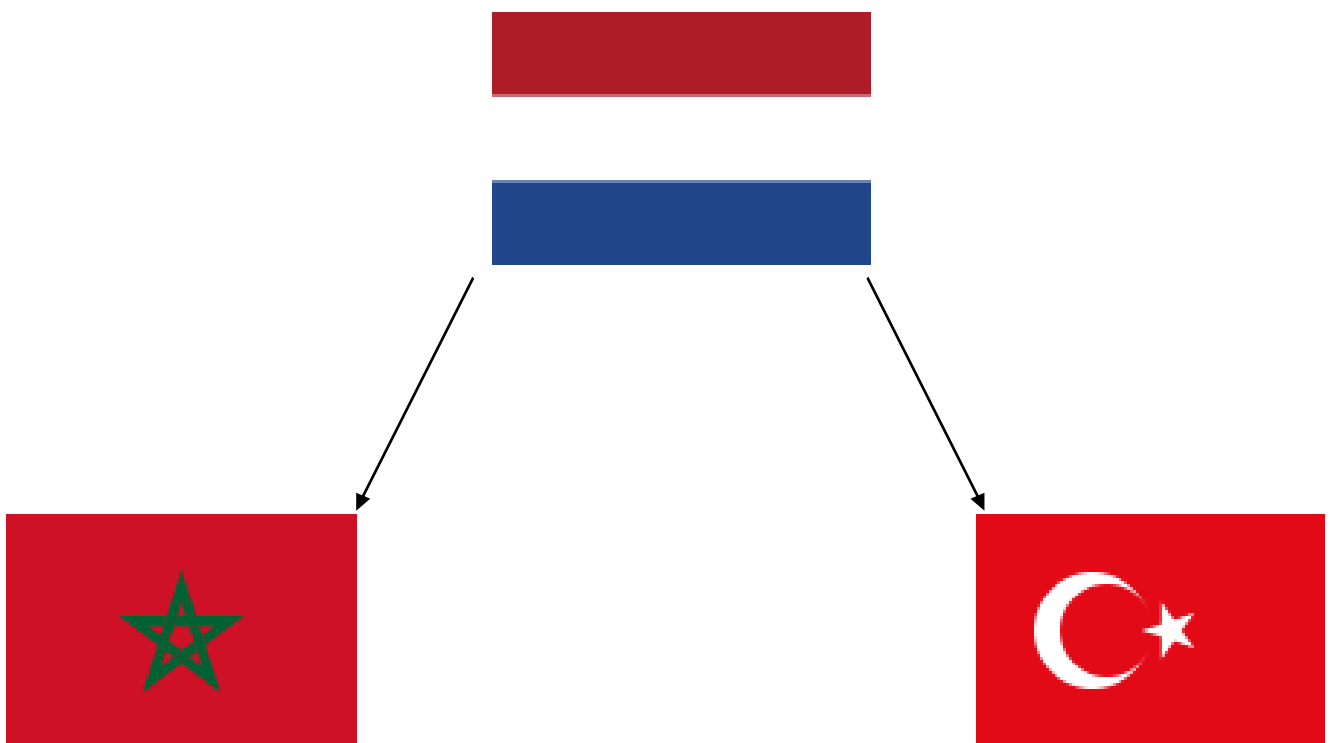


***EVALUATIE ONDERZOEK
UITWONENDE KINDEREN TURKIJE EN
MAROKKO 2008***



Inhoudsopgave:

	Pagina:
Managementsamenvatting	3
1 Inleiding	5
2 Juridisch kader, werkinstructies	5
3 Resultaten onderzoeken uitwonende kinderen in cijfers	6
3.1 Marokko	6
3.2 Afhandeling Marokko	9
3.3 Turkije	10
3.4 Afhandeling Turkije	12
4 Onderzoek in het veld	12
4.1 Werkwijze	12
4.2 Bevindingen	12
5 Behandeling dossiers uitwonende kinderen	14
5.1 Gevalsbehandeling	14
5.2 Fraudealertheid	15
5.3 Bewijsvoering	17
5.4 Begripsdefiniëring	17
6 Overige aspecten	18
6.1 Aanlevering dossiers	18
6.2 Opbouw AOW en Anw-rechten	19
7 Conclusies	20
8 Aanbevelingen	22

Managementsamenvatting

In het schooljaar 2007/2008 heeft, evenals in voorgaande jaren, een onderzoek plaatsgevonden naar schoolgaande kinderen in Turkije en Marokko. Nieuw aspect hierbij was dat dit schooljaar ook het uitwonend zijn van kinderen in Turkije en Marokko werd gecontroleerd.

Over het eerste kwartaal 2008 werd ten behoeve van 5476 in Marokko wonende kinderen een bedrag van €1.475.376, - uitgekeerd. Ten behoeve van 2310 in Turkije wonende kinderen werd over dat kwartaal een bedrag van €658.612, - uitgekeerd.

In eerste kwartaal 2008 stonden in het kinderbijslagbestand 189 kinderen als uitwonend studeren in Marokko en 182 kinderen als uitwonend studerend in Turkije geregistreerd, ten behoeve van wie op grond van het uitwonend zijn en de onderhoudsmate tweevoudige kinderbijslag werd toegekend. Dit betekent dat 3.5% van het totale aantal kinderbijslagkinderen in Marokko als uitwonend ten opzichte van de ouders staan geregistreerd terwijl dit in Turkije een percentage is van 7.8%. Van het totale uitgekeerde bedrag aan kinderbijslag ten behoeve van kinderen in Marokko werd 7.6% uitgekeerd ten behoeve van deze uitwonende kinderen. In Turkije ligt dit percentage op 17.1%.

Door de attachés voor sociale zaken in Rabat en Ankara zijn in totaal 238 kinderen ten behoeve van wie tweevoudige kinderbijslag werd uitgekeerd, op uitwonend zijn onderzocht. De attaché in Rabat komt tot de conclusie dat 81 van de 150 in Marokko onderzochte uitwonende kinderen niet daadwerkelijk uitwonend zijn omdat in ieder geval één van de ouders ook op het adres van de uitwonende kinderen zou wonen. Van de 88 op uitwonend zijn onderzochte kinderen in Turkije heeft de attaché bij 27 kinderen geconcludeerd dat deze niet daadwerkelijk uitwonend zijn. Dit betekent een foutpercentage van 54% in Marokko en 31% in Turkije.

In het merendeel van de gevallen waarin de attaché tot het oordeel komt dat de kinderen niet uitwonend zijn ten opzichte van de ouders betreft het kinderen onder de 16 jaar die volgens opgave in Marokko of Turkije bij familie (grootouders, ooms en tantes) wonen. Feitelijk verblijven de in Nederland ingeschreven moeders (en in een enkel geval eveneens de vader) echter ook op de adressen van de als uitwonend opgegeven kinderen. In deze gevallen gaat het altijd om meerdere uitwonende kinderen ten behoeve van wie de klant kinderbijslag aanvraagt (of in het verleden heeft aangevraagd).

De attachés zijn van oordeel dat de klanten goed op de hoogte zijn van de voorwaarden om in aanmerking te komen voor tweevoudige kinderbijslag. Zo geven zij de kinderen pas als uitwonend in Turkije en Marokko op zodra een kind de leerplichtige leeftijd van 5 jaar bereikt. Met name in Marokko ontkennen de klanten in alle toonaarden daadwerkelijk bij de kinderen te wonen. Inzicht in Marokkaanse of Turkse paspoorten ten bewijze dat de ouder al langer bij de kinderen in Turkije of Marokko woont wordt vaak geweigerd of men deelt mee dat de paspoorten gestolen of vermist zijn zonder dat aangifte is gedaan.

Wegens de ontkenningen van de ouders dat zij daadwerkelijk bij de kinderen verblijven zijn de rapportages van de attachés in veel gevallen gebaseerd op mondelinge verklaringen van schoolhoofden, lokale overheden, buurtbewoners en soms de kinderen zelf waaruit blijkt dat de ouder niet in Nederland maar (vaak al jaren) bij de uitwonende kinderen in Turkije of Marokko verblijft. Slechts in enkele gevallen heeft de ouder toegegeven daadwerkelijk bij de kinderen te verblijven.

De gevallen waarin de attachés hebben geconstateerd dat de kinderen niet daadwerkelijk uitwonend waren, zijn ter behandeling overgedragen aan de vestigingskantoren. De meeste van deze gevallen zijn nog in behandeling. Inmiddels zijn bij 12 klanten met kinderen in Marokko en 6 klanten met kinderen in Turkije terugvorderingen ingesteld tot een totaalbedrag van €91.215,99. Tegen deze terugvorderingen zijn 6 klanten met kinderen in Marokko en 3 klanten met kinderen in Turkije in bezwaar gegaan.

Gebleken is dat bij de beoordeling van het recht op kinderbijslag ten behoeve van uitwonende kinderen de nadruk ligt op het voldoen aan de onderhoudseis en dat bij de beoordeling van het uitwonend zijn de servicemedewerker uitgaat van de opgave van de klant. Een door een bevoegde autoriteit gewaarmerkte verklaring waaruit blijkt op welk adres het kind woont, wordt veelal niet opgevraagd. De fraudealertheid van de servicemedewerker is voor verbetering vatbaar. Signalen dat één van de ouders mogelijk niet in Nederland verblijft worden onvoldoende opgepakt. Een duidelijke werkinstructie hoe te handelen bij uitwonende kinderen in het buitenland is niet opgenomen in Paradocs. Klanten met uitwonende kinderen in het buitenland vallen niet onder de presentatieplicht omdat men van mening is dat het verblijf in het buitenland van de kinderen van tijdelijke aard is.

In het voorlichtingsmateriaal naar de klant wordt onvoldoende aandacht besteed aan het feit dat indien kinderen bij familie in het buitenland wonen en één van de ouders zich bij de kinderen op dat adres voegt, er geen sprake van meer kan zijn van uitwonend zijn.

Begrippen als "huishouden", "tot het huishouden van een derde behoren" en "uitwonend zijn" zijn in zowel Paradocs als de Beleidsregels- SVB onvoldoende gedefinieerd. Tevens bestaat er geen beleid met betrekking tot hoeveel tijd een ouder bij de in het buitenland wonende kinderen mag doorbrengen om nog van uitwonend zijn te kunnen spreken.

Aanbevolen wordt onder andere in het schooljaar 2008/2009 door de attaché een integrale controle te laten uitvoeren op uitwonende kinderen in Turkije en Marokko. Tevens wordt aanbevolen pas tot toekennen van tweevoudige kinderbijslag over te gaan nadat er een onderzoek naar het uitwonend zijn door de attaché heeft plaatsgevonden en het uitwonend zijn akkoord is bevonden. Ouders met uitwonende kinderen dienen opgenomen te worden in de presentatieplicht met de verplichting zich aan de hand van hun Nederlandse maar ook hun Turkse of Marokkaanse paspoorten te legitimeren.

Aanbevolen wordt een werkinstructie hoe te handelen bij uitwonende kinderen in het buitenland ten behoeve van de servicemedewerkers in Paradocs op te nemen. In deze instructie dient ook aandacht besteed te worden aan fraudealertheid.

Ook dient het voorlichtingsmateriaal richting de klant aangepast te worden met meer aandacht aan de onmogelijkheid om als uitwonend aangemerkt te worden indien een wettige ouder ook op het adres van de kinderen in het buitenland verblijft.

Ten slotte wordt aanbevolen aan de Directie Juridische Zaken te verzoeken van belang zijnde begrippen als "uitwonend zijn" en "huishouden" nader te definiëren beleid te maken op de hoeveel tijd een ouder bij het uitwonende kind in het buitenland kan doorbrengen om het nog als uitwonend aan te kunnen merken.

1 Inleiding.

Sinds het schooljaar 2002/2003 worden de studerende kinderen van 16 jaar en ouder in Marokko en Turkije integraal gecontroleerd op schoolgaand zijn door de medewerkers van de attachés in Ankara en Rabat. In het schooljaar 2007/2008 is, naast het schoolgaand zijn, ook specifiek controle gehouden op uitwonende kinderen (ook jonger dan 16 jaar) ten behoeve van wie op grond van het uitwonend zijn en de mate van onderhoud tweevoudige kinderbijslag wordt verstrekt. Aanleiding hiertoe was een, als gevolg van de resultaten van een tiental onderzoeken naar het uitwonend zijn die vanuit de gevalsbehandeling in Marokko werden uitgevoerd, gerezen vermoeden van een verhoogd handhavingsrisico met betrekking tot uitwonende kinderen.

In deze evaluatie wordt alleen ingegaan op de onderzoeken die gericht zijn op het uitwonend zijn van kinderen in Marokko en Turkije ten behoeve van wie tweevoudige kinderbijslag wordt uitgekeerd. Over de controle op schoolgaand zijn zal separaat worden gerapporteerd.

2 Juridisch kader, werkinstructies

In de Algemene Kinderbijslagwet is de voorwaarde om in aanmerking te komen voor tweevoudige kinderbijslag als volgt omschreven:

Tweevoudige kinderbijslag:

*Een kind dat jonger is dan 16 jaar telt voor twee kinderen als het door de verzekerde **grotendeels** wordt onderhouden en het door of in verband met het volgen van onderwijs of een beroepsopleiding niet tot het huishouden van verzekerde noch als eigen kind, aangehuwd kind of pleegkind tot het huishouden van een ander behoort, of in verband met ziekte of gebreken niet tot het huishouden van de verzekerde behoort noch als eigen kind, aangehuwd of pleegkind tot het huishouden van een ander behoort.*

*Een kind van 16 of 17 jaar telt voor twee kinderen als het door de verzekerde **grotendeels** wordt onderhouden en niet tot het huishouden van de verzekerde behoort noch als eigen kind, aangehuwd kind of pleegkind tot het huishouden van een ander.*
(Art 7 lid 3 AKW)

Om in aanmerking te komen voor tweevoudige kinderbijslag is naast het uitwonend zijn van het kind derhalve van belang of het kind grotendeels door de aanvrager om kinderbijslag wordt onderhouden.

De hoofdregel is dat een klant een kind grotendeels onderhoudt als het netto inkomen van het kind in een kwartaal minder bedraagt dan €1061, -. Een klant onderhoudt een kind dat een hoger inkomen heeft dus niet grotendeels. Hier is sprake van een inkomensgrens. De meeste uitwonende kinderen in Turkije en Marokko zullen niet over een eigen inkomen beschikken. In gevallen waarbij het kind niet tot het huishouden van de klant behoort (16,17 jarigen) of vanwege studie of ziekte niet tot het huishouden van de klant behoort (kinderen jonger dan 16 jaar) is het niet voldoende om het inkomen van het kind vast te stellen.

In die gevallen is er een bijkomende eis.

De klant dient dan aantoonbaar minimaal €400,- of €1061,- per kwartaal per uitwonend kind bij te dragen in de onderhoudskosten om voor respectievelijk enkelvoudige of tweevoudige kinderbijslag in aanmerking te komen. Dit wordt de bijdrage-eis genoemd (Besluit onderhoudsvoorwaarden Kinderbijslag art 5, 6, en 7).

De term “uitwonend” komt zowel in de wetstekst AKW als in ParadoCS niet voor. Dat hoeft ook niet aangezien een kind dat niet tot het huishouden van de aanvrager om kinderbijslag behoort en ook niet als eigen- aangehuwd of pleegkind tot het huishouden van een ander automatisch als uitwonend kan worden beschouwd. Een uitgebreide werkinstructie hoe te handelen bij uitwonende kinderen in binnen- of buitenland is in ParadoCS niet opgenomen. Wel is in ParadoCS opgenomen dat indien een kind in het buitenland zelfstandig gaat wonen, en om die reden in aanmerking kan komen voor tweevoudige kinderbijslag, er een verklaring dient te worden opgevraagd van de bevolkingsadministratie (in Marokko een Acte de résidence) en eventueel een huurovereenkomst of hospitaverklaring. Deze eis wordt in ParadoCS niet gesteld ten behoeve van kinderen die in het buitenland op een andere wijze dan zelfstandig, uitwonend zijn. Wel wordt via de “onderhoudsverklaring kinderbijslag”, die tegelijkertijd met de schoolverklaring aan de klant wordt verstuurd, een verklaring van een bevoegde autoriteit gevraagd waaruit moet blijken op welk adres het kind woont. In de toelichting bij de onderhoudsverklaring wordt uitgelegd wat onder zelfstandig wonen en wonen bij anderen wordt verstaan maar de nadruk ligt op uitleg over inkomen van uitwonende het kinderen en de bijdrage-eis. Zo wordt in de toelichting nergens vermeld dat indien één van de wettige ouders bij het kind woont er geen sprake van uitwonend kan zijn en er dus geen recht kan bestaan op tweevoudige kinderbijslag. Daarnaast bestaat er de brochure “Uitwonende kinderen”. Deze brochure is ook te vinden op de SVB internetsite. Ook in deze brochure wordt weliswaar uitgebreid ingegaan op de voorwaarden tot het verkregen van tweevoudige kinderbijslag maar slechts in een bijzin wordt vermeld dat indien een kind bij de andere ouder woont, er maximaal recht kan bestaan op enkelvoudige kinderbijslag. In de brochure wordt wel uitgebreid ingegaan op de onderhoudskosten en inkomen van het kind.

3 Resultaten onderzoeken uitwonende kinderen in cijfers.

3.1 Marokko

Onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal kinderen in Marokko ten behoeve van wie over het eerste kwartaal 2008 kinderbijslag is betaald. In de tabel staan tevens de tijdsbesteding en de telwaarde van de kinderen vermeld.

Aantal geldige kinderen Marokko 88-1	Telwaarde		
	Enkelvoudige KB	Tweevoudige KB	Totaal
Tijdsbesteding			
<16 jaar thuiswonend	4287		4287
<16 jaar uitwonend/studerend	31	132	163
<16 jaar uitwonend anders dan vanwege studie of ziekte.	369		369
16,17 jr. thuis of uitwonend/studerend	593	57	650
16, 17 jr. invalide	4		4
16, 17 jr. werkloos	3		3
Totaal	5287	189	5476

(tabel 1)

In het gehele bestand van kinderbijslagkinderen zijn er slechts 657 van de leeftijdscategorie 16,17 jarigen.

Ten behoeve van 189 kinderen werd over het 1e kwartaal 2008 tweevoudige kinderbijslag betaald. Dit wil zeggen dat slechts 3,5% van het gehele bestand kinderbijslagkinderen in Marokko als uitwonend studerend staat geregistreerd. Van deze groep behoort 70% tot de leeftijdscategorie jonger dan 16 jaar.

Onderscheiden we het aantal kinderen ten behoeve van wie tweevoudige kinderbijslag wordt betaald naar Vestigingskantoor dan geeft dit onderstaand beeld.

Tweevoudige kb per VK	Jonger dan 16 jr	16,17 jarigen	totaal
Breda	44	10	54
Deventer	5	2	7
Leiden	23	21	44
Nijmegen	8	3	11
Rotterdam	15	5	20
Roermond	8	2	10
Utrecht	22	8	30
Zaansstad	7	6	13
Totaal	132	57	189

(tabel 2)

Opmerkelijk hierbij is het in verhouding hoge aantal kinderen jonger dan 16 jaar ten behoeve van wie het vestigingskantoor Breda tweevoudige kinderbijslag uitkeert. Bij de attaché is bekend dat uit de regio Breda een flink aantal kinderen op het internaat van de Banque Populaire te Tanger zitten. Dit internaat staat bekend als betrouwbaar.

Over het eerste kwartaal 2008 werd ten behoeve van in Marokko wonende kinderen in totaal een bedrag van €1.475.376,16 aan kinderbijslag uitgekeerd. Ten behoeve van de 189 uitwonende kinderen voor wie tweevoudige kinderbijslag in aanmerking kwamen werd over dat kwartaal €112.087,30 uitgekeerd waarvan €72.637,98 bestemd was voor uitwonende kinderen jonger dan 16 jaar.

In oktober 2007 is door de toenmalige afdeling CUPi van de SVB aan de attaché voor sociale zaken in Rabat een lijst overhandigd met daarop de gegevens van 591 kinderen van wie het schoolgaand zijn diende te worden onderzocht. Op deze lijst kwamen 109 kinderen voor ten behoeve van wie op grond van uitwonend zijn tweevoudige kinderbijslag werd betaald. In deze gevallen was de opdracht aan de attaché in Rabat om naast het schoolgaand zijn ook door middel van een huisbezoek het uitwonend zijn van deze kinderen vast te stellen. Naast de op de door CUPi aangeleverde lijst van te onderzoeken kinderen in Marokko heeft de attaché nog 62 individuele onderzoeksverzoeken naar uitwonend zijn ontvangen van de verschillende vestigingskantoren.

Tot nu toe zijn er in Marokko ten behoeve van 150 uitwonende kinderen huisbezoeken afgelegd. Van de 109 kinderen van de lijst van CUPi zijn de woonadressen van 88 kinderen bezocht. De resterende onderzoeken zullen in het schooljaar 2008/2009 alsnog worden gedaan. De 62 verzoeken om onderzoek van de VK's zijn inmiddels alle door de attaché afgehandeld.

Marokko	Op verzoek van VK	Lijst CUPI	Totaal
Uitwonend /Fout	27	54	81
Uitwonend /Akkoord	35	34	69
Totaal	62	88	150

(tabel 3)

Uit bovenstaande tabel blijkt dat bij 81 van de 150 bij de SVB als uitwonend bekend zijnde kinderen met betrekking tot het uitwonend zijn door de attaché in Rabat onrechtmatigheden zijn geconstateerd.

De onrechtmatigheid bestond in alle gevallen uit het feit dat op het adres waar de kinderen volgens opgave uitwonend zouden zijn ten minste één wettige ouder bleek te wonen. Dit betreft 54% van alle bezochte kinderen.

Van de 81 kinderen van wie het uitwonend zijn niet akkoord is zijn er 53 jonger dan 16 jaar (65%). De 81 kinderen die na onderzoek als niet uitwonend werden bevonden komen uit 42 verschillende gezinnen.

Marokko	Uitwonend akkoord	Uitwonend fout	Totaal
Jonger dan 16 jr.	54	53	107
16, 17 jarigen.	15	28	43
Totaal	69	81	150

(tabel 4)

In de gevallen waarbij de attaché heeft geconstateerd dat de kinderen niet uitwonend zijn, kan nog een onderscheid worden gemaakt in schoolsoort. Van de 81 kinderen die ten onrechte als uitwonend zijn geregistreerd volgen er 54 privé-onderwijs en 31 van deze kinderen zijn jonger dan 12 jaar en zullen dus slechts basisonderwijs volgen.

Opmerkelijk is dat van de 69 kinderen wiens uitwonend zijn akkoord werd bevonden er 45 in het internaat Unité Scolaire de la Fondation Banque Populaire in Tanger wonen. Van hen zijn er 42 jonger dan 16 jaar.

Overigens bleken er bij 20 van de kinderen van wie het uitwonend zijn akkoord werd bevonden, onrechtmatigheden te bestaan in het schoolgaand zijn of de mate van onderhoud.

Niet in alle gevallen waarbij de attaché onrechtmatigheden heeft geconstateerd met betrekking tot het uitwonend zijn van de kinderen werd tweevoudige kinderbijslag uitgekeerd. Ten behoeve van 19 kinderen die volgens opgave van de klant uitwonend waren maar naar de bevinding van de attaché niet als uitwonend kunnen worden beschouwd, werd slechts enkelvoudige kinderbijslag uitgekeerd omdat de aanvrager om kinderbijslag niet kon aantonen te voldoen aan de onderhoudseis voor tweevoudige kinderbijslag maar wel aan die van enkelvoudige of omdat de kinderen pas in 2008 uitwonend zouden zijn geworden en derhalve alvorens voor tweevoudige kinderbijslag in aanmerking te komen eerst door de attaché werden bezocht.

Aantal fout gevallen Marokko			
Kinderbijslag	enkelvoudig	tweevoudig	Totaal
<16 jaar	13	40	53
16, 17 jarigen	6	22	28
Totaal	19	62	81

(tabel 5)

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de aantallen kinderen in Marokko die naar het oordeel van de attaché ten onrechte als uitwonend staan geregistreerd per vestigingskantoor.

Aantal fout Marokko per VK.

VK	Jonger dan 16 jr.	16, 17 jarigen	totaal
Breda	14	3	17
Deventer	1		1
Leiden	17	20	37
Rotterdam	8	1	9
Roermond	6		6
Utrecht	7	2	9
Zaanstad		2	2
Totaal	53	28	81

(tabel 6)

Hierbij dient opgemerkt te worden dat van de 37 als niet uitwonend beoordeelde kinderen die onder VK Leiden vallen er 14 door het VK zelf waren aangedragen voor onderzoek naar uitwonend zijn en dat daarvan er ten behoeve van 7 (nog) geen tweevoudige kinderbijslag werd uitgekeerd.

3.2 Afhandeling Marokko

De 81 kinderen van wie de attaché heeft geconstateerd dat zij niet daadwerkelijk uitwonend zijn ten opzichte van de wettige ouders, zijn in het AKW systeem bekend in 42 verschillende huishoudens zodat er sprake is van 42 mogelijke fraudegevallen. In 9 gevallen betrof het WAO'ers die al vóór 2000 met behoud van uitkering naar Marokko waren verhuisd en op basis van die WAO-uitkering recht op kinderbijslag bleven behouden. In deze gevallen woonden de kinderen in tegenstelling tot wat was opgegeven gewoon bij beide ouders in Marokko. Aangezien de meeste van mogelijke fraudegevallen nog in onderzoek zijn bij de verschillende vestigingskantoren zijn tot op heden ten behoeve van 20 kinderen (bij 12 aanvragers om kinderbijslag) terugvorderingen ingesteld. Inmiddels is een bedrag van € 45.159,57 teruggevorderd. Tegen deze terugvorderingen hebben 6 aanvragers een bezwaarschrift ingediend. Tot op heden is in geen van deze bezwaarschriften een beslissing genomen. In 6 gevallen hebben rapportages van de attaché tot op heden niet tot actie van het VK geleid en in 1 geval heeft men het uitwonend zijn van de kinderen alsnog akkoord genomen. Opmerkelijk was de bijvangst van ten onrechte uitgekeerde tweevoudige kinderbijslag ten behoeve van een uitwonend kind dat na onderzoek geen eigen kind van de aanvrager om kinderbijslag bleek te zijn maar een kleinkind.

3.3 Turkije

Onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal kinderen in Turkije ten behoeve van wie over het eerste kwartaal 2008 kinderbijslag werd uitgekeerd.

Aantal geldige kinderen Turkije 88-1	Telwaarde			
	Tijdsbesteding	Enkelvoudige kb	Tweevoudige kb	Totaal
<16 jaar thuiswonend		1428		1428
<16 jaar uitwonend anders dan vanwege studie of ziekte		435		435
<16 jaar uitwonend om studie		38	117	155
16,17 jr. thuis of uitwonend/studerend		207	63	270
16,17 jr. invalide		1		1
16, 17 jr. werkloos		19	2	21
Totaal		2128	182	2310

(tabel 7)

Ook het kinderbijslagbestand Turkije laat een gering aantal 16, 17 jarigen zien (292). Ten behoeve van 182 kinderen werd over het eerste kwartaal 2008 tweevoudige kinderbijslag betaald. Dat wil zeggen dat 7,8% van het gehele bestand kinderbijslagkinderen in Turkije als uitwonend studerend staat geregistreerd. Van deze groep behoort 64% tot de leeftijdscategorie jonger dan 16 jaar.

Een uitsplitsing naar vestigingskantoor van de SVB geeft onderstaand beeld.

Tweevoudige kb Turkije per VK	Jonger dan 16 jr.	16,17 jarigen	totaal
Breda	8	6	14
Deventer	16	6	22
Groningen	2	2	4
Leiden	16	14	30
Nijmegen	13	6	19
Rotterdam	19	9	28
Roermond	7	5	12
Utrecht	15	9	24
Zaanstad	21	8	29
Totaal	117	65	182

(tabel 8)

Over het eerste kwartaal 2008 werd ten behoeve van in Turkije wonende kinderen een bedrag van €658.612,69 aan kinderbijslag uitgekeerd. Ten behoeve van de 182 uitwonende kinderen die voor tweevoudige kinderbijslag in aanmerking kwamen werd een bedrag van € 112.652,50 uitgekeerd waarvan €68.995,92 ten behoeve van uitwonende kinderen jonger dan 16 jaar.

Ook aan de attaché in Ankara is in oktober 2007 door de toenmalige afdeling CUPI een lijst aangeleverd met daarop de gegevens van 308 kinderen van wie het schoolgaand zijn diende te worden onderzocht. Op deze lijst stonden 89 kinderen van wie door middel van een huisbezoek ook het uitwonend zijn diende te worden geverifieerd. Van deze kinderen waren er 63 jonger dan 16 jaar ten behoeve van wie tweevoudige kinderbijslag werd aangevraagd.

Inmiddels zijn de adressen van al deze uitwonende kinderen bezocht. Aan de attaché zijn door de VK's geen individuele verzoeken tot huisbezoek van uitwonende kinderen binnengekomen. De huisbezoeken ter verificatie van uitwonend zijn hebben tot onderstaand resultaat geleid.

Controle uitwonend Turkije	Uitwonend akkoord	Uitwonend fout	Totaal
<16 jaar	43	19	62
16, 17 jarigen	18	8	26
Totaal	61	27	88

(tabel 9)

Van één kind is het niet duidelijk waar het kind verblijft en is er nog een vervolgonderzoek gaande in Turkije. Van 27 kinderen heeft de attaché geconstateerd dat zij niet daadwerkelijk uitwonend waren maar dat in ieder geval één van de wettige ouders ook op het bezochte adres woont. Dat is een fout percentage van 31%. Van de kinderen bij wie is geconstateerd dat zij niet daadwerkelijk uitwonend zijn volgen er 16 basisonderwijs terwijl er 11 voortgezet onderwijs volgen.

Van de 61 kinderen van wie het uitwonend zijn akkoord werd bevonden, is overigens bij 5 kinderen geconstateerd dat niet werd voldaan aan de onderhoudseis en bij één kind dat deze niet meer schoolgaand is. De 27 kinderen waarvan het uitwonend zijn niet akkoord is bevonden komen uit 16 verschillende gezinnen.

Van de kinderen bij wie de attaché constateerde dat het uitwonend zijn niet in orde was werd slechts ten behoeve van één kind enkelvoudige kinderbijslag toegekend. De reden hiervan was dat de aanvrager om kinderbijslag niet kon aantonen aan de onderhoudseis voor tweevoudige kinderbijslag te kunnen voldoen.

Leeftijdscategorie	Telwaarde 1	Telwaarde 2	Totaal
<16 jaar	1	18	19
16,17 jarigen		8	8
Eindtotaal	1	26	27

(tabel 10)

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de aantallen kinderen in Turkije die naar het oordeel van de attaché ten onrechte als uitwonend staan geregistreerd per vestigingskantoor.

Aantal fout Turkije per VK.

VK	Jonger dan 16 jaar	16, 17 jarigen	totaal
Deventer	1	2	3
Leiden	3	2	5
Nijmegen	6	2	8
Rotterdam	4	1	5
Roermond	1		1
Utrecht	3	1	4
Zaanstad	1		1
Totaal	19	8	27

(tabel 11)

3.4 Afhandeling Turkije.

De 27 kinderen van wie de attaché heeft geconstateerd dat zij niet daadwerkelijk uitwonend zijn ten opzichte van de wettige ouders, zijn in het AKW systeem bekend onder 16 verschillende huishoudens zodat er sprake is van 16 mogelijke fraudegevallen. In één geval betrof het een WAO'er die zich al vóór 2000 met zijn gehele gezin in Turkije had gevestigd en op grond van de uitkering kinderbijslagrechten bleef behouden. Van de mogelijke fraudegevallen zijn er bij de vestigingskantoren nog 6 in onderzoek. Inmiddels zijn ten behoeve van 10 kinderen (bij 6 aanvragers om kinderbijslag) terugvorderingen ingesteld tot een bedrag van in totaal €46.056,22.

Tegen deze terugvorderingen zijn 3 aanvragers in bezwaar gegaan. In deze bezwaarzaken is nog geen beslissing genomen. In 1 geval is het rapport van de attaché voor kennisgeving aangenomen en in drie gevallen heeft het VK besloten het uitwonend zijn van kinderen wegens het ontbreken van harde bewijzen die het tegendeel aantonen, alsnog akkoord te nemen.

4 Onderzoek in het veld.

4.1 Werkwijze.

Zowel in Marokko als Turkije werd in gevallen waarbij was opgegeven dat de kinderen uitwonend waren ten opzichte van de wettige ouders, eerst een bezoek gebracht aan de school waar de kinderen ingeschreven stonden. Vervolgens werd aan het schoolhoofd en indien mogelijk aan de desbetreffende kinderen zelf gevraagd waar de kinderen woonden en wie hun verzorgers waren. Vervolgens werd navraag gedaan bij het wijkhoofd en/of de bevolkingsadministratie om informatie te verzamelen omtrent het adres waar de kinderen bij verzorgers zouden verblijven. In Marokko werd, indien daartoe aanleiding was, buurtonderzoek gedaan rondom het verblijfadres van de kinderen. Vervolgens werd het adres waar de kinderen zouden verblijven bezocht.

Indien (één van) de wettige ouder(s) op het bezochte adres werd(en) aangetroffen werd zij/hij, bij ontkenning dat men op het bezochte adres woonde en indien van toepassing, geconfronteerd met de bevindingen opgedaan op de scholen en bezoeken aan wijkhoofden en bevolkingsadministraties. In dergelijke gevallen werd aan de aangetroffen ouder gevraagd de paspoorten in te mogen zien om te kunnen vaststellen welke perioden men in Turkije of Marokko verbleef. Aangezien de meeste klanten over een dubbele nationaliteit beschikken werd behalve naar de Nederlandse paspoorten ook gevraagd naar de Marokkaanse en Turkse paspoorten. In Turkije verzocht men de op het adres aangetroffen ouder tevens om een uittreksel met daarop de in- en uitreisdata bij de politie in Turkije op te vragen om aan de hand van dit uittreksel exact de verblijfsduur van de ouders in Turkije te kunnen bepalen. In Marokko is het opvragen van een dergelijk uittreksel niet mogelijk.

4.2 Bevindingen.

In 10 gevallen waarin de kinderen als uitwonend waren opgegeven maar waarin is geconstateerd dat de kinderen niet daadwerkelijk uitwonend zijn, was bij de SVB bekend dat beide ouders op een ander adres in Turkije of Marokko verbleven. Het betreft hier WAO'ers die al voor het jaar 2000 met behoud van uitkering naar Marokko of Turkije waren geremigreerd en op grond van die uitkering recht bleven houden op kinderbijslag.

In de overige gevallen, waarbij de attachés in Marokko en Turkije constateerden dat de kinderen niet daadwerkelijk uitwonend waren, bleek in alle gevallen de wettige moeder (en in enkele gevallen eveneens de vader) van de kinderen weliswaar in Nederland ingeschreven te zijn, maar daadwerkelijk bij de als uitwonend opgegeven kinderen te verblijven. In nagenoeg alle fout-gevallen betreft het kinderen waarbij opgegeven was dat de kinderen wegens studieredenen bij familie (grootouders of ooms en tantes) waren ondergebracht en door hen werden verzorgd. Slechts in twee gevallen betrof het kinderen van wie was opgegeven dat zij intern op een school verbleven. In alle gevallen wordt er ten behoeve van meerdere (vaak zeer jonge) uitwonende kinderen tweevoudige kinderbijslag aangevraagd of is er in het verleden ook voor uitwonende kinderen, die inmiddels de leeftijd van 18 jaar zijn gepasseerd, tweevoudige kinderbijslag aangevraagd.

Met name in Marokko is goed gebruik gemaakt van de lokale autoriteiten voor het vergaren van informatie met betrekking tot het adres van de uitwonende kinderen.

Met name de wijkhoofden zijn goed op de hoogte wie op welk adres woont en konden vaak aangeven dat de wettige ouder(s) feitelijk op het opgegeven adres bij de kinderen woonde(n). Ook de scholen hebben goed inzicht met betrekking tot waar en bij wie de kinderen daadwerkelijk verblijven. Vaak gaven de scholen al aan dat de feitelijke verzorger van de kinderen de wettige ouder was en dat deze ook hun aanspreekpunt was met betrekking tot de schoolresultaten van de als uitwonend opgegeven kinderen. Illusterend dat de klanten in Marokko en Turkije goed op de hoogte zijn van de regelgeving omtrent uitwonende kinderen was dat in gevallen waarbij zowel de lokale autoriteiten als de school aangaven dat de feitelijk verzorger van de kinderen de wettige ouder was, de op het adres aangetroffen ouder in nagenoeg alle gevallen ten stelligste ontkende ook daadwerkelijk bij de kinderen op het adres te wonen. In deze gevallen wilde men de medewerker van de attaché doen geloven dat men tijdelijk op vakantie in Marokko of Turkije verbleef.

Indien de medewerker van de attaché in deze gevallen inzage wilde hebben in de paspoorten bleek vaak geen paspoort of alleen het Nederlandse paspoort voorhanden waarin geen in- en uitreis stempels van Marokko of Turkije te vinden waren. Gevraagd naar het Marokkaanse of Turkse paspoort werd in opvallend veel gevallen opgegeven dat dat paspoort verloren of gestolen was. Van een aangifte van diefstal of vermissing van dat paspoort was in deze gevallen nooit sprake. In dit verband dient opgemerkt te worden dat Turken er de voorkeur aan geven naar Turkije te reizen met hun Turkse paspoort zodat zij bij binnenkomst in Turkije geen visum hoeven te kopen. Ook naar Marokko wordt meestal met het Marokkaanse paspoort gereisd. Indien het Turkse paspoort niet voorhanden was werd de ouder verzocht bij de Turkse politie een uittreksel in- en uitreisdata op te vragen en deze aan het bureau Sociale Zaken van de attaché op te sturen. Uiteraard werd vaak niet voldaan aan dit verzoek. De Attaché in Rabat heeft voor een aantal gevallen een verzoek ingediend bij het Marokkaanse Ministerie van Buitenlandse Zaken om een overzicht van in- en uitreisdata te krijgen. In slechts 1 geval is zo'n overzicht verstrekt. De Nederlandse Ambassadeur zal hiervoor aandacht vragen bij het Marokkaanse autoriteiten.

Indien de ouder naar eigen zeggen slechts op vakantie op het adres bij de kinderen was en de reis per vliegtuig was ondernomen kon men in geen van de gevallen een retourticket overleggen. Naarmate het onderzoek vorderde en bij de klanten meer bekend werd dat er op uitwonend zijn werd gecontroleerd, werkten met name in Marokko klanten steeds minder mee aan het onderzoek en ondervonden de medewerkers van de attaché zelfs weigeringen tot

elke medewerking. In een aantal gevallen werd door de betrokkenen het recht tot huisbezoek en/of het buurtonderzoek in twijfel getrokken.

In twee gevallen heeft de aanvrager aan de weigering tot medewerking het afzien van verdere aanspraken op kinderbijslag verbonden.

Drie Turkse aanvragers om tweevoudige kinderbijslag hebben uiteindelijk toegegeven feitelijk bij de kinderen in Turkije te verblijven. In Marokko is dit slechts in één geval gebeurd.

In geen enkel geval hebben betrokkenen te kennen gegeven dat ze niet wisten dat een kind niet als uitwonend kan worden beschouwd als één van de ouders bij hen inwoont.

Een niet eerder geconstateerd fenomeen dat uit het onderzoek in Marokko naar voren kwam en dat de bekendheid met de regelgeving van de Marokkaanse klanten met betrekking tot uitwonende kinderen nog meer illustreert was het volgende. In een aantal gevallen stond geregistreerd in het dossier dat er naast de uitwonende kinderen in Marokko nog jongere, niet leerplichtige kinderen (jonger dan 5 jaar), op papier bij de ouders in Nederland zouden wonen. Ter plekke werd geconstateerd dat deze kinderen weliswaar op papier in Nederland woonden maar feitelijk bij de oudere broers en zusters in Marokko verbleven op het adres waar ook de wettige ouder verbleef en zelfs ingeschreven stonden bij kleuterscholen in Marokko.

Deze nog niet leerplichtige kinderen worden, in tegenstelling tot hun wel leerplichtige broers of zusters, nog niet als uitwonend opgegeven aangezien kinderen die naar Marokko verhuizen op het moment dat zij de leerplichtige leeftijd nog niet hebben bereikt, later als ze leerplichtig worden niet meer als uitwonend om studieredenen (en dus niet in aanmerking komen voor tweevoudige kinderbijslag) kunnen worden beschouwd omdat ze al uitwonend waren voordat zij naar school gingen. Uit de dossiers bleek dat de oudere broers en zusters van deze nog niet leerplichtige kinderen als uitwonend bij familie in Marokko waren opgegeven zodra zij de leerplichtige leeftijd van 5 jaar hadden bereikt om zodoende tweevoudige kinderbijslag te claimen.

5 Behandeling dossiers uitwonende kinderen.

5.1 Gevalsbehandeling.

Uit de onderzochte dossiers blijkt dat aanvragers om kinderbijslag over het algemeen persoonlijk aan het loket van de vestigingskantoren komen opgeven dat hun kinderen naar het buitenland verhuizen. Tijdens het gesprek aan het loket van de kantoren geven de klanten aan dat het kind zelfstandig uitwonend wordt, dat het intern op een school of internaat gaat wonen of dat het bij familieleden in het buitenland wordt ondergebracht.

Aan het loket wordt de klanten vervolgens medegedeeld dat om in aanmerking te komen voor kinderbijslag zij dienen te voldoen aan de onderhoudseis van €400,- per kind per kwartaal voor enkelvoudige kinderbijslag of €1061,- per kwartaal voor dubbele kinderbijslag. Vervolgens wordt aan de klant een schoolverklaring en een onderhoudsverklaring ten behoeve van het (de) desbetreffende kind(eren) verstuurd. Hoewel op de onderhoudsverklaring staat vermeld dat de klant een verklaring van een bevoegde autoriteit, waaruit blijkt op welk adres het kind woont, dient mee te sturen, wordt deze verklaring in de praktijk en conform Paradoxs alleen verlangd indien het kind zelfstandig uitwonend wordt.

Overigens staat in een dergelijke verklaring slechts het adres van het kind vermeld. In gevallen van bij familieleden ondergebrachte kinderen heeft de SVB meer behoefte aan door de lokale overheid afgegeven verklaringen waarop naast het adres ook de namen van de verzorgers en de verblijfplaats van de wettige ouders staat vermeld.

In praktijk gaat men uit van de opgave van de klant en het vermelde op de schoolverklaring en de onderhoudsbijdrage. Op de onderhoudsverklaring wordt gevraagd naar adres van het kind, wie de verzorger van het kind is en hoe hoog de bijdrage van de klant in het onderhoud van het kind is. In de gevalsbehandeling van in het buitenland uitwonende kinderen wordt vervolgens hoofdzakelijk aandacht geschonken aan het voldoen aan de onderhoudseis door de klant. Aan het daadwerkelijk uitwonend zijn wordt behoudens het versturen van een jaarlijkse school- en onderhoudsverklaring geen aandacht besteed. Is het onderwijs akkoord en voldoet de aanvrager aan de onderhoudseis dan wordt zonder meer tweevoudige kinderbijslag uitgekeerd.

Van de mogelijkheid tot het instellen van een onderzoek naar het uitwonend zijn in Marokko of Turkije via de attaché voor sociale zaken is in het verleden zelden gebruik gemaakt. Overigens heeft VK Leiden, naar aanleiding van dit onderzoek, besloten om per juni 2008 bij elke nieuwe aanvraag ten behoeve van een uitwonend kind, het uitwonend zijn eerst via de attachés te onderzoeken alvorens tweevoudige kinderbijslag toe te kennen.

Ieder kwartaal wordt middels het bij de klant opvragen van betaalbewijzen de onderhoudsbijdrage getoetst. Om voor tweevoudige kinderbijslag in aanmerking te komen dient de klant aan te tonen dat hij €1061, - per kwartaal ten behoeve van het uitwonende kind naar de verzorger van het kind overmaakt. Aangezien de kinderbijslag (inclusief Kindertoelage) ten behoeve van uitwonende kinderen in Marokko door de SVB rechtstreeks naar de verzorger van de kinderen wordt overgemaakt, dient de klant, die uitwonende kinderen in Marokko heeft, slechts aan te tonen dat hij de overgemaakte kinderbijslag (en Kindertoelage) aanvult tot een bedrag van €1061 per kwartaal per uitwonend kind. Aangezien zowel in Turkije als in Marokko de meeste uitwonende kinderen niet in dure internaten verblijven maar bij familieleden worden ondergebracht, waar de kosten voor levensonderhoud van een kind veel lager liggen dan in Nederland, en regulier (dat wil zeggen goedkoop) onderwijs volgen, is het in deze gevallen niet geloofwaardig dat er aan het kind een bedrag ter hoogte van de onderhoudseis voor tweevoudige kinderbijslag wordt uitgegeven. Het vermoeden bestaat dan ook dat het bedrag van de onderhoudsbijdrage per ommegaande weer wordt teruggestort op het rekeningnummer van de klant of op een buitenlands rekeningnummer van de klant wordt gereserveerd.

5.2 Fraudealertheid.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat men in de gevalsbehandeling mogelijke signalen dat (één van) de ouder(s) niet meer in Nederland woont onvoldoende oppikt. De meeste aanvragers om tweevoudige kinderbijslag hebben meerdere kinderen in Marokko of Turkije wonen. Vaak verblijven alleen kinderen jonger dan 5 jaar op papier nog in Nederland. In enkele gevallen verbleven zelfs alle kinderen in het buitenland terwijl beide ouders in Nederland zouden verblijven. In dergelijke gevallen lijkt het legitiem de vraag te stellen of (één van) de ouder(s) wellicht ook bij de kinderen in het buitenland verblijft.

In een aantal gevallen waarbij de moeder van de uitwonende kinderen de aanvrager om kinderbijslag is, werden de rechten op kinderbijslag spontaan overgedragen aan de vader, zodat hij in het vervolg de kinderbijslag kan aanvragen. Ook in dergelijke gevallen lijkt het niet onlogisch na te gaan of de moeder wellicht nog in Nederland woonachtig is.

Voorts zaten er gevallen in het onderzoek waaruit na dossieronderzoek bleek dat de moeder “op vakantie” in Marokko een kind had gebaard die vervolgens in Nederland wordt ingeschreven terwijl de overige kinderen uitwonend in Marokko waren. Bereikte het jongste kind de leerplichtige leeftijd dan werd het kind als uitwonend opgegeven. Het kind had echter nooit in Nederland gewoond.

Onderstaande beschrijving van een geval dat in het onderzoek zat, is een goede illustratie van momenten in de beoordelingsprocedure waarbij de behandelaar toch op zijn minst enige kritische vragen omtrent de verblijfplaats van de moeder had mogen stellen, maar dat achterwege heeft gelaten.

De moeder van een jong kind komt in 2005 aan het loket van een vestigingskantoor van de SVB met de mededeling dat ook haar jongste kind, in navolging van haar andere kinderen, wegens studieredenen uitwonend is geworden en bij de grootouders in Marokko gaat wonen. Er zijn nu geen kinderen meer in Nederland. Tevens deelt zij mee dat haar echtgenoot in het vervolg de aanvrager om kinderbijslag wordt en dat zij de kinderbijslag rechten aan hem overdraagt. Als de vader aan het loket wordt opgeroepen om het onderhoud van zijn uitwonende kinderen aan te tonen, reageert hij telefonisch vanuit het buitenland met de mededeling dat hij voorlopig niet kan komen omdat hij zeevarend is en maanden op zee zit. Ook zijn echtgenote kan niet aan het loket komen om het onderhoud aan te tonen omdat zij ziek is. Uit het onderzoek door de attaché blijkt nu dat de moeder samen met haar jongste kind naar Marokko is vertrokken en inmiddels al enige jaren bij haar “uitwonende” kinderen woont. De vader, die de Nederlandse nationaliteit bezit en in Nederland staat ingeschreven, schijnt al enige jaren voor een buitenlandse rederij te werken en daarom niet verzekerd te zijn.

Een middel om aanvragers aan te laten tonen dat zij in Nederland wonen is de **presentatieplicht**. De presentatieplicht is in het leven geroepen omdat gebleken was dat aanvragers om kinderbijslag van wie de partner en de kinderen buiten Nederland woonden, zelf ook vaak niet meer in Nederland woonden.

Het doel van de presentatieplicht is dat degenen die voor deze plicht in aanmerking komen bij de SVB aantonen dat zij nog ingezetenen van Nederland zijn. Hoewel men zou verwachten dat juist de groep aanvragers met (jonge) kinderen in het buitenland in aanmerking zou komen voor de presentatieplicht blijkt uit ParadoCS dat juist de groep aanvragers van wie de partner (op papier) ook in Nederland woont, met kinderen die in Nederland hebben gewoond en die wegens studie tijdelijk in het buitenland verblijven, uitgesloten zijn van deze presentatieplicht. In ParadoCS is e.e.a. als volgt verwoord: Een oproep voor de presentatieplicht blijft achterwege voor: **Klanten van wie de kinderen in Nederland hebben gewoond en vooropgezet tijdelijk in het buitenland verblijven, bijvoorbeeld om studie en stageredenen.**

Hoewel men zich af kan vragen hoe tijdelijk het verblijf van de kinderen in Turkije en Marokko is, worden aanvragers en hun partners met uitwonend studerende kinderen in Turkije en Marokko in het kader van de presentatieplicht nooit opgeroepen.

5.3 Bewijsvoering.

De vestigingskantoren hebben moeite om naar aanleiding van de rapportages van de attachés tot een beslissing te komen. In de gevallen waarvan de attaché tot de conclusie komt dat de kinderen niet daadwerkelijk uitwonend zijn, zijn de bewijzen vaak te zacht om tot terugvordering over te gaan.

Aangezien de meeste op de adressen van de uitwonende kinderen aangetroffen ouders in alle toonaarden ontkennen daadwerkelijk bij de kinderen te verblijven en tevens niet middels hun paspoort (willen/kunnen) aantonen gedurende welke perioden men in Marokko of Turkije heeft verbleven, zijn de rapportages van de attaché vaak gebaseerd op mondelinge verklaringen van scholen, lokale overheden, buurtbewoners en soms kinderen. Men kan zich afvragen of deze zaken bij eventuele terugvordering in bezwaar stand houden.

Tot nu toe zijn alleen in die gevallen waarbij de ouder toegaf daadwerkelijk bij de kinderen te verblijven en in gevallen waarbij gegevens van paspoorten met daarin in- en uitreisdata beschikbaar zijn, terugvorderingen ingesteld.

Veelvuldig wordt er door het Vestigingskantoor een vervolgonderzoek bij de attaché ingesteld.

Aangezien de moeder van de kinderen vaak wel in Nederland staat ingeschreven, maar in Marokko of Turkije blijkt te wonen, zou het instellen van een onderzoek door F&O naar de bewoners van het adres in Nederland aanvullende bewijzen kunnen opleveren. Van deze mogelijkheid wordt te weinig gebruik gemaakt.

Opvallend is het gemak waarmee aanvragers om tweevoudige kinderbijslag van wie is geconstateerd dat één van de ouders feitelijk in Marokko of Turkije bij de kinderen woonde en die als gevolg daarvan nog slechts voor enkelvoudige kinderbijslag in aanmerking kwamen dat weer naar tweevoudige kinderbijslag kunnen laten omzetten. In een aantal gevallen is gebleken dat een simpel bezoek aan het loket van de SVB door de moeder van de kinderen met de mededeling dat zij vanaf heden weer in Nederland woont op het adres waar zij toch al ingeschreven stond, voldoende is om het recht op tweevoudige kinderbijslag te doen herleven.

5.4 Begripsdefiniëring

Naast de bewijsvoering wekt het begrip “huishouden” in de afhandeling van de gevallen verwarring. Een kind is uitwonend als het niet tot het huishouden van de aanvrager om kinderbijslag behoort en tevens niet als eigen kind, aangehuwd kind of pleegkind tot het huishouden van een ander behoort. Het begrip huishouden is in de AKW niet gedefinieerd. Volgens de SVB Beleidsregels en Paradoxs is de hoofdregel dat van één huishouden sprake is als het kind op dezelfde plaats woont als waar de overige gezinsleden wonen. Bij twijfel of hiervan sprake is wordt een kind geacht te wonen waar hij/zij het merendeel van de voor de nachtrust bestemde tijd doorbrengt, dat wil zeggen ten minste vier nachten per week.

In de SVB-Beleidsregels en Paradoes is het behoren tot het huishouden van een ander als volgt omschreven:

Een kind wordt in ieder geval geacht te behoren tot het huishouden van een ander indien het kind inwoont bij:

- familie;*
- de ex-echtgenote van de verzekerde;*
- de echtgenoot van de verzekerde, waarmee de verzekerde geen huishouden (meer) vormt;*
- een gastgezin.*

Zowel in Paradoes als in de SVB-Beleidsregels is niets beschreven met betrekking tot uitwonende kinderen die bij familie op een adres wonen waar ook één van de wettige ouders woont of vaak verblijft.

In de beoordeling van het uitwonend zijn van kinderen worstelen de vestigingskantoren met vragen met betrekking tot wiens huishouden het kind behoort dat bijvoorbeeld bij grootouders in het buitenland is ondergebracht en een ouder van het kind voegt zich later bij het kind op het adres van de grootouders. Behoort het kind dan nog als niet eigen-aangehuwd of pleegkind tot het huishouden van de grootouders (mogelijk tweevoudige kinderbijslag) of behoort het als eigen kind tot het huishouden van de wettige ouder (slechts enkelvoudige kinderbijslag mogelijk)? Tevens is niets beschreven met betrekking tot hoeveel tijd (in dagen of maanden) een ouder bij een uitwonend kind kan verblijven om het kind nog als uitwonend aan te merken.

Daarnaast bestaat er een discrepantie in de AKW wetgeving met betrekking tot het begrip ingezetenschap in relatie met uitwonende kinderen. In een geval is het uitwonend zijn van de kinderen alsnog akkoord genomen hoewel vastgesteld was dat de moeder van de kinderen gedurende ten minste tien maanden van het jaar in Turkije bij de kinderen verblijft. De overige twee maanden is zij tijdens de schoolvakantie met de kinderen in Nederland. De desbetreffende medewerker is na overleg met de medewerker bezwaar tot de conclusie gekomen dat de moeder, die naar eigen zeggen bij de kinderen verbleef omdat een familielid was overleden, Nederland niet metterwoon verlaten heeft en niet de intentie had zich blijvend in Turkije te vestigen waardoor zij als ingezetene van Nederland kan worden beschouwd. Vervolgens concludeert men dat je geen huishouden in Turkije kan hebben als je ingezetene bent van Nederland (sic!). Een aantal zaken waar ditzelfde probleem speelt is inmiddels voorgelegd aan de Directie Juridische Zaken van de SVB.

6 Overige aspecten

6.1 Aanlevering dossiers.

De onderzoeken naar uitwonende kinderen in Turkije en Marokko zijn uitgevoerd aan de hand van een door de voormalige afdeling CUIP aan de attachés geleverd excell-bestand. Van de in dit bestand voorkomende kinderen werd vervolgens door de VK's de school- en onderhoudsverklaring naar de attaché verzonden. Aan de hand van deze summier gegevens werd de medewerker van de attaché vervolgens op pad gestuurd. Het gevolg was dat men in

een aantal gevallen niet op de hoogte was van het juiste adres van de kinderen en wie de verzorgers waren.

Daarnaast was het niet altijd duidelijk ten behoeve van hoeveel kinderen kinderbijslag werd aangevraagd en of er in het gezin van aanvrager in Nederland wellicht nog jonge niet leerplichtige kinderen, die mogelijk ook in Marokko of Turkije zouden wonen, stonden ingeschreven.

Het is raadzaam om alvorens huisbezoeken af te leggen te beschikken over een zo volledig mogelijk dossier waarin in ieder geval een compleet overzicht van het volledige kinderbijslaggezin alsmede de volledige adressen en namen van de verzorgers zijn opgenomen. Te denken valt hierbij aan een voorblad in een vast format waarop alle relevante gegevens staan vermeld.

6.2 Opbouw AOW-rechten.

Er is nog een ander aspect dat nog niet aan de orde is gekomen maar dat wel degelijk een rol speelt in de situatie dat een ouder weliswaar in Nederland staat ingeschreven bij de Gemeentelijke Basisadministratie maar feitelijk in Marokko of Turkije woont. Behalve het feit dat er ten onrechte tweevoudige kinderbijslag wordt uitgekeerd, worden er ook ten onrechte AOW-verzekerings tijdvakken opgebouwd waardoor men mogelijk bij het bereiken van de pensioengerichte leeftijd een te hoog percentage AOW krijgt uitgekeerd. Daarnaast bestaat het gevaar dat er bij overlijden van een ouder die in Nederland staat ingeschreven maar feitelijk in Marokko of Turkije woont, ten onrechte aanspraken worden gemaakt op een Anw-uitkering. Hierbij moet niet alleen gedacht worden aan een weduwe- of weduwnaarspensioen maar met name ook aan het ontstaan van recht op een halfwezenpensioen.

7 Conclusies.

Naar aanleiding van de resultaten van onderzoek naar uitwonende studerende kinderen kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- Het aantal uitwonende kinderen ten behoeve van wie tweevoudige kinderbijslag wordt uitgekeerd is in verhouding tot het totale bestand van kinderbijslagkinderen in Marokko en Turkije slechts beperkt. Wel draagt deze groep een verhoogd handhavingsrisico in zich. Naar het oordeel van de attaché voor sociale zaken is 54% van de als uitwonend geregistreerde kinderen in Marokko en 31% van de als uitwonend geregistreerde kinderen in Turkije niet daadwerkelijk uitwonend.
- In bijna alle gevallen waarbij is geconstateerd dat de kinderen niet daadwerkelijk uitwonend zijn, betreft het kinderen die op papier bij familie in Marokko of Turkije wonen, maar bij wie feitelijk ook een (in Nederland ingeschreven) wettige ouder (vaak de moeder) woont.
- Het merendeel van de uitwonende kinderen zijn jonger dan 16 jaar en komen uit gezinnen van wie meerdere kinderen (in het verleden) als uitwonend zijn opgegeven.
- Kinderen worden pas als uitwonend in Turkije of Marokko opgegeven zodra ze de leerplichtige leeftijd van 5 jaar dreigen te bereiken. Worden deze kinderen al eerder als uitwonend gegeven dan komen zij niet voor tweevoudige kinderbijslag in aanmerking omdat zij dan kennelijk niet wegens studie uitwonend zijn.
- Naar het oordeel van de attachés zijn de ouders van uitwonende kinderen goed op de hoogte van de regelgeving met betrekking tot uitwonend zijn en ontkennen zij in alle toonaarden bij de kinderen te wonen of verlenen geen medewerking aan het onderzoek en weigeren inzage in paspoorten.
- Scholen en lokale overheden werken goed mee met de medewerkers van de attachés en zijn uitstekend op de hoogte wie er op de adressen van de uitwonende kinderen wonen en wie de feitelijke verzorgers van de kinderen zijn.
- Het vermoeden bestaat dat, gezien de geringe kosten die ten behoeve van in Turkije of Marokko bij familie wonende kinderen die regulier onderwijs volgen hoeft te worden gemaakt, het bedrag van de onderhoudseis niet wordt besteed aan het onderhoud van de kinderen maar wordt teruggestort op rekening van de aanvrager om kinderbijslag.
- De bewijsvoering dat (één van) de wettige ouder(s) ook op het adres van de kinderen verblijf(ven)t is lastig. Vaak moeten de medewerkers van de attaché hun rapportages baseren op mondelinge verklaringen van schoolhoofden, lokale overheden, buurtbewoners of de kinderen zelf. Beoordelaars hebben moeite aan de hand van de rapportages van de medewerkers van de attaché tot een beslissing te komen.

- De aanlevering van de onderzoeksgevallen richting de attachés is voor verbetering vatbaar. In praktijk beschikt de attaché slechts over een excell-bestand met namen en geboorte-data samen met een school- en onderhoudsverklaring en ontbeert zij verdere achtergrondinformatie.
- Het ontbreekt de beoordelaars aan een duidelijke werkinstructie hoe te handelen bij uitwonende kinderen. Het begrip huishouden is in zowel Paradocs als de SVB-Beleidsregels onvoldoende gedefinieerd en het begrip ingezetenschap wekt in relatie tot uitwonende kinderen verwarring.
- In het voorlichtingsmateriaal richting de klant wordt veel aandacht besteed aan de onderhoudseis ten behoeve van uitwonende kinderen maar te weinig aan de voorwaarden voor uitwonend zijn. Er staat niet nadrukkelijk in vermeld dat indien één van de ouders mede onderdeel uitmaakt van het huishouden waar de kinderen bij familie wonen er geen sprake kan zijn van uitwonend zijn van de kinderen.
- In de gevalsbehandeling wordt veel aandacht besteed aan het voldoen aan de onderhoudseis voor uitwonende kinderen maar minder aan het daadwerkelijk uitwonend zijn. Bij de aanvraag voor tweevoudige kinderbijslag wordt zelden een door de bevoegde autoriteit opgestelde verklaring omtrent het woonadres van het kind opgevraagd. Ouders met uitwonende kinderen in het buitenland vallen niet onder de presentatieplicht. In het verleden werd nauwelijks gebruik gemaakt van de mogelijkheid via de attaché een onderzoek in stellen naar het uitwonend zijn van de kinderen.
- In de gevalsbehandeling ontbreekt het aan fraudealertheid van de beoordelaars en worden signalen dat één van de ouders mogelijk ook in het buitenland verblijft veelal niet opgepakt.

8. Aanbevelingen

Naar aanleiding van de resultaten van onderzoek naar uitwonende studerende kinderen worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- Gezien het gebleken hoge risico binnen de groep uitwonende kinderen in het schooljaar 2008/2009 een integrale controle laten uitvoeren op alle uitwonende kinderen in Turkije en Marokko ten behoeve van wie tweevoudige kinderbijslag wordt uitgekeerd.
- Alvorens tweevoudige kinderbijslag toe te kennen ten behoeve van uitwonende kinderen in Marokko of Turkije altijd eerst een onderzoek laten instellen door de attaché naar het daadwerkelijk uitwonend zijn van deze kinderen.
- Bij de aanvraag om tweevoudige kinderbijslag ten behoeve van een uitwonend kind in het buitenland, altijd, zoals op de onderhoudsverklaring staat vermeld, bij de klant een gewaarmerkte verklaring van een bevoegde autoriteit opvragen waaruit blijkt op welk adres het kind woont. Deze verklaring bij voorkeur uit laten breiden met een opgave van de namen van de verzorgers en het adres van de ouders.
- Ouders met uitwonende kinderen in het buitenland opnemen als doelgroep in de presentatieplicht. Bij oproepen in het kader van de presentatieplicht van klanten met uitwonende kinderen in Marokko of Turkije eisen dat beide ouders zich legitimeren aan de hand van zowel hun Nederlandse als hun Marokkaanse of Turkse paspoort (bij Turkse ouders kan ook een uittreksel in- en uitreisdata van de klant worden geëist).
- Beoordelaars dienen in de behandeling van gevallen met uitwonende kinderen fraudealerter op te treden. Kritische vragen over de verblijfplaats dienen te worden gesteld indien een aanvraagster met uitwonende kinderen in het buitenland haar kinderbijslag rechten overdracht op haar partner; indien er alleen uitwonende kinderen in het buitenland zijn en beide ouders staan wel in Nederland ingeschreven; indien er slechts kinderen jonger dan 5 jaar bij de ouders in Nederland ingeschreven staan terwijl de overige kinderen in het buitenland uitwonend zijn of indien er aangifte wordt gedaan van een in het buitenland geboren kind van ouders die in Nederland staan ingeschreven en uitwonende kinderen in het buitenland hebben wonen.
- Bij twijfel omtrent de verblijfplaats van de ouders met uitwonende kinderen in het buitenland meer gebruik maken van de mogelijkheid een huisbezoek af te leggen op het adres in Nederland waar de ouders ingeschreven staan.
- Het voorlichtingsmateriaal voor de klant (bijvoorbeeld de toelichting op de onderhoudsverklaring en de “brochure uitwonende kinderen”) aanpassen en daarin expliciet vermelden dat indien één van de wettige ouders op hetzelfde adres als het uitwonend kind woont, het kind niet als uitwonend kan worden aangemerkt derhalve niet in aanmerking kan komen voor tweevoudige kinderbijslag.

- In Paradocs een werkinstructie opnemen hoe te handelen bij uitwonende kinderen in het buitenland.
- De Directie Jurische Zaken verzoeken beleid te maken met betrekking tot het begrip ingezetenschap in relatie met uitwonende kinderen.
- In de SVB-Beleidsregels en Paradocs een passage opnemen met betrekking tot hoeveel tijd (in dagen, weken of maanden) een ouder bij een uitwonend kind kan verblijven om het kind nog als uitwonend aan te merken.
- De begrippen “huishouden”; “behoren tot het huishouden van een ander” en “uitwonend zijn” nader definiëren. Deze definities opnemen in zowel Paradocs als de SVB-Beleidsregels.
- Bij een verzoek aan de attaché tot onderzoek naar het uitwonend zijn van kinderen een zo volledig mogelijk dossier overdragen met daarin in ieder geval een volledige uitdraai van het volledige gezin uit het AKW-bestand; de volledige adresgegevens van het kind en de volledige gegevens van de opgegeven verzorgers. Tevens dient in ieder geval een schoolverklaring en een onderhoudsverklaring te worden bijgevoegd.

Versiehistorie

Versie	Opmerkingen
01	Concept-rapport aangeboden en besproken in Overleg Internationale Zaken.
02	Rapport besproken in Werkgroep Handhaving
03	Aanbevelingen besproken in Werkgroep Recht en Beleid.
04	Rapport besproken in bijeenkomst Sociaal Attaches en landelijke contactpersonen AKW.
05	Aanbieding RvB

Colofon

Uitgever	: Sociale Verzekeringsbank/afdeling Bestuurlijke Strategische Zaken/ Internationale Zaken (BSZ/IZ), Amstelveen.
Auteur:	: Wim Kuijvenhoven, adviseur BSZ/IZ.
Datum	: Oktober 2008
Versie	: 1
Imprimatur	: Mirjam Schuit, Hoofd Internationale Zaken, SVB.
Document	: Evaluatie Onderzoek Uitwonende kinderen Turkije en Marokko 2008.

@2008, Bestuurlijke Strategische Zaken/Internationale Zaken, SVB

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm, of enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van BSZ/IZ, SVB.