



Rapport

Publicatiedatum: 4 december 2014

Rapportnummer: 2014/187

Rapport

Achterstallige betaling

Een onderzoek naar een klacht over de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) in verband met het uit handen geven van een vordering aan de deurwaarder zonder hierover eerst opnieuw persoonlijk contact met verzoeker op te nemen. Na tussenkomst van de Nationale ombudsman ging DUO over tot het vergoeden van de betaalde incassokosten

Datum: 21 november 2014

Rapportnummer: 2014/187

Wat is de klacht?

In mei 2013 heeft verzoeker een dwangbevel gekregen teneinde zijn achterstallige betaling over de maand februari 2013 te voldoen. Verzoeker heeft deze betaling en de bijkomende incassokosten vervolgens voldaan en een automatische incasso geregeld voor de maandelijks af te schrijven bedragen aan DUO vanaf juni 2013.

Verzoeker klaagt erover dat DUO vervolgens op 30 december 2013 via een incassobureau opnieuw een dwangbevel aan verzoeker heeft doen toekomen in verband met een achterstallige betaling over de maand januari 2013, zonder hierover eerst opnieuw persoonlijk contact met verzoeker op te nemen.

Wat ging er aan de klacht vooraf?

1. Jos de Vries¹ heeft een studieschuld en moet daarvoor maandelijks een bedrag van 45 euro aflossen bij DUO. Hij betaalt met een acceptgiro. Helaas gaat dit niet altijd goed en betaalt hij zijn maandelijks bedrag soms niet op tijd. Daarom krijgt hij op een gegeven moment een dwangbevel van de deurwaarder voor een achterstallige betaling (van februari 2013, aldus Jos). Hij voldoet dit bedrag met de bijkomende kosten én neemt ook telefonisch contact op met een medewerker van DUO. Hij stelt daarbij de vraag of nu alle betalingen zijn voldaan en krijgt daarop het antwoord dat dat het geval is. Jos wil niet meer dat hij te laat is met zijn maandelijks betalingen en gaat daarom vanaf juni 2013 via een automatische betalingsregeling zijn studieschuld aflossen.

2. Eind december 2013 krijgt Jos echter opnieuw een dwangbevel. Dit bevel heeft betrekking op

een achterstallige betaling van januari 2013. Het bedrag dat hij moet betalen is door de incassokosten en de kosten van het exploitatierapport vermeerderd van 45 euro naar maar liefst 149 euro.

3. Jos begrijpt er niets van en besluit een klacht in te dienen bij DUO. Hij schrijft dat hij dacht dat hij alles betaald had vanaf het moment dat hij zijn studieschuld was gaan aflossen. Hierover had hij namelijk telefonisch contact gehad in mei 2013. Vanaf juni 2013 is hij automatisch gaan betalen én heeft hij geen betalingsherinneringen meer ontvangen. Hij klaagt erover dat hij bijna een jaar later opnieuw een dwangbevel krijgt voor een achterstallige betaling van januari 2013.

Welke reactie komt er op de klacht?

4. DUO reageert op de klacht en geeft aan dat Jos pas sinds juni 2013 per automatische incasso betaalt en dat dat betekent dat de betalingen voor die tijd door hem zelf tijdig overgemaakt dienden te worden. Op 22 februari 2013 en op 17 april 2013 zijn aanmaningen verstuurd aan Jos. Daar heeft hij niet op gereageerd. Dat leidt dan onvermijdelijk tot een incasso met extra kosten. DUO laat ook weten dat de gesprekken met medewerkers niet gelogd worden en dat dus niet na te gaan is wat er tijdens het telefoongesprek is gezegd.

Omdat Jos vaker (te) laat betaalde is DUO niet bereid coulance toe te passen.

Wat was de aanleiding voor de klacht bij de Nationale ombudsman?

5. Jos is van mening dat hij, ondanks zijn vertraagde betalingen voor juni 2013 (hij had toen minder inkomsten dan nu), zijn goede wil heeft getoond door telefonisch contact te zoeken met DUO en een automatische maandelijkse betaling in gang te zetten vanaf juni 2013.

Hij vindt het merkwaardig dat hij in mei een achterstallige betaling via een incassobureau krijgt voor de maand februari 2013 en pas in december 2013 een soortgelijke brief betreffende een achterstallige betaling voor de maand januari 2013, temeer daar hij telefonisch een half jaar daarvoor te horen kreeg dat alle betalingen tot en met mei 2013 waren voldaan. Na mei 2013 ontving Jos geen acceptgiro's meer van DUO, omdat hij vanaf dat moment een automatische maandelijkse betaling had geregeld. Ook heeft hij vanaf dat moment geen aanmaningen meer gekregen, aldus Jos.

Wat heeft de Nationale ombudsman onderzocht?

6. De Nationale ombudsman nam contact op met DUO, stelde vragen over bovenstaande casus en vroeg daarbij ook aandacht voor het belang van persoonlijk contact bij invordering, zoals genoemd in het rapport "In het krijt bij de overheid" (2013/003 zie www.nationaleombudsman.nl voor het gehele rapport) Aanleiding voor dit rapport uit 2013 was dat de Nationale ombudsman veel klachten van burgers ontving over invordering door de overheid. Naar aanleiding van het onderzoek naar de rol van de overheid als schuldeiser en de wijze van invordering zijn spelregels opgesteld. Eén hiervan is dat persoonlijk contact loont.

"Als de burger de vordering niet heeft voldaan en niet zelf contact heeft opgenomen, dan is de overheid aan zet. Voordat zij tot dwanginvordering overgaat, moet de overheid zoveel mogelijk eerst contact opnemen met de burger. Uit diverse pilots is gebleken dat persoonlijk contact met de schuldenaar meer geld én meer waardering van de burger oplevert. In het persoonlijke gesprek

kan een afspraak op maat worden gemaakt over de betaling (of een betalingsregeling worden afgesproken). Ook kan de overheid in deze gesprekken verkennen in hoeverre er sprake is van problematische schulden, zo nodig verwijzen naar schuldhulpverlening en eventueel de invordering tijdelijk opschorten."

Hoe reageerde Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)?

7. DUO liet ons weten dat de inschakeling van een deurwaarder via een dwangbevel in mei 2013 (de eerste keer dat de deurwaarder werd ingeschakeld; No) een achterstallige maandtermijn van mei 2012 betrof, en niet zoals Jos stelde, van februari 2013. Voor deze achterstallige betaling heeft Jos een laatste aanmaning ontvangen op 8 maart 2013 (en eerder op 18 juni en 19 juli 2012).

Het tweede dwangbevel is van december 2013 en betrof de termijn januari 2013. Voor deze maandtermijn is een aanmaning verzonden op 22 februari 2013 en op 17 april 2013 is een tweede aanmaning verstuurd. Vervolgens is hem op 6 juni 2013 meegedeeld dat voor de termijn januari 2013 een deurwaarder zal worden ingeschakeld.

8. Omdat het bedrag (hoofdsom €45,41) onder de clustergrens ligt, wordt volgens de standaardprocedure zes maanden gewacht totdat de daadwerkelijke overdracht plaatsvindt (aan de deurwaarder; No). Hierdoor wordt voorkomen dat dat er maandelijks termijnen ter invordering aan een deurwaarder worden overgedragen en voor iedere maandtermijn hoge incassokosten in rekening worden gebracht. De uitgebreide toelichting van DUO op de wijze waarop DUO achterstallige betalingen int, is opgenomen bij de achtergrondinformatie (zie Achtergrond 'voor wie meer wil weten over de werkwijze van DUO bij het innen van achterstallige betalingen; No).

9. Op de vraag of een medewerker tijdens een gesprek kan zien of er nog openstaande termijnen openstaan, gaf DUO aan dat dit het geval is en dat een medewerker hierover ook desgewenst iets kan melden. In deze casus zou het zo kunnen zijn dat het telefonische contact heeft plaatsgevonden op het moment dat de achterstallige termijn ter invordering al aan de deurwaarder was overgedragen waardoor de openstaande termijn niet meer zichtbaar was in het systeem.

10. De klacht in deze specifieke zaak wordt door DUO gegrond geacht. Jos wordt het voordeel van de twijfel gegeven voor wat betreft de melding dat er geen openstaande termijnen meer zouden zijn. DUO gaat daarom over tot vergoeding van de betaalde incassokosten. In algemene zin vormt de klacht op dit moment voor DUO geen aanleiding tot een actie of maatregel maar wordt dit traject meegenomen binnen het Programma Vernieuwing Studiefinanciering.

persoonlijk contact loont

11. Nadat Jos in mei 2013 de rekening van de deurwaarder had betaald, heeft hij zelf telefonisch contact opgenomen met DUO om te vragen of daarmee zijn achterstallige maandelijks termijnen waren voldaan. Verder heeft Jos vanaf dat moment een automatische maandelijks betaling in gang gezet, zodat hij zeker wist dat hij niet meer te laat zou betalen. Hiermee heeft hij laten zien dat hij welwillend was om zijn studieschuld vanaf dat moment serieus en tijdig af te lossen.

12. Kennelijk is Jos iemand die zijn administratie niet altijd even netjes op orde had. Als hij alle papieren overzichtelijk had opgeborgen, had hij kunnen zien dat het eerste dwangbevel zag op

een achterstallige betaling over de maand mei 2012. En dat de aanmaningen die hij daarna van DUO ontving betrekking hadden op een achterstallige betaling over de maand januari 2013.

Er zijn meer mensen, die geen ster zijn in het bijhouden van de administratie. Daarom loont het als de overheid, die de achterstallige bedragen moet invorderen, in zo'n geval contact opneemt met de burger om alsnog het verschuldigde bedrag te krijgen.

13. Door de werkwijze van DUO was bij DUO niet inzichtelijk dat op het moment van het eerste dwangbevel, er inmiddels nog een achterstallige termijn verschuldigd was. Door deze bureaucratische manier van werken heeft DUO geen inzicht gehad in het feit dat op het moment dat het eerste dwangbevel uitging er nog een bedrag openstond. Dergelijke misverstanden zijn niet op te lossen met brieven.

14. In dit geval was het beter geweest als DUO, nadat bleek dat Jos toch nog een maandtermijn verschuldigd was, de zaak in telefonisch contact met Jos had kunnen oplossen. Dan had het misverstand dat ontstaan was na het eerdere telefoongesprek van mei 2013 ('er staan geen bedragen meer open') in combinatie met de diverse aanmaningen daaraan voorafgaand, snel en tijdig kunnen worden opgehelderd. Zonder dat DUO kosten had moeten maken voor het inschakelen van een deurwaarder.

15. Uiteindelijk heeft DUO de klacht opgelost door Jos tegemoet te komen en alsnog de incassokosten voor haar rekening te nemen. Daarom heeft de Nationale ombudsman besloten geen oordeel te geven over deze zaak. Om in de toekomst dergelijke problemen te voorkomen, wil de Nationale ombudsman nogmaals benadrukken dat persoonlijk contact voorafgaande aan invorderingsmaatregelen loont!

Instemming

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennis genomen van het feit dat DUO overgaat tot het vergoeden van de door Jos betaalde incassokosten.

De Nationale ombudsman,

mr. F.J.W.M. van Dooren,

waarnemend ombudsman

Achtergrond

voor wie meer wil weten over de werkwijze van DUO als er sprake is van achterstallige betalingen

Huidige werkwijze

1e aanmaning

DUO int schulden door middel van een termijnsystematiek. Deze inningswijze wordt volledig ondersteund door geautomatiseerde systemen. Bij het uitblijven van een tijdige betaling op een

betalingenverzoek of een incasso van een maandtermijn wordt deze achterstallig en ontvangt de debiteur de maand daarop een eerste aanmaning.

2e aanmaning

Voldoet hij deze achterstallige maandtermijn niet, dan ontvangt de debiteur de maand daarop een 2e aanmaning. Hierop staat een toelichting waarin wordt aangegeven dat wanneer deze tweede aanmaning niet wordt voldaan de openstaande maandtermijn overgedragen wordt aan een deurwaarder. Bij het niet voldoen van deze 2e aanmaning wordt de schuld overgedragen aan het systeem dat de deurwaarders aanstuurt ('Deurwaardertraject'). Ook in de berichten die de debiteur ontvangt, wordt hij hierop gewezen.

'Clusteren'

Voordat er daadwerkelijk een dwangbevel wordt uitgevaardigd en overdracht naar een deurwaarder plaatsvindt, vindt het proces 'clusteren' plaats. Binnen dit proces geldt dat er een minimumbedrag is ingesteld van € 270,-. Dit betekent dat - bij vorderingen die lager zijn dan de clustergrens- er geen dwangbevel wordt aangemaakt en dus niet wordt overgedragen aan een deurwaarder.

Dwangbevel

Voor die gevallen waarbij de minimale clustergrens van € 270,- niet wordt bereikt, is een proces ingeregeld om te voorkomen dat een debiteur na een langere tijd wordt geconfronteerd met een dwangbevel. In deze gevallen wordt er - onder bepaalde voorwaarden- nog een aanmaning verstuurd vanuit het Systeem 'Deurwaarderstraject' voordat er een dwangbevel wordt uitgevaardigd.

Ter illustratie: wanneer een debiteur een betalingsverplichting heeft van de wettelijke minimumtermijn (zijnde € 45,-) en deze niet tijdig betaalt, dan zal het zes maanden (na de laatste berichtgeving) duren voordat er sprake is van overdracht aan een deurwaarder vanwege het bedrag voor de clustergrens. Per saldo zijn er per betalingstermijn dus drie contactmomenten met de debiteur.

Verlaging af te lossen maandbedrag en opschorten van terugbetaling

Verder zijn er wettelijke mogelijkheden om gebruik te maken van de regeling 'verlaging maandbedrag' (betalen naar draagkracht) mocht een betalingsverplichting financieel niet mogelijk zijn. Ook kan de debiteur zelf — door het inzetten van een zogenaamde aflosvrijeperiode- de terugbetaling voor een periode van maximaal 5 jaren opschorten.

Betalingsregeling (alléén mogelijk op initiatief van de schuldenaar)

Tenslotte biedt DUO - onder bepaalde voorwaarden- de mogelijkheid een betalingsregeling (Flexibele Inning Te veel ontvangen Studiefinanciering = FLITS) te treffen voor achterstallige schulden voor de maximale periode van 24 maanden. Deze betalingsregelingen worden opgesteld naar aanleiding van telefonisch contacten/of contact aan de balie met de debiteur. Het initiatief voor een dergelijk verzoek ligt bij de debiteur; DUO biedt de mogelijkheid tot het treffen van een betalingsregeling niet proactief aan.

In de maand maart van dit jaar zijn er ruim 16.000 debiteuren die al gebruik maken van deze regeling(en). Door het bieden van deze mogelijkheid komt DUO tegemoet aan de wensen van de klant. Op deze wijze stelt DUO de klant in de gelegenheid zonder tussenkomst van een deurwaarder, de achterstallige termijnen te voldoen.

Maatwerk bij individuele klachten

Tot slot toont DUO, wanneer er sprake is van een (individuele) klacht, maximale bereidheid en flexibiliteit om te komen tot een passende oplossing voor de klant voor zover de wet en – regelgeving dit mogelijk maakt. In deze overtuiging wordt DUO gesterkt door uw compliment in de gastcolumn in het DUO-magazine van januari 2013.

Gelet op de bovenstaande toelichting is DUO van mening dat DUO de debiteuren ruimschoots in de gelegenheid stelt tijdig te betalen en bovendien voldoende mogelijkheden biedt tot een flexibele oplossing bij eventuele betalingsproblemen.

Persoonlijk contact bij invorderen

Met betrekking tot de vragen van de Nationale ombudsman rond het telefonisch in contact treden met de betrokken debiteuren en de verwijzing naar het document 'in het krijt bij de overheid' het volgende. Zoals aangegeven biedt DUO de optie voor het aangaan van een flexibele betalingsregeling niet proactief aan.

Pilots

Gezien het aantal dwangbevelen op jaarbasis (ruim 100,000) en de gevraagde Personele capaciteiten middelen, kiest DUO er momenteel niet voor om de Debiteuren actief telefonisch te benaderen. Daarnaast is er een praktisch probleem met de bereikbaarheid van de debiteuren. DUO heeft in het verleden tot tweemaal toe een pilot gehouden met het telefonisch benaderen van debiteuren met een betalingsachterstand vergelijkbare pilot als die van de Belastingdienst de afgelopen periode heeft uitgevoerd.

Het achterhalen van de juiste telefoonnummers is als zeer lastig en bewerkelijk ervaren. De daling in het gebruik van telefonie via een vast netnummer is hier debet aan. Het achterhalen van actuele telefoonnummers van mobiele telefoons valt erg tegen. Bij de meest recente pilot is circa 35 % van de telefoonnummers achterhaald. Van de debiteuren waarvan het nummer is achterhaald kon uiteindelijk circa 50% worden bereikt.

Op basis hiervan heeft DUO besloten dat de baten (zowel materieel als immaterieel) niet opwegen tegen de kosten.

Debiteurgericht innen binnen Programma Vernieuwing Studiefinanciering

Momenteel werkt DUO binnen het Programma Vernieuwing Studiefinanciering (PVS) aan de vernieuwing van de processen en systemen voor toekennen en innen. Onderdeel van deze vernieuwing betreft de wijze waarop schulden worden geïnd (Debiteurgericht innen).

Daar waar nu de inning volledig is gebaseerd op het voldoen van specifieke maandtermijnen, zal

waar mogelijk meer flexibiliteit worden ingebouwd en het voldoen van de schuld de focus krijgen. Hierbij wordt ook opnieuw gekeken naar de mogelijkheden voor het actief aanbieden van betalingsregelingen bij achterstanden.

Omdat door de systeemvernieuwing in de nabije toekomst ook het klantcontact met debiteuren zoveel als mogelijk digitaal zal gaan verlopen, zullen — door de registratie van e-mailadressen en telefoonnummers— ook de mogelijkheden toenemen om met de debiteuren in contact te komen.

DUO probeert voortdurend de dienstverlening aan haar klanten te verbeteren. Dat geldt ook voor de relatie met debiteuren. Deze investeringen krijgen als gevolg van PVS een extra impuls waarmee naar onze verwachting de klantbeleving, inclusief die van debiteuren met een betalingsachterstand zal verbeteren.

Gefingeerde naam