

Rapport

Eén stap te ver

Een onderzoek naar de handelwijze van het team Handhaving van de gemeente Leeuwarden

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de gemeente Leeuwarden deels gegrond.

Datum: 5 februari 2019

Rapportnummer: 2019/010

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	3
Wat is de klacht?	4
Wat ging er aan de klacht vooraf?	4
Wat was de oorspronkelijke klacht?	5
Welke reactie komt er op de klacht?	6
Wat was de aanleiding voor de klacht bij de Nationale ombudsman?	9
Wat heeft de Nationale ombudsman onderzocht?	9
Hoe reageerde de Gemeente Leeuwarden?	10
Hoe reageerde mevrouw Schulten?	11
Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?	12
Conclusie	15
Relevante literatuur en wet- en regelgeving	16
Achtergrond/bijlagen	19

SAMENVATTING

Mevrouw Schulten¹ wordt onverwachts geconfronteerd met een huisbezoek van twee medewerkers van het team Handhaving van de gemeente Leeuwarden. Er is een vermoeden dat zij samenwoont met de heer Stegeman,² die geen vast verblijfadres heeft en een daklozenuitkering ontvangt. Daarom is de gemeente een onderzoek gestart naar de rechtmatigheid van deze bijstandsuitkering. De heer Stegeman blijkt tijdens het huisbezoek in haar woning aanwezig te zijn.

Over de manier waarop het huisbezoek heeft plaatsgevonden is mevrouw Schulten ontevreden. Ook ontdekt zij later dat de gemeente zonder haar te informeren gegevens uit de Basisregistratie personen en gegevens van verschillende overheidsinstanties heeft ingezien, en daarnaast informatie over haar water- en elektriciteitsverbruik heeft opgevraagd. Tevens heeft de afdeling Handhaving een buurtonderzoek uitgevoerd en informatie opgevraagd bij de school van haar zoon. Als onderdeel van het handhavingsonderzoek hebben de ambtenaren ook een bezoek gebracht aan deze school. Tot slot is zij niet te spreken over het feit dat de gemeente naar aanleiding van het onderzoek een melding heeft gedaan bij het UWV, waarvan zij een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangt. Hoewel zij bij de gemeente navraag doet, krijgt zij geen informatie over het onderzoek omdat volgens de gemeente niet zij maar de heer Stegeman onderwerp van onderzoek was. Het ging namelijk niet om haar uitkering maar om zijn daklozenuitkering.

Bij de gemeente dient mevrouw Schulten een klacht in over de manier waarop de afdeling Handhaving het onderzoek heeft uitgevoerd. Haar privacy is door dit onderzoek ernstig aangetast, de ambtenaren hebben misbruik gemaakt van hun bevoegdheden en de gemeente heeft haar niet willen informeren over het uitgevoerde handhavingsonderzoek. De gemeente acht haar klacht ongegrond en is van mening dat de ambtenaren tijdens het handhavingsonderzoek volgens de wettelijke regels hebben gehandeld. Verder stelt de gemeente zich op het standpunt dat alleen de heer Stegeman het onderwerp van onderzoek was.

De Nationale ombudsman toetst de klacht aan het vereiste van goede informatieverstrekking en aan het vereiste van het eerbiedigen van het recht op privacy. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de gemeente mevrouw Schulten niet duidelijk heeft geïnformeerd over haar rol in dit handhavingsonderzoek. De klacht over de positie van mevrouw Schulten in het onderzoek is gegrond wegens strijd met het vereiste van goede informatieverstrekking. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de gemeente tijdens het handhavingsonderzoek het recht op privacy van mevrouw Schulten onvoldoende heeft gerespecteerd door informatie te vorderen bij en een bezoek te brengen aan de school van haar zoon. De klacht is gegrond voor zover het gaat om het

¹ Gefingeerde naam

² Gefingeerde naam

betrekken van de school in het handhavingsonderzoek; de klacht is niet gegrond voor wat betreft het inwinnen van informatie en het afleggen van het huisbezoek.

WAT IS DE KLACHT?

Op 6 november 2017 klaagt mevrouw Schulten bij de Nationale ombudsman over de manier waarop de afdeling Handhaving van de gemeente Leeuwarden een onderzoek heeft uitgevoerd naar het vermoeden van samenwonen met de heer Stegeman op haar woonadres. Als voorbeelden noemt zij het uitgevoerde buurtonderzoek, het informeren bij de school van haar zoon en het opvragen van haar waterverbruik. Ook geeft zij aan niet gehoord te zijn tijdens het onderzoek naar de heer Stegeman en werd haar niets verteld over het onderzoek, dit vanwege de privacy van de heer Stegeman. De gemeente geeft aan dat deze werkwijze geoorloofd is, maar mevrouw Schulten is ervan overtuigd dat er structurele fouten zijn gemaakt, dat haar recht op privacy ernstig is geschonden en dat de gemeente wat betreft de informatieverstrekking aan haar tekort is geschoten.

De Nationale ombudsman heeft de klacht van mevrouw Schulten als volgt geformuleerd:

Mevrouw Schulten klaagt erover dat handhavingsambtenaren van de gemeente Leeuwarden gedurende het onderzoek naar de leefsituatie van de heer Stegeman:

- haar ten onrechte niet hebben geïnformeerd over het feit dat ook zij op enig moment onderwerp van onderzoek werd;
- haar privacy onevenredig hebben geschonden.

WAT GING ER AAN DE KLACHT VOORAF?

Op 21 juni 2017 vond er een onaangekondigd huisbezoek plaats bij de woning van mevrouw Schulten, dit nadat er eerder tips waren ontvangen bij de afdeling Sociale Zaken van de gemeente Leeuwarden dat de heer Stegeman bij haar zou wonen. De heer Stegeman was op het moment van huisbezoek aanwezig in de woning van mevrouw Schulten. Dit huisbezoek werd uitgevoerd door twee medewerkers van het Team Handhaving van de afdeling Sociale Zaken van de gemeente Leeuwarden. Het betrof een onderzoek naar de vaste of tijdelijke verblijfadressen van de heer Stegeman, een vriend van mevrouw Schulten en tevens haar ex-partner. De heer Stegeman had op dat moment geen vaste woon- of verblijfplaats. Daarom ontving hij een daklozenuitkering en diende hij gebruik te maken van de daklozenopvang van de gemeente. Omdat mevrouw Schulten en een aantal vrienden dit onwenselijk vonden, hadden zij samen besloten om de heer Stegeman beurtelings onderdak te bieden zodat hij niet bij de daklozenopvang hoefde te slapen. Mevrouw Schulten ontving zelf geen bijstandsuitkering maar een uitkering van het UWV.

WAT WAS DE OORSPRONKELIJKE KLACHT?

Op 12 juli 2017 heeft mevrouw Schulten een klacht ingediend bij de gemeente over het bovengenoemde huisbezoek, dat zich richtte op de verblijfplaats van de heer Stegeman. Het eerste deel van het gesprek vond plaats aan haar voordeur. Omdat mevrouw Schulten dit onprettig vond, heeft zij de twee medewerkers van de afdeling Handhaving uiteindelijk gevraagd binnen te komen, zo gaf zij in haar klacht aan. Over een aantal zaken die hebben plaatsgehad tijdens dit onderzoek is mevrouw Schulten ontevreden. Deze worden hieronder genoemd.

Informatieverstrekking

Allereerst heeft mevrouw Schulten de indruk dat het onderzoek, dat zich in eerste instantie richtte op de heer Stegeman, zich gedurende het gesprek meer en meer op haar ging richten. Dit werd door de handhavingsambtenaren niet expliciet benoemd. Mevrouw Schulten heeft dit als onprettig ervaren. Tevens geeft mevrouw Schulten in haar klachtbrief van 12 juli 2017 aan dat bij het huisbezoek in haar woning zij niet is geweest op het principe van 'informed consent'. Deze toestemming voor het uitvoeren van een huisbezoek moet namelijk gebaseerd zijn op volledige en juiste informatie. Als gevolg van het ontbreken van deze toestemming mag volgens mevrouw Schulten niets wat is aangetroffen tijdens het huisbezoek worden gebruikt als bewijs in het onderzoek tegen haar, de heer Stegeman of de anderen die hem onderdak hebben geboden.

Privacy

Op 22 juni 2017 is mevrouw Schulten gebeld door een medewerker van de school van haar zoon. Uit dit gesprek bleek dat een van de handhavingsmedewerkers op school vragen had gesteld over het vervoer van haar zoon van en naar school. Mevrouw Schulten is van mening dat een dergelijk onderzoek voor haar imagoschade oplevert. Bovendien betekent dit een nog grotere inbreuk op haar privacy, naar haar mening zelfs meer dan op die van de heer Stegeman.

Navraag van mevrouw Schulten bij de gemeente leverde op dat deze geen informatie aan haar wilde verstrekken over dit onderzoek vanwege de privacy van de heer Stegeman. Als reden kreeg zij te horen dat er geen onderzoek naar háár liep maar naar de heer Stegeman. De handhavingsambtenaren hadden volgens mevrouw Schulten bovendien eerst een afspraak moeten maken voor een gesprek op het gemeentehuis of voor een huisbezoek bij haar thuis op een afgesproken tijdstip.

Tot slot heeft zij pas achteraf vernomen dat de gemeente een vermoeden van samenwoning aan het UWV heeft gemeld omdat een medewerker van het UWV haar hierover telefonisch heeft benaderd. Dit is volgens mevrouw Schulten niet toegestaan, een inbreuk op haar privédomein en ook hierover is zij niet door de gemeente ingelicht.

WELKE REACTIE KOMT ER OP DE KLACHT?

Informele klachtbehandeling door de gemeente

De gemeente heeft de klacht van mevrouw Schulten eerst informeel afgehandeld. Vanuit de gemeente waren hierbij betrokken een medewerkster van de afdeling Sociale Zaken en een klachtenbemiddelaar. Mevrouw Schulten heeft in juli 2017 met beiden over haar klacht een gesprek gehad. Daarna ontving mevrouw Schulten op 25 juli 2017 een e-mail van eerstgenoemde medewerkster.

In deze e-mail werd onder meer aangegeven dat een dak- en thuisloze wordt verzocht naar de nachtopvang te gaan. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om tijdelijk bij derden te verblijven en hiervan dan verantwoording af te leggen met een formulier. Deze laatste afspraak heeft de heer Stegeman met de gemeente gemaakt en het adres van mevrouw Schulten was één van de door hem opgegeven adressen. Naar de juistheid van deze opgave kan onderzoek worden gedaan; het gaat dan om het adres en niet om de persoon. Dat wordt anders als er een signaal komt dat de inlichtingenplicht is geschonden. Als er een tip komt dat betrokkene hoofdzakelijk op één adres verblijft en hij heeft dat zelf niet doorgegeven, dan wordt dat nader onderzocht. Dan wordt de persoon waarbij betrokkene mogelijk verblijft ook onderdeel van het onderzoek. En dat raakt de privacy van deze persoon. Daarom is het onderzoek ook proportioneel opgebouwd. Bij elke stap, bijvoorbeeld het ontvangen van gegevens over het waterverbruik, wordt gekeken of het vermoeden bevestigd of afgezwakt wordt. Wordt het bevestigd, dan volgt een volgende stap. Zo kwam het uiteindelijk tot buurtonderzoek in de woonomgeving van mevrouw Schulten, om informatie te verkrijgen over het verblijf van de heer Stegeman op haar adres, en een huisbezoek aan het adres waarop hij vermoedelijk zijn hoofdverblijf had. Tijdens dat huisbezoek is een verklaring van beiden opgenomen; de heer Stegeman en mevrouw Schulten gaven allebei antwoord op de vragen die werden gesteld, ze vulden elkaar aan. Daarom zagen de medewerkers van de gemeente ook geen aanleiding om mevrouw Schulten gerichte vragen te stellen. Met de heer Stegeman heeft hierna een gesprek bij de gemeente plaatsgevonden.

Tegen het besluit van de gemeente kan de heer Stegeman bezwaar maken. Hij krijgt dan kopieën van relevante stukken, zoals het handhavingsrapport en de verklaringen. Het is aan hem in hoeverre hij die informatie met mevrouw Schulten deelt, zo geeft de gemeente in haar e-mail aan mevrouw Schulten aan.

Formele klachtbehandeling door de gemeente

Omdat het niet de bedoeling was van mevrouw Schulten dat haar klacht alleen informeel zou worden afgehandeld heeft zij op 28 juli 2017 de hierboven genoemde medewerkers verzocht om formele klachtafhandeling. Daarop heeft de gemeente haar klacht op 31 juli 2017 formeel in behandeling genomen en dit aan mevrouw Schulten per e-mail laten weten. In de daaropvolgende maand heeft zij nog enkele malen per e-mail contact gehad met de hiervoor genoemde medewerkers. Het zogenaamde hoorgesprek, een mondelinge toelichting in het kader van de formele klachtbehandeling, heeft plaatsgevonden op 31 augustus 2017. Hierbij waren, behalve mevrouw Schulten,

namens de gemeente de sectormanager Sociale Zaken en de klachtenfunctionaris Sociaal Domein aanwezig.

Verslag hoorgesprek

In het verslag van het hierboven genoemde hoorgesprek schrijft de gemeente dat mevrouw Schulten het gesprek tijdens de informele procedure als prettig heeft ervaren. Desondanks staan mevrouw Schulten en de gemeente inhoudelijk lijnrecht tegenover elkaar. Mevrouw Schulten is en blijft het volstrekt oneens met de handelwijze van de gemeente, die van mening is volledig in haar recht te staan. Mevrouw Schulten is er echter van overtuigd dat er een forse inbreuk is gemaakt op haar privacy vanwege het uitgevoerde buurt- en schoolonderzoek. Daarnaast is zij pas in een laat stadium geïnformeerd en is er geen inzage verstrekt in de onderzoeksgegevens vanwege de privacy van de heer Stegeman.

Het hoorverslag gaat verder inhoudelijk in op diverse zaken die verband houden met het onderzoek door het team Handhaving. Mevrouw Schulten zet kanttekeningen bij de manier waarop men te werk is gegaan: bij het huisbezoek, het buurtonderzoek, het onderzoek op de school van haar zoon, het verantwoordingsformulier huisvesting en de door de heer Stegeman ingevulde verklaring, de aard van haar relatie met de heer Stegeman, het samen gebruiken van haar auto, de nachtopvang en het doorgeven van haar woonsituatie aan het UWV.

Mevrouw Schulten betitelt het handhavingsonderzoek als ' knullig': ondanks dat zij uiteindelijk ook het onderwerp van dit onderzoek leek te worden, geeft mevrouw Schulten aan zelf niet gehoord te zijn. De handhavingsmedewerkers hebben wel met de heer Stegeman gesproken, maar de verkregen informatie niet bij haar geverifieerd. Ook had mevrouw Schulten zelf eerst gehoord willen worden, voordat de gemeente het buurtonderzoek ging uitvoeren.

Schriftelijke reactie van de gemeente

De schriftelijke reactie op haar klacht heeft de gemeente op 20 september 2017 aan mevrouw Schulten verzonden. In deze klachtafhandelingsbrief geeft de gemeente aan dat zij onderzoek heeft gedaan naar de klacht en dat er met de twee betrokken handhavingsambtenaren is gesproken. De gemeente heeft haar klacht over de medewerkers van het team Handhaving in een aantal klachtonderdelen opgesplitst en heeft op ieder onderdeel inhoudelijk gereageerd.

Mevrouw Schulten is van mening dat op grond van de in haar klachtbrief genoemde feiten de gemeente – kort samengevat – haar privacy heeft aangetast en onzorgvuldig te werk is gegaan. Naar haar mening is het logische gevolg van deze handelwijze dat alles wat de medewerkers van team Handhaving hebben aangetroffen en waargenomen niet mag worden meegenomen in de beoordeling, zo geeft de gemeente samenvattend aan.

De gemeente geeft in de klachtafhandelingsbrief verder aan dat het team Handhaving in eerste instantie twee meldingen heeft ontvangen over mogelijke uitkeringsfraude door de

heer Stegeman. De eerste – anonieme – melding dateerde van 26 januari 2017 maar gaf na beoordeling onvoldoende aanleiding voor verder onderzoek. De tweede melding, in mei 2017, was afkomstig van een medewerker van het klantcontactcentrum van de gemeente Leeuwarden. Deze melding was wél aanleiding om een onderzoek te starten, mede omdat er sprake was van meerdere meldingen over dezelfde situatie. Het vermoeden was ontstaan dat de heer Stegeman een vaste verblijfplaats had bij mevrouw Schulten thuis, terwijl hij een bijstandsuitkering voor dak- en thuislozen ontving van de gemeente Leeuwarden. Bovendien had de heer Stegeman het woonadres van mevrouw Schulten vermeld op het door hem ingevulde verantwoordingsformulier huisvesting.

Om te kunnen beoordelen of de heer Stegeman recht had op deze uitkering heeft de gemeente Leeuwarden, afdeling Handhaving, de woon- en verblijfsituatie onderzocht. Om deze situaties te kunnen bepalen zijn concrete feiten en omstandigheden van belang. Voorbeelden hiervan zijn het controleren van het waterverbruik op het adres van mevrouw Schulten, het autogebruik, de internetgegevens en het uitvoeren van een buurtonderzoek. Daarnaast wordt gekeken of mevrouw Schulten en de heer Stegeman wederzijds zorg dragen voor elkaar door middel van het bijdragen in de kosten van de huishouding, bijvoorbeeld door samen te koken of het doen van de gezamenlijke was. Omdat in de meldingen was aangegeven dat de heer Stegeman een vaste verblijfplaats had bij mevrouw Schulten en omdat hij haar adres had vermeld op het formulier, was dat onderzoek gericht op haar adres. Medewerkers van het team Handhaving hadden daarom bij haar in de buurt onderzoek verricht. Omdat de heer Stegeman op het moment waarop buurtonderzoek werd verricht in de woning aanwezig was, hebben de controleurs van de gelegenheid gebruik gemaakt om hem te spreken. De gemeente geeft aan dat mevrouw Schulten de ambtenaren toestemming heeft verleend om haar woning te betreden. Ook hebben zowel mevrouw Schulten als de heer Stegeman het gespreksverslag van het huisbezoek ondertekend.

Ook op de andere aangegeven slaapadressen van de heer Stegeman is een handhavingsonderzoek uitgevoerd. Omdat deze adressen zich bevonden in de gemeente Súdwest-Fryslân zijn de huisbezoeken aldaar door laatstgenoemde gemeente uitgevoerd.

Omdat uit de diverse huisbezoeken tegenstrijdigheden naar voren kwamen, bleek nader onderzoek door de gemeente noodzakelijk te zijn. Het vermoeden was namelijk ontstaan dat de heer Stegeman zijn hoofdverblijf had op het woonadres van mevrouw Schulten. Bij een dergelijk vermoeden wordt er een fraudeonderzoek gestart en wordt niet alleen de uitkeringsgerechtigde – de heer Stegeman – onderwerp van onderzoek, maar ook de persoon bij wie hij verblijft. Hiertoe heeft een van de handhavingsambtenaren informatie opgevraagd bij de leerplichtambtenaar om zo informatie te verkrijgen over de scholen van de kinderen van mevrouw Schulten. De bedoeling was om rond schooltijden waarnemingen te verrichten bij het huis van mevrouw Schulten om vast te kunnen stellen wie de kinderen vanaf haar adres naar school zou brengen.

Op een later moment is mevrouw Schulten betrokkene geworden in het handhavingsonderzoek en hebben medewerkers van het team Handhaving navraag gedaan bij en een bezoek gebracht aan de school van haar zoon. In het eerste stadium van het handhavingsonderzoek was er nog geen aanleiding om met haar het gesprek aan te gaan en om haar te informeren over het onderzoek naar de woon- en verblijfsituatie van de heer Stegeman, zo laat de gemeente weten. De gemeente geeft in de klachtafhandelingsbrief verder aan dat het team Handhaving van de gemeente op grond van artikel 66 van de Participatiewet een melding heeft gedaan aan het UWV van een vermoeden van samenwoning op het woonadres van mevrouw Schulten.

De gemeente concludeert naar aanleiding van de klacht dat de twee medewerkers van team Handhaving het (fraude)onderzoek hebben uitgevoerd binnen de wettelijke kaders met de onderzoeksmiddelen die hen ter beschikking stonden. Dit onderzoek was erop gericht om de rechtmatigheid van de bijstandsuitkering van de heer Stegeman te bepalen. Omdat het vermoeden was gerezen dat de heer Stegeman zijn hoofdverblijf had op het woonadres van mevrouw Schulten, is zij zelf betrokkene geworden in het onderzoek en daarom is er ook onderzoek gedaan in haar omgeving. De gemeente Leeuwarden geeft tot slot aan dat mevrouw Schulten dit alles als een inbreuk op haar privacy kan hebben ervaren. Desondanks is de gemeente van mening dat de handhavingsambtenaren juist en proportioneel hebben gehandeld. Daarom acht de gemeente de klacht van mevrouw Schulten ongegrond.

WAT WAS DE AANLEIDING VOOR DE KLACHT BIJ DE NATIONALE OMBUDSMAN?

Omdat mevrouw Schulten het niet eens was met de inhoud van de klachtafhandelingsbrief van de gemeente heeft zij daarna een klacht ingediend bij de Nationale ombudsman. Op een later tijdstip heeft zij haar klacht nog aangevuld en toegelicht met een aantal documenten. Naar aanleiding hiervan heeft de Nationale ombudsman het klachtdossier opgevraagd bij de gemeente Leeuwarden. De inhoud van dit dossier was aanleiding een formeel onderzoek in te stellen naar de klacht van mevrouw Schulten.

WAT HEEFT DE NATIONALE OMBUDSMAN ONDERZOCHT?

Het onderzoek van de Nationale ombudsman richt zich in eerste instantie op het recht op privacy, de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Een aantal onderdelen uit de klacht van mevrouw Schulten is hierop terug te voeren. Daarnaast is het onderzoek gericht op de vraag of mevrouw Schulten tijdens het handhavingsonderzoek op enig moment zelf ook onderwerp van onderzoek is geworden, en zo ja, of zij hierover is geïnformeerd. Wat de gemeente hierover heeft aangegeven lijkt namelijk tegenstrijdig te zijn.

HOE REAGEERDE DE GEMEENTE LEEUWARDEN?

De gemeente laat in haar reactie aan de Nationale ombudsman het volgende weten. Uit haar onderzoek naar de klacht van mevrouw Schulten is naar voren gekomen dat de handhavingsmedewerkers correct en proportioneel hebben gehandeld. De gemeente heeft specifiek gekeken of de onderzoeksprocedure die is toegepast correct en zorgvuldig is geweest. Daarvan is volgens de gemeente sprake. Verder geeft de gemeente aan dat mevrouw Schulten zelf geen onderwerp van onderzoek is geworden. Haar betrokkenheid in deze zaak is slechts ontstaan door het onderzoek dat was gericht tegen de heer Stegeman. Dit onderzoek richtte zich op *zijn* verblijfplaats: het dak- en thuisloos zijn versus het hoofdverblijf hebbend op het woonadres van mevrouw Schulten en het mogelijk voeren van een gezamenlijke huishouding met haar.

Toen de gemeente na onderzoek had vastgesteld dat de heer Stegeman verbleef bij mevrouw Schulten is er een melding gedaan bij het UWV, omdat zij een uitkering van deze instantie ontving. Verder schrijft de gemeente dat zij hiertoe verplicht is op grond van artikel 66 Participatiewet. Dat is het moment geweest dat er, naast het onderzoek gericht op de heer Stegeman, ook een "actie" (namelijk een melding van vermoeden van misdrijf) specifiek met betrekking tot mevrouw Schulten is gedaan. Zij is daarmee voor de gemeente geen onderwerp van onderzoek geworden. Er is volgens de gemeente dus geen sprake van een "omslagpunt" tijdens het handhavingsonderzoek, waarbij mevrouw Schulten zelf ook onderwerp van onderzoek is geworden. Mevrouw Schulten zelf is over de bovengenoemde melding aan het UWV niet ingelicht. De gemeente heeft daartoe geen verplichting, zo geeft de gemeente in haar reactie aan. Het moment van huisbezoek aan het adres van mevrouw Schulten is voor haar het eerste moment geweest waarop zij kennis kreeg van het onderzoek naar de heer Stegeman en zijn vermoedelijk verblijf op haar adres. Mevrouw Schulten is hiermee volgens de gemeente geen onderwerp van onderzoek geworden en over dat specifieke element – het hierboven genoemde omslagpunt – dus ook nooit geïnformeerd.

De gemeente stuurde ook een afschrift mee van de rapportage die een medewerker Handhaving had opgesteld. Daarin werden de ontvangen meldingen beschreven die beide inhielden dat de heer Stegeman bij mevrouw Schulten zou wonen en het onderzoek dat naar aanleiding hiervan had plaatsgevonden. Naar mevrouw Schulten was onder meer onderzoek in de Basisregistratie personen gedaan, om haar gezinssituatie in kaart te brengen. Ook werden de door haar ontvangen uitkeringen vermeld en de auto's die recent op haar naam stonden of hadden gestaan. Ook was er informatie over haar waterverbruik en energieverbruik over een aantal jaren opgevraagd. Op basis van de meldingen, het overschrijven van de auto en het waterverbruik vond verder onderzoek op internet plaats; de rapporteur noteerde dat hij daarin gegronde redenen zag voor dit verdere onderzoek.

Eveneens op basis van de hiervoor genoemde feiten zag de handhaver voldoende aanleiding voor buurtonderzoek in de omgeving van het huis van mevrouw Schulten. Er werd toen met enkele buurtbewoners gesproken. Vervolgens besloot de handhaver een

huisbezoek af te leggen om zo de feitelijke woon- en leefsituatie van de heer Stegeman te controleren. Ook mevrouw Schulten zou dan gehoord kunnen worden over het aantal nachten dat hij op haar adres verbleef. Overigens vonden ook bezoeken plaats aan de andere adressen die door de heer Stegeman waren vermeld op het huisvestingsformulier. Omdat deze adressen in een andere gemeente lagen, zijn die bezoeken door die andere gemeente uitgevoerd.

Op de dag van het huisbezoek wachtten de controleurs totdat de auto van mevrouw Schulten aan kwam rijden. De heer Stegeman zat achter het stuur. Hierna belden zij aan en vroegen de heer Stegeman te spreken. Nadat mevrouw Schulten toestemming had gegeven om binnen te komen, gingen ze aan tafel zitten. Aangegeven werd dat het ging om een verklaring van de heer Stegeman. Verder is aangetekend: "ze gingen beiden akkoord met het afnemen van een verklaring in de woning van betrokkene (...)".

Na het huisbezoek deed de handhavingsambtenaar nader onderzoek naar de scholen van de kinderen van mevrouw Schulten. Hij gaf hierover aan besloten te hebben dat er gegronde redenen waren om informatie te vorderen bij de basisschool van de zoon. Als redenen noemde hij:

- De verklaring van de heer Stegeman vertoont tegenstrijdigheden met verklaringen van andere mensen waar hij wel eens zegt te verblijven;
- Volgens buurtbewoners wordt hij dagelijks gezien in de woning van mevrouw Schulten;
- Het waterverbruik past daar ook bij;
- Hij heeft verklaard wel eens mee te gaan om de zoon op te halen en naar school te brengen.

Door het vorderen van informatie bij de school zou de verklaring van de heer Stegeman vergeleken kunnen worden met de aldus verkregen informatie. Het gaat er onder meer om hoe de gezinssituatie van mevrouw Schulten binnen de school bekend is. Dit onderzoek leverde op dat de heer Stegeman volgens medewerkers van de school regelmatig op school was samen met de moeder, mevrouw Schulten.

Hierna vond nog een gesprek plaats met de heer Stegeman, bij de gemeente.

HOE REAGEERDE MEVROUW SCHULTEN?

Mevrouw Schulten laat als reactie op de antwoorden van de gemeente het volgende weten. Zij zet allereerst vraagtekens bij het feit dat de melding van het vermoeden van samenwonen afkomstig is van een medewerker van de gemeente Leeuwarden. Verder is zij van mening dat – in tegenstelling tot wat de gemeente beweert – zij wel degelijk zelf onderwerp van onderzoek is geworden omdat de informatie van haar buurtgenoten, van de school van haar zoon en haar eigen gegevens, zoals water- en meterstanden bij het

handhavingsonderzoek zijn betrokken. Ook geeft zij aan dat zij, als niet-bijstandsgerechtigde, tijdens dit onderzoek minder rechten heeft gehad dan de heer Stegeman.

WAT IS HET OORDEEL VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN?

Inleiding

De wijze waarop onderzoek is gedaan naar een mogelijke schending van de informatieverplichting kan in veel gevallen door de rechter worden getoetst. De Centrale Raad van Beroep heeft hierover dan ook veelvuldig uitspraak gedaan.³ Lastiger wordt het in een situatie zoals die van mevrouw Schulten. Het ging immers niet om haar recht op een bijstandsuitkering. Wanneer de gemeente zou besluiten om tot terugvordering van de daklozenuitkering van de heer Stegeman over te gaan, was het aan hem om een juridische procedure te starten waarin hij ook het verrichte handhavingsonderzoek ter discussie zou kunnen stellen. Ook was het zo dat hij aanvankelijk als enige de resultaten van het onderzoek van de gemeente ontving; mevrouw Schulten kreeg een deel van deze informatie pas nadat ze hiertoe een Wob-verzoek had ingediend.

Omdat mevrouw Schulten zelf niet naar de rechter kon, kan de Nationale ombudsman zich wel uitlaten over haar klacht. Hij moet zich hierbij wel beperken tot gedragingen die zich uitsluitend richtten op mevrouw Schulten. Over de rechtmatigheid van het onderzoek naar de heer Stegeman spreekt de Nationale ombudsman zich in deze zaak niet uit. Veel van wat in dit geval is gebeurd hangt echter wel samen met dit onderzoek. Dat maakt dat de Nationale ombudsman zich slechts over een beperkt deel van de gebeurtenissen kan uitspreken.

De Nationale ombudsman heeft zich bij zijn onderzoek naar de klacht gericht op twee aspecten. Ten eerste de onduidelijkheid over de positie van mevrouw Schulten tijdens het door de gemeente verrichte handhavingsonderzoek en het gebrek aan heldere informatie hierover. Ten tweede de schending van de privacy van mevrouw Schulten, in het bijzonder bij het inwinnen van informatie op de school van haar zoon. Die beide aspecten worden hierna besproken.

Positie van mevrouw Schulten in het onderzoek en informatieverstrekking hierover

Mevrouw Schulten klaagt erover dat de gemeente Leeuwarden haar ten onrechte niet heeft geïnformeerd over het feit dat zij zelf op enig moment ook onderwerp van onderzoek werd tijdens het handhavingsonderzoek dat was ingesteld naar de heer Stegeman.

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid ervoor zorgt dat de burger de juiste informatie krijgt en dat die informatie klopt, en volledig en duidelijk is. Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf.

³ Bijvoorbeeld ECLI:NL:CRVB:2018:626

De gemeente Leeuwarden is niet eenduidig waar het gaat om de positie van mevrouw Schulten in het handhavingsonderzoek, zo stelt de Nationale ombudsman vast. In de schriftelijke reactie op haar klacht van 20 september 2017 geeft de gemeente aan dat nader onderzoek noodzakelijk bleek te zijn omdat het vermoeden was ontstaan dat de heer Stegeman zijn hoofdverblijf had op het woonadres van mevrouw Schulten. Bij een dergelijk vermoeden wordt er een fraudeonderzoek gestart en wordt niet alleen de uitkeringsgerechtigde onderwerp van onderzoek maar ook de persoon bij wie hij verblijft. Op dat moment is mevrouw Schulten, volgens de gemeente, betrokkene geworden in het handhavingsonderzoek en hebben medewerkers van het team Handhaving navraag gedaan bij en een bezoek gebracht aan de school van haar zoon. In haar – formele – reactie aan de ombudsman laat de gemeente echter weten dat mevrouw Schulten zelf géén onderwerp van onderzoek is geworden. Haar betrokkenheid in deze zaak is slechts ontstaan door het onderzoek dat was gericht op de heer Stegeman.

Dat mevrouw Schulten door de gemeente blijkbaar toch niet werd gezien als onderwerp van onderzoek kan voor haar onmogelijk duidelijk zijn geweest en dat valt de gemeente aan te rekenen. De communicatie die hierover heeft plaatsgevonden, is op zijn zachtst gezegd verwarrend geweest. En zeker bij een handhavingsonderzoek, dat door mensen begrijpelijkerwijs als zeer ingrijpend wordt ervaren, luistert die communicatie nauw.

Door mevrouw Schulten niet duidelijk te informeren over haar rol in dit onderzoek heeft de gemeente dan ook gehandeld in strijd met het vereiste van goede informatieverstrekking.

De privacy van mevrouw Schulten

Mevrouw Schulten klaagt er verder over dat de handhavingsambtenaren bij het onderzoek naar de leefsituatie van de heer Stegeman het recht op haar persoonlijke levenssfeer onevenredig hebben geschonden en dat zij misbruik hebben gemaakt van hun bevoegdheden.

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid de grondrechten van haar burgers respecteert. Een van die grondrechten is het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, ook wel het recht op privacy genoemd. Het respecteren van dit grondrecht dient gewaarborgd te zijn in wet- en regelgeving en in de uitvoeringspraktijk.

De gemeente heeft, op grond van de Participatiewet, de bevoegdheid om een onderzoek in te stellen naar de juistheid en volledigheid van de door de bijstandsgerechtigde verstrekte gegevens, en zo nodig naar andere gegevens die noodzakelijk zijn voor de verlening dan wel voortzetting van de bijstand.⁴ Indien het onderzoek daartoe aanleiding geeft kan de gemeente besluiten tot herziening of intrekking van de bijstandsuitkering. Volgens vaste rechtspraak vormt deze onderzoeksbevoegdheid een wettelijke grondslag in de zin van artikel 8, lid 2, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten

⁴ Artikel 53a Participatiewet

van de mens en de fundamentele vrijheden.⁵ Met een dergelijk onderzoek kan een inbreuk worden gemaakt op het privéleven van betrokkenen. Dat is in dit geval ook gebeurd. Bij het instellen van een rechtmatigheidsonderzoek zal de overheid een belangenafweging moeten maken. Met andere woorden: de inbreuk op de privacy van de burger moet evenredig zijn in verhouding tot het te dienen doel. En daarnaast moet de overheid ook nagaan of er een minder ingrijpende manier is om datzelfde doel te bereiken.

Het handhavingsonderzoek naar de rechtmatigheid van de daklozenuitkering van de heer Stegeman hebben de twee ambtenaren van de gemeente Leeuwarden stapsgewijs opgebouwd en deze stappen zijn uiteengezet in de hiervan opgemaakte rapportage. Onderdeel van het onderzoek waren onder meer onderzoek in de Basisregistratie personen, in Suwinet en in het kentekenregister. Ook werd er informatie over het waterverbruik en energieverbruik op het adres van mevrouw Schulten over een aantal jaren opgevraagd. Vervolgens vond verder onderzoek op internet plaats en een buurtonderzoek. Hierna besloten de handhavers een huisbezoek af te leggen om zo de feitelijke woon- en leefsituatie van de heer Stegeman te controleren. Ook mevrouw Schulten zou dan gehoord kunnen worden over het aantal nachten dat hij op haar adres verbleef. Daarna werd besloten om de school van haar zoon te bezoeken en aldaar informatie te vorderen. Zo zou dan onder meer kunnen worden nagegaan hoe de gezinssituatie van mevrouw Schulten binnen de school bekend was.

Aangezien mevrouw Schulten één van de mensen was waarbij de heer Stegeman, volgens zijn eigen opgave, regelmatig verbleef was onontkoombaar dat bij het onderzoek ook haar gegevens werden betrokken. Bovendien bleek hij, ten tijde van het huisbezoek, in haar woning aanwezig te zijn. Het was dan ook begrijpelijk dat de handhavingsambtenaren toen ter plekke met hem wilden spreken. De Nationale ombudsman heeft niet kunnen vaststellen dat mevrouw Schulten door hen onjuist is geïnformeerd over het doel van het huisbezoek en dat het ook een optie was om hen niet binnen te laten. Hierna heeft zij deelgenomen aan het gesprek en ook de verklaring ondertekend. Dat zij hiertoe niet in vrijheid kon beslissen, is eveneens niet gebleken.

Anders oordeelt de Nationale ombudsman waar het gaat om het vorderen van informatie bij de school van mevrouw Schultens zoon. In dit opzicht is de inbreuk van het handhavingsonderzoek op het privéleven van mevrouw Schulten onevenredig zwaar geweest, in verhouding tot het hierboven genoemde doel. Op deze school is niet alleen telefonisch informatie gevorderd, maar de handhavers hebben op een later moment de school ook fysiek bezocht en vragen gesteld aan het personeel. Als het de bedoeling was om te weten te komen wie de zoon van mevrouw Schulten met de auto naar school bracht en van school ophaalde, dan hadden de handhavingsmedewerkers ook voor een minder ingrijpend middel kunnen kiezen. Nu er daadwerkelijk contact met de school is opgenomen en er een bezoek aan school heeft plaatsgehad, heeft de gemeente het recht op privacy van mevrouw Schulten naar het oordeel van de Nationale ombudsman onvoldoende gerespecteerd. Dat is mogelijk mede het gevolg geweest van de hiervoor al

⁵ Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:CRVB:2014:2644 en ECLI:NL:CRVB:2018:62

gesignaleerde onduidelijkheid over de rol van mevrouw Schulten in het handhavingsonderzoek.

De gedraging is niet behoorlijk voor zover het gaat om het betrekken van de school in het handhavingsonderzoek.

CONCLUSIE

De klacht over de positie van mevrouw Schulten in het onderzoek is gegrond, wegens strijd met het vereiste van goede informatieverstrekking.

De klacht over het verrichte handhavingsonderzoek is gegrond, wegens strijd met het vereiste van het respecteren van het recht op privacy, voor zover het gaat om het betrekken van de school in het handhavingsonderzoek.

De klacht over het verrichte handhavingsonderzoek is niet gegrond voor wat betreft het inwinnen van informatie en het afleggen van het huisbezoek.

De Nationale ombudsman,

A handwritten signature in blue ink that reads "Reinier van Zutphen". The signature is written in a cursive style with a large initial 'R'.

Reinier van Zutphen

RELEVANTE LITERATUUR EN WET- EN REGELGEVING

Participatiewet

- Artikel 17. Inlichtingenplicht

1. De belanghebbende doet aan het college op verzoek of onverwijld uit eigen beweging mededeling van alle feiten en omstandigheden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op zijn arbeidsinschakeling of het recht op bijstand. Deze verplichting geldt niet indien die feiten en omstandigheden door het college kunnen worden vastgesteld op grond van bij wettelijk voorschrift als authentiek aangemerkte gegevens of kunnen worden verkregen uit bij ministeriële regeling aan te wijzen administraties. Bij ministeriële regeling wordt bepaald voor welke gegevens de tweede zin van toepassing is.

2. De belanghebbende verleent het college desgevraagd de medewerking die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van deze wet.

3. Het college stelt bij de uitvoering van deze wet de identiteit van de belanghebbende vast aan de hand van een document als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder 1^o tot en met 3^o, van de Wet op de identificatieplicht.

4. Een ieder is verplicht aan het college desgevraagd een document als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht terstond ter inzage te verstrekken, voor zover dit redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van deze wet.

- Artikel 53a. Verstrekking en onderzoek gegevens

1. Onverminderd 30c, tweede, vierde en vijfde lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, bepaalt het college welke gegevens ten behoeve van de verlening van bijstand dan wel de voortzetting daarvan en de arbeidsinschakeling door de belanghebbende in ieder geval worden verstrekt en welke bewijsstukken worden overgelegd, alsmede de wijze en het tijdstip waarop de verstrekking van gegevens plaatsvindt. De gegevens en bewijsstukken worden door het college niet verkregen van de belanghebbende voor zover ze zijn verkregen door het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen dan wel voor zover zij verkregen kunnen worden uit de polisadministratie, bedoeld in artikel 33 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, de verzekerdenadministratie, bedoeld in artikel 35 van die wet, alsmede uit de basisregistratie personen, tenzij hierdoor een goede vervulling van de taak van het college op grond van dit artikel wordt belet of bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen andere administraties worden aangewezen waarvoor de tweede zin van toepassing is, worden regels gesteld over de

gegevens die het betreft en kunnen administraties worden aangewezen waarvoor de tweede zin tijdelijk niet van toepassing is. Indien het authentieke gegevens uit andere basisregistraties betreft, is dit lid van overeenkomstige toepassing.

2. In aanvulling op het eerste lid kan het college de belanghebbende verzoeken aan te tonen dat:

a. hij een belanghebbende is als bedoeld in artikel 20, eerste lid, aanhef en onderdeel a, of artikel 20, tweede lid, aanhef en onderdeel a, of artikel 21, aanhef en onderdeel a, of artikel 22, aanhef en onderdeel a of dat op hem artikel 22a niet van toepassing is, dan wel dat er niet meer dan het door hem gestelde aantal kosten delende medebewoners als bedoeld in artikel 19a in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft;

b. de feitelijke woonsituatie van hemzelf, van zijn echtgenoot of van een kind in overeenstemming is met het door hem verstrekte adres van hemzelf, zijn echtgenoot of van een kind.

Teneinde hem daartoe in de gelegenheid te stellen kan het college bij die verzoeken de belanghebbende aanbieden met diens toestemming zijn woning binnen te treden.

3. Indien de belanghebbende niet desgevraagd aantoont dat hij een belanghebbende is als bedoeld in artikel 20, eerste lid, aanhef en onderdeel a, of artikel 20, tweede lid, aanhef en onderdeel a, of artikel 21, aanhef en onderdeel a, of artikel 22, aanhef en onderdeel a, of dat artikel 22a niet op hem van toepassing is, dan wel dat hij niet aantoont dat er niet meer dan het door hem gestelde aantal kosten delende medebewoners als bedoeld in artikel 19a in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft:

a. kent het college, onverminderd de toepassing van artikel 27, de uitkering toe respectievelijk herzielt het de uitkering naar 30% van de in artikel 22a, eerste lid, bedoelde norm;

b. wordt de belanghebbende voor de toepassing van de artikelen 9, vierde lid, en 9a niet als alleenstaande ouder aangemerkt.

4. Indien de belanghebbende niet desgevraagd de woonsituatie, bedoeld in het tweede lid, onderdeel b, aantoont op de wijze bedoeld in de laatste zin van dat lid, schort het college de betaling van de bijstand op, niet dan nadat het college aan belanghebbende gelegenheid heeft gegeven op andere wijze aan te tonen dat het feitelijke woonadres overeenkomt met het verstrekte adres, indien daartoe niet eerder aan belanghebbende gelegenheid is geboden.

5. Het college doet schriftelijke mededeling van de opschorting aan de belanghebbende en stelt hem daarbij in de gelegenheid om aan te tonen dat het feitelijke woonadres overeenstemt met het verstrekte adres. Artikel 40, derde lid, aanhef en onderdeel c, en vijfde lid, tweede zin, zijn van overeenkomstige toepassing.

6. Het college is bevoegd onderzoek in te stellen naar de juistheid en volledigheid van de verstrekte gegevens en zonodig naar andere gegevens die noodzakelijk zijn voor de verlening dan wel de voortzetting van bijstand. Indien het onderzoek daartoe aanleiding geeft kan het college besluiten tot herziening of intrekking van de bijstand.

7. De voordracht voor een krachtens het eerste lid, derde zin, vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan twee weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

- Artikel 66. Vermoeden misdrijf

Het college is verplicht, indien het bij de uitvoering van deze wet het gegronde vermoeden krijgt van een misdrijf dat is gepleegd ten nadele van een Nederlands of buitenlands uitvoeringsorgaan van de sociale verzekeringswetten of van een Nederlands of buitenlands overheidsorgaan, voor zover dit is belast met het verrichten van uitkeringen, het doen van verstrekkingen dan wel het heffen van bijdragen, het betrokken orgaan hiervan in kennis te stellen.

ACHTERGROND/BIJLAGEN

- Handhavingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ gemeente Leeuwarden (2015)

- Beleidsregels Handhaving en Boete Participatiewet, IOAW en IOAZ gemeente Leeuwarden (2017-2)