

Vergaderjaar 2020–2021

35 374

Wijziging van de Participatiewet in verband met het uitsluiten van fraudevorderingen bij de vermogenstoets en het beperken van het verbod tot medewerking aan een schuldregeling bij een fraudevordering tot gevallen van opzet en grove schuld

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 29 oktober 2020

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Inleiding

*De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel dat een einde maakt aan het zogenaamde «draaideu-reffect» waarbij verzwegen vermogen in de Participatiewet aangemerkt wordt als schuld bij de vermogenstoets (vermogen= bezit – schuld), waardoor opnieuw een recht op een uitkering ontstaat. Zij steunen dit wetsvoorstel, dat ervoor zorgt dat mensen met een uitkering die eigen middelen hebben om in hun onderhoud te voorzien, maar deze verzwijgen, hier niet langer profijt van hebben. Zij hebben hierover nog een enkele vraag.*

*De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Zij kunnen zich volledig vinden in de hoofddoelstelling ervan: het voor de vermogenstoets van de Participatiewet niet langer als schuld aanmerken van terugvorderingen van genoten bijstands-uitkeringen door overtreding van de inlichtingenverplichting in de sociale zekerheidswetten. Zij hebben naar aanleiding van het wetsvoorstel nog enige vragen.*

*De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Wel hebben deze leden nog enkele vragen met betrekking tot de proportionaliteit van het voorstel.*

*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. Zij delen de insteek van het voorliggend wetsvoorstel om strikt te handhaven in geval van moedwillige fraude bij de inlichtingenplicht voor de vermogenstoets voor een bijstandsuitkering. Zij hebben wel nog een aantal vragen.*

*De leden van de fractie van de **PvdA** hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en maken graag van de gelegenheid gebruik de regering hierover enkele vragen te stellen.*

*De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij onderstrepen het belang van solidariteit in de socialezekerheidswetgeving; misbruik van voorzieningen ondermijnt het stelsel van sociale zekerheid en tast het solidaire karakter aan. Misbruik dient daarom krachtig te worden bestreden. Zij hebben naar aanleiding van het wetsvoorstel nog wel enige vragen.*

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van de vragen die de leden van de Eerste Kamer van de hierboven genoemde fracties hebben gesteld en de opvattingen die zij hebben over het wetsvoorstel «Wijziging van de Participatiewet in verband met het uitsluiten van fraudevorderingen bij de vermogenstoets en het beperken van het verbod tot medewerking aan een schuldregeling bij een fraudevordering tot gevallen van opzet of grove schuld». De regering dankt de leden van de fracties voor hun inbreng.

Hieronder gaat de regering in op de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties. De vragen en opmerkingen van de fracties zijn cursief weergegeven en genummerd. Daarna volgt telkens de reactie van de regering. Voor zover de vragen een grote onderlinge samenhang vertonen, worden deze vragen integraal en in samenhang beantwoord.

Aanleiding

*De leden van de **CDA**-fractie onderschrijven de doelstelling van het wetsvoorstel, het voor de vermogenstoets niet langer als schuld aanmerken van terugvorderingen van genoten bijstandsuitkeringen door overtreding van de inlichtingenverplichting in de sociale zekerheidswetten. Terecht wordt de huidige situatie waarin deze schulden wel worden meegenomen als een hiaat, beter gezegd een weeffout, in de Participatiewet beschouwd, die tot niet bedoelde gevolgen leidt, omdat het teruggevorderde bedrag er onbedoeld toe kan leiden dat het niet opgegeven vermogen niet boven de wettelijke vermogensgrenzen hoeft te worden aangesproken. Dit roept bij deze leden de vraag op waarom deze wetwijziging zo lang op zich heeft laten wachten (**vraag 1**). Een andere vraag is waarom niet eerder bij de rechter is getracht om met een beroep op doel en strekking van de Participatiewet deze weeffout te herstellen (**vraag 2**).*

Antwoord op vraag 1

In reactie op de vragen van de CDA-fractie merkt de regering op dat het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) zich – samen met de betrokken partijen – inzet om de handhaving op verzwegen middelen te intensiveren en optimaliseren. Uit de gesprekken met de partijen die belast zijn met de uitvoering is naar voren gekomen dat zij het zogenaamde «draaideureffect» na aangetoonde overtreding van de inlichtingenplicht als knelpunt ervaren. Dit signaal is de aanleiding geweest voor het Ministerie van SZW om te onderzoeken of en hoe de Participatiewet hierop aangepast moet worden. Dit is toegezegd in de brief van 28 juni 2018 aan de Tweede Kamer.¹ Het signaal ten aanzien van de handhaving op verzwegen middelen is de directie aanleiding geweest voor de voorgestelde wijziging.

¹ Kamerstukken II 2017/18, 17 050, nr. 542.

Antwoord op vraag 2

In de uitvoering van de Participatiewet is geconstateerd dat de wettelijke bepaling waarin de vermogenstoets is geregeld (artikel 34) een weeffout bevat, waardoor het zogenaamde «draaideureffect» kan optreden. Bijstandverlening in deze gevallen is niet in lijn met doel en strekking van de Participatiewet. De huidige wettelijke bepaling geeft de uitvoering nu echter geen grondslag om in deze gevallen bijstand te weigeren. Het is ook niet mogelijk om deze weeffout als het ware via de rechter te «herstellen». Als de wet een weeffout zoals deze bevat, dan is het in beginsel de taak van de wetgever om deze te herstellen door middel van een wetswijziging. Daartoe dient dit wetsvoorstel.

Fraudevordering

De Staatssecretaris heeft tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer uitdrukkelijk aangegeven dat het wetsvoorstel niet leidt tot extra straf en het geen middel is dat ervoor zorgt dat mensen in een situatie komen waarin ze geen middelen van bestaan hebben.² Hierover hebben de leden van de VVD-fractie nog een vraag. Wanneer iemand die een bijstandsuitkering ontvangt een vermogen heeft boven de vermogensgrens en daarvan geen melding maakt, volgt als sanctie op het schenden van de inlichtingenplicht, terugvordering en, afhankelijk van de mate van verwijtbaarheid, een boete. Met dit wetsvoorstel is het niet langer mogelijk om deze sanctie (fraudevordering) als schuld in mindering te brengen op het vermogen om opnieuw in aanmerking te komen voor bijstand. Eerst zal het vermogen moeten worden aangewend. Het is de leden van deze fractie echter niet duidelijk wat er gebeurt in die situaties dat het vermogen lager is dan de vordering. Bijvoorbeeld wanneer de opbrengst van een tweede woning na verkoop lager uitvalt dan de fraudevordering. Kan de regering hierop, mede in het licht van bovenstaande uitspraak van de Staatssecretaris, reflecteren (vraag 3)?

Antwoord op vraag 3

Recht op bijstand ontstaat als iemand niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien. In reactie op de vraag van de VVD-fractie benadrukt de regering dat dit vangnet te allen tijde voor iedere burger blijft bestaan. Om het bijstandsrecht vast te stellen vindt een middelentoets plaats: in dit verband geldt dat «vermogen = bezit – schuld». Stijgt de optelsom van bezittingen – na aftrek van de aanwezige schulden – boven de toepasselijke vermogensgrens uit, dan bestaat 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 zijn of haar levensonderhoud. 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. Op dat moment staat de aanwezigheid van de (resterende) vorderingen wegens overtreding van de inlichtingenplicht niet langer in de weg aan het bijstandsrecht. De resterende vordering blijft wel bestaan en dient alsnog te worden terugbetaald.

De regering stelt voor om openstaande fraudevorderingen uit te sluiten van de vermogenstoets in de Participatiewet, zo lezen de leden van de PvdA-fractie. Dit roept bij hen de vraag op welke belemmeringen er zijn om de vorderingen te incasseren (vraag 4).

² Handelingen II 2019/20, nr. 97, item 17, p. 18.

Antwoord op vraag 4

In reactie op de vraag van de PvdA-fractie merkt de regering allereerst op dat de aflossing op vorderingen in de sociale zekerheid vaak lastig is. De betrokkenen van wie geld moet worden teruggevorderd zijn grotendeels mensen die op of rond het bestaansminimum leven. Er bestaat nauwelijks financiële ruimte om schulden af te lossen. Bovendien is een dergelijke vordering vaak niet de enige schuld. Bij veel mensen staan er meerdere schulden open. Bij de aflossing moet rekening worden gehouden met preferente schuldeisers en de beslagvrije voet. De betrokken persoon moet immers te allen tijde in diens levensonderhoud kunnen voorzien. Dit maakt dat de maandelijks aflossingsbedragen vaak laag zijn en het lang duurt voordat een schuld volledig is afgelost.

Daarnaast rijst de vraag waarom nieuw ontstane vorderingen wegens overtreding van de inlichtingenplicht niet direct worden verrekend met (bij de handhaving) aangetroffen bezittingen. Hier geldt – naast het bovengenoemde – dat het in sommige situaties ook lastig is om vorderingen te verhalen op aanwezig vermogen. Denk bijvoorbeeld aan onroerend goed in het buitenland en/of situaties waarbij er sprake is van gedeeld eigendom. Het proces van beslaglegging (in het buitenland) is veelal complex, arbeidsintensief en kostbaar. Garantie op succes is er niet. In dergelijke situaties kan juist de belanghebbende zelf hier een doorslaggevende rol in spelen door inspanning te leveren om dergelijk bezit aan te wenden. Momenteel staan echter in de Participatiewet de prikkels hiertoe niet helemaal juist. Met de huidige vermogenstoets in de Participatiewet kan namelijk de situatie ontstaan dat iemand (opnieuw) recht op bijstand krijgt, omdat openstaande vorderingen wegens overtreding van de inlichtingenplicht in mindering worden gebracht op de waarde van de aanwezige bezittingen. Dat kan ertoe leiden dat de vermogenstoets met succes wordt gepasseerd, terwijl er voldoende vermogen aanwezig is om te kunnen voorzien in het levensonderhoud. Als een belanghebbende vervolgens eenmaal in de bijstand zit, heeft de gemeente of de SVB geen grond meer om inspanningen te verlangen van de belanghebbende om de aanwezige bezittingen (alsnog) tegelde te maken, en om deze vervolgens in te zetten voor levensonderhoud of ter aflossing van de openstaande schulden. Iemand heeft immers rechtmatig bijstand. Dat is niet eerlijk tegenover de mensen die zich wel aan de regels hebben gehouden en voor wie de bijstand wordt geweigerd, omdat zij eerst het aanwezige vermogen moeten aanwenden. Het is ook niet eerlijk tegenover de mensen die de belastingen opbrengen waar we dit vangnet van bekostigen. Met de voorgestelde wijziging van de vermogenstoets wordt de oneerlijke situatie bij de toegang tot bijstand geëgaliseerd. De regering benadrukt wel nogmaals dat niemand ten gevolge van dit wetsvoorstel onder het bestaansminimum komt. Het wetsvoorstel regelt dat (aangetroffen) middelen boven de vermogensgrens – waarover iemand redelijkerwijs kan beschikken – eerst worden aangewend voor de noodzakelijke kosten van het bestaan of om schulden af te lossen, alvorens er (opnieuw) beroep kan worden gedaan op de bijstand. Iemand zit dan immers nog niet onder het bestaansminimum. Belanghebbenden met onvoldoende middelen van bestaan – of middelen waar redelijkerwijs (nog) niet over kan worden beschikt – hebben ook na deze wetswijziging gewoon recht op bijstand.

Fraudebegrip en proportionaliteit

De leden van de CDA-fractie betreuren het dat in de naamgeving van dit wetsvoorstel nog steeds wordt gesproken over «fraudevorderingen». Aangezien fraude in de maatschappij vaak wordt geassocieerd met opzet of grove schuld ontstaat daardoor een verkeerd beeld. Dit wetsvoorstel

ziet immers ook op situaties waarin het vermogen onopzettelijk niet is opgegeven bij de gemeente. Ook dan is het zo dat de vordering om de ten onrechte verkregen bijstandsuitkering terug te storten niet mag leiden tot een schuld waardoor de terugvordering als gevolg van die vergissing ineffectief wordt. Dit heeft geleid tot vele misverstanden bij de behandeling van dit wetsvoorstel. Het kan ook leiden tot onnodige stigmatisering van die burgers die niet opzettelijk vermogen hebben verzwegen, maar desalniettemin (hoezeer terecht ook, zie hiervoor) met de gevolgen van dit wetsvoorstel in aanmerking komen. Het was naar de mening van de leden van de CDA-fractie dan ook beter geweest als het begrip fraudevorderingen in de naamgeving van dit wetsvoorstel zou zijn vervangen door een betere benaming. Waarom is dit niet tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer gebeurd, zo vragen deze leden (vraag 5)? Dit te meer, omdat de Staatssecretaris tijdens die behandeling zelf heeft toegegeven de connectie met fraude ongelukkig te vinden, mede gelet op de connotatie met dit begrip in de maatschappij.³

Antwoord op vraag 5

In reactie op de vraag van de CDA-fractie wijst de regering er op dat sinds de inwerkingtreding van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (Fraudewet) het begrip «uitkeringsfraude» in de sociale zekerheid wordt gebruikt om een verwijtbare overtreding van de inlichtingenplicht aan te duiden.⁴ Deze terminologie is geïntroduceerd in de memorie van toelichting bij de Fraudewet en wordt sindsdien breed gebruikt in de sociale zekerheid. Daarom is in het opschrift van dit wetsvoorstel gekozen voor het gebruikelijke begrip «fraudevorderingen». Voor de eenheid in wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid is het belangrijk dat hier eenduidig mee wordt omgegaan. Daarnaast is het niet passend om enkel in de Participatiewet af te wijken van de brede definitie. Dit leidt tot meer complexiteit en onduidelijkheid in de sociale zekerheid. De regering wil wel benadrukken dat er naar aanleiding van de maatschappelijke ontwikkelingen omtrent het fraudebegrip wordt onderzocht of de huidige beleidslijn omtrent fraude in de sociale zekerheid en het huidige fraudebegrip passend en effectief zijn in de uitvoering. Het is van belang om in dit onderzoek rekening te houden met de manier waarop fraude in alle delen van de sociale zekerheid, en niet enkel de Participatiewet, gehandhaafd wordt en om hierbij aan te sluiten. De Staatssecretaris van SZW onderzoekt of en hoe het fraudebegrip gedefinieerd zou kunnen worden en stuurt hierover vóór de begrotingsbehandeling van het Ministerie van SZW een brief naar de Tweede Kamer.

*In de memorie van toelichting geeft de regering aan dat onder het fraudebegrip verschillende maten van verwijtbaarheid vallen. In de uitvoering van dit voorstel komen die verschillende maten echter niet terug – onafhankelijk of de schending van de inlichtingenplicht met of zonder opzet plaatsvindt, het resultaat is hetzelfde. De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen hoe de regering de proportionaliteit hiervan motiveert, rekening houdend met de financiële druk die dit wetsvoorstel kan creëren voor een persoon die niet-verwijtbare fraude heeft begaan (vraag 6). Weegt het voorkomen van voordeel voor de opzettelijke fraudeurs (wat, gezien de totale grootte van de groep die op dit moment onder dit wetsvoorstel zou vallen, vermoedelijk geen groot aantal zal zijn) op tegen het vermoeilijken van de situatie van diegenen die ongewild de inlichtingenplicht hebben geschonden (vraag 7)?*

³ Handelingen II 2019/20, nr. 97, item 17, p. 19.

⁴ Kamerstukken II 2011/12, 33 207, nr. 3, paragraaf 2.1.1.

Antwoord op de vragen 6 en 7

Naar aanleiding van de vragen van de GroenLinks-fractie wijst de regering erop dat het sociale zekerheidsstelsel in Nederland is gebaseerd op eerlijkheid en toegankelijkheid voor iedereen die geen andere keuze heeft dan hier beroep op te doen. 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. Door de wetswijziging wordt de rechtspositie van personen met openstaande vorderingen wegens overtreding van de inlichtingenplicht gelijkgetrokken met die van personen zonder zulke vorderingen. Dit sluit ook aan bij het gelijkheidsbeginsel: er is geen reden om onderscheid te maken tussen personen in soortgelijke situaties, enkel omdat de een wel een vordering heeft op grond van een onterecht verkregen uitkering en de ander niet. De personen die de gevolgen van het wetsvoorstel ondervinden worden expliciet niet financieel benadeeld of anderszins onevenredig geraakt. Enkel het onterecht verkregen voordeel bij de toegang tot de bijstand wordt geneutraliseerd. Of de vorderingen wegens overtreding van de inlichtingenplicht zijn ontstaan door bewust of onbewust handelen is in deze context niet relevant. De overtreding van de inlichtingenplicht mag er – met iedere gradatie van verwijtbaarheid – in geen enkel geval toe leiden dat dit een voordeel oplevert ten opzichte van de mensen die de regels wel naleven.

De regering benadrukt daarnaast dat de wijziging alleen effect heeft op mensen bij wie de (totale) waarde van bezittingen – ook na aftrek van eventuele andere schulden – de toepasselijke vermogensgrens overstijgt.⁵ Van de belanghebbende wordt verlangd het vermogen (voor zover dit 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. Dit wetsvoorstel veroorzaakt wat dat betreft dus geen extra financiële druk voor de belanghebbende. Op het moment dat het vermogen beneden de toepasselijke vermogensgrens zakt heeft de belanghebbende recht op bijstand, net als ieder ander. Het wetsvoorstel regelt dat (aangetroffen) middelen boven de vermogensgrens waarover iemand redelijkerwijs kan beschikken eerst worden aangewend voor de noodzakelijke kosten van het bestaan of om schulden af te lossen, alvorens er (opnieuw) beroep kan worden gedaan op de bijstand.

De regering benadrukt in de memorie van toelichting het begrip van solidariteit met betrekking tot sociale zekerheid en het idee dat fraude niet mag lonen. Alhoewel de leden van de GroenLinks-fractie het er natuurlijk mee eens zijn dat opzettelijke fraude niet mag lonen, vragen zij zich ook af of in het kader van de solidariteit het argument dat een fout een persoon niet te veel schade zou mogen berokkenen, niet zwaarder zou moeten wegen. Hoe ziet de regering dit (vraag 8)?

Antwoord op vraag 8

De regering sluit zich aan bij het door de GroenLinks-fractie uitgedrukte sentiment dat een persoon die onbedoeld een fout begaat daarvoor niet onevenredig benadeeld dient te worden. Dit wordt dan ook voorkomen in de huidige wetgeving: op het moment dat overtreding van de inlichtingenplicht wordt vastgesteld is er voldoende ruimte voor maatwerk en

⁵ Artikel 34, derde lid, van de Participatiewet. De toepasselijke vermogensgrens is op 1 juli 2020 vastgesteld op € 6.225,00 voor een alleenstaande en € 12.450,00 voor een alleenstaande ouder of gehuwden samen.

aandacht voor de individuele situatie.⁶ Bij de sanctionering wordt expliciet aandacht gevraagd voor de mate van verwijtbaarheid. De regering benadrukt dat dit wetsvoorstel niet ziet op het vaststellen van overtreding of sanctionering. Het wetsvoorstel ziet 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. Door de vorderingen wegens overtreding van de inlichtingenplicht uit te sluiten als «schuld» bij de vermogenstoets wordt het onterecht verkregen voordeel bij de toegang tot de bijstand geneutraliseerd.

Bij de behandeling in de Tweede Kamer zijn twee moties aangenomen die een relatie met het bovenstaande hebben, te weten de motie-Jasper van Dijk⁷ en de motie-Gijs van Dijk⁸. Kan de regering aangeven hoe zij deze moties wil gaan uitvoeren (vraag 9)? De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering bereid is de inwerkingtreding van de wet aan te houden tot hierover meer duidelijkheid bestaat (vraag 10).

Antwoord op vraag 9

In reactie op de vraag van de GroenLinks-fractie merkt de regering op dat de motie-Jasper van Dijk⁹ en de motie-Gijs van Dijk¹⁰ beide zien op de Wet aanscherping handhaving sanctiebeleid SZW-wetgeving (Fraudewet). Deze wet reikt verder dan de Participatiewet (waar onderhavig wetsvoorstel op ziet). Het is niet passend om enkel in de Participatiewet af te wijken van het (thans gehanteerde) fraudebegrip. Daarom onderzoekt de Staatssecretaris van SZW in het kader van de Fraudewet hoe het fraudebegrip gedefinieerd kan worden. De Staatssecretaris van SZW stuurt hierover vóór de begrotingsbehandeling van SZW een brief naar de Tweede Kamer. Tevens is de Staatssecretaris met de uitvoerende partijen in gesprek over hun ervaringen met de Fraudewet en de vraag of zij het handavingsinstrumentarium als passend ervaren. De motie-Gijs van Dijk raakt hier aan. De regering is voornemens om in de eerste helft van 2021 een onderzoek te laten uitvoeren, zodat de uitkomsten uit dit onderzoek benut kunnen worden om de huidige sancties die in de socialezekerheidswetten en in het Boetebesluit socialezekerheidswetten zijn opgenomen te herzien en, indien van toepassing, beter te laten aansluiten op de verwijtbaarheid.

Antwoord op vraag 10

De regering ziet geen aanleiding om de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel aan te houden tot de moties zijn ingevuld. De uitvoering van de moties van de leden Jasper van Dijk en Gijs van Dijk zijn behulpzaam voor het debat over het huidige «fraudebegrip» in de sociale zekerheid. De uitkomsten kunnen gevolgen hebben voor de wijze waarop regelover-treding wordt vastgesteld en gesanctioneerd. De uitkomsten hebben echter geen invloed op de inhoud en het doel van dit wetsvoorstel. De inlichtingenplicht blijft namelijk bestaan. Het wetsvoorstel ziet op het moment dat – na vaststelling van eventuele vorderingen wegens eerder vastgestelde schending van de inlichtingenplicht – (opnieuw) een beroep op bijstand wordt gedaan. Ook bij het hanteren van een ander fraude-begrip blijft het standpunt overeind dat regelover-treding geen voordeel mag opleveren voor de belanghebbende, ten opzichte van de personen

⁶ Artikel 2 van het Boetebesluit socialezekerheidswetten.

⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35 374, nr. 13.

⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35 374, nr. 15.

⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35 374, nr. 13.

¹⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35 374, nr. 14.

die aan de verplichtingen hebben voldaan. Ook al is de overtreding met verminderde verwijtbaarheid – door onbewust handelen of een foutje – begaan. Met de voorgestelde wijziging van de Participatiewet wordt een eventueel onterecht verkregen voordeel als gevolg van regelovertreding, 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. Dit doel blijft onverkort overeind, ook met een andere invulling van het fraudebegrip.

De leden van de D66-fractie hebben vragen over de proportionaliteit van de voorgenomen wetgeving. Zij kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat het om een zeer gering aantal personen gaat die moedwillig hun vermogen verzwijgen. Kan de regering aangeven in hoeveel gevallen opzettelijk bezit of vermogen verzwegen wordt (vraag 11)? En kan zij daarbij aangeven of dit nog uit te splitsen is in bezit of vermogen in binnenland en/of in buitenland (vraag 12)?

Antwoord vraag 11 en 12

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). Hierin wordt het onderscheid gemaakt naar de ontstaansgrond «verzwegen vermogen en/of inkomsten uit vermogen». Deze cijfers worden niet uitgesplitst naar verzwegen bezit in binnenland en/of buitenland. Evenmin wordt bij deze cijfers een onderscheid gemaakt naar de mate van verwijtbaarheid (waaronder opzet). Hieronder wordt een beeld gegeven van de cijfers die wel beschikbaar zijn.

In 2019 is het volgende beeld waar te nemen met betrekking tot de ontstaansgrond «verzwijgen vermogen en/of inkomsten uit vermogen»:

Het aantal nieuwe vorderingen wegens schending van de inlichtingenplicht naar ontstaansgrond (Participatiewet, incl. AIO¹¹)

	Q1 2019	Q2 2019	Q3 2019	Q4 2019
Verzwijgen vermogen en/of inkomsten uit vermogen	220	190	230	270

De mate van verwijtbaarheid bij overtreding van de inlichtingenplicht komt tot uiting bij de beoordeling van de sanctionering (bestuurlijke boete). De Bijstandsdebiteuren en -fraudestatistiek van het CBS geeft jaarlijks inzicht in de hoogte (in %) van de opgelegde bestuurlijke boetes in de bijstand. Het aantal boetes wordt echter niet gekoppeld aan de «ontstaansgrond» van de overtreding:

Hoogte bestuurlijke boete	Algemene bijstand ¹		
	2017	2018	2019
25% – verminderde verwijtbaarheid	2.730	2.500	2.200
50% – normale verwijtbaarheid	8.900	9.980	8.930

¹¹ De aanvullende inkomensvoorziening ouderen, uitgevoerd door de SVB.

Hoogte bestuurlijke boete	Algemene bijstand ¹		
	2017	2018	2019
75% – grove schuld	640	440	390
100% – aantoonbare opzet	460	280	210
Aantal aangifte bij justitie	220	250	190

¹ De tabel bevat gegevens van de Participatiewet én de aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO).

Tot slot heeft het CBS recent een onderzoek uitgevoerd naar de uitvoering van vermogensonderzoeken in het buitenland door gemeenten en de omvang van dit specifieke type van regelovertreding.¹² Uit dit onderzoek volgt dat in 2018 naar aanleiding van vermogensonderzoeken in het buitenland in totaal 60 tot 130 overtredingen van de inlichtingenplicht zijn geconstateerd.¹³ Voor de SVB geldt in het kader van de aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO) dat in 2018 naar aanleiding van de vermogensonderzoeken in het buitenland in totaal 39 overtredingen van de inlichtingenplicht zijn geconstateerd.

De leden van de D66-fractie constateren dat de Raad van State kritisch is over het ruime gebruik van het begrip fraude.¹⁴ Door deze ruime definitie kan men ook als fraudeur worden aangewezen wanneer er geen sprake is van het opzettelijk niet nakomen van verplichtingen. Waarom kiest de regering niet voor verdere afbakening van het begrip om ongelijke behandeling van personen te voorkomen (vraag 13)? De leden van de D66-fractie merken op dat er bij de behandeling van deze wetswijziging in de Tweede Kamer veel gesproken is over het begrip fraude. Zou de regering nog een keer willen uitleggen wanneer volgens haar mensen moedwillig fraude plegen bij de vermogenstoetsen en wanneer er geen sprake is van fraude (vraag 14)? Kan de regering daarbij aangeven hoe dit uitpakt voor de toepassing van deze wet (vraag 15)?

Antwoord op vraag 13

Na aanleiding van de vragen van de D66-fractie wijst de regering er op dat het fraudebegrip in de sociale zekerheid breder speelt dan enkel in de Participatiewet. Dit is ook aangegeven tijdens het debat over dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer op 3 september jl. Voor de rechtszekerheid en rechtseenheid binnen de sociale zekerheid is het van belang dat hier eenduidig mee om wordt gegaan. Hier wordt ook op ingegaan in het antwoord op vraag 9. De regering onderzoekt momenteel een nadere afbakening van het begrip fraude in het licht van de Wet aanscherping handhaving sanctiebeleid SZW-wetgeving (Fraudewet).

Antwoord op de vragen 14 en 15

In reactie op de vragen van de D66-fractie wijst de regering er op dat er sprake is van uitkeringsfraude in de sociale zekerheid als een verwijtbare overtreding van een verplichting resulteert in onverschuldigde betaling van een uitkering.¹⁵ Het overtreden van de inlichtingenplicht wordt gezien

¹² CBS-rapportage «Vermogensonderzoeken in het buitenland», juni 2020: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2020/23/vermogensonderzoeken-in-het-buitenland-2018>.

¹³ Op basis van de respons op de enquête onder gemeenten en het imputeren van non-respons is voor alle gemeenten in Nederland tezamen een schatting gemaakt van de aantallen. De genoemde aantallen kunnen overtredingen zijn naar aanleiding van de gestarte vermogensonderzoeken in 2018 of de jaren daarvoor.

¹⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35 374, nr. 4.

¹⁵ Kamerstukken II 2011/12, 33 207, nr. 3, p.5.

als een verwijtbare overtreding. Uit de rechtspraak volgt dat in geval van schending van de inlichtingenplicht het niet relevant is of de belanghebbende bewust de informatie heeft willen achterhouden. De inlichtingenplicht is een objectief geformuleerde verplichting. Zodra een schending van de inlichtingenplicht wordt vastgesteld, is geconcludeerd dat betrokkene heeft nagelaten inlichtingen te verstrekken waarvan hem *redelijkerwijs duidelijk moet zijn* dat zij van invloed kunnen zijn op het recht, de hoogte of de duur van de uitkering. Beoordeeld moet dus worden of de belanghebbende inlichtingen had moeten geven en dit heeft nagelaten.¹⁶ Bij de sanctionering wordt door de uitkeringsinstanties en gemeenten rekening gehouden met de mate van verwijtbaarheid¹⁷, de ernst van de overtreding en de (financiële) omstandigheden van de burger. Kon de belanghebbende redelijkerwijs niet weten dat inlichtingen van invloed waren op de uitkering, dan wordt er geen schending van de inlichtingenplicht vastgesteld en is er dus geen sprake van «uitkeringsfraude».

De DD6-fractie vraagt hoe bovengenoemde definiëring uitpakt voor onderhavig wetsvoorstel. In reactie daarop wijst de regering er allereerst op dat het wetsvoorstel primair ziet op de voorwaarde voor de noodzakelijke toegang tot het bijstandsrecht: de middelentoets. Het doel is om de onterecht gunstige rechtspositie van mensen met vorderingen wegens schending van de inlichtingenplicht bij de toegang tot het recht op bijstand weg te nemen. Dit wordt bereikt door *alle* vorderingen wegens schending van de inlichtingenplicht uit te sluiten van de vermogenstoets.

De socialezekerheidswetten kennen verschillende gronden voor terugvordering van uitkeringen. Een groot deel van de vorderingen ontstaat buiten de schending van de inlichtingenplicht door de belanghebbende om. Het gaat bijvoorbeeld om leningen of onvolkomenheden aan de zijde van de gemeente of uitkeringsinstantie. Deze (niet verwijtbare) vorderingen vallen niet onder de reikwijdte van het wetsvoorstel: ze worden niet uitgesloten. Daarnaast zijn er de vorderingen die hun ontstaansgrond vinden in het niet naleven (door de belanghebbende) van een aan de uitkering verbonden verplichting: de inlichtingenplicht. Een overtreding van de inlichtingenplicht leidt tot (1) de verplichte terugvordering van de ten onrechte of tot een te hoog bedrag verstrekte uitkering en (2) een – passende – bestuurlijke of strafrechtelijke boete. Deze twee categorieën sociale zekerheidsvorderingen vallen wel onder de reikwijdte van het wetsvoorstel: ze worden uitgesloten bij de vermogenstoets.

Dit wetsvoorstel beperkt zich met reden niet tot het opzettelijk (willens en wetens) overtreden van de inlichtingenplicht. De mate van verwijtbaarheid is in deze context niet relevant. Want in al deze gevallen geldt dat het niet te rechtvaardigen is als het niet naleven van een verplichting bij de toegang tot de bijstand een voordeel oplevert voor de belanghebbende, ten opzichte van burgers die wel de regels naleven. Het niet naleven van verplichtingen die verbonden zijn aan de uitkering mag niet lonen. Ook al is de overtreding ontstaan door een foutje. Met de voorgestelde wijziging van de Participatiewet wordt het (thans) onterecht verkregen voordeel bij niet naleving van de inlichtingenplicht geneutraliseerd, door de daar uit voortvloeiende vorderingen uit te sluiten bij de vermogenstoets. Het neutraliseren van het thans aanwezige lonende effect is van belang om het draagvlak en de solidariteit voor het sociale stelsel te behouden.

¹⁶ ECLI:NL:CRVB:2016:605, r.o. 4.2. en ECLI:NL:CRVB:2011:BR1355, r.o. 4.7.

¹⁷ Daarbij onderscheiden zich de categorieën verminderde verwijtbaarheid, normale verwijtbaarheid, grove schuld en opzet.

Daarnaast vragen de leden van de D66-fractie of de regering het terecht vindt dat een belanghebbende gestraft kan worden door nalatigheid van een wettelijk vertegenwoordiger (vraag 16).

Antwoord op vraag 16

De regering merkt op dat volgens vaste rechtspraak de nalatigheid van een bewindvoerder voor rekening en risico komt van de betrokkene.¹⁸ Daar verandert dit wetsvoorstel niks aan. Als door handelen of nalaten van een wettelijk vertegenwoordiger de inlichtingenplicht wordt overtreden is het aan de desbetreffende uitkeringsinstantie om te beoordelen of een sanctie passend is, en zo ja, tot welke hoogte. Het is van belang dat deze beoordeling met oog voor de menselijke maat tot stand wordt gebracht. Hier bestaat binnen de huidige wet- en regelgeving voldoende ruimte voor. Bij de sanctionering wordt in ieder geval rekening gehouden met de mate van verwijtbaarheid, de ernst van de overtreding en de (financiële) omstandigheden van de burger.¹⁹

Onderhavig wetsvoorstel wijzigt niks aan de beoordeling van de vaststelling van de overtreding van de inlichtingenplicht en de daar aan verbonden sanctionering. De regering benadrukt dat het wetsvoorstel ook niet gericht is op het (nogmaals) bestraffen van de belanghebbende na aangetoonde schending van de inlichtingenplicht. Het wetsvoorstel ziet primair op de voorwaarde voor de noodzakelijke toegang tot het bijstandsrecht: de middelentoets. 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.

De leden van de D66-fractie constateren verder dat er op 8 september jl. door de Tweede Kamer der Staten-Generaal twee moties met betrekking tot fraudevorderingen zijn aangenomen. Kan de regering toelichten hoe zij deze twee moties gaat uitvoeren (vraag 17)?

Antwoord op vraag 17

Voor het antwoord op de vraag van de D66-fractie verwijst de regering naar het antwoord op vraag 9.

Het aantal bijstandsfraudeurs waarop het voorliggende wetsvoorstel betrekking heeft is naar schatting 0,03% van de totale populatie aan mensen die bijstand ontvangen. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering om de noodzaak en proportionaliteit van het voorliggende wetsvoorstel nader toe te lichten (vraag 18). Aanvullend hebben zij de volgende vragen. Welke potentiële effecten heeft het voorliggende wetsvoorstel op alle bijstandsgerechtigden (vraag 19)? Aan welke extra controle worden zij onderworpen (vraag 20)? En welke effecten heeft dit naar verwachting op de stress die wordt ervaren (vraag 21)? Ondanks de aangenomen motie van Tweede Kamerlid Jasper van Dijk, bestaat er nog steeds een kans dat ook degenen die niet doelbewust fraude hebben gepleegd hard gestraft worden als gevolg van het voorliggende wetsvoorstel. Daarom vragen de leden van de PvdA-fractie waarom de regering het gerechtvaardigd vindt om een grote groep mensen extra stress te bezorgen terwijl dit voorstel ervoor zorgt dat slechts een klein probleem wordt opgelost (vraag 22).

¹⁸ ECLI:NL:CRVB:2016:605, r.o. 4.2. en ECLI:NL:CRVB:2011:BR1355, r.o. 4.7.

¹⁹ Conform de (gewijzigde) Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving en het Boetebesluit socialezekerheidswetten.

Antwoord op vraag 18

Het sociale zekerheidsstelsel in Nederland is een uiting van de solidariteit in de maatschappij. Solidariteit heeft als voorwaarde dat het stelsel eerlijk is; het kan niet het geval kan zijn dat sommigen er meer voordeel uithalen dan anderen. Het vangnet van de bijstand zorgt ervoor dat waar nodig het inkomen aangevuld wordt zodat elke burger in haar noodzakelijke levenskosten kan voorzien. Deze uitkering op minima-niveau is bedoeld voor mensen die zelf niet over voldoende middelen beschikken. Thans is de situatie zo dat er individuen zijn die bij de vaststelling van het bijstandsrecht voordeel genieten van een overtreding van de inlichtingenplicht in het verleden. Dit komt omdat de openstaande vorderingen wegens het overtreden van de inlichtingenplicht als «schuld» mogen worden meegenomen in de vermogenstoets. Dit heeft in voorkomende gevallen tot gevolg dat (alsnog) bijstandsrecht ontstaat, terwijl er eigenlijk voldoende middelen aanwezig zijn. Dit is niet fair tegenover de grote groep mensen die ditzelfde voordeel niet genieten bij de toegang tot de bijstand en bij wie de bijstandsuitkering – bij een gelijke waarde aan bezittingen – wordt geweigerd. Derhalve benadrukt de regering de noodzaak van deze wetswijziging met als doel het egaliseren van een bestaande, oneerlijke situatie.

Antwoord op de vragen 19, 20, 21 en 22

In reactie op de vragen van de PvdA-fractie merkt de regering allereerst op dat de wetswijziging ziet op de middelentoets die bepalend is voor de toegang op het recht op bijstand. De voorgestelde wijziging heeft dus primair rechtsgevolgen voor de mensen die na inwerkingtreding van de wet een bijstandsuitkering aanvragen: de toegang tot de bijstand wordt aangescherpt. Door het uitsluiten van de vorderingen wegens overtreding van de inlichtingenplicht bij de vermogenstoets kan de belanghebbende toegang tot de bijstand geweigerd worden, daar waar nu wel bijstandsrecht zou bestaan. Het wetsvoorstel raakt echter alleen de personen bij wie er, naast de vorderingen wegens overtreding van de inlichtingenplicht, feitelijk waardevolle bezittingen aanwezig worden geacht waarover iemand redelijkerwijs kan beschikken. Zijn er geen bezittingen, of kan daar niet redelijkerwijs over worden beschikt, dan staat de middelentoets ook na wijziging van de Participatiewet niet in de weg aan het recht op bijstand.

Bij de aanvraag van de bijstand wordt van de belanghebbende naar aanleiding van dit wetsvoorstel geen nieuwe of extra handeling verlangd. Net als nu reeds het geval is, wordt ten behoeve van de vermogenstoets aan de belanghebbende gevraagd om opgave te doen van alle bezittingen en schulden. Het is daarbij aan de belanghebbende om openstaande vorderingen (al dan niet wegens overtreding van de inlichtingenplicht) als schuld aan te leveren. In enkele gevallen kan bij de aanvrager nadere informatie opgevraagd worden, bijvoorbeeld als een bewijsstuk van een schuld onvoldoende duidelijk is. Wat nieuw is na inwerkingtreding van de wet, is dat van de gemeente en de SVB bij het vaststellen van de vermogenstoets wordt verlangd dat zij aangeleverde vorderingen wegens overtreding van de inlichtingenplicht niet langer meenemen als schuld in de vermogenstoets. Dit is een nieuwe taak (extra controle) voor de gemeente en de SVB, niet voor de belanghebbende zelf. Daarbij verdient het de opmerking dat de gemeente en de SVB niet actief op zoek gaan naar de aanwezigheid van schulden. Het is aan de aanvrager om hier bewijsstukken van aan te leveren. Het staat de belanghebbende ook vrij om openstaande vorderingen niet aan te dragen. Levert de belanghebbende niks aan, dan worden er geen schulden meegenomen bij de vermogenstoets. Dit is nu ook al het geval.

Dit wetsvoorstel is van toepassing op alle nieuwe bijstandsaanvragen vanaf datum inwerkingtreding: alle openstaande vorderingen wegens schending van de inlichtingenplicht worden uitgesloten als «schuld» bij de vermogenstoets. Voor de huidige populatie bijstandsgerechtigden heeft het wetsvoorstel geringe gevolgen. Het wetsvoorstel bevat overgangsrecht.²⁰ Het overgangsrecht zorgt ervoor dat vorderingen wegens overtreding van de inlichtingenplicht die vóór inwerkingtreding van dit wetsvoorstel als schuld aangemerkt, na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel als schuld aangemerkt blijven, zolang het recht op bijstand bestaat. Het gaat dus om een onafgebroken recht op bijstand. Wanneer dit wetsvoorstel in werking treedt, gaan gemeenten en de SVB dus niet het volledige zittende bestand controleren op de aanwezigheid van vorderingen wegens overtreding van de inlichtingenplicht en/of een nieuwe vermogenstoets uitvoeren. Bijstandsgerechtigden hoeven zich dus geen zorgen te maken dat plotseling hun bijstandsuitkering wordt stopgezet. Alleen indien na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een *nieuwe* overtreding van de inlichtingenplicht wordt vastgesteld én nadien (binnen datzelfde bijstandsrecht) een nieuwe vermogenstoets wordt uitgevoerd (vanwege een vermogensmutatie), kan iemand de gevolgen van het wetsvoorstel ondervinden. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 5 van de memorie de toelichting.

De regering heeft geen signalen ontvangen die duiden op een mogelijke toename van stress bij bijstandsgerechtigden als gevolg van onderhavige wijziging van de Participatiewet. De verwachting is derhalve dat deze wetswijziging zeer geringe invloed zal hebben op de stress die bijstandsgerechtigden ervaren: er wordt geen extra actie verwacht van de bijstandsgerechtigde. Bovendien behouden belanghebbenden met een vermogen onder de vermogensgrens ook onder deze wetswijziging recht op bijstand. Niemand komt ten gevolge van dit wetsvoorstel onder het bestaansminimum. Vanwege het overgangsrecht verandert er voor de huidige bijstandspopulatie in beginsel ook niks. Om de impact van het wetsvoorstel te minimaliseren zal in de communicatie wel extra aandacht worden besteed aan het feit dat deze wijziging alleen mensen bij de bijstandsaanvraag raakt, bij wie er daadwerkelijk bezittingen boven de vermogensgrens aanwezig zijn. Zo wordt er bijvoorbeeld door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in het bijzonder aandacht besteed aan het informeren van gemeenten over de communicatie met de klant en de aandacht die gegeven kan worden vanuit de dienstverlening bij de implementatie en uitvoering van de wet.

In reactie op de vraag van de PvdA-fractie betreffende de proportionaliteit van het wetsvoorstel vis-a-vis de stress die bijstandsgerechtigden kunnen ervaren wijst de regering erop dat de toename van stress minimaal zal zijn, zoals hierboven toegelicht, en dat daartegenover staat dat het socialezekerheidsstelsel eerlijker wordt.

*De leden van de fractie van de **ChristenUnie** zijn van mening dat bijstandsfraude niet acceptabel is. De vermogenstoets in de bijstand regelt dat schulden mogen worden afgetrokken van bezit. Fraudevorderingen, waaronder boetes vanwege overtredingen van een inlichtingenverplichting inzake sociale zekerheidswetten, vallen echter ook onder dit schuldbegrip. Dat moedigt draaideureffecten aan: bijstandsfraudeurs kunnen deze vorderingen in mindering brengen op hun bezit, waardoor ze wederom in aanmerking komen voor bijstand. Dat staat haaks op de bedoeling van de bijstandsregeling: fraude mag niet lonen. Het brengt overtreders van een inlichtingenverplichting in een gunstiger uitgangspositie dan goedwillende bijstandsontvangers. Het voorliggend wetsvoorstel*

²⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35 374, nr. 3, p. 22–24.

wil daar een eind aan maken, mede op basis van de motie-Wiersma/Peters²¹. De leden van de ChristenUnie-fractie begrijpen deze redenering. De bijstand is het sluitstuk van de sociale zekerheid in Nederland: het geldt alleen voor personen die onder de vermogensgrens vallen. Deze bijstandsfraude (verzwegen inkomsten boven de vermogensgrens) is niet acceptabel en dient te worden aangepakt. Het roept wel de proportionaliteitsvraag op: hoe groot is de groep fraudeurs waar het wetsvoorstel betrekking op heeft (**vraag 23**)? Uit de memorie van toelichting maken de leden van de ChristenUnie-fractie op dat het om een beperkte groep gaat. Uit de berekening van de uitvoeringskosten valt dit ook op te maken. Structureel betreft het om en nabij 150 huishoudens. De voorliggende stukken maken niet duidelijk of hier sprake is van een snel groeiende groep. Kan de regering hier nader op ingaan, ook wat betreft typisch fraudegedrag dat hierbij aan de orde is (**vraag 24**)? Lezen deze leden het goed dat het vooral gaat om mensen in de bijstand die bezittingen in het buitenland hebben (**vraag 25**)? Kan de regering hier wat meer inkleuring aan geven? Dit zou de leden van deze fractie zeer helpen bij de beoordeling (van de context) van dit wetsvoorstel. Zij willen hierbij ook de vragen stellen waarom wetgeving vereist is om het geschetste fraudeprobleem aan te pakken (**vraag 26**). Zijn ook andere alternatieven overwogen en zo ja, hoe is deze afweging gemaakt (**vraag 27**)?

Antwoord op de vragen 23 en 24

De regering bevestigt naar aanleiding van de vragen van de ChristenUnie-fractie dat het structureel over om en nabij 150 huishoudens gaat die door dit wetsvoorstel geen recht op een bijstandsuitkering hebben. De regering heeft geen signalen gekregen die aanleiding geven tot de verwachting dat het om een snel groeiende groep gaat. Overigens, de omvang van het aantal huishoudens is niet doorslaggevend voor de keuze om de vermogenstoets in de Participatiewet te wijzigen. Het gaat om een «weeffout» in de wet die hersteld moet worden om het draagvlak voor ons sociale stelsel te behouden. Bij de voorgestelde wijziging van de Participatiewet worden *alle* overtreding wegens overtreding van de inlichtingenplicht uitgesloten van de vermogenstoets. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt in ontstaansgrond. Zaken kunnen betrekking hebben op verzwegen vermogen en bezittingen binnen en/of buiten de eigen landsgrenzen. Daarnaast gaat het om het verzwijgen van (zwarte of witte) inkomsten of een verandering van de huishoudenssamenstelling.

Antwoord op vraag 25

In reactie op de vraag van de ChristenUnie-fractie merkt de regering op dat het knelpunt van het draaideureffect is opgemerkt ten aanzien van de handhaving op verzwegen middelen in het buitenland. Dit is de directe aanleiding geweest voor het wetsvoorstel. Het doel van dit wetsvoorstel – het wegnemen van de onterecht gunstige positie van mensen met vorderingen wegens overtreding van de inlichtingenplicht bij de toegang tot de bijstand – reikt echter verder dan dat. Het kan ook gaan om verzwegen roerend of onroerend goed binnen de landsgrenzen. Daarnaast kunnen ook andere ontstaansgronden bij overtreding van de inlichtingenplicht leiden tot een onterecht voordelige positie bij de vermogenstoets. Denk aan vorderingen wegens «verzwegen (zwarte of witte) inkomsten» of opgave van de «onjuiste leefvorm». De regering wil dit in de volle breedte aanpakken. Iedereen moet de verplichtingen naleven en het niet naleven van verplichtingen mag voor niemand lonend zijn. Als er sprake is van voldoende bezittingen dan moeten deze eerst worden aangewend voordat er recht op bijstand ontstaat. Als er voldoende bezittingen

²¹ Kamerstukken II 2018/19, 35 000 XV, nr. 83.

aanwezig zijn, dan mag de aanwezigheid van vorderingen wegens overtreding van de inlichtingenplicht mag niet de reden zijn dat iemand alsnog de bijstand in komt.

Antwoord vragen 26 en 27

De regering merkt op dat bij beleidsvorming altijd de afweging wordt gemaakt met betrekking tot de meest passende instrumenten en interventies. Dit geldt vanzelfsprekend ook voor de aanpak van handhaving in de sociale zekerheid. Op verschillende manieren wordt erop ingezet om ervoor te zorgen dat gemeenten en de SVB bij de handhaving effectief onderzoek kunnen verrichten en maatregelen kunnen nemen. Te denken valt aan de optimalisering van ketensamenwerking en het uitvoeren van een pilot (door de SVB) om beslagleggingen in het buitenland makkelijker te maken. In het bijzonder wordt ook aandacht geschonken aan preventie, door bijvoorbeeld de inzet van gedragswetenschappelijke inzichten. Ten aanzien van het draaideureffect en het lonende effect van de aanwezigheid van vorderingen wegens overtreding bij de inlichtingenplicht geldt echter dat het knelpunt in de vermogenstoets van de Participatiewet ligt. Dit knelpunt is bij het Ministerie van SZW aangekaart door gemeenten en de SVB. Als de wet een hiaat bevat en er is geen middel op een lager niveau voorhanden om dit hiaat te herstellen, dan is het in beginsel de taak van de wetgever om dit te herstellen door middel van een wetwijziging. Daartoe dient dit wetsvoorstel.

Niet alle bijstandsfraudeurs zijn schurken en boeven. Het betreft ook bijstandsgerechtigden die niet willens en wetens bezit hebben verzwegen. Regelovertreding is niet altijd een opzettelijke daad. Het betreft vaak groepen kwetsbare bijstandsgerechtigden die niet over de vaardigheden beschikken om de ins and outs van ons socialezekerheidsstelsel te begrijpen of recent ingrijpende veranderingen in hun persoonlijk leven hebben meegemaakt. Kan de regering aangeven of overwogen is deze groep die niet-verwijtbaar de inlichtingenplicht heeft geschonden, maar wel zwaar wordt getroffen door het nieuwe regime, uit te zonderen van dit wetsvoorstel (vraag 28)? Hoe is hier de balans uitgevallen (vraag 29)? De menselijke maat moet wel in het oog worden gehouden. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering om ook het advies van de Raad van State hierbij te betrekken en de kanttekeningen van de Sociale verzekeringsbank (SVB) (vraag 30).

Antwoord op de vragen 28, 29 en 30

Naar aanleiding van de vragen van de ChristenUnie-fractie wijst de regering er allereerst op 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 vermogens- toets.

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 en dus ook van verschillende gradaties van verwijtbaarheid. De regering erkent de onderlinge verschillen en onderschrijft het belang van besluitvorming met oog voor de menselijke maat. 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. Opzet speelt bij deze beoordeling geen rol. Beoordeeld moet enkel worden of de belanghebbende inlichtingen had moeten geven en dit heeft nagelaten.²² Kon de belanghebbende redelijkerwijs niet weten dat inlichtingen van invloed waren op de uitkering, dan wordt er überhaupt geen schending van de inlichtingenplicht vastgesteld.²³ De onterecht verstrekte uitkering kan wel teruggevorderd worden, maar deze vordering valt buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel. Kon de belanghebbende dit wel redelijkerwijs weten, dan staat dit nalaten 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.²⁴ De overtreding van de inlichtingenplicht leidt allereerst in ieder geval tot de verplichte terugbetaling van de ten onrechte verstrekte uitkering. Daarnaast vindt de beoordeling van de sanctionering plaats. Hierbij moet de hoogte van de boete altijd worden afgestemd op de mate van verwijtbaarheid²⁵, de ernst van de overtreding en de (financiële) omstandigheden van de burger.²⁶ Als de verwijtbaarheid ontbreekt dan wordt er geen boete opgelegd.²⁷ Daarnaast is er de mogelijkheid om een waarschuwing te geven in plaats van een boete.²⁸ 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 inlichtingenplicht en bij de beoordeling van de sanctionering. Het wetsvoorstel ziet niet op deze besluitvorming. Dit blijft daarom ongewijzigd.

Het wetsvoorstel ziet 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 mensen die het echt nodig hebben. Met de voorgestelde wijziging worden vastgestelde vorderingen wegens schending van de inlichtingenplicht uitgesloten als «schuld» van de vermogenstoets in de Participatiewet. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft opgemerkt dat niet in alle gevallen van overtreding van de inlichtingenplicht sprake is van «opzet». De regering beaamt dit. Dit wetsvoorstel beperkt zich echter met reden niet tot het opzettelijk (willens en wetens) overtreden van de inlichtingenplicht. Of de vorderingen door bewust of onbewust handelen tot stand zijn gekomen is niet relevant. Evenmin is relevant 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.

²² ECLI:NL:CRVB:2016:605, r.o. 4.2.

²³ 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.

²⁴ ECLI:NL:CRVB:2016:605, r.o. 4.2. en ECLI:NL:CRVB:2011:BR1355, r.o. 4.7.

²⁵ Daarbij onderscheiden zich de categorieën verminderde verwijtbaarheid, normale verwijtbaarheid, grove schuld en opzet.

²⁶ Conform de (gewijzigde) Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving en het Boetebesluit socialezekerheidswetten.

²⁷ Artikel 5:41 van de Algemene wet bestuursrecht.

²⁸ Bijvoorbeeld voor overtredingen waar kleine bedragen mee gemoeid zijn of als mensen zichzelf melden.

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 en wordt het draagvlak voor de bijstand hierdoor niet meer ondermijnd.

Nogmaals wordt benadrukt dat dit wetvoorstel – wat betreft het recht op bijstand – alleen de personen raakt bij wie er naast de vorderingen wegens overtreding van de inlichtingenplicht 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.

*Tevens vragen de leden van deze fractie de regering toe te lichten hoe de moties Jasper van Dijk en Gijs van Dijk zullen worden uitgevoerd (**vraag 31**).*

Antwoord op vraag 31

Voor het antwoord op de vraag van de ChristenUnie-fractie verwijst de regering naar het antwoord op vraag 9.

Schuldenproblematiek en vangnetkarakter bijstand

*De leden van de **D66**-fractie lezen in de brief van de Sociale Verzekeringsbank (SVB)²⁹ van 13 augustus 2019 aan de Staatssecretaris: «De SVB onderschrijft het uitgangspunt dat fraude niet mag lonen. Vooral het verzwijgen van vermogen, ook als dat later ontdekt wordt, blijkt in de praktijk vaak lonend voor ontvangers van een AIO-aanvulling.» Met deze wetswijziging wordt de toegang tot de bijstand moeilijker voor personen die in het verleden hun mededelingsverplichting hebben geschonden tijdens het ontvangen van een uitkering. Tegelijkertijd geeft de memorie van toelichting uitdrukkelijk ruimte om in sommige gevallen toch bijstand te verlenen. Hoewel deze ruimte past bij het vangnetkarakter van de bijstand, wordt hiermee het beoogde effect van het wetsvoorstel enigszins tenietgedaan. Zou de regering op deze tegenstrijdigheid willen reageren (**vraag 32**)?*

*Voorts zijn de leden van de **D66**-fractie bezorgd over de mogelijke uitwerking van het voorstel voor mensen in kwetsbare situaties. Als deze mensen helemaal geen bijstand meer krijgen, kan dit leiden tot opbouw en verergering van schulden, met alle persoonlijke en maatschappelijke gevolgen van dien. Welke mogelijkheden zijn er voor andere maatregelen, zoals bijvoorbeeld korten op de uitkering (**vraag 33**)? Ook vernemen deze leden graag wanneer gemeenten maatwerk mogen toepassen als duidelijk aangetoond kan worden dat mensen niet moedwillig een fout hebben gemaakt bij de inlichtingenplicht (**vraag 34**).*

Antwoord op de vragen 32 en 34

In reactie op de vragen van de **D66**-fractie merkt de regering op dat in de uitwerking van het wetsvoorstel aansluiting is gezocht bij de uitgangspunten van de Participatiewet. Dit betreft enerzijds het vangnetkarakter van de bijstand, waarbij de eigen verantwoordelijkheid voor de voorziening van het bestaan voorop staat. De voorgestelde wijziging van

²⁹ Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35 374, nr. 3 (Uitvoeringstoets wetsvoorstel wijziging Participatiewet) (https://www.eerstekamer.nl/overig/20200115/uitvoeringstoets_svb_2/document).

de Participatiewet heeft gevolgen voor de personen bij wie, naast schulden, feitelijk middelen aanwezig zijn waarover kan worden beschikt. In het geval dat de (totale) waarde van bezittingen boven het toepasselijk vrij te laten vermogen uitstijgt, dan is er geen recht op bijstand. Van de belanghebbende wordt verlangd de middelen eerst aan te wenden. Zakt iemand vervolgens weer onder de toepasselijke vermogensgrens, dan is er (weer) recht op bijstand. Hierbij geldt dat bij de aanwezigheid van een aanspraak op een middel of bij onroerende zaken die in een officieel eigendomsregister op naam staan geregistreerd, de veronderstelling gerechtvaardigd is dat iemand redelijkerwijs over het bezit kan beschikken.³⁰ Het uitgangspunt is dat alle mogelijke inspanning wordt verlangd om het bezit aan te wenden voor de noodzakelijke kosten van het bestaan.

Anderzijds benadrukt de regering dat het wetsvoorstel niet voorbij gaat aan de grondwettelijke zorgplicht om in voorkomende gevallen bijstand te verlenen.³¹ Toont iemand aan dat tegeldemaking van zijn bezittingen, ondanks alle inspanning die hij heeft verricht, redelijkerwijs beschouwd niet lukt, dan hebben de uitkeringsinstanties de mogelijkheid om bijstand te verlenen, al dan niet tijdelijk en al dan net in de vorm van een geldlening. Zowel vanuit schuldenproblematiek als vanuit het vangnetkarakter van de bijstand is het immers onwenselijk dat personen – waaronder ook bijvoorbeeld huishoudens met kinderen – volledig zonder middelen komen te zitten. Dit kan leiden tot verregaande meervoudige (financiële) problematiek. Het is de bevoegdheid van de gemeenten en de SVB om te beoordelen en vast te stellen of iemand in het individuele geval voldoende inspanning heeft verricht tot tegeldemaking van het bezit en of er dus wel of niet redelijkerwijs beschikt kan worden over een middel. Per geval moet de balans opgemaakt worden. Hier ligt voldoende ruimte voor maatwerk zonder dat het beoogde effect van het wetsvoorstel hiermee teniet wordt gedaan.

Voor de gemeenten en de SVB bestaat er geen ruimte voor maatwerk bij het uitsluiten van de vorderingen wegens overtreding van de inlichtingenplicht als «schuld» bij de vermogenstoets. Het wetsvoorstel sluit bewust alle vorderingen wegens overtreding van de inlichtingenplicht uit. Ongeacht de mate van verwijtbaarheid. De mate van verwijtbaarheid waarmee de overtreding tot stand gekomen is, is voor dit wetsvoorstel namelijk niet relevant. De schending van de inlichtingenplicht mag er namelijk in geen enkel geval toe leiden dat dit een voordeel oplevert ten opzichte van de mensen die de regels wel naleven. Als iemand redelijkerwijs over voldoende middelen kan beschikken, dan hoort iemand dat – net als iedere andere burger – eerst aan te wenden voor zijn of haar levensonderhoud voordat beroep kan worden gedaan op het vangnet van de bijstand. Bovendien mag er van uit worden gegaan dat deze vorderingen met een gedegen besluitvorming en met oog voor de menselijke maat tot stand gekomen zijn.

Antwoord op vraag 33

Het doel van het wetsvoorstel is om de onterecht gunstige positie van mensen met vorderingen wegens overtreding van de inlichtingenplicht bij de bepaling van het recht op bijstand weg te nemen. Dat wordt bereikt door alle vorderingen wegens overtreding van de inlichtingenplicht uit te sluiten van de vermogenstoets. De D66-fractie vraagt welke mogelijkheden er zijn voor andere maatregelen, zoals bijvoorbeeld het korten op

³⁰ ECLI:NL:CRVB:2016:47.

³¹ Artikel 20 van de Grondwet en artikel 7, eerste lid, onder b, van de Participatiewet jo. artikel 11, eerste lid, van de Participatiewet.

de uitkering. In reactie hierop merkt de regering dat het alsnog verstrekken van bijstand, terwijl er vermogen aanwezig is, het draagvlak en de solidariteit voor ons sociale stelsel aantast. Een geslaagd beroep op bijstand moet alleen mogelijk zijn indien er geen andere middelen van bestaan voorhanden zijn om van te leven. Bovendien is het korten op de uitkering een vorm van sanctioneren. Het wetsvoorstel is expliciet niet gericht op het (nogmaals) bestraffen van de belanghebbende na aange- toonde overtreding van de inlichtingenplicht. Dit zou in strijd zijn met het beginsel «ne bis in idem».

*Het voorliggende wetsvoorstel verplicht mensen die fraude plegen een terugvordering en een (mogelijk forse) boete te betalen. Dat leidt tot de volgende vragen van de leden van de **PvdA**-fractie. Wat doet de regering om te voorkomen dat het opleggen van de terugvordering en de boete leidt tot dusdanig ernstige financiële problemen dat de fraudeur niet meer in staat is om fatsoenlijk voor zichzelf te zorgen (**vraag 35**)? Is het in een dergelijk geval wel mogelijk om opnieuw een bijstandsuitkering aan te vragen (**vraag 36**)?*

Antwoord op de vragen 35 en 36

Als de inlichtingenplicht wordt overtreden leidt dit inderdaad tot (1) de verplichte terugvordering van de ten onrechte of tot een te hoog bedrag verstrekte uitkering en (2) een – passende – sanctie. De regering onderschrijft het belang om bij de beoordeling van de overtreding en sanctio- nering oog te hebben voor de menselijke maat. De gemeenten en de SVB hebben hier voldoende ruimte voor. Zo moet de hoogte van de boete altijd worden afgestemd op de mate van verwijtbaarheid, de ernst van de overtreding en de (financiële) omstandigheden van de burger. Als de verwijtbaarheid ontbreekt volgt er geen boete. Ook zijn er mogelijkheden om eerst een waarschuwing op te leggen. In reactie op de vragen van de PvdA-fractie benadrukt de regering echter dat dit bestaande wet- en regelgeving is. Dit wetsvoorstel ziet niet op deze besluitvorming.

Het wetsvoorstel ziet evenwel op een later moment in de tijd. Namelijk, op het moment dat – na vaststelling van eventuele vorderingen wegens overtreding van de inlichtingenplicht – (opnieuw) een bijstandsuitkering wordt aangevraagd. De voorgestelde wijziging heeft alleen effect op mensen bij wie de (totale) waarde van bezittingen – ook na aftrek van eventuele andere schulden – de toepasselijke vermogensgrens overstijgt.³² Van de belanghebbende wordt verlangd de bezittingen waarover iemand redelijkerwijs kan beschikken (voor zover dit uitstijgt boven de toepasselijke grens) eerst aan te wenden voor de noodzakelijke kosten van het bestaan. Iemand zit door de beschikbare middelen immers nog boven het bestaansminimum. Wanneer het bezit is aangewend en het vermogen beneden de toepasselijke grens zakt, heeft de belanghebbende net als ieder ander (weer) recht op bijstand. Hierbij geldt ook dat als iemand aantoonbaar voldoende inspanning is verricht voor tegelde- making van de middelen, maar dat dit (nog) niet is gelukt, dat tijdelijke bijstandsverlening nodig kan zijn (al dan niet als geldlening). Iemand kan dan redelijkerwijs niet beschikken over de middelen en verkeert dan in bijstandsbehoefte omstandigheden. Wordt geen of onvoldoende inspanning geleverd voor tegeldemaking van de middelen, dan bestaat door de aanwezige middelen in beginsel geen recht op bijstand. Maar, de regering benadrukt dat de Participatiewet de bevoegdheid biedt om in voorkomende individuele gevallen alsnog bijstand te verstrekken indien

³² Artikel 34, derde lid, van de Participatiewet. De toepasselijke vermogensgrens is op 1 juli 2020 vastgesteld op € 6.225,00 voor een alleenstaande en € 12.450,00 voor een alleenstaande ouder of gehuwden samen.

daarvoor zeer dringende redenen zijn. Schrijnende situaties moeten te allen tijde worden voorkomen: het vangnet van de bijstand is er uiteindelijk voor iedereen. Het moet daarbij wel 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.

Daarnaast ziet het amendement Peters/Bruins op de mogelijkheid tot een schuldregeling tegen finale kwijting bij vorderingen die zijn voortgekomen uit het schenden van de inlichtingenplicht, mits er bij het ontstaan van deze vorderingen geen sprake is geweest van vastgestelde opzet of grove schuld.³³

*De leden van de fractie van **ChristenUnie** onderstrepen het belang van preventie. In het verlengde hiervan horen zij graag hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de geïntensiverde inzet van de regering rond schuldhulpverlening en welke accenten hier worden gelegd (**vraag 37**). Wat gebeurt er met mensen van wie de bijstandsuitkering wordt gestopt vanwege schending van de inlichtingenplicht (**vraag 38**)? Links- of rechtsom geredeneerd moeten zij in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Welke vangnetmogelijkheden – de essentie van onze bijstandsvoorziening – resteren (**vraag 39**)? Hoe kan hier maatwerk worden gerealiseerd (**vraag 40**)?*

Antwoord op vraag 37

De regering zet zich met de Brede Schuldenaanpak in op het voorkomen van problematische schulden. Als mensen toch in de schulden raken, moeten zij snel en effectief geholpen worden. Daarnaast moeten mensen met schulden kunnen rekenen op een zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso. Dit wetsvoorstel staat los van deze inzet. De regering benadrukt dat het wetsvoorstel niet voorbij gaat aan de grondwettelijke zorgplicht van de overheid om in voorkomende gevallen bijstand te verlenen. Immers, iemand die niet redelijkerwijs kan beschikken over middelen heeft nog steeds recht op bijstand. Daar doet dit wetsvoorstel niets aan af. Daarnaast wordt, met het amendement Peters/Bruins, toegang tot een minnelijke schuldenregeling versoepeld: vorderingen met betrekking tot het schenden van de inlichtingenplicht kunnen dankzij het amendement tegen finale kwijting worden meegevoerd in een schuldregeling, mits er bij het ontstaan van deze vorderingen geen sprake is geweest van opzet of grove schuld.

Antwoord op de vragen 38, 39 en 40

In reactie op de vraag van de ChristenUnie-fractie merkt de regering op dat de bijstandsuitkering alleen wordt gestopt wanneer er middelen zijn aangetroffen die, na aftrekking van eventuele andere schulden, boven de toepasselijke vermogensgrens uitstijgen. Openstaande schulden die gerelateerd zijn aan het schenden van de inlichtingenplicht worden niet meegenomen in de vermogenstoets. Van de belanghebbende wordt verlangd het vermogen (voor zover dit uitstijgt boven de toepasselijke grens) eerst aan te wenden voor de noodzakelijke kosten van het bestaan of om schulden af te lossen. Daar zijn immers voldoende middelen voor aanwezig. Wanneer het vermogen is aangewend en het vermogen van de belanghebbende onder de vermogensgrens uitkomt, kan er opnieuw recht op bijstand ontstaan. Derhalve blijft de essentiële vangnetfunctie van het sociaalzekerheidsstelsel gewaarborgd.

³³ Kamerstukken II 2020/21, 35 374 nr. 11.

Daarnaast wijst de regering erop dat paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting uitgebreid ingaat op het redelijkerwijs kunnen beschikken over een middel. Naast middelen waarover iemand feitelijk de beschikking heeft, worden bij de vermogenstoets ook de middelen waarover iemand redelijkerwijs kan beschikken in aanmerking genomen. Uit vaste rechtspraak volgt dat «beschikken» zo moet worden uitgelegd dat dit 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. Toont iemand aan dat tegeldemaking van diens bezittingen, ondanks alle inspanning die deze heeft verricht, redelijkerwijs beschouwd niet direct lukt, dan hebben de uitkeringsinstanties de bevoegdheid tot maatwerk. Dit kan tot gevolg hebben dat (alsnog) bijstand wordt verleend, al dan niet tijdelijk en al dan niet in de vorm van een geldlening. Schrijnende situaties moeten worden voorkomen: het vangnet van de bijstand is er uiteindelijk voor iedereen.

Schuldregeling bij fraudevordering

*De leden van de **CDA**-fractie stemmen van harte in met de bij amendement-Peters/Bruins³⁴ in dit wetsvoorstel aangebrachte wijziging van de Participatiewet waarmee het verbod voor colleges van burgemeesters en wethouders om in te stemmen met een schuldregeling bij fraude, alleen nog van toepassing is op vorderingen waarbij de informatieplicht is geschonden én waarbij sprake is geweest van vastgestelde opzet of grove schuld. In hoeverre gaat deze gewijzigde opzet ook gelden voor gevallen uit het verleden (**vraag 41**)?*

Antwoord op vraag 41

In reactie op de vraag van de ChristenUnie-fractie wijst de regering erop dat er geen overgangsrecht wordt geregeld ten aanzien van de wetswijziging met betrekking tot de mogelijkheid om mee te werken aan een schuldregeling. Derhalve zal deze ook van toepassing zijn op reeds bestaande rechtsposities. Vorderingen die in het verleden zijn ontstaan en die na inwerkingtreding van de wetswijziging nog openstaan, kunnen tegen finale kwijting worden meegenomen in een schuldregeling, mits er bij het ontstaan van deze vorderingen geen sprake is geweest van vastgestelde opzet of grove schuld.

*Het amendement-Peters/Bruins geeft de gemeenten de mogelijkheid om in te stemmen met een schuldregeling wanneer geen sprake is van vastgestelde opzet of grove schuld. De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen of de regering kan bevestigen dat in een dergelijke schuldregeling ook de mate en het tempo waarin bezittingen daadwerkelijk te gelde kunnen worden gemaakt, een rol zou moeten spelen (**vraag 42**).*

Antwoord op vraag 42

Het amendement Peters/Bruins voorziet in de mogelijkheid om bij vorderingen wegens overtreding van de inlichtingenplicht die niet hun oorzaak vinden in opzet of grove schuld medewerking te verlenen aan een minnelijke schuldregeling. De regering bevestigt naar aanleiding van de vraag van de GroenLinks-fractie dat de overwegingen om medewerking te verlenen van meer factoren afhankelijk zijn dan enkel de aard van de vordering. Daarbij kunnen ook de mate en het tempo waarin bezittingen daadwerkelijk te gelde kunnen worden gemaakt om aan de betalingsverplichtingen te voldoen een rol spelen.

³⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35 374, nr. 11.

*De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen de regering toe te lichten hoe het amendement-Peters/Bruins zal worden uitgevoerd (**vraag 43**).*

Antwoord op vraag 43

Om zicht te krijgen op de specifieke aspecten die behoren bij de uitvoering van dit amendement heeft de regering de uitvoeringsorganisaties en gemeenten gevraagd een uitvoeringstoets uit te voeren. Om uitvoering te kunnen geven aan het amendement zullen uitvoeringsorganisaties en gemeenten moeten nagaan of een vordering is ontstaan door het opzettelijk of door grove schuld overtreden van de inlichtingenplicht. Ten aanzien van het benadelingsbedrag kennen we in de huidige SZW-wetgeving geen onderscheid in verschillende gradaties van verwijtbaarheid. Deze systematiek geldt echter wel voor de sanctionering van deze overtredingen (Boetebesluit socialezekerheidswetten). Bij het opleggen van een bestuurlijke boete wordt onderscheid gemaakt tussen opzet, grove schuld en overige gradaties van verwijtbaarheid. De uitvoeringsorganisaties en gemeenten kunnen aan de hand van de bestuurlijke boete, die al dan niet in verband met de overtreding is opgelegd, vaststellen of er sprake is geweest van opzet of grove schuld. Hetzelfde geldt voor overtredingen waarvoor aangifte is gedaan bij het Openbaar Ministerie. Voor deze vorderingen blijft het medewerkingsverbod ook gelden (artikel 60c Participatiewet). Wanneer de resultaten van de uitvoeringstoetsen ontvangen zijn zal de regering de Tweede Kamer en de Eerste Kamer hierover informeren. Verder wordt opgemerkt dat de inwerkingtredingsbepaling in het wetsvoorstel de mogelijkheid biedt om de inwerkingtredingsdatum voor de verschillende artikelen en onderdelen van het wetsvoorstel verschillend vast te stellen. Dat maakt het mogelijk om de artikelen en onderdelen waar het amendement op ziet zo spoedig mogelijk in werking te laten treden. Dit is immers in het belang van betrokkenen.

Voorlichting en preventie

*De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het juist informeren van hun inwoners over de rechten en plichten ten aanzien van de inlichtingenplicht. Het gaat hier vaak om mensen die slecht kunnen lezen of schrijven en die de complexiteit van regelgeving niet kunnen doorgronden. De leden van de **D66**-fractie vragen of de regering inzicht heeft in welke gevallen door onjuiste of ontoereikende informatie mensen niet de juiste informatie hebben gegeven over hun vermogen en bezit (**vraag 44**).*

Antwoord op vraag 44

De overtreding van de inlichtingenplicht wordt per geval beoordeeld. Het is aan de gemeente of de SVB om in het individuele geval te beoordelen of het de belanghebbende «redelijkerwijs duidelijk moest zijn» dat de inlichtingen die hij of zij heeft nagelaten te verstrekken van invloed zijn op het recht, de hoogte of de duur van de uitkering. Het is in beginsel de eigen verantwoordelijkheid van de uitkeringsgerechtigden om bekend te zijn met de wet en om daarnaar te handelen. Daarnaast is het aan de gemeenten en de SVB, mede vanuit het «kenbaarheidsvereiste», om uitkeringsgerechtigden goed voor te lichten. Goede voorlichting en passende communicatie is een cruciale factor bij preventie van regelover-treding. Gemeenten en de SVB zetten zich voortdurend in om bijstandsgerechtigden goed voor te lichten over hun rechten en plichten. Daar worden ook gedragswetenschappelijke inzichten bij betrokken om zo de doeltreffendheid te vergroten. 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.³⁵ 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 melden van vermogen en buitenlands vermogen respectievelijk 84% en 82%. Dit onderzoek laat zien dat bijstandsgerechtigden over het algemeen goed bekend zijn met hun verplichtingen.

*De leden van de **PvdA**-fractie vragen aandacht voor het rapport Weten is nog geen doen van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).³⁶ Daarin wordt de overheid opgeroepen meer rekening te houden met de grenzen aan het «doenvermogen» van burgers. Onder stress nemen deze vermogens sterk af. De WRR constateert dat er een behoorlijk verschil bestaat tussen wat wetgeving en beleid van burgers verwachten en wat zij aankunnen. Naar aanleiding hiervan vragen de leden van de PvdA-fractie op welke wijze de Participatiewet mensen minder redzaam maakt (**vraag 45**). En op welke wijze maakt het voorliggende wetsvoorstel mensen meer redzaam (**vraag 46**)? Op welke wijze is bij het voorliggende wetsvoorstel rekening gehouden met het beperkte «doenvermogen» van burgers (**vraag 47**)?*

Antwoord op de vragen 45, 46 en 47

Ten aanzien van de zelfredzaamheid van burgers merkt de regering allereerst op dat één van de uitgangspunten van het vangnet van de Nederlandse sociale zekerheid is, dat iedere in Nederland woonachtige Nederlander, dan wel daar mee gelijkgestelde in Nederland woonachtige vreemdeling³⁷ geacht wordt zelfstandig in zijn bestaan te kunnen voorzien door middel van arbeid of anderszins. Voor degenen die hier te lande in zodanige omstandigheden verkeren of dreigen te geraken dat deze niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien, is er recht op bijstand van overheidswege. In dit kader acht de regering het van belang dat de Participatiewet óók voorziet in de bevoegdheid én verantwoordelijkheid van de colleges om indien zich in voorkomende situaties onverhoopt schrijnende gevallen voordoen, individueel maatwerk toe te passen. Ook wanneer het regelovertreding betreft. Juist door het expliciet opnemen van de bevoegd- en verantwoordelijkheid van de colleges inzake «individueel maatwerk» in de Participatiewet, houdt de regering bij het vaststellen van haar beleid, en daarmee óók in het voorliggende wetsvoorstel, rekening met individuele omstandigheden, mogelijke verminderde zelfredzaamheid en het eventuele beperkte doenvermogen van de belanghebbenden.

*De leden van de **ChristenUnie**-fractie missen in de memorie van toelichting een beschouwing over het belang van preventie. Het beste middel om te voorkomen dat bijstandsgerechtigden niet aan hun inlichtingenplicht voldoen is ze daarmee te helpen in het voortraject naar een uitkering. Kan de regering aangeven hoe daar nu in is voorzien (**vraag 48**)? Hoe beoordeelt de regering de preventieve inzet van gemeenten en uitvoeringsorganisaties op dit punt (**vraag 49**)? Ook vernemen deze leden graag hoe de regering het «doenvermogen» van de inlichtingenplicht als zodanig beoordeelt (**vraag 50**).*

³⁵ 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.

³⁶ <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen>

³⁷ Artikel 11, tweede lid, van de Participatiewet.

Antwoord op de vragen 48, 49 en 50

De regering acht het van belang dat het overtreden van regels door de belanghebbenden die een beroep doen op de Participatiewet, zoveel mogelijk moet worden voorkomen. In dit verband is het primair aan de colleges, om, mede vanuit het «kenbaarheidsvereiste», niet alleen bijstandsgerechtigden, maar vóoral degenen die in het voortraject van de aanvraag om bijstand zitten, goed voor te lichten over de geldende inlichtingenplicht in de Participatiewet. Gerichte communicatie, regelmatig contact en goede begeleiding zijn zeer relevante factoren. De regering heeft er vertrouwen in dat de colleges op een goede wijze invulling geven aan ook deze verantwoordelijkheid. Desondanks zal de regering bij het inwerkingtreden van het voorliggende wetsvoorstel, in de reguliere overleggen met de gemeenten over de Participatiewet, de relevantie van een goede voorlichting, regelmatig contact en een goede begeleiding, benadrukken. Desalniettemin zal het voorkomen dat de geldende regels soms worden overtreden. De regering onderkent dat in de uitvoeringspraktijk deze regelovertreding voor een deel voortvloeit uit onbewust handelen of omstandigheden die leiden tot verminderde verwijtbaarheid. Het is daarom onontbeerlijk dat bij de vaststelling van regelovertreding expliciet óók rekening wordt gehouden met de individuele omstandigheden van het geval. Zoals de regering in de beantwoording van vragen 45, 46 en 47 heeft aangegeven, vallen hieronder ook individuele omstandigheden die te maken hebben met een eventueel beperkt doenvermogen van de belanghebbende.

Handhaafbaarheid

*Handhaafbaarheid is een essentieel onderdeel van de parlementaire oordeelsvorming over wetsvoorstellen. Het komt de leden van de **ChristenUnie**-fractie voor dat het in kaart brengen van bezittingen van mensen die een beroep doen op bijstand, uitermate complex kan zijn en de nodige menskracht bij uitvoerende organisaties vereist. De handhaafbaarheid van het wetsvoorstel kan daarbij in het geding komen. Zij verzoeken de regering om een nadere argumentatie rond deze kwestie. Is de handhaafbaarheid op orde en zo ja, waar blijkt dat uit (**vraag 51**)?*

Antwoord op vraag 51

Bij iedere bijstands aanvraag voert de gemeente of de SVB een middelenstoets uit: vermogen = bezit – schuld. Dit wetsvoorstel betreft een lichte – goed handhaafbare – uitbreiding van deze bestaande taak. Bij de uitvoering van de vermogenstoets worden schulden nu ook al door de gemeenten en de SVB beoordeeld op het feitelijk bestaan daarvan en de plicht tot terugbetaling. Met deze wetswijziging moet daarnaast ook gecontroleerd worden of het een vordering wegens overtreding van de inlichtingenplicht betreft. Een dergelijke vordering mag namelijk niet langer als «schuld» worden meegenomen in de vermogenstoets. Ten behoeve van zorgvuldige implementatie en uitvoering van het wetsvoorstel wordt met de betrokken partijen geregeld dat gegevensuitwisseling kan plaatsvinden om aanleverde schulden te kunnen verifiëren bij de bron. Dit komt de handhaafbaarheid ten goede.

In reactie op de vraag van de ChristenUnie-fractie benadrukt de regering dat het in dit wetsvoorstel dus gaat om reeds vastgestelde vorderingen. Dit wetsvoorstel regelt niks nieuws ten aanzien van de handhaving en controle op verzwegen middelen. Dat is staande praktijk. Desalniettemin wordt separaat van dit wetsvoorstel gewerkt aan een set van maatregelen

om de handhaving te optimaliseren.³⁸ Voorts onderkent de regering dat het bij de vermogenstoets soms lastig is om vast te stellen of iemand redelijkerwijs kan beschikken over een middel. Het vergt een individuele beoordeling, zoals ook omschreven in paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting. Maar ook daarvoor geldt dat dit bestaande elementen zijn uit de Participatiewet. De maatwerkmogelijkheden worden bij de implementatie van dit wetsvoorstel wel nogmaals onder de aandacht gebracht.

Dit wetsvoorstel wijzigt de Participatiewet die een centrale rol toebedeelt aan gemeenten. Hoe beoordeelt de regering de slagkracht van kleine gemeenten om deze rol op zich te nemen (vraag 52)?

Antwoord op vraag 52

De regering is van mening dat ook kleinere gemeenten zeer wel in staat worden geacht om de uitvoering van de Participatiewet én de implementatie van het voorliggende wetsvoorstel ter hand te nemen.

Caribisch Nederland

*Fraudevorderingen vanuit de BES-eilanden worden uitgesloten van de vermogenstoets. De leden van de **ChristenUnie**-fractie vernemen graag hoe ingewikkeld het is om deze fraudevorderingen in beeld te krijgen (vraag 53). Zijn de administratieve kernegegevens op orde om tot een accuraat beeld te komen (vraag 54)?*

Antwoord op de vragen 53 en 54

De regering benadrukt in reactie op de vragen van de ChristenUnie-fractie allereerst dat van gemeenten en de SVB bij de uitvoering van het wetsvoorstel niet verlangd wordt om een compleet beeld te verzamelen van *alle* openstaande vorderingen wegens overtreding van de inlichtingenplicht (waaronder die vanuit de BES-eilanden). Bij de aanvraag van een bijstandsuitkering wordt aan de belanghebbende in het kader van de middelentoets gevraagd of er sprake is van schulden. Indien de aanvrager openstaande vorderingen heeft bij de desbetreffende uitkeringsinstantie, wordt dit in de praktijk ambtshalve meegenomen in de beoordeling van het vermogen. Voor alle andere openstaande schulden geldt dat het – op grond van de inlichtingenplicht – de eigen verantwoordelijkheid is van de belanghebbende om daar bewijstukken van aan te leveren. Als de belanghebbende geen schulden meldt of geen bewijzen levert worden er geen schulden meegenomen in de vermogenstoets, ongeacht of deze feitelijk wel aanwezig zijn. Het is – voor de vermogenstoets – niet aan de uitkeringsinstantie om actief de aanwezigheid van schulden te onderzoeken en achterhalen.

Verificatie van aangeleverde bewijstukken kan wel nodig zijn om bevestiging te krijgen over de ontstaansgrond van de vordering (indien dat onvoldoende duidelijk uit de stukken blijkt) en/of om nieuw misbruik (bijvoorbeeld vervalsing van een schuldbewijs) te voorkomen. Dit kan ook nodig zijn bij de bewijstukken die de belanghebbende aanlevert ten aanzien van de openstaande vorderingen vanuit de socialezekerheidsregelingen op de BES-eilanden. De gemeente of de SVB kan dan ter verificatie contact opnemen met de Rijksdienst Caribisch Nederland unit (RCN-unit) SZW. De administratieve kernegegevens zijn voldoende op orde om tot een accuraat beeld hierover te komen. Dat blijkt onder andere uit het gegeven

³⁸ Kamerstukken II 2019/20, 17 050, nr. 594.

dat de RCN-unit standaard de desbetreffende gemeente aanschrijft als iemand naar Europees Nederland vertrekt en er sprake is van een openstaande vordering. Dit vanwege de aflossing op deze vordering.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
B. van 't Wout