

Consultatieversie

[Kamerstuknummer] Voorstel van wet van de leden Ceder, Podt, Palland, Maatoug, Van Kent en Kathmann wijziging van de wetgeving op het beleidsterrein van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in verband met het vergroten van de beslissingsruimte van uitvoeringsorganisaties bij terugvordering, het beperken van de herziening ten nadele of intrekking van uitkeringen tot vijf jaar en enige samenhangende wijzigingen (Wet maatwerk bij terugvordering)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Meer maatwerk bij gemeenten, uitvoerders en Rijk. Die roep klinkt de afgelopen tijd steeds luider – vanuit de samenleving, vanuit de uitvoering en vanuit de politiek. In de Overheidsbrede werkagenda voor de publieke dienstverlening¹ pleiten uitvoeringsorganisaties en gemeenten voor meer mogelijkheden voor maatwerk, door ruimte te maken in wet- en regelgeving en discretionaire ruimte in bevoegdheden te vergroten en beter in te zetten. Er is grote consensus over deze beweging. Het is aan de wetgever om in de wetgeving de gevraagde ruimte voor maatwerk te creëren. Dit wetsvoorstel strekt er dan ook toe de beslissingsruimte van gemeenten en uitvoeringsorganisaties te vergroten bij het terugvorderen van teveel betaalde uitkeringen in de sociale zekerheid.

Wie een uitkering ontvangt, is verplicht om aan de instantie die de uitkering verstrekt uit eigen beweging of op verzoek informatie door te geven die van invloed kan zijn op recht, hoogte of duur van de uitkering, zoals wijzigingen in het inkomen, wijzigingen in de samenstelling van het huishouden, enzovoort. Deze verplichting staat ook wel bekend als de inlichtingenplicht. Deze inlichtingenplicht komt terug in de gehele sociale zekerheidswetgeving: zij geldt bij werknemersverzekeringen zoals de Werkloosheidswet en de Ziektewet, bij volksverzekeringen zoals de Algemene Ouderdomswet en de Algemene Kinderbijslagwet, en bij de sociale voorzieningen, onder andere op grond van de Participatiewet. Als een uitkeringsgerechtigde verzuimt om tijdig mededeling te doen van feiten en omstandigheden die van invloed kunnen zijn op de uitkering, schendt diegene de inlichtingenplicht. Bij constatering van een dergelijke schending, is de gemeente c.q. uitvoeringsorganisatie naar huidig recht verplicht om het teveel betaalde uitkeringsbedrag terug te vorderen. Met andere woorden: of de uitkeringsgerechtigde nu opzettelijk fraudeert of slechts per ongeluk een foutje maakt, de instantie die de uitkering verstrekt is wettelijk verplicht om het besluit tot toekenning van de uitkering te herzien, en het (naar de letter van de wet) teveel betaalde bedrag terug te vorderen. Hoewel het uitgangspunt – het voorkomen van fraude en het wegnemen van een lonend effect van fraude – begrijpelijk is, leidt dit in te praktijk tot onwenselijke situaties.

¹ Kamerstukken II 2020/2021, 29 362, nr. 295.

De verplichte herziening en terugvordering geldt niet alleen in geval van schending van de inlichtingenplicht. Voor de wetten die door UWV en SVB worden uitgevoerd geldt daarnaast dat wanneer uitkering anderszins ten onrechte of tot een te hoog bedrag is verleend (bijvoorbeeld door een fout van het bestuursorgaan), het besluit tot toekenning van de uitkering moet worden herzien en het teveel betaalde bedrag teruggevorderd moet worden. Mensen krijgen dus soms te maken met een terugvordering zonder dat ze enig aandeel hadden in de betreffende situatie.

Terugvordering kan ertoe leiden dat mensen in de financiële problemen komen, en dat schulden ontstaan of verergeren. Het kan ertoe leiden dat mensen in hun bestaanszekerheid worden aangetast, of op andere levensdomeinen ernstig in de problemen komen, bijvoorbeeld op het vlak van (geestelijke) gezondheid, werk, wonen, of persoonlijke relaties. De gevolgen staan regelmatig niet in een redelijke verhouding tot de mate waarin de uitkeringsgerechtigde de inlichtingenplicht heeft geschonden. Dit heeft niet alleen gevolgen voor het individu, maar ook voor diens directe omgeving. En in geval van toenemende financiële problemen en schulden leidt dit vaak ook tot kosten voor de maatschappij.

Terugvorderingsbesluiten die overeenkomstig het huidige systeem worden genomen, leiden ook geregeld tot maatschappelijke ophef. Zo zijn er bijvoorbeeld veel zaken waarin de wettelijke verplichting voor gemeenten om bijstand terug te vorderen tot onaanvaardbare uitkomsten leidt. In enkele gevallen komen dergelijke gevallen in de landelijke media. Gemeenten geven aan dat ze knelpunten ervaren op dit vlak. Ze voelen zich gebonden aan een zeer strikte uitleg van de wet en ervaren geen ruimte om in schrijnende gevallen maatwerk te kunnen leveren. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) schrijft daarover in de Signaleringsbrief fraudefenomenen in de sociale zekerheid: *“Het moeilijk kunnen bieden van maatwerk en daarmee ook het toepassen van de menselijke maat binnen de Participatiewet wordt als knelpunt ervaren. (...) Het afzien van een terugvordering is bijvoorbeeld enkel in heel bijzondere gevallen mogelijk.”*²

Ditzelfde vraagstuk speelt bij uitvoeringsorganisaties UWV en SVB, want ook voor hen geldt dat zij gebonden zijn om terug te vorderen als er teveel uitkering is betaald. Ook zij ervaren knelpunten en vragen ruimte voor meer maatwerk. In de Stand van de uitvoering sociale zekerheid december 2020 geeft het UWV bijvoorbeeld aan: *“UWV ervaart knelpunten in wet- en regelgeving onder meer bij het toepassen van maatwerk bij handhaving, bij terugvordering van te veel betaalde uitkeringen.”*³

Ook vanuit het kabinet is de afgelopen tijd veel aandacht voor vraagstukken rond het fraudebeleid in de sociale zekerheid, de verwijtbaarheid van fouten en de consequenties van fouten. Zo schrijft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dat het beleid rond handhaving in de sociale zekerheid meer balans vergt: *“Gelet op de ervaringen en de signalen die mij bekend zijn, zijn de huidige handhavinginstrumenten niet geheel toereikend, zowel ten aanzien van de mogelijkheden om maatwerk te leveren als ten aanzien van de mogelijkheden om effectief te handhaven in gevallen van opzet of grove schuld. Aan de zijde van meer maatwerk zou bijvoorbeeld gekeken kunnen worden naar de mogelijkheden om het geven van een waarschuwing verder uit te breiden.”*⁴

² Kamerstukken II 2020/2021, 17 050, nr. 598.

³ Kamerstukken II 2020/2021, 26 448, nr. 641.

⁴ Kamerstukken II 2020/2021, 17 050, nr. 596.

In al deze signalen en in lijn met de breed gedeelde wens tot meer maatwerk zien de initiatiefnemers aanleiding om de sociale zekerheidswetgeving aan te passen. Dit wetsvoorstel strekt er dan ook toe om de uitzonderingscriteria te verruimen bij de wettelijke verplichting tot terugvordering. Het gevolg hiervan is dat gemeenten en uitvoeringsorganisaties de ruimte krijgen om in individuele gevallen te beoordelen of er reden is om geheel of gedeeltelijk af te zien van terugvorderingen, ook in gevallen waarin betrokkene de inlichtingenplicht heeft geschonden. Bij de weging om geheel af te zien van terugvordering wordt het voor de gemeente of uitvoeringsorganisatie mogelijk om aandacht te besteden aan de ernst van de overtreding en de omstandigheden waaronder deze begaan is, daarnaast kunnen de gevolgen van de terugvordering op het leven van betrokkene – meer dan nu het geval is - gewogen worden.

Met de voorgestelde wijzigingen krijgen gemeenten, UWV en SVB meer ruimte om naar de evenredigheid van terugvordering te kijken. Hierdoor kan de menselijke maat een steviger plaats krijgen in het terugvorderingsbeleid en kunnen toekomstige schrijnende situaties worden voorkomen. Dit wetsvoorstel geeft ruimte en vertrouwen aan de uitvoerende instanties. Zij kunnen vanuit hun professie en praktijkervaring het best bepalen wat geschikte en proportionele stappen zijn ten aanzien van terugvordering. Indien nodig treedt de uitvoerende instantie bij fraude dus stevig en rechtvaardig op; het uitgangspunt dat fraude niet mag lonen blijft overeind staan. De wetwijziging voorziet echter wel in de maatschappelijke behoefte om af te wijken waar de uitvoerende instantie dat nodig acht. Dit wetsvoorstel is dus een stap in de richting van meer maatwerk en komt tegemoet aan de roep om menselijke maat in de wet- en regelgeving, die zowel vanuit de maatschappij, de politiek als de uitvoering zelf steeds luider klinkt.

Gemeenten en uitvoeringsorganisaties zijn in verschillende situaties verplicht om aanvullend op de terugvordering een bestuurlijke boete op te leggen, ook in gevallen waarin het schenden van de inlichtingenplicht slechts in geringe mate aan de uitkeringsgerechtigde kan worden verweten. Initiatiefnemers zijn van mening dat ook hier een wijziging op zijn plek is. Inmiddels heeft het kabinet aangekondigd met een meer fundamentele herziening van het boetebeleid in de sociale zekerheid te willen komen.⁵ Daarom is in deze versie van het wetsvoorstel besloten af te zien van bepalingen ten aanzien van de bestuurlijke boete.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het huidige wettelijke kader geschetst. In hoofdstuk 3 worden de hoofdlijnen van het wetsvoorstel toegelicht. Hoofdstuk 4 beschrijft de financiële gevolgen en uitvoeringsconsequenties. Hoofdstuk 5 gaat in op de ontvangen adviezen en de uitkomsten van de internetconsultatie.

2. Huidig wettelijk kader

In de sociale zekerheid wordt er meestal geld uitgekeerd. Dit wetsvoorstel ziet echter op de situatie waarin betalingsverplichting ten opzichte van de gemeente, UWV of SVB ontstaat. Wijzigingen moeten in het licht van het stelsel van de sociale zekerheid gezien worden. Daarom wordt in dit hoofdstuk allereerst ingegaan op het bestaande wettelijk kader.

Met de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (ook wel bekend als ‘de Fraudewet’) geldt er ten aanzien van de consequenties van de overtreding van de

⁵ Kamerstukken II 2021/22, 17050, nr. 601.

inlichtingenplicht een grotendeels geharmoniseerd kader ten aanzien van herziening van de uitkering, het opleggen van een bestuurlijke boete, het terugvorderen van onterecht verkregen uitkering (het zogenaamde benadelingsbedrag) en de verrekening van openstaande vorderingen met lopende uitkeringen. Dit kader wordt hieronder onder 2.1 ten aanzien van de Participatiewet omschreven. Voor de uitkeringswetten die door UWV en SVB⁶ worden uitgevoerd geldt grotendeels hetzelfde kader, waardoor wat onder 2.1 wordt omschreven ten aanzien van de overtreding van de inlichtingenverplichting ook voor deze wetten geldt.

Heeft de herziening of terugvordering een andere oorzaak dan overtreding van de inlichtingenplicht – bijvoorbeeld een vertraagde verrekening of een fout van het uitvoerende bestuursorgaan – dan zijn er relevante verschillen tussen de wetgeving die door gemeenten wordt uitgevoerd en wetgeving die door UWV of SVB wordt uitgevoerd. Bij de Participatiewet geldt dat er discretionaire bevoegdheid bestaat ten aanzien van dergelijke herzieningen en terugvorderingen, terwijl de wetten die door UWV en SVB worden uitgevoerd een meer verplichtend karakter hebben. Hier wordt eveneens op ingegaan in het vervolg.

2.1 Participatiewet

Indien bijstandsgerechtigden verzuimen aan de gemeente ‘onverwijld’ mededeling te doen van feiten en omstandigheden die van invloed kunnen zijn op het recht op of hoogte van de bijstand (de inlichtingenplicht), zijn gemeenten verplicht om het besluit tot toekenning van bijstand te herzien en de kosten van bijstand terug te vorderen.⁷

Tot en met 2012 hadden gemeenten beslissingsruimte om na het niet (naar behoren) naleven van de inlichtingenverplichting al dan niet over te gaan tot het terugvorderen van bijstand. Hiermee werd erkend dat niet in alle gevallen waarin mensen tekortschoten in hun inlichtingenverplichting het rechtvaardig werd geacht om het besluit tot toekenning van bijstand te herzien en vervolgens de bijstandsgelden terug te vorderen. Met de Fraudewet is deze beslissingsruimte van gemeenten komen te vervallen en is artikel 58 van de Participatiewet gewijzigd in een gebonden bevoegdheid: indien sprake is van het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenplicht zijn gemeenten verplicht om de kosten van bijstand terug te vorderen. Dit was een uiting van de gevoelens die destijds binnen het parlement en de samenleving leefden ten aanzien van het fraudebeleid.

De verplichting tot herziening en terugvorderingen geldt op grond van de Participatiewet niet wanneer de bijstand ten onrechte of tot een te hoog bedrag is verleend om *andere* redenen dan het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenplicht. In die gevallen kan de gemeente herzien en terugvorderen, maar is daartoe op grond van de Participatiewet niet verplicht.

Het verplichten van de terugvordering heeft de toetsing door de bestuursrechter van de evenredigheid van die terugvordering in verregaande mate beperkt: “Omdat de beslissing tot intrekking en terugvordering een gebonden bevoegdheid is, kan het beroep [van een uitkeringsgerechtigde] op de in artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) neergelegde beginselen van belangenafweging en evenredigheid niet slagen”, aldus de rechtbank Rotterdam.⁸

⁶ Voor de uitvoering van de Participatiewet door SVB via de aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO) gelden dezelfde bepalingen ook voor SVB.

⁷ Artikel 54, derde lid, Participatiewet en artikel 58 Participatiewet.

⁸ Rb Rotterdam 28 april 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:3164.

De enige (theoretische) mogelijkheid voor gemeenten om van terugvordering af te zien, is gelegen in het huidige artikel 58, achtste lid, van de Participatiewet. Op grond hiervan kunnen gemeenten (gedeeltelijk) afzien van terugvordering indien daarvoor “dringende redenen” aanwezig zijn. Volgens de wetsgeschiedenis moet er daarbij sprake zijn van “bijzondere omstandigheden in het individuele geval”, waarbij er “met name voor de (mede)belanghebbende minderjarige gezinsleden onaanvaardbare consequenties zouden optreden”.⁹

In de rechtspraak is dit begrip in navolging van de wetgever buitengewoon restrictief uitgelegd. Volgens de jurisprudentie moeten de dringende redenen gelegen zijn in “onaanvaardbare sociale of financiële gevolgen van een terugvordering”, waarbij het moet gaan om “incidentele gevallen waarin iets bijzonders en uitzonderlijks aan de hand is”.¹⁰ Het feit dat een bijstandsgerechtigde die net schuldenvrij was door een aanzienlijke terugvordering voor lange tijd opnieuw met schulden zal kampen, levert volgens de jurisprudentie geen “dringende reden” op om van terugvordering af te zien.¹¹ Ook een verklaring van een behandelend psycholoog dat de bijstandsgerechtigde “bij een toename van zorgen rondom de financiële situatie (negatieve uitslag rechtszaak) paniek/wanhoop kan toeslaan en dat daarbij ook gedachten aan suïcide kunnen ontstaan”, was geen dringende reden.¹² Medische gevolgen van de terugvordering leveren in zijn algemeenheid pas (mogelijkerwijs) een dringende reden op als “de terugvordering een zo grote belasting voor [de uitkeringsgerechtigde] betekent dat er sprake is van levensbedreigende omstandigheden”.¹³ Deze strenge uitleg maakt dat een beroep op de uitzonderingsgrond van de “dringende redenen” in de praktijk vrijwel altijd door de rechter wordt verworpen en het dus de facto tot een dode letter in de wet maakt.¹⁴ Deze restrictieve uitleg van het begrip ‘dringende redenen’ werkt door in de uitvoeringspraktijk van gemeenten. Veel gemeentebestuurders geven aan de bevoegdheid van artikel 58, achtste lid van de Participatiewet wel toe te *willen* passen, maar hier gelet op het voorgaande geen mogelijkheid toe te ervaren. Dit is problematisch, mede gelet op het feit dat niet in elke terugvorderingszaak doorgeprocedeerd wordt tot aan de Centrale Raad van Beroep. De mogelijkheid tot evenredige terugvordering dient ‘aan de voorkant’ al door het bestuursorgaan te worden verkend: van burgers hoeft niet te worden verlangd dat zij hierdoor doorprocederen tot in hoger beroep.

Gemeenten voeren ook de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) uit. Deze wetten kennen ten aanzien van de handhaving eenzelfde regime als de Participatiewet als het gaat om herziening, terugvordering en boete.

2.2 Wetten die door UWV en SVB worden uitgevoerd

Naast gemeenten wordt socialezekerheidswetgeving door UWV en SVB uitgevoerd. Het handhavingsinstrumentarium voor UWV en SVB is in de loop der jaren steeds verder aangescherpt. In 1996 heeft de Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale

⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33207, nr. 3, p. 47.

¹⁰ CRvB 15 maart 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:952.

¹¹ CRvB 27 oktober 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:952.

¹² CRvB 18 maart 2014, ECLI:NL:2014:902.

¹³ Rb. Den Haag 21 april 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:4322.

¹⁴ T.N. Sanders. ‘Invordering door de overheid’, (diss. Universiteit Leiden), Den Haag: Boom Juridisch 2018, p. 199 t/m 211.

zekerheid¹⁵ van de bevoegdheid tot het opleggen van sancties en het terugvorderen van onverschuldigde betalingen voor UWV en SVB een wettelijke plicht gemaakt. In 2012 zijn met de Fraudewet¹⁶ de eisen voor handhaving verder aangescherpt. Zoals aangegeven heeft de Fraudewet een uniform handhavings- en sanctiestelsel in de sociale zekerheid vastgelegd.

Veel van de wetten die UWV en SVB vallen onder het genoemde geharmoniseerde handhavings- en sanctiestelsel. Het gaat in dit kader om de volgende wetten die door UWV worden uitgevoerd:

- Toeslagenwet
- Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen;
- Werkloosheidswet;
- Wet op de arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten;
- Wet inkomensvoorziening oudere werklozen;
- Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering;
- Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen;
- Ziektewet.

Voor de SVB gaat het om de volgende wetten:

- Algemene Nabestaandenwet
- Algemene kinderbijslagwet
- Algemene Ouderdomswet
- Remigratiewet
- Aanvullende inkomensvoorziening ouderen (onderdeel van de Participatiewet)

In al deze wetten is een inlichtingenplicht opgenomen, alsmede de verplichting (gebonden bevoegdheid) om in geval van schending van die plicht over te gaan tot herziening van de betreffende voorziening of uitkering, terugvordering en boeteoplegging. Dat betekent dat de bestuursorganen verplicht zijn om bij geconstateerde schending van de inlichtingenplicht op te treden. In afwijking van de Participatiewet, IOAW en IOAZ die door de gemeenten worden uitgevoerd, geldt voor bovengenoemde wetten daarnaast dat wanneer de uitkering anderszins ten onrechte of tot een te hoog bedrag is verleend, het besluit tot toekenning van de uitkering moet worden herzien en het teveel betaalde bedrag moet worden teruggevorderd. Het kan bijvoorbeeld zijn dat mutaties te laat of verkeerd verwerkt zijn. Ook in die gevallen is er de verplichting tot herziening en terugvordering.

Net als in de Participatiewet is ook in de bovengenoemde wetten een bepaling opgenomen op grond waarvan UWV en SVB (gedeeltelijk) kunnen afzien van herziening, terugvordering en boete indien daarvoor “dringende redenen” aanwezig zijn. UWV en SVB hebben beleidsregels opgesteld waarin beschreven staat hoe de gebonden bevoegdheden worden uitgevoerd en hoe wordt omgegaan met de uitzonderingsgrond “dringende redenen”. Uit de jurisprudentie blijkt echter dat een beroep op deze uitzonderingsgrond zelden slaagt, en dat er weinig ruimte is om af te wijken van de verplichting om terug te vorderen.¹⁷

¹⁵ Wet van 25 april 1996 (Stb. 1996, 248).

¹⁶ Wet van 4 oktober 2012 (Stb. 2012, 462).

¹⁷ Zie bijvoorbeeld de diverse zaken die de Nationale ombudsman aanhaalt in het rapport “Geen fraudeur, toch boete” (Rapport 2014/159). Zie voor concrete voorbeelden: CRvB 20 september 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:2895; CRvB 28 december 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:2025; CRvB 2 juni 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM6664)

Van belang om op te merken is dat iedere uitvoeringsorganisatie en gemeente eigen beleidsregels heeft en dat vrijwel iedereen momenteel al tracht binnen de grenzen van de wet zo veel mogelijk maatwerk te bieden. Maar er zijn wel duidelijke verschillen tussen deze instanties wat betreft de aard van de uitvoering en de doelgroep. Ook de mate waarin sprake is van schending van de inlichtingenplicht en onverschuldigde betalingen verschilt. Zo speelt dit bij de uitvoeringsorganisaties op een andere manier dan bij gemeenten, bijvoorbeeld omdat het inkomensonafhankelijke betalingen betreft, waarbij er relatief weinig sprake is van fluctuaties, schendingen van de inlichtingenplicht en onverschuldigde betalingen. Daardoor verschilt de mate waarin de hierboven geschetste problematiek speelt per bestuursorgaan. Toch vinden de initiatiefnemers het van belang dat de sociale zekerheidswetgeving in zijn geheel wordt gezien, om een geharmoniseerd stelsel te behouden. Bovendien geldt op dit moment dat vanuit de wetgeving voor alle bestuursorganen het uitgangspunt is dat er standaard wordt teruggevorderd en dat de uitzonderingsgrond restrictief wordt uitgelegd in de wetgeving en de jurisprudentie. Op dat punt willen de initiatiefnemers middels dit wetsvoorstel meer ruimte creëren voor alle betrokken bestuursorganen. Dit doen initiatiefnemers door een expliciet juridische grond te creëren voor bestuursorganen in hun zoektocht naar het bieden van meer maatwerk.

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

3.1 Uitgangspunten van het wetsvoorstel

Bij de beoogde aanpassingen van het handhavings- en sanctiestelsel gaan de initiatiefnemers uit van de volgende basisprincipes:

- Solidariteit. Dit is en blijft een essentieel basisprincipe. Er is een breed draagvlak voor onze sociale zekerheid. Om dit draagvlak te behouden is het van belang dat publieke middelen doelmatig en rechtmatig worden besteed.
- Fraude mag niet lonen en misbruik moet worden tegengegaan. Dit wetsvoorstel verandert niets aan de opdracht aan gemeenten en uitvoeringsorganisaties om een handhavingsbeleid te voeren dat bijdraagt aan adequate fraudebestrijding.
- Evenredigheid. Handhaving en sancties zijn geen doel op zich. Het moet in verhouding staan tot de ernst en verwijtbaarheid van de overtreding.

Met andere woorden: de initiatiefnemers onderkennen dat een daadkrachtige aanpak van mensen die fraude plegen, nodig is voor een bestendig draagvlak voor het socialezekerheidsstelsel. Van gemeenten en uitvoeringsorganisaties wordt nog steeds verwacht dat zij bij mensen die bewust de regels overtreden de uitkering herzien, zodat herstel in de rechtmatige toestand plaatsvindt. Daadwerkelijke fraude mag immers niet lonen. Wel zijn de initiatiefnemers van mening dat de Wet Boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid uit 1996 en de Fraudewet te ver zijn doorgeschoten in de nadruk op fraudebestrijding, met onbedoelde neveneffecten als gevolg. Het verplichtende karakter van de terugvordering in combinatie met de restrictieve uitleg van de uitzonderingsgrond in de jurisprudentie zorgt ervoor dat gemeenten en andere uitvoerders geen ruimte ervaren om van terugvordering af te zien. Niet zelden leidt dit tot buitensporige, onevenredige terugvorderingsbesluiten, met grote gevolgen voor betrokkenen. Die gevolgen kunnen ook lang doorwerken, bijvoorbeeld wanneer een terugvorderingsbesluit tot gevolg heeft dat iemand in de schulden terechtkomt of dat iemands schulden worden vergroot. Het gevolg is daarmee velen malen groter dan beoogd is door de wetgever en de terugvordering kan als straf gezien worden terwijl een punitief oogmerk ontbreekt. Juist wanneer overheidsbesluiten dergelijke grote gevolgen kunnen hebben, is het van groot belang dat die besluiten evenredig zijn aan de verwijtbaarheid van betrokkene. Daarom is evenredigheid een essentieel

uitgangspunt dat met dit wetsvoorstel meer nadruk krijgt. Gezien de grote impact die terugvordering van een uitkering kan hebben, is het bij uitstek bij dergelijke besluiten van belang dat uitvoerders de menselijke maat kunnen toepassen en kunnen beoordelen of het terugvorderen van een uitkering rechtvaardig en evenredig is.

Dit is in lijn met aanbevelingen van de Nationale ombudsman, die al in 2014 constateerde dat de Fraudewet onevenredig uitpakt en aanbeval om coulant om te gaan met overtredingen van de inlichtingenplicht als plausibel is dat een andere oorzaak dan het willen frauderen ten grondslag ligt aan het overtreden van de inlichtingenplicht. Hij stelde daarbij dat uitkeringsgerechtigden hierbij het voordeel van de twijfel dienen te krijgen en niet opgezadeld moeten worden met een onmogelijke bewijslast.¹⁸

In het navolgende wordt toegelicht wat de consequenties zijn van dit wetsvoorstel ten aanzien van herziening, , terugvordering en verrekening.

3.2 Herziening van de uitkering

De wettelijke bepalingen ten aanzien van herziening van het besluit tot toekenning van de uitkering blijven met dit wetsvoorstel ongewijzigd. De initiatiefnemers achten het logisch en rechtvaardig dat herziening plaatsvindt als blijkt dat er geen of tot een lager bedrag recht is op een uitkering. Dus als er bijvoorbeeld toch middelen aanwezig zijn die (bewust of onbewust) zijn verzwegen, is het terecht dat er een herziening plaatsvindt van het besluit tot toekenning van de uitkering, om de rechtmatige situatie te herstellen. Dat zorgt er tevens voor dat betrokkene in de toekomst wel het juiste bedrag aan uitkering ontvangt.

Een herzieningsbesluit ten nadele van de uitkeringsgerechtigde zorgt ervoor dat er een vordering ontstaat, omdat er in het verleden meer uitkering is verstrekt dan waar betrokkene recht op had. Dat kan soms tot een zeer hoog bedrag oplopen, ook omdat de periode waarover een herziening ten nadele kan plaatsvinden onder omstandigheden 20 jaar is. Het is de op de herziening volgende terugvordering die voor problemen kan zorgen en tot disproportionele situaties kan leiden; daarom creëert dit wetsvoorstel ruimere uitzonderingscriteria zodat het bestuursorgaan meer ruimte krijgt om van terugvordering af te zien. Dit wordt in de volgende paragraaf nader toegelicht. Belangrijk om hier te constateren is echter dat dus dat het knelpunt niet primair in de herziening ligt, maar de terugvordering die daarop volgt.

De initiatiefnemers achten het terecht dat er herziening plaatsvindt zodat *in de toekomst* het juiste bedrag aan uitkering wordt verstrekt, maar zij willen aandacht hebben voor gevolgen die herziening ten nadele met betrekking tot feiten en omstandigheden in *het verleden* heeft. Deze gevolgen doen zich voor bij de terugvordering.

De initiatiefnemers vinden het in dit licht tevens van belang dat uitkeringsgerechtigden rechtszekerheid wordt geboden over in het verleden verleende uitkeringen. Met de nu geldende termijn van maximaal 20 jaar wordt deze rechtszekerheid onvoldoende geboden. Daarom wordt voorgesteld de herzieningsperiode te beperken tot 5 jaar, zaken die in het verdere verleden liggen, worden geacht vast te staan. Hiermee wordt een balans gezocht tussen het belang van de rechtmatige verstrekking van uitkeringen en de genoemde rechtszekerheid.

¹⁸ Rapport 2014/159 “Geen fraudeur, toch boete”, publicatiedatum 4 december 2014. Via www.nationaleombudsman.nl.

Met de periode van 5 jaar wordt aansluiting gezocht bij de herziening ten nadele van toeslagen op grond van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir).¹⁹ Door deze beperking wordt het onmogelijk dat betrokkene met een terugvordering uit een ver verleden of een terugvordering die ziet op een periode van tientallen jaren wordt geconfronteerd.

3.3 Terugvordering

Ten aanzien van terugvordering introduceert dit wetsvoorstel ruimere uitzonderingsbepalingen. Het uitgangspunt blijft dat teveel betaalde gelden worden teruggevorderd, daarom blijft de gebonden bevoegdheid ongewijzigd in de wet staan. De criteria op basis waarvan het bestuursorgaan kan afzien van terugvordering, worden echter wel verruimd. Daarmee geeft dit wetsvoorstel meer ruimte aan gemeenten, UWV en SVB om te beoordelen of terugvordering al dan niet terecht en proportioneel is.

Het uitgangspunt bij terugvordering is en blijft dus ‘ja, tenzij’. De ‘tenzij’ wordt met dit wetsvoorstel echter wel verruimd, door ruimere uitzonderingscriteria te formuleren. Deze uitzonderingen vervangen de bestaande uitzonderingsmogelijkheid om af te zien van invordering in verband met “dringende redenen” en worden hieronder uiteen gezet. Zoals in hoofdstuk 2 van deze toelichting aangegeven geldt er een verschil tussen de regeling voor invordering op grond van de wetten die door gemeenten worden uitgevoerd (Participatiewet, IOAW en IOAZ) en de wetten die door SVB en UWV worden uitgevoerd. In de wetten die gemeenten uitvoeren is slechts de invorderingsbevoegdheid ten aanzien van overtredingen van de inlichtingenplicht gebonden, andere gronden voor terugvordering zijn discretionair (vergelijk artikel 58 Participatiewet, eerste (terugvordering i.v.m. inlichtingenplicht) en tweede lid (overige gronden)). De ‘discretionaire gronden’ blijven ongewijzigd, de uitzonderingen zullen dus slechts zien op de terugvordering als gevolg van een overtreding van de inlichtingenplicht.

Bij de wetten die UWV en SVB uitvoeren geldt een verplichting tot terugvordering, ongeacht de gronden voor terugvordering. Dit maakt dat de verhouding tussen de nieuwe uitzonderingen ten opzichte van de bestaande bevoegdheid anders is en dus ook anders dient te worden gewogen en vormgegeven dient te worden. Op dit aspect wordt onder 3.3.2. nader ingegaan. In 3.3.3. wordt in dit kader een specifieke uitzondering voor UWV en SVB geformuleerd.

3.3.1 Verminderde verwijtbaarheid overtreding van de inlichtingenplicht.

Allereerst wordt een uitzondering gemaakt voor gevallen waarbij er sprake is van niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenplicht. De gemeente, UWV of SVB kan geheel of gedeeltelijk afzien van terugvordering indien deze overtreding de betrokken niet of in verminderde mate verweten kan worden. Bij deze beoordeling zijn de omstandigheden ten tijde van de overtreding en de aard van de overtreding – ging het om bewust handelen of een fout – relevant.

Het bestuursorgaan betreft dus allereerst de omstandigheden waarin betrokkene verkeerde. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om (tijdelijk) verminderd doenvermogen ten gevolge van persoonlijke omstandigheden. Ook kunnen problematische schulden, en de daarmee verminderde mentale vermogens, of andere problemen in het leven van betrokkene ertoe leiden dat er een verminderde capaciteit tot naleven van de verplichting bestond.

¹⁹ Artikel 21 Awir.

Met het betrekken van de aard van de overtreding wordt – kortgezegd – het principe in de wet neergelegd dat niet iedere (kleine) fout tot een terugvordering zou moeten leiden, maar dat er in de praktijk ruimte moet zijn om af te zien van gevolgtrekking in de vorm van terugvordering. Bij verminderde verwijtbaarheid ten aanzien van de aard van de overtreding kan het gaan om verschillende factoren. Zo kan het zijn dat er tijdig, maar niet ‘onverwijld’ gehandeld is waardoor er naar de strekking van de inlichtingenplicht is gehandeld, hoewel er formeel sprake is van een niet behoorlijk nakomen ervan. Tevens kan de complexiteit van de regels en de wellicht incorrecte interpretatie daarvan door de uitkeringsgerechtigde, dan wel de relatieve onbekendheid met de regels, tot verminderde verwijtbaarheid leiden. Hierbij kan laaggeletterdheid of een gebrek aan wat ‘bureaucratische vaardigheden’ zou kunnen worden genoemd een rol spelen. Deze factoren kunnen ertoe leiden dat betrokkene ervan overtuigd was dat er juist gehandeld werd, terwijl er sprake was van een niet of niet behoorlijke naleving van de inlichtingenplicht. In dat geval kan gezien de aard van de overtreding – de onbewuste fout – de conclusie rechtvaardigen dat er sprake was van verminderde verwijtbaarheid.

3.3.2 Nadelige gevolgen terugvordering zijn te groot

In de relevante wetten wordt de uitzondering opgenomen op grond waarvan de gemeenten, UWV en SVB geheel of gedeeltelijk af kunnen zien van terugvordering indien deze terugvordering tot nadelige gevolgen kan leiden die niet opwegen tegen het belang van terugvordering. Het gaat hier dus om een belangenafweging. Het bestuursorgaan heeft beoordelingsruimte in het maken van deze afweging. Deze ruimte wordt genormeerd door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het evenredigheidsbeginsel zoals neergelegd in artikel 3:4, tweede lid, van de Awb. Het bestuursorgaan dient dus te bepalen wanneer het doel van terugvordering – het herstellen van de rechtmatige situatie – ‘niet opweegt’ tegen andere in het geding zijnde belangen. Met deze uitzondering beogen de initiatiefnemers een grondslag te bieden om af te zien van invordering indien de terugvordering tot ernstige problemen, zoals stapeling van schulden, meervoudige problematiek of psychosociale problemen zal of zou kunnen leiden. Met de aanpassing wordt de bestaande ruimte tevens expliciet gemaakt, waarmee de drempel om uitzonderingen te maken lager wordt.

De praktijk leert dat het niet goed mogelijk is voor de wetgever om alle belangen die potentieel in het geding kunnen zijn bij de totstandkoming van wetgeving te voorzien.²⁰ De gemeenten en uitvoeringsorganisaties zien zich daardoor niet zelden gesteld voor omstandigheden die op grond van de wet niet betrokken kunnen worden. Hier moet ruimte zijn voor een professioneel oordeel in de uitvoering. Daarom biedt de met dit wetsvoorstel voorziene wijziging geen limitatieve opsomming van te wegen belangen.

Wel wordt wettelijk vastgelegd welke belangen in *ieder geval* kunnen worden betrokken. Het gaat allereerst om de persoonlijke omstandigheden waarin betrokkene verkeerd, deze kunnen zich verzetten tot terugvordering in een concreet geval. Ten tweede kunnen de mogelijke gevolgen van de terugvordering op bestaande problemen of de veroorzaking van nieuwe problemen meewegen. Dit biedt de mogelijkheid om preventief te handelen, het hoeft niet strikt vast te staan dat deze escalatie van problemen zich voor zal doen, maar de aanmerkelijke kans daarop is voldoende. Wat als een ‘probleem’ heeft te gelden wordt niet in de wet vastgelegd en valt binnen de beoordelingsruimte van het betreffende bestuursorgaan. Zoals hierboven reeds aangegeven kan dan gedacht worden aan problematische schulden en

²⁰ Zie tevens: M. Scheltema, *Een wet van Meeden en Perzen? Geen onwrikbare wet in het hedendaags bestuursrecht*, Preadvies voor de Nederlandse vereniging voor wetgeving 2020.

psychosociale problemen. Hieronder kan ook nadrukkelijk gedacht worden aan nieuwe problemen voor derden die ontstaan, bijvoorbeeld bij kinderen of andere gezinsleden. Ten derde kunnen de maatschappelijke lasten van een eventuele terugvordering gewogen worden, hiermee wordt bedoeld op een bovenindividueel belang dat met het afzien van terugvordering gemoeid kan zijn. Terugvordering kan er namelijk toe leiden dat het noodzakelijk wordt om van andere overheidsvoorzieningen zoals schuldhelpverlening of maatschappelijke ondersteuning gebruik te maken. Met andere woorden: gemeenten, UWV en SVB kunnen het collectieve belang om zeer nadelige gevolgen van terugvordering te voorkomen, meewegen in het afzien van terugvordering. Ook wanneer het bedrag van terugvordering evident niet in verhouding staat tot de kosten die met terugvordering worden gemaakt.

Voor waar het wetten die door UWV en SVB worden uitgevoerd betreft zal de omschreven uitzondering zien op alle terugvorderingen, ongeacht hun grondslag; deze is dus niet beperkt tot terugvordering als gevolg van de overtreding van de inlichtingenplicht. Bij deze keuze speelt het volgende mee. De oorzaak van de terugvordering maakt voor de weging van de gevolgen voor betrokkene geen wezenlijk verschil en is daarmee in mindere mate relevant. Daarnaast zou het beperken van deze ruimere uitzondering betekenen dat voor overtredingen van de inlichtingenplicht een minder stringent regime zou gelden dan voor andere vorderingen, bijvoorbeeld als gevolg van een onterecht verkregen voorschot, een vertraagde verwerking van correct gemelde gegevens, of een fout van UWV of SVB. Voor dit verschil is geen rechtvaardiging te vinden.

3.3.3 Omstandigheden geheel of grotendeels buiten de invloed van betrokkene

Zoals aangegeven geldt de verplichte terugvordering door UWV en SVB ook bij terugvorderingen die een andere grondslag hebben dan een overtreding van de inlichtingenplicht. In dit licht wordt een aanvullende uitzonderingsgrond in de wetten die UWV en SVB uitvoeren opgenomen. UWV en SVB kunnen besluiten om geheel of gedeeltelijk af te zien van terugvordering indien de terugvordering voortkomt uit omstandigheden die geheel of hoofdzakelijk buiten de invloed van betrokkene liggen. Voor deze aanvullende uitzondering is gekozen omdat de initiatiefnemers in het licht van de ruimere uitzondering ten aanzien van de overtreding van de inlichtingenplicht het passend achten dat er tevens een uitzondering mogelijk moet zijn indien de betrokkene – kortgezegd – ‘niets fout’ heeft gedaan.

Het kan dan gaan om fouten van UWV of SVB, zoals een onverschuldigd betaalde uitkering. Het kan daarnaast gaan om situaties waarbij UWV en SVB op zichzelf gezien de wet juist hebben toegepast, maar er desalniettemin een terug te vorderen bedrag ontstaat zonder dat belanghebbende daar enige of slechts beperkte invloed op heeft kunnen hebben. Dat laatste is bijvoorbeeld het geval wanneer er een voorschot is verleend op de uitkering en later blijkt dat er toch geen recht is op deze uitkering en er ook geen ander inkomen is over deze periode. Een ander voorbeeld is de situatie waarin de uitkeringsgerechtigde uit hoofde van de inlichtingenplicht een melding heeft gedaan, bijvoorbeeld van overige inkomsten uit arbeid, hetgeen tot een lagere uitkering leidt, maar deze melding met vertraging is verwerkt waardoor er een terug te vorderen bedrag ontstaat. Daarnaast kan het gaan om gevallen die zowel buiten de invloed van de belanghebbende als die van UWV en SVB liggen, bijvoorbeeld in een fout in door een derde, zoals de werkgever, aangeleverde gegevens. Niet is vereist dat er geen enkele mogelijkheid voor belanghebbende was om de terugvordering te voorkomen. Wanneer dit wel vereist zou zijn, zou dat tot veel discussie kunnen leiden of er niet strikt genomen een mogelijkheid was om een fout aan te kaarten. Het gaat om gevallen waarbij de invloed van de belanghebbende afwezig of zeer beperkt was. Het afzien van terugvordering zal door UWV

en SVB bezien moeten worden in relatie tot het belang van rechtmatige uitkeringsverstrekking, zoals benadrukt door de plicht tot terugvordering. Wanneer UWV of SVB tot het oordeel komt dat het onbillijk zou zijn om de terugvordering die (hoofdzakelijk) een externe oorsprong heeft voor rekening komt van de uitkeringsgerechtigde, kan er afgezien worden van terugvordering. Deze beoordeling kan – wanneer het gaat om een zelfde omstandigheid die meerdere personen raakt – categoriaal gemaakt worden.

3.3.4 Samenhang uitzonderingen

Bij hierboven omschreven uitzonderingen kan een onderscheid gemaakt worden tussen omstandigheden die betrekking hebben op de totstandkoming van de vordering op de belanghebbende (3.3.1 en 3.3.3) en omstandigheden die zien op het moment van het aanwenden van de invorderingsbevoegdheid (3.3.2.). Hierbij dient opgemerkt te worden dat er in de praktijk niet altijd een strikte scheiding is tussen zaken die betrekking hebben op het verleden en de situatie op het moment van terugvordering, waardoor meerdere uitzonderingen op dezelfde terugvordering van toepassing kunnen zijn. Zo kan de overtreding van de inlichtingenverplichting zowel in mindere mate verwijtbaar zijn (3.3.1) als tot ernstige nadelige gevolgen voor de belanghebbende (3.3.2).

In het kader van dit wetsvoorstel is het ook relevant om te refereren aan het begrip ‘doenvermogen’. De hedendaagse samenleving stelt hoge eisen aan de redzaamheid van mensen. Op cruciale onderdelen van het leven wordt van mensen veel alertheid gevraagd. De overheid verwacht van mensen dat ze zelfredzaam zijn en in staat zijn om aan de eisen te voldoen die in wet- en regelgeving zijn vastgelegd, terwijl dat lang niet altijd een realistische verwachting is. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft hier nadrukkelijk aandacht voor gevraagd in het rapport ‘Weten is nog geen doen’.²¹ Daarin pleit de WRR ervoor om bij beleid en regelgeving te toetsen of de regeling ‘doenlijk’ is voor mensen; zij moeten de wet niet alleen kennen maar ook ‘kunnen’. Dit vraagstuk speelt ook nadrukkelijk mee bij de regelgeving rond uitkeringen en de bijbehorende inlichtingenplicht. De regels zijn complex en het vergt grote alertheid om aan de inlichtingenplicht te voldoen. Een fout is snel gemaakt. Ook daarom kan het wringen als een overtreding van de inlichtingenplicht – die soms is begaan uit onwetendheid of omdat het mensen ontbreekt aan doenvermogen – tot een hoge terugvordering leidt. Dit onderstreept volgens de initiatiefnemers het belang van het onderhavige wetsvoorstel.

3.4 Termijn afzien van verdere terugvordering

Onder de geldende wetgeving is het mogelijk om, indien terugvordering een verplichting is, na verloop van tijd en onder in de wet vastgelegde condities af te zien van (verdere) terugvordering. Dit is het geval wanneer aan één van de volgende voorwaarden is voldaan:

- De betrokkene 5 jaar lang aan de betalingsverplichting heeft voldaan;
- De betrokkene 5 jaar lang niet aan de verplichting heeft voldaan, maar het achterstallige bedrag en de verschuldigde rente alsnog voldoet;
- Er gedurende 5 jaar niet betaald is en het niet aannemelijk is dat betrokkene in staat zal zijn te betalen;
- Er in één keer ten minste 50% wordt afgelost.

De termijn is 3 jaar bij een duurzaam inkomen onder de beslagvrije voet. Voor vorderingen die hun oorsprong hebben in een overtreding van de inlichtingenplicht geldt een termijn van 10 jaar en is een verkorting van deze termijn niet mogelijk.

De hierboven omschreven regeling blijft in stand, deze biedt betrokkenen rechtszekerheid bij goed betalingsgedrag, of juist (structurele) betalingsonmacht. In het licht van de verruiming van de uitzonderingen voor terugvordering bij overtreding van de inlichtingenplicht zoals onder 3.3 van deze toelichting omschreven, vinden de initiatiefnemers de termijn van 10 jaar voor vorderingen die vanwege de overtreding inlichtingenplicht onredelijk lang en het onderscheid met ‘normale’ terugvorderingen niet goed uitlegbaar. Daarom wordt dit onderscheid opgeheven, zodat uniform een periode van 5 jaar zal gelden, met verkorting tot 3 jaar bij een inkomen onder de beslagvrije voet.

3.5 Verrekening

Indien overgegaan wordt tot terugvordering zijn gemeenten en uitvoeringsorganisaties verplicht om het terug te vorderen bedrag te verrekenen met lopende uitkeringen. De uitzonderingsgronden voor het afzien van terugvordering werken daarmee tevens door in de verrekening. Verrekening is geregeld een bron van armoede en schulden, aangezien het inkomen dat men verwacht en op grond waarvan men ook toezeggingen en betalingsafspraken heeft gedaan plotseling (voor een deel) komt te vervallen, met alle gevolgen van dien. Door de verruimde uitzonderingscriteria kunnen gemeenten en uitvoeringsorganisaties hier zo nodig van afzien.

Gemeenten en uitvoeringsorganisaties zijn tevens verplicht een bestuurlijke boete te verrekenen met uitkeringen. Voor dergelijke verrekeningen gelden overeenkomstige overwegingen. Daarom, uit oogpunt van consistentie en het feit dat de gevolgen voor betrokkene van de verrekening zich voor kunnen doen ongeacht de grondslag van het te verrekenen bedrag, wordt in dit wetsvoorstel neergelegd dat er eveneens afgezien kan worden van de verrekening van de bestuurlijke boete indien dit tot zeer nadelige gevolgen zou leiden, zoals beschreven onder 3.3.2. De overige uitzonderingen worden niet betrokken bij de verrekening van de bestuurlijke boete omdat deze omstandigheden al gewogen zijn bij het besluit een boete op te leggen en bij het bepalen van de hoogte daarvan.

3.6 Uniform handhavings- en sanctiestelsel in de sociale zekerheid

Zoals eerder opgemerkt, is met de Fraudewet in 2012 een uniform handhavings- en sanctiestelsel bewerkstelligd in het sociale zekerheidsrecht. Om dit uniforme stelsel in de sociale zekerheid te behouden, worden de hierboven omschreven wijzigingen doorgevoerd in alle sociale zekerheidswetten. Deze wetswijziging beoogt duidelijk te maken dat de wetgever ruimte en vertrouwen wil geven aan de uitvoerende instanties om meer maatwerk te leveren ten aanzien van herziening, terugvordering, en verrekening. Daarmee komt dit wetsvoorstel tegemoet aan de wens van gemeenten en uitvoeringsorganisaties tot meer ruimte voor maatwerk.

Voor de goede orde zij vermeld dat dit wetsvoorstel niets verandert aan de inlichtingenplicht als zodanig. De verplichting om informatie door te geven die van invloed kan zijn op recht, hoogte of duur van de uitkering blijft bestaan. Wel constateren de initiatiefnemers dat met name in de Participatiewet de inlichtingenplicht complex is, vanwege de vele voorwaarden en uitzonderingen. Daardoor is er al snel sprake van schending van de inlichtingenplicht. Het verdient aanbeveling om te bezien of er op dit punt aanpassing van de sociale zekerheidswetgeving nodig is, om duidelijker te maken wat een uitkeringsgerechtigde wel en niet mag ontvangen naast de uitkering en welke informatie wel en niet moet worden doorgegeven. Dit voorkomt onduidelijkheid en kan daarmee ook terugvorderingen voorkomen. De initiatiefnemers zijn van mening dat de sociale zekerheidswetgeving op dit punt tegen het licht moet worden gehouden en waar nodig moet worden herzien. Dat gebeurt

niet in het onderhavige wetsvoorstel; dat richt zich specifiek op het handhavings- en sanctiestelsel.

4. Financiële effecten en gevolgen voor de uitvoering

Als gevolg van dit wetsvoorstel zullen gemeenten en uitvoeringsorganisaties hun beleidsregels moeten aanpassen en medewerkers moeten trainen om met dit nieuwe beleid om te gaan. Dit zal ‘opstartkosten’ met zich meebrengen. Ook zal het leveren van maatwerk leiden tot extra kosten, omdat een beoordeling per geval met belangenafweging en argumentatie meer tijd kost, net als casuïstiekbespreking. Daarmee heeft het wetsvoorstel gevolgen voor de uitvoeringscapaciteit en de financiën van gemeenten, UWV en SVB. Daar staat tegenover dat herzienings- en terugvorderingstrajecten zeer tijdsintensief zijn en veel werk opleveren voor de betrokken ambtenaren. Als bestuursorganen als gevolg van dit wetsvoorstel minder vaak tot herziening en/of terugvordering overgaan, dan levert dat dus ook besparing op in ambtelijke capaciteit.

Gemeenten ontvangen van het Rijk het macrobudget Participatiewetuitkeringen voor het bekostigen van onder meer de uitkeringen in het kader van de Participatiewet. Dit budget is niet geormerkt; een gemeente mag een overschot vrij besteden, maar moet een tekort in beginsel ook zelf opvangen. De verwachting is dat het als gevolg van dit wetsvoorstel minder vaak gaat voorkomen dat geld wordt teruggevorderd. Dit heeft gevolgen voor het budget van gemeenten. De VNG geeft aan dat de omvang hiervan op dit moment niet te becijferen is. Zij geeft wel aan dat de kosten voor eigen rekening van gemeenten zullen zijn en voor individuele gemeenten dus financiële consequenties kunnen hebben. Dit kan gemeenten in een lastige spagaat brengen tussen financiële overwegingen en de wens om de menselijke maat meer te hanteren.

Tegelijk is het duidelijk dat dit voorstel, met name voor gemeenten, ook baten kent, die weliswaar minder eenvoudig te kwantificeren zijn, maar zeker het vermelden waard. Het gaat dan om kosten die worden bespaard op andere beleidsterreinen zoals schuldhelpverlening en zorg, maar ook op kosten voor bezwaar en beroep door betrokken inwoners.

Dit vraagstuk kan niet los worden gezien van de bredere discussie over de gemeentefinanciën. Veel gemeenten kampen met financiële tekorten en er is veel discussie over de hoe toereikend de budgetten zijn die gemeenten krijgen. De VNG heeft namens de gemeenten een inzet voor de kabinetsformatie geformuleerd, waarin de ambitie wordt uitgesproken om een impuls te geven aan de kwaliteit van de uitvoering. Daarbij wordt het waarborgen van de menselijke maat als belangrijk aspect genoemd.²² Om dit waar te maken zijn goede financiële afspraken van groot belang. Kortom, de uitvoering van gemeentelijke taken vergt een brede discussie waar de uitvoering van dit wetsvoorstel een bescheiden onderdeel van is.

[PM inschatting financiële gevolgen UWV/SVB]

5. Consultatie en adviezen

Een conceptversie van dit initiatiefwetsvoorstel is in de periode van 2 maart 2021 tot en met 30 maart 2021 ter consultatie voorgelegd. Via deze internetconsultatie zijn 17 reacties gekomen. Daarnaast hebben diverse organisaties, zoals de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Sociaal Werk Nederland en Divosa, een specifiek verzoek gekregen om

²² <https://vng.nl/artikelen/programma-inzet-kabinetsformatie-2021>

te adviseren over het wetsvoorstel. Naar aanleiding van dat verzoek hebben diverse organisaties per brief gereageerd. De initiatiefnemers danken alle respondenten voor hun reactie en hebben, voor zover relevant, de op- en aanmerkingen in deze memorie van toelichting betrokken.

Uit de reacties in de eerste ronde van internetconsultatie blijkt veel steun voor de strekking van het wetsvoorstel. Zo geven onder andere VNG, Divosa en de Landelijke Organisatie Sociaal Raadsliden (LOSR) aan dat ze dit wetsvoorstel als een goede stap zien om de menselijke maat terug te brengen bij overtredingen van de inlichtingenverplichting.

De VNG gaf in reactie op het wetsvoorstel het volgende aan: *“De VNG heeft al langere tijd zorgen over de harde kant van de Participatiewet. Gemeenten willen dat de menselijke maat leidend is in het contact met inwoners, vooral als het gaat om kwetsbare groepen. Wij zijn daarom positief over de beweging die ingezet lijkt te zijn naar handhaving waarin de mens meer centraal staat. Het is wenselijk dat de ruimte en mogelijkheden voor maatwerk die gemeenten nu vaak wettelijk verankerd wordt. Wij staan daarom positief tegenover de initiatiefwet waarin gemeenten de ruimte krijgen om maatwerk te bieden bij het terugvorderen van bijstand.”*²³

In diverse reacties wordt aandacht gevraagd voor de verschillen die tussen gemeenten kunnen ontstaan. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld door een kan-bepaling die in een eerdere versie van het wetsvoorstel stond te vervangen door een niet-limitatieve lijst van gronden voor uitzonderingen.

In enkele reacties wordt aandacht gevraagd voor de financiële consequenties voor gemeenten. Aangegeven wordt dat in 2013 een korting is doorgevoerd op het budget van gemeenten, omdat terugvordering bij het overtreden van de inlichtingenplicht verplicht werd. Wanneer meer maatwerk toegepast wordt en de mogelijkheid bestaat dat er minder teruggevorderd wordt, kan dit financiële consequenties hebben voor gemeenten. De VNG benadrukt dat er geen ongewenste financiële prikkel mag zijn voor gemeenten om wel of niet af te zien van boetes en terugvordering. Met andere woorden: ze mogen niet financieel lijden onder het maatwerk dat ze gaan toepassen. Al het maatwerk kost extra tijd in menskracht en administratie. Het kan dus niet voor hetzelfde geld. De initiatiefnemers zijn hier nader op ingegaan in de memorie van toelichting.

De versie van het wetsvoorstel die in consultatie is gegaan, zag uitsluitend op de Participatiewet. In diverse reacties werd dan ook gewezen op de samenhang met andere wetgeving in de sociale zekerheid, waarin eenzelfde terugvorderingsregime geldt als in de Participatiewet. Om een uniform handavings- en sanctiestelsel te behouden in de sociale zekerheid, verdient het aanbeveling om ook in andere wetten de vergelijkbare bepalingen aan te passen. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn op dit punt aangepast, waardoor het wetsvoorstel nu ziet op de gehele sociale zekerheidswetgeving. Vanwege die verbreding en de verdere aanpassingen die nog in het wetsvoorstel zijn gedaan, hebben de initiatiefnemers ervoor gekozen om het wetsvoorstel opnieuw in consultatie te brengen. Daarbij weegt mee dat de initiatiefnemers het van belang vinden dat het wetsvoorstel gedragen wordt door de uitvoering en overige betrokken partijen en dat er ruimte is voor hun opmerkingen en suggesties.

[PM reactie uitvoeringstoetsen en overige consultaties]

²³ Citaat uit consultatiereactie VNG op concept wetsvoorstel (niet openbaar).

II. ARTIKELSGEWIJS

HOOFDSTUK I. WETTEN UITGEVOERD DOOR GEMEENTEN

Doorgaans wordt een onderscheid gemaakt tussen sociale voorzieningen, werknemersverzekeringen en volksverzekeringen. Dit onderscheid is echter niet altijd zuiver te maken.²⁴ Daarom is ervoor gekozen om de hoofdstukken in te delen naar uitvoerend bestuursorgaan. Hoofdstuk I ziet op uitvoering door gemeenten, Hoofdstuk II op uitvoering door UWV en Hoofdstuk III op uitvoering door de SVB.

ARTIKEL I. WIJZIGING PARTICIPATIEWET

Onderdeel A (artikel 47b)

Artikel 47b, dat regelt dat een aantal bevoegdheden - waaronder terugvordering - van het college ook van toepassing zijn op de SVB bij de uitvoering van de AIO, wordt aangepast aan het gewijzigde artikel 58 (zie onderdeel C).

Onderdeel B (artikel 54)

Artikel 54, derde lid, regelt dat het college het besluit tot toekenning van bijstand herziet of intrekt bij overtreding. Deze bevoegdheid blijft onveranderd, maar wordt middels een in te voegen vierde lid wel beperkt in de tijd. De bevoegdheid tot herziening kan op grond van dit nieuwe vierde lid slechts zien op de voorafgaande vijf jaar. Zoals in het algemeen deel toegelicht wordt op deze wijze rechtszekerheid gegeven over gevallen in het verleden en kunnen (oud)bijstandsgerechtigden niet met aanzienlijke terugvorderingen die zien op een periode die ver in het verleden ligt.

Om duidelijkheid te geven over de wijze waarop de genoemde vijf jaar moet worden berekend, wordt neergelegd dat er gerekend wordt vanaf de eerste van de kalendermaand waarin de herziening of intrekking aan belanghebbende bekend wordt gemaakt. Standaardregel is dat de bijstand per kalendermaand wordt vastgesteld, zo volgt uit artikel 45, eerste lid, van de Participatiewet. Indien de bijstand over een andere periode wordt vastgesteld (artikel 45, tweede lid, of per boekjaar onder het Besluit bijstandverlening 2004) wordt het bedrag dat door de herziening of intrekking wordt geraakt naar rato vastgesteld.

Onderdeel C (artikel 58)

Zevende lid en achtste lid

Zoals in het algemeen deel toegelicht wordt bij de bevoegdheid tot het afzien van verdere terugvordering het onderscheid tussen vorderingen die voortkomen uit het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenplicht opgeheven. Thans is het in dergelijke gevallen slechts mogelijk om na tien jaar af te zien van verdere terugvordering. Dit wordt tot uiting gebracht in het huidige artikel 58, zevende lid. Om tot een geharmoniseerd stelsel te komen voor het afzien van verdere terugvordering bij vorderingen waarin het bestuursorgaan in beginsel verplicht is tot terugvordering, wordt in dit zevende lid 'tien jaar' steeds vervangen door 'vijf jaar'.

Het achtste lid wordt opnieuw vastgesteld. In dit nieuwe achtste lid wordt vastgelegd dat de termijn genoemd in het zevende lid, onderdelen a tot en met c, drie in plaats van vijf jaar is als het inkomen van de belanghebbende gedurende deze periode lager was dan de beslagvrije voet. Deze toevoeging volgt uit het creëren van het eerder genoemde geharmoniseerde kader.

²⁴ Zie ook Kamerstukken II 2011/20, 33 207, nr. 3, p. 30.

Anders dan bij wetten die door UWV en SVB worden uitgevoerd, was deze bepaling eerder niet opgenomen, omdat uit artikel 58, tweede lid, volgt dat er geen verplichting tot terugvordering bestaat bij vorderingen die niet voortkomen uit een overtreding van de inlichtingenplicht.

Negende lid

In het negende lid worden de nieuwe uitzonderingen op de verplichte terugvordering bij overtreding van de inlichtingenplicht, vastgelegd in het eerste lid. Deze uitzonderingen gelden als vervanging van het criterium ‘dringende redenen’ voor afzien van terugvordering, dat komt te vervallen door de nieuwe vaststelling van het achtste lid. In het negende lid, onderdeel a, wordt neergelegd dat van terugvordering kan worden afgezien bij verminderde verwijtbaarheid. Op grond van onderdeel b kan afgezien worden van terugvordering indien deze – kortgezegd – tot onaanvaardbare resultaten zou leiden. Voor beide uitzonderingsgronden wordt verwezen naar respectievelijk paragraaf 3.3.1 en 3.3.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

Opgemerkt wordt dat deze uitzonderingen ook doorwerken bij verrekening op grond van artikel 60.

Onderdeel F (artikel 60)

Door een zin toe te voegen aan artikel 60, vierde lid, wordt geëxpliciteerd dat er eveneens afgezien kan worden van verrekenen van een bestuurlijke boete indien deze verrekening tot een situatie als beschreven in artikel 58, negende lid, onderdeel b, zou leiden.

ARTIKELEN II. WIJZIGING WET INKOMENSVOORZIENING OUDERE EN GEDEELTELIJK ARBEIDSONGESCHIKTE WERKLOZE WERKNEMERS EN III. WIJZIGING WET INKOMENSVOORZIENING OUDERE EN GEDEELTELIJK ARBEIDSONGESCHIKTE GEWEZEN ZELFSTANDIGEN

De IOAW en IOAZ kennen dezelfde structuur. De wijziging van deze wetten in onderhavig wetsvoorstel komen volledig overeen. Voorts komen de wijzigingen inhoudelijk overeen met de wijzigingen in de Participatiewet. Daarom wordt volstaan met een verwijzing naar de artikelsgewijze toelichting bij deze wijzigingen in de Participatiewet. In de hieronder onder hoofdstuk II en III opgenomen tabel wordt tevens aangegeven hoe de wijzigingen in de IOAW en IOAZ zich verhouden tot de wijzigingen in de Participatiewet.

HOOFDSTUK II. WETTEN UITGEVOERD DOOR HET UITVOERINGSINSTITUUT WERKNEMERSVERZEKERINGEN EN HOOFDSTUK III. WETTEN UITGEVOERD DOOR DE SOCIALE VERZKERINGSBANK

De wijzigingen van de wetten die door het UWV en de SVB worden uitgevoerd komen inhoudelijk overeen met de wijzigingen die in de Participatiewet worden aangebracht. Hierop geldt één belangrijke uitzondering. Voor de wetten die het UWV en de SVB uitvoeren wordt namelijk een aanvullende uitzondering op de verplichte terugvordering voorgesteld. Bij gevallen waarin de onterecht verstrekte uitkering voortkomt uit omstandigheden die in overwegende mate buiten de invloedssfeer van betrokkene liggen kunnen het UWV en de SVB eveneens afzien van terugvordering. Deze uitzondering is steeds in onderdeel a van het artikellid²⁵ dat de ‘dringende redenen’ uitzondering vervangt opgenomen. De onderdelen b en

²⁵ Zie voor het betreffende artikel van de wet en het artikel en wijzigingsonderdeel van deze wet de onderstaande tabel onder ‘terugvordering’.

c in deze artikelen komen overeen met respectievelijk artikel 58, negende lid, onderdelen a en b, Participatiewet. Zoals in het algemeen deel van deze toelichting onder 3.3.3 uiteen wordt gezet komt deze aanvullende uitzonderingsgrond voort uit de andere structuur van de wetten die door het UWV en de SVB worden uitgevoerd. Voor deze wetten geldt namelijk dat er een verplichting op het UWV en de SVB een verplichting tot terugvordering rust van onverschuldigd betaalde uitkeringen, ook als er geen sprake is van een overtreding van de inlichtingenplicht. Bij de Participatiewet, IOAW en IOAZ geldt deze verplichte terugvordering alleen bij terugvordering in verband met een niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenplicht, zo volgt uit artikel 58, eerste en tweede lid, onderdeel a, Participatiewet. Voor de Participatiewet zou deze aanvullende uitzondering zijn doel missen aangezien de situatie waarin een omstandigheid buiten de invloed van betrokkene leidt tot een overtreding van de inlichtingenplicht reeds ondervangen wordt door de mogelijkheid om af te zien van terugvordering bij het ontbreken van verwijtbaarheid of verminderde verwijtbaarheid.

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de wijzigingen per wet afgezet tegen de wijzigingen in de Participatiewet. De overige onderdelen van de in Hoofdstuk II en III opgenomen wijzigingsartikelen komen voort uit vernummering van artikelliden.

	Herziening tot 5 jaar (artikel I, onderdeel B)	Terugvordering (artikel I, onderdeel C)	Verrekening bestuurlijke boete (artikel I, onderdeel D)
IOAW en IOAZ (artikel II en III)	Artikel 17, vierde lid (onderdeel A)	Artikel 25 (onderdeel B)	Artikel 28 (onderdeel C)
Toeslagenwet (artikel IV)	Artikel 11a (onderdeel A)	Artikel 20 (onderdeel C)	Artikel 14g (onderdeel B)
WW (artikel V)	Artikel 22a (onderdeel A)	Artikel 36 (onderdeel C)	Artikel 27g (onderdeel B)
WAZ (artikel VI)	Artikel 18 (onderdeel A)	Artikel 63 (onderdeel C)	Artikel 54 (onderdeel B)
Wajong (artikel VII)	Artikelen 2:58 en 3:18 (onderdelen A en C)	Artikelen 2:59 en 3:56 (onderdelen B en E)	Artikel 3:43 (onderdeel D)
IOW (artikel VIII)	Artikel 9 (onderdeel A)	Artikel 35 (onderdeel C)	Artikel 24 (onderdeel B)
WAO (artikel IX)	Artikel 36a (onderdeel B)	Artikel 57 (onderdeel C)	Artikel 29g (onderdeel A)
Wet WIA (artikel X)	Artikel 76 (onderdeel A)	Artikel 77 (onderdeel B)	Artikel 96 (onderdeel C)
Ziektewet ²⁶ (artikel XI)	Artikel 30a (onderdeel B)	Artikel 33 (onderdeel B)	Artikel 45g (onderdeel C)
Akw (artikel XII)	Artikel 14a (onderdeel A)	Artikel 24 (onderdeel C)	Artikel 17g (onderdeel B)
Anw (artikel XIII)	Artikel 24 (onderdeel A)	Artikel 53 (onderdeel C)	Artikel 45 (onderdeel B)
AOW (artikel XIV)	Artikel 17a (onderdeel A)	Artikel 24 (onderdeel C)	Artikel 17i (onderdeel B)

²⁶ Deze wijzigingen werken ook door in uitkeringen op grond van de Wet arbeid en zorg (Wazo) zie artikel 3:16 Wazo.

Remigratiewet (artikel XV)	Artikel 6c (onderdeel B)	Artikel 6e ²⁷ (onderdeel C)	Reeds discretionair
-----------------------------------	-----------------------------	---	---------------------

ARTIKEL XVI. INWERKINGTREDING

De wet zal bij koninklijk besluit in werking treden.

²⁷ Artikel 6^e, vierde lid, Remigratiewet kent reeds een uitzondering op terugvordering bij het ontbreken van verwijtbaarheid, dit lid komt te vervallen in verband met de nieuwe uitzonderingsgrond in verband met verminderde of het ontbreken van verwijtbaarheid.