Gemeente
Amsterdam



Aan de hand

Een onderzoek naar het sociaal invorderingsbeleid bij de directie Belastingen gemeente Amsterdam

Interne Audit & Beleidsonderzoek - Mei 2023

Inhoudsopgave

1 Over dit onderzoek **4**
1.1 Aanleiding en de stedelijke opgave 4
1.2 Wat behelst het sociaal invorderingsbeleid binnen de gemeente Amsterdam? 4
1.3 De bijdrage van bredere ontwikkelingen in de samenleving 5
1.4 Positie van de directie Belastingen 5
1.5 Over het onderzoek 6
1.6 Leeswijzer 7

2 Hoe krijgt het sociaal invorderen vorm bij directie Belastingen? **9**
2.1 De verschuiving naar een socialere aanpak van het invorderingsproces 9
2.2 Constructie van de beleidstheorie door de onderzoekers 9
2.3 Een beeld van de effectiviteit van het sociaal invorderen 9
2.4 De instrumenten en hun effectiviteit 11
2.5 Wat kunnen we zeggen over de effectiviteit van de afzonderlijke instrumenten? 11

3 Hoofdaanbeveling: Ontwikkel een stedelijk perspectief op sociaal invorderingsbeleid in afstemming met het bestuur en zorg ervoor dat dit structureel en continu wordt gemeten en geëvalueerd **15**

4 Hoofdaanbeveling: Ontwikkel een proactieve en persoonlijke benadering met een zo efficiënt mogelijke inzet van de capaciteit **21**

5 Hoofdaanbeveling: Zet beschikbare informatie en ondersteunende automatisering slimmer in om de dienstverlening te optimaliseren **26**

Bijlagen **29**
Bijlage 1: Ambtelijke reactie 29
Bijlage 2: Bronnenlijst 32
Bijlage 3: De enquête 34
Bijlage 4: Tabel beschrijving instrumenten 36
Bijlage 5: Signalen uit de praktijk per instrument 38
Bijlage 6: Overzicht respondenten 44

Hoofdboodschap

De directie Belastingen geeft binnen de kaders zo goed mogelijk invulling aan het sociaal incassobeleid. Beperkingen zijn er rond privacywetgeving, complexiteit rond doelstellingen en knelpunten in de automatisering. Belangrijke conclusies zijn:

- **De directie Belastingen draagt als uitvoeringsorganisatie met het sociaal invorderen bij aan de doelstellingen van het armoede- en schuldenbeleid van gemeente Amsterdam.**
- **Er bestaat binnen de gemeente geen samenhangend beleid in de vorm van vastgestelde (beleids-)doelen en -instrumenten binnen het sociaal invorderen. Er is zowel bij de directie Belastingen als gemeentebreed geen eenduidige definitie van sociaal invorderen. Het sociaal invorderen krijgt bij de directie Belastingen voornamelijk vorm in de praktijk.**
- **Aan de hand van de constructie van de beleidstheorie zijn de instrumenten die de directie Belastingen inzet bij het sociaal invorderen in beeld gebracht.**
- **Op dit moment is er binnen de directie Belastingen te weinig inzicht in de samenhang en overlap tussen de verschillende instrumenten en de effectiviteit van deze instrumenten.**
- **Uitgaande van de gesproken deskundigen en literatuur beschouwen wij de set instrumenten die Belastingen inzet als afdoende. Sociaal invorderen kan verschillende positieve effecten hebben voor burgers en hoeft niet ten koste te gaan van belasting-inkomsten. Het is echter moeilijk om de effectiviteit van het beleid volledig te beoordelen, mede omdat er een gebrek is aan kwantitatieve gegevens over sociaal invorderen.**

De titel van dit rapport -'Aan de hand'- sluit aan bij deze hoofdboodschap. Het symboliseert dat Belastingen de burgers een helpende hand biedt door sociaal verantwoord te incasseren. Tegelijkertijd kan Belastingen nog beter worden in het inschatten van de situatie van de burger: 'Wat is er aan de hand?' Onderstaande aanbevelingen bieden handvatten.

Aanbeveling 1. Ontwikkel een stedelijk sociaal invorderingsperspectief en verbeter doorlopend door te monitoren en evalueren

- **Ontwikkel samen met het bestuur en de andere directies een stedelijk perspectief op sociaal invorderen.** Aan de hand van een concernbreed invorderingsperspectief presenteert de organisatie zich met één gezicht naar de burger.
- **Gebruik de PDCA-cyclus voor het optimaliseren van het invorderingsproces.** Deze cyclus draagt bij aan het versterken van de samenhang tussen instrumenten en de monitoring en evaluatie hiervan. Hierbinnen is het helpend om samen met experts, medewerkers en burgers meetbare doelen (KPI's) te ontwikkelen. Zo krijgt Belastingen zicht op wat er aan de hand is in de uitvoeringspraktijk en hoe het staat met de beoogde ambities.
- **Benut pilots en experimenten beter: niet te veel tegelijkertijd en met een doordacht plan.** Schaarste in mensen, middelen en geld dwingt ons experimenten gericht in te zetten. Zo levert het waardevolle informatie op over de effectiviteit en haalbaarheid van nieuwe ideeën. Hiermee verkleint het de kans op kostbare fouten en onbedoelde negatieve effecten.

Aanbeveling 2. Ontwikkel een proactieve en persoonlijke benadering met een zo efficiënt mogelijke inzet van de capaciteit

- **Zet meer in op het persoonlijke gesprek.** Persoonlijke gesprekken geven inzicht in wat er aan de hand is met de burger waardoor een passende oplossing geboden kan worden.
- **Benut de ervaringen van medewerkers en train hen in gesprekstechnieken die zij kunnen inzetten in het contact met de burger.** Motiverende gespreksvoering helpt om waardevolle informatie op te halen wat er aan de hand is met de burger. Met deze kennis is het gemakkelijker de juiste hulp te geven.
- **Spits de communicatie beter toe op specifieke situaties en groepen.** Maatwerkcommunicatie neemt de burger aan de hand door inzicht te geven in wat er in een specifieke situatie verwacht wordt. Hiermee vergroot je het gemak en de actiebereidheid van de burger.

Aanbeveling 3. Zet beschikbare informatie en ondersteunende automatisering slimmer in om de dienstverlening te optimaliseren

- **Onderzoek of en hoe informatie beter kan worden benut.** Beschikbare informatie over (groepen) burgers kan helpen inzicht te geven in wat er aan de hand is met de burger en welke dienstverlening daarbij passend is. Na afweging van de ethische wenselijkheid en/of de privacywetgeving is het wellicht mogelijk om de dienstverlening per doelgroep te differentiëren.
- **Zorg voor versterking van de ondersteunende automatisering zodat kostbaar en tijdrovend handwerk bespaard wordt.** Aan de hand van automatisering kunnen sommige taken goedkoper en efficiënter worden afgehandeld. Zo kunnen medewerkers zich focussen op voor het leveren van maatwerk, proactief benaderen van burgers en het behandelen van complexe casussen.

1 Over dit onderzoek

1.1 Aanleiding en de stedelijke opgave

Een aanzienlijk deel van de Amsterdammers heeft te maken met armoede en schulden. Eén op de drie huishoudens geeft aan moeilijk rond te kunnen komen en één op de zeven volwassen bewoners heeft naar eigen zeggen problematische schulden.[1] De negatieve gevolgen van (problematische) schulden kunnen groot zijn, zowel op persoonlijk als op maatschappelijk niveau.

Persoonlijke en maatschappelijke gevolgen van schulden

Mensen met problematische schulden ervaren bovengemiddeld veel stress in hun dagelijks leven en verkeren vaker in een slechte (ervaren) gezondheid. Ook geven ze aan minder gelukkig zijn en minder vertrouwen hebben in de toekomst dan mensen zonder schulden.[2] Ongewenste sociale en maatschappelijke effecten zijn onder andere hogere zorgkosten, lagere arbeidsparticipatie, meer onderwijsuitval en een hogere uitkeringsafhankelijkheid bij mensen met schulden. Daarnaast bestaat de kans dat de schuldenproblematiek "doorgegeven" wordt aan volgende generaties en kinderen van ouders met schulden hier later zelf ook mee te maken krijgen.[3]

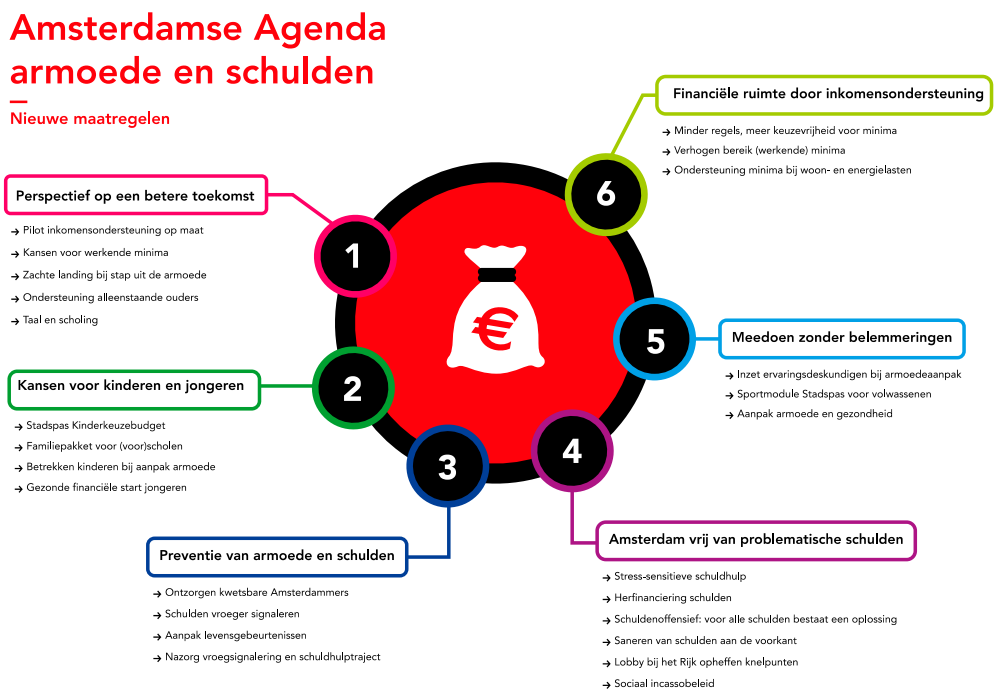
De gemeente wil het aantal Amsterdammers dat te maken heeft met problematische schulden verkleinen.[4] *"Bestaanszekerheid voor alle inwoners is de kern van een solidaire stad"*, zo stelt het Amsterdams Akkoord dat afgelopen mei werd gepresenteerd.[5] Ook het vorige coalitieakkoord bevatte verschillende doelstellingen en maatregelen om schuldenproblematiek bij burgers te voorkomen en te verhelpen. Eén van de maatregelen waarop wordt ingezet om de schuldenproblematiek in de stad terug te dringen, is het voeren van een sociaal incassobeleid.[6] Dit is onderdeel van programma 7 'Sociale Zaken en Armoedebestrijding'. Het beleid op dit vlak is onder andere uitgewerkt in de Amsterdamse Agenda armoede en schulden (2019-2022).

1.2 Wat behelst het sociaal invorderingsbeleid binnen de gemeente Amsterdam?

In een aantal situaties is de gemeente zelf schuldeiser, zoals bij het terugvorderen van te veel ontvangen bijstand of het innen van belastingen of boetes. Door sociaal verantwoord te incasseren wil de gemeente voorkomen dat door haar handelen financiële problemen ontstaan of groter worden. Het college is regisseur van de gemeentelijke schuldhulpverlening en acht het van belang dat Amsterdammers op een kwalitatief goede manier geholpen worden.

De Amsterdamse Agenda armoede en schulden 2019-2022 beschrijft de aanpak van armoede. Het is een integraal plan waarin aandacht is voor de leefwereld van de Amsterdammer. Perspectief bieden op een betere toekomst staat centraal.[7] De Armoedeagenda is gebaseerd op de volgende zes uitgangspunten: 1) perspectief op een betere toekomst; 2) kansen voor kinderen en jongeren; 3) preventie van armoede en schulden; 4) Amsterdam vrij van problematische schulden; 5) meedoen zonder belemmeringen; 6) financiële ruimte door inkomensondersteuning. In de onderstaande maatregelenkaart met het overzicht van alle nieuwe maatregelen, staat het sociaal incassobeleid genoemd onder 'Amsterdam vrij van problematische schulden'.

Fig. 1: Amsterdamse Agenda Armoede en Schulden



Bron: Gemeente Amsterdam, Interne Audit en Beleidsonderzoek

In de Amsterdamse Agenda armoede en schulden staat onder het kopje 'sociaal incassobeleid' dat de gemeente Amsterdam haar eigen rol als schuldeiser onder de loep gaat nemen: *"We doen dat door gemeentelijke incassomedewerkers te trainen in sociaal incassobeleid. Sociaal incassobeleid houdt onder meer in: niet direct een (dreigende) brief sturen als mensen niet betalen, maar eerst bellen, betalingsregelingen op maat treffen en niet direct extra kosten in rekening brengen."*[8]

Daarnaast maakt de gemeente deel uit van de landelijke Schuldeiserscoalitie die bestaat uit private partijen, zoals verzekeraars, webwinkels en energiemaatschappijen. De partijen in de coalitie voeren een sociaal incassobeleid om probleemschulden bij burgers te voorkomen en hebben een ethisch manifest ondertekend. Belastingen geeft de afgelopen jaren zelf invulling aan het sociaal invorderingsproces.

1.3 De bijdrage van bredere ontwikkelingen in de samenleving

Ook bredere maatschappelijke en politieke ontwikkelingen en veranderingen op wettelijk vlak droegen bij aan het ontstaan van een meer sociale wijze van invorderen. In dit verband is de discussie over wederzijds vertrouwen tussen burgers en overheid relevant. Onder meer de toeslagenaffaire heeft ervoor gezorgd dat dit onderwerp afgelopen jaren sterk in de belangstelling is komen te staan, ook binnen de gemeente Amsterdam.

Vertrouwen tussen de burger en de gemeente Amsterdam

De ombudsman voor de Metropool Amsterdam riep in 2021 op om herstel van het vertrouwen tussen bewoners en de gemeente topprioriteit te maken.[9] Afgelopen oktober stuurde burgemeester Halsema namens het college een brief aan de gemeenteraad over deze kwestie. Het college constateert dat het vertrouwen in de overheid weglekt, in het bijzonder onder kwetsbare inwoners. Om dit vertrouwen te herstellen, wil het college dat de gemeente in haar denken en doen uitgaat van een positiever mensbeeld.

"Als we het vertrouwen van inwoners in de gemeente willen vergroten, moeten we als eerste stap een ander, positiever mensbeeld omarmen. Waarbij we in ons denken en doen als vertrekpunt nemen dat Amsterdammers van goede wil zijn. Vertrouwen in plaats van achterdocht is de basis om te handelen als een betrouwbare overheid die er in eerste instantie is voor de burger."[10]

Bij sociaal invorderen is door het Ministerie van Binnenlandse Zaken in 2016 aangegeven dat het bij het invorderen van schulden van groot belang is om onderscheid te maken tussen burgers die niet kúnnen betalen, en burgers die niet wíllen betalen. Bij de eerste groep past een aanpak waarin de sociale invalshoek voorop staat. Bij de tweede groep kan een meer dwingende werkwijze passender zijn. In de praktijk is het soms lastig te achterhalen tot welke van de twee groepen een niet-betalende burger hoort. Het heersende mensbeeld kan hierop invloed uitoefenen: wordt in het beleid en de uitvoering eerder uitgegaan van niet-willen of van niet-kunnen? Op wettelijk vlak waren er eveneens ontwikkelingen die uiting geven aan een meer sociale wijze van omgaan met schulden. Onder meer de verhoging van de beslagvrije voet[11] waarvoor de gemeente gelobbyd heeft bij het Rijk en een betere bescherming van burgers wat betreft inbeslagname van essentiële goederen als koelkasten/huisraad, zijn hier voorbeelden van.

1.4 Positie van de directie Belastingen

Enerzijds speelt Belastingen een belangrijke rol in het genereren van voldoende middelen om maatschappelijke ambities in de stad te kunnen realiseren, anderzijds draagt zij bij aan het voorkomen en bestrijden van maatschappelijke problematiek ten gevolge van schulden. De doelstelling om socialer in te vorderen en het doel van het innen van vorderingen hoeven elkaar niet in de weg te staan. Immers, een betalingsregeling kan een burger voor wie het niet mogelijk is in één keer een groot bedrag te betalen in staat stellen uiteindelijk toch het gehele bedrag te voldoen. De verschillende doelen liggen echter ook niet altijd in elkaars verlengde. Want als de groep burgers die kwijtschelding ontvangt groeit, moeten dezelfde belastingen door een kleinere groep belastingplichtigen worden voldaan. Zij zullen dan met minder mensen hetzelfde totaalbedrag moeten opbrengen. Publieke waarden als gelijkheid en rechtvaardigheid spelen hierbij eveneens een rol. Het uitgangspunt is daarbij dat iedereen die kán betalen, zijn of haar bijdrage moet leveren.

De directie Belastingen neemt ten opzichte van het armoede- en schuldenbeleid een bijzondere positie in. Het bestaansrecht van de directie ligt namelijk primair in het heffen en innen van belastingen binnen de gemeente. Zo'n twintig procent van de gemeentelijke inkomsten is afkomstig uit lokale heffingen, zoals de afvalstoffenheffing en de onroerendezaakbelasting (OZB).[12] Deze middelen worden onder meer ingezet om de stad schoon te houden, etc. Zo draagt de directie door het heffen en innen van belastingen bij aan de realisatie van maatschappelijke doelen en het verbeteren van de leefbaarheid.[13]
Het voornaamste oogmerk van de directie is dan ook het ophalen van geld voor de stad. Tegelijkertijd speelt Belastingen dus ook een rol binnen het domein van het armoede- en schuldenbeleid via de praktijk van het sociaal invorderen. De directie levert zo een bijdrage aan de realisatie van verschillende stedelijke doelstellingen. De directie Belastingen heeft ons gevraagd dit onderzoek uit te voeren omdat ze wil leren wat goed gaat en wat beter kan.

1.5 Over het onderzoek

Opdrachtgever en opdrachtnemer

De ambtelijke opdrachtgever is de concern controller. Dit onderzoek is uitgevoerd door Team Beleidsonderzoek van de afdeling Interne Audit en Beleidsonderzoek.

Doel

Bieden van handvatten waarmee de doeltreffendheid van het sociaal invorderingsbeleid kan worden vergroot.[14]

Centrale vraag en deelvragen

Hoe kan de doeltreffendheid van het sociaal invorderingsbeleid zoals dat door de directie Belastingen wordt gevoerd, worden vergroot?

1. Wat behelst het sociaal invorderingsbeleid binnen de directie Belastingen in termen van doelen en instrumenten?
2. Hoe wordt in de praktijk uitvoering gegeven aan het sociaal invorderingsbeleid?
3. Wat zijn de (aannemelijke) effecten van de ingezette instrumenten in het kader van het sociaal invorderingsbeleid?
4. Wat gaat goed, wat kan beter en wat zijn mogelijke lessen voor de toekomst?

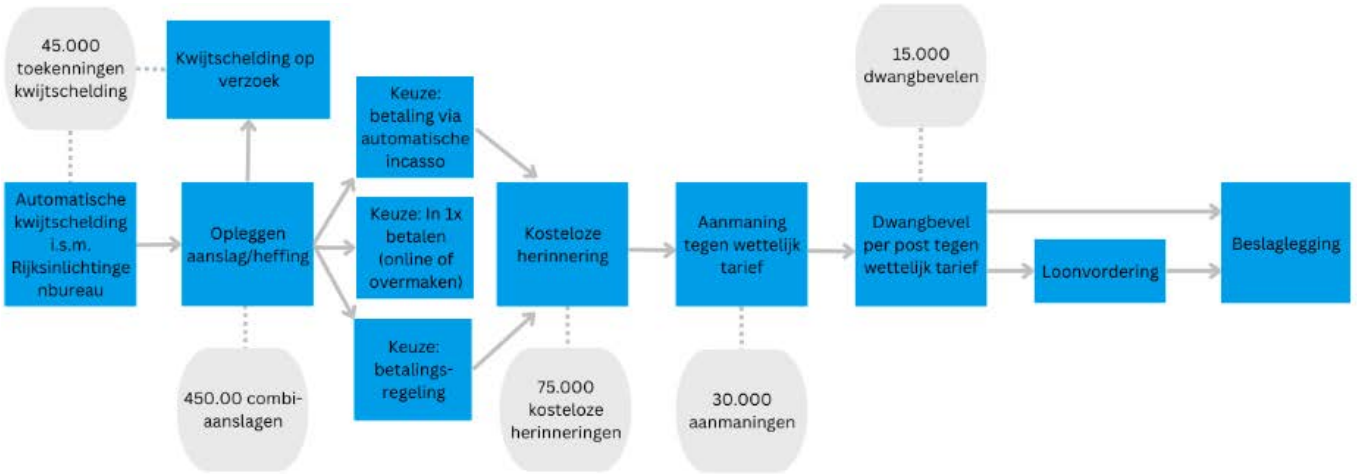
Scope

Invordering en incasso worden door verschillende gemeentelijke organisatieonderdelen uitgevoerd. Naast de directie Belastingen is dat bijvoorbeeld de directie Inkomen, waar te veel verstrekte bijstand wordt teruggevorderd. In dit onderzoek is alleen de directie Belastingen onderzocht.

Belastingen heft en int belastingen, maar houdt zich ook bezig met de invordering en incasso voor andere organisatieonderdelen. De term “invordering” wordt binnen de organisatie gebruikt voor de publiekrechtelijke vorderingen (zoals belastingen, maar ook bestuurlijke boetes). “Incasso” gebruikt men voor de privaatrechtelijke vorderingen zoals de erfpachtcanon en huurgelden van bijvoorbeeld sportaccommodaties. Dit onderzoek beperkt zich tot publiekrechtelijke vorderingen, met een focus op de combi-aanslag.[15] Om die reden wordt in dit onderzoek gesproken van “sociaal invorderingsbeleid”.

Het invorderingsproces van Belastingen bestaat uit een aantal vaste stappen, zie het onderstaande stroomschema. Sociale invordering is geen losstaand proces, maar moet gezien worden als een sociale dimensie van het reguliere invorderingsproces (of bepaalde onderdelen daarvan). Die uit zich bijvoorbeeld in specifieke processtappen (zoals het versturen van een kosteloze herinnering) of in bepaalde keuzes en werkwijzen die gedurende het hele proces gelden. Denk daarbij aan de afwegingen voor het verlenen van kwijtschelding of de manier van communiceren met burgers.

Fig. 2: Stroomschema directie Belastingen (fiscale stroming, publiekrecht)



Bron: Gegevensregie directie Belastingen. Bewerking door Interne Audit & Beleidsonderzoek.

Aanpak van het onderzoek

Verkennende fase

- Gesprekken
  In de verkennende fase van het onderzoek zijn tien gesprekken gevoerd met verschillende respondenten binnen en buiten de directie. Op basis hiervan is een onderzoeksopzet geformuleerd die met Belastingen is afgestemd.

Dataverzamelingsfase

- Gesprekken
  In de dataverzamelingsfase zijn in totaal vijftien gesprekken gevoerd met interne betrokkenen: managers, (beleids-)adviseurs, medewerkers van het Contact Center Amsterdam (CCA), medewerkers invordering en deurwaarders.
  Daarnaast zijn er acht gesprekken gevoerd met externe betrokkenen. Daaronder waren enkele schuldhulpverleners vanuit de buurtteams en onderzoekers met kennis van dit onderwerp, verbonden aan verschillende onderzoeksinstellingen. In bijlage 6 is een overzicht opgenomen van het aantal personen waarmee is gesproken, per onderzoeksfase en naar directie.

- Gegevens belastingen
  Vanuit team Gegevensregie van de directie zijn kwantitatieve data aangeleverd die voor dit onderzoek zijn geanalyseerd.

- Enquête
  Ook is door de onderzoekers een enquête ontwikkeld om een beeld te krijgen van de ervaringen van burgers met het sociaal invorderen van Belastingen. Omdat de respons op de enquête erg laag is, kunnen aan de uitkomsten ervan helaas geen conclusies worden verbonden. Bijlage 3 geeft een indruk van de gestelde vragen en de reacties daarop van burgers.

- Literatuurstudie
  Er is een literatuurstudie uitgevoerd naar de effecten van sociaal invorderen.

Analyse- en rapportagefase

Op basis van de gesprekken stelden de onderzoekers een redeneerlijn op met daarin de belangrijkste bevindingen en de aanbevelingsrichtingen. Deze redeneerlijn is tijdens een panelsessie getoetst bij de betrokken collega's van de directie Belastingen. De redeneerlijn is eveneens besproken met de leden van de begeleidingscommissie. De redeneerlijn inclusief de aanvullingen en feedback erop vormen het uitgangspunt voor dit rapport.

Begeleidingscommissie

Voor dit onderzoek is een begeleidingscommissie ingericht die als klankbord functioneert tijdens de verschillende fasen van het onderzoek. De volgende personen maakten deel uit van de begeleidingscommissie: Kaj van Brummelen (afdelingshoofd Incasso en Invordering), Albert Beugelink (teamleider Invordering), Dick-Jan Abbringh (directeur van maatschappelijk adviesbureau Purpose) en Roeland van Geuns (emeritus lector Armoede Interventies Hogeschool van Amsterdam).

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft wat het sociaal invorderingsbeleid bij de directie Belastingen inhoudt en welke instrumenten daarbij worden ingezet. Dit hoofdstuk sluit af met een eerste beeld van de effectiviteit van het sociaal invorderen.
In de daaropvolgende drie hoofdstukken presenteren we telkens één hoofdaanbeveling die we vervolgens uitwerken in meer specifieke aanbevelingen. Hierbij wordt telkens het belang van de aanbeveling beschreven, aan de hand van de bevindingen uit theorie en praktijk. De handreikingen zijn bedoeld als inspiratie, aanvullend op de aanbevelingen. De boxen bieden achtergrondinformatie of voorbeelden. De ambtelijke reactie op deze rapportage van de hand van Jan-Geert Bakker Directeur Belastingen, is opgenomen als 1e Bijlage.

Eindnoten

1 Gemeente Amsterdam: Onderzoek, Informatie en Statistiek (OIS), De Staat van de Stad XI: Ontwikkelingen in participatie en leefsituatie (2021), p.138, 143.
2 Gemeente Amsterdam: OIS, Schuldenmonitor Amsterdam: Eerste verkenning van (ervaren) problematische schulden in Amsterdam (2021), p.21.
3 Gemeente Amsterdam, Op weg naar schuldenrust: Beleidsplan Schuldhulpverlening 2021-2025 (2021), p.8, 14.
4 "Volg het beleid: inkomen", https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/volg-beleid/werk-participatie/inkomen/, geraadpleegd 07-03-23.
5 Gemeente Amsterdam, Amsterdams Akkoord: Coalitieakkoord 2022-2026 (2022), p.22).
6 De Amsterdamse Aanpak Vroegsignalering is ruim tien jaar geleden gestart met Vroeg Eropaf. Woningcorporaties, energiebedrijven, Zilveren Kruis Achmea, Belastingen Gemeente Amsterdam en de MaDi hadden de gezamenlijke wens om maatschappelijk verantwoord te incasseren. De aanpak is vanwege succes verder uitgebreid.
7 Amsterdamse Agenda armoede en schulden 2019-2022.
8 Ibid., p. 57.
9 "Jaarverslag 2021: Maak herstel van vertrouwen bestuurlijke topprioriteit", https://www.ombudsmanmetropool.nl/nieuws-publicaties/ombudsman/jaarverslag-2021%3A-maak-herstel-van-vertrouwen-bestuurlijke-topprioriteit, geraadpleegd 02-03-23.
10 Gemeente Amsterdam, Raadsinformatiebrief 25 oktober 2022, p. 2.
11 De beslagvrije voet is sinds 1 januari '23 voor bijstandsgerechtigden opgehoogd naar 95% van het inkomen.
12 Gemeente Amsterdam, Begroting 2023 (2022), p.3.
13 PowerPointpresentatie "Belastingen Amsterdam Strategie 2022-2026", 23 juni 2022, p. 20.
14 In de oorspronkelijke onderzoeksopzet wordt gesproken van "sociaal incassobeleid". Gezien de scope van het onderzoek is dit veranderd in "sociaal invorderingsbeleid". Zie de toelichting onder 'Scope'.
15 Daarin zijn opgenomen: afvalstoffenheffing, onroerendezaakbelasting, roerende ruimtebelasting, rioolheffing gebruikers, precariobelasting (liggeld woonboten). Zie: "Kwijtschelding", https://www.amsterdam.nl/belastingen-heffingen/kwijtschelding-aanvragen/, geraadpleegd 07-03-23.

2 Hoe krijgt het sociaal invorderen vorm bij directie Belastingen?

2.1 De verschuiving naar een socialere aanpak van het invorderingsproces

Uit gesprekken met intern betrokkenen komt naar voren dat sociaal invorderen zich in de afgelopen vijf tot tien jaar sterk ontwikkeld heeft binnen de directie Belastingen. Voorheen werd bijna uitsluitend ingezet op het innen van de openstaande rekening. Tegenwoordig is er steeds meer aandacht voor de persoonlijke en financiële omstandigheden van een burger en wat in diens situatie haalbaar is om te betalen.

De verschuiving richting een meer sociale benadering van invorderen is duidelijk zichtbaar in de werkwijze van de directie. Betrokkenen geven aan dat het er voorheen een stuk "harder" aan toeging, waarbij beslaglegging bijvoorbeeld als pressiemiddel werd ingezet. Daarbij werd dan basale huisraad (zoals een koelkast) of iets van emotionele waarde meegenomen, terwijl deze goederen nauwelijks executiewaarde hadden.[1] Een geïnterviewde benoemt dat in het verleden weinig oog was voor het verschil tussen burgers die niet willen betalen en burgers die niet kunnen betalen: iedereen werd hetzelfde behandeld. In een rapport van Ministerie van Binnenlandse Zaken uit 2016 wordt deze indeling voor het eerst gebruikt.[2] Tegenwoordig wordt steeds meer ingezet op het in contact komen met burgers om een inschatting te maken van diens persoonlijke situatie en het samen met de burger zoeken naar een passende oplossing. Daarbij is veel maatwerk mogelijk, bijvoorbeeld in de vorm van een betalingsregeling.

2.2 Constructie van de beleidstheorie door de onderzoekers

Uit het onderzoek komt naar voren dat er binnen de directie Belastingen verschillende projecten, procesafspraken, werkwijzen etc. bestaan die geschaard kunnen worden onder een sociale wijze van invorderen, maar van "beleid" in de zin van een samenhangend geheel aan vooraf gestelde (beleids-)doelen en -instrumenten geen sprake is. Zo is de Leidraad Invordering procedureel van aard en omvat deze voornamelijk richtlijnen voor medewerkers die in de praktijk werkzaam zijn. Ook in andere documenten van Belastingen staan geen expliciete beleidsdoelstellingen beschreven. Dat een omvattend document waarin het sociaal invorderingsbeleid wordt beschreven, ontbreekt is te begrijpen. Belastingen kent van oudsher niet de structuur en opzet van een beleidsafdeling, maar is vooral een uitvoerende organisatie. Het sociaal invorderen ontwikkelde zich bij de directie Belastingen voornamelijk in de praktijk. Ook concernbreed bestaat er momenteel echter geen sociaal invorderingsbeleid in de zin van een samenhangend geheel aan vooraf gestelde (beleids-)doelen en instrumenten. Een eenduidige definitie van sociaal incasseren of sociaal invorderen troffen de onderzoekers evenmin aan; noch bij de directie Belastingen, noch bij gemeente Amsterdam, noch in de literatuur. In de hiernavolgende paragraaf beschrijven we kort de geschiedenis van het sociaal invorderen bij de gemeente Amsterdam die haar oorsprong vindt in het Armoedebeleid.

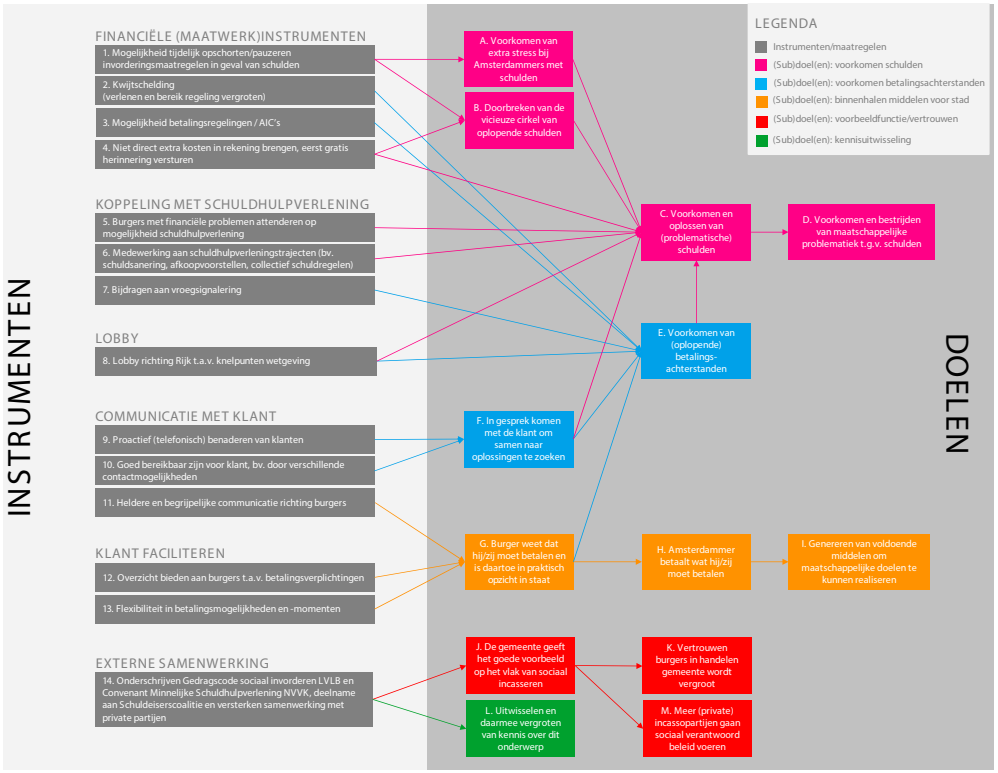
Om toch uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van de verschillende ingezette instrumenten, is door de onderzoekers een beleidstheorie geconstrueerd. Aan de hand van de analyse van de beschikbare documenten - o.a. de Agenda Armoede en Schulden, de Leidraad invordering en verschillende raadsbrieven - inventariseerden de onderzoekers de instrumenten die tot het sociaal invorderen gerekend kunnen worden. Vervolgens zijn via abductie door de onderzoekers de achterliggende doelstellingen van het sociaal invorderen geduid en een (conceptuele) beleidstheorie ontwikkelt. De op deze wijze geconstrueerde beleidstheorie is verder aangevuld en gevalideerd in gesprekken met medewerkers van de directie Belastingen en getoetst door een panel van intern deskundigen. Het eindresultaat is conceptueel weergegeven in de hierna volgende figuur 2 waarin de onderzoekers binnen de gevonden beleidstheorie zes groepen instrumenten en vijf typen (sub)doelen onderscheiden.

2.3 Een beeld van de effectiviteit van het sociaal invorderen

Beperkt kwantitatief inzicht in de effectiviteit van het sociaal invorderingsbeleid

Bij Belastingen is nu nog te weinig inzicht in de effectiviteit van de verschillende instrumenten die worden ingezet rond het sociaal invorderen. Op dit moment is de effectiviteit van het sociaal invorderingsbeleid lastig te meten omdat veel kwantitatieve data ontbreken.
De afdeling Gegevensregie van de directie Belastingen verzamelt op een gedegen wijze verschillende soorten kwantitatieve data over het invorderingsproces. Denk hierbij aan data over vorderingen, kwijtscheldingen, manier van betalen etc. Hierdoor krijgt Belastingen inzicht in hoe het proces verloopt en waar knelpunten liggen. Vanuit haar uitvoerende rol zet de Belastingen deze data in om het invorderingsproces te optimaliseren. Echter wordt er beperkt data verzameld over de effectiviteit van het sociaal invorderingsbeleid. Dit heeft te maken met het feit dat de directie Belastingen geen beleidsafdeling is maar een uitvoeringsorganisatie. Op basis van onderzoeksrapporten en wetenschappelijke literatuur over sociaal invorderen en op basis van de gesprekken met zowel interne als externe betrokkenen is door de onderzoekers een inschatting van de effectiviteit gemaakt van het sociaal invorderen bij de directie Belastingen.

Fig. 3: Conceptuele weergave beleidstheorie sociaal invorderen bij de directie Belastingen



Bron: Gemeente Amsterdam, Interne Audit en Beleidsonderzoek.

Sociaal invorderen kan verschillende positieve effecten hebben voor burgers

Uit de gesprekken en literatuur komen voornamelijk positieve effecten van sociaal incasseren naar voren. Met name kwijtschelding zorgt voor een concrete verbetering van de financiële positie van Amsterdammers in een financieel kwetsbare positie, zo geeft een deel van de geïnterviewden aan. Andere respondenten benoemen dat sociaal incasseren stress bij burgers met financiële problemen kan verminderen en bij kan dragen aan het vergroten van vertrouwen in de gemeente.

Sociaal invorderen kan helpen maatschappelijke kosten door schulden te voorkomen

Een indirect, maar omvangrijk effect dat in de literatuur vaker genoemd wordt, is dat sociaal incasseren uiteindelijk bijdraagt aan het verminderen van financiële problemen van burgers. Dit voorkomt uiteindelijk (hoge) maatschappelijke kosten. Met name schulden kosten de samenleving veel geld. Het gaat dan om uitgaven aan schuldhulpverlening en de kosten die ontstaan doordat schulden andere levensgebieden zoals gezondheid en arbeidsparticipatie kunnen beïnvloeden.

De directie Belastingen wordt niet als strenge schuldeiser beschouwd

De coulante aanpak van de directie heeft als gevolg dat Belastingen door burgers waarschijnlijk niet als "strenge" schuldeiser beschouwd wordt. Niet alleen intern betrokken benoemen dit, maar ook de buurtteammedewerkers die actief zijn in de schuldhulpverlening.

Een buurtteammedewerker aan het woord:

"Dan merk ik al dat ze meewerkend en meedenkend zijn bij de afdeling. Het is niet de schuld die ik het meest bespreek. Omdat die meestal niet het meest urgent aanvoelt, de druk vanuit andere schuldeisers voelt groter aan dan van deze partij. Dus dat is wel positief."

Sociaal invorderen kan ertoe leiden dat burgers betalingen minder serieus nemen

Respondenten noemen ook enkele mogelijke negatieve effecten van sociaal invorderen. Het gebrek aan druk kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat sommige burgers die in principe wel kunnen betalen, dat pas later zullen doen. Een aantal collega's geeft aan dat sommige burgers betalingen niet altijd even serieus nemen als gevolg van de welwillendheid van Belastingen. Zij vragen bijvoorbeeld herhaaldelijk uitstel of betalingsregelingen aan. Op deze manier kan coulance bijdragen aan het ontstaan van slepende dossiers, waarbij vorderingen jarenlang openstaan. Dit vormt geen duurzame oplossing voor burgers met financiële problemen. Het leidt bovendien tot een toename van de werkvoorraad.

Een medewerker van de directie Belastingen aan het woord:

"Misschien dat men het soms niet serieus neemt of er makkelijker mee omgaat. Je ziet dat sommige mensen een regeling niet nakomen en toch weer vragen om een nieuwe. [..] Dat we sociaal bezig zijn betekent niet dat we niet streng kunnen zijn. Als invorderaar moet je onderscheiden of iemand misbruik maakt van een situatie of dat er echt iets serieus speelt. We hebben ook een interne regel om hierin makkelijker een lijn te trekken: bij het herhaaldelijk niet nakomen van een regeling geven we niet zomaar een nieuwe regeling, maar moet er eerst bijvoorbeeld 30% van de openstaande schuld betaald worden."

Uit de literatuur komt bovendien naar voren dat de ruimte die door sociale incasseerders (in dit geval de gemeente) geboden wordt, vaak alsnog wordt ingenomen door minder flexibele schuldeisers zoals commerciële partijen die zelf achter hun achterstallige betalingen aangaan, of door de door hen ingeschakelde incassobureaus.[3]

Sociaal invorderen hoeft niet ten koste te gaan van belastinginkomsten

Uit verschillende onderzoeken komt bovendien naar voren dat sociaal incasseren (uiteindelijk) ook financieel meer kan opleveren. Een onderzoek onder private incassopartijen wijst uit dat faciliterend incasseren vaker leidt tot volledige betaling dan bij een agressieve benadering en minder vaak klachten tot gevolg heeft.[4] Een ander onderzoek beschrijft hoe een sociale aanpak de betalingsbereidheid onder burgers kan vergroten. Elementen die hierin een rol spelen zijn bijvoorbeeld het gevoel bij een burger gehoord en begrepen te worden.[5] Het percentage oninbare vorderingen bij Belastingen ligt onder de 1%.[6] Een sociaal invorderingsbeleid lijkt dus niet ten koste te gaan van de inkomsten van Belastingen.

2.4 De instrumenten en hun effectiviteit

De directie Belastingen zet in het kader van het sociaal invorderen verschillende typen instrumenten in. We onderscheiden achtereenvolgens:

1. financiële maatwerkinstrumenten,
2. instrumenten gericht op het faciliteren van de burgers,
3. instrumenten gericht op de communicatie met de burgers,
4. instrumenten die een koppeling hebben met de schuldhulpverlening,
5. het lobbyen richting Den Haag,
6. het samenwerken met externe partijen.

Voor een uitgebreide beschrijving van de instrumenten zie de tabel in Bijlage 4.

De voor dit onderzoek geraadpleegde externe deskundigen beoordelen de set instrumenten die Belastingen inzet over het algemeen als volledig en afdoende. Ook in de literatuur vinden we op hoofdlijnen dezelfde instrumenten terug. Er lijken dan ook geen wezenlijke onderdelen te ontbreken in de set aan instrumenten die Belastingen inzet.

De effectieve inzet van een instrument moet blijken in de praktijk: daarbij is niet alleen van belang of het instrument wordt ingezet, maar ook op welke wijze het wordt toegepast. We kijken daarom op twee niveaus naar de effectiviteit van de instrumenten. Ten eerste stellen we de vraag of het instrument – los van de uitvoering – effectief zou *kunnen* zijn. Is de effectiviteit van dit instrument elders aangetoond? Op welk werkingsmechanisme is dit instrument gebaseerd? Wat gebeurt er als dit instrument niet wordt ingezet? Hiervoor isin het onderzoek geput uit de literatuur en de inschatting externe deskundigen. De bevindingen op dit punt zijn opgenomen in de tabel in paragraaf 2.4.
Ten tweede is van belang of en hoe het instrument in de praktijk wordt ingezet. Een instrument dat op papier effectief is, draagt weinig bij als er nauwelijks gebruik van wordt gemaakt. Hiervoor is input opgehaald via interviews en kwantitatieve data van de directie zelf. De bevindingen daarover staan uitgebreid beschreven in Bijlage 5: “Welke signalen horen we uit de Amsterdamse praktijk over de uitvoering van dit instrument?”.

2.5 Wat kunnen we zeggen over de effectiviteit van de afzonderlijke instrumenten?

In onderstaande tabel worden de verschillende instrumenten kort gedefinieerd. Van elk instrument wordt achtereenvolgens beschreven hoe het wordt toegepast door Belastingen, wat de effectiviteit ervan is en wat de eventuele kanttekeningen en aandachtspunten zijn.

Financiële maatwerkinstrumenten	
Opschorten invorderings-maatregelen	▪ Het opschorten van invorderingsmaatregelen voorkomt dat kosten oplopen terwijl een vordering open blijft staan. Het kan voor burgers met schulden effectief zijn in het creëren van rust en overzicht. ▪ Het beeld over de inzet van dit instrument door de directie Belastingen is diffuus. ▪ Dit instrument is vooral effectief als alle schuldeisers meewerken. De combi-aanslag betreft vaak een relatief kleine schuld. De impact van andere schuldeisers op de effectiviteit van dit instrument groter zal zijn dan die van de directie Belastingen. Hier heeft Belastingen echter beperkt / geen invloed op.
Kwijtschelding	▪ Kwijtschelding leidt tot een concrete verbetering van de financiële situatie van Amsterdammers met een laag inkomen. ▪ Ongeveer 10% van de vorderingen voor de combi-aanslag wordt kwijtgescholden. ▪ Automatische kwijtschelding hangt af van de toetsing door het Inlichtingenbureau van Ministerie SZW dat kijkt naar inkomen en vermogen. Naast automatische kwijtschelding kunnen burgers een verzoek om kwijtschelding indienen. Van de verzoeken om kwijtschelding wordt 60% afgewezen. In de helft van de gevallen komt dit doordat de informatie die de burger moet aanleveren, niet volledig is. ▪ Mogelijk weten niet alle burgers die voor kwijtschelding in aanmerking komen de weg naar deze regeling te vinden.
Mogelijkheid tot het afsluiten van een betalings-regeling	▪ Burgers met beperkte financiële middelen kunnen niet altijd een groot bedrag in één keer voldoen, hoewel zij in principe wel willen betalen. Een betalingsregeling is een effectieve manier om hen te faciliteren. ▪ Van belang is dat de regeling haalbaar is, dat wil zeggen: het maandbedrag en het aantal termijnen moet passen bij de betalingscapaciteit van de burger. ▪ De directie Belastingen is zeer coulant met het verstrekken van betalingsregelingen. Over het algemeen lijken de regelingen voor burgers haalbaar te zijn.

Niet direct extra kosten in rekening sturen, eerst kosteloze herinnering versturen	▪ Een kosteloze herinnering kan voorkomen dat burgers een openstaande vordering onbewust onbetaald laten, en daardoor te maken krijgen met bijkomende kosten (voor bijvoorbeeld een aanmaning). ▪ Voor 17% van de vorderingen voor de combi-aanslag wordt een kosteloze herinnering verstuurd. Van de ontvangers betaalt 40% daarna alsnog, 15% komt anderszins in actie (en vraagt bijvoorbeeld kwijtschelding aan). ▪ 45% van de ontvangers reageert niet op de kosteloze herinnering.
Klant faciliteren	
Digitaal portaal betalingsverplichtingen	▪ Het is voor burgers prettig om te kunnen zien welke openstaande vorderingen er nog zijn en wat er wanneer betaald moet worden. Dit biedt overzicht en zorgt ervoor dat burgers weten waar hij of zij aan toe zijn. ▪ Respondenten noemen dat het voor veel burgers prettig is dat er een digitaal portaal is waarin zij openstaande vorderingen kunnen inzien en zaken kunnen regelen. ▪ Verschillende geïnterviewden geven aan dat het digitale portaal niet voor iedereen goed toegankelijk is, vooral wanneer burgers moeite hebben met de taal of niet over voldoende digitale vaardigheden beschikken.
Burgers verschillende betalingsmogelijkheden en –momenten aanbieden	▪ Het bieden van verschillende betaalmogelijkheden en -momenten zorgt ervoor dat er zo min mogelijk praktische drempels zijn om de daadwerkelijke betaling te kunnen doen. ▪ De directie Belastingen biedt verschillende betaalmogelijkheden en –momenten aan. Op dit vlak zijn geen grote knelpunten naar voren gekomen. Een enkele keer is genoemd dat sommige ouderen graag nog steeds per acceptgiro zouden willen betalen.
Communicatie met de klant	
Proactief (telefonisch) benaderen van burgers	▪ Burgers vinden het doorgaans prettig als er proactief (telefonisch) contact met ze wordt opgenomen over openstaande vorderingen. Het contactmoment kan dienen als geheugensteuntje of als mogelijkheid om samen naar oplossingen te zoeken wanneer de burger moeite heeft om te betalen. Persoonlijk contact kan bovendien het vertrouwen van burgers in de overheid vergroten. ▪ De directie Belastingen benadert burgers op verschillende momenten tijdens het invorderingsproces proactief, op dit moment vooral in het kader van tijdelijke belacties. ▪ Grootste belemmering voor het meer inzetten van dit instrument is de benodigde personele capaciteit.
Heldere en begrijpelijke communicatie richting burgers	▪ Duidelijke communicatie is van groot belang om misverstanden te voorkomen. Dit kan ertoe leiden dat burgers niet in actie komen of (onbedoeld) niet of niet tijdig betalen. ▪ Bij de directie Belastingen is veel ingezet op het eenvoudiger en begrijpelijker maken van de (schriftelijke) communicatie. Respondenten geven aan dat op dit vlak verdere verbetering mogelijk is.
Goed bereikbaar zijn voor burgers	▪ Het is van belang dat burgers met hun vragen makkelijk bij de gemeente terechtkunnen. Dit ondersteunt een heldere en begrijpelijke communicatie. ▪ Amsterdammers kunnen op verschillende manieren bij de gemeente terecht met hun vragen over Belastingen. De telefonische bereikbaarheid is in orde, uitbreiding van de fysieke dienstverlening zou voor sommige burgers van toegevoegde waarde kunnen zijn.
Koppeling met schuldhulpverlening	
Burgers met financiële problemen attenderen op de mogelijkheid van schuldhulpverlening	▪ Het blijkt dat mensen met schulden vaak relatief lang wachten met het zoeken van hulp. Door burgers met beginnende financiële problemen zo vroeg mogelijk te vinden en te helpen kunnen grotere schulden worden voorkomen. ▪ Burgers worden vanuit de directie Belastingen inderdaad op verschillende momenten geattendeerd op de mogelijkheden van hulp bij schulden. Het is wel de vraag of burgers vervolgens daadwerkelijk actie ondernemen.
Medewerking aan schuldhulpverlenings-trajecten	▪ Voor het slagen van een schuldhulpverleningstraject is het van belang dat schuldeisers medewerking verlenen. ▪ De directie Belastingen gaat over het algemeen altijd akkoord met schuldhulpverleningstrajecten.
Bijdragen aan vroeg-signalering	▪ Vroegsignalering leidt ertoe dat de gemeente meer burgers met beginnende geldproblemen in beeld te krijgt. Dat gebeurt bovendien in een eerder stadium. ▪ De directie Belastingen draagt bij aan vroegsignalering door signalen door te geven in het kader van Vroeg Eropaf. In 2022 werden er door de directie 1324 dossiers doorgezet.
Lobby	▪ De lobby bij het Rijk voor het verruimen van de gemeentelijke vrijheid om de vermogensnorm voor kwijtschelding te kunnen verhogen is succesvol geweest. Deze wijziging is per 01-01-2023 ingegaan.
Externe samenwerking	▪ De directie Belastingen is aangesloten bij meerdere samenwerkingsverbanden om het sociaal invorderen breder te bevorderen. Zo is de directie betrokken bij de Schuldeiserscoalitie en worden de Gedragscode sociaal invorderen van het LVLB en het Convenant Minnelijke Schuldhulpverlening van de NVVK onderschreven.

Pilots en experimenten

Behalve de uitgebreide set aan instrumenten, krijgt het sociaal invorderen eveneens vorm aan de hand van pilots en experimenten. De directie Belastingen heeft in de uitvoering van haar werkzaamheden veel aandacht voor de mogelijkheden om deel te nemen aan, of het zelf opzetten van pilots en experimenten. Dit gebeurt onder meer op het gebied van communicatie, dienstverlening en vroeg signalering. Medewerkers krijgen de ruimte om zelf initiatieven te ondernemen. Hierbij wordt regelmatig samengewerkt met andere directies van de gemeente Amsterdam, maar ook met lokale organisaties als de Buurtteams en met landelijke partijen als de Rijksbelastingdienst, het UWV en brancheorganisaties. Een uitputtend overzicht en onderliggend plan met verbeterpunten die de aanleiding vormen voor het opzetten van of meewerken aan pilots en experimenten is niet voorhanden bij de directie Belastingen.

Tenslotte

In de voorgaande hoofdstukken van dit rapport is het sociaal invorderingsproces en de inzet en effectiviteit van de bijbehorende instrumenten beschreven en geanalyseerd. In de hiernavolgende drie hoofdstukken formuleren we op basis van de bevindingen, een reeks aanbevelingen waarmee de directie Belastingen het sociaal invorderingsproces verder kan verbeteren en optimaliseren.

Eindnoten

1 Dit mag wettelijk overigens ook niet (meer). Zie: “Herziening van beslag- en executierecht biedt schuldenaar meer zekerheid”, https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/09/30/herziening-van-beslag--en-executie-recht-biedt-schuldenaar-meer-zekerheid, geraadpleegd 27-03-23.
2 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Min. BZK), Handreiking behoorlijke en effectieve invordering van geldschulden (2016), p. 18.
3 Jungmann, N.; e.a., Betalingsregelingen: Bevorderen van haalbare betalingsregelingen bij private schuldeisers (2020), p. 15.
4 Denkers, A., Incasso: Faciliterend of agressief, Autoriteit Consument & Markt (2017), p. 29-30.
5 Min. BZK, Handreiking (2016), p.69.
6 Gemeente Amsterdam, Jaarverslag 2022 (2023), p. 393-394.

3 Hoofdaanbeveling: Ontwikkel een stedelijk perspectief op sociaal invorderingsbeleid in afstemming met het bestuur en zorg ervoor dat dit structureel en continu wordt gemeten en geëvalueerd

Op basis van de kennis en inzichten uit deze rapportage kan nu gewerkt worden aan een concernbrede visie op het sociaal invorderen waarbij het perspectief van de burger centraal staat. Het continu meten, evalueren en verbeteren is daarbij essentieel voor de doorontwikkeling van het proces.

Waarom?
De directie Belastingen draagt met het sociaal invorderingsbeleid bij aan de doelen van het concernbrede armoede- en schuldenbeleid. Uit het onderzoek komt naar voren dat er genoeg aanleiding is om het sociaal invorderen bij de directie Belastingen verder door te ontwikkelen waarbij het perspectief op de Amsterdammer centraal staat. Concernbreed bestaat er momenteel geen sociaal invorderingsbeleid in de zin van een samenhangend geheel aan vooraf gestelde (beleids-)doelen en instrumenten. Dit is opmerkelijk omdat het incasseren of invorderen bij de gemeente Amsterdam ook door, of in opdracht van de directies Inkomen, Wonen, Grond & Ontwikkeling en Toezicht en Handhaving Openbare Ruimte (THOR) gebeurt. Het maakt voor de Amsterdammer in principe niet uit vanuit welke directie er een vordering betaald moet worden. Met concernbreed sociaal invorderings-beleid kan beter worden geborgd dat de gemeente zich met één gezicht tot de burger wendt. Een gemeentebrede visie dient tot stand te komen in interactie tussen de gemeentelijke organisatie en het bestuur.

Aanbeveling 1a: Geef het gemeentebrede sociaal invorderingsbeleid verder vorm in gesprekken tussen de verschillende relevante beleidsdirecties
Daarbij is het van belang dat het sociaal invorderingsbeleid gebalanceerd wordt met de belangen en werkwijzen van de verschillende directies. Een sociaal invorderingsbeleid kan niet (alleen) door de directie Belastingen worden ingevuld. Daarom is het belangrijk dat een gemeentebreed sociaal invorderingsbeleid tot stand komt in gesprekken tussen de verschillende genoemde beleidsdirecties. Denk hierbij aan de mogelijke spanning die er kan zijn tussen het handhavingsbeleid van THOR enerzijds en het beleid rond uitstel en kwijtschelding van de directie Belastingen anderzijds. Het is van belang deze mogelijk tegengestelde belangen zo compleet mogelijk in beeld te krijgen en de dilemma's te identificeren die hierbij aan de orde kunnen zijn.

Aanbeveling 1b: Maak op onderdelen ook politieke afwegingen
Het vormgeven en door ontwikkelen van gemeentebreed sociaal invorderingsbeleid dient periodiek onderwerp van gesprek te zijn tussen bestuur en organisatie om tot politieke afwegingen te komen. De e kennis en expertise die op dit thema is opgebouwd bij Belastingen kan de directie hierin een belangrijke rol spelen als facilitator en inhoudelijk sparringpartner voor het bestuur. Mogelijke thema's voor het gesprek tussen bestuur en organisatie zijn de afwegingen *binnen* het sociaal invorderen: *"Wat vinden we sociaal? Hoe geven we daar invulling aan?"* Het gesprek tussen bestuur en organisatie kan eveneens gaan over de afweging *tussen* verschillende stedelijke doelen. Bijvoorbeeld de hoge boetes voor woonfraude, hoe zijn die te rijmen met een sociaal incassobeleid? Het gesprek kan worden gevoerd op basis van casuïstiek en bijvoorbeeld aan de hand van de vraag: *"Waar voelen wij ons als college nog wel of niet langer comfortabel bij?".* Op deze manier kan het sociaal invorderingsbeleid geijkt worden aan het uitgangspunt van het college *"Bestaanszekerheid voor alle inwoners is de kern van een solidaire stad",* zoals benoemd in het Amsterdams Akkoord 2022.

Aanbeveling 2: Gebruik de PDCA-cyclus voor het monitoren en optimaliseren van het invorderingsproces
Gebruik de PDCA-cyclus voor het optimaliseren van het invorderingsproces en zet pilots en experimenten gerichter in zodat deze meer bruikbare informatie opleveren waarmee het invorderingsproces kan worden verbeterd. Benut hierbij zowel de ervaringen van de burgers als ook die van de eigen medewerkers.

Waarom?
In hoofdstuk 2 is beschreven hoe het sociaal invorderen bij Belastingen vooral vorm krijgt in de praktijk, welke instrumenten daarbij worden ingezet en wat de effectiviteit van de instrumenten is. De directie Belastingen is een uitvoeringsorganisatie, de kwantitatieve data die Gegevensregie verzamelt, hebben met name betrekking op het invorderingsproces zelf met als doel dit proces te verbeteren en de burgers beter te helpen. Met het doel van het verbeteren van de dienstverlening aan burgers voor ogen, worden door medewerkers van Belastingen ook pilots en experimenten uitgevoerd. Op basis van de resultaten hiervan kan het invorderingsproces vervolgens worden verbeterd. Omdat de instrumenten en pilots en experimenten onvoldoende gestructureerd worden opgezet en uitgevoerd, is er bij Belastingen nu nog te weinig inzicht in de samenhang en overlap tussen de verschillende instrumenten en evenmin is er voldoende zicht op de effectiviteit ervan.

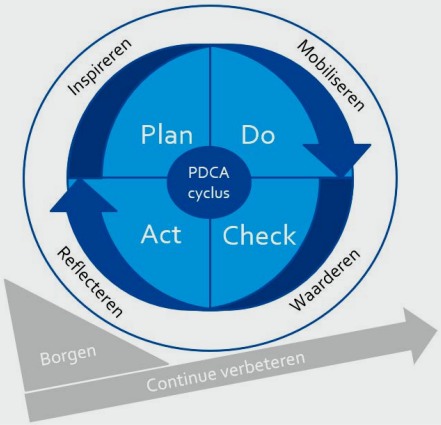
Handreiking

Om burgers beter nog te kunnen helpen is het belangrijk om beter zicht te hebben op de samenhang en overlap tussen de verschillende instrumenten. Ook is het van belang om de pilots en experimenten meer gestructureerd op te zetten en deze beter te monitoren. Door het inzetten van de PDCA-cyclus[1] kan het sociaal invorderingsproces worden door-ontwikkeld en kan beter worden bepaald welke knelpunten en verbetermogelijkheden er zijn. In het vervolg van het hoofdstuk wordt uitgelegd hoe de PDCA-cyclus als verbeter-instrument kan worden ingezet en hoe daarbij de betrokkenheid, kennis en ervaring van de medewerkers optimaal kan worden benut. De PDCA-cyclus implementeren kan met behulp van de volgende stappen (2a, 2b en 2c).

Korte verkenning PDCA-cyclus

De PDCA-cyclus (Plan-Do-Check-Act), ook wel bekend als de kwaliteitscirkel van Deming, is bedoeld voor verbeterprojecten. Organisaties kunnen door in opeenvolgende cycli de activiteiten te evalueren op basis daarvan verbeteracties doorvoeren. De PDCA-cyclus bestaat uit de volgende fasen: 1) Plan: doelen vaststellen en plannen maken om deze te realiseren. 2) Do: de vastgestelde plannen uitvoeren. 3) Check: het evalueren van de resultaten en nagaan in hoeverre de doelstellingen zijn bereikt. 4) Act: nagaan waar en welke verbeteringen nodig zijn en hier actie op ondernemen.

Fig. 4: PDCA-cyclus



Kern van deze visie is dat elke medewerker aan een (productie)proces op deze manier in staat is om zijn eigen werkwijze te beoordelen en te verbeteren. De handelingen van de medewerker vormen namelijk een eigen deelproces van het hoger gelegen proces. Management dient de analyse te doen over de hoger gelegen processen, de directie voor de primaire bedrijfsprocessen. Deze kwaliteitscirkel-methode wordt vaker onbewust impliciet dan bewust expliciet toegepast.

Bron: Gemeente Amsterdam, Interne Audit en Beleidsonderzoek.

Aanbeveling 2a: Stel op basis van de beleidstheorie een verbeterplan op voor het sociaal invorderingsproces

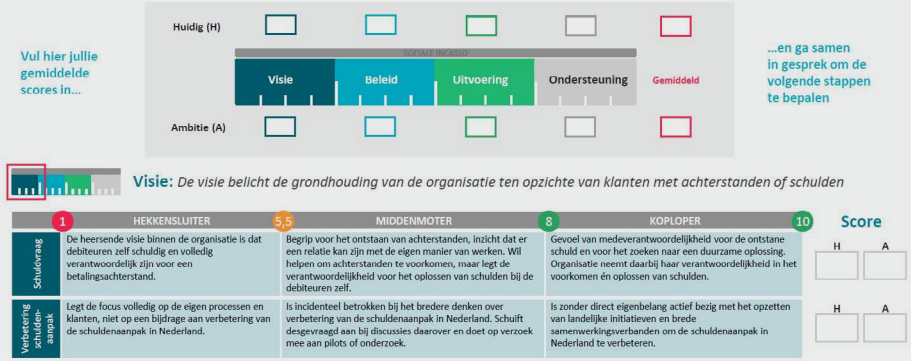
Uitgaande van de beleidstheorie uit H2 kan het sociaal invorderingsproces mogelijk worden verbeterd en geoptimaliseerd. Het creëren van meer overzicht en samenhang van de ingezette instrumenten is daarin de eerste stap. Dit komt overeen met de fase 'Plan' binnen de PDCA-cyclus. Dit plan beschrijft hoe de verschillende instrumenten van Belastingen zich verhouden tot de doelstellingen van het armoede- en schuldenbeleid en de doelstelling van Belastingen om voldoende middelen te genereren voor de realisatie van de maat-schappelijke doelen van de stad. In het plan wordt eveneens beschreven aan welke verbeterdoelen Belastingen wil gaan werken. De hiernavolgende Meetlat Sociale Incasso kan helpen om samen met de medewerkers het plan op te stellen.

Controleer de instrumenten vanuit het plan op compleetheid, ongewenste overlap en tegenstrijdigheden. Wat is de frequentie waarmee instrumenten worden ingezet? Welke instrumenten worden er ingezet vanuit de rol als schuldeiser, welke vanuit de rol als hulpverlener en welke vanuit beide rollen?

Tip: gebruik de Meetlat Sociale Incasso

De Meetlat Sociale Incasso is een tool die behulpzaam is bij de (door)ontwikkeling van het sociaal invorderingsproces. Dit is een tool die helpt reflecteren op de huidige uitvoering en het zoeken naar verbetermogelijkheden. Dit gebeurt door de positie van het huidige beleid ten opzichte van andere organisaties te bepalen en nieuwe ambities te formuleren. Onderverdeelt in de thema's visie, beleid, uitvoering en ondersteuning scoor je in totaal op 24 onderdelen op het huidige beleid en de ambitie. De ambities kun je prioriteren en verwerken in een verbeterplan.

Fig. 5: Meetlat Sociale Incasso



Bron: Purpose. Meetlat Sociale Incasso. https://www.purpose.nl/nieuws/vernieuwde-meetlat-sociaal-incasseren, geraadpleegd 14-03-23

Aanbeveling 2b: Werk aan monitoring door meetbare doelen te bepalen

Momenteel evalueert de directie Belastingen niet op een gestructureerde en gefundeerde basis. De monitoring kan gebeuren aan de hand van meetbare doelen: Key Performance Indicators (KPI's). Goede KPI's laten zien welke gebieden extra aandacht nodig hebben. Het opstarten van monitoring sluit aan bij de 'check' fase van de PDCA-cyclus.

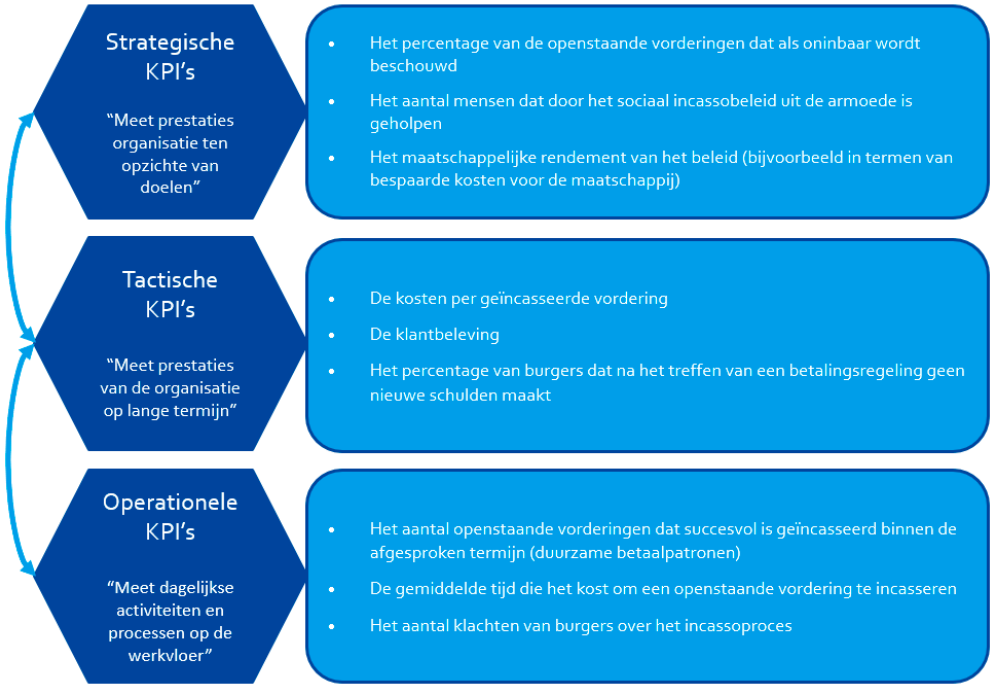
Handreikingen voor het opstellen van KPI's

1. De afdeling Gegevensregie is een geschikte partner in het vormgeven van monitoring rondom het sociaal invorderen.
2. Betrek experts, medewerkers en burgers. Intern is zowel kennis van de uitvoering, beleid en onderzoek nuttig om tot bruikbare KPI's te komen. Het betrekken van de burger maakt dat KPI's goed aansluiten bij de praktijk.[2]
3. Definieer duidelijk en meetbaar. Zorg ervoor dat de doelen duidelijk zijn gedefinieerd en meetbaar zijn, om prestaties en verbeteracties objectief te kunnen beoordelen. Een goede KPI is specifiek, meetbaar, relevant, haalbaar en tijdgebonden.
4. Maak de KPI's toegankelijk en begrijpelijk voor medewerkers en burgers: grafieken, diagrammen of dashboards kunnen helpen om de gegevens op een eenvoudige en overzichtelijke manier te presenteren.

Suggesties voor meetbare doelen over sociaal invorderen

De afdeling gegevensregie van Belastingen kan een belangrijke databron zijn voor KPI's rondom sociaal invorderen. Enkele suggesties voor KPI's zijn hieronder opgenomen.

Fig. 6: Suggesties voor KPI's op strategisch, tactisch en operationeel niveau



Bron: Gemeente Amsterdam, Interne Audit en Beleidsonderzoek

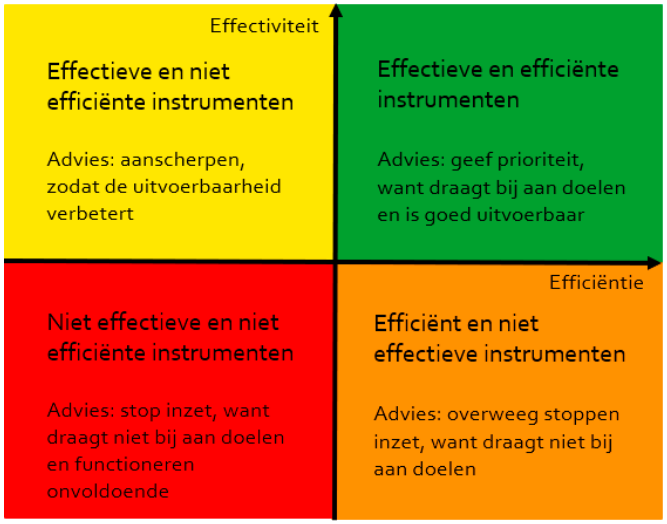
Aanbeveling 2c: Ga aan de slag met evalueren

Informatie vanuit de KPI's biedt input voor om te reflecteren op het sociaal invorderen. Deze stap sluit aan bij de 'act' fase van de PDCA-cyclus. Door lessen te trekken over wat beter kan, is het mogelijk te optimaliseren.[3]

Handreiking voor het verbeteren van het sociaal invorderen

De onderstaande infographic ondersteunt bij aanscherpen van het sociaal invorderen doordat het laat zien in welke gevallen investeringen in verbeteren nuttig zijn. Dit faciliteert het maken van keuzes in prioriteren, verbeteren en stopzetten. Het loont het meest om prioriteit te geven aan in instrumenten die zowel effectief als ook efficiënt zijn. Aanscherpen kan goed bij instrumenten die effectief maar niet efficiënt zijn. Stoppen is aan te raden bij niet effectieve en niet efficiënte instrumenten.

Fig. 7: Hulpmiddel voor het prioriteren en keuzes maken binnen beleidsinstrumenten



Bron: Gemeente Amsterdam, Interne Audit en Beleidsonderzoek

Aanbeveling 3: Benut pilots en experimenten beter

Waarom?

De directie Belastingen wil een lerende organisatie zijn die onder andere door de inzet van pilots en experimenten het invorderingsproces wil verbeteren. De medewerkers van directie Belastingen tonen veel enthousiasme over de genomen initiatieven, mede omdat zij er veel positieve reacties van burgers over ontvangen. Echter zij ervaren ook knelpunten bij het ontwikkelen van de opzet van de pilots en experimenten en bij de uitvoering ervan. Uit de gesprekken met medewerkers van Belastingen blijkt dat de directie veel pilots en experimenten tegelijkertijd opzet zonder voldoende samenhang en structuur. Mede daardoor is het voor de directie lastig om vervolgens conclusies te trekken over de resultaten en hierover helder te communiceren richting medewerkers en burgers.

Casus: pilot 'communicatiemiddelen'

De pilot 'communicatiemiddelen' is een voorbeeld van een pilot rondom het sociaal invorderen bij de directie Belastingen. De pilot leverde veel positieve reacties op, maar had meer baat gehad bij een gerichtere aanpak. Het onderzoek richtte zich op het effect van een extra herinnering via diverse communicatiemiddelen op het betalen van de invordering. Burgers die een extra herinnering ontvingen betaalde eerder dan de groep die deze herinnering niet kreeg. De betrouwbaarheid en representativiteit van de resultaten werden echter in twijfel getrokken. Dit vanwege knelpunten in de opzet en uitvoering. Zo ontbraken veel contactgegevens waardoor burgers niet bereikt konden worden. Ook was er weinig tijd en werkte men met kleine aantallen. Door een betere onderzoeksopzet en meer tijd had de pilot meer bruikbare informatie kunnen opleveren.

Het gerichter inzetten van pilots en experimenten kan de kracht ervan vergroten. Dit kan met behulp van een goede onderzoeksopzet of plan waarin omschreven staat welke verbeterpunten centraal, welke staan en hoe het effect gemeten kan worden. Experimenten helpen om de effectiviteit en haalbaarheid van nieuwe ideeën en instrumenten te testen voordat ze op grotere schaal worden geïmplementeerd[4]. Hierdoor kunnen kostbare fouten en onbedoelde negatieve effecten worden voorkomen.

Handreikingen voor het verbeteren van pilots en experimenten

Gebruik deze zes tips om de kracht van pilots en experimenten te laten groeien:

1. Ontwikkel een goede onderzoeksopzet bij de opzet van een pilot of experiment en betrek een onderzoeker bij dit proces. Hiermee wordt de kans vergroot dat de resultaten bruikbaar zijn voor de verbetering van het invorderingsproces. Geef in de onderzoeksopzet helder aan wat het verbeterdoel is waarvoor de pilot of het experiment wordt opgezet. Gebruik bijvoorbeeld een AB-test[5] om 2 versies van een instrument of interventie te vergelijken. De handreiking “Pilots en experimenten” beschrijft hoe in 6-stappen een beleidsexperiment opgezet kan worden.[6]
2. Maak strategische keuzes bij het initiëren, voortzetten of stoppen van initiatieven. Het opzetten en uitvoeren van een kwantitatief hoogwaardig experiment vraagt aandacht. Tegelijkertijd zijn de mensen en middelen beperkt. Door de focus op kleine experimenten die waardevolle informatie opleveren, wordt voorkomen dat deze grote investeringen in tijd en geld vragen. De directie Belastingen kan bijvoorbeeld verschillende schriftelijke communicatievarianten testen om te meten welke de meeste respons oplevert.
3. Vraag betrokken burgers en medewerkers om feedback om de instrumenten en procedures beter af te stemmen op de behoeften en verwachtingen van betrokkenen.
4. Monitor de resultaten, analyseer ze en maak keuzes op basis van de uitkomsten. Inzicht in resultaten biedt de basis om het invorderingsproces evidence based op onderdelen te vernieuwen of te verbeteren.
5. Communiceer over de uitkomsten van de experimenten naar betrokken burgers en medewerkers. Dit werkt motiverend en draagt bij aan het vertrouwen in de organisatie.

Aanbeveling 4: Betrek de burger bij het optimaliseren van het invorderingsproces

De burger wordt binnen het sociaal invorderen niet tot weinig betrokken bij vernieuwingen en evaluaties van het invorderingsproces. Dit beeld past goed binnen het bredere plaatje: volgens de ombudsman gaat het in Amsterdam niet goed met het betrekken van burgers bij het Amsterdamse beleid.[7] Burgers kunnen zich volgens onderzoek niet of steeds minder goed identificeren met de mensbeelden uit beleid. Ze voelen ze zich vervreemd en niet gehoord waardoor het vertrouwen in de overheid afneemt[8] en de legitimiteit van het beleid onder druk staat.[9] Al deze signaleren geven aan dat het belangrijk is de burger een rol te geven bij het verbeteren van sociaal invorderingsproces. Het sociaal invorderen is er immers voor de burger.

Handreiking voor het op verschillende wijzen betrekken van burgers

1. Burgerparticipatie. Organiseer openbare bijeenkomsten, enquêtes of online fora waar burgers hun ervaringen en suggesties kunnen delen over het sociaal invorderen. Dit kan helpen om inzicht te krijgen in de problemen die mensen ervaren en ideeën op te doen voor oplossingen. Hierbij kun je bijvoorbeeld denken aan klanttevredenheidsenquêtes.
2. Consultatie van belanghebbenden zoals maatschappelijke organisaties, schuldhulpverleners en andere relevante organisaties. Zij hebben vaak direct contact met mensen die te maken hebben met schulden. Ook het contact leggen van andere organisaties die sociaal incasseren kan de aanleiding vormen om te verbeteren. Ga eens op werkbezoek bij een andere organisatie die sociaal invordert. Zo doe je kennis op waarmee je je eigen uitvoering kunt verbeteren.
3. Co-creatie. Werk samen met burgers en belanghebbenden om het beleid of KPI’s te ontwikkelen of te implementeren. Denk aan workshops, brainstormsessies of werkgroepen. Zet bijvoorbeeld een panel in om communicatiemiddelen op toegankelijkheid te testen.

Casus: het Meelees panel van gemeente Heerlen

De gemeente Heerlen zet burgerparticipatie in om de communicatie van de gemeente toegankelijker te maken. Sinds 2021 werken ze met het Meelees panel bestaande uit een diverse groep ervaringsdeskundige inwoners van de gemeente. Denk bijvoorbeeld aan burgers met een niet aangeboren hersenletsel, een lichtverstandelijke beperking, een visuele beperking of een taalambassadeur. Het panel adviseert over de leesbaarheid van brieven van de gemeente. Door de inzet van het panel verbetert de toegankelijkheid van de communicatie. Daarbij stimuleert het initiatief burgerparticipatie en burgerbetrokkenheid. Deelnemers laten weten dat ze het leuk vinden mee te denken en zien dat de gemeente ook echt iets doet met het advies.[10]

Eindnoten

1 "PDCA-cyclus | Plan Do Check Act uitleg | 2 Deming cirkels", https://www.passionned.nl/slimmer-werken/verbetermethoden/pdca-cyclus/, geraadpleegd 11-03-23.
2 Sluit vooral aan op bij interne kennis en producten voor het ontwikkelen van een geschikte burgerparticipatie-aanpak. Het Beleidskader Participatie (2021) en de Leidraad Burgerparticipatie bieden bruikbare handvatten. Daarnaast biedt het Binnenlands Bestuur vijf tips voor gemeenten bij burgerparticipatie aan.
3 Pattyn, V., Knaap, P. van der, & Hanemaayer, D., Beleidsevaluatie in theorie en praktijk (Den Haag, 2020).
4 Ibid.
5 Ook wel RCT (randomized controlled trials) genoemd.
6 Ministerie van Financiën, Handreiking pilots en experimenten, Operatie inzicht in kwaliteit, In 6 stappen naar een beleidsexperiment (2021).
7 Daalder, A., Kooij J., Jansen M., Participatieparagraaf Bestuurlijk rapport: sturen op participatie bij het maken van gemeentelijk beleid, Rekenkamer Metropool Amsterdam (2022), https://publicaties.rekenkamer.amsterdam.nl/participatieparagraafbestuurlijk-rapport/, geraadpleegd 14-03-23.
8 Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, Essay: Machtige mensbeelden zetten burgers klem (2021), https://www.raadrvs.nl/actueel/nieuws/2021/12/13/machtige-mensbeelden, geraadpleegd 14-03-23.
9 Buuren, M.W. van, Edelenbos, J., 'Kennis en kunde voor participatie' in: Alberts, G., Burger in uitvoering (Amsterdam, 2008).
10 "MEE Participatieprojecten - MEE Zuid-Limburg", https://jaarbericht2021.meezuidlimburg.nl/mee-participatieprojecten, geraadpleegd 14-03-23.

4 Hoofdaanbeveling: Ontwikkel een proactieve en persoonlijke benadering met een zo efficiënt mogelijke inzet van de capaciteit

Bij de doorontwikkeling van het sociaal invorderen is van belang om – nog meer dan nu al gebeurt – naast de burger te gaan staan. De directie Belastingen heeft vooralsnog voldoende mogelijkheden om het sociaal invorderen gestalte te geven.

Waarom?
Uit het onderzoek blijkt dat het initiatief voor het contact met de burger doorgaans bij de burger zelf ligt en dat er door directie Belastingen hoofdzakelijk een reactieve werkwijze wordt gehanteerd. Redenen hiervoor zijn capaciteitsproblemen en prioritering op andere zaken dan communicatie. Dat de begeleiding van burgers tijdens de verschillende fasen van het invorderingsproces is niet optimaal is neemt risico's met zich mee. De kans is groot dat in het contact met burgers signalen gemist worden, hetgeen miscommunicatie in de hand werkt. De noodzakelijk afwachtende houding van directie Belastingen zorgt er eveneens voor dat sommige doelgroepen onvoldoende worden bereikt.

Inzichten uit de wetenschap

Door problemen vroeg te identificeren en aan te pakken kunnen de aan escalatie verbonden hoge maatschappelijke kosten worden voorkomen. Een schatting van het Nibud stelt bijvoorbeeld dat een huishouden met schulden over een periode van tien jaar €103.787 aan schulden gerelateerde kosten maakt. Hiervan komt 2% terecht bij de crediteuren, 52% bij de gemeente en het overige deel bij de rest van de maatschappij.[1] Onderzoek toont aan dat een extra inspanning op dit vlak zich op termijn terugbetaalt.[2] Hierbij moet wel worden opgemerkt dat een dergelijke kostenbesparing voor de gemeente Amsterdam betrekking zal hebben op meer dan de directie Belastingen alleen. Zaken als schuldhulpverleningstrajecten of gemaakte medische kosten vallen hier immers buiten.

In gesprekken met interne betrokkenen kwam naar voren dat de directie Belastingen op een aantal aspecten aansluit bij een landelijke trend van de overschatting van de zelfredzaamheid van burgers.[3] Ook kwam naar voren dat men zich bewust is van de mogelijkheden rond het gebruik van afbeeldingen en filmpjes en in het verleden stappen heeft ondernomen op dit vlak. Hierbij liep men echter aan tegen beperkingen vanuit de privacywetgeving (AVG) en binnen het domein van informatievoorziening (IV) blijkt er momenteel te weinig capaciteit te zijn om dit op te pakken.

Complexiteit formulieren

Het Amsterdamse sociaal invorderingsbeleid kent bijvoorbeeld te ingewikkelde formulieren. Zowel de papieren als digitale varianten vereisen vaardigheden die men niet van alle Amsterdammers kan verwachten. Het niet begrijpen van communicatie is namelijk een groot landelijk probleem. Iets meer dan de helft van de Nederlanders met financiële problemen is laaggeletterd en 16% van de bevolking heeft een licht-verstandelijke beperking (LVB).[4] Gevolgen hiervan zijn onnodige misverstanden en vermijdbare (verergering van) problematiek. Inzichten vanuit de wetenschap wijzen op het belang om maximaal te schrijven op taalniveau B1 en idealiter op niveau A2.[5] Voor de toegankelijkheid van communicatie wordt vanuit de wetenschap gewezen op het gebruik van filmpjes en afbeeldingen in plaats van tekst.[6]

De inzet op het persoonlijke gesprek met de Amsterdammer kan bovendien bijdragen aan het vertrouwen in de organisatie.

Inzichten uit de wetenschap

Inzichten vanuit de wetenschap wijzen erop dat burgers zich gehoord, begrepen en correct bejegend willen voelen.[7] De bereidheid van medewerkers om mee te denken, vragen te beantwoorden en uitleg te geven, bevorderd het gevoel gehoord te worden en vergroot bovendien de acceptatie van besluiten. Zelfs wanneer deze in het nadeel van de burger zijn.[8] Bovendien draagt dit ook bij aan de betalingsbereidheid van burgers.[9]

Aanbeveling 1: Zet meer in op het persoonlijke gesprek
Door eerder en vaker proactief te communiceren, beter door te vragen in het contact met de burger en burgers nog meer te faciliteren met passende communicatie(kanalen), ontstaat eerder en beter zicht op de achterliggende problematiek van de burger waardoor passender oplossingen kunnen worden gevonden.

Achterliggende problematiek

Een Amsterdammer heeft vaak een goede reden om contact op te nemen met de gemeente. Men heeft echter niet altijd een goed beeld van de mogelijke oplossingen voor de spelende problematiek. Het is daarom aan de gemeente om erachter komen waarmee men het beste geholpen zou zijn. Een betalingsregeling biedt voor de combiaanslag bijvoorbeeld lastenverlichting, maar is dat ook de beste oplossing wanneer iemand structureel moeite heeft om dit bedrag te betalen? Zou iemand in dat geval niet veel beter geholpen zijn met kwijtschelding?

Aanbeveling 1a: Neem burgers bij de hand indien nodig

Begeleid burgers intensiever als blijkt dat zij vastlopen in het systeem. Handel dit bij voorkeur niet af via email of met een terugbelverzoek, maar neem de tijd om direct te assisteren. Onderzoek ook de mogelijkheid om een chatfunctie te implementeren. Op deze wijze kan worden voorkomen dat zaken door miscommunicatie onnodig tot problemen leiden. Het doorvragen in gesprekken en registreren van opgehaalde gegevens kent mogelijk beperkingen vanuit de AVG. In hoofdstuk 5 van dit rapport wordt hier nader op in gegaan.

Inzichten uit onderzoek

Door een uitvoeriger gesprek met de Amsterdammer krijgen medewerkers beter zicht op diens situatie. Zo kan beter worden vastgesteld of iemand niet wil betalen, dat niet kan, of niet weet hoe er betaald moet worden. De dienstverlening kan hier vervolgens op worden toegespitst. Een dergelijke aanpak voorkomt dat iemand onnodig een langdurig proces doorloopt en bevordert de kans op een duurzame oplossing.[10]

Respondenten aan het woord:

"Bij een vraag om een betalingsregeling met veel termijnen zou je eigenlijk meteen moeten vragen: 'waarom?'"

"Zo zou ik zelf ook benaderd willen worden. Bij sommige organisaties krijg je na het stellen van een vraag een mail terug met tien andere vragen. Dan denk je: maar dat was niet mijn vraag! Om miscommunicatie te voorkomen is het vaak beter om zoiets telefonisch te bespreken. Op die manier kun je direct reageren op de ander. Een mail komt toch altijd anders over."

Aanbeveling 1b: Biedt nazorg door uit te vragen of de burger tevreden is met de geboden hulp

Zorg er daarbij voor dat de burger tevreden is over de geboden dienstverlening door te vragen of men vindt dat men goed geholpen is en de informatie goed is overgekomen. Dit komt uiteindelijk de effectiviteit van het invorderingsproces ten goede.

Aanbeveling 1c: Zet de (beperkte) capaciteit zo efficiënt mogelijk in door aan te sluiten bij de bestaande contactmomenten binnen het invorderingsproces

Het proactief benaderen van burgers kost capaciteit. Probeer daarom voor het ophalen van deze informatie zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande contactmomenten of initiatieven.

- Laat de medewerkers doorvragen als een burger zelf contact opneemt.
- Pas de werkinstructie voor ingeschakelde commerciële partijen als Certin erop aan.
- Onderzoek of er, binnen de kaders en normen van privacy wet- en regelgeving als de AVG, uitwisseling van gegevens kan plaatsvinden met andere directies en diensten van de stad en stem dit af met de compliance officer van de directie Belastingen.
- Leg de opgehaalde communicatievoorkeur vast in het dossier. Op deze wijze wordt een uniforme aanpak binnen de directie bevorderd. Dit draagt eraan bij dat burgers zich gehoord en serieus genomen voelen. Let er ook hierbij op dat de vraag en registratie voldoen aan privacywet- en regelgeving.

Aanbeveling 2: Benut de ervaringen van medewerkers en train hen gesprekstechnieken die zij kunnen inzetten in het contact met de burger

Niet alle medewerkers zullen de inhoudelijke vakkennis en ervaring hebben om in het contact met burgers specifieke situaties te herkennen, door te vragen en uitleg te bieden. Er zijn verschillende strategieën om de medewerkers zich te laten ontwikkelen en te trainen. We adviseren als volgt:

- Organiseer intervisiebijeenkomsten waarin medewerkers van zowel de directie Belastingen als het Contact Center Amsterdam (CCA) betrokken worden. Dit stimuleert de uitwisseling van kennis en ervaring binnen de bredere organisatie.
- Maak gebruik van de bestaande kennisbank van het CCA en breidt deze uit met voorbeeldsituaties gericht op de praktijk van de directie Belastingen. Meet het effect van een vernieuwde aanpak door de resultaten te monitoren.
- Train de medewerkers in motiverende gespreksvoering

Motiverende gespreksvoering

Motiverende gespreksvoering is gesprekstechniek die in de jaren ‘80 in de Verenigde Staten is ontstaan en met succes o.a. in de verslavingszorg wordt toegepast. Het is gericht op het teweegbrengen van verandering bij de gesprekspartner door het versterken van diens eigen motivatie en bereidheid tot verandering. Door middel van sturing en begeleiding tijdens een gesprek wordt geprobeerd om op empathische wijze de andere persoon te laten inzien dat deze gedrag, denkbeelden of leefwijze moet aanpassen.

Een externe onderzoeker aan het woord:

“De manier waarop je vragen stelt luistert enorm nauw, omdat burgers soms bang zijn dat de vraag komt vanwege andere redenen dan het helpen met het oplossen van schulden. Deze benadering van burgers herstelt vertrouwen.”

- Om met het sociaal invorderingsbeleid zoveel mogelijk Amsterdammers te bereiken is het noodzakelijk dat de directie Belastingen maximaal op B1-niveau blijft communiceren. De gemeente biedt een schrijfwijzer aan waar teksten aan getoetst kunnen worden.[11]
- De Amsterdamse School biedt trainingen aan gericht op het helder schrijven van teksten. Deze trainingen, die ook ‘in company’ worden gegeven, kunnen interessant zijn voor de medewerkers van directie Belastingen.

Aanbeveling 3: Spits de communicatie beter toe op specifieke situaties en groepen

De communicatie met burgers kan verder geoptimaliseerd worden. Momenteel worden bepaalde groepen burgers nog onvoldoende gefaciliteerd in zowel de communicatie vanuit de gemeente als in het contact opnemen met de gemeente. Door in te zetten op meerdere kanalen, laagdrempelige communicatie te gebruiken en duidelijker te maken welke actie er van de burger verwacht wordt kan de communicatie beter worden toegespitst op de situatie van burgers.

- Onderzoek in samenwerking met Informatievoorziening in hoeverre het gebruik van algemene brieven kan worden verminderd.
- Monitor onder de bezoekers van het 1-Overheidsloket hoeveel burgers zich bij het loket melden en met welke belastingtechnische vragen.
- Zet voor Amsterdammers met een onbekende communicatievoorkeur in op gelijktijdige communicatie via meerdere verschillende kanalen. Om moeilijk bereikbare doelgroepen toch te bereiken adviseren wij om zoveel mogelijk gebruik te maken van de tijdens de coronacrisis opgedane kennis en ervaring. Stem in dit kader ook af met de Aanpak Digitale Ongelijkheid.[12]

Inzichten uit de wetenschap

Inzichten vanuit de wetenschap wijzen op de noodzaak om communicatie zoveel mogelijk toe te spitsen op de situatie van burgers. Men haakt namelijk af wanneer zij zelf op zoek moeten in documenten naar de voor hen relevante informatie. Het gaat hierbij gaat om zowel het verschaffen van informatie aan burgers als wanneer er van hen een actie wordt verwacht.[13] Uit gesprekken met interne en externe betrokkenen bleek dat dergelijke problematiek ook bij de directie Belastingen speelt.

Casus: Onduidelijkheid rond kwijtschelding

In gesprekken met zowel interne als externe betrokkenen werd de informatievoorziening rond de afhandeling van kwijtscheldingsaanvragen genoemd als aandachtspunt. Bij meerdere aspecten hiervan lijkt het mis te gaan. Zo wordt de motivatie voor afgewezen aanvragen niet altijd duidelijk overgebracht. Dit maakt het onmogelijk voor Amsterdammers om bezwaar aan te tekenen tegen het besluit. Daarnaast geldt dat er na de toetsing voor automatische kwijtschelding over het uiteindelijke besluit geen apart bericht wordt verstuurd: bij afwijzing ontvangen Amsterdammers dus simpelweg de aanslag. Dit werkt verwarrend en geeft onrust. Het gaat hierbij om inwoners die soms al meerdere achtereenvolgende jaren automatische kwijtschelding ontvingen. Zij moeten nu zelf contact opnemen met de gemeente om de situatie uitgelegd te krijgen.

Aanbeveling 3a: Communiceer waar nodig in het Engels

Kom Amsterdammers die het Nederlands niet of onvoldoende machtig zijn tegemoet met communicatie in het Engels. Hierbij kan gedacht worden aan het in brieven en formulieren doorverwijzen naar de Engelstalige website of het gebruik van een oplegger.
Amsterdam is een internationale stad en een deel van de stad is het Nederlands niet (voldoende) machtig. Toch zijn brieven en formulieren van de gemeente standaard in het Nederlands opgesteld. In gesprekken met interne en externe betrokkenen werd het belang benadrukt om groepen met een buitenlandse achtergrond, zoals expats of studenten, tegemoet te komen.

Aanbeveling 3b: Communiceer via verschillende ‘kanalen’: digitaal portaal én inloop-spreekuur beide nodig

Niet alle door de gemeente aangeboden communicatiekanalen zijn voor iedereen een oplossing. Een voorbeeld hiervan is het online klantportaal dat burgers een overzicht biedt van openstaande vorderingen. Sommige groepen burgers ervaren ‘digitale drempels’ en zijn beter geholpen met een inloopspreekuur. Sluit zoveel mogelijk aan bij bestaande initiatieven binnen Amsterdam. Vanuit de schuldhulpverlening kunnen Amsterdammers momenteel op zo’n 60 locaties binnenlopen met financiële vragen.[14] Zoek in dit kader dan ook de afstemming met organisaties als Buurtteams en sociale raadslieden.

Inzichten uit onderzoek

Onderzoek elders toont aan dat een digitaal portaal kanaal goed wordt gewaardeerd.[15] Toch is dit niet voor iedereen toegankelijk. Een deel van de Amsterdammers is namelijk minder digitaal vaardig of beschikt niet over de vereiste DigiD.[16] Het digitaal maken van een afspraak vormt daarmee een drempel die weggenomen moet worden. Dit kan bijvoorbeeld door het inrichten van spreekuren. Daarnaast wordt er vanuit de wetenschap gewezen op de noodzaak om zoveel mogelijk met burgers af te stemmen over hoe zij benaderd willen worden. Onderzoek wijst uit dat dit de kans op effectieve communicatie vergroot en het proces efficiënter en goedkoper maakt.[17]

Eindnoten

1 Madern, T., Overkoepelende blik op de omvang en preventie van schulden in Nederland (2014), p.31.
2 Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, Van schuld naar schone lei (2022), p.7; Nationale Ombudsman, Invorderen (2019), p. 10.
3 Nationale Ombudsman, Invorderen (2019), p. 10.
4 Goosen, van Geuns, Effectieve communicatie, p. 5-6.
5 Geuns, R. van, Lezing Gedrag en Incasso, Utrecht 25 november 2016, p. 18.
6 Ibid., p. 16.
7 Goosen, J.G., Geuns, R.C van, Effectieve communicatie met mensen met een betalingsachterstand: Onderzoek voor de Schuldeiserscoalitie (2019), p. 7.
8 Dijksterhuis & van Baaren, Doenlijk invorderen (2021), p. 48.
9 Ibid., p. 52, 70.
10 Ibid., p. 70.
11 Zie hiervoor de Schrijfwijzer van de gemeente Amsterdam: https://www.amsterdam.nl/schrijfwijzer/
12 "Aanpak Digitale Ongelijkheid", https://www.amsterdam.nl/innovatie/handreikingen-digitale-stad/aanpak-digitale-ongelijkheid/, geraadpleegd 29-03-23.
13 Dijksterhuis & van Baaren, Doenlijk invorderen (2021), p. 24.
14 Gemeente Amsterdam, Jaarverslag Schuldhulpverlening (2021), p.11.
15 Dijksterhuis & van Baaren, Doenlijk invorderen (2021), p.46.
16 Gemeente Amsterdam, Handreiking Digitale Ongelijkheid (2022), p.5. Op landelijk niveau zijn er ca. 2,5 tot 4 miljoen burgers die niet of moeilijk kunnen meekomen in de digitale wereld.
17 Wiedenbrugge, M., 'De deurwaarder als kennispartner voor gemeenten', Sociaal Bestek april/mei 2018, p. 3.

5 Hoofdaanbeveling: Zet beschikbare informatie en ondersteunende automatisering slimmer in om de dienstverlening te optimaliseren

Belastingen kan informatie over burgers en de ondersteunende automatisering beter benutten om de schaarse capaciteit aan mensen, tijd en geld slimmer in te zetten. Onderzoek de mogelijkheden rondom het analyseren van historische betaalinformatie, het gebruiken van geaggregeerde en geanonimiseerde data, het beter benutten van persoonlijke gesprekken en meer en beter gebruik maken van informatie van partners. Rekening houdend met wettelijke kaders en ethische wenselijkheid kan de gegevens-uitwisseling in de samenwerking met externe partijen eraan bijdragen dat burgers beter worden geholpen. Dit draagt bij aan de effectiviteit en efficiëntie van en de dienst-verlening, ook omdat zo meer ruimte wordt gecreëerd voor persoonlijke begeleiding en het inzetten van doelgroepenbeleid.

Aanbeveling 1: Onderzoek of en hoe informatie beter kan worden benut
Om tot een passende aanpak binnen de genoemde beperkingen te komen is onderzoek gewenst over of en hoe informatie beter benut kan worden. Geaggregeerde data kan bijvoorbeeld helpen om de dienstverlening te specificeren naar bepaalde doelgroepen. Voor een betere benutting van informatie is een wettelijke basis noodzakelijk, zoals toe-stemming, wettelijke verplichting of gerechtvaardigd belang. Onderzoek waar mogelijk samen met interne experts op het gebied van privacy (zoals de Functionaris Gegevens-bescherming), data en uitvoering, de mogelijkheden voor het beter benutten van informatie zoals betaalpatronen en andere persoonsgegevens. Benut hierbij ook de kennis van externe experts over actuele ontwikkelingen en good practices bij andere (gemeentelijke) organisaties.

Waarom?
Belastingen maakt beperkt gebruik van informatie om dienstverlening af te stemmen op specifieke burgers of groepen. Interne betrokkenen bij Belastingen ervaren op diverse momenten in hun werk belemmeringen rondom het gebruik van beschikbare informatie:

- Beperkingen rondom gegevensuitwisseling bemoeilijken soms de samenwerking met externe partijen. Zo kan het bedrijf dat wordt ingezet voor het proactief benaderen (Certin) klantgegevens van Belastingen niet voorbereiden omdat deze pas zichtbaar worden op het moment dat zij telefonisch contact hebben met de klant. Ook mag Belastingen geen gegevens uitwisselen met externe partijen zoals het UWV.
- De beperkte mogelijkheden om gegevens te kunnen gebruiken vormt een knelpunt bij het opzetten van experimenten en pilots. Hoewel de AVG in principe geen uitzonderingen kent voor pilots of experimenten, is het een grijs gebied waarbinnen de randen van de wet opgezocht worden. Het is niet altijd toegestaan om contact met burgers te zoeken en maatwerkcommunicatie op individueel niveau is meestal niet mogelijk. Zo is een mail specifiek afgestemd op de individuele situatie van de burger vaak niet toegestaan.
- Ook deurwaarders ervaren op dit punt knelpunten in hun werk. Om eventuele misstanden aan te kaarten bij professionele instanties heeft een deurwaarder de toestemming nodig van de betrokken burger.

De bovenstaande voorbeelden laten zien dat interne betrokken beschikbare informatie over burgers niet altijd vrijuit kunnen inzetten. Het signaleren, maatwerk bieden en het succesvol opzetten van pilots staat hiermee onder druk. Beperkingen rondom de privacywetgeving en ethische overwegingen zitten vrijer gebruik van gegevens in de weg. In de hiernavolgende box wordt dit nader toegelicht.

Knelpunten in het vrij gebruik maken van informatie

1. Privacywetgeving
   De directie Belastingen beschikt over persoons- en inkomensgegevens van burgers die beschermd zijn door de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Deze gegevens mogen uitsluitend worden gebruikt voor een welbepaald doel. In het geval van Belastingen is dat het genereren van inkomsten voor de stad. Het sociaal incasseren heeft, zoals beschreven in hoofdstuk 2, meerdere doelen. Eén ander doel is bijvoorbeeld het voorkomen dat burgers in de schulden raken. Als Belastingen gegevens voor andere doeleinden wil gebruiken, stuit dit op beperkingen binnen de AVG.
2. Ethische wenselijkheid
   Naast wettelijke beperkingen zijn ethische kwesties belangrijk bij het gebruik van data. Het profileren van burgers brengt het risico van stigmatisering en discriminatie met zich mee. Deze onterechte risicoschattingen kunnen (onbedoeld) tot discriminatie leiden. Bijvoorbeeld, het werken met algoritmes kan leiden tot discriminatie wanneer burgers op basis van aannames worden veroordeeld als niet-willers of fraudeurs.

Handreikingen voor het beter benutten van informatie

Onder voorbehoud van de privacy en ethische uitvoerbaarheid geven wij vier suggesties om informatie beter te benutten:

1. Gebruik historische betaalinformatie om proactief een passende aanpak te bepalen. Dit kan bijvoorbeeld door het opzetten van een klantmanagementsysteem. Door analyse van betaalpatronen kunnen patronen in het gedrag van individuele burgers of groepen in beeld worden gebracht. Hierdoor kan de dienstverlening beter afgestemd worden op specifieke burgers of groepen. Bijvoorbeeld, als een burger zijn betalingsverplichtingen al een aantal maanden niet nakomt is de kans groot dat deze persoon hulp nodig heeft. Op basis van de informatie kan bijvoorbeeld proactief contact opgenomen worden om in gesprek te gaan over de reden van het niet betalen zodat een beeld ontstaat van de achterliggende problematiek en de hulp vanuit Belastingen hierop beter kan worden afgestemd.
2. Gebruik geaggregeerde en geanonimiseerde data voor inzicht in algemene trends en patronen binnen een groep burgers. Op die manier krijgt Belastingen bijvoorbeeld beter in beeld voor welke groepen een verhoogd risico op niet-betaling geldt en of er verschillen zijn tussen buurten in de mate waarin kwijtscheldingsverzoeken niet volledig worden ingestuurd. De dienstverlening kan vervolgens worden aangepast op deze inzichten. Bijvoorbeeld door in bepaalde buurten meer te investeren in fysieke hulp en educatie over belastingen. Denk bijvoorbeeld aan loketten in buurthuizen en voorlichting op scholen.
3. Gebruik de informatie uit de persoonlijke gesprekken zoals omschreven in hoofdstuk 4 om te achterhalen waarom mensen niet betalen en pas de aanpak daarop aan. Betaalt de burger niet vanwege financiële problemen, onwil of onwetendheid? Deze informatie is nuttig bij het kiezen van een passende aanpak per doelgroep.
4. Maak meer en beter gebruik van informatie van partners, zoals buurtteams of WPI, om zo de schuldenproblematiek aan te pakken. Onderzoek de mogelijkheid om een samenwerkingsovereenkomst af te sluiten, waardoor Belastingen toegang krijgt tot informatie over uitkeringen, schulden en inkomsten van burgers. Hiermee wordt het beter mogelijk om burgers maatwerk te bieden, bijvoorbeeld door het aanbieden van passendere betalingsregelingen, kwijtschelding of doorverwijzing naar hulpverlening. Zorg er daarbij voor dat persoonsgegevens alleen worden uitgewisseld voor het doel van schuldhulpverlening en waarborg de privacy van de betrokken burgers.

Inzet trusted third party bij inzet geaggregeerde en geanonimiseerde data

De pseudonimisatie en aggregatie van persoonsgegevens kan gedaan worden door een ‘trusted third party’ die de gegevens uit het primaire proces hiervoor gebruikt. Onderzoekers van Belastingen kunnen aan de hand van gepseudonimiseerde gegevens analyseren welke betaalpatronen er zijn en welke verschillen daarin te herkennen zijn die wellicht kunnen worden toegeschreven aan verschillend gedrag van burgers.
De link tussen de persoonsgegevens en de gepseudonimiseerde gegevens is een koppeltabel. Deze koppeltabel wordt beheerd door de ‘trusted third party’.
Bron: Europese Avg-compliance/GDPR van ENISA (EU).

Aanbeveling 2: Zorg voor versterking van de ondersteunende automatisering zodat kostbaar en tijdrovend handwerk bespaard wordt

Door taken te automatiseren die voorheen handmatig werden uitgevoerd, kunnen deze veel goedkoper, sneller en efficiënter worden afgehandeld. Zo kunnen medewerkers hun kostbare tijd en expertise benutten voor waardevoller activiteiten. Denk hierbij aan het leveren van maatwerk, het proactief benaderen van burgers en het behandelen van complexe casussen. Dit draagt bij aan een betere service voor burgers en een hogere klanttevredenheid en hoogstwaarschijnlijk wordt de medewerkerstevredenheid bij Belastingen ook vergroot.

Waarom?

Door gebreken in de ondersteunende automatisering is de uitvoering soms inefficiënt. Interne betrokkenen ervaren de huidige automatisering als gebrekkig. Het huidige systeem biedt vier knelpunten waardoor sommige vormen van dienstverlening veel tijd in beslag nemen of niet mogelijk zijn:

- Automatische loonvordering kan niet worden ingezet. Sinds een aantal jaar ligt de automatische loonvordering stil omdat het systeem dit niet kan uitvoeren. Experts geven aan dat door het stilliggen van de loonvordering het beleid nu momenteel ‘socialer’ is dan in de normale situatie.
- Overzicht van openstaande vorderingen kan niet worden getoond. Deurwaarders kunnen bij het huisbezoek burgers niet faciliteren met een overzicht van de openstaande vorderingen. Vroeger was dit wel mogelijk. Dit beperkt de dienstverlening en het faciliteren van de klant.
- Veel brieven moeten handmatig worden verstuurd. Het systeem kan in sommige gevallen geen automatische brieven uitsturen waardoor dit handmatig moet gebeuren. Dit kost veel tijd en capaciteit.
- Automatische koppelingen worden niet altijd gemaakt. Zo komen bijvoorbeeld adreswijzigingen niet automatisch door waardoor burgers niet bereikt worden.

De betrokken medewerkers geven aan, dat zij niet efficiënt kunnen werken door de ervaren beperkingen. Er gaat veel tijd verloren aan randzaken. Oorzaak aan deze problematiek is het feit dat de automatisering niet voorziet in de wensen en eisen vanuit de dienstverlening.

Handreiking voor het versterken van de ondersteunende automatisering

- Breng in kaart wat er verbeterd moet worden, hoeveel tijd dat kost en wat de impact van de verbetering zal zijn.
- Zet de verbeteringen gericht in. Begin bij de 'quick-wins' die het minste kosten en het meest opleveren.
- Efficiëntere klantenservice. Onderzoek het gebruik van geautomatiseerde systemen zoals chatbots en automatische mails. Waak ervoor dat automatisering wordt ingezet zonder dat dit ten koste gaat van het bieden van maatwerk en persoonlijke aandacht.
- Snellere verwerking van aangiftes en aanvragen. Onderzoek het gebruik van AI-technologie om aangiftes sneller te verwerken.
- Verbeter de automatische koppelingen. Hierdoor kan maatwerk worden geboden en kunnen burgers beter worden bereikt.

Bijlagen

Bijlage 1: Ambtelijke reactie

Betreft: Reactie op (concept-)rapport 'Aan de hand' – Intern Audit & Beleidsonderzoek naar sociaal invorderingsbeleid bij de directie Belastingen gemeente Amsterdam, mei 2023

Sociaal incasseren / invorderen[1]

"Het sociaal invorderen krijgt bij Belastingen voornamelijk vorm in de praktijk", constateren de onderzoekers enigszins verrast. Hun constatering is terecht. Wie zoekt naar een beleidsnota 'sociaal invorderen', een bestuursopdracht of een gemeentelijke verordening over dit onderwerp, zal die niet vinden. Het sociaal incasseren is namelijk gedurende het afgelopen decennium geleidelijk ontstaan en vervolgens binnen de uitvoering verder ontwikkeld en is dus niet het gevolg van een beleidsinitiatief. Dat is niet alleen uitzonderlijk, het is ook een belangrijke oorzaak van het onmiskenbare succes.

Bij de vormgeving van het sociaal invorderen heeft de uitvoeringsorganisatie zich namelijk niet hoeven richten naar vooraf geformuleerd beleid - met alle tekortkomingen die daar doorgaans aan kleven (te weinig oog voor de maatschappelijke complexiteit, teveel ambitie, te weinig samenhang, teveel haast, te weinig geld etc.). In de beleidsmatige luwte kon een uitvoeringspraktijk tot stand worden gebracht die *tijdens* de ontwikkeling ervan werd geïmplementeerd. Waarbij de medewerkers in de uitvoering hun dagelijkse ervaring konden inbrengen en zo hun werkwijze zelf mede vorm konden geven.

Sociaal invorderen is dus in de praktijk ontstaan, maar zeker niet in isolement. Integendeel! In de landelijke samenwerking in het domein lokale belastingen is veel uitgewisseld en samengewerkt bij het vormgeven van het sociaal invorderen. Het is een brede ontwikkeling geworden, die aan geen gemeente in het land voorbij is gegaan. Er is dan wel geen uniform beleid, maar er is wel een gedeelde identiteit gevormd, die zich laat herkennen door de opstelling van de invorderaar in het contact met de inwoner.

Naast de samenwerking tussen de belastingorganisaties onderling, is er ook veel contact geweest met andere uitvoeringsorganisaties, in het gemeentelijke sociaal domein maar ook binnen de landelijke overheid.

De toenemende aandacht voor armoede en de maatschappelijke gevolgen daarvan, is zeker ook belangrijk geweest als inspiratiebron voor de verdere ontwikkeling van het sociaal invorderen. De onderzoekers stellen nu vast dat de door hen geïnventariseerde instrumenten in het licht van de beleidstheorie als afdoende kunnen worden gekwalificeerd: "er lijken geen wezenlijke onderdelen te missen", constateren zij ietwat voorzichtig. Dat mag de uitvoering als een compliment beschouwen.

Vraagstukken en dilemma's

Sociaal invorderen staat dus fier overeind, maar is zeker niet tot stilstand gekomen. Er is nog meer mogelijk en er is meer te bereiken. De onderzoekers beschrijven daarvan voorbeelden die hen door de respondenten uit de praktijk zijn aangereikt. De kansen op doorontwikkeling zijn echter wel steeds verbonden aan weerbarstige dilemma's. Binnen het kader van dit voorwoord kan ik daarvan één voorbeeld geven. Er zijn goede redenen voor het verder toesnijden van de invorderingsaanpak op onderscheidende kenmerken van de doelgroepen. In dit kader wordt er wel gesproken over mensen die 'niet kunnen', 'niet willen' of 'niet weten'. Dit is een onderscheid dat in de praktijk wordt herkend en van belang wordt geacht voor het effectief uitvoeren van de invordering. Toch vergt doorontwikkeling van doelgroep segmentatie met inzet van dat gedreven werken een grote behoedzaamheid, om risico's van ongewenste effecten te vermijden. Onderschatting van de risico's en gevoeligheden zou een inbreuk kunnen maken op de juist zo gunstige maatschappelijke waardering voor de wijze van sociaal invorderen.

Afrondend

Het invorderen van belastingen is een oud en eerzaam beroep. Al in de middeleeuwen was het ambt van Ontvanger der Belastingen bekend. De Ontvanger onderscheidde zich van andere schuldeisers in het gegeven dat hij optrad in het algemeen belang, namens de prins, de graaf of het stadsbestuur. Het was daarmee een van de eerste ambtelijke functies. Toen al werden aan de Ontvanger bijzondere bevoegdheden toegekend. In hoeverre de Ontvanger destijds al deed aan sociaal incasseren is uit de overlevering niet gemakkelijk af te leiden. Het is een mooie gedachte dat dit, weliswaar gebonden aan de kenmerken van de tijd, in Amsterdam vermoedelijk wel het geval zal zijn geweest.

Datzelfde ambt van Ontvanger wordt binnen de gemeentelijke dienst Belastingen nu door ca. 70 medewerkers (van de in totaal 250 medewerkers Belastingen) uitgevoerd. Ieder voor zich zijn zij medewerker invordering, allen samen zijn zij (wij) de Ontvanger der gemeentelijke belastingen te Amsterdam.

Sociaal invorderen is een wezenlijk en blijvend kernbestanddeel van ons werk. Sociaal incasseren is balanceren: soepel als het kan, streng als het moet. Inzet van dwangmiddelen staat niet meer voorop, helpen betalen is het uitgangspunt en het in de praktijk ontwikkelde credo.

Veel dank aan allen die zich de afgelopen jaren hebben ingezet bij de ontwikkeling en het uitvoeren van het sociaal invorderen. En dank aan de onderzoekers die in hun lezenswaardige rapport laten zien dat zij de waarde van die ontwikkeling hebben herkend. Hun aanbevelingen zijn voor ons een inspiratie bij het werk in de komende jaren.

Amsterdam, 22 mei 2023,

Jan Geert Bakker, Directeur Belastingen



Twee belastingontvangers, Marinus Claeszoon van Reymerswa(e)le, ca. 1540 (National Gallery, Londen)

Eindnoten

1 De begrippen sociaal incasseren en sociaal invorderen worden in de praktijk door elkaar gebruikt. Strikt genomen gaat het bij (sociaal) invorderen om het innen van belastingen en bij (sociale) incasso om het innen van een breed scala aan publiekrechtelijke en privaatrechtelijke vorderingen. In het kader van dit onderzoek is dit onderscheid niet van belang.

Bijlage 2: Bronnenlijst

Geraadpleegde literatuur:

- Gemeente Amsterdam, Amsterdams Akkoord: Coalitieakkoord 2022-2026 (2022).
- Gemeente Amsterdam, Begroting 2023 (2022).
- Gemeente Amsterdam, Beleidskader participatie (2021).
- Gemeente Amsterdam, Contactcenter Amsterdam Jaarrapportage Belastingen (2023).
- Gemeente Amsterdam, Handreiking Digitale Ongelijkheid (2022).
- Gemeente Amsterdam, Jaarverslag Schuldhulpverlening (2021).
- Gemeente Amsterdam, Jaarverslag 2022 (2023).
- Gemeente Amsterdam, Leidraad burgerparticipatie (2021).
- Gemeente Amsterdam, Op weg naar schuldenrust: Beleidsplan Schuldhulpverlening 2021-2025 (2021).
- Gemeente Amsterdam, PowerPointpresentatie "Belastingen Amsterdam Strategie 2022-2026", 23 juni 2022.
- Gemeente Amsterdam, Stad met uitzicht: Amsterdamse agenda Armoede en schulden 2019-2022 (2019).
- Gemeente Amsterdam: Onderzoek, Informatie en Statistiek (OIS), De Staat van de Stad XI: Ontwikkelingen in participatie en leefsituatie (2021).
- Gemeente Amsterdam: OIS, Schuldenmonitor Amsterdam: Eerste verkenning van (ervaren) problematische schulden in Amsterdam (2021).
- Gemeente Amsterdam, Raadsinformatiebrief 25 oktober 2022.
- Gemeente Amsterdam, Raadsinformatiebrief 14 januari 2022.
- Bureau Bartels i.s.m. prof.mr. R.M. Wibier, Evaluatie breed moratorium: eindrapport, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2023).
- Buuren, M.W. van, Edelenbos, J., 'Kennis en kunde voor participatie' in: Alberts, G., Burger in uitvoering (Amsterdam, 2008).
- Daalder, A., Kooij J., Jansen M., Participatieparagraaf Bestuurlijk rapport: sturen op participatie bij het maken van gemeentelijk beleid, Rekenkamer Metropool Amsterdam (2022).
- Dijksterhuis & van Baaren, Rapportage doenlijk invorderen: het invorderingsproces van toeslagen getoetst vanuit een gedrags- en burgerperspectief, Ministerie van Financiën (2021).
- Geuns, R. van, Lezing Gedrag en Incasso, Utrecht 25 november 2016.
- Goosen, J.G., Geuns, R.C van, Effectieve communicatie met mensen met een betalings-achterstand: Onderzoek voor de Schuldeiserscoalitie (2019).
- Jungmann, N.; e.a., Betalingsregelingen: Bevorderen van haalbare betalingsregelingen bij private schuldeisers (2020).
- Madern, T., Overkoepelende blik op de omvang en preventie van schulden in Nederland (2014).
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Min. BZK), Handreiking behoorlijke en effectieve invordering van geldschulden (2016).
- Ministerie van Financiën, Handreiking pilots en experimenten, Operatie inzicht in kwaliteit, In 6 stappen naar een beleidsexperiment (2021).
- Nationale Ombudsman, Invorderen vanuit het burgerperspectief: onderzoek naar knelpunten die burgers ervaren bij het invorderen van schulden door de overheid (2019).
- Ombudsman en Kinderombudsman Metropool Amsterdam, Luisteren, leren, doen: jaarbeschouwing 2021 (2022).
- Panteia, Amsterdam: Vroeg eropaf, businesscase vroegsignalering en preventie van schulden (2014).
- Pattyn, V., Knaap, P. van der, & Hanemaayer, D., Beleidsevaluatie in theorie en praktijk (Den Haag, 2020).
- Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, Essay: Machtige mensbeelden zetten burgers klem (2021).
- Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, Van schuld naar schone lei (2022).
- Vlaanderen, K., "Gemeente Amsterdam deelt plannen om band met burger te versterken: 'Vertrouwen lekt weg'", Parool, https://www.parool.nl/nederland/gemeente-amsterdam-deelt-plannen-om-band-met-burger-te-versterken-vertrouwen-lekt-weg~bd4d071a/, geraadpleegd 14-03-23.
- Wiedenbrugge, M., 'De deurwaarder als kennispartner voor gemeenten', Sociaal Bestek april/mei 2018.

Geraadpleegde websites:

- "5 tips voor gemeenten bij burgerparticipatie", https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/bestuursacademie-nederland/burgerparticipatie-1, geraadpleegd 14-03-23.
- "Aanpak Digitale Ongelijkheid", https://www.amsterdam.nl/innovatie/handreikingen-digitale-stad/aanpak-digitale-ongelijkheid/, geraadpleegd 29-03-23.
- "Contact met Belastingen", https://www.amsterdam.nl/belastingen-heffingen/contact-belastingen/, geraadpleegd 07-03-23.
- "Dashboard kerncijfers", https://onderzoek.amsterdam.nl/interactief/dashboard-kerncijfers, geraadpleegd op 07-03-23.
- "Herziening van beslag- en executierecht biedt schuldenaar meer zekerheid", https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/09/30/herziening-van-beslag--en-executierecht-biedt-schuldenaar-meer-zekerheid, geraadpleegd 27-03-23.
- "Jaarverslag 2021: Maak herstel van vertrouwen bestuurlijke topprioriteit", https://www.ombudsmanmetropool.nl/nieuws-publicaties/ombudsman/jaarverslag-2021%3A-maak-herstel-van-vertrouwen-bestuurlijke-topprioriteit, geraadpleegd 02-03-23.

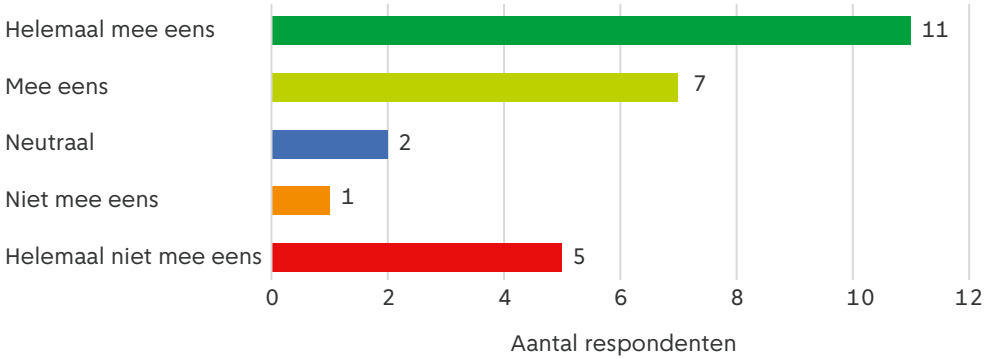
- “Kwijtschelding”, https://www.amsterdam.nl/belastingen-heffingen/kwijtschelding-aanvragen/, geraadpleegd 07-03-23.
- “Volg het beleid: inkomen”, https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/volg-beleid/werk-participatie/inkomen/, geraadpleegd 07-03-23.
- Wiki TU Delft. “Beleidscyclus”, https://sysmod.tbm.tudelft.nl/wiki/index.php/Beleidscyclus, geraadpleegd 14-03-23.
- “Zo helpen we de Amsterdammer: vroeg eropaf”, intranetartikel Gemeente Amsterdam 01-12-22, geraadpleegd 27-03-23.

Bijlage 3: De enquête

Ervaringen van klanten met het sociaal invorderen

Om het burgerperspectief op het sociaal invorderen in beeld te brengen is per mail een vragenlijst uitgezet naar zo'n 2100 klanten van de directie Belastingen. Dit leverde slechts 29 ingevulde vragenlijsten[1] op. Vanwege deze lage respons is de betrouwbaarheid van de resultaten vanuit de vragenlijst erg laag. Dit betekent dat resultaten hoogstwaarschijnlijk niet representatief zijn voor de gehele populatie klanten van de directie Belastingen. Om deze reden moeten de onderstaande resultaten moeten zeer voorzichtig geïnterpreteerd worden.

"Stelling: ik ben tevreden over de hulp die ik van de gemeente heb gekregen"



Tevredenheid met hulpverlening

20 van de 26 respondenten zijn tevreden met de hulp die ze hebben gekregen van de gemeente. 6 respondenten zijn niet tevreden.

Communicatie[2]

Respondenten zijn over vrij positief over de communicatie met Belastingen:

- Contact met de gemeente. 23 v.d. 28 respondenten geeft aan makkelijk contact te krijgen met de gemeente, tegenover 1 respondent die dit niet vindt.
- Helderheid uitleg. Voor 20 v.d.26 respondenten is de geven uitleg duidelijk, voor 1 respondent is dit niet duidelijk.
- Helderheid vervolg. 17 v.d. 27 respondenten vindt het duidelijk hoe het nu verder moet, tegenover 5 respondenten waarvoor het vervolg niet helder is.
- Oog voor persoonlijke situatie. 20 v.d. 24 respondenten heeft het gevoel dat de medewerker van de gemeente ook had voor de persoonlijke situatie, 3 respondenten hebben het gevoel dat niet.

Helderheid over te betalen geld

Voor de meeste respondenten bestaat er helderheid over het te betalen geld. Voor 26 v.d. 29 respondenten is het duidelijk hoeveel geld men moet betalen, voor 3 respondenten is dit niet helder. De manier waarop het geld betaald moet worden is voor 24 v.d. 27 respondenten helder, tegenover 3 respondenten waarvoor het niet zo is.

Tevredenheid met betalingsregelingen

De meeste respondenten zijn tevreden over de duur en de hoogte van betalingsregelingen. Het maandelijkse bedrag is volgens 16 v.d. 19 respondenten 'precies goed'. Het aantal maanden is volgens 17 v.d. 19 respondenten 'precies goed'. 3 respondenten vinden het maandelijkse bedrag 'te hoog' en 2 respondenten vinden het aantal maanden 'te veel'.

Effecten van sociaal invorderen

Er is verdeeldheid onder de respondenten over het effect van het contact op de ervaren stress en hun gevoel over de gemeente. 11 v.d. 24 respondenten geeft aan dat het contact ervoor heeft gezorgd voor minder zorgen maken over hun eigen financiële situatie, terwijl 13 respondenten rapporteren zich meer of evenveel zorgen maken. 18 v.d.27 respondenten heeft een positief gevoel over aan het contact met de gemeente, terwijl 9 personen aangeven dat het contact geen of een negatieve invloed had op hun gevoel over de gemeente.

Advies: zet door!

Zet het onderzoek naar het burgerperspectief op de dienstverlening voort! Dit is van belang vanwege de beperkte bruikbaarheid van deze resultaten en het belang van burgerparticipatie zoals wordt geschetst in hoofdstuk 4. De vragenlijst vanuit dit onderzoek kan dienen als uitgangspunt voor vervolgonderzoek en is te vinden in bijlage 2. Zet de vragenlijst voor een lange periode onder een grotere doelgroep uit. Dit kan bijvoorbeeld via een aantrekkelijke bulkuitnodiging aansluitend op de reguliere communicatie-stromingen. Om groepen die normaliter zijn ondervertegenwoordigd te bereiken, zoals personen met een relatief ongunstige situatie[3], is het wenselijk klanten telefonisch of fysiek te benaderen. Ook is het effectief om sleutelfiguren vanuit moeilijk te bereiken doel-groepen te betrekken als gastonderzoeker bij het onderzoek. Tevens werkt het verloten van een beloning onder de deelnemers om de bereidheid voor participatie te vergroten.

Eindnoten

1 Het totaal aantal respondenten verschilt per vraag omdat sommige respondenten aan hebben gegeven dat bepaalde vragen niet voor hun gelden.
2 Voor het onderwerp 'communicatie met de klant' zijn het aantal neutrale personen niet weergeven.
3 Te Riele, S. (2002). Vertekening door non-respons. Hoe nauwkeurig zijn de uitkomsten van persoonsenquêtes, 20-25. Bron: Vragenlijst sociaal incasseren, Interne Audit en Beleidsonderzoek

Bijlage 4: Tabel beschrijving instrumenten

Financiële maatwerkinstrumenten	
Opschorten invorderings-maatregelen	Het (tijdelijk) opschorten van invorderings-maatregelen is bedoeld om mensen met schulden tijd te gunnen om rust en overzicht te creëren. In instrumentele zin gaat het hier vooral om het opschorten van invorderingsmaatregelen gedurende de stabilisatiefase voorafgaand aan een schuldhulpverleningstraject. Ook op andere momenten in het proces kunnen invorderingsmaatregelen echter tijdelijk worden stilgelegd, bijvoorbeeld tijdens de behandeling van een bezwaar.
Kwijtschelding	Voor bepaalde gemeentelijke belastingen kunnen Amsterdammers kwijtschelding aanvragen. Zij hoeven de gemeentelijke belastingen dan niet te betalen. Om hiervoor in aanmerking te komen gelden voorwaarden ten aanzien van inkomen en vermogen.
Mogelijkheid tot het afsluiten van een betalingsregeling	Burgers kunnen op twee manieren gespreid betalen. De eerste is via een automatische incasso-opdracht, waarbij het verschuldigde bedrag in acht delen wordt afgeschreven. Daarnaast is een betalingsregeling op maat mogelijk. Over de hoogte van het maandelijks te betalen bedrag en het aantal termijnen (verdeeld over een jaar) kunnen dan individuele afspraken worden gemaakt. Een burger die gebruik maakt van een betalingsregeling moet naast het bedrag van de vordering ook rente betalen.
Niet direct extra kosten in rekening sturen, eerst kosteloze herinnering versturen	Voor een aanmaning worden kosten in rekening gebracht. Als service richting burgers wordt tussen de vervaldag van de vordering en het moment waarop de burger een aanmaning ontvangt, per post een gratis herinnering verstuurd.
Klant faciliteren	
Overzicht bieden ten aanzien van betalingsverplichtingen	Overzicht bieden ten aanzien van betalingsverplichtingen houdt in dat burgers makkelijk kunnen inzien welke vordering er nog open staan. Zo is duidelijk wat zij nog moeten betalen.
Burgers verschillende betalings-mogelijkheden en – momenten aanbieden	Burgers worden gefaciliteerd wanneer zij zelf kunnen kiezen voor het moment en de manier waarop ze betalen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de mogelijkheid gespreid te betalen via een automatische incasso, een directe overboeking via internetbankieren, betaling via een acceptgiro of iDeal.
Communicatie met de klant	
Proactief (telefonisch) benaderen van burgers	Het proactief benaderen van burgers houdt in dat contact opgenomen wordt met burgers die een vordering hebben openstaan. Dit staat los van de reguliere invorderingsproducten (kosteloze herinnering, aanmaning, etc.) en kan op verschillende momenten in het invorderingsproces plaatsvinden.
Heldere en begrijpelijke communicatie richting burgers	Zowel schriftelijke als mondelinge communicatie zou voor alle burgers begrijpelijk moeten zijn. Factoren als taalgebruik, soort en hoeveelheid informatie, etc. spelen hierbij een rol.
Goed bereikbaar zijn voor burgers	De drempel voor burgers om in contact te komen met de gemeente zou zo laag mogelijk moeten zijn. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de beschikbaarheid van verschillende communicatiekanalen, wacht- en reactietijden en de mogelijkheid tot een persoonlijk gesprek.
Koppeling met schuldhulpverlening	
Burgers met financiële problemen attenderen op de mogelijkheid van schuldhulp-verlening	Het attenderen op de mogelijkheid van schuldhulpverlening is een passieve manier van doorverwijzen, waarbij burgers (meestal gekoppeld aan andere contactmomenten zoals brieven of telefoongesprekken) gewezen wordt de mogelijkheid om hulp te ontvangen als zij met schulden te maken hebben. Zij kunnen zich daarvoor dan bijvoorbeeld melden bij een buurtteam.
Medewerking aan schuldhulp-verleningstrajecten	Burgers die het niet lukt zelfstandig uit de schulden te komen kunnen gebruik maken van schuldhulpverlening. Na een intakegesprek en een ‘stabilisatiefase’, waarin geprobeerd wordt inkomsten en uitgaven in balans te brengen, kan een schuldregeling volgen. Er wordt (vrijwillig of via de rechter) een regeling getroffen met alle schuldeisers. Daarbij lost de burger gedurende drie jaar zoveel mogelijk van de schuld af en wordt de rest kwijtgescholden.

Bijdragen aan vroeg signalering	Vroeg signalering is een verzamelnaam voor interventies die erop gericht zijn burgers met beginnende geldproblemen in beeld te krijgen. Door het inzetten van vroegtijdige, lichte hulp kan verergering van problemen worden voorkomen. De gemeente Amsterdam kent Vroeg Eropaf. Partijen als zorgverzekeraars en woningcorporaties kunnen melding maken van betalingsachterstanden bij burgers. Naar aanleiding daarvan kan contact opgenomen worden om te kijken of er hulp nodig is.
Lobby	Lobby richting het Rijk, specifiek voor het verruimen van de gemeentelijke vrijheid de vermogensnorm voor kwijtschelding te kunnen verhogen.
Externe samenwerking	Samenwerkingsverbanden gericht op het breder stimuleren van sociaal invorderen. Het gaat hierbij om landelijke initiatieven. Via deze netwerken kan tevens kennisuitwisseling plaatsvinden.

Bijlage 5: Signalen uit de praktijk per instrument

"Welke signalen horen we uit de Amsterdamse praktijk over de uitvoering van dit instrument?"

1 Opschorten van invorderingsmaatregelen

Wat is bekend over de effectiviteit van dit instrument?

- Het tijdelijk opschorten van invorderingsmaatregelen voorkomt dat kosten voor de Amsterdammer blijven oplopen in de periode dat de vordering openstaat.[1] Zo worden voor een aanmaning en een dwangbevel kosten in rekening gebracht.
- Door rust en overzicht te creëren wordt stress voor de schuldenaar verminderd. Uit de kleinschalige "pauzeknop"-pilot in Amsterdam bleek dat burgers zeer positief zijn over dit instrument.[2]
- Voor dit instrument geldt dat het vooral effectief is als alle afzonderlijke schuldeisers meewerken.[3]

Welke signalen horen we uit de Amsterdamse praktijk over de uitvoering van dit instrument?

- Uit de gesprekken komt een wat diffuus beeld naar voren over dit instrument. Een aantal geïnterviewden heeft het idee dat het weinig wordt ingezet. Anderen geven aan dat dit wel gebeurt.
- Er waren over dit onderwerp geen cijfers beschikbaar. Dit heeft ook te maken met het gegeven dat opschorting in de praktijk op verschillende manieren tot stand kan komen.
- Gesproken schuldhulpverleners wijzen erop dat de directie Belastingen vaak een relatief kleine schuldeiser is, zeker wat betreft de combi-aanslag. Amsterdammers met schulden hebben bovendien vaak meerdere schuldeisers. Een van de gesproken schuldhulp-verleners heeft het idee dat het effect van dit instrument in de praktijk gering is, omdat schuldeisers zelden allemaal meewerken.

2 Kwijtschelding

Wat is bekend over de effectiviteit van dit instrument?

- Kwijtschelding betekent voor Amsterdammers met een laag inkomen een concrete verbetering van hun financiële situatie.

Welke signalen horen we uit de Amsterdamse praktijk over de uitvoering van dit instrument?

- In totaal wordt bijna 10% van alle vorderingen door Belastingen kwijtscholden. Daarbij gaat het in het overgrote deel van de gevallen om automatische kwijtschelding.[4] Het is lastig om conclusies te verbinden aan dit cijfer: een hoog percentage kwijtscheldingen kan immers voortkomen uit het feit dat er in een gemeente sprake is van veel armoede.
- Naast de 35.000 keer dat automatische kwijtschelding wordt verleend, worden aanvullend 30.000 verzoeken om kwijtschelding ingediend. Daarvan wordt meer dan de helft afgewezen. Daarbij valt op dat de meerderheid van de afwijzingen te maken heeft met het feit dat de aanvrager onvoldoende gegevens heeft aangeleverd. Bij een herhaald verzoek wordt alsnog bijna een derde toegekend.[5] Dit heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat aanvragers de eerder ontbrekende informatie alsnog aanleveren.
- Een aantal respondenten heeft het idee dat het recht op kwijtschelding soms pas vrij laat in het invorderingstraject duidelijk wordt. Burgers vragen dan pas kwijtschelding aan als er bijvoorbeeld al kosten gemaakt zijn voor een aanmaning en/of een dwangbevel. Zij blijken vervolgens inderdaad recht op kwijtschelding te hebben. Het zou zowel voor de burger als voor de gemeente beter zijn als deze verzoeken eerder worden ingediend. Uit de door Belastingen aangeleverde cijfers komt naar voren dat dit echter om een zeer klein aantal gaat. In slechts 500 gevallen werd kwijtschelding pas na de aanmaning (aangevraagd en) toegewezen.[6]
- Enkele respondenten geven aan dat het vermoeden bestaat dat niet alle Amsterdammers die recht hebben op kwijtschelding, dit ook aanvragen. Een van de gesproken schuldhulpverleners geeft aan dat het voor burgers soms ingewikkeld is overzicht te krijgen wat er mogelijk is aan regelingen.

Een medewerker van de Buurtteams aan het woord:
"We moeten nagaan of kwijtschelding is aangevraagd en/of toegekend. Veel cliënten weten het verschil niet tussen Gemeente-, Waternet en de landelijke belastingen en weten soms ook niet dat er kwijtschelding aangevraagd kan worden."

3 Betalingsregelingen en betalen via automatische incasso

Wat is bekend over de effectiviteit van dit instrument?

- Voor Amsterdammers met beperkte financiële middelen is het niet realistisch dat zij een groot bedrag in een keer kunnen betalen. Een groot deel van deze groep zal in principe echter wel willen betalen. Zij kunnen effectief worden gefaciliteerd door middel van een betalingsregeling.[7]
- Betalingsregelingen zijn volgens onderzoek een goed instrument om escalatie van financiële problemen te voorkomen, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Daarbij is het vooral belangrijk dat er een haalbare regeling wordt getroffen. Onderzoek naar de waardering door burgers van verschillende (betaal)oplossingen bij terugvorderingen laat zien dat het kunnen betalen in termijnen erg goed beoordeeld wordt.[8]
- Bij burgers die al met schulden kampen geldt wederom dat er vaak meerdere schuldeisers in het spel zijn. De effectiviteit van dit instrument hangt dan sterk samen met dit grotere geheel. Een betalingsregeling voor een relatief klein bedrag heeft weinig impact op de situatie van de Amsterdammer wanneer er (veel) grotere schulden aan de orde zijn waarvoor géén regeling kan worden afgesloten. Ook het bestaan van meerdere betalingsregelingen naast elkaar, die gezamenlijk feitelijk onhaalbaar zijn, ondermijnen de effectiviteit.[9]

Welke signalen horen we uit de Amsterdamse praktijk over de uitvoering van dit instrument?

- Automatische incasso-opdrachten verlopen in 95% van de gevallen naar verwachting. Slechts een heel klein deel van de mensen die bij de start van het traject een automatische incasso-opdracht hebben gegeven, komt uiteindelijk in een invorderingstraject terecht (0,07%).[10]
- Het door respondenten geschetste beeld dat Belastingen coulant is met het verstrekken van betalingsregelingen wordt door de cijfers bevestigd. 99% van de (eerste) verzoeken die burgers hiervoor zelf kunnen indienen, wordt gehonoreerd. Het overgrote merendeel van de regelingen wordt nagekomen: 80% van de regelingen was nagekomen of liep nog volgens afspraak op de peildatum. Dit is een aanwijzing dat de meeste regelingen haalbaar zijn.
- Van de 18 burgers die in de enquête vragen over een betalingsregeling invulden, vinden 14 respondenten het afgesproken aantal maanden en het bedrag ‘precies goed’. Er zijn 2 respondenten die de looptijd ‘te lang’ en het bedrag ‘te hoog’ vinden.

4 Kosteloze herinnering

Wat is bekend over de effectiviteit van dit instrument?

- Burgers kunnen zich vergissen en een vordering onbedoeld onbetaald laten. Met een extra herinnering wordt voorkomen dat burgers daardoor direct met extra kosten (van bijvoorbeeld een aanmaning) te maken krijgen.[11]

Welke signalen horen we uit de Amsterdamse praktijk?

- Het beeld over de effectiviteit van de (kosteloze) herinnering wisselt onder de geïnterviewden.
- Cijfers laten zien dat voor zo’n 17% van de combi-vorderingen een kosteloze herinnering wordt verstuurd. 40% van de burgers die een herinnering ontvangt betaalt naar aanleiding daarvan alsnog. Nog eens 15% komt anderszins in actie: deze groep vraagt kwijtschelding of een betalingsregeling aan, etc. Uit een kleinschalige pilot die de directie zelf uitgevoerd heeft kan de voorzichtige conclusie getrokken worden dat het (herhaaldelijk) herinneren van burgers effect heeft.

5 Burgers attenderen op de mogelijkheid van schuldhulpverlening

Wat weten we over de effectiviteit van het instrument?

- Het blijkt dat mensen met schulden vaak relatief lang wachten met het zoeken van hulp. In Amsterdam is de gemiddelde schuld waarmee mensen in de schuldhulp terechtkomen €26.000,-. Gemiddeld hebben Amsterdammers met schulden 14 schuldeisers.[12] Door burgers met beginnende financiële problemen zo vroeg mogelijk te vinden en te helpen kunnen grotere schulden worden voorkomen.[13]

Welke signalen horen we uit de Amsterdamse praktijk?

- Uit het onderzoek komt naar voren dat Amsterdammers in de praktijk inderdaad op verschillende momenten geattendeerd worden op de mogelijkheden van hulp bij schulden (in brieven, door deurwaarders, etc.). Wanneer het CCA vermoedt dat hulp nodig is bij schuldenproblematiek wordt de burger doorverwezen naar de back office, zodat de burger daar van de juiste informatie kan worden voorzien.
- Bij deze vorm van passief doorverwijzen is het de vraag of de Amsterdammer vervolgens actie onderneemt. Schaamte of het idee het zelf nog op te kunnen lossen kunnen burgers er bijvoorbeeld van weerhouden hulp te zoeken of te accepteren, zo geven meerdere respondenten aan. Een van de gesproken hulpverleners schetst dat de prikkel om daadwerkelijk de stap naar hulp te zoeken in de praktijk uiteindelijk vaak een andere is. De wetenschap dat er hulp beschikbaar is levert hierin wellicht wel een bijdrage.

Een medewerker van de Buurtteams aan het woord:
Ze worden er wel op gewezen. Maar eigenlijk zijn andere schulden de trigger: huur- en energieschulden. Dreigende schulden waar ze iets van merken: uitzettingen, afsluitingen. Dat zijn vaak de druppels, dan gaan ze hulp zoeken. Mensen komen pas in actie als ze er iets van merken. Een loonbeslag of deurwaarders voor de deur. Dan is er pas intrinsieke motivatie. Soms worden ze doorgestuurd, maar voelen ze zelf nog niet de urgentie er echt iets aan te doen. Je moet zelf iets merken, voor je in actie komt.

6 Bijdragen aan vroeg signalering

Wat weten we over de effectiviteit van dit instrument?
- Er zijn verschillende projecten in het kader van vroeg signalering geëvalueerd. Daaruit komt naar voren dat vroeg signalering er inderdaad toe leidt meer burgers met beginnende geldproblemen in beeld te krijgen. Dat gebeurt bovendien in een eerder stadium. Een onderzoek naar Vroeg Eropaf laat bovendien zien dat deze aanpak ook financieel een positief rendement heeft.[14] Daarbij is uiteraard van belang dat signalen voldoende worden doorgegeven.

Welke signalen horen we uit de Amsterdamse praktijk?
- De directie Belastingen doet mee aan Vroeg Eropaf door signalen van beginnende betalingsachterstanden door te geven. In 2022 werden er door de directie 1324 dossiers doorgezet.[15] In ruim een kwart van de gevallen kon worden achterhaald tot welk resultaat dat leidde: het ging daarbij om een betalingsregeling of kwijtschelding.[16] Belastingen geeft aan meer dossiers aan te kunnen leveren, maar heeft te maken met beperkingen die voortkomen uit de AVG.

7 Medewerking schuldhulpverleningstrajecten

Wat weten we over de effectiviteit van dit instrument?
- Voor het slagen van een schuldhulpverleningstraject is het van belang dat schuldeisers meewerken. Dat betekent dat ze tijdig reageren op informatieverzoeken en akkoord gaan met het voorstel voor een schuldregeling. In de praktijk blijkt dat niet altijd het geval te zijn.[17]

Welke signalen horen we uit de Amsterdamse praktijk?
- Collega´s binnen de directie geven aan dat Belastingen eigenlijk altijd akkoord gaat met schuldhulpverleningstrajecten, in elk geval nooit ´spelbreker´ zijn. De gesproken schuldhulpverleners bevestigen dit beeld, een enkele casus daargelaten. Een van de geïnterviewden noemt:

Een medewerker van directie Belastingen aan het woord:
Is er sprake is van een schuldhulpverleningstraject, dan gaan we bij voorbaat akkoord. We gaan niet in discussie. Je zou kunnen zeggen: "de combi wordt al sinds het begin niet betaald", of: "meneer heeft nog 25 naheffingen open staan". Dat doen we niet. Vooral met de gemeentelijke kredietbank hebben we korte lijntjes, die moet er misschien nog tussen.

8 Proactief (telefonisch) benaderen van de Amsterdammer

Wat weten we over de effectiviteit van dit instrument?
- Uit onderzoek dat gedaan is naar dit onderwerp, komt naar voren dat Amsterdammers hierover zeer positief waren. De meerderheid vindt het prettig om persoonlijk benaderd te worden en samen tot een oplossing te kunnen komen. Ook kan dit contactmoment dienen als extra geheugensteuntje of stok achter de deur als het gaat om de betaling zelf.[18]
- De voor het onderzoek gesproken deskundigen geven aan dat het gesprek gebruikt kan worden om te achterhalen waarom burgers niet betalen. Op basis hiervan kan gekeken worden wat de best passende oplossing is. Wanneer in het gesprek oog is voor de persoonlijke omstandigheden en begrip getoond wordt, kan dit het vertrouwen bij burgers vergroten.

Welke signalen horen we uit de Amsterdamse praktijk?
- Belastingen benadert burgers op verschillende momenten in het invorderingsproces telefonisch, in het kader van tijdelijke belacties. Dit lijkt nu nog vooral op projectmatige basis te gebeuren. De directie zet hier (onder andere) een externe partij voor in.
- Geïnterviewden hebben het idee dat Amsterdammers positief reageren wanneer zij actief telefonisch benaderd worden. Het kan een extra zetje geven aan mensen die in principe wel kunnen betalen, maar nog geen druk voelden om dit daadwerkelijk te doen. Voor Amsterdammers die moeite hebben met betalen kan de mogelijkheid van kwijtschelding of een betalingsregeling worden besproken. Belastingen geeft zelf aan dat het proactief bellen een positief effect lijkt te hebben op het betaalgedrag. Tijdens de 'belperiode' kwamen er meer betalingen binnen van burgers die een aanmaning ontvangen hadden en werden minder dwangbevelen aangemaakt.[19]
- Grootste belemmering om dit instrument meer in te kunnen zetten is de benodigde capaciteit. Het telefonisch in contact komen met burgers is arbeidsintensief. Het hoge aantal vorderingen speelt daarin een grote rol. Soms ontbreken bovendien de juiste contactgegevens of nemen mensen de telefoon niet op.

9 Heldere en begrijpelijke communicatie richting burgers

Wat weten we over de effectiviteit van dit instrument?

- Veel onderzoeken wijzen op het belang van goede communicatie tussen de overheid en burgers als het gaat om (sociale) invordering. “Onduidelijke communicatie kan tot misverstanden leiden, waardoor de burger niet in actie komt, of niet (tijdig) betaalt […]”.[20]
- Gebrekkige informatievoorziening komt uit verschillende rapporten naar voren als knelpunt waar burgers tegenaan lopen, waardoor zij het overzicht verliezen. Dit kan de schuldenproblematiek verergeren.[21]

Welke signalen horen we uit de Amsterdamse praktijk?

- Respondenten geven aan dat de (schriftelijke) communicatie zoveel mogelijk is aangepast naar B1-niveau.
- Meerdere collega’s geven aan dat zij het gevoel hebben dat er verdere verbetering mogelijk is. Zij hebben het idee dat dat sommige Amsterdammers in de praktijk nog steeds moeite hebben brieven te begrijpen. Dat kan komen door het gebruik van moeilijke woorden (“bezwaar”) die soms lastig te vermijden zijn. Sommige inwoners van Amsterdam, zoals buitenlandse studenten, spreken soms helemaal geen Nederlands.
- Respondenten noemen dat het voor burgers belangrijk is dat helder gemaakt wordt wat iets concreet betekent voor zijn/haar situatie en wat er precies van hem of haar verwacht wordt. Daarbij is het van belang te vermijden dat er te veel informatie gegeven wordt, wat verwarrend kan werken.

10 Goed bereikbaar zijn voor klant, bijvoorbeeld door verschillende contactmogelijkheden

Wat weten we over de effectiviteit van dit instrument?

- Amsterdammers moeten makkelijk met de gemeente in contact kunnen komen als zij vragen hebben. Dit ondersteunt de heldere en begrijpelijke communicatie (zie hierboven).

Welke signalen horen we uit de Amsterdamse praktijk?

- Amsterdammers die vragen hebben over hun openstaande vordering kunnen telefonisch contact opnemen met het Contact Center Amsterdam (CCA). Ook kunnen vragen gesteld worden via een contactformulier en WhatsApp. Burgers met specialistische vragen die niet door het CCA geholpen kunnen worden, worden teruggebeld door de afdeling Belastingen. Bij twee stadsloketten kunnen burgers fysiek langskomen, maar dat is alleen op afspraak mogelijk. Daarnaast kunnen burgers de directie hun vraag per post stellen.[22]
- Onder respondenten heerst een wisselend beeld over de bereikbaarheid van het CCA. Er zijn geluiden dat burgers soms lang moeten wachten voor ze iemand te spreken krijgen. Cijfers over 2022 geven echter aan dat de gemiddelde wachttijd 1 minuut en 15 seconden was.[23]
- Wanneer het CCA de vraag van de burger niet kan beantwoorden, wordt een terugbelverzoek aangemaakt. De burger wordt dan op een later moment teruggebeld door een medewerker van de directie Belastingen. Respondenten geven aan dat dit in de praktijk over het algemeen goed verloopt. Wel wordt genoemd dat het voor vervelend kan zijn dat zij niet direct antwoord krijgen op hun vraag, maar op een later moment teruggebeld worden.
- Amsterdammers kunnen op afspraak terecht bij twee van de zeven stadsloketten. Verschillende geïnterviewden geven aan het uitgebreidere fysieke dienstverlening (bijvoorbeeld door inloopspreekuren) voor sommige Amsterdammers van toegevoegde waarde zou kunnen zijn.

11 Overzicht bieden ten aanzien van betalingsverplichtingen

Wat weten we over de effectiviteit van dit instrument?

- Uit onderzoek dat gedaan is naar de terugvordering van toeslagen blijkt dat burgers het erg prettig vinden de actuele status van hun vordering te kunnen inzien. Inzicht in de openstaande vorderingen maakt duidelijk wat er nog betaald moet worden. Zo weten burgers waar ze aan toe zijn en wordt voorkomen dat zij het overzicht verliezen. Mogelijk kan zo ook stapeling van vorderingen worden tegengegaan.[24]

Welke signalen horen we uit de Amsterdamse praktijk?

- Respondenten noemen dat het voor veel burgers prettig is dat er een digitaal portaal is waarin zij openstaande vorderingen kunnen inzien en zaken kunnen regelen.
- Verschillende geïnterviewden geven aan dat het digitale portaal niet voor iedereen goed toegankelijk is. Een van de schuldhulpverleners noemt dat niet iedereen weet dat het bestaat. Ook beperkte taal- of digitale vaardigheden kunnen een belemmering vormen.
- Deurwaarders gaan niet standaard op pad met een (papieren) overzicht van alle openstaande vorderingen. Geïnterviewden geven aan dat dat – juist voor de groep die met een deurwaarder te maken krijgt – wel van grote toegevoegde waarde kan zijn.

12 Flexibiliteit in betaalmogelijkheden en -momenten

Wat weten we over de effectiviteit van dit instrument?

- Het bieden van verschillende betaalmogelijkheden en momenten zorgt ervoor dat er zo min mogelijk praktische drempels zijn om de daadwerkelijke betaling te kunnen doen.

Welke signalen horen we uit de Amsterdamse praktijk?

- Amsterdammers kunnen voor de betaling van de combi-aanslag gebruik maken van verschillende betalingsmogelijkheden: een directe overboeking, via iDeal of via een machtiging voor een automatische incasso. Twee respondenten benoemen dat sommige

ouderen graag met een acceptgiro zouden betalen. Zij zijn door de huidige betalingsmogelijkheden echter aangewezen op internetbankieren. Soms nemen deurwaarders een pinapparaat mee op hun ronde.
- Burgers kunnen kiezen of ze het bedrag in één keer willen betalen, of gespreid via een automatische incasso of een betalingsregeling.
- Bijna 70% van de combi-aanslagen wordt direct voldaan, dat wil zeggen dat het bedrag in een keer betaald wordt of dat er een machtiging voor een automatische incasso wordt afgegeven.

13 Externe samenwerking

De directie Belastingen is aangesloten bij meerdere samenwerkingsverbanden om het sociaal invorderen breder te bevorderen. Ook kan hier kennisdeling plaatsvinden. Zo is de directie betrokken bij de Schuldeiserscoalitie en worden de Gedragscode sociaal invorderen van het LVLB en het Convenant Minnelijke Schuldhulpverlening van de NVVK onderschreven. Bij deze formele vormen van samenwerking is vooral het management van Belastingen betrokken. Een van de respondenten noemt dat kennisdeling tussen verschillende organisaties op medewerkersniveau van toegevoegde waarde zou kunnen zijn.

14 Lobby

Als een van de maatregelen in de Amsterdamse Agenda Armoede en schulden wordt een lobby richting het Rijk genoemd om verschillende knelpunten in de regelgeving op te heffen. Een onderdeel waar de directie Belastingen sterk bij betrokken is geweest, is het pleidooi voor gemeentelijke vrijheid om de vermogensnorm voor kwijtschelding te kunnen verhogen. Deze lobby is succesvol geweest, de vermogensnorm is per 1 januari 2023 aangepast.

Eindnoten

1 Bureau Bartels i.s.m. prof.mr. R.M. Wibier, Evaluatie breed moratorium: eindrapport, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2023), p. 5.
2 Gemeente Amsterdam, Raadsinformatiebrief 14 januari 2022, p. 8.
3 Ibid.
4 Cijfers directie Belastingen, afdeling Gegevensregie.
5 Ibid.
6 Ibid.
7 Min. BZK, Handreiking (2016), p. 41.
8 Dijksterhuis & van Baaren, Rapportage doenlijk invorderen: het invorderingsproces van toeslagen getoetst vanuit een gedrags- en burgerperspectief, Ministerie van Financiën (2021), p. 47.
9 Jungmann, Betalingsregelingen (2020), p. 13-14.
10 Cijfers directie Belastingen, afdeling Gegevensregie.
11 Nationale Ombudsman, Invorderen vanuit het burgerperspectief: onderzoek naar knelpunten die burgers ervaren bij het invorderen van schulden door de overheid (2019), p. 34.
12 Gemeente Amsterdam, Stad met uitzicht: Amsterdamse agenda armoede en schulden 2019-2022 (2019), p. 38.
13 Gemeente Amsterdam, Beleidsplan Schuldhulpverlening 2021-2025 (2021), p. 14.
14 Panteia, Amsterdam: Vroeg eropaf, businesscase vroegsignalering en preventie van schulden (2014), p. 32. Volgens deze maatschappelijke kosten-baten analyse levert elke geïnvesteerde euro levert de (lokale) samenleving ten minste €2,46 op.
15 Ter vergelijking: in 2019 werden in totaal bijna 20.000 meldingen gedaan bij Vroeg Eropaf door woningcorporaties, Agis, energieleveranciers en de Dienst Belastingen samen. Zie: https://onderzoek.amsterdam.nl/interactief/dashboard-kerncijfers, geraadpleegd op 07-03-23.
16 Cijfers directie Belastingen, afdeling Gegevensregie.
17 Nationale Ombudsman, Invorderen (2019), p. 39.
18 Bureau Bartels, Evaluatie breed moratorium (2023), p. 48.
19 "Zo helpen we de Amsterdammer: vroeg eropaf", intranetartikel 01-12-22, geraadpleegd 27-03-23.
20 Min. BZK, Handreiking (2016), p. 34.
21 Dit knelpunt komt o.a. naar voren in Min. BZK, Handreiking (2016) en Nationale Ombudsman, Invorderen (2019).
22 "Contact met Belastingen", https://www.amsterdam.nl/belastingen-heffingen/contact-belastingen/, geraadpleegd 07-03-23.
23 Gemeente Amsterdam, Contactcenter Amsterdam Jaarrapportage Belastingen (2023), p. 1.
24 Dijksterhuis & van Baaren, Doenlijk invorderen (2021), p. 46.

Bijlage 6: Overzicht respondenten

Directie en afdeling	Aantal gesproken personen
Directie Belastingen, Centrale Processen & Advies	4
Directie Belastingen, Incasso & Invordering	8
Directie Middelen en Control, Control	2
Directie Middelen en Control, Interne Audit & Beleidsonderzoek	1
Directie Inkomen, Beleid & Kwaliteit	1
Externe onderzoekers	2
Totaal	**18**

Uitvoeringsfase:

Directie en afdeling	Aantal gesproken personen
Directie Belastingen, Incasso & Invordering	10
Directie Belastingen, Centrale Processen & Advies	3
Directie Inkomen, Handhaving Werk en Inkomen	1
Directie Dienstverlening, Contact Centrum Amsterdam	2
Nationale Ombudsman	1
Ombudsman Metropoolregio Amsterdam	2
Buurtteams Amsterdam	3
Adviesbureau Purpose	1
Externe onderzoekers	2
Totaal	**25**