

# ECLI:NL:CRVB:2017:3156

Instantie	Centrale Raad van Beroep
Datum uitspraak	12-09-2017
Datum publicatie	15-09-2017
Zaaknummer	15/2868 WWB
Rechtsgebieden	Socialezekerheidsrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Themacontrole: Onderzoek naar mensen met band met Turkije, risicoprofiel, ongerechtvaardigd onderscheid naar nationaliteit.
Wetsverwijzingen	<a href="#">Wet werk en bijstand</a> <a href="#">Wet werk en bijstand 17</a> <a href="#">Wet werk en bijstand 54</a>
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl USZ 2017/368 met annotatie van M.W. Venderbos

## Uitspraak

15/2868 WWB, 15/6852 WWB

Centrale Raad van Beroep

Meervoudige kamer

Uitspraak op de hoger beroepen tegen de uitspraken van de rechtbank Overijssel van 27 maart 2015, 14/3002 (aangevallen uitspraak 1) en van 3 september 2015, 15/1100 (aangevallen uitspraak 2)

Partijen:

[appellant] (appellant) en [appellante] (appellante), beiden te [woonplaats]

het college van burgemeester en wethouders van Almelo (college)

Datum uitspraak: 12 september 2017

### PROCESVERLOOP

Namens appellanten heeft mr. D.F. Briedé, advocaat, hoger beroepen ingesteld.

Het college heeft verweerschriften ingediend.

De zaken zijn aan de orde gesteld ter zitting op 30 augustus 2016. Appellant is verschenen,

bijgestaan door mr. Briedé. Het college heeft zich laten vertegenwoordigen door H.M. Adema.

De Raad heeft het onderzoek ter zitting in beide zaken geschorst.

Het college heeft op vragen van de Raad gereageerd en nadere stukken ingezonden.

Het voortgezette onderzoek ter zitting heeft, gevoegd met zaak 15/6286 WWB, plaatsgevonden op 23 mei 2017. Appellant, daartoe opgeroepen, is verschenen, bijgestaan door mr. Briedé, die tevens als gemachtigde van appellante is opgetreden. Het college heeft zich, eveneens daartoe opgeroepen, laten vertegenwoordigen door N.H. Wichard en heeft tevens J. Minkenberg van Bureau Buitenland ter zitting meegebracht.

## **OVERWEGINGEN**

1. De Raad gaat uit van de volgende in deze gedingen van belang zijnde feiten en omstandigheden.
  - 1.1. Vanwege de verstrekking van een meerjarige aanvullende uitkering door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn door het college met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid afspraken gemaakt met betrekking tot handhaving. Eén van deze afspraken betreft het jaarlijks uitvoeren van vier themacontroles. Eén van deze themacontroles betreft het onderzoeken van vermogen in het buitenland van bijstandsgerechtigden (themacontrole).
  - 1.2. In het kader van de themacontrole heeft het college een doelgroep vastgesteld. Deze doelgroep betrof bijstandsgerechtigden die zelf, of waarvan de ouders, een buitenlandse nationaliteit hebben en/of die in het buitenland zijn geboren en/of hebben gewoond. Vervolgens heeft verfijning plaatsgevonden naar vakantiegedrag en/of een fraudesignaal. Uit de hieruit voortgevloeide groslijst heeft het college zich in eerste instantie gericht op 238 personen die een band met Turkije hebben. Van deze groep hadden - volgens de door het college bij brief van 3 april 2017 gegeven toelichting - 66 personen de Turkse nationaliteit en 172 personen de Nederlandse nationaliteit. Uiteindelijk heeft het voorgaande geleid tot een nader onderzoek naar vermogen in Turkije van twintig bijstandsgerechtigden met de Turkse nationaliteit.
  - 1.3. Appellanten behoorden tot de onder 1.2 genoemde groep van twintig personen. Om die reden heeft de sociale recherche Twente (sociale recherche) een onderzoek ingesteld naar de rechtmatigheid van de aan appellanten sinds 15 oktober 2009 verleende bijstand. De sociale recherche heeft daarbij gebruik gemaakt van de bevindingen van Bureau Buitenland en de door dit bureau ingeschakelde diensten van het Turkse advocatenkantoor Gürdal Law Office, zoals neergelegd in een rapportage van 22 december 2013. Uit het door dit advocatenkantoor uitgevoerde onderzoek is naar voren gekomen dat appellant in het digitale register van het Kadastraal Register van het district [X.], provincie [Y.], sinds 3 augustus 1995 als eigenaar staat geregistreerd van een perceel bouwgrond, 332 m<sup>2</sup> groot, op het [adres], [Z.] [X.], [Y.], waarvan de actuele waarde, na inschakeling van een lokale makelaar, is getaxeerd op 65.000 TL (omgerekend € 23.000,-). Een sociaal rechercheur heeft appellanten met deze bevindingen geconfronteerd tijdens een gehoor op 18 maart 2014. Tijdens dit gehoor hebben appellanten verklaard dit perceel bouwgrond sinds 3 augustus 1995 te bezitten en het destijds gekocht te hebben voor omgerekend 15.000 gulden.
  - 1.4. De onderzoeksresultaten zijn voor het college aanleiding geweest om bij besluit van 25 maart 2014, na bezwaar gehandhaafd bij besluit van 23 september 2014 (bestreden

besluit 1), de bijstand van appellanten met ingang van 1 maart 2014 in te trekken. Het college heeft aan de besluitvorming ten grondslag gelegd dat appellanten beschikken over een vermogen dat hoger is dan de voor hen van toepassing zijnde vermogensgrens.

1.5. Op 6 november 2014 hebben appellanten opnieuw bijstand aangevraagd. Bij besluit van 11 november 2014, na bezwaar gehandhaafd bij besluit van 14 april 2015 (bestreden besluit 2), heeft het college de aanvraag van appellanten afgewezen. Aan deze besluitvorming ligt ten grondslag dat appellant nog steeds eigenaar is van het perceel bouwgrond, zodat appellanten beschikken over een vermogen boven de voor hen geldende vermogensgrens en geen recht op bijstand hebben. In een door appellanten in bezwaar overgelegd taxatierapport van 5 december 2014, waarin is vermeld dat de actuele waarde van het perceel bouwgrond 27.000 TL (omgerekend € 9.721,-) bedraagt, heeft het college geen aanleiding gezien om de onder 1.3 genoemde taxatie op € 23.000,- voor onjuist te houden.

2. Bij de aangevallen uitspraken heeft de rechtbank de beroepen tegen de bestreden besluiten ongegrond verklaard. Daartoe heeft de rechtbank, samengevat en voor zover hier van belang, overwogen dat het door het college uitgevoerde onderzoek geen strijd oplevert met het discriminatieverbod van artikel 14 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 1 van Protocol 12 bij het EVRM. De onderzoeksresultaten zijn niet onrechtmatig verkregen en het college heeft dan ook de bestreden besluiten (mede) kunnen baseren op de gegevens verkregen uit dit onderzoek.

3. Appellanten hebben zich in hoger beroep op de hierna te bespreken gronden tegen de aangevallen uitspraken gekeerd.

4. De Raad komt tot de volgende beoordeling.

#### *Intrekking (aangevallen uitspraak 1)*

4.1. De meest vergaande grond van appellanten richt zich tegen het oordeel van de rechtbank dat het onderzoek van het college geen strijd oplevert met het discriminatieverbod, zoals dat is neergelegd in de door de rechtbank genoemde bepalingen. Appellanten menen dat wel sprake is van strijd met dat verbod. Zij voeren daartoe aan dat de door het college gehanteerde selectiecriteria ten aanzien van de in het kader van de themacontrole onderzochte groep bijstandsgerechtigden onduidelijk zijn en dat de themacontrole zich alleen richt op bijstandsgerechtigden van Turkse nationaliteit of afkomst. Wat uit het onderzoek naar voren is gekomen dient te worden aangemerkt als onrechtmatig verkregen bewijs dat niet aan de besluitvorming ten grondslag kan worden gelegd.

4.2. Ingevolge artikel 53a van de Wet werk en bijstand (WWB) is het college bevoegd onderzoek in te stellen naar de juistheid en volledigheid van verstrekte gegevens en zo nodig naar andere gegevens die noodzakelijk zijn voor de verlening dan wel de voortzetting van de bijstand. Bij de uitoefening van de in dit artikel neergelegde bevoegdheid mag niet in strijd gehandeld worden met het discriminatieverbod zoals onder meer opgenomen in artikel 14 van het EVRM en artikel 1 van Protocol 12 bij het EVRM.

4.3. Artikel 1 van Protocol 12 bij het EVRM luidt in de Nederlandse vertaling:

“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.

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

- 4.4. Zoals de Raad eerder heeft overwogen (zie de uitspraak van 12 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4180), is volgens constante rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) een verschil in behandeling, voor de toepassing van artikel 14 van het EVRM en daarmee voor toepassing van de onder 4.3 geciteerde bepaling, discriminerend als het niet objectief gerechtvaardigd is. Dat wil zeggen als met het onderscheid geen gerechtvaardigd doel wordt nagestreefd of als de gehanteerde middelen niet in een redelijke proportionaliteitsrelatie staan tot het nagestreefde doel. De verdragsstaten beschikken over een zekere beoordelingsmarge bij de vaststelling of en in welke mate verschillen in overigens gelijksoortige situaties een verschil in behandeling rechtvaardigen. De omvang van deze beoordelingsmarge is primair afhankelijk van de aard van het gemaakte onderscheid. Het onderscheid naar woonplaats is, zo volgt uit genoemde uitspraak van de Raad, geen "verdacht" onderscheid, zodat ten aanzien van een dergelijk onderscheid de verdragsstaat een ruime "margin of appreciation" toekomt. Dit geldt temeer in dit geval waar het gaat om een maatregel op het terrein van de sociale zekerheid. Volgens constante rechtspraak van het EHRM is verschil in behandeling uitsluitend op grond van nationaliteit alleen dan toegelaten als daarvoor zeer zwaarwegende redenen ("very weighty reasons") bestaan (arrest Andrejeva v. Latvia [GC], 18 februari 2009, no. 55707/00, § 87, ECHR 2009).
- 4.5. De Raad heeft voorafgaand aan de zitting en ter zitting vragen gesteld aan het college over de onder 1.2 genoemde criteria die als uitgangspunt hebben gegolden voor de themacontrole en over de uitkomsten daarvan. Het college heeft daarover noch in zijn schriftelijke reactie op die vragen, noch ter zitting van de Raad duidelijkheid kunnen verschaffen over het aantal personen en van welke nationaliteit op grond van het criterium "(ouders) die buitenlandse nationaliteit hebben en/of in het buitenland zijn geboren en/of hebben gewoond" naar voren is gekomen. De in de loop van de procedure door het college gegeven toelichtingen zijn op dit punt ook niet eenduidig. Dat op de groslijst, die tot stand is gekomen naar aanleiding van de verdere verfijning op grond van vakantiegedrag en/of een fraudesignaal, in totaal 238 personen staan met alleen de Turkse nationaliteit of de Nederlandse nationaliteit is niet waarschijnlijk, gelet op het uitgangspunt om te selecteren op basis van "(ouders) die een buitenlandse nationaliteit hebben en/of buitenlandse nationaliteit en/of in het buitenland geboren en/of hebben". Het college heeft niet duidelijk kunnen maken welke aantallen bijstandsgerechtigden van welke nationaliteit er bij welke stap overbleven. Wat wel duidelijk is, is dat het onderzoek van het college zich (uiteindelijk) alleen gericht heeft op personen die een band met Turkije hebben, op grond van afkomst, dan wel op grond van nationaliteit. Deze (uiteindelijke) keuze is volgens het college pragmatisch geweest. Hieraan heeft ten grondslag gelegen dat het college in Turkije beschikt over een betrouwbare partner die aldaar de benodigde onderzoekshandelingen kan verrichten. Voorts woont in Almelo een substantieel aantal Turkse bijstandsgerechtigden. Uit eerdere onderzoeken is naar voren gekomen dat bij bijstandsgerechtigden die een band met Turkije hebben relatief vaker sprake was van verzwegen vermogensbestanddelen in Turkije.
- 4.6. Volgens vaste rechtspraak (zie bijvoorbeeld de uitspraken van 14 april 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1229 en ECLI:NL:CRVB:2015:1231) is een bijstandverlenend orgaan in beginsel bevoegd om met het oog op effectiviteit, efficiëntie en kostenbesparing, en vanwege het grote belang van bestrijding van onjuist gebruik van sociale voorzieningen, bij het toepassen van de onder 4.2 vermelde algemene onderzoeksbevoegdheid risicoprofielen toe te passen. Zoals de Raad in die uitspraken heeft uiteengezet, kunnen ervaringen met groepen bijstandsgerechtigden en criteria die objectief een risicoprofiel voor niet gemeld vermogen in het buitenland vormen, rechtvaardigen dat de algemene onderzoeksbevoegdheid ten aanzien van alle bijstandsgerechtigden met een niet-Nederlandse herkomst, een bepaalde leeftijd en een bepaald vakantiegedrag wel wordt ingezet, en niet ten aanzien van de overige bijstandsgerechtigden. Indien, zoals in dit geval, niet duidelijk tot uitdrukking komt op basis van welke objectieve criteria er op welk moment is geselecteerd en wat de uitkomsten daarvan zijn en indien alleen onderzoek heeft plaatsgevonden naar bijstandsgerechtigden van Turkse afkomst, of met de Turkse nationaliteit, dan gaat het om een onderscheid dat volgens de onder 4.4 genoemde rechtspraak

van het EHRM als "verdacht" is aan te merken. Een zodanig onderscheid dient te worden gerechtvaardigd door "zeer gewichtige redenen".

- 4.7. Dat volgens het college om verschillende redenen in andere landen dan Turkije een onderzoek naar bezit van onroerende zaken niet goed mogelijk is, kan in dit geval niet dienen als een dergelijke zeer gewichtige reden om het onderzoek slechts te richten op bijstandsgerechtigden van Turkse afkomst. Wil het onderscheid naar nationaliteit verenigbaar zijn met artikel 14 van het EVRM dan moet het college het bewijs leveren dat er zeer gewichtige redenen zijn die het gemaakte onderscheid rechtvaardigen. Zie de uitspraak van 13 juni 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2481. De enkele stellingen dat alleen in Turkije onderzoek naar bezit van onroerende zaken goed mogelijk is en dat een substantieel aantal bijstandsgerechtigden in de gemeente Almelo van Turkse afkomst is, zijn daartoe onvoldoende. Dat alleen in Turkije onderzoek naar bezit van onroerend goed mogelijk is betreft slechts een niet onderbouwde aanneme van het college. Dat volgens het college een substantieel aantal bijstandsgerechtigden in de gemeente Almelo van Turkse afkomst is, daargelaten of daarvan sprake is, gaat voorbij aan het feit dat het bestand bijstandsgerechtigden van de gemeente Almelo, zo blijkt uit het door het college verstrekte overzicht, ook vele andere (groepen) nationaliteiten kent. Een rechtvaardiging om alleen onderzoek te doen naar personen met een Turkse afkomst is daarmee niet gegeven. Tot slot is niet gebleken dat, zoals het college stelt, in een later stadium ook onderzoek is verricht naar personen met een band met andere landen. Ter zitting is naar voren gekomen dat dit onderzoek niet heeft plaatsgevonden binnen de nu aan de orde zijnde themacontrole. Dit leidt tot de conclusie dat het college, door het onderzoek te beperken tot een twintigtal bijstandsgerechtigden van Turkse afkomst of nationaliteit, waaronder appellanten, heeft gehandeld in strijd met het discriminatieverbod. Hieruit volgt dat de beroepsgrond van appellanten slaagt. Dit betekent dat de bevindingen uit het in Turkije verrichte onderzoek niet als bewijs aan de besluitvorming ten grondslag mogen worden gelegd. Aangezien het vervolgonderzoek van de sociale recherche, in de vorm van een gesprek met appellanten, uitsluitend een vervolg is op en onlosmakelijk is verweven met de bevindingen van het onrechtmatige onderzoek naar vermogen van appellante in Turkije, mogen ook de bevindingen uit dat nader onderzoek niet als bewijs aan de besluitvorming ten grondslag worden gelegd. Gelet hierop behoeven de overige beroepsgronden van appellanten hier geen bespreking meer.
- 4.8. Uit 4.7 volgt dat bestreden besluit 1 niet op een voldoende feitelijke grondslag berust. De rechtbank heeft dit niet onderkend, zodat aangevallen uitspraak 1 dient te worden vernietigd. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen, zal de Raad het beroep tegen bestreden besluit 1 gegrond verklaren en dit besluit wegens strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) vernietigen. De volgende vraag is welk gevolg hieraan moet worden gegeven. Het college heeft ter zitting verzocht om, als de Raad zou oordelen dat de bevindingen uit het in Turkije verrichte onderzoek onrechtmatig zijn verkregen, de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand te laten. De Raad beschikt daarvoor, gelet op het feit dat het onrechtmatig verkregen bewijs, met inbegrip van wat appellanten tijdens het gesprek op 28 maart 2014 hebben verklaard, niet aan de besluitvorming ten grondslag mag worden gelegd, over onvoldoende gegevens. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat appellanten weliswaar, zoals blijkt uit 1.5, een taxatierapport van 5 december 2014 hebben overgelegd, welk stuk niet kan worden aangemerkt als bewijsstuk dat is verkregen als het uitsluitend en rechtstreeks gevolg van het hiervoor genoemde onderzoek in Turkije, zodat dit als bewijs bij de verdere beoordeling kan worden betrokken, maar dat taxatierapport heeft niet betrekking op de te beoordelen periode en zegt bovendien inhoudelijk niets over de eigendom van appellanten van onroerend goed in de te beoordelen periode. De Raad ziet daarom evenmin mogelijkheden om zelf in de zaak te voorzien.
- 4.9. Uit het verzoek van het college om de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand te laten volgt dat het college de besluitvorming op een andere feitelijke grondslag wil handhaven. Niet valt uit te sluiten dat dit mogelijk is. Dat het onrechtmatig verkregen bewijs niet aan de besluitvorming ten grondslag mag worden gelegd, laat immers onverlet dat het college op grond van zijn

algemene onderzoeksbevoegdheid, zoals neergelegd in artikel 53a van de WWB, ook in dit individuele geval alsnog kan verifiëren en daartoe onderzoek kan (laten) verrichten of appellant in strijd met de op hem rustende inlichtingenverplichting geen melding heeft gemaakt van eventueel vermogen in Turkije. Zie de uitspraak van 14 april 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1230 onder 4.9. In dit geval bestaat in de onder 1.5 genoemde taxatie ook een aanknopingspunt voor dat onderzoek. Nieuw rechtmatig verkregen bewijs kan die andere feitelijke grondslag vormen. Aanleiding bestaat daarom het college op te dragen opnieuw te beslissen op het bezwaar van appellanten tegen het besluit van 25 maart 2014, met inachtneming van wat in deze uitspraak is overwogen.

#### *Aanvraag (aangevallen uitspraak 2)*

- 4.10. Uit 4.8 en 4.9 volgt dat de intrekking van de bijstand van appellanten met ingang van 1 maart 2014 niet in rechte vaststaat en dat de verlening van bijstand aan appellanten vanaf 1 maart 2014 mogelijk moet worden voortgezet. Omdat daarmee de grondslag voor het doen van een nieuwe aanvraag onzeker is geworden, is ook de grondslag aan het besluit van 11 november 2014 komen te ontvallen. De rechtbank heeft dit niet onderkend, zodat aangevallen uitspraak 2 zal worden vernietigd. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen, zal de Raad het beroep gegrond verklaren, bestreden besluit 2 vernietigen. Aanleiding bestaat daarom het college op te dragen opnieuw te beslissen op het bezwaar van appellanten tegen het besluit van 11 november 2014, met inachtneming van het volgende. Indien het college de intrekking van bijstand met ingang van 1 maart 2014 niet handhaaft, zal geen grondslag bestaan voor de aanvraag van 6 november 2014 en de daarop steunende besluitvorming. Indien het college de intrekking van bijstand op een andere feitelijke grondslag handhaaft, dan dient het college met inachtneming van wat in deze uitspraak is overwogen te onderzoeken hoe in dat geval op de aanvraag van 6 november 2014 beslist moet worden.

#### *In beide zaken*

- 4.11. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Raad verder aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen de nieuwe besluiten slechts bij hem beroep kan worden ingesteld.

#### *Proceskosten*

- 5.1. Aanleiding bestaat om het college in zaak 15/2868 (intrekking) te veroordelen in de kosten van appellanten. Deze kosten worden begroot op € 495,- in beroep en € 1.237,50,- in hoger beroep voor verleende rechtsbijstand, in totaal dus € 1.732,50.
- 5.2. Aanleiding bestaat om het college in zaak 15/6852 (afwijzing aanvraag) te veroordelen in de kosten van appellanten. Deze kosten worden begroot op € 990,- in beroep en € 495,- in hoger beroep voor verleende rechtsbijstand, in totaal dus € 1.485,-. Daarbij is in aanmerking genomen dat deze zaak in hoger beroep ter zitting gelijk is behandeld met de onder 5.1 genoemde zaak en dat deze zaken in zoverre als samenhangende zaken worden beschouwd.

## **BESLISSING**

De Centrale Raad van Beroep

- vernietigt aangevallen uitspraak 1;
- verklaart het beroep gegrond en vernietigt het besluit van 23 september 2014;
- draagt het college op een nieuwe beslissing op het bezwaar tegen het besluit van 25 maart 2014 te nemen met inachtneming van deze uitspraak;
- bepaalt dat tegen het te nemen besluit slechts bij de Raad beroep kan worden ingesteld;
- veroordeelt het college in de kosten van appellanten tot een bedrag van € 1.732,50;
- bepaalt dat het college aan appellanten het in beroep en hoger beroep betaalde griffierecht van € 168,- vergoedt;

*Zaak 15/6852 WWB*

- vernietigt aangevallen uitspraak 2;
- verklaart het beroep gegrond en vernietigt het besluit van 14 april 2015;
- draagt het college op een nieuwe beslissing op het bezwaar tegen het besluit van 11 november 2014 te nemen met inachtneming van deze uitspraak;
- bepaalt dat tegen het te nemen besluit slechts bij de Raad beroep kan worden ingesteld;
- veroordeelt het college in de kosten van appellanten tot een bedrag van € 1.485,-;
- bepaalt dat het college aan appellanten het in beroep en hoger beroep betaalde griffierecht van € 168,- vergoedt.

Deze uitspraak is gedaan door O.L.H.W.I. Korte als voorzitter en W.F. Claessens en P.W. van Straalen als leden, in tegenwoordigheid van J. Tuit als griffier. De beslissing is uitgesproken in het openbaar op 12 september 2017.

(getekend) O.L.H.W.I. Korte

(getekend) J. Tuit

**HD**

