

Vergaderjaar 2019–2020

35 374

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. INLEIDING

Dit wetsvoorstel bevat een aanpassing van de Participatiewet. Er wordt voorgesteld om vorderingen die zijn ontstaan wegens schending van de inlichtingenplicht in de sociale zekerheid uit te sluiten van de vermogenstoets. Hiermee wil de regering de onterecht gunstige positie van mensen met fraudevorderingen bij de toegang tot het recht op bijstand wegnemen. Fraude mag immers niet lonen.

Leeswijzer

In deze memorie van toelichting wordt achtereenvolgens ingegaan op: de achtergrond van het wetsvoorstel, de inhoud van het wetsvoorstel en de gevolgen daarvan voor de uitvoering, de financiële gevolgen, advies en consultatie, het overgangsrecht en de inwerkingtreding.

2. ACHTERGROND

2.1. Aanleiding

De Participatiewet regelt onder meer het recht op bijstand, als vangnet van de sociale zekerheid. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet. De Sociale verzekeringsbank (SVB) is verantwoordelijk voor de aanvullende inkomensondersteuning voor ouderen (AIO) voor gepensioneerden. Mensen kunnen slechts terugvallen op een bijstandsuitkering als zij zelf niet over voldoende middelen beschikken om te kunnen voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan. De middelentoets is onderdeel van de toegang tot de algemene bijstand. Met deze toets wordt het vermogen van de belanghebbende vastgesteld middels de som: «vermogen = bezit –

schuld».¹ Onder de bezittingen valt al het vermogen: geld op bankrekeningen, een auto of een kostbare verzameling, waar ter wereld deze bezittingen zich ook bevinden, dus ook een huis in het buitenland valt daaronder. Wanneer iemand in Nederland een bijstandsuitkering aanvraagt, zal hij daarom al zijn bezittingen moeten opgeven, ook die zich in het buitenland bevinden. In de Kamerbrief van 28 juni 2018 is stilgestaan bij de vermogensonderzoeken in het buitenland om mogelijke fraude in de bijstand te detecteren.² In de brief kwam aan de orde dat gemeenten en de SVB knelpunten ervaren bij de handhaving.

Draaideureffect bij fraude

Als belangrijk knelpunt wordt het zogenaamde «draaideureffect» na aangetoonde vermogensfraude genoemd. Wanneer verzwegen bezit geconstateerd wordt, is er sprake van schending van de inlichtingenplicht.³ Het recht op bijstand moet als gevolg daarvan herzien of ingetrokken worden. De onterecht of tot een te hoog bedrag verstrekte bijstand wordt teruggevorderd.⁴ Daarnaast wordt een bestuurlijke boete opgelegd.⁵ Het beëindigen van het bijstandsrecht vormt voor de belanghebbende geen beletsel om opnieuw een uitkering aan te vragen. Het recht op bijstand wordt vanwege de aanvraag opnieuw beoordeeld. Onderdeel daarvan is wederom de middelentoets. De terugvordering van de onterecht verstrekte bijstand en het opleggen van de bestuurlijke boete hebben tot gevolg dat de hierdoor ontstane vorderingen als «schuld» worden meegenomen in de vermogensberekening. De schuld wordt afgetrokken van het (geconstateerde) bezit van de gerechtigde. Daardoor kan het vermogen onder de toepasselijke vermogensgrens komen te liggen. Dit betekent dat betrokkene weer recht heeft op algemene bijstand, ongeacht de aanwezige middelen.

Het knelpunt is opgemerkt naar aanleiding van de situatie met verzwegen onroerend goed in het buitenland, maar het draaideureffect reikt verder dan dat. Dezelfde situatie doet zich ook voor bij verzwegen bezittingen binnen de eigen landsgrenzen en het ziet ook op verzwegen roerende zaken. Te denken valt aan postzegel- of stripboekverzamelingen, antieke meubels en andere waardevolle bezittingen zoals kunst en sieraden.

Aangekondigd onderzoek

Het draaideureffect bij de handhaving binnen de sociale vangnetregelingen is een probleem, want fraude mag niet lonen. De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft daarom in de eerdergenoemde brief van 28 juni 2018 aan de Tweede Kamer aangekondigd te gaan onderzoeken of de Participatiewet hier op kan worden aangepast.

Motie

In het najaar van 2018 is een motie van de leden Wiersma (VVD) en Peters (CDA) aangenomen met betrekking tot (1) het opleggen van bestuurlijke boetes en terugvorderen van onterecht verstrekte bijstand en (2) het «draaideureffect» bij de vermogenstoets in de Participatiewet, na aangetoonde (vermogens)fraude. De aangenomen motie verzoekt de regering:

¹ Artikel 34, eerste lid, aanhef en onder a, van de Participatiewet.

² Kamerstukken II 2017/18, 17 050, nr. 542.

³ Artikel 17, eerste lid, van de Participatiewet.

⁴ Artikel 54, derde lid, van de Participatiewet en artikel 58, eerste lid, van de Participatiewet.

⁵ Artikel 18a van de Participatiewet.

«... te bevorderen dat gemeenten actief invulling geven aan de genoemde verplichting en alles op alles zetten om te veel ontvangen uitkeringsbedragen en de opgelegde boete daadwerkelijk te innen».

Ook roept deze motie de regering op:

«... binnen het aangekondigde onderzoek als kansrijke oplossingsrichting uit te werken: de variant waarin de terugvordering en de opgelegde boete niet vallen onder de titel «schuld» binnen de regel «vermogen = bezit -/- schuld» zodat er geen nieuw recht op een uitkering ontstaat zolang de terugvordering en de opgelegde boete niet betaald zijn en er nog steeds sprake is van te veel vermogen en de Kamer hierover zo spoedig mogelijk te informeren, ...»⁶

2.2. Terminologie: het begrip fraude

Binnen de sociale zekerheid dient de belanghebbende op grond van de inlichtingenplicht het uitkeringsorgaan te informeren over veranderingen in zijn situatie waarvan hij redelijkerwijs kan begrijpen dat die van invloed kunnen zijn op recht, hoogte of duur van de uitkering. Er is sprake van *uitkeringsfraude* als een verwijtbare overtreding van deze verplichting resulteert in onverschuldigde betaling van de uitkering. In de sociale zekerheid – en de volksmond – is het begrip *fraude* dus direct verbonden met de voorwaarden voor het recht op uitkering en de daarmee samenhangende inlichtingenplicht. Fraude is geen juridisch begrip (wat opzet veronderstelt), maar een ruimer maatschappelijk begrip. De kernelementen van dit fraudebegrip zijn de onverschuldigde betaling en (uiteenlopende gradaties van) verwijtbaarheid. Daarom worden in dit wetsvoorstel alle vorderingen wegens schending van de inlichtingenplicht aangeduid als *fraudevorderingen*.⁷ Hiermee wordt aangesloten bij bestaande wet- en regelgeving⁸ en de terminologie in het huidige maatschappelijk debat.

2.3. Doel en uitgangspunten van het wetsvoorstel

Handhavingsvisie

De bijstand vormt het sluitstuk van de sociale zekerheid. De regering en de Nederlandse maatschappij hechten veel waarde aan dit vangnet, dat een mooie uiting is van solidariteit in onze samenleving. Solidariteit impliceert echter ook dat alleen een beroep gedaan kan worden op publieke middelen als dat strikt noodzakelijk is. Misbruik ondermijnt het draagvlak van de sociale voorzieningen in ons land. Om die reden is handhaving een belangrijke randvoorwaarde voor een goed werkend stelsel van sociale zekerheid.⁹ De regering vindt het belangrijk dat gemeenten en uitvoeringspartijen bij de handhaving effectief onderzoek kunnen verrichten en maatregelen kunnen nemen.¹⁰ Als uitgangspunt geldt dat fraude niet mag lonen. Hieruit volgt dat bijstandsgerechtigden waarvan is vastgesteld dat zij hebben gefraudeerd, de als gevolg van die fraude te veel ontvangen uitkering volledig terug moeten betalen.

⁶ Kamerstukken II 2018/19, 35 000 XV, nr. 83.

⁷ Dit omvat zowel de terugvordering van de ten onrechte of tot een te hoog bedrag verstrekte uitkering, als de – ten gevolge daarvan opgelegde – bestuurlijke of strafrechtelijke boete.

⁸ Met deze definiëring van het begrip fraude wordt aangesloten bij de Wet aanscherping en handhaving sanctiebeleid SWZ-wetgeving en de Aanwijzing sociale zekerheid van het Openbaar Ministerie.

⁹ Het Regeerakkoord van oktober 2017: «Vertrouwen in de toekomst».

¹⁰ «Effectief handhaven» is ook één van de hoofdlijnen in de handhavingskoers SZW 2018–2021.

Standpunt van de regering

Vanuit de genoemde handhavingsvisie vindt de regering dat het huidige draaideureffect bij de handhaving moet worden voorkomen. Het is een voorbeeld van lonende fraude. Met de handhaving wordt beoogd dat de aangetroffen middelen eerst worden aangewend voor de noodzakelijke kosten van het bestaan, waardoor geen recht op een vangnetuitkering bestaat en de onterecht ontvangen bijstand wordt terugbetaald. Dit wordt met het huidig wettelijk kader niet bereikt. De uitkeringsinstanties zijn – na vaststelling van fraude en ongeacht de kennis van de aanwezige waardevolle bezittingen – alsnog gedwongen direct weer een uitkering te verstrekken. Zonder dat ook maar iets van de door fraude ontstane vorderingen eerst is afgelost. Dit is een lonend effect voor de belanghebbende. Maar het vormt daarnaast ook een negatieve prikkel voor de uitkeringsinstanties om actief onderzoek te doen naar verzwegen bezittingen. Dit vindt de regering een ongewenst effect. Het ondermijnt het draagvlak voor het vangnet van de bijstand.

Tot slot worden personen die de inlichtingenplicht hebben geschonden, dankzij deze fraude, bij de toegang tot de bijstand in een bevoorrechte positie geplaatst ten opzichte van andere personen met gelijkwaardige bezittingen die het bezit wel hebben gemeld. Van personen die het bezit wel direct melden, wordt – indien daar geen (fraude)schulden tegenover staan – verwacht dat ze het bezit eerst aanwenden voor de noodzakelijke kosten van het bestaan alvorens bijstandsrecht ontstaat. Van de personen met fraudevorderingen wordt dit door de huidige vermogenstoets niet altijd verlangd. Fraudevorderingen zijn immers een in aanmerking te nemen schuld bij de som: «vermogen = bezit – schuld». Dat een verschil in vermogen leidt tot een andere rechtspositie in de bijstand (wel of geen uitkering) is in beginsel te rechtvaardigen. Dat hoort bij het vangnetkarakter van de bijstand. Wanneer dit verschil in rechtspositie een direct gevolg is van fraude, acht de regering dit niet gerechtvaardigd.

Doel van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel heeft als doel het wegnemen van de onterecht gunstige positie van mensen met fraudevorderingen bij de toegang tot het recht op bijstand. Om dit te bereiken wordt voorgesteld om openstaande fraudevorderingen uit te sluiten van de vermogenstoets in de Participatiewet. Dit is in lijn met de eerdergenoemde motie van de leden Wiersma (VVD) en Peters (CDA). De regering komt met dit wetsvoorstel tegemoet aan de wensen van de Kamer en de uitkeringsinstanties om effectiever op te kunnen treden bij de handhaving en naleving van verplichtingen in de Participatiewet. Het wetsvoorstel bevat niet alleen een prikkel voor de belanghebbende om het (in het bezit gebonden) vermogen aan te wenden en (daarmee) de fraudevorderingen af te lossen, maar vormt tevens een stimulans voor de uitkeringsinstanties om actief invulling te blijven geven aan de handhaving.

In de uitwerking is aansluiting gezocht bij de uitgangspunten van de Participatiewet. Dit betreft het vangnetkarakter van de bijstand, waarbij de eigen verantwoordelijkheid voor de voorziening van het bestaan voorop staat. Tevens gaat het wetsvoorstel niet voorbij aan de grondwettelijke zorgplicht van de overheid om in voorkomende gevallen bijstand te verlenen.¹¹ Immers, in situaties waarin mensen niet redelijkerwijs kunnen beschikken over het bezit, ook over het verzwegen bezit, moeten zij kunnen beschikken over de noodzakelijke middelen van het bestaan, mede ter voorkoming van ernstige schuldenproblematiek.

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

Dit wetsvoorstel raakt niet de personen bij wie geen bezit (in welke vorm dan ook) aanwezig is. Deze wetswijziging heeft – wat betreft het recht op bijstand – slechts gevolgen voor de belanghebbende bij wie, naast fraudevorderingen, feitelijk middelen of een aanspraak daarop aanwezig wordt geacht waarover (redelijkerwijs) kan worden beschikt. Zijn er geen aanzienlijke bezittingen, dan staat de middelentoets ook na wijziging van de wet niet in de weg aan het recht op bijstand. Als wel beschikt kan worden over (voldoende) waardevolle bezittingen, dan kan de belanghebbende dit eerst te gelde maken, voordat een beroep op bijstand kan worden gedaan. Net zoals dit van iedere andere burger wordt verlangd. De tegeldemaking (verkoop) van het bezit is de snelste manier voor de belanghebbende om middelen te verkrijgen. Deze tegeldemaking wordt immers mogelijk geacht. Zodra het vermogen, dat vrijgekomen is uit het bezit, volledig is aangewend voor de kosten van het bestaan of de aflossing van schulden, is er geen sprake meer van een vermogen en staan eventuele aanwezige fraudevorderingen het recht op bijstand niet in de weg. De situatie is op deze wijze met dit wetsvoorstel geneutraliseerd. Goedwillende burgers worden zodoende niet onevenredig geraakt. Alleen de onwelwillende personen die wel redelijkerwijs over bezittingen beschikken, maar die nalaten of zich niet (voldoende) inspannen om dit te gelde te maken, ondervinden de gevolgen van dit wetsvoorstel. Zij worden uitgesloten van het recht op bijstand.

2.4. Betrokken partijen

De uitvoering van de Participatiewet is gedecentraliseerd naar de gemeenten. De SVB voert de bijstand in de vorm van AIO uit.

3. INHOUD WETSVOORSTEL EN GEVOLGEN DAARVAN VOOR DE UITVOERING

3.1. De vermogenstoets in het kort

Iedere in Nederland woonachtige Nederlander¹² die hier te lande in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken dat hij *niet over de middelen beschikt* om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien, heeft recht op bijstand van overheidswege.¹³ Tot de middelen wordt gerekend alle *vermogens- en inkomensbestanddelen* waarover de alleenstaande of het gezin *redelijkerwijs kan beschikken*.¹⁴ Artikel 34 van de Participatiewet regelt de daar aan ten grondslag liggende vermogenstoets. De vermogenstoets kan op twee momenten plaatsvinden: (1) bij de beoordeling van de aanvraag van de bijstand en (2) bij vermogensmutaties gedurende de bijstand.

Bij aanvang van de bijstand wordt altijd het vermogen getoetst. De waarde van de bezittingen waarover de alleenstaande of het gezin beschikt of redelijkerwijs kan beschikken wordt verminderd met de aanwezige schulden.¹⁵ Ofwel: «vermogen = bezit – schuld».

- *Bezittingen*
Bezittingen kunnen zowel uit geldswaarden bestaan als uit op geld waardeerbare goederen. De Participatiewet heeft een aparte vermogenstoets en bepaalde mate van vrijlating voor de «eigen woning»,

¹² Of daarmee gelijkgestelde Nederlander ingevolge artikel 11, tweede en derde lid, van de Participatiewet.

¹³ Artikel 7, eerste lid, onder b, van de Participatiewet en artikel 11, eerste lid, van de Participatiewet.

¹⁴ Artikel 31, eerste lid, van de Participatiewet.

¹⁵ Artikel 34, eerste lid, onder a, van de Participatiewet.

indien de belanghebbende daar zijn hoofdverblijf heeft.¹⁶ Voor andere woningen, waar de belanghebbende niet zijn hoofdverblijf heeft¹⁷, geldt dat de waarde hiervan wordt meegenomen in de reguliere vermogenstoets van artikel 34 van de Participatiewet.

- *Schulden*

Schulden kunnen uitsluitend in aanmerking worden genomen indien het feitelijk bestaan ervan in voldoende mate aannemelijk is geworden en tevens komt vast te staan dat aan die schuld een daadwerkelijke terugbetalingsverplichting verbonden is. Een bijstandsschuld uit het verleden, waaronder fraudeschulden, kan bij de vermogensvaststelling worden betrokken vanaf de datum van het terugvorderingsbesluit.¹⁸

Een klein vermogen wordt toegestaan in de Participatiewet. Bij aanvang van de bijstand geldt daarom een vermogensvrijlating. Niet als vermogen wordt in aanmerking genomen het bij aanvang van de bijstand aanwezige vermogen voor zover dit minder bedraagt dan de van toepassing zijnde grens van het vrij te laten vermogen.¹⁹

Indien het vastgestelde vermogen van de aanvrager uitkomt boven deze vrijlating, bestaat er geen recht op bijstand. Alvorens bijstandsrecht kan ontstaan, moet de belanghebbende eerst het vermogen boven de toepasselijke vrijlating aanwenden om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien: «interen» op het vermogen.²⁰

Valt het vastgestelde vermogen onder de vrijlatingsgrens, dan is er sprake van bijstandsrecht. Het bedrag van het vrij te laten vermogen kan gedurende een lopende periode van bijstand maar één keer worden benut.²¹ Bij aanvang van de bijstand wordt daarom het *resterend vrij te laten vermogen* vastgesteld. Dit is het verschil tussen het vastgestelde vermogen bij aanvang van de bijstand en de toepasselijke vermogensvrijlating.²² Op grond van de inlichtingenplicht moet de belanghebbende melding doen van alle feiten en omstandigheden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat het van invloed is op het bijstandsrecht. De zogenaamde vermogensaanwas, het bedrag dat aan vermogen tijdens de bijstand verworven wordt, valt daaronder. Met het bestaan van het resterend vrij te laten vermogen heeft de wetgever beoogd dat het niet gebruikte deel van de vermogensvrijlating alsnog kan worden benut indien tijdens de bijstand vermogensmutaties optreden.²³ Dit voorkomt dat reeds bij de ontvangst van een relatief klein vermogen de bijstand tijdelijk moet worden beëindigd. De vermogensaanwas wordt afgezet tegen het resterend vrij te laten vermogen. Andere bezittingen en schulden worden hier niet bij betrokken. Is de toename van het vermogen kleiner dan het resterend vrij te laten vermogen, dan blijft het bijstandsrecht voortbestaan. Een vermogensaanwas hoger dan het resterend vrij te

¹⁶ Artikel 34, tweede lid, onder d, van de Participatiewet jo. artikel 50, eerste lid, van de Participatiewet.

¹⁷ Waaronder het onroerend goed in het buitenland.

¹⁸ ECLI:NL:CRvB:2013:1546.

¹⁹ Artikel 34, tweede lid, van de Participatiewet jo. artikel 34, derde lid, van de Participatiewet. De vermogensgrenzen worden jaarlijks geïndexeerd.

²⁰ Ingevolge vaste rechtspraak wordt het als een redelijke interingsnorm gezien dat iemand 1,5 maal de bijstandsnorm per maand mag besteden. Op deze wijze kan worden berekend hoe lang iemand redelijkerwijs kan doen over het bedrag waarmee het vrij te laten vermogen is overschreden. Verkeerd iemand eerder in bijstandsbehoeftige omstandigheden? Dan kan worden beoordeeld of er sprake is van tekortschietend besef van verantwoordelijkheid. Dit kan leiden tot oplegging van een maatregel.

²¹ ECLI:NL:CRVB:2010:BL7290.

²² Bij een negatief vastgesteld vermogen wordt het resterend vrij te laten vermogen nooit hoger dan de geldende toepasselijke vrijlating.

²³ Artikel 34, eerste lid, onder b, van de Participatiewet jo. artikel 34, vierde lid, van de Participatiewet.

laten vermogen heeft *in beginsel* tot gevolg dat het bijstandsrecht vervalt.²⁴ Om dit vast te stellen kan de uitkeringsinstantie ambtshalve het feitelijk vermogen vaststellen: een vermogenstoets gedurende de bijstand. Is het vermogen positief, dan wordt de bijstandsuitkering beëindigd. De belanghebbende moet dan eerst interen op het vermogen. Als het vermogen negatief is, blijft het recht op bijstand bestaan, ook als de vermogensvrijlating nihil is. De belanghebbende blijft in bijstandsbehoefte omstandigheden verkeren.²⁵

3.2. De uitsluiting van fraudevorderingen bij de vermogenstoets

Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om fraudevorderingen uit te sluiten van de vermogenstoets in de Participatiewet, door deze niet langer aan te merken als een «schuld» die afgetrokken mag worden van de aanwezige bezittingen. Onder de uit te sluiten fraudevorderingen wordt verstaan de terugvordering²⁶ en bestuurlijke boete²⁷ wegens schending van de inlichtingenplicht. Het omvat fraudevorderingen die ontstaan zijn uit:

- Alle ontstaansgronden bij fraude binnen de sociale zekerheid;
- Alle socialezekerheidswetten; én
- De op grond van het Wetboek van Strafrecht opgelegde geldboetes wegens fraude binnen de sociale zekerheid

De terugvordering en boete wegens schending van de inlichtingenplicht

In de sociale zekerheid is het begrip fraude direct verbonden met de voorwaarden voor het recht op uitkering en de daarmee samenhangende inlichtingenplicht. De belanghebbende dient het uitkeringsorgaan te informeren over veranderingen in zijn situatie waarvan hij redelijkerwijs kan begrijpen dat die van invloed kunnen zijn op recht, hoogte of duur van de uitkering.²⁸ Er is sprake van uitkeringsfraude als een (verwijtbare) overtreding van deze verplichting resulteert in onverschuldigde betaling van (een deel van) de uitkering. Als gevolg van deze overtreding moet een bestuurlijke boete worden opgelegd.²⁹ Het ligt daarom in de rede dat onder «fraudevorderingen» in ieder geval wordt verstaan de terugvordering³⁰ en de bestuurlijke boete³¹ wegens schending van de inlichtingenplicht. Dit is ook in lijn met de motie van de leden Wiersma (VVD) en Peters (CDA).³²

Uitsluiting van alle ontstaansgronden

Bij de uitsluiting van fraudevorderingen wordt geen onderscheid gemaakt in de ontstaansgrond van fraude. Het draaideureffect bij «vermogensfraude» is aanleiding voor onderhavige wetwijziging. Daarnaast kunnen ook fraudevorderingen uit andere ontstaansgronden leiden tot een bevoorrechte positie bij de vermogenstoets. Te denken valt aan «verzwegen (zwarte of witte) inkomsten» en «onjuiste samenstelling huishouden». Alle vormen van misbruik ondermijnen het draagvlak van de sociale voorzieningen. Dit wil de regering in de volle breedte bestrijden. Iedereen moet de verplichtingen naleven en fraude mag voor

²⁴ ECLI:NL:CRVB:2010:BM5530.

²⁵ Als dit te wijten is aan tekortschietend besef van verantwoordelijkheid van de belanghebbende, kan een maatregel worden opgelegd.

²⁶ Artikel 58, eerste lid, van de Participatiewet.

²⁷ Artikel 18a van de Participatiewet.

²⁸ Artikel 17, eerste lid, van de Participatiewet.

²⁹ Bij de sociale zekerheidsregelingen in Caribisch Nederland betreft het een geldboete.

³⁰ Artikel 58, eerste lid, van de Participatiewet.

³¹ Artikel 18a van de Participatiewet.

³² Kamerstukken II 2018/19, 35 000 XV, nr. 83.

niemand lonend zijn. Bij deze uitgangspunten past – met het oog op het gelijkheidsbeginsel – geen onderscheid naar ontstaansgrond.

Uitsluiting van fraudevorderingen uit alle socialezekerheidswetten

Fraudevorderingen uit alle socialezekerheidswetten worden uitgesloten van de vermogenstoets in de Participatiewet. Dit betekent dat niet alleen de fraudevorderingen ontstaan in de bijstand en bij de eigen gemeente worden uitgesloten, maar ook fraudevorderingen vanuit andere sociale regelingen en uitkeringsinstanties (waaronder ook andere gemeenten). Op 1 januari 2013 zijn de Wet handhaving en aanscherping sanctiebeleid SZW-wetgeving (Fraudewet) en het Boetebesluit socialezekerheidswetten in werking getreden. De wetten regelen de overtreding van de inlichtingenplicht en sanctionering middels de bestuurlijke boete. Onder deze wetgeving vallen niet alleen de Participatiewet, maar ook andere socialezekerheidswetten.³³ Daarnaast worden ook de fraudevorderingen ontstaan vanuit de sociale zekerheidsregelingen van Caribisch Nederland uitgesloten van de vermogenstoets in de Participatiewet. De Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba is opgenomen omdat krachtens deze wet bijstand verleend wordt op grond van het Besluit onderstand BES. Deze wetten en het besluit bevatten een inlichtingenplicht ten aanzien van de belanghebbende. Niet alle wetten kennen echter een bevoegdheid tot terugvordering of tot het opleggen van een boete. Zo kent het Besluit onderstand BES geen mogelijkheid tot het opleggen van een boete en de Wet ziekteverzekering BES en de Wet ongevallenverzekering BES geen mogelijkheid tot terugvordering. Ten aanzien van de Cessantiawet BES valt op te merken dat de inlichtingenplicht zich alleen sterkt tot de uitkering bedoeld in artikel 4 van die wet. Het gaat hier dus alleen op de uitkering die de werknemer ontvangt van Onze Minister en niet om de uitkering die wordt ontvangen door de werkgever.

Strafrechtelijke boetes wegens fraude in de sociale zekerheid

Bij schending van de inlichtingenplicht wordt in beginsel een bestuurlijke boete opgelegd. Bij een benadelingsbedrag van € 50.000,00 of hoger kan aangifte worden gedaan bij het Openbaar Ministerie.³⁴ Vanaf dat moment geldt het strafrechtelijk regime. Ook daar kan een geldboete worden opgelegd. Juist omdat bij meer omvangrijke fraude aangifte wordt gedaan, ligt het in de rede om ook de strafrechtelijke geldboete die is opgelegd vanwege een overtreding of misdrijf welke verband houdt met fraude binnen de sociale zekerheid uit te sluiten van het schuldenbegrip binnen de vermogenstoets.

Verwijtbaarheid

De afgelopen jaren is er bij geconstateerde fraude, groeiende aandacht voor de vraag in welke mate er daadwerkelijk sprake is van verwijtbaarheid bij het handelen van de belanghebbende. Dit is met name het geval wanneer een *punitieve sanctie* als een bestuurlijke boete wordt opgelegd. Onderzoek belicht het maken van onderscheid tussen bewust en onbewust verkeerd handelen, met fraude als gevolg. De Centrale Raad van Beroep heeft zich eveneens uitgesproken dat in situaties waarin er sprake is van fraude, de mate van verwijtbaarheid een belangrijke rol

³³ Daarnaast vallen ook arbeidswetten onder de Fraudewet. Dit wetsvoorstel ziet op handhaving binnen de sociale zekerheid. Met die reden worden de arbeidswetten niet in dit voorstel betrokken.

³⁴ Op grond van de Aanwijzing sociale zekerheidsfraude kan bij uitzondering ook voor een lager benadelingsbedrag aangifte worden gedaan.

speelt.³⁵ Dit laatste heeft onder andere geleid tot aanpassing van de Fraudewet in het kader van het opleggen van een bestuurlijke boete aan de belanghebbende.

In dit verband wijst de regering erop dat dit wetsvoorstel primair op de voorwaarde voor de noodzakelijke toegang tot het bijstandsrecht ziet: de middelentoets. Het wetsvoorstel ziet expliciet niet op de sanctionering na aangetoonde fraude. Het is de *niet of niet behoorlijke naleving* van de inlichtingenplicht door de belanghebbende die de doorslaggevende factor vormt voor het uitsluiten van de vorderingen bij de vermogenstoets. De mate van verwijtbaarheid of de vraag of deze overtreding bewust of onbewust is begaan is niet relevant. In al deze gevallen geldt dat het niet naleven van een verplichting geen extra voordeel mag opleveren voor de belanghebbende, ten opzichte van burgers die wel de regels naleven. Dit is niet te rechtvaardigen. Met de voorgestelde wijziging van de Participatiewet wordt het onterecht verkregen voordeel bij niet naleving van de inlichtingenplicht geneutraliseerd, door de daar uit voortvloeiende vorderingen uit te sluiten bij de vermogenstoets. Dit kan dus tot gevolg hebben dat de bijstand wordt afgewezen. Van de belanghebbende in kwestie wordt alsnog verlangd dat eerst de beschikbare en toereikende middelen worden aangewend voor het levensonderhoud.

De uitvoeringspraktijk in de sociale zekerheid is complex: geen enkele situatie is gelijk. Het is daarom – nog altijd – onontbeerlijk dat bij de vaststelling van regelovertrading rekening wordt gehouden met de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de individuele omstandigheden van het geval. De juiste plek hiervoor is bij het moment van vaststelling of er wel of geen sprake is van een overtreding van de inlichtingenplicht. En daarnaast bij de daar aan verbonden beoordeling van (de grond van) de terugvordering en (de hoogte van) de bestuurlijke boete.³⁶ Van de uitkeringsinstanties wordt verlangd de besluitvorming met oog voor de menselijke maat tot stand te brengen: redelijk en billijk. Dit wetsvoorstel ziet echter niet op deze besluitvorming, maar op het moment dat – nadat de vorderingen al zijn vastgesteld – opnieuw een aanvraag voor bijstand wordt ingediend. Bij de middelentoets – en uitvoering van dit wetsvoorstel – mag de gemeente of SVB er vervolgens van uitgaan dat de regelovertrading en de daar uit voortvloeiende vorderingen op de juiste gronden en tot de juiste hoogte zijn vastgesteld.

Bijzondere bijstand

De vermogenstoets van artikel 34 van de Participatiewet ziet op de vaststelling van het recht op *algemene* bijstand. Het college heeft in het kader van bijzondere bijstand, artikel 35 van de Participatiewet, vrijheid in de vaststelling van de draagkracht van de belanghebbende. Het college behoudt hier de vrijheid om zelf een juiste afweging te maken ten aanzien van het wel of niet betrekken van de fraudevordering in de draagkrachtberekening. Dit past binnen de maatwerkgedachte bij de beoordeling in het kader van «bijzondere omstandigheden».

³⁵ In zijn uitspraak van 24 november 2014 stelde de CRvB dat de hoogte van de boete bij overtredingen in alle gevallen moet worden afgestemd op de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de (financiële) omstandigheden van de betrokkene(n).

³⁶ Conform de (gewijzigde) Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving en het Boetebesluit socialezekerheidswetten.

3.3. Het redelijkerwijs kunnen beschikken over een middel

De Participatiewet werpt, met de middelentoets als toegangseis, een drempel op voor het recht op bijstand. De belanghebbende moet eerst aantonen dat hij niet over voldoende eigen middelen beschikt om in het bestaan te voorzien. Met dit wetsvoorstel wordt de toegang tot de bijstand verder aangescherpt. Dit vraagt ook extra aandacht voor de – reeds bestaande – complexe uitvoeringspraktijk rondom *het redelijkerwijs kunnen beschikken over een middel*.

Het complementaire karakter van de bijstand brengt mee dat een ruime definitie van het begrip middelen wordt gehanteerd. Naast middelen waarover de belanghebbende *feitelijk* beschikking heeft, worden bij de vermogenstoets ook in aanmerking genomen de middelen waarover de belanghebbende *redelijkerwijs* kan beschikken.³⁷ Uit vaste rechtspraak volgt dat de term beschikken zo moet worden uitgelegd dat deze ziet op de mogelijkheid van een betrokkene om de bezitting feitelijk aan te wenden om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien.³⁸ Tegeldemaking van het bezit moet dus mogelijk zijn. Wanneer het bijvoorbeeld gaat om een vordering op de langstlevende, is dit niet het geval.

De bewijslast

In bepaalde situaties is de veronderstelling gerechtvaardigd dat zaken een bestandsdeel vormen van het vermogen waarover de betrokkene daadwerkelijk beschikt of redelijkerwijs kan beschikken. Dit geldt bijvoorbeeld bij de aanwezigheid van een aanspraak op een middel of bij onroerende zaken die in een officieel eigendomsregister op naam van de betrokkene staan geregistreerd. De bewijslast om aan te tonen dat iemand ergens niet over kan beschikken, ligt bij de belanghebbende.³⁹

De inspanningsplicht tot tegeldemaking van het middel

Bij de beoordeling of de belanghebbende redelijkerwijs kan beschikken over een middel, vormt de verrichte inspanning tot tegeldemaking van het bezit een doorslaggevend element. Dat tegeldemaking in voorkomende gevallen lastig is, doet geen afbreuk aan het redelijkerwijs kunnen beschikken. Desalniettemin betekent het feit dat tegeldemaking mogelijk is, niet altijd dat dit *direct* te realiseren is. Geld op een bankrekening kan meteen aangewend worden. Voor vermogen gebonden in roerende of onroerende zaken ligt dit anders. De mogelijkheden tot tegeldemaking zijn afhankelijk van verschillende factoren. Daarbij kan gedacht worden aan de (on)gunstige markt voor verkoop of dat er sprake is van een gedeelde aanspraak. Bij onroerend goed in het buitenland kan de begaanbaarheid van het gebied of medewerking van het land een factor vormen. Bij de toegang tot het bijstandsrecht wordt aan de voorkant van de belanghebbende altijd inspanning verlangd om de tegeldemaking van het bezit te realiseren of te bespoedigen. Voor de persoon die in eerste instantie het bezit heeft verzwegen, geldt dezelfde inspanningseis als voor een persoon die het bezit direct bij de bijstandsaanvraag heeft gemeld. Iedereen wordt gelijk behandeld.

- *Geen of onvoldoende inspanning*
Wanneer iemand bijvoorbeeld onroerend goed op zijn naam heeft staan, vraagt dit inspanning van de belanghebbende om het bezit te

³⁷ Artikel 31, eerste lid, van de Participatiewet en artikel 34, eerste lid, onder a, van de Participatiewet.

³⁸ ECLI:NL:CRVB:2013:2486.

³⁹ ECLI:NL:CRVB:2016:47.

gelde te maken, alvorens een beroep kan worden gedaan op bijstand. Heeft de belanghebbende geen of onvoldoende inspanning verricht om de onroerende zaak te gelde te maken (of om aan te tonen dat dit niet of nog niet mogelijk is), dan kan redelijkerwijs de conclusie worden getrokken dat iemand *redelijkerwijs over het bezit kan beschikken*. De waarde van het onroerend goed wordt dan meegenomen in de vermogenstoets. Stijgt het vastgestelde vermogen vervolgens boven de toepasselijke vrijlatingsgrens uit, dan bestaat er *geen recht op bijstand*. De middelen waarover de belanghebbende redelijkerwijs kan beschikken moeten aangewend worden voor de noodzakelijke kosten van het bestaan.

- *Voldoende inspanning*
Als de belanghebbende daarentegen aantoont dat voldoende inspanning is verricht, maar dat tegeldemaking (nog) niet is gelukt, dan kan worden vastgesteld dat iemand – op dat moment – *redelijkerwijs niet over het middel kan beschikken*. In individuele gevallen kan blijken dat tegeldemaking niet of niet direct mogelijk is. Het middel of de aanspraak daarop is aanwezig, maar daarover kan feitelijk niet of nog niet volledig worden beschikt. Als iemand daardoor feitelijk in bijstandsbehoefte omstandigheden verkeert, kan het (tijdelijk) nodig zijn om bijstand te verlenen. Staat vast dat iemand *niet* (redelijkerwijs) over het middel kan beschikken, dan kan het uitgesloten worden van de vermogenstoets. Dit kan ertoe leiden dat (alsnog) *recht op bijstand* ontstaat.

De vorm van de bijstand

Als het recht op bijstand ontstaat, dan moet de uitkeringsinstantie vervolgens op grond van artikel 48 van de Participatiewet de vorm van de bijstand bepalen. Bij de beslissing over de vorm van de bijstand kan de aanwezigheid van het middel of de aanspraak daarop, waarover nu (nog) niet of niet volledig kan worden beschikt, in aanmerking worden genomen:

- *Bijstand als geldlening*
Voor de gevallen waarbij redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de belanghebbende *op korte termijn* over voldoende middelen zal beschikken om over de betreffende periode in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien, kan de bijstand in de vorm van een *geldlening* worden verstrekt op grond van artikel 48, tweede lid, onder a, van de Participatiewet. Het gaat daarbij om de reële verwachting dat bijvoorbeeld een huis of waardevolle verzameling op korte termijn verkocht kan worden. Om te voorkomen dat de schuld die daardoor ontstaat niet onbegrensd oploopt, kan de bijstand maximaal tot het bedrag dat het bezit de vermogensgrens overstijgt als geldlening worden verstrekt. Dit volgt uit de zinssnede *om over de desbetreffende periode te voorzien*. De «korte termijn» kan vooral bij het te gelde maken van een niet door de belanghebbende zelf bewoonde woning ruim worden gezien. Het gaat erom of er een redelijke verwachting is dat – op termijn – de woning kan worden verkocht. De verkoop kan zich over maanden uitstrekken.
- *Bijstand om niet*
Kan de tegeldemaking niet op korte termijn worden verlangd, dan wordt de bijstand *om niet* verstrekt. Zodra (onverwachts) toch over de middelen kan worden beschikt, kan tot terugvordering over worden gegaan op grond van artikel 58, tweede lid, aanhef en onder f, van de Participatiewet. Dit artikel regelt de terugvorderingsgrond voor onverschuldigd betaalde bijstand omdat de belanghebbende nader-

hand met betrekking tot de periode waarover bijstand is verleend over in aanmerking te nemen middelen beschikte.

Ondanks dat tegeldemaking ten tijde van de bijstandsaanvraag niet direct mogelijk is, bestaat gedurende het bijstandsrecht – dat daarna (tijdelijk) ontstaat – wel de inspanningsplicht voor de belanghebbende om het middel of de aanspraak daarop alsnog te gelde te maken. Er geldt vanuit het vangnetkarakter van de bijstand altijd de inspanningsplicht om zo snel mogelijk weer in het eigen bestaan te kunnen voorzien. Op grond van artikel 55 van de Participatiewet kan daarnaast aan de belanghebbende gedurende het verloop van de bijstand expliciet een *nadere verplichting* worden opgelegd. Uit vaste jurisprudentie volgt dat dit artikel niet vereist dat het beoogde gevolg van de verplichting daadwerkelijk wordt bereikt.⁴⁰ Het betreft een inspanningsverplichting, niet een resultaatsverplichting. Bijvoorbeeld de tegeldemaking van de niet door belanghebbende zelf bewoonde eigen woning – als de waarde van de woning ruim boven de vermogensgrens ligt – wordt in de rechtspraak als een geoorloofde voorwaarde in de zin van artikel 55 aangemerkt.⁴¹

Discretionaire bevoegdheid van de uitkeringsinstantie

Vanuit het vangnetkarakter van de bijstand, vindt de regering het allereerst belangrijk dat de Participatiewet ingeval van eerder geconstateerde fraude een stevige drempel opwerpt voordat bijstand kan worden verstrekt. Daarnaast moet aan de bijstandsverlening altijd een forse prikkel verbonden zijn voor de belanghebbende die vermogen heeft die niet te gelde gemaakt kan worden om blijvend inspanning te verrichten ter aanwending van het bezit. Of dat nou gelegen is in de vorm van de bijstand of de nadere verplichting die wordt opgelegd. De regering onderschrijft daarnaast het belang om in voorkomende gevallen (alsnog) bijstand te verstrekken. Zowel vanuit de schuldenproblematiek als het vangnetkarakter van de bijstand is het onwenselijk dat personen – waaronder bijvoorbeeld ook huishoudens met kinderen – volledig zonder middelen komen te zitten om in het levensonderhoud te kunnen voorzien. Er ontstaan schulden of deze lopen verder op, en daarnaast bestaat het risico dat (financiële) problematiek leidt tot ondermijnende criminaliteit. Het vangnet is er uiteindelijk voor iedereen.⁴² Bij hoge uitzondering kan zelfs in die gevallen waarbij een belanghebbende geen inspanningen tot tegeldemaking heeft verricht, alsnog bijstand worden verstrekt. Of daar toepassing aan moet worden gegeven, is afhankelijk van de bijzondere individuele omstandigheden van het geval.⁴³

Het is de discretionaire bevoegdheid van de uitkeringsinstanties om te beoordelen en vast te stellen of iemand voldoende inspanning heeft verricht tot tegeldemaking van het bezit en of dus wel of niet redelijkerwijs beschikt kan worden over een middel. Ook de vorm van de bijstand en het opleggen van nadere verplichtingen is ter beoordeling aan de uitkeringsinstantie. De Participatiewet voorziet in voldoende mogelijkheden om daarbij een afgewogen en passende beslissing te nemen.

⁴⁰ CRvB 22 februari 2000, nrs 98/2372, 98/2385 ABW, USZ2000/125.

⁴¹ ECLI:NL:CRVB:2004:AP1176.

⁴² Bij het verstrekken van bijstand is er ook altijd nog enige ruimte voor de aflossing van schulden. Daarbij moet wel altijd rekening worden gehouden met de beslagvrije voet, zodat de belanghebbende in staat blijft om in de basale kosten van levensonderhoud te kunnen voorzien.

⁴³ Op grond van artikel 48, tweede lid, onder b, van de Participatiewet kan de bijstand als geldlening worden verstrekt vanwege tekortschietend besef van verantwoordelijkheid.

3.4. Gevolgen voor de uitvoering

De colleges van burgemeester en wethouders zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet. Voor gepensioneerden met recht op bijstand in de vorm van AIO gaat het om de SVB.

Het vaststellen van fraudevorderingen

Dit wetsvoorstel vormt geen extra taak voor uitkeringsinstanties. Het wetsvoorstel wijzigt de inhoud van een reeds bestaande taak. Dat voor de beoordeling van het bijstandsrecht een middelentoets moet worden gedaan blijft ongewijzigd. Wat uitkeringsinstanties bij de vermogenstoets als «schuld» mogen aanmerken verandert wel. Bij de aanvraag van een bijstandsuitkering wordt aan de belanghebbende 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 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 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.

Bij de uitvoering van de middelentoets worden schulden door de uitkeringsinstantie al beoordeeld op het feitelijk bestaan daarvan en de plicht tot terugbetaling. Met deze wetswijziging moet daarnaast ook gecontroleerd worden of het een fraudevordering in de sociale zekerheid betreft of niet. Dit is zodoende een lichte uitbreiding van de bestaande taak. Dat bij de uitsluiting van fraudevorderingen geen onderscheid wordt gemaakt naar ontstaansgrond (zoals verzwegen bezit of inkomen), komt de uitvoering ten goede. De ontstaansgrond is niet altijd even eenvoudig te herleiden, zeker wanneer het een fraudevordering van een andere gemeente of uitkeringsinstantie betreft. De uitkeringsinstanties moeten ook de strafrechtelijk opgelegde geldboetes die verband houden met schending van de inlichtingenplicht kunnen herkennen. Met betrekking tot de strafrechtelijke geldboetes is de reden dat de boete wordt opgelegd slechts indirect de overtreding van artikelen van de Participatiewet. Zo zal bijvoorbeeld bij zeer ernstige fraude een vervolging kunnen worden ingesteld op grond van valsheid in geschrifte (artikel 225 van het Wetboek van Strafrecht). Het bewijzen van de valsheid in geschrifte zal gaan over de bandbreedte van schending van de inlichtingenplicht.

Een fraudevordering is eenvoudig te herleiden als het een vordering bij de eigen uitkeringsinstantie betreft. De beoordeling is lastiger zodra een openstaande vordering van een andere gemeente of uitkeringsinstantie wordt aangeleverd (waaronder die in Caribisch Nederland) of het vordering van strafrechtelijke aard betreft. Uitgangspunt blijft dat de belanghebbende goede bewijstukken moet aanleveren. Uit beschikkingen en vorderingsoverzichten valt al veel te herleiden. Wel is verificatie van de vorderingen nodig, onder andere om nieuwe misbruikrisico's te voorkomen. Om te kunnen verifiëren is gegevensuitwisseling noodzakelijk. Met de betrokken instanties wordt momenteel nader onderzocht wat de wijze is waarop de gegevensuitwisseling met betrekking tot fraudevorderingen moet plaatsvinden. Dit kan handmatig zijn of via een geautomatiseerd systeem.⁴⁴ Dit wordt nader onderzocht in het kader van

⁴⁴ Ter verificatie hebben gemeenten al de mogelijkheden om het systeem Suwinet te raadplegen, voor zover het de eigen of andere gemeenten betreft.

de implementatie van het wetsvoorstel. Deze vraag heeft met name betrekking op de uitwisseling van vorderingsgegevens tussen het UWV, de SVB en gemeenten, omdat dit het meeste voorkomt. Het UWV is daarom betrokken in het proces, als belangrijke partij bij de verificatie van fraudevorderingen in de sociale zekerheid.

Duidelijk is dat de mogelijkheid tot geautomatiseerde gegevensuitwisseling in ieder geval niet ziet op de vorderingen van strafrechtelijke aard op grond van het Wetboek van Strafrecht en de vorderingen uit Caribisch Nederland (zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke). Deze vorderingen komen naar alle waarschijnlijkheid minder voor, wat de geautomatiseerde gegevensuitwisseling niet proportioneel maakt. Handmatige verificatie volstaat. Als iemand bij de bijstandsaanvraag een openstaande vorderingen in Caribisch Nederland opgeeft, dan kan de gemeente of de SVB ter verificatie van de schuld contact opnemen met de Rijksdienst Caribisch Nederland unit (RCN-unit) SZW. De contactgegevens verschillen per regeling en zijn beschikbaar op website van de RCN-unit SZW.⁴⁵ Als iemand naar Europees Nederland vertrekt en er sprake is van een fraudevordering dan schrijft de RCN-unit bovendien standaard de betreffende gemeente aan als die bekend is. Dit ten behoeve van de aflossing op de openstaande vordering. Wanneer vervolging van fraude niet met een bestuurlijke boete wordt afgedaan, maar door OM tot strafvervolging is overgegaan, ligt het wat gecompliceerder. In de eerste plaats is de grondslag van de overtreding niet gelegen in de sociale wetgeving zelf, maar in het Wetboek van Strafrecht. In de strafbeschikking is daarmee niet direct de schending van de inlichtingenplicht te herleiden. Deze informatie is wel van belang omdat schulden die zijn ontstaan door een geldboete op grond van artikel 225 van het Wetboek van Strafrecht die niet gelegen zijn in het sociale domein, ook na inwerkingtreding van deze wet als schuld mogen worden meegenomen in de vermogenstoets. In het kader van de implementatie van dit wetsvoorstel wordt nog nader onderzocht op welke wijze de handmatige verificatie zal plaatsvinden.

Het redelijkerwijs kunnen beschikken over een middel

Het is in bepaalde situaties complex om vast te stellen of redelijkerwijs over een middel kan worden beschikt en of het vermogen, gebonden in dit bezit, te gelde kan worden gemaakt. Het is afhankelijk van de specifieke en individuele situatie van de belanghebbende. Het is expliciet aan de uitkeringsinstantie om de situatie per geval, met maatwerk te beoordelen. Dit betreft een bestaande taak die niet verandert door de wetswijziging. Vanwege de uitvoeringsvragen die het toch kan oproepen wordt de VNG vanzelfsprekend betrokken bij de implementatie.

4. OVERIGE

4.1. Caribisch Nederland

Net als in Europees Nederland zou de situatie dat verzwegen (buitenlands) vermogen een knelpunt vormt in de handhaving, zich ook in de onderstand in Caribisch Nederland voor kunnen doen. Met het oog hierop brengt de regering de benodigde wijzigingen in het Besluit onderstand BES in kaart. Omdat ook andere wijzigingen bij de onderstand verwacht worden en het een aanpassing van lagere regelgeving betreft, zullen de benodigde wijzigingen in een apart traject en ineens worden uitgewerkt. Bij de aanpassing van de Participatiewet worden fraudevorderingen ontstaan vanuit sociale zekerheidsregelingen van Caribisch Nederland wel reeds uitgesloten van de vermogenstoets. Dit heeft dus alleen gevolgen

⁴⁵ <https://www.rijksdienstcn.com/sociale-zaken-werk/contact-met-sociale-zaken>.

voor personen die gefraudeerd hebben met sociale zekerheidsregelingen in Caribisch Nederland en die (na verhuizing) in Europees Nederland een beroep doen op bijstand.

4.2. IOAW, IOAZ en Bbz

De Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (hierna: IOAW) houdt geen rekening met het vermogen van de belanghebbende. Dit wetsvoorstel geeft zodoende geen reden tot aanpassing van de IOAW. Binnen de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (hierna: IOAZ) en het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (hierna: Bbz) speelt vermogen wel een rol, maar in een andere vorm dan in de Participatiewet.

Bbz

Voor zelfstandigen geldt een afwijkende regeling van de vermogenstoets. Van zelfstandigen die een beroep op bijstand doen, kan worden gevergd dat zij ook het bescheiden vermogen inzetten voor de bestaansvoorziening. Het vermogen dat voor de uitoefening van het bedrijf of beroep noodzakelijk is, dient echter buiten beschouwing te blijven om te voorkomen dat de zelfstandige bestaansvoorziening van de betrokkene in gevaar komt. In lijn met de Participatiewet ligt het voor de hand ook in het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 vordering wegens schending van de inlichtingenplicht binnen de sociale zekerheid uit te sluiten als schuld van de vermogenstoets. In artikel 78f wordt daarom geregeld dat slechts kan worden afgeweken van artikel 34, eerste tot en met vierde lid. Dit betekent dat in het Bbz niet kan worden afgeweken van artikel 34, vijfde lid, en een fraudevordering bij de beoordeling van een aanvraag om bijstand op grond van het Bbz dus uitgesloten moet worden als schuld voor de vermogenstoets.

IOAZ

De IOAZ kent geen vermogenstoets voor de toegang tot het recht op een uitkering. Wel wordt op grond van artikel 8, tweede lid, van de IOAZ rekening gehouden met het «inkomen uit vermogen». Dit betreft een percentage van het vastgestelde vermogen wat maandelijks in mindering wordt gebracht op de IOAZ-uitkering. Daarbij blijft een vrijlatingsbedrag van het vastgestelde vermogen buiten beschouwing. Op grond van artikel 3, eerste lid, van de Regeling vermogenswaardering IOAZ geldt ook hier dat vermogen de waarde is van de bezittingen verminderd met de waarde van de schulden. Alhoewel de vermogensvrijlating in de IOAZ vele malen hoger ligt dan bij de bijstand en de (kans op) lonende effecten van fraudevorderingen dus kleiner zullen zijn, ligt het in de reden om ook hier vordering wegens schending van de inlichtingenplicht binnen de sociale zekerheid uit te sluiten als «schuld» van de vermogenstoets. Voor de eenheid in wetgeving is het ook hier van belang om mogelijke lonende effecten van fraude weg te nemen. De ministeriële regeling zal hierop worden aangepast.

4.3. Financiële gevolgen

Hierna gaat de regering in op de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel. Doordat een fraudeschuld niet meer van het bezit mag worden afgetrokken, valt het vermogen in de vermogenstoets van de Participatiewet eventueel hoger uit. Dit kan ertoe leiden dat er geen recht op een uitkering ontstaat. De verwachting is dat het om enkele tientallen huishoudens per jaar gaat. Doordat deze huishoudens meerdere jaren geen recht meer hebben op een uitkering en er elk jaar nieuwe

huishoudens bij komen die door de wijziging in de vermogenstoets geen recht hebben op een uitkering, is er sprake van een cumulerend effect. Structureel gaat het naar inschatting om circa 150 huishoudens die door de wijziging in de vermogenstoets geen recht op een uitkering hebben. Dit leidt tot een besparing op de uitkeringslasten van de bijstand en de aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO), zie onderstaande tabel.

| Effect op uitkeringslasten (x € mln.) | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | struc |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Bijstand (Macrobudget) | - 0,4 | - 0,8 | - 1,0 | - 1,2 | - 1,6 |
| AIO | < - 0,1 | < - 0,1 | - 0,1 | - 0,1 | - 0,3 |
| Totaal | - 0,5 | - 0,8 | - 1,1 | - 1,3 | - 1,8 |

De uitvoeringskosten voor gemeenten, de SVB en het UWV die met dit wetsvoorstel gemoeid zijn, betreffen vooral aanpassing van ICT-systemen, werkinstructies en voorlichting. De verwachte uitvoeringskosten zijn zeer beperkt en worden binnen de bestaande uitvoeringsbudgetten opgevangen.

4.4. Regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het wetsvoorstel beoordeeld op de gevolgen voor de regeldruk. De ATR is tot de conclusie gekomen dat het wetsvoorstel met bijbehorende toelichting geen gevolgen heeft voor de regeldruk.

4.5. Gegevensverwerking

De wetswijziging brengt geen nieuwe taak voor de uitkeringsinstanties met zich mee. Het uitsluiten van fraudevorderingen vindt plaats binnen de reguliere vaststelling van het vermogen binnen de Participatiewet. Daarom heeft het wetsvoorstel een verwaarloosbaar effect op de gegevensverwerking. De mogelijkheid tot gegevensuitwisseling tussen gemeenten, het UWV en de SVB is reeds gespecificeerd in de artikelen 9, eerste lid, en 62 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen. Bovenop de bestaande gegevensuitwisseling binnen het sociaal domein omtrent schulden, moet nu een element toegevoegd worden over de aard van de schuld. Namelijk het element of de schuld is ontstaan wegens fraude (schending van de inlichtingenplicht). Waar het gaat om strafrechtelijke gegevens geldt dat verificatie bij het Openbaar Ministerie nodig kan zijn. Justitiële gegevens zijn straks noodzakelijk voor het nemen van een besluit voor het recht op bijstand. Zij wel opgemerkt dat het verifiëren van gegevens slechts noodzakelijk is als de bijstandsaanvrager een dergelijke schuld opgeeft bij de aanvraag. In het kader van de implementatie van dit wetsvoorstel wordt nog nader onderzocht op welke wijze de verificatie zal plaatsvinden.

PIA

Vanwege de voorgenomen gegevensuitwisseling ten behoeve van de implementatie en uitvoering van het wetsvoorstel, is een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (PIA) uitgevoerd. Met behulp hiervan is de rechtmatigheid en noodzaak onderzocht van de voorgenomen verwerking van persoonsgegevens en is op gestructureerde wijze de gevolgen en risico's van de verwerking van persoonsgegevens als gevolg van de maatregelen of het nieuwe systeem voor de bescherming van persoonsgegevens in kaart gebracht.

Hierbij is in het bijzonder aandacht besteed aan de beginselen van rechtmatigheid, transparantie, gegevensminimalisering, doelbinding, noodzaak en evenredigheid, het vereiste van een goede beveiliging en de rechten van de betrokkenen. Bedacht moet worden dat de uitvoering van de Participatiewet door gemeenten plaatsvindt in een gedecentraliseerde setting. De uitvoering van de AIO is belegd bij de SVB. Daarbij hebben gemeenten en de SVB ook hun eigen verantwoordelijkheid wat betreft de gegevensuitwisseling en de daarbij behorende de gegevensbeschermingseffectbeoordeling.

Ten behoeve van de implementatie van het wetsvoorstel wordt – met de betrokken partijen – onderzocht en besloten wat de wijze is waarop de gegevensuitwisseling moet plaatsvinden. Afhankelijk van de vorm van gegevensuitwisseling (handmatig of via een geautomatiseerd systeem) kan een beter beeld geschetst worden over welke specifieke risico's er bestaan voor de rechten en vrijheden van betrokkenen en welke maatregelen getroffen kunnen en moeten worden om de risico's te mitigeren. Het onderzoek geeft geen grote en zwaarwegende privacy risico's voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen in beeld. De mogelijke risico's die gepaard gaan met de verwerking van persoonsgegevens worden geschat als laag. De mogelijke risico's in de huidige wijze van verwerking van persoonsgegevens via de instanties bij de gemeenten of SVB waar belanghebbende een schuld aanlevert, worden als aanvaardbaar beschouwd. Er is geen aanleiding om hier anders over te oordelen als gevolg van de geringe wijziging die met dit wetsvoorstel wordt beoogd. Indien daar gedurende het vervolg van het wetgevingstraject en de implementatie aanleiding voor ontstaat, wordt de PIA opnieuw gezien.

4.6. Voorkomen dat misbruik en oneigenlijk gebruik loont

Het wetsvoorstel heeft betrekking op handhaving en naleving binnen de sociale zekerheid, specifiek de bijstand. Met het wetsvoorstel wil de regering de ongewenste (lonende) effecten van handhaving wegnemen. Beoogd wordt de onterecht gunstige positie van mensen met fraudevorderingen bij de toegang tot het recht op bijstand te voorkomen. Om dit te bereiken wordt voorgesteld om openstaande fraudevorderingen uit te sluiten van de vermogenstoets in de Participatiewet.

In het kader van misbruik en oneigenlijk gebruik is het voor de uitkeringsinstanties bij de uitvoering van de voorgestelde wijziging van belang dat zij de (door de belanghebbende) aangedragen fraudevorderingen goed te kunnen controleren en verifiëren. Om dit te realiseren wordt met de betrokken partijen gesproken over de mogelijkheden tot gegevensdeling.

4.7. Advies en consultatie

Het Uitvoeringspanel gemeenten is gevraagd om advies. Het wetsvoorstel heeft daarnaast gedurende vier weken opengestaan voor internetconsultatie. Aan de SVB en UWV is gevraagd een uitvoeringstoets te doen⁴⁶.

Uitvoeringspanel gemeenten

Het Uitvoeringspanel bestond naast een aantal gemeenten ook uit de VNG en de SVB. Het Uitvoeringspanel gemeenten acht de wetswijziging uitvoerbaar en is van mening dat de voorgestelde inwerkingtreding mogelijk is. Over het geheel gezien is het wetsvoorstel positief ontvangen. Het wordt gewaardeerd dat de achtergrond van de schuld (een terugvordering of boete wegens schending van de inlichtingenplicht binnen de

⁴⁶ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

sociale zekerheid) betrokken wordt bij de beoordeling van het recht op bijstand. Het wetsvoorstel is ook helder geformuleerd.

Het Uitvoeringspanel is het niet eens met de opmerking in de algemene toelichting dat het wetsvoorstel geen extra inspanning vraagt van gemeenten. Hoewel nog onduidelijk is hoeveel extra werk het is, is het panel van mening dat de wijziging een aanvulling betekent op staand beleid. Dit ziet onder andere op de (complexe) uitvoeringspraktijk rondom het «redelijkerwijs kunnen beschikken over» bezit en de daaraan gekoppelde (beoordeling van de) inspanningsverplichting. De VNG zal daarom waar nodig worden betrokken bij de implementatie, zodat een duidelijker beeld kan worden verkregen van de gevolgen van dit wetsvoorstel op de uitvoeringspraktijk.

Gemeenten hebben de noodzaak tot gegevensuitwisseling ten behoeve van het wetsvoorstel onderstreept. Het is essentieel dat gemeenten makkelijk schulden kunnen verifiëren. Het gaat hier met name om de uitwisseling tussen gemeenten, de SVB en het UWV. Bij voorkeur geautomatiseerd. De wens van systematische gegevensuitwisseling ziet niet op fraudevorderingen uit Caribisch Nederland en vorderingen vanwege strafrechtelijke sancties, vanwege het relatief kleine volume. De aangekaarte noodzaak heeft aanleiding gegeven tot verdere uitwerking van de wijze waarop gegevensuitwisseling zal plaatsvinden. Dit is ook opgenomen in paragraaf 3.4.

Op verzoek van het Uitvoeringspanel wordt in de memorie van toelichting aandacht geschonken aan de vaststelling van de draagkracht bij bijzondere bijstand. Daarnaast heeft de vraag tot verheldering van de terminologie omtrent «(geld-)boetes» in het voorgestelde artikel 34, vijfde lid, van de Participatiewet geleid tot een nadere toelichting hierop.

Sociale verzekeringsbank

De SVB onderschrijft het uitgangspunt dat fraude niet mag lonen. Met deze wetswijziging wordt de toegang tot de bijstand moeilijker voor personen die in het verleden hun inlichtingenplicht hebben geschonden tijdens het ontvangen van een uitkering. De SVB merkt wel op dat hoewel de ruimte om in sommige gevallen alsnog bijstand te verlenen past bij het vangnetkarakter van de bijstand, dit wel enigszins afbreuk doet aan het beoogde effect van de voorgestelde wet.

De SVB acht het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar. De SVB plaatst wel de kanttekening dat sommige fraudevorderingen veroorzaakt kunnen zijn door het handelen of nalaten van een wettelijk vertegenwoordiger. De SVB merkt op dat de belanghebbende hierdoor onredelijk zwaar kan worden getroffen, omdat de gevolgen van de schending voor de rekening van de bijstandsgerechtigde komt. De regering wijst erop dat dit wetsvoorstel betrekking heeft op de gevallen waarbij een schending en sanctionering vast is komen te staan. Bij de beoordeling daarvan is voldoende ruimte om rekening te houden met de verwijtbaarheid van de belanghebbende. Deze wet is niet gericht op het opnieuw beoordelen van de schending of een extra bestraffing. Het niet naleven van een verplichting mag geen voordeel opleveren voor de belanghebbende. Met de voorgestelde wijziging wordt het onterecht verkregen voordeel bij niet naleving van de inlichtingenplicht geneutraliseerd, ook als deze schending veroorzaakt wordt door een wettelijke vertegenwoordiger. Ditzelfde geldt ten aanzien van de opmerkingen van de SVB met betrekking tot het overgangsrecht. Zelfs wanneer de besluitvorming onredelijk lang heeft geduurd, is er geen reden om de fraudevorderingen die pas na inwerkingtreding van deze wet zijn ontstaan, niet uit te sluiten

van de vermogenstoets. Het betreft het herstel van het draaideureffect en dit moet zo snel mogelijk worden rechtgezet. Ten slotte geldt dit ook ten aanzien van de opmerking van de SVB met betrekking tot het vervallen van het overgangsrecht bij tijdelijke onderbreking van de bijstand. Bijvoorbeeld vanwege het accepteren van (tijdelijk) werk. De situatie dat iemand via de «draaideur» een bijstandsuitkering ontvangt terwijl er vermogen is dat te gelde kan worden gemaakt kan zich inderdaad nu (nog) voordoen. Als iemand uitstroomt uit de bijstand, al is het van korte duur, vervalt het overgangsrecht. De «draaideur» is niet langer mogelijk en nu wordt wél van iemand verlangd om eerst de aanwezige middelen aan te wenden. De SVB stipt aan dat dit een belemmering kan vormen bij het accepteren van tijdelijk werk. De regering wijst er in dit kader op dat bijstandsgerechtigden zich dienen in te spannen om zelf weer over voldoende middelen te beschikken om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien. Schending van deze arbeids- en/of re-integratieverplichting heeft gevolgen op grond van de artikelen 17, tweede lid, en 18, tweede lid, van de Participatiewet. Dat overgangsrecht komt te vervallen bij (tijdelijke) uitstroom uit de bijstand, mag geen afbreuk doen aan deze verplichtingen. Door het overgangsrecht te laten herleven bij «korte onderbreking» van de bijstandsuitkering – en fraudevorderingen nog steeds mee te tellen bij de vermogenstoets – heeft als resultaat dat het aanwezige vermogen niet te gelde hoeft worden gemaakt. Dit is lonende fraude en daarmee niet acceptabel. De SVB geeft in de uitvoeringstoets tot slot een juridische interpretatie op het overgangsrecht. De door de SVB gegeven invulling aan het overgangsrecht is in lijn met het wetsvoorstel en de Participatiewet. De SVB verwacht ongeveer drie maanden nodig te hebben om de wijziging te implementeren na afronding van het parlementaire traject. Dit is in overeenstemming met de voorgestelde inwerkingtreding. De SVB schat in dat het wetsvoorstel een verwaarloosbaar effect heeft op de administratieve lasten voor klanten en de benodigde capaciteit van de SVB. De SVB is voornemens om klanten en hun omgeving te informeren over het wetsvoorstel via hun website. De gevolgen voor de SVB zijn verder gering. ICT-systemen zullen beperkt aangepast moeten worden om beleidsinformatie te kunnen leveren en gegevensuitwisseling met de ketenpartners mogelijk te maken. Medewerkers zullen geïnstrueerd moeten worden en een aantal producten wordt aangepast. De SVB voorziet dan ook geen bijzondere risico's bij de implementatie en uitvoering van de wetswijziging. De uitvoeringstoets van de SVB gaat uit van volledig geautomatiseerde gegevensuitwisseling. Met betrekking tot de beoogde gegevensuitwisseling wordt benadrukt dat het definitieve besluit over de wijze van gegevensuitwisseling (geautomatiseerd of handmatig) nog niet genomen is. De wijze van gegevensuitwisseling wordt in samenspraak met alle partijen en aan de hand van alle uitgevraagde uitvoeringstoetsen vormgegeven.

De SVB schat in dat door het wetsvoorstel maximaal een tiental huishoudens per jaar geen recht op AIO zullen hebben. De SVB acht de structurele kosten van deze wetswijziging verwaarloosbaar. De eenmalige uitvoeringskosten bedragen ongeveer € 14.924.

UWV

Voor de uitvoering van het wetsvoorstel is het van belang dat gemeenten en de SVB de door belanghebbende aangeleverde schulden – indien noodzakelijk – kunnen verifiëren. Het UWV is als bronhouder van gegevens die gemeenten willen verifiëren een belangrijke partij bij de uitvoering van de voorgenomen wetswijziging. Ten behoeve van de implementatie van het wetsvoorstel – specifiek de gegevensuitwisseling – is ook aan het UWV gevraagd een uitvoeringstoets te doen.

Het UWV komt in de uitvoeringstoets tot de conclusie dat de voorgenomen wetswijziging uitvoerbaar is onder verwijzing naar een aantal aannames. Gelet hierop gaat het UWV ervan uit dat het aantal verzoeken om informatie van gemeenten of de SVB zeer beperkt zal zijn. Uit bij het UWV bekende gegevens is afgeleid dat het maximaal om 1.500 tot 2.000 verificatieverzoeken per jaar gaat. Het UWV stelt met die reden voor om de gegevensuitwisseling handmatig (per post) vorm te geven. Een geautomatiseerde oplossing vraagt daarnaast ook om meer beveiligings-eisen en investeringen in systemen. Mocht op enig moment blijken dat het aantal verzoeken beduidend hoger is, dan zal het UWV opnieuw moeten toetsen of de voorgestelde implementatie toereikend is. De voorgestelde wijze van gegevensuitwisseling leidt tot € 34.200 aan eenmalige uitvoeringskosten en € 175.000 aan structurele uitvoeringskosten. De impact op de ICT is nihil en het UWV schat de effecten op de regeldruk en de administratieve lasten in als gering.

Het definitieve besluit over de wijze van gegevensuitwisseling wordt in samenspraak met alle betrokken uitvoeringspartijen genomen, waarna de implementatie verder vormgegeven wordt.

Internetconsultatie

Het wetsvoorstel heeft gedurende vier weken opengestaan voor internetconsultatie. De consultatie heeft 74 reacties opgeleverd, waarvan 23 niet-openbaar. De reacties op het wetsvoorstel zijn overwegend positief. Over het algemeen worden de visie en doelen van het voorstel gedeeld. Het belang om de lonende effecten van fraude weg te nemen wordt onderschreven. Mensen vinden het ook niet meer dan terecht dat bezit waarover iemand redelijkerwijs kan beschikken eerst moet worden aangewend, alvorens aanspraak kan worden gemaakt op een bijstandsuitkering. De aanpassing van de wet wordt eenvoudig en overzichtelijk genoemd en goed toe te passen in de praktijk.

Enkele reacties hebben betrekking op de vraag of het wetsvoorstel leidt tot profilering of (indirecte) discriminatie. Verzwegen buitenlands bezit is weliswaar de aanleiding geweest voor de motie van de leden Wiersma en Peters, maar het wetsvoorstel ziet expliciet op alle vormen van fraude binnen de sociale zekerheid. *Iedereen* moet de verplichtingen in de sociale zekerheid naleven. Niet naleving daarvan mag andersom voor *niemand* een lonend effect hebben. De middelentoets ziet toe op rechtmatige toegang tot de bijstand. Het is dus evident dat de voorgestelde uitsluiting van fraudevorderingen bij de vermogenstoets het meeste effect heeft op de situaties waarbij – tegenover de schulden – redelijkerwijs over bezit kan worden beschikt. Onverlet of dit bezit bestaat uit roerende- of onroerende zaken, in het binnen- of buitenland.

Een aantal respondenten heeft gepleit voor het ontzien van ouderen in de AIO met een huis in het land van herkomst. Het betreft veelal familiebezit waar een sterke culturele en emotionele waarde aan verbonden is. Bovendien is dit onroerend goed voor velen de enige mogelijkheid om te kunnen verblijven in het buitenland. Hoewel er begrip bestaat voor de waarde die gehecht wordt aan dit bezit, geldt ook hier dat voor *iedereen* dezelfde toegangseisen tot vangnetregelingen gelden. Daarbij past geen onderscheid naar achtergrond.

Uit de reacties blijkt dat er vragen zijn over het overgangsrecht. Dit heeft geleid tot verheldering van de toelichting bij het overgangsrecht. Onder andere op het onderscheid tussen de nieuwe aanvragen en het zittende bestand en de «ontstaansdatum» van de fraudeschuld die bepalend is voor de uitsluiting. Suggesties voor doorlichting van het zittende bestand

worden, met het risico voor willekeur, niet overgenomen. Daarnaast is het woord «kan» verwijderd uit het voorgestelde artikel 78^{ee} van de Participatiewet.

Meerdere respondenten hebben aandacht gevraagd voor de kwetsbaarheid van de doelgroep die een beroep doet op de bijstand en mogelijk geraakt wordt door dit wetsvoorstel. Gewezen is op de mogelijke financiële consequenties, of zelfs problematiek, bij uitsluiting van het bijstandsrecht. Ook wordt benoemd dat het niet altijd eenvoudig is voor mensen om bezit, met name onroerend goed in het buitenland, te gelde te maken. De regering merkt op dat het wetsvoorstel niet voorbij gaat aan deze noties. Er wordt uitgebreid bij stilgestaan in paragraaf 3.3. Voorop staat dat van uitsluiting van bijstand alleen sprake is als de waarde van het bezit uitstijgt boven de toepasselijke vermogensvrijlating. Zodra het bezit – voor zover het uitstijgt boven de vrijlating – volledig aangewend is, kan er alsnog bijstandsrecht ontstaan. Onderkend wordt dat vanuit het vangnetkarakter van de bijstand iedereen moet kunnen beschikken over de noodzakelijke middelen van het bestaan, mede ter voorkoming van ernstige schuldenproblematiek. Beoordeeld moet worden of iemand redelijkerwijs over voldoende middelen beschikt, of inspanning tot tegeldemaking wordt verricht en in hoeverre dit kan worden verlangd. Gemeenten en de SVB zijn bij uitstek de aangewezen partij om daar een weloverwogen beslissing in te maken. Zij hebben de persoonlijke en individuele omstandigheden het beste in beeld. Deze beoordeling kan complex zijn en vergt maatwerk. Dit wetsvoorstel wijzigt desalniettemin niets aan de staande praktijk daaromtrent.

In de reacties is ook aangestipt dat sommige mensen uit de doelgroep niet goed bekend zijn met de regels of deze niet goed *kunnen* begrijpen. En dat dit desondanks toch leidt tot een schending van de inlichtingplicht. In zijn algemeenheid is het goed om in het kader van handhaving het belang van preventie te onderstrepen. Goede voorlichting, afgestemd op de doelgroep, maakt daar een onderdeel van uit. Dit wetsvoorstel wijzigt evenwel niets aan de wijze waarop schending van de inlichtingplicht wordt vastgesteld en gesanctioneerd. Het bestaande kader biedt al ruimte om rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden, onder andere in het kader van de «verwijtbaarheid». Onderhavig wetsvoorstel regelt slechts dat *als* een schending vastgesteld is, dit niet langer een lonend effect heeft bij de toegang tot de bijstand. Het betreft hier niet, zoals gevraagd door enkele respondenten, een *extra* bestraffing. De reparatie van de wet neem een ongewenste draaideur weg en draagt zorg voor rechtmatige toegang tot de bijstand.

Uit de reacties blijkt voorts dat er vragen zijn over de handhaving van de inspanningsplicht. Zo is de vraag gesteld of de bijstand moet worden beëindigd indien iemand gedurende het bijstandsrecht niet langer inspanning verricht. Dit is niet het geval. Indien iemand *gedurende* het bijstandsrecht niet voldoet aan de inspanningsverplichting, wordt via het reguliere maatregelenregime gehandhaafd. Bij de beoordeling van het bijstandsrecht kan het verrichten van voldoende inspanning tot tegeldemaking van bezit leiden tot de conclusie dat iemand (nog) niet redelijkerwijs kan beschikken over een middel. Dit kan tot gevolg hebben dat recht op bijstand bestaat. Andersom kan door het ontbreken van inspanning niet of onvoldoende aangetoond zijn dat iemand *niet* kan beschikken over een middel, waardoor de aanname kan worden gedaan dat iemand redelijkerwijs over het bezit kan beschikken. Dit kan leiden tot afwijzing van de bijstand. Het wegvallen van inspanning leidt gedurende het bijstandsrecht echter niet tot de conclusie dat vanaf dat moment *wel* redelijkerwijs kan worden beschikt over het middel.

Enkele respondenten hebben gevraagd of artikel 48, tweede lid, van de Participatiewet voldoende grondslag biedt voor bijstand als geldlening. Artikel 48, tweede lid, biedt inderdaad een grondslag om de bijstand als lening te verstrekken in het geval dat op het moment van aanvraag een recht op bijstand bestaat maar dat iemand «op korte termijn» over voldoende middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te kunnen voorzien. Daar wijzigt dit wetsvoorstel niets aan. De term «op korte termijn» kan breed worden geïnterpreteerd. Het kan enkele maanden, maar ook een jaar beslaan. Wel moet voldoende concreet vaststaan dat de middelen inderdaad beschikbaar komen. De hoogte van de lening (de termijn voor zolang de bijstand wordt verstrekt) wordt in ieder geval begrensd door het bedrag dat de waarde van het bezit uitstijgt boven de toepasselijke vrijlating.

Tot slot is door enkelen als alternatief op, of uitbreiding van dit wetsvoorstel geopperd om personen die de inlichtingenplicht in de sociale zekerheid hebben geschonden voor een aantal maanden of jaren uit te sluiten van het recht op bijstand. Zoals eerder aangegeven heeft dit wetsvoorstel geen sanctionerend karakter. Het repareert een situatie waarbij onterecht een recht op bijstand komt te ontstaan, waarbij gezien het vangnetkarakter van de bijstand geen recht zou moeten zijn.

De internetconsultatie heeft niet geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel. Wel zijn ter verduidelijking enkele aanpassingen gedaan in de het algemene deel van deze memorie van toelichting.

5. OVERGANGSRECHT

Voor het overgangsrecht zijn twee momenten van belang, namelijk het moment waarop de bijstand is toegekend en het moment waarop de schuld is ontstaan. De bijstand wordt toegekend vanaf de dag waarop het recht op bijstand ontstaat, voor zover die dag niet ligt voor de dag waarop de belanghebbende zich heeft gemeld om bijstand aan te vragen. Of recht op bijstand bestaat en vanaf welk moment wordt vastgesteld door het college of – als het gaat om AIO – door de SVB.⁴⁷ Het moment waarop de schuld is ontstaan is de datum van de beschikking van de terugvordering, bestuurlijke boete of geldboete. Ten aanzien van het ontstaansmoment van de schuld is verder van belang wat de gevolgen zijn voor de vermogenstoets van succesvol bezwaar en beroep tegen de fraudevordering. Er zijn geen gevolgen als succesvol in bezwaar of beroep gegaan wordt tegen de fraudevordering waarvan de beschikkingsdatum gelegen is ná de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel. De vermeende schuld die zou zijn ontstaan door de fraudevordering telde namelijk al niet mee bij de vermogenstoets (want wordt op grond van het voorstelde artikel 34, vijfde lid, uitgesloten als schuld). Als de fraudevordering ten onrechte blijkt te zijn opgelegd en de beschikking wordt vernietigd, dan is er geen schuld meer. Doordat de schuld al niet meetelde heeft dit geen gevolgen voor de uitkomst van de vermogenstoets. Anders is dit bij schulden die op grond van het overgangsrecht meetellen bij de vermogenstoets. Als na een succesvolle bezwaar- of beroepsprocedure de beschikking waarbij de schuld is ontstaan wordt vernietigd, dan is ten onrechte de daaruit ontstane schuld meegeteld bij de vermogenstoets. Dit zijn echter situaties die niet te voorkomen zijn. Ook in het huidige recht worden schulden meegenomen bij de vermogenstoets, waarna bijvoorbeeld een kwijtschelding volgt en de schuld vervolgens niet meer bestaat. Schulden hebben in beginsel echter alleen een betekenis bij het vaststellen van het vermogen bij het bepalen van het recht op bijstand. Daarna alleen in

⁴⁷ Artikel 44, eerste lid, en 47b van de Participatiewet.

zoverre er sprake is van vermogensaanwas en het ten gevolge daarvan beoordelen van de actuele vermogenssituatie (zie ook hiervoor paragraaf 3.1).

Met de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel geldt in verschillende situaties het volgende:

- a. voor personen aan wie bijstand is of wordt toegekend vanaf een datum die gelegen is voor het moment van inwerkingtreding van deze wet verandert er niets als hun situatie verder niet verandert. Het kan zijn dat er fraudeschulden aanwezig zijn die een rol hebben gespeeld bij de vermogenstoets, maar als de datum van toekenning gelegen is voor de inwerkingtreding van deze wet, en de schulden ontstaan zijn voor de inwerkingtreding van deze wet, ontstaat een recht op bijstand;
- b. voor personen aan wie bijstand is of wordt toegekend vanaf een datum die gelegen is voor het moment van inwerkingtreding van deze wet, en na inwerkingtreding van deze wet verzwegen vermogen wordt geconstateerd, dan tellen schulden die ten gevolge van een eventuele terugvordering en bestuurlijke boete c.q. geldboete, zijn ontstaan, niet mee als schuld om te bepalen of er ondanks het bestaan van het verzwegen vermogen (nog) recht bestaat op bijstand; schulden die echter zijn ontstaan uit fraudevorderingen voor de inwerkingtreding van deze wet, mogen op grond van het overgangsrecht nog steeds meetellen als schuld, zolang het recht op bijstand voortduurt. Als het recht op bijstand vanwege de geconstateerde vermogen – of iedere andere reden – vervalt, is het overgangsrecht niet langer meer van toepassing op deze persoon;
- c. voor personen aan wie bijstand is of wordt toegekend vanaf een datum die gelegen is voor het moment van inwerkingtreding van deze wet, en vervolgens na inwerkingtreding fraude pleegt die betrekking heeft op inkomen, is er op dat moment geen reden voor nieuwe vermogenstoets, en dus heeft de fraudevordering op dat moment geen gevolgen; mocht er op een daarna gelegen moment sprake zijn van een vermogensmutatie, dan vindt er op dat moment wel een vermogenstoets plaats en wordt de fraudevordering die betrekking heeft op inkomen uitgesloten als schuld mee bij de vermogenstoets;
- d. voor personen aan wie bijstand is of wordt toegekend vanaf een datum die gelegen is voor het moment van inwerkingtreding van deze wet, met schulden ontstaan door fraudevorderingen voor de inwerkingtreding van deze wet, en na inwerkingtreding van deze wet uit de bijstand komen doordat ze bijvoorbeeld door inkomsten uit een dienstbetrekking boven het sociaal minimum uitkomen, na een bepaalde periode weer opnieuw bijstand aanvragen, mogen die fraudevorderingen niet als schuld meenemen bij de nieuwe aanvraag om bijstand;
- e. voor alleenstaande personen aan wie bijstand is of wordt toegekend vanaf een datum die gelegen is voor het moment van inwerkingtreding van deze wet, met schulden ontstaan door fraudevorderingen voor de inwerkingtreding van deze wet, die na inwerkingtreding van deze wet een gezamenlijke huishouding gaan voeren met een andere alleenstaande persoon met bijstand (door een huwelijk of een geregistreerd partnerschap, dan wel een daarmee gelijk gestelde situatie), waarna de bijstandsnorm voor gehuwden wordt toegepast, geldt dat het recht op bijstand onafgebroken is voortgezet. Als een gezamenlijk huishouden wordt verbroken en in plaats van de gehuwden norm voor beide alleenstaande de alleenstaande norm wordt toegepast, geldt ook dat het recht op bijstand onverminderd is voortgezet.

- f. voor personen aan wie bijstand is of wordt toegekend vanaf een datum die gelegen is voor inwerkingtreding van deze wet, die vervolgens na inwerkingtreding van deze wet de pensioengerechtigde leeftijd bereiken en een aanvraag om AIO doen blijft het overgangsrecht van toepassing, mits het recht op AIO aansluit op de door het college verstrekte bijstand.

6. INWERKTREDING

Vanwege het publieke belang van de beoogde wetswijziging, zal het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk in werking treden in afwijking van het vaste verandermoment. De publicatie van het inwerkingtredingsbesluit zal echter pas plaatsvinden wanneer het wetsvoorstel goed uitgevoerd kan worden. Zoals in paragraaf 3.4 aangegeven is wordt nog gezien op welke wijze de verificatie het beste plaats kan vinden. Dit zal de komende maanden duidelijk worden. Wanneer deze duidelijkheid er is, zal de gepubliceerde wet bij koninklijk besluit in werking treden met inachtneming van de minimuminvoeringstermijn van drie maanden.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

ARTIKEL I

Onderdeel A

De meeste Europees Nederlandse sociale wetgeving kennen een terugvorderingsmogelijkheid en de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen. Daarnaast kan in Europees Nederland ook een geldboete op grond van het strafrecht worden opgelegd die verband houdt met het schenden van de inlichtingenplicht, maar waarbij de grondslag van de overtreding is gelegen in het Wetboek van Strafrecht. In Caribisch Nederland is het beeld wisselender. Soms kan er teruggevorderd worden en een bestuurlijke boete opgelegd worden, soms zijn bepaalde artikelen in de specifieke wetten strafbaar gesteld. Ook een bestuurlijk boete komt voor. Deze vier ontstaansgronden van schulden (een terugvordering, een geldboete die op grond van het Wetboek van Strafrecht wordt opgelegd, een bestuurlijke boete, of een geldboete die op grond van overtreding van artikelen in de sociale wetgeving in Caribisch Nederland strafbaar zijn gesteld) worden in het voorgestelde artikel 34, vijfde lid, onderscheiden, evenals in het voorgestelde overgangsrecht (zie onderdeel C). Zoals aangegeven in paragraaf 3.2 van het algemene deel van deze memorie van toelichting worden schulden die hieruit zijn ontstaan niet meer als schuld meegenomen in de zin van artikel 34, eerste lid, van de Participatiewet. In het voorgestelde artikel 34, vijfde lid, is een lijst opgenomen met wetten waarvan de daaruit ontstane vorderingen op de belanghebbende niet meer als schuld worden meegenomen.

Onderdeel B

In artikel 78f is een regeling opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen om kort gezegd bijstand te verlenen aan mensen met een bedrijf of een zelfstandig beroep. Hierbij kan van verschillende artikelen afgeweken worden van de Participatiewet. Het is echter niet wenselijk dat afgeweken kan worden van het nieuw te introduceren vijfde lid van artikel 34, en om die reden wordt in dit onderdeel dit lid uitgezonderd van de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur van af te wijken.

Onderdeel C

In hoofdstuk 5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting zijn situaties beschreven die zich kunnen voordoen en welke gevolgen dit heeft voor de vraag of een schuld wordt meegenomen in de vermogensstoets (vermogen = bezit – schuld). Het overgangsrecht maakt duidelijk dat fraudevorderingen die voor de inwerkingtreding van deze wet als schuld in de zin van artikel 34 van de Participatiewet worden aangemerkt, na de inwerkingtreding van deze wet als schuld aangemerkt blijven. Dat is ook het geval wanneer er sprake is van vermogensmutaties en de daaruit voortvloeiende vermogensstoets. Het overgangsrecht is van toepassing op personen aan wie bijstand is toegekend voor de dag van inwerkingtreding van deze wet. Het gaat hierbij dus niet om de datum van afgifte van de beschikking tot verlening van de bijstand, maar over de dag vanaf wanneer het recht op bijstand bestaat. Het overgangsrecht blijft van toepassing voor zolang *dat* recht op bijstand bestaat. Het gaat dus om een onafgebroken recht op bijstand. Zie voor voorbeelden hoofdstuk 5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

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