

Vergaderjaar 2019–2020

**35 374**

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

**Nr. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 17 februari 2020

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, belast met het voorbereidend onderzoek van voorliggend wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de in het verslag opgenomen vragen en opmerkingen afdoende door de regering worden beantwoord acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

<b>Inhoudsopgave</b>	<b>Blz.</b>
<b>I. ALGEMEEN</b>	<b>2</b>
<b>1. Achtergrond</b>	<b>2</b>
1.1. Aanleiding	2
1.2. Terminologie: het begrip fraude	3
1.3. Doel en uitgangspunten van het wetsvoorstel	3
<b>2. Inhoud wetsvoorstel en gevolgen daarvan voor de uitvoering</b>	<b>5</b>
2.1. De vermogenstoets in het kort	5
2.2. De uitsluiting van fraudevorderingen bij de vermogenstoets	5
2.3. Het redelijkerwijs kunnen beschikken over een middel	6
2.4. Gevolgen voor de uitvoering	7
<b>3. Overige</b>	<b>7</b>
3.1. Financiële gevolgen	7
3.2. Advies en consultatie	7
<b>4. Inwerkingtreding</b>	<b>7</b>
<b>5. Overig</b>	<b>7</b>

## I. ALGEMEEN

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

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

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

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

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

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

### 1. Achtergrond

#### 1.1. Aanleiding

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

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

### *1.2. Terminologie: het begrip fraude*

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

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

De leden van de **SP-fractie** vinden de afbakening van het begrip fraude problematisch. Fraude in het normale spraakgebruik betekent bedrog en veronderstelt opzet, terwijl hier alle vorderingen wegens schending van de inlichtingenplicht aangeduid worden als fraudevorderingen. De leden van de SP-fractie zien graag een nadere uitleg naar aanleiding van de gebrekkige aanpassingen in reactie op de kritiek van de Raad van State. Is de regering bereid om het aangepaste wetsvoorstel nogmaals aan de Raad van State voor te leggen? Waarom sluit de regering niet aan bij de Raad van State die wijst op de wenselijkheid van consistentie in het gebruik van het begrip fraude door de (rijks)overheid? Onderschrijft de regering dat hiermee mensen die een onbedoeld foutje maken in een formulier ook gelijk als fraudeurs worden bestempeld? Zijn mensen die een onbedoeld foutje maken in een formulier in uw ogen fraudeurs? Waar is oog voor de menselijke maat?

### *1.3. Doel en uitgangspunten van het wetsvoorstel*

De leden van de **VVD-fractie** onderschrijven het belang van het vangnetkarakter van de Participatiewet dat personen met nagenoeg geen inkomen of vermogen in staat stelt om in de middelen van het bestaan te voorzien. Personen die redelijkerwijs wel over bezittingen kunnen beschikken, maar die nalaten om dit te melden, of onvoldoende inspanning leveren om het ten gelde te maken, ondervinden de gevolgen

van dit wetsvoorstel. Eerder heeft de regering ook aangegeven dat de huidige wetgeving een negatieve prikkel vormt voor uitkeringsinstanties om actief onderzoek te doen naar verzwegen bezittingen. Verwacht de regering dat deze wetswijziging ervoor gaat zorgen dat gemeenten frequenter actief onderzoek gaan doen naar eventuele verzwegen bezittingen? Is de regering bereid dit te monitoren en de Kamer daarover te informeren?

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

De leden van de **D66-fractie** constateren dat er volgens het voorstel een negatieve prikkel voor de uitkeringsinstanties ontstaat om actief onderzoek te doen naar verzwegen bezittingen in de huidige systematiek. Deze leden vragen of deze geschetste prikkelwerking bij uitkeringsinstanties nader onderbouwd kan worden.

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

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

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

## 2. Inhoud wetsvoorstel en gevolgen daarvan voor de uitvoering

### 2.1. De vermogenstoets in het kort

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

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

### 2.2. De uitsluiting van fraudevorderingen bij de vermogenstoets

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

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

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

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

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

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

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

### *2.3. Het redelijkerwijs kunnen beschikken over een middel*

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

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

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

## 2.4. Gevolgen voor de uitvoering

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

De leden van de **CDA-fractie** vragen de regering om een nadere toelichting op de mogelijkheden tot gegevensdeling die er zijn met betrekking tot fraudevorderingen. De regering geeft aan dat in het kader van de implementatie van dit wetsvoorstel nog nader onderzocht wordt op welke wijze de verificatie van deze gegevens plaats zal vinden. Kan de regering inmiddels aangeven welke gevolgen dit heeft voor de implementatie van dit wetsvoorstel? Dezelfde vraag hebben deze leden over de verificatie van strafrechtelijke gegevens. Is er al meer bekend over de verificatie van strafrechtelijke gegevens bij het OM en wat zijn de gevolgen voor de implementatie van dit wetsvoorstel?

## 3. Overige

### 3.1. Financiële gevolgen

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

### 3.2. Advies en consultatie

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

## 4. Inwerkingtreding

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

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

## 5. Overig

De leden van de **D66-fractie** vragen de regering of zij nader uiteen kan zetten hoeveel gevallen van het niet nakomen van de inlichtingenplicht bekend zijn over de afgelopen jaren. Kan zij per type overtreding van de inlichtingenplicht uiteenzetten hoe vaak dit is voorgekomen, en wat hiervan de ontwikkeling over de afgelopen jaren is?

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

Participatiewet in verband met het uitsluiten van fraudevorderingen bij de vermogenstoets en niet met de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet? Hoe gaat de regering garanderen dat ook fraudeurs straks nog in hun basale levensbehoeften kunnen voorzien? Hoe verhoudt voorliggende wet zich tot de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet?

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

De voorzitter van de commissie,  
Rog

De adjunct-griffier van de commissie,  
Kraaijenoord