

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 of grove schuld

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID¹

Vastgesteld 20 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 «draai-deureffect» 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.

¹ Samenstelling:

Kox (SP), Essers (CDA), Koffeman (PvdD), Ester (CU), Sent (PvdA) (*voorzitter*), Van Strien (PVV), N.J.J. van Kesteren (CDA), Nooren (PvdA), Oomen-Ruijten (CDA), Schalk (SGP), Stienen (D66), De Bruijn-Wezeman (VVD), A.J.M. van Kesteren (PVV), Van Rooijen (50PLUS), Wever (VVD) (*ondervoorzitter*), Van Ballekom (VVD), Geerdink (VVD), Gerbrandy (OSF), Van Gorp (GL), Van der Linden (FVD), Moonen (D66), Nanninga (FVD), Van Pareren (FVD), Pouw-Verweij (FVD), Rosenmöller (GL), Vendrik (GL), De Vries (Fractie-Otten).

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.

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 wetswijziging zo lang op zich heeft laten wachten. 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.

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?

² Handelingen II 2019/2020, nr. 97, item 17, p. 18.

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.

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? 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

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. 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?

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?

Bij de behandeling in de Tweede Kamer zijn twee moties aangenomen die een relatie met het bovenstaande hebben, te weten de motie-Jasper van Dijk⁴ en de motie-Gijs van Dijk⁵. Kan de regering aangeven hoe zij deze moties wil gaan uitvoeren? 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.

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

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35 374, nr. 13.

⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35 374, nr. 15.

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? En kan zij daarbij aangeven of dit nog uit te splitsen is in bezit of vermogen in binnenland en/of in buitenland?

De leden van de D66-fractie constateren dat de Raad van State kritisch is over het ruime gebruik van het begrip fraude.⁶ 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? 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? Kan de regering daarbij aangeven hoe dit uitpakt voor de toepassing van deze wet?

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.

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?

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. Aanvullend hebben zij de volgende vragen. Welke potentiële effecten heeft het voorliggende wetsvoorstel op alle bijstandsgerechtigden? Aan welke extra controle worden zij onderworpen? En welke effecten heeft dit naar verwachting op de stress die wordt ervaren?

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.

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 uitgangspo-

⁶ Kamerstukken II 2019/29, 35 374, nr. 4.

sitie dan goedwillende bijstandsontvangers. Het voorliggend wetsvoorstel wil daar een eind aan maken, mede op basis van de motie-Wiersma/Peters⁷. 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? 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? Lezen deze leden het goed dat het vooral gaat om mensen in de bijstand die bezittingen in het buitenland hebben? 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 vraag stellen waarom wetgeving vereist is om het geschetste fraudeprobleem aan te pakken. Zijn ook andere alternatieven overwogen en zo ja, hoe is deze afweging gemaakt?

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? Hoe is hier de balans uitgevallen? 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).

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.

Schuldenproblematiek en vangnetkarakter bijstand

De leden van de **D66**-fractie lezen in de brief van de Sociale Verzekeringsbank (SVB)⁸ 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?

⁷ Kamerstukken II 2018/19, 35 000 XV, nr. 83.

⁸ Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35 374, nr. 3 (Uitvoeringstoets wetsvoorstel wijziging Participatiewet) (https://www.eerstekamer.nl/overig/20200115/uitvoeringstoets_svb_2/document).

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? 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.

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? Is het in een dergelijk geval wel mogelijk om opnieuw een bijstandsuitkering aan te vragen?

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. Wat gebeurt er met mensen van wie de bijstandsuitkering wordt gestopt vanwege schending van de inlichtingenplicht? Links- of rechtsom geredeneerd moeten zij in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Welke vangnetmogelijkheden – de essentie van onze bijstandsvoorziening – resteren? Hoe kan hier maatwerk worden gerealiseerd?

Schuldregeling bij fraudevordering

De leden van de **CDA**-fractie stemmen van harte in met de bij amendement-Peters/Bruins⁹ 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?

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.

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

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.

⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35 374, nr. 11.

De leden van de **PvdA**-fractie vragen aandacht voor het rapport *Weten is nog geen doen* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).¹⁰ 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. En op welke wijze maakt het voorliggende wetsvoorstel mensen meer redzaam? Op welke wijze is bij het voorliggende wetsvoorstel rekening gehouden met het beperkte «doenvermogen» van burgers?

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? Hoe beoordeelt de regering de preventieve inzet van gemeenten en uitvoeringsorganisaties op dit punt? Ook vernemen deze leden graag hoe de regering het «doenvermogen» van de inlichtingenplicht als zodanig beoordeelt.

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?

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?

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. Zijn de administratieve kernegegevens op orde om tot een accuraat beeld te komen?

De leden van de commissie zien de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 13 november 2020.

De voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Sent

De griffier van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Van Dooren

¹⁰ <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen>.