



COLLEGE BESCHERMING PERSOONSGEGEVENS

Naleving van de informatieplicht door de sociale recherche

Onderzoeksrapport



SAMENVATTING

Heimelijke waarnemingen door de sociale recherche vormen een ingrijpende inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de geobserveerde burger. De persoonsgegevens die tijdens de waarneming zijn verzameld, worden gebruikt voor herbeoordeling van het recht van een burger op een uitkering. Daarnaast kunnen de gegevens een rol spelen bij toekomstige beoordelingen van de uitkeringsontvanger. Wanneer uit het dossier van een uitkeringsontvanger blijkt dat hij eerder onderworpen is geweest aan onderzoek door de sociale recherche kan dit een reden zijn om hem als verhoogd risico te blijven beschouwen en hem extra te controleren.

De burger die het onderwerp is geweest van heimelijke waarnemingen dient daarvan op de hoogte te worden gebracht. Hij heeft het recht om te weten waar hij het onderzoek van de sociale recherche 'aan te danken' heeft en wat het resultaat van het onderzoek is geweest. Hij kan inzage vragen in de frauderapportage om erachter te komen wanneer en hoe vaak hij is geobserveerd.

In 2006 heeft het College bescherming persoonsgegevens (CBP) onderzoek gedaan naar de naleving van de informatieplicht na heimelijke waarnemingen door de sociale recherche. Het CBP heeft een tiental gemeenten een aantal vragen voorgelegd. Tevens heeft het CBP het werkproces dat de informatieplicht beschrijft opgevraagd. Bij drie van de tien gemeenten is dossieronderzoek verricht.

Bevindingen

- 1 Alle respondenten geven aan de betrokkene te informeren over de heimelijke waarnemingen als uit het onderzoek is gebleken dat er sprake is van fraude. Dit gebeurt tijdens een gesprek of verhoor waarin de betrokkene wordt geconfronteerd met de bevindingen van het fraudeonderzoek. De meeste respondenten leggen niet standaard in het dossier vast dat de betrokkene is geïnformeerd over de heimelijke waarnemingen.
- 2 Een aantal respondenten geeft aan betrokkene niet te informeren over heimelijke waarnemingen wanneer het onderzoek geen fraude aan het licht heeft gebracht. Deze situatie is niet in overeenstemming met de wet en het voorschrift dat burgers geïnformeerd moeten worden over gegevensverzameling door heimelijke waarnemingen dat is uitgewerkt in de procesbeschrijving 'Heimelijke waarnemingen door sociale diensten'.
- 3 Indien de betrokkene in het geval heimelijke waarnemingen zijn verricht en het onderzoek geen fraude heeft aangetoond wel wordt geïnformeerd, gebeurt dit meestal mondeling. Van de mondelinge informatieverstrekking wordt niet altijd een aantekening gemaakt. Een minderheid van de gemeenten legt standaard in het dossier vast dat aan de informatieplicht is voldaan. Tijdens het dossieronderzoek heeft het CBP slechts enkele dossiers aangetroffen waaruit bleek dat aan de informatieplicht was voldaan ingeval het sociale rechercheonderzoek geen fraude had aangetoond.
- 4 In bijna de helft van de onderzochte gemeenten ontbreekt een werkproces waarin de informatieplicht is uitgewerkt. Van de werkprocessen die het CBP heeft bestudeerd, bevatten er slechts enkele een duidelijke instructie om de betrokkene te informeren over de heimelijke waarnemingen als er tijdens het onderzoek geen fraude is aangetoond en om de naleving van de informatieplicht te registreren in het dossier. De termijn waarbinnen aan de informatieplicht moet zijn voldaan is momenteel niet duidelijk.

Conclusie

De uitvoering van de informatieplicht na heimelijke waarnemingen door de sociale recherche is voor verbetering vatbaar. Alle onderzochte gemeenten geven aan betrokkenen te informeren over de heimelijke waarnemingen als het onderzoek fraude aan het licht heeft gebracht. Uit de rapportages en gespreksverslagen kan echter niet altijd worden opgemaakt dat het voor de betrokkene ook duidelijk is dat er tijdens een fraudeonderzoek heimelijke waarnemingen zijn verricht.

Niet alle onderzochte gemeenten voldoen aan de informatieplicht na heimelijke waarnemingen als het onderzoek geen fraude aan het licht heeft gebracht. De gemeenten die aangeven dit wel te doen, doen dit doorgaans mondeling.

Door mondelinge informatieverstrekking en het gebrek aan registratie daarvan is de naleving van de informatieplicht momenteel moeilijk te verifiëren. Het CBP is van oordeel dat registratie een noodzakelijke voorwaarde is om naleving van de informatieplicht te garanderen.

Bijna de helft van de onderzochte gemeenten beschikt niet over een werkproces waarin de informatieplicht is uitgewerkt. Indien dat wel het geval is, is de uitwerking niet altijd juist. Slechts in enkele werkprocessen is de informatieplicht correct uitgewerkt.

Aanbevelingen

- 1 Informeer bij voorkeur schriftelijk over de heimelijke waarneming en neem een kopie van de mededeling op in het dossier van betrokkene. Deze handelwijze voorkomt discussie achteraf over de vraag of aan de informatieplicht is voldaan.
- 2 Wanneer toch mondeling wordt geïnformeerd, leg dan in een gespreksverslag vast dat betrokkene niet alleen is geïnformeerd over het feit dat een onderzoek heeft plaatsgevonden, maar ook dat er tijdens dat onderzoek gegevens zijn verkregen door middel van heimelijke waarnemingen. Neem het gespreksverslag of proces-verbaal altijd op in het dossier.
- 3 Beschrijf in een werkproces dat betrokkenen geïnformeerd worden zowel over de heimelijke waarnemingen bij onderzoeken waar fraude aan het licht is gekomen als bij onderzoeken waar geen fraude aan het licht is gekomen. Neem in het werkproces op dat het voldoen aan de informatieplicht in het dossier van betrokkene wordt geregistreerd.
- 4 Neem in het werkproces op welke regels er gelden bij informeren en op welke wijze er wordt geïnformeerd. Noem in het werkproces een concrete termijn waarbinnen betrokkene geïnformeerd moet zijn over de heimelijke waarnemingen bij onderzoeken waar fraude aan het licht is gekomen en bij onderzoeken waar dat niet het geval is. De termijn waarbinnen betrokkene uiterlijk moet zijn geïnformeerd is drie maanden na afloop van het onderzoek.





INLEIDING

Het voorkomen en bestrijden van misbruik van en fraude met uitkeringen staat de laatste jaren hoog op de maatschappelijke en politieke agenda. Grondslagen van het sociale zekerheidsstelsel zijn het solidariteitsbeginsel en het rechtmatigheidsbeginsel.

Voor het behoud van de solidariteit moet de gemeenschap er op kunnen vertrouwen dat alleen die burgers een uitkering ontvangen die daar recht op hebben.

Burgers met een uitkering moeten er van hun kant op kunnen vertrouwen dat de overheid bij onderzoek naar misbruik of fraude met uitkeringen in overeenstemming met de wettelijke regels te werk gaat. De overheid mag tijdens fraudeonderzoeken een inbreuk op de wettelijk beschermde persoonlijke levenssfeer van burgers maken. In dat geval dient echter rekening te worden gehouden met bepaalde waarborgen.

Een belangrijke waarborg is de informatieplicht. Deze heeft zijn grondslag in de artikelen 33 en 34 van de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP) en is uitgewerkt in de procesbeschrijving 'Heimelijke waarneming door sociale diensten'.

In het belang van het fraudeonderzoek door de sociale recherche is tijdens dat onderzoek een wettelijke uitzondering op de informatieplicht van toepassing. Na afronding van het onderzoek kan op deze uitzonderingsbepaling niet langer een beroep worden gedaan. De burger die onderwerp is geweest van heimelijke waarneming zal hierover geïnformeerd moeten worden.

Tijdens heimelijke waarnemingen leggen functionarissen van de gemeente of de sociale recherche gegevens van burgers vast zonder dat de betrokkenen zich daarvan op dat moment bewust zijn. Op deze persoonsgegevens is de WBP van toepassing. Heimelijke waarnemingen worden onder andere verricht bij onderzoeken naar leefvormfraude, woonfraude en inkomensfraude. Het risico bestaat dat de heimelijk waargenomen burger (de betrokkene) niet te weten komt dat er gegevens over hem zijn verzameld, terwijl hij op basis van deze gegevens wel is beoordeeld.

Vanwege dit risico is een organisatie of persoon die structureel persoonsgegevens wil vastleggen op grond van eigen waarneming zonder betrokkene daarvan op de hoogte te stellen, verplicht om het College bescherming persoonsgegevens (CBP) om een zogenoemd Voorafgaand Onderzoek te vragen. Tijdens dit onderzoek beoordeelt het CBP of en onder welke voorwaarden gegevens verkregen uit heimelijke waarnemingen mogen worden verwerkt.

Omdat veel gemeenten bij de controle op de naleving van de bijstandswet heimelijke waarnemingen verrichten, heeft de stichting StimulanSZ enkele jaren geleden de procesbeschrijving 'Heimelijke waarnemingen door sociale diensten' opgesteld. Wanneer een gemeente tijdens het Voorafgaand Onderzoek verklaart de procesbeschrijving van StimulanSZ te onderschrijven en deze uit te werken in een werkproces, beëindigt het CBP het onderzoek.

De procesbeschrijving is ruim drie jaar van kracht. Het CBP achtte de tijd rijp om te controleren of gemeenten die de procesbeschrijving hebben onderschreven, zich hier ook aan houden. Het CBP heeft daarom een onderzoek ingesteld naar de naleving van de informatieplicht na heimelijke waarnemingen. Aan tien gemeenten zijn schriftelijk vragen voorgelegd. Tevens heeft het CBP het werkproces dat de informatieplicht beschrijft, opgevraagd. Daarnaast is bij drie van de tien gemeenten dossieronderzoek verricht.

Het CBP is voornemens om het onderzoek naar de naleving van de informatieplicht na heimelijke waarnemingen te herhalen en dan handhavend op te treden tegen gemeenten die de informatieplicht niet naleven.

1

HEIMELIJKE WAARNEMINGEN

EN DE INFORMATIEPLICHT

- 1.1 Inlichtingenplicht en controle door heimelijke waarnemingen 0
- 1.2 Informatieplicht bij heimelijke waarnemingen 0
- 1.3 WBP, melding, Voorafgaand Onderzoek en procesbeschrijving 0
- 1.4 Uitzonderingen en uitstel 0

Wwb-uitkering

Burgers die onvoldoende middelen hebben om in hun bestaan te voorzien, kunnen in Nederland een bijstandsuitkering aanvragen. De bijstand is het sluitstuk van het sociale zekerheidsstelsel. De bijstand is geen verzekering maar een algemene voorziening, dat wil zeggen dat iedereen in Nederland bijdraagt aan de financiering ervan.

Tot 1 januari 2004 werd bijstand verstrekt op grond van de Algemene bijstandswet (Abw). Sinds 1 januari 2004 is de Wet Werk en Bijstand (Wwb) van kracht. Deze wet legt een grotere nadruk op re-integratie van bijstandsgerechtigden dan haar voorgangster. Werk boven uitkering is het motto.

De financiële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Abw lag grotendeels bij de rijksoverheid. De Wwb geeft gemeenten een grotere uitvoeringsvrijheid en de volledige financiële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de wet. Gemeenten hebben dientengevolge een toegenomen financieel belang bij een laag aantal inwoners dat een uitkering op grond van de Wwb ontvangt. Gemeenten verrichten dan ook veel inspanningen om de uitkeringsontvangers in het arbeidsproces te re-integreren. Verder is er een strenge selectie bij de aanvraag van de uitkering. Tot slot bestrijden gemeenten misbruik van de bijstandsvoorziening intensiever dan voorheen.

1.1 Inlichtingenplicht en controle door heimelijke waarnemingen

Burgers die een Wwb-uitkering (willen) ontvangen zijn verplicht om alle relevante informatie te verstrekken aan de sociale dienst of aan het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI), als dit de Wwb-intake verzorgt. Deze zogeheten inlichtingenplicht is wettelijk verankerd in artikel 17 Wwb en de artikelen 28 en 29 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI). Om het recht op een uitkering vast te stellen zijn het eventuele inkomen, de hoogte van het vermogen en de woon-/leef-situatie van de burger van belang.

Wanneer een burger bewust onjuiste informatie verstrekt of informatie verzwijgt, is er sprake van fraude. Als de sociale dienst een vermoeden heeft dat dit het geval is, kan de dienst zelf een onderzoek instellen of de sociale recherche opdracht geven een onderzoek te verrichten. Tijdens het onderzoek kunnen functionarissen van de sociale dienst of de sociale recherche door eigen waarneming gegevens over de uitkeringsontvanger verzamelen zonder dat deze zich daarvan op dat moment bewust is.

Het verzamelen van gegevens door eigen waarneming zonder de betrokkene daarvan op de hoogte te stellen, wordt heimelijke waarneming genoemd. Door middel van heimelijke waarnemingen controleren gemeente en sociale recherche of de feitelijke situatie overeenkomt met de door de burger verstrekte gegevens. Heimelijke waarnemingen kunnen noodzakelijk zijn bij onderzoek naar fraude maar vormen een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van burgers.

1.2 Informatieplicht bij heimelijke waarnemingen

Bij gegevensverzameling door heimelijke waarneming bestaat het risico dat de geobserveerde burger geen weet heeft van de gegevensverwerking, terwijl de gegevens wel gebruikt worden om hem te beoordelen. Om te voorkomen dat burgers beoordeeld worden op grond van gegevens die ze niet kennen, mogen heimelijke waarnemingen alleen worden uitgevoerd indien aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Een belangrijke voorwaarde is de naleving van de informatieplicht die voortvloeit uit de artikelen 33 en 34 WBP (zie Bijlage 1).

Artikel 33 WBP regelt de informatieplicht ingeval de gegevens van de betrokkene zelf worden verkregen. Artikel 34 WBP regelt het informeren van burgers indien persoonsgegevens worden verkregen op een andere wijze dan bij de burger zelf en zonder dat de burger van deze verzameling op de hoogte is. Heimelijke waarnemingen vallen hieronder. Gemeente of sociale recherche leggen immers zelf gegevens vast over de burger, zonder dat deze zich daar op dat moment van bewust is.

In het belang van het onderzoek hoeft, zolang het onderzoek loopt, geen informatie te worden verstrekt. Na afloop van het onderzoek kan echter niet langer een beroep op de wettelijke uitzonderingsbepaling worden gedaan en is de informatieplicht zonder meer van toepassing. Zou er geen informatieplicht zijn dan zou de burger onwetend blijven van de heimelijke waarnemingen. Zie hierover verder paragraaf 1.4.

De verzamelde gegevens kunnen gevolgen hebben voor de beoordeling van een burger. Wanneer er consequenties aan de gegevens worden verbonden, bijvoorbeeld omdat wordt geconcludeerd dat iemand fraudeert, dan zal deze persoon geïnformeerd worden over de informatieverzameling via de heimelijke waarneming. De sociaal rechercheur vertelt dan bijvoorbeeld dat hij heeft gezien dat betrokkene samenwoont met een persoon die een inkomen heeft en dat hij daarom geen recht (meer) heeft op een uitkering.

Wanneer geen directe consequenties worden verbonden aan de waarnemingen, omdat er geen fraude is geconstateerd, kunnen de verzamelde gegevens toch een rol spelen bij toekomstige beoordelingen van de uitkeringsontvanger. Het feit dat de sociale

recherche een keer onderzoek heeft gedaan, kan aanleiding zijn om deze uitkeringsontvanger te blijven beschouwen als iemand met een verhoogd risico op fraude, die extra aandacht verdient. Een burger heeft het recht om te weten waar hij deze extra aandacht aan 'te danken' heeft.

De burger die onderwerp is geweest van heimelijke waarneming heeft het recht om te weten wanneer, waar, hoe vaak en hoe lang hij geobserveerd is geweest en welke conclusies aan de waarnemingen zijn verbonden. Zonder informatieplicht zou de burger niet weten dat hij onderwerp van onderzoek is geweest en geen inzage kunnen vragen in de gegevens die tijdens de waarnemingen zijn vastgelegd.

Als een burger niet is geïnformeerd en er later bij toeval achterkomt (bijvoorbeeld bij inzage in zijn dossier) dat hij onderwerp is geweest van heimelijke waarnemingen, kan hij zich afvragen op basis waarvan dit is gebeurd en of hij misschien nog steeds wordt waargenomen. Wantrouwen ten opzichte van de overheid kan het gevolg zijn. Transparantie door middel van informatieverstrekking kan dit wantrouwen voorkomen. De sociale recherche heeft de bevoegdheid om heimelijke waarnemingen te verrichten. Bij deze bevoegdheid hoort de bereidheid om verantwoording aan de burger af te leggen over het verrichte onderzoek.

1.3 WBP, melding, Voorafgaand Onderzoek en procesbeschrijving

De gemeente moet de gegevensverwerking voor de sociale recherche-activiteiten melden bij het CBP. Als de gemeente in de melding aangeeft gegevens te verwerken die verkregen zijn door eigen waarneming, zonder de betrokkene daarvan (direct) op de hoogte te stellen, stelt het CBP vanwege de risico's die aan dergelijke gegevensverwerkingen kleven een Voorafgaand Onderzoek in. Op basis van dit Voorafgaand Onderzoek beoordeelt het CBP of en onder welke voorwaarden heimelijke waarnemingen mogen worden uitgevoerd. Een Voorafgaand Onderzoek bestaat uit een vooronderzoek en een nader onderzoek.


Veel gemeentelijke sociale diensten maken gebruik van gegevens die door heimelijke waarneming zijn verkregen. Om een zekere mate van uniformiteit in de werkwijze van deze diensten te bewerkstelligen is door StimulanSZ een standaard-procesbeschrijving 'Heimelijke waarnemingen door sociale diensten' opgesteld.

Deze procesbeschrijving is afgestemd met vertegenwoordigers van het Landelijk Contact Sociaal Rechercheurs en sociaal rechercheurs van de gemeenten Utrecht en Goes. Het CBP heeft de procesbeschrijving op 27 januari 2003 goedgekeurd. Wanneer een gemeente tijdens het vooronderzoek verklaart de procesbeschrijving te onderschrijven en uit te werken in werkprocessen, ziet het CBP af van het verrichten van een nader onderzoek.

1.4 Uitzonderingen en uitstel

Artikel 34 WBP bevat twee uitzonderingen op de informatieplicht. Op grond van het vierde lid van artikel 34 hoeft betrokkene niet geïnformeerd te worden indien de mededeling van de informatie aan de betrokkene onmogelijk blijkt of een onevenredige inspanning kost. Dit kan het geval zijn indien de verblijfplaats van de betrokkene onbekend is. De herkomst van de gegevens moet in dat geval wel worden vastgelegd.

Op grond van het vijfde lid van dit artikel hoeft betrokkene niet te worden geïnformeerd als de vastlegging van gegevens buiten de betrokkene om is voorgeschreven bij wet. Bij heimelijke waarnemingen is dit echter niet aan de orde, omdat de wet de sociale recherche niet verplicht om gegevens vast te leggen door heimelijke waar-



neming. Er is hier sprake van een bevoegdheid van de sociale recherche en niet van een wettelijke plicht.

In paragraaf 1.2 is gewezen op de opschorting van de informatieplicht voor de duur van het fraudeonderzoek. Zou een burger ervan op de hoogte zijn dat hij het onderwerp van onderzoek is, dan zou hij zijn mogelijk frauduleuze gedrag kunnen aanpassen.

De opschorting van de informatieplicht wordt gebaseerd op een weigeringsgrond uit artikel 43 WBP (zie Bijlage 1). Deze brengt mee dat bij onderzoek door de sociale recherche gedurende dat onderzoek niet geïnformeerd hoeft te worden in het belang van de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten (43, sub b, WBP). Deze uitzonderingsgrond vervalt zodra het onderzoek is afgerond. De betrokkene zal dan ongeacht de uitkomst van het onderzoek geïnformeerd moeten worden over de heimelijke waarnemingen.

2

BEVINDINGEN ONDERZOEK

- 2.1 Naleving informatieplicht bij fraudezaken 0
- 2.2 Naleving informatieplicht bij zaken zonder fraude 0
- 2.3 Werkproces 0
- 2.4 Termijn informeren
- 2.5 Registratie in dossier
- 2.6 Informatievoorziening vooraf
- 2.7 Samenwerkingsverbanden en verantwoordelijkheid informatieplicht
- 2.8 Bevindingen Gemeente A
- 2.9 Bevindingen gemeente B
- 2.10 Bevindingen gemeente C

Naleving informatieplicht bij fraudezaken

Indien het onderzoek van de sociale recherche fraude aan het licht heeft gebracht, worden burgers volgens de onderzochte gemeenten altijd geïnformeerd over de heimelijke waarnemingen. Dit gebeurt in een gesprek of verhoor waarin de bevindingen van het onderzoek worden besproken. Uit de onderzochte dossiers blijkt echter niet altijd dat burgers ook op de hoogte zijn van de heimelijke waarnemingen die er van hen verricht zijn.

Uit een aantal onderzochte dossiers waarin zich een gespreksverslag of proces-verbaal bevond, kon worden opgemaakt dat betrokkenen op de hoogte zijn gesteld van de heimelijke waarnemingen. Een voorbeeld uit een proces-verbaal van een onderzoek naar leefvormfraude: "U zegt mij dat u tijdens uw onderzoek heeft gezien dat de auto van M 's avonds in de nabijheid van mijn woning geparkeerd staat en dat u tevens heeft gezien dat M 's morgens uit mijn woning komt en met zijn auto naar zijn werk rijdt."

Uit andere processen-verbaal of gespreksverslagen kon niet worden opgemaakt dat betrokkenen op de hoogte zijn gesteld van door de sociale recherche verrichte heimelijke waarnemingen. In de stukken is bijvoorbeeld vermeld "Wij hebben geconstateerd dat..." en "Door de sociale recherche is onderzoek ingesteld naar uw verblijfplaats".

2.1 Naleving informatieplicht bij zaken zonder fraude

Zeven van de tien respondenten geven aan burgers te informeren over de heimelijke waarnemingen indien het onderzoek geen fraude aan het licht gebracht heeft. Dit gebeurt doorgaans mondeling. Eén van de respondenten geeft aan mondeling dan wel schriftelijk te informeren. Drie van de zeven leggen standaard in het dossier vast dat betrokkene is geïnformeerd over de heimelijke waarnemingen. Eén respondent geeft aan altijd een huisbezoek af te leggen om betrokkene te informeren.

Drie respondenten geven aan betrokkene niet te informeren over de heimelijke waarnemingen als het onderzoek geen fraude heeft aangetoond. Een gemeente meldt bewust niet te informeren om mogelijke vervolgonderzoeken niet te frustreren. Deze werkwijze is niet in overeenstemming met de WBP en met de StimulansZ procesbeschrijving 'Heimelijke waarnemingen door sociale diensten'. Burgers moeten altijd geïnformeerd worden over heimelijke waarnemingen, ook als er geen sprake is van fraude.

2.2 Werkproces

Een goed werkproces is belangrijk. In de eerste plaats maakt het inzichtelijk wat een organisatie doet. In de tweede plaats waarborgt een werkproces de continuïteit van activiteiten. Regelmatig is tijdens het onderzoek gebleken dat kennis over de informatieplicht na heimelijke waarnemingen verloren is gegaan door het vertrek van een medewerker of afdelingshoofd bij een gemeente. Een werkproces voorkomt het verlies van kennis. Door werkprocessen kunnen opvolgers van functionarissen en nieuwe medewerkers in een organisatie zich de juiste werkwijze eigen maken.

Tijdens het Voorafgaand Onderzoek kunnen gemeenten verklaren de procesbeschrijving 'Heimelijke waarnemingen door sociale diensten' te onderschrijven en deze uit te werken in werkprocessen. Op pagina 7 van de procesbeschrijving staat: "Indien geen fraude is geconstateerd wordt de betrokkene doorgaans in alle gevallen op de hoogte gesteld van de waarnemingen. In de werkprocessen dient aangegeven te zijn welke regels er gelden voor het informeren van betrokkene nadat de waarnemingen zijn gedaan."

Uit het onderzoek bleek dat vier van de tien respondenten niet beschikten over een werkproces.

Van de overige zes respondenten hebben er twee een werkproces overgelegd dat een correcte uitwerking vormt van de informatieplicht. Een goed werkproces bevat een stapsgewijze beschrijving van de activiteiten, waaronder een duidelijke instructie om betrokkenen te informeren over de heimelijke waarnemingen en de verplichting om dit te registreren. Het werkproces bevat eveneens een termijn waarbinnen aan de informatieplicht moet zijn voldaan.

Van de overige vier werkprocessen bevatte er één een instructie om betrokkenen mondeling te informeren over de onderzoeksresultaten (inclusief de resultaten van de heimelijke waarnemingen). De registratie met betrekking tot het informeren was echter niet opgenomen in dit werkproces.

Een ander werkproces bevatte in het geheel geen instructie om betrokkenen te informeren over heimelijke waarneming.

Het derde werkproces bevatte geen instructie om betrokkene te informeren over heimelijke waarnemingen ingeval er geen sprake was van fraude.

Het laatste werkproces bevatte een passage over de informatieplicht en een verwijzing naar de procesbeschrijving. Uit de tekst kon niet duidelijk worden opgemaakt dat betrokkene altijd geïnformeerd moest worden over de heimelijke waarnemingen.

2.3 Termijn informeren

Tijdens het dossieronderzoek kwam in een gesprek met het hoofd van een sociale dienst de termijn ter sprake waarbinnen aan de informatieplicht moest worden voldaan. Daarbij gaf de respondent aan het onwenselijk te vinden om betrokkene direct na afloop van het onderzoek te informeren indien het onderzoek geen fraude aan het licht heeft gebracht. De reden hiervan is dat in sommige onderzoeken fraude niet wordt aangetoond, terwijl het vermoeden van fraude blijft bestaan.

Op basis van nieuwe signalen zou er op korte termijn na afloop van het onderzoek een nieuw onderzoek kunnen plaatsvinden. Indien de betrokkene direct na afloop van het onderzoek op de hoogte zou worden gesteld van de heimelijke waarnemingen zou hij zijn gedrag aanpassen. Vervolgonderzoek zou dan zinloos zijn.

Het CBP is van opvatting dat betrokkenen binnen drie maanden na afloop van het onderzoek moeten worden geïnformeerd over de heimelijke waarnemingen. Deze termijn doet enerzijds recht aan het argument van de respondent en voorkomt anderzijds dat van uitstel afstel komt.

2.4 Registratie in dossier

Bij drie respondenten die aangaven betrokkenen mondeling te informeren over heimelijke waarnemingen heeft het CBP dossieronderzoek verricht. Het onderzoek betrof zowel dossiers waarin de heimelijke waarnemingen fraude aan het licht hadden gebracht als dossiers waarin dit niet het geval was. Tijdens het dossieronderzoek heeft het CBP onderzocht of de door de respondenten gegeven antwoorden op de schriftelijke vragen overeenkwamen met de registratie in de dossiers.

2.4.1 Registratie bij fraudezaken

Wanneer het onderzoek fraude aan het licht heeft gebracht, worden betrokkenen doorgaans na afloop van het onderzoek geconfronteerd met de bevindingen. Zoals in paragraaf 2.0 is aangegeven, kon uit de frauderapportages of gespreksverslagen niet altijd worden afgeleid dat betrokkenen tijdens het gesprek op de hoogte waren gesteld van het feit dat er tijdens het onderzoek heimelijke waarnemingen zijn verricht. Van de mededeling aan betrokkenen dat er tijdens het onderzoek heimelijke waarnemingen zijn verricht, ontbreekt regelmatig registratie.

2.4.2 Registratie bij zaken zonder fraude

Een sociale dienst had bij de beantwoording van de schriftelijke vragen reeds aangegeven betrokkenen niet te informeren over heimelijke waarnemingen als deze geen fraude aan het licht hadden gebracht. De verslaglegging in de dossiers kwam overeen met het door de sociale dienst gegeven antwoord.

Een andere sociale dienst had aangegeven betrokkenen middels een huisbezoek te informeren over de heimelijke waarnemingen indien geen sprake was van fraude. Slechts uit twee van de onderzochte dossiers kon echter worden opgemaakt dat betrokkenen waren geïnformeerd over de heimelijke waarnemingen door de sociale recherche.

De derde sociale dienst had aangegeven na afloop van onderzoeken die geen fraude aan het licht hadden gebracht betrokkenen doorgaans mondeling te informeren over de heimelijke waarnemingen. Uit geen van de aanwezige dossiers kon echter worden opgemaakt dat betrokkenen waren geïnformeerd over de heimelijke waarnemingen. Door het nagenoeg ontbreken van registratie is achteraf nauwelijks vast te stellen of aan de informatieplicht is voldaan.

2.4.3 Conclusie

Het informeren van betrokkene is vormvrij. Registratie is naar het oordeel van het CBP een noodzakelijke voorwaarde om naleving van de informatieplicht te garanderen. Aan registratie zal over het algemeen zijn voldaan door het bewaren van een kopie van de brief aan betrokkene of door het vastleggen van mondeling contact met betrokkene ter zake en door vermelding van een eventuele uitzonderingsgrond. Zonder registratie kan de verantwoordelijke onvoldoende nagaan of aan de informatieplicht is voldaan, of dat er sprake was van een uitzonderingsgrond en zo ja, welke.

Deze eisen van zorgvuldigheid en van interne en externe transparantie vloeien voort uit de informatieplicht. Daarnaast schrijft artikel 13 WBP voor dat de verantwoordelijke passende organisatorische maatregelen neemt om de persoonsgegevens te beveiligen tegen enige vorm van onrechtmatige verwerking. De maatregelen strekken ertoe dat de juridische normen van de WBP worden vertaald in feitelijke maatregelen (TK 1999-2000, 25 892, nr. 22). Het bijhouden of aan de informatieplicht is voldaan dan wel of er sprake was van een bepaalde uitzonderingsgrond, acht het CBP een passende en zelfs aangewezen organisatorische maatregel in de zin van dit artikel.

2.5 Informatievoorziening vooraf

Bij twee van de drie gemeenten waar het CBP dossieronderzoek heeft verricht, was een informatiemap aanwezig die aanvragers van een uitkering kregen uitgereikt. In het hoofdstuk 'Rechten en plichten' is een paragraaf aan de sociale recherche gewijd. Hierin worden de werkzaamheden en bevoegdheden van de sociale recherche genoemd. Het onderzoeksmiddel 'heimelijke waarnemingen' wordt niet expliciet genoemd.

Daarna onderzoek door sociale recherche/bureau Fraudebestrijding

Sociale rechercheurs hebben opsporingsbevoegdheden en zijn specialisten in fraudezaken zoals koppelbaaspraktijken, zwartwerken, werken zonder inkomsten te melden, onderzoek naar postadressen, samenwoning zonder melding, enz. Zij mogen naast administratief onderzoek ook andere onderzoeksmethoden gebruiken zonder u op de hoogte te stellen. Deze opsporingsmethoden lijken veel op die van de politie, zo kunnen sociaal rechercheurs bijvoorbeeld een getuigenverhoor afnemen. Ook kunnen zij informatie inwinnen bij andere instanties (banken, verzekeringsmaatschappijen, Belastingdienst en (voormalig) werkgevers.

Algemene informatievoorziening vooraf is een goede zaak. Daarmee is echter niet voldaan aan de informatieplicht ingeval er heimelijke waarnemingen worden verricht. Wanneer een uitkeringsontvanger daadwerkelijk onderwerp van heimelijke waarnemingen is geweest, dient hij hierover achteraf op persoonsniveau te worden geïnformeerd.

2.6 Samenwerkingsverbanden en verantwoordelijkheid informatieplicht

Op het gebied van de sociale recherche vindt veel intergemeentelijke samenwerking plaats. Acht van de tien respondenten nemen deel aan een samenwerkingsverband. Wanneer een gemeente deelneemt aan een samenwerkingsverband of sociale

rechercheactiviteiten uitbestedt, blijft zij verantwoordelijk voor de naleving van de informatieplicht. De informatieplicht kan, mits daar duidelijke schriftelijke afspraken over zijn gemaakt, worden overgedragen aan het samenwerkingsverband of aan de sociale recherche waarvan men diensten afneemt.

Wanneer het samenwerkingsverband of de in opdracht werkende sociale recherche de informatieplicht voor zijn rekening neemt, dient de gemeente schriftelijk op de hoogte te worden gesteld van het feit dat aan de informatieplicht is voldaan. Slechts dan kan de gemeente aannemen dat aan de informatieplicht is voldaan. Concreet betekent dit dat het samenwerkingsverband of de in opdracht werkende sociale recherche aan de gemeente een kopie verstrekt van de brief waarin de betrokkene wordt geïnformeerd, of een gespreksverslag (proces-verbaal) waaruit duidelijk naar voren komt dat betrokkene is geïnformeerd.

2.7 Bevindingen Gemeente A

De sociale rechercheactiviteiten van de gemeente A worden door een sociale recherche van een naburige stad verricht. De gemeente A heeft een vaste contactpersoon bij de sociale recherche die vrijwel alle onderzoeken voor de gemeente uitvoert. Na afloop van het onderzoek stelt deze sociaal onderzoeker een rapportage op die aan de gemeente wordt gezonden. Indien er een confronterend gesprek bij de gemeente plaatsvindt, is de sociaal onderzoeker hierbij aanwezig.

De rapportage van de sociaal onderzoeker wordt opgenomen in het dossier van de betrokkene. De rapportages van de sociale recherche zijn zakelijk en helder geformuleerd. Uit de rapportages blijkt echter niet altijd dat betrokkene is geïnformeerd over de heimelijke waarnemingen. In een rapportage werd bijvoorbeeld vermeld dat betrokkene geïnformeerd was over het onderzoek. Uit een andere rapportage bleek dat er een gesprek met betrokkene had plaatsgevonden, maar niet wat er precies besproken was. Het CBP kan uit dergelijke passages niet opmaken dat betrokkenen geïnformeerd zijn over de heimelijke waarnemingen.

De gemeente heeft aangegeven betrokkenen niet te informeren over de heimelijke waarnemingen indien er tijdens een onderzoek geen fraude is aangetoond. De bevindingen van het dossieronderzoek zijn in overeenstemming met het door de gemeente A verstrekte werkproces en de gegeven antwoorden. De gemeente A erkent dat de informatievoorziening ingeval van 'geen fraude' momenteel tekort schiet. Zij heeft inmiddels contact opgenomen met de sociale recherche waarvan de diensten worden afgenomen om deze tekortkoming te verhelpen.

2.7.1 Conclusie dossieronderzoek gemeente A

- Indien een onderzoek van de sociale recherche fraude heeft aangetoond wordt betrokkene door de gemeente A altijd geïnformeerd over het onderzoek. Uit de rapportage van de sociale recherche kan echter niet altijd worden opgemaakt dat betrokkene daarmee op de hoogte is van het feit dat er tijdens het onderzoek heimelijke waarnemingen zijn verricht.
- De werkwijze van de gemeente A ten aanzien van het informeren van burgers over heimelijke waarnemingen kan worden verbeterd op het punt van de registratie van de informatieplicht.
- De werkwijze van de gemeente A ten aanzien van het informeren van burgers over heimelijke waarnemingen is niet in overeenstemming met de procesbeschrijving in de gevallen waarin de heimelijke waarnemingen geen fraude aan het licht hebben gebracht.

2.8 Bevindingen gemeente B

Gemeente B maakt deel uit van een samenwerkingsverband dat sociale recherche-activiteiten verricht. Een sociaal rechercheur die bekend is met de gemeente B voert doorgaans de heimelijke waarnemingen uit en stelt de rapportages van het onderzoek op. De rapportage en het proces-verbaal (indien aanwezig) van de sociaal rechercheur worden opgenomen in het dossier van betrokkene. De gemeente B heeft aangegeven betrokkenen middels een huisbezoek te informeren over de verrichte heimelijke waarnemingen.

De gemeente B heeft het 'Protocol Huisbezoeken', de 'Samenwerkingsovereenkomst Sociale Recherche' en de 'Instructie Sociaal Rechercheur' overgelegd. Het 'Protocol Huisbezoeken' bevat geen passage waaruit blijkt dat er huisbezoeken worden afgelegd die tot doel hebben de betrokkene te informeren over heimelijke waarnemingen. Volgens het protocol moet het doel van het huisbezoek altijd worden vastgelegd in het gespreksverslag. Het CBP heeft in de bestudeerde verslagen geen doelvermelding 'informeren over heimelijke waarnemingen' aangetroffen.

Uit de 'Samenwerkingsovereenkomst Sociale Recherche' blijkt niet dat de gemeente B de informatieplicht na heimelijke waarnemingen heeft overgedragen aan het samenwerkingsverband. De 'Instructie Sociaal Rechercheur' bevat geen verplichting om betrokkenen te informeren over heimelijke waarnemingen.

Wanneer uit het onderzoek de conclusie wordt getrokken dat de cliënt heeft gefraudeerd, vindt er een gesprek plaats met betrokkene. Betrokkene wordt tijdens dit gesprek geïnformeerd over het verrichte onderzoek en geconfronteerd met de bevindingen van het onderzoek. Uit de onderzochte rapportages kon niet altijd worden opgemaakt dat betrokkene daarmee op de hoogte is van de heimelijke waarnemingen.

Uit enkele dossiers bleek dat betrokkenen geïnformeerd zijn over het verrichte onderzoek en de heimelijke waarnemingen indien er geen sprake was van fraude. In een aantal andere dossiers was niets terug te vinden waaruit bleek dat er een huisbezoek was afgelegd waarin betrokkene was geïnformeerd over de heimelijke waarnemingen. Het CBP kan ten aanzien van de gemeente B dan ook geen eenduidige conclusie trekken over het voldoen aan de informatieplicht ingeval er geen sprake is van fraude.

2.8.1 Conclusie dossieronderzoek gemeente B

- Indien een onderzoek van de sociale recherche fraude heeft aangetoond, wordt betrokkene door de gemeente B geïnformeerd over het onderzoek. Uit de rapportage van de sociale recherche kan echter niet altijd worden opgemaakt dat betrokkene daarmee op de hoogte is van het feit dat er tijdens het onderzoek heimelijke waarnemingen zijn verricht.
- Het CBP heeft uit de dossiers niet kunnen opmaken dat na afloop van een onderzoek altijd een huisbezoek plaatsvindt waarbij burgers geïnformeerd worden over de verrichte heimelijke waarnemingen. Indien huisbezoek plaatsvindt is dit een (afsluitend) onderdeel van het onderzoek. Er is geen werkinstructie die de sociaal rechercheur verplicht om betrokkene tijdens het huisbezoek te informeren over heimelijke waarnemingen. Uit de bestudeerde verslagen van huisbezoeken is niet altijd op te maken dat betrokkenen geïnformeerd zijn over de heimelijke waarnemingen.
- De werkwijze van de gemeente B ten aanzien van het informeren van burgers over heimelijke waarnemingen kan worden verbeterd op het punt van registratie van de informatieplicht.

2.9 Bevindingen gemeente C

De gemeente C werkt op het vlak van de sociale recherche met een buurgemeente samen. Het team sociale recherche houdt kantoor in het gemeentehuis van de buurgemeente. De gemeente heeft aangegeven dat na afloop van een onderzoek waarbij heimelijke waarnemingen zijn verricht en fraude is vastgesteld, meestal een gesprek met de cliënt plaatsvindt. Tijdens dit gesprek komen de heimelijke waarnemingen ter sprake. Uit de rapportage blijkt of met de cliënt is gesproken of niet.

Wat betreft het informeren over heimelijke waarnemingen in zaken waar fraude is aangetoond, komt uit de bevindingen van het dossieronderzoek geen eenduidig beeld naar voren. In een dossier waarbij sprake was van woonfraude trof het CBP in een proces-verbaal de volgende passage aan: *“U vraagt mij waarom er tijdens mijn aanwezigheid in L 's avonds licht brandde in mijn woning te R”*. In een proces-verbaal over inkomsten was vermeld: *“U zegt mij dat u gezien heeft dat ik naar mijn werk ben gegaan en dat u mij daar vaker heeft gezien dan dat er is opgegeven”*. Uit dergelijke passages blijkt dat betrokkene op de hoogte is van het feit dat hij heimelijk is waargenomen.

Uit andere dossiers waarin de uitkering wegens fraude was beëindigd, kon echter niet worden opgemaakt dat betrokkene was geïnformeerd over de heimelijke waarnemingen. Uit het dossier kon wel worden opgemaakt dat er een gesprek met betrokkene was geweest, maar niet dat betrokkene tijdens het gesprek was geïnformeerd over heimelijke waarnemingen. In een enkel geval was de uitkering ingetrokken terwijl een rapportage van de sociale recherche in het dossier ontbrak.

Op de vraag naar de wijze waarop de sociale recherche burgers informeert indien er tijdens het uitgevoerde onderzoek geen onrechtmatigheden zijn geconstateerd, antwoordde de gemeente: *‘Ook hierbij geldt dat bij de afronding van het onderzoek in een aantal gevallen nog met de cliënt wordt gesproken. Slechts in die situatie dat het onderzoek zonder resultaat wordt afgesloten en er ook geen klantencontact meer plaatsvindt, blijft deze informatieverstrekking achterwege. Intern is intussen al over dit manco gesproken en getracht wordt een werkwijze te gaan toepassen om de cliënt achteraf schriftelijk nog hierover te informeren.’*

De bevindingen van het dossieronderzoek stemmen wat dit onderdeel betreft niet overeen met het door de gemeente gegeven antwoord. Uit geen enkel bestudeerd dossier is gebleken dat uitkeringsontvangers die het onderwerp zijn geweest van heimelijke waarnemingen hierover geïnformeerd zijn indien er tijdens een fraudeonderzoek geen fraude is vastgesteld. Over de dossiers merkt het CBP op dat deze omvangrijk en moeilijk toegankelijk zijn. Alle documenten worden op chronologische volgorde bewaard en tabbladen per onderwerp (intake, reïntegratie, sociale recherche, etc.) ontbreken.

De gemeente heeft een werkproces overgelegd. Het werkproces bevat geen instructie om de betrokkenen altijd (zowel bij fraude als geen fraude) te informeren over heimelijke waarnemingen. Het werkproces beschrijft het doel van de feitelijke waarnemingen en meldt verder dat er een confronterend gesprek plaatsvindt als er sprake is van onduidelijkheden. In het gesprek wordt de cliënt dan geconfronteerd met de gegevens uit administratieve bronnen en de gegevens die door waarnemingen zijn verkregen. Dit gesprek maakt deel uit van het onderzoek. Het werkproces is geen correcte uitwerking van de procesbeschrijving ‘Heimelijke waarneming door sociale diensten’.

De verslaglegging in het papieren dossier kwam wat het onderdeel sociale recherche betreft niet overeen met de inhoud van een elektronisch registratiesysteem. In veel van de onderzochte dossiers werd geen frauderapportage aangetroffen, hoewel er

volgens het registratiesysteem van de gemeente bij deze personen wel sprake is geweest van heimelijke waarnemingen.

Over de verschillen tussen de papieren dossiers en het elektronisch registratiesysteem heeft de gemeente opgemerkt dat het systeem ook een soort kladblokfunctie heeft. Dit wil zeggen dat medewerkers in het systeem kunnen aangeven dat er een onderzoek ingesteld zou kunnen/ moeten worden naar een uitkeringsontvanger, maar dat het kan voorkomen dat er vervolgens geen daadwerkelijk onderzoek waarbij heimelijke waarnemingen zijn verricht, heeft plaatsgevonden.

2.9.1 Conclusie dossieronderzoek gemeente C

- Indien een onderzoek van de sociale recherche fraude heeft aangetoond, wordt betrokkene door de gemeente C over het onderzoek geïnformeerd. Uit de rapportages van de sociale recherche kan echter niet altijd worden opgemaakt dat betrokkene daarmee op de hoogte is van het feit dat er tijdens het onderzoek heimelijke waarnemingen zijn verricht.
- De werkwijze van de gemeente C ten aanzien van het informeren van burgers over heimelijke waarnemingen kan verbeterd worden op het punt van de registratie van de informatieplicht.
- Uit geen enkel bestudeerd dossier is gebleken dat uitkeringsontvangers die het onderwerp zijn geweest van heimelijke waarnemingen hierover zijn geïnformeerd, indien bij het fraudeonderzoek geen fraude is vastgesteld.
- Een aantal uitkeringsontvangers zou volgens het elektronisch registratiesysteem van de gemeente onderwerp van heimelijke waarnemingen zijn geweest, terwijl in de dossiers van deze mensen geen rapportages of verslagen werden aangetroffen waaruit blijkt dat er heimelijke waarnemingen zijn verricht.

BIJLAGEN



Bijlage 1: Het onderzoek

Bijlage 2: Wettelijk kader

**Bijlage 3: Procesbeschrijving heimelijke
waarnemingen door sociale diensten**

**Bijlage 4: Brief van het CBP aan Stimulansz
voor gebruik van de procesbeschrijving door
gemeenten**

HET ONDERZOEK

Het onderzoek

Conform zijn jaarplan 2006 heeft het CBP in dat jaar een onderzoek uitgevoerd naar de naleving van de informatieplicht na heimelijke waarnemingen.

Het onderzoek bestond uit:

- een vijftal schriftelijke vragen over de naleving van de informatieplicht aan tien gemeenten die op basis van een steekproef zijn geselecteerd;
- een analyse van de werkprocessen en
- een dossieronderzoek ter plaatse bij drie gemeenten.

Het resultaat van het schriftelijk uitgevoerd onderzoek dient met de nodige terughoudendheid te worden geïnterpreteerd. De antwoorden op de gestelde vragen geven een beeld van de dagelijkse praktijk bij de tien gemeenten zoals deze die zelf zien. Dit beeld kon worden aangevuld met de bevindingen van het dossieronderzoek bij drie gemeenten.

Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen waren:

- 1 Wordt de uitkeringsontvanger geïnformeerd over de verrichte heimelijke waarnemingen? Zo ja, wanneer?
- 2 Op welke wijze informeert de sociale recherche burgers die het onderwerp zijn geweest van heimelijke waarnemingen ingeval er tijdens het uitgevoerde onderzoek geen onrechtmatigheden zijn geconstateerd?
- 3 Wordt in het dossier vastgelegd dat de burger geïnformeerd is over de waarnemingen? Zo ja, kunt u aangeven op welke wijze dit gebeurt?
- 4 Welke bewaartermijn hanteert de sociale recherche voor (onderzoeks)dossiers waarbij sprake is geweest van heimelijke waarnemingen? Wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen zaken waarin er sprake was van fraude en zaken waarin er geen sprake was van fraude? Indien er onderscheid gemaakt wordt, kunt u dan de gehanteerde bewaartermijnen noemen?
- 5 Neemt de gemeente deel aan een intergemeentelijke sociale recherche die de heimelijke waarnemingen uitvoert of geschieden de waarnemingen door functionarissen in dienst van de gemeente? Indien de gemeente deelneemt aan een intergemeentelijke sociale recherche wilt u dan de naam en contactgegevens van deze sociale recherche vermelden?

Het CBP heeft de gemeenten tevens verzocht om toezending van het werkproces waaruit blijkt dat burgers worden geïnformeerd over heimelijke waarnemingen die de sociale recherche heeft verricht.

Werkwijze dossieronderzoek

Bij drie van de tien respondenten heeft het CBP dossieronderzoek verricht. Tijdens dit dossieronderzoek heeft het CBP twintig of meer dossiers bestudeerd en de aangetroffen situatie vergeleken met de antwoorden die de gemeenten hebben gegeven op de door het CBP gestelde vragen. Na afloop van het dossieronderzoek zijn de eerste indrukken besproken met een functionaris van de gemeente. Bij twee gemeenten heeft het CBP aangegeven dat op basis van de stukken in de dossiers niet de conclusie kon worden getrokken dat betrokkenen altijd worden geïnformeerd over de heimelijke waarnemingen.

De voorlopige bevindingen van de onderzoeken zijn aan de drie gemeenten voorgelegd. Op verzoek van twee gemeenten heeft het CBP hen een specificatie gestuurd van de dossiers die zijn bestudeerd. Per dossier heeft het CBP zijn bevindingen beschreven. De gemeenten zijn in de gelegenheid gesteld om aanvullende informatie te verstrekken. Het CBP heeft geen stukken ontvangen die aanleiding hebben gegeven de voorlopige bevindingen te herzien. De drie gemeenten hebben aangegeven zich te kunnen vinden in de bevindingen en conclusies.

Bij nadere analyse van het tijdens het dossieronderzoek verzamelde materiaal is het CBP tot de conclusie gekomen dat de verklaring van de respondenten dat betrokkenen mondeling geïnformeerd worden over de heimelijke waarnemingen onvoldoende is om te concluderen dat aan de informatieplicht is voldaan. Dit heeft geleid tot wijzigingen in de conclusies van de dossieronderzoeken. De gewijzigde bevindingen en conclusies van het onderzoek zijn daarop in de vorm van een conceptrapportage opnieuw aan de onderzochte gemeenten voorgelegd. De drie gemeenten hebben wederom aangegeven zich te kunnen vinden in de bevindingen en conclusies.

Normenkader

Het normenkader van het onderzoek naar de naleving van de informatieplicht bestaat uit de Wet bescherming persoonsgegevens, in het bijzonder de artikelen 34 en 43, en de procesbeschrijving 'Heimelijke waarnemingen door sociale diensten'. Deze procesbeschrijving is een uitwerking van de WBP voor heimelijke waarnemingen door de sociale recherche. Het CBP heeft de procesbeschrijving op 27 januari 2003 goedgekeurd.

Indien persoonsgegevens rechtstreeks van een persoon worden verkregen, bepaalt artikel 33 WBP dat de verantwoordelijke vóór het moment van verkrijging aan deze meedeelt wat zijn identiteit is, alsmede wat de doeleinden van de verwerking zijn, tenzij de persoon daarvan reeds op de hoogte is.

Indien persoonsgegevens worden verkregen op een andere wijze dan rechtstreeks van de persoon, bepaalt artikel 34 WBP dat de verantwoordelijke zijn identiteit en het doeleinde van de verwerking aan de persoon meedeelt op het moment van vastlegging van die gegevens, of wanneer de gegevens bestemd zijn om aan een derde te worden verstrekt, uiterlijk op het moment van de eerste verstrekking. Dit artikel is van toepassing bij heimelijke waarnemingen.

Artikel 43, sub b, van de WBP biedt de sociale recherche de mogelijkheid om de informatieplicht in het belang van het onderzoek op te schorten.

WETTELIJK KADER

Artikelen 33, 34 en 43 Wet bescherming persoonsgegevens.

Artikel 33

1. Indien persoonsgegevens worden verkregen bij de betrokkene, deelt de verantwoordelijke vóór het moment van de verkrijging de betrokkene de informatie mede, bedoeld in het tweede en derde lid, tenzij de betrokkene daarvan reeds op de hoogte is.
2. De verantwoordelijke deelt de betrokkene zijn identiteit en de doeleinden van de verwerking waarvoor de gegevens zijn bestemd, mede.
3. De verantwoordelijke verstrekt nadere informatie voor zover dat, gelet op de aard van de gegevens, de omstandigheden waaronder zij worden verkregen of het gebruik dat ervan wordt gemaakt, nodig is om tegenover de betrokkene een behoorlijke en zorgvuldige verwerking te waarborgen.

Artikel 34

1. Indien persoonsgegevens worden verkregen op een andere wijze dan bedoeld in artikel 33, deelt de verantwoordelijke de betrokkene de informatie mede, bedoeld in het tweede en derde lid tenzij deze reeds daarvan op de hoogte is:
 - a. op het moment van vastlegging van hem betreffende gegevens, of
 - b. wanneer de gegevens bestemd zijn om te worden verstrekt aan een derde, uiterlijk op het moment van de eerste verstrekking.
2. De verantwoordelijke deelt de betrokkene zijn identiteit en de doeleinden van de verwerking mede.
3. De verantwoordelijke verstrekt nadere informatie voor zover dat, gelet op de aard van de gegevens, de omstandigheden waaronder zij worden verkregen of het gebruik dat ervan wordt gemaakt, nodig is om tegenover de betrokkene een behoorlijke en zorgvuldige verwerking te waarborgen.
4. Het eerste lid is niet van toepassing indien mededeling van de informatie aan de betrokkene onmogelijk blijkt of een onevenredige inspanning kost. In dat geval legt de verantwoordelijke de herkomst van de gegevens vast.
5. Het eerste lid is evenmin van toepassing indien de vastlegging of de verstrekking bij of krachtens de wet is voorgeschreven. In dat geval dient de verantwoordelijke de betrokkene op diens verzoek te informeren over het wettelijk voorschrift dat tot de vastlegging of verstrekking van de hem betreffende gegevens heeft geleid.

Artikel 43

De verantwoordelijke kan de artikelen 9, eerste lid, 30, derde lid, 33, 34 en 35 buiten beschouwing laten voor zover dit noodzakelijk is in het belang van:

- a. de veiligheid van de staat;
- b. de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten;
- c. gewichtige economische en financiële belangen van de staat en andere openbare lichamen;
- d. het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften die zijn gesteld ten behoeve van de belangen, bedoeld onder b en c, of
- e. de bescherming van de betrokkene of van de rechten en vrijheden van anderen.

Procesbeschrijving heimelijke waarnemingen door sociale diensten

1 Inleiding

De Wet bescherming persoonsgegevens (WBP) is op 1 september 2001 in de plaats gekomen van de Wet persoonsregistraties. De reglementplicht voor sociale diensten is vervallen en de meldingsplicht is hiervoor in de plaats gekomen. Tot 1 september 2002 is er sprake geweest van een overgangsjaar. Voor de verwerkingen van persoonsgegevens die op 1 september 2001 al plaatsvonden was er een jaar de tijd om deze opnieuw te melden. De WBP is een dynamische wet; het eenmalig melden van verwerkingen volstaat niet. Nieuwe verwerkingen en wijzigingen op verwerkingen moeten steeds vooraf worden gemeld bij het College bescherming persoonsgegevens (CBP) of bij de functionaris voor de gegevensbescherming, tenzij een verwerking is vrijgesteld van melden. Gemeentelijke sociale diensten zijn niet in het Vrijstellingsbesluit opgenomen, omdat deze diensten privacygevoelige gegevens in hun administratie opnemen.

De meldingen zorgen voor openheid rond de verwerking van persoonsgegevens. Dit stelt de burger in staat om na te gaan hoe met zijn persoonsgegevens wordt omgegaan, zodat hij – wanneer nodig – gebruik kan maken van zijn rechten. Daarnaast maken de meldingen een effectief toezicht door het CBP mogelijk.

Voor een beperkt aantal categorieën van gegevensverwerkingen vereist de WBP dat er, voordat met de gegevensverwerking wordt gestart, een onderzoek plaatsvindt, nl. het zogenoemde voorafgaand onderzoek door het CBP. Het gaat daarbij om gegevensverwerkingen die specifieke risico's met zich meebrengen voor de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen. Een voorafgaand onderzoek is ondermeer vereist, als gegevens vastgelegd worden op grond van eigen waarneming zonder de betrokkene daarvan op de hoogte te stellen. Deze waarnemingen worden ook wel 'heimelijke waarnemingen' genoemd. Sociale diensten en met name sociaal onderzoekers zullen ondermeer activiteiten uitvoeren, waarbij sprake is van heimelijke waarnemingen.

Als voor de gegevensverwerking een voorafgaand onderzoek nodig is, moet deze verwerking gemeld worden bij het CBP en niet bij de functionaris voor de gegevensbescherming, indien deze is aangesteld. Het CBP beoordeelt vervolgens of het aanleiding ziet een nader onderzoek te starten. Binnen vier weken moet het CBP dat bepalen. Als het CBP besluit tot een nader onderzoek, moet het dit onderzoek binnen 13 weken na dat besluit afronden. Het CBP geeft dan de niet-bindende verklaring af, of naar zijn oordeel de voorgenomen gegevensverwerking rechtmatig is.

Uit het bovenstaande volgt dat sociale diensten een voorafgaand onderzoek moeten aanvragen voor die activiteiten, waarbij sprake is van heimelijke waarnemingen. Om sociale diensten hierbij te ondersteunen en om een zekere mate van uniformiteit in de werkwijze van deze diensten te bewerkstelligen is een standaard-procesbeschrijving heimelijke waarnemingen opgesteld. Indien een sociale dienst bij de melding van een gegevensverwerking, die aan een voorafgaand onderzoek is onderworpen, verklaart dat bij het verwerken van gegevens, die door heimelijke waarnemingen verkregen zijn, deze procesbeschrijving gevolgd wordt, zal door het CBP weliswaar een voorafgaand onderzoek ingesteld worden, maar wordt een nader onderzoek niet

nodig geacht. Het vooronderzoek van het CBP kan maximaal vier weken duren. Overigens blijft de sociale dienst zelf verantwoordelijk voor de rechtmatigheid van de gegevensverwerking. Bij structurele wijzigingen in de gegevensverwerking dient de melding bij het CBP eveneens gewijzigd te worden.

In deze procesbeschrijving worden de heimelijke waarnemingen beschreven, die door de sociaal rechercheurs worden uitgevoerd. Bij een aantal sociale diensten zijn naast sociaal rechercheurs ook controleambtenaren of bijzonder controleurs werkzaam, die niet over opsporingsbevoegdheid beschikken. Heimelijke waarnemingen worden bij sommige diensten ook door deze ambtenaren uitgevoerd.

Voor het totstandkomen van deze algemene procesbeschrijving is onder meer gebruik gemaakt van een drietal protocollen, nl.

- a. Protocol en Instructie Waarnemingen van de afdeling Fraudebestrijding van de gemeente Utrecht;
- b. Procesbeschrijvingen heimelijke waarnemingen door de Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams (Rifs);
- c. Protocol Opsporingstraject van de gemeente Rotterdam.

Om te komen tot een procesbeschrijving die voor alle sociale diensten of samenwerkende gemeenten toepasbaar is, zijn de specifieke elementen voor de werkwijze van de afdelingen Fraudebestrijding van de betreffende gemeenten en de Rifs niet in deze beschrijving opgenomen.

Deze procesbeschrijving is afgestemd met vertegenwoordigers van het Landelijk Contact Sociaal Rechercheurs en sociaal rechercheurs van de gemeenten Utrecht en Goes. Het College bescherming persoonsgegevens heeft deze procesbeschrijving op 27 januari 2003 goedgekeurd.

In deze procesbeschrijving wordt eerst ingegaan op de wettelijke grondslag en de vraag wie bij een strafrechtelijk onderzoek door de sociale recherche als verantwoordelijke in de zin van de WBP is aan te merken. Vervolgens worden de verschillende vormen van uitkeringsfraude genoemd. Daarna wordt ingegaan op de heimelijke waarnemingen bij de verschillende vormen van uitkeringsfraude. En tenslotte wordt aandacht besteed aan de verwerking van de gegevens, de informatieplicht, de rechten van betrokkene en de beveiliging van de opgeslagen persoonsgegevens.

2 Wet bescherming persoonsgegevens (WBP)

Onder het verwerken van persoonsgegevens verstaat de WBP elke handeling of elk geheel van handelingen met betrekking tot persoonsgegevens. Handelingen die er volgens de WBP in ieder geval onder vallen, zijn het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, doorzenden, verspreiden, beschikbaarstellen, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, afschermen, uitwissen en vernietigen van gegevens (artikel 1, onder b, WBP). Een verwerking kan uit één of meer van deze handelingen bestaan. Verwerkingshandelingen die in het maatschappelijk verkeer als een eenheid worden beschouwd, worden gezien als één gegevensverwerking. Een dergelijk geheel kan in één melding worden opgenomen.

De term ‘waarnemingen’ is niet specifiek vastgelegd in enige wetgeving. In het kader van de controletaak binnen de Algemene bijstandswet worden waarnemingen gegrond op artikel 66 lid 2:

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.

Voor elke verwerking van persoonsgegevens moet in de wet een grondslag gevonden worden. Volgens artikel 8 WBP mogen persoonsgegevens slechts worden verwerkt indien:

- a. de betrokkene voor de verwerking zijn ondubbelzinnige toestemming heeft verleend;
- b. de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de uitvoering van een overeenkomst waarbij de betrokkene partij is, of voor het nemen van precontractuele maatregelen naar aanleiding van een verzoek van de betrokkene en die noodzakelijk zijn voor het sluiten van een overeenkomst;
- c. de gegevensverwerking noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de verantwoordelijke onderworpen is;
- d. de gegevensverwerking noodzakelijk is ter vrijwaring van een vitaal belang van de betrokkene;
- e. de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het desbetreffende bestuursorgaan dan wel het bestuursorgaan waaraan de gegevens worden verstrekt, of
- f. de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de verantwoordelijke of van een derde aan wie de gegevens worden verstrekt, tenzij het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene, in het bijzonder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, prevaleert.

De verwerking van persoonsgegevens door sociale diensten is gegrond op artikel 8, onder c en onder e, WBP. De heimelijke waarnemingen zullen in de praktijk vrijwel altijd gebaseerd zijn op artikel 8, onder de WBP.

In artikel 1 van de WBP wordt de verantwoordelijke als volgt gedefinieerd: de natuurlijke persoon, rechtspersoon of ieder ander die of het bestuursorgaan dat, alleen of te samen met anderen het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststellen.

Bij de beantwoording van de vraag wie de verantwoordelijke is, dient enerzijds te worden uitgegaan van de formeel-juridische bevoegdheid om doel en middelen van de gegevensverwerking vast te stellen en anderzijds van een functionele inhoud van het begrip. In de publieke sector geldt het krachtens het geldende staats- en bestuursrecht bevoegde bestuursorgaan als de verantwoordelijke.

Burgemeester en Wethouders (B&W) zijn verantwoordelijk voor de juiste uitvoering van de bijstandswet. Zij beoordelen wanneer er niet wordt voldaan aan de eisen die de wet stelt aan betrokkenen, bijvoorbeeld het niet voldoen aan de inlichtingenplicht. B&W onderzoeken de juistheid en volledigheid van de verkregen gegevens en stellen zonodig een onderzoek in naar andere gegevens die noodzakelijk zijn voor de verlening dan wel de voortzetting van de uitkering. Fraude van een beperkte omvang wordt administratiefrechtelijk afgedaan. Naar zware fraude, vallend onder de frauderichtlijn van het Openbaar Ministerie (OM), wordt een strafrechtelijk onderzoek ingesteld. Duidelijk is dat het doel en de middelen voor het administratiefrechtelijk traject uitsluitend door B&W worden bepaald. Dit betekent dat B&W in elk geval in zoverre als verantwoordelijke in de zin van de WBP worden beschouwd.

Bij het vaststellen wie de verantwoordelijke is voor het strafrechtelijk traject liggen de zaken wat minder eenvoudig. Voorop blijft staan dat B&W de middelen vaststellen. De opsporingsambtenaren zijn in dienst bij de gemeente en de gemeente vraagt de opsporingsbevoegdheid bij de Minister van Justitie aan.

Voor wat betreft het bepalen van het doel van de verwerking ligt de zaak gecompliceerder gelet op het feit dat ook het OM hierin een rol vervult. De Officier van Justitie is immers belast met de opsporing van strafbare feiten en geeft daartoe bevelen aan de overige personen die met de opsporing belast zijn. Dit betekent dat de opsporingsambtenaren voor wat betreft het strafprocesrecht onder het gezag van de Officier van Justitie vallen.

Het is van belang om de begrippen gezag en verantwoordelijke niet met elkaar te verwarren. Een gezagsrelatie is niet gelijk te stellen met verantwoordelijkheid in de zin van de WBP. Dit punt is duidelijk naar voren gekomen tijdens de parlementaire behandeling van de Wet politieregisters (Wpolr). Hierbij geldt ook dat de politie in een gezagsrelatie staat tot de Officier van Justitie of de betreffende burgemeester. De wetgever heeft er in de Wpolr echter duidelijk voor gekozen om de verantwoordelijkheid voor het beheer van de politieregisters steeds bij de korpsbeheerder te leggen. Een zelfde situatie doet zich voor bij andere opsporingsdiensten zoals de FIOD en de SIOD. De opsporingsambtenaren staan onder gezag van het OM, maar de verantwoordelijkheid voor het gegevensbeheer blijft bij de eigen organisatie liggen c.q. het bestuursorgaan waaronder deze organisatie ressorteert.

Gelet op het bovenstaande betekent dit dat B&W de gegevensverwerking door de sociale recherche ook in het strafrechtelijke traject dienen te melden bij het CBP en indien nodig een voorafgaand onderzoek dienen aan te vragen.

3 Vormen van uitkeringsfraude

Bij uitkeringsfraude is een aantal categorieën te onderscheiden. Afhankelijk van de wijze waarop een mogelijk financieel voordeel wordt behaald, is er sprake van inkomensfraude, vermogensfraude, leefvormfraude of identiteitsfraude.

Inkomensfraude ontstaat als iemand inkomsten uit arbeid of een andere uitkering niet, niet volledig of onjuist opgeeft, waardoor hij ten onrechte een (te hoge) uitkering heeft ontvangen.

Van vermogensfraude in de sociale zekerheid is sprake als een persoon niet opgeeft dat hij over vermogen beschikt. Vermogen speelt vooral in de bijstand een rol. Ook in de gevallen waarin het vermogen kleiner is dan de vrijstellingsgrens, is de uitkeringsgerechtigde verplicht zijn/haar vermogen op te geven. Bekende vormen van vermogensfraude zijn het niet opgeven van een bankrekening, auto of onroerend goed. Dit vermogen kan zich in Nederland maar ook in het buitenland bevinden. Vermogensfraude kan dus een internationaal karakter hebben.

Leefvormfraude speelt bij uitkeringen waar de woon- en leefsituatie van een (potentiële) uitkeringsgerechtigde medebepalend is voor het recht op en/of de hoogte van de uitkering. Bij een bijstandsuitkering moet men in de gemeente verblijven (daadwerkelijk wonen en ingeschreven staan) waar een uitkering aangevraagd wordt. Daarnaast is bepalend voor de hoogte van de bijstandsuitkering of een uitkeringsgerechtigde alleenstaand of samenwonend is en een gemeenschappelijke huishouding voert, of inkomsten heeft van onderhuurders of kostgangers.

Identiteitsfraude doet zich voor als een persoon door onrechtmatig gebruik van identiteitsdocumenten een uitkering verkrijgt, die hij/zij bij gebruik van zijn eigen identiteit niet, of niet in die mate, zou hebben verkregen. Het gebruik maken van valse of gestolen paspoorten, verblijfspapieren of sofinummers zijn vormen van identiteitsfraude.

4 Heimelijke waarnemingen

Bij het in beeld brengen van gedragingen van cliënten en/of diens partner en derden en/of bij het bekijken van een roerend of onroerend goed wordt gesproken over 'waarnemingen'. Bij een aantal fraudecategorieën worden waarnemingen gedaan zonder de betrokkene daarover te informeren, ook wel heimelijke waarnemingen genoemd. Steeds zal vooraf moeten worden nagegaan of er ook andere mogelijkheden zijn om de juistheid van de verkregen gegevens na te gaan. Zijn er minder ingrijpende mogelijkheden dan het doen van heimelijke waarnemingen, dan zal daarvoor gekozen moeten worden. In de zin van de WBP wordt dit het subsidiariteitsbeginsel genoemd. Er zal dus eerst een afweging moeten worden gemaakt of heimelijke waarnemingen noodzakelijk zijn.

Het kortstondig, eventueel herhaald, waarnemen of bepaalde activiteiten worden verricht kan worden uitgevoerd door medewerkers met en zonder opsporingsbevoegdheid. Enkele waarnemingen of het kort volgen van een persoon vallen onder de term 'waarnemingen ter plaatse' en kunnen worden verricht voorafgaand aan een controle of een verzoek tot afgifte van een bevel tot observatie.

De waarnemingen zijn noodzakelijk voor een goede uitvoering van de Algemene bijstandswet (Abw), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (Ioaw) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (Ioaz).

In het kader van de WBP betekent dit dat deze waarnemingen noodzakelijk zijn voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak (artikel 8 onder e WBP).

Stelselmatige observaties vallen onder het Wetboek van Strafvordering. Voor de vraag of er sprake is stelselmatige observatie is een aantal elementen van belang: de duur van de observatie, de plaats, de intensiteit, de frequentie of het toepassen van een technisch hulpmiddel dat meer biedt dan alleen versterking van de zintuigen. Voor stelselmatige observatie is een bevel van de officier van justitie vereist. Aangezien de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden hiervoor regels stelt, zal in deze procesbeschrijving hier niet op worden ingegaan.

Heimelijke waarnemingen kunnen gedaan worden bij de volgende fraudecategorieën. Bij deze categorieën worden in het kort de aanleiding en het doel aangegeven, welke aspecten bij de waarnemingen kunnen worden meegenomen en op welke wijze het vervolgtraject wordt ingevuld.

4.1 Inkomensfraude (wit/grijs/zwart)

Aanleiding:

Onderzoekswaardige signalen, verkregen bijvoorbeeld via samenloopsignalen van het Inlichtingenbureau, middels open bronnen, consultants, tips.

Doel:

Het vaststellen van werkzaamheden van belanghebbende en/of diens partner of derden met het doel om de rechtmatigheid van de uitkering vast te stellen.

Hoe:

Bij de waarnemingen kunnen ondermeer de volgende aspecten meegenomen worden:

- vast patroon in de werkzaamheden;
- aard van de werkzaamheden;
- tijdstippen waarop belanghebbende werkt en de periode waarin hij werkt;
- opstapplaats voor werk;
- locatie van de werkplek;

- dragen van een uniform of werkkleding;
- mogelijke werkgever;
- belanghebbende zien werken;
- zijn er derden bij betrokken.

De duur van de waarnemingen is veelal afhankelijk van de aard van de ontvangen tip en de gegevens die van belanghebbende reeds bekend zijn.

Vervolgtraject:

Na de waarnemingen en het raadplegen van additionele bronnen wordt bepaald hoe het vervolgtraject gaat verlopen.

In de werkprocessen moet het vervolgtraject zijn vastgelegd. Indien vermoedelijk fraude aan de orde is, kan een administratief- of strafrechtelijk traject ingezet worden.

Indien wordt aangetoond dat er een benadelingsbedrag is van minder dan € 6.000,= (bij recidive voor hetzelfde delict ligt deze grens op € 3.000,=) wordt er een boete opgelegd.

Indien er genoeg feiten en omstandigheden bekend zijn voor een vermoedelijk benadelingsbedrag van meer dan € 6.000,= (bij recidive € 3.000,=), wordt de zaak middels het proces verbaal overgedragen aan het OM.

Indien geen fraude geconstateerd is, wordt de belanghebbende in beginsel ook over deze waarnemingen geïnformeerd.

4.2 Vermogensfraude

Aanleiding:

Onderzoekswaardige signalen, verkregen bijvoorbeeld middels open bronnen, via consultants, tips.

Doel:

Het vaststellen van de hoogte van het vermoedelijk verzwegen vermogen. Vermogen kan opgebouwd zijn uit roerende en onroerende zaken.

Hoe:

Door middel van waarneming kan het gebruik van o.a. auto, motor, (sta-)caravan, boot, (vakantie)huisje worden vastgesteld.

Bij vermoeden van vermogen in onroerende zaken in het buitenland kan het Bureau Buitenland in 's-Hertogenbosch worden ingeschakeld. Het Internationaal Bureau Fraude-informatie (IBF) van het UWV gaat in 2003 ook diensten aan gemeenten verlenen op het punt van internationale gegevensuitwisseling, controle en opsporing.

Vervolgtraject:

Na de waarnemingen en het raadplegen van additionele bronnen wordt bepaald hoe het vervolgtraject gaat verlopen.

In de werkprocessen moet het vervolgtraject zijn vastgelegd. Indien vermoedelijk fraude aan de orde is, kan een administratief- of strafrechtelijk traject ingezet worden.

Indien wordt aangetoond dat er een benadelingsbedrag is van minder dan € 6.000,= (bij recidive voor hetzelfde delict ligt deze grens op € 3.000,=) wordt er een boete opgelegd.

Indien er genoeg feiten en omstandigheden bekend zijn voor een vermoedelijk benadelingsbedrag van meer dan € 6.000,= (bij recidive € 3.000,=), wordt de zaak middels het proces verbaal overgedragen aan het OM.

Indien geen fraude geconstateerd is, wordt de belanghebbende in beginsel ook over deze waarnemingen geïnformeerd.

4.3 Samenlevings-/domiciliefraude

Aanleiding:

Onderzoekswaardige signalen, verkregen bijvoorbeeld middels open bronnen, via consultants, tips.

Doel:

Het vaststellen van het hoofdverblijf van belanghebbende(n) en/of diens partner of derden.

Hoe:

Bij waarnemingen bij het hoofdverblijf kunnen de volgende aspecten worden betrokken:

- auto van de belanghebbende en/of partner; waar staat de auto, wanneer staat deze er niet;
- exterieur van de woning, zoals de staat van onderhoud;
- woning: naamplaatje bij de voordeur; wie brengt de kinderen naar school, wie laat de hond uit, wie gaat er met een eigen sleutel de woning binnen, etc.
- buurtonderzoek.

Vervolgtraject:

Na de waarnemingen en het raadplegen van additionele bronnen wordt bepaald hoe het vervolgtraject gaat verlopen.

In de werkprocessen moet het vervolgtraject zijn vastgelegd. Indien vermoedelijk fraude aan de orde is, kan een administratief- of strafrechtelijk traject ingezet worden.

Indien wordt aangetoond dat er een benadelingsbedrag is van minder dan € 6.000,= (bij recidive voor hetzelfde delict ligt deze grens op € 3.000,=) wordt er een boete opgelegd.

Indien er genoeg feiten en omstandigheden bekend zijn voor een vermoedelijk benadelingsbedrag van meer dan € 6.000,= (bij recidive € 3.000,=), wordt de zaak middels het proces verbaal overgedragen aan het OM.

Indien geen fraude geconstateerd is, wordt de belanghebbende in beginsel ook over deze waarnemingen geïnformeerd.

5 Informatieplicht

In de WBP is opgesomd wanneer gegevens verwerkt mogen worden. Het verwerken van persoonsgegevens door sociale diensten om te beoordelen of iemand recht heeft op een bijstandsuitkering is toegestaan, als dit noodzakelijk is om een wettelijke verplichting van B&W na te komen of omdat het noodzakelijk is voor de goede vervulling van de publiekrechtelijke taak van B&W dan wel het bestuursorgaan waaraan B&W de gegevens verstrekken (artikel 8 onder c en e WBP).

In de bijstandswet is precies vastgelegd welke personen en organisaties desgevraagd verplicht zijn en welke bevoegd zijn uit eigen beweging aan B&W opgaven en inlichtingen te verstrekken die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de Abw. Ook is geregeld aan welke organen B&W uit eigen beweging mogen en desgevraagd gegevens moeten verstrekken. De gegevens moeten dan wel noodzakelijk zijn voor de uitvoering van die wetten en wettelijke regelingen anders dan de Abw.

Voor de betrokkene zelf geldt dat deze op verzoek of meteen uit eigen beweging aan B&W alle feiten en omstandigheden meedeelt waarvan hem redelijkerwijs duidelijk is dat zij van invloed kunnen zijn op het recht op bijstand, de duur van de bijstand,

of het bedrag van bijstand dat hij ontvangt. Daarbij is betrokkene verplicht aan B&W de medewerking te verlenen die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van de bijstandswet.

Voor betrokkene moet het helder zijn wat er met zijn gegevens gebeurt. De melding van de gegevensverwerking bij het CBP en de opname daarvan in het openbaar register zijn vormen van transparantie. Ook de informatieplicht van B&W en de rechten van betrokkene zijn daarvan een uitwerking. Uitgangspunt van de informatieplicht is: hoe eerder de betrokkene op de hoogte is hoe beter. Het is dus van belang voor B&W dat de cliënt zo snel mogelijk goed en volledig geïnformeerd wordt. Dit kan bijvoorbeeld middels informatie op het intakeformulier of via een folder. Als dit goed gebeurt kan het de sociale dienst bij de verwerking op een later tijdstip ontslaan van de verplichting de betrokkene te informeren. Deze is dan immers al op de hoogte.

De informatieplicht is niet van toepassing als de vastlegging van persoonsgegevens wettelijk is voorgeschreven. In sommige gevallen zal het zo zijn dat de sociale dienst gegevens verkrijgt op grond van een wettelijke verplichting. In veel gevallen is er echter geen sprake van een verplichting tot maar een bevoegdheid om gegevens te verwerken. De sociale dienst verwerkt in die gevallen de betreffende gegevens voor de goede uitvoering van de publiekrechtelijke taak. Hiervoor blijft de informatieplicht gelden.

In beginsel zal er geïnformeerd moeten worden, tenzij één van de uitzonderingen op grond van artikel 43 WBP van toepassing is. Volgens dit artikel kunnen B&W de informatieplicht buiten toepassing laten voorzover dit noodzakelijk is in het belang van:

- a. de veiligheid van de staat;
- b. de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten;
- c. gewichtige economische en financiële belangen van de staat en andere openbare lichamen;
- d. het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften die zijn gesteld ten behoeve van de belangen, bedoeld onder b en c, of
- e. de bescherming van de betrokkene of van de rechten en vrijheden van anderen.

B&W zullen de beoordeling moeten maken of de informatieplicht op grond van dit artikel buiten toepassing gelaten kan worden. Een categoriaal beroep op dit artikel is niet mogelijk. Telkens zullen B&W een afweging moeten maken.

Veelal zal sprake zijn van controleactiviteiten in het kader van het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften. Het controlebelang rechtvaardigt in eerste instantie het niet actief informeren van de betrokkenen. In de loop van een onderzoek kunnen de heimelijke waarnemingen leiden tot daadwerkelijke persoonscontroles. Deze controles vinden plaats binnen de daarvoor toegekende wettelijke bevoegdheden en waarborgen. Dit betekent dat de betrokken ambtenaar zich legitimeert en de controleresultaten bekend worden gemaakt volgens de daarvoor gebruikelijke procedures. Voorzover ten gevolge van de waarneming wijziging van rechten of plichten plaatsvindt, staat voor de betrokkenen de normale rechtsbescherming open.

Wanneer een beroep gedaan wordt op artikel 43 WBP zijn compenserende waarborgen van belang. Deze waarborgen dienen vastgelegd te zijn in de werkprocessen. Ondermeer dient daarin opgenomen te zijn dat betrokkene altijd geïnformeerd wordt, indien gebleken is dat er vermoedelijk sprake is van fraude. In deze situatie krijgen de waarnemingen overigens ook een administratief- of strafrechtelijk vervolg. Indien geen fraude wordt geconstateerd, wordt de betrokkene doorgaans in alle gevallen achteraf op de hoogte gesteld van de waarnemingen.

In de werkprocessen dient aangegeven te zijn welke regels er gelden voor het informeren van betrokkene nadat de waarnemingen zijn gedaan.

6 Rechten van de betrokkene

Degene van wie persoonsgegevens worden verwerkt, heeft het recht om inzage te verzoeken in zijn persoonsgegevens en het gebruik daarvan door de sociale dienst. Binnen vier weken moet de sociale dienst een overzicht van de gegevens aan de betrokkene geven. Er moet ook informatie verstrekt worden over het doel van de verwerking, de ontvangers van de gegevens en over de herkomst van de gegevens. Als een overzicht ook gegevens bevat van een derde die naar verwachting bezwaar zal hebben tegen het verstrekken van het overzicht aan de betrokkene, moet de sociale dienst die derde in de gelegenheid stellen om zijn zienswijze naar voren te brengen.

De sociale dienst kan op grond van artikel 43 WBP weigeren aan een verzoek om inzage te voldoen als dat bijvoorbeeld noodzakelijk is in het belang van voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten of ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. De weigering van dit verzoek is een besluit in de zin van Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Nadat inzage is verkregen, kan de betrokkene de sociale dienst verzoeken de persoonsgegevens te verbeteren, aan te vullen, te verwijderen of af te schermen. Dat kan als de gegevens die gebruikt worden door de sociale dienst feitelijk onjuist, onvolledig of niet ter zake dienend zijn voor het doel of de doeleinden van de verwerking. De sociale dienst moet binnen vier weken reageren op het verzoek van de betrokkene.

In geval van inwilliging van het verzoek, moeten andere organisaties aan wie de (onjuiste) gegevens in het voorafgaande jaar zijn verstrekt, van de wijzigingen op de hoogte worden gesteld, tenzij dat onmogelijk is of een onredelijke inspanning oplevert voor de sociale dienst. Ook dit is een besluit in de zin van de Awb.


De betrokkene heeft het recht verzet aan te tekenen tegen het gebruik van zijn gegevens door de sociale dienst. De sociale dienst moet de betrokkene informeren over het recht van verzet.

Als het gaat om besluiten van sociale diensten op verzoeken om inzage, verbetering, aanvulling, verwijdering of afscherming dan wel op verzet, kan de betrokkene bezwaar en beroep aantekenen tegen deze besluiten. Wanneer een sociale dienst een beslissing heeft genomen over een ingediend bezwaarschrift en de betrokkene is het niet eens met deze beslissing, kan hij ook een verzoek tot bemiddeling indienen bij het CBP.

7 Beveiliging van de opgeslagen persoonsgegevens

De sociale dienst is verantwoordelijk voor de verwerking van de gegevens in het kader van de uitvoering van de WWB. In die hoedanigheid moet deze zorgdragen voor de nodige adequate voorzieningen van technische en organisatorische aard ter beveiliging van de persoonsgegevens tegen verlies of aantasting van de gegevens, en tegen onbevoegde kennisneming, wijziging of verstrekking van deze gegevens. In de werkprocessen zal onder meer vastgelegd moeten zijn wie tot welke gegevens toegang heeft.

De sociale dienst stelt binnen de eigen organisatie middels de werkprocessen regels op voor een adequate beveiliging van persoonsgegevens. Dit geldt voor zowel de



elektronische gegevens als voor de gegevens die in een papieren dossier staan vermeld. Dit kan bijvoorbeeld door middel van een wachtwoordbeveiliging op de computer en door een toegangsbeveiliging voor werkruimtes. De mate van bescherming zal proportioneel dienen te zijn met betrekking tot de aard van de te beschermen gegevens. Naarmate de gegevens gevoeliger zijn of de context waarin deze worden gebruikt een grote bedreiging voor de persoonlijke levenssfeer betekenen, worden zwaardere eisen gesteld aan de beveiliging van die gegevens.

De maatregelen zullen er ook op gericht zijn dat persoonsgegevens niet langer worden bewaard dan noodzakelijk en wettelijk verplicht is. In de Abw is sinds 1-8-1998 geen verjaringstermijn meer opgenomen voor bijstandsvorderingen. Er is sindsdien aangesloten bij de algemene verjaringstermijn die is genoemd in het Burgerlijk Wetboek. Gezien het feit dat voor bijstandsvorderingen een maximale verjaringstermijn van 20 jaar geldt, dienen ook de gegevens die noodzakelijk zijn voor het geval er na verloop van tijd nog een vordering ontstaat, 20 jaar bewaard te worden. In de praktijk betekent dit dat de dossiers geschoond kunnen worden en dat alleen die gegevens bewaard moeten worden die nodig zijn voor een eventuele bijstandsvordering.

De beveiliging moet steeds adequaat zijn, wat inhoudt dat periodiek moet worden nagegaan of het beveiligingssysteem voldoet aan bijvoorbeeld de technologische ontwikkelingen, maar ook of deze voldoet aan de algemene normen van de WBP.



Bijlage 4

Brief van het CBP aan Stimulansz

d.d. 30 januari 2003

Kenmerk: z2001-1685

Onderwerp: Procesbeschrijving 'Heimelijke waarnemingen door sociale diensten'.

Geachte S,

Stimulansz heeft het geldend normenkader en de daaruit voortvloeiende werkwijze inzake de verwerking van via heimelijke waarneming verkregen gegevens door sociale diensten, in een procesbeschrijving vastgelegd. Bij brief van 22 januari 2003 verzoekt u het College bescherming persoonsgegevens de door Stimulansz, in afstemming met vertegenwoordigers van het Landelijk Contact Sociaal Rechercheurs en rechercheurs van enkele gemeenten, ontwikkelde procesbeschrijving 'Heimelijke waarnemingen door sociale diensten' goed te keuren.

Het College bescherming persoonsgegevens (CBP) heeft de inhoud van de procesbeschrijving beoordeeld teneinde vast te kunnen stellen of de betreffende verwerking rechtmatig is. Met Stimulansz is een aantal maanden geleden afgesproken dat, indien het CBP de procesbeschrijving kan onderschrijven, deze voor sociale diensten bij de melding van gegevensverwerkingen waarbij (een deel van) de gegevens via heimelijke waarneming zijn verkregen, als leidraad kan dienen.

Het CBP is van oordeel dat de naleving van de werkwijze zoals omschreven in de procesbeschrijving in beginsel voldoende waarborgen biedt voor een rechtmatige verwerking van persoonsgegevens. Een voorwaarde is echter wel dat de werkwijze, zoals in de procesbeschrijving is omschreven, telkens door gemeenten nader wordt geconcretiseerd in werkprocessen.

Gelet op het bovenstaande is de volgende werkwijze mogelijk voor sociale diensten. Een sociale dienst zal bij de melding van een verwerking waarbij (een deel van) de persoonsgegevens via heimelijke waarneming zijn verkregen, een voorafgaand onderzoek moeten aanvragen bij het CBP. Indien een sociale dienst tezamen met de melding schriftelijk heeft aangegeven dat het voor desbetreffende verwerking de werkwijze zoals neergelegd in de procesbeschrijving naleeft, zal het CBP afzien van het instellen van een nader onderzoek. Indien de werkwijze echter afwijkt van de procesbeschrijving, mag de sociale dienst niet naar de procesbeschrijving verwijzen. Het CBP zal dan beoordelen of een nader onderzoek naar de verwerking vereist is.

Voor wat betreft de gemeenten die reeds de betreffende verwerking bij het CBP hebben gemeld geldt het volgende. Het CBP zal deze gemeenten schriftelijk benaderen en hen de vraag voorleggen of de door Stimulansz opgestelde procesbeschrijving door hen kan worden onderschreven. Wanneer een gemeente de procesbeschrijving onderschrijft zal het CBP het voorafgaand onderzoek beëindigen. Indien een gemeente de procesbeschrijving niet onderschrijft zal het CBP beoordelen of het voorafgaand onderzoek moet worden voortgezet.

Het CBP verzoekt u vriendelijk gemeenten te berichten over de mogelijkheid om deze werkwijze te volgen.

Ik vertrouw er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
mr. U. van de Pol
Collegelid

