



nationale ombudsman

Rapport

Met telefoontje had SED dwangkosten kunnen en moeten voorkomen

Het oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de SED Organisatie in Bovenkarspel gegrond.

Waar gaat het om?

Mevrouw Bloem¹ is een alleenstaande moeder met jonge kinderen. Zij is een erkend gedupeerde van de kinderopvangtoeslagaffaire en zij heeft een Wajong uitkering. In 2022 verhuist mevrouw Bloem van Enkhuizen naar Stede Broec. Zij heeft als inwoner van deze gemeenten te maken met de SED organisatie (SED). De SED is een bestuursorgaan². Zij is opgericht om het heffen en het innen van gemeentebelasting te verzorgen van drie gemeenten: Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland. Mevrouw Bloem krijgt in tegenstelling tot eerdere jaren geen automatische kwijtschelding van lokale belastingen 2022 omdat haar inkomen te hoog is. Na handmatige controle verleent de SED organisatie (hierna: SED) namens de oude en de nieuwe gemeente kwijtschelding. Ook voor 2023 verleent de SED kwijtschelding. Daarvoor moet mevrouw Bloem wel de inmiddels ontstane (dwang)invorderingskosten (zie hieronder) betalen. Dat vindt mevrouw Bloem niet eerlijk.

De achtergrond

Begin 2023 bereiken de Nationale ombudsman de eerste signalen van mensen met een Wajong uitkering die problemen hebben bij hun (automatische) kwijtschelding van lokale belastingen. Zij komen opeens niet meer in aanmerking voor kwijtschelding. Zij hebben daarvoor te veel inkomen. Over dit onbedoelde effect van (gewijzigde) wetgeving³ en over het uitblijven van een oplossing heeft de Nationale ombudsman zijn zorg uitgesproken.⁴ Daarbij heeft hij opgeroepen tot direct herstel. Hierop heeft het Rijk een tijdelijke oplossing gevonden. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Unie van Waterschappen en de Landelijke Vereniging Lokale Belastingen hebben met het Rijk afgesproken dat mensen die hiermee te maken hebben, een brief krijgen van de lokale overheid waarin staat dat zij de aanslag niet hoeven te betalen. Dit geldt voor de aanslagen van 2023 en 2024. Het Rijk werkt aan een structurele oplossing voor 2025.⁵

De klacht

Mevrouw Bloem met alleen een Wajong uitkering, klaagt erover dat de SED wel de lokale belasting, maar niet de invorderingskosten, voor 2023 kwijtscheldt.

Dit is er gebeurd

Kwijtschelding 2022

Mevrouw Bloem komt in 2022 niet meer in aanmerking voor automatische kwijtschelding. Haar inkomen en vermogen geven bij de automatische toets een belemmering. Op het moment dat zij in de zomer van 2022 verhuist naar haar nieuwe gemeente, Stede Broec, is haar oude gemeente, Enkhuizen, nog bezig om te beoordelen of mevrouw Bloem in aanmerking komt voor kwijtschelding van de lokale belasting. De beoordeling voor beide gemeenten wordt uitgevoerd door de SED organisatie (hierna: SED). Eind 2022 geeft de SED kwijtschelding aan mevrouw Bloem voor het belastingjaar 2022: eerst voor de gemeente Enkhuizen

¹ Niet de echte naam.

² Artikel 8 Wet Gemeenschappelijke Regeling, artikel 2 Gemeenschappelijke Regeling SED organisatie.

³ Kamerbrief van de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen van 21 november 2023 (TK 2023-2024, 24515, nr. 731): "Eerder dit jaar is gebleken dat (vooral) personen met een Wajong-uitkering dit jaar niet meer in aanmerking komen voor kwijtschelding van gemeente- en/of waterschapsbelasting, terwijl er in hun uitkeringspositie niets is veranderd en zij hierdoor in hun koopkracht achteruit kunnen gaan. De oorzaak ligt in de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon voor de berekening van de bijstandsnormen. Deze afbouw zorgt er voor dat de bijstandsuitkering langzamer stijgt dan de UWV-uitkeringen, terwijl bij een verzoek om kwijtschelding wordt gerekend met de kosten van bestaan die zijn gekoppeld aan de bijstandsuitkering. Ik deel de zorgen van de ombudsman en vind ook dat een oplossing moet worden gevonden voor dit onbedoelde effect van overheidsbeleid."

⁴ Brief Nationale ombudsman van 20 oktober 2023 (zie ook nieuwsbericht Nationale ombudsman 23 oktober 2024: "Grote financiële gevolgen voor Wajonggerechtigden door wijziging regelgeving")

⁵ Kamerbrief van de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen van 21 november 2023 (TK 2023-2024, 24515, nr. 731). Tot op het moment dat de Nationale ombudsman dit rapport publiceert, heeft het Rijk nog geen permanente oplossing bekend gemaakt.

en daarna voor de gemeente Stede Broec. Het bleek dat het vermogen (banktegoed uit eerdere bewindvoering) niet meer aanwezig was en dat het inkomen alleen bestond uit een Wajong uitkering. De SED laat weten dat het altijd al kwijtschelding heeft verleend als het gaat om Wajong gerechtigden zonder vermogen.

Kwijtschelding 2023

Bij de automatische toets voor het belastingjaar 2023 geven het inkomen en vermogen van mevrouw Bloem opnieuw een belemmering⁶ voor kwijtschelding lokale belastingen. Hierna stuurt de SED de aanslag gemeentelijke heffingen 2023 op 25 februari 2023 aan mevrouw Bloem. Nadat mevrouw Bloem niets betaalt, stuurt de SED op 13 mei 2023 een herinnering. Op 25 mei 2023 informeert de VNG alle gemeenten over mensen met een Wajong, WIA of WAO uitkering die mogelijk onbedoeld niet meer in aanmerking komen voor kwijtschelding. De VNG roept gemeenten op om bij deze groep even een pas op de plaats te maken en nog niet te beslissen over kwijtschelding als alleen het inkomen een belemmering geeft.⁷ De SED ontvangt geen betaling van mevrouw Bloem en geen verzoek om kwijtschelding. Daarom stuurt de SED op 14 juli 2023 na het vergelijken van bestanden een aanmaning. Later vraagt de SED op 3 november 2023 de deurwaarder om de belasting te innen. De deurwaarder stuurt een dwangbevel. Mevrouw Bloem vraagt de SED waarom zij het dwangbevel heeft gekregen. Haar inkomens- en vermogenssituatie is onveranderd en zij heeft voor 2022 kwijtschelding gekregen. De SED legt uit dat het nu gaat om het belastingjaar 2023. Ook wijst de SED op de mogelijkheid dat mevrouw Bloem nog steeds een verzoek tot kwijtschelding kan indienen. Echter dat de toekenning daarvan alleen kan plaatsvinden als zij de inmiddels ontstane kosten van aanmaning en dwangbevel (totaal € 86) betaalt. Op 6 en op 22 november 2023 informeert de VNG alle gemeenten over de bereikte oplossing in de Wajong problematiek bij kwijtschelding lokale belastingen.⁸ Mevrouw Bloem vraagt op 10 november 2023 om kwijtschelding. Op 20 december 2023 verleent de SED voorwaardelijk kwijtschelding. Dat wil zeggen dat mevrouw Bloem alleen kwijtschelding krijgt als zij de dwanginvorderingskosten van € 86 betaalt. Dat is € 8 voor de aanmaning en € 78 voor het dwangbevel. Mevrouw Bloem vindt dit niet eerlijk. Wel betaalt zij deze kosten. De SED verleent op 17 januari 2024 definitief kwijtschelding.

Het onderzoek door de Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman vraagt de SED naar haar invorderingsbeleid en de toepassing in dit geval. Ook vraagt hij om (het ontstaan en het innen van) de invorderingskosten nog eens tegen het licht te houden. Dit tegen de Wajong achtergrond van mevrouw Bloem en de belemmering die haar inkomen onbedoeld⁹ geeft voor het (automatisch) toekennen van kwijtschelding lokale belastingen. Daarbij wijst de Nationale ombudsman ook naar wat hij eerder heeft uitgesproken over hoe behoorlijk invorderen eruit ziet van schulden die burgers bij de overheid hebben.¹⁰

⁶ Dat zijn dezelfde belemmeringen zoals bij de geautomatiseerde toetsing voor het belastingjaar 2022. Toen bleek bij handmatige beoordeling eind 2022 en begin 2023 dat het inkomen (= Wajong uitkering) en het vermogen (= banktegoed uit eerdere bewindvoering) geen belemmeringen meer gaven voor kwijtschelding lokale lasten 2022.

⁷ Bijlage I onder 2.

⁸ Bijlage I onder 3.

⁹ Zie pagina 1, onder "De achtergrond".

¹⁰ Rapport 2013/003 van 17 januari 2013: "In het krijt bij de overheid, verstandig invorderen met oog voor maatschappelijke kosten" In zijn visie op verstandig invorderen schrijft de Nationale ombudsman onder meer dat de overheid dwanginvordering zoveel mogelijk moet voorkomen. De overheid moet eerst bellen als niet is betaald en geen regeling is getroffen. In dat contact gaat de overheid actief op zoek naar een oplossing die aansluit bij de financiële (on)mogelijkheden van de burger (maatwerk) voordat een deurwaarder wordt ingezet. Rapport 2019/005 van 9 februari 2019: "Invorderen vanuit het burgerperspectief, onderzoek naar knelpunten die burgers ervaren bij het invorderen van schulden door de overheid". Daarin bevestigt de Nationale ombudsman onder meer dat de overheid eerst moet bellen voordat ze met dwang gaat invorderen; en dat de overheid dwangincasso in principe alleen inzet als iemand niet wil betalen..

De visie van de SED

In een eerste reactie verwijst de SED naar de invorderingsregels van de gemeente Stede Broec.¹¹ Kort gezegd laten de regels geen kwijtschelding toe van invorderingskosten als deze door het stilzitten van de belastingschuldige zijn ontstaan en er geen goede redenen zijn voor het stilzitten. In dit geval vindt de SED dat mevrouw Bloem veel kansen heeft gehad om tijdig kwijtschelding aan te vragen. Mevrouw Bloem heeft in die tijd veel contact met de SED gehad over haar financiële positie met de afdelingen voor brede hulp en voor bijzondere bijstand. De SED beaamt dat mevrouw Bloem tot een (financieel) kwetsbare groep behoort. Zij is een alleenstaande moeder en erkend gedupeerde van de Kinderopvangtoeslag-affaire met een Wajong uitkering. Echter, dat maakt volgens de SED niet dat mevrouw Bloem niet tijdig kwijtschelding had kunnen aanvragen. De SED ziet daarom geen bijzondere omstandigheid om te kunnen afwijken van het beleid en de invorderingskosten te kunnen kwijtschelden. Over de Wajongproblematiek en de oproep van de VNG¹² laat de SED weten dat die niet van toepassing is op invorderingskosten. Wel heeft de SED in overeenstemming met de oproep de belastingschuld van mevrouw Bloem voor het jaar 2023 kwijtgescholden. De SED kiest in de Wajongproblematiek er bewust voor om kwijtschelding te verlenen.¹³

In een aanvullende reactie laat de SED weten dat zij tot het moment dat mevrouw Bloem op 10 november 2023 om kwijtschelding vroeg, niet wist dat zij van een Wajong uitkering leeft. Zonder een kwijtscheldingsverzoek kan de SED het signaal 'Wajong' namelijk systeemtechnisch niet registreren. Tot het moment van het kwijtscheldingsverzoek liet het systeem van de SED voor het belastingjaar 2023 zien dat het inkomen dat mevrouw Bloem van het UWV ontvangt een belemmering gaf voor kwijtschelding. Onbekend, was dat het daarbij om een Wajong uitkering ging. Ook heeft de SED mevrouw Bloem niet eerst gebeld om te kijken of een dwangbevel echt nodig was. De SED wil graag sociaal invorderen en wil graag eerst bellen. Helaas lukt dat nu (nog) niet. Daarvoor is meer personeel nodig. De ambitie is om in de toekomst meer te bellen. De SED kijkt of dit standaard in de belastingapplicatie kan worden ingebouwd. Dit zou op zijn vroegst in 2026 kunnen met de komst van een nieuwe belastingapplicatie.

De SED heeft op 8 mei 2024 het papieren kwijtscheldingsverzoek van mevrouw Bloem ontvangen voor het belastingjaar 2024. Op 3 juli 2024 heeft de SED dat verzoek gehonoreerd en heeft kwijtschelding verleend. Voor 2025 heeft de SED gedeeltelijke kwijtschelding verleend. Mevrouw Bloem had € 71 meer op haar bankrekening staan dan volgens de kwijtscheldingsregels mag. Zij heeft dat bedrag aan de SED betaald.

¹¹ Bijlage I onder 1.

¹² Bijlage I onder 2. en 3.

¹³ Dat gaat verder dan de afspraak met het Rijk (zie voetnoot 4 en bijlage I onder 3). Volgens de afspraak stellen lokale overheden de belastingaanslagen 2023 en 2024 'buiten invordering' als blijkt dat iemand alleen een Wajong uitkering en geen vermogen heeft. In dat geval blijft de schuld bestaan, maar wordt niet meer actief ingevorderd. Bij kwijtschelding bestaat de schuld in het geheel niet meer.

Het oordeel van de Nationale ombudsman

Het vereiste van goede organisatie

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid er voor zorgt dat haar organisatie en haar administratie de dienstverlening aan de burger ten goede komt. Dat betekent in deze situatie dat de overheid haar organisatie zo inricht dat zij behoorlijk invordert¹⁴ en daarmee voorkomt dat onnodig dwanginvorderingskosten ontstaan die vervolgens worden ingevorderd als voorwaarde voor het recht op kwijtschelding.

De dwanginvorderingskosten als voorwaarde voor kwijtschelding

Mevrouw Bloem leeft van een Wajong uitkering, is alleenstaand met jonge kinderen en is een erkend gedupeerde ouder van de kinderopvangtoeslagaffaire. Als iemand geen vermogen en enkel een Wajong uitkering heeft, verleent de SED normaal gesproken kwijtschelding. Voor 2023 kreeg mevrouw Bloem geen automatische kwijtschelding, omdat daarvoor in het systeem belemmeringen bestonden. Dat betekent dat een handmatige beoordeling nodig was. Omdat mevrouw Bloem hierna geen verzoek om kwijtschelding heeft ingediend, werd het de SED niet duidelijk dat mevrouw Bloem eigenlijk recht had op kwijtschelding. Immers, dat zij alleen een Wajong uitkering had en daarom aanspraak op kwijtschelding kon maken, bleek niet uit het systeem van de SED. Het betekende ook dat een handmatige beoordeling nog even uitbleef. De SED stuurde na een beperkte controle een aanmaning. Later schakelde de SED de deurwaarder in. Hierna vroeg mevrouw Bloem om kwijtschelding. Toen waren de kosten voor aanmaning en dwangbevel al ontstaan. Het lokale beleid laat kwijtschelding alleen toe als deze dwanginvorderingskosten worden betaald. Daarom kreeg mevrouw Bloem pas kwijtschelding na betaling van deze kosten.

De SED had de dwanginvorderingskosten kunnen en moeten voorkomen

Belangrijk voor 'behoorlijk invorderen' is het persoonlijke contact met de belastingschuldige voordat dwang wordt ingezet. Dan kan worden bekeken waarom niet wordt betaald. De SED heeft mevrouw Bloem niet gebeld toen dat kon bij de beperkte controle voor het sturen van de aanmaning. Dat is een gemiste kans. Als de SED wel had gebeld, had zij duidelijk gekregen dat mevrouw Bloem alleen een Wajong uitkering had en daarom recht had op kwijtschelding. Dan had de SED dat op dat moment kunnen regelen. Ook waren geen aanmanings- en dwangbevelkosten ontstaan. Door dat niet te doen is de SED te kort geschoten.

Vasthouden aan voorwaarde voor kwijtschelding is in dit geval onjuist

In deze situatie past het niet om vast te houden aan het beleid dat aan kwijtschelding de voorwaarde wordt gesteld dat eerst de dwanginvorderingskosten betaald moeten worden. Van de SED had verwacht mogen worden dat zij kritisch had gekeken naar haar eigen rol bij het ontstaan van de dwanginvorderingskosten. Het volharden in de eis tot betaling van deze kosten in een geval waarin recht bestond op kwijtschelding en waarin dat door het nalaten van telefonisch contact niet naar voren is gekomen, is niet juist. Opmerking verdient dat de SED zelf ook aangeeft dat zij eerst wil bellen in situaties als deze. Dat de eigen organisatie dit nog niet kan waarmaken is geen rechtvaardiging voor de handelwijze van de SED in dit geval.

De handelwijze van de SED is dan ook niet behoorlijk. De Nationale ombudsman ziet reden om een aanbeveling aan dit rapport te verbinden.

¹⁴ Over hoe behoorlijk invorderen eruitziet zie voetnoot 10 en rapporten 2013/003, 2019/005.

De conclusie

De Nationale ombudsman vindt de klacht van mevrouw Bloem gegrond.

De aanbeveling

De Nationale ombudsman geeft de SED in overweging om de dwangincassokosten 2023 van € 86 aan mevrouw Bloem te vergoeden.

De slotbeschouwing

Bij behoorlijk invorderen hoort dwang eigenlijk alleen als iemand niet wil betalen. Eerst bellen helpt dan om dat snel duidelijk te krijgen. Ook biedt het eenvoudig de kans op een menselijke betaaloplossing die voor iedereen goed werkt zonder extra dwang of kosten. Wij zien vaker dat lokale overheden belasting alleen kwijtschelden onder de voorwaarde dat dwangincassokosten worden betaald. Dat is prima zolang de overheid eerst heeft gebeld. In een veelal geautomatiseerd invorderingsproces ligt het voor de hand dat dit in ieder geval gebeurt voordat de deurwaarder wordt ingeschakeld. Gelukkig zien wij bij de overheid steeds meer een beweging richting behoorlijk invorderen waarin een telefoontje van de overheid dwang en extra incassokosten voorkomt en een voor beide kanten tevredenstellende betaaloplossing brengt.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

Bijlage I: Invorderingsbeleid en afspraken Wajongproblematiek

1. Leidraad invordering gemeentelijke belastingen 2020 Stede Broec (van kracht tot en met 2023)

Artikel 1.1.5 Awb en algemene beginselen van behoorlijk bestuur

In de invordering wordt zoveel mogelijk gehandeld in overeenstemming met de Awb en het Besluit Fiscaal bestuursrecht, ondanks dat artikel 3:40, titels 4.1 tot en met 4.3, artikel 4:125, titel 5.2, de hoofdstukken 6 en 7 en afdeling 10.2.1 Awb niet van toepassing zijn op de wet (Artikel 231, tweede lid, onderdeel b, van de Gemeentewet).

...

Een andere bepaling uit de Awb die van toepassing is bij invordering is artikel 4.84 Awb. Op grond van die bepaling is het mogelijk af te wijken van de beleidsregels zoals die zijn opgenomen in deze leidraad. Dit is gerechtvaardigd als toepassing van die regels voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die vanwege bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de doelen die de leidraad dient.

Dit laatste zal slechts bij hoge uitzondering aan de orde zijn. Het afwijken van beleidsregels leidt in de regel immers tot schending van het gelijkheidsbeginsel. Er moet dus sprake zijn van daadwerkelijk bijzondere omstandigheden op grond waarvan onverkorte toepassing van de leidraad onevenredig nadeel voor de betrokkene zou opleveren. Dit criterium gaat aanzienlijk verder dan een belangenafweging als bedoeld in artikel 3:4 Awb.

..."

Artikel 1.1.6 Keuze uit verschillende invorderingsmaatregelen

Als de invordering op verschillende manieren kan plaatsvinden, heeft de eenvoudigste, snelste en minst kostbare wijze voor de gemeente de voorkeur.

Artikel 26.1.5. Toewijzing van het verzoek om kwijtschelding onder voorwaarden

Als de ontvanger besluit dat kwijtschelding zal worden verleend nadat aan één of meer voorwaarden is voldaan, dan neemt hij die voorwaarden in de beschikking op.

....

Indien ten tijde van het indienen van het verzoek om kwijtschelding inmiddels invorderingskosten zijn ontstaan, dan wordt de betaling van deze invorderingskosten als voorwaarde gesteld voor het verlenen van kwijtschelding, tenzij het ontstaan van de invorderingskosten niet aan belastingsschuldige te wijten is. Zie tevens artikel 75.10 van deze Leidraad.

Artikel 75.10 Geen kwijtschelding van vervolgingskosten

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 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.

2. Nieuwsbericht VNG van donderdag 25 mei 2023

"Oproep kwijtscheldingsverzoeken Wajong-ers, WIA's en WAO'ers

Er zijn signalen dat mensen met een Wajong-uitkering, een WIA-uitkering of WAO-uitkering onbedoeld niet (meer) in aanmerking komen voor kwijtschelding. Het rijk doet hier onderzoek naar.

We wachten op verdere informatie vanuit het rijk. In de tussentijd vragen we gemeenten om, als ze van plan zijn om kwijscheldingsverzoeken van mensen met een Wajong-, WIA- of WAO-uitkering af te wijzen puur op basis van het bedrag van die uitkering, deze verzoeken voorlopig in behandeling te houden."

3. Nieuwsbericht VNG van maandag 6 november 2023

"Oplossing Wajong-problematiek in de kwijschelding

In mei vroegen we gemeenten om kwijscheldingsverzoeken van mensen met onder andere een Wajong-uitkering voorlopig in behandeling te houden. Het was nog onduidelijk of ze wel of niet recht hebben op kwijschelding. Inmiddels is er een oplossing vanuit het rijk gekomen.

Geüpdatet op 22 november 2023

Eerder dit jaar is gebleken dat vooral personen met een Wajong-uitkering dit jaar niet meer in aanmerking komen voor kwijschelding terwijl er in hun situatie niets is veranderd. Deze uitval, puur op basis van het inkomen, is niet bedoeld. Op verzoek van het rijk hebben wij u daarom gevraagd om de betreffende kwijscheldingsverzoeken in afwachting van een oplossing aan te houden.

Nieuwe afspraken

De VNG, Unie van Waterschappen en LVLB hebben met het rijk afgesproken dat de werkwijze voor 2023 en 2024 wordt dat de personen die het betreft in het systeem op kwijschelding worden gezet, maar in de praktijk niet verder worden bemoeilijkt. Dit betekent dat u deze personen in reactie op hun kwijscheldingsverzoek een brief stuurt waarin staat dat zij niet voor kwijschelding in aanmerking komen, maar dat de aanslag op nul wordt gezet waardoor zij niet hoeven te betalen.

Enige manier op korte termijn

Deze aanpak lijkt op de korte termijn de enige manier te zijn om het doel (de aanslag hoeft niet betaald te worden) te bereiken en te zorgen dat er op rechtmatige wijze de geautomatiseerde kwijscheldingstoets voor 2024 kan worden uitgevoerd.

Het rijk heeft deze te volgen werkwijze nog bevestigd met een Kamerbrief (pdf, 416 kB). U kunt de kwijscheldingsverzoeken op de afgesproken wijze afhandelen en de geautomatiseerde toets over 2024 doen. Het rijk werkt aan een structurele oplossing per 2025."