

# TOELICHTING BELEIDSREGELS TERUGVORDERING & VERHAAL WWB

## 1. Algemeen

De begrippen die in de beleidsregels worden gebruikt hebben een gelijkduidende betekenis als de omschrijving in de Wet werk en bijstand en de Algemene wet bestuursrecht.

## 2. Bevoegdheid tot herziening en intrekking

De WWB is een minimum bestaansvoorziening, welke aanvullend is op de eigen bestaansmiddelen. Gelet op de gewijzigde financiële verantwoordelijkheid voor de kosten van de bijstand achten burgemeester en wethouders het van groot belang dat de bijstand alleen terecht komt bij die burgers die hieraan de meeste behoefte hebben. Bovendien hebben de ontvangsten voortvloeiend uit de terugvordering een gunstig effect op het beschikbare budget binnen het Inkomensdeel van de WWB. Een eventueel overschot op dit budget kan vervolgens worden ingezet voor extra reïntegratie-trajecten ten behoeve van werkzoekenden. Daarnaast is een belangrijk beleidsuitgangspunt dat het plegen van bijstandsfraude onder geen enkele voorwaarden mag worden beloond door de ten onrechte verleende bijstand niet terug te vorderen.

## 3. Herziening of intrekking van het toekenningsbesluit

Evenals terugvordering van bijstand is het met terugwerkende kracht gewijzigd vaststellen van het recht op bijstand door middel van een herzienings- of intrekkingbesluit een algehele bevoegdheid geworden van burgemeester en wethouders. Gelet op de hierboven geformuleerde uitgangspunten maken burgemeester en wethouders in beginsel in alle gevallen waarin er aanleiding is het toekenningsbesluit met terugwerkende kracht te wijzigen gebruik van deze bevoegdheid. De bepalingen onder a. en b. zijn identiek aan de bepalingen van artikel 54 lid 3 WWB, doch zijn met een dwingend karakter geformuleerd.

- a. indien als gevolg van het niet nakomen van de inlichtingenverplichting van de belanghebbende ten onrechte bijstand is verleend dan wordt in alle gevallen het bijstandsrecht naar het verleden toe gecorrigeerd naar de juiste situatie. Het kan hierbij gaan om het schenden van de inlichtingenplicht naar zowel de gemeente als naar het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen.
- b. In gevallen waarin er kennelijk in het verleden een niet correct toekenningsbesluit is genomen, maar dit niet is veroorzaakt door de belanghebbende, dan kan in voorkomende gevallen toch herziening of intrekking van het toekenningsbesluit aan de orde zijn.

Dit zal zich vooral voordoen in gevallen waarin door burgemeester en wethouders onjuiste besluitvorming heeft plaatsgehad. Deze vorm van intrekking/herziening staat op gespannen voet met het rechtszekerheidsbeginsel. Op grond van dit beginsel kunnen rechten niet zonder meer met terugwerkende kracht worden gewijzigd. Doorslaggevend moet zijn of belanghebbende enige blaam treft bij het niet melden van de onjuiste situatie. De belanghebbende zal derhalve “op zijn klompen” hebben kunnen aanvoelen dat er iets mis was met de toekenning. Als dit niet het geval is dan gaan burgemeester en wethouders niet over tot herziening/intrekking met terugwerkende kracht. Het uitkeringsrecht zal in dat geval uiterlijk met ingang van de datum waarop de onjuistheid is geconstateerd worden gewijzigd, mits de belanghebbende hiervan tijdig op de hoogte wordt gebracht.

Een andere overweging is of burgemeester en wethouders als gevolg van een grove fout een foutief besluit hebben genomen. Grove nalatigheid van het bestuursorgaan kan niet voor rekening komen van de belanghebbende, tenzij het bij de belanghebbende volkomen duidelijk kan zijn dat het hier een fout betreft.

## Terugvordering

Deze bepaling vormt de kernbepaling van het gemeentelijke terugvorderingsbeleid. Benadrukt wordt dat de bijstand uitsluitend wordt teruggevorderd in de gevallen waarin dit in de beleidsregels is vastgelegd.

#### **4. Ten onrechte verleende bijstand**

De hier omschreven situaties waarin bijstand wordt teruggevorderd zijn identiek aan de bepalingen van artikel 58 WWB. Om echter geen misverstand te laten bestaan over wanneer bijstand moet worden teruggevorderd zijn deze beleidsregels, in tegenstelling tot de formulering van artikel 58 WWB, dwingend geformuleerd.

- a. bijstand is ten onrechte of tot een te hoog bedrag verleend wanneer achteraf komt vast te staan dat over de betreffende periode geen, of tot een lager bedrag, recht op bijstand bestond. Voorafgaande aan deze terugvordering dient op grond van artikel 54 lid 3 WWB en beleidsregel nummer 3 van de Beleidsregels Terugvordering en Verhaal WWB eerst een herzienings- of intrekingsbesluit te worden genomen.
- b. aan de bijstand die in de vorm van een geldlening is verleend dient in alle gevallen een terugbetalingsverplichting te worden verbonden. Deze verplichting wordt in het toekenningsbesluit vastgelegd. Eerst wanneer deze verplichting niet wordt nagekomen wordt ten aanzien van het nog resterende bedrag van de lening een terugvorderingsbesluit genomen. Hiermee ontstaat er ten aanzien van het resterende deel van de lening een executoriale titel.
- c. Borgstelling is een vorm van bijstandsverlening. Dit betekent dat in het toekenningsbesluit vastgelegd moet zijn dat de gemeente bijstand heeft verleend in de vorm van een borgstelling. Deze bijstand komt echter pas tot uitbetaling (aan de geldverstrekker) indien de belanghebbende in gebreke blijft met het terugbetalen van de door de geldverstrekker verleende geldlening. Op het moment van uitbetaling van de bijstand ontstaat tevens een vordering die op grond van artikel 58 lid 1 sub c WWB en de gemeentelijke beleidsregels kan worden teruggevorderd. In dat geval is, evenals bij de terugvordering van een geldlening, een afzonderlijk terugvorderingsbesluit noodzakelijk.
- d. Een voorschot wordt op grond van artikel 52 WWB van rechtswege (automatisch op grond van de wet) verstrekt als een renteloze geldlening. Dit impliceert dat belanghebbende deze lening moet terugbetalen. Artikel 52 lid 3 WWB regelt dat het verstrekte voorschot ineens wordt verrekend met de toegekende uitkering over de periode waarop het voorschot betrekking had. Soms behoort verrekening van dit voorschot niet of niet volledig tot de mogelijkheden. Dat kan zijn omdat er geen toekenning van een uitkering tot stand komt, of dat de toegekende uitkering niet toereikend is om het totale bedrag van het voorschot ineens te verrekenen. Het openstaande bedrag van het voorschot wordt dan van belanghebbende teruggevorderd op grond van artikel 58 lid 1 sub d WWB. Wanneer deze omstandigheid zich voordoet dan is een afzonderlijk terugvorderingsbesluit noodzakelijk ten aanzien van het bedrag dat niet (volledig) kan worden verrekend met de toegekende bijstand.
- e. er kunnen naast de hierboven genoemde omstandigheden andere redenen zijn waarin de bijstand bij nader inzien onverschuldigd is betaald. Het gaat hierbij met name om situaties waarin er geen reden is om te komen tot herziening of intrekking van het toekenningsbesluit, bijvoorbeeld wanneer bijstand is verleend in afwachting van het beschikbaar komen van middelen (inkomen of vermogen), of wanneer achteraf een vergoeding wordt ontvangen voor kosten waarvoor in een eerder stadium ook reeds (bijzondere) bijstand is ontvangen. Ook de onverschuldigd betaalde bijstand als gevolg van een administratieve vergissing dient op grond deze beleidsregel te worden teruggevorderd. Als restrictie geldt dat alleen kan worden teruggevorderd indien de belanghebbende redelijkerwijs kon begrijpen dat hij ten onrechte bijstand ontving. Voor de hier bedoelde vorm van terugvordering geldt een wettelijke vervaltermijn van 2 jaar.

#### **5. Terugvordering van gezinsleden**

Op grond van artikel 59 lid 2 WWB kan bijstand die als gevolg van schending van de inlichtingenplicht niet als gezinsbijstand is verleend, maar wel als gezinsbijstand verleend had moeten worden, tevens worden teruggevorderd van degene met wiens middelen rekening had moeten worden gehouden. Eenvoudiger gesteld: bijstand die aan een alleenstaande (ouder) is

verleend, die achteraf een gezamenlijke huishouding blijkt te voeren, kan tevens van de verzwegen partner worden teruggevorderd.

Duidelijk moet zijn dat:

- de bijstandsontvanger het voeren van een gezamenlijke huishouding met deze partner heeft verzwegen.
- de verzwegen partner van de bijstandsverlening op de hoogte was.

Alle gezinsleden waarvan in bovengenoemde situaties kan worden teruggevorderd zijn hoofdelijk aansprakelijk voor de gehele vordering. Dit betekent in de praktijk dat het gehele bedrag van elk gezinslid kan worden teruggevorderd. In gevallen waarin één (of meer) gezinsleden niet in staat zijn om (het volledige) bedrag terug te betalen kunnen andere gezinsleden voor het gehele (restant)bedrag worden aangesproken. In principe dienen alle debiteuren die hoofdelijk aansprakelijk zijn hun aandeel in de aflossing onderling met elkaar te verrekenen. Dit is niet het probleem van de gemeente.

## **6. Afzien van het nemen van een terugvorderingsbesluit**

In het terugvorderingsproces kan op twee momenten worden afgezien van terugvordering. Ten eerste kan worden besloten om geen terugvorderingsbesluit te nemen. De vordering komt in dat geval niet tot stand. Ten tweede kan worden afgezien van verdere terugvordering in een later stadium. Deze variant, ook wel kwijtschelding genoemd, wordt behandeld in beleidsregel 7 en verder.

In voorkomende gevallen kunnen er redenen zijn om in het geheel geen terugvorderingsbesluit te nemen. Dit kan enerzijds worden ingegeven door doelmatigheidsoverwegingen, in gevallen waarin de ten onrechte verleende bijstand dermate laag is dat de kosten die de terugvordering met zich meebrengen hoger zijn dan de vordering (kruimelbedragen).

Verder kunnen er in de individuele situatie *dringende redenen* zijn op grond waarvan van een terugvorderingsbesluit kan worden afgezien. Hiervan kan sprake zijn wanneer de vordering is ontstaan buiten toedoen van de belanghebbende, en hem hiervan geen enkel verwijt kan worden gemaakt. Tevens zal in dat geval aannemelijk moeten zijn dat de belanghebbende niet kon weten dat hij ten onrechte bijstand ontving.

In gevallen waarin eerst een herzienings- of intrekingsbesluit aan de orde is kan van een dergelijk besluit reeds worden afgezien wegens en dringende reden (zie beleidsregel 3). In dat geval is ook geen grond tot het nemen van een terugvorderingsbesluit.

## **8 tot en met 11. Kwijtschelding wegens schuldenproblematiek**

Wanneer een bijstandsvordering door middel van een terugvorderingsbesluit is vastgelegd dan kan er in een later stadium reden zijn om de vordering (gedeeltelijk) kwijt te schelden.

## **12 tot en met 14. Kwijtschelding na voldoen aan betalingsverplichting**

*Voor de overige vorderingen (die niet vallen onder de beleidsregels 8 tot en met 11) geldt een termijn van 5 jaar. Hierin is aansluiting gezocht bij de bepaling die voor de inwerkingtreding van de Wet werk en bijstand was geregeld in de Algemene bijstandswet.*

*Overigens wordt met de onder 12 onder d. genoemde mogelijkheid tot afkoop van 50% van de restsom tegen finale kwijting van het restant zeer terughoudend omgegaan. Van deze mogelijkheid wordt alleen gebruikt gemaakt in situaties waarin tevoren vrijwel vast staat dat de reguliere wijze van invordering minder oplevert dan datgene dat met afkoop van 50% van het restant kan worden geïncasseerd.*

## **15. Terugvorderingsbesluit**

*In deze regel is conform de artikelen, 3:47, 4:86 lid 1 en 2 Awb geregeld welke aspecten in ieder geval onderdeel maken van het terugvorderingsbesluit.*

## **16. Uitstel van betaling**

*In de praktijk zullen veel belanghebbenden van wie een bedrag wordt teruggevorderd dit niet ineens kunnen betalen. Het ligt voor de hand dat in dat geval uitstel van betaling wordt verleend (artikel 4:94 Awb). Gedurende de periode van uitstel kan aan belanghebbende geen aanmaning worden gestuurd en ook geen dwangbevel worden uitgevaardigd. In voorkomende gevallen kan wel gebruik worden gemaakt van de bevoegdheid tot verrekenen (artikel 4:93 lid 5 Awb)*

*Aan het uitstel van betaling worden voorschriften verbonden, namelijk in die zin dat er aan het uitstel van betaling een afbetalingsregeling wordt verbonden (artikel 4:94 Awb).*

*Indien belanghebbende zich niet houdt aan een aan het uitstel van betaling verbonden afbetalingsregeling, wordt het verleende uitstel weer ingetrokken of gewijzigd (artikel 4:96 onderdeel a Awb). Een verleend uitstel kan eveneens ingetrokken of gewijzigd worden als belanghebbende zijn inlichtingenplicht niet is nagekomen en, indien hij dit wel zou hebben gedaan, hem het uitstel van betaling niet of niet onder dezelfde voorwaarden zou zijn verleend (artikel 4:96 onderdeel b Awb). Tot slot kan een verleend uitstel van betaling ingetrokken of gewijzigd worden als gewijzigde omstandigheden -bij voorbeeld een nieuwe, goed betaalde baan voor belanghebbende- daartoe aanleiding geven (artikel 4:96 onderdeel c Awb).*

## **17. Besluit met betrekking tot de vaststelling van een betalingsregeling**

Dit artikel spreekt voor zichzelf.

## **18. Hoogte van de aflossingsverplichting**

*Indien de vordering is ontstaan door een schending van de inlichtingenplicht wordt gedurende de eerste 3 jaar een hoger bedrag ingevorderd. Indien de belanghebbende aan deze aflossingsverplichting voldoet wordt vervolgens aangesloten bij het beleid met betrekking tot het terugbetalen van een geldlening, zoals dit is geregeld in de beleidsregels bijzondere bijstand.*

*Voor overige vorderingen, die derhalve niet zijn ontstaan door toedoen van de belanghebbende, wordt direct aangesloten bij het beleid met betrekking tot het terugbetalen van een geldlening.*

*In het laatste lid wordt de mogelijkheid opengelaten om in voorkomende gevallen de hoogte van de aflossingsverplichting individueel vast te stellen.*

## **19. Verplichtingen met betrekking tot de invordering**

In de beleidsregels wordt meerdere gesproken over het aflossingsbedrag als betalingsverplichting. Om er geen misverstand over te laten bestaan dat in dit verband van een verplichting wordt gesproken wordt hier bepaald dat elk aflossingsbedrag, of dit nu is overeengekomen ingevolge een minnelijke betalingsregeling, of op basis van het terugvorderingsbesluit éézijdig wordt medegedeeld, kan worden beschouwd als een betalingsverplichting.

Burgemeester en wethouders verrichten regelmatig onderzoek naar de hoogte van het inkomen. Dit gebeurt tenminste éénmaal per twee jaar of zoveel vaker als wijzigingen in het inkomen hiertoe aanleiding geven.

Om te voorkomen dat voor elke kleine afwijking de opgelegde betalingsverplichting moet worden gewijzigd, is een bepaling opgenomen dat slechts ingeval van een afwijking van tenminste 5%, zowel naar boven als naar beneden, een nieuwe betalingsverplichting wordt vastgesteld.

## **20. Verrekening en beslaglegging**

*Het besluit tot terugvordering heeft zelf geen executoriale titel. Als het college, omdat belanghebbende in gebreke is gebleven om de vordering binnen de gestelde termijn te betalen, wil overgaan tot invordering, moet het een dwangbevel uitvaardigen. Het dwangvel heeft op grond van artikel 4:116 Awb wel een executoriale titel.*

De gemeente kan overgaan tot dwanginvordering door middel van verrekening (wanneer aan de debiteur tevens bijstand wordt verleend), of door middel van het leggen van vereenvoudigd derdenbeslag.

Verrekening met de bijstand wordt gebaseerd op artikel 6:127 van het Burgerlijk Wetboek. Voor deze vorm van verrekenen moet aan de navolgende vereisten worden voldaan:

- er moet een wederkerig schuldenaarschap bestaan. Het gaat hier om het over en weer voldoen van een schuld. De door de belanghebbende te ontvangen bijstand, en de ten onrechte verleende bijstand die moet worden terugbetaald, worden beschouwd als de hier bedoelde wederkerige schuld;
- er moet gelijksoortigheid van schuld en prestatie zijn. Hieruit vloeit voort dat bijstand alleen met bijstand kan worden verrekend;
- er moet een bevoegdheid zijn om betaling van de vordering af te dwingen. Verrekening is een vorm van tenuitvoerlegging. Dit kan niet zonder executoriale titel. Het tenuitvoerleggen van deze titel gebeurt pas als debiteur niet aan de (al dan niet minnelijk) vastgestelde betalingsverplichting voldoet;
- bij verrekening is de gemeente gehouden aan de beslagvrije voet;
- verrekening kan alleen voor zover de uitkering voor beslag vatbaar is (dus bijvoorbeeld niet met bijzondere bijstand voor specifieke kosten)

Tenuitvoerlegging door middel van beslag kan geschieden conform de regels van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. De gemeente heeft de mogelijkheid van *vereenvoudigd derdenbeslag* op loon of uitkering.

De procedure is als volgt:

- de gemeente stuurt met een kennisgeving een afschrift van het dwangbevel naar degene van wie debiteur een periodieke uitkering ontvangt;
- hierin wordt de beslagvrije voet aangegeven;
- de derde-beslagene moet de kennisgeving binnen 8 dagen voor gezien terugzenden aan de gemeente;
- door de terugzending is het beslag gelegd. De derde-beslagene wordt hiermee verplicht het voor beslag vatbare bedrag uit te betalen aan de gemeente;
- de gemeente moet binnen 7 dagen na retourontvangst van de kennisgeving een afschrift van die kennisgeving aangetekend toezenden aan de debiteur. Als de gemeente dit nalaat kan debiteur de President van de rechtbank vragen het beslag op te heffen.

## **21. Rente en kosten**

Wanneer de belanghebbende de betalingsverplichting niet nakomt, dan moeten voor de onder 20 genoemde vormen van dwanginvordering kosten te worden gemaakt. Deze kosten hebben betrekking op zowel verschuldigde wettelijke rente als overige kosten van betekening en dergelijke.

## **22 tot en met 24. Verhaal**

Verhaal heeft (veelal) betrekking op het aanspreken van derden op hun (in het Burgerlijk Wetboek vastgelegde) onderhoudsplicht jegens personen ten behoeve van wie bijstand wordt verstrekt. Het gaat dan in vrijwel alle gevallen om de onderhoudsplicht van een ouder jegens een in de bijstand begrepen kind, of van een (ex)partner<sup>1</sup> ten opzichte van de persoon aan wie bijstand wordt verleend.

Net als bij terugvordering is aangegeven, is de verleende bevoegdheid aanleiding om aan te geven welke keuze wordt gemaakt: het uitoefenen van de bevoegdheid of het niet uitoefenen. Anders dan bij terugvordering is het opstellen van uitgebreide beleidsregels voor verhaal niet zinvol. In de desbetreffende WWB-artikelen is tamelijk exact aangegeven in welke gevallen verhaal mogelijk

---

<sup>1</sup> kan zijn een (ex)echtgenoot of (ex)geregistreerde partner

is, welke stappen er moeten worden gezet en welke berekeningssystematiek moet worden gevolgd. Verder zijn de desbetreffende BW-artikelen van belang en de jurisprudentie op het gebied van alimentatie. Hierin bestond van oudsher nauwelijks gemeentelijke beleidsvrijheid. De keuze hoeft er dan alleen uit te bestaan, dat van de bevoegdheid tot verhaal gebruik wordt gemaakt, conform de per 1 juli 2009 inwerking getreden WWB-artikelen.

Het wel (blijven) uitoefenen van de bevoegdheid tot verhaal leidt tot extra inkomsten. De onderhoudsplichtige betaalt een deel van de bijstandsuitkering, zodat de gemeente zelf minder betaalt.

Het niet meer uitoefenen van de bevoegdheid zou er, in verband met het gelijkheidsbeginsel, ook toe leiden dat de oude gevallen moeten worden stopgezet. Daarmee worden inkomsten weggewist.

Het niet uitoefenen van de bevoegdheid tot verhaal heeft ook als ongewenste bijkomstigheid (naast het wegvallen van inkomsten), dat personen die hun alimentatieverplichtingen wel correct regelen, wel bijdragen aan het levensonderhoud van de onderhoudsgerechtigden (en dus aan de door de gemeente te financieren bijstandsuitkering), maar dat personen die deze zaak niet regelen zoals van hen verwacht zou mogen worden, de dans zouden ontspringen en niets zouden bijdragen. Het uitoefenen van verhaal kan deze ongewenste handelswijze corrigeren. In het verleden is ook gebleken dat het uitoefenen van verhaal ertoe heeft geleid dat er meer, en reëlere, alimentatie-uitspraken kwamen. Indirect heeft het bijstandsverhaal dus nog meer besparingen opgeleverd dan alleen de verhaalsinkomsten.

Het niet uitoefenen van verhaal leidt er verder zelfs toe, dat bestaande, door de rechter vastgestelde, alimentatieverplichtingen die niet (meer) worden nagekomen, niet kunnen worden afgedwongen. Thans kan de gemeente dat wel op relatief eenvoudige wijze (ook het niet nakomen van een door de rechter vastgestelde alimentatie-uitspraken leidt tot verhaal door de gemeente). Ook hier zouden de wanbetalers voordelen genieten ten opzichte van degenen die hun verplichtingen wel nakomen.

Op de kosten van de uitvoering kan worden bespaard door alleen heronderzoeken te doen, daar waar dat zinvol kan zijn. Bijvoorbeeld daar waar een wijziging in draagkracht wordt verwacht.

## **25. Nadere invulling van beleid**

In sommige beleidsregels is gekozen voor het (opnieuw) creëren van beleidsruimte. In principe zijn de beleidsregels dwingendrechtelijk geformuleerd. Zij dienen immers ter invulling van wettelijk gecreëerde beleidsruimte. Daar waar gekozen is voor een kanbepaling in de beleidsregels, kan een individuele afweging plaatsvinden, maar kan er ook voor gekozen nadere richtlijnen vast te stellen ter uitvoering deze beleidsruimte.