

Vergaderjaar 2018–2019

17 050

Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies

Nr. 566

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 november 2018

Tijdens de regeling van werkzaamheden van 15 november jl. is op initiatief van het lid De Jong (PVV) door uw Kamer aan mij gevraagd om een brief over het aantal openstaande bijstandsvorderingen bij gemeenten (Handelingen II 2018/19, nr. 24). Met deze brief kom ik aan dat verzoek tegemoet.

In deze brief ga ik nader in op (1) de totale saldoschuld van bijstandsvorderingen. Daarbij wordt toelichting gegeven op de verschillende ontstaansgronden van vorderingen en het aandeel daarvan binnen de saldoschuld. Ik bespreek (2) het ontstaan van nieuwe vorderingen en (3) de incassoratio. Verder wordt ingegaan op (4) de (beperkte) mogelijkheden bij terugvorderen en tot slot (5) het belang om vorderingen te voorkomen.

1. De totale openstaande saldoschuld

Het Ministerie van SZW baseert zich bij de kengetallen, net als Divosa, op de Bijstandsdebiteuren en -fraudestatistiek van het CBS. De cijfers tonen eind 2017 een totale openstaande saldoschuld van € 1,46 miljard. Dit is een bedrag wat zich in de afgelopen tientallen jaren heeft opgebouwd.¹ Het is belangrijk om de ontstaansgrond van de vorderingen te onderscheiden. De meeste vorderingen ontstaan namelijk buiten de verwijtbaarheid van de bijstandsgerechtigde om.

– Verwijtbare ontstaansgronden

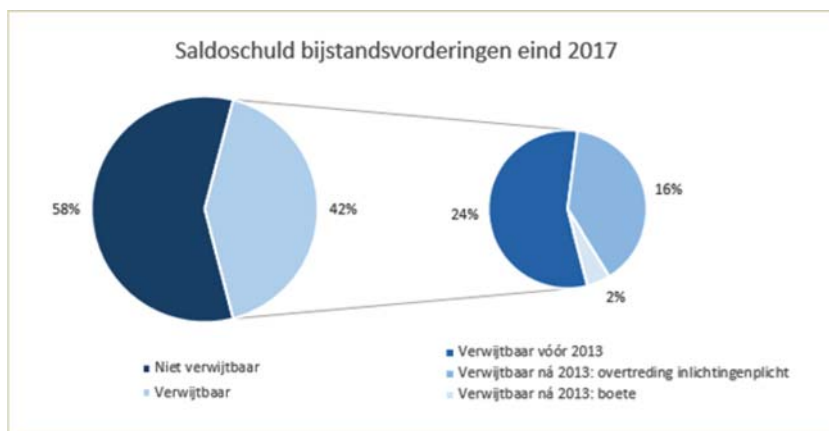
Met ingang van 1 januari 2013 is de Fraudewet in werking getreden. De komst van de bestuurlijke boete heeft gevolgen gehad voor het aantal vorderingen. Het CBS splitst om die reden in de statistieken de ontstane vorderingen vóór 2013 (met in het kader van fraude de ontstaansgrond «verwijtbaarheid») en ontstane vorderingen ná 2013

¹ De meest recente cijfers van het CBS laten in Q2 2018 een openstaand saldo van € 1,44 miljard zien.

(met in het kader van fraude de ontstaansgronden «overtreding inlichtingenplicht» en «boete»). Voor al deze ontstaansgronden tezamen, staat er eind 2017 een vorderingsbedrag open van € 612,5 miljoen.² Dit komt er op neer dat 41,9% van de openstaande vorderingen is ontstaan door een verwijtbare gedraging van de belanghebbende.

- Niet verwijtbare ontstaansgronden
Naast deze «fraudecijfers» onderscheidt het CBS de ontstaansgronden «lening», «terugvordering», «verhaal» en «overige». De kengetallen van eind 2017 laten zien dat het grootste gedeelte van de openstaande vorderingen (58,1%) is ontstaan buiten de verwijtbaarheid van de belanghebbende om.

Een aanzienlijk deel van de (bijzondere) bijstand wordt als geldlening verstrekt. De ontstaansgrond «lening» beslaat dan ook 37,5% (€ 547,8 miljoen euro) van de totale openstaande saldoshuld. De ontstaansgrond «terugvordering» heeft met een saldoshuld van € 204,8 miljoen een aandeel van 14,0%. Het gaat om onverschuldigde betalingen waarbij de uitkeringsontvanger niet in gebreke is gebleven met betrekking tot de inlichtingenplicht, maar de gemeente wel onterecht geld heeft betaald. Het is de gemeente die, door welke omstandigheden dan ook, te laat is met het verwerken van wijzigingen. Het valt de belanghebbende niet aan te rekenen, maar die zit vervolgens wel met een bedrag dat hij/zij terug moet betalen.



2. Nieuwe vorderingen

Het is belangrijk om de groei van het aantal vorderingen zoveel mogelijk te beperken. Het CBS onderzoekt naast de totale saldoshuld ook de jaarlijkse toename van vorderingen. In 2017 is er voor een totaalsaldo van € 259,4 miljoen aan nieuwe vorderingen ontstaan.³

- Verwijtbare ontstaansgronden
In 2017 bestaat 31% van de nieuwe vorderingen uit fraudevorderingen.⁴ Dit is fors minder dan de 42% aan fraudevorderingen in de totale saldoshuld. Terugvordering vindt plaats over de gehele periode waarover te veel bijstand is verstrekt. Vorderingen zien zodoende vaak op een periode voorafgaand aan het jaar waarin de schending wordt

² Hiervan is € 343,8 miljoen ontstaan uit «verwijtbaarheid» vóór 2013. Ná 2013 is voor € 239,7 miljoen aan vorderingen ontstaan door «overtreding inlichtingenplicht» en € 29 miljoen aan vorderingen door «boete».

³ Dit saldo is berekend aan de hand van de beginschuld.

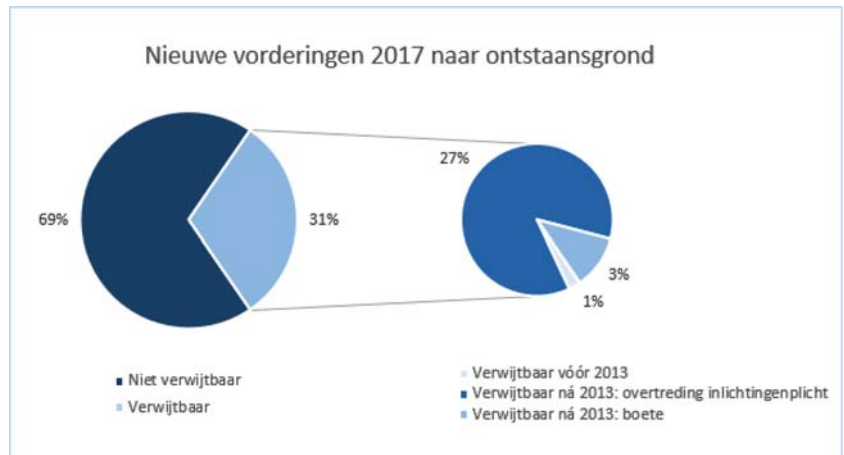
⁴ De cijfers van 2017 en 2018 (t/m Q2) geven een vergelijkbaar beeld, met respectievelijk 31% en 33%.

ontdekt en het bedrag daadwerkelijk wordt teruggevorderd. Het CBS onderscheidt de verwijtbare ontstaansgronden vóór en ná 2013. Het betreft een saldo van € 2,1 miljoen aan «verwijtbare vorderingen» van vóór 2013 en de bedragen van € 68,8 miljoen aan «overtreding inlichtingenplicht» en € 9,2 miljoen aan «boetes» van ná 2013.

– Niet verwijtbare ontstaansgronden

In 2017 bestaat 69% van het totaalsaldo aan nieuwe vorderingen uit niet verwijtbare ontstaansgronden. Verreweg de meeste vorderingen (38%) ontstaan (met een totale beginschuld van € 99,5 miljoen) door onverschuldigde betalingen door gemeenten, ofwel de «terugvordering».

Dit laat het volgende beeld zien:



3. De incassoratio

Jaarlijks wordt een deel van de openstaande vorderingen afgelost. De cijfers van het CBS laten zien dat in 2017 een totaalbedrag van € 229,8 miljoen is teruggevorderd.⁵ Met € 189 miljoen, wordt het meeste afgelost op de niet verwijtbare ontstaansgronden (82%). Dit betreft grotendeels terugbetalingen op de ontstaansgronden «terugvordering» en «lening». Op de verwijtbare ontstaansgronden is € 41 miljoen afgelost (18%). Opgesplitst naar € 16,2 miljoen aan verwijtbare vorderingen ontstaan vóór 2013 (7%) en € 24,9 miljoen aan verwijtbare vorderingen ontstaan ná 2013 (samen 11%).⁶

Op basis van de Bijstandsdebiteuren en -fraudestatistiek geeft het CBS cijfers van de incassoratio voor de fraude- en boetevorderingen uit de algemene bijstand. Dit geeft inzicht in de aflossingen op *verwijtbare* vorderingen, ontstaan ná 2013.⁷ De incassoratio toont dat op de in 2014 ontstane vorderingen in hetzelfde jaar 13% afgelost is. In 2017 (4^e cohort) is uiteindelijk 33% afgelost. De incassoratio laat een stijging zien in het aantal terugvorderingen van verwijtbare ontstaansgronden, ontstaan ná 2013. Zo wordt van vorderingen die ontstaan zijn in 2017, 15% in hetzelfde jaar afgelost.⁸ Het is de verwachting dat de incassoratio de komende jaren

⁵ Dit betreft € 49,7 miljoen aan ontstane vorderingen vóór 2013 en € 180,1 aan ontstane vorderingen ná 2013.

⁶ Er is € 19,6 miljoen afgelost op de overtreding inlichtingenplicht (9%) en € 5,3 miljoen op de boetes (2%).

⁷ Uit voorgenoemde cijfers volgt dat ook op fraudevorderingen van vóór 2013 wordt afgelost, maar de BDFS houdt daar geen incassoratio van bij.

⁸ Bijstandsdebiteuren en -fraudestatistiek, Incassoratio vorderingen algemene bijstand 2017, tabel 2.

nog verder zal toenemen, omdat de Fraudewet bepaalt dat het benadelingsbedrag en de boete minimaal 10 jaar teruggevorderd *moet* worden.

In de totale saldoschuld is een lichte daling te zien. Eind 2016 was de totale saldoschuld € 1,49 miljard, eind 2017 € 1,46 miljard en de meest recente cijfers (Q2 2018) tonen een saldoschuld van € 1,44 miljard.

4. De (beperkte) mogelijkheden bij terugvordering

De mogelijkheden bij terugvordering verschillen per ontstaansgrond. Op grond van artikel 58 lid 1 Participatiewet is het college gehouden om de ten onrechte ontvangen bijstand terug te vorderen, indien dit een gevolg is van een schending van de inlichtingenplicht. Het college *moet* in een dergelijk geval overgaan tot terugvordering. Bij de overige ontstaansgronden, buiten de verwijtbaarheid van de belanghebbende, ligt dit anders. Op grond van artikel 58 lid 2 Participatiewet *kan* het college in dergelijke gevallen de bijstand terugvorderen. De terugvordering van onterecht verstrekte betalingen is de primaire bevoegdheid en verantwoordelijkheid van het college. Ik vind de aflossing op vorderingen belangrijk, zeker daar waar het fraudevorderingen betreft. Fraude mag immers niet lonen.

De aflossing op bijstandsvorderingen is lastig. De betrokkenen van wie geld moet worden teruggevorderd zijn grotendeels mensen die op of rond het bestaansminimum leven. Er bestaat nauwelijks financiële ruimte om schulden af te lossen. Bovendien is de bijstandsvordering vaak niet de enige schuld. Bij veel mensen staan er meerdere schulden open. Bij de aflossing moet rekening worden gehouden met de beslagvrije voet. De betrokken persoon moet immers te allen tijde in zijn levensonderhoud kunnen voorzien. Dit maakt dat het maandelijkse aflossingspercentage vaak klein is. In geval van loonbeslag (al dan niet op de bijstandsuitkering) krijgt de gemeente bovendien te maken met preferente schuldeisers, zoals de Belastingdienst en het Centraal Justitieel Incassobureau. De cijfers van het CBS laten dan ook zien dat jaarlijks de meeste aflossingen worden gedaan in de bedragklasse tot € 50 of tot € 100.

5. Vorderingen voorkomen

Terugvordering is complex. Daarom is het des te belangrijker dat het ontstaan van nieuwe bijstandsvorderingen zoveel mogelijk wordt beperkt. De cijfers van het CBS laten zien dat de meeste nieuwe bijstandsvorderingen buiten de verwijtbaarheid van de betrokkene ontstaan. Het is primair de verantwoordelijkheid van de gemeente om het ontstaan van dergelijke vorderingen te voorkomen. Het voorkomen en terugdringen van problematische schulden en het bevorderen van zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso is inzet van kabinetsbeleid. In «de brede schuldenaanpak», die ik met u gedeeld heb in de Kamerbrief van 22 mei 2018, vindt u de acties om deze inzet binnen bereik te brengen.⁹ Het voorkomen van bijstandsvordering valt hieronder. Voorbeelden zijn de actualisatie van de Handreiking behoorlijke en effectieve invordering van geldschulden, uitwerking van de afspraken over schulden binnen het Interbestuurlijk Programma en meer direct contact met schuldenaren.

Ik vind het van groot belang dat stevig wordt ingezet op handhaving en het voorkomen van fraude. Misbruik tast het maatschappelijk draagvlak onder onze sociale voorzieningen aan. Ik ben voorstander van goede en effectieve handhaving, waar preventie een belangrijk onderdeel van

⁹ Kamerstuk 24 515, nr. 431.

uitmaakt. «Effectief handhaven» is dan ook één van de hoofdlijnen in de SZW handhavingskoers 2018–2021.¹⁰

Zowel binnen de Handhavingskoers SZW 2018–2021 als bij «de brede schuldenaanpak» wordt ook aandacht geschonken aan het WRR-rapport «Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid». Middels experimenten wordt de toepassing van gedragsinzichten bij nieuw beleid doorontwikkeld. Met als doel het beleid beter te laten aansluiten bij het «doenvermogen» van burgers. Dit geldt voor beleid met betrekking tot de preventieve aanpak van fraude en schulden (in brede zin), maar ook voor het terugbetalen van (bijstands-)vorderingen. Aan de hand van de resultaten van deze experimenten ga ik graag het gesprek aan met gemeenten om te kijken wat de beste voorbeelden zijn, maar ook waar de knelpunten liggen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
T. van Ark

¹⁰ Kamerstuk 17 050, nr. 541.