



Den Haag

Aan

Wethouder SAM

Ter attentie van

Bert van Alphen

Datum

19 juni 2018

Onderwerp

Fraude aanpak in Den Haag

MEMO**Afzender****Dienst**

Sociale Zaken en
Werkgelegenheidsprojecten

Afdeling

Beleid

Doorkiesnummer

Beste Bert,

Naar aanleiding van het artikel in de Volkskrant van zaterdag 16 juni jongstleden en de op 18 juni door de Haagse Stads Partij gestelde schriftelijke vragen (bijgevoegd), informeer ik je aan de hand van deze documenten nader over onze fraude aanpak. Om jou ook zo goed en snel mogelijk in te werken in de Haagse werkwijze is in het onderstaande uitgebreider ingegaan op de verschillende elementen die in het artikel naar voren komen of als vraag gesteld zijn door de HSP.

Reactie op het artikel

Erik Dannenberg, voorzitter van Divosa, heeft in Binnenlands Bestuur al een reactie gegeven op het artikel waar wij ons in kunnen vinden.¹ Volgens Dannenberg is het beeld van de opsporing van bijstandsfraude zoals deze in het artikel wordt geschetst, eenzijdig. De beschreven zaken zijn incidenten, zo geeft hij aan. Dat wil niet zeggen dat het niet plaatsvindt. De casussen zijn niet representatief voor de manier waarop tegenwoordig fraude onderzoek en opsporing wordt uitgevoerd en ze zijn deels niet meer actueel. (Vanuit de commissie Handhaving van Divosa, waarin we als Den Haag participeren, is bekend dat in ieder geval één van de onderzoeken waarvan sprake is in het artikel tamelijk gedateerd is: het betreffende fraudeonderzoek speelde zich af in 2010.) Sindsdien is er veel veranderd met betrekking tot gebruikte opsporingsmethoden.

Echter, zoals Dannenberg ook aangeeft, is het niet per definitie onzin wat er in het artikel staat. Het is niet uit te sluiten dat dergelijke zaken voorkomen. Bij uitkeringsgerechtigden is wel veel onduidelijkheid, bijvoorbeeld over wanneer er sprake is van samenwoning. Om die reden wordt er al veel meer gedaan aan voorlichting. Bij handhaving in het sociaal domein wordt steeds meer gekeken naar de totale gezinssituatie waarbij tevens oog is voor het respecteren van de persoonlijke levenssfeer. Fraudeonderzoek blijft nodig voor de controle op een juiste besteding van de bijstandsgelden, en dat kan ook op een nette manier.

Haagse werkwijze opsporingsmethoden

In het artikel komen verschillende vormen van opsporingsmethoden naar voren. Den Haag gebruikt ook een aantal van deze opsporingsmethoden. In het algemeen wordt bij elk onderzoek vooraf de afweging gemaakt welke middelen moeten worden ingezet. Hierbij wordt zo min mogelijk inbreuk gemaakt op de privacy van betrokkene. Zwaardere middelen worden alleen ingezet indien minder ingrijpende methoden onvoldoende zijn. Zo wordt onder andere aan stelselmatige observatie gedaan,

¹ <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/dannenberg-beeld-fraudeonderzoek-eenzijdig.9590633.lynkx>

het zogenaamde posten. De duur hiervan is echter beperkt en meestal niet langer dan 14 dagen. Er wordt op verschillende momenten op de dag kort geobserveerd, variërend van enkele minuten tot een half uur. De hoeveelheid momenten dat er wordt geobserveerd is wisselend per onderzoek. Het is ook afhankelijk van de reden van het onderzoek. Gaat het om wonen op het opgegeven adres, samenwonen of werken buiten de deur? Het bevragen van minderjarigen binnen het gezin is echt not-done en wordt in Den Haag niet gedaan. Wel kan er een buurtonderzoek plaatsvinden waarbij burens gevraagd wordt naar de werk-, woon- en leefomstandigheden van betreffende bijstandsgerechtigde.

Ook onze handhavers volgen wel eens een burger, dit is op zich een normale en toegestane opsporingsmethode in fraudeonderzoeken naar samenwoning en (zwart) werken. Met alleen de observatie dat iemand het huis verlaat, in een auto stapt en aan het einde van de straat linksaf slaat, kan niet worden aangenomen dat persoon in kwestie naar het werk rijdt of naar het adres van een vermeende partner. Dit moet feitelijk worden aangetoond.

Camera observatie wordt wel (beperkt) ingezet, maar uitsluitend in strafrechtzaken en in zaken waarbij sprake is van een hoger fraudebedrag (>€50.000). Voor de inzet van een camera ligt in alle gevallen een justitieel bevel ten grondslag. Hiervoor is dan ook altijd overleg met en toestemming van het Openbaar Ministerie nodig. Jaarlijks wordt hier een enkele keer gebruik van gemaakt (2016: 2x en 2017: 1x). Camera's worden ingezet wanneer waarneming met eigen ogen niet mogelijk is (bijvoorbeeld wanneer er niet kan worden geparkeerd in de straat of wanneer het niet veilig is om in de betreffende straat te posten), of wanneer waarneming met eigen ogen reeds een redelijk vermoeden heeft opgeleverd en men gedurende een wat langere periode vast wil stellen of dit vermoeden klopt. Van een peilbaken wordt eveneens sporadisch gebruik gemaakt (2018: 1x, niet in jaren '16 en '17). Ook hiervoor is een justitieel bevel, overleg en toestemming van het OM nodig.

Samenwonen

In het artikel worden de verschillende facetten van samenwonen beschreven. Zo gaat het (ook in Den Haag) over een combinatie van hoofdverblijf en wederzijdse zorg. Het is niet zo eenvoudig om aan te geven wanneer er precies sprake is van samenwoning. Er hoeft ook geen sprake te zijn van een liefdesrelatie: ook twee gewoon goede vrienden kunnen samen in een huis wonen, daar hun hoofdverblijf hebben en wederzijdse zorg voor elkaar hebben.

Een gezamenlijk hoofdverblijf blijkt bijvoorbeeld uit de inschrijving in de Basis Registratie Personen (BRP), het bij een andere organisatie als partners bekend zijn. Welke registraties dit zijn staat opgenomen in het 'Besluit aanwijzing registraties gezamenlijke huishouding'.

Wederzijdse zorg bestaat volgens de Participatiewet "uit het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding, dan wel anderszins". Dit is op zich weinig concreet. Wederzijdse zorg moet worden aangetoond op basis van concrete feiten en omstandigheden. Ten aanzien van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding, kan de aanwezigheid daarvan worden vermoed als er bijvoorbeeld sprake is van het gezamenlijk doen van bepaalde uitgaven, het gebruik maken van elkaars bankrekening, een gezamenlijke verzekering of geldlening, de kosten van een gezamenlijke vakantie delen, samen ingeschreven staan als woningzoekende of de schuld van de één wordt afgelost door de ander.

Het anderszins zorg dragen voor elkaar kan blijken uit aanwijzingen als: het samen op vakantie gaan, het verzorgen van de kinderen van de ander, elkaar verzorgen bij ziekte, gezamenlijk activiteiten doen zoals eten, tv kijken of boodschappen doen, gezamenlijk gebruik van de auto.

Samenwoning wordt, volgens de Participatiewet, zonder nader onderzoek aangenomen als er sprake is van het hebben van het hoofdverblijf in dezelfde woning door (voormalig) gehuwden, als het kind van de één door de ander erkend is, als er een samenlevingscontract aanwezig is of als de samenwoning door andere wet- of regelgeving als gezamenlijke huishouding is geregistreerd.

Inkeerregeling of gewenningsperiode?

In Nijmegen is volgens het artikel een succesvolle proef geweest waarbij samenwonenden zich zonder terugwerkende consequenties konden melden. In Den Haag zijn we ook met dit vraagstuk bezig. Wij doen mee aan een landelijk experiment waarbij inzichten uit de gedragswetenschap worden toegepast. Het experiment wordt ondersteund door VNG/Kenniscentrum Handhaving en Naleving, wetenschappelijk begeleid door de Rijksuniversiteit Groningen en richt zich op het naleven van de inlichtingenplicht van alleenstaande vrouwen. De keuze voor deze doelgroep is gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek²: veel vrouwen komen na het beëindigen van een moeizame relatie in de bijstand terecht. Na het oplossen van de praktische problemen zijn zij in rustiger vaarwater gekomen. Vervolgens zijn zij niet snel bereid deze (financiële) zelfstandigheid meteen weer op te geven als zich een nieuwe liefde aandient. Het doel van het experiment is om een manier te vinden die deze groep zal bewegen om op tijd in gesprek te gaan met de gemeente om zo te voorkomen dat er onterecht uitkering wordt verstrekt. Het aanbieden van een inkeerregeling kan hier een goede interventie zijn en is zeker de moeite van het overwegen waard. Daarnaast wordt nu ook nagedacht of een beperkte gewenningsperiode tot de mogelijkheden behoort, zodat mensen zich niet gedwongen voelen om 'te snel' samen te gaan wonen of hun woning op te zeggen.

Opsporing bijstandsfraude

Het klopt dat er in 2016 voor (ruim) €5,4 mln aan fraude is vastgesteld. Deze cijfers zijn terug te vinden in de commissiebrief van vorig jaar (RIS 297677) die ook in jouw inwerkdossier te vinden is. Deze cijfers van 2017 zijn inmiddels wel bekend maar nog niet gedeeld met de raad. Deze informatie volgt in de eerstvolgende commissiebrief. De brief bevindt zich momenteel in de afstemmingsfase en zal zo spoedig mogelijk, bij voorkeur nog voor het zomerreces aan je worden voorgelegd. De HSP vraagt ook naar cijfers over de opsporing. In de beantwoording zullen wij terugverwijzen naar de reeds openbare cijfers en een verwijzing maken naar de aankomende brief.

Bevoegdheden

De bijstandsgerechtigde is vanuit de wet verplicht om inlichtingen te verstrekken en een juiste voorstelling van zaken te doen, zodat het recht op uitkering op de juiste gronden wordt beoordeeld en naar de juiste hoogte wordt toegekend en uitbetaald. Om de juistheid van deze gegevens te controleren hebben al onze collega's bepaalde bevoegdheden die voortkomen uit de Algemene wet bestuursrecht. Onze handhavers zijn toezichthouder, zij hebben om die reden meer bevoegdheden dan andere collega's. In totaal zijn er 34 fte belast met handhavende en toezichthoudende taken, hiervan zijn 4 fte werkzaam als sociaal rechercheur.

Onze sociaal rechercheurs zijn BOA's (Bijzonder Opsporingsambtenaar), zij hebben naast de bevoegdheden als toezichthouder Participatiewet op grond van de Awb ook een aantal specifieke bevoegdheden op basis van het Wetboek van Strafrecht. Zij houden zich met name bezig met complexere fraudezaken en met fraudezaken die in het strafrecht worden afgehandeld. Dit zijn zaken waarbij het te verwachten fraudebedrag boven €50.000 komt. We maken in Den Haag voor de opsporing van internationale fraude gebruik van het IBF, dit is de enige goedgekeurde organisatie die gemeenten mogen inzetten. Door voormalig Staatssecretaris Jetta Klijnsma is een aantal jaar geleden

² "Wat beweegt de fraudeur?" G. Brummelkamp, A. Kerckhaert, M. Engelen, Zoetermeer 2010.

aangegeven dat opsporing een gemeentelijke kerntaak is welke niet uitbesteed mag worden. We werken dus niet samen met externe handhavings- en opsporingsbureau's. We hebben ook geen rechercheurs of managers die op zzp-basis voor ons werken.

Huisbezoeken

Vanuit de Participatiewet is een bijstandsgerechtigde verplicht om medewerking te verlenen bij onderzoeken, bij voorbeeld door een huisbezoek toe te staan.

Een huisbezoek in het kader van handhaving wordt alleen gedaan als er gegronde redenen voor zijn. Binnen de rechtspraak is een aantal criteria ontwikkeld, de zogenaamde gegronde redenen voor een huisbezoek. Meer specifiek gaat het erom dat:

- er redelijkerwijs getwijfeld mag worden aan de juistheid of volledigheid van de door betrokkene verstrekte gegevens;
- de te verkrijgen informatie is echt noodzakelijk voor de vaststelling van het recht op uitkering;
- en deze niet op een andere - minder ingrijpende - wijze kan worden verkregen.

Omdat er sprake is van gerede twijfel, mogen er consequenties worden verbonden aan een weigering van het huisbezoek door bijstandsgerechtigde.

Voordat de handhaver de deur binnenstapt, wordt de bijstandsgerechtigde erop gewezen dat hij het huisbezoek mag weigeren en wat de consequenties zijn voor de uitkering bij weigeren. Dit heet *'Informed consent'*. Als iemand gebruik maakt van het recht om te weigeren worden nogmaals de consequenties duidelijk gemaakt: het recht op bijstand kan niet worden vastgesteld, zodat de consequentie is dat de uitkering wordt beëindigd of afgewezen in geval van een aanvraag. Er wordt een termijn gegeven waarbinnen iemand tot andere gedachten kan komen. Dat is meestal een kwartier. Als er alsnog toestemming wordt gegeven dan vindt het huisbezoek plaats waarbij de bevindingen meespelen in de beoordeling van het recht op uitkering. Als er geen toestemming wordt gegeven dan wordt de uitkering afgewezen of beëindigd (per datum aanvraag of per datum geweigerd huisbezoek) omdat het recht op bijstand niet (langer) is vast te stellen.

Als het onderzoek heeft uitgewezen dat er voldoende feiten en omstandigheden zijn op grond waarvan redelijkerwijs vermoed wordt dat betreffende bijstandsgerechtigde fraude heeft gepleegd, wordt de *cautie* gegeven. Hiermee wordt aangegeven dat de bijstandsgerechtigde het recht heeft om te zwijgen. Dit houdt in dat hij vanaf dat moment niet meer verplicht is om antwoord te geven of inlichtingen te verstrekken.

Hoor/wederhoor, verhoor en waarborgen

Als het verhoor plaats vindt in het kader van strafrecht dient het gestelde in het Wetboek van Strafvordering in acht worden genomen. Als de bijstandsgerechtigde een advocaat wil meenemen is dat altijd mogelijk, zowel in het bestuursrecht als in het strafrecht.

In het bestuursrecht is sprake van hoor en wederhoor, niet van verhoor. Bijstandsgerechtigde wordt uitgelegd wat de reden van het verhoor of van het hoor en wederhoor is. Men wordt gewezen op de inlichtingenplicht en wat de gevolgen kunnen zijn van het niet beantwoorden van vragen die nodig zijn om het recht op bijstand te kunnen vaststellen. Verder wordt uitgelegd dat zij bezwaar kunnen maken tegen een eventueel belastend besluit en hebben zij het recht om wijzigingen aan te brengen in het verslag wat van het hoor en wederhoorgesprek is gezegd. Bijstandsgerechtigden worden niet gehoord als zij het Nederlands niet machtig zijn tenzij er een tolk aanwezig is. Vooraf aan het gesprek wordt gevraagd of zij in staat zijn het gesprek te voeren. Binnen het strafrecht wordt de tolk door de gemeente ingeroepen, binnen het bestuursrecht kan de bijstandsgerechtigde zelf een tolk meenemen.

Na afloop van het hoor en wederhoor wordt gevraagd of zij vinden dat zij in alle vrijheid een verklaring hebben kunnen afleggen. Bijstandsgerechtigden krijgen indien gewenst een afschrift van de verklaring mee.

Het verschil tussen het strafrechtelijke verhoren en het bestuursrechtelijke hoor- en wederhoor is dat in het eerste geval men niet verplicht is te antwoorden en in het tweede geval men wel verplicht is tot antwoorden in het kader van de wettelijke inlichtingverplichting.

Er worden bij afdeling Handhaving & Fraude geen opnames gemaakt van gesprekken die worden gevoerd in het kader van hoor en wederhoor. Dit geldt ook voor verhoren in Strafrecht. Als bijstandsgerechtigden een geluidsopname willen maken van het gesprek dan is dat toegestaan mits vooraf kenbaar gemaakt.

Beantwoorden raads vragen HSP

Bijgevoegde vragen van de HSP zullen in de lijn van het bovenstaande beantwoord gaan worden, maar uiteraard zo beknopt mogelijk. Deze zullen op korte termijn worden voorgelegd.

Afsluitend

Door het artikel in de Volkskrant wordt een bepaald beeld neergezet over het opsporen van bijstandsfraude. Dit wordt toegevoegd aan het beeld wat bij Haagse inwoners en raadsleden al bestaat. Dergelijke beelden zullen uiteraard ook in het gesprek/debat gestoken worden en wij willen je uiteraard graag een volledig beeld geven. In het voorgaande hebben wij dan ook al veel informatie opgenomen, maar het met eigen ogen zien en ervaren hoe dit gaat is ons inziens ook heel belangrijk. Wij adviseren en nodigen jou dan ook graag uit om in de komende periode op werkbezoek te gaan bij de afdeling handhaving & fraude.