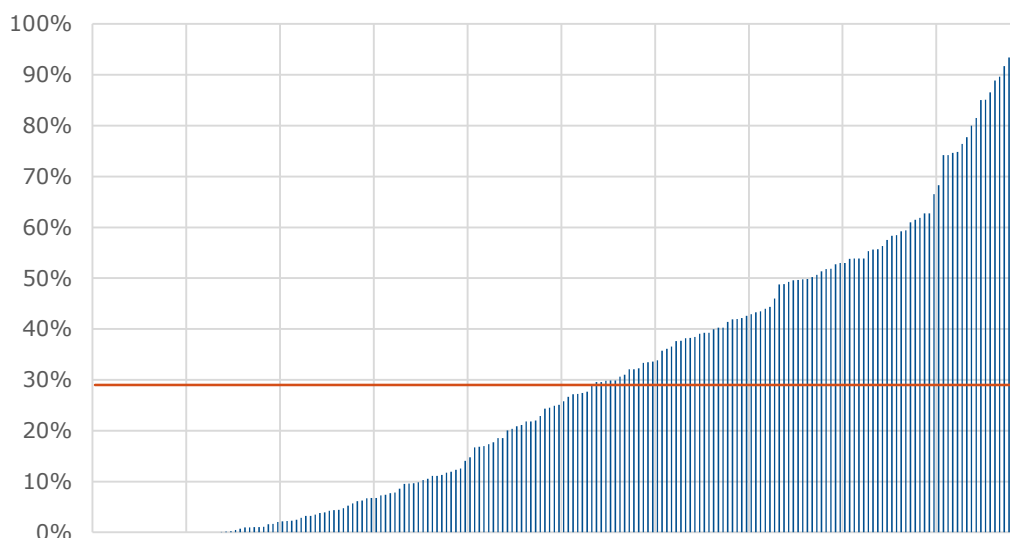
### 3.2 De verhouding tussen publieke en private schuldeisers

Veruit de meeste burgers die hulp hebben gevraagd voor hun schulden moeten zowel bedragen betalen aan private als aan publieke schuldeisers. Uit de steekproef blijkt dat 86% van de klanten een schuld heeft uitstaan bij zowel publieke als private schuldeisers. 13% heeft enkel een schuld bij een private partij. De resterende 1% heeft alleen een schuld bij een overheidsdienst. Gemiddeld genomen maken private schuldeisers een aanmerkelijk groter deel uit van de schuldenlast dan de publieke schuldeisers. In figuur 3.3 is te zien dat gemiddeld een derde (29%) van de schuldenlast afkomstig is van overheidsdiensten (mediaan: 25%). Voor ruim driekwart (77%) van de klanten geldt dat meer dan de helft van de openstaande schuldenlast wordt opgeëist door private partijen, met een gemiddelde van 71% op de gehele schuldenlast (mediaan: 75%).

<sup>3</sup> De laagste schuldenlast geregistreerd binnen de groep; als tegenovergestelde van de maximumschuld, de hoogste geregistreerde schuldenlast binnen de groep.

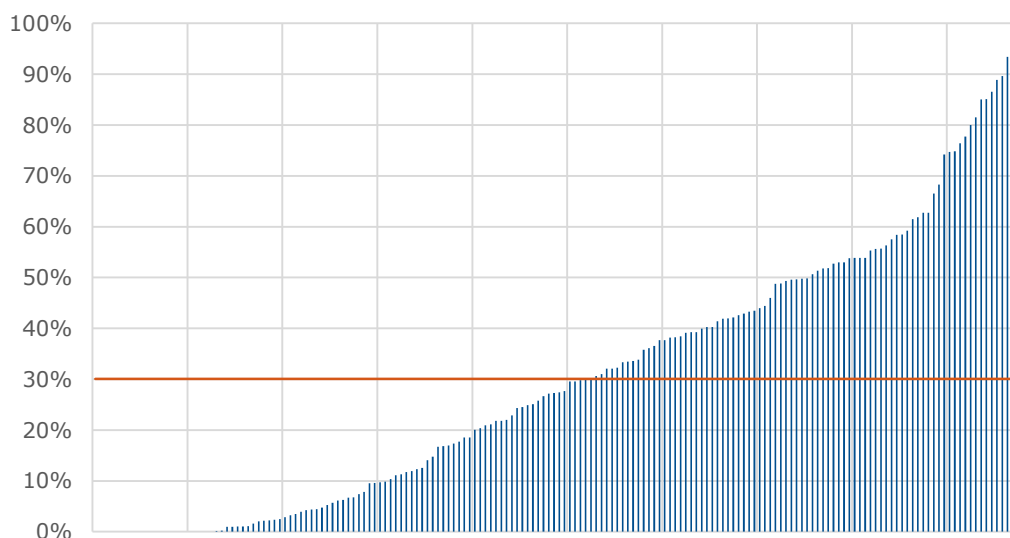


Figuur 3.3 Aandeel publieke schulden op totale schuldenlast per klant



Wanneer de dossiers met een uitzonderlijke hoge schuldenlast buiten beschouwing worden gelaten, verandert het beeld nauwelijks (zie: figuur 3.4). Publieke partijen maken in die analyse aanspraak op 30% van de totale schuldenlast, afgezet tegen een aandeel van 70% aan private schulden. Voor 77% van de klanten blijven schulden aan overheidsdiensten slechts de helft van de totale schuldenlast uitmaken. Omgekeerd blijft gelden dat voor diezelfde 77% van de klanten minstens de helft van de totale schulden privaat zijn.

Figuur 3.4 Aandeel publieke schulden op totale schuldenlast per klant, exclusief uitschieters



#### *Leeftijd*

Een uitsplitsing naar leeftijd (zie: tabel 3.2) laat zien dat het aandeel private schulden toeneemt naarmate de leeftijd stijgt, vooral vanaf de 40 jaar. Klanten van 60 jaar of ouder hebben gemiddeld 88% van hun schuld uitstaan bij private schuldeisers, waar dit aandeel onder jongere leeftijdsgroepen, zoals de groep 18-24 jaar, op gemiddeld 66% ligt. Deze laatste groep valt daarentegen wel op in de zin dat het minimaal aandeel



private schulden op zijn hoogst ligt, op 25%. Met uitzondering van de groep 25-29 jaar geldt echter dat alle leeftijdscategorieën in ieder geval een private schuld hebben uitstaan.

Tabel 3.2 Aandeel publieke schulden op totale schuldenlast naar leeftijd

	Klanten	Gemiddelde	Minimum	25%	Mediaan	75%	Maximum
<b>Publiek</b>							
18-24 jaar	12	34%	0%	16%	37%	46%	75%
25-29 jaar	23	34%	0%	12%	37%	47%	100%
30-39 jaar	43	35%	0%	19%	36%	51%	92%
40-49 jaar	52	30%	0%	6%	23%	44%	99%
50-59 jaar	42	28%	0%	1%	18%	53%	90%
60 jaar of ouder	26	12%	0%	0%	2%	14%	82%
<b>Privaat</b>							
18-24 jaar	12	66%	25%	54%	63%	84%	100%
25-29 jaar	23	66%	0%	53%	63%	88%	100%
30-39 jaar	43	65%	8%	49%	64%	81%	100%
40-49 jaar	52	70%	1%	56%	77%	94%	100%
50-59 jaar	42	72%	10%	47%	82%	99%	100%
60 jaar of ouder	26	88%	18%	86%	98%	100%	100%

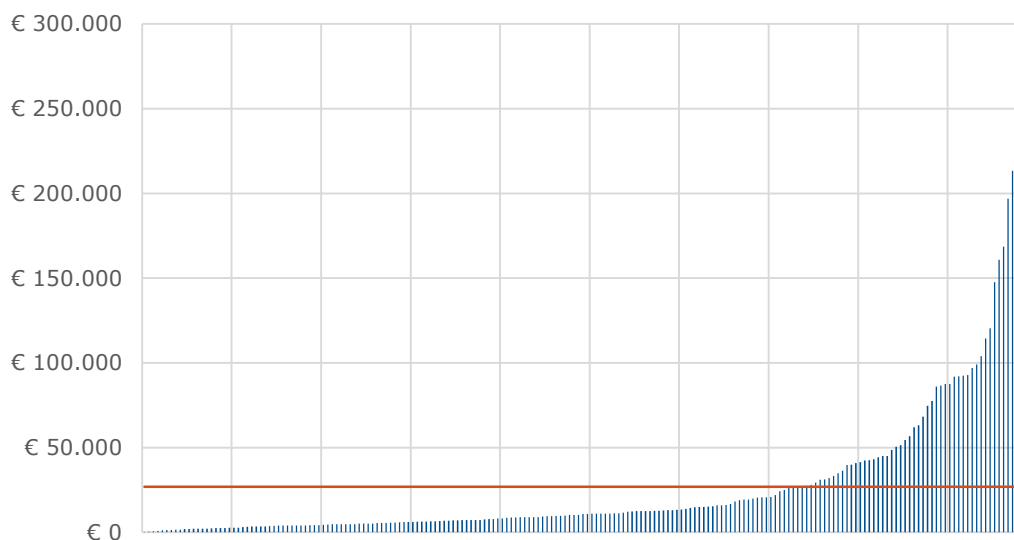
Uit de analyse kan opgemaakt worden dat de overheid vaker als schuldeiser is terug te vinden in de schuldenpakketten van de jongere klanten. Naarmate klanten ouder worden, nemen private schuldeisers een belangrijker aandeel in het totale schuldenpakket in. Deze trend is het sterkst in de leeftijdscategorie 60 jaar en ouder. Op het 25<sup>ste</sup> percentiel spelen publieke schulden nog geen rol, op het 50<sup>ste</sup> percentiel (de mediaan) een zeer minimale rol, en op het 75<sup>ste</sup> percentiel speelt het weliswaar een rol van betekenis maar wel kleiner dan bij de andere leeftijdsgroepen. Omgekeerd speelt de private schuldenlast al snel een zeer grote rol van betekenis binnen de leeftijdsgroep 60 jaar of ouder, waarbij deze schulden op het 25<sup>ste</sup> percentiel al 86% van de totale schuldenlast afvangen. Dat is beduidend meer dan bij de andere leeftijdsgroepen.

### 3.3 Kenmerken schuldsituatie bij private partijen

Nagenoeg alle klanten in de steekproef (99%) hebben een schuld uitstaan bij een private partij. Deze schuld bedraagt gemiddeld €26.870 per klant. De mediaan ligt op €10.753. Net als de totale schuldenlast verschilt de private schuldenlast sterk van klant tot klant: de laagste schuldenlast bedraagt €328, terwijl de hoogste schuldenlast op €295.288 ligt. Ook hier wordt het gemiddelde sterk opgestuwd door een relatief kleine groep klanten. Zoals een blik op de verdeling van de private schuldenlast per klant (zie: figuur 3.5) laat zien, heeft ongeveer driekwart van de klanten een private schuldenlast die lager is dan gemiddeld.

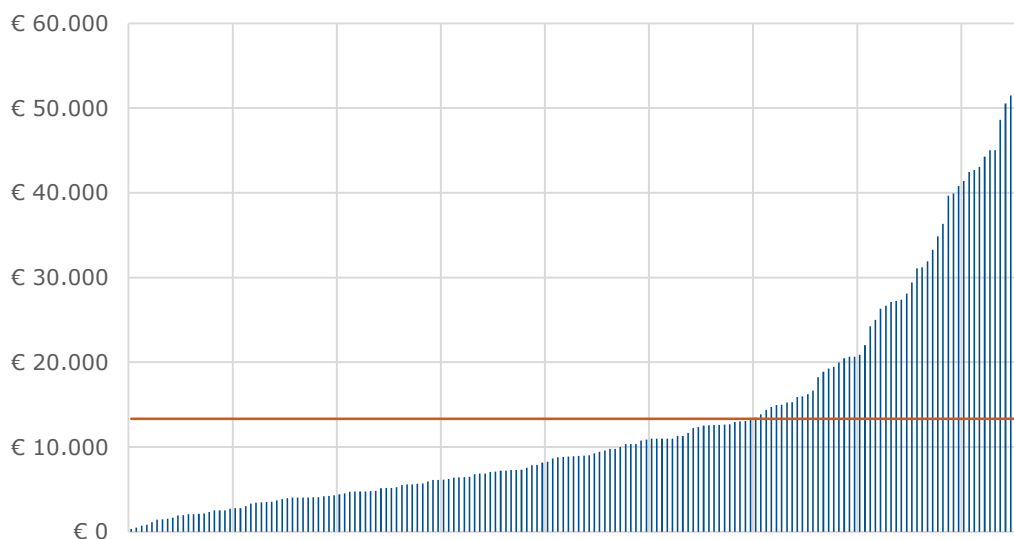


Figuur 3.5 Private schuldenlast per klant



Wanneer de 25 zeer hoge uitschieters buiten de analyse worden gehouden, verschuift het beeld sterk (zie: figuur 3.6). Meest in het oog springend is de verlaging van het 'plafond', als gevolg waarvan de hoogste schuld op €56.781 komt te liggen. Daarentegen blijft de kleinste schuld €328 bedragen. De gemiddelde private schuld komt daarmee op €13.334 te liggen. Het is een grens waar 70% van de klanten met een private schuldenlast onder valt. Ook hier laat de verdeling van de schuldenlast zich kenmerken door een grote groep met beperkte schulden, en een kleine groep met sterk oplopende schulden.

Figuur 3.6 Private schuldenlast per klant, exclusief uitschieters



### Leeftijd

Wanneer wordt ingezoomd op de leeftijd van de klanten (zie: tabel 3.3), worden veel van de eerdere analyses onderschreven. Net als de totale schuldenlast, neemt de hoogte van de private schuldenlast toe naarmate de leeftijd hoger wordt, zowel met oog op het gemiddelde als de maximumschuld. Maar ook hier neemt de schuldenlast licht af na de 60<sup>ste</sup> levensjaar. Het beeld rondom de minimumschuld is diffuser dan bij de totale



schuldenlast, alhoewel ook hier opvalt dat jongere leeftijdsgroepen – tot 40 jaar – hogere minimumschulden laten zien dan de klanten tussen de 40 en 59 jaar. Een uitzondering is opnieuw de groep ouder dan 60 jaar, die de op één na hoogste minimumschuld laat zien.

Tabel 3.3 Private schuldenlast naar leeftijd

	Klanten	Gemiddelde	Minimum	25%	Mediaan	75%	Maximum
<b>18-24 jaar</b>	12	€4.852	€1.124	€2.473	€3.941	€5.720	€16.222
<b>25-29 jaar</b>	22	€7.819	€2.110	€4.579	€7.284	€10.726	€15.238
<b>30-39 jaar</b>	43	€16.464	€1.520	€6.917	€10.987	€19.071	€104.035
<b>40-49 jaar</b>	52	€32.749	€328	€5.080	€11.311	€35.173	€219.301
<b>50-59 jaar</b>	42	€39.405	€722	€5.223	€11.956	€43.873	€295.288
<b>60 jaar of ouder</b>	26	€38.358	€1.933	€7.198	€18.287	€68.241	€160.824

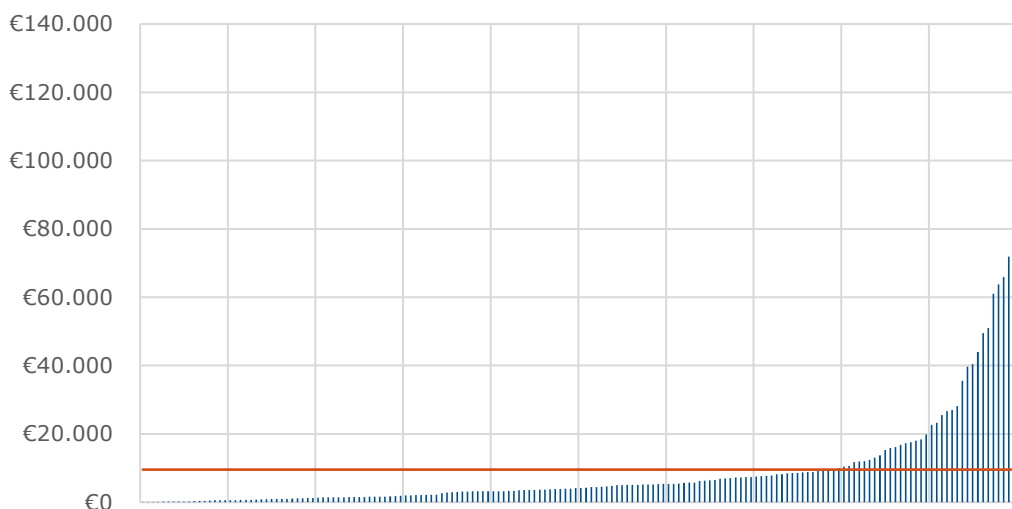
De verdeling van de private schuldenlast binnen de leeftijdsgroepen is vergelijkbaar met de verdeling van de totale schuldenlast. Het is opnieuw de leeftijdsgroep 40-49 jaar waar de hoogte van de schulden het sterkst uiteenlopen, met een verschil van een factor 669 tussen de kleinste en grootste schuld. Het verschil tussen het 75<sup>ste</sup> percentiel en het maximum is ook groot: het schuldbedrag op het 75<sup>ste</sup> percentiel bedraagt slechts 16% van het grootste schuldbedrag. Het beeld voor de leeftijdsgroep 50-60 jaar is vergelijkbaar, alhoewel minder extreem. Afwijkend is de groep 30-39 jaar, waar het verschil tussen de kleinste en grootste private schuld juist kleiner is dan ditzelfde verschil bij de totale schuld. Wel is dit verschil groter dan bij de jongste leeftijdsgroepen.

### 3.4 Kenmerken schuldsituatie bij overheidsdiensten

In 86% van de gevallen hebben klanten uit de steekproef een schuld uitstaan bij één of meerdere publieke schuldeisers. De omvang van de publieke schuldenlast is wel aanzienlijk lager dan de private schuldenlast. De gemiddelde schuld aan overheidsdiensten bedraagt €9.536; de mediaan ligt op €4.178. Voor 78% van de klanten met een publieke schuldenlast ligt het schuldbedrag onder het gemiddelde, zoals ook figuur 3.7 laat zien. Het laagste schuldbedrag ligt op €18, en het hoogste schuldbedrag op €120.927.

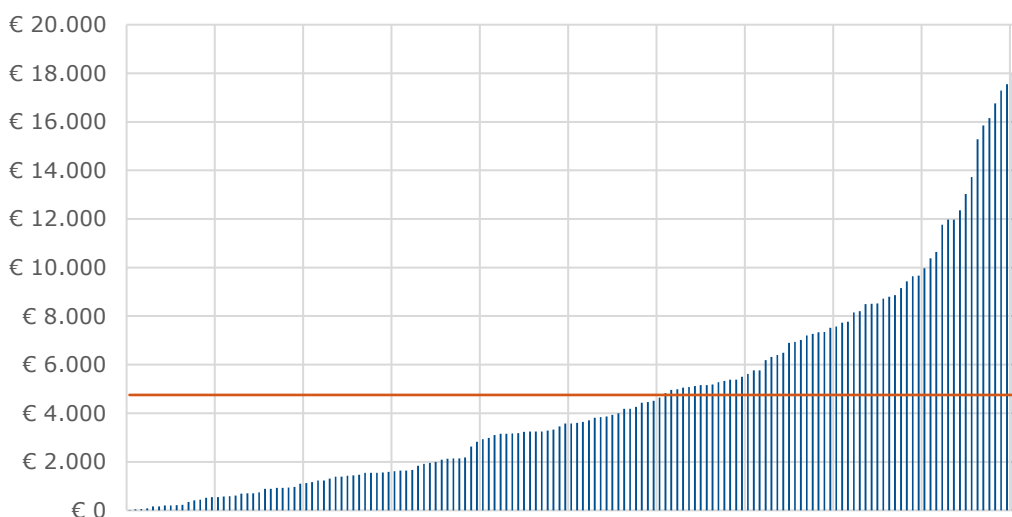


Figuur 3.7 Publieke schuldenlast per klant



Van de klanten met een publieke schuld gelden er 19 als uitzonderlijk hoog. Met uitsluiting van deze schulden uit de analyse, verandert het beeld enigszins (zie: figuur 3.8). Opnieuw verlaagt het 'plafond': deze komt op €18.363 te liggen. Het kleinste schuldbedrag bedraagt nog steeds €18. Daarmee komt het gemiddelde publieke schuldbedrag uit op €4.752. In 60% van de gevallen ligt het schuldbedrag onder dit gemiddelde. Het verschil tussen onder gemiddeld kleine schulden en bovengemiddeld grote schulden is daarmee kleiner dan bij de analyse inclusief uitschieters. Dit onderstreept de uitzonderlijke hoogte van de uitschietende schulden.

Figuur 3.8 Publieke schuldenlast per klant, exclusief uitschieters



### Leeftijd

Ook bij de verdeling van de publieke schuldenlast naar leeftijd (zie: tabel 3.4) valt op dat de grootste schuldenlast gedragen wordt door de leeftijdsgroep van 30 tot 60 jaar. Daarbij ligt de hoogste publieke schuldenlast opvallend genoeg wel bij de leeftijdscategorie 30-39 jaar, met zowel het hoogste gemiddelde als maximum





schuldbedrag. Binnen de leeftijdsgroep 18-24 ligt het minimumbedrag het hoogst, alhoewel het maximumbedrag daarentegen het laagst ligt.

Tabel 3.4 Publieke schuldenlast naar leeftijd

	Klanten	Gemiddelde	Minimum	25%	Mediaan	75%	Maximum
<b>18-24 jaar</b>	10	€3.590	€544	€1.148	€1.988	€6.106	€9.646
<b>25-29 jaar</b>	21	€4.307	€43	€1.565	€3.575	€5.159	€11.974
<b>30-39 jaar</b>	39	€12.424	€210	€3.895	€6.189	€13.041	€120.927
<b>40-49 jaar</b>	48	€10.947	€18	€1.610	€4.220	€8.752	€91.939
<b>50-59 jaar</b>	34	€12.297	€61	€1.619	€3.465	€15.375	€61.049
<b>60 jaar of ouder</b>	19	€4.020	€167	€1.048	€1.550	€4.247	€25.543

Binnen de leeftijdsgroepen is de verdeling van de publieke schuldenlast vergelijkbaar met de verdelingen van de private en totale schuldenlast. Ook hier komt de leeftijdsgroep 40-49 jaar naar voren als de groep met de sterkst uiteenlopende schuldenlast. Dankzij het lage minimumbedrag is het verschil tussen het minimum en het maximum wel het grootst, met een verschil van een factor 5.108. Ook bij de andere leeftijdsgroepen zijn deze verschillen groot. Het is dan ook zinvol om vooral naar het verschil tussen het 75<sup>ste</sup> percentiel en het maximum te bekijken. Deze is het grootst voor de leeftijdsgroep 30-39 jaar en 40-49, met ongeveer een factor 10. Dit verschil is opnieuw het kleinst voor de jongste leeftijdsgroepen.

### 3.4.1 Uitsplitsing naar publieke schuldeisers

In de dossiers van de Kredietbank Nederland wordt geregistreerd bij welke overheidsorganisaties de publieke schulden uitstaan. Hierdoor is het mogelijk in kaart te brengen bij welke diensten de meeste schulden uitstaan en wat de gemiddelde hoogte van deze schulden is. In tabel 3.5 kan worden afgelezen dat de Belastingdienst de meest voorkomende schuldeiser is; 81% van de klanten uit de steekproef met een publieke schuld heeft een schuld bij deze schuldeiser. Gemiddeld moeten zij een bedrag betalen van €6.806. Dat de Belastingdienst de grootste is, is niet zo verwonderlijk. Elke burger moet belasting betalen. Terwijl niet elke burger een verkeersboete krijgt voor te hard rijden, gebruikmaakt van studiefinanciering of van ondersteuning in het kader van de Wmo. Waterschappen, het CJIB en gemeenten zijn na de Belastingdienst de meest voorkomende publieke schuldeisers, met uitstaande vorderingen bij respectievelijk 39%, 37% en 35% van de klanten uit de steekproef. In termen van hoogte van de schuld, staan gemeenten op nummer één met een bedrag van €4.059. DUO volgt op enige afstand, met een gemiddeld schuldbedrag van €3.747 (bij 19% van de klanten).

Ten aanzien van leeftijd ligt het beeld wat divers. Zo laat een uitsplitsing naar leeftijd (zie: tabel B1 in de bijlage) zien dat de Belastingdienst alleen binnen de leeftijdsgroepen 30-39 jaar<sup>4</sup> en 40-49 jaar de grootste schuldeiser is, met een gemiddelde uitstaande schuld van respectievelijk €8.342 en €9.546. Binnen de leeftijdsgroep 18-24 jaar is dit DUO, met een gemiddeld schuldbedrag van €2.711. Voor de leeftijdscategorieën 25-29 jaar en 50-59 jaar geldt het UWV als de grootste schuldeiser, met uitstaande bedragen van respectievelijk gemiddeld €2.448 en €12.480. Voor de groep ouder dan 60 jaar gelden gemeenten dan weer als de belangrijkste schuldeisers, met een gemiddeld uitstaand bedrag van €3.061.

<sup>4</sup> Voor de leeftijdsgroep 30-39 geldt het LBIO als schuldeiser met de grootste schuldclaim, maar omdat dit berust op een enkele registratie geldt dit niet als statistisch significant. De op één na grootste schuldeiser naar omvang van de claim – de Belastingdienst – speelt daarentegen een rol in 32 dossiers.



Tabel 3.5 Schuldenlast per publieke schuldeiser

	Klanten	Gemiddelde	Minimum	25%	Mediaan	75%	Maximum
<b>Belastingdienst</b>	139	€6.806	€1	€575	€2.279	€5.506	€89.244
<b>Waterschappen</b>	66	€790	€22	€308	€561	€1.010	€7.206
<b>CJIB</b>	64	€2.078	€52	€631	€1.284	€3.014	€12.253
<b>Gemeenten</b>	60	€4.059	€48	€375	€948	€2.223	€43.977
<b>DUO</b>	32	€3.747	€94	€1.039	€1.917	€4.725	€21.009
<b>CAK</b>	17	€1.134	€18	€210	€251	€525	€9.601
<b>UWV</b>	14	€6.477	€100	€644	€5.387	€12.146	€17.445
<b>SVB</b>	3	€1.816	€1.200	€1.262	€1.323	€2.124	€2.924
<b>LBIO</b>	3	€6.911	€3.599	€4.192	€4.784	€8.567	€12.350

Wanneer wordt ingezoomd op het aandeel dat een specifieke overheidsdienst opeist in de totale publieke schuldenlast bij klanten uit de steekproef (zie: tabel 3.6), blijkt de Belastingdienst opnieuw de belangrijkste schuldeiser. Gemiddeld zijn klanten 48% van de publieke schuldenlast aan de Belastingdienst verschuldigd. Daarop volgt het CJIB, met een gemiddelde schuld op de totale publieke schuldenlast van 14%, gevolgd door gemeenten, die 12% van de totale publieke schuldenlast voor hun rekening nemen. Anders dan de Belastingdienst, bedraagt de openstaande vordering van deze schuldeisers vaak maar een klein deel op de publieke schuldenlast bij individuele klanten uit de steekproef, zoals ook blijkt uit de lage aandelen te zien bij het 75<sup>ste</sup> percentiel. Ditzelfde geldt ook voor de resterende publieke schuldeisers.

Een uitsplitsing naar leeftijd geeft een eenduidig beeld (zie: tabel B2 in de bijlage). Met uitzondering van de leeftijdscategorie 18-24 jaar, neemt de Belastingdienst binnen alle leeftijdscategorieën het grootste deel van de publieke schuldenlast voor diens rekening. Wel geldt dat dit aandeel oploopt naarmate de leeftijd oploopt. Voor jongeren onder de 25 jaar geldt DUO als de belangrijkste schuldeiser, verantwoordelijk voor 53% van de publieke schulden.

Tabel 3.6 Aandeel van publieke schuldenlast per publieke schuldeiser

	Gemiddelde	Minimum	25%	Mediaan	75%	Maximum
<b>Belastingdienst</b>	48%	0%	6%	56%	81%	100%
<b>CJIB</b>	14%	0%	0%	0%	17%	100%
<b>Gemeenten</b>	12%	0%	0%	0%	9%	100%
<b>DUO</b>	9%	0%	0%	0%	0%	100%
<b>Waterschappen</b>	9%	0%	0%	0%	7%	100%
<b>UWV</b>	3%	0%	0%	0%	0%	98%
<b>CAK</b>	2%	0%	0%	0%	0%	100%
<b>LBIO</b>	1%	0%	0%	0%	0%	100%
<b>SVB</b>	1%	0%	0%	0%	0%	90%

### 3.4.2 Veelvoorkomende combinaties van publieke schuldeisers

Voor veel klanten van de Kredietbank Nederland geldt dat zij geld verschuldigd zijn aan meerdere overheidsdiensten. Daarom is ook geïnventariseerd welke combinaties van publieke schuldeisers veelvoorkomend zijn. Het resultaat daarvan is terug te zien in



tabel 3.7. Daarin is af te lezen dat de overheidsdiensten die in de eerdere analyses werden genoemd als vaak voorkomend ook vaak tegelijkertijd deel uit maken van een schuldenpakket: de Belastingdienst, het CJIB, waterschappen, gemeenten en DUO. Daarbij valt op dat er vaak twee overheidsdiensten samen verantwoordelijk zijn voor 90% van de totale publieke schuldenlast.

Tabel 3.7 Combinaties van schulden bij publieke schuldeisers

Klanten	Schuldeiser #1	Aandeel	Gemiddelde	Schuldeiser #2	Aandeel	Gemiddelde
30	Belastingdienst	53%	€5.188	CJIB	41%	€2.670
27	Belastingdienst	57%	€10.209	Gemeente	38%	€6.168
16	Belastingdienst	67%	€11.504	Waterschap	32%	€785
14	DUO	50%	€5.928	Belastingdienst	42%	€6.702
7	Belastingdienst	77%	€11.668	CAK	21%	€986
6	CJIB	57%	€2.261	Waterschap	34%	€1.057
5	UWV	52%	€10.963	Belastingdienst	43%	€9.461
5	DUO	52%	€3.727	Gemeente	37%	€1.603



## 4 Mogelijkheden ten aanzien van ophogingen

### 4.1 Inleiding

Voorliggend onderzoek heeft betrekking op de wijze waarop overheden omgaan met incasso en dan specifiek op de mogelijkheden die er zijn om ophogingen te voorkomen en in voorkomende gevallen te kwijten. Er wordt in dit hoofdstuk antwoord gegeven op de deelvragen twee en vier die als volgt luiden:

*Deelvraag 2: Welke mogelijkheden hebben de verschillende uitvoeringsorganisaties, op grond van bestaande wet- en regelgeving, om ophoging van schulden te voorkomen?*

*Deelvraag 4: Welke mogelijkheden hebben de verschillende uitvoeringsorganisaties om, op grond van bestaande wet- en regelgeving, ophogingen – onder voorwaarden – kwijt te schelden?*

De deelvragen worden beantwoord in een bredere schets waarin om te beginnen kort wordt beschreven welke ontwikkelingen er spelen in de incasso door overheden. Vervolgens wordt nader uitgewerkt welke belangrijke verschillen er zijn tussen initiële vorderingen en de verschillende soorten ophogingen. Er wordt beschreven welke mogelijkheden overheden hebben om de ophoging van schulden te voorkomen als mede om deze onder voorwaarden te kwijten. Aan het eind van het hoofdstuk wordt aandacht besteed aan twee relevante ontwikkelingen die er nog aankomen.

### 4.2 Invordering door de overheid

Schuldenproblematiek is een belangrijk thema voor de rijksoverheid. De omvang van de problematiek en de impact daarvan op mensen vormde in 2018 voor het Kabinet de aanleiding om het interdepartementale programma Brede schuldenaanpak te starten (Kamerstukken II, 2017-2018 24 515 nr. 431). In de begeleidende brief bij deze aanpak schrijft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ten aanzien van schulden en incasso het volgende.

*"Het kabinet zoek bij de aanpak van de schuldenproblematiek naar balans tussen de belangen van de schuldenaar en die van de schuldeiser en natuurlijk ook naar het maatschappelijk belang. Daar staat het uitgangspunt voorop dat mensen zelf verantwoordelijk zijn voor het nakomen van de financiële verplichtingen en het aflossen van eventuele schulden. Als dat niet gebeurt, kan de schuldeiser met dwang incasseren. Dat geldt ook voor overheidsschuldeisers. De overheid is immers verantwoordelijk voor een optimale inzet van publieke middelen. Dat vergt een effectieve handhaving, waarbij prikkels mensen stimuleren om aan de financiële verplichtingen te voldoen. Bij opgelegde financiële sancties mag het doel daarvan -straffen- niet uit het oog worden verloren."*

Tegelijkertijd schrijft de staatssecretaris in dezelfde brief ook dat het Kabinet het bestaansminimum beter wil beschermen en wil voorkomen dat mensen met (problematische) schulden verder in problemen raken door onnodige ophoging van schulden. Om dit streven vorm te geven voorziet de Brede schuldenaanpak in de actielijn 'Zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso'. In het kader van deze derde actielijn zijn er in de afgelopen twee à drie jaar een groot aantal maatregelen, aanpassingen in beleid en werkwijzen en nieuwe wetgeving van kracht geworden.



Zo heeft bijvoorbeeld het CJIB in de afgelopen jaren grote stappen gezet. Er worden nauwelijks nog burgers gegijzeld vanwege een verkeersovertreding en het is vanaf een bedrag van €75 mogelijk om een betalingsregeling te treffen. De betalingsregeling kent een standaardtermijn maar als het daarbij horende bedrag te hoog is, biedt het CJIB maatwerk. In de evaluatie van de Wahv wordt in dit kader de conclusie getrokken dat de kans dat verkeersboetes in 2020 tot problematische schulden leiden inmiddels zeer gering kan worden geacht (Eshuis, 2020). Ook andere overheden zetten stappen om burgers in invorderingsprocessen niet (verder) in problemen te brengen. Zo heeft de SVB maatwerkplaatsen ingericht om burgers die (dreigen) vast (te) lopen maatwerk en warme verwijzingen te bieden naar (schuld)hulpverlening en scheldt het CAK sinds 2018 standaard de eindafrekening kwijt als een burger uitstroomt uit de bronheffing.

Ook lagere overheden zetten stappen. De Gemeente Zwolle (SoZaWe) heeft bijvoorbeeld al haar medewerkers een training gespreksvoering en mediation laten volgen. Ook hebben zij een communicatie-expert de brieven laten herschrijven op B1 niveau met pictogrammen. Tevens heeft de Gemeente Zwolle (SoZaWe) klantreizen uitgevoerd om er achter te komen hoe haar klanten het debiteurenproces ervaren. Naar aanleiding daarvan zijn aanpassingen doorgevoerd. Verder worden debiteuren pro-actief benaderd om een betalingsregeling af te spreken. Zo worden in brieven actief regelingen aangeboden om gespreid te betalen. Het treffen van een regeling wordt laagdrempelig gehouden; dat wil zeggen dat er geen bewijsstukken hoeven te worden overgelegd. Ook rekent Zwolle geen aanmaankosten. Daarnaast is een buitendienstmedewerker in dienst die aan deur het beslagtraject probeert te voorkomen.

Om invulling te geven aan zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso voeren overheden ook steeds vaker experimenten uit. Voorbeelden van succesvolle experimenten zijn bijvoorbeeld:

- De inzet van DUO om startende aflossers met een achterstand op de betaling van een studieschuld een extra betalingsherinnering te sturen. De herinnering leidde tot meer tijdige betalingen van zowel de achterstallige termijn als van de twee termijnen daarna. (BIN NL, 2019). Een tijdige betaling voorkomt een ophoging.
- De inzet van UWV om klanten die een te hoog uitgekeerd bedrag moesten terugbetalen een herinnering te sturen waarin wordt gewezen op de mogelijkheid van een betalingsregeling. De expliciete verwijzing naar de mogelijkheid van een betalingsregeling zorgt voor een toename van 44% in het aantal afgesloten betalingsregelingen in de twee weken daarna (BIN NL, 2019). Door een betalingsregeling te treffen kunnen ophogingen voorkomen worden.
- Het CJIB heeft om de uitvoering permanent te verbeteren een onderzoekslab ingericht. Het lab heet Lab058 en heeft structurele samenwerkingsverbanden met onder meer de universiteit Groningen (Boonstra, Zijlstra & De Boer, 2020). Een van de experimenten die in dit kader is uitgevoerd en inmiddels als standaard is ingebed is de telefonische inning bij mensen waarvoor geldt dat vermoed wordt dat ze de boete, eventueel met een betalingsregeling, kunnen voldoen (Broer e.a. 2019).

Om overheden te stimuleren om verder invulling te geven aan zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso heeft de Nationale Ombudsman in 2020 een behoorlijkheidskader uitgewerkt. Een actieve inzet om escalatie van schulden te voorkomen maakt daar onderdeel van uit (Nationale Ombudsman, 2020). Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties brengt in 2021 een inspiratiebundel voor overheden uit, ook om hen te stimuleren meer maatwerk te leveren in de invordering.



In de context van de genomen maatregelen en experimenten die specifiek gericht zijn op het voorkomen van ophogingen en het voorzien in mogelijkheden om te kwijten, zijn er recent ook een aantal belangrijke wetswijzigingen doorgevoerd die eraan bijdragen dat burgers met schulden in zijn algemeenheid beter beschermd worden en sneller de weg naar hulp kunnen vinden. Voorbeelden van relevante wetswijzigingen zijn:

- Per 1 januari is de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening aangepast. Gemeenten hebben voortaan de wettelijke taak om bij achterstanden op huur, energie, zorg of water burgers actief op te zoeken en hulp aan te bieden.
- Per 1 januari 2021 is de vereenvoudiging van de beslagvrije voet in werking getreden. Deze wetswijziging zorgt ervoor dat als er beslag wordt gelegd op het inkomen van burgers dat zij altijd het bedrag overhouden waar ze recht op hebben en niet (diep) onder het bestaansminimum terecht komen.
- In de periode 1 oktober 2020-1 april 2021 treedt de herziening van de wet Beslag en executierecht in werking. Deze wet voorziet in beperkingen van de bevoegdheden van gerechtsdeurwaarders waardoor er een evenwichtiger verhouding komt tussen schuldeisers en schuldenaren.

### 4.3 Verschillen in grondslagen en aanpak in de invordering

Bij een ophoging wordt een initiële vordering verhoogd met een bestuursrechtelijke boete, een verhoging of met overige kosten zoals een aanmaningsvergoeding of wettelijke rente. Bij de beantwoording van de vraag hoe ophogingen uitwerken is het van belang om in het hoofd te hebben dat de ene vordering de andere niet is en dat de ene ophoging de andere niet is. Anders verwoord zijn er vier belangrijke zaken om mee te nemen in de beoordeling van ophogingen.

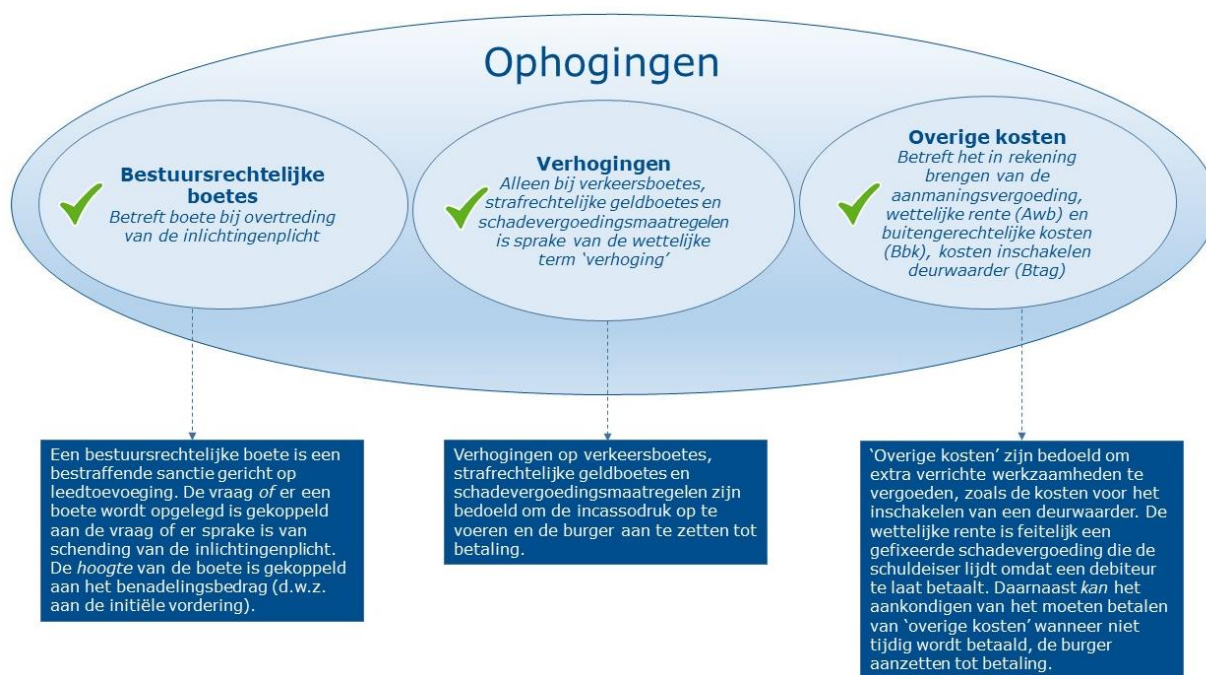
Zo zijn er in de eerste plaats grote verschillen in de grondslagen van de initiële vordering. Een periodieke aanslag voor de rioolheffing is een ander soort vordering dan een te innen bedrag vanwege fraude of een schadevergoedingsmaatregel na een misdrijf. Een tweede belangrijk verschil is dat er een grote diversiteit is in de bedragen die er mee gemoeid zijn. Een aanmaningsvergoeding kan bijvoorbeeld €7 bedragen terwijl een ophoging van een verkeersboete ook wel ruim €100 kan bedragen<sup>5</sup>. Een derde belangrijk verschil is de grondslag van de ophoging. Zo is een bestuursrechtelijke boete een bestraffende sanctie gericht op leedtoevoeging terwijl een verhoging op een verkeersboete vooral bedoeld is om de incassodruk te verhogen zodat de burger snel betaalt. Overige kosten worden in rekening gebracht om noodzakelijke extra werkzaamheden te vergoeden. Overige kosten zijn weliswaar niet gericht op het verhogen van de incassodruk, maar kunnen bij tijdige aankondiging wel dat effect hebben. Figuur 4.1 bevat een weergave van de drie onderscheiden soorten ophogingen en hun grondslag en/of doel.

---

<sup>5</sup> Bij verkeersboetes bedraagt de eerste verhoging 50 procent van de boete en de tweede verhoging 100 procent.



Figuur 4.1 Weergave van de grondslagen/doelen van de onderscheiden ophogingen



Een vierde belangrijk verschil betreft de wijze waarop overheden omgaan met mogelijkheden die zij hebben in het invorderingsproces. Denk hierbij onder meer aan de mate waarin overheden bereikbaar zijn voor burgers, deze proactief opzoeken om verhogingen te voorkomen, de wijze waarop er in brieven geprobeerd wordt om burgers tot betalen aan te zetten, de ruimte die overheden bieden om betalingsregelingen te treffen en de mate waarin ze proberen om bij problematische schulden burgers te verwijzen naar de gemeentelijke schuldhulpverlening (Jungmann, Moerman & Wesdorp, 2021).

## 4.4 De uitwerking van ophogingen

Met in het achterhoofd het besef dat er wezenlijke verschillen zijn in de grondslag van de drie onderscheiden soorten ophoging zijn er twee uitwerkingen die in het denken over ophogingen een rol spelen: namelijk, ophogingen als een aanzet tot betaling, maar ook ophogingen als een oorzaak van (toenemende) schuldenproblematiek. Deze twee uitwerkingen worden hieronder beide belicht.

### 4.4.1 Verhogingen (en overige kosten) zetten aan tot betaling

Verhogingen en overige kosten kunnen incassodruk genereren. Hoewel de hoeveelheid onderzoek naar de impact van incassodruk beperkt is, wijzen de beschikbare onderzoeken wel op positieve effecten. Zo werd in 2011 bij verkeersboetes het bedrag verhoogd dat burgers moeten betalen als de betalingstermijn wordt overschreden. Uit een evaluatie van de Wahv blijkt dat de boetes na de verhoging vaker op tijd worden betaald. In de evaluatie wordt de conclusie getrokken dat deze verandering is toe te schrijven aan de dreigende werking van de verhoging (Eshuis, 2020). Eenzelfde beeld komt naar voren uit evaluaties van bijzondere bevoegdheden van de overheid. Ook deze zetten aan tot betaling en hebben daarmee een preventieve functie. Onnodige ophogingen worden daarmee voorkomen (De Meulder & Yildirim, 2018; Schoneveld e.a., 2018).



#### 4.4.2 Ophogingen brengen burgers (dieper) in de problemen

Verhogingen en overige kosten kunnen dus incassodruk genereren wat positief betaalgedrag kan stimuleren. Tegelijkertijd hebben ophogingen ook een andere kant. Het te betalen bedrag wordt hoger en dat kan burgers zonder buffer of burgers met financiële problemen (dieper) in problemen brengen. Onderzoek van het Nibud laat bijvoorbeeld zien dat in 2019 een derde van de Nederlanders onvoldoende geld had om de twee duurste bezittingen direct te vervangen (Van der Schors, Crijnen & Schonewille, 2019). Begin 2020 schatte de Nederlandse Bank dat ruim een miljoen huishoudens een onvoldoende buffer had (DNB, 2020). Als het netwerk van vrienden en kennissen wordt meegerekend was in 2020 één op de zeven mensen niet in staat om in geval van nood €2.000 te organiseren (Wiersma, 2020). In de groep met een onvoldoende buffer valt ook een groot deel van de Nederlandse huishoudens met financiële problemen. Voor ruim tien procent van de huishoudens geldt dat er sprake is van lichte betalingsproblematiek (Schonewille & Crijnen, 2019). Bij nog eens krap tien procent van de huishoudens is er sprake van geregistreerde problematische schulden (CBS, 2020). Bij hen staan er grote bedragen open en professionele (schuld)hulpverlening is vaak de enige manier om de huishoudfinanciën weer in de plus te krijgen. Opgeteld worstelt dus ongeveer één op de vijf huishoudens met de financiën. Bij deze groep kunnen ophogingen al snel leiden tot grotere betalingsonmacht. In onderzoek naar de effecten van de bijzondere incassobevoegdheden van de overheid wordt bijvoorbeeld geschat dat deze bevoegdheden averechts uitwerken bij een groep van 450.000 à 475.000 huishoudens (Schoneveld e.a., 2018). Er is dus ook een grote groep burgers waar ophogingen averechts (kunnen) doorwerken in (grotere) financiële problemen.

Een tweede kanttekening die geplaatst kan worden bij de positieve werking van incassodruk is de notie dat niet op tijd betalen naast betalingsonmacht ook geworteld kan zijn in persoonlijkheidskenmerken. In het rapport 'Weten is nog geen doen' heeft de WRR (2017) uitgewerkt dat burgers lang niet altijd rationele afwegingen maken. De WRR schetst in haar rapport dat de overheid in plaats van het ideaalbeeld van de rationele burger een realistisch beeld zou moeten hebben van burgers die in verschillende mate in staat zijn om risico's in te schatten, hun gedrag te sturen en als zij klem zitten zelf contact op te nemen met bijvoorbeeld de overheid. Incassodruk als middel om betaling te stimuleren gaat uit van het idee dat burgers overzien welke risico's zij nemen, een prikkel voelen om te acteren en dat ook doen. De WRR schrijft hierover *'De overheid heeft soms te hoge verwachtingen van het doenvermogen van burgers. De impliciete veronderstelling achter veel beleid lijkt te zijn dat weten automatisch leidt tot handelen en dat informeren en sanctioneren volstaat'* (WRR, 2017).

#### 4.5 Mogelijkheden om ophogingen te voorkomen

Zoals eerder al genoemd, worden burgers om allerlei redenen door overheidsdiensten benaderd met een betalingsverzoek. De grondslag van dat verzoek wortelt doorgaans in een specifieke wet. Zo schrijft de Wet op de motorrijtuigenbelasting voor dat houders van onder meer personenauto's belasting moeten betalen, terwijl een verkeersboete wordt uitgevaardigd op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (ook wel de Wet Mulder genoemd). Het antwoord op de vraag welke mogelijkheden overheden hebben om ophogingen te voorkomen, hangt direct samen met de vraag om wat voor ophoging het gaat (bestuursrechtelijke boete, verhoging of overige kosten) en wat er in de wet waar de initiële vordering op rust daarover is geregeld. Er is dus geen eenduidig antwoord te geven dat betrekking heeft op alle ophogingen. Een wettelijk kader kan bepalen dat een overheid ten aanzien van een specifieke initiële vordering geen enkele mogelijkheid heeft om ophogingen te





voorkomen terwijl een ander wettelijk kader ten aanzien van een andere initiële vordering juist heel veel ruimte kan bieden om ophogingen te voorkomen.

Het gegeven dat er geen eenduidig antwoord kan worden gegeven op de vraag welke mogelijkheden overheden hebben om ophogingen te voorkomen, betekent niet dat er geen inzage kan worden geboden in manieren waarop overheden die daar ruimte voor hebben, proberen om ophogingen te voorkomen. In de uitvraag die ten behoeve van dit onderzoek is verricht, werden door de bevraagde overheidsdiensten de volgende mogelijkheden genoemd die overheden wel benutten om ophogingen te voorkomen:

1. Geen overige kosten in rekening brengen in de minnelijke fase van incasso
2. Een betalingsregeling aanbieden
3. Pro-actieve benadering (parallel aan het incassoproces)
4. Maatwerkprocedure
5. Gedragswetenschappelijke inzichten verwerken in teksten
6. Noodstopprocedure
7. Invorderingsproces terugdraaien
8. Andere mogelijkheden

Deze middelen worden hieronder toegelicht.

### 1. Geen kosten in rekening brengen in de minnelijke fase van incasso

Een eerste manier waarop overheden proberen om verhogingen te voorkomen is dat zij bepaalde kosten niet in rekening brengen. Voorbeelden van kosten die onder de beleidsvrijheid van overheden vallen zijn kosten in de minnelijke incassofase, wettelijke rente of bij uitkeringen de bruteringskosten in rekening brengen. Door ervoor te kiezen deze kosten niet in rekening te brengen worden vorderingen niet opgehoogd. In de praktijk gaan overheden hier wisselend mee om.

### 2. Een betalingsregeling aanbieden

Een instrument dat de meeste overheden inzetten is de betalingsregeling (TK 2019-2020, 24 515 nr. 503). De burger betaalt het openstaande bedrag dan in termijnen. Doordat er voor de vervaldatum een betalingsregeling wordt afgesproken, past de overheidsdienst ook geen ophogingen meer toe. Er zijn grote verschillen in de manier waarop overheden omgaan met betalingsregelingen. De verschillen zijn onder meer zichtbaar in de laagdrempeligheid waarmee regelingen worden aangeboden, de termijnen die gesteld worden en de bewijsvoering die van de burger wordt gevraagd. In termen van laagdrempeligheid zijn er overheden die de mogelijkheid van een betalingsregeling al direct in alle communicatie melden, terwijl andere deze mogelijkheid alleen bieden als de burger hen zelf opzoekt. Er zijn ook verschillen in de maximaal toegestane duur van een betalingsregeling.

### 3. Pro-actieve benadering

Naast beleidskeuzes zoals geen kosten in rekening brengen in de minnelijke fase of instrumenten zoals de betalingsregeling zijn er ook overheden die nadrukkelijk kiezen voor een pro-actieve benadering. Parallel aan het incassoproces proberen zij burgers die risico lopen op een ophoging te waarschuwen. Een voorbeeld hiervan is de waarschuwingsbrief van DUO. Als deze dienst signaleert dat een burger de eerste termijn van een aflossing niet heeft voldaan dan stuurt DUO een specifieke brief met een waarschuwing. In de brief wordt ook verwezen naar informatie op de site van DUO over bijvoorbeeld het aanvragen van een draagkrachtmeting en het instellen van Automatische Incasso. Zo wordt meteen aan het begin van het terugbetalen van de studieschuld de burger al actief opgezocht.



De meeste overheden hebben het inningsproces in hoge mate geautomatiseerd. Zij sturen automatisch gegenereerde brieven en mails. Pro-actief telefonisch contact kan in die context een manier zijn om ophogingen te voorkomen. Uit een pilot van het CJIB bleek bijvoorbeeld dat dit kan lonen. In de pilot werden burgers gebeld die een tweede aanmaning voor een boete kregen en waarbij vermoed werd dat ze de boete, eventueel met een betalingsregeling, zouden kunnen voldoen. Een groot deel van de mensen die op deze wijze werd benaderd betaalde de boete alsnog voor de vervaldatum (Broer e.a. 2019). De SVB probeert bij grote onverwachte vorderingen telefonisch contact te leggen met de klant. Een complexiteit bij bellen is dat het niet alleen intensief en kostbaar is. Overheden beschikken vaak niet over de telefoonnummers van de burgers in kwestie. Om dit enigszins te ondervangen vraagt DUO tegenwoordig nadrukkelijker om telefoonnummers van burgers. Een tweede complexiteit is dat lang niet elke burger de telefoon opneemt als er gebeld wordt met een onbekend of geblokkeerd nummer.

#### 4. Maatwerkprocedure

In het besef dat burgers door ophogingen helemaal klem kunnen komen te zitten, wordt er door overheden op steeds meer manieren voorzien in maatwerk. Zo heeft de SVB op alle locaties 'maatwerkwerkplaatsen' ingericht. Per vestiging zijn er vijf à tien medewerkers beschikbaar om burgers die dat nodig hebben te voorzien van maatwerk en eventueel warm te verwijzen naar een wijkteam of schuldhulpverlening (SVB, 2020). Het CJIB biedt naast de standaard betalingsregeling ook een tijdelijke voorziening gedurende een jaar waarin de burger het maximale bedrag dat hij kan missen betaalt (draagkrachtregeling).

Met name burgers die meerdere betalingsregelingen naast elkaar hebben lopen, kunnen ondanks termijnbetalingen toch flink klem komen te zitten. In het besef dat dit kan gebeuren zijn er inmiddels ook wel overheden die echt maatwerk bieden aan burgers die kunnen aantonen dat zelfs hele lage maandbedragen niet haalbaar zijn. Een voorbeeld daarvan is de ruimte die het CJIB burgers tegenwoordig biedt om een betalingsregeling te treffen. Tot enkele jaren geleden was het CJIB een betalingsregeling überhaupt niet mogelijk. Tegenwoordig biedt het CJIB bij een verkeersboete boven de €75 een betalingsregeling aan van maximaal 36 maanden. Als deze standaardregeling niet past, kan er een maatwerkregeling worden getroffen van in principe maximaal 72 maanden. Als ook deze niet past, kan er een draagkrachtregeling worden afgesloten voor een periode van 12 maanden. Na een jaar wordt de draagkracht dan opnieuw beoordeeld. Door te voorzien in deze drie typen betalingsregelingen probeert het CJIB te voorkomen dat een ophoging wordt ingezet bij een burger die het ontbreekt aan de financiële middelen om de verkeersboete te betalen. Het CJIB heeft een speciale [leaflet betalingsregelingen](#) voor burgers gemaakt om hen te wijzen op de mogelijkheden van een betalingsregeling.

Verder is er sinds december 2020 op landelijk niveau een [Landelijk Maatwerkloket Multiproblematiek](#) ingesteld. Dit loket biedt vanuit het rijk één aanspreekpunt dat werkt namens vijf ministeries en landelijke uitvoeringsinstanties zoals de Belastingdienst en de IND. Het Maatwerkloket kan voor burgers die echt knel zitten in de regelgeving het verschil maken door de inzet van drie instrumenten: het maatwerkregister, het Landelijk Escalatie Team en de overbruggingsperiode. Het maatwerkregister wordt een soort database waarin per organisatie de contactgegevens staan van medewerkers van de verschillende organisaties. Door op te zoeken wie de contactpersoon is bij de organisatie waar een burger vast loopt, kan er snel collegiaal overleg worden gevoerd. Het [Landelijk Escalatie Team](#) (LET) voorziet in ondersteuning in de situaties waarin collegiaal overleg niet voldoende is. In het LET zijn uitvoeringsorganisaties vertegenwoordigd door



medewerkers met mandaat. Vaak hebben zij een functie op directieniveau. Het mandaat maakt dat er in het overleg afspraken gemaakt kunnen worden. Het leveren van maatwerk in de invordering staat nog in de kinderschoenen. Het is een praktische manier om ophogingen te voorkomen.

#### 5. Gedragwetenschappelijke inzichten verwerken in teksten

Steeds meer overheden realiseren zich dat een brief niet zomaar een pagina tekst is. In het besef dat lang niet alle burgers ingewikkelde teksten kunnen lezen, hebben de meeste overheden inmiddels hun communicatie uitgewerkt op het leesniveau B1. In aanvulling daarop oriënteren steeds meer overheden zich op het gebruik van gedragwetenschappelijke inzichten om burgers te motiveren. Zo lukte het UWV door in mails en SMS-berichten actief te wijzen op de mogelijkheid van een betalingsregeling bij het terugbetalen van te veel ontvangen uitkeringsgelden, het aantal regelingen met 44% te laten toenemen. Bovendien belden klanten gemiddeld 48% vaker in de week na een herinnering (BIN NL, 2019). De [gemeente Enschede](#) heeft door een herziening van de aanmaningsbrief het aantal betalingen met 27% weten te verhogen (Duwtje, 2017).

#### 6. Noodstopprocedure/pauzeknop

Sinds april 2020 werkt het CJIB met de noodstopprocedure. De noodstop geldt voor verkeersboetes en strafrechtelijke geldelijke sancties, zoals door de rechter of het OM opgelegde boetes en ziet er als volgt uit:

- Mensen die door schulden hun boete niet kunnen betalen, en waarbij geen uitzicht bestaat op betaling, kunnen een noodstop van maximaal 4 maanden krijgen.
- Reeds opgelegde verhogingen blijven bestaan. De betrokkene kan ophogingen voorkomen door een beroep te doen op de noodstopprocedure.
- De persoon die de noodstop krijgt moet zich bij de gemeente melden voor schuldhulpverlening. Wordt deze hulp gestart, dan kan de noodstop met 8 maanden worden verlengd.
- De boete wordt na de noodstop (in termijnen) afbetaald of gaat mee in een schuldregeling met kwijtschelding.
- De noodstop kan worden beëindigd als afspraken niet worden nagekomen.

In navolging van het CJIB heeft de gemeente Amsterdam in 2020 een zogenaamde pauzeknop ingevoerd. Als een burger zich daarvoor meldt worden vanaf dat moment de processen die tot verhogingen leiden stop gezet. De burger krijgt de tijd om zich te melden bij schuldhulpverlening. Naast vorderingen van de gemeente heeft Amsterdam ook afspraken met enkele andere schuldeisers om mee te doen. Bij een druk op de pauzeknop (het signaal dat iemand hulp nodig heeft) nemen in Amsterdam ook enkele woningcorporaties, energiebedrijven en telecombedrijven deel.

#### 7. Invorderingsproces terugdraaien

Overheden laten burgers per brief of via de berichtenbox weten dat er een ophoging dreigt. Het CAK haalt bijvoorbeeld wel eens vorderingen terug van een gerechtsdeurwaarder als er bij nader inzien redenen waren om niet over te dragen.

#### 8. Andere mogelijkheden

In het onderzoek noemden overheden soms ook specifiek eigen keuzen. Deze zijn opgenomen onder de noemer anders. Zo verstuurt GBLT<sup>6</sup> bijvoorbeeld pas drie tot vier weken na het verstrijken van de betalingstermijn van de aanslag de aanmaningen. Burgers die net te laat betalen, lopen dan niet tegen kosten aan. Dit wordt ook in verder

---

<sup>6</sup> GBLT regelt belastingen voor vijf waterschappen en zes gemeenten in het oosten van het land. Ook voert GBLT de Wet WOZ uit.



verloop van de incassoprocedure toegepast. De gemeente Zwolle (SoZaWe) heeft een eigen buitendienstmedewerker in dienst genomen. Deze gaat bij een openstaand bedrag zelf naar de burger toe. De burger kan met de medewerker direct een betalingsafpraak maken. Voorheen werd dit werk gedaan door een gerechtsdeurwaarder. Als deze aan de deur komt komen er meteen extra kosten bij. De gemeente Zwolle (SoZaWe) heeft ervoor gekozen de kosten van de buitendienstmedewerker niet door te berekenen aan de burger.

## 4.6 Mogelijkheden om te kwijten

Net als bij de mogelijkheden om een ophoging te voorkomen, geldt ook ten aanzien van de mogelijkheden om ophogingen te kwijten dat deze afhangen van het wettelijke kader van de initiële vordering en het type ophoging. Zo kan een overheid doorgaans zelf besluiten om een ophoging van het type overige kosten te kwijten. Bij bestuursrechtelijke boetes ligt dit veel complexer. Daar zijn de wettelijke mogelijkheden van overheden vaak beperkt tot uitgesloten.

Afhankelijk van de grondslag van de vordering en het type ophoging zijn er grofweg vier mogelijkheden voor overheden om kwijting te bieden:

1. Kwijtschelding van de initiële betalingsverplichting op basis van de hoogte van het inkomen (er is dan dus nog geen vordering)
2. Kwijtschelding van de initiële vordering vanwege betalingsonmacht
3. Kwijtschelding van (een deel van de) ophogingen vanwege betalingsonmacht
4. Kwijtschelding (of omzetting naar natuurlijke verbintenis) in het kader van een collectieve schuldenregeling in minnelijk of wettelijk (Wsnp) traject

### 1. Algemene kwijtschelding van de initiële betalingsverplichting

Met name bij belastingen zoals afvalstoffenheffing, rioolheffing, waterschapsbelasting of OZB kunnen burgers met een laag inkomen al kwijtschelding krijgen nog voordat er sprake is van een initiële vordering. De kwijtschelding wordt gegeven op basis van de hoogte van het inkomen. Doorgaans kan de kwijtschelding ook nog gegeven worden als de verplichting al wel is opgelegd. Het komt immers voor dat een burger niet doorheeft dat hij of zij gezien het inkomen recht heeft op kwijtschelding van bijvoorbeeld gemeentebelastingen. Als dit pas na een ophoging duidelijk wordt kan er vaak alsnog kwijting worden gevraagd voor zowel de vordering als de ophoging.

### 2 en 3. Kwijtschelding van de initiële vordering en/of (een deel) van de ophogingen vanwege betalingsonmacht

Afhankelijk van het type vordering zijn er in bepaalde situaties mogelijkheden om een (deel) van de vordering en/of een ophoging te kwijten in een afspraak tussen een burger en een enkel bestuursorgaan. Zo kwijt het CAK wel WIK-kosten als deze na overdracht aan de gerechtsdeurwaarder bij nader inzien bijvoorbeeld wel erg hoog zijn. Ook biedt het CAK burgers die in de bronheffing zitten tegenwoordig een kwijting van de eindafrekening als de zorgverzekeraar hen afmeldt als wanbetaler.

### 4. Kwijtschelding (of omzetting naar natuurlijke verbintenis) in het kader van een collectieve schuldenregeling in minnelijk of wettelijk (Wsnp) traject

Een vierde mogelijkheid tot kwijting is dat een burger gebruik maakt van een collectieve minnelijke of wettelijke schuldregeling. Er wordt dan een regeling getroffen die betrekking heeft op alle schuldeisers. Na afloop van deze doorgaans driejarige regeling worden de restanten kwijtgescholden of omgezet in natuurlijke verbintenissen. Voor bijna alle vorderingen is het mogelijk om deze, inclusief de extra kosten die ontstonden



tijdens inning en incasso, mee te nemen in een schuldregeling. Soms zijn daar voor bepaalde vorderingen wel nadere wettelijke voorwaarden aan gesteld. Zo geldt bijvoorbeeld voor schulden die voortkomen uit schending van de inlichtingenplicht dat die na een schuldregeling met kwijtschelding blijven bestaan.

Er zijn ook omstandigheden waarin er geen kwijting wordt gegeven maar de vordering wel buiten invordering wordt geplaatst. Voor de burger is de uitwerking in de praktijk gelijk; er worden geen incasso maatregelen meer genomen. In het besef dat de werkelijkheid wat complexer ligt, maar dat heel veel details de leesbaarheid niet ten goede komt, is er in dit onderzoek voor gekozen om ook als vorderingen buiten invordering worden gesteld deze aan te merken als gekweten.

## 4.7 Ontwikkelingen die er aan komen

Om overheden meer mogelijkheden te geven burgers met (problematische) schulden niet verder in problemen te brengen worden er binnenkort twee wijzigingen doorgevoerd. In de Algemene Wet bestuursrecht (Awb) wordt een algehele kwijtscheldingsbepaling opgenomen en overheden die wettelijke belemmeringen hebben om mee te werken aan een collectieve schuldregeling krijgen daar meer ruimte voor.

### *Een algehele kwijtscheldingsbepaling*

Tot voor kort was er voor overheden geen algemene bevoegdheid in de wet opgenomen om kwijtschelding te verlenen. Per 1 april 2021 gaat dit veranderen. In de Awb is een algehele kwijtscheldingsbepaling opgenomen. De overheid kan voortaan een geldschuld geheel of gedeeltelijk kwijtschelden als de nadelige gevolgen voor de burger onevenredig groot zijn in verhouding tot de doelen die de overheid met de invordering nastreeft (art 4:94a AWB). Deze algemene bepaling geldt alleen als er geen bijzondere wetten zijn. Denk aan voorschriften over kwijtschelding van belastingen of fraudeschulden. De nieuwe bepaling in de Awb heeft niet alleen betrekking op kwijtschelding in het kader van schuldhulpverlening. De bepaling geeft overheden ook de mogelijkheid om kwijtschelding te geven op een individueel verzoek van een burger of uit eigen beweging (Jungmann, Moerman & Wesdorp, 2021). Overheden zijn in beginsel gehouden om schulden die voortkomen uit een wettelijke regeling te innen. Bij de afweging om al dan niet kwijtschelding te verlenen wordt van de overheid verwacht dat ze het uitgangspunt om te innen afweegt tegen de nadelige gevolgen van de invordering voor een individuele burger. De kwijtschelding is mogelijk als uit de analyse blijkt dat de nadelige gevolgen groter zijn dan het belang van de rechtmatige besteding van overheidsgeld. Als er vaak een afweging gemaakt wordt om al dan niet kwijt te schelden, ligt het in de rede dat overheden daarvoor beleidsregels opstellen (Jungmann, Moerman & Wesdorp, 2021). Deze geven burgers helderheid in welke gevallen welke afweging gemaakt moet worden. Daarbij is een besluit om de kwijtschelding al dan niet te verlenen makkelijker te onderbouwen door te verwijzen naar de beleidsregels.

### *Meer mogelijkheden om mee te werken aan een schuldregeling*

Er zijn omstandigheden waaronder overheden niet mee kunnen werken aan een schuldregeling. Dit speelt bijvoorbeeld bij overheden die socialezekerheidswetten uitvoeren. In diverse van deze wetten is geregeld dat, als er in het kader van de terugvordering een boete is opgelegd of aangifte is gedaan, de betreffende overheid dan gedurende 10 jaar niet mag meewerken met een schuldregeling die leidt tot een gedeeltelijke of gehele kwijtschelding. Deze voorschriften leiden tot complicaties bij schuldregelingen want de betreffende overheid mag niet op eigen initiatief instemmen



met een schuldregeling met kwijtschelding maar kan daar door de rechter in het kader van de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) via bijvoorbeeld een dwangakkoord wel toe gedwongen worden. In deze omstandigheden heeft de burger dus altijd de rechter nodig om tot een kwijtschelding te komen. In de loop van 2021 worden de regels gewijzigd. Ook in het kader van de sociale zekerheid gaat een schuldregeling met kwijtschelding tot de mogelijkheden behoren. Alleen als de vordering betrekking heeft op een situatie waarbij sprake is van aantoonbare opzet of grove schuld is kwijtschelding niet mogelijk (Jungmann, Moerman & Wesdorp, 2021). Daarnaast is er in 2020 een wetsvoorstel ingediend om de termijn in te korten tussen een afgeronde wettelijke schuldsanering en de mogelijkheid om een nieuwe wettelijke schuldsanering aan te vragen.

## 4.8 Conclusie

In dit hoofdstuk is beschreven welke mogelijkheden uitvoeringsorganisaties hebben om de ophoging van schulden te voorkomen alsmede welke mogelijkheden zij hebben om deze onder voorwaarden te kwijten. Er is noch ten aanzien van het voorkomen van de ophogingen als ten aanzien van de mogelijkheden om te kwijten een eenduidig antwoord te geven. In beide gevallen hangt het antwoord af van het wettelijke kader waar de initiële vordering uit voort komt en het type ophoging waar sprake van is.

In algemene zin hebben overheden als het gaat om het voorkomen van ophoging van schulden de meeste ruimte bij het type ophoging van de overige kosten. Ze kunnen doorgaans zelf kiezen of ze overige kosten zoals aanmaningskosten of wettelijke rente in rekening brengen in de minnelijke fase van de incasso. Voor ophogingen van het type verhoging en bestuurlijke boete geldt dat deze voortkomen uit wettelijke verplichtingen die uitvoeringsorganisaties doorgaans weinig ruimte geven. De wetgever heeft met de betreffende wetgeving bijvoorbeeld beoogd om bepaald gedrag te sanctioneren. In het licht van bijvoorbeeld het sanctionerende karakter is er in de betreffende wetgeving dan voor gekozen om speelruimte om deze ophogingen te voorkomen nihil tot zeer beperkt te maken. Voor zover overheden mogelijkheden hebben om ophogingen te voorkomen zetten zij naast het niet in rekening brengen van kosten in de minnelijke fase van de incasso de volgende zaken het meeste in: een betalingsregeling aanbieden, een pro-actieve benadering (parallel aan het incassoproces) om burgers te waarschuwen voor de mogelijke ophoging, voorzien in een maatwerkprocedure, gedragswetenschappelijke inzichten verwerken in teksten, telefonisch contact zoeken, voorzien in een noodstopprocedure zodat de burger hulp kan zoeken bij schuldhulpverlening of het invorderingsproces terugdraaien. Veel overheden zijn zoekend hoe ze dit soort mogelijkheden (meer) kunnen inzetten om de incasso maatschappelijk verantwoord(er) in te richten.

Voor de mogelijkheden om ophogingen – onder voorwaarden – te kwijten geldt dat bijna alle ophogingen gekwijt kunnen worden in een collectieve minnelijke of wettelijke (Wsnp) schuldregeling. Afhankelijk van het soort initiële vordering en het type ophoging hebben overheden ook wel mogelijkheden om alleen de ophoging (in combinatie met de vordering) te kwijten. Voor zover uitvoeringsorganisaties hier beperkingen bij ondervinden gaat de opname van de algehele kwijtscheldingsbepaling in de AWB per 1 april 2021 veel ruimte geven voor individueel maatwerk. Zij kunnen dankzij deze wijziging geldschulden voortaan geheel of gedeeltelijk kwijtschelden als de nadelige gevolgen voor de burger onevenredig groot zijn in verhouding tot de doelen die zij met de invordering nastreeft (art 4:94a AWB) en de sectorale wet- en regelgeving een kwijtschelding niet uitsluit of er al een andere kwijtscheldingsbepaling van kracht is. Het gegeven dat er in de loop van 2021 ook ruimte komt om bij vorderingen in het



kader van sociale zekerheidswetten mee te werken aan een collectieve schuldregeling met kwijtschelding maakt dat de mogelijkheden om te kwijten voor uitvoeringsdiensten straks vrij ruim zijn.



## 5 Ophogingen en kwijting in de praktijk

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de incassoprocessen van de verschillende overheidsorganisaties en geven we aan hoeveel ophogingen er in ieder fase van het proces bijkomen. We geven ook aan op grond van welke wettelijke basis de ophoging kan ontstaan. Daarnaast beschrijven we de mogelijkheden die organisaties hebben en benutten om ophoging van schulden te voorkomen en om (ophogingen) kwijt te schelden. Hiermee geven we antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

*Deelvraag 1: Wat was de situatie in 2019 ten aanzien van ophogingen ontstaan bij overheidsvorderingen?*

- 1. Hoeveel ophogingen zijn in 2019 ontstaan bij overheidsvorderingen bij de verschillende uitvoeringsorganisaties (absoluut en relatief)?*
- 2. Op grond van welke wettelijke basis zijn de vorderingen ontstaan?*

Dit hoofdstuk laat op basis van gegevens die door de uitvoeringsorganisaties zijn aangeleverd de ontstane ophogingen per organisatie zien.

*Deelvraag 3: In welke mate benutten de verschillende uitvoeringsorganisaties de bestaande mogelijkheden om ophoging van schulden te voorkomen? En wat zijn daarbij de overwegingen?*

In de uitvraag bij negen overheidsorganisaties die ten behoeve van dit onderzoek is verricht, werden de volgende mogelijkheden genoemd die overheden kunnen benutten om ophogingen te voorkomen (zoals beschreven in hoofdstuk 4):

1. Geen overige kosten in rekening brengen in de minnelijke fase van incasso
2. Een betalingsregeling aanbieden
3. Pro-actieve benadering (parallel aan het incassoproces)
4. Maatwerkprocedure
5. Gedragwetenschappelijke inzichten verwerken in teksten
6. Telefonisch contact zoeken
7. Noodstopprocedure
8. Invorderingsproces terugdraaien

In dit hoofdstuk is uitgewerkt welke mogelijkheden organisaties benutten.

*Deelvraag 5: In welke mate benutten de verschillende uitvoeringsorganisaties de bestaande mogelijkheden om kwijt te schelden? En wat zijn daarbij de overwegingen?*

*Deelvraag 6: Welke ophogingen bij de verschillende uitvoeringsorganisaties kunnen niet kwijtgescholden worden?*

Zoals in hoofdstuk 4 is beschreven, zijn er – afhankelijk van de grondslag van de vordering en het type ophoging – grofweg vier mogelijkheden voor overheden om kwijting te bieden:

1. Kwijtschelding initiële betalingsverplichting o.b.v. hoogte inkomen
2. Kwijtschelding initiële vordering vanwege betalingsonmacht
3. Kwijtschelding (deel van de) ophogingen vanwege betalingsonmacht
4. Kwijtschelding (of omzetting naar natuurlijke verbintenis) i.h.k.v. collectieve schuldenregeling in minnelijk of wettelijk traject





In dit hoofdstuk is per organisatie beschreven op welke vorderingen en ophogingen kwijtschelding mogelijk is.

## 5.2 Belastingdienst

De Belastingdienst kent verschillende soorten vorderingen. De getoonde gegevens gaan over een selectie van de belastingen, te weten:

- a. Toeslagen (zorgtoeslag, huurtoeslag, kinderopvangtoeslag, kindgebondenbudget)
- b. Motorrijtuigenbelasting
- c. Inkomensheffing
- d. Zorgverzekeringswet
- e. Loonheffing
- f. Omzetbelasting

De Belastingdienst/Toeslagen kan daarnaast ook boetes opleggen op grond van art. 40 en 41 Awir (zie ook het Besluit Bestuurlijke Boetes/Toeslagen).

### 5.2.1 Mogelijkheden om ophogingen te voorkomen

Hieronder staan de mogelijkheden die de Belastingdienst benut om ophogingen te voorkomen. Zo neemt de Belastingdienst telefonisch contact op met die klanten die doorgaans netjes betalen maar op het punt staan de fase van 'dwanginvordering' in te gaan. Tijdens een dergelijk gesprek wordt een betalingsregeling aangeboden om te voorkomen dat deze groep klanten geconfronteerd wordt met ophogingen.

Mogelijkheden	Invorderingskosten
1. Geen kosten in rekening brengen in de minnelijke fase van incasso (aanmaningskosten, wettelijke rente etc)	
2. Een betalingsregeling aanbieden tegen een vast aantal termijnen	✓
3. Proactieve benadering (parallel aan het incassoproces)	✓
4. Maatwerk procedure	✓
5. Gedragwetenschappelijke inzichten verwerken in teksten	✓
	(Belastingdienst start hier binnenkort mee)
6. Noodstop procedure/pauzeknop	✓
7. Invorderingsproces terugdraaien (bijvoorbeeld terughalen vordering bij een gerechtsdeurwaarder of niet innen reeds opgelegde kosten)	



## 5.2.2 De ophogingen

### Het incassoproces en de ophogingen

Ophogingen worden gezien als kosten die bovenop het initiële invorderingsbedrag komen. Dit omvat voor de Belastingdienst boetes en kosten die in het inningstraject in rekening worden gebracht. Hierin is het belangrijk om een onderscheid te maken tussen de invorderingskosten en boetes opgelegd vanuit heffing (zie onderstaande tabel).

Invorderingskosten
<b>Invorderingsrente</b> – rente in rekening gebracht wanneer er een betaling plaatsvindt na de uiterste betaaldatum van een vordering. Deze rente wordt ook in rekening gebracht wanneer er een betalingsregeling (uitstel) voor de vordering loopt.
<b>Aanmaningskosten</b> – als een vordering niet binnen de gestelde termijn wordt betaald en er geen uitstel van betaling is verleend, wordt een aanmaning verstuurd met het verzoek om binnen twee weken alsnog te betalen. Hierbij worden aanmaningskosten in rekening gebracht.
<b>Dwangbevelkosten</b> – als na de aanmaning niet binnen de gestelde termijn wordt betaald en er geen uitstel van betaling is verleend, wordt een dwangbevel verstuurd met het verzoek om te betalen. Bij het versturen van het dwangbevel worden dwangbevelkosten in rekening gebracht.
<b>Kosten tenuitvoerlegging</b> – kosten in rekening gebracht wanneer een deurwaarder een executoriale titel uitvoert.
<b>Opgaaf kosten</b> – een verzameling van overige kosten, zoals afsleepkosten, advertentiekosten en stallingskosten.

Boete vanuit heffing
<b>Boete opgelegd vanuit heffing</b> – als onderdeel van de vordering kan een boete vanuit de heffing zijn opgelegd om verschillende redenen, zoals het te laat doen van aangifte, het doen van onjuiste aangifte of te late betaling op aangifte.

Invorderingskosten zijn de kosten die gemaakt zijn tijdens de invordering van de aanslagen / terugvorderingsbeschikkingen. Voor zowel de belastingschuld als de toeslagschulden wordt dit gedaan door de afdeling 'invordering' waarbij vergelijkbare kosten in rekening worden gebracht (zie tabel 5.1).

### Boete opgelegd vanuit heffing

De Belastingdienst kan in de volgende gevallen een boete opleggen:

- Burger vraagt niet (of niet op tijd) om toezending van een aangifte (verzuimboete) of een burger stuurt aangifte niet (of niet op tijd) in (verzuimboete).
  - Als iemand niet (op tijd) *verzoekt* om toezending van een aangifte is de verzuimboete € 2.757.
  - De verzuimboete is € 385 als iemand niet (of niet op tijd) aangifte doet voor de volgende belastingen: inkomstenbelasting, erfbelasting, schenkbelasting
  - De boete loopt op tot € 5.514 als iemand vaker verzuimt.
- Burger vult aangifte onjuist of onvolledig in (vergrijpboete indien aangifte opzettelijk onjuist of onvolledig is ingevuld).
  - Voor de hoogte van een vergrijpboete is van belang of sprake is van opzet of grove schuld. Bij opzet bedraagt de boete 50% van de belasting die opzettelijk is verzwegen. Bij grove schuld is dat 25%. Heeft iemand opzettelijk of met grove schuld inkomen uit sparen en beleggen niet of



onjuist aangegeven? Dan is de boete 150% van de belasting die opzettelijk is verzwegen. Bij grove schuld is dat 75%.

- Daarnaast bekijkt de Belastingdienst of er redenen of omstandigheden zijn om de boete verder te verhogen of te verlagen. De boete wordt hoger als iemand bijvoorbeeld al eerder een vergrijpboete kreeg of als er sprake is van fraude. De boete wordt dan 100%, en bij inkomen uit sparen of beleggen (box 3-inkomen) 300%. De boete valt lager uit als sprake is van verzachtende omstandigheden.

Tabel 5.1 Incassoproces

Incassoproces	Kosten
Betaling binnen eerste betaaltermijn	+ €0
In verzuim	+ <u>Invorderingsrente</u> . Artikel 29 IW 1990 verwijst naar een bij AMvB vast te stellen percentage, dat voor in rekening te brengen en voor te vergoeden invorderingsrente verschillend kan worden vastgesteld (per 23-06-2020 in werking getreden <sup>7</sup> ). In 2019 was dit percentage vastgesteld op 4%. <sup>8</sup> Op dit moment is het percentage vastgesteld op 0,01. Afhankelijk van de periode waarover invorderingsrente verschuldigd is, geldt een bepaald rentepercentage.
Aanmaning	+ €7 bij schuld tot €454 + €16 bij schuld van €454 of meer ( <i>Kostenwet Artikel 2</i> )
Dwangbevel	+ €42 voor het betekenen van een dwangbevel met bevel tot betaling is verschuldigd €42 verhoogd met €4 van elk geheel bedrag van €45 waarmee de gevorderde som €45 te boven gaat, met dien verstande dat niet meer verschuldigd is dan €12.356 ( <i>Kostenwet Artikel 3</i> )
Overheidsvordering Loonvordering Dwangverrekening	+ €16 andere exploiten (bijv. exploit van derdenbeslag) ( <i>Kostenwet, Artikel 3, lid 2</i> , + €16 geven van kwitantie als bedoeld in art. 3, lid 2 door de deurwaarder ( <i>Kostenwet, Artikel 3, lid 3</i> ) + €4 voor 'gezien' doen tekenen ( <i>Kostenwet, Artikel 3, lid 4</i> ) + €58 Proces-verbaal van beslag + €76 Verkoop + proces-verbaal daarvan + €16 Verrichtingen langer dan 4 uur + €29 Aankondigen verkoop ( <i>Kostenwet, Artikel 4, lid 1</i> ) + €16 andere processen verbaal ( <i>Kostenwet, Artikel 4, lid 2</i> ) + €5 Getuigenloon ( <i>Kostenwet, Artikel 4, lid 3</i> )

Als de Belastingdienst (afdeling invordering - genoemd: de ontvanger) bij de tenuitvoerlegging van een dwangbevel een derde inschakelt en die derde brengt

<sup>7</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2020-200.html>

<sup>8</sup> Dit percentage is afhankelijk van wanneer de schuld is ontstaan en wanneer welk rente percentage gerekend wordt. In artikel 29 was in 2019 nog geregeld dat het percentage van de invorderingsrente gelijk is aan de ingevolge art. 6:120, eerste lid, BW bij AMvB vastgestelde wettelijke rente, bedoeld in artikel 6:119 BW. Met dien verstande dat het percentage ten minste 4 bedraagt. De 0,01 is het (tijdelijke) huidige percentage vanaf 23-3-2020.



hiervoor kosten bij de afdeling invordering in rekening, kan de afdeling invordering die kosten in rekening brengen bij belastingschuldige (artikel 6 Kostenwet). In de instructie invordering en belastingdeurwaarders zijn in par. 14.5.2 de volgende voorbeelden genoemd:

- Vergoedingen die zijn verschuldigd aan een aangestelde bewaarder en de door hem ingeschakelde derden
- kosten gemaakt voor het openen van deuren en huisraad
- kosten voor het verrichten van werkzaamheden voor de verkoop op de plaats van de in beslag genomen zaken
- kosten van het laten overbrengen van in beslag genomen zaken als de verkoop ergens anders is (dit geldt alleen als dit gebeurt op verzoek van de belastingschuldige, of als hij daar belang bij heeft.)

#### Ontstane ophogingen – toelichting vooraf

Hieronder (tabellen 5.2 t/m 5.8) volgen cijfers over ontstane ophogingen bij de Belastingdienst. Hierbij dient met een aantal aspecten rekening te worden gehouden:

Alleen natuurlijke personen worden in beschouwing genomen, dit zijn particulieren, inclusief particulieren met een onderneming. Niet-natuurlijke personen (rechtspersonen) vallen buiten scope.

- Belastingrente is uitgesloten in deze analyse. Belastingrente gaat namelijk niet over het te laat betalen maar over te laat vaststellen van de positieve vordering.
- De getoonde cijfers per tabel hebben betrekking op het jaar 2019 –de precieze toepassing van het begrip jaar wordt per informatiedeel toegelicht. De cijfers van 2018 en 2017 zijn niet toegevoegd in de rapportage, maar wel onderzocht. De (relatieve) aantallen verschillen nauwelijks ten opzichte van 2019; alleen voor kosten tenuitvoerlegging is er sprake van een daling van ongeveer 33% in 2019 ten opzichte van 2017. Echter, dit is te verklaren door een flinke daling in het aantal deurwaarders werkzaam bij de Belastingdienst in die periode. De cijfers van 2019 zijn daardoor een betere indicatie voor toekomstige aantallen.
- De getoonde cijfers gaan over een selectie van de belastingen, te weten:
  - **Toeslagen** – per toeslagmiddel is de relevante populatie voor wie een boete opgelegd kan worden, alle personen die een toekenning voor het betreffende toeslagmiddel voor 2019 heeft gehad.
  - **Motorrijtuigenbelasting** – alle personen die voor belastingjaar 2019 een aanslag hebben gehad of aangiftebetaling hebben gedaan.
  - **Inkomensheffing** – voor de IH wordt een uitsplitsing naar verzuim- en vergrijpboetes gemaakt, omdat dit verschillende relevante populaties betreft. Voor verzuimboetes gaat het om iedereen die uitgenodigd is om aangifte te doen, voor vergrijpboetes gaat het om iedereen die een beschikking heeft gehad. Voor de IH is belastingjaar 2018 als referentie genomen, omdat een aanzienlijk deel van 2019 nog geen beschikking heeft gehad.
  - **Zorgverzekeringswet** – iedereen die een beschikking heeft gehad (voor 2018, om dezelfde reden als IH).
  - **Loonheffing** – alle personen die voor belastingjaar 2019 een aangifte hebben gedaan of waarvoor een aangifte is verwacht.
  - **Omzetbelasting** – alle personen die voor belastingjaar 2019 een aangifte hebben gedaan of waarvoor een aangifte is verwacht.

Deze belastingen zijn opgenomen in de belangrijkste inningssystemen van de Belastingdienst (namelijk COA en INL). De belastingen uit het derde systeem (ETM) zijn niet opgenomen in deze selectie. Hierin worden enkele (in aantal vorderingen)



kleinere belastingmiddelen vastgelegd waaronder bijvoorbeeld Erf-en Schenkbelasting.

- Naast ophogingen kunnen ook verlagingen/verminderingen voorkomen. De huidige onderzoeksvraag richtte zich specifiek op verhogingen, waardoor verlagingen van vorderingen buiten beschouwing zijn gelaten.
- Het kan voorkomen dat kosten of boetes geheel verminderd worden. Over 2019 komt dit voor bij gemiddeld 4% van de personen. Per onderzocht belastingmiddel en type kosten/boetes varieert dit tussen de 0% en 8%. De gepresenteerde cijfers betreffen alle in rekening gebrachte kosten en boetes, ongeacht of ze achteraf geheel verminderd zijn.

Tabel 5.2 Ontstane ophogingen – belastingen en toeslagen

Totaal 2019		
kostensoort invordering	aantal personen met kosten *	aandeel personen met kosten t.o.v. de relevante populatie
1 invorderingsrente	1.066.000	17,4%
2 aanmaningskosten	859.000	14,1%
3 dwangbevelkosten	535.000	8,8%
4 opgaaf kosten	37.000	0,6%
5 tenuitvoerlegging	8.000	0,1%
boete heffing	aantal personen boete	
6 boete (heffing)	650.000	

\* De relevante populatie is het aantal unieke personen waarvoor ten minste één positieve vordering is opgelegd in het jaar 2019, dit betreft 6.108.000 personen.

In bovenstaande tabel (tabel x) staat weergegeven hoeveel unieke natuurlijke personen in 2019 te maken hebben gekregen met een van de beschouwde 5 kosten in het invorderingsproces. Dit wordt afgezet tegen alle unieke mensen die in 2019 ten minste één positieve vordering opgelegd hebben gekregen. Hierin worden belastingen en toeslagen allebei meegenomen.

Zo hebben 1.066.000 unieke mensen in 2019 te maken gekregen met in rekening gebrachte invorderingsrente. Dit kan worden afgezet tegen 6.108.000 unieke natuurlijke personen die in 2019 één of meer positieve vorderingen opgelegd hebben gekregen; dat komt dan neer op 17,4%.

Één uniek natuurlijk persoon kan te maken krijgen met meerdere kostensoorten van invordering. Iemand die te maken krijgt met dwangbevelkosten, heeft daarvoor ook al te maken gehad met aanmaningskosten en kan hierdoor bij verschillende kostensoorten voor komen.

In 2019 is er in totaal aan 650.000 unieke mensen een boete opgelegd. Per belasting- en toeslagmiddel verschilt daarbij de relevante populatie. In de volgende tabellen wordt daar voor een aantal middelen een vergelijking gemaakt.



Tabel 5.3 Ontstane ophogingen – alleen belastingen

Totaal 2019		
kostensoort invordering	aantal personen met kosten *	aandeel personen met kosten t.o.v. de relevante populatie
1 invorderingsrente	504.000	10,8%
2 aanmaningskosten	667.000	14,2%
3 dwangbevelkosten	417.000	8,9%
4 opgaaf kosten	35.000	0,7%
5 tenuitvoerlegging	8.000	0,2%
boete heffing	aantal personen boete	
6 boete (heffing)	650.000	

\*De relevante populatie is het aantal unieke personen waarvoor ten minste één positieve belastingen vordering is opgelegd in het jaar 2019, dit betreft 4.679.000.

In bovenstaande tabel staat weergegeven hoeveel unieke natuurlijke personen in 2019 te maken hebben gekregen met een van de beschouwde 5 kosten in het invorderingsproces voor belastingenvordering. Dit wordt afgezet tegen alle unieke mensen die in 2019 ten minste één positieve belastingenvordering opgelegd hebben gekregen. Hier worden dus alleen belastingen meegenomen.

Zo hebben 504.000 unieke mensen te maken gekregen met in rekening gebrachte invorderingsrente. Dit kan worden afgezet tegen 4.679.000 unieke natuurlijke personen die in het belastingjaar 2019 te maken hebben gekregen met één of meerdere positieve belastingvorderingen; dat komt dan neer op 11%.

Eén uniek natuurlijk persoon kan te maken krijgen met meerdere kostensoorten van invordering. Iemand die te maken krijgt met dwangbevelkosten, heeft daarvoor ook al te maken gehad met aanmaningskosten en kan hierdoor bij verschillende kostensoorten voor komen. In 2019 is er in totaal aan 650.000 unieke mensen een boete opgelegd. De relevante populatie verschilt daarbij per belastingmiddel.

Tabel 5.4 Ontstane ophogingen – boetes belastingen

Totaal 2019			
Belastingmiddel	aantal personen boete	relevante populatie o.b.v. belastingjaar*	aandeel personen boete t.o.v. relevante populatie
Motorrijtuigenbelasting	299.000	7.170.000	4,1%
Inkomensheffing - verzuim	123.000	8.293.000	1,5%
Inkomensheffing - vergrijp	3.000	12.716.000	0,0%
Loonheffing	41.000	153.000	27,1%
Omzetbelasting	287.000	1.391.000	19,1%
Zorgverzekeringswet	<100	2.106.000	0,0%

\* Dit is op gebaseerd op basis van belastingjaar 2019, behalve voor IH/ZVW waar 2018 als referentiejaar is genomen, omdat voor 2019 nog een aanzienlijk deel niet beschikbaar is.

In bovenstaande tabel is voor de belangrijkste belastingmiddelen een uitsplitsing gemaakt van de personen die een boete hebben gehad ten opzichte van het aantal belastingplichtigen



voor dat middel. Let op: een persoon kan voor verschillende middelen een boete hebben gehad, daarom kunnen de aantallen per middel niet gesommeerd worden om tot een totaal aantal unieke personen te komen.

Tabel 5.5 Ontstane ophogingen – alleen kinderopvangtoeslag (KOT)

Totaal 2019		
kostensoort invordering	aantal personen met kosten *	aandeel personen met kosten t.o.v. de relevante populatie
1 invorderingsrente	87.000	25,9%
2 aanmaningskosten	24.000	7,2%
3 dwangbevelkosten	15.000	4,4%
4 opgaaf kosten	1.000	0,2%
5 tenuitvoerlegging	100	0,0%
<b>boete heffing</b>	<b>aantal personen boete</b>	
6 boete (heffing)	< 100	0,0%

\* De relevante populatie is het aantal unieke personen waarvoor ten minste één positieve KOT vordering is opgelegd in het jaar 2019, dit betreft 336.000. Voor boetes betreft dit alle personen met een KOT beschikking voor toeslagjaar 2019, dit zijn 696.000 personen.

In bovenstaande tabel staat weergegeven hoeveel unieke natuurlijke personen in 2019 te maken hebben gekregen met een van de beschouwde 5 kosten in het invorderingsproces voor KOT vorderingen. Dit wordt afgezet tegen alle unieke mensen die in 2019 ten minste één positieve KOT vordering opgelegd hebben gekregen. Hier worden dus alleen positieve vorderingen kinderopvangtoeslag (KOT) meegenomen. Zo hebben 87.000 unieke mensen te maken gekregen met in rekening gebrachte invorderingsrente. Dit kan worden afgezet tegen 336.000 unieke natuurlijke personen die in 2019 te maken hebben gekregen met één of meerdere positieve vorderingen omtrent KOT; dat komt dan neer op 26%.

Één uniek natuurlijk persoon kan te maken krijgen met meerdere kostensoorten van invordering. Iemand die te maken krijgt met dwangbevelkosten, heeft daarvoor ook al te maken gehad met aanmaningskosten en kan hierdoor bij verschillende kostensoorten voor komen.

In 2019 hebben in totaal minder dan 100 unieke mensen een boete ontvangen van de in totaal 696.000 mensen die aanspraak hebben gemaakt op kinderopvangtoeslag; dat komt dan neer op 0%.



Tabel 5.6 Ontstane ophogingen – alleen huurtoeslag (HT)

Totaal 2019		
kostensoort invordering	aantal personen met kosten *	aandeel personen met kosten t.o.v. de relevante populatie
1 invorderingsrente	241.000	48,6%
2 aanmaningskosten	76.000	15,4%
3 dwangbevelkosten	49.000	10,0%
4 opgaaf kosten	1.000	0,2%
5 tenuitvoerlegging	300	0,1%
boete heffing	aantal personen boete	
6 boete (heffing)	< 100	0,0%

\* De relevante populatie is het aantal unieke personen waarvoor ten minste één positieve HT vordering is opgelegd in het jaar 2019, dit betreft 495.000 personen. Voor boetes betreft dit alle personen met een HT beschikking voor toeslagjaar 2019, dit zijn 1.664.000 personen.

In bovenstaande tabel staat weergegeven hoeveel unieke natuurlijke personen in 2019 te maken hebben gekregen met een van de beschouwde 5 kosten in het invorderingsproces voor HT vorderingen. Dit wordt afgezet tegen alle unieke mensen die in 2019 ten minste één positieve HT vordering opgelegd hebben gekregen. Hier worden dus alleen positieve vorderingen huurtoeslag (HT) meegenomen.

Zo hebben 241.000 unieke mensen te maken gekregen met in rekening gebrachte invorderingsrente. Dit kan worden afgezet tegen 495.000 unieke natuurlijke personen die in 2019 te maken hebben gekregen met één of meerdere positieve vorderingen omtrent HT; dat komt dan neer op 48,6%.

Één uniek natuurlijk persoon kan te maken krijgen met meerdere kostensoorten van invordering. Iemand die te maken krijgt met dwangbevelkosten, heeft daarvoor ook al te maken gehad met aanmaningskosten en kan hierdoor bij verschillende kostensoorten voor komen.

In 2019 hebben in totaal minder dan 100 unieke mensen een boete ontvangen van de in totaal 1.664.000 mensen die aanspraak hebben gemaakt op huurtoeslag; dat komt dan neer op 0,0%.





Tabel 5.7 Ontstane ophogingen – alleen zorgtoeslag (ZT)

Totaal 2019		
kostensoort invordering	aantal personen met kosten *	aandeel personen met kosten t.o.v. de relevante populatie
1 invorderingsrente	323.000	24,1%
2 aanmaningskosten	179.000	13,3%
3 dwangbevelkosten	112.000	8,4%
4 opgaaf kosten	2.000	0,1%
5 tenuitvoerlegging	400	0,0%
boete heffing	aantal personen boete	
6 boete (heffing)	0	0,0%

\* De relevante populatie is het aantal unieke personen waarvoor ten minste één positieve ZT vordering is opgelegd in het jaar 2019, dit betreft 1.341.000 personen. Voor boetes betreft dit alle personen met een ZT beschikking voor toeslagjaar 2019, dit zijn 5.485.000 personen.

In bovenstaande tabel staat weergegeven hoeveel unieke natuurlijke personen in 2019 te maken hebben gekregen met een van de beschouwde 5 kosten in het invorderingsproces voor ZT vorderingen. Dit wordt afgezet tegen alle unieke mensen die in 2019 ten minste één positieve ZT vordering opgelegd hebben gekregen. Hier worden dus alleen positieve vorderingen zorgtoeslag (ZT) meegenomen.

Zo hebben 323.000 unieke mensen te maken gekregen met in rekening gebrachte invorderingsrente. Dit kan worden afgezet tegen 1.341.000 unieke natuurlijke personen die in 2019 te maken hebben gekregen met één of meerdere positieve vorderingen omtrent ZT; dat komt dan neer op 24%.

Eén uniek natuurlijk persoon kan te maken krijgen met meerdere kostensoorten van invordering. Iemand die te maken krijgt met dwangbevelkosten, heeft daarvoor ook al te maken gehad met aanmaningskosten en kan hierdoor bij verschillende kostensoorten voor komen.

In 2019 hebben in totaal minder dan 100 unieke mensen een boete ontvangen van de in totaal 5.485.000 mensen die aanspraak hebben gemaakt op zorgtoeslag; dat is 0,0%.

Tabel 5.8 Ontstane ophogingen – alleen kindgebondenbudget (KGB)

Totaal 2019		
kostensoort invordering	aantal personen met kosten *	aandeel personen met kosten t.o.v. de relevante populatie
1 invorderingsrente	115.000	31,6%
2 aanmaningskosten	43.000	12,0%
3 dwangbevelkosten	28.000	7,8%
4 opgaaf kosten	400	0,1%
5 tenuitvoerlegging	<100	0,0%
boete heffing	aantal personen boete	
6 boete (heffing)	0	0,0%

\* De relevante populatie is het aantal unieke personen waarvoor ten minste één positieve KGB vordering is opgelegd in het jaar 2019, dit betreft 362.000 personen. Voor boetes betreft dit alle personen met een KGB beschikking voor toeslagjaar 2019, dit zijn 1.146.000 personen.



In bovenstaande tabel staat weergegeven hoeveel unieke natuurlijke personen in 2019 te maken hebben gekregen met een van de beschouwde 5 kosten in het invorderingsproces voor KGB vorderingen. Dit wordt afgezet tegen alle unieke mensen die in 2019 ten minste één positieve KGB vordering opgelegd hebben gekregen. Hier worden dus alleen positieve vorderingen kindgebondenbudget (KGB) meegenomen. Zo hebben 115.000 unieke mensen te maken gekregen met in rekening gebrachte invorderingsrente. Dit kan worden afgezet tegen 362.000 unieke natuurlijke personen die in 2019 te maken hebben gekregen met één of meerdere positieve vorderingen omtrent KGB; dat komt dan neer op 31,6%. Één uniek natuurlijk persoon kan te maken krijgen met meerdere kostensoorten van invordering. Iemand die te maken krijgt met dwangbevelkosten, heeft daarvoor ook al te maken gehad met aanmaningskosten en kan hierdoor bij verschillende kostensoorten voor komen.

In 2019 heeft niemand een boete ontvangen van de in totaal 1.146.000 mensen die aanspraak hebben gemaakt op het kindgebondenbudget; dat komt dan neer op 0,0%.

### 5.2.3 Mogelijkheden om (ophogingen) kwijt te schelden

De kwijtschelding is geregeld in art. 26 Iw 1990, Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 en de Leidraad invordering 2008. De in rekening gebrachte vervolgingskosten zijn kosten van ambtelijke werkzaamheden en worden op grond van artikel 2, tweede lid, onderdeel a, IW 1990 beschouwd als rijksbelastingen. Anders dan bij de bestuurlijke boeten en de heffings- en revisierente is de regeling van kwijtschelding wegens onvermogen niet van toepassing op de vervolgingskosten (oftewel; ophogingen zoals in het voorliggende onderzoek gedefinieerd). Artikel 7, tweede lid, Uitvoeringsregeling IW 1990 vermeldt de kosten dan ook niet. Van vervolgingskosten (sec) wordt derhalve geen kwijtschelding verleend op grond van (vermeende) betalingsonmacht. Indien de afdeling invordering echter kwijtschelding verleend van de aanslag waaraan de kosten waren verbonden of deze aanslag buiten invordering laat, worden deze kosten kwijtschelden respectievelijk buiten invordering gelaten.

Om voor kwijtschelding in aanmerking te komen moet belastingschuldige hiervoor in het algemeen een verzoek doen. Als belastingschuldige voldoet aan de voorwaarden, zal de Belastingdienst (afdeling invordering) kwijtschelding verlenen.

Mogelijkheid om te kwijten	Invorderingskosten
1. Kwijtschelding initiële betalingsverplichting o.b.v. hoogte inkomen <sup>9</sup>	
2. Kwijtschelding initiële vordering vanwege betalingsonmacht	✓
3. Kwijtschelding (deel van de) ophogingen vanwege betalingsonmacht*	✓
4. Kwijtschelding (of omzetting naar natuurlijke verbintenis) i.h.k.v. collectieve schuldenregeling in minnelijk of wettelijk traject	✓

\* De Belastingdienst spreekt in dit kader van het verminderen van invorderingskosten.

#### Niet te kwijten vorderingen

Zoals hierboven is opgemerkt komen invorderingskosten sec niet voor kwijtschelding in aanmerking. Art. 75.10 LI 2008 luidt: "Kwijtschelding van vervolgingskosten is niet mogelijk wegens vermeende betalingsonmacht. De ontvanger doet in dat geval ook geen toezegging dat deze kosten niet zullen worden ingevorderd. Het voorgaande laat

<sup>9</sup> De Belastingdienst kijkt naast inkomen namelijk ook altijd naar het vermogen.



onverlet dat kwijtschelding wordt verleend dan wel kosten buiten invordering worden gelaten, wanneer de hoofdsom wordt kwijtgescholden dan wel buiten invordering gelaten. Hiervoor wordt verwezen naar hetgeen is vermeld bij artikel 26 van deze leidraad."

#### Oninbaar

Vorderingen worden als oninbaar beschouwd als de Belastingdienst geen bekende verhaalsmogelijkheden ziet.

### 5.3 CAK

Het Centraal Administratiekantoor (CAK) is een publieke dienstverlener die vijf wettelijke taken uitvoert voor het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). De wettelijke taken die het CAK uitvoert en waarbij invordering een rol speelt, zijn het vaststellen en innen van de eigen bijdragen op grond van de Wet langdurige zorg (Wlz), het vaststellen en innen van de eigen bijdragen op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015) voor gemeenten en de regeling wanbetalers zorgpremie. In deze paragraaf wordt verslag gedaan over de Wlz/Wmo 2015 en de wanbetalersregeling.

#### 5.3.1 Mogelijkheden om ophogingen te voorkomen

Het CAK heeft diverse mogelijkheden om ophogingen te voorkomen. In onderstaande tabel is te zien welke mogelijkheden het CAK benut om ophogingen te voorkomen.

Mogelijkheden	Wlz en Wmo 2015	Wanbetalersregeling
1. Geen kosten in rekening brengen in de minnelijke fase van incasso (aanmaningskosten, wettelijke rente etc.)	✓	✓
2. Een betalingsregeling aanbieden tegen een vast aantal termijnen	✓	✓
3. Proactieve benadering (parallel aan het incassoproces)	✓	
4. Maatwerk procedure		
5. Gedragswetenschappelijke inzichten verwerken in teksten	✓	✓
6. Noodstop procedure/pauzeknop		
7. Invorderingsproces terugdraaien (bijvoorbeeld terughalen vordering bij een gerechtsdeurwaarder of niet innen reeds opgelegde kosten)	✓	
8. Anders, te weten (1) Het verlenen van uitstel van betaling, (2) een betalingsregeling met de zorgverzekeraar leidt tot opschorting bij het CAK	✓	✓

#### 5.3.2 De ophogingen

##### Het incassoproces en de ophogingen

Hieronder is kort beschreven hoe het incassoproces van de eigen bijdrage Wlz/Wmo 2015 en van de wanbetalersregeling verloopt en welke ophogingen in dat kader mogelijk zijn. Direct daarop aansluitend is beschreven hoeveel ophogingen er feitelijk hebben plaatsgevonden.



### Wlz en Wmo 2015

Het incassoproces voor het innen van een eigen bijdrage in het kader van de Wlz en de Wmo 2015 is als volgt ingericht. De verschuldigde eigen bijdrage wordt per beschikking en factuur kenbaar gemaakt aan de burger. Hieruit volgt de betaalplicht. De burger heeft vervolgens binnen de betaaltermijn tijd om de eigen bijdrage te voldoen. Na de betaaltermijn ontvangt de burger een herinnering en aanmaning (lees: betaalverzoek). Als de betaaltermijn in het laatste betaalverzoek is verstreken, dan wordt de vordering overgedragen aan een gerechtsdeurwaarder voor in beginsel een extern minnelijk incassotraject. Als dat nog geen betaling oplevert dan wordt er via de kantonrechter een gerechtelijk traject gestart, waarna er beslagmaatregelen worden genomen. Hieraan voorafgaand wordt er altijd beoordeeld of het wenselijk is om een gerechtelijk traject te starten. Indien er geen verhaalsmogelijkheden aanwezig zijn bij de burger, dan volgt er geen gerechtelijk traject.

Tabel 5.9 Eigen bijdrage Wmo/Wlz – incassoproces

<b>Eigen bijdrage Wmo/Wlz</b>	
<b>Incassoproces</b>	<b>Ophogingen</b>
Initiële vordering	+ €0
Herinnering + aanmaning (minnelijk intern)	+ €0
Telefonisch contact zoeken (minnelijk intern)	+ €0
Extern minnelijk incassotraject	+ <u>Incassokosten</u> (WIK). + <u>Wettelijke rente</u> bij verzuim (Art. 6:119 BW)
Vonnis via civiele rechter	+ <u>Ambtelijke kosten</u> afhankelijk van de werkzaamheden <u>deurwaarder</u> (Besluit tarieven <i>ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders</i> ). + <u>Wettelijke rente</u> bij verzuim (Art. 6:119 BW)

### Ontstane ophogingen

Het merendeel van de burgers die een eigen bijdrage Wlz moeten betalen, doen dat binnen de eerste betaaltermijn. Bij 9% is dat niet het geval. Na een herinnering of aanmaning staat 5% van de vorderingen nog open. In sommige van deze gevallen heeft het CAK ook telefonisch contact gezocht met de klant. Uiteindelijk wordt 96% van de vorderingen in de minnelijk interne incassofase betaald. Dit betekent dat 4% van de vorderingen wordt overgedragen voor externe incasso. Dit kan zowel een minnelijk als een gerechtelijk traject betreffen. Het aantal dossiers dat uiteindelijk in aanmerking komt voor de gerechtelijke fase is minder dan 0.5%.

Voor de eigen bijdrage Wmo 2015 geldt dat 94,5% in de interne minnelijke incassofase wordt afgehandeld. Hierbij kan er echter geen uitsplitsing worden gemaakt tussen de dossiers die binnen de eerste betaaltermijn worden betaald en dossiers die na een herinnering en/of aanmaning worden betaald.



Tabel 5.10 Eigen bijdrage Wmo/Wlz – ophogingen intern incassotraject

<b>Eigen bijdrage Wmo/Wlz – intern incassotraject (o.b.v. dossiers ingestroomd in 2019)</b>					
Incassoproces		Ophogingen	Aantal dossiers*	Percentage	Totaal aantal ophogingen
<b>Initieel (totaal aantal dossiers)</b>			<b>1.000.000</b>	<b>100%</b>	
- <b>Wmo</b>			<b>650.000</b>		
- <b>Wlz</b>			<b>350.000</b>		
<b>Totaal intern incassotraject (Wlz + Wmo)</b>			<b>950.000 dossiers</b>	<b>95% (van 1.000.000)</b>	
Totaal <b>intern</b> incassotraject (Wlz)			336.000 dossiers	96% (van 350.000)	N.v.t.
Betaling binnen eerste betaaltermijn (Wlz)	€0		318.500 dossiers	91% (van 350.000)	N.v.t.
Herinnering + aanmaning (minnelijk intern) + telefonisch contact zoeken (minnelijk intern) (Wlz)	€0		17.500 dossiers	5% (van 350.000)	N.v.t.
Totaal <b>intern</b> incassotraject (Wmo)			614.000 dossiers	94,5% (van 650.000)	N.v.t.

\* Dossiers in termen van 'aantal klanten'

Op basis van de gegevens over de ingestroomde dossiers in 2019 gaat in totaal 5% van alle dossiers door naar een extern incassotraject. In totaal ging het in 2019 om €4.6 miljoen aan ophogingen voortkomend uit het externe incassotraject. Vanwege de soms lange doorlooptijden van de externe incasso hebben nog niet alle zaken die in 2019 zijn *ingestroomd* het gehele incassoproces doorlopen. Om die reden heeft het CAK voor het externe incassoproces cijfers aangeleverd over de dossiers die zich in een bepaalde externe incassofase bevinden en in deze fase zijn afgedaan. Dit betekent dat de 50.000 dossiers die in 2019 zijn uitgestroomd uit de gerechtelijke fase niet één-op-één kunnen worden gekoppeld aan het totaal van 1.000.000 dossiers dat in 2019 is ingestroomd. Op basis van het aantal zaken dat in 2019 is ingestroomd en in de interne incassofase is afgedaan, en op basis van gegevens over eerdere jaren, is het echter wel aannemelijk dat de 50.000 dossiers in de externe incassofase gelijkstaan aan 5% van het totaal aantal dossiers. Geschat wordt dat uiteindelijk 0,4% van alle klantdossiers (Wlz en Wmo samen) in de externe gerechtelijke fase terechtkomt.



Tabel 5.10 Eigen bijdrage Wmo/Wlz – ophogingen extern incassotraject

<b>Eigen bijdrage Wmo/Wlz – extern incassotraject (o.b.v. dossiers uitgestroomd in 2019)</b>				
Incassoproces	Ophogingen	Aantal dossiers*	Percentage	Totaal aantal ophogingen
<b>Initieel (totaal aantal dossiers ingestroomd 2019)</b>		<b>1.000.000</b>	<b>100%</b>	
- <b>Wmo</b>		<b>650.000</b>		
- <b>Wlz</b>		<b>350.000</b>		
<b>Totaal extern incassotraject (Wmo + Wlz)</b>		<b>50.000 dossiers (uitgestroomd in 2019)</b>	<b>5%**</b>	<b>€4.600.000***</b>
Extern incassotraject <i>minnelijk</i> (Wlz + Wmo)	Incassokosten (WIK). Wettelijke rente bij verzuim (Art. 6:119 BW)	46.000 dossiers	4,6% (schatting uitgaande van 1.000.000 dossiers)	€2.600.000
Extern incassotraject <i>gerechtelijk</i> (Wlz + Wmo)	Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (Btag). Ambtelijke kosten afhankelijk van de werkzaamheden deurwaarder. Wettelijke rente bij verzuim (Art. 6:119 BW)	4.000 dossiers	0,4% (schatting uitgaande van 1.000.000)	€2.000.000

\* Dossiers in termen van 'aantal klanten'

\*\* Het CAK heeft op basis van gegevens over eerdere jaren de schatting gemaakt dat deze 50.000 dossiers 5% van het totaal betreffen. Zo is ook in 2019 te zien dat 95% van de klanten de openstaande vordering in de interne minnelijke fase betaalt.

\*\*\* Dit wil zeggen dat deze kosten in 2019 zijn opgelegd aan de klant

#### Wanbetalersregeling

De wanbetalersregeling wordt van kracht zodra een burger een achterstand heeft opgelopen die gelijk is aan zes maandtermijnen zorgverzekeringspremie. De zorgverzekeraar meldt de verzekerde dan aan bij het CAK. Vanaf dat moment is de verzekeringnemer geen opkomende premie meer aan de verzekeraar verschuldigd, maar moet hij een bestuursrechtelijke premie aan het CAK betalen. Deze premie bedraagt 120% van de gemiddelde zorgpremie.

Indien de inhoudingsplichtige niet binnen zes weken na verzending van de opdracht tot inhouding en afdracht van de bestuursrechtelijke premie aan die opdracht voldoet, stuurt het CAK hem een herinnering tot betaling binnen twee weken na verzending van de herinnering. Blijft betaling binnen twee weken na de herinnering achterwege, dan stuurt het CAK een aanmaning. Daarbij zegt het CAK aan dat het de betaling bij het



uitblijven daarvan kan afdwingen door op kosten van de inhoudingsplichtige invorderingsmaatregelen uit te voeren dan wel te laten uitvoeren<sup>10</sup>.

Indien na de termijn van twee weken na de aanmaning, bedoeld in het eerste lid (zie hierboven), geen betaling heeft plaatsgevonden, zal het CAK tot invordering van de bestuursrechtelijke premie bij de inhoudingsplichtige middels een dwangbevel overgaan. Het dwangbevel kan betrekking hebben op meerdere bestuursrechtelijke maandpremies die niet door de inhoudingsplichtige zijn voldaan of op toekomstige vorderingen.<sup>11</sup>

Na de aanmelding controleert het CAK altijd eerst of de premie door de werkgever of uitkeringsorganisatie kan worden ingehouden op het inkomen. Als inhouden niet mogelijk is, dan krijgt de inhoudingsplichtige betaalverzoeken van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Daaraan voorafgaand wordt eerst de eventuele zorgtoeslag door de Belastingdienst omgeleid naar het CJIB. De overweging om het CJIB te betrekken is dat een clustering van Rijksincasso voor burgers oplevert dat ze te maken hebben met een enkele gerechtsdeurwaarder in plaats van met allemaal verschillende deurwaarders naast elkaar. Dankzij de clustering kan er meer rekening worden gehouden met de omstandigheden van de individuele burger.

Het CAK kan nagaan waar een burger een regulier inkomen heeft en kan de werkgever/uitkeringsinstantie opdragen de premie op het inkomen in te houden (broninhouding). De werkgever/uitkeringsinstantie houdt de premie in op het netto-inkomen van betrokkene en maakt die maandelijks over aan het CAK. Indien broninhouding niet lukt, zal het CAK het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) inschakelen om de premie te innen. Het bedrag moet binnen zes weken na het betaalverzoek worden betaald anders stuurt het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) een aanmaning. De premie moet dan binnen twee worden betaald. Indien dit niet gebeurt, schakelt het CJIB een deurwaarder in. Dit leidt tot extra kosten voor de inhoudingsplichtige.

Tabel 5.11 Wanbetalersregeling – incassoproces

<b>Wanbetalersregeling</b>	
Incassoproces	Ophogingen
<i>Invorderen op basis van dwang</i>	
Broninhouding op inkomen (intern)	€0
Inning door CJIB	€0
Dwangbevel (gerechtsdeurwaarder CJIB)	+ <u>Ambtelijke kosten</u> afhankelijk van de werkzaamheden <u>deurwaarder</u> . ( <i>Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders</i> ) + <u>Wettelijke rente</u> bij verzuim ( <i>Art. 4.98 Awb</i> )

#### Ontstane ophogingen

Tabel 5.12 bevat een weergave van de inning. In het totaal is er in 2019 €250 miljoen geïnd. De ontvangsten €250 miljoen heeft met name betrekking op oudere jaren, al is het wel in 2019 geïnd. Tussen oplegging en ontvangst zit in het geval van een CJIB-traject gemiddeld genomen zo'n 3 jaar. In de 10 jaar dat de wanbetalersregeling bestaat, ligt

<sup>10</sup> Artikel 6, lid 1, beleidsregels CAK inning bestuursrechtelijke premie Zorgverzekeringswet 01-08-2018

<sup>11</sup> Artikel 6, lid 2, beleidsregels CAK inning bestuursrechtelijke premie Zorgverzekeringswet 01-08-2018



het incassoresultaat constant rond de 71%. De resterende 29% (hier dus die 'ontbrekende' €100 miljoen) wordt niet geïnd en wordt als oninbaar beschouwd.

Op basis van onderstaande tabel kan ook niet worden aangegeven hoeveel procent van de klanten uit de wanbetalersregeling te maken krijgen met ophogingen ontstaan doordat de vordering is overgedragen aan het CJIB. Wel is duidelijk dat 34% van alle ontvangen premies wordt geïnd in deze laatste externe incassofase.

Tabel 5.12 Wanbetalersregeling – ophogingen

<b>Wanbetalersregeling (2019)</b>				
Incassoproces	Ophogingen	Aantal dossiers *	Ontvangen premies	Percentage
<i>Invorderen op basis van dwang</i>		200.000	€350.000.000**	100%
Totaal geïnd			€250.000.000	71,4% (van €350.000.000)
<i>Broninhouding op inkomen (intern)</i>	€0		€130.000.000	37% (van €350.000.000)
<i>Inning door CJIB + dwangbevel gerechtsdeurwaarder CJIB</i>	Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (Btag). Ambtelijke kosten afhankelijk van de werkzaamheden deurwaarder. Wettelijke rente bij verzuim (Art. 4.98 Awb)		€120.000.000	34% (van €350.000.000)

\* Dossiers in termen van 'aantal klanten'

\*\* Totaal premies jaarlijks in rekening gebracht; dat wil zeggen, opgelegd aan klanten. Dit betekent niet automatisch dat deze kosten ook daadwerkelijk kunnen worden geïnd.

### 5.3.3 Mogelijkheden om (ophogingen) kwijt te schelden

Het CAK heeft diverse mogelijkheden om ophogingen kwijt te schelden. De mogelijkheden die zij inzet zijn:





Mogelijkheid om te kwijten	Wmo 2015/Wlz	Wanbetalersregeling
1. Kwijtschelding initiële betalingsverplichting o.b.v. hoogte inkomen <sup>12</sup>		
2. Kwijtschelding initiële vordering vanwege betalingsonmacht	✓	✓
3. Kwijtschelding (deel van de) ophogingen vanwege betalingsonmacht	N.v.t.	✓
4. Kwijtschelding (of omzetting naar natuurlijke verbintenis) i.h.k.v. collectieve schuldenregeling in minnelijk of wettelijk traject	✓	✓
5. Anders, te weten: Als een wanbetaler door de zorgverzekeraar wordt afgemeld, dan scheldt het CAK alle op dat moment nog openstaande bestuursrechtelijke premie kwijt		✓

*N.b. Als een vordering niet wordt kwijtgescholden maar wel buiten invordering wordt geplaatst, dan staat er in bovenstaande tabel een ✓ bij kwijten*

#### Niet te kwijten vorderingen

Het CAK int geen vorderingen die zij niet kan kwijten.

#### Oninbaar

##### *Wmo 2015/Wlz*

Het CAK kan op basis van grondslagen welke zijn vastgelegd in een protocol beslissen om de actieve inning te staken. Dit is een feitelijke handeling waarbij er geen sprake is van kwijtschelding. Formeel blijft de verschuldigdheid van de vordering immers bestaan. Het CAK kan beslissen om de actieve inning te staken indien er bijvoorbeeld gedurende een bepaalde termijn geen verhaalsmogelijkheden aanwezig zijn bij de burger, of wanneer de burger vertrokken is naar een onbekende bestemming en invordering daardoor feitelijk onmogelijk is.

##### *Wanbetalersregeling*

Voor wanbetalers en onverzekerden worden tijdens het minnelijke incassotraject geen kosten in rekening gebracht. Indien het komt tot een dwangbevel worden gerechtelijke incassokosten in rekening gebracht. Na de tweede keer bij de deurwaarder wordt de vordering als oninbaar aangemerkt. Voor de Zvw hoeft het CAK – in tegenstelling tot bij de Wmo/Wlz – niet eerst langs de rechter wil zij overgaan tot dwanginvordering. Hier beschikt het CAK over een rechtstreekse executoriale titel en hiermee zijn de kosten van een dagvaardingsprocedure via de kantonrechter dan ook niet aan de orde. Er worden wel kosten gemaakt voor het betekenen van het dwangbevel en beslaglegging.

## 5.4 CJIB

Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) is een uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van justitie en veiligheid. Deze overheidsdienst heeft de opdracht om boetes en maatregelen te innen en ervoor te zorgen dat straf die de rechter heeft gegeven goed en snel worden uitgevoerd. In deze paragraaf wordt verslag gedaan over

<sup>12</sup> De Belastingdienst kijkt naast inkomen namelijk ook altijd naar het vermogen.



vorderingen in het kader van de Wahv (verkeersboetes), strafrechtelijke boetes en niet betaalde schadevergoedingsmaatregelen.

#### 5.4.1 Mogelijkheden om ophogingen te voorkomen

Het CJIB heeft diverse mogelijkheden om ophogingen te voorkomen. In onderstaande tabel is te zien welke mogelijkheden het CJIB benut om ophogingen te voorkomen ten aanzien van vorderingen Wahv en strafrechtelijke sancties en niet betaalde schadevergoedingsmaatregelen.

Mogelijkheden	Wahv	Strafrechtelijke sancties en niet betaalde schadevergoedingsmaatregelen
1. Geen kosten in rekening brengen in de minnelijke fase van incasso (aanmaningskosten, wettelijke rente etc)		
2. Een betalingsregeling aanbieden tegen een vast aantal termijnen	✓	✓
3. Proactieve benadering (parallel aan het incassoproces)	✓	
4. Maatwerk procedure	✓	✓
5. Gedragswetenschappelijke inzichten verwerken in teksten	✓	✓
6. Noodstop procedure/pauzeknop	✓	✓
7. Invorderingsproces terugdraaien (bijvoorbeeld terughalen vordering bij een gerechtsdeurwaarder of niet innen reeds opgelegde kosten)	✓	✓

#### 5.4.2 De ophogingen

##### Het incassoproces en de ophogingen

Hieronder is kort beschreven hoe het incassoproces van de Wahv, de strafrechtelijke sancties en niet betaalde schadevergoedingsmaatregelen verloopt en welke ophogingen in dat kader mogelijk zijn. Direct daarop aansluitend is voor zowel verkeersboetes als de strafrechtelijke boetes en niet betaalde schadevergoedingsmaatregelen beschreven hoeveel ophogingen er feitelijk hebben plaatsgevonden.

De incassoprocedure van de Wahv wordt gekenmerkt door een strak ingericht proces waarin het initiële bedrag snel oploopt. Bij de initiële vordering wordt €9 aan administratiekosten in rekening gebracht. Bij de eerste aanmaning wordt het openstaande initiële bedrag met 50% verhoogd. Bij de tweede aanmaning wordt het bedrag met 100% verhoogd. Als er dan nog geen betaling heeft plaatsgevonden, wordt geprobeerd het bedrag te innen via verhaal zonder dwangbevel. Bij verhaal zonder dwangbevel wordt geprobeerd het openstaande bedrag direct van de bankrekening af te schrijven. Hier zitten geen kosten aan. Als dat niet voldoende oplevert komt er een verhaal met dwangbevel en daarvoor wordt ruim €45 in rekening gebracht plus de ambtelijke kosten van de gerechtsdeurwaarder.



Tabel 5.13 Wahv – incassoproces

<b>Wahv</b>	
Incassoproces	Kosten
Initiële vordering (beschikking, betalingsregeling) - administratiekosten	+ €9 (Art. 11a van het Besluit administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften 1994)
1 <sup>e</sup> aanmaning	+ 50% (Art. 23 lid 3 Wahv)
2 <sup>e</sup> aanmaning	+ 100% (Art. 25 lid 1 Wahv)
Verhaal zonder dwangbevel	+ €0
Verhaal met dwangbevel	+ <u>Vergoeding invorderingskosten</u> niet-ambtshandelingen €45,28. (Regeling vaststelling invorderingskosten) + <u>Ambtelijke kosten</u> afhankelijk van de werkzaamheden <u>deurwaarder</u> . (Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders).
Inname rijbewijs	+ €0
BGS (buiten gebruikstelling voertuig)	+ <u>Kosten</u> afhankelijk van type voertuig, duur in bewaring
Gijzeling	+ €0

Bij strafrechtelijke boetes wordt bij de initiële vordering €9 aan administratiekosten in rekening gebracht. Dit gebeurt niet bij het niet betalen van schadevergoedingsmaatregelen. Bij de eerste aanmaning wordt bij zowel strafrechtelijke boetes als het niet betalen van schadevergoedingsmaatregelen €20 in rekening gebracht. Bij de tweede aanmaning komt er 20% van het openstaande bedrag van de 1<sup>e</sup> aanmaning bovenop. Is het overeenkomstig het eerste lid verhoogde bedrag na verloop van de bij de aanmaning gestelde termijn geheel of ten dele onbetaald gebleven, dan wordt het bedrag, dan wel het nog verschuldigde gedeelte daarvan, van rechtswege verder verhoogd met een vijfde, doch ten minste met €40. Als er vervolgens een dwangbevel volgt worden daar ook kosten voor in rekening gebracht.



Tabel 5.14 Strafrechtelijke boetes en niet betalen schadevergoedingsmaatregelen –  
incassoproces

<b><i>Strafrechtelijke boetes en niet betalen schadevergoedingsmaatregelen</i></b>	
<b>Incassoproces</b>	<b>Kosten</b>
Initiële vordering	+ €9 Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen ( <i>Art. 4.11 en 4.12</i> ) (strafrechtelijke boetes) + €0 (schadevergoedingsmaatregelen)
1 <sup>e</sup> aanmaning	+ €20 ( <i>Art. 6:4:1 lid 1 Sv/Art 6:4:2 lid 1 Sv</i> )
2 <sup>e</sup> aanmaning	+ 20% van het openstaande bedrag van de 1 <sup>e</sup> aanmaning, minimaal €40 ( <i>Art 6:4:1 lid 1 Sv; Art 6:4:2 lid 2 Sv</i> )
Verhaal met dwangbevel	+ Vergoeding <u>invorderingskosten</u> niet-ambtshandelingen €80,41 (geldboetes) of €145,34 (schadevergoedingsmaatregel) ( <i>Regeling vaststelling invorderingskosten</i> ) + <u>Ambtelijke kosten</u> afhankelijk van de werkzaamheden deurwaarder ( <i>Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders</i> )

#### Ontstane ophogingen

Onderstaande tabel (5.15) maakt inzichtelijk hoe vaak er sprake was van een initiële vordering en hoe vaak daar een aanmaning, tweede aanmaning en verhaal al dan niet met dwangbevel op volgde. De tabel heeft betrekking op een kalenderjaar terwijl zaken door de verschillende stappen van het incasso proces over de jaargrens heen kunnen gaan. Niet iedere zaak komt in aanmerking voor verhaal zonder dwangbevel. Dit verklaart deels waarom er in 2019 minder zaken waren met verhaal zonder dwangbevel dan met dwangbevel. In de volgorde van het incasso proces zou je immers verwachten dat er meer zaken zijn zonder dan met dwangbevel. Om die reden is er een tabel opgenomen met absolute aantallen (tabel 5.15) en een tabel met percentages (tabel 5.16). De percentages hebben betrekking op de uitgestroomde zaken in een bepaalde proces stap in 2019. Dit betekent ook dat de percentages niet één-op-één te koppelen zijn aan de absolute aantallen in de tabel 5.15.



Tabel 5.15

## Ophogingen per processtap

<b>Aantal unieke zaken per processtap (2019<sup>13</sup>) – absolute aantallen</b>				
	WAHV	Geldboete- vonnissen	Strafbeschikking OM geldboete	Schadevergoe- dingsmaatregel
Initieel	8.439.946	34.620	291.396	11.642
1e aanmaning	1.159.807	20.240	76.603	5.673
2e aanmaning	623.360	15.910	44.144	4.868
Verhaal zonder dwangbevel	119.482	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Verhaal met dwangbevel	173.862	9.946	8.531	2.149
Inname rijbewijs	65.146	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Buiten gebruik stellen voertuig <sup>14</sup>	76.960	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Gijzeling	436 (**)	n.v.t.	6.161 (***)	n.v.t.

(\*\*) - opdrachten tot gijzeling verstrekt aan politie

(\*\*\*) - vorderingen gijzeling

De onderstaande tabel toont onder andere dat 79% van alle WAHV-sancties die zich in de processtap 'initieel' bevinden zijn geïnd. Dit bevat dus ook zaken uit voorgaande jaren. Anders geformuleerd; 79% van alle WAHV-sancties wordt direct betaald. Deze 79% heeft dus met geen enkele verhoging te maken. Vervolgens komt 21% (Wahv) terecht in de fase 'eerste aanmaning'; 37,6% van de debiteuren die in deze fase terecht komt, betaalt de openstaande boete ook in deze fase van het incassoproces. De resterende 62,4% komt in de fase '2e aanmaning' terecht. Hiervan wordt 12,7% van de openstaande vorderingen ook in deze fase geïnd. Van iedereen die vervolgens in de fase 'verhaal zonder dwangbevel' komt, betaalt 50,1% in de vordering in deze fase van het incassoproces. Van alle klanten die in de fase 'verhaal met dwangbevel' komen, betaalt 55,3% in deze fase. Van alle klanten die in de fase 'inname rijbewijs' komen, wordt 14% van de vorderingen in deze fase geïnd. Tot slot wordt 7,3% van alle vorderingen die terechtkomen in de fase 'buiten gebruik stellen voertuig' in de betreffende fase geïnd.

Tabel 5.16

## Betalingpercentages per processtap

<b>Betalingspercentages (2019)</b>				
	WAHV	Geldboete- vonnissen	Strafbeschikking OM geldboete	Schadevergoe- dingsmaatregel
Initieel	79,0%	35,5%	48,6%	26,3%
1e aanmaning	37,6%	10,3%	18,1%	8,8%
2e aanmaning	12,7%	8,0%	16,1%	9,0%
Verhaal zonder dwangbevel	50,1%	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Verhaal met dwangbevel	55,3%	34,4%	43,6%	55,5%
Inname rijbewijs	14,0%	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Buiten gebruik stellen voertuig	7,3%	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Gijzeling	0% (*)	n.v.t.	0,7% (**)	n.v.t.

(\*) - opdrachten tot gijzeling verstrekt aan politie

(\*\*) - vorderingen gijzeling

<sup>13</sup> Dit betreft personen die in 2019 een initiële beschikking hebben ontvangen. Voor de overige fasen geldt dat hierin ook zaken uit andere jaren tussen zitten. Dit zijn de zaken die in 2019 in een betreffende fase zitten.

<sup>14</sup> Dit zijn opdrachten die aan politie worden verstrekt, niet het daadwerkelijk aantal buitengebruikstellingen.



### 5.4.3 Mogelijkheden om (ophogingen) kwijt te schelden

Dat een verkeersboete een heel andere grondslag heeft dan een schadevergoedingsmaatregel is onder meer terug te zien in de mogelijkheden die het CJIB heeft om te kwijten.

Mogelijkheid om te kwijten	Wahv	Strafrechtelijke boetes en niet betaalde schade vergoedingsmaatregelen
1. Kwijtschelding initiële betalingsverplichting o.b.v. hoogte inkomen <sup>15</sup>		
2. Kwijtschelding initiële vordering vanwege betalingsonmacht	✓	
3. Kwijtschelding (deel van de) ophogingen vanwege betalingsonmacht	✓	✓
4. Kwijtschelding (of omzetting naar natuurlijke verbintenis) i.h.k.v. collectieve schuldenregeling in minnelijk of wettelijk traject	✓	

*N.b. Als een vordering niet wordt kwijtgescholden maar wel buiten invordering wordt geplaatst, dan staat er in bovenstaande tabel een ✓ bij kwijten*

#### Niet te kwijten vorderingen

Bij verkeersboetes kan het CJIB de boetes buiten invordering stellen. Feitelijk gebeurt er voor de burger dan hetzelfde als bij kwijtschelding, er vinden geen nadere incasso stappen plaats. Bij schadevergoedingsmaatregelen of boetevonnissen kan dat niet. Wel is het per december 2020 niet meer op voorhand uitgesloten dat deze vorderingen niet in aanmerking komen voor een minnelijke of wettelijke schuldregeling. Voorheen moesten eerst alle zogeheten niet saneerbare vorderingen volledig betaald zijn. Dit zette burgers met dit type vordering soms helemaal klem omdat deze vorderingen om grote bedragen kunnen gaan. Zij konden deze dan niet inlopen en een schuldregeling voor de andere vorderingen was dan ook niet mogelijk. Mensen konden daardoor jarenlang in een onoplosbare problematische schuldsituatie blijven hangen (Jungmann, e.a., 2014). Dankzij de aanpassing van de regeling is dit verleden tijd. De wijziging dat schadevergoedingsmaatregelen of boetevonnissen meekunnen in een schuldregeling maakt onderdeel uit van het actieplan 'Brede schulden aanpak'. Na afloop van een schuldregeling staat het te betalen bedrag aan schadevergoedingsmaatregel of boetevonnissen dan nog wel open. Doordat de andere schulden zijn opgelost, krijgt de burger toch meer rust en perspectief. Het nog openstaande bedrag kan dan desgewenst met een betalingsregeling worden voldaan.

#### Oninbaar

Oninbare zaken zijn de zaken die om een bepaalde reden worden gesloten niet zijnde (volledig) betaald, intrekking of vernietiging waarbij de openstaande vordering niet meer geïnd wordt of gaat worden. Het gaat hier om bijvoorbeeld overlijden, 'verjaring', geen adres meer, WSNP, enzovoorts. Er moet dus een geldige reden zijn voor het niet betalen van de vordering.

<sup>15</sup> De Belastingdienst kijkt naast inkomen namelijk ook altijd naar het vermogen.



## 5.5 DUO

De Dienst Uitvoering Onderwijs Is een baten-lastendienst die in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) onderwijswetten en -regelingen uitvoert. In deze paragraaf wordt verslag gedaan over vorderingen in het kader van een studieschuld en OV-schuld.

### 5.5.1 Mogelijkheden om ophogingen te voorkomen

DUO heeft diverse mogelijkheden om ophogingen te voorkomen. In onderstaande tabel is te zien welke mogelijkheden DUO benut om ophogingen te voorkomen.

Mogelijkheden	Studieschuld	OV-schuld
1. Geen kosten in rekening brengen in de minnelijke fase van incasso (aanmaningskosten, wettelijke rente etc)		✓
2. Een betalingsregeling aanbieden tegen een vast aantal termijnen	✓	✓ Mits het studentenreisproduct is stopgezet
3. Proactieve benadering (parallel aan het incassoproces) <sup>16</sup>	✓ Bij een deel van de burgers	
4. Maatwerk procedure	✓	✓
5. Gedragswetenschappelijke inzichten verwerken in teksten	✓	✓
6. Noodstop procedure		
7. Invorderingsproces terugdraaien (bijvoorbeeld terughalen vordering bij een gerechtsdeurwaarder of niet innen reeds opgelegde kosten)	✓	

### 5.5.2 De ophogingen

#### Het incassoproces en de ophogingen

Hieronder is kort beschreven hoe het incassoproces van de studieschuld en OV-schuld verloopt en welke ophogingen in dat kader mogelijk zijn. Direct daarop aansluitend is beschreven hoeveel ophogingen er feitelijk hebben plaatsgevonden.

Het incassoproces begint bij DUO met een initieel betalingsverzoek, daarna een betalingsherinnering opgevolgd door een aanmaning. Bij een betalingsherinnering worden bij geen van de type vorderingen extra kosten in rekening gebracht. Bij de aanmaningen wordt voor de inning van de studieschuld €7 aanmaningskosten in rekening gebracht. Bij een OV-schuld worden ook geen kosten in rekening gebracht. Als de aanmaning niet tot betaling leidt, wordt er een dwangbevel uitgevaardigd. In dat dwangbevel worden de niet betaalde aanmaningskosten niet meegenomen. DUO heeft de dwanginvordering overgedragen aan het CJIB. De debiteur krijgt dan nog een laatste kans van het CJIB om zonder kosten te betalen. Bij overdracht door het CJIB

<sup>16</sup> Bij Lesgeld worden sinds voorjaar 2019 studenten met een achterstand pro actief benaderd.



aan de deurwaarder worden gerechtelijke (kosten betekenen dwangbevel) en buitengerechtelijke kosten in rekening gebracht.

Tabel 5.17 Studieschuld en OV-schuld - incassoproces

<b>Studieschuld en OV-schuld</b>	
<b>Incassoproces</b>	<b>Kosten</b>
Initiële terugvordering (beschikking, herinnering, aflosvrije periode, verrekening)	+ €0
Aanmaning (2x)	+ €7 bij schuld onder de €500 (Art. 4:113 Awb) + €15 bij schuld boven de €500 (Art. 4:113 Awb)
Dwangbevel	+ <u>Ambtelijke kosten</u> afhankelijk van de werkzaamheden <u>deurwaarder</u> ( <i>Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders</i> )
Overdracht aan het CJIB	+ <u>Wettelijke rente</u> bij verzuim bij niet betaalde studieschulden (6.8 lid 2 Wsf2000)

#### Ontstane ophogingen

Studieschulden worden maandelijks geïnd via automatische incasso. Op 4.684.173 incasso's worden er 1.495.287 herinneringen verstuurd. Dit hoge aantal wordt onder meer veroorzaakt doordat DUO, als het niet lukt om te incasseren, maximaal drie herinneringen stuurt. In onderstaande tabel hebben die herinneringen deels betrekking op mislukte incasso's voor het kalenderjaar 2019. Daarnaast zitten in het aantal herinneringen ook de herinneringen besloten die plaatsvinden naar aanleiding van een uitgebleven betaling op een ander type vordering zoals lesgeld of OV-boetes. Het is niet bekend hoeveel van de 1.495.287 incasso's betrekking hebben op een termijn bedrag studieschuld of op een reisproduct in kalenderjaar 2019.

In 2019 zijn er 79.469 unieke debiteuren overgedragen aan het CJIB vanwege een openstaand bedrag op een studieschuld en 18.665 vanwege een OV-schuld. Ook hier geldt dat een deel van deze vorderingen al voor 2019 zijn ontstaan. DUO heeft aangegeven in 2020, vanwege corona, op een bepaald moment te zijn gestopt met het doorsturen van vorderingen naar de deurwaarder. Tijdelijk zijn er geen nieuwe dwangbevelen aangeleverd. Dit betekent dat er een stuwmeer is ontstaan. Doordat er in 2020 minder dwangbevelen zijn uitgebracht dan in 2019, zullen er naar verwachting in 2021 meer dwangbevelen worden uitgebracht dan in 2019 en 2020.





Tabel 5.18 Studieschuld en OV-schuld – ophogingen

<b>Aantal unieke zaken per processtap – studieschuld en OV-schuld (2019)</b>				
	Studieschuld	Percentage	OV-schuld	Totaal
Totaal aantal incasso's	4.684.173	100%	n.v.t.	-
Aantal gelukke incasso's	4.506.982	96,2%	n.v.t.	-
Aantal niet gelukke incasso's	177.191	3,8%	n.v.t.	-
Aantal betalingsverzoeken	n.v.t.	n.v.t.	54.795	-
Aantal facturen voor termijn	493.302		n.v.t.	-
Aantal herinneringen	1.495.287*		58.571	1.553.858
Aantal aanmaningen	Onbekend		Onbekend	319.799
Aantal unieke debiteuren overgedragen aan deurwaarderstraject (DWT) (CJIB)**	79.469		18.665	97.762

\* Aantal herinneringen: 531.336 (geen actuele termijnmaand die op herinnering meelift).

Aantal herinneringen: 963.951 (actuele termijnmaand lift mee op herinnering)

\*\* Aantal personen waarbij één of meer termijnen zijn overgedragen aan het systeem van waaruit dwangbevelen worden overgedragen aan het CJIB. Dit hoeft niet te betekenen dat de schuld ook daadwerkelijk in 2019 is overgedragen aan het CJIB.

### 5.5.3 Mogelijkheden om (ophogingen) kwijt te schelden

DUO biedt op verschillende manieren mogelijkheden om te kwijten. Om te beginnen worden nog openstaande bedragen aan het eind van de aflofase altijd automatisch kwijtgescholden. Daarbij zijn er mogelijkheden om als er gedurende de looptijd achterstanden zijn ontstaan op de periodieke aflossingsverplichting deze mee te nemen in een schuldregeling met kwijtschelding.

In artikel 6.16 van de WvF 2000 is aangegeven in welke gevallen studieschulden worden kwijtgescholden. Dit is bij het einde van de aflofase (15 jaar of 35 jaar) en bij het overlijden van de debiteur. Bij overlijden worden achterstallige schulden ook kwijtgescholden.) Kwijtschelden van de lesgeldvordering bij overlijden van de lesgeldplichtige vindt plaats o.g.v. artikel 16 van de Regeling financieel beheer van het Rijk.

Daarnaast past DUO op basis van de hardheidsclausule kwijtschelding toe in de volgende gevallen:

- Bij ernstig geestelijk gehandicapten
- Bij psychiatrische patiënten, waarbij opname in een inrichting niet noodzakelijk is.
- Bij een terminale ziekte waarbij de debiteur naar verwachting binnen een jaar komt te overlijden.
- Bij het gedurende langere tijd in coma liggen

Beoordeling van deze gevallen wordt gedaan door de medisch adviseur van DUO.

Onderstaande tabel bevat een weergave van de mogelijkheden die DUO heeft om te kwijten.



Mogelijkheid om te kwijten	Studieschuld	OV-schuld
1. Kwijtschelding initiële betalingsverplichting o.b.v. hoogte inkomen <sup>17</sup>		
2. Kwijtschelding initiële vordering vanwege betalingsonmacht	✓	✓
3. Kwijtschelding (deel van de) ophogingen vanwege betalingsonmacht	N.v.t.	✓
4. Kwijtschelding (of omzetting naar natuurlijke verbintenis) i.h.k.v. collectieve schuldenregeling in minnelijk of wettelijk traject	✓	✓

*N.b. Als een vordering niet wordt kwijtgescholden maar wel buiten invordering wordt geplaatst, dan staat er in bovenstaande tabel een ✓ bij kwijten*

### Niet te kwijten vorderingen

Er zijn geen vorderingen die niet kunnen worden kwijtgescholden.

### Oninbaar

In een aantal situaties wordt voor een langere periode uitstel van betaling verleend:

- Bij een in een psychiatrische inrichting opgenomen debiteur bij wie door een medicus een getekende verklaring is afgegeven. De medische adviseur van de Dienst Uitvoering Onderwijs beoordeelt zo nodig de gegevens. (De inrichting kan ook een TBS-kliniek zijn) Het simpele feit dat iemand in een kliniek zit is niet bepalend. Slechts als uit de verklaring blijkt dat aflossing niet mogelijk is, gaat DUO tot buiteninvorderingstelling over.
- Bij uitzichtloze ernstige ziekte waarbij door een medicus een getekende verklaring is afgegeven. De medische adviseur van de Dienst Uitvoering Onderwijs beoordeelt zo nodig de gegevens.

DUO stelt schulden tijdelijk of definitief buiten invordering in de volgende gevallen:

- Bij debiteuren die in een faillissement of wettelijke schuldsanering zitten of in een door een lid van de NVVK begeleid traject voor minnelijke schuldsanering,
- Bij gegijzelde of vermiste personen,
- Als een debiteur volgens de BRP of de deurwaarder een onbetrouwbaar adres heeft,
- Andere bijzondere omstandigheden waarbij de debiteur niet kan betalen omdat hij niet handelingsbekwaam is of niet vrij is te handelen.
- Bij personen die gedurende lange tijd in coma liggen. Na verloop van tijd wordt de schuld dan kwijtgescholden, als de situatie niet tussentijds wijzigt.

De vordering wordt voorlopig buiten invordering gesteld voor de duur van één jaar. Na dit jaar wordt beoordeeld of er een wijziging in de situatie is opgetreden. Zo nodig wordt de vordering dan opnieuw voor een jaar voorlopig buiten invordering gesteld. Voor debiteuren die in de wettelijke of door een lid van de NVVK begeleide minnelijke schuldsanering zitten, geldt dat de invordering voor de duur van drie jaar wordt stopgezet.

Als zaken aan de volgende voorwaarden voldoen wordt een vordering definitief buiten invordering gesteld:

- Bij homologatie van een akkoord door de rechter ingeval van faillissement of schuldsanering,

<sup>17</sup> De Belastingdienst kijkt naast inkomen namelijk ook altijd naar het vermogen.



- Als een bijzondere betalingsregeling is afgesloten, de debiteur zich hieraan heeft gehouden, er geen nieuwe achterstanden zijn ontstaan en de vorderingen na vijf jaar nog niet volledig zijn betaald.
- Na een vonnis van de rechter van die strekking.
- Wanneer de redenen van voorlopige buiteninvorderingstelling na 5 jaar nog steeds bestaan, met (voorlopig) uitzondering van de volgende gevallen:
- Bij detentie wordt pas definitief een vordering buiten invordering gesteld na afloop van een effectieve detentie van langer dan negen jaar.
- In het geval dat de debiteur onvindbaar is of in het buitenland verblijft, wordt de vordering pas na negen jaar definitief buiten invordering gesteld.

## 5.6 Gemeente Zwolle (SoZaWe)

Gemeenten kunnen om allerlei redenen een burger om een betaling vragen. Het verzoek kan betrekking hebben op een vorm van belasting, denk aan onroerendezaakbelasting maar ook om een terugbetaling van te veel ontvangen uitkering of een opgelegde fraudeschuld. Bij gemeenten heeft het onderzoek zich beperkt tot de wijze waarop de gemeente Zwolle (SoZaWe) vorderingen probeert te innen in het kader van de Participatiewet. In deze paragraaf wordt verslag gedaan over te veel betaalde uitkering in het kader van de Participatiewet, boetes wegens het schenden van de inlichtingenplicht van deze wet en verstrekte leenbijstand.

### 5.6.1 Grondslag van de vorderingen

De grondslag voor de te innen bedragen in het kader van de Participatiewet en bij het schenden van de informatieplicht is vastgelegd in de Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid (Wet BMT). Deze rust ten aanzien van vorderingen onder meer op de Wet handhaving en aanscherping sanctiebeleid SZW-wetgeving (Fraudewet) en het Boetebesluit socialezekerheidswetten. Deze wetten regelen dat een overtreding van de inlichtingenplicht wordt gesanctioneerd via een *bestuurlijke boete*. Onder deze wetgeving vallen niet alleen de Participatiewet, maar ook andere socialezekerheidswetten. Bij schending inlichtingenplicht bestaat een plicht tot intrekking van de bijstand en een plicht tot terugvordering behoudens hele dringende redenen. Art 60, lid 4 stelt vervolgens: bij fraude en boetes moet een gemeente verrekenen. Bij schending van de inlichtingenplicht wordt in beginsel een bestuurlijke boete opgelegd. Bij een benadelingsbedrag van €50.000 of hoger kan aangifte worden gedaan bij het Openbaar Ministerie. Vanaf dat moment geldt het strafrechtelijk regime. Ook daar kan een geldboete worden opgelegd (Kamerstukken 2019/2020 35 374 nr 3).

In de context van de Participatiewet verstrekt de gemeente ook wel bijzondere bijstand voor bijvoorbeeld het inrichten van een huis. In die gevallen is er veelal sprake van een lening en gelden er andere regels.

### 5.6.2 Mogelijkheden om ophogingen te voorkomen

De Gemeente Zwolle (SoZaWe) heeft diverse mogelijkheden om ophogingen te voorkomen. In onderstaande tabel is te zien welke mogelijkheden de gemeente Zwolle benut om ophogingen te voorkomen. In onderstaande tabel is te zien welke mogelijkheden de gemeente Zwolle (SoZaWe) benut om ophogingen te voorkomen.



Mogelijkheden	Te veel ontvangen uitkering	Schending inlichtingenplicht	Leenbijstand
1. Geen kosten in rekening brengen in de minnelijke fase van incasso (aanmaningskosten, wettelijke rente etc)	✓	✓	✓
2. Een betalingsregeling aanbieden tegen een vast aantal termijnen	✓	✓	✓
3. Proactieve benadering (parallel aan het incassoproces)	✓	✓	✓
4. Maatwerk procedure	✓	✓	✓
5. Gedragwetenschappelijke inzichten verwerken in teksten	✓	✓	✓
6. Noodstop procedure/pauzeknop			
7. Invorderingsproces terugdraaien (bijvoorbeeld terughalen vordering bij een gerechtsdeurwaarder of niet innen reeds opgelegde kosten)			
8. Anders, te weten: inzet buitendienstmedewerker	✓	✓	✓

De Participatiewet en onderliggende wetgeving zoals de Fraudewet schrijven vrij strikt voor waar gemeenten aan zijn gehouden bij het opleggen van ophogingen en de verplichting om terug te vorderen. Een boete wordt opgelegd als burgers de gemeente niet voorzien van informatie die wel relevant is. De reden van het niet overleggen van de informatie speelt daarbij in principe geen rol. Binnen de beperkte mogelijkheden probeert de gemeente Zwolle (SoZaWe) zoveel mogelijk te voorkomen dat vorderingen onnodig oplopen.

Als de vordering geen betrekking heeft op fraude, ziet de gemeente standaard af van brutering. De burger krijgt een netto uitkering. Als de gemeente moet terugvorderen dan vraagt zij ook een netto bedrag. Als er na 31 december nog bedragen openstaan, moet de gemeente daar belasting en premie over afdragen. Dat wordt ook wel bruteren genoemd. De gemeente heeft de wettelijke bevoegdheid om die kosten bij de burger in rekening te brengen (*art 58, lid 5*). De gemeente Zwolle (SoZaWe) doet dat alleen als het ontstaan van de vordering de burger echt is aan te rekenen. In alle andere gevallen neemt de gemeente deze kosten voor haar rekening. Een aantal jaar geleden heeft de gemeente al een andere wijziging ingezet. Om onnodige ophogingen te voorkomen hebben ze de kosten van het dwangbevel naar beneden gebracht en een eigen buitendienstmedewerker in dienst genomen. Dit levert voor de burger minder ophogingen op dan de gerechtsdeurwaarder die voorheen werd ingeschakeld. De gemeente heeft uitgerekend dat de buitendienstmedewerker zichzelf terugverdient en dat door een medewerker in te zetten in plaats van een gerechtsdeurwaarder burgers veel minder ophogingen krijgen. Een bijkomend voordeel van de buitendienstmedewerker is dat deze korte lijnen heeft in de stad. Als hij bij een gezin komt waar de matrassen op een kale vloer liggen, dan kan hij direct hulp inschakelen.



### 5.6.3 De ophogingen

#### Het incassoproces en de ophogingen

Hieronder is kort beschreven hoe het incassoproces wordt vormgegeven. Direct daarop aansluitend is beschreven hoeveel ophogingen er feitelijk hebben plaatsgevonden.

Tabel 5.19 Incassoproces

<b>Bijstandsvorderingen</b>	
Incassoproces	Kosten
Bijstandsvorderingen	+ €0 invorderingskosten ( <i>Art. 58 lid 5 en artikel 60 lid 2 Participatiewet</i> )
<b>Aanmanen</b>	
Aanmaning	+ €0 aanmaningskosten + €0 <u>wettelijke rente</u> bij verzuim ( <i>Art. 4.98 Awb</i> )
<b>Invorderen op basis van dwang</b>	
Dwangbevel	+ 10% van het openstaande bedrag met een maximum van €70 per vordering (bij dwangbevel)
Vereenvoudigd derdenbeslag	+ <u>Ambtelijke kosten</u> afhankelijk van de werkzaamheden <u>deurwaarder</u> ( <i>Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders</i> ) (Tenzij uitgevoerd door eigen buitendienstmedewerker Gemeente Zwolle. Dan worden er geen kosten in rekening gebracht)

#### Bestuurlijke boete

De berekening van de bestuurlijke boete voor het schenden van de inlichtingenplicht is vastgelegd in het Boetebesluit socialezekerheidswetten. De vraag of er een boete wordt opgelegd is gekoppeld aan de vraag of er sprake is van schending van de inlichtingenplicht. De *hoogte* van de boete is gekoppeld aan het benadelingsbedrag.

De hoogte van de bestuurlijke boete is als volgt opgebouwd:

- Indien de inlichtingenverplichting opzettelijk is overtreden, wordt de bestuurlijke boete vastgesteld op 100% van het benadelingsbedrag.
- Indien sprake is van grove schuld ten aanzien van de overtreding van de inlichtingenverplichting, wordt de bestuurlijke boete vastgesteld op 75% van het benadelingsbedrag.
- Indien geen sprake is van opzet of grove schuld ten aanzien van de overtreding van de inlichtingenverplichting, wordt de bestuurlijke boete vastgesteld op 50% van het benadelingsbedrag.
- Indien sprake is van verminderde verwijtbaarheid ten aanzien van de overtreding van de inlichtingenverplichting, wordt de bestuurlijke boete vastgesteld op 25% van het benadelingsbedrag.

Daarnaast wordt de hoogte van de boete gekoppeld aan de draagkracht van de overtreder van de inlichtingenplicht.



## Ontstane ophogingen

In onderstaande tabel is af te lezen dat er in 2019 op 3.685 bijstandsgerechtigden 345 boetes zijn opgelegd. Er is 209 keer een dwangbevel uitgevaardigd en in 12 situaties is er een gerechtsdeurwaarder ingeschakeld. Het is van belang te realiseren dat het aantal uitgevaardigde dwangbevelen en het aantal zaken dat is overgedragen aan de deurwaarder ook betrekking kan hebben op vorderingen die vóór 2019 zijn ontstaan.

Tabel 5.20 Bijstandsvorderingen en boetes – ontstane ophogingen (2019)

<b>Participatiewet (2019)</b>		
	Aantallen/euro's	Percentage
Aantal uitkeringsgerechtigden	3.685	100%
Aantal opgelegde boetes*	345	9,3%
Totaalbedrag opgelegde boetes	€151.749,68	
Gemiddeld bedrag boetes	€439,85	
Totaalbedrag geïnd aan boetes	€116.529,21	
Aantal opgelegde dwangbevelen (beslaglegging)	209	5,7%
Totaalbedrag uitgevaardigde dwangbevelen	€9.924,17	
Gemiddeld bedrag dwangbevelen	€47,48	
Totaalbedrag geïnd aan uitgevaardigde dwangbevelen	€8.629,22	
Aantal zaken overgedragen aan deurwaarder	12	0,3%

\* Boetes opgelegd in 2019

Er zijn ook gegevens over 2020 beschikbaar.

Tabel 5.21 Bijstandsvorderingen en boetes – ontstane ophogingen (2020)

<b>Participatiewet (2020)*</b>		
	Aantallen/euro's	Percentage
Aantal uitkeringsgerechtigden	3.598	100%
Totaal aantal uitkeringsgerechtigden met openstaande vorderingen (debiteuren)**	1.689	47%
Openstaande vorderingen (aantallen)	3.747	100%
Openstaande boetes (aantallen)***	554	14,8%
Openstaande fraudevorderingen (aantallen)****	1.416	37,8%
Totaalbedrag openstaande vorderingen	€10.389.153	100%
Totaalbedrag openstaande boetes	€320.251	3,1%
Totaalbedrag openstaande fraudevorderingen	€6.287.651	60,5%
Aantal vorderingen waarbij beslag is gelegd*****	167	
Aantal vorderingen waarbij gemeente beslag wil leggen maar waar geen beslagmogelijkheden zijn	590	

\* Situatie op 1 april 2020

\*\* Eén debiteur kan meerdere openstaande vorderingen hebben. Dit kunnen ook boetes zijn.

\*\*\* Bij fraude wordt datgene wat te veel of ten onrechte is uitgekeerd teruggevorderd.

\*\*\*\* Boete betreft leedtoevoeging en komt dus bovenop de te veel of ten onrechte uitgekeerde bijstand.

\*\*\*\*\* Ongeveer 20% van het vorderingenbestand zat op 1 april 2020 in een status waarbij er niet is betaald en beslag aan de orde is.



### 5.6.4 Mogelijkheden om (ophogingen) kwijt te schelden

Artikel 58 lid 7 van de Participatiewet geeft gemeenten een wettelijk kader rondom het kwijtschelden van fraudeschulden. De gemeente mag niet in strijd met dat artikel kwijtschelden. De gemeente Zwolle (SoZaWe) probeert invulling te geven aan een sociaal kwijtscheldingsbeleid (met als ondergrens dus artikel 58 lid 7 Pw). Klanten die voldoen aan de voorwaarden om voor kwijtschelding in aanmerking te komen krijgen daar ambtshalve bericht over. Zij hoeven hier dus niet om te verzoeken. De voorwaarden verschillen per vorderingssoort. Grofweg zijn er drie groepen te onderscheiden. Leenbijstand voor inrichtingskosten (3 jaar naar draagkracht aflossen), fraudeschulden (10 jaar naar draagkracht aflossen) en de overige schulden (5 jaar naar draagkracht aflossen). Overigens zijn boetevorderingen (nagenoeg) van kwijtschelding uitgesloten. Alleen in combinatie met een schuldregeling is onder voorwaarden kwijtschelding van de boete mogelijk.

Mogelijkheid om te kwijten	Te veel ontvangen uitkering	Boete in het kader van het schenden van de inlichtingenplicht	Leenbijstand
1. Kwijtschelding initiële betalingsverplichting o.b.v. hoogte inkomen <sup>18</sup>	✓		✓
2. Kwijtschelding initiële vordering vanwege betalingsonmacht	✓		✓
3. Kwijtschelding (deel van de) ophogingen vanwege betalingsonmacht	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
4. Kwijtschelding (of omzetting naar natuurlijke verbintenis) i.h.k.v. collectieve schuldenregeling in minnelijk of wettelijk traject	✓	✓ Heel beperkt mogelijk wegens wettelijke kaders	✓

*N.b. Als een vordering niet wordt kwijtgescholden maar wel buiten invordering wordt geplaatst, dan staat er in bovenstaande tabel een ✓ bij kwijten.*

Onder de huidige omstandigheden hebben gemeenten nauwelijks mogelijkheden om burgers die een fraudeschuld en boete opgelegd kregen vanwege het schenden van de inlichtingenplicht vervolgens in een schuldtraject toch een finale kwijting te geven. Het gevolg is dan ook dat mensen die te maken hebben met een dergelijke situatie ook niet in aanmerking komen voor een minnelijke schuldregeling tegen finale kwijting. Het gevolg daarvan is dat als er ook andere schulden spelen, deze groep de eigen situatie moeilijk kan verbeteren. Overigens komt het wel voor dat rechters gemeenten alsnog dwingen door het opleggen van een dwangakkoord.

In de afgelopen periode hadden gemeenten een heel beperkte mogelijkheid via art 18a lid 13 en 14 de boete kwijt te schelden. Als er een boete is opgelegd en er is *geen* sprake van opzet of grove schuld, en de burger is in het afgelopen jaar niet meermaals de fout in gegaan, dan kan de gemeente de schuld wel kwijtschelden als iemand een schuldregeling met kwijtschelding heeft aangevraagd. Deze ruimte benut de gemeente

<sup>18</sup> De Belastingdienst kijkt naast inkomen namelijk ook altijd naar het vermogen.



Zwolle (SoZaWe) sporadisch, omdat er maar heel af en toe situaties zijn die in deze voorschriften passen.

Recent is een wetsvoorstel ingediend tot wijziging van de Participatiewet in verband met het uitsluiten van fraudevorderingen bij de vermogenstoets en het beperken van het verbod tot medewerking aan een schuldregeling bij een fraudevordering tot gevallen van opzet of grove schuld (TK 2019-2020 35 374 nr. 3). In de loop van 2021 zouden gemeenten, net als UWV en de SVB, de mogelijkheid krijgen om mee te werken aan een collectieve schuldregeling, ook wanneer er sprake is van schending van de inlichtingenplicht en er dus sprake is van regelovertreding. De behandeling van dit wetsvoorstel is echter tot nader uitgesteld door de staatssecretaris (2021-000007578). Tot deze wijziging kunnen gemeenten alleen meewerken als zij door de rechter gedwongen wordt deel te nemen aan minnelijke regeling via een dwangakkoord of aan een wettelijke schuldsanering.

Bij andere typen vorderingen zoals bijvoorbeeld leenbijstand kan de gemeente meer ruimte bieden. Zwolle biedt burgers die leenbijstand gedurende drie jaar maximaal hebben afgelost kwijtschelding van een eventueel restant.

#### Niet te kwijten vorderingen

##### *Te veel verstrekte bijstand en leenbijstand*

Op grond van de Participatiewet kan een gemeente besluiten van terugvordering af te zien, onder andere wanneer gedurende 5 jaar geen betalingen zijn verricht en niet aannemelijk is dat de persoon in kwestie deze op enig moment zal gaan verrichten of een bedrag, overeenkomend met ten minste 50% van de restsom, in één keer aflost. De gemeente kan ook besluiten om geheel of gedeeltelijk van terugvordering af te zien, indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn.

##### *Boetes vanwege schenden inlichtingenplicht*

Boetes kunnen niet worden kwijtgescholden, alleen de hoofdsom.

#### Oninbaar

##### *Te veel verstrekte bijstand en leenbijstand*

Besloten kan worden om af te zien van verdere invordering van een vordering waaronder begrepen de inning van een verhaalsvordering, indien:

- De betalingsplichtige gedurende tien jaren geen betalingen heeft verricht op een verwijtbare vordering of vijf jaren op een niet-verwijtbare vordering; en
- Het niet aannemelijk is dat hij ze op enig moment zal gaan verrichten. Hierbij kan het ook gaan om een persoon van wie de verblijfplaats onbekend is of die zich in het buitenland bevindt. De periode van vijf of tien jaar kan direct na verzending van het besluit aanvangen maar ook op enig moment daarna. Bij het maken van de afweging of de verwachting bestaat dat de betalingsplichtige op enig moment in staat zal zijn de schuld te kunnen te betalen, speelt ook een rol of er andere (preferentere) schulden zijn waarop wordt afgelost en in die context er voor de gemeente enig zicht bestaat op betaling van haar vordering.

##### *Boetes vanwege schenden inlichtingenplicht*

Het is wettelijk uitgesloten om boetes als oninbaar te beschouwen.





## 5.7 SVB

De Sociale verzekeringsbank voert sociale verzekeringswetten uit zoals de Algemene Ouderdomswet (AOW), De Algemene Kinderbijslagwet (AKW kinderbijslag) maar ook het Persoonsgebonden budget. De invordering van de SVB kan betrekking hebben op te veel betaalde socialezekerheidsuitkeringen, te veel betaalde gezinsbijlagen of bestuurlijke boetes. Ten aanzien van een Persoonsgebonden budget kan de inning betrekking hebben op onverschuldigde of te veel betaalde budgetbijdragen in het kader van afgesloten zorgovereenkomsten uit hoofde van de Wmo 2015, de Jeugdwet, de Wet langdurige zorg (Wlz) en de Zorgverzekeringswet (Zvw).

In deze paragraaf wordt verslag gedaan over de te veel betaalde bedragen in het kader van de sociale zekerheidsuitkeringen (onverschuldigde bedragen) en sancties (maatregelen en boetes/boetewaarschuwingen) wegens schending van de inlichtingenplicht.

### 5.7.1 Mogelijkheden om ophogingen te voorkomen

De SVB heeft diverse mogelijkheden om ophogingen te voorkomen. In onderstaande tabel is te zien welke mogelijkheden de SVB benut om ophogingen te voorkomen.

Mogelijkheden	Te veel betaalde bedragen in het kader van een sociale zekerheidsuitkering of gezinsbijlage	Sancties in het kader van het schenden van de inlichtingenplicht
1. Geen kosten in rekening brengen in de minnelijke fase van incasso (aanmaningskosten, wettelijke rente etc)	✓	✓
2. Een betalingsregeling aanbieden tegen een vast aantal termijnen	✓	✓
3. Proactieve benadering (parallel aan het incassoproces)	✓ Bij een deel van de burgers	✓ Bij een deel van de burgers
4. Maatwerk procedure	✓ (passend binnen wettelijke kaders)	✓ (passend binnen wettelijke kaders)
5. Gedragswetenschappelijke inzichten verwerken in teksten	✓	✓
6. Noodstop procedure/pauzeknop		
7. Invorderingsproces terugdraaien (bijvoorbeeld terughalen vordering bij een gerechtsdeurwaarder of niet innen reeds opgelegde kosten)	✓	✓



In de afgelopen jaren heeft de SVB ingezet op een persoonlijker en pro-actievere dienstverlening. Bij inspanningen gericht op de aanpak van problematische schulden werd duidelijk dat het actief opzoeken van burgers met een persoonlijk gesprek echt het verschil kan maken. Vanuit onder meer deze positieve ervaringen met het actief benaderen van burgers en het leveren van maatwerk heeft de SVB in 2020 zogenaamde werkplaatsen 'Maatwerk in Dienstverlening' ingericht. Door incasso-opdrachten zoveel mogelijk te voorkomen, burgers te informeren over de gevolgen van beslag, zelf flexibele betalingsmogelijkheden te bieden en burgers warm door te verwijzen naar bijvoorbeeld schuldhulpverlening en wijkteams, wordt niet alleen voorkomen dat vorderingen onnodig worden verhoogd en extra kosten worden gemaakt (door burger én SVB) maar wordt ook de efficiency in het proces vergroot. De SVB constateert dat het overgrote deel van de burgers goed uit de voeten kan met de vaak digitale processen. Tegelijkertijd ziet zij ook dat er een groep is die zonder pro-actieve benadering vastloopt. Door te voorzien in ruime bereikbaarheid en een pro-actieve benadering voor de groep die dat nodig heeft, probeert de SVB invulling te geven aan een inclusief proces van invordering.

### 5.7.2 De ophogingen

#### Het incassoproces en de ophogingen

Hieronder is kort beschreven hoe het incassoproces bij terugvordering en sancties (dat wil zeggen: maatregelen en boetes/boetewaarschuwingen) plaatsvindt en welke ophogingen in dat kader mogelijk zijn. Daarop aansluitend zijn de ontstane ophogingen beschreven.

Tabel 5.22 Incassoproces

Incassoproces	Kosten
Initiële (terug)vordering (terug- en invorderingsbesluit, uitstel van betaling, verrekening)	+ €0
<b>Aanmanen</b>	
Aanmaning (kunnen er meerdere zijn)	+ €0
<b>Invorderen op basis van dwang</b>	
Niet uitbesteed aan deurwaarder <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inschakeling zusterorgaan in EU/EER</li> <li>- Vereenvoudigd derdenbeslag</li> </ul>	+ €0
Uitbesteed aan deurwaarder <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dwangbevel</li> </ul>	+ <u>Wettelijke rente</u> bij verzuim ( <i>Art. 4.98 Awb</i> ) + <u>Ambtelijke kosten</u> afhankelijk van de werkzaamheden <u>deurwaarder</u> ( <i>Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders</i> )

#### Bestuurlijke boete

De berekening van de bestuurlijke boete voor het schenden van de inlichtingenplicht is vastgelegd in het Boetebesluit socialezekerheidswetten. De vraag *of* er een boete wordt opgelegd is gekoppeld aan de vraag *of* er sprake is van schending van de inlichtingenplicht. De *hoogte* van de boete is gekoppeld aan het benadelingsbedrag.



De hoogte van de bestuurlijke boete is als volgt opgebouwd:

- Indien de inlichtingenverplichting opzettelijk is overtreden, wordt de bestuurlijke boete vastgesteld op 100% van het benadelingsbedrag.
- Indien sprake is van grove schuld ten aanzien van de overtreding van de inlichtingenverplichting, wordt de bestuurlijke boete vastgesteld op 75% van het benadelingsbedrag.
- Indien geen sprake is van opzet of grove schuld ten aanzien van de overtreding van de inlichtingenverplichting, wordt de bestuurlijke boete vastgesteld op 50% van het benadelingsbedrag.
- Indien sprake is van verminderde verwijtbaarheid ten aanzien van de overtreding van de inlichtingenverplichting, wordt de bestuurlijke boete vastgesteld op 25% van het benadelingsbedrag.

#### Ontstane ophogingen

De SVB maakt onderscheid tussen drie categorieën vorderingen:

- 1) Reguliere terugvorderingen zonder bijbehorende (waarschuwing voor een) boete of maatregel. Hierbij is in kaart gebracht op welke manier is teruggevorderd (tabel 5.24).
- 2) Terugvorderingen met een waarschuwing voor een boete of maatregel (boetebedrag is €0). Hierbij is in kaart gebracht op welke manier is teruggevorderd (tabel 5.25).
- 3) Terugvorderingen met een boete of maatregel (boetebedrag is > €0). Hierbij is voor boetes en terugvorderingen afzonderlijk in kaart gebracht op welke manier is teruggevorderd (tabel 5.26 deel 1 en 2).

In termen van manieren van terugvorderen, kan een onderscheid gemaakt worden tussen:

- tussenkomst deurwaarder (vordering via incasso)
- verrekening met de SVB
- terugbetaling aan de SVB
- (gedeeltelijk) afgeboekt

Bij alle categorieën vorderingen dient opgemerkt te worden dat geen enkele vordering via de deurwaarder is verlopen. Aangezien de vorderingen in 2020 zijn opgelegd, is het vaak te kort dag voor een vordering via incasso (deurwaarder) omdat hier meestal enige tijd overheen gaat voor dit op deze manier wordt gedaan. Deze terugvorderingswijze is daarom niet in onderstaande tabellen opgenomen. Voor gevallen waarbij geen terugbetalingsregeling wordt opgevoerd zijn geen verdere gegevens bekend, wat er toe leidt dat de cijfers niet optellen tot het totaal. Voor de verrekening derden is geen onderscheid te maken naar wet.



Tabel 5.24 Reguliere terugvorderingen in 2020 (bijvoorbeeld bij overlijden) geen bijbehorende boete of waarschuwing

	aantal x 1.000	bedrag terugvorderingen x 1.000	Terugvordering ( x 1.000)			
			verrekening SVB	terugbetaling SVB	afgeboekt	<b>totaal</b>
AIO	25,4	€ 8.472	18,5	0,9	0,3	<b>19,6</b>
AOW	110,3	€ 44.866	98,4	2,5	5,3	<b>106,1</b>
AKW	13,0	€ 9.968	4,8	2,0	0,5	<b>7,2</b>
ANW	7,6	€ 6.461	3,6	0,6	0,7	<b>4,9</b>
REM	0,3	€ 95	0,1	0,0	0,1	<b>0,2</b>
OBR	0,4	€ 243	0,2	0,0	0,1	<b>0,3</b>
KGB	1,3	€ 589	0,6	0,1	0,2	<b>0,9</b>
KOT	0,2	€ 206	0,1	0,0	0,0	<b>0,1</b>
<b>Totaal</b>	<b>158,5</b>	<b>70.899</b>	<b>126,1</b>	<b>6,1</b>	<b>7,3</b>	<b>139,5</b>

Tabel 5.25 Terugvordering in 2020 met een waarschuwing voor een boete of maatregel (boetebedrag is €0)

	aantal x 1.000	bedrag terugvorderingen x 1.000	Terugvordering ( x 1.000)			
			verrekening SVB	terugbetaling SVB	afgeboekt	<b>totaal</b>
AIO	0,3	€ 87	69	15	1	<b>85</b>
AOW	0,3	€ 107	53	12	1	<b>66</b>
AKW	3,9	€ 1.143	952	791	21	<b>1.764</b>
ANW	0,0	€ 15	3	6	0	<b>9</b>
REM	0,0	€ 0	0	0	0	<b>0</b>
OBR	0,0	€ 0	0	0	0	<b>0</b>
KGB	0,0	€ 0	0	0	0	<b>0</b>
KOT	0,0	€ 0	0	0	0	<b>0</b>
<b>Totaal</b>	<b>4,6</b>	<b>€ 1.353</b>	<b>1.077</b>	<b>824</b>	<b>23</b>	<b>1.924</b>



Tabel 5.26 Terugvordering in 2020 met een boete of maatregel (boetebedrag is > €0) – deel 1

	<i>aantal x 1.000</i>	<i>bedrag terugvorderingen x 1.000</i>	<i>bedrag boetes/maatregelen x 1.000</i>
AIO	0,3	€ 1.137	€ 309
AOW	0,3	€ 1.704	€ 547
AKW	3,9	€ 1.116	€ 319
ANW	0,0	€ 328	€ 84
REM	0,0	€ 5	€ 6
OBR	0,0	€ 0	€ 0
KGB	0,0	€ 0	€ 0
KOT	0,0	€ 0	€ 0
<b>Totaal</b>	<b>4,6</b>	<b>€ 4.289</b>	<b>€ 1.266</b>

Tabel 5.26 Terugvordering in 2020 met een boete of maatregel (boetebedrag is > €0) – deel 2

	Boete (x 1.000)				Terugvordering (x 1.000)			
	verrekening SVB	terugbetaling SVB	afgeboekt	<b>totaal</b>	verrekening SVB	terugbetaling SVB	afgeboekt	<b>totaal</b>
AIO	63	74	31	<b>168</b>	114	103	3	<b>220</b>
AOW	100	134	64	<b>298</b>	150	146	9	<b>305</b>
AKW	182	344	1.380	<b>1.906</b>	445	581	10	<b>1.036</b>
ANW	10	16	8	<b>34</b>	22	24	1	<b>47</b>
REM	3	0	1	<b>4</b>	1	2	0	<b>3</b>
OBR	0	0	0	<b>0</b>	0	0	0	<b>0</b>
KGB	0	0	0	<b>0</b>	0	0	0	<b>0</b>
KOT	0	0	0	<b>0</b>	0	0	0	<b>0</b>
<b>Totaal</b>	<b>358</b>	<b>568</b>	<b>1.484</b>	<b>2.410</b>	<b>732</b>	<b>856</b>	<b>23</b>	<b>1.611</b>

### 5.7.3 Mogelijkheden om (ophogingen) kwijt te schelden

Welke mogelijkheden de SVB heeft om ophogingen kwijt te schelden hangt af van het type vordering. Dit is vastgelegd in de Regeling tenuitvoerlegging bestuurlijke boeten en terugvordering onverschuldigde betalingen. Deze Regeling schetst de kaders waarbinnen de SVB maatwerk kan bieden aan haar klanten. De Regeling biedt uitvoeringsorganisaties hierin een zekere handelingsruimte. Als er geen sprake is van een overtreding moet het openstaande bedrag binnen 60 maanden zijn terugbetaald. Bij een regelovertreiding (schending inlichtingenplicht) moet het openstaande bedrag binnen een jaar worden betaald. Als het inkomen daar niet toereikend toe is, moet de debiteur zijn aanwezige vermogen aanwenden. Is er geen vermogen of is dat beperkt, dan wordt de termijn van terugbetaling langer.

Recent is een wetsvoorstel ingediend tot wijziging van de Participatiewet in verband met het uitsluiten van fraudevorderingen bij de vermogenstoets en het beperken van het verbod tot medewerking aan een schuldregeling bij een fraudevordering tot gevallen van opzet of grove schuld (TK 2019-2020 35374 nr. 3). In de loop van 2021 zou de SVB, net als UWV en gemeenten, de mogelijkheid krijgen om mee te werken aan een collectieve schuldregeling, ook wanneer er sprake is van schending van de



inlichtingenplicht en er dus sprake is van regelovertreding. De behandeling van dit wetsvoorstel is echter tot nader uitgesteld door de staatssecretaris (2021-0000007578)<sup>19</sup>. Tot deze wijziging kan de SVB alleen meewerken als zij door de rechter gedwongen wordt deel te nemen aan minnelijke regeling via een dwangakkoord of aan een wettelijke schuldsanering.

Mogelijkheid om te kwijten	Te veel ontvangen uitkering	Boete in het kader van het schenden van de inlichtingenplicht
1. Kwijtschelding initiële betalingsverplichting o.b.v. hoogte inkomen <sup>20</sup>	✓	
2. Kwijtschelding initiële vordering vanwege betalingsonmacht	✓ Na betaling van de verplichtingen van 3 of 5 jaar (termijn afhankelijk van de omstandigheden)	
3. Kwijtschelding (deel van de) ophogingen vanwege betalingsonmacht	✓	
4. Kwijtschelding (of omzetting naar natuurlijke verbintenis) i.h.k.v. collectieve schuldenregeling in minnelijk of wettelijk traject	✓	
5. Anders, te weten: Kwijtschelden als niet is betaald en verwacht wordt dat niet zal kunnen worden betaald <sup>21</sup> .	✓	

*N.b. Als een vordering niet wordt kwijtgescholden maar wel buiten invordering wordt geplaatst, dan staat er in bovenstaande tabel een ✓ bij kwijten.*

#### Niet te kwijten vorderingen

Zoals in bovenstaande tabel is te zien, zijn er geen mogelijkheden om boetes kwijt te schelden. In bijzondere gevallen kan een boete gematigd worden of worden afgezien van het opleggen hiervan. De SVB kan van deze bevoegdheid gebruikmaken als betrokkene verkeert in zo ernstige financiële en/of sociale omstandigheden dat het opleggen van een boete in redelijkheid niet aanvaardbaar is. De SVB beoordeelt de situatie van betrokkene op het moment dat zij moet besluiten of een boete zal worden opgelegd.

#### Oninbaar

Een schuld wordt als een oninbare vordering beschouwd als de schuld ten minste 5 jaar lang oninbaar is geweest, waarbij er geen sprake is van boetes. Hierbij geldt dat naarmate de openstaande schuld hoger is, het langer duurt voordat deze oninbaar wordt verklaard. Als sprake is van een schuld wegens schending van de mededelingsplicht is de termijn ten minste 10 jaar en loopt deze op naar gelang de hoogte van de openstaande schuld.

<sup>19</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/01/14/brief-ek-aanhouden-wetsvoorstel-35-374>

<sup>20</sup> De Belastingdienst kijkt naast inkomen namelijk ook altijd naar het vermogen.

<sup>21</sup> Zie: SVB beleidsregels SB1119



## 5.8 UWV

UWV voert werknemersverzekeringen uit zoals de WW, WIA, WAO, WAZ, WAZO en Ziektewet. Bij de uitvoering van deze wetten kunnen vorderingen ontstaan doordat er te veel wordt uitgekeerd, maar ook als gevolg van het schenden van de inlichtingenplicht. Ten behoeve van dit hoofdstuk is in kaart gebracht hoe UWV omgaat met ophogingen.

### 5.8.1 Mogelijkheden om ophogingen te voorkomen

UWV heeft diverse mogelijkheden om ophogingen te voorkomen. In onderstaande tabel is te zien welke mogelijkheden UWV benut om ophogingen te voorkomen.

Mogelijkheden	Te veel betaalde bedragen in het kader van een sociale zekerheidsuitkering	Boete in het kader van het schenden van de inlichtingenplicht
1. Geen kosten in rekening brengen in de minnelijke fase van incasso (aanmaningskosten, wettelijke rente etc)	✓	✓
2. Een betalingsregeling aanbieden tegen een vast aantal termijnen	✓	✓
3. Proactieve benadering (parallel aan het incassoproces)	✓ Bij een deel van de burgers	✓ Bij een deel van de burgers
4. Maatwerk procedure	✓ (passend binnen wettelijke kaders)	✓ (passend binnen wettelijke kaders)
5. Gedragswetenschappelijke inzichten verwerken in teksten	✓	✓
6. Noodstop procedure/pauzeknop	✓	✓
7. Invorderingsproces terugdraaien (bijvoorbeeld terughalen vordering bij een gerechtsdeurwaarder of niet innen reeds opgelegde kosten)	✓	✓

De mogelijkheden die UWV heeft om ophogingen te voorkomen, hangen primair samen met de mate waarin er sprake is van verwijtbaar gedrag bij de burger of dat de fout bij UWV ligt. Bij te veel verstrekte uitkering als gevolg van een fout door UWV kan UWV rekening houden met persoonlijke omstandigheden van de burger. Dan is er ruimte voor het treffen van een betalingsregeling waarbij rekening gehouden kan worden met draagkracht. Wanneer een burger echter de inlichtingenplicht heeft overtreden, is UWV gebonden aan strenge regels. Zo moet bij een overtreding van de inlichtingenplicht de schuld binnen een bepaalde termijn worden afgelost. Dit is meestal 12 maanden. Als de



debiteur het binnen zes maanden kan voldoen, maar de voorkeur geeft aan 12, dan past dat binnen het wettelijke kaders en kan UWV meegaan in het verzoek van de burger.

### 5.8.2 De ophogingen

#### Het incassoproces en de ophogingen

Hieronder is kort beschreven hoe het incassoproces plaatsvindt en welke ophogingen in dat kader mogelijk zijn. Direct daarop aansluitend is beschreven hoeveel ophogingen er feitelijk hebben plaatsgevonden.

Bij UWV wordt er ten aanzien van vorderingen onderscheid gemaakt tussen harde en zachte invordering. Van zachte invordering is sprake als er nog een uitkering loopt. In dat geval kan er ingehouden worden op de lopende uitkering (WW, WAO, WIA, Ziektewet). Bij harde vorderingen is er geen lopende uitkering en kan er dus geen verrekening plaatsvinden. Deze vorderingen gaan naar een speciale afdeling bij UWV. Van een regelovertreiding is sprake in het geval van opzet of grove schuld, maar ook een verschrijving wordt gezien als een overtreding van de inlichtingenplicht omdat het als verwijtbaar gedrag wordt gezien in de wet en wordt daarmee beschouwd als regelovertreiding. Bij harde invordering wordt onderstaand proces gevolgd.

Tabel 5.27 Incassoproces 'harde' vorderingen

Incassoproces	Kosten
Initiële terugvordering en sancties als gevolg van schending inlichtingenplicht (beschikking, uitstel van betaling)	+ €0
<b>Aanmanen</b>	
Aanmaning	+ €7 bij schuld onder €500 (Art. 4:113 Awb) + €15 bij schuld boven €500 (Art. 4:113 Awb) + <u>Wettelijke rente</u> bij verzuim (Art. 4.98 Awb)
<b>Invorderen op basis van dwang</b>	
Vereenvoudigd derdenbeslag (verrekenen)	+ €0
Dwangbevel	+ <u>Ambtelijke kosten</u> afhankelijk van de werkzaamheden <u>deurwaarder (alleen van toepassing indien UWV niet zelf kan inne en moet overdragen aan een deurwaarder)</u> (Besluit tarieven <i>ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders</i> )

#### Bestuurlijke boete

De berekening van de bestuurlijke boete voor het schenden van de inlichtingenplicht is vastgelegd in het Boetebesluit socialezekerheidswetten. De vraag *of* er een boete wordt opgelegd is gekoppeld aan de vraag *of* er sprake is van schending van de inlichtingenplicht. De *hoogte* van de boete is gekoppeld aan het benadelingsbedrag.





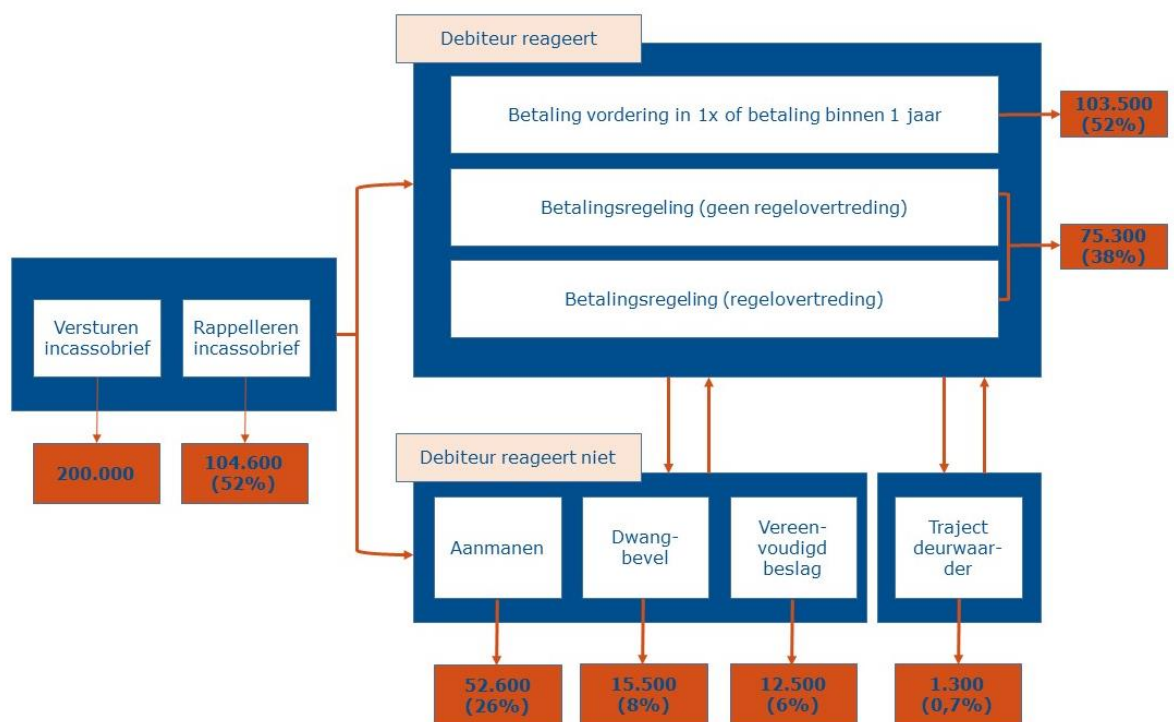
De hoogte van de bestuurlijke boete is als volgt opgebouwd:

- Indien de inlichtingenverplichting opzettelijk is overtreden, wordt de bestuurlijke boete vastgesteld op 100% van het benadelingsbedrag.
- Indien sprake is van grove schuld ten aanzien van de overtreding van de inlichtingenverplichting, wordt de bestuurlijke boete vastgesteld op 75% van het benadelingsbedrag.
- Indien geen sprake is van opzet of grove schuld ten aanzien van de overtreding van de inlichtingenverplichting, wordt de bestuurlijke boete vastgesteld op 50% van het benadelingsbedrag.
- Indien sprake is van verminderde verwijtbaarheid ten aanzien van de overtreding van de inlichtingenverplichting, wordt de bestuurlijke boete vastgesteld op 25% van het benadelingsbedrag.

### Ontstane ophogingen

In termen van aantallen is in onderstaande figuur te zien dat UWV in de periode 2016-2017 ongeveer 200.000 keer een incassobrief heeft gestuurd met het verzoek aan een burger om een vordering te voldoen wegens het schenden van de inlichtingenplicht. In 52% van deze gevallen is niet tijdig betaald en heeft UWV een herinnering (rappel) verstuurd. Vervolgens zijn er twee opties: de debiteur reageert hier wel of niet op. In 178.800 gevallen (89,4%) reageert de debiteur en volgt betaling (al dan niet via een betalingsregeling). In 52.600 gevallen (26%) reageert de debiteur niet en verstuurt UWV een aanmaning. Uiteindelijk worden hiervan 15.500 (8% van het totaal aantal verstuurde incasso's) debiteuren geconfronteerd met een dwangbevel, 12.500 (6%) met vereenvoudigd beslag, en komen 1.300 klanten (0,7%) terecht in een deurwaarderstraject.

Figuur 5.1 Ontstane ophogingen 'harde' vorderingen



Noot: meetperiode 1-10-2016/30-9-2017



### 5.8.3 Mogelijkheden om (ophogingen) kwijt te schelden

Welke mogelijkheden UWV heeft om ophogingen kwijt te schelden hangt af van het type vordering. Dit is vastgelegd in de Regeling tenuitvoerlegging bestuurlijke boeten en terugvordering onverschuldigde betalingen. Deze Regeling schetst de kaders waarbinnen UWV maatwerk kan bieden aan haar klanten. De Regeling biedt uitvoeringsorganisaties hierin een zekere handelingsruimte. Als er geen sprake is van een overtreding moet het openstaande bedrag binnen 60 maanden zijn terugbetaald. Bij een regelovertreding (schending inlichtingenplicht) moet het openstaande bedrag binnen een jaar worden betaald. Als het inkomen daar niet toereikend toe is, moet de debiteur zijn aanwezige vermogen aanwenden. Is er geen vermogen of is dat beperkt, dan wordt de termijn van terugbetaling langer.

Recent is een wetsvoorstel ingediend tot wijziging van de Participatiewet in verband met het uitsluiten van fraudevorderingen bij de vermogenstoets en het beperken van het verbod tot medewerking aan een schuldregeling bij een fraudevordering tot gevallen van opzet of grove schuld (TK 2019-2020 35374 nr. 3). In de loop van 2021 zou UWV, net als de SVB en gemeenten, de mogelijkheid krijgen om mee te werken aan een collectieve schuldregeling, ook wanneer er sprake is van schending van de inlichtingenplicht en er dus sprake is van regelovertreding. De behandeling van dit wetsvoorstel is echter tot nader uitgesteld door de staatssecretaris (2021-0000007578). Tot deze wijziging kan UWV alleen meewerken als zij door de rechter gedwongen wordt deel te nemen aan minnelijke regeling via een dwangakkoord of aan een wettelijke schuldsanering.

Mogelijkheid om te kwijten	Te veel ontvangen uitkering	Boete in het kader van het schenden van de inlichtingenplicht
1. Kwijtschelding initiële betalingsverplichting o.b.v. hoogte inkomen <sup>22</sup>		
2. Kwijtschelding initiële vordering vanwege betalingsonmacht	✔ Na betaling van de verplichtingen van 3 of 5 of 10 jaar (termijn afhankelijk van de omstandigheden)	
3. Kwijtschelding (deel van de) ophogingen vanwege betalingsonmacht	✔	
4. Kwijtschelding (of omzetting naar natuurlijke verbintenis) i.h.k.v. collectieve schuldenregeling in minnelijk of wettelijk traject	✔	

*N.b. Als een vordering niet wordt kwijtgescholden maar wel buiten invordering wordt geplaatst, dan staat er in bovenstaande tabel een ✔ bij kwijten.*

#### Niet te kwijten vorderingen

Zoals in bovenstaande tabel is te zien, zijn er geen mogelijkheden om boetes kwijt te schelden. In bijzondere gevallen kan een boete gematigd worden of worden afgezien van het opleggen hiervan. UWV kan van deze bevoegdheid gebruikmaken als betrokkene

<sup>22</sup> De Belastingdienst kijkt naast inkomen namelijk ook altijd naar het vermogen.



verkeert in zo ernstige financiële en/of sociale omstandigheden dat het opleggen van een boete in redelijkheid niet aanvaardbaar is. UWV beoordeelt de situatie van betrokkene op het moment dat zij moet besluiten of een boete zal worden opgelegd.

#### Oninbaar

In de volgende gevallen wordt een schuld als een oninbare vordering beschouwd:

- Als de schuld 5 jaar lang oninbaar is geweest, waarbij er geen sprake is van boetes.
- In het geval van boetes geldt hiervoor een termijn van 10 jaar.

## 5.9 LBIO

Het Landelijk Bureau Inning Ouderbijdragen (LBIO) incasseert alimentatieverplichtingen namens de overheid. Burgers die recht hebben op alimentatie maar dat niet krijgen, kunnen het LBIO inschakelen om de incasso namens hen te voeren. Het LBIO doet dit kosteloos voor de alimentatiegerechtigde. De incasso kan zowel betrekking hebben op kinder- als op partneralimentatie. In deze paragraaf wordt verslag gedaan over de inning van deze twee soorten alimentatie.

### 5.9.1 Mogelijkheden om ophogingen te voorkomen

In onderstaande tabel is te zien welke mogelijkheden LBIO benut om ophogingen te voorkomen.

Mogelijkheden	Alimentatieverplichting
1. Geen kosten in rekening brengen in de minnelijke fase van incasso (aanmaningskosten, wettelijke rente etc)	N.v.t.
2. Een betalingsregeling aanbieden tegen een vast aantal termijnen	N.v.t.
3. Proactieve benadering (parallel aan het incassoproces)	✔
4. Maatwerk procedure	N.v.t.
5. Gedragswetenschappelijke inzichten verwerken in teksten	N.v.t.
6. Noodstop procedure/pauzeknop	N.v.t.
7. Invorderingsproces terugdraaien (bijvoorbeeld terughalen vordering bij een gerechtsdeurwaarder of niet innen reeds opgelegde kosten)	N.v.t.

Het LBIO werkt in opdracht van alimentatiegerechtigden. In de praktijk blijkt dat het uitblijven van betalingen vaak niet zo zeer moet worden toegeschreven aan betalingsonwil maar ook vaak aan zaken zoals onduidelijkheid over betalingen (bijvoorbeeld over verrekening van gelden, de indexering, etc.), onduidelijkheid over waarom een bepaalde bijdrage is opgelegd door de rechter, een conflict met de alimentatiegerechtigde, etc. Het LBIO ziet zichzelf niet alleen als een incassobureau, maar nadrukkelijk ook als een mediator. De belangrijkste manier om ophogingen in de vorm van de zogeheten opslagkosten te voorkomen is door er voor te zorgen dat de alimentatieplichtige weer gaat betalen. Om dit te bereiken worden burgers in de zogenaamde interventiefase actief opgezocht. Ze worden zowel schriftelijk als telefonisch geïnformeerd over de gevolgen en opslagkosten als het LBIO de inning dient over te nemen. Indien de alimentatieplichtige in deze fase betaalt, voorkomt hij of zij de verhoging.



## 5.9.2 De ophogingen

### Het incassoproces en de ophogingen

Hieronder is kort beschreven hoe het incassoproces bij alimentatie plaatsvindt en welke ophogingen in dat kader mogelijk zijn. Direct daarop aansluitend is beschreven hoeveel ophogingen er feitelijk hebben plaatsgevonden.

Na de ontvangst van de rechterlijke uitspraak dat een burger alimentatieplichtig is, probeert LBIO eerst (in de zogeheten interventiefase) de betalingen tussen de ex-partners onderling op gang te krijgen. Burgers worden actief, zowel schriftelijk als telefonisch, geïnformeerd over de gevolgen en opslagkosten als het LBIO de inning dient over te nemen. Bij ongeveer 75% van de verzoeken leidt deze fase tot betaling. Bij een geslaagde interventie wordt de zaak gesloten en worden geen kosten in rekening gebracht. Als de bemiddeling/interventie niet slaagt, wordt de inning overgenomen en wordt de alimentatieplichtige opslagkosten in rekening gebracht. De opslag bedraagt 15% over de achterstand en de lopende vordering, met een minimum van €19. Het LBIO mag vervolgens gelijk overgaan tot executiemaatregelen (zonder dwangbevel) omdat er een rechterlijke uitspraak ligt en het een privaatrechtelijke vordering betreft tussen twee burgers. Een dwangbevel is dus niet aan de orde. Het LBIO mag de inning niet eerder beëindigen dan nadat de alimentatieplichtige 6 maanden regelmatig heeft betaald en er geen achterstand meer is. Gedurende deze periode wordt er 15% opslag berekend op het maandelijks te betalen bedrag. Als een vordering niet is te innen, kan het LBIO de zaak pas sluiten als het jongste kind 31 jaar is.

Tabel 5.28 Incassoproces

Incassoproces	Kosten
Initiële vordering (verzoek tot betaling)	+ €0
<b>Overname inning of sluiting zaak door LBIO</b>	
Overname of sluiting (vereenvoudigd derdenbeslag)	+ 15% <u>opslagkosten</u> (minimum van €19) (Artikel 1:408 lid 3 BW jo. <i>Besluit kostenopslag inning kinderalimentaties, 17 november 1993, gewijzigd bij besluit van 1 november 2006, Stb 545</i> ) <sup>23</sup>
Overdracht aan gerechtsdeurwaarder (bij verhaalsonderzoek)	+ <u>Ambtelijke kosten</u> afhankelijk van de werkzaamheden <u>deurwaarder</u> ( <i>Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders</i> )

Het LBIO heeft ook te maken met burgers die de alimentatie niet meer kunnen betalen omdat ze minder inkomen hebben. De alimentatieplichtige moet in die gevallen bij de rechter om een verlaging vragen. Als een burger dat niet doet of kan, loopt de vordering iedere maand op en lopen ook de opslagkosten op. Het LBIO biedt in een lopende pilot als service een alimentatieberekening aan voor €50. Hiermee kan de alimentatieplichtige op laagdrempelige wijze toetsen of het zinvol is kosten te maken voor een wijzigingsprocedure.

<sup>23</sup> Daarnaast is een aantal internationale verdragen van toepassing waarin de samenwerking met vergelijkbare organisaties als het LBIO in het buitenland is geregeld.



Het LBIO heeft in de registratie geen inzicht in het aantal situaties waarin de alimentatieplichtige minder inkomen heeft maar dat (nog) niet door de rechter heeft laten corrigeren. Hierdoor zit er een vertekening in de opslagkosten voor de jaren 2015-2019. Een tweede gegeven dat interpretatie van de gegevens wat ingewikkeld maakt is dat er bij oninbare zaken maandelijks opslagkosten in het systeem worden bijgeboekt terwijl niet duidelijk is of deze op enig moment inbaar zullen zijn. Een derde gegeven dat interpretatie wat ingewikkeld maakt is dat er ook geen zicht is op het aantal zaken dat na 6 maanden gesloten kan worden. Het komt niet veel voor dat mensen na het sluiten van de zaak weer terugkomen. Dit komt doordat de termijn van 6 maanden bij een nieuwe overname van de inning in de toekomst steeds zal verdubbelen. De alimentatieplichtige wordt hierover geïnformeerd bij het sluiten van de zaak. De verdubbeling van deze termijn is geregeld in artikel 1:408 lid 6 BW.

### Ontstane ophogingen

Hieronder volgen cijfers over ontstane ophogingen bij het LBIO.

Tabel 5.29 Ontstane ophogingen

	<i>Inningsverzoeken</i>	<i>Zaken bemiddeld</i>	<i>Inning overgenomen</i>	<i>Percentage overgenomen</i>	<i>Aantal zaken naar deurwaarder</i>
2015	11.945	8.735	3.210	26,9%	695
2016	10.275	6.816	3.459	33,7%	728
2017	9.767	7.104	2.663	27,3%	805
2018	9.799	7.230	2.569	26,2%	917
2019	9.700	7.298	2.402	24,8%	976
2020	9.225	7.103	2.122	23,0%	815

### 5.9.3 Mogelijkheden om (ophogingen) kwijt te schelden

Het LBIO int vorderingen van burgers op grond van gerechtelijke uitspraken. Zij heeft op die grond geen mogelijkheden (ophogingen) kwijt te schelden.

Mogelijkheid om te kwijten	Alimentatieverplichting
1. Kwijtschelding initiële betalingsverplichting op basis van de hoogte van het inkomen	N.v.t.
2. Kwijtschelding van de initiële vordering (niet als onderdeel van een collectieve schuldregeling in het kader van een minnelijk of wettelijk (Wsnp) traject)	N.v.t.
3. Kwijtschelding van (een deel van de) incassokosten of andere ophogingen (bijv omdat deze bij nader inzien als onredelijk worden beschouwd)	N.v.t.
4. Kwijtschelding (of omzetting naar natuurlijke verbintenis) i.h.k.v. een collectieve schuldregeling in een minnelijk of wettelijk (Wsnp) traject)	N.v.t.



### Niet te kwijten vorderingen

Het LBIO kan vorderingen niet kwijtschelden. Het betreft namelijk alimentatievorderingen van een andere burger. Wel kan het LBIO, als beide partijen dit willen, als onderdeel van de pilot een alimentatieberekening maken (bij bijvoorbeeld een wijziging in het inkomen van de alimentatieplichtige). Als beide partijen het eens zijn met de uitkomst, kunnen zij ervoor kiezen (eventueel tijdelijk) een lager bedrag af te spreken.

### Oninbaar

Vorderingen die ouder zijn dan zes maanden of zaken waarbij het jongste kind de 31 jaar passeert.

## 5.10 GBLT – gemeente- en waterschapsbelasting

GBLT regelt belastingen voor vijf waterschappen en zes gemeenten in het oosten van het land. Ook stelt GBLT de WOZ-waardes vast. Het gaat om de gemeenten: Zwolle, Bunschoten, Leusden, Nijkerk, Dronten en Dalfsen en de waterschappen: Drents Overijsselse Delta, Rijn en IJssel, Vechtstromen, Vallei en Veluwe en Zuiderzeeland. GBLT verzorgt de aanslagen en int de te betalen bedragen. In deze paragraaf wordt verslag gedaan over de inning van zowel de gemeentelijke belasting als waterschapsbelasting.

### 5.10.1 Mogelijkheden om ophogingen te voorkomen

GBLT heeft diverse mogelijkheden om ophogingen te voorkomen. In onderstaande tabel is te zien welke mogelijkheden GBLT benut om ophogingen te voorkomen.

Mogelijkheden	Openstaande belasting (gemeentelijk of waterschap)
1. Geen kosten in rekening brengen in de minnelijke fase van incasso (aanmaningskosten, wettelijke rente etc) <sup>24</sup>	✓ Bij burgers die de afgelopen drie jaar netjes betaalden
2. Een betalingsregeling aanbieden tegen een vast aantal termijnen	✓
3. Proactieve benadering (parallel aan het incassoproces)	✓
4. Maatwerk procedure	✓
5. Gedragswetenschappelijke inzichten verwerken in teksten	✓
6. Noodstop procedure/pauzeknop	✓ Maatwerk: gebeurt uitsluitend in specifieke situaties
7. Invorderingsproces terugdraaien (bijvoorbeeld terughalen vordering bij een gerechtsdeurwaarder of niet innen reeds opgelegde kosten)	✓
8. Anders, te weten: Extra ruimte creëren in het proces. Hiermee wordt bedoeld dat na het verstrijken van een termijn er enkele weken wordt gewacht voordat de volgende incassostap wordt gezet. Burgers die net iets te laat betalen, krijgen dan niet meteen een verhoging.	✓

<sup>24</sup> Debiteuren ontvangen een kosteloze herinnering.



GBLT probeert ophogingen zoveel mogelijk te voorkomen. Dit doet zij op verschillende manieren. Een eerste manier is dat burgers die de afgelopen drie jaar netjes betaalden eerst een kosteloze herinnering ontvangen in plaats van een aanmaning waarbij kosten in rekening worden gebracht. Zij kunnen ook gebruik maken van een betalingsregeling. Een tweede manier waarop GBLT probeert om onnodige verhogingen te voorkomen is door burgers waarbij de vordering meerdere jaren als oninbaar is afgeboekt al direct uit het automatiseerde proces te halen. Zij doet dit in een pilot. Deze burgers worden proactief benaderd. GBLT belt hen en gaat waar nodig op huisbezoek. De insteek van deze aanpak is om met de burger in kaart te brengen waar het probleem zit en na te gaan welke oplossingen er zijn. Burgers waarbij de situatie dermate problematisch blijkt te zijn dat een betaling niet realistisch is, krijgen direct een afboeking. Deze pilot staat op dit moment on hold omdat het door corona niet mogelijk is om huisbezoeken af te leggen.

### 5.10.2 De ophogingen

#### Het incassoproces en de ophogingen

Hieronder is kort beschreven hoe het incassoproces plaatsvindt en welke ophogingen in dat kader mogelijk zijn. Direct daarop aansluitend is beschreven hoeveel ophogingen er feitelijk hebben plaatsgevonden.

Het incassoproces van GBLT is ingedeeld in vijf stappen:

1. Verzenden aanslag waarin een betalingstermijn wordt gegeven.
2. Versturen kosteloze herinnering.
3. Drie tot vier weken na het verstrijken van de betalingstermijn worden de aanmaningen verstuurd. De ingebouwde vertraging is om de handmatige verwerking van de betalingen af te kunnen ronden. Klanten die nét te laat betalen worden daardoor niet direct geconfronteerd met kosten. Dit geldt bij alle volgende stappen ook. De betalingstermijn is formeel twee dagen.
4. Drie tot vier weken na verstrijken van de betalingstermijn van de aanmaningen verstuurt GBLT de dwangbevelen. De betalingstermijn is formeel twee dagen.
5. Twee tot drie weken na verstrijken van de betalingstermijn van het dwangbevel worden de dossiers overgedragen aan een gerechtsdeurwaarder voor betekening. Er wordt een hernieuwd bevel uitgevaardigd. De betalingstermijn is formeel twee dagen.
6. Na betekening komen de niet-betaalde dossiers retour naar GBLT. Daar wordt bekeken wat de vervolgactie wordt: contact met de klant als er een vermoeden is van problematische schulden, inzetten loonvordering door GBLT of overdracht aan de gerechtsdeurwaarder om beslag te leggen op bijvoorbeeld onroerend goed, banktegoeden of roerende goederen zoals een auto.

GBLT verhoogt in dit proces de openstaande bedragen met de wettelijk voorgeschreven bedragen. De bedragen voor 2020 zijn hieronder beschreven.



Tabel 5.30 Incassoproces

Incassoproces	Kosten
Initiële heffing of vordering	+ €0
<b>Aanmanen</b>	
Aanmaning	+ €7 bij schuld onder €454 ( <i>Kostenwet invordering Rijksbelasting, art.2</i> ) + €17 bij schuld boven €454 ( <i>Kostenwet invordering Rijksbelasting, art.2</i> ) + 4% <u>wettelijke rente</u> bij verzuim ( <i>Art. 4.98 Awb</i> )
<b>Invorderen op basis van dwang</b>	
Dwangbevel	+ €43 minimaal - €12.677 maximaal ( <i>Kostenwet invordering Rijksbelasting, art.3</i> )
Hernieuwd dwangbevel	+ €17
Beslaglegging	+ <u>Ambtelijke kosten</u> afhankelijk van de werkzaamheden <u>deurwaarder</u> ( <i>Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders</i> )

#### Ontstane ophogingen

Om een beeld te krijgen van het aantal ophogingen, zijn cijfers aangeleverd over 2018. Het jaar 2018 is grotendeels afgerond. Er zijn nog dossiers in behandeling vanwege bijvoorbeeld oplegging ná kalenderjaar 2018, langlopende betalingsregelingen of lopende (hoger) beroepen. De ervaringscijfers geven aan dat ongeveer 0,5% van de vorderingen uiteindelijk als oninbaar wordt afgeboekt. Dat betekent dat er op dit moment nog ongeveer 0,5% open staat. Deze cijfers kunnen per jaar fluctueren. Zo is het percentage oninbare vorderingen in 2021 (YTD) 0,3%.

In 2018 was het proces zoals hier boven beschreven echter nog niet volledig in gebruik. De aparte stap 'betekening hernieuwd bevel' bestond nog niet. Na het dwangbevel werden bij niet-betaling alle dossiers overgedragen aan een gerechtsdeurwaarder voor verdere maatregelen. In onderstaande tabel zijn de hernieuwde bevelen dus niet apart weergegeven.

Tabel 5.31 Ontstane ophogingen

	Aantal	Percentage van totaal aantal aanslagen	Betaald in deze fase
Aantal aanslagen	73.430		93%
Aantal aanmaningen	5.145	7%	58%
Aantal dwangbevelen	2.163	3%	37%
Aantal beslagopdrachten uitgezet	1.373	2%	51%

\* *Belastingjaar 2018*

\*\* *Het betreft netto aantallen, wat wil zeggen alle verzonden documenten in die fase, minus het aantal waarvan de kosten zijn afgeboekt (bijvoorbeeld uit coulance).*





### 5.10.3 Mogelijkheden om (ophogingen) kwijt te schelden

Mogelijkheid om te kwijten	Openstaande belasting (gemeentelijk of waterschap)
1. Kwijtschelding initiële betalingsverplichting o.b.v. hoogte inkomen <sup>25</sup>	✓
2. Kwijtschelding initiële vordering vanwege betalingsonmacht	✓
3. Kwijtschelding (deel van de) ophogingen vanwege betalingsonmacht	✓
4. Kwijtschelding (of omzetting naar natuurlijke verbintenis) i.h.k.v. collectieve schuldenregeling in minnelijk of wettelijk traject	✓

*N.b. Als een vordering niet wordt kwijtgescholden maar wel buiten invordering wordt geplaatst, dan staat er in bovenstaande tabel een ✓ bij kwijten.*

#### Niet te kwijten vorderingen

Formele kwijtschelding (dus niet de maatwerk buiten invorderingsstelling) kan op grond van de verordeningen van de deelnemers van GBLT.

#### Oninbaar

Formeel gezien spreekt GBLT niet over de term 'oninbaar' maar is er sprake van afzien van invorderingsacties. Er zijn omstandigheden waaronder GBLT afziet van de invordering van een aanslag. Dat gebeurt alleen wanneer vastgesteld is dat er geen mogelijkheden zijn tot kwijtschelding, en er sprake is van een (meerjarig) gebrek aan betaalcapaciteit. Bijvoorbeeld als er sprake is van een faillissement, grote schulden, er geen bezittingen van waarde zijn en/of er sprake is van andere problematiek. In die gevallen is het niet zinvol de klant verder te bemoeilijken met extra kosten uit het invorderingsproces.

## 5.11 Conclusie

In algemene zin ontstaat op basis van data over betalingen per fase in het incassoproces, en daarmee samenhangend de ontstane ophogingen, het beeld dat het merendeel van de burgers openstaande vorderingen tijdig betaald. Dat wil zeggen, vóórdat er ophogingen ontstaan. Overkoepelend gezien betaalt ongeveer 95% van de burgers tijdig en ontstaan er geen ophogingen; dat wil zeggen, verhogingen (in het geval van het CJIB) en overige kosten. Of er een bestuurlijke boete wordt opgelegd hangt immers niet samen met het niet tijdig betalen van een vordering, maar wordt opgelegd wegens schending van de inlichtingenplicht.

Er zijn verschillen tussen uitvoeringsorganisaties als het gaat om de fase waarin overige kosten in rekeningen worden gebracht. Zo brengt het merendeel van de organisaties kosten in rekening in de aanmaningsfase, maar zijn er ook organisaties – zoals het CAK, de SVB of de gemeente Zwolle (SoZaWe) – die geen aanmaningskosten in rekening brengen. Bij de organisaties waar wél aanmaningskosten in rekening worden gebracht, gaat het om kosten tot maximaal €17,-.

De hoogste ophogingen in de aanmaningsfase komen voor bij het CJIB. Het is van belang hierbij te realiseren dat het CJIB hierbij gebonden is aan wettelijke kaders die bepalen dat verhogingen moeten worden opgelegd in de aanmaningsfase bij verkeersboetes, strafrechtelijke boetes en schadevergoedingsmaatregelen. Bij het CJIB zijn er per type

<sup>25</sup> De Belastingdienst kijkt naast inkomen namelijk ook altijd naar het vermogen.



vordering (verkeersboete, strafrechtelijke boete, schadevergoedingsmaatregel) grote verschillen zichtbaar. Hierbij valt op dat verkeersboetes aanzienlijk vaker tijdig worden betaald dan strafrechtelijke boetes en schadevergoedingsmaatregelen, waar burgers dan ook vaker te maken hebben met verhogingen. Met als kanttekening dat het de vraag is wat dit zegt aangezien de aard van de boetes sterk van elkaar verschilt.

Het in rekening brengen van ophogingen die voortvloeien uit wettelijke kaders geldt ook voor het LBIO dat 15% opslag in rekening brengt wanneer zij een vordering moeten overnemen. Ook dit is als zodanig vastgelegd in wetgeving die door het LBIO wordt uitgevoerd.

De incassofase waarin de ophogingen het hoogste zijn, is de fase 'invordering op basis van dwang'. De kosten die in deze fase aan de burger worden doorberekend, zijn de ambtelijke kosten die afhankelijk zijn van de werkzaamheden uitgevoerd door de deurwaarder (zoals vastgelegd in het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders, Btag). Overkoepelend is het percentage burgers dat geconfronteerd wordt met een doorberekening van de deurwaarderskosten relatief klein; tussen de verschillende uitvoeringsorganisaties varieert dit percentage tussen de 0,02% en 2%, met een gemiddelde van 0,7% (op basis van beschikbare data).

Burgers worden in de fase 'invordering op basis van dwang' niet altijd geconfronteerd met deurwaarderskosten. Uitzondering hierop zijn situaties waarin de overheidsorganisatie kan verrekenen. Daarnaast zijn er organisaties waarin het uitvaardigen van een dwangbevel een intern proces is waarbij er geen externe deurwaarder hoeft te worden ingeschakeld.

Uitvoeringsorganisaties zijn in toenemende mate bezig om zo vroeg mogelijk in het incassoproces de niet-kunners van de niet-willers te onderscheiden, om zo te voorkomen dat niet-kunners worden geconfronteerd met ophogingen (zie ook hoofdstuk 4). In dit licht is het van belang te realiseren dat bestuurlijke boetes een andere type ophoging zijn dan verhogingen en overige kosten waaronder de wettelijke rente en deurwaarderskosten. De bestuursrechtelijke boete is een bestraffende sanctie gericht op leedtoevoeging en ontstaat wegens schending van de inlichtingenplicht. Het aantal burgers dat te maken krijgt met een bestuurlijke boete verschilt sterk tussen organisaties.

Waar het gaat over mogelijkheden die uitvoeringsorganisaties hebben om te kwijten, blijkt dat organisaties geen specifiek onderscheid maken tussen het kwijten van de initiële vordering en het kwijten van ophogingen. Uitzondering hierop is het kwijten van bestuurlijke boetes. Dit is zoals gezegd een bestraffende sanctie en in algemene zin geldt dat de wettelijke kaders bepalen dat uitvoeringsorganisaties bestuurlijke boetes niet mogen kwijtschelden. Overigens geldt in algemene zin voor het kwijtschelden van vorderingen dat overheidsorganisaties opereren binnen wettelijk vastgestelde kaders.



## 6 Een uitzonderingsjaar doordacht

### 6.1 Inleiding

Op 3 december 2019 dienden Tweede Kamerleden Peters en Van Dijk (TK 2019-2020, 35 300 XV nr. 52) een motie in om de schuldenproblematiek in Nederland aan te pakken. In deze motie vragen zij de regering te onderzoeken of een uitzonderingsjaar, waarin alle door de overheid gecreëerde en oninbare verhogingen worden kwijtgescholden een mogelijkheid is. De vraag wat een uitzonderingsjaar kan opleveren vormt de zevende deelvraag van dit onderzoek, te weten: *Wat zijn de verwachte effecten op het betaalgedrag van mensen van het creëren van een uitzonderingsjaar?*

Om deze deelvraag te beantwoorden is er een verkenning uitgevoerd op bestaande literatuur. De inzichten die dit opleverde zijn op een rij gezet en doordacht in twee werksessies met een expertgroep die bestaat uit 17 schuldhulpverleners, vrijwilligers en ervaringsdeskundigen. De unanieme conclusie van de expertgroep luidt dat het beoogde doel van de motie, te weten mensen die klem zitten door schuldenproblematiek weer ruimte te geven van groot belang is. Bij het doordenken van de vraag of een uitzonderingsjaar gericht op het kwijten van door de overheid gecreëerde en oninbare verhogingen voor deze groep een oplossing is, luidt de brede consensus dat het uitzonderingsjaar *niet* het passende instrument zal zijn. Dit omdat een uitzonderingsjaar in de voorgestelde opzet zich richt op de groep die (nog) geen problematische schulden heeft. Want als de schulden eenmaal problematisch zijn dan is een kwijting van *alleen* de verhogingen zelden genoeg om de situatie nog zelfstandig op te kunnen lossen. Dan is er *ook* kwijting nodig van (een deel van) de initiële vordering(en) en dat is een element waar de motie niet in voorziet. In dit licht adviseert de expertgroep unaniem om het uitzonderingsjaar niet in te voeren, maar het gedachtegoed te borgen in al bestaande initiatieven zoals het initiatief van de noodstopprocedure van het Centraal Justitieel Incassobureau (zie hoofdstuk 4).

Om tot bovenstaande conclusie te komen is een analyse in vier stappen uitgevoerd. Om te beginnen is er doordacht wat er in de motie staat en welke aannames in de tekst besloten liggen. Deze gedachtegang is getoetst bij de expertgroep. Vervolgens is uitgewerkt wat er met de motie wordt beoogd. Ook deze uitwerking is getoetst bij de expertgroep. Tegen de achtergrond van deze twee analyses zijn vervolgens drie scenario's voor een uitzonderingsjaar opgesteld en doordacht. Vervolgens wordt gereflecteerd op de mogelijke opbrengsten en is nader uitgewerkt wat hierboven al als conclusie is verwoord. De laatste paragraaf bevat adviezen die de expertgroep graag ter overweging mee wil geven.



## 6.2 Motie en daarin besloten aannames

De op 3 december 2019 ingediende motie heeft de onderstaande strekking.

Figuur 6.1 Motie Peters en Van Dijk

GEWIJZIGDE MOTIE VAN DE LEDEN PETERS EN JASPER VAN DIJK TER VERVANGING VAN DIE GEDRUKT ONDER NR. 52  
Voorgesteld 3 december 2019

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende, dat de overheid de grootste schuldeiser is en dat deze schulden nog eens worden verhoogd door een opéénstapeling van boetes;

constaterende, dat deze schulden door deze opéénstapeling van boetes na enkele jaren zo hoog zijn geworden, dat ze feitelijk oninbaar zijn;

van oordeel, dat schuldenaren onder voorwaarden gebruik moeten kunnen maken van een «uitzonderingsjaar», waarin alle door de overheid gecreëerde en oninbare verhogingen worden kwijtgescholden;

verzoekt de regering, te onderzoeken hoe en met welke consequenties invoering van een uitzonderingsjaar mogelijk is en de Kamer hierover voor de zomer van 2020 te rapporteren,  
en gaat over tot de orde van de dag.

Peters  
Jasper van Dijk

In de tekst van de motie liggen drie aannames besloten die zijn doordacht door de expertgroep. Bij de tekst van de motie moet op deze plek om te beginnen worden opgemerkt dat in de motie de termen boetes en verhogingen zijn gebruikt. Dit zijn twee typen ophogingen. Er is door de onderzoekers aangenomen dat het hier gaat om boetes die *bovenop* een initiële vordering komen, zoals de bestuurlijke boetes. En dus niet om boetes die als initiële vordering gelden, zoals verkeersboetes en strafrechtelijke geldboetes. Verder is aangenomen dat ook ophogingen in de vorm van overige kosten onder de motie vallen. Daar waar de motie de termen verhogingen en boetes gebruikt, wordt in onderstaande analyse –in lijn met de uitwerking van de terminologie in het eerste hoofdstuk – de term ophogingen gebruikt.

### *Aanname 1: de overheid is de grootste schuldeiser*

De leden van de expertgroep erkennen dat de overheid een grote schuldeiser is. Of zij de grootste is weten zij niet<sup>26</sup>. Wel vinden de leden dat de overheid in elk geval een verantwoordelijkheid heeft om zorgvuldig om te gaan met ophogingen.

<sup>26</sup> Ten tijde van de expertmeeting waren de resultaten van de dossierstudie bij Kredietbank Nederland nog niet beschikbaar.



### *Aanname 2: er is sprake van ophoging door een opeenstapeling van boetes*

De expertgroep herkent dat het te betalen bedrag snel kan oplopen. Niet alleen door bestuurlijke boetes, maar ook door andere ophogingen. De expertgroep tekent bij deze constatering aan dat de opeenstapeling de afgelopen jaren afneemt dankzij genomen maatregelen en dat overheden steeds meer ruimte bieden aan maatwerk.

### *Aanname 3: dat de overheidsschulden door deze opeenstapeling van (bestuurlijke) boetes na enkele jaren zo hoog zijn geworden, dat ze feitelijk oninbaar zijn*

De expertgroep twijfelt aan deze aanname. Een opeenstapeling van bestuurlijke boetes (maar ook ophogingen en overige kosten) verzwakt een schuldsituatie. Tegelijkertijd merken zij ook op dat de hoogte van een initiële vordering ook zonder ophoging er al toe kan leiden dat deze oninbaar is. Oninbaarheid is volgens de expertgroep dus niet alleen een gevolg van ophogingen. Factoren die ertoe leiden dat initiële vorderingen al oninbaar zijn, zijn bijvoorbeeld de situatie waarin een burger al (private) schulden heeft en er op voorhand al geen geld is om een 'nieuwe' vordering van de overheid te betalen of de situatie waarin een budget zo krap is dat elke 'nieuwe' vordering op voorhand al te hoog is. Een deel van de expertgroep sprak in dit kader uit dat het gegeven dat iemand niet op tijd betaalt en er mogelijk een ophoging komt, doorgaans al beschouwd moet worden als een indicatie dat het budget te krap is en/of dat er al andere schulden zijn. Het opleggen van een ophoging is dan eigenlijk al een indicatie dat er wellicht sprake is van feitelijke oninbaarheid. Verkeersboetes worden hierbij als uitzondering genoemd, omdat deze kort na het verstrijken van de betalingstermijn al worden verhoogd.

In de context van deze aannames liggen er in de motie nog twee zaken besloten die een nadere beschouwing vragen voordat er tot beantwoording van de onderzoeksvraag kan worden overgegaan. Het is ten eerste van belang dat er consensus is over wat de term 'feitelijk oninbare schuld' inhoudt. Ten tweede is er consensus nodig over de vraag wat er wordt bedoeld met 'alle door de overheid gecreëerde en oninbare verhogingen worden kwijtschuld'. Deze twee zaken worden hieronder uitgewerkt.

#### **6.2.1 Interpretatie van 'feitelijk oninbare schuld'**

Een belangrijke term die in de beschrijving van de derde aanname al aan de orde kwam is 'feitelijk oninbare schuld'. In de expertgroep is besproken wanneer daar sprake van is. In de motie wordt deze term gebruikt, maar in het veld bestaat er geen eenduidige definitie. In de expertgroep is geprobeerd deze term te voorzien van een omschrijving.

De eerste omschrijving die daarvoor is gebruikt, is kijken naar het incassoproces: is het mogelijk om de vordering van de rekening van de betreffende burger af te schrijven? Als dat meermaals niet lukt, dan kan een vordering als oninbaar worden beschouwd. Deze omschrijving zegt echter niets over de feitelijke betaalcapaciteit van de burger. Er kan sprake zijn van een tweede rekening, contant geld of een zeer tijdelijke dip in liquiditeit. De expertgroep is van mening dat een omschrijving die alleen uitgaat van enkele incassopogingen te licht is om te spreken van 'feitelijk oninbaar'. Om dat predicaat te hanteren is het volgens de expertgroep noodzakelijk dat er een analyse plaatsvindt op de situatie van de debiteur die inzage biedt in de totale financiële positie van de debiteur. Een tweede omschrijving die volgens de expertgroep dus beter passend is, houdt in dat 'feitelijk oninbaar' impliceert dat er een (onafhankelijke) analyse is uitgevoerd ten aanzien van de financiële situatie van de burger. Om tot een uitzonderingsjaar te komen zou volgens de expertgroep gekozen moeten worden voor deze tweede omschrijving.



In de expertgroep is niet in detail uitgewerkt hoe bij deze tweede beschrijving de berekening van feitelijke oninbaarheid er uit zou moeten zien. Wel was de expertgroep het er unaniem over eens dat deze berekening en de check of er sprake is van een oninbare vordering zou moeten worden uitgevoerd door een onafhankelijke professional en niet op basis van een berekening van de debiteur zelf. In deze denkwijze zouden bijvoorbeeld schuldhulpverleners of sociaal raadslieden een aangewezen partij zijn om vast te stellen of een vordering oninbaar is. Waarbij de expertgroep zich direct realiseerde dat dit voor deze beroepsgroepen een enorme hoeveelheid werk met zich meebrengt die zij er in de huidige bezetting, en zeker in het huidige tijdsgewricht, niet zomaar bij kunnen hebben. Al pratend zag de expertgroep bij deze interpretatie voor zich dat als de berekening door een schuldhulpverlener kan worden uitgevoerd, dat deze dan ook meteen kan kijken welke andere acties wenselijk zijn. Vooruitlopend op de latere conclusies werd direct aangegeven dat, als er op basis van deze onafhankelijke analyse een vorm van kwijtschelding plaats zou vinden, overwogen kan worden deze direct te koppelen aan de voorwaarde dat eventuele andere schulden ook worden opgelost. De kwijtschelding van ophogingen vormt dan voor burgers een prikkel om hulp te vragen om te werken aan duurzame financiële stabiliteit.

### **6.2.2 Interpretatie van 'alle door de overheid gecreëerde en oninbare verhogingen worden kwijtgescholden'**

In de motie staat over het uitzonderingsjaar:

«uitzonderingsjaar», waarin alle door de overheid gecreëerde en oninbare verhogingen worden kwijtgescholden;

De motie voorziet niet in nadere uitleg. In het uitzonderingsjaar worden dus alle door de overheid gecreëerde en oninbare verhogingen kwijtgescholden. De expertgroep neemt aan dat het uitzonderingsjaar zoals voorgesteld in de motie dus niet gaat over ophogingen op private schulden bij bijvoorbeeld de zorgverzekering, woningcorporatie, garage of anderen. Ook neemt de expertgroep aan dat met de tekst "alle door de overheid gecreëerde en oninbare verhogingen worden kwijtgescholden" wordt bedoeld dat de initiële vordering blijft bestaan.

De motie geeft geen verdere toelichting op de werking van het uitzonderingsjaar zelf. De expertgroep heeft doordacht welke werking beoogd wordt. De eerste interpretatie is dat alle ophogingen in een bepaald jaartal worden kwijtgescholden. Bijvoorbeeld alle ophogingen in 2020, eventuele ophogingen van een ander jaar zoals 2019 zouden dan blijven bestaan. Het uitzonderingsjaar zou echter ook geïnterpreteerd kunnen worden als een jaar waarin eenmalig alle ophogingen die een burger tot dan toe heeft opgebouwd worden kwijtgescholden. Gezien de intentie van het jaar lijkt dit de meest voor de hand liggende interpretatie. Dit sluit aan bij wat de expertgroep denkt dat er bedoeld wordt en wat volgens hen voor de hand ligt.

Bij een deel van de expertgroep kwam in dit kader de vraag op waarom er eigenlijk sprake zou moeten zijn van kwijtschelding en vroeg zich af of het niet effectiever zou zijn om als overheid überhaupt geen ophogingen op te leggen in bijvoorbeeld het eerste jaar dat een vordering bestaat. Deze denkrichting leidde in de expertgroep tot een warm pleidooi om als overheid veel pro-actiever te handelen en veel meer te proberen om ophogingen te voorkomen. Er is dan achteraf geen reparatie meer nodig door middel van een uitzonderingsjaar. Er werd gepleit voor een visie op de burger gevoed door vertrouwen en ophogingen als uitzondering te gebruiken in plaats van als (geautomatiseerde) regel. Alleen daar waar echt wordt aangenomen dat het geld er is



en dat niet-willen de reden van niet betalen is, ophogen. In alle andere gevallen niet doen.

In de motie staat dat er aan het uitzonderingsjaar voorwaarden worden verbonden. Dit is voor meerderlei uitleg vatbaar. De expertgroep adviseert om deze voorwaarden helder af te bakenen: als er wordt gekozen voor een uitzonderingsjaar, zorg voor een onafhankelijke check op oninbaarheid en verbindt er de voorwaarde aan dat eventuele andere financiële problemen ook worden aangepakt.

### 6.3 Beoogde doel uitzonderingsjaar

Het beoogde doel van het uitzonderingsjaar is te voorkomen dat de opeenstapeling van boetes na enkele jaren zo hoog is geworden, dat het totale bedrag feitelijk oninbaar wordt en dus dat schulden problematisch worden. Om te voorkomen dat schulden problematisch worden moet door het kwijtschelden de burger weer lucht krijgen en zijn betalingen hervatten en daarmee de oorspronkelijke vorderingen gaan afbetalen.

Eén van de belangrijkste vragen die voorlag bij de expertgroep is de vraag of dit doel ook behaald kan worden. De expertgroep is van mening dat er om dit doel te bereiken sprake moet zijn van vier harde voorwaarden:

*1: er is voldoende afloscapaciteit*

*2: alle overheidsvorderingen worden meegenomen*

*3: er zijn nauwelijks private schulden (want anders is de situatie daardoor alsnog problematisch en levert de kwijting geen echte oplossing op)*

*4: de burger beschikt over voldoende kennis en vaardigheden om de betalingen na te komen*

De expertgroep vermoedt dat er maar weinig situaties zijn waarin aan deze vier voorwaarden wordt voldaan. Dit vermoeden vormt de basis waarop de expertgroep tot de conclusie komt dat een uitzonderingsjaar weliswaar een mooi instrument is, maar slecht een heel klein deel van de burgers van echte wezenlijke verlichting zal kunnen voorzien. De aannames zijn stuk voor stuk stevig doordacht. Hieronder is uitgewerkt wat daar het resultaat van is.

#### *Voorwaarde 1: er is voldoende afloscapaciteit*

Als met het uitzonderingsjaar wordt beoogd dat de burger na de kwijting van de ophogingen de initiële vorderingen weer kan betalen, dan is het daarvoor noodzakelijk dat hij/zij beschikt over voldoende aflossingscapaciteit. De burger moet dus in staat zijn om de oorspronkelijke vordering wel terug te betalen. Het maandbedrag voor de aflossing zal dus moeten passen bij de financiële ruimte die er beschikbaar is. De expertgroep neemt aan dat dit een harde eis is omdat een uitzonderingsjaar een burger anders helemaal geen oplossing biedt. Als na kwijting van de ophogingen er nog steeds sprake is van een problematische schuldsituatie, zullen de initiële vorderingen niet (volledig) betaald kunnen worden. De expertgroep betwijfelt of er een grote groep burgers is die te maken heeft met een problematische schuldsituatie (want anders zijn de vorderingen niet feitelijk oninbaar) waarvoor geldt dat als *alleen* de ophogingen worden kwijtgescholden dat de situatie dan niet meer problematisch zal zijn. Zij vermoeden dat bij de meeste burgers waarbij sprake is van feitelijke oninbaarheid (en dus problematische schulden) de situatie na kwijting van de ophogingen doorgaans ook nog problematisch is (waardoor het uitzonderingsjaar in dat geval dus geen echte oplossing meer biedt).

De expertgroep merkt in dit kader op dat het van belang is dat een ieder die nadenkt over een uitzonderingsjaar zich realiseert dat er naast kwijting ook coulance nodig is



ten aanzien van de betaalvoorwaarden van de initiële vordering. Hoe meer maatwerk er in dat kader wordt geboden, des meer mogelijkheden hebben burgers om hun verplichtingen na te komen.

#### *Voorwaarde 2: alle overheidsvorderingen worden meegenomen*

In de motie staat niet letterlijk beschreven dat alle overheidsvorderingen worden meegenomen. De expertgroep gaat er in de geest van de motie wel vanuit dat dit bedoeld is. Het is momenteel echter niet zo dat er een centraal registratiesysteem is waarbij verschillende overheden kunnen zien welke achterstanden er nog meer zijn. Een dergelijk overzicht lijkt er enigszins te komen door invoering van het wetsvoorstel stroomlijning keten voor derdenbeslag. Dit wetsvoorstel regelt dat overheden en gerechtsdeurwaarders informatie kunnen uitwisselen over beslagen en verrekeningen. De VNG is tegelijkertijd bezig met een project genaamd blauwe knop. Met dit project beoogt de VNG burgers meer inzicht te verschaffen in hun persoonlijke data waardoor ze meer inzicht krijgen in hun financiële situatie<sup>27</sup>. De uitvoerbaarheid van het uitzonderingsjaar hangt volgens de expertgroep dus ook samen met de snelheid waarbij er inzicht komt in het totaal van overheidsvorderingen. De expertgroep stelt dat het wenselijk is dat, als er een uitzonderingsjaar komt, alle vorderingen van alle overheden worden meegenomen en dat er regie wordt gevoerd om te voorzien in een enkele betalingsregeling die burgers in staat stelt om na toepassing van het uitzonderingsjaar alle initiële vorderingen te voldoen. Dit vraagt in de huidige context de nodige aanpassingen omdat de verschillende overheden er vooralsnog verschillende voorwaarden bij betalingsregelingen op na houden. De motie voorziet niet in een collectieve betalingsregeling voor alle bij de overheid openstaande vorderingen. De expertgroep denkt dat dit wel een randvoorwaarde is die nodig is als er al tot een uitzonderingsjaar zou worden overgegaan. Het zou de druk op burgers sterk verlichten en maakt het makkelijker om rekening te houden met de aflossingscapaciteit van de burger.

#### *Voorwaarde 3: er zijn nauwelijks private schulden*

Het uitzonderingsjaar heeft alleen betrekking op schulden bij de overheid. Een kwijting van de ophogingen heeft dan alleen maar zin als er niet alleen voldoende aflossingscapaciteit is om de overblijvende initiële vordering te voldoen, maar ook als er niet te veel private schuldeisers zijn die ook incassodruk uitoefenen. Want een burger die op zich voldoende aflossingscapaciteit heeft maar deze capaciteit moet aanwenden om private schuldeisers te betalen, is ook feitelijk niet in staat om de overblijvende initiële vorderingen na een uitzonderingsjaar te betalen. Als de private schuldeisers bovendien veel druk zetten zal de burger ook eerder deze aflossen en de vorderingen bij overheden verder laten oplopen. De expertgroep ziet hier ook een risico van het uitzonderingsjaar. Want als burgers er op kunnen rekenen dat ophogingen bij de overheid op enig moment worden kwijtgescholden, kan dat een prikkel vormen om, zodra er zowel private als publieke vorderingen zijn, met name de private te gaan betalen. De expertgroep ziet private schulden dus als een groot risico voor het uitzonderingsjaar. Zeker omdat de expertgroep ervan uitgaat dat als de financiële situatie van een burger zo ingewikkeld is dat de vorderingen van de overheid feitelijk oninbaar zijn geworden door de ophogingen, dat er dan ook altijd private schulden zullen zijn. Deze constatering brengt met zich mee dat een uitzonderingsjaar dus eigenlijk alleen zin kan hebben als deze tijdig wordt ingezet; er moeten nog geen of in ieder geval maar heel weinig private vorderingen liggen. Echter, in de motie staat ook dat het uitzonderingsjaar zou moeten worden ingezet bij oninbare vorderingen. Het heel vroeg inzetten van een uitzonderingsjaar en tegelijkertijd als voorwaarde stellen dat de

<sup>27</sup> <https://www.vngrealisatie.nl/producten/blauweknop>





vorderingen oninbaar zijn, maakt dat er naar het idee van de expertgroep echt maar een hele kleine groep burgers overblijft die in deze opzet in aanmerking komt voor een uitzonderingsjaar. De expertgroep vreest dat als vorderingen van de overheid feitelijk oninbaar zijn, er eigenlijk altijd sprake is van problematische schulden en dat er in dat geval ook omvangrijke bedragen openstaan bij private schuldeisers. In die context heeft het alleen kwijtschelden van de ophogingen vermoedelijk weinig effect. Op grond van deze redenering komt de expertgroep tot de conclusie dat een uitzonderingsjaar zoals voorgesteld in de motie slechts beschikbaar zal komen voor een heel kleine groep en dan niet voor de groep die het hardst een verlichting van haar situatie nodig heeft.

*Voorwaarde 4: de burger beschikt over voldoende kennis en vaardigheden om de betalingen na te komen*

De meeste Nederlanders zijn goed in staat om, onder normale omstandigheden, hun betalingen te regelen. Toch is er een kleine groep die hier echt moeite mee heeft. Het ontbreekt deze groep om in termen van de WWR (2017) te spreken aan 'doenvermogen'. Het gaat dan bijvoorbeeld om mensen met een licht verstandelijke beperking, maar ook laaggeletterden of digibeten. Afhankelijk van de inrichting en ondersteuning bij een uitzonderingsjaar zijn dat belangrijke vaardigheden die iemand moet hebben om te kunnen profiteren van zo'n jaar.

De expertgroep erkent dat deze groep vermoedelijk maar weinig profiteert van een uitzonderingsjaar. Zij vult daarbij aan dat ook mensen die een beperkt 'doenvermogen' door bijvoorbeeld veel stress hebben, ook mogelijk minder profiteren van zo'n jaar. De keuzes die deze groep maakt zijn vaak minder doordacht. De vraag is of zij in staat zijn om te komen tot een goed en doordacht aflosplan voor de openstaande vorderingen en zich daar ook aan houden.

## 6.4 Uitwerkingen uitzonderingsjaar

Bij de expertgroep leefden dus op voorhand al grote twijfels over de uitvoerbaarheid van een uitzonderingsjaar. Desalniettemin is er toch doordacht hoe een uitzonderingsjaar er uit zou kunnen zien. Het is doordacht omdat dit niet direct duidelijk wordt in de motie. Rustend op de hiervoor behandelde uitwerking van termen zoals 'feitelijk oninbaar' en 'alle door de overheid gecreëerde en oninbare verhogingen' zijn er in de expertgroep drie varianten behandeld. De uitwerkingen zijn niet alle mogelijke varianten maar zijn gebruikt om te verkennen.

### Variant 1

Het uitzonderingsjaar heeft betrekking op een enkele overheidsvordering en er is geen regeling voor de openstaande vordering. De regeling wordt pas ingezet als langdurig is gebleken dat de burger niet kan betalen.

### Variant 2

Een uitzonderingsjaar heeft betrekking op alle overheidsvorderingen. Deze worden collectief meegenomen. Er wordt een collectieve betalingsregeling afgesproken. De regeling wordt pas ingezet als langdurig is gebleken dat de burger niet kan betalen. (Objectief feitelijk oninbaar)

### Variant 3

Bij een uitzonderingsjaar worden alle overheidsvorderingen gezamenlijk meegenomen. Er wordt een collectieve betalingsregeling afgesproken. De regeling wordt redelijk vroeg ingezet als wordt aangenomen dat de burger niet kan betalen.



De expertgroep gaf aan dat variant 1 absoluut niet wenselijk is. Het uitzonderingsjaar vanuit een enkele overheidsvordering insteken zonder rekening te houden met andere vorderingen van de overheid zou volgens de expertgroep nauwelijks tot helemaal geen effect hebben. In deze variant is er te weinig aandacht voor de afloscapaciteit.

Over variant 2 en 3 was meer discussie. Het is wenselijk de regeling vroeg in te zetten omdat daarmee de kans dat wordt voorkomen dat schulden problematisch worden toeneemt. Tegelijkertijd wordt de toets wanneer een vordering feitelijk oninbaar is heel lastig. Een vordering is inbaar tot het moment dat de schulden problematisch zijn. Maar als ze eenmaal problematisch zijn, dan is alleen de kwijting van de ophogingen vaak niet meer genoeg. Er is dan meer nodig zoals bijvoorbeeld ook een kwijting van (een deel van de) initiële vordering.

Variant 3 is in dit licht interessanter. Echter, bij die variant is het moeilijk om te toetsen of een vordering echt feitelijk oninbaar is. Deze situatie heeft betrekking op een grote groep burgers en het doel van het uitzonderingsjaar is alleen die burgers kwijting geven die dat nodig hebben om grotere problemen (problematische schulden) te voorkomen. Bij variant 3 speelt dus het risico dat het uitzonderingsjaar te vroeg wordt ingezet. Wederom ontstond in de expertgroep de discussie of een uitzonderingsjaar het juiste middel is of dat er juist bij het ontstaan van de vordering en de eerste signalen dat er niet betaald wordt al wordt gekeken of een ophoging een juist middel is. Ook werd wederom aangegeven dat -juist als een uitzonderingsjaar heel vroeg wordt ingezet - het ook vanuit het oogpunt van solidariteit heel belangrijk is dat er een onafhankelijke derde meekijkt die beoordeelt welke burgers voor de kwijting in aanmerking komen. En ook hier herhaalde de expertgroep het idee dat *als* er al wordt gekozen voor een uitzonderingsjaar, dat er dan moet worden voorzien in heldere voorwaarden: een verplichting voor een burger om te werken aan een collectieve oplossing voor alle (private en publieke) vorderingen. De expertgroep vreest dat als er niet wordt gekozen voor stevige voorwaarden om te werken aan duurzame financiële stabiliteit dat de schuldenlast ondanks het vroeg ingezette uitzonderingsjaar toch (weer) gaat oplopen.

Als er wordt gekozen voor de verplichting om alleen in aanmerking te komen voor kwijting in het kader van een uitzonderingsjaar mits er ook gewerkt wordt aan een oplossing voor de gehele financiële situatie, dan zien de leden van de expertgroep drie mogelijke invullingen:

1. De burger verzoekt zelf om hulp bij de schuldeiser. Dit wordt als onwenselijk gezien, omdat er dan geen verdere hulp is en de totale problematiek onderbelicht blijft
2. De burger kan via een beroepskracht zoals een schuldhulpverlener een collectieve regeling aanvragen. Dit wordt gezien als een goede optie.
3. Een collectieve regeling wordt aangeboden in het kader van vroegsignalering. Hiervan wordt zeker de meerwaarde gezien. Er is de burger dan direct iets te bieden en dat maakt het in contact komen makkelijker. Ook in dit geval speelt de beroepskracht een grote rol. Wel zou een vervolg van concrete hulp die niet vrijwillig is, moeten worden overwogen.

Bij het doordenken van de bovenstaande drie varianten en het besef dat een uitzonderingsjaar alleen zin heeft als het heel tijdig wordt ingezet, vraagt de expertgroep zich af wat het uitzonderingsjaar bij heel tijdige inzet (in situaties waarin schulden nog niet problematisch zijn) extra biedt ten opzichte van alle andere initiatieven die er lopen. Aangenomen dat het uitzonderingsjaar juist als doel heeft om mensen die vastlopen de hand te reiken, werd een overheidsbrede uitrol van de



noodstopprocedure als realistisch en werkend alternatief genoemd. Met de zogenaamde noodstopprocedure kunnen burgers die klem komen te zitten door ophogingen het incassoproces op een bepaalde vordering op pauze zetten om hulp te zoeken bij de schuldhulpverlening voor een oplossing voor de totale financiële situatie. Deze procedure is er net als het uitzonderingsjaar op gericht om te voorkomen dat er problematische schulden ontstaan. De deelnemers van de expertgroep waren het eens dat de noodstopprocedure een aanpak is die voorziet in een behoefte en denkt dat de overheid beter eerst deze procedure overheidsbreed kan uitrollen, voordat ze met een nieuwe maatregel komt zoals het uitzonderingsjaar. Sterker nog, de noodstopprocedure is zowel in te zetten bij beginnende als bij problematische schulden en heeft daarmee een groter bereik dan het uitzonderingsjaar dat alleen zal werken bij mensen wiens schuldsituatie (nog) niet problematisch is. Een overheidsbrede noodstopprocedure zou ingezet kunnen worden als eerste stap om daarna kwijtscheldingen aan burgers te bieden opdat zij weer perspectief krijgen.

## 6.5 Wat zijn de verwachte effecten?

De expertgroep heeft geprobeerd om antwoord te geven op de vraag wat een uitzonderingsjaar kan betekenen voor het betaalgedrag van burgers. Zoals hiervoor al gemeld, adviseert de expertgroep de overheid om vooral eerst andere maatregelen zoals de noodstopprocedure breed te implementeren voordat zij überhaupt nadenkt over de invoering van een uitzonderingsjaar. Want als de overheid zou kiezen voor de invoering van een uitzonderingsjaar in de meest coulante variant 3, dan bedient het uitzonderingsjaar naar de verwachting van de expertgroep maar een heel klein deel van de burgers die te maken hebben met ophogingen vanuit de overheid.

Ondanks deze kritische kanttekening, heeft de expertgroep toch geprobeerd om mogelijke te verwachten effecten op een rij te zetten. Een eerste belangrijke kanttekening die de expertgroep daar als eerste bij plaatst, is dat de kwijting van de ophogingen vooral bijdraagt aan een snellere aflossing en niet aan verlichting op de korte termijn. De redenering onder deze kanttekening luidt als volgt. Bij toepassing van een uitzonderingsjaar worden de ophogingen kwijtgescholden. Echter, het bedrag dat burgers moeten aflossen is lang niet altijd afhankelijk van de hoogte van de totale vordering, maar van het bedrag dat een burger per maand kan missen. Als je oorspronkelijke vordering €1.000 is en de ophogingen €500 en de burger betaalt nu €50 per maand af, dan betekent kwijtschelden per saldo alleen dat de totale openstaande schuld wordt verlaagd van €1.500 naar €1.000. Van de burger wordt nog altijd gevraagd om €50 per maand te betalen. De burger is dus vooral eerder klaar met aflossen maar zit op de korte termijn niet minder klem. Op de langere termijn heeft de burger daar natuurlijk profijt van maar dit is niet de inzet van het uitzonderingsjaar. Tenzij er een variant wordt ingezet waarbij er ook sprake is van directe verlaging van de lasten. Dan wordt een uitzonderingsjaar aantrekkelijker.

In een poging om de impact van een uitzonderingsjaar te doordenken ziet de expertgroep drie scenario's:

1. De burger krijgt kwijtschelding van de ophoging maar betaalt helemaal niets terug op de initiële vordering.
2. De burger start met terugbetalen van de initiële vordering maar stopt na verloop van tijd weer omdat ook dit toch niet haalbaar is.
3. De burger betaalt de initiële vordering en grotere schulden worden voorkomen.

De expertgroep verwacht dat bij toepassing van een uitzonderingsjaar alle drie deze scenario's in de praktijk zullen voorkomen. Samen met de expertgroep is verkend welke



scenario's voor welke groepen het meest waarschijnlijk zijn. Bij het doordenken van deze uitkomsten is er vanuit gegaan dat het uitzonderingsjaar voor alle overheidsvorderingen tegelijk en gezamenlijk wordt ingezet.

#### **6.5.1 De burger betaalt niets terug**

Dit scenario is zeer waarschijnlijk bij burgers die al problematische schulden hebben. Zij ervaren weinig perspectief, zijn daardoor waarschijnlijk weinig gemotiveerd en hebben tal van andere betalingsverplichtingen waardoor het lastig is om deze betalingen op te pakken. Als er geen geld is en er is al sprake van een problematische schuldsituatie, dan heeft kwijtschelding van alleen de overheidsophogingen alleen op papier effect. Een werkelijk effect zal er alleen zijn als een burger alleen maar schulden heeft bij de overheid, maar dat lijkt de expertgroep een situatie die zelden voorkomt. De private schuldeisers blijven de druk in die situatie vermoedelijk opvoeren, terwijl de overheidsschuldeisers juist verlichting geven. Die druk leidt er mogelijk toe dat er juist meer geld naar private schuldeisers toe gaat en minder naar de openstaande overheidsvorderingen. De burger heeft dan zelf weinig tot niets aan het uitzonderingsjaar en de overheid gaat er financieel op achteruit.

Dit geldt ook voor de groep met ernstige schuldenproblematiek waarbij er sprake is van meerdere private schuldeisers of een veeleisende private schuldeiser. Ook hier geldt dat gebrek aan geld het niet waarschijnlijk maakt dat de oorspronkelijke schulden wel kunnen worden afbetaald, zeker niet als de maandlasten niet naar beneden gaan. Over het algemeen kan worden aangenomen: hoe langer de burger al in de financiële problemen zit, hoe minder financiële ruimte vanwege andere betalingsverplichtingen en hoe groter de kans op dit scenario.

#### **6.5.2 De burger betaalt deels terug**

Er zal ook een groep zijn die begint met het terugbetalen van de initiële vordering. Als wordt voorzien in het eerder gedane voorstel om bij een uitzonderingsjaar altijd van de burger te eisen dat er een collectieve regeling komt op alle betalingsverplichtingen, dan is dit scenario wellicht haalbaar. Maar ook in deze context geldt dan wel dat er niet te veel private schulden mogen zijn. Want private schuldeisers leggen niet alleen druk op de afloscapaciteit, maar ook op het perspectief en het 'doenvermogen' van de burger. Ook voor dit scenario geldt dat juist mensen die al langer financiële problemen hebben een grotere kans hebben om niet (volledig) terug te betalen.

#### **6.5.3 De burger betaalt alles af en voorkomt grotere schulden**

Dit scenario lijkt de deelnemers van de expertgroep alleen waarschijnlijk bij de groep die maar een beperkte schuldenlast heeft. Daarbij is de tweede voorwaarde dat de burger vooral geld schuldig is aan de overheid en maar in een heel beperkte mate aan private schuldeisers. Hier zal naar de inschatting van de expertgroep alleen sprake van zijn als de achterstanden relatief recent zijn begonnen en de burger een goed overzicht op de totale situatie heeft. Het is daarbij de vraag of het uitzonderingsjaar zich nou juist op deze groep richt. De expertgroep verwacht dat bovenstaande slechts van toepassing is op een hele kleine groep en dat juist bij die groep het bijzonder complex zal zijn om met een harde, op feiten gebaseerde, analyse vast te stellen dat de vorderingen in feite oninbaar zijn.

### **6.6 Belangrijkste adviezen**

De expertgroep is dus van mening dat het beoogde doel van het uitzonderingsjaar heel wenselijk is; voorkomen dat mensen vastlopen in een financiële situatie doordat hun schuldsituatie door ophogingen alleen maar verder oploopt. Tegelijkertijd zijn er grote



twijfels bij de uitvoerbaarheid en denkt zij dat er al maatregelen voor handen zijn die overheidsbreed toegepast kunnen worden en dat die een grotere groep burgers kunnen bedienen bij het bereiken van het zelfde doel als het uitzonderingsjaar. In deze paragraaf zijn de belangrijkste adviezen van de expertgroep op een rij gezet. De meeste adviezen zijn in het bovenstaande stuk al her en der genoemd. Door ze hier te bundelen en aan te vullen met enkele nog niet genoemde adviezen, voorziet deze paragraaf in een helder overzicht.

*Hoe zou een uitzonderingsjaar eruit moeten zien als deze ondanks de kanttekeningen van de expertgroep wel wordt ingevoerd?*

- Verbind aan een uitzonderingsjaar in elk geval de ondersteuning van een beroepskracht die toetst of er sprake is van feitelijke oninbaarheid en maak de geboden hulp voorwaardelijk.
- Zorg dat het uitzonderingsjaar zo vroeg mogelijk wordt ingezet (zodat de schulden niet te ver zijn opgelopen).
- Neem in elk geval alle overheidsschulden mee.
- Laat de toets doen door een beroepskracht.
- Kijk of het uitzonderingsjaar kan worden meegenomen in de vroegsignalering.

*Wat zijn aanvullende suggesties?*

- Er worden in het kader van de brede schuldenaanpak al veel stappen gezet om burgers te voorzien van een harde beslagvrije voet die door alle schuldeisers in acht wordt genomen en de bevoegdheden van gerechtsdeurwaarders te beperken om te voorzien in een bestaansminimum. Zorg er eerst voor dat de nieuwe maatregelen, werkwijzen en wetgeving goed geïmplementeerd zijn, voordat er wordt voorzien in nieuwe middelen waarmee doelen worden nagestreefd die ook al worden beoogd met recent ingezette maatregelen, werkwijzen en wetten.
- Handel aan de poort, dus bij de start kijken wat een burger kan betalen, in plaats van repareren.
- Kijk naar de noodstopprocedure en probeer daar aansluiting op te vinden.
- Kijk naar wat de burger nodig heeft en zorg voor korte lijntjes tussen overheidsinstanties als er achterstanden ontstaan; voorzie in een pro-actieve en integrale aanpak.



## 7 Conclusies

Op 3 december 2019 dienden de Tweede Kamerleden Peters en Van Dijk (TK 2019-2020, 35 300 XV nr. 52) een motie in om de schuldenproblematiek in Nederland aan te pakken. In deze motie vragen zij de regering te onderzoeken of een uitzonderingsjaar, waarin alle door de overheid gecreëerde en oninbare verhogingen worden kwijtgescholden een mogelijkheid is. De motie past binnen de groeiende publieke aandacht voor de omvang van de schuldenproblematiek bij particulieren die al een paar jaar gaande is (Jungmann, 2020) en het belang dat onder meer het Kabinet hecht aan het verlossen van mensen uit uitzichtloze schuldsituaties (TK 2017-2018 24515 nr. 431). Om meer zicht te krijgen op de specifieke rol die de overheid speelt bij de schuldenproblematiek van particulieren en de mogelijkheden die een uitzonderingsjaar zou kunnen bieden, is onder meer onderzocht hoe groot de rol is van de overheid als schuldeiser, hoe vaak grote overheidsorganisaties vorderingen ophogen, welke mogelijkheden er zijn om ophogingen te voorkomen en te kwijten en welke rol een uitzonderingsjaar zou kunnen spelen bij het terugdringen van schuldsituaties waarin burgers helemaal klem zitten.

De belangrijkste inzichten worden in dit concluderende hoofdstuk op een rij gezet en geduid. Een eerste belangrijk inzicht is dat de overheid bij particulieren met problematische schulden weliswaar een grote maar niet de grootste schuldeiser is. Dat ophogingen tegelijkertijd burgers wel flink in de problemen kunnen brengen en dat aandacht voor de negatieve uitwerking van dit middel daarom van groot belang is. De ruimte die overheden hebben om ophogingen te voorkomen en/of te kwijten hangt in hoge mate samen met het type vordering en de wettelijke kaders die daaraan verbonden zijn. Er zijn vorderingen waar overheden veel ruimte hebben om de ophoging te voorkomen en te kwijten. Er zijn echter ook vorderingen waarvoor geldt dat de wettelijke kaders overheidsorganisaties nauwelijks tot geen ruimte geven om de ophoging te voorkomen en of te kwijten. Vaak zijn dit wettelijke kaders waarin bijvoorbeeld sanctivering van ongewenst gedrag een belangrijke basis vormt. Overheden zijn zoekend hoe zij vaker kunnen voorkomen dat een vordering wordt opgehoogd. Ook zijn ze zoekend hoe zij burgers die financieel helemaal klem zitten een uitweg kunnen bieden. Mede dankzij de Brede Schuldenaanpak en het denken dat zich in de context van dit programma al eerder ontwikkelde, hebben veel overheidsorganisaties in de afgelopen jaren al de nodige stappen gezet om de invordering socialer te maken. Tegelijkertijd zijn het bij de meeste overheidsdiensten nog altijd primair geautomatiseerde processen waarin niet zonder meer in beeld komt dat een bepaalde (beperkte) groep burgers klem komt te zitten. Er is dus ook nog wel degelijk ruimte om vaker te voorkomen dat een vordering wordt opgehoogd en sneller in beeld te krijgen dat een burger zo klem zit dat deze behoefte heeft aan een duurzame oplossing.

### 7.1 De overheid is niet de grootste schuldeiser

Een eerste belangrijk inzicht dat aan het uitgevoerde onderzoek kan worden ontleend, is dat bij mensen die zich in een problematische schuldsituatie bevinden de overheid niet de grootste schuldeiser is. Er is in het onderzoek bewust gekozen om het aandeel van de overheid bij deze groep te onderzoeken, omdat zij is vast gelopen in de schuldenproblematiek en doorgaans professionele hulp nodig heeft om er weer uit te komen. Er is sprake van een problematische schuldsituatie als een burger de betalingsverplichtingen die voortkomen uit openstaande vorderingen niet na kan komen. De hoogte van de schulden en de hoeveelheid schuldeisers is hierbij niet



relevant. Schuldhulpverlening zal bij een problematische situatie in eerste instantie proberen om een regeling te treffen waarbij de schulden volledig worden terugbetaald. Alleen als dat niet mogelijk blijkt, wordt er een regeling met kwijtschelding voorgesteld. De dossieranalyse op bijna 200 dossiers van burgers die door het hele land hulp hebben gezocht bij de Kredietbank Nederland laat zien dat voor ruim driekwart (77%) van de mensen die hulp zoeken (en die doorgaans worstelen met problematische schulden) geldt dat meer dan de helft van de openstaande schuldenlast wordt opgeëist door private partijen, met een gemiddelde van 71% op de gehele schuldenlast. De gemiddelde schuld aan private partijen bedraagt €26.870. De mediaan ligt op €10.753. De gemiddelde schuld aan overheidsdiensten bedraagt €9.536. De mediaan ligt op €4.178.

Een ander belangrijk inzicht rondom de positie van de overheid als schuldeiser is dat het aandeel van de overheid in het totale schuldenpakket afneemt naarmate burgers ouder zijn. Bij de groep van 60 jaar of ouder ligt 12% van het totale schuldenpakket bij publieke diensten terwijl dit bij de groep 18-24 jaar op 34% uitkomt. Bij huishoudens met problematische schulden is de Belastingdienst de meest voorkomende schuldeiser. Deze dienst maakt aanspraak op bijna de helft van het bedrag dat deze burgers aan de overheid verschuldigd zijn. In een groot deel van de schuldenpakketten zijn er twee overheidsdiensten samen verantwoordelijk voor meer dan 90% van het bedrag dat openstaat aan de overheid. De Belastingdienst, het CJIB, DUO, gemeenten en waterschappen komen het vaakst voor in een duo.

## **7.2 De impact van ophogingen op betaalgedrag**

Een tweede belangrijk inzicht heeft betrekking op het effect van ophogingen op betaalgedrag. Er is daar nog weinig over bekend. De inzichten die er zijn wijzen twee richtingen op; ophogingen kunnen goed betaalgedrag zowel stimuleren als burgers verder in problemen brengen. Ten aanzien van verhogingen bij het CJIB wordt in recent onderzoek beschreven dat de incassodruk die er vanuit gaat positieve effecten laat zien op het betaalgedrag (Eshuis, 2020). Ditzelfde geldt voor evaluaties van bijzondere bevoegdheden van de overheid. Ook deze zetten aan tot betaling en hebben daarmee een preventieve functie. Onnodige ophogingen worden daarmee voorkomen (De Meulder & Yildirim, 2018; Schoneveld e.a., 2018). Tegelijkertijd hebben ophogingen ook een andere kant. Het te betalen bedrag wordt hoger en dat kan burgers zonder buffer of burgers met financiële problemen (dieper) in problemen brengen. In onderzoek naar de effecten van de bijzondere incassobevoegdheden van de overheid wordt bijvoorbeeld geschat dat deze bevoegdheden averechts uitwerken bij een groep van 450.000 à 475.000 huishoudens (Schoneveld e.a., 2018). Er is dus ook een grote groep burgers waar ophogingen averechts (kunnen) doorwerken in (grotere) financiële problemen.

## **7.3 Grote verschillen in mogelijkheden om ophogingen te voorkomen en te kwijten**

Een derde belangrijk inzicht dat het onderzoek oplevert is dat er grote verschillen zijn in zowel de mogelijkheden om ophogingen te voorkomen als te kwijten. De verschillen zijn zo groot dat het ingewikkeld is om algemene uitspraken te doen over de mate waarin overheden proberen om ophogingen te voorkomen en de mate waarin zij deze kunnen kwijten. De belangrijkste constatering op basis van de analyse van de werkwijze van een groot aantal overheidsorganisaties laat zien dat maar een klein deel van de burgers met een betalingsverplichting te maken krijgt met een ophoging. Ook laat de analyse zien dat de ruimte die overheden hebben om ophogingen te voorkomen en te kwijten in hoge mate samenhangt met het type vordering en de daaraan verbonden wettelijke kaders. Tegelijkertijd laat de analyse ook zien dat er tussen overheden



verschillen zijn in de mate waarin zij zich inspannen om ophogingen te voorkomen en te kwijten. De algemene tendens is dat overheidsorganisaties zoekend zijn hoe zij vaker kunnen voorkomen dat een vordering wordt opgehoogd en vaker proberen om burgers die zijn vastgelopen een uitweg te bieden. Voor veel overheidsorganisaties geldt dat ze in deze beweging nog de nodige stappen kunnen zetten en dat de vraag wat deze stappen aan bijvoorbeeld personele inzet mogen kosten in de komende periode om beantwoording vraagt.

Om het bovenstaande te duiden is het van belang om als eerste te constateren dat er grote verschillen zijn in soorten vorderingen. De overheid kan om allerlei redenen een betaling vragen van een burger. Zo heffen gemeenten rioolheffing als belasting voor het gebruik van het riool. Leggen uitvoerders van sociale zekerheidswetten bestuursrechtelijke boetes op aan burgers die de inlichtingenplicht op een uitkering schenden. Stuurt het CJIB een verzoek om betaling als geconstateerd is dat iemand te hard reed en vraagt DUO om een betaling als iemand eerder een studielening afsloot. Stuk voor stuk zijn het vorderingen die de overheid heeft op een burger. En stuk voor stuk verschilt de grondslag.

Op de initiële vorderingen zoals de voorbeelden die hier worden gegeven, kan een ophoging worden gelegd. Onder de noemer ophoging zijn drie typen te onderscheiden die van een heel verschillende aard zijn en waar heel verschillende doelen mee worden nagestreefd: bestuursrechtelijke boetes, verhogingen en overige kosten. Een *bestuursrechtelijke boete* is een bestraffende sanctie gericht op leedtoevoeging. De hoogte van de boete is gekoppeld aan het bedrag waarmee de burger de overheid heeft benadeeld. Het doel van de ophoging is het geven van een straf. Een *verhoging* is een bedrag dat iemand moet betalen bij verkeersboetes, strafrechtelijke geldboetes en schadevergoedingsmaatregelen. Het doel van een verhoging is incasso druk uit te voeren op de burger om deze aan te zetten tot betaling. *Overige kosten* zijn bedoeld om extra verrichte werkzaamheden te vergoeden die samenhangen met het niet tijdig betalen. Denk bijvoorbeeld aan de kosten van het innen of wettelijke rente wat feitelijk een gefixeerde schadevergoeding is die een schuldeiser in rekening mag brengen omdat een burger te laat betaalt. De aankondiging dat er extra kosten in rekening gebracht kunnen worden kan feitelijk uitwerken als incasso druk. Het doel van extra kosten is niet primair incasso druk creëren maar compensatie bieden. Naast verschillen in doel zijn er ook grote verschillen in bedragen die met ophogingen gemoeid zijn. De buitengerechtigde kosten in de minnelijke fase kunnen bijvoorbeeld €7 bedragen terwijl de eerste verhoging van een boete voor door rood rijden al snel ruim €100 bedraagt en de bestuursrechtelijke boete op bijvoorbeeld verzwegen inkomsten bij een uitkering in uiterste gevallen kan oplopen tot enkele duizenden euro's. Het zijn allemaal ophogingen maar met een heel verschillende achtergrond en doel.

### **7.3.1 De mogelijkheden om ophogingen te voorkomen**

In het maatschappelijke debat lopen de termen bestuursrechtelijke boete, verhoging en overige kosten doorgaans door elkaar. Dit maakt de beschrijving van bijvoorbeeld de mogelijkheden die overheden hebben om ophogingen te voorkomen wat ingewikkeld. Door de bank genomen zijn de mogelijkheden van overheden om bestuursrechtelijke boetes te voorkomen heel beperkt. Als een burger zich niet aan de voorschriften houdt, zijn er soms wel mogelijkheden om geen bestuursrechtelijke boete op te leggen, maar deze zijn doorgaans (zeer) beperkt. Het belangrijkste middel om deze ophogingen te voorkomen is burgers regelmatig blijven voorlichten over hun rechten en plichten en wijzen op de risico's die zij lopen als zij hun plichten schenden. Voor de verhogingen geldt dat er tot voor kort eigenlijk geen juridische mogelijkheden waren om deze te





voorkomen. Dankzij de mogelijkheid om een betalingsregeling te treffen en de op 1 april 2020 in werking getreden noodstopprocedure kunnen burgers ophogingen bij bijvoorbeeld verkeersboetes zelf voorkomen. Lange tijd had het CJIB geen mogelijkheden om burgers in betalingsonmacht tegemoet te komen. Vanaf 2015 is er op dit punt beweging gekomen. Zo kunnen burgers in het kader van de eerdergenoemde Brede schuldenaanpak tegenwoordig bij het CJIB altijd een betalingsregeling krijgen als de vordering hoger is dan €75. Door tijdig een betalingsregeling te treffen, worden verhogingen voorkomen. Als een burger voorziet dat een betalingsregeling niet in het budget past, kan hij/zij gebruik maken van de eerdergenoemde noodstopprocedure. Als de burger deze activeert stopt het CJIB alle verdere incassostappen en krijg de burger tijd om hulp te vragen bij de gemeentelijke schuldhelpverlening. Door het stopzetten van de verdere incassostappen worden er dus ook geen verhogingen meer toegepast. Overheidsorganisaties hebben doorgaans de meeste mogelijkheden om ophogingen in het kader van *overige kosten* te voorkomen. Zij kunnen er bijvoorbeeld voor kiezen om in de middellijke incassofase geen aanmaningskosten of rente in rekening te brengen.

Ten behoeve van het onderzoek is er bij de Belastingdienst, CAK, CJIB, DUO, SVB, UWV, LBIO, gemeente Zwolle (SoZaWe) en het samenwerkingsverband van waterschappen en gemeenten GBLT geïnventariseerd wat zij (kunnen) doen om te voorkomen dat vorderingen worden opgehoogd. De mogelijkheden die de overheden uit hun praktijk noemen zijn:

1. Geen overige kosten in rekening brengen in de minnelijke fase van incasso
2. Een betalingsregeling aanbieden
3. Een pro-actieve benadering (parallel aan het incassoproces) om burgers te waarschuwen in actie te komen
4. Het bieden van maatwerkprocedure
5. Gedragwetenschappelijke inzichten verwerken in teksten
6. Noodstopprocedure aanbieden zodat het incassoproces wordt stopgezet en de burger een beroep kan doen op de schuldhelpverlening
7. Stappen of acties uit het invorderingsproces terugdraaien
8. Andere mogelijkheden zoals heel ruim omgaan met vervolgstappen in het incassoproces (waardoor een betaling die wordt verricht enkele dagen na het verstrijken van een betalingstermijn niet direct leidt tot een ophoging)

De belangrijkste conclusie die getrokken kan worden op basis van het bij de onderzochte organisaties verzamelde materiaal, is dat er een beweging gaande is waarin overheden in toenemende mate proberen om ophogingen te voorkomen en burgers die dat nodig hebben te voorzien van maatwerk. In het rapport Regels en ruimte (Kerstens, 2019) wordt over het toepassen van maatwerk door de overheid opgemerkt dat veel overheidsorganisaties dit in de praktijk invullen via bezwaar en beroep. Maatwerk vindt plaats aan de *achterkant* van de processen en niet aan de *voorkant*. Dit patroon is ook zichtbaar bij de invordering. En tegelijkertijd zijn er naast een dergelijk patroon ook grote verschillen zichtbaar. Bijvoorbeeld in de fase waarin de ophoging *overige kosten* in rekening worden gebracht. Zo brengt het merendeel van de organisaties kosten in rekening in de aanmaningsfase, maar zijn er ook organisaties – zoals het CAK, de SVB of de gemeente Zwolle (SoZaWe) – die geen aanmaningskosten in rekening brengen. Bij de organisaties waar wél aanmaningskosten in rekening worden gebracht, gaat het om kosten tot maximaal €17. De echt hoge bedragen aan ophogingen komen doorgaans voort uit wettelijke verplichtingen waar overheidsorganisaties aan zijn gehouden (zoals de berekening van de bestuursrechtelijke boete) of de eveneens wettelijk vastgelegde kosten die gerechtsdeurwaarders in rekening brengen. Als overheidsorganisaties een



gerechtsdeurwaarder inschakelen, dan werkt deze voor de burger tegen vastgestelde tarieven die ertoe kunnen leiden dat de te betalen bedragen snel op lopen.

### 7.3.2 De mogelijkheden om ophogingen te kwijten

Voor de mogelijkheden om ophogingen te kwijten geldt een vergelijkbaar verhaal als voor het voorkomen van de ophogingen. De mogelijkheden hangen in hoge mate samen met het type vordering en type ophoging en de daaraan verbonden wettelijke kaders. Net als bij het voorkomen van ophogingen zijn door de bank genomen de mogelijkheden daartoe bij bestuursrechtelijke boetes het geringst en bij overige kosten het ruimst. De ratio daarachter is dat het doel van de bestuursrechtelijke boete is om leed toe te voegen en de kosten een vorm van compensatie zijn. In het licht van deze verschillen in doelstelling, is het ook te begrijpen dat de mogelijkheden om te kwijten ook verschillen.

Op de vraag welke mogelijkheden overheden in het algemeen hebben om vorderingen te kwijten geldt dat er grofweg vier mogelijkheden zijn:

1. Kwijtschelding initiële betalingsverplichting o.b.v. hoogte inkomen
2. Kwijtschelding initiële vordering vanwege betalingsonmacht
3. Kwijtschelding (deel van de) ophogingen vanwege betalingsonmacht
4. Kwijtschelding (of omzetting naar natuurlijke verbintenis) i.h.k.v. collectieve schuldenregeling in minnelijk of wettelijk traject

In de praktijk lopen de tweede en derde optie doorgaans samen op. Heel soms wordt alleen de ophoging gekwijt, maar vaak heeft kwijting betrekking op het hele openstaande bedrag. Het CAK kwijt soms wel de ophogingen als zij deze op basis van contacten met een burger bij nader inzien niet redelijk vindt. Ook scheldt zij sinds 2018 standaard de eindafrekening kwijt als een burger uitstroomt uit de bronheffing. Vaker dan een kwijting van de initiële vordering en/of kwijting van de ophoging worden vorderingen gekweten in een collectieve (minnelijke of wettelijke) schuldregeling. Net als bij de mogelijkheden om ophogingen te voorkomen zijn er ten aanzien van de mogelijkheden om te kwijten grote verschillen in de bevoegdheden die overheden hebben en als er bevoegdheden zijn, in de mate waarin zij die (pro-actief) inzetten.

In de nabije toekomst worden twee belangrijke juridische drempels voor overheden om te kwijten of mee te werken aan een collectieve schuldregeling weggenomen. Zo treedt per 1 april 2021 in de Algemene Wet bestuursrecht (Awb) een algehele kwijtscheldingsbepaling in werking. Overheidsorganisaties kunnen op grond van die bepaling voortaan een geldschuld geheel of gedeeltelijk kwijtschelden als de nadelige gevolgen voor de burger onevenredig groot zijn in verhouding tot de doelen die de overheid met de invordering nastreeft (art 4:94a AWB). Deze algemene bepaling geldt alleen als er geen bijzondere bepalingen zijn. Denk aan voorschriften over kwijtschelding van belastingen of fraudeschulden. Een tweede belangrijke wijziging is dat overheden die socialezekerheidswetten uitvoeren in de loop van 2021 mogen gaan meewerken tegen finale kwijting aan schuldregelingen. Vanwege wettelijke beperkingen kunnen zij dat in de huidige omstandigheden alleen als de rechter hen dat oplegt. De ruimte om mee te mogen werken, gaat er toe leiden dat burgers die vast zijn gelopen in problematische schulden niet langer 'gegijzeld' worden door een enkele schuld. Door deze juridische drempels weg te nemen, komen overheden desgewenst echt aan zet om nadere invulling te geven aan een sociaal en pro-actief kwijtingsbeleid.



## 7.4 De doelen van een uitzonderingsjaar liggen inmiddels binnen bereik

In 2019 dienden de Tweede Kamerleden Peters en Van Dijk een motie in waarmee zij beogen om burgers die vastlopen door ophogingen een uitweg te bieden. Zij stellen voor dat schuldenaren met feitelijk oninbare schulden onder voorwaarden gebruik moeten kunnen maken van een 'uitzonderingsjaar', waarin alle door de overheid gecreëerde en oninbare verhogingen worden kwijtgescholden. Ten behoeve van het onderzoek is met een expertgroep – bestaande uit schuldhulpverleners, vrijwilligers en ervaringsdeskundigen – doordacht hoe een uitzonderingsjaar vorm kan worden gegeven en wat het kan opleveren.

De unanieme conclusie van de expertgroep luidt dat het beoogde doel van de motie, te weten mensen die klem zitten door schulden weer ruimte geven van groot belang is. De expertgroep raadt echter af om dit doel na te streven met een uitzonderingsjaar. De expertgroep heeft hiervoor meerdere argumenten. Een eerste belangrijk argument luidt dat een uitzonderingsjaar in de geest van de motie zich richt op de groep die (nog) geen problematische schulden heeft. Want als de schulden eenmaal problematisch zijn dan is een kwijting van *alleen* de verhogingen zelden genoeg om de situatie nog zelfstandig op te kunnen lossen. Bij problematische schulden is er doorgaans ook een (gedeeltelijke) kwijting van de initiële vordering nodig om burgers weer perspectief te bieden. Een tweede belangrijk argument luidt dat er sinds het indienen van de motie een procedure ter beschikking is gekomen waarmee het beoogde doel naar het idee van de expertgroep ook bereikt kan worden: de noodstopprocedure zoals ingevoerd door het CJIB per 1 april 2020. Burgers die vastlopen in schuldenproblematiek kunnen deze procedure starten. Nadere incasso stappen worden dan door het CJIB tijdelijk niet meer gezet en er komen dus ook geen nadere verhogingen bij. De burger zoekt hulp bij de schuldhulpverlening en er wordt een oplossing gezocht voor het totale financiële probleem passend binnen het budget van de burger. In schrijvende gevallen waarin deze procedure niet de gewenste uitkomst heeft, kunnen overheden vanaf 1 april 2021 gebruik maken van de eerdergenoemde algehele kwijtscheldingsbepaling die wordt opgenomen in de AWB.

## 7.5 Implicaties van de uitkomsten

De beantwoording van de onderzoeksvragen brengt een aantal zaken onder de aandacht die wellicht het verder uitwerken waard zijn.

### *Ondersteuning bij problematische situaties vraagt een integrale aanpak*

In het publieke debat wordt de overheid vaak genoemd als grootste schuldeiser. Bij burgers met een problematische schuldsituatie blijkt dat echter niet het geval te zijn. Dit nieuwe inzicht nodigt uit tot de overweging dat het bij maatregelen gericht op het voorkomen en aanpakken van problematische schuldsituaties van groot belang is dat er wordt gekeken naar integrale aanpakken die betrekking hebben op het geheel aan private en publieke schuldeisers. De dossierstudie bij de Kredietbank Nederland laat zien dat zij in het schuldenpakket van een individuele burger één geheel vormen.

### *In specifieke situaties lopen ophogingen heel snel op*

In het publieke debat worden er veel zorgen geuit over de snelheid waarmee vorderingen oplopen door ophogingen. De analyse van de bedragen die met ophogingen gemoeid zijn en het onderscheid naar typen ophogingen laten zien dat het snel oplopen van het totaalbedrag in individuele gevallen vooral voorkomt in drie specifieke situaties. De eerste betreft situaties waarin een bestuursrechtelijke boete wordt opgelegd vanwege het schenden van de inlichtingenplicht in het kader van de sociale



zekerheidswet en het bedrag van de benadeling hoog is. Want in dat geval betreft dan de bestuursrechtelijke boete ook meteen een hoog bedrag. De tweede situatie betreft de verhogingen van het CJIB bij verkeersboetes, met daarbij de kanttekening dat burgers door een betalingsregeling aan te vragen of de noodstopprocedure in te schakelen zelf tegenwoordig de verhogingen goed kunnen voorkomen. De derde situatie betreft de omstandigheid waarin een overheidsorganisatie een gerechtsdeurwaarder inschakelt waarvoor de Btag-tarieven in rekening moeten worden gebracht<sup>28</sup>. Gerechtsdeurwaarders zijn bij inning van vorderingen gehouden aan vastgestelde bedragen die snel kunnen oplopen. De andere overige kosten zoals aanmaningsvergoeding of wettelijke rente betreft doorgaans niet de bedragen die maken dat een vordering 'over de kop' gaat.

#### *Meer coördinatie tussen overheden bij problematische schulden*

De dossierstudie bij de Kredietbank Nederland laat zien dat er bij klanten vaak twee overheidsorganisaties verantwoordelijk zijn voor meer dan 90% van het totaal bij de overheid openstaande bedrag (welke twee dit zijn, kan uiteraard verschillen per klant). Dit besef biedt handvatten om van overheidsorganisaties te vragen om bij problematische schulden meer dan voorheen af te stemmen hoe zij voorzien in dusdanig maatwerk dat burgers een uitweg krijgen.

#### *Rijksoverheid en uitvoeringsorganisaties zijn aan zet*

In de afgelopen paar jaar is er – mede dankzij de Brede schuldenaanpak – een veelheid van maatregelen, beleidswijzigingen en wetgeving van kracht geworden. Belangrijke wettelijke en beleidsmatige belemmeringen voor overheidsorganisaties om ophogingen te voorkomen of in problematische situaties te kwijten zijn geslecht. In de geest van het huidige tijdsgewricht zijn overheidsorganisaties aan zet om in de uitvoering extra stappen te zetten om ophogingen te voorkomen en bij burgers die dat nodig hebben de ophogingen en (delen van de) initiële vorderingen te kwijten. Zij gaan daarbij aanlopen tegen (politieke) discussies over de wenselijkheid van strenge regelgeving in het kader van de sociale zekerheidswetten, de wenselijkheid om, door overige kosten in rekening te brengen, impliciete incassodruk uit te oefenen en afwegingen in personele zin. Experimenten laten zien dat bijvoorbeeld het telefonisch benaderen van burgers heel zinvol is bij het voorkomen van ophogingen en het bieden van een uitweg aan burgers die klem zitten. Tegelijkertijd constateren overheden die hier stappen in zetten ook dat zij vaak niet de personele capaciteit hebben om alle burgers die daarvoor in aanmerking komen te bellen. In de nabije toekomst zal ook het gesprek over de 'waarde' en kosten van een maatschappelijk verantwoorde invordering waarschijnlijk op tafel komen.

#### *Meer maatwerk vraagt een beweging naar voren*

In de huidige situatie vindt maatwerk doorgaans plaats aan de achterkant van processen, onder meer via bezwaar en beroep. In reactie op het rapport Regels en Ruimte (Kerstens, 2019) onderkent het Kabinet de opgave om maatwerk naar de voorkant van processen te brengen. In haar reactie op dit rapport laat het Kabinet weten dat zij de overheid in de 21<sup>e</sup> eeuw wil vormgeven vanuit de belangen van mensen en niet vanuit de belangen van de organisatie (Kamerstuk 2019-0000652359). Waar nodig is het de bedoeling dat overheden de burger zien en rekening houden met diens situatie. Overheidsorganisaties die de invordering socialer en pro-actiever willen inrichten kunnen inspiratie opdoen door zich te verdiepen in het behoorlijkheidskader dat de Nationale Ombudsman vorig jaar voor de invordering heeft uitgewerkt en de

<sup>28</sup> Overkoepelend is het percentage burgers dat geconfronteerd wordt met een doorberekening van de deurwaarders kosten relatief klein; tussen de verschillende uitvoeringsorganisaties varieert dit percentage tussen de 0,02% en 2%, met een gemiddelde van 0,7% (op basis van beschikbare data). Dit laat onverlet dat de impact op individuele burgers groot kan zijn.



inspiratiebundel invordering die het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2021 uitbrengt om de praktijken in de invordering door overheidsorganisaties een impuls te geven.



## 8 Literatuur

- BIN NL (2019). *Rijk aan gedragsinzichten*. Den Haag: BIN NL
- Boonstra, M., Zijlstra, M., & De Boer, J. (2020). *Lab058. Waarde creëren. Datagedreven innovatie als strategie*. Leeuwarden: Cjib
- Broer, J., Bleker, S., Laane, I. & Tilburgs, L (2019). *Onderzoek naar het gebruik van betaalprofielen*. Decisio: Amsterdam
- CBS (2020). *Schuldenproblematiek in beeld: Huishoudens met geregistreerde problematische schulden 2015-2018*. Den Haag: CBS
- DNB. (2020). *Deel Nederlandse gezinnen kwetsbaar bij tegenspoed*. <https://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archief/dnbulletin-2020/dnb387106.jsp> Geraadpleegd op 23 december 2020
- Duwtje (2017) *Eigen schuld... Of niet? 27% stijging betalingen door nudge aanmaningen Enschede*. <https://duwtje.com/wp-content/uploads/2017/11/Duwtje-Nudge-Aanmaning-i.s.m.-Gemeente-Enschede.pdf> Geraadpleegd op 3 januari 2021
- Eshuis, R. (2020). *Het innen van verkeersboetes op basis van de Wahv*. Den Haag: Wodc
- Jungmann, N. Moerman, A, & Wesdorp, P. (2021) *Inspiratiebundel invordering*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Kerstens (2020) *Regels en Ruimte. Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte*. Den Haag: ABDTOPConsult
- Meulder, de, A. & Yildirim, M. (2018). *Onderzoek invordering door rijksoverheidsorganisaties*. Atos consulting
- Nationale Ombudsman (2019) *Invorderen vanuit het burgerperspectief. Onderzoek naar knelpunten die burgers ervaren bij het invorderen van schulden door de overheid*. Den Haag: Nationale Ombudsman 2019/05
- Oomkens, R. (2019). *Verkenkend onderzoek naar Europese incassomodellen*. Zoetermeer: Panteia.
- Schonewille, G., & Crijnen, C. (2019). *Financiële problemen 2018. Geldzaken in de praktijk 2018-2019 deel 1*. Utrecht: Nibud
- Schoneveld, D.J., Baan, A., Berkhout, B., Ten Hoor, J., & Bolkestein, M. (2018). *Effecten van bijzondere incassobevoegdheden en overheidspreferenties*. Utrecht: Berenschot
- SVB. (2020) *Dienstverlening op maat*. Amsterdam: SVB
- Wiersma, J., Alessie, R.J.M., Lalwij, A., Lusardi, A. & Rooij, van, M (2020). *Skating on thin ice: New evidence on financial fragility*. Amsterdam: Nederlandse Bank



WRR. (2017). *Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op zelfredzaamheid*.  
WRR: Den Haag

Geraadpleegde kamerstukken

Kamerstuk 2021-0000007578

Kamerstuk 2019-0000652359

TK 2017-2018 24 515 nr. 431

TK 2017-2018 24 515 nr. 428

TK 2019-2020 24 515 nr. 503

TK 2019-2020 35 300 XV nr. 52

TK 2019-2020 35 374 nr. 3



## Bijlage 1 - Dossieronderzoek

Tabel B1 Gemiddelde schuldenlast per publieke schuldeiser naar leeftijd

	Belasting-dienst	DUO	SVB	CAK	LBIO	UWV	CJIB	Water-schappen	Gemeen-ten
<b>18-24 jaar</b>	€1.292	€2.711	-	-	-	€ 594	€2.346	€379	€966
<b>25-29 jaar</b>	€2.339	€1.752	-	-	-	€2.448	€1.829	€357	€753
<b>30-39 jaar</b>	€8.342	€5.690	-	€3.651	€12.350	€5.489	€2.080	€803	€4.314
<b>40-49 jaar</b>	€9.546	€4.585	€1.323	€1.158	€4.192	€4.700	€2.246	€735	€933
<b>50-59 jaar</b>	€6.549	-	€1.200	€ 234	-	€12.480	€1.897	€927	€11.859
<b>60 jaar of ouder</b>	€2.529	€287	€2.924	€ 319	-	-	€2.539	€1.531	€3.061

Tabel B2 Gemiddeld aandeel van publieke schuldenlast per publieke schuldeiser naar leeftijd

	Belastingdienst	DUO	SVB	CAK	LBIO	UWV	CJIB	Waterschappen	Gemeenten
<b>18-24 jaar</b>	7%	53%	0%	0%	0%	5%	20%	4%	11%
<b>25-29 jaar</b>	36%	12%	0%	0%	0%	2%	25%	16%	9%
<b>30-39 jaar</b>	45%	15%	0%	2%	3%	3%	18%	4%	12%
<b>40-49 jaar</b>	56%	3%	1%	5%	3%	2%	13%	10%	8%
<b>50-59 jaar</b>	55%	0%	0%	2%	0%	9%	10%	4%	20%
<b>60 jaar of ouder</b>	54%	1%	5%	2%	0%	0%	6%	20%	12%

