



Zo handelen de gemeenten en zo beslissen de rechters

Een onderzoek naar de werkwijze van gemeenten en rechters omtrent het onderzoek naar de vermogenstoestand van bijstandsgerechtigden in het buitenland

Schiedam, 30 mei 2016

Naam student:

Mine Köylü

Studentennummer:

2068756

Afstudeerorganisatie:

Küçükünal & Küçükünal Advocaten

Afstudeermentor:

Mw. Mr. Dilek Küçükünal - Abotay

Zo handelen de gemeenten en zo beslissen de rechters

Een onderzoek naar de werkwijze van gemeenten en rechters omtrent het onderzoek naar de vermogenstoestand van bijstandsgerechtigden in het buitenland

Schiedam, 30 mei 2016

Naam student: Mine Köylü
Studentennummer: 2068756

Onderwijsinstelling: De Juridische Hogeschool Avans-Fontys te Tilburg
Afstudeerperiode: mei 2016

Eerste afstudeerdocent: Dhr. Mr. Marc Hermans
Tweede afstudeerdocent: Mw. Mr. Brita de Kam

Afstudeerorganisatie: Küçükünal & Küçükünal Advocaten
Afstudeermentor: Mw. Mr. Dilek Küçükünal - Abotay

Ter inleiding

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie 'Zo handelen de gemeenten en zo beslissen de rechters' in het kader van mijn afstuderen aan de Juridische Hogeschool te Tilburg en in opdracht van Küçükünal & Küçükünal Advocaten, kantoorhoudende te Schiedam.

Van februari 2016 tot en met mei 2016 ben ik te werk gegaan met het onderzoeken en het schrijven van deze scriptie. Mijns inziens is iedere handeling een erg leerzame ervaring geweest. Enerzijds het onderzoeken middels wet- en regelgeving, jurisprudentie en literatuur en anderzijds de interviews die in het westen en het zuiden van Nederland hebben plaatsgevonden.

Langs deze weg wil ik graag mijn begeleiders, de heer Marc Hermans en mevrouw Dilek Küçükünal-Abotay, bedanken voor hun waardevolle begeleiding en ondersteuning gedurende dit traject. Ook de heer Rasim Küçükünal verdient een dankwoord voor het zorgen van doorslaggevende jurisprudentie in de afgelopen jaren. Daarnaast wil ik de heer Jan-Willem Sies van de gemeente Tilburg, mevrouw Karin Brandsma van de gemeente Rotterdam, de heer Rabin Baldewsingh van de gemeente Den Haag en de heer Pieter Oudkerk van de rechtbank Zeeland-West-Brabant bedanken voor hun medewerking. Zij hebben mij immers de mogelijkheid geboden om een interview met ze af te nemen zodat ik uiteindelijk mijn scriptie kon complementeren met bevindingen.

Rest mij niets anders dan u veel leesplezier toe te wensen.

Mine Köylü

Schiedam, 30 mei 2016

Samenvatting

Sinds een aantal jaren worden door verscheidene gemeenten onderzoeken verricht om de vermogenstoestand van bijstandsgerechtigden in het buitenland te achterhalen. Dit wordt gedaan met het oog om bijstandsfraude terug te dringen. De opdrachtgever in dezen heeft vraagtekens met betrekking tot de werkwijzen van de gemeenten en de gemaakte afwegingen van bestuursrechters.

In dit onderzoek staat derhalve de vraag centraal welke werkwijze er wordt gehanteerd door gemeenten en rechters ten aanzien van onderzoeken naar vermogenstoestanden in het buitenland van bijstandsgerechtigden.

Om adequaat antwoord te kunnen geven op de centrale vraag, zijn diverse methoden gehanteerd, te weten: inhoudsanalyse, halfgestructureerd interview en vragenlijst.

Het college van Burgemeester & Wethouders mag op grond van de Participatiewet spontaan onderzoek doen naar vermogenstoestanden van bijstandsgerechtigden. Alvorens een onderzoek te starten worden bijstandsgerechtigden geselecteerd dan wel gefilterd door het college van Burgemeester & Wethouders. Binnenkomende signalen van buitenaf en opgestelde risicoprofielen zorgen er doorgaans voor dat een selectie plaatsvindt. Naar aanleiding van risicoprofielen is in de afgelopen jaren menig jurisprudentie verschenen. Het hanteren van een dergelijk profiel is geoorloofd, mits er uiteindelijk geen sprake is van ongerechtvaardigde discriminatie in de zin van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Uit onderzoek blijkt dat gemeenten, zijnde Rotterdam, Den Haag en Schiedam op basis van een samenwerking met het Internationaal Bureau Fraude-informatie vermogenstoestanden van bijstandsgerechtigden nader laten onderzoeken. De gemeente Tilburg werkt eveneens samen met het Internationaal Bureau Fraude-informatie, echter ook met Bureau Buitenland. Een samenwerking met beide instanties is toegestaan, zolang er geen *'no cure no pay'*-overeenkomst wordt afgesloten. Er moet in dit kader sprake zijn van onafhankelijkheid. Bovendien moet de uiteindelijke besluitvorming bij het college van Burgemeester en Wethouders berusten.

Op het moment dat een besluit wordt genomen waarin is bepaald dat de bijstandsuitkering wordt ingetrokken en/of teruggevorderd, heeft de belanghebbende de mogelijkheid om een bezwaar- en beroepsschrift in te dienen. Ten aanzien van beroepsschriften oordeelt vanzelfsprekend een gerechtelijke instantie. Bij de rechtbank Zeeland-West-Brabant wordt voornamelijk gelet op de situatie zelf die zich voordoet. Daarnaast wordt in de overweging van de rechtbank de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep eveneens meegenomen.

Uit de conclusies zijn vanzelfsprekend aanbevelingen voor de opdrachtgever voortgevloeid. Er wordt aanbevolen om gehanteerde risicoprofielen door gemeenten strak in de gaten te houden. Daarnaast is het raadzaam om het handelen van de gemeente Tilburg te zijner tijd te onderzoeken, thans zijn onderzoeken enkel gericht op Turkse en Marokkaanse bijstandsgerechtigden. Het doen van dergelijke onderzoeken is geoorloofd door het Internationaal Bureau Fraude-informatie en door Bureau Buitenland, zolang er geen *'no cure no pay'*-overeenkomst wordt afgesloten en zolang het college van Burgemeester en Wethouders het uiteindelijke besluit neemt. Aanbevolen wordt om die reden de onderbouwing in processtukken grondig door te nemen om er zeker van te zijn dat bovengenoemde regels worden nageleefd. Als afsluiter wordt aanbevolen aan de opdrachtgever om belanghebbende te adviseren tegenbewijs te leveren met behulp van het inschakelen van een deskundige. Het vorenstaande is uiteraard enkel van toepassing indien de juistheid van het besluit wordt betwist door de belanghebbende.

Inhoudsopgave

Samenvatting

Hoofdstuk 1	Inleiding	p. 8
§ 1.1	De probleembeschrijving	p. 8
§ 1.2	De doelstelling	p. 9
§ 1.3	De centrale vraag	p. 9
§ 1.4	De onderzoeksvragen	p. 9
§ 1.5	De onderzoeksstrategieën	p. 10
§ 1.6	De bronnen en methoden van het onderzoek	p. 10
Hoofdstuk 2	Het juridisch kader	p. 12
§ 2.1	Inleiding	p. 12
§ 2.1.1	De hoogte van de bijstandsuitkering	p. 12
§ 2.1.2	De kostendelersnorm	p. 13
§ 2.2	Rechthebbenden	p. 13
§ 2.2.1	Wettelijke verplichtingen rechthebbenden	p. 14
§ 2.3	Wettelijke verplichtingen gemeente	p. 15
§ 2.3.1	Algemene beginselen van behoorlijk bestuur	p. 15
§ 2.3.1.1	Formele beginselen	p. 15
§ 2.3.1.2	Materiële beginselen	p. 16
§ 2.3.2	Intrekking en terugvordering van de bijstandsuitkering	p. 17
§ 2.3.3	De hardheidsclausule	p. 17
§ 2.4	De algemene onderzoeksbevoegdheid van het college van B&W	p. 18
§ 2.5	Het internationaal perspectief	p. 19
§ 2.5.1	Het recht op privéleven	p. 19
§ 2.5.2	Het gelijkheidsbeginsel	p. 20
§ 2.6	Tussenconclusie	p. 22
Hoofdstuk 3	Werkwijzen gemeenten	p. 24
§ 3.1	Inleiding	p. 24
§ 3.2	Gemeente Tilburg	p. 24
§ 3.2.1	De werkwijze	p. 24
§ 3.2.2	De samenwerking	p. 25
§ 3.2.3	De verificatie	p. 26
§ 3.3	Gemeente Rotterdam	p. 26
§ 3.3.1	De werkwijze	p. 26
§ 3.3.2	De samenwerking	p. 27
§ 3.3.3	De verificatie	p. 27
§ 3.4	Gemeente Den Haag	p. 28
§ 3.4.1	De werkwijze	p. 28
§ 3.4.2	De samenwerking	p. 29
§ 3.4.3	De verificatie	p. 29
§ 3.5	Gemeente Schiedam	p. 29
§ 3.5.1	De werkwijze	p. 29
§ 3.5.2	De samenwerking	p. 30

§ 3.5.3	De verificatie	p. 30
§ 3.6	Vergelijking	p. 30
§ 3.7	Tussenconclusie	p. 32
Hoofdstuk 4	Het rechterlijk perspectief	p. 32
§ 4.1	Inleiding	p. 33
§ 4.2	De overweging van de rechtbank	p. 33
§ 4.3	De grondrechten van belanghebbenden	p. 34
§ 4.4	Beroepsgronden	p. 35
§ 4.5	Tussenconclusie	p. 35
Hoofdstuk 5	Koppeling werkwijzen aan wet- en regelgeving	p. 36
§ 5.1	Inleiding	p. 36
§ 5.2	De koppeling	p. 36
§ 5.2.1	Inmenging in het privéleven	p. 36
§ 5.2.2	Gemeente Tilburg	p. 37
§ 5.2.3	Gemeente Rotterdam	p. 38
§ 5.2.4	Gemeente Den Haag	p. 38
§ 5.2.5	Gemeente Schiedam	p. 39
§ 5.2.6.	Rechters	p. 39
§ 5.3	Tussenconclusie	p. 39
Hoofdstuk 6	Conclusies en aanbevelingen	p. 41
§ 6.1	Inleiding	p. 41
§ 6.2	Conclusies	p. 41
§ 6.3	Aanbevelingen	p. 44
Bronnenlijst		p. 45

BIJLAGEN

Bijlage I	Interview Jan-Willem Sies, gemeente Tilburg
Bijlage II	Projectplan 'Onderzoek vermogen in buitenland'
Bijlage III	Collegeadvies 'Onderzoek bezittingen buitenland'
Bijlage IV	Interview Karin Brandsma, gemeente Rotterdam
Bijlage V	Vragenlijst Rabin Baldewsingh, gemeente Den Haag
Bijlage VI	Brief met verzoek van de gemeente Den Haag d.d. 28 januari 2013
Bijlage VII	Rapportageformulier Bijzonder Onderzoek
Bijlage VIII	Rapport Procesgestuurd onderzoek vermogen buitenland
Bijlage IX	Brief met verzoek van de gemeente Schiedam d.d. 10 oktober 2011
Bijlage X	Brief met bevindingen de gemeente Schiedam d.d. 3 januari 2013
Bijlage XI	Brief met verzoek van de gemeente Schiedam d.d. 11 oktober 2012
Bijlage XII	Interview Pieter Oudkerk, rechtbank Zeeland-West-Brabant
Bijlage XIII	Uitspraak rechtbank Zeeland-West-Brabant d.d. 4 december 2014

Afkortingenlijst

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
AMvB	Algemene maatregel van bestuur
AOW	Algemene Ouderdomswet
Awb	Algemene wet bestuursrecht
B&W	Burgemeester & Wethouders
BuPo	Internationaal Verdrag inzake burger- en politieke rechten
CRvB	Centrale Raad van Beroep
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden
Gw	Grondwet
HR	Hoge Raad der Nederlanden
HvJ	Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen
IBF	Internationaal Bureau Fraude-informatie
Pwet	Participatiewet
VW 2000	Vreemdelingenwet 2000

Hoofdstuk 1 | Inleiding

§ 1.1 De probleembeschrijving

Alle ingezetenen van Nederland hebben, na voldoening aan de voorwaarden, op grond van de Pwet recht op een algemene bijstandsuitkering. Nederland keerde op 29 mei 2015 een bijstandsuitkering uit aan 443.000 mensen¹. Het recht op een bijstandsuitkering kan op verscheidene manieren worden ingetrokken dan wel worden geweigerd. Een reden voor het intrekken dan wel voor het weigeren van de uitkering, kan de vermogenstoestand in het buitenland zijn van de belanghebbende. Het vermogen van de belanghebbende mag wettelijk gezien het door de Participatiewet vrijgelaten vermogen niet te boven gaan.

Ingevolge de Pwet, te weten artikel 17, heeft de belanghebbende een inlichtingenplicht ter zake zijn vermogen. De belanghebbende doet aan het college van B&W op verzoek of onverwijld uit eigen beweging mededeling van alle feiten en omstandigheden die van invloed kunnen zijn op de bijstandsuitkering. Sinds enkele jaren wordt in verscheidene gemeenten ter controle van de rechtmatigheid van de verstrekking van bijstandsuitkeringen onder meer onderzoek gedaan naar het vermogen in het buitenland.² Dit onderzoek mag plaatsvinden zonder dat daartoe enige aanleiding voor hoeft te bestaan. Deze algemene onderzoeksbevoegdheid van het college van B&W is gecodificeerd in artikel 53a lid 6 Pwet. Indien een gemeente een dergelijk onderzoek wilt starten in het buitenland, kan zij het IBF verzoeken een onderzoek te verrichten. Het IBF is een onderdeel van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen en onderzoekt grensoverschrijdende regelovertreding en fraude op het gebied van de sociale verzekeringen.³

Een andere mogelijkheid die bestaat voor de gemeente, is het inschakelen van een derde – dus niet het IBF-. Met een derde wordt in deze context bijvoorbeeld een commercieel bedrijf, een advocatenkantoor, et cetera bedoeld. Als de gemeente voor deze mogelijkheid kiest, dient zij wel een melding te doen bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Zij is namelijk verantwoordelijk voor de naleving van bilaterale afspraken op het terrein van de sociale zekerheid.⁴

Een voorbeeldgemeente die bovengenoemd onderzoek meerdere malen heeft laten verrichten, is de gemeente Tilburg. Het college van B&W selecteert een groep bijstandsgerechtigden en laat vervolgens een onderzoek verrichten naar hun vermogenstoestand in het buitenland. Hoe de selectie van de gemeente plaatsvindt, is thans niet compleet duidelijk. In sommige gemeenten worden onderzoeken in eerste instantie in de vorm van een pilot uitgevoerd, waarbij gebruik wordt gemaakt van zogenaamde 'risicoprofielen'.⁵ Uit het onderzoek komt vervolgens naar voren of de belanghebbende meer vermogen heeft dan is toegestaan op grond van de wet. Hoe het onderzoek echter plaatsvindt in het buitenland, is nog redelijk vaag voor mr. D. Küçükunal-Abotay (hierna: de opdrachtgever). De opdrachtgever is om die reden benieuwd of de overheid zich wel houdt aan de regels bij het doen van een onderzoek omtrent de vermogenstoestand in het buitenland. Met regels wordt voornamelijk bedoeld op naleving van de nationale en internationale wet- en regelgeving. De toetsing zal plaatsvinden met inachtneming van de rangorde van de wet- en regelgeving. Met dien verstande:

¹ 'Personen met bijstand; persoonskenmerken', *Centraal Bureau voor de Statistiek* 29 april 2016, www.cbs.nl (zoek op *aantal personen bijstand*).

² Gst. 2015/95, par. 1.

³ 'Fraude-informatie IBF', *Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen*, www.uvw.nl (zoek op *ibf*).

⁴ UWV 2011, p. 14.

⁵ Gst. 2015/95, par. 1.

Verdragen, Gw, wet in formele zin, AMvB, ministeriële regelingen, provinciale verordeningen, gemeentelijke verordeningen en beleidsregels.

Het EVRM is vooral van belang door artikel 8. Eenieder heeft immers recht op privacy. De staat mag inmengingen in bepaalde gevallen (lid 1 van artikel 8 EVRM), indien wordt voldaan aan de voorwaarden die zijn bepaald in lid 2 van het verdragsartikel. Naast voornoemd verdrag is tevens artikel 17 Bupo-verdrag van toepassing.

Nadat er bewijs is verkregen uit het buitenland, wordt het bewijs vanzelfsprekend gebruikt in de bezwaar- en beroepsprocedures. Dienaangaande is de opdrachtgever benieuwd hoe en/of de rechter het verkregen bewijs toetst aan betrouwbaarheid en/of het rechtmatig is verkregen.

De opdrachtgever wil duidelijkheid verschaft hebben omtrent de werkwijzen van gemeenten en inzake voornoemde onderzoeken naar vermogenstoestanden van bijstandsgerechtigden., en hoe rechters op hun beslissingen komen en omgaan met het verkregen bewijs.

Om een juist beeld te kunnen krijgen, zullen de werkwijzen vervolgens worden vergeleken in het desbetreffend hoofdstuk.

§ 1.2 De doelstelling

De doelstelling van het afstudeeronderzoek luidt als volgt:

Op uiterlijk 27 mei 2016 zal een onderzoeksrapport worden opgeleverd met daarin bevindingen voor de opdrachtgever (mr. D. Küçükünal-Abotay), waarin naar voren komt hoe verscheidene gemeenten en rechters te werk gaan ter zake onderzoeken naar vermogenstoestanden in het buitenland van bijstandsgerechtigden en in hoeverre de bewijsverkrijging van dat onderzoek in overeenstemming is met de huidige wet- en regelgeving.

§ 1.3 De centrale vraag

Gedurende dit afstudeeronderzoek is er met de navolgende centrale vraag gewerkt:

Welke werkwijze wordt gehanteerd door gemeenten en rechters ten aanzien van onderzoeken naar vermogenstoestanden in het buitenland van bijstandsgerechtigden?

§ 1.4 De onderzoeksvragen

- I. Wat is het juridisch kader van de bijstandsuitkering en de onderzoeken naar vermogenstoestanden van bijstandsgerechtigden in het buitenland?
- II. Hoe gaan de gemeenten Tilburg, Rotterdam, Den Haag en Schiedam te werk ter zake onderzoeken naar vermogenstoestanden van bijstandsgerechtigden in het buitenland?
- III. Hoe gaan rechters te werk met de bevindingen van de gemeenten?
- IV. Is de werkwijze van de gemeenten en van de rechters in overeenstemming met de huidige wet- en regelgeving?

§ 1.5 De onderzoeksstrategieën

Onderzoeksstrategieën zijn bedoeld om aan te geven welke middelen de onderzoeker gaat inzetten om haar doel te bereiken.⁶ Tijdens de uitvoering van dit onderzoek wordt er voornamelijk gebruik gemaakt van een rechtsbronnen- en literatuuronderzoek alsmede een surveyonderzoek. Hieronder wordt uitgelegd hoe voornoemde onderzoeksmethoden zullen worden toegepast.

Rechtsbronnen- en literatuuronderzoek

Voor dit praktijkgericht juridisch onderzoek is deze strategie de meest voor de hand liggende. Schriftelijke bronnen zullen worden gezocht en geraadpleegd, waarna zij zullen worden geanalyseerd.

§ 1.6 De bronnen en methoden van het onderzoek

Per deelvraag zullen er bepaalde bronnen en bepaalde methoden worden gehanteerd om tot een vakkundig antwoord te kunnen komen voor de desbetreffende deelvraag. Met dien verstande dat de bronnen betrouwbaar zijn en dat de resultaten die zullen voortvloeien uit het onderzoek valide zijn.⁷ Gedurende het onderzoek zullen de bronnen derhalve worden gecheckt op betrouwbaarheid. Hieronder wordt per deelvraag uiteengezet welke bronnen en welke methode(n) zullen worden gehanteerd gedurende de uitvoering van het onderzoek.

Deelvraag 1: Wat is het juridisch kader van de bijstandsuitkering en de onderzoeken naar vermogenstoestanden van bijstandsgerechtigden in het buitenland?

Bij de beantwoording van deze deelvraag zal veelal gebruik worden gemaakt van bronnen bestaande uit rechtsbronnen, literatuur en documenten.

Als rechtsbron zullen internationale verdragen (zoals het EVRM en het BuPo-verdrag), de Gw, de wet in formele zin, AMvB's, ministeriële regelingen, provinciale verordeningen en gemeentelijke verordeningen alsmede beleidsregels geraadpleegd worden. Uiteraard zal jurisprudentie van rechtbanken, van gerechtshoven en van de Centrale Raad van Beroep ook worden geanalyseerd. Daarnaast zal worden onderzocht of de gemeenten tevens beleidsregels hebben omtrent het onderzoeksonderwerp.

Als literatuur zal onder meer worden geraadpleegd:

- H.C. Geugjes, *Socialezekerheidsrecht begrepen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015.
- S. Klosse & G.J. Vonk, *Socialezekerheidsrecht*, Deventer: Kluwer 2014.
- J. de Boer, W. Heesen & R. Ros, *De bijstand in praktijk*, Deventer: Kluwer 2015.
- J. Gerards, *EVRM algemene beginselen*, Den Haag: Sdu 2011.

Daarnaast zullen eerder gedane onderzoeken, artikelen uit vaktijdschriften en verscheidene modulen via Kluwer Navigator worden geraadpleegd.

Als documenten zullen kamerstukken en dossiers van gerechtelijke procedures bij Küçükünal Advocaten geanalyseerd worden.

Als methode voor deze deelvraag zal gekozen worden voor een inhoudsanalyse, mede omdat er gebruik zal worden gemaakt van bestaand materiaal.

⁶ Schaaijk 2011, p. 78.

⁷ Schaaijk 2011, p. 92.

Deelvraag 2: Hoe gaan de gemeenten Tilburg, Rotterdam, Den Haag en Schiedam te werk ter zake onderzoeken naar vermogenstoestanden van bijstandsgerechtigden?

Deze deelvraag zal moeten worden beantwoord met hulp van personen alsmede aan de hand van documenten.

De personen die als bron gaan fungeren voor deze deelvraag, zijn personen van de gemeenten die de onderzoeker meer informatie kunnen verschaffen middels een halfgestructureerd interview. De documenten daarentegen die geraadpleegd zullen worden, zullen bestaan uit briefwisselingen en eventueel ook bezwaarschriften. Die bevatten immers motiveringen van het bevoegd gezag, waaruit kan blijken hoe de gemeente bepaalde dingen aanpakt.

De methoden die gebruikt zullen worden voor deze deelvraag zullen inhoudsanalyse en interview zijn. De vorm van het interview zal een halfgestructureerd interview zijn. Dit is een vorm die bestaat uit een vragenlijst, maar waarbij ook de ruimte wordt gegeven aan de geïnterviewde voor een eigen inbreng.

Voor deze deelvraag zijn vier gemeenten gekozen, namelijk Tilburg, Rotterdam, Den Haag en Schiedam. Deze gemeenten zijn onder meer gekozen omdat zij redelijk actueel zijn met dit onderwerp.

Om een beter beeld te kunnen vormen, zullen de uitslagen achteraf worden vergeleken met elkaar om te zien of er enige overeenstemming is tussen de diverse werkwijzen.

Deelvraag 3: Hoe gaan rechters te werk met de bevindingen van de gemeenten?

Ook deze deelvraag zal deels worden beantwoord met hulp van personen, in dit geval zijn dat rechters. Er zal contact worden gelegd met rechtbanken om middels een halfgestructureerd interview informatie te kunnen achterhalen. Naast rechters, zal voorts jurisprudentie worden geraadpleegd om in te zien hoe rechters tot hun beslissingen zijn gekomen en hoe ze hun beslissingen hebben gemotiveerd in de desbetreffende procedures.

Gelet op het bovenstaande zal om die reden inhoudsanalyse en interview als methoden worden gekozen voor deze deelvraag. De vorm van het interview zal wederom een halfgestructureerd interview zijn.

Deelvraag 4: Is de werkwijze van de gemeenten en van de rechters in overeenstemming met de huidige wet- en regelgeving?

In deze deelvraag zal worden getoetst of de werkwijze van de geïnterviewde gemeenten en rechter in overeenstemming zijn met de huidige wet- en regelgeving. De toetsing zal plaatsvinden aan de hand van rechtsbronnen en literatuur. De bevindingen in de eerste deelvraag zullen uiteraard gebruikt worden bij de beantwoording van deze deelvraag. Om die reden zullen de rechtsbronnen die zijn gebruikt bij de eerste deelvraag wederom worden gebruikt voor deze deelvraag. Naast rechtsbronnen zal eveneens worden geprofiteerd van literatuur die wettelijke regels hebben uiteengezet.

Naar aanleiding van het bovenstaande zal de methode genaamd inhoudsanalyse worden gehanteerd.

Hoofdstuk 2 | Het juridisch kader

In dit hoofdstuk wordt het juridisch kader inzake de bijstandsuitkering en een onderzoek naar de vermogenstoestand van de belanghebbende in het buitenland uiteengezet.

§ 2.1 Inleiding

De Nederlandse wetgeving kent twee vormen van bijstand die worden gereguleerd in de Pwet. §3.1 e.v. van de Pwet regelt de algemene bijstand en §4.1 e.v. regelt de bijzondere bijstand. De algemene bijstand is een periodieke uitbetaling, terwijl de bijzondere bijstand voor noodzakelijke kosten is bedoeld. Hierbij valt te denken aan rechtshulp.

De algemene bijstandsuitkering (hierna: de bijstandsuitkering) wordt in het vervolg nader toegelicht en uiteengezet. De bijzondere bijstandsuitkering daarentegen wordt in deze afstudeerscriptie buiten beschouwing gelaten.

De bijstandsuitkering is een sociale voorziening en wordt ook wel het vangnet van de sociale zekerheid genoemd.⁸ Artikel 20 lid 3 Gw bevat een territorialiteitsbeginsel. Dit artikel uit de Gw bepaalt namelijk dat iedere ingezetene van Nederland die niet in zijn levensonderhoud kan voorzien, recht heeft op een bijstand van overheidswege. Naar aanleiding van deze wetsbepaling is de bijstand verder uitgewerkt in de Pwet. De bijstand is tevens bedoeld voor mensen die geen aanspraak kunnen maken op een andere uitkering of indien de uitkering die de burger ontvangt lager is dan het sociaal minimum. De gemeente is in medebewind verantwoordelijk voor de uitvoering van de Pwet.⁹ De beslissingsbevoegdheid ligt echter bij het college van B&W conform artikel 7 lid 1 sub b Pwet.

§ 2.1.1 De hoogte van de bijstandsuitkering

De hoogte van de bijstandsuitkering hangt van een aantal factoren af. Als afbeelding 1 is de tabel omtrent de bijstandsnormen die gelden per 1 januari 2016 opgenomen. Uit de tabel blijkt dat burgers van 21 jaar tot de AOW-leeftijd aanspraak kunnen maken op minimaal 70% van het minimumloon. Het wettelijk bruto minimumloon bedraagt per 1 januari 2016 een bedrag ad € 1.524,60 per maand.

Leefsituatie	Leeftijd	Hoogte bijstandsuitkering
Gehuwd of samenwonend	21 jaar tot AOW-leeftijd	100 % van het minimumloon (samen)
Alleenstaande	21 jaar tot AOW-leeftijd	70 % van het minimumloon
Alleenstaande ouder	21 jaar tot AOW-leeftijd	70 % van het minimumloon + extra kindgebonden budget
Jongeren	18 tot 21 jaar	Uitkering wordt afgeleid van de kinderbijslag

Afbeelding 1: Tabel bijstandsnormen per 1 januari 2016¹⁰

Bij de vaststelling van de uit te keren uitkering spelen niet enkel landelijke bijstandsnormen een rol, maar gemeentelijke verordeningen hieromtrent moeten eveneens in acht worden genomen.

⁸ Geugjes 2015, p. 241.

⁹ Kamerstukken II, 2002/03, 28 870, nr. 3, p. 36.

¹⁰ 'Wat is de bijstandsnorm per 1 januari 2016?', *Rijksoverheid* 23 februari 2016, www.rijksoverheid.nl (zoek op *bijstandsnorm 2016*).

§ 2.1.2 De kostendelersnorm

Mede omdat de kostendelersnorm een belangrijk deel uitmaakt van de bijstandsuitkering, wordt het volledigheidshalve uitgelegd. Verder wordt het buiten beschouwing gelaten.

Voor een belanghebbende die samen met andere meerderjarige(n) inwoont, is er een norm vastgesteld in de Pwet.¹¹ Deze norm is sinds 1 januari 2015 geldig en heet de kostendelersnorm (artikel 22a Pwet). Wegens het feit dat de belanghebbende wordt geacht kosten te kunnen delen met de andere inwonende(n), wordt aan de hand van deze norm de bijstandsuitkering in mindering gebracht.

De kostendelersnorm wordt ingevolge artikel 22a lid 1 Pwet op de navolgende manier berekend: $(40\% + A \times 30\%)$

$$\frac{\quad}{A} \times B$$

De formule bevat de letter A en de letter B. Volgens het wetsartikel staat de letter A voor het totale aantal meerderjarigen personen dat in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft. De letter B daarentegen staat voor de rekennorm die is bepaald in lid 2 van artikel 22a Pwet.

§ 2.2 Rechthebbenden

Zoals eerder in dit hoofdstuk aangegeven, is de bijstand een vangnet. Desondanks moet de belanghebbende voldoen aan een aantal eisen dat wordt gesteld door de wetgever, wil hij in aanmerking komen voor een bijstandsuitkering.

De eerste voorwaarde is bepaald in artikel 11 lid 1 Pwet. Dit wetsartikel is een verdere uitwerking van artikel 20 lid 3 Gw en geeft aan dat iedere in Nederland woonachtige Nederlander die in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te raken dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van bestaan te voorzien, recht op een bijstandsuitkering heeft van overheidswege. Hetgeen als Nederlander wordt bedoeld, is verduidelijkt in lid 2 van artikel 11 Pwet. Een vreemdeling zoals bedoeld in artikel 8 sub a tot en met e en sub I VW 2000 die rechtmatig in Nederland verblijft, wordt gelijkgesteld aan een burger met de Nederlandse nationaliteit. Echter met uitzondering van de gevallen, zoals bedoeld in artikel 24 lid 2 van Richtlijn 2004/38/EG. Dit lid komt erop neer dat, in casu, Nederland niet verplicht is een recht op sociale bijstand toe te kennen gedurende de eerste drie maanden van verblijf of in voorkomend geval de in artikel 14 lid 4 onder b bedoelde langere periode. Daarnaast is Nederland niet verplicht om vóór de verwerving van het duurzame verblijfsrecht steun voor levensonderhoud toe te kennen voor studies, inclusief beroepsopleiding, in de vorm van een studiebeurs- of lening, aan nadere personen dan werknemers of zelfstandigen, of personen die deze status hebben behouden alsook hun familieleden.

Om in aanmerking te kunnen komen voor een bijstandsuitkering mag er geen sprake zijn van (een) uitsluitingsgrond(en). Artikel 13 lid 1 sub a tot en met sub g jo lid 2 sub a tot en met de Pwet bevatten gronden die een belanghebbende kan uitsluiten van een bijstandsuitkering. Samengevat iemand die:

- in het buitenland verblijft;
- gedetineerd is;
- werkstaking of uitsluiting van werk verricht;
- jonger dan 18 jaar is;
- bijstand aanvraagt ter aflossing van een schuld;

¹¹ De Boer, Heesen & Ros 2015, p. 116.

- 18 t/m 20 jaar is en is opgenomen in een inrichting.

Artikel 15 lid 1 Pwet bevat – naast artikel 13 Pwet – tevens een uitsluitingsgrond. Wegens het feit dat de Pwet een vangnet is van de sociale zekerheid, moet de belanghebbende in beginsel de voorliggende voorziening(en) benut hebben voordat er aanspraak kan worden gemaakt op een bijstandsuitkering. Onder voorliggende voorzieningen wordt, volgens artikel 5 onder e Pwet, elke voorziening verstaan, waarop de belanghebbende of het gezin aanspraak kan maken, dan wel beroep kan doen ter verwerving van middelen of ter bekostiging van specifieke uitgaven.

Voorts moet de belanghebbende onvoldoende middelen hebben. Ingevolge artikel 31 lid 1 Pwet worden tot de middelen alle vermogens- en inkomensbestanddelen gerekend waarover de belanghebbende beschikt of redelijkerwijs kan beschikken. Lid 2 sub a t/m z van voornoemd wetsartikel bevat de middelen die niet worden gerekend als middelen in de zin van artikel 31 lid 1 Pwet. Financiële middelen die geen inkomen zijn, vallen op grond van artikel 34 Pwet onder het begrip vermogen en derhalve niet onder middelen. Artikel 19 lid 1 Pwet bevat een middelentoets. Er bestaat geen recht op een bijstandsuitkering indien men inkomen heeft dat hoger is dan de bijstandsnorm (zie sub a) en indien men in aanmerking te nemen vermogen heeft (zie sub b).

Desalniettemin mag een belanghebbende vermogen hebben. In artikel 34 lid 3 sub a tot en met c Pwet is hiervoor echter een grens bepaald. De tabel hieronder geeft weer wat de vermogensgrens is per 1 januari 2016 voor een alleenstaande, alleenstaande ouders en gehuwden tezamen.

Wie	Wettelijke vermogensgrens
Alleenstaande	€ 5.920,--
Alleenstaande ouder	€ 11.840,--
Gehuwden tezamen	€ 11.840,--

Afbeelding 2: Tabel wettelijke vermogensgrens per 1 januari 2016

Hetgeen boven de wettelijke vermogensgrens valt, zal alvorens de verkrijging van een bijstandsuitkering benut dienen te worden door de belanghebbende.

§ 2.2.1 Wettelijke verplichtingen rechthebbenden

In bovenstaande paragraaf is uiteengezet wie als rechthebbenden aangemerkt dienen te worden in het kader van een bijstandsuitkering. Naast die criteria heeft iedere belanghebbende verplichtingen waar hij zich aan moet houden. Hieronder worden de belangrijkste daarvan toegelicht.

Inlichtingenplicht

Zoals in de probleembeschrijving van dit onderzoek is aangegeven, moeten aanvragers evenals rechthebbenden van een bijstandsuitkering voldoen aan de inlichtingenplicht conform artikel 17 lid 1 Pwet. De wetgever heeft bepaald dat er aan het college van B&W op verzoek of onverwijld uit eigen beweging mededeling wordt gedaan betreffende alle feiten die van invloed kunnen zijn op de bijstandsuitkering. De inlichtingenplicht strekt zich

alleen uit tot die gegevens (en bewijsstukken) waarover de belanghebbende kan beschikken en die van belang zijn voor het bepalen van het recht op uitkering.¹²

Overtreding van artikel 17 lid 1 Pwet wordt bestraft door het college van B&W met een bestuurlijke boete conform artikel 18a lid 1 Pwet. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de hoogte van de bestuurlijke boete, zo blijkt uit artikel 18a lid 10 Pwet. Regels met betrekking tot de wijze van de tenuitvoerlegging van de beschikking waarbij de boete is opgelegd, kunnen worden gesteld bij ministeriële regelingen (zie artikel 18a lid 11 Pwet).

Tevens wordt de schending aangemerkt als bijstandsfraude. Sinds 1 januari 2013 is er een landelijk boetebeleid van kracht. Belanghebbenden die frauderen met uitkeringsgeld moeten conform het boetebeleid niet enkel het ten onrechte ontvangen bedrag aan uitkering terugbetalen, maar krijgen bovendien een boete ter hoogte van dat bedrag.¹³

Medewerkingsplicht

Naast de inlichtingenplicht hebben belanghebbenden tevens een medewerkingsplicht gelet op artikel 17 lid 2 Pwet. Er dient medewerking verleend te worden zijdens de belanghebbende aan onderzoeken die noodzakelijk zijn voor de vaststelling dan wel voortdurend van het recht op uitkering.

§ 2.3 Wettelijke verplichtingen gemeente

Vooraf is aangegeven dat de gemeente in medebewind verantwoordelijk is voor de uitvoering van de Pwet. Deze verantwoordelijkheid valt uiteen in een opdracht aan het college van B&W.¹⁴ In artikel 7 lid 1 sub b Pwet staat uitdrukkelijk vermeld dat het college van B&W een bijstandsuitkering verleent. Bij het verlenen van de uitkering moet de gemeente zich houden aan de wettelijke verplichtingen. Hieronder worden de van belang zijnde verplichtingen uiteengezet.

§ 2.3.1 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Bij het nemen van beslissingen dient het college van B&W zich te houden aan de gedragsregels ten opzichte van de burger die zijn gecodificeerd door de wetgever en door jurisprudentie. Het betreft in dit geval de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Deze beginselen kunnen worden onderverdeeld in twee categorieën, namelijk formele en materiële beginselen. Formele beginselen zijn van procedurele aard. Materiële beginselen daarentegen hebben betrekking op de inhoud van besluiten. Hieronder wordt kort geschetst wat ieder beginsel van behoorlijk bestuur inhoudt.

§ 2.3.1.1 Formele beginselen

De formele beginselen bestaan uit acht beginselen, waarvan er vijf onder ongeschreven recht vallen.

Het legaliteitsbeginsel, binnen het strafrecht ook wel bekend als het nulla poena-beginsel, is een beginsel dat bepaalt dat ieder overheidshandelen moet berusten op een voorafgaande wettelijke bepaling. Het zorgt ervoor dat de overheid geen regels kan opleggen met terugwerkende kracht.

De positie van burgers ten opzichte van de overheid dient voldoende zeker te zijn. Daarom moeten de regels en besluiten van de overheid voldoende duidelijk zijn en moeten enkel bestaande regels worden toegepast.¹⁵ Dit wordt ook wel het formeel

¹² De Boer, Heesen & Ros 2015, p. 81.

¹³ www.persberichtenrotterdam.nl (zoek op *bijstandsfraude*).

¹⁴ Kamerstukken II, 2002/03, 28 870, nr. 3, p. 36.

¹⁵ 'Algemene rechtsbeginselen', *Ministerie van Veiligheid en Justitie*, www.kcwj.nl (zoek op *rechtszekerheidsbeginsel*).

rechtszekerheidsbeginsel genoemd. Daarnaast moet het college ingevolge het fairplay-beginsel (artikel 2:4 lid 1 Awb) haar taak vervullen zonder enige vooringenomenheid.

Omtrent de motivering in de procedurele fase is tevens één en ander in de wet geregeld. Het beginsel dat in dit opzicht van belang is, is het formeel motiveringsbeginsel. Dit beginsel stelt aan het college de navolgende eisen:

- 1) De motivering van het besluit moet vermeld worden bij bekendmaking van het besluit (zie artikel 3:47 lid 1 Awb).
- 2) Het vermelden van de motivering kan achterwege gelaten worden indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat daar geen behoefte voor bestaat (zie artikel 3:48 lid 1 Awb). De belanghebbende kan echter op grond van lid 2 van voornoemd wetsartikel binnen een redelijke termijn om de motivering verzoeken.
- 3) Conform artikel 3:49 lid 1 Awb kan ter motivering van een besluit of een onderdeel daarvan worden volstaan met een verwijzing naar een advies, mits het advies de motivering bevat.
- 4) Het college kan afwijken van het advies bij haar motivering, indien zij die met redenen omkleedt (zie artikel 3:50 Awb).

Naast het vermelden van een deugdelijke motivering, dient het bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen te vergaren ingevolge artikel 3:2 Awb. In samenhang met het beginsel kan hier tevens de vergewisplicht worden aangekaart. Een duidelijke toelichting omtrent deze plicht is te vinden in § 2.4.

§ 2.3.1.2 Materiële beginselen

Het bestuursrecht kent vijf materiële beginselen die zijn vastgelegd in de wet en/of verdragen en één beginsel dat vorm heeft gekregen middels jurisprudentie van de ABRvS.

Een belangrijk beginsel van behoorlijk bestuur is het gelijkheidsbeginsel. Dit beginsel komt niet enkel voor in artikel 1 Gw, maar ook in internationale verdragen heeft het een aanwezigheid. Mede door het hebben van een internationaal karakter wordt in § 2.4 verder ingegaan op dit beginsel.

Détournement de pouvoir is Frans voor "misbruik van bevoegdheid". De grondslag voor dit beginsel is te vinden in artikel 3:3 Awb. Gelet op de wettekst van dit wetsartikel mag een bestuursorgaan zijn bestuursbevoegdheid niet voor een ander doel gebruiken dan waarvoor die bevoegdheid is verleend door de wetgever.

Met oog op het verbod van willekeur (zie artikel 3:4 lid 1 Awb) moet het college van B&W bij het nemen van besluiten alle betrokken belangen afwegen. Gelet op de benaming van het beginsel mag het college niet willekeurig beslissen. Dit beginsel ziet er derhalve op toe dat het college op een behoorlijke en rechtvaardige wijze haar bevoegdheden uitoefent.

In hetzelfde wetsartikel, doch in het tweede lid, heeft de wetgever het evenredigheidsbeginsel vastgelegd. Artikel 3:4 lid 2 Awb stelt aan het eerste lid een voorwaarde inzake de belangenafweging: bij het nemen van besluiten moet er evenredig worden besloten. Hierbij kan de discretionaire bevoegdheid van de gemeente ook aangekondigd worden. Het hebben van een discretionaire bevoegdheid betekent dat een bestuursorgaan in meer of mindere mate de vrijheid heeft om in concrete gevallen naar eigen inzicht besluiten te nemen.¹⁶

¹⁶ Damen 2014, p. 314.

Het motiveringsbeginsel keert wederom terug bij de materiële beginselen. Voornamelijk omdat de motiveringen van het college in het besluit erg van belang zijn voor de belanghebbende. Ieder besluit moet berusten op een deugdelijke motivering. Die motivering moet de inhoud van de genomen besluiten ondersteunen en moet eveneens voldoende draagkrachtig zijn. Het materieel motiveringsbeginsel heeft een grondslag in artikel 3:46 Awb.

Het vertrouwensbeginsel, tevens verwoord als het materieel rechtszekerheidsbeginsel, is niet gecodificeerd in de Awb. Een beroep op het vertrouwensbeginsel kan slechts slagen, indien een tot beslissen bevoegd orgaan ten aanzien van een aanvrager uitdrukkelijk, ondubbelzinnig en ongeclausuleerd toezeggingen heeft gedaan die bij de aanvrager gerechtvaardigde verwachtingen hebben gewekt. Deze voorwaarden zijn voortgevloeid uit vaste jurisprudentie van de ABRvS.¹⁷

§ 2.3.2 Intrekking en terugvordering van de bijstandsuitkering

In voorgaande paragraaf is artikel 17 Pwet toegelicht. Als vervolg op dat wetsartikel heeft de wetgever in artikel 58 lid 1 Pwet een bevoegdheid voor terugvordering van de bijstandsuitkering gecreëerd voor het college van B&W. Deze discretionaire bevoegdheid houdt in dat het college van B&W de kosten van bijstand moet terugvorderen voor zover de bijstand ten onrechte is ontvangen als gevolg van het niet of niet behoorlijk nakomen van de verplichting die is vastgesteld in artikel 17 Pwet. Bovendien trekt het college van B&W het toekenningsbesluit van de bijstandsuitkering in, indien de belanghebbende artikel 17 Pwet niet of niet behoorlijk nakomt (zie artikel 54 lid 3 Pwet).

Het college van B&W heeft naast de terugvorderingsbevoegdheid eveneens een intrekingsbevoegdheid van de bijstandsuitkering (zie artikel 54 Pwet). Wanneer belanghebbenden de voor de verlening van de bijstandsuitkering zijnde gegevens of de gevorderde bescheiden niet, niet tijdig of onvolledig verstrekt en verwijtbaar is in casu, heeft het college van B&W de bevoegdheid om het recht op bijstand op te schorten (artikel 54 lid 1 Pwet). De opschorting van de bijstandsuitkering kan voor de duur van ten hoogste acht weken.

Indien het college van B&W ervoor kiest om de bijstandsuitkering op te schorten, dient zij op grond van artikel 54 lid 2 Pwet een mededeling te doen aan de belanghebbende met de mogelijkheid om het verzuim te herstellen. Het vorenstaande is een voorbeeld van een discretionaire bevoegdheid. In de wet wordt immers de mogelijkheid gesteld aan het college van B&W om de bijstandsuitkering op te schorten, het is echter niet verplicht.

In het geval de belanghebbende het verzuim niet herstelt binnen de gestelde termijn, kan het college van B&W het besluit tot toekenning van de bijstandsuitkering intrekken met ingang van de eerste dag waarop het recht op de bijstandsuitkering is opgeschort. Het vorenstaande is vastgelegd in artikel 54 lid 4 Pwet.

§ 2.3.3 De hardheidsclausule

Een andere discretionaire bevoegdheid van het college van B&W ligt in verband met de hardheidsclausule. Op grond van deze clausule kan het college van B&W bijstand toekennen aan burgers die niet aan de wettelijke vereisten voldoen. In dit geval moet er wel sprake zijn van zeer dringende redenen die het noodzakelijk achten dat er bijstand wordt verleend. Ter illustratie: acute noodsituatie (zie artikel 16 Pwet).¹⁸

¹⁷ ABRvS 26 november 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG5360.

¹⁸ Klosse & Vonk 2014, p. 258.

§ 2.4 De algemene onderzoeksbevoegdheid van het college van B&W

Nadat een belanghebbende een bijstandsuitkering heeft aangevraagd, heeft het college van B&W de bevoegdheid een onderzoek in te stellen naar de juistheid en volledigheid van de verstrekte gegevens. Deze algemene onderzoeksbevoegdheid kan steeds en spontaan worden uitgeoefend ten aanzien van alle bijstandsgerechtigden. Een voorafgaand en redengevend feit, signaal of vermoeden is niet noodzakelijk. Deze bevoegdheid van het college van B&W staat gecodificeerd in artikel 53a lid 6 Pwet.

Het college van B&W kan het onderzoek in het buitenland laten verrichten met hulp van het IBF of derden. Refererend aan telefonisch onderhoud met mevrouw J. Tesselaar, werkzaam voor het ministerie van SZW afdeling Publiek en Informatie, wordt onder derden onder meer Bureau Buitenland verstaan.

Gelet op jurisprudentie van de CRvB d.d. 16 september 2014 mag dit onderzoek echter niet worden uitbesteed aan een commercieel bedrijf dat werkt op basis van een ‘*no cure no pay*’-overeenkomst.¹⁹ Volgens de rechter is dit in strijd met de wet. De instantie die de werkzaamheden verricht mag geen commercieel belang hebben bij een bepaalde uitkomst van het onderzoek.

Artikel 7 lid 4 Pwet bepaalt dat het college van B&W behoudens de vaststelling van de rechten en plichten van de belanghebbende en de daarvoor noodzakelijk beoordeling van zijn omstandigheden, door derden kan laten verrichten. Onder derden wordt in dit verband niet verstaan personen die bijvoorbeeld via een uitzendonderneming of organisatieadviesbureau zijn ingehuurd, omdat de door hen verrichte werkzaamheden aangemerkt kunnen worden als werkzaamheden die door het bestuursorgaan zijn verricht.²⁰ De uiteindelijke besluitvorming moet uitdrukkelijk bij het college van B&W liggen. De bedoelde vaststelling en beoordeling kan integendeel wel door het college van B&W worden gemandateerd aan bestuursorganen.

Het college van B&W heeft op grond van de Awb een vergewisplicht (artikel 3:9 Awb). Deze plicht houdt in dat indien een besluit van het college van B&W berust op een onderzoek naar feiten en omstandigheden dat door een adviseur is verricht, het college van B&W zich ervan dient te vergewissen dat dit onderzoek op een zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden. Met dien verstande dat de verkregen informatie niet klakkeloos overgenomen mag worden in de motivering van het college van B&W. Deze plicht hangt nauw samen met het zorgvuldigheidsbeginsel dat in de voorgaande paragraaf is toegelicht.

Uit jurisprudentieonderzoek blijkt dat gemeenten, onder andere Rotterdam²¹ en Schiedam²², een pilot uitvoeren.

De gemeente Schiedam heeft in 2011 een pilot genaamd Procesgestuurd Onderzoek naar Vermogen in het Buitenland uitgevoerd. In het kader van deze pilot heeft het college van B&W het navolgend risicoprofiel opgesteld:

- 1) Op 1 januari 2011 ouder zijn dan 50 jaar;
- 2) Een lopende bijstandsuitkering hebben;
- 3) Uit een ander land afkomstig zijn dan uit Nederland;
- 4) Een vakantiemelding hebben van 30 dagen of langer in één of meer kalenderjaren vanaf 1 januari 2009.

¹⁹ CRvB 16 september 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2947.

²⁰ Kamerstukken II, 2002/03, 28 870, nr. 3, p. 37.

²¹ CRvB 14 april 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1228.

²² CRvB 2 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1790.

De bovenstaande methode is analyse-gestuurd, met dien verstande dat met de opgestelde criteria een risicoprofiel wordt toegepast voor een verhoogde kans op het achterhalen van niet gemeld vermogen in het buitenland.²³

Volgens vaste jurisprudentie van de CRvB²⁴ is bij inzet van de algemene onderzoeksbevoegdheid het toepassen van dergelijke risicoprofielen geoorloofd. De CRvB is van oordeel dat met de uitvoering van de bijstandswetgeving immers aanzienlijke publieke middelen zijn gemoeid. Om te bereiken dat die middelen op de juiste wijze worden besteed en dat misbruik wordt voorkomen, en aldus te bewerkstelligen dat het maatschappelijk draagvlak voor de uitvoering in stand blijft, is controle, en nadien indien nodig handhaving, van zeer groot belang.

Het hanteren van risicoprofielen is toegestaan, mits niet wordt gehandeld in strijd met het verbod van ongerechtvaardigde discriminatie conform artikel 14 EVRM en artikel 1 van Protocol 12 EVRM. Meer hierover is te lezen in de navolgende paragraaf.

§ 2.5 Het internationaal perspectief

In de vorige paragraaf zijn de rechten en plichten van gemeenten beschreven ten aanzien van de bijstandsuitkering en het onderzoek naar de vermogenstoestand. Die rechten en plichten vloeien enkel voort uit de Pwet. Bij het doen van een onderzoek naar de vermogenstoestand speelt nationale en internationale regelgeving een dominante rol, met name de grondrechten van burgers.

Ingevolge artikel 94 Gw hebben internationale verdragen voorrang boven nationale wetgeving. De bepalingen moeten dan wel directe werking hebben en op grond van artikel 93 Gw eenieder verbindend zijn. Het internationaal perspectief wordt vooralsnog na de uiteenzetting van nationale regels toegelicht, hetgeen te maken heeft met de chronologische volgorde van het hoofdstuk volgens de onderzoeker.

Uit jurisprudentieonderzoek²⁵ blijkt dat belanghebbenden in het geding voornamelijk een beroep doen op het gelijkheidsbeginsel en op het recht op privéleven. De bestuursrechter verworpt het beroep op het recht op privéleven echter al vaak in eerste aanleg. De motivering hieromtrent ontbeert dan dikwijls. Meer hierover is te lezen in hoofdstuk 4.

§ 2.5.1 Het recht op privéleven

Artikel 8 EVRM alsmede artikel 17 BuPo-verdrag regelt het grondrecht inzake het recht op privéleven. Het EVRM heeft directe werking op grond van artikel 94 Gw. Artikel 17 BuPo-verdrag daarentegen is geratificeerd door Nederland waardoor het eveneens geldig is.²⁶

In beginsel heeft eenieder recht op eerbiediging van zijn privéleven ingevolge artikel 8 lid 1 EVRM. Dit verdragsartikel is echter niet absoluut en inmenging van enig openbaar gezag is derhalve toegestaan, mits (zie lid 2):

- bij wet is voorzien; en
- in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land; of
- het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten; of
- de bescherming van de gezondheid of de goede zeden; of
- voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

²³ CRvB 14 april 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1228.

²⁴ CRvB 14 april 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1228.

²⁵ Onder meer in: Rb. 's-Gravenhage 19 oktober 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:12143; Rb. Gelderland 24 april 2014, ECLI:NL:RBGEL:2014:2704.

²⁶ 'Verdragen en wetten', *College voor de rechten van de mens*, <https://www.mensenrechten.nl/wat-zijn-mensenrechten/verdragen-en-wetten>.

Alvorens vast te stellen of de inmenging is toegestaan, dient te worden bepaald of wel sprake is van inmenging. Het EHRM heeft tot op heden in zijn rechtspraak weinig aandacht besteed aan de vraag wanneer sprake is van inmenging. In die zin dat geen duidelijke criteria is gevormd. Zodra het EHRM heeft vastgesteld dat een individueel belang binnen het bereik van het EVRM valt, lijkt het automatisch aan te nemen dat sprake is van een aantasting van dit belang of van een inmenging in de uitoefening van een recht.²⁷

Indien blijkt dat geen sprake is van een inmenging, kan wellicht een positieve verplichting ontstaan. Gelet op een uitspraak van het EHRM²⁸ moet een '*fair balance*' toets plaatsvinden om te kunnen bepalen of een positieve verplichting ter sprake is (zie punt 37).

Bij de '*fair balance*' toets vraagt men zich af of er een redelijk evenwicht bestaat tussen de eisen van het algemeen belang van de samenleving en de bescherming van de fundamentele rechten van het individu.²⁹

§ 2.5.2 Het gelijkheidsbeginsel

Een bepaalde kwestie valt onder de reikwijdte van het gelijkheidsbeginsel, indien het gaat om vergelijkbare gevallen die ongelijk worden behandeld dan wel om niet vergelijkbare gevallen die gelijk zijn behandeld.

Het gelijkheidsbeginsel is gecodificeerd in artikel 1 Gw, maar is bovendien te vinden in artikel 1 Protocol 12 EVRM, artikel 14 EVRM en artikel 26 BuPo-verdrag. Daarnaast wordt het gelijkheidsbeginsel aangemerkt als een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.³⁰ De artikelen in voornoemde verdragen zijn allemaal eenieder verbindend in de zin van artikel 93 Gw. Het vorenstaande blijkt voorts uit een arrest³¹ van het HvJ.

In artikel 120 Gw is een toetsingsverbod opgenomen. Het is wettelijk verboden om artikel 1 Gw te toetsen aan formele wetgeving. Toetsing van bestuurlijk handelen daarentegen is wel mogelijk.

Artikel 1 van Protocol 12 EVRM bevat gronden op basis waarvan niet mag worden gediscrimineerd. De gronden luiden als volgt:

Lid 1) Het genot van elk in de wet neergelegd recht moet worden verzekerd zonder enige discriminatie op welke grond dan ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.

Lid 2) Niemand mag worden gediscrimineerd door enig openbaar gezag op met name een van de in het eerste lid vermelde gronden.

Het feit dat de opsomming van de gronden uit artikel 1 van Protocol 12 EVRM de tekst 'op welke grond dan ook' bevat, kan aangenomen worden dat er geen sprake is van een limitatieve opsomming, maar van een open norm. Mede omdat het EVRM een '*living instrument*' is, kunnen deze gronden door maatschappelijke ontwikkelingen en gewijzigde opvattingen variëren en evolueren.³² Het EHRM heeft in gedingen³³ aangegeven dat het moet gaan om persoonsgebonden kenmerken.

²⁷ Gerards 2011, p. 99.

²⁸ EHRM 17 oktober 1986, nr 9532/81 (*Rees / The United Kingdom*).

²⁹ Rb. Den Haag 30 oktober 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:14465.

³⁰ Gst. 2015/95, par. 3.

³¹ HvJ EG 5 februari 1963, ECLI:EU:C:1963:1 (*Van Gend en Loos*).

³² Gerards 2004, p. 179.

Het EHRM gaat uit van een open norm, maar maakt in zijn rechtspraak wel onderscheid tussen verdachte en niet-verdachte gronden van onderscheid zelf.

Als er 'verdacht' onderscheid wordt gemaakt - onderscheid dat moeilijk is te rechtvaardigen - toetst het EHRM minder terughoudend dan bij onderscheid op niet-verdachte gronden; er is dan sprake van een verhoogde toetsingsintensiteit.³⁴

Gelet op het EHRM is het verschil in behandeling op grond van nationaliteit³⁵ en ras³⁶ uitsluitend toegelaten indien daar zeer zwaarwegende redenen (*very weighty reasons*) voor bestaan. Beide subjecten worden aangemerkt als verdachte gronden van onderscheid.

Een verschil in behandeling voor de toepassing van artikel 14 EVRM is discriminerend als het niet objectief is gerechtvaardigd. Dat wil zeggen, als met het gemaakte onderscheid geen gerechtvaardigd doel wordt nagestreefd of als de gehanteerde middelen niet in een redelijke proportionaliteitsrelatie staan tot het nagestreefte doel.³⁷

Refererend aan de CRvB³⁸ handelt het college van B&W niet in strijd met het discriminatieverbod indien naast land van herkomst, wat overigens niet gelijkstaat aan nationaliteit, ook leeftijd en het feitelijke vakantiedrag als kenmerken worden gebruikt om te bepalen of het onderzoek in het buitenland verricht moet worden. Er is sprake van ongerechtvaardigde discriminatie indien er uitsluitend onderscheid wordt gemaakt op grond van nationaliteit, ras dan wel etniciteit.

Het onderzoek naar vermogen in het buitenland dat wordt verricht, moet een regulier rechtmatigheidsonderzoek betreffen en geen onderzoeksmethode die discriminatoir is.

Hierbij heeft Nederland echter wel een bepaalde beoordelingsruimte genaamd '*margin of appreciation*'. De omvang van deze beoordelingsruimte is afhankelijk van de omstandigheden, het onderwerp waarop onderscheid wordt gemaakt en de achtergronden van de zaak.³⁹

Artikel 14 EVRM heeft voorts een accessoir karakter. Met dien verstande dat de bepaling alleen inroepbaar is wanneer een ongelijke behandeling betrekking heeft op een expliciet door het Verdrag beschermd recht. De belangstelling voor deze bepaling is steeds zeer beperkt geweest.⁴⁰ Zo blijkt ook uit een uitspraak⁴¹ van de rechtbank Midden-Nederland waarin de rechter in punt 4 het vorenstaande heeft overwogen.

Naast het feit dat door het EHRM een splitsing van verdachte en niet-verdachte gronden wordt gehanteerd, wordt dienovereenkomstig gebruikgemaakt van het concept van direct en indirect onderscheid.

Direct onderscheid is aan de orde indien onderscheid wordt gemaakt naar de in de wet genoemde discriminatiegronden, zoals nationaliteit, godsdienst of ras.

Er is sprake van indirect onderscheid als door een ogenschijnlijk neutrale bepaling of maatregel een bepaalde persoon of groep met een van de in artikel 1 Protocol 12 EVRM opgesomde persoonskenmerken, in vergelijking met andere personen nadelig wordt getroffen.⁴²

³³ Onder meer in: EHRM 7 december 1976, 5095/71, 5920/72 en 5926/72 (*Kjeldsen e.a. / Denemarken*); EHRM 17 oktober 2000, 36760/97 (*Şanlı & Erol / Turkije*).

³⁴ Gst. 2015/95, par. 3.

³⁵ EHRM 18 februari 2009, nr. 55707/00 (*Andrejeva v. Latvia*).

³⁶ EHRM 16 september 1996, nr. 17371/90 (*Gaygusuz / Oostenrijk*).

³⁷ Pieters & Zaglmayer 2006, p. 376.

³⁸ CRvB 14 april 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1229.

³⁹ Rb. Den Haag 20 juni 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:8460.

⁴⁰ Gerards 2004, p. 176.

⁴¹ Rb. Midden-Nederland 24 februari 2014, ECLI:NL:RBMNE:2014:692.

⁴² Gst. 2015/95, par. 3.

De bijstandsuitkering is als sociale voorziening een vangnet in het kader van de sociale zekerheid. De beslissingsbevoegdheid ligt bij het college van B&W van de gemeente. Ingezetenen van 21 jaar tot de AOW-leeftijd kunnen aanspraak maken op minimaal 70% van het minimumloon. Het minimumloon bedraagt per 2016 € 1.524,60.

Sedert 1 januari 2015 is de kostendelersnorm in werking getreden. Door deze norm kan de uitkering in mindering worden gebracht wegens het feit dat andere inwonenden de kosten kunnen delen.

Een ingezetene kan aanspraak maken op een bijstandsuitkering indien hij voldoet aan de wettelijke voorwaarden. Er moet onder meer sprake zijn van zodanige omstandigheden waarin de ingezetene verkeert of dreigt te raken dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van bestaan te voorzien (artikel 11 lid 1 Pwet). Daarnaast mag geen sprake zijn van de uitsluitingsgronden zoals bepaald in artikel 13 jo artikel 15 Pwet. De belanghebbende mag tevens niet in het bezit zijn van middelen zoals wordt beschreven in artikel 31 lid 1 Pwet. Uiteraard mag de belanghebbende wel enig vermogen hebben, echter mag dit vermogen niet boven de wettelijke grens komen.

Zowel bij het aanvragen als bij het krijgen van een bijstandsuitkering moet de belanghebbende zich houden aan de wettelijke verplichtingen. Een dominante verplichting die erg bekend is in de praktijk, is de inlichtingenplicht (artikel 17 lid 1 Pwet). Het college van B&W moet op de hoogte zijn van alle feiten die van invloed kunnen zijn op de bijstandsuitkering. Schending van voornoemde plicht kan overigens leiden tot een bestuurlijke boete ingevolge artikel 18a Pwet. Bovendien heeft de belanghebbende een medewerkingsplicht (artikel 17 lid 2 Pwet).

Dienovereenkomstig heeft het college van B&W wettelijke verplichtingen. Zo moet het college van B&W de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht nemen bij het nemen van besluiten. Bovendien heeft het college van B&W een terugvorderings- en intrekingsbevoegdheid. Deze bevoegdheden staan gecodificeerd in artikel 58 lid 1 en artikel 54 Pwet. Tot slot heeft het college van B&W te maken met de hardheidsclausule.

Ten aanzien van de bijstandsuitkering mag het college van B&W zonder voorafgaand en redengevend feit, signaal of vermoeden onderzoek verrichten in het buitenland om eventueel vermogen te achterhalen. Deze algemene onderzoeksbevoegdheid ontleent het college B&W aan artikel 53a lid 6 Pwet. Uit onderzoek blijkt dat in de praktijk voornamelijk gebruik wordt gemaakt van pilots. Hierbij worden risicoprofielen opgesteld en aan de hand daarvan worden burgers geselecteerd, waarna zij nader worden onderzocht. Instanties die de onderzoeken in het buitenland uitvoeren, zijn onder andere het IBF en Bureau Buitenland. Zoals eerder aangegeven maakt IBF onderdeel uit van het UWV. Bureau Buitenland daarentegen is een commercieel bedrijf. In beginsel is het uitbesteden van dergelijke onderzoeken aan commerciële bedrijven niet geoorloofd, mits geen sprake is van een *'no cure no pay'*-overeenkomst, zo blijkt uit jurisprudentie. Bij Bureau Buitenland lijkt dit niet aan de orde te zijn.

Bij het verrichten van een dergelijk onderzoek moet het college van B&W in overeenstemming met jurisprudentie, wetsartikelen en verdragsartikelen te werk gaan. Er moet onder meer rekening gehouden worden met het gelijkheidsbeginsel en het recht op privéleven.

Het gelijkheidsbeginsel zorgt ervoor dat er geen onderscheid kan worden gemaakt. Een verschil in behandeling op grond van etniciteit is enkel toegestaan indien daar zeer zwaarwegende redenen voor bestaan volgens het EHRM. Daarnaast is het discriminerend indien het niet objectief is gerechtvaardigd.

Inmenging van enig openbaar gezag ter zake het recht op privéleven is toegestaan, indien wordt voldaan aan de cumulatieve vereisten die zijn opgesomd in het tweede lid. Meerdere rechtbanken hebben overwogen te voldoen aan de vereisten.

Hoofdstuk 3 | Werkwijzen gemeenten

§ 3.1 Inleiding

Om een helder beeld te kunnen krijgen van de praktijk is getracht interviews af te nemen met de gemeente Tilburg, Rotterdam, Den Haag en Schiedam. Voornoemde gemeenten zijn de afgelopen jaren erg actueel geweest met het doen van onderzoeken naar vermogenstoestanden in het buitenland van bijstandsgerechtigden. Om die reden zal deze deelvraag voor het merendeel beantwoord worden aan de hand van de interviews die hebben plaatsgevonden met de gemeenten. Daarnaast zal jurisprudentie worden geraadpleegd en dossieronderzoek worden gedaan.

§ 3.2 Gemeente Tilburg

Maandelijks wordt gecheckt of Tilburgers vermogen op hun naam hebben in Nederland. De gemeente Tilburg controleert op deze manier of uitkeringsgerechtigden zich aan de regels houden.⁴³ Zo worden bijvoorbeeld bestanden van de Belastingdienst, de Sociale Verzekeringsbank, de RDW en het UWV gekoppeld, er worden gegevens gecontroleerd, er worden gesprekken gevoerd met belanghebbenden en anonieme tips van derden worden nader onderzocht. De gemeente Tilburg adviseert uitdrukkelijk via de website om fraude te voorkomen. Het is raadzaam om wijzigingen tijdig door te geven.

Op 18 april 2016 heeft een interview (zie bijlage I) plaatsgevonden met Jan-Willem Sies. Hij is Teammanager Fraudebestrijding bij de gemeente Tilburg. Er is onder andere gevraagd naar de werkwijze van de gemeente inzake onderzoeken naar vermogenstoestanden in het buitenland.

§ 3.2.1 De werkwijze

In Tilburg ontvangen 3,43% van de burgers een bijstandsuitkering. Om enkel een bijstandsuitkering te verstrekken aan personen die het daadwerkelijk nodig hebben, voert ook de gemeente Tilburg onderzoeken uit ter controle naar vermogen in het buitenland.

Binnenkomende signalen zijn voor de gemeente Tilburg startpunten om een dergelijk onderzoek te starten, aldus de heer Jan-Willem Sies. Voornamelijk inzake mensen van Turkse en Marokkaanse afkomst komen signalen binnen. In beginsel wordt gesignaleerd op een kleine schaal, waarna een steekproef wordt uitgevoerd. De bevindingen van de steekproef zorgen er vervolgens voor dat de gemeente Tilburg nader onderzoek gaat verrichten.

Aangekaart moet worden dat niet enkel mensen van Turkse en Marokkaanse afkomst worden onderzocht. De heer Sies heeft te kennen gegeven dat zowat iedere gemeenschap die woonachtig is in Tilburg te zijner tijd wel onderzocht gaat worden. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de Belgische en Poolse gemeenschap.

Er bestaat ook een kans dat een Nederlander vermogen heeft in het buitenland. Refererend aan de heer Sies wordt dat enkel onderzocht indien de gemeente een vermoeden heeft. Dit vermoeden gaat gepaard met signalen die binnenkomen van derden. Echter, signalen kunnen ook vorm krijgen naar aanleiding van het reisgedrag van de belanghebbende. De heer Sies is van mening dat een uitkeringsgerechtigde niet frequent op vakantie kan gaan. Indien het vorenstaande zich toch voordoet, wordt het nader onder de loep genomen om uit te vinden wat de werkelijke situatie is.

Net als de gemeente Rotterdam, Den Haag en Schiedam maakt ook de gemeente Tilburg gebruik van een steekproef met een risicoprofiel. Volgens de heer Sies is een steekproef

⁴³ 'Fraude', Gemeente Tilburg, www.tilburg.nl (zoek op *uitkeringsfraude*).

wel 'random'. De gemeente Tilburg filtert namelijk een groep mensen. Er wordt voornamelijk gekeken waar er redelijkerwijs iets aangetroffen kan worden.

Op 22 augustus 2014 is een projectplan opgesteld door de Afdeling Veiligheid en Wijken van de gemeente Tilburg genaamd 'Onderzoek vermogen in buitenland'. Dit projectplan is bijgevoegd aan dit onderzoek als bijlage II. Op pagina drie van het projectplan is de aanpak van de pilot uiteengezet. Er wordt aangegeven dat op de Turkse doelgroep een query is gedraaid op basis waarvan personen met als eerste of als tweede nationaliteit zijn gefilterd. Een query is overigens een woord of combinatie van woorden die als zoekopdracht wordt ingegeven in het zoekveld van een zoekmachine.⁴⁴ Daaruit is een lijst van honderd personen aan Bureau Buitenland gestuurd voor nader onderzoek naar vermogen in het buitenland.

Op de Marokkaanse doelgroep is eveneens een query gedraaid. Ditmaal op basis van de frequentie en de duur van de vakantieperiodes. Bij de vakantieperiodes werd gekeken of belanghebbenden langer dan vier weken in het buitenland verbleven. De belanghebbenden die in dit kader gefilterd werden, zijn echter naar het IBF gestuurd voor nader onderzoek.

Daarnaast is in 2014 een collegeadvies uitgebracht genaamd 'Onderzoek bezittingen buitenland' (zie bijlage III). Dit advies werd voorheen als vertrouwelijk beschouwd (zie document). Echter, vanaf heden wordt het vrijgegeven aan verzoekers die er specifiek naar vragen middels bijvoorbeeld een WOB-verzoek.

Uit het collegeadvies blijkt nogmaals dat de pilot die in 2013 is gedraaid, zich specifiek toespitste op belanghebbenden met een Turkse nationaliteit.

Tijdens het interview werd aangegeven dat de gemeente Rotterdam is beschuldigd van discriminatoir gedrag door de CRvB, omdat zij een ongeoorloofd risicoprofiel hadden opgesteld en er gebruik van hadden gemaakt. De heer Sies heeft te kennen gegeven dat in essentie de aanpak van de gemeente Tilburg niet anders is geweest dan de aanpak van de gemeente Rotterdam.

Desalniettemin is de gemeente Tilburg thans nog niet beschuldigd van discriminatoir gedrag in een gerechtelijke procedure. Wel is herhaaldelijk door de bestuursrechter te Breda gevraagd aan de gemeente Tilburg of zij inmiddels ook andere landen dan Turkije en Marokko in onderzoek hadden. Indien hier niet bevestigend op geantwoord zou worden, zou de rechter wellicht overwegen om de gemeente Tilburg wel te beschuldigen van discriminatoir gedrag, aldus de heer Sies.

§ 3.2.2 De samenwerking

De gemeente Tilburg werkt samen met Bureau Buitenland en het IBF. In het gehele onderzoek is Bureau Buitenland niet ter sprake gekomen. Dit heeft voornamelijk te maken met het feit dat Bureau Buitenland een commerciële instantie is. Het vorenstaande is overigens bevestigd door de heer Sies. Volgens recente rechtspraak mag een gemeente haar kerntaken bij de uitvoering van de bijstand, zoals bijstandsfraude, niet uitbesteden aan een commercieel bedrijf.⁴⁵ In beginsel kan derhalve worden geconcludeerd dat de gemeente Tilburg onrechtmatig aan het handelen is. De heer Sies is echter van oordeel dat de rechterlijke uitspraak genuanceerder moet worden bekeken. Het toezicht vanuit de gemeente moet expliciet aanwezig zijn. In het oordeel van de Raad (zie punt 4.5.1) blijkt overduidelijk dat onderzoeken naar vermogenstoestanden in het buitenland niet kunnen worden uitbesteed aan private bedrijven, zo ook Bureau Buitenland. Nochtans is te kennen gegeven dat de gemeente Tilburg niet voornemens is gebruik te maken van de

⁴⁴ www.encyclo.nl (zoek op *query*).

⁴⁵ CRvB 16 september 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2947.

diensten van Bureau Buitenland. Momenteel lopen enkel grootschalige onderzoeken via dat bureau, omdat zij de enige is die een grote schaal aan onderzoeken aankunnen, aldus Jan-Willem Sies. Bovendien is Bureau Buitenland binnen een paar weken in het bezit van onderzoeksgegevens, terwijl het IBF pas binnen drie tot zes maanden over informatie beschikt. Wellicht dat de tijdsduur van het onderzoek het tevens aantrekkelijker maakt om voor Bureau Buitenland te kiezen.

Bureau Buitenland wordt in het navolgende hoofdstuk nader besproken.

§ 3.2.3 De verificatie

Dikwijls is aangegeven dat het doen van onderzoeken geoorloofd is, mits het in overeenstemming geschiedt met wet- en regelgeving. Een belangrijke plicht van iedere gemeente rust in artikel 3:9 Awb. Dit wetsartikel komt er, kort gezegd, op neer dat de gemeente verplicht is zich ervan te vergewissen dat het onderzoek op een zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden. Indien wordt geconstateerd dat een belanghebbende over vermogen beschikt dat meer is dan wettelijk toegestaan, wordt de desbetreffende persoon geconfronteerd met de bevindingen. De gemeente Tilburg is van oordeel dat de belanghebbende verantwoordelijk is voor het aantonen van juiste gegevens.

Voorts worden de bevindingen veelal met behulp van lokale Kadasters vergaard die vervolgens weer worden gecontroleerd door bijvoorbeeld lokale makelaars.

Gelet op het bovenstaande kan derhalve afgeleid worden dat de gemeente Tilburg wel degelijk voldoet aan haar vergewisplicht.

§ 3.3 Gemeente Rotterdam

Per 1 mei 2016 wordt binnen de gemeente Rotterdam een bijstandsuitkering uitgekeerd aan 39.259 burgers.⁴⁶ Het cluster Werk & Inkomen Rotterdam streeft ernaar om het aantal burgers met een bijstandsuitkering af te laten nemen. Zo worden werkzoekenden extra gestimuleerd en mensen met een te hoog vermogen moeten eerst dat deel wat wettelijk ongeoorloofd is, benutten.

Zoals vooraf aangegeven, hebben belanghebbenden een inlichtingenplicht ingevolge de Pwet. Op de website van de gemeente Rotterdam wordt veelvuldig informatie gegeven omtrent de bijstandsuitkering. Belanghebbenden worden aangespoord om alle wijzigingen die zich voordoen tijdig door te geven aan gemeente.

§ 3.3.1 De werkwijze

Adequate bevindingen zijn erg belangrijk in een onderzoek. Om die reden is contact gelegd met de gemeente Rotterdam afdeling Werk & Inkomen. Op 30 maart 2016 heeft er een interview plaatsgevonden met mevrouw Karin Brandsma. Zij is strategisch adviseur bij de afdeling Werk & Inkomen. De interviewvragen evenals de antwoorden zijn als bijlage IV opgenomen.

De gemeente Rotterdam is van mening dat binnen de gemeente de inkomenssituatie en vermogenstoestand van iedere bijstandsgerechtigde moet worden onderzocht. Alles wat een belanghebbende op zijn naam heeft staan aan vermogen in Nederland, is inzichtelijk voor de gemeente. Hetgeen de belanghebbende in bezit heeft in het buitenland is echter niet per direct toegankelijk. Er dient nader onderzoek te worden verricht naar vermogen in het buitenland.

⁴⁶ 'Aantal bijstandsuitkeringen', Gemeente Rotterdam, www.rotterdam.nl (zoek op aantal bijstandsuitkeringen).

De gemeente Rotterdam streeft ernaar om, vanuit het startpunt van gelijkheid, iedere Rotterdammer te onderzoeken. Met dien verstande dat zowel autochtonen als allochtonen worden onderzocht.

Als de gemeente Rotterdam een onderzoek wil verrichten naar vermogenstoestanden van bijstandsgerechtigden, kan dit op verscheidene manieren vorm krijgen, aldus Karin Brandsma.

De gemeente Rotterdam heeft eerder een pilot uitgevoerd waarbij een risicoprofiel is opgesteld. Geselecteerd waren bijstandsgerechtigden met een dubbele nationaliteit (Nederlands/Marokkaans), met een leeftijd boven de 40 jaar, afkomstig uit een bepaalde streek van herkomst en die verscheidene, in achtereenvolgende jaren, vakanties in Marokko hebben doorgebracht. Naar aanleiding van dit risicoprofiel heeft de CRvB uitspraak gedaan.⁴⁷ De gemeente Rotterdam is in de betreffende uitspraak beschuldigd van discriminatoir gedrag. De CRvB heeft overwogen dat de bij de pilot gehanteerde onderzoeksmethode in strijd is met mensenrechten. Een onderzoek starten om te controleren of een belanghebbende vermogen heeft in het buitenland, is wettelijk toegestaan, mits het gebeurt op basis van objectief vast te stellen criteria.

De gemeente Rotterdam voert momenteel nogmaals een pilot uit, echter ditmaal met een ander risicoprofiel.

Naast het gebruikmaken van een pilot kan het ook zijn dat de gemeente Rotterdam signalen binnenkrijgt middels de zogeheten tiplijn. Burgers kunnen zowel anoniem als autonoom een tip achterlaten. De binnenkomende tips worden altijd gecheckt op betrouwbaarheid.

Kortom, eens in de zoveel tijd doet de gemeente Rotterdam thematische onderzoeken. Daarnaast worden de signalen die de gemeente Rotterdam binnenkrijgt altijd gecheckt op betrouwbaarheid. Belanghebbenden worden derhalve geselecteerd middels signalen of door een opgesteld profiel.

§ 3.3.2 De samenwerking

Volgens Karin Brandsma werkt de gemeente Rotterdam enkel samen met het IBF, waarna het IBF weer samenwerkt met ambassades en de sociale attachés die ter plekke aanwezig zijn om te kijken of de belanghebbende enig vermogen op zijn naam heeft staan. Deze procedure kan drie tot twaalf maanden duren.

§ 3.3.3 De verificatie

Wegens het feit dat de gemeente Rotterdam samenwerkt met het IBF, geschiedt de verkrijging van de informatie in overeenstemming met de huidige wet- en regelgeving. Althans, daar gaat de gemeente Rotterdam vanuit. De verkregen informatie wordt niet middels een nieuw onderzoek gecontroleerd op betrouwbaarheid. Hier rijst dan de vraag of de gemeente Rotterdam wel voldoet aan haar vergewisplicht ingevolge artikel 3:9 Awb. Refererend aan Karin Brandsma kan hier bevestigend op geantwoord worden. De gemeente Rotterdam spreekt de belanghebbende in het geding altijd aan middels een hoorzitting. Tijdens de hoorzitting wordt de belanghebbende geconfronteerd met de bevindingen van het IBF en krijgt de belanghebbende de mogelijkheid om een toelichting te geven op de bevindingen.

⁴⁷ CRvB 14 april 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1228.

§ 3.4 Gemeente Den Haag

De gemeente Den Haag is van oordeel dat bijstandsfraude het opzettelijk geven van verkeerde of onjuiste informatie of het verzwijgen van zaken om onterecht een (hogere) bijstandsuitkering te krijgen is.⁴⁸ Anoniem kan bijstandsfraude via de website worden gemeld, anoniem kan het telefonisch geschieden.

In verband met het kunnen verwerven van de juiste gegevens vanuit de gemeente Den Haag heeft de onderzoeker getracht een interview te houden met de gemeente. Om die reden is contact gelegd met wethouder Rabin Baldewsingh. Wegens het drukke schema van de heer Baldewsingh is het echter een vragenlijst geworden. De ingevulde vragenlijst is te vinden als bijlage V.

Opgemerkt moet worden dat de wethouder erg teruggetrokken is geweest in het geven van antwoorden. Dit heeft ongelukkigwijs geleid tot zeer korte antwoorden. Desalniettemin is middels jurisprudentie en dossieronderzoek alsnog informatie vergaard.

§ 3.4.1 De werkwijze

De gemeente Den Haag is een grote gemeente. Dientengevolge worden er veel bijstandsuitkeringen uitgekeerd aan de Haagse huishoudens. Maar liefst 9,5% van de burgers die woonachtig zijn in Den Haag ontvangen een bijstandsuitkering, aldus de heer Baldewsingh.

Refererend aan de heer Baldewsingh hanteert de gemeente Den Haag drie methoden om uitkeringsfraude op te sporen, te weten: interne risicoprofielen, externe signalen en steekproeven.

Bij interne risicoprofielen worden burgers geselecteerd naar aanleiding van een opgesteld profiel. Er wordt niet op etniciteit geselecteerd, maar indirect kun je met vakantiebestemmingen allochtonen groeperen, aldus de heer Peter van Zanten, Teammanager Handhaving van de gemeente Den Haag.⁴⁹

Uit dossieronderzoek bij Küçükünal & Küçükünal Advocaten blijkt dat de Afdeling Bijzonder Onderzoek van de gemeente Den Haag contact legt met belanghebbenden indien er een onderzoek heeft plaatsgevonden in het buitenland. Voornoemde afdeling onderzoekt uitkeringsfraude indien er een melding binnenkomt.⁵⁰ Ter illustratie wordt een brief d.d. 28 januari 2014 overgelegd als bijlage VI, waaruit blijkt dat een belanghebbende wordt gevraagd om gegevens te verstrekken naar aanleiding van de bevindingen. In de brief staat het volgende aangegeven: 'Uit informatie is gebleken dat u over vermogen in het buitenland beschikt in de vorm van roerende of onroerende goederen.' Hoe de gemeente aan de informatie is gekomen is niet duidelijk. Uit nader dossieronderzoek is vervolgens een Bijzonder Onderzoek Rapportageformulier opgespoord (zie bijlage VII). In het rapportageformulier is vermeld dat door een bedrijf dat onderzoeken heeft uitgevoerd is aangetoond dat belanghebbenden over vermogen beschikken. Wie dat bedrijf is, is thans niet duidelijk.

Naast bovengenoemde methode is het tevens mogelijk dat de gemeente externe signalen binnenkrijgt. Een instantie die een signaal kan geven aan de gemeente is de

⁴⁸ 'Fraude met bijstandsuitkering', *Gemeente Den Haag* 4 augustus 2015, www.denhaag.nl (zoek op *bijstandsuitkering*).

⁴⁹ P. Olsthoorn, 'Verdacht door data', *iBestuur* 2 oktober 2014, <http://ibestuur.nl/magazine/verdacht-door-data>.

⁵⁰ 'Afdeling Bijzonder onderzoek', *Gemeente Den Haag* 29 juli 2010, www.denhaag.nl (zoek op *afdeling bijzonder onderzoek*).

Belastingdienst. Het vorenstaande blijkt uit een uitspraak van de CRvB d.d. 23 oktober 2007⁵¹.

§ 3.4.2 De samenwerking

Indien er een onderzoek in het buitenland moet worden uitgevoerd om te kunnen controleren of sprake is van enige uitkeringsfraude, werkt de gemeente Den Haag samen met het IBF. Althans, de heer Baldewsingh heeft dat te kennen gegeven. Noch dossieronderzoek, noch jurisprudentieonderzoek heeft geleid tot een ander antwoord. De gemeente maakt gebruik van de benaming 'een bedrijf' die dergelijke onderzoeken doet in het buitenland. Daarvan uitgaande geschiedt voor nu een onderzoek in het buitenland rechtmatig door de gemeente Den Haag.

§ 3.4.3 De verificatie

Op de vraag of de verkrijging van de informatie in overeenstemming geschiedt met de huidige wet- en regelgeving, heeft de heer Baldewsingh erg kort en bondig geantwoord. Zijn antwoord luidt namelijk: 'Ja.' Dit heeft er wellicht mee te maken dat de gemeente de procedure laat lopen bij het IBF.

Net als meerdere gemeenten confronteert tevens de gemeente Den Haag de belanghebbende met de bevindingen. Er wordt zoals de heer Baldewsingh aangeeft een fraude-confrontatiegesprek gehouden met de belanghebbende. Hij is volgens de heer Baldewsingh verantwoordelijk voor het kunnen aantonen van juiste gegevens, indien de bevindingen niet kloppen. Dienaangaande wordt geverifieerd of de bevindingen met betrekking tot de bevindingen van het IBF kloppen. Dit leidt er vervolgens toe dat de gemeente Den Haag voldoet aan haar vergewisplicht van artikel 3:9 Awb.

§ 3.5 Gemeente Schiedam

Ongelukkigerwijs heeft geen interview kunnen plaatsvinden met de gemeente Schiedam, doch is er e-mailcorrespondentie geweest met de heer Patrick Verheesen, Teammanager Instroom Stroomopwaarts MVS. De heer Verheesen heeft aangegeven momenteel erg terughoudend te zijn met het verlenen van medewerking aan verzoeken voor interviews. Dat komt deels omdat zij best veel van dit soort verzoeken ontvangen, deels ook omdat ze het bijzonder druk hebben. Dit wordt mede veroorzaakt door het dat zij een erg jonge organisatie is waarin zes organisaties moeten integreren.

Naar aanleiding van het bovenstaande is aan de hand van jurisprudentie en dossieronderzoek achterhaald hoe de gemeente Schiedam te werk gaat met onderzoeken naar vermogenstoestanden in het buitenland.

§ 3.5.1 De werkwijze

De gemeente Schiedam heeft te kennen gegeven dat zij verplicht is de rechtmatigheid van de door haar te verstrekken uitkeringen vast te stellen. Dit blijkt uit een rapport genaamd Procesgestuurd onderzoek vermogen buitenland dat als bijlage VIII is aangehecht aan dit onderzoek.

Zoals in § 2.4 is uiteengezet, heeft de gemeente Schiedam een pilot uitgevoerd en burgers geselecteerd aan de hand van een risicoprofiel.

Belanghebbenden die in dat profiel pasten, hebben een brief ontvangen d.d. 10 oktober 2011 van het college van B&W van de gemeente Schiedam met het verzoek binnen twee

⁵¹ CRvB 23 oktober 2007, *LJN BB6395*.

weken het eventueel vermogen in het buitenland te melden (zie bijlage IX). In de brief wordt aangegeven dat er een onderzoek verricht zal worden door de Afdeling Werk en Inkomen van de gemeente inzake vermogen en bezittingen in het buitenland. Er zou geen boete worden opgelegd als eventuele bezittingen dan wel vermogen gemeld zouden worden. Enkel het recht op bijstand zou worden onderzocht en eventueel teveel ontvangen bijstand zou worden teruggevorderd. Aanwezigheid van vermogen in het buitenland doch geen melding daarvan, zou leiden tot oplegging van een boete. Daarnaast zou een eventuele aangifte gedaan worden bij het Openbaar Ministerie. Indien toch werd geconstateerd dat belanghebbenden vermogen hebben verzwegen, ontvingen zij een brief (zie bijlage X) waarin dat werd bericht.

Naast het gebruikmaken van een pilot kan een derde tevens een melding doen van bijstandsfraude. Dit kan zowel anoniem als autonoom per telefoon geschieden.⁵²

§ 3.5.2 De samenwerking

Uit een tweetal uitspraken van de CRvB op 2 juni 2015⁵³ en uit bijlage 9 blijkt dat de gemeente Schiedam samenwerkt met het IBF. Althans, naar aanleiding van hetgeen is gevonden op basis van jurisprudentie en dossieronderzoek kan het vorenstaande worden geconcludeerd.

§ 3.5.3 De verificatie

Als bijlage 11 wordt een brief overlegd waarin aan een belanghebbende te kennen wordt gegeven dat haar bijstandsuitkering wordt stopgezet omdat ze over vermogen beschikt. Belanghebbende krijgt de mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen binnen zes weken. Alvorens het voeren van een gesprek, ontvangt de belanghebbende een brief waarin onder andere wordt verzocht om gegevens te verstrekken, zijnde verkoopaktes, betaalbewijzen et cetera (zie bijlage XI). Uiteindelijk wordt eveneens een fraude-confrontatiegesprek gevoerd met de belanghebbende.

Blijkens dossieronderzoek voert ook de gemeente Schiedam fraude-confrontatiegesprek met de belanghebbende. Daarnaast wordt meerdere malen de gelegenheid gegeven om informatie te verstrekken. Geconcludeerd kan worden dat de gemeente wellicht uitgaat van betrouwbare informatieverkrijging vanuit het IBF, net als de gemeente Rotterdam.

Zodoende wordt ervan uitgegaan dat de gemeente Schiedam voldoet aan haar vergewisplicht ex artikel 3:9 Awb.

§ 3.6 Vergelijking

Uit de huidige wet- en regelgeving alsmede jurisprudentie vloeit een hoeveelheid aan regels voort waar gemeenten zich aan moeten houden bij het doen van onderzoeken in het buitenland om te controleren of belanghebbenden in het bezit zijn van enig vermogen. Alsnog heeft iedere gemeente haar eigen werkwijze. Dat valt overigens te lezen in de voorafgaande paragrafen. Maar liefst vier werkwijzen zijn uiteengezet om een helder beeld te kunnen vormen van de praktijk. Voor dit onderzoek is het van belang om verscheidene werkwijzen te vergelijken, en om te beoordelen of er enige overeenstemming is in de praktijk.

De eerste paragraaf bevat een verduidelijking van de werkwijze van de gemeente Tilburg. Opmerkelijk bij deze gemeente is dat er niet enkel wordt samengewerkt met het IBF, maar

⁵² 'Uitkering misbruik melden', *Gemeente Schiedam*, www.schiedam.nl (zoek op *uitkering misbruik melden*).

⁵³ CRvB 2 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1790 & ECLI:NL:CRVB:2015:1791.

ook met Bureau Buitenland. Bij de drie overige gemeenten is dit niet het geval, want zij besteden het onderzoek uit aan het IBF.

Volgens jurisprudentie⁵⁴ mag een bestuursorgaan een kerntaak van de uitvoering van de bijstandsuitkering niet uitbesteden aan private bedrijven dan wel commerciële instanties. Tot de kerntaken worden volgens de CRvB ook de opsporing van gegevens die relevant zijn voor de bijstandsuitkering meegerekend. Derhalve mag de gemeente Tilburg niet samenwerken met Bureau Buitenland, ook al is de heer Sies anders van oordeel.

Het binnenkrijgen van signalen van derden kan aanleiding zijn tot het starten van een onderzoek in het buitenland. Deze derden kunnen zowel burgers als instanties zijn, zoals de Belastingdienst. Daarnaast worden burgers in de praktijk aan de hand van opgestelde risicoprofielen geselecteerd.

De gemeente Tilburg heeft in het verleden een query gedraaid bij mensen met de Turkse nationaliteit en een query bij mensen met de Marokkaanse nationaliteit. Verder wordt de frequentie van het reisgedrag gecontroleerd. Ingevolge de CRvB is deze handeling geoorloofd, aangezien niet enkel Turkse of enkel Marokkaanse mensen werden onderzocht. Zodoende was geen sprake van ongeoorloofd onderscheid en derhalve geen sprake van enige discriminatie.

Echter, bij de gemeente Rotterdam was de situatie anders. Rotterdam is wel degelijk beschuldigd van discriminatoir gedrag, omdat mensen met een dubbele nationaliteit (te weten Nederlandse/Marokkaanse) werden geselecteerd. Voornoemde selectiecriteria worden thans niet meer gebruikt door de gemeente Rotterdam. Binnen de gemeente wordt momenteel gewerkt aan het opstellen van een nieuw risicoprofiel. Ter zake is het wel ironisch dat de heer Sies te kennen heeft gegeven dat de aanpak van de gemeente Tilburg in feite hetzelfde is als de aanpak van de gemeente Rotterdam waarvoor zij zijn beschuldigd, terwijl de gemeente Tilburg tot nu toe niet is beschuldigd door een rechterlijke instantie.

Bij de gemeente Den Haag wordt voornamelijk gelet op reisgedrag. In de vragenlijst is uitdrukkelijk medegedeeld dat geen onderscheid plaatsvindt op basis van etniciteit. Het tegendeel is tevens niet uit nader onderzoek gebleken. Doorslaggevende jurisprudentie met betrekking tot het handelen van de gemeente Den Haag is thans nog niet verschenen.

De CRvB heeft zich in jurisprudentie uitgelaten aangaande het risicoprofiel dat is opgesteld door de gemeente Schiedam en is gebruikt in een pilot. Door een appellante werd aangevoerd dat de gegevens onrechtmatig waren verkregen door de gemeente. Wegens het feit dat de gemeente volgens de Raad niet heeft gehandeld in strijd met het verbod van ongerechtvaardigde discriminatie, heeft de Raad voorts beoordeeld dat de gegevens voortkomend uit de pilot ten grondslag mogen liggen aan een besluit van het college van B&W. Het beroep van appellante is daarmee ongegrond verklaard.

Waar de vier onderzochte gemeenten slechts overeenstemming in hebben, is het gesprek dat zij voeren met de belanghebbenden waarin zij worden geconfronteerd met de bevindingen. De belanghebbenden krijgen alsdan de mogelijkheid om verweer te voeren ten aanzien van de bevindingen.

Ten aanzien van de vergewisplicht ex artikel 3:9 Awb, valt in principe weinig mede te delen. Gelet op het feit dat de gemeenten de belanghebbenden in kwestie de gelegenheid bieden om één en ander nader uiteen te zetten, voldoet iedere gemeenten aan dit wettelijk vereiste.

Al met al kan verwoord worden dat alle vier de gemeenten gebruik maken van risicoprofielen en pilots. De werkwijzen verschillen wel eens, maar over het algemeen komt de werkwijze van de gemeente Rotterdam, Den Haag en Schiedam overeen. De aanpak van de gemeente Tilburg lijkt er in beginsel op, echter de samenwerking met

⁵⁴ CRvB 16 september 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2947.

Bureau Buitenland, naast de samenwerking met het IBF, maakt de situatie anders. De voornaamste reden dat de gemeente Rotterdam overeenkomt met haar werkwijze ten aanzien van de andere gemeenten heeft te maken met de verandering van het risicoprofiel dat binnenkort gaat plaatsvinden.

§ 3.7 Tussenconclusie

Alvorens burgers te selecteren zodat ze nader onderzocht kunnen worden, wordt een steekproef gehouden of wordt het vakantiegedrag van de belanghebbende in de gaten gehouden.

Tot nu toe is enkel de gemeente Rotterdam, gelet op de andere gemeenten in dit onderzoek, beschuldigd van discriminatoir gedrag naar aanleiding van het opgesteld risicoprofiel. Expliciet enkel mensen van een bepaalde afkomst laten onderzoeken is niet geoorloofd volgens de CRvB. Vanuit de gemeente Rotterdam is te kennen gegeven dat het desbetreffend risicoprofiel thans niet meer wordt gehanteerd.

Al met al kan worden geconcludeerd dat iedere onderzochte gemeente, op Tilburg na, enkel het IBF het werk laat doen inzake de onderzoeken in het buitenland. Tilburg maakt naast de werkzaamheden van het IBF tevens gebruik van Bureau Buitenland.

Ten aanzien van de vergelijking die is gemaakt tussen de gemeenten in dit hoofdstuk, kan worden vermeld dat er wel degelijk een vergelijking is, met name op het gebied van de samenwerking met het IBF. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van risicoprofielen en worden er te allen tijde fraude-confrontatiegesprekken gevoerd met de belanghebbenden.

Hoofdstuk 4 | Het rechterlijk perspectief

§ 4.1 Inleiding

De onderzoeken naar vermogenstoestanden in het buitenland worden onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten uitgevoerd, nog specifiek: uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van het college van B&W. Frequent wordt echter bezwaar- en beroep ingesteld tegen besluiten van het college van B&W. Bezwaarschriften worden binnen de gemeente behandeld. Beroepschriften daarentegen worden vanzelfsprekend met tussenkomst van de rechter behandeld. Volgens de heer Pieter Oudkerk blijkt uit het elektronisch archief van de rechtbanken dat sedert 1 januari 2014 400 uitspraken zijn gedaan omtrent dit onderwerp. Maar liefst 126 uitspraken zijn afkomstig van de rechtbank Zeeland-West-Brabant, locatie Breda.

In het voorgaande hoofdstuk is uiteengezet hoe vier verschillende gemeenten te werk gaan. In dit hoofdstuk wordt vanuit het perspectief van de rechter gekeken. Allicht geeft jurisprudentie weer hoe rechters tot hun beoordeling komen. Een persoonlijk gesprek kan echter leiden tot het achterhalen van de denkwijze. Gebaseerd daarop is een interview gehouden met de heer mr. Pieter Oudkerk, werkzaam bij de rechtbank Zeeland-West-Brabant, locatie Breda. Dit interview wordt aangehecht als bijlage XII aan dit onderzoek.

§ 4.2 De overweging van de rechtbank

Alvorens wordt uiteengezet hoe rechtbanken tot hun uitspraken komen, moet in dit geval eerst worden toegelicht hoe een rechter, namens een rechtbank, kan beslissen. Inzake overheidsbeslissingen, zijnde besluiten van het college van B&W, moet de rechter marginaal toetsen als het gaat om de vraag of het bestuur een rechtens aanvaardbare beleidskeuze heeft gemaakt bij het afwegen van relevante belangen of een juiste interpretatie heeft gegeven aan vage normen.⁵⁵ De rechter moet derhalve terughoudend toetsen. Dit blijkt uit vaste rechtspraak⁵⁶ van de HR. Daarin werd door de HR geoordeeld dat de rechter niet bevoegd is om in te grijpen, wanneer men zelf van mening is dat een besluit niet redelijk of onevenredig is, maar pas wanneer een redelijk weldenkend mens nimmer tot het desbetreffende besluit zou hebben kunnen komen.

In het voorgaande hoofdstuk is te kennen gegeven dat gemeenten middels het IBF en Bureau Buitenland aan bevindingen komen waaruit blijkt of een belanghebbende over enig vermogen beschikt in het buitenland. Aansluitend hierop is aan de heer Oudkerk gevraagd of hetgeen wordt aangevoerd, wordt gecontroleerd. Daarop is medegedeeld dat de bestuursrechter in eerste instantie, gelet op artikel 8:69 lid 1 Awb, zijn uitspraak moet baseren op de grondslag van het beroepsschrift, de overgelegde stukken, het verhandelde tijdens het vooronderzoek en het onderzoek ter zitting. Daarnaast wordt gecontroleerd hoe het college van B&W tot de conclusie gekomen is, indien de juistheid ervan wordt betwist door de belanghebbende. Een manier om de juistheid te betwisten en die te voorzien van documenten voor een belanghebbende, is het op eigen initiatief regelen van een deskundige. Dit wordt in de praktijk echter niet vaak gedaan, aldus de heer Oudkerk. Op basis van artikel 8:47 Awb heeft de bestuursrechter de mogelijkheid om een deskundige te benoemen voor het instellen van een onderzoek. Uit de tot nu toe besproken jurisprudentie is gebleken dat deze mogelijkheid niet wordt benut. De reden hiervan is volgens de heer Oudkerk niet bekend.

Het overleggen van de bevindingen zijdens het college van B&W is vanzelfsprekend. Uit de praktijk blijkt dat uit die stukken te allen tijde is af te leiden hoe zij aan de informatie zijn

⁵⁵ *NJB* 2015/1137, afl. 24.

⁵⁶ HR 25 februari 1949, *NJ* 1949/558.

gekomen. Gelet daarop is derhalve nagenoeg geen sprake geweest van onrechtmatig verkregen bewijs. Althans, niet bij de rechtbank Zeeland-West-Brabant. Een geding waarin het bewijs wel onrechtmatig is verkregen, is te lezen in de uitspraak van de CRvB⁵⁷. Daarin was sprake van een afgesloten ‘*no cure no pay*’-overeenkomst, waardoor het bewijs als onrechtmatig is aangemerkt en derhalve niet ten grondslag mocht liggen aan het besluit.

Voor wat betreft Bureau Buitenland, blijkt het volgende. De rechtbank Zeeland-West-Brabant is van oordeel dat een samenwerking met Bureau Buitenland geoorloofd is. Van belang is echter wel dat de besluitvorming bij het college van B&W moet liggen. Enkel het onderzoek mag worden uitbesteed. Indien feitelijk blijkt dat een commerciële instantie besluit namens het college van B&W, oordeelt de rechtbank dat sprake is van een ongeoorloofde uitbesteding van een kerntaak aan de instantie. Het vorenstaande blijkt overigens ook uit een uitspraak van 22 mei 2015⁵⁸. Hierbij is tevens het horen van de mensen van belang. Als een bestuursorgaan een belastend besluit wil nemen, dient de belanghebbende een mogelijkheid te krijgen voor verweer. In de praktijk geschiedt dit dikwijls middels hoorzittingen.

Het college van B&W dient zich ervan te vergewissen dat het onderzoek op een zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden. De rechtbank controleert niet ambtshalve of het college van B&W hieraan heeft voldaan, enkel als het door een belanghebbende wordt aangevoerd. De heer Oudkerk heeft te kennen gegeven dat de vergewisplicht ex artikel 3:9 Awb niet veel meer betekent dan dat het bestuursorgaan, in dit geval het college van B&W, nagaat op grond van welke gegevens het advies tot stand is gekomen en welke procedure daarbij is gevolgd.

§ 4.3 De grondrechten van belanghebbenden

Uit onderzoek blijkt dat belanghebbenden herhaaldelijk beroep doen op artikel 8 EVRM en artikel 17 BuPo-verdrag. Er wordt alsdan aangegeven dat schending van de verdragsartikelen heeft plaatsgevonden. In gedingen waarin het vorenstaande wordt aangevoerd, heeft de rechtbank destijds een oordeel geveld. De rechtbank is namelijk van oordeel dat in beginsel inbreuk wordt gemaakt op het privéleven van belanghebbenden. De overheid is daartoe echter bevoegd omdat dit bij wet is voorzien (zie artikel 53a lid 6 Pwet), aldus de heer Oudkerk. Daarbij is de controle ter verzekering van een juiste uitvoering van de sociale zekerheidswetgeving in het belang van het economisch welzijn van het land. Daarnaast is de rechtbank van oordeel dat gelet op de weinig ingrijpende onderzoeksmethodes niet kan worden gezegd dat er sprake kan zijn van een onevenredige inbreuk indien bijvoorbeeld het Turkse Kadaster wordt geraadpleegd. Een minder ingrijpend middel dan het raadplegen van een Kadaster, bestaat in onderhavige gevallen niet. Het vorenstaande is bovendien overwogen door de rechtbank in de uitspraak van 22 mei 2015.

Inzake het gebruikmaken van risicoprofielen en de selectie van belanghebbenden volgt de rechtbank het oordeel op van de CRvB. Zoals eerder aangegeven heeft het CRvB in een uitspraak⁵⁹ overwogen dat het toepassen van risicoprofielen geoorloofd zijn.

In § 3.2.1 is het collegeadvies uit 2014 van de gemeente Tilburg ter sprake gekomen. Tijdens het interview is dit advies aan de heer Oudkerk overlegd, met de vraag hoe de rechtbank dit zou overwegen. Hieromtrent is medegedeeld dat zodra een belanghebbende in het geding zich beroept op discriminatie, het wordt voorgehouden aan de gemeente. De gemeente Tilburg heeft bevestigd dat de pilot als bedoeld in het collegeadvies zich enkel toespitste tot de Turkse doelgroep. Er is echter ook aangegeven

⁵⁷ CRvB 16 september 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2947.

⁵⁸ Rb. Zeeland-West-Brabant 22 mei 2015, ECLI:NL:RBZWB:2015:3655.

⁵⁹ CRvB 14 april 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1229.

om, vanuit het gelijkheidsbeginsel, onderzoek te starten bij andere nationaliteiten. In het geval dat de gemeente concreet antwoord weet te geven aan de bestuursrechter, wordt het geaccepteerd. Dit leidt er derhalve toe dat geen sprake kan zijn van discriminatie.

§ 4.4 Beroepsgronden

In § 2.5 is te kennen gegeven dat belanghebbenden voornamelijk een beroep doen op het gelijkheidsbeginsel en op het recht op privéleven. De heer Oudkerk heeft medegedeeld dat bij de rechtbank Zeeland-West-Brabant een vijftal beroepsgronden het meest voorkomt. Deze betreffen:

- 1) Onwetendheid van eigendom zijdens de belanghebbende.⁶⁰
- 2) Mede-eigendom met familie, deeleigendom kan niet verkocht worden door de belanghebbende.
- 3) De overheid verbiedt versnippering van de landbouwgrond.
- 4) Taxatie is onjuist, grond is veel minder waar dan wordt aangevoerd door het college B&W.⁶¹
- 5) Het college van B&W houdt geen rekening met de schulden van de belanghebbende, na saldering met het onroerend goed wordt de vermogensgrens niet overschreden.

§ 4.5 Tussenconclusie

Over het algemeen volgt de rechtbank, voor zo ver mogelijk, het oordeel op van de CRvB. Procedures in het kader van onderzoeken naar vermogenstoestanden in het buitenland worden voor het merendeel situatieafhankelijk beoordeeld door de rechtbank. De rechter is op basis van jurisprudentie verplicht marginaal te toetsen in onderwerpen als deze. Hetgeen wordt aangevoerd door de belanghebbende zorgt er in beginsel voor dat de rechtbank op eigen initiatief nader onderzoek verricht. Dienaangaande controleert zij onder andere de betrouwbaarheid en juistheid van de bevindingen, indien de belanghebbende het betwist. Hetzelfde geldt voor de vergewisplicht.

Met betrekking tot het maken van inbreuk op het privéleven is de rechtbank van oordeel dat daar inderdaad sprake van is, maar dat de wetgever het college van B&W daartoe de bevoegdheid heeft gegeven. Met dien verstande dat het wettelijk geoorloofd is.

Het doen van onderzoeken mag volgens de rechtbank geschieden met tussenkomst van Bureau Buitenland, dan wel een andere commerciële instantie. Echter, dit moet wel gebeuren onder de voorwaarde dat er geen '*no cure no pay*'-overeenkomst is afgesloten en dat de besluitvorming bij het college van B&W moet berusten.

⁶⁰ Rb. Zeeland-West-Brabant 19 oktober 2015, ECLI:NL:RBZWB:2015:7010.

⁶¹ Rb. Zeeland-West-Brabant 27 november 2015, ECLI:NL:RBZWB:2015:7867.

Hoofdstuk 5 | Koppeling werkwijzen aan wet- en regelgeving

§ 5.1 Inleiding

Nu in voorgaande hoofdstukken duidelijk is gemaakt hoe een onderzoek in het buitenland naar vermogenstoestanden moet geschieden en hoe verscheidene gemeenten en rechters te werk gaan daaromtrent, is het van belang om te weten of gemeenten wel in overeenstemming handelen met de huidige wet- en regelgeving.

In dit hoofdstuk zullen de werkwijzen van de onderzochte gemeenten worden getoetst aan de wet- en regelgeving en de nadere regels uit jurisprudentie.

§ 5.2 De koppeling

Dat gemeenten een algemene onderzoeksbevoegdheid hebben op grond van de Pwet om een onderzoek in te stellen in het buitenland, is thans wel helder. Voorts is bekend hoe de gemeenten Tilburg, Rotterdam, Den Haag en Schiedam vormgeven aangaande die onderzoeken.

In hoofdstuk 3 is vermeld dat gemeenten voornamelijk signalen en steekproeven als startpunten beschouwen om nader onderzoek te verrichten in het buitenland. Voorts is vermeld dat de toepassing van de dergelijke risicoprofielen is toegestaan. De CRvB heeft naar aanleiding van de risicoprofielen jurisprudentie gevormd.⁶² Daaruit blijkt dat indien het opgestelde risicoprofiel een ongerechtvaardigd verschil in behandeling tussen de belanghebbenden maakt, er in strijd wordt gehandeld met artikel 14 EVRM en artikel 1 Protocol 12 EVRM.

§ 5.2.1 Inmenging in het privéleven

Refererend naar § 2.5.1 wordt de inmenging in het privéleven ex artikel 8 lid 2 EVRM uiteengezet. In voornoemde paragraaf is aangegeven wanneer inmenging is toegestaan en dat de rechter van oordeel is dat inmenging in het privéleven aan de orde is bij het doen van onderzoeken in het buitenland naar belanghebbenden. Een deugdelijke uitwerking van de voorwaarden ontbeert echter. De reden dat de onderzoeker deze voorwaarden in dit hoofdstuk zal toelichten, heeft mede te maken met het feit dat de werkwijzen in dit hoofdstuk worden gekoppeld aan de wet en de jurisprudentie.

Enige inmenging is toegestaan op grond van artikel 8 lid 2 EVRM, indien het voorzien is bij wet, een legitiem doel dient en noodzakelijk is in een democratische samenleving.

De voorwaarde dat het voorzien moet zijn bij wet, behelst niet enkel de wet in formele zin. Ook wetten in materiële zin en zelfs vaststaande rechtspraak⁶³ kunnen een wet vormen in de zin van artikel 8 lid 2 EVRM.⁶⁴

Naast de voorzienbaarheid moet tevens een legitiem doel aan de orde zijn. Deze eis wordt nadrukkelijk gesteld in bepalingen met algemene beperkingsclausules, zoals artikel 8 tot en met 11 EVRM en artikel 2 Vier Protocol EVRM.⁶⁵ Derhalve moet het college van B&W een goede reden hebben om inbreuk te mogen maken in het privéleven.

⁶² CRvB 14 april 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1228.

⁶³ EHRM 8 februari 1996, NJ 1996, 725 (Murray / Verenigd Koninkrijk).

⁶⁴ Dierickx 2005, p. 10.

⁶⁵ Gerards 2011, p. 132.

De derde en tevens laatste cumulatieve voorwaarde uit artikel 8 lid 2 EVRM betreft de noodzakelijkheid in de democratische samenleving, ofwel een '*pressing social need*'. Volgens het EHRM⁶⁶ heeft het de betekenis van het begrip onmisbaar. Het betekent dan dat het nagestreefde legitieme doel zonder de gekozen grondrechtenbeperking simpelweg niet kan worden gerealiseerd.⁶⁷

Gelet op de onderzoeken die in het buitenland worden gedaan om vermogenstoestanden van belanghebbenden te achterhalen, kan worden geconcludeerd dat er wel degelijk sprake is van inmenging. Dit blijkt overigens indirect ook uit een uitspraak⁶⁸ van de voorzieningenrechter van de rechtbank Overijssel. De rechter overweegt dat op grond van artikel 8, tweede lid, van het EVRM de overheid, in casu het college van B&W, bevoegd is om inbreuk te maken op het recht op respect voor het privéleven, voor zover dit bij wet is voorzien en in een democratische samenleving nodig is onder meer in het belang van het economisch welzijn van het land. De voorzieningenrechter overweegt allereerst dat uit artikel 53a, zevende lid, van de WWB volgt dat de inmenging bij wet is voorzien, nu in dit artikel is bepaald dat het college bevoegd is onderzoek in te stellen naar de juistheid en volledigheid van de verstrekte gegevens en zo nodig naar andere gegevens die noodzakelijk zijn voor de verlening dan wel de voortzetting van bijstand. Daarbij is de voorzieningenrechter van oordeel dat controle ter verzekering van een juiste uitvoering van de sociale zekerheidswetgeving in het belang is van het economisch welzijn van het land. Ten slotte is de voorzieningenrechter van oordeel dat gelet op de weinig ingrijpende onderzoeksmethodes (het raadplegen van het kadaster en het horen van verzoekster) niet kan worden gezegd dat sprake is geweest van onevenredige inbreuk op de levenssfeer van verzoekster, zodat de beperking van het recht op respect voor het privéleven noodzakelijk is te achten in een democratische samenleving (zie punt 6).

Het oordeel van de voorzieningenrechter van hierboven is frequent te vinden in jurisprudentie van diverse rechtbanken. Onder meer bij de CRvB⁶⁹, de rechtbank Zeeland-West-Brabant⁷⁰ en de rechtbank Amsterdam⁷¹.

§ 5.2.2 **Gemeente Tilburg**

Uit § 3.2.1 blijkt dat de gemeente Tilburg, naast binnenkomende signalen tevens pilots uitvoert. Er wordt een query gedraaid op basis van nationaliteit en de gefilterde belanghebbenden worden vervolgens onderzocht.

Juridisch gezien zou men kunnen concluderen dat hier sprake is van een ongeoorloofd onderscheid. Blijkens het EHRM is onderscheid van nationaliteit immers enkel aanvaardbaar indien daarvoor zeer zwaarwegende redenen bestaan. Een uitvoerige uitwerking van het vorenstaande is verwerkt in § 2.5.2.

Uit dossieronderzoek is gebleken dat twee verzoekers bezwaar en beroep hebben aangetekend, onder andere tegen het projectplan uit 2014 van de gemeente Tilburg. De verzoekers hebben de voorzieningenrechter verzocht voorlopige voorzieningen te treffen. De geanonimiseerde uitspraak d.d. 4 december 2014 maakt als bijlage XIII onderdeel uit van dit onderzoek. De voorzieningenrechter heeft geoordeeld dat er inderdaad sprake kon zijn van onderscheid. De in 2013 door de gemeente Tilburg uitgevoerde pilot was echter gericht op uitkeringsgerechtigden met de Marokkaanse nationaliteit. Bovendien heeft de gemeente Tilburg de intentie om in 2015 onderzoeken in te stellen naar belanghebbenden met andere buitenlandse nationaliteiten (zie punt 6).

⁶⁶ EHRM 7 december 1976, nr. 5493/72.

⁶⁷ Gerards 2011, p. 144.

⁶⁸ Rb Overijssel 21 oktober 2014, ECLI:NL:RBOVE:2014:5624.

⁶⁹ CRvB 14 april 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1231.

⁷⁰ Rb. Zeeland-West-Brabant 22 mei 2015, ECLI:NL:RBZWB:3655.

⁷¹ Rb. Amsterdam 27 oktober 2011, ECLI:NL:RBAMS:2011:BU6626.

Kort gezegd komt het erop neer dat de gemeente Tilburg niet enkel Turkse mensen onderzoekt. Dit heeft er om die reden voor gezorgd dat de voorzieningenrechter heeft beslist dat geen sprake is van ongeoorloofd onderscheid.

Gelet op het feit dat het oordeel van de voorzieningenrechter enkel een voorlopig karakter heeft, heeft tevens de bestuursrechter in een uitspraak ⁷² overwogen dat het niet ging om een onderzoek uitsluitend gericht op personen van één bepaalde afkomst (zie punt 8). Derhalve lijkt het oordeel van de bestuursrechter in eerste aanleg erg op het oordeel van de voorzieningenrechter. Schending van het gelijkheidsbeginsel dan wel discriminatie was derhalve niet aan de orde.

Deze kwestie is voorts overlegd aan de heer Oudkerk, die werkzaam is bij de rechtbank Zeeland-West-Brabant. Hij gaf eveneens hetzelfde aan zoals hierboven is geschetst.

§ 5.2.3 Gemeente Rotterdam

Het selecteren van burgers middels risicoprofielen is eveneens een methode voor de gemeente Rotterdam. Het risicoprofiel waarmee zij in 2012 te werk zijn gegaan, is als discriminatoir beoordeeld door het CRvB. § 3.3.1 bevat een uitgebreide toelichting inzake het risicoprofiel.

De reden dat de CRvB de gemeente Rotterdam heeft beschuldigd van discriminatoir gedrag, is omdat de CRvB van oordeel is dat met het risicoprofiel onderscheid is gemaakt tussen verschillende groepen belanghebbenden en deze verschillend hebben behandeld. Zoals aangegeven in § 2.5.2 maakt het EHRM onderscheid tussen verdachte en niet-verdachte gronden van onderscheid.

Het risicoprofiel in geding is niet gericht op alle belanghebbenden met een bijstandsuitkering die een dubbele nationaliteit hebben. In casu betreft het om die reden een onderscheid dat als verdacht is aan te merken, aldus het CRvB.⁷³ Het onderscheid dat is gemaakt door de gemeente Rotterdam dient te worden gerechtvaardigd met zeer zwaarwegende redenen. Hier was echter geen sprake van, want bestrijding van onjuist gebruik van een sociale voorziening en de noodzaak om het daarop gerichte onderzoek zo effectief mogelijk te verrichten is op zichzelf onvoldoende.

Een ander belangrijk subject is dat het gehanteerde middel door de gemeente Rotterdam in redelijke verhouding moet staan tot het nagestreefde doel. In voornoemde jurisprudentie heeft de gemeente Rotterdam de onderzochte doelgroep behandeld op een manier waarbij de schijn kon ontstaan dat de belanghebbenden onterecht een bijstandsuitkering ontvingen. De belanghebbenden in kwestie zijn opgeroepen voor een gesprek, echter niet in verband met een rechtmatigheidsonderzoek, zo overwoog de rechtbank in eerste aanleg.⁷⁴ Al het vorenstaande heeft ertoe geleid dat de CRvB heeft geoordeeld dat de gemeente Rotterdam heeft gehandeld met het verbod van ongerechtvaardigde discriminatie.

Tijdens het interview met mevrouw Karin Brandsma (zie § 3.3 voor gehele uitwerking van het interview), is naar voren gekomen dat de gemeente Rotterdam het ongeoorloofd risicoprofiel thans niet meer gaat gebruiken. Hoe het nieuwe profiel eruitziet, is niet vrij gegeven aan de onderzoeker.

§ 5.2.4 Gemeente Den Haag

Het praktijkonderzoek naar de gemeente Den Haag heeft weinig opgeleverd in de zin inmenging in het privéleven, discriminatie et cetera. Dit is een tevredenstellende uitkomst voor de gemeente Den Haag.

⁷² Rb. Zeeland-West-Brabant 22 mei 2015, ECLI:NL:RBZWB:2015:3655.

⁷³ CRvB 14 april 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1228, zie punt 4.7.1.

⁷⁴ Rb. Rotterdam 3 april 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:2578, zie punt 1.7.2.

Zij kijken voornamelijk naar het vakantiegedrag van de belanghebbenden. Gelet op het feit dat geen selectie op basis van nationaliteit plaatsvindt, handelt de gemeente Den Haag niet in strijd met de huidige wet- en regelgeving.

§ 5.2.5 Gemeente Schiedam

Gemeente Schiedam is de laatste gemeente die is onderzocht om een helder beeld te kunnen vormen van de praktijk. Uit onderzoek blijkt dat de gemeente Schiedam in 2011 een pilot heeft uitgevoerd. Zie § 2.4 en § 3.5.1 voor een nadere toelichting. In tegenstelling tot de gemeente Rotterdam bevat dat risicoprofiel geen criteria als 'dubbele nationaliteit (Nederlands/Marokkaans)'. Schiedam heeft het vormgegeven door belanghebbenden te selecteren die afkomstig zijn uit een ander land dan uit Nederland. Hierbij valt op dat niet wordt geselecteerd op basis van een specifieke nationaliteit, maar alle nationaliteiten buiten de Nederlandse nationaliteit. Volgens de CRvB⁷⁵ was er geen sprake van ongerechtvaardigde discriminatie en mocht het college van B&W de gegevens uit de pilot ten grondslag leggen aan het besluit.

Uit nader onderzoek is niet gebleken dat de gemeente Schiedam weleens op een andere manier onderzoek heeft verricht in het buitenland naar vermogenstoestanden van bijstandsgerechtigden. Wegens het rechterlijk oordeel omtrent het risicoprofiel dat voorheen is gehanteerd, dient de gemeente Schiedam niets te wijzigen. Er wordt gehandeld in overeenstemming met de huidige wet- en regelgeving.

§ 5.2.6 Rechters

Gelet op de informatie die in § 4.2 is gegeven moet vooropgesteld worden dat bestuursrechters ten aanzien van bestuursrechtelijke kwesties als in dit onderzoek naar voren is gekomen, marginaal moeten toetsen. Gelet op het interview dat is gehouden met de rechtbank Zeeland-West-Brabant en de uitgewerkte jurisprudentie in het algehele onderzoek, blijkt dat rechters enkel de werkwijzen van de gemeenten toetsen aan de wet- en regelgeving. Verhouding tussen de rechter en de wetgever blijft derhalve bestaan.

Ter zake de werkwijzen van de bestuursrechter valt in principe weinig aan te kaarten. In het geval er een dergelijk zaak beoordeeld moet worden door de bestuursrechter, wordt alles situatieafhankelijk beoordeeld.

§ 5.3 Tussenconclusie

Door het doen van onderzoeken in het buitenland om inzicht te krijgen in de vermogenstoestand van een belanghebbende, leidt dit ertoe dat sprake is van inmenging in het privéleven van de belanghebbende. Zo blijkt uit § 5.2.1. Die inmenging moet echter wel bij wet zijn voorzien, voor een legitiem doel dienen en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Deze voorwaarden zijn als cumulatief aan te merken. Gelet op het huidige onderzoek dat is verricht, blijkt dat de inmenging van iedere gemeente, is toegestaan. Artikel 53a lid 6 Pwet geeft immers de bevoegdheid om in te mengen.

Ten aanzien van de werkwijzen van de gemeente Tilburg, Rotterdam, Den Haag en Schiedam is thans geen handeling naar voren gekomen die aangemerkt wordt als een tegenstrijdigheid met de huidige wet- en regelgeving. Enkel de gemeente Rotterdam handelde in strijd met het discriminatieverbod ex artikel 14 EVRM en artikel 1 Protocol 12 EVRM. Dat gebeurt niet meer, aldus de gemeente Rotterdam.

⁷⁵ CRvB 2 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1790.

Met betrekking tot de werkwijzen dan wel overweging van de bestuursrechters, kan het navolgende worden geconcludeerd. In kwesties als deze moet de rechter gelet op jurisprudentie van de HR marginaal toetsen. Een inhoudelijke toetsing mag derhalve niet aan de orde komen.

Uit praktijkonderzoek blijkt dat, in ieder geval bij de rechtbank Zeeland-West-Brabant, iedere zaak situatieafhankelijk wordt beoordeeld.

Hoofdstuk 6 | Conclusies & aanbevelingen

§ 6.1 Inleiding

Gedurende dit onderzoek is getracht antwoord te geven op de navolgende centrale vraag: 'Welke werkwijze wordt gehanteerd door gemeenten en rechters ten aanzien van onderzoeken naar vermogenstoestanden in het buitenland van bijstandsgerechtigden?'

Dit laatste hoofdstuk behelst de conclusies van de voorgaande hoofdstukken, waarna aanbevelingen worden gedaan die gericht zijn aan Küçükunal & Küçükunal Advocaten.

§ 6.2 Conclusies

De bevindingen naar aanleiding van de resultaten van dit onderzoek leiden tot de navolgende conclusies.

Gelet op artikel 20 lid 3 Gw jo artikel 11 lid 3 Pwet, heeft iedere ingezetene van Nederland die niet in zijn levensonderhoud kan voorzien, recht op een bijstandsuitkering. Het bestuursorgaan dat is belast met de uitvoering van de Pwet en de bijstandsuitkering in het bijzonder is het college van B&W conform artikel 7 lid 1 sub a onder 1 Pwet.

Om als rechthebbende te worden aangemerkt voor een bijstandsuitkering moet de belanghebbende vooralsnog voldoen aan de wettelijke eisen. De belanghebbende moet in beginsel in een zodanige situatie verkeren of dreigen te raken dat hij niet over de middelen kan beschikken om in de noodzakelijke kosten van bestaan te voorzien. Daarnaast mag geen sprake zijn van (een) uitsluitingsgrond(en) zoals opgesomd in artikel 13 lid 1 sub a tot en met sub g jo lid 2 sub a tot en met sub d Pwet. Deze omvatten onder andere dat de belanghebbende niet in het buitenland verblijft, niet gedetineerd is, geen werkstaking of uitsluiting van werk verricht, niet jonger is dan 18 jaar, een bijstandsuitkering aanvraagt ter aflossing van een schuld en niet tussen de 18 jaar en 20 jaar is en tevens is opgenomen in een inrichting. Indien één of meer van voornoemde gevallen zich voordoen, heeft de belanghebbende geen recht op een bijstandsuitkering. Opvolgend op de genoemde uitsluitingsgronden, moet de belanghebbende tevens alle voorliggende voorzieningen benut hebben (zie artikel 15 lid 1 Pwet). Hieronder worden voorzieningen verstaan waarop de belanghebbende en diens gezin aanspraak kan maken dan wel beroep op kan doen ter verwerving van middelen (zie artikel 5 onder e Pwet). Ten slotte moet vaststaan dat de belanghebbende onvoldoende vermogens- en inkomensbestanddelen heeft ingevolge artikel 31 lid 1 Pwet.

Als een burger als rechthebbende wordt aangemerkt voor een bijstandsuitkering, dient men zich tevens te houden aan verplichtingen die daarmee in verband staan. De voor dit onderzoek van belang zijnde verplichtingen zijn te vinden in artikel 17 lid 1 en lid 2 Pwet, de inlichtingenplicht en de medewerkingsplicht. Wegens het codificeren van een inlichtingenplicht in de Pwet, zijn belanghebbenden verplicht op verzoek of onverwijld uit eigen beweging mededeling te doen van alle feiten die betrekking hebben op de bijstandsuitkering. Enkel schending van de inlichtingenplicht kan leiden tot een bestuurlijke boete ex artikel 18a Pwet de medewerkingsplicht kan niet worden geschonden.

Naast belanghebbenden heeft tevens het college van B&W verplichtingen. Zo dient zij bij het nemen van besluiten de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht te nemen. Voorts moet de bijstandsuitkering worden ingetrokken (artikel 58 lid 1 Pwet) en worden teruggevorderd (artikel 54 Pwet) indien blijkt dat de belanghebbende zich niet of niet behoorlijk houdt aan zijn inlichtingenplicht.

Alvorens het nemen van een terugvorderings- dan wel een intrekingsbesluit kan het college van B&W een onderzoek instellen naar de juistheid en volledigheid van de gegevens van de belanghebbende. Dit is een algemene onderzoeksbevoegdheid die het college van B&W ontleent aan artikel 53a lid 6 Pwet. Het betreft een bevoegdheid die steeds en spontaan kan worden uitgeoefend ten aanzien van alle belanghebbenden. Een redengevend signaal dan wel vermoeden is derhalve niet nodig. In dit onderzoek is het onderzoek dat in het buitenland wordt gedaan uiteengezet. Het college van B&W kan met hulp van het IBF of derden informatie vergaren uit het buitenland. Met derden wordt volgens het Ministerie van SZW onder meer Bureau Buitenland bedoeld. Het IBF is onderdeel van het UWV, terwijl Bureau Buitenland daarentegen in principe een commercieel bedrijf is. Aangekaart moet worden dat in jurisprudentie is bepaald dat dit onderzoek in beginsel niet mag worden uitbesteed aan een commercieel bedrijf dat werkt op basis van een *'no cure, no pay'*-overeenkomst. Het vorenstaande is niet toegestaan omdat de door hen verrichte werkzaamheden aangemerkt kunnen worden als werkzaamheden die door het bestuursorgaan zijn verricht. Het vorenstaande is tevens toegelicht in § 2.4.

Noch het IBF, noch Bureau Buitenland werkt op basis van voornoemde overeenkomst. Althans, dat blijkt uit onderzoek. Beide methoden zijn om die reden geoorloofd, zolang de besluitvorming maar bij het college van B&W ligt. Derhalve kan worden geconcludeerd dat ieder commercieel bedrijf in beginsel is geoorloofd, mits er wordt gewerkt op basis van een *'no cure, no pay'*-overeenkomst.

Het onderzoek in het buitenland kan slechts plaatsvinden nadat belanghebbenden zijn geselecteerd. Uit jurisprudentieonderzoek blijkt dat gemeenten aan de hand van een risicoprofiel belanghebbenden filteren/selecteren. De betreffende ECLI-nummers zijn te vinden als voetnoot 21 en 22. Refererend aan de CRvB is deze methode geoorloofd, mits niet in strijd wordt gehandeld met het verbod van ongerechtvaardigde discriminatie. Hierbij komt het gelijkheidsbeginsel eveneens aan de orde. Verschil in behandeling op grond van nationaliteit en ras is volgens het EHRM enkel toegestaan indien daar zeer zwaarwegende redenen voor bestaan. Zie ook § 2.5.2.

Om een beter beeld te kunnen vormen van de praktijk heeft met de gemeente Tilburg en Rotterdam een interview plaatsgevonden. Aan de gemeente Den Haag is een vragenlijst doorgestuurd en bij de gemeente Schiedam is dossieronderzoek gedaan.

Uit onderzoek blijkt dat voornoemde gemeenten door middel van steekproeven en binnenkomende signalen van derden onderzoeken starten in het buitenland om de vermogenstoestand te controleren.

De gemeente Tilburg heeft in 2014 een query gedraaid bij Turkse en Marokkaanse belanghebbenden. Indien belanghebbenden de Turkse nationaliteit als eerste of als tweede nationaliteit hebben, was de kans groot dat zij werden gefilterd voor nader onderzoek in het buitenland. De selectie van de Turkse gemeenschap werd vervolgens doorgestuurd naar Bureau Buitenland. Bij de Marokkaanse gemeenschap daarentegen werd gekeken naar het vakantiegedrag. Belanghebbenden die daaruit werden gefilterd, zijn eveneens onderzocht, echter ditmaal door het IBF.

Het vorenstaande is volgens de voorzieningenrechter geoorloofd. Mede omdat niet enkel één nationaliteit wordt onderzocht. De gemeente Tilburg is thans niet beschuldigd van discriminatoir gedrag.

De gemeente Rotterdam daarentegen is in 2015 naar aanleiding van het opgesteld risicoprofiel beschuldigd van discriminatoir gedrag. Zij hebben specifiek belanghebbenden met de dubbele nationaliteit Nederlandse/Marokkaanse geselecteerd en hun vermogenstoestand in Marokko laten onderzoeken. Hier was volgens de CRvB sprake van schending van het discriminatieverbod.

Net als de gemeente Tilburg houdt de gemeente Den Haag eveneens het vakantiedrag van belanghebbenden in de gaten. Indien de gemeente een vermoeden heeft van enig vermogen in het buitenland, wordt het IBF gevraagd om dit vermoeden weg te werken door het instellen van een onderzoek.

Geconcludeerd kan worden dat ten aanzien van de bevindingen ieder onderzochte gemeente in ieder geval samenwerkt met het IBF. Daarbij werkt de gemeente Tilburg thans nog samen met Bureau Buitenland, maar wenst deze samenwerking binnenkort te beëindigen.

Uit onderzoek blijkt voorts dat het IBF in het buitenland weer samenwerkt met de ambassade en de sociale attachés die ter plekke aanwezig zijn. Lokale makelaars en taxateurs zorgen vervolgens voor de taxatie van onroerende goederen.

Het krijgen van bevindingen vanuit het IBF dan wel vanuit Bureau Buitenland leidt ertoe dat gemeenten confrontatie-gesprekken houden met belanghebbenden, als dat nodig wordt geacht. Met dien verstande dat als blijkt dat belanghebbenden enig vermogen hebben in het buitenland, er een gesprek wordt gehouden. De bevindingen worden alsdan voorgelegd aan de belanghebbenden waarna zij de mogelijkheid krijgen om verweer te voeren. Dit vorenstaande geeft derhalve weer dat de gemeenten zich vergewissen van hetgeen zij hebben mogen ontvangen van het IBF en/of Bureau Buitenland.

Naast wet- en regelgeving heeft jurisprudentie een doorslaggevende rol gehad omtrent het onderwerp van dit onderzoek. Om die reden is ook een interview gehouden met de rechtbank Zeeland-West-Brabant.

Over het algemeen wordt door de rechtbank de jurisprudentie van de CRvB opgevolgd. Daarnaast is nagenoeg alles situatieafhankelijk. Er is onder andere te kennen gegeven dat de rechtbank de betrouwbaarheid van de bevindingen altijd controleert indien de informatie wordt betwist tijdens het college van B&W dan wel belanghebbenden. Belanghebbenden hebben bovendien de mogelijkheid om op eigen voeten een deskundige in te schakelen om zo te zorgen voor nieuwe bevindingen. Het vorenstaande wordt echter niet vaak gedaan.

Indien wordt aangevoerd dat er inbreuk plaatsvindt op het privéleven van belanghebbenden, overweegt de rechtbank als volgt. De rechtbank is van oordeel dat er wel inbreuk op het privéleven wordt gemaakt. De overheid is echter bevoegd omdat het bij wet is voorzien. Met wet wordt in dit geval artikel 53a lid 6 Pwet bedoeld. Het is echter toegestaan, omdat het lid 2 van artikel 8 EVRM inmenging toelaat indien wordt voldaan aan de cumulatieve voorwaarden.

Inzake risicoprofielen kan de rechtbank zich mede vinden in de overweging van de CRvB, namelijk dat het is geoorloofd.

Naar aanleiding van dossier- en jurisprudentieonderzoek en de afgelegde interviews kan opgemaakt worden dat thans alles in overeenstemming met de wet- en regelgeving geschiedt. Enig onrechtmatig handelen is niet gebleken.

§ 6.3 Aanbevelingen

Gelet op het huidige onderzoek dat is verricht, kunnen aanbevelingen worden gedaan aan de opdrachtgever.

De aanbevelingen voortkomend uit dit onderzoek luiden als volgt.

Het is ten eerste van belang om een oogje in het zeil te houden op de gehanteerde risicoprofielen van de gemeenten, vooral nu de gemeente Rotterdam in het verleden is beschuldigd van discriminatoir gedrag. Zie hiervoor § 3.3.1. Het gebruik van risicoprofielen is immers wel geoorloofd, mits het niet leidt tot discriminatie.

Het collegeadvies van de gemeente Tilburg dat voorheen vertrouwelijk was, bevat tekst waaruit blijkt dat de pilot zich enkel toespitst tot de Turkse doelgroep (zie bijlage III en § 3.2.1). Een aantal alinea's verder staat vervolgens dat eveneens overige doelgroepen onderzocht zullen worden. Geadviseerd wordt daarom om te zijner tijd vast te stellen of dit inderdaad zo is. Aan de hand van een verzoek ingevolge de Wet openbaarheid van bestuur kan hier in de toekomst antwoord op worden gekregen.

Het onderzoek naar vermogenstoestanden van bijstandsgerechtigden mag door derden worden verricht in het buitenland. De besluitvorming moet echter nadrukkelijk te allen tijde door het college van B&W worden genomen. Zo blijkt uit § 4.2, naar aanleiding van het interview met de rechtbank Zeeland-West-Brabant. Het nemen van besluiten ten aanzien van bijstandsuitkeringen is door de wetgever uitdrukkelijk aan het college van B&W overgelaten. Om die reden wordt aanbevolen om de onderbouwing van het besluit in bezwaar- en beroepschriften nader te controleren.

Refererend aan de rechtbank Zeeland-West-Brabant mag een onderzoek in het buitenland geschieden met tussenkomst van Bureau Buitenland. Het is een feit dat Bureau Buitenland een commerciële instantie is, maar zij werken volgens de rechtbank niet op basis van een '*no cure no pay*'-overeenkomst. Er wordt geadviseerd om dit gegeven in de gaten te houden middels bijvoorbeeld het procesdossier dat wordt overlegd vanuit de gemeenten aan de opdrachtgever. Daaruit blijkt meestal het procesverloop van het onderzoek in het buitenland.

Ten slotte wordt aanbevolen om cliënten er op te attenderen dat het raadzaam is om zelf ook deskundigen te regelen. Op die manier kan tegenbewijs geleverd kan worden, zijnde taxatierapporten of ander bewijsmateriaal dat in de situatie van de belanghebbenden nodig wordt geacht. Uit de praktijk blijkt, refererend aan § 4.2, dat niet veel belanghebbenden zich hiermee bezig houden.

Bronnenlijst

Boeken

Damen 2014

L. Damen, *Bestuursrecht deel 1*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2014, p. 314.

De Boer, Heesen & Ros 2015

J. de Boer, W. Heesen & R. Ros, *De bijstand in de praktijk*, Deventer: Kluwer 2015, p. 81, 116.

Dierickx 2005

L. Dierickx, *Het recht op afbeelding*, Antwerpen-Oxford: Intersentia 2005, p. 10.

Gerards 2011

J. Gerards, *EVRM algemene beginselen*, Den Haag: Sdu uitgevers 2011, p. 99, 132, 144.

Geugjes 2015

H.C. Geugjes, *Socialezekerheidsrecht begrepen*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2015, p. 241.

Klosse & Vonk 2014

S. Klosse & G.J. Vonk, *Socialezekerheidsrecht*, Deventer: Kluwer 2014, p. 258.

Pieters & Zaglmayer 2006

D. Pieters & B. Zaglmayer, *Social security cases in Europe National Courts*, Antwerpen-Oxford: Intersentia 2006, p. 376.

Schaaijk 2011

G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2011, p. 78, 92.

Jurisprudentie

Europees

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

EHRM 7 december 1976, 5095/71, 5920/72 en 5926/72 (*Kjeldsen e.a. / Denemarken*).

EHRM 7 december 1976, nr. 5493/72.

EHRM 17 oktober 1986, nr 9532/81 (*Rees / The United Kingdom*).

EHRM 8 februari 1996, NJ 1996, 725 (*Murray / Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 16 september 1996, nr. 17371/90 (*Gaygusuz / Oostenrijk*).

EHRM 17 oktober 2000, 36760/97 (*Şanlı & Erol / Turkije*).

EHRM 18 februari 2009, nr. 55707/00 (*Andrejeva v. Latvia*).

Hof van Justitie

HvJ EG 5 februari 1963, ECLI:EU:C:1963:1 (*Van Gend en Loos*).

Landelijk

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

ABRvS 26 november 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG5360.

Centrale Raad van Beroep

CRvB 23 oktober 2007, *LJN BB6395*.

CRvB 16 september 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2947.

CRvB 14 april 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1228.

CRvB 14 april 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1229.

CRvB 14 april 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1231.

CRvB 2 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1790.

CRvB 2 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1791.

Hoge Raad der Nederlanden

HR 25 februari 1949, *NJ 1949/558*.

Rechtbank Amsterdam

Rb. Amsterdam 27 oktober 2011, ECLI:NL:RBAMS:2011:BU6626.

Rechtbank Den Haag

Rb. Den Haag 30 oktober 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:14465.

Rb. 's-Gravenhage 19 oktober 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015.

Rb. Den Haag 20 juni 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:8460.

Rechtbank Gelderland

ECLI:NL:RBGEL:2014:2704.

Rechtbank Midden-Nederland

Rb. Midden-Nederland 24 februari 2014, ECLI:NL:RBMNE:2014:692.

Rechtbank Overijssel

Rb. Overijssel 21 oktober 2014, ECLI:NL:RBOVE:2014:5624.

Rechtbank Rotterdam

Rb. Rotterdam 3 april 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:2578.

Rechtbank Zeeland-West-Brabant

Rb. Zeeland-West-Brabant 22 mei 2015, ECLI:NL:RBZWB:2015:3655.

Rb. Zeeland-West-Brabant 19 oktober 2015, ECLI:NL:RBZWB:2015:7010.

Rb. Zeeland-West-Brabant 27 november 2015, ECLI:NL:RBZWB:2015:7867.

Kamerstukken

Tweede Kamer der Staten-Generaal

Kamerstukken II, 2002/03, 28 870, nr. 3, p. 36, 37.

Elektrische bronnen

Centraal Bureau voor de Statistiek 2016

'Personen met bijstand; persoonskenmerken', *Centraal Bureau voor de Statistiek* 29 april 2016, www.cbs.nl (zoek op *aantal personen bijstand*).

College voor de rechten van de mens

'Verdragen en wetten', *College voor de rechten van de mens*, <https://www.mensenrechten.nl/wat-zijn-mensenrechten/verdragen-en-wetten>.

Encyclo

www.encyclo.nl (zoek op *query*).

Gemeente Den Haag

'Fraude met bijstandsuitkering', *Gemeente Den Haag* 4 augustus 2015, www.denhaag.nl (zoek op *bijstandsuitkering*).

'Afdeling Bijzonder onderzoek', *Gemeente Den Haag* 29 juli 2010, www.denhaag.nl (zoek op *afdeling bijzonder onderzoek*).

Gemeente Rotterdam

'Aantal bijstandsuitkeringen', *Gemeente Rotterdam*, www.rotterdam.nl (zoek op *aantal bijstandsuitkeringen*).

Gemeente Schiedam

'Uitkering misbruik melden', *Gemeente Schiedam*, www.schiedam.nl (zoek op *uitkering misbruik melden*).

Gemeente Tilburg

'Fraude', *Gemeente Tilburg*, www.tilburg.nl (zoek op *uitkeringsfraude*).

iBestuur

P. Olsthoorn, 'Verdacht door data', *iBestuur* 2 oktober 2014, <http://ibestuur.nl/magazine/verdacht-door-data>.

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Algemene rechtsbeginselen', *Ministerie van Veiligheid en Justitie*, www.kcwj.nl (zoek op *rechtszekerheidsbeginsel*).

Persberichten gemeente Rotterdam

www.persberichtenrotterdam.nl (zoek op *bijstandsfraude*).

Rijksoverheid 2016

Wat is de bijstandsnorm per 1 januari 2016?', *Rijksoverheid* 23 februari 2016, www.rijksoverheid.nl (zoek op *bijstandsnorm 2016*).

Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen

'Fraude-informatie IBF', *Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen*, www.uwv.nl (zoek op *ibf*).

Overige bronnen

Gemeentestem 2015

Gst. 2015/95, par. 1, 3.

Gerards 2004

J. Gerards, 'Gelijke behandeling en het EVRM', *NJCM-Bulletin*, jrg. 2 (2004), nr. 2, p. 176, 179.

Nederlands Juristenblad 2015

NJB 2015/1137, afl. 24.

Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen 2011

‘Handreiking Inkomen en vermogen in het buitenland’, *Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen*, p. 14.