

Vergaderjaar 2011–2012

31 929

Een regeling in de sociale zekerheid van de rechtsgevolgen van het niet aantonen van de leefsituatie na het aanbod van een huisbezoek

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 1 juni 2012

Inleiding

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Eerste Kamer inzake het wetsvoorstel Een regeling in de sociale zekerheid van de rechtsgevolgen van het niet aantonen van de leefsituatie na het aanbod van een huisbezoek.

De leden van de VVD-fractie hebben met instemming kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij zijn van oordeel dat, zeker na aanvaarding van het amendement-Dijkgraaf door de Tweede Kamer, de diverse in het geding zijnde belangen adequaat zijn afgewogen. Het is immers van groot belang voor het behoud van draagvlak in onze samenleving voor ons stelsel van sociale zekerheid dat fraude doeltreffend kan worden bestreden. Hoezeer ook het in het EVRM en de Grondwet verankerde recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer een groundbeginsel is van onze rechtsstaat, dit beginsel is niet absoluut en kan bij wet beperkingen vinden vanuit het algemeen belang. De leden van de VVD-fractie achten de mogelijkheden voor huisbezoek die het wetsvoorstel additioneel mogelijk maakt, vanuit het verbinden van een adequate sanctie aan het weigeren daarvan, gewenst en proportioneel. De leden van deze fractie hebben nog wel een aantal vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voornemen van de regering om uitvoeringsorganen in de sociale zekerheid meer mogelijkheden te bieden om de leefsituatie van de cliënten die een uitkering ontvangen of aanvragen, vast te stellen. Zij vinden fraude niet acceptabel en zijn voorstander van een stevige aanpak. Desalniettemin roept het voorliggende wetsvoorstel een aantal vragen bij hen op.

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel strekt er – kort gezegd – toe dat de uitvoeringsorganen in de sociale zekerheid de bevoegdheid

krijgen personen die ingevolge een van de in het wetsvoorstel opgenomen sociale zekerheidswetten een uitkering als alleenstaande (of alleenstaande ouder) aanvragen of ontvangen, uit te nodigen hun leefsituatie aan te tonen door hen een aanbod tot huisbezoek te doen. Indien dit aanbod wordt geweigerd en evenmin anderszins wordt aangetoond dat de gegeven inlichtingen juist zijn, wordt een sanctie toegepast door korting op of beëindiging van de uitkering. Deze leden ondersteunen de strekking van het wetsvoorstel, namelijk het belang van controle op de rechtmatigheid van de sociale uitkeringen en daarmee van verificatie van de juistheid van de inlichtingen die de belanghebbende heeft verstrekt. Het gaat er immers om dat de belanghebbende de uitkering ontvangt, waarop hij /zij wettelijk aanspraak heeft en dat fraude met gelden uit de algemene middelen wordt voorkomen. Zij hebben echter nog wel enige vragen naar aanleiding van dit voorstel.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorgestelde regeling en hebben naar aanleiding daarvan nog een aantal vragen.

In deze memorie van antwoord gaat de regering in op de vragen en opmerkingen van de verschillende fracties. Om vragen zoveel mogelijk in samenhang te beantwoorden is daarbij op een aantal plaatsen afgeweken van de volgorde van het voorlopig verslag. Aan de beantwoording gaat een uiteenzetting vooraf over wat het wetsvoorstel wijzigt ten opzichte van de nu geldende regels met betrekking tot de huisbezoeken. De huisbezoeken vinden thans al plaats. Het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), de Sociale verzekeringsbank (SVB) en gemeenten leggen jaarlijks duizenden huisbezoeken af. De huisbezoeken worden ingezet bij een vermoeden van fraude, maar ook zonder vermoeden van fraude. Zo bieden sommige gemeenten standaard een huisbezoek aan bij de aanvraag voor een uitkering, of bieden het aan om de hulpvragen van de cliënt beter in kaart te brengen. Aan deze praktijk verandert het wetsvoorstel niets.

Deze uitkeringsinstanties weten door wetgeving en jurisprudentie waar zij zich aan moeten houden bij de huisbezoeken. Wetten stellen algemene regels aan de huisbezoeken. Voorbeelden zijn de Grondwet, de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Algemene wet op het binnentreden. Zorgvuldigheidseisen aan de huisbezoeken vloeien ook voort uit de jurisprudentie. Een voorbeeld hiervan is dat de cliënt toestemming moet geven op basis van «informed consent»; hij moet voorafgaand aan zijn toestemming of weigering weten waar hij aan toe is. Aan de waarborgen die zijn verbonden aan de huisbezoeken verandert het wetsvoorstel niets. Binnen deze algemene regels hebben de uitkeringsinstanties eigen beleidsruimte. Zij bepalen per individueel geval of zij het huisbezoek inzetten of een ander controle-instrument en zo ja, wanneer. Ook hieraan wijzigt het onderhavige wetsvoorstel niets.

De reden voor het huisbezoek kan zoals gezegd verschillen. De huisbezoeken kunnen plaats vinden bij vermoeden van fraude. Weigering van het huisbezoek in die situatie heeft ook nu al consequenties voor de uitkering. Vindt het huisbezoek plaats om te zien of bepaalde hulp nodig is, dan heeft weigering daarvan geen gevolg voor de uitkering. Hieraan wijzigt het onderhavige wetsvoorstel niets.

Dit wetsvoorstel gaat over de situatie dat er geen vermoeden van fraude is, maar onderzoek van de beschikbare gegevens geen duidelijkheid geeft over de «leefsituatie»: de leefvorm of de woonsituatie van de cliënt. Bij onduidelijkheid over de leefsituatie vindt nadere verificatie van die gegevens plaats teneinde het recht op de uitkering te kunnen vaststellen of de juiste hoogte van de uitkering. De cliënt krijgt daarbij de gelegenheid zijn leefsituatie aan te tonen. Eén van de mogelijkheden daartoe is het huisbezoek. De uitkeringsinstantie kan de cliënt een aanbod voor het

huisbezoek doen. Als de cliënt het huisbezoek weigert en zijn leefsituatie ook niet op andere manier aantoonbaar verbindt het wetsvoorstel hieraan gevolgen voor de uitkering.

Indien de woonsituatie niet kan worden vastgesteld, kan het recht op de uitkering niet worden vastgesteld. Er wordt geen uitkering toegekend. Indien de leefvorm niet kan worden vastgesteld, kan de hoogte van de leefvorm niet worden vastgesteld. De uitkering wordt de helft van de gehuwdennorm.

Rechtszekerheid

De leden van de VVD-fractie vragen de regering nog eens uitvoerig te reageren op de overwegingen die ten grondslag hebben gelegen aan het amendement-Dijkstra/Koşer Kaya. Deze leden zijn niet geheel overtuigd door de wisseling van argumenten tijdens de plenaire behandeling van onderhavig wetsvoorstel met betrekking tot het in dit amendement uitgesproken doel, namelijk vooraf heldere richtlijnen te formuleren rond de vraag op welke wijze een cliënt bij weigering van een huisbezoek conform het aangenomen amendement-Dijkgraaf kan aantonen dat de feitelijke situatie conform de opgegeven informatie is. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid valt voor deze gedachte toch het nodige te zeggen, aldus deze leden. Zij vragen de regering uitvoerig in te gaan op haar bezwaren tegen de in genoemd amendement genoemde gedachte. De leden van de fractie van de PvdA achten het van belang dat de beoordeling van de door cliënten verstrekte gegevens eenduidig en voorspelbaar is. Deze leden vragen of er heldere richtlijnen bestaan waartegen de informatie van de cliënt wordt beoordeeld en zo ja, welke richtlijnen dat zijn. Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe willekeur kan worden voorkomen. En wie de regiefunctie heeft, op welk niveau, bij het nemen van de beslissing tot huisbezoek.

Uitkeringsinstanties beoordelen reeds nu al de inlichtingen die de cliënt verschaft. Zij zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de socialezekerheidswetten en hebben een eigen verificatiebeleid. De beoordeling of de informatie over de leefsituatie van de cliënt voldoende is, is maatwerk. Alleen de uitkeringsinstantie kan aan de hand van alle feiten en omstandigheden beslissen of het recht op of de hoogte van de uitkering rechtmatig kan worden vastgesteld. Wat in het ene individuele geval volstaat, kan in het andere geval onvoldoende zijn. Het vooraf door het rijk voorschrijven wanneer aan de inlichtingenplicht is voldaan is niet mogelijk. Een amvb met eenduidige regels voor de beoordeling van de geleverde informatie, zoals in het amendement van de leden Dijkstra en Koşer Kaya werd voorgesteld, kan niet in alle situaties voorzien. Het leidt ook tot schijnzekerheid ten nadele van de cliënt. Wanneer de cliënt een bewijsstuk levert waarin de centrale richtlijnen niet voorzien levert dat discussie op over de bewijskracht van dat stuk.

Ook de regie over de huisbezoeken ligt niet bij de centrale overheid, maar wordt door het bevoegde bestuursorgaan gevoerd. Dat bepaalt wie in de organisatie beslist tot het aanbieden van het huisbezoek. Het bestuursorgaan is gehouden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en aan de zorgvuldigheidseisen die voortvloeien uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), wetten als de Awb en de jurisprudentie. Het onderhavige wetsvoorstel verandert daar niets aan.

Het onderhavige wetsvoorstel regelt alleen het gevolg voor de uitkering als onduidelijkheid over de leefsituatie blijft bestaan, waardoor het recht op of de hoogte van de uitkering niet rechtmatig kan worden vastgesteld, en de cliënt het huisbezoek om die onduidelijkheid weg te nemen weigert. Dit wetsvoorstel leidt daarmee niet tot willekeur. Het recht in Nederland biedt bovendien wettelijke waarborgen tegen allerlei vormen van willekeur.¹ Beslissingen waarbij in het geval van het weigeren van het

¹ Zie in het bijzonder de Algemene wet bestuursrecht.

huisbezoek gevolgen worden verbonden aan de uitkering zijn vatbaar voor bezwaar en beroep.

De regering zal voorts de motie van de leden van de Tweede Kamer Azmani en Sterk uitvoeren en bevorderen dat de uitkeringsinstanties de uitvoering van dit wetsvoorstel een protocol opstellen.¹ Dat draagt eraan bij dat de cliënt goed geïnformeerd wordt. In de Integrale Handhavingsrapportage 2012 wordt gerapporteerd in hoeverre de uitvoerende instanties een protocol hebben opgesteld.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe bepaald wordt wanneer en wie er met een huisbezoek vereerd wordt. Zijn de bestaande risicoprofielen hier niet te weinig scherp voor.

Risicoprofielen geven een theoretische inschatting in hoeverre achter een gebrek aan uitsluitel over de leefsituatie mogelijk een verhoogd risico op misbruik schuil kan gaan. Het onderhavige wetsvoorstel ziet echter niet op fraude. Wanneer uit het dossier van de cliënt onvoldoende zekerheid wordt verkregen omtrent diens leefsituatie kan in het kader van dit wetsvoorstel het huisbezoek worden aangeboden. Dat aanbod strekt ertoe de betrokkene in de gelegenheid te stellen aan diens inlichtingenplicht te voldoen en een rechtmatige uitkeringsvaststelling door de uitkeringsinstantie mogelijk te maken.

Er is in deze situatie dus geen sprake van een vermoeden van fraude of een inschatting van een fraudekans, maar er is sprake van een concreet geval waarin geen uitsluitel bestaat over de leefsituatie. Het huisbezoek kan in zo'n geval behulpzaam zijn dat uitsluitel te geven.

In het verlengde hiervan vragen deze leden of de regering een nadere beschrijving kan geven van het leidende principe van «gerede twijfel».

Wanneer sprake is van gerede twijfel, is een vermoeden van fraude aan de orde. Het is vaste jurisprudentie dat een redelijk vermoeden van fraude niet aangenomen kan worden zonder gerede twijfel aan de juistheid van de (door de cliënt) verstrekte gegevens. In de situaties waarop het voorliggende wetsvoorstel ziet, gaat het echter niet om een vermoeden van fraude. Het gaat hier om gevallen waarin het concrete dossier geen uitsluitel biedt omtrent de leefsituatie van betrokkene.² Bijvoorbeeld de betrokkene geeft bij de gemeentelijke sociale dienst op dat hij alleenstaande is op een zeker woonadres, maar in bestanden van andere overheidsdiensten zijn meerdere andere personen ook op dat adres ingeschreven. Het dossier geeft in dit geval geen uitsluitel over de leefsituatie. Er is door deze bestandsverschillen echter (nog) geen gerede twijfel aan de juistheid van de verstrekte gegevens. Betrokkene kan immers naar volle waarheid gegevens hebben verstrekt, terwijl anderen zich zonder zijn toestemming met diens adres laten vermelden terwijl zij daar feitelijk niet woonachtig zijn. Wel is er een geval van onzekerheid over de leefsituatie dat kan worden opgelost met een huisbezoek.

Aanbod tot huisbezoek

De leden van de D66-fractie vragen waarom de regering bij de redactie van het wetsvoorstel niet duidelijker is geweest door het aanbod te kwalificeren als een verplichting tot het binnenlaten van de controleur. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering erkent dat betrokkenen een aanbod van huisbezoek zullen zien als een overvalstrategie.

Zoals in de inleiding is uiteengezet worden in de praktijk jaarlijks duizenden huisbezoeken afgelegd. Het huisbezoek kan worden ingezet bij een vermoeden van fraude, maar ook zonder vermoeden van fraude. Zo

¹ Kamerstukken II 2011/12, 31 929, nr. 18.

² Dat staat los van een eventuele gerede twijfel aan de juistheid van de door de cliënt of een derde, bijvoorbeeld de belastingdienst, verstrekte gegevens. Gerede twijfel veronderstelt namelijk niet alleen een logische gevolgtrekking maar ook een samenstel van elkaar tegensprekende feiten die uit eigen onderzoek of waarneming zijn gebleken.

bieden sommige gemeenten standaard het huisbezoek aan bij de aanvraag voor een uitkering, of bieden zij het aan om de hulpvragen van de cliënt beter in kaart te brengen. Aan deze praktijk verandert het wetsvoorstel niets.

Cliënten hebben de verplichting bij bijvoorbeeld een aanvraag voor een uitkering informatie te leveren zodat geverifieerd kan worden of er recht is op een uitkering en van welke hoogte. Er doen zich situaties voor dat de uitkeringsinstantie op basis van de door de cliënt geleverde informatie en onderzoek in de eigen administratie de leefsituatie niet kan vaststellen. In dat geval biedt de uitkeringsinstantie de cliënt de gelegenheid alsnog zijn leefsituatie aan te tonen. Zij doet daarbij het aanbod van het huisbezoek. Voor deze term is bewust gekozen omdat de keuze bij de cliënt ligt. Het huisbezoek kan niet verplicht gesteld worden. De cliënt hoeft zijn leefsituatie niet via het huisbezoek aan te tonen. Hij mag het ook op andere manier aantonen. Wanneer een uitkeringsinstantie een aanbod doet moet zij de cliënt niet alleen de gelegenheid bieden het op andere wijze aan te tonen. Zij moet ook uitleggen waarom het huisbezoek haars inziens noodzakelijk is, om toestemming vragen de woning binnen te treden en vertellen wat de consequenties van het niet aantonen zijn. Dit is geen overval. Toont de cliënt zijn leefsituatie niet aan, niet door het huisbezoek en niet op een andere manier, dan volgt een consequentie voor de uitkering. Dit is vanuit maatschappelijk en economisch oogpunt volgens de regering gerechtvaardigd, want de rechtmatigheid van de uitkering of de hoogte daarvan is niet vast te stellen. Uitkeringen dienen terecht te komen bij de mensen die deze nodig hebben. Ook de hoogte van de uitkering dient toegesneden te zijn op hun situatie.

Uitvoering en effectiviteit van huisbezoek

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat de uitvoering van de huisbezoeken op eenduidige en voorspelbare manier dient te gebeuren. De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de regering er niet voor gekozen heeft de werkwijze van controles en het binnentreden van een woning door uitvoeringsorganisaties in een openbaar protocol te laten vastleggen, zodat willekeur en onvoorspelbaarheid kunnen worden voorkomen. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of huisbezoeken aan protocollen zijn onderworpen en of er sprake is van standaardisering.

Uitkeringen moeten rechtmatig worden verstrekt. Wat nodig is om de rechtmatigheid te kunnen controleren verschilt per individueel geval. Uitkeringsinstanties beschikken over veel methoden voor controle. Het is aan gemeenten, UWV en SVB zelf om te bepalen welk instrument zij in een concreet geval inzetten om de leefsituatie te verifiëren. Als uitkeringsinstanties de huisbezoeken uitvoeren, weten zij aan welke zorgvuldigheidseisen zij zich moeten houden. Jurisprudentie en wetgeving geven de uitvoering daarvoor houvast. Uit de jurisprudentie volgt dat de cliënt altijd toestemming moet geven op grond van het zogenoemde «informed consent»: hij moet weten waar hij aan toe is. De bewijslast dat iemand vrijwillig toestemming heeft gegeven voor het huisbezoek, na te zijn voorgelicht over zijn rechten, berust bij de uitkeringsinstantie. Hier gaat een standaardiserende werking van uit die geldt voor alle huisbezoeken en dus ook voor de huisbezoeken in het kader van dit wetsvoorstel. Hoe zij de wetgeving en jurisprudentie in een concrete werkwijze vertaalt is eigen beleidsruimte van de uitkeringsinstantie. De SVB doet dit in openbare beleidsregels voor de huisbezoeken. Het UWV geeft voorlichting over de werkwijze rond de huisbezoeken op zijn website. Veel gemeenten hebben een openbaar protocol huisbezoek. En op de site Naleving.net staat een voorbeeldprotocol huisbezoeken WWB van de RCF's-Kenniscentrum Handhaving.

Aangezien de uitvoering al gehouden is aan zorgvuldigheidseisen bij het huisbezoek, acht de regering het niet noodzakelijk wettelijk voor te schrijven dat uitkeringsinstanties in een protocol hun werkwijze vastleggen. En het is niet wenselijk dat de regering precies voorschrijft hoe de uitvoering haar werkwijze inricht. Landelijke regels rond de werkwijze bij de huisbezoeken kunnen niet voorzien in alle individuele gevallen. Wel zal de regering het gebruik van protocollen bij de uitvoering van het onderhavige wetsvoorstel stimuleren. Zij zal zodra het onderhavige wetsvoorstel aangenomen is hier in de Verzamelbrief aan gemeenten aandacht aan besteden onder verwijzing naar het voorbeeldprotocol huisbezoeken van de RCF's. Zoals gezegd zal in de Integrale Handhavingsrapportage 2012 worden gerapporteerd in hoeverre de uitvoerende instanties een protocol hebben opgesteld.

De leden van de fractie van D66 vragen of er bijvoorbeeld over de afgelopen vijf jaren cijfers bekend zijn omtrent het aantal huisbezoeken van de SVB en het aantal weigeringen daarvan. Deze leden vragen voorts of de ervaring bij uitvoeringsorganen zodanig is dat voor verificatie van de verkregen inlichtingen een huisbezoek nodig is en dat dit uitsluitend dan aan effectiviteit wint als aan de weigering daartoe de in de wet opgenomen sanctie is verbonden. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen op welke wijze de regering de effectiviteit van huisbezoek beoordeelt en of dit in redelijke verhouding staat tot zowel de verwachte kosten als de verwachte opbrengsten. Deze leden vragen een cijfermatige opstelling van deze kosten en baten.

Van de huisbezoeken die de SVB aflegde in het kader van controle en handhaving in 2011 werd ongeveer 1,9 % geweigerd.

Huisbezoeken SVB ter controle en handhaving

	2008	2009	2010	2011
Aantal huisbezoeken	4 391	4 223	3 890	2 855
– waarvan geweigerd	0	64	90	53

Bron: SVB

Uit het feit dat het aantal weigeringen van de huisbezoeken klein is mag niet de conclusie worden getrokken dat het verbinden van gevolgen voor de uitkering aan onduidelijkheid over de leefsituatie niet zinvol zou zijn. Het feit dat de uitvoering om nadere informatie kan vragen over de leefsituatie kan voor mensen aanleiding zijn de volledige, juiste informatie te geven dan wel af te zien van een uitkeringsaanvraag. Dit wetsvoorstel heeft vooral een preventieve werking en draagt zo bij aan verhoogde rechtmatigheid van uitkeringsverstrekkingen en daarmee aan het draagvlak voor sociale zekerheid in de samenleving.

Het zijn de uitkeringsinstanties die aangedragen hebben dat de huidige mogelijkheden te beperkt zijn wanneer er geen vermoeden van fraude is. Leefvorm en woonsituatie zijn in de onderhavige socialezekerheidswetten belangrijke bepalende elementen voor het recht op uitkering en de hoogte daarvan. Bij leefvorm en woonsituatie is bij interpretatieverschillen juist aan de hand van de feitelijke situatie, het huisbezoek, vrij eenvoudig vast te stellen of er recht bestaat op een uitkering.

Het belang van het huisbezoek voor verificatie speelt in uiteenlopende situaties een rol. Het geldt zowel bij de aanvraag van een uitkering als bij een lopende uitkering. In het laatste geval kunnen de omstandigheden van de uitkeringsgerechtigde veranderd zijn, zonder dat dit uit de administratie naar voren komt. Momenteel kunnen de uitkeringsinstanties bij geen vermoeden van fraude, wanneer de rechtmatigheid niet vast te stellen is, de uitkering daar niet op aanpassen. Terwijl dit volgens de

jurisprudentie bij een vermoeden van fraude wel kan: weigering van huisbezoek heeft daar wel uitkeringsgevolgen. De rechtmatigheid van de individuele uitkering, het genoemde preventieve effect en het maatschappelijk vertrouwen in goede controle en daarmee het draagvlak voor de sociale zekerheid zijn alleen te effectueren wanneer het niet kunnen vaststellen van de leefsituatie wettelijk vastgelegde gevolgen heeft voor de uitkering.

De uitkeringsinstanties geven in hun uitvoeringstoets aan geen extra huisbezoeken als gevolg van dit wetsvoorstel te verwachten. De toename van de rechtmatigheid zal verder een dempend effect hebben op de uitkeringslasten. De mate waarin, en dus de uiteindelijke besparingen, zijn op voorhand moeilijk in te schatten. De regering kan daarom geen cijfermatige kosten-batenanalyse geven van een huisbezoek.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering een accuraat beeld heeft van de omvang van de groep waar de huishoudsituatie mogelijk niet correct is weergegeven.

Het is niet mogelijk een beeld te geven van de groep waar de huishoudsituatie mogelijk niet correct is weergegeven. Een dergelijk beeld is alleen te geven als geconstateerd is dat de feitelijke huishoudsituatie niet overeenkomt met de door de belanghebbenden opgegeven situatie. Over 2011 heeft de SVB bij de AOW 1 438 sancties naar aanleiding van een constatering samenwoonfraude opgelegd, bij de Anw zijn dat er 194. Bij de WWB is samenwoonfraude in de eerste helft van 2011 259 keer geconstateerd en geregistreerd. Het cijfer over tweede helft 2011 is nog niet bekend.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de relatie tussen het bepalen van de huishoudsituatie in het kader van het voorliggende wetsvoorstel en de huishoudtoets die is opgenomen in de Wet werk en bijstand.

Het voorliggende wetsvoorstel is ingediend onder het vorige kabinet door staatssecretaris Klijnsma. Van wetgeving over de huishoudinkomenstoets was toen nog geen sprake. Wel is er samenhang. Zo kan bij de controle van de leefsituatie het instrument huisbezoek worden ingezet om schijnverhuizingen vast te stellen. In het op 26 april 2012 gesloten begrotingsakkoord 2013 is afgesproken de huishoudinkomenstoets af te schaffen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen welk type informatie het huisbezoek nu precies moet opleveren. Waar wordt op gelet om de leefsituatie vast te stellen. En welke observatiemethoden worden daarvoor gebruikt.

Het aangeboden huisbezoek vindt uitsluitend plaats met toestemming van betrokkene. De observatiemethoden zijn die van zien en horen. Deze kunnen relevante informatie opleveren omtrent de leefsituatie van betrokkene. Wat relevant is kan van geval tot geval verschillen. Immers, dossiers en leefsituaties verschillen van geval tot geval. Het betreft hier maatwerk. Het is niet geoorloofd zonder toestemming van betrokkene, en ook niet gebruikelijk in de praktijk, van een dergelijk huisbezoek opnames van beeld of geluid te maken. Er worden bij het huisbezoek als bedoeld in het voorliggende wetsvoorstel ook geen bijzondere observatiemethoden of opsporingsmiddelen aangewend. Het gaat immers niet om een opsporingsonderzoek.

Voorts vragen deze leden of een eenmalig bezoek voldoende is om de benodigde gegevens te achterhalen. Immers, na een dergelijk huisbezoek kunnen de bewoners weer snel hun oude leefsituatie herstellen.

Het voorliggende wetsvoorstel ziet op het huisbezoek dat wordt aangeboden omdat het dossier geen uitsluitel biedt over de leefsituatie van betrokkene, niet op het geval dat er een gereed vermoeden van fraude is. De veronderstelling dat opzettelijk verkeerde informatie wordt verstrekt is hier niet aan de orde. Een eenmalig bezoek kan voldoende zijn, maar dat hoeft niet. Immers, nadat het huisbezoek afgelegd is kan er later in de tijd aanleiding ontstaan in het dossier van betrokkene om opnieuw het huisbezoek aan te bieden om uitsluitel te verkrijgen omtrent diens leefsituatie.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of voor de effectiviteit van het huisbezoek als informatiemethode is voorzien in een evaluatie.

In antwoord op deze vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie wijst de regering op de aangenomen motie Sterk, waarin de regering wordt verzocht binnen vier jaar na de inwerkingtreding van deze wet een kwalitatief onderzoek te laten verrichten naar de effecten van dit wetsvoorstel en de Tweede Kamer hierover te informeren.¹ De regering heeft aangegeven deze motie te zullen uitvoeren.² De regering zegt bij deze toe eveneens uw Kamer hierover te informeren.

Rechtsbescherming

De leden van de PvdA-fractie vragen graag aandacht voor de rechtspositie van cliënten. Zij lezen in de memorie van toelichting dat met het rapport dat het uitvoeringsorgaan opstelt naar aanleiding van het huisbezoek, de leefsituatie is aangetoond. Deze leden vragen of er sprake is van hoor en wederhoor. Ook vragen zij of, en zo ja welke beroepsmogelijkheden cliënten tot hun beschikking hebben.

Als een uitkeringsinstantie een rapport heeft opgesteld naar aanleiding van het huisbezoek waarin de leefsituatie is aangetoond, behoeft die uitkeringsinstantie op grond van artikel 4.12 van de Awb het beginsel van hoor en wederhoor niet toe te passen. Het rapport van de uitkeringsinstantie zal echter uitmonden in een besluit van de uitkeringsinstantie waarin de op basis van de uitkomsten van het huisbezoek en datgene wat de belanghebbende zelf over zijn leefsituatie heeft aangetoond de mogelijke consequenties voor de uitkering zullen zijn opgenomen. Tegen dat besluit bestaat de mogelijkheid tot het indienen van een bezwaarschrift bij de uitkeringsinstantie die het besluit heeft genomen. Tegen de beslissing op het bezwaar bestaat vervolgens de mogelijkheid tot het instellen van beroep en hoger beroep bij respectievelijk de rechtbank en Centrale Raad van Beroep. Uiteraard geldt bij deze bezwaar- en beroepsprocedures het beginsel van hoor en wederhoor. Mocht de belanghebbende het niet eens zijn met de wijze waarop de uitkeringsinstantie bij de uitvoering van zijn taak hem heeft bejegend, dan bestaat de mogelijkheid om bij de uitkeringsinstantie een klacht in te dienen. Bij deze klachtenprocedure geldt eveneens het beginsel van hoor en wederhoor.

Noodzaak en proportionaliteit van huisbezoek

De leden van de D66-fractie merken op dat indien er twijfel is aan de juistheid van de gegeven inlichtingen van de belanghebbende en alleen een huisbezoek een mogelijkheid biedt tot controle daarvan, het de vraag is hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de Grondwet (artikel 10, lid 1 en artikel 12, lid 1) en het EVRM (artikel 8). Deze leden vragen of het

¹ Kamerstukken II 2011/12, 31 929, nr. 17.

² Handelingen Rechtsgevolgen niet aantonen leefsituatie, 9 februari 2012, TK 52, p. 43.

wetsvoorstel voldoet aan de eisen van noodzaak en evenredigheid. Deze vraag vinden zij te meer van belang nu het uitvoeringsorgaan aan de weigering om op het aanbod tot huisbezoek in te gaan direct – en zonder verder beroep op de rechter – de uitkering mag beperken of beëindigen. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of voortschrijdend inzicht en aanvullende dialogen heeft geleid tot bijstelling van het oordeel van de regering over het advies van de Raad van State, dat naar de mening van deze leden tamelijk negatief is, met name waar het de verhouding betreft tussen huisbezoek en het grondwettelijk gewaarborgde huisrecht en de evenredigheid en noodzaak van het wetsvoorstel.

In het nader rapport¹, de nota naar aanleiding van het verslag² en de nota naar aanleiding van het nadere verslag³ is uitgebreid ingegaan op deze afweging en zijn de toelichtingen aangevuld. De regering is van mening dat het voorliggende wetsvoorstel voldoet aan de in het EVRM, de Grondwet en de Awb gestelde eisen van proportionaliteit, noodzakelijkheid, subsidiariteit en evenredigheid.

Artikel 8 EVRM bepaalt dat een ieder recht heeft op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie. Artikel 10 Grondwet bepaalt, dat een ieder recht heeft op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen. Het tweede lid van artikel 8 EVRM bepaalt, dat alleen bij wet en indien dit noodzakelijk is (ondermeer) in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land dan wel het voorkomen van strafbare feiten inmenging in de uitoefening van het beschermingsrecht is toegestaan. Wanneer zonder toestemming van de betrokkene het huisbezoek wordt afgelegd is er sprake van inbreuk op het huisrecht. Dit kan ook het geval zijn indien de toestemming niet op basis van vrijwilligheid is verleend. Van vrijwilligheid is pas sprake als de toestemming is gebaseerd op volledige en juiste informatie over de gevolgen van het niet verlenen van de toestemming. Dit wetsvoorstel regelt de uitkeringsgevolgen als een cliënt – in de situatie dat er geen vermoeden van fraude bestaat – niet toestaat dat de uitvoering via een huisbezoek gegevens over zijn leefsituatie vaststelt en de cliënt zijn leefsituatie ook niet op andere manier aantoont. Daarmee wordt de toestemming voor het binnentreden van de woning enigszins geclausuleerd. Er is in deze situatie sprake van een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer (privacy) en daarmee van een inbreuk op het huisrecht, omdat de cliënt feitelijk geen volledige vrijheid heeft om te bepalen of hij gegevens verstrekt en of hij iemand toelaat in de woning. Dit is het geval als de uitvoering van de cliënt gegevens vordert om vast te stellen of er recht bestaat op een uitkering. Weliswaar is er altijd de vrijheid voor de cliënt om de gegevens niet te verstrekken, maar dan geldt de consequentie dat de gevraagde uitkering op een lager niveau wordt vastgesteld of niet wordt verstrekt. Zowel artikel 10 Grondwet als artikel 8 EVRM staan het toe bij wet dit recht te beperken of daar inbreuk op toe te staan. De vraag die daarbij ook op grond van de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) beantwoord dient te worden is of de voorgestelde inbreuk gerechtvaardigd is. Het EHRM toetst daarbij aan de in artikel 8, tweede lid, EVRM opgenomen criteria. Daarbij beziet het Hof naast de wettelijke basis of er sprake is van een legitiem doel. De nadruk ligt echter meestal op de beoordeling of de wettelijke maatregel noodzakelijk en proportioneel is. Dan wel, als er geen wettelijke grondslag is, of de uitgevoerde handeling of de opgelegde maatregel noodzakelijk en proportioneel is. Wat betreft de noodzaak laat het Hof de staten een ruime beoordelingsmarge.

Het wetsvoorstel geeft de uitvoeringsinstantie de bevoegdheid om in het geval er geen vermoeden van fraude is naast de al bestaande instrumenten –zoals raadpleging van de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) – de situatie ter plekke in ogenschouw te nemen

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 929, nr. 4, p. 6–10.

² Kamerstukken II 2010/11, 31 929, nr. 7, p. 1–6.

³ Kamerstukken II 2011/12, 31 929, nr. 11, p. 6–7.

en bij weigering door betrokkene om mee te werken aan het huisbezoek hieraan uitkeringsgevolgen te kunnen verbinden. Allereerst gaat het hier om een legitiem doel ex. artikel 8, tweede lid, EVRM. Het vaststellen van de rechtmatigheid van de uitkering is in het belang van het economische welzijn en het voorkomen van strafbare feiten. Het gaat daarmee om de bestrijding van een reëel maatschappelijk probleem.

In de tweede plaats heeft de regering afgewogen dat de voorgestelde regeling in het belang van een rechtmatige uitvoering van uitkeringswetten noodzakelijk is, omdat het element van de leefsituatie uiteindelijk alleen op de voorgestelde wijze kan worden vastgesteld (subsidiariteit). In de derde plaats voldoet het voorliggende wetsvoorstel aan de eis van proportionaliteit omdat de uitkeringsgevolgen wettelijk zijn vastgelegd, waarmee zij duidelijk zijn voor de cliënt.

Het voorliggende wetsvoorstel voldoet daarom aan de eisen van noodzakelijkheid en proportionaliteit.

De leden van de D66-fractie vragen naar de reden waarom in het wetsvoorstel het uitvoeringsorgaan een aanbod tot een huisbezoek kan doen zonder dat er – anders dan de opsporingsambtenaar in het strafprocesrecht – gerede twijfel is over de juistheid van de verkregen inlichtingen. De controleambtenaar krijgt de bevoegdheid in alle gevallen de hem/haar verstrekte inlichtingen door het doen van een aanbod tot huisbezoek te controleren. Deze leden vragen waarom in het wetsvoorstel de gerede twijfel achterwege is gelaten.

Gerede twijfel is – zoals hiervoor ook al opgemerkt – een begrip dat bij fraude hoort. Het is nu al zo dat als sprake is van een vermoeden van fraude en het huisbezoek wordt geweigerd de uitkering mag worden ingetrokken. Het voorliggende wetsvoorstel ziet op verificatie van de leefsituatie waarbij de uitvoering op het moment van het huisbezoek geen concreet vermoeden van fraude heeft. Er is geen gerede twijfel of betrokkene wel de juiste gegevens heeft verstrekt. De beschikbare informatie is echter niet voldoende om zijn leefsituatie aan te tonen. Verificatie van de leefsituatie door middel van een huisbezoek kan de onduidelijkheid wegnemen.

Anders dan de leden van de D66-fractie veronderstellen wijst de regering er op dat de controleambtenaar niet in alle gevallen de bevoegdheid krijgt de hem verstrekte inlichtingen door het doen van een aanbod tot het huisbezoek te controleren en aan de weigering consequenties te verbinden. De controleambtenaar moet bij het doen van een aanbod motiveren waarom het huisbezoek zijns inziens nodig is en belanghebbende in de gelegenheid stellen zijn leefsituatie op andere, minder belastende wijze aan te tonen. Pas als de belanghebbende het huisbezoek weigert en zijn leefsituatie ook niet op een andere manier kan aantonen, heeft dat consequenties voor de uitkering.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om een operationele definitie van het begrip «huisbezoek» en vragen daarbij om een nadere bepaling van de reikwijdte en de grenzen van dat begrip, mede in het licht van het proportionaliteitsbeginsel.

Het huisbezoek is het op verzoek en met toestemming van de betrokkene mogen binnentreden van een woning. Het huisbezoek mag altijd aangeboden worden. Zoals in de inleiding aangegeven leggen uitkeringsinstanties huisbezoeken al veelvuldig af en zijn daarbij gehouden aan wetgeving en jurisprudentie. Daar wijzigt dit wetsvoorstel niets aan. Het onderhavige wetsvoorstel regelt alleen het gevolg voor de uitkering als bij onduidelijkheid over de leefsituatie de cliënt het huisbezoek om die onduidelijkheid weg te nemen weigert en de leefsituatie ook niet op

andere manier aantoon, waardoor het recht op of de hoogte van de uitkering niet rechtmatig kan worden vastgesteld. Door dit wettelijk vast te leggen is het duidelijk voor de cliënt wat de gevolgen zijn en wordt voldaan aan het proportionaliteitsbeginsel.

De regering zal zoals gezegd de motie van de leden van de Tweede Kamer Azmani en Sterk uitvoeren en bevorderen dat de uitkeringsinstanties voor de uitvoering van dit wetsvoorstel een protocol opstellen.

De regering stelt in de memorie van toelichting dat zij geen besparingseffecten verwacht van de nieuwe regeling. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen nu er geen besparingseffecten worden verwacht wat de specifieke noodzaak van de regeling is, mede gezien de majeure impact die een huisbezoek op de privacy van betrokkene(n) heeft. Zij vragen hoe in dit opzicht de proportionaliteit van deze regeling wordt beoordeeld.

De regering verwacht wel een dempend effect van dit wetsvoorstel op de uitkeringslasten door de toename van de rechtmatigheid, maar kan de omvang daarvan niet schatten omdat het ingrijpt op het gedrag van individuele mensen. Dergelijke gedragseffecten zijn per definitie moeilijk te kwantificeren.

Zoals hierboven uiteengezet is het huisbezoek noodzakelijk wanneer de leefsituatie en daarmee de rechtmatigheid van de uitkering niet op een andere wijze kan worden vastgesteld. Het verbinden van een gevolg aan de uitkering na het niet aantonen van de leefsituatie na aanbod van het huisbezoek is proportioneel omdat die gevolgen met dit voorstel wettelijk geregeld worden en daarmee voor de cliënt duidelijk zijn. De cliënt krijgt ook volgens al bestaande wetgeving en jurisprudentie rond de huisbezoeken alle informatie om een eigen keuze te maken voor bescherming van zijn persoonlijke levenssfeer of het aantonen van zijn leefsituatie. Dit zorgt zoals eerder gezegd voor een evenwicht tussen de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het economisch belang van een rechtmatige uitkeringsverstrekking.

De leden van de ChristenUnie-fractie ontvangen graag een reactie op de brief van de Nationale Ombudsman en de gemeentelijke ombudsmannen van Amsterdam, Groningen, Rotterdam, Utrecht en Den Haag van 11 oktober 2011 over hun zorgen rond het wetsvoorstel.¹

In de bedoelde brief sommen de Nationale Ombudsman en de gemeentelijke ombudsmannen een aantal kanttekeningen op en stellen een zestal waarborgen vast die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de huisbezoeken.

De eerste waarborg die de Nationale Ombudsman en de gemeentelijke ombudsmannen voorstellen betreft het inzichtelijk maken en het beleidsmatig vastleggen van de overwegingen wanneer wel en wanneer niet tot het huisbezoek wordt overgegaan, ter voorkoming van mogelijke rechtsongelijkheid en discriminatie.

Of tot het huisbezoek wordt overgegaan is afhankelijk van de individuele omstandigheden. Het instrument huisbezoeken is niet nieuw en wordt om uiteenlopende redenen ingezet zoals hiervoor al is toegelicht. In verdragen, wetgeving en jurisprudentie zijn de zorgvuldigheidseisen waaraan gemeenten dienen te voldoen vastgelegd. Veel gemeenten hebben al een protocol voor de huisbezoeken. Zoals hiervoor gezegd, zal de regering het gebruik van een protocol door gemeenten bij de uitvoering van dit wetsvoorstel bevorderen.

De tweede waarborg betreft het in ieder individueel geval (schriftelijk) motiveren waarom iemand het aanbod tot huisbezoek krijgt en waarom een minder ingrijpend instrument niet afdoende is.

Uitgangspunt is dat als de leefsituatie door de gemeente via een minder ingrijpend instrument te controleren is, dit voorrang heeft boven het afleggen van het huisbezoek. Dit wetsvoorstel brengt daar geen veran-

¹ Ter inzage gelegd onder griffienummer 150123.

dering in. De regering ziet derhalve geen aanleiding om voor te schrijven dat in ieder individueel geval (schriftelijk) moet worden gemotiveerd waarom iemand een aanbod tot het huisbezoek krijgt.

De derde waarborg betreft het werkniveau van de met huisbezoek belaste ambtenaren en de benodigde opleiding om het huisbezoek correct te laten verlopen.

Het is aan gemeenten zorg te dragen voor het adequate werk- en opleidingsniveau van de medewerkers die belast zijn met het afleggen van de huisbezoeken. Daarnaast hebben veel gemeenten een protocol voor de huisbezoeken waarin voor de medewerkers beschreven staat aan welke vereisten het huisbezoek dient te voldoen. Dit biedt voor de medewerkers handvatten om het huisbezoek correct te laten verlopen.

De vierde waarborg betreft de controle op een correcte uitvoering van de huisbezoeken (steekproefsgewijs) te organiseren.

De hiervoor genoemde protocollen die gemeenten hebben opgesteld, dienen als waarborg voor een correcte uitvoering van de huisbezoeken. De gemeenteraad is belast met het toezicht op de uitvoering van de Wet werk en bijstand. Het is aan de gemeenteraad, mede naar aanleiding van signalen van de gemeentelijke ombudsman of de cliëntenraad, toe te zien op een correcte uitvoering van de huisbezoeken.

De vijfde waarborg betreft een evaluatie van de huisbezoekregeling, waarbij twee jaar na de invoering van het wetsvoorstel wordt onderzocht hoe de wet in de praktijk werkt.

De regering wijst hiervoor op de aangenomen motie Sterk, waarin de regering wordt verzocht binnen vier jaar na de inwerkingtreding van deze wet een kwalitatief onderzoek te laten verrichten naar de effecten van dit wetsvoorstel en de Tweede Kamer hierover te informeren.¹ De regering heeft aangegeven deze motie te zullen uitvoeren.²

De zesde waarborg betreft tot slot het in geautomatiseerde systemen inbouwen van garanties ter bescherming van de privacy van betrokkenen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de inrichting en de autorisaties van de gemeentelijke automatiseringssystemen en de daarbij behorende noodzaak van privacybescherming. Zij zijn daarbij gebonden aan het bepaalde in de Wet bescherming persoonsgegevens, op de naleving waarvan het College bescherming persoonsgegevens toezicht houdt.

Alternatieven

In de nota naar aanleiding van het nader verslag stelt de regering dat andere Europese landen voor de leefvorm minder verfijnde definities hanteren en dat daarom daar doorgaans administratieve verificatie volstaat.³ De leden van de VVD-fractie vragen of de regering uitvoeriger aan kan geven waaruit deze minder verfijnde definities in andere Europese landen bestaan en waar dus blijkbaar met eenvoudigere verificatie kan worden volstaan.

In een aantal Europese landen zoals bijvoorbeeld Duitsland en België worden verstrekkingen uit hoofde van de sociale zekerheid vooral gebaseerd op premies van werknemers, het zogenoemde «werknemersstelsel». In andere landen zoals Nederland en veel Scandinavische landen worden daarnaast ook socialezekerheidsrechten opgebouwd door ingezetenschap, het «ingezetenenstelsel». In dit laatste stelsel kunnen dus rechten worden opgebouwd zonder dat er premie is betaald. In de landen met een werknemersstelsel geldt over het algemeen een minder strenge leefsituatietoets op samenwonen (de kosten van het huishouden delen) bij verstrekking van uitkeringen. Deze landen hanteren dus, vanuit Nederlandse ogen, een minder verfijnde definitie. In deze landen heeft men dan bijvoorbeeld geen verlaging van de AOW-uitkering bij samenwonen, maar heeft de niet-werkende partner ook geen eigen recht op een uitkering op basis van ingezetenschap.

¹ Kamerstukken II 2011/12, 31 929, nr. 17.

² Handelingen Rechtsgevolgen niet aantonen leefsituatie, 9 februari 2012, TK 52, p. 43.

³ Kamerstukken II 2011/12, 31 929 nr. 11, p. 13.

Overigens spelen leefsituatiecriteria bij de hoogte van de bijstand in vrijwel alle landen wel een rol. Dit betekent dat in vrijwel alle EU-landen samenwoning en het delen van de kosten in een huishouding gevolgen heeft voor het recht op en voor de hoogte van de bijstandsuitkering.

De leden van de PvdA-fractie vragen welke alternatieve mogelijkheden de regering ziet voor het vaststellen of de uitkering rechtmatig wordt verstrekt. Of zij bijvoorbeeld het gebruikmaken van risicoprofielen en bestandskoppelingen heeft onderzocht. Zo nee waarom niet en zo ja, welke bevindingen hieruit voort kwamen. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen eveneens of de regering kan aangeven welke alternatieve informatiemethoden voorhanden zijn ter vaststelling van de leefsituatie van uitkeringsgerechtigden en wat de specifieke meerwaarde van huisbezoek is. Zij vragen of mogelijkheden zijn overwogen om databestanden te koppelen, zoals de GBA en belastingaangiften.

Het vaststellen of een uitkering rechtmatig wordt verstrekt gebeurt in eerste instantie op grond van de informatie die al bij de overheid aanwezig is. Het uitgangspunt van de sociale verzekeringswetten is dat pas informatie wordt uitgevraagd bij de cliënt, indien dat nog nodig is nadat de reeds beschikbare gegevens binnen de overheid zijn geraadpleegd. Het verzoek de leefsituatie aan te tonen is een vorm van aanvullende informatie uitvraag.

De regering ziet bestandskoppelingen en risicoprofielen niet als alternatief voor huisbezoeken. Bestandskoppeling is een vorm van gebruik maken van gegevens van andere overheidsinstanties. Welke bestanden worden geraadpleegd blijkt uit bijlage II van het Besluit SUWI. Daartoe behoort in ieder geval de GBA. Ook de gegevens van de Belastingdienst worden systematisch geraadpleegd via suwinet.

Risicoprofielen bieden geen soelaas ingeval een dossier geen uitsluitsel biedt omtrent de leefsituatie van een cliënt. Een risicoprofiel wordt slechts ingezet om een theoretische inschatting te maken in hoeverre achter dit gebrek aan uitsluitsel mogelijk een verhoogd risico op misbruik schuil kan gaan. Zoals gezegd gaat het bij dit wetsvoorstel niet om een vermoeden van fraude of een inschatting van een fraudekans. Wanneer andere wegen nagegaan zijn en toch geen uitsluitsel geven kan het huisbezoek worden aangeboden. Het maakt verificatie aan de hand van de feitelijke situatie mogelijk.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
P. de Krom