



Participatiewet (Pw) zeer strikt is en gemeenten vrijwel geen ruimte laat om van de verplichting tot terugvordering af te zien.<sup>4</sup> Gelet hierop is wijziging van de Pw noodzakelijk.

Met de voorgestelde wijzigingen worden de verplichtingen tot herziening en terugvordering van bijstand, alsook de verplichting tot het opleggen van een bestuurlijke boete in de Pw omgezet in discretionaire bevoegdheden. Gemeenten krijgen daardoor de ruimte om in individuele gevallen te beoordelen of net niet (naar behoren) voldoen aan de inlichtingenplicht dient te leiden tot het herzien van iemands uitkering en het terugvorderen van te veel ontvangen bijstand. Ook krijgen de gemeente de ruimte om van geval tot geval te bezien of het opleggen van een bestuurlijke boete gerechtvaardigd passend is, gelet op de verwijtbaarheid in het handelen van de bijstandsgerechtigde. Hiermee keert de menselijke maat terug in het terugvorderingsbeleid en kunnen toekomstige schrijnende situaties worden voorkomen.

## **2. Adviezen en consultatie**

PM Internetconsultatie + adviesorganen.

## **3. Het huidige stelsel van verplichte herziening, terugvordering en boeteoplegging**

Tot 2013 hadden gemeenten beslissingsruimte om na het niet (naar behoren) naleven van de inlichtingenverplichting al dan niet over te gaan tot het terugvorderen van bijstand. Uitgangspunt was dan ook dat niet in alle gevallen waarin burgers 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 Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (Stb. 2012, 462) is deze beslissingsruimte van gemeenten komen te vervallen en is artikel 58 Pw 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. Daarnaast introduceerde deze wetswijziging een nieuw artikel 18a in de Participatiewet, waarmee het voor gemeenten verplicht werd om een bestuurlijke boete op te leggen aan bijstandsgerechtigden die de inlichtingenplicht schenden. De hoogte van deze boete kan oplopen tot het bedrag dat de bijstandsgerechtigde te veel aan bijstand heeft ontvangen (het benadelingsbedrag). In geval van een herhaalde overtreding van de inlichtingenplicht binnen vijf jaar kan deze boete oplopen tot 150% van het benadelingsbedrag. Ook indien sprake is van slechts zeer geringe verwijtbaarheid, zijn gemeenten verplicht om – bovenop de verplichte terugvordering – ook een bestuurlijke boete op te leggen.

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.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> T.N. Sanders. ‘Invordering door de overheid’, (diss. Universiteit Leiden), Den Haag: Boom Juridisch 2018, p. 199 t/m 211.

<sup>5</sup> 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 Pw. 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”.<sup>6</sup>

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”.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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”.<sup>10</sup> Deze strenge uitleg maakt dat een beroep op de uitzonderingsgrond van de “dringende redenen” in de praktijk vrijwel altijd door de rechter wordt verworpen.

#### **4. Het schrappen van de verplichte herziening, terugvordering en boeteoplegging**

De initiatiefnemer onderkent dat een daadkrachtige aanpak van mensen die willens en wetens bijstandsfraude plegen, nodig is voor een bestendig draagvlak voor het socialezekerheidsstelsel. Met de kennis van nu kan echter niet anders worden geconcludeerd dan dat de wetwijziging in 2012 hierin te ver is doorgeschoten. Het verplichtende karakter van de artikelen 54, derde lid, 18a en 58 Pw in combinatie met de restrictieve uitleg van de uitzonderingsgrond in de jurisprudentie zorgt ervoor dat gemeenten geen ruimte ervaren om van terugvordering af te zien. Niet zelden leidt dit tot buitensporige, onevenredige terugvorderingsbesluiten, met grote gevolgen voor betrokkenen.

Terugvorderingsbesluiten worden niet zelden opgelegd aan zeer kwetsbare burgers. De gevolgen van dergelijke besluiten kunnen zij levenslang met zich meedragen, bijvoorbeeld wanneer een terugvorderingsbesluit en daarbovenop een bestuurlijke boete tot gevolg hebben dat iemand in de schulden terechtkomt of dat iemands schulden worden vergroot. Juist wanneer overheidsbesluiten dergelijke grote gevolgen kunnen hebben, is het van groot belang dat die besluiten evenredig zijn aan de verwijtbaarheid van betrokkene. Met andere woorden: gezien de enorme impact die terugvorderingsbesluiten kunnen hebben, is het bij uitstek bij dergelijke besluiten van belang dat lokale overheden de menselijke maat kunnen toepassen en van geval tot geval kunnen beoordelen of het terugvorderen van bijstand rechtvaardig is.

---

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33207, nr. 3, p. 47.

<sup>7</sup> CRvB 15 maart 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:952.

<sup>8</sup> CRvB 27 oktober 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:952.

<sup>9</sup> CRvB 18 maart 2014, ECLI:NL:2014:902.

<sup>10</sup> Rb. Den Haag 21 april 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:4322.

Het onderhavige wetsvoorstel maakt dit mogelijk, door de verplichtingen tot herziening en terugvordering, alsook de verplichting tot het opleggen van een bestuurlijke boete te wijzigen in niet-verplichte bevoegdheden. Gemeenten krijgen daardoor de ruimte om in individuele gevallen te beoordelen of het niet (naar behoren) voldoen aan de inlichtingenplicht dient te leiden tot het terugvorderen van te veel ontvangen bijstand. Bij deze beoordeling kan expliciet rekening worden gehouden met de mate van verwijtbaarheid bij het schenden van de inlichtingenplicht. Ook alle overige omstandigheden van het geval dienen in ogenschouw te worden genomen, zoals bijvoorbeeld de omstandigheid dat betrokkene als gevolg van de terugvordering aanzienlijke schulden zal hebben. De belangenafweging kan er eveneens toe leiden dat weliswaar het besluit tot toekenning van bijstand wordt herzien, maar dat slechts een deel wordt teruggevorderd van het bedrag dat ten onrechte aan bijstand is ontvangen. Een andere uitkomst kan zijn dat het terugvorderen van onterecht ontvangen bijstand rechtvaardig wordt geacht, maar dat – gelet op de verwijtbaarheid van betrokkene – wordt afgezien van het opleggen van een bestuurlijke boete bovenop het terugvorderingsbesluit.

## **5. Uitvoeringsconsequenties**

In de nieuwe situatie staat het gemeenten vrij beleidsregels op te stellen waarin wordt neergelegd hoe zij met hun beslissingsruimte wensen om te gaan. Dit zal ervoor zorgen dat er in zekere mate verschil zal ontstaan in de wijze waarop gemeenten omgaan met terugvordering en boeteoplegging. Dit acht de initiatiefnemer niet bezwaarlijk, aangezien dit vergelijkbaar is met de situatie zoals die voor 2013 was. Bovendien is deze beslissingsruimte voor gemeenten in lijn met de gedachte van decentralisatie. Uiteraard laat de ruimte om in individuele gevallen van terugvordering af te zien onverlet dat van gemeenten mag worden verwacht dat zij een terugvorderingsbeleid voeren dat bijdraagt aan een adequate fraudebestrijding. Met dit wetsvoorstel wordt dan ook niet beoogd dat gemeenten nog slechts in uitzonderlijke gevallen tot terugvordering over zullen gaan. Wel wordt aan gemeenten ruimte geboden om maatwerk te bieden, vooral met het oog op die gevallen waarin sprake is van geringe verwijtbaarheid en hardvochtige terugvordering tot disproportionele situaties zou leiden. Gelet hierop, worden er van onderhavig wetsvoorstel geen substantiële financiële gevolgen verwacht.

PM reacties adviesorganen.

## **II. ARTIKELSGEWIJS**

### *Artikel I*

#### *Onderdeel A*

Artikel 18a Pw voorziet in een verplichting voor gemeenten om een bestuurlijke boete op te leggen indien (onder meer) de bijstandsgerechtigde de inlichtingenplicht schendt. Voorgesteld wordt de gebonden bevoegdheid tot boeteoplegging te wijzigen in een discretionaire bevoegdheid, die het college van de desbetreffende gemeente beslissingsruimte laat.

Gelet op het schrappen van de verplichting tot boeteoplegging kan het vierde lid van artikel 18a Pw komen te vervallen. Uit de discretionaire bevoegdheid tot boeteoplegging vloeit voort dat het college in de nieuwe situatie kan volstaan met het geven van een waarschuwing. Hiervoor is niet vereist dat de bevoegdheid tot het geven van die waarschuwing op een

wettelijke grondslag in de Pw berust. Het staat gemeenten vrij in beleidsregels neer te leggen hoe zij van dit instrument gebruik gaan maken (bijvoorbeeld door in geval van een eerste schending van de inlichtingenplicht een waarschuwing te geven en pas bij een tweede schending tot boeteoplegging over te gaan).

Ook het zevende lid van artikel 18a komen te vervallen. Zoals nader toegelicht in het algemene deel van deze memorie van toelichting, betreft dit thans een zeer theoretische mogelijkheid om van terugvordering af te zien, die in de praktijk echter onvoldoende ruimte laten aan gemeenten. Nu met dit wetsvoorstel de terugvorderingsplicht integraal wordt gewijzigd in een niet-verplichte terugvorderingsbevoegdheid, kan dit artikellid komen te vervallen. Uit de discretionaire bevoegdheid volgt immers dat het aan gemeenten is om te bepalen of in individuele gevallen al dan niet tot boeteoplegging wordt overgegaan.

#### *Onderdelen B en G*

Dit onderdeel wijzigt enkele verwijzingen in de Pw naar artikelen die met het onderhavige wetsvoorstel worden aangepast.

#### *Onderdeel C*

Dit wetsvoorstel voorziet in de omzetting van de verplichte herziening, terugvordering en boeteoplegging in geval van schending van de inlichtingenplicht door bijstandsgerechtigden in niet-verplichte bevoegdheden. Voorgesteld wordt deze wijzigingen op vergelijkbare wijze door te voeren ten aanzien van de Sociale Verzekeringsbank (SVB), wanneer zij op grond van de Pw aan pensioengerechtigden een aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO) verstrekt. Ook hiervoor geldt in het huidige systeem dat wanneer ouderen de inlichtingenplicht schenden, de SVB verplicht is het toekenningsbesluit te herzien en geld terug te vorderen (artikel 47b Pw), alsook een bestuurlijke boete op te leggen (artikel 47g Pw).

Omdat artikel 47b Pw (onder andere) enkele bestaande bepalingen over herziening en terugvordering van bijstand van overeenkomstige toepassing verklaart, is hiervoor geen afzonderlijke wijziging nodig. Dit is anders voor het wijzigen van de verplichte boeteoplegging, waarvoor in artikel 47g Pw een afzonderlijke bepaling in het kader van de AIO is opgenomen. Dit onderdeel voorziet in die wijzigingen. Voor een nadere toelichting op de wijziging van de verplichting tot boeteoplegging in een discretionaire bevoegdheid, wordt verwezen naar het algemene deel van deze memorie van toelichting en de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel A.

#### *Onderdeel D*

Dit onderdeel regelt dat de verplichting voor het college om in geval van schending van de inlichtingenplicht een besluit tot toekenning van bijstand te herzien, omgezet wordt naar een niet-verplichte bevoegdheid. Deze wijziging is inhoudelijk nader toegelicht in het algemene deel van deze memorie van toelichting.

#### *Onderdeel E*

Dit onderdeel regelt dat de verplichting voor het college om in geval van schending van de

inlichtingenplicht een besluit tot toekenning van bijstand te herzien, omgezet wordt naar een niet-verplichte bevoegdheid. Deze wijziging is inhoudelijk nader toegelicht in het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Gelet op de omzetten van de verplichting in een discretionaire bevoegdheid kunnen ook het zevende en achtste lid van artikel 58 Pw komen te vervallen. Uit de discretionaire bevoegdheid volgt immers dat het aan gemeenten is om te bepalen of in individuele gevallen al dan niet tot boeteoplegging wordt overgegaan.

#### *Onderdeel F*

Het onderhavige onderdeel voorziet erin dat het voor gemeenten niet langer verplicht is om bij schending van de inlichtingenplicht een teruggevorderd bedrag of een bestuurlijke boete te verrekenen met andere bijstandsgelden. Ook hier wordt voorgesteld deze verplichting tot verrekening om te zetten in een niet-verplichte bevoegdheid. Gemeenten kunnen hierdoor van geval tot geval beoordelen of verrekening wenselijk is, waarbij onder andere de mate van verwijtbaarheid in geval van schending van de inlichtingenplicht kan worden betrokken.

#### *Artikel II*

Dit artikel wijzigt enkele verwijzingen naar de Pw die voortvloeien uit andere, in dit wetsvoorstel vervatte wijzigingen van de Pw.

#### *Artikel III*

Dit betreft een gebruikelijke inwerkingtredingsbepaling.

Bruins  
Van Beukering-Huijbregts  
Peters  
Renkema  
Gijs van Dijk  
Jasper van Dijk