



RAPPORT

Welke schuld heeft voorrang?

Klacht over de terugbetaling van bijzondere
bijstand

Gemeentelijke ombudsman
RIS325049

Inhoudsopgave

1. Samenvatting	3
2. Inleiding	4
3. Wat er aan de klacht voorafging	5
4. Klachtformulering	8
5. Onderzoek Ombudsman	9
6. Het oordeel van de Ombudsman	10
7. Aanbevelingen	14
8. Bijlagen	15
Bijlage 1: Onderzoeksgegevens	15
Bijlage 2: Brieven 10 januari 2024	20
Bijlage 3: Leidraad Individuele Bijzondere Bijstand 2023 van de gemeente te Den Haag	21
Bijlage 4: Participatiewet	22
Bijlage 5: Burgerlijk Wetboek boek 6	24

1. Samenvatting

Deze zaak gaat over een klacht van een inwonster van Den Haag (verzoekster). Zij heeft al jaren een bijstandsuitkering van de gemeente. Ook heeft zij al jaren een schuld bij een bedrijf. Dat bedrijf heeft beslag gelegd op haar uitkering. Daardoor houdt de gemeente elke maand een bedrag in op haar uitkering om die schuld af te lossen.

Als verzoekster gaat verhuizen, ontvangt ze van de gemeente een lening bijzondere bijstand. Van de gemeente hoort ze dat ze die lening voorlopig nog niet hoeft terug te betalen. Er ligt immers al beslag op haar uitkering. En per maand kan zij niet meer betalen dan het bedrag waarvoor het beslag is gelegd om haar schuld terug te betalen.

Maar ruim een half jaar later komt ze erachter dat ze de lening bijzondere bijstand toch al aan het terugbetalen is. Het bedrag dat de gemeente elke maand op haar uitkering inhoudt, gebruikt de gemeente nu om de lening af te lossen. Hier snapt ze niets van. Waarom doet de gemeente dit? Dit klopt toch niet met wat de gemeente haar eerder heeft laten weten? En hoe zit het nu met haar schuld aan het bedrijf? Loopt die schuld nu verder op? En hoe kan ze die schuld nu terugbetalen?

Ze vraagt de gemeente om duidelijkheid. Maar die duidelijkheid krijgt ze niet. Daarom dient ze bij de Ombudsman een klacht in over hoe de gemeente heeft gehandeld.

De Ombudsman onderzoekt de klacht en zoekt uit wat er aan de hand is. Daarbij toetst de Ombudsman of de gemeente zorgvuldig heeft gehandeld. De Ombudsman oordeelt dat de gemeente niet heeft gehandeld volgens het vereiste van betrouwbaarheid. De gemeente heeft namelijk haar eigen beleid niet gevolgd. Volgens dat beleid had ze de lening niet op de uitkering mogen inhouden omdat er al beslag op de uitkering lag. Ook heeft de gemeente verzoekster niet juist en duidelijk geïnformeerd over wat ze heeft gedaan.

De werkwijze van de gemeente zorgde voor veel stress en verwarring bij verzoekster. De Ombudsman kan zich voorstellen dat haar vertrouwen in de gemeente een flinke knauw heeft gekregen. Bovendien duurt het nu langer voordat ze haar schuld aan het bedrijf heeft afgelost.

De Ombudsman doet de gemeente vier aanbevelingen. De aanbeveling om contact op te nemen met verzoekster over dit rapport. En aanbevelingen om maatregelen te nemen om de werkwijze van de gemeente in dit soort kwesties te verbeteren.

2. Inleiding

Een bijstandsgerechtigde kan naast zijn bijstandsuitkering ook bijzondere bijstand ontvangen van de gemeente. Zoals bijstand voor noodzakelijke kosten die de bijstandsgerechtigde volgens de gemeente niet van zijn inkomen/uitkering kan betalen. Bijvoorbeeld kosten voor het inrichten van een woning bij een verhuizing. Die bijzondere bijstand kan worden toegekend als geldlening. De gemeente bepaalt wanneer en hoe die lening moet worden terugbetaald. Daarbij houdt de gemeente rekening met de zogenoemde aflossingscapaciteit van de bijstandsgerechtigde. Dat is het bedrag dat hij maandelijks kan missen om af te lossen op zijn schulden. Er moet een bepaald minimumbedrag per maand overblijven om van te kunnen leven. Dat bedrag is de beslagvrije voet.

Regels over de toekenning van bijzondere bijstand en het aflossen of terugvorderen ervan door de gemeente staan in de Participatiewet en in de Leidraad Individuele Bijzondere Bijstand van de gemeente Den Haag (zie bijlagen 3 en 4).

In deze zaak gaat het om een bijstandsgerechtigde die een lening bijzondere bijstand van de gemeente heeft ontvangen. Die lening ontving zij voor haar verhuizing. Zij was ook (al jaren) bezig om haar schuld aan een bedrijf af te lossen. Voor de aflossing van die schuld was beslag op haar uitkering gelegd. Daarvoor hield de gemeente elke maand een bedrag van haar uitkering in (tot het bedrag van de beslagvrije voet). Zij kon dus niet die schuld én de lening bijzondere bijstand tegelijkertijd aflossen. Dan zou ze namelijk niet genoeg geld overhouden om van te leven. Maar welke schuld gaat voor?

3. Wat er aan de klacht voorafging

Verzoekster heeft al jaren een bijstandsuitkering. Sinds 2017 heeft een deurwaarder beslag gelegd op haar uitkering. De deurwaarder heeft dat gedaan in opdracht van het bedrijf waar verzoekster een schuld heeft (hierna: private schuld). De gemeente draagt sindsdien maandelijks een bedrag van haar uitkering af aan de deurwaarder. Het gaat om een bedrag van ongeveer 60 euro per maand. Meer kan niet, gelet op de beslagvrije voet.

Verzoekster vraagt eind oktober 2023 bijzondere bijstand omdat ze gaat verhuizen. De gemeente kent haar aanvraag grotendeels toe. Ze krijgt een deel van de bijzondere bijstand in de vorm van een lening (ruim 1000 euro) om haar woning in te richten (hierna: de lening bijzondere bijstand). De gemeente stuurt haar op 13 november 2023 een beslissing waar dat in staat. In die beslissing staat ook:

“U hoort later van ons hoe u deze lening terugbetaalt. Hierover krijgt u nog een brief.”

Verzoekster stelt dat een medewerkster haar vertelt dat ze de lening voorlopig niet hoeft terug te betalen.

Verzoekster ontvangt daarna van de gemeente een brief van 13 januari 2024. De brief bevat een overzicht van haar schulden bij de gemeente in 2023. De enige schuld die daarin staat is de bovengenoemde lening bijzondere bijstand. In de brief staat:

“U lost maandelijks niet af op deze schuld. U krijgt uitstel van betaling voor de schuld waarop u nu niet aflost. Het uitstel van betaling duurt maximaal 3 jaar.”

In september 2024 komt verzoekster er bij toeval achter dat de gemeente vanaf januari 2024 elke maand een deel van de lening bijzondere bijstand inhoudt op haar uitkering. De gemeente laat haar zo dus die lening terugbetalen. Tegelijkertijd heeft de gemeente het beslag voor de private schuld in januari 2024 opgeschort. En draagt zij niet langer maandelijks een bedrag af aan de deurwaarder. Daardoor wordt de private schuld van verzoekster dus niet langer afgelost. Het bedrag dat de gemeente vanaf januari 2024 maandelijks op de uitkering inhoudt ter aflossing van de lening bijzondere bijstand, is ongeveer even groot als het bedrag dat zij voorheen elke maand op de uitkering inhield vanwege de beslaglegging voor de private schuld. Het (resterende) uitkeringsbedrag dat verzoekster elke maand van de gemeente ontvangt, is dus niet veranderd.

Verzoekster hoort over deze verandering als ze in september 2024 met de deurwaarder belt over iets anders. De deurwaarder vertelt haar ook dat het bureau hierover in april 2024 een brief (van 13 januari 2024) van de gemeente heeft ontvangen.

Verzoekster vraagt de gemeente om uitleg. Van de uitleg die ze krijgt, wordt ze naar eigen zeggen niet veel wijzer. Ze begrijpt niet waarom ze nu de lening bijzondere bijstand moet terugbetalen. De gemeente heeft haar immers laten weten dat dat voorlopig niet hoefde. Bovendien begrijpt zij uit haar contact met de gemeente dat de private schuld ongeveer 1700 euro is. En daar schrikt ze van. Volgens haar was de private schuld eind 2023 nog ongeveer 600 euro. Dat heeft ze begrepen uit een opmerking van een baliemedewerker toen ze eind 2023 hulp wilde vragen bij het indienen van de aanvraag bijzondere bijstand.

Nadat verzoekster contact met de Ombudsman heeft gezocht, vraagt de Ombudsman de gemeente om haar meer duidelijkheid te geven. De gemeente belt met verzoekster en stuurt haar op 3 december 2024 een brief met uitleg. Daarin schrijft de gemeente:

“De gemeente mag de beslaglegging opschorten en maandelijks inhouden op de uitkering (verrekenen) als er een terugvordering ontstaat bij de gemeente zelf. Op 10 januari 2024 heeft de gemeente hierover een brief gestuurd naar deurwaarder (...) om hen hierover te informeren”.

In de brief citeert de gemeente ook uit een werkinstructie:

*“Beslag of verrekening?
Verrekenen is geen wijze van executie. Het is een mogelijkheid voor een schuldeiser om zijn vordering te compenseren met geld dat hij de schuldenaar moet betalen. De gemeente heeft een vordering op een klant, de klant heeft een vordering op de dienst in de vorm van de uitkering. In dat geval mag u verrekenen op grond van de Pw, IOAW en IOAZ. Verrekening gaat voor beslag. Deze bevoegdheid bestaat ook bij een lopend beslag. U moet de deurwaarder dan berichten dat het beslag wordt opgeschort omdat de gemeente een vordering heeft gekregen op grond waarvan verrekend wordt.*

Wettelijke grondslag:

Pw art. 60

BW boek 6 art. 127.”

Verzoekster laat de Ombudsman weten dat de brief van 3 december 2024 voor haar niet duidelijk is. Ze zit nog steeds met vragen, gelet op de gang van zaken. En ze maakt zich zorgen over haar private schuld. Ze gaat er op dat moment nog vanuit dat die private schuld is opgelopen doordat de gemeente de lening bijzondere bijstand op haar uitkering is gaan inhouden. En daardoor niet langer maandelijks een bedrag voor aflossing van de private schuld heeft ingehouden en afgedragen aan de deurwaarder.

De Ombudsman is vervolgens een onderzoek gestart.

4. Klachtformulering

De klacht is in het kader van het onderzoek als volgt geformuleerd:

Verzoekster klaagt erover dat de gemeente niet zorgvuldig heeft gehandeld bij de inhouding van de lening bijzondere bijstand op haar uitkering. Zij stelt dat de gemeente haar hier niet (tijdig) over heeft geïnformeerd. En dat door deze inhouding haar private schuld verder is opgelopen.

5. Onderzoek Ombudsman

Tijdens het onderzoek van de Ombudsman blijkt al snel, dat de private schuld niet is opgelopen doordat de gemeente maandelijks de lening bijzondere bijstand op haar uitkering is gaan inhouden. Dat is dus anders dan verzoekster van de baliemedewerker van de gemeente had begrepen. De private schuld is sinds januari 2024 onveranderd ongeveer 1700 euro en is dus nooit 600 euro geweest. De deurwaarder heeft dat ook aan verzoekster bevestigd.

Toen dit duidelijk was, heeft de Ombudsman het onderzoek verder gericht op het verkrijgen van duidelijkheid over de beslissing van de gemeente om de lening bijzondere bijstand maandelijks in te houden op haar uitkering. En op de communicatie van de gemeente met verzoekster daarover.

De Ombudsman heeft in het kader van het onderzoek schriftelijke informatie bij de gemeente opgevraagd. Ook hebben onderzoekers van de Ombudsman een gesprek gevoerd met de managers van de beide betrokken afdelingen: de afdeling Inkomensbeheer (hierna: IB) en de afdeling Inkomensverstrekking & Armoederegelingen (hierna: I&A) van de dienst SZW. En er is navraag gedaan bij de afdeling beleid van de dienst SZW.

Daarna heeft de Ombudsman een verslag van bevindingen opgesteld. De gemeente en verzoekster konden daarop reageren. De reactie van de gemeente is aanleiding geweest om de tekst van het verslag op een enkel punt te verduidelijken. Daarna is op basis van het verslag dit rapport opgesteld.

Het standpunt van verzoekster en de reactie van de gemeente tijdens het onderzoek zijn opgenomen in de bijlagen bij dit rapport (zie bijlage 1).

6. Het oordeel van de Ombudsman

Verzoekster klaagt erover dat de gemeente niet zorgvuldig heeft gehandeld bij de inhouding van de lening bijzondere bijstand op haar uitkering. Zij stelt dat de gemeente haar hier niet (tijdig) over heeft geïnformeerd. En dat door deze inhouding haar private schuld verder is opgelopen.

De Ombudsman toetst voor haar oordeel aan de zogenoemde behoorlijkheidsnormen. Een daarvan is het vereiste van betrouwbaarheid. De Ombudsman heeft deze klacht getoetst aan het vereiste van betrouwbaarheid.

Dat betekent onder meer dat de gemeente zich aan de wet en haar eigen beleid houdt. Als zij daarvan afwijkt, legt ze dat duidelijk uit aan de burger.

Ook betekent het vereiste dat de gemeente doet wat zij zegt. En dat de burger erop kan vertrouwen dat de informatie van de gemeente juist en duidelijk is.

De Ombudsman oordeelt dat de gemeente in deze zaak niet volgens het vereiste van betrouwbaarheid heeft gehandeld. Allereerst omdat zij niet volgens haar eigen beleid heeft gehandeld. Daarnaast omdat zij verzoekster niet juist en duidelijk heeft geïnformeerd. Hieronder licht de Ombudsman beide punten toe.

Handelen volgens eigen beleid

Uit dit onderzoek blijkt dat de gemeente niet heeft gehandeld volgens haar eigen beleid op grond van de Leidraad Individuele Bijzondere Bijstand (zie bijlage 3). Uit de Leidraad volgt dat een lening bijzondere bijstand niet wordt ingehouden op de uitkering als daar al beslag op ligt (zie bijlage 3). De gemeente heeft verzoekster een lening bijzondere bijstand toegekend en kort daarna die lening ingehouden op haar bijstandsuitkering. Terwijl er op dat moment beslag lag op haar uitkering voor de aflossing van haar private schuld.

De twee afdelingen van SZW die hierbij betrokken waren, stelden tijdens het onderzoek van de Ombudsman dat de gemeente een preferente positie heeft bij schulden. Dat wil zeggen dat de schuld aan de gemeente voorrang heeft boven (de aflossing op) andere schulden. De afdelingen baseren zich daarbij op de Participatiewet. De preferente positie van de gemeente benutten ze standaard, zo gaven zij aan. Daarom had het terugbetalen van de lening bijzondere bijstand aan de gemeente hier volgens hen voorrang boven het terugbetalen van de private schuld (de schuld waarvoor beslag op de uitkering lag).

Op grond van de Participatiewet (zie bijlage 4) is er alleen in bepaalde gevallen sprake van een preferente positie van de gemeente op andere schuldeisers, zoals de situatie waarin de uitkeringsgerechtigde zich niet aan bepaalde verplichtingen houdt. Daarvan is in deze zaak niet gebleken. De beide afdelingen blijken dus onvoldoende op de hoogte van het beleid en de regelgeving die voor hun werk relevant zijn.

Juiste informatie aan verzoekster

De gemeente had de lening bijzondere bijstand op grond van regelgeving en het eigen beleid (voorlopig) dus niet op de uitkering van verzoekster mogen inhouden. Toen de gemeente dat (ten onrechte) wel deed, heeft ze verzoekster daarover niet juist en duidelijk geïnformeerd. Daarbij wijst de Ombudsman op het volgende.

De gemeente heeft verzoekster meegedeeld dat ze de lening voorlopig niet hoefde terug te betalen. Een medewerkster heeft dit aan verzoekster verteld toen de lening bijzondere bijstand eind 2023 werd toegekend. De gemeente weerspreekt niet dat dit is verteld, en acht de weergave van verzoekster waarschijnlijk (zie bijlage 1). En in het schuldenoverzicht dat de gemeente op 13 januari 2024 naar haar stuurde stond dat zij hiervoor uitstel van betaling kreeg.

De gemeente heeft echter niet gedaan wat zij heeft meegedeeld aan verzoekster. Zij heeft namelijk vanaf januari 2024 de lening bijzondere bijstand alsnog ingehouden op de uitkering. De gemeente stelt dat zij dit aan verzoekster heeft meegedeeld in de brief van 10 januari 2024. Verzoekster ontkent dat zij die brief heeft ontvangen. De Ombudsman kan niet vaststellen of de brief naar haar is verstuurd. En daarmee dus ook niet of zij toen (tijdig) is geïnformeerd over de wijziging ten opzichte van wat haar was meegedeeld. Maar als verzoekster de brief wel had ontvangen, dan had dat ongetwijfeld vragen bij haar opgeroepen. Gelet op wat haar eerder was verteld en gelet op wat in de latere brief van 13 januari 2024 stond. Dat is immers tegenstrijdig met wat in de brief van 10 januari 2024 staat. De Ombudsman sluit zeker niet uit dat zij dan navraag zou hebben gedaan bij de gemeente als zij deze brief zou hebben ontvangen. In september 2024 deed ze immers navraag, juist omdat haar toen naar eigen zeggen duidelijk werd dat de lening bijzondere bijstand werd ingehouden. Tijdens het onderzoek heeft de gemeente overigens wel verklaard waarom in de brief van 13 januari 2024 nog stond dat die lening niet hoefde te worden afgelost. Maar feit blijft, dat verzoekster die brief heeft ontvangen en dat zij op de juistheid van dat bericht van de gemeente mocht vertrouwen.

De brief van 10 januari 2024 was niet juist en duidelijk. De brief was geschreven alsof deze aan de deurwaarder was gericht (zie bijlage 2). De gemeente heeft tijdens het onderzoek erkend dat dit fout gegaan is. Maar in de brief van 10 januari 2024 mist ook een uitleg over waarom de gemeente de lening op de uitkering ging inhouden.

Uit het onderzoek blijkt dat beide betrokken afdelingen van SZW een verschillend standpunt hadden over wanneer de lening bijzondere bijstand moet worden terugbetaald. En dat deze afdelingen niet hebben overlegd of afgestemd voordat een van hen besloot om die lening alsnog op de uitkering van verzoekster in te houden. Evenmin is er toen overwogen om verzoekster persoonlijk, telefonisch, over deze beslissing te informeren. Tijdens het onderzoek heeft de gemeente erkend dat zij dat beter wel had kunnen doen.

De informatieverstrekking aan verzoekster was dus niet correct en niet duidelijk. De doelstelling van de gemeente is juist om duidelijk te communiceren met haar inwoners. Dat volgt uit het Haagse coalitieakkoord 2022-2026 ([RIS 313189](#)) en de dienstverleningsprincipes die worden genoemd in de Staat van de dienstverlening ([RIS 324223](#)).

De inwoner moet op de gemeente kunnen vertrouwen. Voor verzoekster heeft het handelen van de gemeente voor veel stress en verwarring gezorgd. De gemeente deed niet wat zij zei. En gaf ook geen duidelijke verklaring voor haar handelen toen verzoekster om een uitleg vroeg. De Ombudsman kan zich voorstellen dat het vertrouwen van verzoekster in de gemeente door dit alles een flinke knauw heeft gekregen. Zolang de gemeente de lening bijzondere bijstand nu op haar bijstandsuitkering inhoudt, kan verzoekster bovendien de private schuld niet aflossen. Die schuld loopt door het handelen van de gemeente weliswaar niet verder op. Dat heeft de Ombudsman kort na de start van het onderzoek al vastgesteld (zie hierboven onder 5. Onderzoek Ombudsman). Maar het duurt nu dus nog langer voordat zij die schuld helemaal heeft afgelost. En zij was die schuld al jaren aan het aflossen vóórdat zij de lening bijzondere bijstand ontving.

De Ombudsman acht de klacht **gegrond** wat betreft het inhouden van de lening bijzondere bijstand op haar uitkering en wat betreft de informatieverstrekking hierover aan verzoekster. De Ombudsman kan niet vaststellen of verzoekster tijdig is geïnformeerd omdat niet is vast te stellen of verzoekster de brief van 10 januari 2024 heeft ontvangen.

De Ombudsman acht de klacht **ongegron**d wat betreft het oplopen van de private schuld door toedoen van de gemeente. Die schuld is namelijk niet opgelopen.

Na afronding van het onderzoek van de Ombudsman blijkt, dat verzoekster de lening bijzondere bijstand inmiddels helemaal heeft terugbetaald.

7. Aanbevelingen

De gemeente heeft tijdens het onderzoek erkend dat zij op een aantal punten niet juist heeft gehandeld conform de Participatiewet en haar eigen beleid en verbeteringen in haar werkwijze aangekondigd. De afdeling IB is bezig met een kwaliteitsslag door het vier ogen principe in te voeren en achteraf kwaliteitschecks op dossiers in te voeren. Ze wil naar aanleiding van deze casus het eigen proces nog een keer kritisch bekijken.

Ook geven beide afdelingen, IB en I&A, aan afspraken te hebben gemaakt waardoor de werkwijze en afstemming rond vorderingen tussen beide afdelingen van SZW is verbeterd.

De Ombudsman heeft met instemming kennisgenomen van het feit dat deze afdelingen verbeteringen willen doorvoeren. In aansluiting daarop doet de Ombudsman de volgende concrete aanbevelingen:

1. Zorg voor een passende reactie naar verzoekster toe, omdat de Ombudsman haar klacht gegrond heeft verklaard. Maak daarbij zo nodig gebruik van de [excuuskaart](#) van de Nationale ombudsman.
2. Neem maatregelen om ervoor te zorgen dat de kennis van regelgeving en beleid van de betrokken afdeling(en) wordt verbeterd. Kennis over aflossing, terugvordering en preferentie zoals volgt uit de Leidraad Individuele Bijzondere Bijstand en de Participatiewet. Verduidelijk zo nodig ook de werkinstructie.
3. Neem maatregelen opdat gegarandeerd is dat beide betrokken afdelingen voortaan onderling contact hebben en afstemmen als zij van mening verschillen over de aflossing of invordering in een bijstandsdossier.
4. Zorg voor tijdige en begrijpelijke communicatie aan bijstandsgerechtigden over aflossingen en terugvorderingen die van invloed zijn op hun uitkering. Is er sprake van een wijziging ten opzichte van informatie die de gemeente eerder (mondeling of schriftelijk) heeft verstrekt? Neem daarover dan mondeling contact met hen op of ga zo nodig met hen in gesprek.

Carina van Eck
Ombudsman Den Haag

8. Bijlagen

Bijlage 1: Onderzoeksgegevens

A. Standpunt verzoekster

Verzoekster begrijpt niet waarom de gemeente de lening bijzondere bijstand vanaf januari 2024 is gaan inhouden op haar uitkering. Vooral omdat er al jarenlang beslag ligt op haar uitkering voor de private schuld.

Zij stelt dat een medewerkster van de gemeente haar bij de toekenning van de lening bijzondere bijstand heeft verteld dat deze lening voorlopig niet terugbetaald hoefde te worden. In ieder geval niet voordat de private schuld is afgelost waarvoor beslag is gelegd. Ook stelt verzoekster dat ze niets heeft gehoord van de gemeente waaruit blijkt dat de lening al moest worden terugbetaald. De enige brieven die ze hierover heeft ontvangen zijn de brieven van 13 november 2023 en 13 januari 2024.

B. Reactie en informatie van de gemeente

In het kader van het onderzoek heeft de gemeente als volgt gereageerd.

Twee afdelingen betrokken

Er zijn twee afdelingen betrokken bij deze zaak. De afdeling die belast is met het beoordelen van aanvragen bijzondere bijstand: de afdeling Inkomensverstrekking en Armoederegelingen (hierna: de afdeling I&A). En de afdeling die is belast met beslaglegging op en verrekening van bijstandsuitkeringen: de afdeling Inkomensbeheer (hierna: de afdeling IB).

De afdeling I&A neemt de beslissing op een aanvraag bijzondere bijstand. De afdeling stelt daarover een rapportage bijzondere bijstand op. Als de lening bijzondere bijstand moet worden afgelost, moet deze afdeling dat aangeven in een registratiesysteem van de gemeente. Na de beoordeling van de aanvraag door de afdeling I&A, is de afdeling IB aan zet. Deze afdeling gaat zo nodig over tot het inhouden van de lening bijzondere bijstand op de uitkering. De afdeling IB gaat daarbij af op de informatie uit het genoemde registratiesysteem. De afdeling IB kan ook de rapportages bijzondere bijstand van de afdeling I&A inzien.

De beslissing om de lening bijzondere bijstand in te houden op de uitkering

De afdeling I&A heeft in haar rapportage (van 13 november 2023) vermeld dat verzoekster aflost op een andere vordering die de gemeente op haar heeft. Er staat:

“Klant gaat nog niet aflossen en krijgt later bericht hieromtrent. Zij lost namelijk al af op een andere vordering bij de dienst. Voor de nieuwe lening zijn daarom geen aflossingen ingebracht. Zodra zij hiermee klaar is dan kan zij overgaan tot het aflossen van de lening voor de inrichtingskosten. De nieuwe vordering wordt automatisch geactiveerd.”

De gemeente stelt dat de afdeling I&A ten onrechte geen aflossingen heeft opgevoerd in het registratiesysteem. Immers, de gemeente zelf had geen andere vordering op verzoekster. Maar er werd wel maandelijks een bedrag ingehouden op haar uitkering voor de aflossing van de private schuld. De afdeling I&A had dus volgens de gemeente in het registratiesysteem een aflossing moeten opvoeren.

De afdeling IB zag in het systeem dat er geen aflossing was opgevoerd en heeft geconstateerd dat dit niet klopt. Op 10 januari 2024 heeft deze afdeling dit gecorrigeerd. In een rapportage van de afdeling IB hierover staat dat de afdeling I&A in 2023 “een vordering” (bedoeld wordt: de lening bijzondere bijstand) in het systeem heeft opgevoerd “zonder aflossing, omdat er beslag liep. Echter onze vordering is preferent”. De gemeente besluit daarop om haar de lening per 1 januari 2024 maandelijks te laten terugbetalen door inhouding op haar uitkering.

Preferentie: werkinstructie en Leidraad Individuele Bijzondere Bijstand

Met die preferentie bedoelt de gemeente dat terugbetaling van de lening bijzondere bijstand aan de gemeente voorrang heeft op terugbetaling (via beslaglegging) van de private schuld.

De afdelingen IB en I&A geven tijdens het onderzoek aan dat de gemeente een preferente positie heeft bij het aflossen van schulden. En dat ze standaard die preferente positie benutten. In een situatie waarin de uitkeringsgerechtigde meerdere schulden heeft, geven de afdelingen dus standaard voorrang aan het aflossen van een schuld aan de gemeente. Dit is een procesafspraken, aldus deze afdelingen.

In haar brief aan verzoekster van 3 december 2024 licht de gemeente dit toe aan de hand van het volgende citaat uit een werkinstructie:

“Beslag of verrekening?

Verrekenen is geen wijze van executie. Het is een mogelijkheid voor een schuldeiser om zijn vordering te compenseren met geld dat hij de schuldenaar moet betalen. De gemeente heeft een vordering op een klant, de klant heeft een vordering op de dienst in de vorm van de uitkering. In dat geval mag u verrekenen op grond van de Pw, IOAW en IOAZ. Verrekening gaat voor beslag. Deze bevoegdheid bestaat ook bij een lopend beslag. U moet de deurwaarder dan berichten dat het beslag wordt opgeschort omdat de gemeente een vordering heeft gekregen op grond waarvan verrekend wordt.

Wettelijke grondslag:

Pw art. 60

BW boek 6 art. 127.”

De Ombudsman heeft voor een toelichting over de gestelde preferentie ook contact opgenomen met de afdeling Beleid. Deze afdeling wees op de Leidraad Individuele Bijzondere Bijstand 2023 van de gemeente.

Volgens de Leidraad wordt, aldus de afdeling Beleid, bijzondere bijstand in de vorm van een lening niet ingehouden op de uitkering als er al beslag op de uitkering rust. Alleen als de uitkeringsgerechtigde zich niet houdt aan de verplichtingen die uit de lening bijzondere bijstand voortvloeien, zal het bedrag worden teruggevorderd (en is er de mogelijkheid om dit op de uitkering in te houden (art. 58 lid 2 onder b en artikel 60 lid 4 Participatiewet)). Preferentie is gebaseerd op artikel 60 lid 7 Participatiewet. Op grond daarvan heeft de gemeente als schuldeiser een bevoorrechte (preferente) positie op andere schuldeisers. Die preferentie geldt echter alleen in bepaalde situaties, zoals de situatie waarin de uitkeringsgerechtigde zich niet aan de verplichtingen houdt.

De brieven aan verzoekster

De gemeente stelt dat zij naast de beslissing van 13 november 2023 nog twee brieven naar verzoekster heeft gestuurd waarin iets staat over de verrekening van de lening: op 10 januari en 13 januari 2024.

Met een brief van 10 januari 2024 heeft zij zowel verzoekster als de deurwaarder geïnformeerd over haar besluit de lening bijzondere bijstand op de uitkering te gaan inhouden. De gemeente schrijft dat ze vanaf 1 januari 2024 voorrang geeft aan het aflossen van de schuld aan de gemeente (de lening bijzondere bijstand).

En dat de aflossing op de private schuld zal worden opgeschort.

De tekst van de brieven van 10 januari 2024 aan verzoekster en de deurwaarder zijn precies hetzelfde (zie bijlage 2). De gemeente stelt dat zij in de brief die zij aan verzoekster heeft gestuurd, de aanschrijfvorm naar de deurwaarder heeft gebruikt. De gemeente stelt dat dit fout is gegaan. En dat verzoekster een brief over het beëindigen van de beslaglegging had moeten krijgen waarvan de tekst aan haar gericht was.

Overigens stelt de gemeente dat de brief van 10 januari 2024 aan verzoekster (die verzoekster zegt niet te hebben ontvangen) volgens haar eigen verzendregistratie wel is verstuurd. De gemeente stuurt dit soort brieven in een bulk via Post.nl. Uit diezelfde registratie maakt de gemeente ook op, dat de gemeente de brief van 10 januari 2024 aan de deurwaarder retour heeft ontvangen. En dat zij deze op 26 maart 2024 (met datum 10 januari 2024) nogmaals naar de deurwaarder heeft verstuurd, naar hetzelfde adres als de eerste keer. Dat verklaart volgens de gemeente de opmerking van de deurwaarder aan verzoekster, dat de deurwaarder de brief van 10 januari 2024 in april 2024 heeft ontvangen.

In de brief van 13 januari 2024 is een schuldenoverzicht opgenomen. Dat wordt (jaarlijks) automatisch (niet handmatig) opgemaakt en verstuurd naar inwoners die een schuld aan de gemeente hebben. Op het moment waarop dit overzicht (een beschikking) werd verstuurd, had de afdeling IB nog niet in de systemen verwerkt dat de lening bijzondere bijstand wel zou worden ingehouden op de uitkering. Dat verklaart volgens de gemeente waarom in deze brief staat dat er niet hoeft te worden afgelost. Daarnaast wijst de gemeente erop dat het gaat om een overzicht van het jaar 2023. In dat jaar werd de lening ook nog niet ingehouden op de uitkering.

Verder wijst de gemeente er nog op dat verzoekster uit haar maandelijkse uitkeringsspecificaties vanaf januari 2024 had kunnen opmaken dat de lening bijzondere bijstand op de uitkering werd ingehouden. Daarin stond niet langer *'aflossing beslag'* maar *'aflossing geldlening bijzondere bijstand'*.

De telefonische contacten met verzoekster

De gemeente acht het waarschijnlijk dat een medewerker rond de toekenning van de lening bijzondere bijstand op 13 november 2023 telefonisch aan verzoekster heeft gezegd dat de lening voorlopig niet zou worden ingehouden op de uitkering.

De gemeente kan in haar registraties zien dat er op en rond 13 november 2023 een paar keer telefonisch contact is geweest met verzoekster. De inhoud van die gesprekken kan de gemeente niet achterhalen.

Uit de rapportage bijzondere bijstand van 13 november 2023 blijkt dat de afdeling I&A telefonisch met verzoekster heeft gesproken. In de rapportage staat bij de vraag of de aanvrager telefonisch is gesproken: *“ja, contactpersoon is gebeld op 1-11-2023, 8-11-2023 en 13-11-2023”*. Verderop in de rapportage staat *“Klant gaat akkoord met de lening voor de inrichtingskosten (...)”*.

De afdeling I&A stelt dat zij belt met de klant bij iedere afwijzing of afwijkende toekenning. Dat telefonische contact moet dan worden geregistreerd in de rapportage die wordt opgesteld naar aanleiding van de aanvraag. In die rapportage moet de datum van het contact staan en een korte toelichting. Dat is hier niet op de juiste manier gedaan, zo stelt de gemeente. Maar wel blijkt uit de rapportage (van 13 november 2023) dat met verzoekster is gesproken.

De afdeling IB stelt enerzijds dat zij niet belt in de standaardprocessen. Anderzijds dat zij bij elke wijziging belt met de klant. Dat telefonische contact moet geregistreerd worden in het registratiesysteem en in de rapportage die over een wijziging wordt opgesteld. In dit geval heeft de afdeling IB niet met verzoekster gebeld over de inhouding van de bijzondere bijstand op haar uitkering.

Terugblik

Terugblikkend stelt de gemeente dat er twee dingen niet goed zijn gegaan in deze zaak. In de beschikking van 13 januari 2024 staat ten onrechte dat ze de lening op dat moment niet aflost en dat ze uitstel van betaling krijgt. En de brief die op 10 januari 2024 naar verzoekster is verstuurd is qua inhoud niet aan verzoekster gericht.

Ook stelt de gemeente dat het goed zou zijn geweest als met verzoekster was gebeld nadat de gemeente had besloten om de lening maandelijks op haar uitkering in te houden.

De afdeling IB geeft aan dat zij bezig is een kwaliteitsslag te maken. Door het vier ogen principe toe te passen en achteraf kwaliteitschecks op dossiers in te voeren. Deze casus is voor de afdeling aanleiding het eigen proces nog een keer kritisch te bekijken. De afdelingen IB en I&A stellen dat er recent afspraken tussen beide afdelingen zijn gemaakt waardoor de werkwijze rond vorderingen tussen beide afdelingen is verbeterd.

Bijlage 2: Brieven 10 januari 2024

De tekst van de brieven die de gemeente op 10 januari 2024 stelt te hebben verstuurd naar verzoekster en de deurwaarder, luidt als volgt:

“Geachte heer/mevrouw,

Op 1 januari 2016 heeft u beslag gelegd op de uitkering die (verzoekster) ontvangt van de gemeente Den Haag. Het gaat om het beslag met dossiernummer (...).

Wat doen wij met uw beslaglegging?

Wij schorten het beslag op vanaf 1 januari 2024. Wij hebben zelf een vordering op de uitkering van (verzoekster) van € 1050,00 waarvoor wij €64,19 per maand verrekenen met deze uitkering.

Heeft u nog vragen?

Belt u gerust met de klantenservice SZW als u nog vragen heeft. (...)”

Bijlage 3: Leidraad Individuele Bijzondere Bijstand 2023 van de gemeente Den Haag

“3.3.3 Bijzondere bijstand voor algemene kosten als lening

(...)

Ook als er sprake is van een beslag, vorderingen of andere schulden wordt de bijzondere bijstand als geldlening verstrekt. De geldlening geldt in dit geval als een soort reservering achteraf. Mocht de aflossing op de leenbijstand er echter toe leiden dat het beschikbare inkomen onder de beslagvrije voet terecht komt, dan kan de aflossing worden uitgesteld totdat het inkomen weer ruimte biedt voor aflossing.

(...)

8. Aflossing en terugvordering van bijzondere bijstand

Leenbijstand

Wanneer de aanvrager bijzondere bijstand heeft gehad in de vorm van een geldlening, moet hij de lening terugbetalen zoals in het toekenningsbesluit is bepaald. (...) Voor geldleningen voor alle soorten van bijzondere bijstand geldt de 5%-aflossingsnorm. Het uitgangspunt van het aflossingsbeleid van SZW is dat men altijd moet blijven beschikken over de beslagvrije voet (= 95% van de alleenstaande bijstandsnorm). In principe is niemand uitgesloten van deze aflossingsnorm, behalve wanneer er beslag op het inkomen is gelegd, dan geldt er een aflossingsnorm van 0%. Daarnaast leveren we altijd maatwerk, we hebben als gemeente zorgplicht en waken ervoor dat de financiële huishouding van inwoners niet in gevaar komt.”

Bijlage 4: Participatiewet

Art. 48

(...)

4. *Indien de persoon aan wie bijstand in de vorm van een geldlening wordt verleend algemene bijstand (...) ontvangt, is het college bevoegd tot verrekening van die geldlening met die algemene bijstand of uitkering.*

Artikel 60

(...)

3: *Indien de persoon van wie kosten van bijstand als bedoeld in de artikelen 58, met uitzondering van het eerste lid, en 59 worden teruggevorderd algemene bijstand (...) ontvangt, is het college bevoegd tot verrekening van die kosten met die algemene bijstand of uitkering.*

7: *Terugvordering van kosten van bijstand als bedoeld in de artikelen 58 en 59 is bevoorrecht en volgt onmiddellijk na de vorderingen in artikel 288 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek omschreven.*

Artikel 58

1. *Het college van de gemeente die de bijstand heeft verleend vordert de kosten van bijstand terug voor zover de bijstand ten onrechte of tot een te hoog bedrag is ontvangen als gevolg van het niet of niet behoorlijk nakomen van de verplichting, bedoeld in artikel 17, eerste lid, of de verplichtingen, bedoeld in artikel 30c, tweede en derde lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen.*

2. *Het college van de gemeente die de bijstand heeft verleend kan kosten van bijstand terugvorderen, voorzover de bijstand:*

a. anders dan in het eerste lid, ten onrechte of tot een te hoog bedrag is verleend;

b. in de vorm van geldlening is verleend en de uit de geldlening voortvloeiende verplichtingen niet of niet behoorlijk worden nagekomen;

c. voortvloeit uit gestelde borgtocht;

d. ingevolge artikel 52 bij wijze van voorschot is verleend en nadien is vastgesteld dat geen recht op bijstand bestaat;

e. anderszins onverschuldigd is betaald voorzover de belanghebbende dit redelijkerwijs had kunnen begrijpen, of

f. anderszins onverschuldigd is betaald, waaronder begrepen dat:

1°. de belanghebbende naderhand met betrekking tot de periode waarover bijstand is verleend, over in aanmerking te nemen middelen als bedoeld in paragraaf 3.4 beschikt of kan beschikken;

2°. bijstand is verleend met een bepaalde bestemming en naderhand door de belanghebbende vergoedingen of tegemoetkomingen worden ontvangen met het oog op die bestemming.

(...)

Art. 59

1. Onverminderd artikel 58 kunnen kosten van bijstand, indien de bijstand aan een gezin wordt verleend, van alle gezinsleden worden teruggevorderd.

(...)

Bijlage 5: Burgerlijk Wetboek boek 6

Art. 127

- 1. Wanneer een schuldenaar die de bevoegdheid tot verrekening heeft, aan zijn schuldeiser verklaart dat hij zijn schuld met een vordering verrekent, gaan beide verbintenissen tot hun gemeenschappelijk beloop teniet.*
- 2. Een schuldenaar heeft de bevoegdheid tot verrekening, wanneer hij een prestatie te vorderen heeft die beantwoordt aan zijn schuld jegens dezelfde wederpartij en hij bevoegd is zowel tot betaling van de schuld als tot het afdwingen van de betaling van de vordering.*
- 3. De bevoegdheid tot verrekening bestaat niet ten aanzien van een vordering en een schuld die in van elkaar gescheiden vermogens vallen.*