

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2034

Vragen van het lid **Gijs van Dijk** (PvdA) aan de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen over *onrecht in de bijstand* (ingezonden 19 januari 2022).

Antwoord van Minister **Schouten** (Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen) (ontvangen 11 maart 2022).

Vraag 1

Bent u bekend met het onderzoek «Vogelvrij in de verzorgingsstaat» van Platform Investico met onder meer artikelen in Trouw¹, De Groene Amsterdammer² en EenVandaag³?

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Kunt u een overzicht geven welke gemeenten coulanter optreden met betrekking tot het vrijstellen van giften in de bijstand?

Antwoord 2

Individuele gemeenten kunnen gebruik maken van hun beleidsvrijheid met betrekking tot giften. Ik ga ervan uit dat gemeenten dit binnen de kaders van de wet doen. Er wordt niet bijgehouden hoe iedere gemeente dit doet.

¹ Trouw, 12 januari 2022, «Zanger moet 78.000 euro bijstans terugbetalen vanwege hobbyoptredens: de ijzeren wetten van de invordering», (<https://www.trouw.nl/verdieping/zanger-moet-78-000-euro-bijstand-terugbetalen-vanwege-hobbyoptredens-de-ijzeren-wetten-van-de-invordering~b1d656f2/>).

² De Groene Amsterdammer, 12 januari 2022, «De situatie lijkt erg op de toeslagenaffaire», (<https://www.groene.nl/artikel/de-situatie-likt-erg-op-de-toeslagenaffaire>).

³ EenVandaag, 12 januari 2022, «Een jaar na de ophef over de «boodschappenaffaire» in Wijdemeren is er voor mensen in de bijstand amper iets verbeterd», (<https://eenvandaag.avrotros.nl/item/een-jaar-na-de-ophef-over-de-boodschappenaffaire-in-wijdemeren-is-er-voor-mensen-in-de-bijstand-amper-iets-verbeterd/>).

Vraag 3

Hoe staat het met de uitvoering van motie Jasper van Dijk *cs*⁴ voor een landelijke vrijstelling om giften tot 1.200 euro in de bijstand te realiseren? Hoe staat het met de voorbereiding van dit wetsvoorstel? Wat is de kortst mogelijke termijn waarop dit wetsvoorstel ingevoerd kan worden? Bent u aanvullend op deze motie ook bereid om naast het wettelijk vrijstellen van giften van 1.200 euro ook giften voor de betaling van een studie of rijbewijs volledig vrij te stellen?

Antwoord 3, 4

De aangenomen motie vraagt inderdaad om aanpassing van de wet. Zoals ik ook heb aangegeven in de beantwoording op de vragen van het lid Van Kent⁵ is het middelenbegrip binnen de Participatiewet complex. Dat laat ook de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) in de casus Wijdemerem zien, waarbij boodschappen uiteindelijk niet onder giften als bedoeld in artikel 31, tweede lid, onderdeel m, van de Participatiewet bleken te vallen. Het met de motie beoogde doel om mensen in de bijstand meer ruimte te bieden, vraagt daarom om een bredere, niet uitsluitend op giften geënte, blik op de middelenparagraaf binnen de wet. De signalen over in de knel komende bijstandsgerechtigden neem ik zeer serieus en ik deel uw zorgen op dit gebied. Daarom werk ik, met de inbreng van gemeenten, burgers en andere betrokkenen, aan een beleidsplan. Hierin wordt gekeken naar korte en langere termijn oplossingen. Recent heb ik uw Kamer per brief geïnformeerd over de verdere uitwerking van dit beleidsplan⁶. De uitwerking van deze motie neem ik daarin mee.

Vraag 5

Klopt het dat mensen die aanspraak willen maken op de bijstand hun rechtsbescherming deels in moeten inleveren? Kunt u toelichten welke rechtsbescherming mensen die een bijstandsuitkering ontvangen, hebben en kunt u bovendien een overzicht geven op welke punten de rechtsbescherming voor mensen in de bijstand minder is dan personen die geen bijstand ontvangen?

Antwoord 5

Alle burgers hebben de mogelijkheid om een beschikking die hen raakt via bezwaar- en beroep op juridische juistheid te laten toetsen. De rechtsbescherming voor bijstandsgerechtigden en niet-bijstandsgerechtigden is in die zin gelijk. Waar het artikel spreekt over het inleveren van rechtsbescherming doelt het op de verschillende verplichtingen die op een bijstandsgerechtigde rusten en het feit dat – zo hij deze verplichtingen schendt – de bewijslast bij hem ligt om aan te tonen dat deze schending geen gevolgen heeft voor zijn recht op bijstand. In de herijking van het handhavingsbeleid wordt ook expliciet bekeken of dergelijke verplichtingen redelijk verdeeld zijn tussen de betrokkene en het overheidsorgaan.

Vraag 6

Kunt u zich voorstellen dat onaangekondigde huisbezoeken in het kader van van mogelijke bijstandsfraude een grote impact hebben op mensen in de bijstand?

Antwoord 6

Ik kan me voorstellen dat het voor mensen best schrikken kan zijn als de gemeente onverwacht aan de deur staat. Ook kan het moment van het bezoek niet goed uitkomen. Dit kan ervoor zorgen dat mensen het bezoek als onprettig ervaren. Desalniettemin kan een onaangekondigd bezoek noodzakelijk zijn om het recht op bijstand te verifiëren, bijvoorbeeld om uit te sluiten dat bepaalde zaken verhuld kunnen worden, waar dat bij een voorafgaande aankondiging wel mogelijk zou zijn. Daarmee wordt dit controlemiddel minder effectief.

⁴ Kamerstuk 24 515, nr. 580.

⁵ Zie ook Aangangsel Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 1684

⁶ Kamerstuk 34 352, nr. 230

Vraag 7

Kunt u aangeven hoe vaak onaangekondigde huisbezoeken in gemeenten plaatsvinden? Op basis van welke wetsartikelen is het toegestaan om deze onaangekondigde huisbezoeken uit te voeren? Zijn er wettelijke voorwaarden waaraan een onaangekondigd huisbezoek dient te voldoen?

Antwoord 7

Voor het afleggen van een huisbezoek bestaat een toereikende wettelijke grondslag gelet op het samenstel van de artikelen 17 en 53 a van de Pw, beziën in samenhang met artikel 1 van de Algemene wet op het binnentreden.

In dit verband zijn in de jurisprudentie diverse waarborgen ontwikkeld, zoals het «*informed consent*»-vereiste. Daarbij geldt dat de belanghebbende toestemming moet geven voor een huisbezoek en deze ook kan weigeren. Van «*informed consent*» – letterlijk geïnformeerde toestemming – voorafgaande aan een huisbezoek is pas sprake, indien de toestemming van belanghebbende berust op volledige en juiste informatie over de reden en doel van het huisbezoek en over de gevolgen die het weigeren van toestemming voor (verdere) verlening van bijstand heeft. Indien een redelijke grond voor het huisbezoek aanwezig is, dient de belanghebbende erop te worden gewezen dat het weigeren van toestemming gevolgen kan hebben voor de verlening van bijstand. Indien de redelijke grond niet aanwezig is, dient medegedeeld te worden dat weigering geen gevolgen heeft voor de bijstand. De bewijslast ten aanzien van «*informed consent*» bij een huisbezoek berust bij het college. Ik heb geen inzicht in de aantallen onaangekondigde huisbezoeken die gemeenten uitvoeren.

Vraag 8

Welke wettelijke gronden liggen er om op basis van waterverbruik een bijstandsuitkering te korten?

Antwoord 8

Op grond van artikel 64 eerste lid onderdeel m van de Participatiewet mogen gemeenten gegevens opvragen over waterverbruik bij de instanties die in het kader van de openbare nutsvoorziening energie en water leveren. De mate van watergebruik kan voorts als bewijs dienen om aan te tonen dat een persoon niet in de woning maar elders verblijft. Het is vaste jurisprudentie dat een gemeente ervan uit mag gaan dat een woning onbewoond is als het verbruik onder de 7 kubieke meter per jaar ligt. Ter vergelijking: het gemiddeld verbruik van een eenpersoonshuishouden bedraagt 52m³. Het is vervolgens aan de bijstandsgerechtigde om aannemelijk te maken dat hij op het desbetreffende adres verblijft. Slaagt hij hier niet in, dan kan dit uiteindelijk tot gevolg hebben dat het recht op bijstand wordt ingetrokken, op grond van artikel 40 Pw.

Vraag 9, 10

Bent u het eens dat het onredelijk is om van mensen in de bijstand te verwachten dat zij tot vijf jaar hun administratie volledig dienen bij te houden met als risico dat zij gekort worden op hun bijstand en daar bovenop een boete moeten betalen?

Bent u bereid om maatregelen te nemen waardoor gemeenten soepeler om kunnen gaan met deze administratieplicht?

Antwoord 9, 10

Personen zijn niet verplicht om een administratie te bewaren. Desalniettemin is het in zijn algemeenheid iedereen aan te raden om een administratie bij te houden. Zo hanteert de Belastingdienst bijvoorbeeld een termijn van vijf jaar waarbinnen de dienst kan terugkijken en nader bewijs kan opvragen. Een bijstandsgerechtigde wordt in beginsel enkel om het overleggen van recente stukken gevraagd. Daarbij wordt conform de uit jurisprudentie voortvloeiende lijn van de CRvB voor bankafschriften een termijn van zes weken tot maximaal drie maanden aangehouden⁷. Komt uit de stukken of andere signalen een redelijk vermoeden van schending van de inlichtingen-

⁷ ECLI:NL:CRVB:2009:BH7290

plicht naar voren dan kan de gemeente om stukken vragen die verder terug zijn gelegen. Dit alles voor zover de gevraagde stukken noodzakelijk zijn in relatie tot het signaal van schending van de inlichtingenplicht.

Vraag 11, 12, 13, 17

Kunt u uiteenzetten wat wordt verstaan onder «redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op zijn arbeidsinschakeling of het recht op bijstand» (artikel 17, lid 1 Participatiewet) op de hoogte van hun bijstand?

Bent u het eens dat dit begrip veel onduidelijkheid kan opwerpen voor mensen in de bijstand maar ook voor gemeenten die moeten werken met de Participatiewet?

Bent u het eens dat deze onduidelijkheid ertoe leidt dat mensen in de bijstand bij het geringste foutje fors worden afgestraft?

Bent u daarom bereid om meer duidelijkheid te geven wat wordt verstaan onder «redelijkerwijs van invloed», zodat gemeenten en mensen in de bijstand meer duidelijkheid krijgen?

Antwoord 11, 12, 13, 17

Wat valt onder «redelijkerwijs van invloed» als bedoeld in artikel 17, eerste lid, Participatiewet (de zgn. inlichtingenplicht) is niet exact aan te geven; het hangt af van de omstandigheden van het geval. Er is geen limitatieve opsomming. Het is aan het college om te beoordelen of informatie relevant is voor het recht op bijstand of de arbeidsinschakeling. Dikwijls heeft het betrekking op de middelen waarover een persoon beschikt of gaat beschikken en over zijn woon- en leefsituatie. Vaak verstrekt het college bij aanvang van de bijstand aan de bijstandsgerechtigde informatie over de verplichtingen, waaronder de inlichtingenplicht. De CRvB heeft geoordeeld dat omdat deze verplichting een open norm betreft, van het college niet kan worden verwacht dat het op voorhand alle concrete situaties benoemt waarmee een bijstandsgerechtigde te maken kan krijgen en die deze moet melden.

Zoals eerder gemeld werk ik momenteel aan een beleidsplan. In het traject wat ter voorbereiding van dit plan vorig jaar is gestart, zijn op meerdere plekken knelpunten aangegeven met betrekking tot de werking van de inlichtingenplicht. Die zien enerzijds op de achter de inlichtingenplicht schuilgaande complexiteit en anderzijds op de hoge terugvorderingen die schending van deze verplichting tot gevolg kunnen hebben.

In het reeds aangehaalde beleidsplan zoek ik daarom naar een combinatie van maatregelen, waardoor hardheden en onduidelijkheden binnen de uitvoering van de wet beter kunnen worden voorkomen.

Vraag 14

Hoe oordeelt u verder dat gemeenten de inlichtingenplicht vaak zelfs nog strenger toepassen dan wettelijk noodzakelijk?

Antwoord 14

Gemeenten hebben een bepaalde beleidsvrijheid bij de uitvoering van de Participatiewet, maar bij de invulling van die beleidsvrijheid wordt vaak gekeken naar hoe de rechtspraak met bepaalde casussen omgaat. Een aantal bepalingen binnen de Participatiewet is strikt of heeft in de uitvoering een strikte uitleg gekregen, deels doordat in de jurisprudentie verankerde grenzen (wat mag), in de uitvoering hun weg hebben gevonden als «wat moet». Daarbij past de nuancering dat niet elk oordeel per definitie verplicht tot een gelijksoortig handelen in een vergelijkbare casus. Feit is echter ook dat het voor gemeenten soms onduidelijk is wat wel en niet is toegestaan binnen de grenzen van de wet, waardoor men voor de zekerheid de regels strikter interpreteert dan noodzakelijk. In het traject tot verbetering van de Participatiewet wil ik meer helderheid creëren rond de kaders waarbinnen gemeenten beleidsvrijheid hebben, om een automatische keuze voor een strikte uitleg in de toekomst te voorkomen.

Vraag 15, 16

Herkent u het beeld dat gemeenten vanwege het risico op terugvorderingen van het Rijk de inlichtingenplicht bewust strenger interpreteren dan noodzakelijk?

Bent u bereid om deze onzekerheid voor gemeenten met betrekking tot terugvorderingen weg te nemen?

Antwoord 15, 16

Nee, dit beeld herken ik niet. Dit omdat er geen sprake is van terugvorderingen op het budget als gevolg van de mate van handhaving van de inlichtingenplicht. De Participatiewet wordt namelijk gefinancierd vanuit het Macrobudget Participatiewetuitkeringen. Dit macrobudget wordt vervolgens op basis van een objectief verdeelmodel verdeeld over de gemeenten. Over- en onderbesteding van dat budget komt ten laste of bate van de gemeente. Om eventuele onzekerheden bij gemeenten hierover weg te nemen zal ik in de volgende gemeentefonds circulaire hier extra aandacht aan besteden.

Vraag 18

Bent u het tevens eens dat het onredelijk is dat mensen in de bijstand al als fraudeur worden aangemerkt indien er alleen een «bewijsvermoeden» is? Op basis van welk wetsartikel is dit gebaseerd?

Antwoord 18

Het begrip «fraude» is in de sociale zekerheid niet wettelijk gedefinieerd. Vooropgesteld wordt dus dat in de sociale zekerheid mensen niet wettelijk worden aangemerkt als fraudeur. Bovendien hebben de voormalige staatssecretarissen van SZW in hun brieven over handhavingsbeleid in de sociale zekerheid⁸ reeds aangegeven dat het niet de bedoeling is dat een persoon zomaar als fraudeur wordt bestempeld, en dat er ook geen voornemen is om een dergelijke definitie te gaan introduceren. Ook ik zie dit als een belangrijk onderwerp.

Wel is in de memorie van toelichting bij de «Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving» (Fraudewet) het begrip uitkeringsfraude nader toegelicht als «Er is sprake van uitkeringsfraude als een verwijtbare overtreding van deze verplichting resulteert in onverschuldigde betaling van de uitkering.»⁹ Om van uitkeringsfraude te kunnen spreken onder die definitie moet dus sprake zijn van een geconstateerde overtreding. Dat is niet het geval indien enkel sprake is van een vermoeden.

Vraag 19

Klopt het dat er een verschil is tussen het strafrecht en bestuursrecht met betrekking tot begrip «fraudeur»? Wat is de afweging om het begrip fraudeur in het bestuursrecht strenger te laten zijn dan in het strafrecht?

Antwoord 19

Het begrip «fraudeur» is noch in het bestuursrecht, noch in het strafrecht gedefinieerd. In de sociale zekerheid wordt de term uitkeringsfraude gehanteerd in gevallen waarbij is vastgesteld dat er sprake is geweest van een verwijtbare schending van de inlichtingenplicht, die heeft geresulteerd in het verkrijgen van een uitkering terwijl daar geen recht op bestond.

Vraag 20

Wat heeft u gedaan met de kritiek van de Raad van State uit 2020 dat de Participatiewet het begrip fraudeur veel te breed is en versmald dient te worden?

Antwoord 20

De Raad van State heeft deze kritiek gegeven bij het wetsvoorstel «Wijziging van de Participatiewet in verband met het uitsluiten van fraudevorderingen bij de vermogenstoets». Bij brief van 16 november 2021 heeft de voormalige Staatssecretaris van SZW aan de Eerste Kamer laten weten dat dit wetsvoorstel ingetrokken zal worden. De reden daarvoor was dat vanuit verschillende trajecten gewerkt wordt aan de stappen die nodig zijn om te komen tot meer menselijke maat en vertrouwen in de Participatiewet en de stappen die nodig zijn om de handhaving in de sociale zekerheid beter in balans te brengen. De wijzigingen die met het wetsvoorstel werden voorgesteld zullen in die trajecten worden meegenomen, waardoor de inhoudelijke samenhang en effecten tussen de verschillende maatregelen beter kunnen worden gezien. De kritiek die de Raad van State had is daarmee niet van de baan, zoals ook

⁸ Kamerstuk 17 050, nr. 596 en Kamerstuk 17 050, nr. 601.

⁹ Kamerstuk 33 207, nr. 3, paragraaf 2.1.1.

is aangegeven in de eerdergenoemde brieven over het handhavingsbeleid in de sociale zekerheid. Ik neem de kritische opmerkingen van de Raad van State mee in de trajecten rond handhaving in de sociale zekerheid in brede zin en de Participatiewet in het bijzonder.

Vraag 21

Bent u na de vele schrijnende voorbeelden van mensen die vanwege het feit dat zij als fraudeur zijn bestempeld hun leven in de soep zien lopen, en de kritiek van de Raad van State, bereid om nu wel om het begrip «fraudeur» aan te passen?

Antwoord 21

Zoals in de brief van 23 november 2021 aangegeven,¹⁰ is er op dit moment geen noodzaak om het begrip «fraude» in de sociale zekerheid wettelijk te definiëren. Wel blijf ik deze vraag bezien in het kader van de herijking van de handhaving en ga ik ten aanzien van het begrip «fraude» aandacht besteden aan mijn communicatie hierover.

Vraag 22

Kunt u ingaan op de stelling van hoogleraren Sacker en Vonk dat de Centrale Raad van Beroep (CRvB) zich te makkelijk verschuilt achter strenge wetgeving? Welke mogelijkheden heeft de CRvB om redelijker en billijker te toetsen?

Antwoord 22

Ik ken de door aangehaalde discussie over mogelijkheden binnen de rechtspraak om besluiten explicieter op hun redelijkheid te toetsen. Het past echter niet als Minister voor Armoede, Participatie en Pensioenen om mij in deze discussie te mengen. Ik zal de gedachtevorming binnen de aangehaalde discussie wel betrekken bij het eerder aangehaalde traject rond de Participatiewet.

Vraag 23

Bent u bereid om, zoals de CRvB bepleit, de harde plicht tot terugvordering uit de wet te halen?

Antwoord 23

Terugvorderen wordt niet zonder reden gedaan. Een betrokkene heeft te veel uitkering ontvangen. Tegelijkertijd leiden de beperkte mogelijkheden om af te zien van een terugvordering in de praktijk tot knelpunten. Zoals aangegeven in de brief van 23 november 2021, is het terugvorderingsbeleid een expliciet onderdeel van de herijking van het handhavingsbeleid. Ook tijdens de begrotingsbehandeling van SZW 2022 op 2 december 2021 is aandacht besteed aan deze problematiek. Recent heeft de Christenunie, samen met D66, CDA, SP, GroenLinks en PvdA, een initiatiefwetsvoorstel aangekondigd waarin deze problematiek ook geadresseerd wordt.¹¹ Ik zie dit voorstel met veel interesse tegemoet.

¹⁰ Kamerstuk 17 050, nr. 601.

¹¹ Kamerleden willen geen verplichte terugvordering meer bij fout met uitkering | NOS