

Vergaderjaar 2019–2020

35 374

Wijziging van de Participatiewet in verband met het uitsluiten van fraudevorderingen bij de vermogenstoets

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Vastgesteld 9 april 2020

Inhoudsopgave

I.	ALGEMEEN	1
1.	Achtergrond	2
1.1	Aanleiding	2
1.2	Terminologie: het begrip fraude	4
1.3	Doel en uitgangspunten van het wetsvoorstel	8
2.	Inhoud wetsvoorstel en gevolgen daarvan voor de uitvoering	12
2.1.	De vermogenstoets in het kort	12
2.2.	De uitsluiting van fraudevorderingen bij de vermogenstoets	14
2.3.	Het redelijkerwijs kunnen beschikken over een middel	19
2.4.	Gevolgen voor de uitvoering	20
3.	Overige	21
3.1	Financiële gevolgen	21
3.2	Advies en consultatie	22
4.	Inwerkingtreding	22
5.	Overig	22

I. ALGEMEEN

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid over haar bevindingen inzake bovenvermeld wetsvoorstel. Hieronder gaat de regering in op de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties. De reactie van de regering is *cursief* weergegeven. Voor zover de vragen een grote onderlinge samenhang vertonen, worden deze vragen integraal en in samenhang beantwoord.

De leden van de **VVD-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Fraude mag nooit lonen en deze leden zijn dan ook blij dat de regering ingrijpt om te voorkomen dat iemand die de inlichtingenplicht heeft geschonden en als gevolg daarvan het onterecht ontvangen bedrag en de eventueel opgelegde bestuurlijke boete moet (terug)betalen, niet direct weer aanspraak kan maken op een bijstandsuitkering. Deze wijziging draagt daarmee bij aan het vergroten van het draagvlak voor de sociale zekerheid in Nederland. Bijstand is immers een vangnet voor mensen die zelf niet over middelen kunnen beschikken om in de noodzakelijke kosten van hun bestaan te voorzien. De leden van de VVD-fractie zijn dan ook blij met de voorliggende wijziging van de Participatiewet.

De leden van de **CDA-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel.

De leden van de **D66-fractie** hebben kennisgenomen van het voornemen tot wijzigen van de Participatiewet in verband met het uitsluiten van fraudevorderingen bij de vermogenstoets. Deze leden delen de insteek van het voorstel om op gerichte fraude in de sociale zekerheid strikt te handhaven. Zij zijn echter bezorgd over de mogelijke uitwerking van het voorstel voor kwetsbare groepen en hebben dan ook nog enkele vragen die zij aan de regering willen voorleggen.

De leden van de **GroenLinks-fractie** hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden maken zich enigszins zorgen over de reikwijdte van het voorstel en hebben daarom nog enkele vragen.

De leden van de **SP-fractie** hebben met interesse en bedenkingen kennisgenomen van de Wijziging van de Participatiewet in verband met het uitsluiten van fraudevorderingen bij de vermogenstoets.

De leden van de **ChristenUnie-fractie** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben daarover nog enkele vragen en opmerkingen.

1. Achtergrond

1.1 Aanleiding

In de memorie van toelichting verwijst de regering naar een Kamerbrief over vermogensonderzoeken in het buitenland om mogelijke fraude in de bijstand te detecteren. In deze brief schrijft de regering dat gemeenten gebruik kunnen maken van het Internationaal Bureau Fraude-informatie (IBF). De leden van de **VVD-fractie** vragen of de regering kan bevestigen dat gemeenten ook gebruik kunnen maken van andere partijen, bijvoorbeeld private onderzoeksbureaus, om verborgen bezit in het buitenland op te sporen zolang deze partijen zich houden aan de geldende wetgeving en aan de afspraken die met het desbetreffende land zijn gemaakt. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan toelichten welke bilaterale afspraken over dergelijk onderzoek zijn gemaakt met de vijf belangrijkste herkomstlanden van mensen met een migratieachtergrond in de Participatiewet en welke informatie(bronnen) in deze landen gebruikt kunnen worden om verborgen vermogen vast te stellen. Kan de regering toelichten op welke manieren een privaat onderzoeksbureau kennis kan nemen van dergelijke bilaterale afspraken? Ziet de regering diplomatieke risico's bij dergelijk onderzoek door partijen anders dan het IBF? Zo ja, welke?

In reactie op de vragen van de VVD-fractie bevestigt de regering dat gemeenten voor de uitvoering van internationale vermogensonderzoeken

gebruik kunnen maken van het Internationaal Bureau Fraude-informatie (IBF) van het UWV. De wet SUWI wijst het IBF aan als coördinatiepunt voor gemeenten voor grensoverschrijdende uitwisseling van fraude-informatie.¹ Ook de taak van de SVB is vastgelegd in de wet SUWI en vloeit voort uit artikel 34, tweede lid als het gaat om het verrichten van diensten voor het gegevensverkeer buitenland. De wet SUWI stelt echter slechts de taak voor het UWV en de SVB, maar geeft geen verplichting voor gemeenten om hier gebruik van te maken. De inzet van zowel het IBF als andere partijen is naar Nederlands recht toegestaan. Het is de autonome bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de gemeente om daarin een keuze te maken.

Bij de keuze tussen deze partijen kan de gemeente wel als relevante factor mee laten wegen hoe het individuele land aankijkt tegen de (wijze van) vermogensonderzoeken. Ieder land hecht er waarde aan te weten of en welke activiteiten een andere mogendheid op haar grondgebied verricht, en of deze activiteiten plaatsvinden conform lokale wetgeving. Dat is niet anders voor wat betreft onderzoeken naar vermogen. In 2019 is mede daarom voor gemeenten de reeds bestaande handreiking geactualiseerd die beschrijft wat er nodig is om een onderzoek naar vermogen in het buitenland op te starten, maar ook hoe het onderzoek in de praktijk in verschillende landen vormgegeven wordt.

Met een aantal landen zijn ten behoeve van vermogensonderzoeken bilaterale afspraken gemaakt. Dit zijn afspraken tussen beide landen en/of Nederlandse uitvoeringsorganen (UWV/IBF en SVB) en de zusterorganisatie in het andere land. De afspraken die zijn gemaakt zijn online voor eenieder te raadplegen in de Staatscourant. Daarnaast zijn er in een aantal gevallen werkafspraken gemaakt tussen de Nederlandse uitvoeringsorganen en de desbetreffende autoriteiten van een ander land. Voor meer informatie over de samenwerking met de vijf belangrijkste herkomstlanden zij verwezen naar de handreiking «Onderzoek verzwegen inkomen en vermogen buitenland».² Bovengenoemde afspraken gelden niet voor andere partijen zoals private onderzoeksbureaus. Dit kan betekenen dat andere partijen minder mogelijkheden hebben voor vermogensonderzoeken die passen binnen de lokale wetgeving en wensen van het betreffende land, een diplomatiek risico is niet volledig uit te sluiten.

Het IBF zet de vermogensonderzoeken voor gemeenten uit bij de SVB in die landen waar de SVB vertegenwoordigd is middels een Bureau voor Sociale Zaken. Dit is het geval in de landen Spanje, Suriname, Turkije en Marokko. De attachés sociale zaken in die landen voeren het onderzoek uit. Voor de landen waar geen Bureau voor Sociale Zaken aanwezig is, maken het IBF en de SVB gebruik van lokale contactpersonen. De bronnen en werkwijzen die gebruikt worden in de vijf belangrijkste herkomstlanden zijn verschillend, ieder land heeft bijvoorbeeld een eigen wijze van registratie van onroerend goed. Zo wordt in Suriname door medewerkers van het bureau Sociale Zaken informatie opgevraagd bij de Kamer van Koophandel, worden telefoonregisters nagekeken en navraag gedaan bij het Hypotheekkantoor. Op de Antillen wordt gebruik gemaakt van lokale autoriteiten, het Kadaster en/of een makelaarskantoor en in Marokko wordt gewerkt met een samengesteld comité van Marokkaanse en Nederlandse vertegenwoordigers. In Turkije is afgestemd met betrokken Turkse autoriteiten dat het bureau Sociale Zaken gebruik maakt van een machtiging van de belanghebbende om informatie over onroerend goed bij een kadaster of een gemeentelijke onroerende zaakafdeling te kunnen opvragen. In de landen waar geen (verdrags-)afspraken mee zijn gemaakt, kunnen openbare bronnen geraadpleegd worden en eventueel informatie

¹ Artikel 30, vijfde lid, onder b, van de wet SUWI.

² <https://www.uwv.nl/zakelijk/downloads/inkomen-en-vermogen-in-het-buitenland.aspx>

opgevraagd bij lokale autoriteiten. In sommige landen is onderzoek momenteel niet mogelijk. Dit geldt bijvoorbeeld voor Syrië, een van de vijf belangrijkste herkomstlanden van mensen met een migratie-achtergrond.

De leden van de **GroenLinks-fractie** vragen de regering hoe vaak het draaideureffect voorkomt en in hoeveel van de gevallen er sprake is van opzettelijk verzwijgen van bezit. Ze vragen de regering om dit zowel in absolute aantallen, als in percentage van het totaal aan verstrekte bijstandsuitkeringen uit te drukken.

In reactie hierop merkt de regering op dat het de inschatting is dat op dit moment jaarlijks ongeveer 35 huishoudens recht op een uitkering vanuit de Participatiewet (bijstand en AIO) hebben doordat zij de vordering of boete wegens fraude op het vermogen in mindering mogen brengen (draaideureffect). Door de voorgestelde wijziging in de vermogenstoets hebben deze huishoudens meerdere jaren geen recht meer op een uitkering, zodoende is er sprake van een cumulerend effect. Structureel gaat het om circa 150 huishoudens (0,03% van de structurele bijstandspopulatie) die door de wijziging in de vermogenstoets geen recht op een uitkering hebben. De regering beschikt niet over de landelijke cijfers in hoeveel van de gevallen er sprake is van het opzettelijk verzwijgen van bezit.

1.2 Terminologie: het begrip fraude

De leden van de **CDA-fractie** lezen dat de regering aangeeft dat zij het advies van de Raad van State om het ruime gebruik van het begrip fraude in het voorstel en de toelichting aan te passen niet overneemt, omdat in de sociale zekerheid het begrip fraude direct verbonden is met de voorwaarden voor het recht op uitkering en de daarmee samenhangende inlichtingenplicht. Dat mag zo zijn, maar waarom worden ook mensen die niet opzettelijk fraude plegen dan hetzelfde behandeld als mensen die dat wel doen? De leden van de CDA-fractie verwijzen hierbij ook naar de kanttekening die de Sociale Verzekeringsbank (SVB) plaatst met betrekking tot het feit dat sommige fraudevorderingen veroorzaakt kunnen zijn door het handelen of nalaten van een wettelijk vertegenwoordiger en niet door de belanghebbende zelf. Hierdoor kan de belanghebbende bijstandsgerechtigde onredelijk zwaar getroffen worden, omdat de gevolgen van de schending van het niet voldoen aan de inlichtingenplicht voor rekening van de bijstandsgerechtigde komt. Deze leden zien graag een uitgebreid antwoord van de regering op deze vragen tegemoet.

De leden van de **GroenLinks-fractie** vragen de regering nader toe te lichten hoe een onbewuste overtreding van de inlichtingenplicht toch verwijtbaar kan zijn. Hoe kijkt de regering naar situaties die niet zonder meer voor iedereen helder zijn, bijvoorbeeld de casus waarin iemand de beschikking had over de bankpas van haar moeder, en zij geacht werd dat te melden? Erkent de regering dat er meer van dat soort situaties zijn? Wordt dit gekenmerkt als fraude? Zo ja, waarom? Waarom heeft de regering er niet voor gekozen uitzondering te maken voor niet-verwijtbare schending van de inlichtingenplicht? Is de regering het met de leden van GroenLinks-fractie eens dat het niet wenselijk is om iemand te straffen als diegene niet eens weet dat hij of zij iets verkeerd doet?

Naar aanleiding van de vragen van de CDA-fractie en de GroenLinks-fractie wijst de regering erop dat onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds de beoordeling van de schending van de inlichtingenplicht en de sanctionering en anderzijds dit wetsvoorstel dat uitsluitend ziet op het uitsluiten van (reeds vastgestelde) fraudevorderingen bij de vermogenstoets.

De regering benadrukt dat de uitvoeringspraktijk in de sociale zekerheid complex is. Geen enkele situatie is gelijk en ook regelovertreding komt vanuit uiteenlopende omstandigheden tot stand. Er kan sprake zijn van bewuste of onbewuste regelovertreding, met daarbij verschillende gradaties van verwijtbaarheid. De regering erkent de onderlinge verschillen en onderschrijft het belang van besluitvorming met oog voor de menselijke maat. Vaststelling van regelovertreding en sanctionering moet redelijk en billijk zijn. Het is daarbij evident dat mensen die onopzettelijk regels overtreden anders behandeld moeten worden dan mensen die dit met opzet doen. Gemeenten en uitkeringsinstanties hebben daar voldoende ruimte voor.

Bij de beoordeling of de inlichtingenplicht is geschonden, wordt altijd beoordeeld of iemand in het individuele geval nagelaten heeft inlichtingen te verstrekken waarvan hem «redelijkerwijs duidelijk moet zijn» dat zij van invloed zijn op het recht, de hoogte of de duur van de uitkering. Uit de rechtspraak volgt dat in geval van schending van de inlichtingenplicht het niet relevant is of sprake is van fraude in strafrechtelijke zin dan wel of de belanghebbende bewust de informatie heeft willen achterhouden. De inlichtingenplicht is een objectief geformuleerde verplichting, waarbij opzet geen rol speelt. Beoordeeld moet worden of de belanghebbende inlichtingen had moeten geven en dit heeft nagelaten.³ Kon de belanghebbende redelijkerwijs niet weten dat inlichtingen van invloed waren op de uitkering, dan wordt er überhaupt geen schending van de inlichtingenplicht vastgesteld.⁴ Kon de belanghebbende dit wel redelijkerwijs weten, dan staat door het nalaten van de inlichtingen de niet of niet behoorlijke naleving van de inlichtingenplicht vast en is er automatisch sprake van een meer of mindere mate van verwijtbaarheid. Daarbij komt volgens vaste rechtspraak ook nalatigheid van de bewindvoerder voor rekening en risico van de betrokkene.⁵ Dit leidt allereerst in ieder geval tot de verplichte terugbetaling van de ten onrechte verstrekte uitkering. Los daarvan staat de beoordeling ten aanzien van de sanctionering. Door uitkeringsinstanties en gemeenten wordt in individuele gevallen de mate van verwijtbaarheid (naast de ernst van de overtreding) mee gewogen bij het vaststellen van de sanctie. De hoogte van de boete (in % van het benadelingsbedrag) moet altijd worden afgestemd op de mate van verwijtbaarheid⁶, de ernst van de overtreding en de (financiële) omstandigheden van de burger.⁷ Als de verwijtbaarheid ontbreekt dan wordt er – met inachtneming van het beginsel «geen straf zonder schuld» – geen boete opgelegd.⁸ Daarnaast is er de mogelijkheid om een waarschuwing te geven in plaats van een boete, bijvoorbeeld voor overtredingen waar kleine bedragen mee gemoeid zijn of als mensen zichzelf melden. Dit alles kan situaties met zich meebrengen waarbij iemand «schuldig» is aan het (onbewust en niet opzettelijk) schenden van de inlichtingenplicht en daarvoor een terugvordering krijgt, maar wordt afgezien van een bestuurlijke boete omdat de mate van verwijtbaarheid dit niet rechtvaardigt. De aangewezen plek om rekening te houden met individuele omstandigheden – zodat mensen niet onredelijk zwaar getroffen worden – is dus bij het beoordelen of sprake is van een schending van de inlichtin-

³ ECLI:NL:CRVB:2016:605, r.o. 4.2.

⁴ Eventueel wel ontstane vorderingen vallen – net als leningen of vorderingen wegens onvolkomenheden aan de zijde van de uitkeringsinstantie – niet onder de reikwijdte van het wetsvoorstel.

⁵ ECLI:NL:CRVB:2016:605, r.o. 4.2. en ECLI:NL:CRVB:2011:BR1355, r.o. 4.7.

⁶ Daarbij onderscheiden zich de categorieën verminderde verwijtbaarheid, normale verwijtbaarheid, grove schuld en opzet.

⁷ Conform de (gewijzigde) Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving en het Boetebesluit socialezekerheidswetten.

⁸ Artikel 5:41 van de Algemene wet bestuursrecht.

genplicht. Het wetsvoorstel ziet niet op deze besluitvorming. Dit blijft daarom ongewijzigd.

Het wetsvoorstel ziet wel op een later moment in de tijd. Namelijk, op het moment dat – na vaststelling van eventuele vorderingen wegens eerder vastgestelde schending van de inlichtingenplicht – (opnieuw) een beroep op bijstand wordt gedaan. Bij de beoordeling van het recht op bijstand staat altijd de vraag centraal of iemand over voldoende middelen beschikt om in het eigen levensonderhoud te kunnen voorzien. De bijstand is immers alleen bedoeld voor de mensen die het echt nodig hebben. Het huidige lonende effect van fraude bij de toegang tot de bijstand ondermijnt het draagvlak voor het vangnet van de sociale zekerheid. Met de voorgestelde wijziging worden de reeds eerder vastgestelde vorderingen wegens schending van de inlichtingenplicht uitgesloten als «schuld» van de vermogenstoets in de Participatiewet. Het is de niet of niet behoorlijke naleving van de inlichtingenplicht door de belanghebbende die de doorslaggevend factor vormt voor de uitsluiting. Of de vorderingen door bewust of onbewust handelen tot stand zijn gekomen is niet relevant. Evenmin wat de mate van verwijtbaarheid is geweest. De schending van de inlichtingenplicht mag er – met iedere gradatie van verwijtbaarheid en ongeacht of dit (mede) tot stand gekomen is door een wettelijk vertegenwoordiger – in geen enkel geval toe leiden dat dit een voordeel oplevert ten opzichte van de mensen die de regels wel naleven. Dit valt niet te rechtvaardigen. Bovendien mag er – in het licht van het voorgaande – van uit worden gegaan dat deze vorderingen met een gedegen besluitvorming en met oog voor de menselijke maat tot stand gekomen zijn. Door de vorderingen uit te sluiten bij de vermogenstoets in de Participatiewet wordt het thans onterecht verkregen voordeel bij fraude (het lonende effect) geneutraliseerd.

Nogmaals wordt benadrukt dat dit wetsvoorstel expliciet niet gericht is op het (nogmaals) bestraffen van de belanghebbende na schending van de inlichtingenplicht. De regering is van mening dat met de voorgestelde wijziging personen niet onredelijk zwaar worden getroffen. Zij worden namelijk in een gelijke positie gebracht met mensen die wel de regels naleven. Bovendien raakt dit wetsvoorstel – wat betreft het recht op bijstand – alleen de personen bij wie er naast de fraudeschulden daadwerkelijk sprake is van waardevolle bezittingen waarover redelijkerwijs kan worden beschikt. Zijn er geen aanzienlijke bezittingen, dan staat de middelentoets ook na wijziging van de Participatiewet niet in de weg aan het recht op bijstand.

Tot slot wijst de regering er in reactie op de vragen van de GroenLinks-fractie op dat in de sociale zekerheid het begrip «fraude» direct wordt verbonden met de voorwaarden voor het recht op een uitkering en de daarmee samenhangende inlichtingenplicht. Daar worden de factoren onbewust of bewust handelen en de mate van verwijtbaarheid niet bij betrokken, omdat mensen die onterecht geld hebben gekregen dit (naar draagkracht) moeten terugbetalen. In lijn met dit fraudebegrip worden de verplichte terugvordering en eventuele bestuurlijke boete wegens schending van de inlichtingenplicht aangeduid als «fraudevorderingen». In dit wetsvoorstel wordt gekozen voor het gebruik van het begrip «fraude» en «fraudevorderingen», vanwege de eenheid van terminologie in wetgeving. Het wijzigt niks aan de staande praktijk rondom vaststelling van regelovertreding en sanctionering.

De leden van de **SP-fractie** vinden de afbakening van het begrip fraude problematisch. Fraude in het normale spraakgebruik betekent bedrog en veronderstelt opzet, terwijl hier alle vorderingen wegens schending van de inlichtingenplicht aangeduid worden als fraudevorderingen. De leden

van de SP-fractie zien graag een nadere uitleg naar aanleiding van de gebrekkige aanpassingen in reactie op de kritiek van de Raad van State. Is de regering bereid om het aangepaste wetsvoorstel nogmaals aan de Raad van State voor te leggen? Waarom sluit de regering niet aan bij de Raad van State die wijst op de wenselijkheid van consistentie in het gebruik van het begrip fraude door de (rijks)overheid? Onderschrijft de regering dat hiermee mensen die een onbedoeld foutje maken in een formulier ook gelijk als fraudeurs worden bestempeld? Zijn mensen die een onbedoeld foutje maken in een formulier in uw ogen fraudeurs? Waar is oog voor de menselijke maat?

Naar aanleiding van de vragen van de SP-fractie wijst de regering erop dat in het wetsvoorstel gebruik wordt gemaakt van een bestaand fraudebegrip in de brede sociale zekerheid. Bij de afbakening van dit maatschappelijke begrip wordt geen onderscheid gemaakt in bewust of onbewust handelen en de gradaties van verwijtbaarheid. Fraude in de sociale zekerheid staat gelijk aan iedere overtreding van de inlichtingenplicht (wat automatisch enige verwijtbaarheid ten aanzien van de nalatigheid veronderstelt) die resulteert in onverschuldigde betaling van de uitkering. De onbedoelde fout die leidt tot een overtreding valt dus binnen deze afbakening. Dit neemt niet weg dat bij de vaststelling óf er sprake is van een overtreding en vervolgens of, en zo ja, tot welke hoogte een sanctie op zijn plek is, voldoende ruimte bestaat om de besluitvorming met oog voor de menselijke maat tot stand te brengen.

In de memorie van toelichting bij de Wet aanscherping en handhaving sanctiebeleid SZW-wetgeving is de volgende definitie aan fraude gegeven: «Er is sprake van uitkeringsfraude als een verwijtbare overtreding van de inlichtingenplicht resulteert in onverschuldigde betaling van de uitkering.»⁹ Dit begrip komt overeen met de definitie van sociale zekerheidsfraude die in de Aanwijzing sociale zekerheidsfraude van het Openbaar Ministerie wordt gehanteerd: «het verstrekken van onjuiste en/of onvolledige gegevens, dan wel het verzwijgen of niet (tijdig) verstrekken van, voor de bepaling van het recht op uitkering en de duur en hoogte van de uitkering relevante gegevens, met als gevolg dat een uitkering geheel of ten dele ten onrechte wordt verstrekt». Het is passend om in onderhavig wetsvoorstel aan te sluiten bij het bestaande fraudebegrip in de sociale zekerheid, omdat ook hier de mate van verwijtbaarheid niet relevant is. Regelovertreding mag immers geen voordeel opleveren ten opzichte van mensen die regels wel naleven. Ook al is dit onbewust of door een foutje begaan. Het lonende effect bij regelover-treding is in de volle breedte niet te rechtvaardigen. Dus net zoals dat alle overtredingen worden aangeduid als «fraude», worden alle vorderingen en boetes die daaruit voortvloeien conform de bestaande terminologie aangeduid als «fraudevorderingen». Vanwege de overeenkomstige afbakening, is het gebruik van het begrip fraude dus op zijn plaats. De keuze voor een ander begrip verandert niks aan de inhoud en reikwijdte van dit wetsvoorstel, maar het laat bovenal de terminologie in de brede sociale zekerheid ongewijzigd. Wijziging van het begrip zou leiden tot het doorbreken van uniformiteit in wet- en regelgeving en dat is onwenselijk. Met deze – bij het nader rapport aansluitende – motivering, bestaat er dan ook geen aanleiding om het wetsvoorstel opnieuw aan de Raad van State voor te leggen.

⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33 207, nr. 3, p. 5.

1.3 Doel en uitgangspunten van het wetsvoorstel

De leden van de **VVD-fractie** onderschrijven het belang van het vangnetkarakter van de Participatiewet dat personen met nagenoeg geen inkomen of vermogen in staat stelt om in de middelen van het bestaan te voorzien. Personen die redelijkerwijs wel over bezittingen kunnen beschikken, maar die nalaten om dit te melden, of onvoldoende inspanning leveren om het ten gelde te maken, ondervinden de gevolgen van dit wetsvoorstel. Eerder heeft de regering ook aangegeven dat de huidige wetgeving een negatieve prikkel vormt voor uitkeringsinstanties om actief onderzoek te doen naar verzwegen bezittingen. Verwacht de regering dat deze wetswijziging ervoor gaat zorgen dat gemeenten frequenter actief onderzoek gaan doen naar eventuele verzwegen bezittingen? Is de regering bereid dit te monitoren en de Kamer daarover te informeren?

De regering hecht eraan dat actief gecontroleerd wordt op verzwegen bezit. Gemeenten en andere uitvoeringsorganisaties doen dit, maar hebben aangegeven dat zij daarbij tegen het knelpunt van het «draaideur-effect» aanlopen. Het is van belang dat gemeenten en uitkeringsinstanties bij de handhaving onderzoek kunnen doen en effectief maatregelen kunnen nemen. Fraude mag immers niet lonen. Daarom wordt het handavingsknelpunt van het draaideureffect met onderhavig wetsvoorstel opgelost. Dit moet een stimulans vormen voor de gemeenten en uitkeringsinstanties om actief invulling te blijven geven aan de handhaving. Momenteel onderzoekt het CBS de vermogensonderzoeken in het buitenland door gemeenten. Het doel van dit onderzoek is in kaart te brengen hoe vaak gemeenten in 2018 een vermogensonderzoek in het buitenland zijn gestart en hoe vaak dit leidt tot een vordering en boete wegens schending van de inlichtingenplicht in de bijstand. Daarnaast is het doel om in kaart te brengen in hoeverre gemeenten in de toekomst in staat zijn dergelijke gegevens aan te leveren.

De leden van de **CDA-fractie** ondersteunen het doel van het wetsvoorstel om fraude tegen te gaan. Deze leden willen daarbij wel benadrukken dat het dan vooral moet gaan om opzettelijke fraude. Zij vragen de regering, daarbij verwijzend naar het advies van de Raad van State, waarom in dit wetsvoorstel geen rekening wordt gehouden, bijvoorbeeld door middel van een hardheidsclausule, met mensen die onopzettelijk in gebreke zijn gebleven.

In dit verband wijst de regering erop dat ten aanzien van de uitsluiting van fraudevorderingen als «schuld» bij de vermogenstoets, de mate van verwijtbaarheid waarmee de overtreding in het verleden is begaan niet relevant is. Ook een hardheidsclausule is daarom niet op zijn plaats. Immers, in alle gevallen van vastgestelde regelovertrading acht de regering het niet te rechtvaardigen dat dit een voordeel oplevert voor de belanghebbende, ten opzichte van de personen die aan de verplichtingen hebben voldaan. Ook onbewust gepleegde fraude (met verminderde verwijtbaarheid) mag niet lonen. Met de voorgestelde wijziging van de Participatiewet wordt – door alle fraudevorderingen uit te sluiten – een eventueel onterecht verkregen voordeel als gevolg van regelovertrading, ongeacht de mate van verwijtbaarheid, voor iedereen geneutraliseerd. Daarmee worden de personen die geraakt worden door het wetsvoorstel, op gelijke voet behandeld met de mensen die de regels wel naleven.

De leden van de **D66-fractie** constateren dat er volgens het voorstel een negatieve prikkel voor de uitkeringsinstanties ontstaat om actief onderzoek te doen naar verzwegen bezittingen in de huidige systematiek.

Deze leden vragen of deze geschetste prikkelwerking bij uitkeringsinstanties nader onderbouwd kan worden.

De leden van de D66-fractie constateren dat wordt beoogd dat het voorstel, wat betreft het recht op bijstand, uiteindelijk alleen gevolgen heeft voor de personen bij wie er, naast de schulden, daadwerkelijk sprake is van waardevolle bezittingen waarover redelijkerwijs kan worden beschikt. Kan de regering nader uiteenzetten welke bezittingen hieronder worden geschaard? Kan zij daarnaast nader toelichten wat wordt verstaan onder «waardevol» en «waarover redelijkerwijs kan worden beschikt»? Deze leden vragen of er voorbeelden denkbaar zijn waarbij bezit niet direct ten gelde kan worden gemaakt.

Naar aanleiding van de vragen van de D66-fractie wijst de regering er allereerst op dat het belang van handhaving in de sociale zekerheid gelegen is in de controle op de rechtmatige verstrekking van uitkeringen. Het doel is dat de uitkeringen alleen terecht komen bij de mensen die het echt nodig hebben en dat fraude niet loont. Misbruik ondermijnt het draagvlak van ons sociale stelsel. Dit maakt handhaving essentieel. Gemeenten en uitkeringsinstanties zetten hier ook op in, ook al is dat tijdrovend en soms complex. Het is daarom wel belangrijk dat effectief onderzoek kan worden verricht en maatregelen kunnen worden getroffen. Bij handhaving op verzwegen bezit wordt beoogd dat aangetroffen middelen (voor zover dit leidt tot uitstijging boven de toepasselijke vermogensgrens) eerst worden aangewend voor de noodzakelijke kosten van het bestaan of ter aflossing van schulden, alvorens opnieuw recht op bijstand ontstaat. Gemeenten en uitkeringsinstanties hebben aangegeven dat dit handhavingsdoel momenteel niet wordt bereikt door het zogenaamde «draaideureffect». Gemeenten zijn binnen het huidige wettelijke kader – na vaststelling van fraude en met kennis van de aanwezige waardevolle bezittingen – gehouden alsnog een uitkering te verstrekken, omdat vorderingen wegens fraude bij de vermogenstoets als «schuld» worden afgetrokken van de aanwezige bezittingen. Thans kent de wet niet de verplichting dat de belanghebbende eerst de (aangetroffen) middelen aanwendt voor de kosten van het bestaan of ter aflossing van vorderingen. De handhavingsinspanningen en -kosten leiden dus niet tot het beoogde resultaat. Hierin schuilt een negatieve prikkel voor gemeenten en uitkeringsinstanties om actief te blijven handhaven. Dit is een onwenselijk effect.

Recht op bijstand ontstaat als iemand niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien. Om dit vast te stellen vindt een middelentoets (inkomen en vermogen) plaats: In dit verband geldt dat «vermogen = bezit – schuld». Er bestaat geen uitputtende lijst van wat onder «bezit» wordt geschaard. Bezittingen die in de vermogenstoets worden meegenomen kunnen zowel uit geld bestaan als uit op geld waardeerbare goederen. In de praktijk gaat het veelal om saldo op bank- of girorekeningen, contant geld, aandelen, motorvoertuigen, onroerend goed (waar de belanghebbende niet zijn hoofdverblijf heeft¹⁰), sieraden, antiek, kunst, (aanspraak op) vermogen uit een erfenis, een geldprijs, maar ook postzegel- of stripverzamelingen. Stijgt de optelsom van bezittingen – na aftrek van de aanwezige schulden – boven de toepasselijke vermogensgrens uit, dan bestaat er geen recht op bijstand, maar wordt de belanghebbende geacht eerst in te teren op zijn vermogen. Waardevolle bezittingen in het licht van de Participatiewet zijn dus aanspraken op financiële middelen en niet-noodzakelijke bezittingen die – al dan niet gezamenlijk – een waarde vertegenwoordigen die uitstijgt

¹⁰ De Participatiewet heeft een aparte vermogenstoets en bepaalde mate van vrijlating voor de «eigen woning», indien de belanghebbende daar zijn hoofdverblijf heeft, artikel 34, tweede lid, onder d, van de Participatiewet jo. artikel 50 van de Participatiewet.

boven het toepasselijke bedrag van het vrij te laten vermogen, waarmee de bijstandsbehoefte kan worden vermindert of opgeheven.

Paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting gaat uitgebreid in op het redelijkerwijs kunnen beschikken over een middel. Naast middelen waarover iemand feitelijk de beschikking heeft, worden bij de vermogens- toets ook in aanmerking genomen de middelen waarover iemand redelijkerwijs kan beschikken. Uit vaste rechtspraak volgt dat «beschik- ken» zo moet worden uitgelegd dat deze ziet op de mogelijkheid van de belanghebbende om de bezitting feitelijk aan te wenden om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien. Tegeldemaking moet dus mogelijk zijn. Een vordering op de langstlevende vormt een voorbeeld waarbij dit niet het geval is. Anders ligt het bij middelen waarbij bijvoor- beeld de mogelijkheid tot te gelde making bestaat door verkoop. Bij de aanwezigheid van een aanspraak op een middel of bij onroerende zaken die in een officieel eigendomsregister op naam staan geregistreerd, is dan ook de veronderstelling gerechtvaardigd dat iemand hier redelijkerwijs over kan beschikken. De bewijslast om aan te tonen dat dit niet mogelijk is, ligt bij de belanghebbende.¹¹ Het uitgangspunt is dat inspanning wordt verlangd van de belanghebbende om het bezit te gelde te maken. Dit neemt niet weg dat tegeldemaking – ondanks de inspanningen – tijd kan kosten en dus niet direct te realiseren is. Dit kan te maken hebben met uiteenlopende externe factoren: een ongunstige markt, een gedeelde aanspraak, medewerking van andere partijen of – bij buitenlands bezit – een onbegaanbaar of onveilig gebied. Het kan zich ook voordoen dat een aanspraak pas onder stringente voorwaarden of op termijn tot uitbetaling komt waar iemand er onmogelijk eerder aan kan voldoen. Dergelijke factoren kunnen iemand – na getoonde (bereidheid tot) inspanning – niet worden tegengeworpen. Een en ander moet wel realiseerbaar zijn. Het is zodoende afhankelijk van de individuele omstandigheden van het geval of iemand het bezit redelijkerwijs niet direct te gelde kan maken. Het centraal in de wet voorschrijven hoe met dit soort situaties moet worden ingegaan past hier dan ook niet bij.

De leden van de **GroenLinks-fractie** vragen de regering nader te onderbouwen waarom goedwillende mensen niet onevenredig geraakt worden door dit voorstel. Kan het met dit wetsvoorstel voorkomen dat iemand zonder kwade bedoelingen de inlichtingenplicht schendt, daardoor een boete krijgt en zijn bijstandsuitkering moet terugbetalen, en vanwege die schuld weer onder het bestaansminimum komt, omdat die schuld niet meetelt met de vermogenstoets? Zo nee, waarom niet? Zo ja, acht de regering dit wenselijk?

In reactie op de vragen van de GroenLinks-fractie wijst de regering erop dat dit wetsvoorstel niet voorbij gaat aan de grondwettelijke zorgplicht om in voorkomende gevallen bijstand te verlenen, zodat niemand onder het bestaansminimum uitkomt. Maar de regering benadrukt ook dat vanuit het vangnetkarakter van de bijstand de eigen verantwoordelijkheid voor de voorziening van het bestaan voorop staat. Het wetsvoorstel ziet dan ook primair op de voorwaarden voor de noodzakelijke toegang tot de bijstand: de middelentoets. De voorgestelde wijziging – het uitsluiten van fraudevorderingen als schuld bij de vermogenstoets – heeft slechts gevolgen voor de personen bij wie, naast schulden, feitelijk middelen of een aanspraak daarop aanwezig worden geacht waarover (redelijkerwijs) kan worden beschikt. In het geval dat de (totale) waarde van bezittingen überhaupt niet uitstijgt boven het toepasselijk vrij te laten vermogen, heeft ook het uitsluiten van fraudevorderingen bij de vermogenstoets per saldo geen effect. Er bestaat in beginsel aanspraak op bijstand, indien de

¹¹ ECLI:NL:CRVB:2016:47.

belanghebbende over onvoldoende middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien. Stijgt de (totale) waarde van de bezittingen – ook na aftrek van eventuele andere schulden – wel uit boven het toepasselijk vrij te laten vermogen, dan is er geen recht op bijstand. Van de belanghebbende wordt verlangd het vermogen, voor zover het uitstijgt boven de toepasselijke grens, eerst aan te wenden voor de noodzakelijke kosten van het bestaan. Daar zijn immers voldoende middelen voor aanwezig: iemand zit nog niet onder het bestaansminimum. Zakt iemand – door het aanwenden van deze bezittingen voor de noodzakelijke kosten van het bestaan of ter aflossing van schulden – weer onder de vermogensgrens, dan ontstaat er (weer) recht op bijstand. Toont iemand aan dat tegeldemaking van zijn bezittingen, ondanks alle inspanning die hij heeft verricht, redelijkerwijs beschouwd niet direct lukt, dan hebben de uitkeringsinstanties de mogelijkheid bijstand te verlenen, al dan niet tijdelijk en al dan niet in de vorm van een geldlening. Goedwillende burgers worden zodoende niet onevenredig geraakt. Zij worden ten aanzien van het recht op bijstand op gelijke wijze behandeld als de personen die de regels wel hebben nageleefd. Enkel het voordelige effect van de (al dan niet onbedoelde) regelovertrading bij de toegang tot de bijstand is weggenomen. Alleen onwelwillende personen die wel redelijkerwijs over bezittingen beschikken, maar nalaten of zich niet (voldoende) inspannen om dit te gelde te maken, ondervinden de gevolgen van dit wetsvoorstel.

De leden van de **SP-fractie** hebben zorgen over de positie van mensen die niet doelbewust fraude plegen. Een groot deel van de schuldenaren in Nederland heeft te kampen met laaggeletterdheid, GGZ-problematiek, licht verstandelijke beperking of een tijdelijk onvermogen de administratie op orde te houden, bijvoorbeeld door stress vanwege life-events zoals ziekte of overlijden van naasten. Onderschrijft de regering dat uit de praktijk blijkt dat deze doelgroepen dikwijls de inlichtingenplicht schenden en zo een bestuurlijke boete opgelegd krijgen? Welke mogelijkheden zijn er voor gemeenten om in dergelijke situaties, rekening houdend met de omstandigheden en de capaciteiten van de betreffende persoon, af te wijken en geen boete op te leggen of een aangepaste sanctie te geven? Kan de regering een mogelijkheid creëren voor gemeenten om mensen die niet doelbewust frauderen, bijvoorbeeld door laaggeletterdheid, GGZ-problematiek, verstandelijke beperkingen of ingrijpende life-events geen boete op te leggen of een aangepaste sanctie te geven?

De regering hecht eraan om allereerst te benadrukken dat het binnen het gehele handhavingsproces belangrijk is dat een verscheidenheid aan instrumenten en interventies wordt toegepast. Dit loopt van preventie tot controle op de naleving, met als sluitstuk – waar nodig – sanctionering. Voorop staat het zoveel mogelijk voorkomen van regelovertrading. Het is aan de gemeenten, mede vanuit het «kenbaarheidsvereiste», om bijstandsgerechtigden goed voor te lichten over de inlichtingenplicht. Gerichtte communicatie, regelmatig contact en goede begeleiding zijn relevante factoren bij preventie van regelovertrading. Desalniettemin worden de regels soms overtreden. De regering onderschrijft dat in de praktijk blijkt dat deze regelovertrading voor een deel voortvloeit uit onbewust handelen of omstandigheden die leiden tot verminderde verwijtbaarheid. Het is daarom onontbeerlijk dat bij de vaststelling van regelovertrading rekening wordt gehouden met de individuele omstandigheden van het geval. Van uitkeringsinstanties wordt verlangd de besluitvorming met oog voor de menselijke maat tot stand te brengen, met inachtneming van de beginselen van redelijkheid en billijkheid. Bij iedere schending van de inlichtingenplicht wordt – naast de terugvordering van de te veel verstrekte bijstand – beoordeeld wat een passende sanctie is. Dit wordt toegespitst op de individuele situatie. Zo moet de hoogte van de

bestuurlijke boete altijd worden afgestemd op de mate van verwijtbaarheid¹², de ernst van de overtreding en de (financiële) omstandigheden van de burger.¹³ Als de verwijtbaarheid ontbreekt dan wordt er – met inachtneming van het beginsel «geen straf zonder schuld» – geen boete opgelegd.¹⁴ Daarnaast is er de mogelijkheid om een waarschuwing te geven in plaats van een boete, bijvoorbeeld voor overtredingen waar kleine bedragen mee gemoeid zijn of als mensen zichzelf melden. De huidige wet- en regelgeving biedt zodoende voldoende ruimte om bij de sanctionering rekening te houden met individuele omstandigheden. Dit wetsvoorstel laat dit ongewijzigd.

2. Inhoud wetsvoorstel en gevolgen daarvan voor de uitvoering

2.1 De vermogenstoets in het kort

De leden van **VVD-fractie** vragen wat de gedachte is achter het verliezen van het recht op bijstand als de vermogensaanwas gedurende de lopende periode hoger is dan de vermogensvrijlating, ondanks dat het vermogen per saldo nog steeds negatief is. Wordt daarbij het aflossen van negatief vermogen (schulden) ook gezien als vermogensaanwas gedurende de lopende uitkeringsperiode of gaat het daarbij om beschikbaar/ ten gelde makend vermogen?

In reactie hierop merkt de regering op dat de systematiek van de vermogenstoets zo in elkaar zit dat het bedrag van het vrij te laten vermogen maar één keer kan worden benut gedurende een lopende periode van bijstand.¹⁵ Bij aanvang van de bijstand wordt daarom niet alleen het vermogen vastgesteld maar ook het resterend vrij te laten vermogen. Dit is het verschil tussen het vastgestelde vermogen bij aanvang van de bijstand en de toepasselijke vermogensvrijlating.¹⁶ Met het bestaan van het resterend vrij te laten vermogen heeft de wetgever beoogd dat het niet gebruikte deel van de vermogensvrijlating alsnog kan worden benut indien tijdens de bijstand vermogensmutaties optreden.¹⁷ Dit voorkomt dat reeds bij de ontvangst van een relatief klein vermogen de bijstand tijdelijk moet worden beëindigd. Een vermogensaanwas gedurende de bijstand wordt dus steeds afgezet tegen het resterend vrij te laten vermogen zoals bij de aanvang van de bijstandsverlening is vastgesteld. Deze vermogensaanwas bestaat uit de tijdens de bijstandsverlening nieuw verworven middelen (vermogen) waarover iemand redelijkerwijs kan beschikken. De aflossing van schulden valt hier niet onder, de middelen waarmee deze schulden worden afgelost zijn immers bij aanvang al meegenomen in de vermogenstoets (dit verandert dus niks aan het resterend vrij te laten vermogen). Is de vermogensaanwas kleiner dan het resterend vrij te laten vermogen, dan blijft het bijstandsrecht voortbestaan. Er blijft nu een lager (nieuw) resterend vrij te laten bedrag over (de nieuwe vermogensaanwas is er vanaf getrokken). Bij een volgende vermogensaanwas wordt de situatie weer opnieuw bezien. Een vermogensaanwas hoger dan het resterend vrij te laten vermogen heeft in beginsel tot gevolg dat het bijstandsrecht vervalt.¹⁸ De beschikbare ruimte

¹² Daarbij onderscheiden zich de categorieën verminderde verwijtbaarheid, normale verwijtbaarheid, grove schuld en opzet.

¹³ Conform de (gewijzigde) Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving en het Boetebesluit socialezekerheidswetten.

¹⁴ Artikel 5:41 van de Algemene wet bestuursrecht.

¹⁵ ECLI:NL:CRVB:2010:BL7290.

¹⁶ Bij een negatief vastgesteld vermogen wordt het resterend vrij te laten vermogen nooit hoger dan de geldende toepasselijke vrijlating.

¹⁷ Artikel 34, eerste lid, onder b, van de Participatiewet jo. artikel 34, vierde lid, van de Participatiewet.

¹⁸ ECLI:NL:CRVB:2010:BM5530.

voor vrij te laten vermogen is immers nu volledig benut. Dit neemt niet weg dat iemand feitelijk wel in bijstandsbehoeftige omstandigheden kan verkeren. Om dit vast te stellen kan de uitkeringsinstantie ambtshalve het feitelijk vermogen vaststellen: een vermogenstoets gedurende de bijstand. Hierbij worden opnieuw alle bezittingen en schulden betrokken. Is het vermogen positief, dan wordt de bijstandsuitkering beëindigd. De belanghebbende moet dan eerst interen op het vermogen. Als het vermogen negatief is, blijft het recht op bijstand bestaan, ook als de vermogensvrijlating nihil is. Als de bijstandsbehoefte te wijten is aan tekortschietend besef van verantwoordelijkheid van de belanghebbende (bijvoorbeeld door het direct onverantwoordelijk uitgeven van verworven middelen), dan kan een maatregel worden opgelegd.¹⁹Dit wetsvoorstel brengt daar geen wijziging in.

De leden van de **SP-fractie** stellen dat als er sprake is van vermogen en er tevens sprake is van een fraudevordering, de logica gebiedt dat de fraudevordering wordt verhaald op het vermogen. In het geval de vordering hoger is dan het vermogen zal er na het verhaal dus geen vermogen meer over zijn als de fraudeur opnieuw een uitkering aanvraagt. Waarom is dit in de praktijk klaarblijkelijk niet het geval? Hoe lang duurt het voordat een fraudevordering verhaald wordt op bezit, al dan niet in de vorm van een huisje in het buitenland? Hoe vaak is dit verhaal succesvol? Hoe vaak is er sprake van fraude betreffende verzwegen bezit in het buitenland? Welke cijfers zijn over hiervoor gestelde vragen beschikbaar?

De regering deelt de redenering van de SP-fractie dat als er sprake is van (fraude)vorderingen dat dit in beginsel – zover mogelijk – verhaald wordt op het aanwezig vermogen. In de praktijk doen zich om verschillende redenen situaties voor waarbij het lastig is om vorderingen te verhalen op het vermogen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan onroerend goed in het buitenland en/of situaties waarbij er sprake is van gedeeld eigendom. Handhaving van Nederlandse wetgeving in het buitenland is in het algemeen complexer dan in Nederland. Het is een proces dat zeer zorgvuldig uitgevoerd moet worden waarbij de nodige kennis van het proces en de juridische mogelijkheden binnen het betreffende land bij alle betrokken instanties aanwezig moet zijn. Dit is niet altijd het geval. Ook kan niet altijd voor het verkrijgen van noodzakelijke informatie teruggevallen worden op betrouwbare basisregistraties en gegevensuitwisseling. Onderzoek ter plaatse is dan vereist, waarbij ook rekening moet worden gehouden met de lokale omstandigheden zoals de medewerking van lokale overheden. Dit maakt het proces van beslaglegging complex, arbeidsintensief, kostbaar en tijdrovend. Garantie op succes is er niet. Op basis van een kosten/baten analyse wordt daarom menigmaal door de schuldeisers besloten niet over te gaan tot het traject van beslaglegging. Het Ministerie van SZW beschikt niet over cijfers met betrekking tot het aantal (succesvolle) beslagleggingen in het buitenland.

De kerncijfers op het gebied van handhaving Participatiewet worden ontleend aan de Bijstandsdebiteuren- en fraudestatistiek van het CBS. Deze cijfers worden niet opgesplitst naar het «type overtreding» verzwegen buitenlands vermogen. Het Ministerie van SZW beschikt zodoende niet over cijfers van de totale hoeveelheid fraudegevallen daar waar het vermogen in het buitenland betreft.

¹⁹ Als dit te wijten is aan tekortschietend besef van verantwoordelijkheid van de belanghebbende kan een maatregel worden opgelegd.

2.2 De uitsluiting van fraudevorderingen bij de vermogenstoets

De leden van de **VVD-fractie** lezen dat dit wetsvoorstel niet ziet op sanctionering van fraude, maar enkel op de manier waarop de vermogensvrijlating wordt berekend als er sprake is van een opgelegde sanctie als het gevolg van fraude. Deze leden vragen of zij daarmee correct constateren dat het punitieve karakter bij fraude enkel de bestuurlijke boete bovenop de terugvordering is. Kan de regering aangeven wat de gemiddelde opgelegde bestuurlijke boete is bij een geconstateerde schending van de inlichtingenplicht in verhouding tot het eveneens terug te vorderen bedrag aan uitkering? Zit er een verjaringstermijn op een dergelijke bestuurlijke boete?

De regering onderschrijft dat dit wetsvoorstel niet ziet op het (nogmaals) bestraffen van de belanghebbende na aangetoonde fraude. Ook in het bestuursrecht geldt het beginsel van «ne bis in idem»: iemand kan niet twee keer voor hetzelfde feit worden bestraft. Dit wetsvoorstel neemt het lonende effect (onterecht verkregen voordeel) na fraude weg bij de toegang tot de bijstand.

In reactie op de vraag van de VVD-fractie bevestigt de regering dat het punitieve karakter bij fraude gelegen is in de sanctionering in de vorm van een bestuurlijke boete. Daarnaast zijn er bij de terugvordering van vorderingen wegens schending van de inlichtingenplicht strengere regels ten opzichte van andere vorderingen. Zo moet er op een vordering wegens fraude ten minste 10 jaar worden afgelost, alvorens besloten kan worden om onder bepaalde voorwaarden af te zien van (verdere) invordering.²⁰ Voorts kan geen medewerking worden verleend aan een schuldregeling indien een vordering is ontstaan door het niet of niet behoorlijke nakomen van de inlichtingenplicht en hiervoor een bestuurlijke boete is opgelegd, dan wel aangifte is gedaan, voor zover deze medewerking leidt tot gehele of gedeeltelijke kwijtschelding van deze vordering.²¹

Het Ministerie van SZW beschikt niet over cijfers die een nauwkeurige verhouding tussen het terug te vorderen bedrag aan uitkering (benadelingsbedrag) en de bestuurlijke boete weergeven. Immers, ook zonder benadelingsbedrag kan een boete opgelegd worden. Andersom kan er een benadelingsbedrag bestaan zonder dat dit heeft geleid tot een bestuurlijke boete. De hoogte van de boete is afhankelijk van de mate van verwijtbaarheid, de ernst van de overtreding en de (financiële) omstandigheden van de burger. De kerncijfers van het UWV, de SVB en gemeenten geven wel jaarlijks het totale benadelingsbedrag en het totaal opgelegde boetebedrag. In 2018 zijn dit de volgende cijfers:

	UWV	SVB	Gemeenten	Totaal
Totaal benadelingsbedrag (x € 1 mln.)	26	7,9	70	104
Totaal opgelegd boetebedrag (x € 1 mln.)	4,4	1,3	8,7	14

Deze cijfers betreffen alle ontstaansgronden bij schending van de inlichtingenplicht. Voor meer kerncijfers verwijst de regering naar het Rijksjaarverslag 2018 van het Ministerie van SZW.

²⁰ Bij anderszins onverschuldigde betalingen of geldleningen kan die na een periode van 3 jaar.

²¹ Sinds 1 januari 2017 kan de bestuurlijke boete voor het geheel of een deel kwijtgescholden wanneer wordt meegewerkt aan een (minnelijke) schuldregeling. Dit gebeurt op verzoek van de persoon aan wie de bestuurlijke boete is opgelegd en is niet mogelijk bij «opzet» of «grove schuld».

Een bestuurlijke boete wordt aangemerkt als een bestuursrechtelijke geldschuld. Als te lang niet op een dergelijke vordering wordt afgelost kan deze verjaren.²² Het wettelijk kader omtrent de verjaring van bestuursrechtelijke geldschulden kent geen onderscheid naar oorzaak of bron. De verjaringstermijn is 5 jaar, maar verjaring kan worden gestuit. Als gevolg daarvan begint de nieuwe verjaringstermijn te lopen met aanvang van de volgende dag. De nieuwe verjaringstermijn is gelijk aan de oorspronkelijke, maar niet langer dan 5 jaar.²³

De leden van de **D66-fractie** lezen in de beantwoording op de vragen van de Raad van State dat het bij het beoordelen van de naleving van de inlichtingenplicht niet relevant wordt geacht of de overtreding bewust of onbewust wordt begaan. Deze leden vragen hoe dit rijmt met de, in de ogen van deze leden terechte constatering van de regering, dat het «bij vaststelling van regelovertreding onontbeerlijk is dat er rekening wordt gehouden met de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de individuele omstandigheden van het geval». Op welke wijze hebben gemeenten de ruimte om de menselijke maat te hanteren bij het beoordelen van dergelijke gevallen?

De leden van de D66-fractie vragen de regering daarnaast of zij, ook met het oog op bijvoorbeeld het rapport «Weten is nog geen doen» van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), nader kan reflecteren op het feit dat het bij de naleving niet relevant wordt geacht of de overtreding bewust of onbewust wordt begaan. Deelt zij de mening van deze leden dat het hier veelal gaat om een groep kwetsbare personen, waarvan door de complexiteit van de regelgeving niet altijd in dezelfde mate kan worden verwacht dat zij van alle regels op de hoogte zijn?

De leden van de D66-fractie constateren dat de verantwoordelijkheid tot het juist informeren van inwoners over hun rechten en plichten ten aanzien van de inlichtingenplicht bij gemeenten is belegd. Kan de regering aangeven in hoeverre gemeenten voldoende in staat zijn om de betreffende groep te bereiken en voldoende in te lichten?

Naar aanleiding van deze vragen van de D66-fractie hecht de regering eraan nadere duiding te geven over wanneer en op welke wijze het op zijn plaats is om rekening te houden met individuele omstandigheden en de mate van verwijtbaarheid. Hierbij onderscheiden zich twee verschillende momenten in de tijd.

Dit betreft allereerst het moment dat de schending van de inlichtingenplicht wordt vastgesteld. De regering deelt de mening van de D66-fractie dat de doelgroep van de sociale zekerheid deels uit kwetsbare personen bestaat en dat regelovertreding voor een deel plaatsvindt door onbewust handelen. De regering benadrukt daarom nogmaals dat het essentieel is dat bij de vaststelling van regelovertreding rekening wordt gehouden met de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de individuele omstandigheden van het geval. Van uitkeringsinstanties wordt verlangd de besluitvorming met oog voor de menselijke maat tot stand te brengen. Daar is ook voldoende ruimte voor. Beoordeeld wordt of iemand nagelaten heeft inlichtingen te verstrekken waarvan het hem «redelijkerwijs duidelijk moet zijn» dat zij van invloed kunnen zijn op het recht, de hoogte of de duur van de uitkering. Alleen als in het individuele geval is vastgesteld dat er sprake is van een schending van de inlichtingenplicht, leidt dit tot (1) de verplichte terugvordering van de ten onrechte of tot een te hoog bedrag verstrekte uitkering en (2) een – passende – bestuurlijke of

²² Afdeling 4.3.3. van de Algemene wet bestuursrecht regelt de verjaring voor de bestuurlijke boete.

²³ Wanneer er sprake is van stuiting door een rechtelijke uitspraak dan geldt de (langere) verjaringstermijn van 20 jaar, artikel 4:110, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

strafrechtelijke boete.²⁴ De hoogte van de boete moet altijd worden afgestemd op de mate van verwijtbaarheid, de ernst van de overtreding en de (financiële) omstandigheden van de burger.²⁵ Als de verwijtbaarheid ontbreekt dan wordt er – met inachtneming van het beginsel «geen straf zonder schuld» – geen boete opgelegd. Daarnaast is er de mogelijkheid om een waarschuwing te geven in plaats van een boete, bijvoorbeeld voor overtredingen waar kleine bedragen mee gemoeid zijn of als mensen zichzelf melden. De aangewezen plek om rekening te houden met individuele omstandigheden is dus bij het vaststellen van een schending van de inlichtingenplicht. Het wetsvoorstel ziet niet op deze besluitvorming. Dit blijft daarom ongewijzigd.

Het wetsvoorstel ziet evenwel op een later moment in de tijd. Namelijk, op het moment dat – na vaststelling van eventuele fraudevorderingen – (opnieuw) een beroep op bijstand wordt gedaan. Het thans meewegen van openstaande fraudevorderingen als «schuld» bij de vermogenstoets, levert een voordeel op voor belanghebbenden die overtredingen hebben begaan. Dit lonende effect van fraude bij toegang tot de bijstand ondermijnt het draagvlak voor het vangnet van de sociale zekerheid. Het is in dit wetsvoorstel de «niet» of «niet behoorlijke» naleving van de inlichtingenplicht door de belanghebbende die de doorslaggevende factor vormt voor het uitsluiten van de vorderingen bij de vermogenstoets. Of deze vorderingen door bewust of onbewust handelen tot stand zijn gekomen is niet relevant. Evenmin wat de mate van verwijtbaarheid is geweest. De schending van de inlichtingenplicht mag er – met iedere gradatie van verwijtbaarheid en ongeacht of dit bewust of onbewust is begaan – in geen enkel geval toe leiden dat dit een voordeel oplevert ten opzichte van de mensen die de regels wel naleven. Dit valt niet te rechtvaardigen. Bovendien mag er van uit worden gegaan dat deze vorderingen in het verleden, zoals hiervoor toegelicht, met een gedegen besluitvorming tot stand zijn gekomen. Door de fraudevorderingen uit te sluiten bij de vermogenstoets in de Participatiewet wordt het thans onterecht verkregen voordeel bij fraude (het lonende effect) geneutraliseerd. De regering is dan ook van mening dat met deze wetswijziging personen niet onredelijk zwaar worden getroffen. Zij worden in een gelijke positie gebracht met mensen die wel de regels naleven.

In beginsel is het de eigen verantwoordelijkheid van de uitkeringsgerechtigden om bekend te zijn met de wet en om daarnaar te handelen. Daarnaast is het aan de gemeenten, mede vanuit het «kenbaarheidsvereiste», om uitkeringsgerechtigden goed voor te lichten. Voorlichting is een relevante factor bij preventie van regelovertreding. Het voorlichten van bijstandsgerechtigden geschiedt op verschillende wijzen. Veelal gaat dit persoonlijk bij (intake-)gesprekken en/of schriftelijk via brieven (beschikkingen), folders en brochures. Steeds meer worden bijstandsgerechtigden ook digitaal (via de website) geïnformeerd. In opdracht van het Ministerie van SZW doet Ipsos jaarlijks onderzoek onder uitkeringsgerechtigden, naar onder andere het kennisniveau als het gaat om hun plichten die verbonden zijn aan de uitkering.²⁶ In 2019 is binnen de Participatiewet de gemiddelde bekendheid met de verplichtingen 87%. Dat wil zeggen dat van iedere verplichting circa 87% op de hoogte is. Met betrekking tot de inlichtingenplicht zijn de bekendheidspercentages bij bijvoorbeeld het

²⁴ Als na beoordeling van het individuele geval geconcludeerd wordt dat iemand dit «redelijkerwijs» niet duidelijk kon zijn, dan wordt er geen schending vastgesteld.

²⁵ Conform de (gewijzigde) Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving en het Boetebesluit socialezekerheidswetten.

²⁶ Ipsos: Kennis verplichtingen en detectiekans 2019. In 2019 is het onderzoek ten aanzien van de Participatiewet gebaseerd op een steekproef bij 7 gemeenten en enquêtes onder circa 1500 bijstandsgerechtigden.

melden van gezamenlijke huishouding, inkomen, vermogen en buitenlands vermogen, respectievelijk 85%, 88%, 84% en 82%. Dit onderzoek laat zien dat bijstandsgerechtigden over het algemeen goed bekend zijn met hun verplichtingen.

De leden van de **GroenLinks-fractie** vragen de regering toe te lichten waarom het begrip «verwijtbaar» in deze paragraaf tussen haakjes staat. In de eerdere toelichting benoemt de regering verwijtbaarheid als een van de kernelementen van fraude. Voorts vragen deze leden de regering om nader toe te lichten waarom het onterecht verkregen voordeel niet voldoende wordt geneutraliseerd door het terugbetalen van de onterecht verkregen bijstand en het betalen van de boete.

In reactie op de vragen van de GroenLinks-fractie bevestigt de regering dat verwijtbaarheid een kernelement van fraude is. Dat de term in haakjes staat weergegeven doet daar geen afbreuk aan.

Het wetsvoorstel neutraliseert het lonende effect van openstaande fraudevorderingen. De afbetaling van onterecht verkregen bijstand en de bestuurlijke boete neutraliseert het lonende effect pas op het moment dat deze vorderingen volledig zijn afbetaald. Zolang dit nog niet het geval is, blijft het lonende effect bestaan. Na volledige afbetaling worden mensen ook niet langer geraakt door dit wetsvoorstel.

De leden van de **SP-fractie** constateren dat de Raad van State een nadere motivering geboden acht over de wenselijkheid om fraudevorderingen waarin opzet om de inlichtingenverplichting te overtreden ontbreekt, niet in aanmerking te nemen als schuld voor de vermogenstoets. Indien daarin niet kan worden voorzien, acht zij aanpassing van het wetsvoorstel gewenst. Waarom heeft de regering niet gekozen voor aanpassing van het wetsvoorstel? Hoe heeft de regering zich ervan gewist dat de nadere motivering de door de Raad van State aangekaarte problemen, afdoende oplost? Vindt de Raad van State de nadere motivering afdoende antwoord op de gesignaleerde problemen?

In reactie hierop merkt de regering op dat in het nader rapport voorzien is in de motivering waarom «opzet» bij regelovertreding geen rol speelt bij het uitsluiten van fraudevorderingen. Voor alle gevallen van schending van de inlichtingenplicht geldt dat het niet te rechtvaardigen is als dit een voordeel oplevert voor de belanghebbende, ten opzichte van de burgers die wel de regels naleven. Ongeacht of de regelovertreding onbewust of bewust is begaan, of onder omstandigheden die leiden tot meer of mindere mate van verwijtbaarheid. Het niet naleven van verplichtingen die verbonden zijn aan de uitkering mag onder geen enkele voorwaarde lonen. Het is daarom de «niet» of «niet behoorlijke» naleving van de inlichtingenplicht door de belanghebbende die de doorslaggevende factor vormt voor het uitsluiten van de vorderingen bij de vermogenstoets. Met de voorgestelde wijziging van de Participatiewet wordt het (thans) lonende effect na fraude geneutraliseerd. Dit is van belang om het draagvlak en de solidariteit voor ons sociale stelsel te behouden. Daarnaast geeft het ook een duidelijk signaal af naar de goedwillende burgers die de wet- en regelgeving wel naleven. Dit alles laat onverlet dat bij de vaststelling van regelovertreding en sanctionering het nog altijd onontbeerlijk is om rekening te houden met de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de individuele omstandigheden van het geval.

Met de gegeven toelichting is aanpassing van het wetsvoorstel niet nodig. Er bestaat ook geen aanleiding om de nadere motivering voor te leggen aan de Raad van State.

De leden van de **ChristenUnie-fractie** zijn van mening dat fraude met bijstandsuitkeringen het draagvlak voor onze sociale zekerheid ondermijnt en dat doelbewuste fraude daarom moet worden aangepakt. Daarom is het goed dat met dit wetsvoorstel stappen worden gezet om het huidige draaideureffect bij de handhaving te voorkomen. Deze leden maken zich echter, net als de Raad van State, zorgen over situaties waarin geen sprake is van het opzettelijk niet nakomen van de inlichtingenverplichting en zij vrezen dat onderhavig wetsvoorstel zou kunnen leiden tot schrijnende situaties. Te meer daar het hier vaak gaat om kwetsbare mensen die zeer afhankelijk zijn van het vangnet dat de bijstand biedt. Deze leden vragen de regering om nader toe te lichten hoe schrijnende situaties voorkomen zullen worden. In de memorie van toelichting stipt de regering de discretionaire bevoegdheid van gemeenten aan. Kan de regering nader toelichten hoe en in welke gevallen gemeenten deze discretionaire bevoegdheid kunnen inzetten?

Aansluitend bij het vangnetkarakter van de Participatiewet staat in dit wetsvoorstel de eigen verantwoordelijkheid voor de voorziening van het bestaan voorop. Dit uit zich in de inspanning die van de belanghebbende wordt verlangd, zodra vastgesteld is dat er geen recht op bijstand bestaat omdat iemand redelijkerwijs over voldoende middelen kan beschikken. Deze inspanningseis geldt op gelijke wijze voor iedere burger. Ongeacht of de weigering van de bijstand voortvloeit uit het uitsluiten van fraudevorderingen of niet. Bij de aanwezigheid van voldoende middelen kan en mag er immers van uit worden gegaan dat iemand – al dan niet door het verrichten van inspanning – zelfstandig in de noodzakelijke kosten van het bestaan kan voorzien. In dit verband wijst de regering er naar aanleiding van de vragen van de ChristenUnie-fractie op dat dit wetsvoorstel niet voorbij gaat aan de grondwettelijke zorgplicht van de overheid om in voorkomende gevallen bijstand te verlenen.²⁷ Het is de discretionaire bevoegdheid van de uitkeringsinstanties om te beoordelen wanneer iemand (on)voldoende inspanning heeft verricht en of bijstandsverlening (alsnog) op zijn plaats is. Als iemand aantoonbaar voldoende inspanning is verricht voor tegeldemaking van de middelen, maar dat dit (nog) niet is gelukt, kan (tijdelijke) bijstandsverlening nodig zijn. Iemand verkeert dan in bijstandsbehoeftige omstandigheden. De bijstand kan dan «om niet»²⁸ of als geldlening²⁹ worden verstrekt. Dit zijn bestaande instrumenten in de Participatiewet.

Wordt geen of onvoldoende inspanning geleverd voor tegeldemaking van middelen, dan bestaat er in beginsel geen recht op bijstand. Desalniettemin is de regering van mening dat schrijnende situaties moeten worden voorkomen. Het vangnet van de bijstand is er uiteindelijk voor iedereen. In het individuele geval kan er dus besloten worden tot bijstandsverlening over te gaan. De Participatiewet biedt de discretionaire bevoegdheid om iemand toch financieel bij te staan indien daarvoor «zeer dringende redenen» zijn. Dit kan gelegen zijn in (een combinatie van) verschillende factoren, zoals ernstige schuldenproblematiek, een risico voor (terugval in de) criminaliteit of huishoudens met kinderen. Het moet gaan om een noodsituatie en de behoeftige omstandigheden waarin de belanghebbende verkeert moeten op geen enkele andere wijze te verhelpen zijn. Het gebruik maken van deze discretionaire bevoegdheid vergt een strikt individuele beoordeling en goede motivering.

²⁷ Artikel 20 van de Grondwet en artikel 7, eerste lid, onder b, van de Participatiewet jo. artikel 11, eerste lid, van de Participatiewet.

²⁸ Met de mogelijkheid tot terugvordering op grond van artikel 58, tweede lid, aanhef en onder f van de Participatiewet, zodra de middelen alsnog te gelde worden gemaakt.

²⁹ Artikel 48, tweede lid, onder a, van de Participatiewet.

2.3 Het redelijkerwijs kunnen beschikken over een middel

De leden van de **VVD-fractie** vragen of er een situatie kan ontstaan dat iemand eerst bezit verzwegen heeft en dat vervolgens de mogelijkheid bestaat dat deze persoon door aan te tonen dat hij voldoende inspanning heeft verricht om aan te tonen dat de tegeldemaking niet gelukt is, alsnog in aanmerking kan komen voor bijstand.

Deze leden vragen verder wanneer redelijkerwijs kan worden aangenomen dat iemand op korte termijn over voldoende middelen kan beschikken. Hoelang kan er sprake zijn van bijstand in de vorm van een geldlening? Wanneer loopt deze termijn/grens af als duidelijk wordt dat bijvoorbeeld een huis echt niet verkocht gaat worden of als de desbetreffende persoon toch niet genoeg inspanning verricht hiervoor?

De regering geeft aan dat bij hoge uitzondering, waarbij een belanghebbende geen inspanningen tot tegeldemaking heeft verricht alsnog kan worden besloten om bijstand te verstrekken. Kan de regering voorbeelden noemen van deze «hoge uitzondering»? Kan de regering aangeven op welke wijze de uitvoeringsinstantie deze besluiten moet onderbouwen en op welke wijze het betreffende controlerende orgaan in staat wordt gesteld om hun controlerende taak hierop uit te kunnen voeren?

Naar aanleiding van de vragen van de VVD-fractie merkt de regering op dat de situatie kan ontstaan dat bijstandsrecht ontstaat nadat aangetoond is dat iemand voldoende inspanning heeft verricht om (in beginsel verzwegen) bezit te gelde te maken, maar dat dit redelijkerwijs (nog) niet mogelijk blijkt. Op grond van artikel 48, tweede lid, onder a, van de Participatiewet kan bijstand in dergelijke gevallen worden verleend in de vorm van een geldlening indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de belanghebbende «op korte termijn» over voldoende middelen zal beschikken om over de betreffende periode in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien. «Op korte termijn» is ter beoordeling van het college en hangt af van de individuele omstandigheden van het geval. Het belangrijkste is dat er een reëel uitzicht moet zijn op het op korte termijn beschikbaar komen van gelden. Daarbij is het niet de bedoeling dat tot in het oneindige bijstand in de vorm van een geldlening wordt verstrekt. Wat in een bepaalde situatie (nog) redelijk is, moet worden beantwoord aan de hand van de omstandigheden van het geval. Doorgaans zal het gaan om een periode van een aantal maanden. Als ter illustratie vast staat dat iemand na 7 maanden een fors bedrag aan alimentatie of erfenis (na-)betaald krijgt, dan kan een dergelijke periode als redelijk worden aangemerkt. Uit jurisprudentie volgt dat de discretionaire ruimte van gemeenten hierbij voorop staat.³⁰

Als het niet aannemelijk is dat de in aanmerking te nemen middelen op korte termijn kunnen worden vrijgemaakt, dan kan de bijstand «om niet» verstrekt worden of (als de bijstand eerst als geldlening is verstrekt) daar naar omgezet worden. Als de middelen alsnog worden vrijgemaakt, kan de bijstand worden teruggevorderd op grond van artikel 58, tweede lid, aanhef en onder f, van de Participatiewet. Zowel bij de bijstandsverlening als geldlening als om niet geldt altijd nog de inspanningsverplichting om zo snel mogelijk weer in het eigen bestaan te kunnen voorzien. Op grond van artikel 55 van de Participatiewet kan deze verplichting (om middelen te gelde te maken) ook nog expliciet aan de (leen)bijstand verbonden worden. Als desondanks nog steeds onvoldoende inspanning wordt verricht, kan de bijstand worden afgestemd op grond van artikel 18 van de Participatiewet.

³⁰ ECLI:NL:CRVB:2011:BQ9777.

In reactie op de vragen van de VVD-fractie benadrukt de regering dat in beginsel geen recht op bijstand bestaat wanneer door de belanghebbende geen of onvoldoende inspanning wordt geleverd voor tegeldemaking van middelen. Desalniettemin is de regering van mening dat schrijnende situaties moeten worden voorkomen. Zoals eerder omschreven kan dus in het individuele geval – bij hoge uitzondering – besloten worden alsnog bijstand te verlenen. Dit is mogelijk wanneer er sprake is van «dringende redenen». Dit kan gelegen zijn in (een combinatie van) verschillende factoren, zoals ernstige schuldenproblematiek, een risico voor (terugval in de) criminaliteit of huishoudens met kinderen. Het moet gaan om een acute noodsituatie en de behoeftige omstandigheden waarin de belanghebbende verkeert moeten op geen enkele andere wijze te verhelpen zijn.

Al het bovenstaande is staande praktijk, vanuit de reeds beschikbare instrumenten van de Participatiewet. De toepassing hiervan is de discretionaire bevoegdheid van het college. De besluitvorming vraagt om individuele afwegingen met deugdelijke motivering. Dit motiveringsbeginsel, een beginsel van behoorlijk bestuur, vloeit voort uit artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit komt erop neer dat de onderbouwing een besluit moet kunnen dragen. Met name om precedentwerking te voorkomen, maar ook om eenheid van beleid te bevorderen, is het van belang dat het bestuursorgaan daar waar het een «hoge uitzondering» betreft goed onderbouwt welke feiten en omstandigheden maken dat er sprake is van een dergelijke uitzondering die afwijking rechtvaardigt. Het is de primaire bevoegdheid en verantwoordelijkheid van het lokale bestuur om hierop toe te zien.

2.4 Gevolgen voor de uitvoering

De leden van de **VVD-fractie** vragen in hoeverre privacywetgeving en het uitwisselen van gegevens met betrekking tot fraudevorderingen een complicerende factor kan zijn voor het proces tot fraudeopsporing.

In reactie hierop merkt de regering op dat privacywetgeving, maar ook beginselen van behoorlijk bestuur en de fundamentele rechten van de mensen grenzen stellen (al dan niet middels de rechtspraak) aan het inzetten van toezichtmethoden en -technieken bij de fraudeopsporing. Zo moeten bij het onderzoek gehanteerde methoden en instrumenten in overeenstemming zijn met het in artikel 8 van het EVRM neergelegde fundamentele recht voor het privéleven van betrokkene en de bij dit artikel voorziene mogelijkheden om inbreuken op dit grondrecht te rechtvaardigen. In de eerste plaats dient ten aanzien van de inbreuk sprake te zijn van een voldoende toegankelijke en voorzienbare wettelijke grondslag. Is daaraan voldaan, dan moet worden bezien of de inbreuk noodzakelijk is in een democratische samenleving en of deze voldoet aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. De regering vindt het belangrijk dat handhaving zorgvuldig en binnen het kader van wet- en regelgeving plaatsvindt en dat het bestuursorgaan daarbij voldoende oog heeft voor en gewicht toekent aan de belangen van de betrokken burger, net als voor de belangen van diegenen die de voorzieningen mogelijk maken.

Dit wetsvoorstel – en de verificatie van fraudevorderingen – raakt verder niet het proces tot fraudeopsporing.

De leden van de **CDA-fractie** vragen de regering om een nadere toelichting op de mogelijkheden tot gegevensdeling die er zijn met betrekking tot fraudevorderingen. De regering geeft aan dat in het kader van de implementatie van dit wetsvoorstel nog nader onderzocht wordt op welke wijze de verificatie van deze gegevens plaats zal vinden. Kan de regering inmiddels aangeven welke gevolgen dit heeft voor de implemen-

tatie van dit wetsvoorstel? Dezelfde vraag hebben deze leden over de verificatie van strafrechtelijke gegevens. Is er al meer bekend over de verificatie van strafrechtelijke gegevens bij het OM en wat zijn de gevolgen voor de implementatie van dit wetsvoorstel?

In reactie op de vragen van de CDA-fractie merkt de regering op dat momenteel nog op onderdelen samen met de betrokken partijen onderzocht wordt wat de wijze is waarop de gegevensuitwisseling moet plaatsvinden ten behoeve van de implementatie van het wetsvoorstel. Daar waar over de manier van gegevensuitwisseling een besluit genomen is, wordt momenteel gestart met de voorbereidingen van de implementatie.

Voor gemeenten bestaat er al de mogelijkheid om vorderingen van de eigen of anderen gemeenten te verifiëren via het systeem Suwinet. Samen met de VNG is vastgesteld dat ten aanzien van dit wetsvoorstel deze wijze van geautomatiseerde gegevensuitwisseling voor gemeenten volstaat. Besloten is dat de onderlinge gegevensuitwisseling tussen gemeenten en de SVB tevens geautomatiseerd gaat plaatsvinden via Suwinet. De voorbereidingen voor de implementatie hiervan worden momenteel getroffen. Het UWV heeft in haar uitvoeringstoets voorgesteld om de gegevensuitwisseling van vorderingen uit UWV-regelingen handmatig (per post) vorm te geven. SVB en VNG kunnen zich vinden in de uitvoeringstoets van het UWV. Aan de vormgeving van dit proces wordt momenteel gewerkt.

In goed overleg met het Ministerie van J&V wordt beoordeeld welke juridische en feitelijke maatregelen nodig zijn om gegevensuitwisseling met gemeenten over strafrechtelijke schulden mogelijk te maken, met voor alle partijen zo min mogelijk administratieve lasten. Omdat gegevensuitwisseling ter verificatie alleen nodig is indien een belanghebbende de gemeente verzoekt om bij de vaststelling van het vermogen rekening te houden met een strafrechtelijke schuld en uit de aangeleverde stukken onvoldoende duidelijk wordt of het een schuld wegens schending van de inlichtingenplicht betreft, is een structurele gegevensuitwisseling niet nodig.

Het is het streven de implementatie van de benodigde gegevensuitwisseling zo snel mogelijk gereed te hebben. Hier wordt de komende periode meer over duidelijk.

3 Overige

3.1 Financiële gevolgen

De leden van de **CDA-fractie** vragen of de regering kan aangeven wat de (financiële) gevolgen zijn van de gegevensindeling voor de betrokken instanties. Wanneer wordt de Kamer geïnformeerd over de mogelijkheden tot gegevensdeling en de verificatie van strafrechtelijke gegevens?

Ten behoeve van de gegevensuitwisseling moeten bij de betrokken partijen interne autorisaties, ICT-systemen en (werk-)processen worden aangepast. Samen met de VNG is vastgesteld dat de reeds bestaande wijze van gegevensuitwisseling tussen gemeenten onderling reeds volstaat. Het UWV heeft in haar uitvoeringstoets aangegeven dat de handmatige gegevensuitwisseling leidt tot € 34.200 aan eenmalige uitvoeringskosten en € 175.000 aan structurele uitvoeringskosten. De SVB heeft in haar uitvoeringstoets aangegeven dat de structurele kosten van deze wetswijziging verwaarloosbaar zijn. De eenmalige uitvoeringskosten bedragen ongeveer € 14.924. De verwachte uitvoeringskosten bij de

betrokken instanties zijn beperkt en worden binnen de bestaande uitvoeringsbudgetten opgevangen.

In goed overleg met het Ministerie van J&V wordt beoordeeld welke juridische en feitelijke maatregelen nodig zijn om gegevensuitwisseling met gemeenten over strafrechtelijke schulden mogelijk te maken, met voor alle partijen zo min mogelijk administratieve lasten. Omdat gegevensuitwisseling ter verificatie alleen nodig is indien een belanghebbende de gemeente verzoekt om bij de vaststelling van het vermogen rekening te houden met een strafrechtelijke schuld en uit de aangeleverde stukken onvoldoende duidelijk wordt of het een schuld wegens schending van de inlichtingenplicht betreft, is een structurele gegevensuitwisseling niet nodig.

Hier wordt de komende periode meer over duidelijk.

3.2 Advies en consultatie

De leden van de **D66-fractie** constateren dat uitvoeringsorganisaties hebben aangegeven dat het voorstel een extra uitvoeringslast betekent voor gemeenten. Deze leden vragen in hoeverre het mogelijk is om in samenspraak met partijen als VNG zicht te krijgen op deze extra uitvoeringslast voordat het voorstel wordt geïmplementeerd.

In reactie op de vraag van de D66-fractie merkt de regering op dat uit overleg met de VNG de inschatting volgt dat de impact en uitvoeringslast (in aantallen en omvang) voor gemeenten meevalt. Desalniettemin kan de uitvoering complex zijn. Dit geldt met name ten aanzien van de – reeds bestaande – complexe uitvoeringspraktijk rondom het redelijkerwijs kunnen beschikken over een middel. Met daaraan verbonden de mogelijkheden om alsnog bijstand te verlenen, al dan niet in de vorm van een geldlening. Ten behoeve van een zorgvuldige tenuitvoerlegging van dit wetsvoorstel, wordt de VNG vanzelfsprekend betrokken bij de (voorbereiding voor) implementatie en de monitoring bij wat de effecten (en toepassingsvraagstukken) van de wetgeving zijn. Op deze wijze worden gemeenten tijdig en op juiste wijze meegenomen en ondersteund bij de voorgenomen wijziging.

4 Inwerkingtreding

De leden van de **VVD-fractie** vragen of de regering kan aangeven wanneer zij verwacht dat de wet in werking kan treden na behandeling in beide kamers.

De leden van de **CDA-fractie** vragen de regering naar de invoerdatum van de wet. Wat is de streefdatum?

Naar aanleiding van de vragen van de VVD-fractie en de CDA-fractie hecht de regering eraan te melden dat beoogd wordt om de wet, na behandeling in beide Kamers, zo snel mogelijk in werking te laten treden. Nadere besluitvorming omtrent de (strafrechtelijke) gegevensuitwisseling is bepalend voor de verwachte inwerkingtreding van de wet. Het is het streven het wetsvoorstel zo snel mogelijk te publiceren. Inwerkingtreding volgt dan na de minimuminvoeringstermijn van drie maanden.

5 Overig

De leden van de **D66-fractie** vragen de regering of zij nader uiteen kan zetten hoeveel gevallen van het niet nakomen van de inlichtingenplicht bekend zijn over de afgelopen jaren. Kan zij per type overtreding van de

inlichtingenplicht uiteenzetten hoe vaak dit is voorgekomen, en wat hiervan de ontwikkeling over de afgelopen jaren is?

Naar aanleiding van de vraag van de D66-fractie kunnen de volgende cijfers worden gegeven met betrekking tot het niet nakomen van de inlichtingenplicht:

Aantal geconstateerde overtredingen van de inlichtingenplicht met financiële benadeling¹

	2016	2017	2018
Gemeenten ²	30.000	31.000	33.000
UWV	19.000	19.000	8.300
SVB	3.100	3.500	3.900

¹ De kerncijfers opsporing van de SVB laten een lichte groei zien van het aantal opgespoorde overtredingen. De kerncijfers opsporing van gemeenten tonen een lichte groei in het aantal vorderingen wegens geconstateerde overtreding van de inlichtingenplicht. De kerncijfers opsporing van het UWV zijn sterk gedaald. Dit is enerzijds het gevolg van het dalend aantal WW-uitkeringen. Anderzijds is dit veroorzaakt doordat er sinds de invoering van de Wet werk en zekerheid al bij de uitkeringsverstrekking rekening wordt gehouden met de inkomsten van een WW-gerechtigde, door de inkomstenopgave te vergelijken met de informatie uit de polisadministratie.

² Dit kerncijfer betreft het aantal vorderingen wegens overtreding van de inlichtingenplicht. Eén overtreding kan meerdere vorderingen tot gevolg hebben. Het aantal overtredingen ligt dus lager.

De kerncijfers op het gebied van handhaving Participatiewet worden ontleend aan de Bijstandsdebiteuren- en fraudestatistiek van het CBS. Ieder kwartaal geeft dit onder andere inzicht in de nieuwe ontstane vorderingen door schending van de inlichtingenplicht. Sinds het derde kwartaal van 2018 worden deze cijfers gesplitst naar type overtreding (ontstaansgrond). De ontwikkeling door de jaren heen in kaart brengen is zodoende (nog) niet mogelijk. Over de periode Q3 2018 tot en met Q3 2019 is het volgende beeld waar te nemen:

Het aantal nieuwe vorderingen wegens schending van de inlichtingenplicht naar ontstaansgrond

	Q3 2018	Q4 2018	Q1 2019	Q2 2019	Q3 2019
Verzwijgen witte inkomsten	3.460	3.910	2.980	2.690	3.140
Verzwijgen zwarte inkomsten	1.250	1.200	1.020	1.450	1.230
Verzwijgen vermogen en/of inkomsten uit vermogen	250	220	220	190	230
Onjuiste opgave woonadres	720	640	680	710	700
Onjuiste opgave samenstelling huishouden	650	660	640	650	590
Overig	1.910	2.040	1.910	1.900	1.840

De leden van de **SP-fractie** vinden het belangrijk dat fraude adequaat bestraft wordt, het betreft immers gemeenschapsgeld. Dat neemt niet weg dat ook fraudeurs moeten kunnen voorzien in hun levensonderhoud. De implementatie van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet zou dit moeten garanderen. Deze wet wordt echter steeds uitgesteld. Daarom hebben de leden van de SP-fractie de volgende vragen. Wanneer wordt de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet nu eindelijk ingevoerd? Is nog verder uitstel van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet inmiddels van de baan? Waarom wordt er wel haast gemaakt met de Wijziging van de Participatiewet in verband met het uitsluiten van fraudevorderingen bij de vermogenstoets en niet met de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet? Hoe gaat de regering garanderen dat ook fraudeurs straks nog in hun basale levensbehoeften kunnen voorzien? Hoe verhoudt voorliggende wet zich tot de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet?

Met het voorliggende wetsvoorstel wil de regering voorkomen dat iemand doordat hij het bezit waarover hij in redelijkheid kan beschikken kan salderen met openstaande fraudevorderingen, alsnog in aanmerking kan komen voor een bijstandsuitkering. Daar waar dit – zo hij geen fraude had gepleegd – niet het geval zou zijn geweest. Met andere woorden «fraude mag niet lonen». Naar aanleiding van de vragen van de SP-fractie benadrukt de regering dat enkel toegang tot de bijstand wordt geweigerd indien iemand – gezien de uitkomsten van de vermogenstoets – redelijkerwijs over voldoende middelen kan beschikken om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien. Het vangnet van de bijstand blijft bestaan voor de mensen die het écht nodig hebben. Parallel daaraan geldt dat iemand bij terugvordering van een openstaande vordering, moet kunnen blijven beschikken over middelen om in zijn meest basale levensbehoeften te voorzien. Daartoe dient de bescherming van de beslagvrije voet. De Wet vereenvoudiging beslagvrije voet is daarbij gericht op een betere borging van de beslagvrije voet dan binnen de huidige praktijk het geval is. Daar waar belanghebbenden terugvorderingen (al dan niet wegens fraude) hebben, waarbij sprake is van beslag of verrekening op periodiek inkomen, dient rekening te worden gehouden met de voor betrokkene geldende beslagvrije voet. De beslagvrije voet is afgestemd op de leefsituatie en het inkomen van de schuldenaar. De schuldenaar mag worden geacht vanuit deze beslagvrije voet in zijn basale levensbehoeften te kunnen voorzien.

In de Kamerbrief van 15 november 2018 heeft de Staatssecretaris van SZW, samen met de Minister voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van Financiën, laten weten dat de invoering van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet met 2 jaren moest worden uitgesteld.³¹ Invoering is daarom nu voorzien voor 1 januari 2021. In de daaropvolgende brieven inzake voortgang van het implementatietraject is aangegeven steeds te koersen op inwerkingtreding per 1 januari 2021.³² Binnenkort ontvangt de Kamer weer een update met betrekking tot de voortgang van dit traject, alsmede het traject tot verbreding van het beslagregister. De implementatie van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet vraagt de nodige ICT aanpassingen bij alle partijen die bij hun invordering met de beslagvrije voet te maken hebben. Dit is een complex implementatietraject met afhankelijkheden op verschillende niveaus.³³ Een zorgvuldige implementatie van de wet heeft daarom meer tijd gevraagd dan oorspronkelijk verwacht.

De leden van de **ChristenUnie-fractie** vinden het van groot belang dat bijstandsgerechtigden goed op de hoogte zijn van de rechten en plichten die bij hun uitkering horen. Uit onderzoek blijkt dat overtredingen van de inlichtingenplicht terug te dringen zijn door duidelijke communicatie en regelmatig klantcontact. Deze leden vragen wat gemeenten hieraan doen en welke manieren de regering ziet om dit verder te bevorderen.

In beginsel is het de eigen verantwoordelijkheid van de uitkeringsgerechtigden om bekend te zijn met de wet en om daarnaar te handelen. Daarnaast is het aan de gemeenten, mede vanuit het «kenbaarheidsvereiste», om uitkeringsgerechtigden goed voor te lichten. Voorlichting is een relevante factor bij preventie van regelovertreding. Het voorlichten van bijstandsgerechtigden geschiedt op verschillende wijzen. Veelal gaat dit persoonlijk bij (intake-)gesprekken en/of schriftelijk via brieven (beschikkingen), folders en brochures. Steeds meer worden bijstandsgerechtigden

³¹ Kamerstukken II 2018/19, 24 515, nr. 453.

³² Kamerstukken II 2018/19, 24 515, nr. 453 en nr. 468.

³³ Voor een beschrijving van enkele afhankelijkheden die spelen verwijst de regering naar de Kamerbrief van 8 oktober 2019 (24 515-497).

ook digitaal (via de website) geïnformeerd. Bij gemeenten wordt geïnvesteerd in duidelijke communicatie door het aanpassen van de teksten in brieven. Ook het vakmanschap van de professional in de uitvoering is essentieel voor het voorkomen van regelovertreding. Hier is voortdurende aandacht voor, ook bij de VNG, Divosa en de Beroepsvereniging voor Klantmanagers. Waar nodig en mogelijk ondersteunt het Ministerie van SZW hierbij. Veel beleid bij het Ministerie van SZW is gericht op het beïnvloeden van gedrag. Zo is er aandacht en ruimte om te experimenteren met gedragswetenschappelijke inzichten op het terrein van de naleving. Doel van de toepassing van gedragsinzichten in beleid, uitvoering, communicatie en handhaving is primair het vergroten van de doeltreffendheid en de doelmatigheid: door inzicht te krijgen in hoe de doelgroep daadwerkelijk handelt – in plaats van uit te gaan van algemene aannames over rationeel denkende en handelende mensen. Door naar het daadwerkelijk handelen te kijken kunnen maatregelen gericht worden vormgegeven. Het toepassen van gedragsinzichten leidt tot een effectievere en efficiëntere uitvoering en betere naleving van regels. Het voorkomt overtredingen en onnodige boetes. Een versterking van het SZW-handhavingsbeleid door gebruik te maken van gedragswetenschappelijke inzichten is opgenomen in de SZW handhavingskoers 2018–2021.³⁴ Hier wordt in benadrukt dat handhaving geen keuze tussen preventie of sanctionering hoort te zijn. Het is zaak de juiste instrumenten en interventies te vinden en te monitoren wat effectief is.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
T. van Ark

³⁴ Kamerstukken II 2017/18, 17 050, nr. 541.