



Memo

Datum
31 mei 2018

Aan

[REDACTED]

Onderwerp

Pilot BRP PI en detentie deel 2

Van

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Beste [REDACTED],

In september 2017 heeft het Team Data Verklaringen (TDV) een verkennend onderzoek gedaan naar 45 klanten die op een adres van een Penitentiaire Inrichting (PI) staan of stonden ingeschreven in het Basisregistratie Personen (BRP) ten tijde van een (lopende) uitkering. Gezien de vele bevindingen van dit onderzoek (zie *Memo Bevindingen RRT GBA en detentie september 2017*) is toentertijd besloten de 23 onderzoekswaardige gevallen door TO te laten oppakken.

Gezien de maatschappelijke aspecten is in het kader van dit onderzoek besloten de beslissingen over de terugvordering even op te schorten en nog geen boetes op te leggen maar eerst het standpunt van directie Handhaving te vragen. Dit memo beschrijft de juridische kaders, maatschappelijke kaders, de bevindingen rondom deze 23 signalen en vraagt het directie Handhaving hierover een besluit te vormen.

Belangrijk is dat het wijzigen van het adres van de klant naar het adres van de PI niet verplicht is bij detentie (zie maatschappelijk kader). Hierdoor is het niet mogelijk om alle samenloop detentie-uitkering gevallen op basis van BRP registratie aan het licht te krijgen. Naar alle waarschijnlijkheid zijn er nog vele gevallen die niet bekend zijn bij UWV. Door verbeteringen in het adressenbestand zijn nog ongeveer 40 soortgelijke gevallen naar boven gekomen. Deze zijn nog niet onderzocht.

Resultaten en bevindingen

Uit de 23 onderzoekswaardige signalen zijn inmiddels 16 rapporten voortgekomen (waarvan 3 op het moment nog niet afgerond, hiervan is een schatting opgenomen). Bij de meeste signalen gaat het om een flink benadelingsbedrag. Hieronder staan de resultaten samengevat per wet.

Wet	Aantal rapporten	Totaal bedrag	Gemiddeld bedrag
Wajong	7	€ 113,100	€ 16,157
WAO	2	€ 42,000	€ 21,000
WIA	5	€ 79,600	€ 15,920
WW	2	€ 50,000	€ 25,000
Eindtotaal	16	€ 284,700	€ 17,794

Daarnaast zijn de volgende bevindingen gedaan:

- Klanten verklaren op de hoogte te zijn dat er geen recht bestaat tijdens detentie.
- Klanten verklaren op de hoogte te zijn van de mededelingsverplichting.
- Klanten verklaren vaak niet op de hoogte te zijn dat de uitkering niet is gestopt.
- Het is onduidelijk of einde schorsing voorlopige hechtenis correct wordt doorgegeven vanuit DJI. Dit lijkt namelijk niet het geval.
- Klanten verblijven na detentie vaak in opvangtehuizen, beschermd wonen instellingen etc.
- Veel klanten merken op dat de Inrichting gezegd zou hebben dat de uitkering automatisch stopt (en ze dus niets hoeven te doen).
- Het geld is bijna altijd volledig opgemaakt door anderen dan de klant zelf
- Bij wijziging van het soort inrichting waarbij overstap naar een inrichting met gedeeltelijke vrijheidsbelemmering optreedt, worden niet bij UWV gemeld, evenmin als een dergelijk traject is afgelopen en de situatie van vrijheidsbelemmering weer wijzigt in vrijheidsontneming.
- Veelal weet de reclassering, begeleiding of de advocaat van een klant wel dat tijdens detentie er geen recht op uitkering is en dat deze nog doorloopt. Deze beroepsgroepen mogen dit echter niet zelf spontaan aan UWV melden (privacy!); dat mag alleen na uitdrukkelijk verzoek daartoe vanuit de klant zelf.



- De beschermingsbewindvoerder is wettelijk vertegenwoordiger van de klant en dient uit hoofde daarvan juist wel zelf de melding van detentie aan UWV te doen.
- De meeste klanten werkten mee aan het gesprek met de themaonderzoeker en waren deels openhartig maar ook onverschillig. Een klant verscheen niet en is sindsdien ook voor de hulpverlening onvindbaar.
- *[verwijderd 20-6-2019 MB; modus operandi]* [REDACTED]
- In eerste instantie is besloten klanten die op dit moment (weer) in een PI zitten, daar niet te gaan horen. Het is bekend dat dit horen afhankelijk van de PI soms wel mogelijk is.

In de bijlage is het juridisch en maatschappelijk kader verder uitgewerkt.

Aanhouden beslissingen terugvordering en opleggen boete, afweging belangen

Conclusie is dat ofschoon er vanuit maatschappelijk perspectief vraagtekens gezet kunnen worden bij de wenselijkheid, nut en noodzaak van het zonder meer instellen van een terugvorderen en het opleggen van boetes, dat het juridisch kader vrijwel geen mogelijkheden biedt om soepeler hierin op te treden. Bij het instellen van terugvorderingen moet verder bedacht worden dat gelet op het perspectief en inkomenspositie van de klanten het invorderen van de terugvordering een langdurig, kostbaar en naar verwachting zeer weinig opleverende processen gaan worden. De incassoratio zal hierdoor negatief worden beïnvloed.

Als Handhaving van mening is dat hier een soepeler beleid gevoerd dient te worden is dat overigens wel mogelijk, (buitengewoon begunstigend beleid) maar juridisch te onderbouwen is dat niet.

Ook ten aanzien van de boeteoplegging geldt dat UWV in beginsel verplicht is een boete op te leggen. Nu veel klanten aangeven zelf te weten dat er geen recht op uitkering bestaat tijdens detentie, is er eigenlijk al sprake van verwijtbaarheid en is de onvermijdelijke conclusie dat er dus ook een boete moet worden opgelegd. Verwachting is wel dat de meeste klanten over dusdanig weinig financiële middelen beschikken dat de boete veelal slechts de minimumboete zal zijn.

Advies:

Te besluiten om de 23 reeds onderzochte zaken en daarnaast de nieuw verkregen signalen (40) conform bestendig proces laten afhandelen met het instellen van een terugvordering en het opleggen van een boete

De reeds opgemaakte rapporten worden voor verdere verwerking conform normaal proces aangeboden en afgehandeld door het instellen van een terugvorderingen en het opleggen van boetes. Bij een aantal klanten die nu (weer) in een PI verblijven is nog geen gesprek gevoerd. Dit is soms wel mogelijk, afhankelijk van de PI maar ook een schriftelijke gelegenheid bieden tot hoor/wederhoor, is mogelijk. Bij afhandeling van deze zaken zal deze stap alsnog uitgevoerd moeten worden.



Bijlage juridisch en maatschappelijk kader

Juridisch kader

In alle uitkeringswetten die UWV uitvoert is de dwingendwettelijke bepaling opgenomen dat een klant die rechtens zijn vrijheid ontnomen is, geen recht op uitkering heeft. In het spraakgebruik spreekt men over detentie maar dat is niet gelijk aan zijn vrijheid ontnomen zijn. Deze uitsluitingsgrond kan niet gebruikt worden als een veroordeelde weliswaar in detentie zit, maar daarbij een beperkte mogelijkheid heeft om zich buiten de inrichting te begeven of wanneer hij bijvoorbeeld met enkelband thuis mag verblijven. Dat is een "beperking van zijn vrijheid". Dan is formeel niet voldaan aan de wettelijke tekst "ontnomen zijn". Duidelijk is wel, dat als de uitsluitingsgrond zich voordoet, deze toegepast dient te worden. Daar zit geen eigen beleidsvrijheid in voor UWV om daar anders mee om te gaan.

Jarenlange vaste beleidslijn van de CRvB is ook dat de klant zelf de wettelijke plicht heeft te melden dat rechtens zijn vrijheid is of wordt ontnomen. De CRvB hanteert het standpunt dat ook al geeft DJI aan UWV de namen door van personen die met een uitkering in detentie zijn gegaan, dit de klanten niet ontslaat van de eigen plicht tot melden. De CRvB accepteert nog steeds het opleggen van een bestuursrechtelijke sanctie als de klant deze plicht niet is nagekomen.

UWV is wettelijk verplicht om onverschuldigd betaalde uitkering terug te vorderen. Dat staat geheel los van de vraag of de klant enig verwijt te maken is over het ontstaan van de terugvordering. Ook als deze is ontstaan door een fout UWV dan blijft de wettelijke plicht tot terugvorderen onverkort bestaan. De wetgever heeft UWV hierin geen beleidsvrijheid geboden. Wel is er enige beleidsvrijheid als het gaat om het invorderen van een terugbetaling. Deze betreft met name geringe bedragen en zeer lange invordertrajecten. De bestaande regeling rond kwijtschelding (kan pas na 10 jaar en onder bepaalde zeer strikte voorwaarden) behoort hier ook toe.

De CRvB hanteert al vele jaren een iets lichtere toetsing of er een grondslag is voor terugvorderen. De CRvB hanteert namelijk de grondslag dat het de klant wel redelijkerwijs duidelijk had kunnen zijn dat de uitkering onverschuldigd werd betaald. In de praktijk is dit alleen niet het geval als bijvoorbeeld UWV uitdrukkelijk op verzoek van de klant heeft bevestigd dat de uitkering juist is berekend en dat later toch niet het geval blijkt te zijn en verder ook als de uitkeringssituatie door talrijke wijzigingen zo'n chaos geworden is dat zelfs UWV er niet meer uitkomt en het niet meer kan uitleggen aan de klant (en rechter). Deze grondslag wordt slechts hoogst zelden toegepast en altijd in een individueel geval.

Juridisch gezien is het kader helder: als er onverschuldigd is betaald dient er altijd teruggevorderd te worden, ongeacht de oorzaak ervan. Verder is ook duidelijk dat als de klant zelf geen melding heeft gemaakt van zijn vrijheidsontneming, dit een overtreding is die bestuursrechtelijk gesanctioneerd dient te worden mits die overtreding de klant in enige mate te verwijten is.

Maatschappelijk kader

Uit de bevindingen is een beeld ontstaan van de klantgroep die is onderzocht. Dit beeld wordt gecombineerd met het juridisch kader tot een maatschappelijk kader.

Klanten die hun vrijheid ontnomen is hebben geen toegang tot digitale communicatiemiddelen en ook niet of zeer beperkt tot telefonie. Als een klant eenmaal in detentie zit zijn de mogelijkheden om dan nog aan UWV te melden zeer beperkt tot soms bijna onmogelijk. Het kan in ieder geval niet via de digitale weg. Niet elke klant zal ook als hij onverwacht wordt opgepakt en meteen in de cel belandt, de noodzakelijke gegevens beschikbaar hebben om aan zijn informatieplicht te kunnen voldoen. De digitale weg is in een dergelijke situatie al helemaal uitgesloten voor de persoon. Het kunnen voldoen aan de wettelijke plicht vanuit detentie is dus niet zo makkelijk als het theoretisch lijkt.

Door de digitale wijze van communiceren door UWV en de onmogelijkheid te kunnen beschikken over digitale communicatiemiddelen kan de klant ook niet zien dat er nog elke maand door UWV een betaalspecificatie verstrekt wordt en daaraan zien dat de uitkering nog steeds betaald wordt. Slechts



zelden heeft een klant aangegeven nog papieren betaalspecificaties te willen ontvangen, die krijgt hij dan wel op de PI toegezonden, mits de UWV administratie de adreswijziging verwerkt heeft. Het is inmiddels gebleken dat ook dit proces niet gegarandeerd altijd goed verloopt.

Ook als de klant zijn bankafschriften alleen digitaal kan inzien, bij sommige banken kan dat alleen nog maar digitaal, zal niet snel opvallen dat de uitkering nog steeds betaald wordt omdat hij niet kan internetbankieren.

Opmerkelijk is dat veel klanten bevestigen dat het geld "op" is. De verklaringen daarover zijn zeer divers. Vaak blijkt een bankpasje bij een derde aanwezig te zijn die de uitkering van de rekening voor eigen gebruik heeft opgenomen. Dit kan enerzijds nog plausibel zijn (ik heb 4 minderjarige schoolgaande kinderen en die eten toch ook?) maar excessen zijn ook voorgevallen zoals de huisbaas die de inventaris van de veroordeelde heeft verwijderd en de woning opnieuw heeft verhuurd aan een ander maar ondertussen de huurpenningen gewoon is blijven innen met de verleende machtiging. De klant ontdekte dit pas toen hij een keer met de bank mocht bellen maar kon er toen niets tegen ondernemen. Uiteraard weigert deze huisbaas de dubbel ontvangen huur terug te storten. Overigens komt het verbrassen van het inmiddels ontstaan tegoed op een rekening ook voor.

Uit de gesprekken met klanten blijkt duidelijk dat ze direct begrijpen dat UWV met een forse terugvordering zal komen. Zeker als de UWV uitkering niet meer kan herleven bestaat het inkomen van de klant op zijn best uit een uitkering op bijstandsniveau. Daar zit weinig afloscapaciteit in. De meeste klanten hebben echter een AG uitkering die wel kan herleven na einde detentie. Omdat deze vaak laag is zijn de verrekenmogelijkheden beperkt.

De situatie die nu ontstaat is dat UWV doordat er formeel een terugvordering moet worden ingesteld, de ex gedetineerde die weer een plekje in de maatschappij moet veroveren, op zich al een enorme opgave voor de ex gedetineerde, hierdoor belemmert door de terugvordering. Vaak hebben deze klanten al een reeks van schulden opgebouwd en de UWV terugvordering die doordat hij lang ten onrechte is doorgelopen vaak van aanzienlijke omvang is, komt er dan nog bovenop. Bij de gesprekken die met klanten zijn gevoerd hebben de daarbij ook aanwezige hulpverleners dit ook meermalen gesignaleerd. Het starten na een detentieperiode is al heel erg lastig evenals het starten vanuit een zware schuldenpositie. Deze beide negatieve factoren komen bij deze groep klanten samen en kan resulteren in het ontbreken van enig toekomstperspectief.

Aandachtspunt is ook dat als UWV zou kunnen zien dat een adres in de BRP een PI is en kon zien dat er dus iets niet klopt met de uitkering, het oplopen van de terugvordering voorkomen had kunnen worden. De adressen van de PI zijn zeker niet geheim, dus het is via openbare bronnen zeker na te gaan. Zij zijn echter in de BRP niet herkenbaar. Hieruit kan UWV dus geen signalerende functie afleiden. Dat de meldingen van DJI kennelijk ook niet altijd op de juiste plek belanden en/of deze niet goed worden verwerkt, is nog een extra factor van belang. Ook dit haperende proces veroorzaakt tijdens UWV het oplopen van de terugvordering. De wettelijke regeling rond terugvorderen is echter dermate strikt dat deze factoren niet van belang zijn.

Over de adressen nog het volgende. Het is niet wettelijk voorgeschreven dat een gedetineerde altijd het adres van de PI moet opgeven aan de BRP. De PI biedt de gedetineerde de keuze dat voor hem toe doen maar de gedetineerde mag ook een ander adres buiten de PI opgeven of zijn eigen adres blijven gebruiken. Het opgegeven adres mag ook een briefadres zijn (term uit de BRP). Het opgegeven adres in de BRP is wel authentiek en dient in principe altijd door UWV te worden gebruikt. Het juridisch kader en het maatschappelijk kader leveren frictie op. Het is natuurlijk zo dat klanten die hun bankpasje aan een derde hebben gegeven daarmee zelf willens en wetens het risico op zich hebben genomen dat het geld zou worden opgemaakt en dat ze naderhand daarvan de rekening in de vorm van de UWV terugvordering letterlijk gepresenteerd krijgen. Dit is echter anders als er meerdere pasjes van een rekening in omloop zijn of meer gerechtigden op een rekening zijn gesteld. Ook een gedetineerde kan andere huisgenoten hebben zonder inkomen en belang hebben bij het blijven ontvangen van de



uitkering. Strikt genomen kunnen deze andere huisgenoten dan een bijstandsuitkering aanvragen. Daarnaast zijn er nog de voorvallen van het leeghalen van de bankrekening van de gedetineerde door andere oorzaken.

Vraag is nu of er ruimte is binnen de wettelijk verplichte terugvordering om de klant nog enig toekomstperspectief te kunnen bieden. Eigenlijk is die er niet. De minimale uitwijk die de CRvB biedt met "het redelijkerwijs duidelijk kunnen zijn" dat biedt geen uitkomst. Klanten weten namelijk wel degelijk dat het recht op uitkering stopt als men in detentie geraakt.

Nu kent de wet ook nog het begrip "dringende reden". Deze heeft betrekking op de terugvordering zelf. Er wordt door klanten vaak een beroep op deze regel gedaan maar tot op heden is het begrip in de rechtspraak vrijwel niet uitgekristalliseerd anders dan dat de CRvB steeds weer concludeert dat er geen dringende reden is om van de terugvordering af te zien. De CRvB heeft dermate stringente eisen gesteld aan de toepassing van deze grond dat hieraan op grond van deze visie van de CRvB nimmer kan worden voldaan. Een onderzoek naar de toepassing van deze grond enkele jaren geleden uitgevoerd toonde aan dat er wel van een uitermate bijzonder, feitelijk theoretisch niet denkbare situaties sprake moet zijn wil deze grond toegepast worden. Een passend voorbeeld kon toen niet worden gevonden, wel een reeks van sprekende situaties die niet als zodanig werden geaccepteerd door de CRvB.

Toch kan in deze dringende reden enige ruimte zitten om in echt schrijnende gevallen geheel of gedeeltelijk af te zien van de terugvordering. Dit is echter casuïstiek en kan niet op voorhand in een vaste regel worden verwerkt omdat er nog geen houvast is vanuit de rechtspraak.