

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

3092

Vragen van het lid **Jasper van Dijk** (SP) aan de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over *het bespioneren van uitkeringsgerechtigden* (ingezonden 3 juli 2018).

Antwoord van Staatssecretaris **Van Ark** (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) (ontvangen 5 september 2018).

Vraag 1

Kent u de artikelen «De doorgeslagen jacht op de bijstandsfraudeur» en «Verborgene camera speurt naar bijstandsfraudeurs»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2, 4, 7 en 8

Onderschrijft u dat, hoewel het terecht is om fraudeurs aan te pakken, de praktijken tegenover bijstandsgerechtigden, zoals die in de artikelen beschreven worden, volkomen zijn doorgeslagen?

Wat is uw reactie op de sociale dienst in Bunschoten, die een homoseksuele bijstandsgerechtigde vertelt dat hij maar beter kan verhuizen, omdat het volgens de sociale dienst «nog steeds een issue is als je homo bent» in Bunschoten?

Wat is uw reactie op de Noordwijkse bijstandsgerechtigde die via een WhatsApp groep van haar burens, speciaal ingesteld om de status van haar relatie te volgen, werd bespioneerd?

Wat is uw reactie op de zaak van de vrouw in Alphen aan de Rijn die zich ontfemde over haar suïcidale bovenbuurman en daardoor gekort werd op haar uitkering?

Antwoord 2, 4, 7 en 8

De aard van bovenstaande vragen hebben gemeen dat ze alle ingaan op individuele gevallen. Zoals ik heb aangegeven in het ordedebat van 19 juni jl., is het niet aan mij om in te gaan op of een moreel oordeel te vellen over de individuele beschrijvingen in de krantenartikelen.

In het regeerakkoord en de SZW Handhavingsskoers 2018–2021 wordt onderstreept dat handhaving op de naleving van de verplichtingen van

¹ Volkskrant, 16 juni 2018

uitkeringsgerechtigden een randvoorwaarde is voor een werkend stelsel van sociale zekerheid. Ik vind het van groot belang dat deze handhaving effectief en zorgvuldig geschiedt; de rechtszekerheid van een individu moet worden gewaarborgd en tegelijkertijd moeten uitkeringen rechtmatig worden verstrekt.

In het algemeen wil ik opmerken dat niet alleen bijstandsgerechtigden zich aan de wet moeten houden, maar ook de medewerkers van de gemeenten die handhavingsonderzoeken uitvoeren. Per geval dient altijd te worden beoordeeld of de inzet van instrumenten voldoet aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Daarom is het belangrijk dat, wanneer in de uitvoeringspraktijk situaties ontstaan die niet conform de wet zijn, er een rechtsgang open staat. Het is aan de rechterlijke macht om op individueel niveau te toetsen of voldaan is aan de waarborgen van rechtsbescherming.

Vraag 3

Vindt u het acceptabel dat door de sociale dienst kinderen worden ondervraagd tijdens het buitenspelen? Wilt u bij de onderbouwing van uw antwoord ingaan op de rechten van het kind en de vergelijking maken met de manier waarop met kinderen van verdachten wordt omgegaan in het strafrecht?

Antwoord 3

In het bestuursrecht geldt een algemene verplichting om medewerking te verlenen aan een toezichthouder (art. 5:20 Algemene wet bestuursrecht (Awb)). Deze verplichting voor betrokkene en de bevoegdheid van de toezichthouder deze medewerking te vorderen wordt begrensd door het evenredigheidsbeginsel (art. 5:13 Awb). Het evenredigheidsbeginsel betekent dat een bevoegdheid slechts mag worden uitgeoefend jegens personen die betrokken zijn bij activiteiten waarop krachtens de wettelijke regeling moet worden toegezien. Gelet op dit kader zal het in veel gevallen niet evenredig zijn dat kinderen van verdachten van uitkeringsfraude worden ondervraagd met het oog op het treffen van maatregelen of sancties.

Vraag 5 en 6

Kunt u reageren op de volgende uitspraak van de Noordwijkse bijstandsgerechtigde: «de sociale dienst zette onze uitkeringen stop en verplichtte ons te gaan samenwonen, maar dat wilden we niet» en kunt u reageren op de sociale dienst van Berg en Dal die een bijstandsgerechtigde vertelt dat het beter is om samen te gaan wonen om zijn vriendin te helpen met traumaverwerking?

Vindt u het geoorloofd dat een sociale dienst relatieadvies geeft?

Antwoord 5 en 6

Ook bij de beantwoording van deze vragen ga ik niet in op de individuele beschrijvingen uit de krantenartikelen. Wel kan ik in zijn algemeenheid reageren.

De Participatiewet heeft als doel om iedereen in staat te stellen als volwaardig burger mee te doen en bij te dragen in de samenleving. Daarnaast vormt de bijstand een sociaal vangnet voor de mensen die niet langer in staat zijn om zelfstandig in hun levensonderhoud te kunnen voorzien. Het is aan de gemeente om hier uitvoering aan te geven, met de instrumenten die de Participatiewet hiervoor biedt. De werkzaamheden, vanuit welke functie dan ook, zijn altijd gericht op het waarborgen van een inkomen voor de mensen die het nodig hebben of activering (richting betaalde arbeid). Het geven van relatieadvies valt niet onder de uitvoeringstaken van de Participatiewet. Dit neemt niet weg dat het bespreken van een «relatie», mede met inachtneming van de integrale aanpak die gemeenten nastreven binnen het Sociaal Domein, gerechtvaardigd kan zijn. Maar ook hier geldt dat binnen de kaders van de wet en met in achtneming van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit moet worden gehandeld.

Vraag 9

Wat vindt u ervan dat als iemand helpt met steunkousen aantrekken, zorg biedt bij ziekte of op andere wijze mantelzorg geeft, dit kan leiden tot het intrekken van een bijstand of AOW-uitkering? Kunt u de regels toelichten en helderheid verschaffen aan de personen die hiermee te maken hebben?

Antwoord 9

Het verlenen van mantelzorg als bijstandsgerechtigde leidt niet zonder meer tot het intrekken van een uitkering. Welk gevolg het verrichten van mantelzorg heeft op het recht op (of de hoogte van) de bijstand, zal afhangen van de specifieke omstandigheden van het geval. Relevante factoren zijn een wijziging in de leefsituatie, het al dan niet ontvangen van inkomsten (bijvoorbeeld uit pgb) en de mate waarin een bijstandsgerechtigde mantelzorger voor arbeidsinschakeling beschikbaar is. Dit vergt uitdrukkelijk een gemeentelijke beoordeling op basis van individueel maatwerk en laat zich niet in centrale regelgeving vatten. Ingevolge de inlichtingenplicht moeten bijstandsgerechtigden alle informatie die van belang is voor het recht op een uitkering onverwijld bij de gemeente melden. Vanuit het kenbaarheidsvereiste is het aan de gemeente om de uitkeringsgerechtigden goed voor te lichten over alle verplichtingen.

Voor de AOW geldt dat mantelzorg in beginsel geen effect heeft op de hoogte ervan. Dit is alleen het geval wanneer de leefvorm wijzigt en een «gezamenlijke huishouding» wordt vastgesteld. De SVB zet momenteel actief in op het voorlichten van AOW-ers over de verplichting van het melden van een wijziging in de leefsituatie.

Vraag 10

Vindt u het terecht dat criminelen niet bespioneerd mogen worden zonder toestemming van de officier van justitie, terwijl bijstandsgerechtigden onbeperkt bespioneerd worden?

Antwoord 10

Gemeenten zijn bevoegd om onderzoek in te stellen naar de juistheid en volledigheid van de verstrekte gegevens. Dit onderzoek moet volgens de wet gebeuren. Niet alleen de bijstandsgerechtigde, ook de medewerker van de gemeente moet zich daarbij aan de wet houden. De inzet van handhavingsmiddelen moet voldoen aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Daarmee geef ik aan dat er geen sprake kan zijn van spionage. De Centrale Raad van Beroep (CRvB) heeft in uitspraken van eind 2016 en begin 2017 geoordeeld dat de inzet van camera's tijdens het toezicht op naleving van de Participatiewet op een onvoldoende duidelijke wettelijke grondslag is gebaseerd.² De inzet van cameraobservatie bij het toezicht op naleving van de Participatiewet is daarom niet langer toegestaan. Vóór deze uitspraken van de CRvB werd het gebruikmaken van camera's in de opsporing van bijstandsfraude, met inachtneming van een aantal waarborgen, niet als onrechtmatig beoordeeld door de CRvB. Zo was voorafgaand aan een dergelijk onderzoek toestemming nodig van de Autoriteit Persoonsgegevens en was in een protocol vastgelegd onder welke voorwaarden camera's mochten worden ingezet.

Vraag 11, 12 en 26

Bent u bereid regels op te stellen voor het bespioneren, achtervolgen, filmen, GPS-tracking en dergelijke, van bijstandsgerechtigden?

Bent u bereid te regelen dat een officier van justitie toestemming moet geven alvorens een bijstandsgerechtigde bespioneerd mag worden?

Bent u bereid in de Participatiewet rechtsbescherming op te nemen alsmede waarborgen om onjuist gebruik van camera's en andere spionage middelen te voorkomen?

Antwoord 11, 12 en 26

Momenteel verken ik of en zo ja, hoe de wettelijke grondslag voor de inzet van technische hulpmiddelen in de handhaving, kan worden verstevigd. Welke specifieke bevoegdheden en waarborgen bij een versteviging van de wettelijke grondslag zouden kunnen worden opgenomen, is onderdeel van mijn verkenning.

² Uitspraak Centrale Raad van Beroep van 13 september 2016 (geraadpleegd via <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CRVB:2016:3479>).

Vraag 13

Vindt u dat bijstandsgerechtigden die verdacht worden van fraude, gewezen moeten worden op het zwijgrecht en op het recht om een advocaat in te schakelen?

Antwoord 13

Bij een vermoeden van fraude wordt zowel bij een voornemen om een bestuurlijke boete op te leggen als bij strafrechtelijke opsporing de verdachte gewezen op het zwijgrecht.

In het bestuursrecht is er voor betrokkene de bevoegdheid rechtsbijstand in te schakelen. Wanneer bezwaar wordt gemaakt tegen een bestuurlijke boete of in de fase van beroep en hoger beroep kan belanghebbende in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand indien is voldaan aan de daarvoor geldende wettelijke vereisten. In het strafrecht wordt rechtsbijstand aangeboden.

Vraag 14

Onderschrijft u dat het uitgangspunt moet zijn dat bijstandsgerechtigden niet minder rechtsbescherming hebben dan criminelen?

Antwoord 14

Ja. Indien sprake is van uitkeringsfraude van minder dan € 50.000,- wordt de zaak in het algemeen afgedaan met een bestuurlijke boete en wanneer het gaat om hogere fraudebedragen wordt de zaak in het algemeen strafrechtelijk afgedaan. De bestuurlijke boete en het strafrecht zijn verschillende sanctiesystemen, maar zijn qua rechtsbescherming vergelijkbaar. In beide sanctiesystemen voldoet de rechtsbescherming aan de (minimale) vereisten die op grond van artikel 6 EVRM gelden. Voor de bestuurlijke boete geldt dat een met voldoende waarborgen omgeven rechtsgang openstaat bij de bestuursrechter. De bestuursrechter beoordeelt zelfstandig de rechtmatigheid van het aan hem voorgelegde boetebesluit en kan dit vernietigen als de boete hem niet evenredig of anderszins onrechtmatig voorkomt. De jurisprudentie van de afgelopen jaren laat overigens zien dat de bestuursrechter de boetehoogte in concrete zaken steeds indringender is gaan toetsen. Bij het aanwenden van een rechtsmiddel tegen de bestuurlijke boete, kan een rechtszoekende in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. In dit verband wordt ook gewezen op het nader rapport bij het ongevraagd advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over de verhouding tussen sanctiestelsels in het bestuursrecht en het strafrecht (Kamerstuk 34 775-VI nr. 102).

Vraag 15

Wilt u als richtlijn aan gemeenten meegeven dat verhoren worden opgenomen?

Antwoord 15

Volgens artikel 5:48, tweede lid, van de Awb vermeldt het zogenaamde boeterapport, de naam van de overtreder, de overtreding alsmede het overtreden voorschrift en zo nodig een aanduiding van de plaats waar en het tijdstip waarop de overtreding is geconstateerd. Op grond van de Awb is er geen verplichting geluidsopnames te maken van verklaringen. Volgens vaste jurisprudentie mag in beginsel van de juistheid van een op ambtseed of ambtsbelofte opgemaakt boeterapport worden uitgegaan. In de praktijk worden verklaringen van betrokkene vaak ondertekend en wordt ook het boeterapport door de medewerker van de gemeente ondertekend. Onder deze omstandigheden is er geen noodzaak om van het horen een geluidsopname te maken. In het strafrecht wordt alleen bij zeer ernstige delicten geluidsopnames of video-opnames gemaakt op grond van de Aanwijzing auditief en audiovisueel registreren van verhoren van aangevers, getuigen en verdachten van het College van procureurs-generaal.

Vraag 16

Wat gaat u doen om te voorkomen dat sociale diensten bijstandsgerechtigden op ongeoorloofde wijze onder druk zetten om stukken te tekenen waar de cliënt niet achter staat, zoals het geciteerde dreigement «als je niet tekent krijg je nooit meer een uitkering» of de Alphense vrouw die drie dagen na

een TIA een verklaring moest tekenen, omdat ze anders per direct haar uitkering stop zouden zetten?

Antwoord 16

Wat betreft de eisen die gesteld worden aan een afgelegde verklaring van een overtreder of getuige geldt (naar analogie van het strafrecht) het volgende:

1. Een verklaring moet zo volledig mogelijk zijn;
2. Een verklaring moet zoveel mogelijk in de vorm van vraag en antwoord worden opgenomen;
3. Een verklaring dient te worden ondertekend indien de overtreder er mee instemt.

Aanbevolen wordt de verklaring door een getuige te laten ondertekenen, maar het is geen vereiste. Zonder in te gaan op de individuele beschrijvingen uit de krantenartikelen, wil ik in zijn algemeenheid benadrukken dat de rechtswaARBorgen van de uitkeringsgerechtigde altijd in acht moeten worden genomen. Indien de uitkeringsgerechtigde van oordeel is dat zijn of haar rechten niet gewaarborgd zijn, staat er een rechtsgang open. Uit de rechtspraak van de CRvB volgt dan ook dat indien een verklaring wordt afgelegd zonder dat voorafgaand de cautie is verstrekt (of druk is uitgeoefend zodat de verklaring niet in vrijheid is afgelegd), de verklaring dient te worden uitgesloten van bewijs voor boeteoplegging.³

Vraag 17

Bent u bereid de positie van de cliëntenraden te versterken?

Antwoord 17

Voor alle regelingen binnen de sociale zekerheid is de cliëntenparticipatie bij wet geregeld (artikel 47 Participatiewet en artikel 7 Wet SUWI). De uitvoerende instantie (de gemeente, het UWV of de SVB) legt in een verordening of regeling vast hoe de cliëntenparticipatie vormgegeven wordt. Om te garanderen dat cliënten gehoord worden en om de cliëntenraden in staat te stellen hun rol goed uit te oefenen, is bij wet een aantal waarborgen vastgelegd die in ieder geval in verordening/regeling opgenomen dienen te worden. Cliëntenparticipatie is voorts zowel op centraal als decentraal niveau georganiseerd. De positie van de cliëntenraden is hiermee voldoende stevig verankerd.

Vraag 18, 24 en 25

Erkent u dat de regels voor bijstandsgerechtigden niet duidelijk zijn, bijvoorbeeld wanneer sprake is van samenwonen of een gezamenlijke huishouding, en dat ze dus niet kunnen weten wanneer zij in overtreding zijn? Wat vindt u van de uitspraak van Divosa dat «overtredingen (...) meestal het gevolg (zijn) van complexe regels»?

Wat wilt u doen om de regels eenvoudiger te maken en om het onderscheid te maken tussen mensen die per ongeluk iets fout opgeven en mensen die doelbewust frauderen?

Antwoord 18, 24 en 25

Ik vind het van belang dat de doelen van de Participatiewet worden bereikt, zorgvuldig ten uitvoer worden gelegd en blijven aansluiten bij de bedoeling van de wetgever. Met die reden staat het ministerie voortdurend in contact met betrokken partijen als Divosa, VNG, cliëntenorganisaties en het uitvoeringspanel gemeenten. Daar waar knelpunten worden signaleerd, wordt beoordeeld of aanpassing van het stelsel geboden is.

Vanuit het kenbaarheidsvereiste, is het aan de gemeente om de uitkeringsgerechtigden vanaf het begin van de aanvraag goed voor te lichten over de verplichtingen. Ik vind het van groot belang dit niet slechts schriftelijk gebeurt, maar tevens mondeling wordt toegelicht. Bij gemeenten wordt vanuit oogpunt van preventie geïnvesteerd in goede voorlichting.

Met de gewijzigde Fraudewet, die in 2017 in werking is getreden, hebben uitvoeringsorganisaties meer ruimte gekregen om maatwerk toe te passen bij het opleggen van een sanctie. De hoogte van de boete moet altijd worden

³ ECLI:NL:CRVB:2017:3338.

afgestemd op de mate van verwijtbaarheid, de ernst van de overtreding en de (financiële) omstandigheden van de burger. Als de verwijtbaarheid ontbreekt dan wordt er geen boete opgelegd. Daarnaast is de mogelijkheid om een waarschuwing te geven in plaats van een boete verruimd, bijvoorbeeld voor overtredingen waar kleine bedragen mee gemoeid zijn of als mensen zichzelf melden. Het onrechtmatig verkregen voordeel moet altijd worden terugbetaald. Dit betreft geen sanctie, maar het terugbetalen van onrechtmatig ontvangen uitkering.

Vraag 19

Bent u bereid om duidelijke regels op te stellen bij een latrelatie, bijvoorbeeld over hoe vaak iemand bij een partner mag slapen?

Antwoord 19

De Participatiewet spreekt van een gezamenlijke huishouding indien twee personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben en zij blijk geven zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins. Of in het concrete geval sprake is van een gezamenlijke huishouding staat ter beoordeling aan het college. Doorslaggevend is het feitelijke «hoofdverblijf». Als uitgangspunt geldt dat het hebben van het hoofdverblijf in dezelfde woning aanleiding is om te onderzoeken of ook aan de overige criteria van het begrip is voldaan. Te weten de «wederzijdse zorg» en «financiële verstrengeling». Voorts wordt het voeren van gezamenlijke huishouding van rechtswege aangenomen indien belanghebbenden hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben en sprake is van de in artikel 3 lid 4 Participatiewet genoemde rechtsvermoedens.

Een belangrijke toetsingsmaatstaf is of de ene persoon gemiddeld meer dan de helft van de nachten bij de ander verblijft.⁴ Maar dit is niet voldoende. Daarnaast moeten andere objectieve feitelijkheden in ogenschouw worden genomen. Uit vaste rechtspraak volgt dat de gezamenlijke huishouding niet snel gebaseerd kan worden op één gegeven, zoals het aantal nachten dat iemand bij de ander verblijft, een inschrijving op het adres of de aanwezigheid van persoonlijke bezittingen.⁵ Het is van groot belang om alle relevante feiten en omstandigheden te beoordelen en mee te nemen in de besluitvorming. Zo blijkt uit de jurisprudentie dat het hebben van een «latrelatie», waarbij minder dan de helft van de week bij de ander wordt geslapen, in het ene geval leidt tot een gezamenlijke huishouding⁶ en in het andere geval niet.⁷ Individuele omstandigheden leiden dus tot een wisselende uitkomst. Welke concrete feiten en omstandigheden specifiek leiden tot de vaststelling van gezamenlijke huishouding zijn zodoende niet in zijn algemeenheid te benoemen of (wettelijk) vast te leggen. Dit is afhankelijk van het individuele geval. Het is aan de rechter om te toetsen of het college de situatie op juiste wijze heeft beoordeeld. De hieruit voortvloeiende jurisprudentie laat zien dat de rechterlijke macht de wet uitlegt zoals deze bedoeld is. Namelijk dat maatwerk geboden is en blijft.

Vraag 20

Hoeveel geld is er naar schatting gemoeid met bijstandsfraude?

Antwoord 20

In 2016 en 2017 bedroeg het geconstateerde benadelingsbedrag bij bijstandsfraude respectievelijk 71 en 69 miljoen euro. In 2016 en 2017 is in totaal respectievelijk 9 en 8,8 miljoen euro aan boetes opgelegd voor bijstandsfraude.⁸

Vraag 21

Hoeveel middelen (geld en menskracht) wordt er ingezet om bijstandsfraude op te sporen?

⁴ ECLI:NL:CRVB:2013:1211.

⁵ ECLI:NL:CRVB:2013:BY8020 en ECLI:NL:CRVB:2015:1748.

⁶ ECLI:NL:CRVB:2016:2807.

⁷ ECLI:NL:CRVB:2002:AK0032 en ECLI:NL:HR:2015:556.

⁸ Rijksjaarverslag Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2017, tabel 3.6 en 4.2.6.

Antwoord 21

In de handhaving, van preventie tot repressie, kan een breed scala aan instrumenten ingezet worden. Het is de autonome bevoegdheid en verantwoordelijkheid van het college om invulling te geven aan de handhaving. Het is aan de individuele gemeente om te beslissen hoeveel geld of mankracht op de handhaving van bijstandsfraude wordt ingezet. Hier bestaat geen landelijk beeld van.

Vraag 22

Hoeveel geld is er naar schatting gemoeid met belastingontwijking en belastingontduiking?

Antwoord 22

De Belastingdienst maakt geen schatting van de verschuldigde belastingen die aan het zicht van de Belastingdienst zijn onttrokken. Er wordt jaarlijks aan de Tweede Kamer in het Jaarverslag IX alleen gerapporteerd over het nalevingstekort bij de belastingplichtigen die bekend zijn bij de Belastingdienst. De Belastingdienst heeft geen beeld van de totale omvang van de tax gap.

Vraag 23

Hoeveel middelen (geld en menskracht) wordt er ingezet om belastingontwijking en belastingontduiking op te sporen?

Antwoord 23

In de administraties van de Belastingdienst wordt geen onderscheid gemaakt tussen regulier toezicht op naleving en specifieke vormen van fraudebestrijding. Een uitsplitsing van middelen en mensen naar belastingontwijking en belastingontduiking is niet te maken.

Vraag 27

Hoe gaat u het toezicht op de sociale diensten verbeteren, teneinde dit soort wanpraktijken te voorkomen?

Antwoord 27

Vanuit mijn verantwoordelijkheid voor het systeem, schep ik duidelijke (wettelijke) kaders. Deze moeten enerzijds voldoende ruimte en instrumenten bieden om het handhavingproces zo optimaal mogelijk in te richten en anderzijds de rechtsbescherming van de uitkeringsgerechtigde waarborgen. Vanuit dit raamwerk is het de autonome bevoegdheid en verantwoordelijkheid van het college om verdere invulling te geven aan de handhaving. Op grond van artikel 8b Participatiewet dient door het college bij verordening te worden vastgelegd hoe misbruik en oneigenlijk gebruik tegen moet worden gegaan. De primaire verantwoordelijkheid voor de handhaving van de rechtmatigheid ligt dan ook bij de gemeenteraad zelf. Op individueel niveau staat er een rechtsgang open.