

Vergaderjaar 2010–2011

31 929

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

Nr. 9

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 10 mei 2011 en het nader rapport d.d. 20 juni 2011 bij de nota van wijziging (kamerstuk 31 929, nr. 8), aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 4 april 2011, no. 11.000839, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de nota van wijziging bij het voorstel van wet houdende een regeling in de sociale zekerheid van de rechtsgevolgen van het niet aantonen van de leefsituatie na het aanbod van een huisbezoek, met toelichting.

In het voorstel van wet houdende een regeling in de sociale zekerheid van de rechtsgevolgen van het niet aantonen van de leefsituatie na het aanbod van een huisbezoek (hierna: het wetsvoorstel), wordt een aantal wetten gewijzigd. In het wetsvoorstel wordt de mogelijkheid geregeld om de leefsituatie – waaronder zowel de leefvorm¹ als de woonsituatie² wordt verstaan – te kunnen verifiëren door middel van een aanbod van een huisbezoek alsmede de rechtsgevolgen indien door de cliënt de leefsituatie niet kan worden aangetoond en hij evenmin een huisbezoek toestaat.³ Ten behoeve van de uitvoering van het wetsvoorstel wordt in de nota van wijziging voorgesteld het wetsvoorstel zodanig te preciseren dat een huisbezoek niet alleen kan worden aangeboden om de leefvorm, maar ook om de woonsituatie aan te tonen. Verder wordt in de Wet werk en bijstand (hierna: WWB) de mogelijkheid gecreëerd om door middel van het aanbieden van een huisbezoek een cliënt in de gelegenheid te stellen aan te tonen dat hij zijn algemene kosten van het bestaan niet kan delen met een ander. Ten slotte wordt de mogelijkheid van een aanbod tot huisbezoek in de Wet investeren in jongeren (WIJ) voorgesteld.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van de nota van wijziging opmerkingen over de proportionaliteit van het

¹ Alleenstaand of gehuwd/gezamenlijke huishouding voerend (zie paragraaf 1, inleiding, van de toelichting).

² Woont betrokkene feitelijk op het aangegeven adres; is er sprake van een zelfstandige woonruimte (zie paragraaf 1, inleiding, van de toelichting).

³ Kamerstukken II 2008/09, 31 29, nr. 2.

¹ Zie paragraaf «Financiële aspecten» van de toelichting.

² Kamerstukken II 2008/09, nr. 3, blz. 8.

³ Zie het advies van de Raad van State van 18 december 2008, No. W12.08.0439 (Kamerstukken II 2008/09, 31 292, nr. 4).

⁴ Zie ook paragraaf «Financiële aspecten» van de toelichting.

⁵ CRvB 24 november 2009, LJN BK4057, r.o. 6.8. («...Dat betekent dat de omstandigheid dat een huisbezoek onrechtmatig is in beginsel niet meebrengt dat de bevindingen uit een nader onderzoek niet mogen worden gebruikt bij de beoordeling van het recht op bijstand van degene jegens wie dat huisbezoek onrechtmatig is. Dit wordt eerst anders indien gezegd moet worden dat het bestuursorgaan in redelijkheid geen gebruik kon maken van de bevoegdheid tot het instellen van een nader onderzoek of van de daardoor verkregen onderzoeksresultaten, gelet op de wijze waarop dat in het concrete geval is gebeurd...»).

Zie verder CRvB 24 november 2009, LJN BK4063, r.o. 4.5. («...Naar het oordeel van de Raad kan echter niet worden gezegd dat het gebruik maken door het College van hetgeen tijdens het huisbezoek is verklaard of waargenomen zozeer indruist tegen hetgeen van een behoorlijk handelend bestuursorgaan mag worden verwacht, dat dit gebruik onder alle omstandigheden ontoelaatbaar moet worden geacht. De Raad neemt daarbij in aanmerking dat, indien appellante naar behoren zou zijn geïnformeerd en vervolgens zou hebben geweigerd aan het huisbezoek mee te werken, die weigering zou hebben meegebracht dat zijn recht op bijstand niet kan worden vastgesteld, hetgeen – gegeven de aanwezigheid van een redelijke grond – evenzeer een grond vormt voor afwijzing van een bijstandsaanvraag. De Raad ziet dus, anders dan appellante, niet in dat de bevindingen gedaan tijdens het huisbezoek voor de beoordeling van het recht op bijstand buiten beschouwing dienen te blijven...»).

Zie verder CRvB 12 april 2011, LJN BQ2068, r.o. 4.2.2. («...Anders dan appellante ziet de Raad in de omstandigheid, dat tijdens het aldus rechtmatig aangevangen huisbezoek het onderzoek niet beperkt is gebleven tot het onderwerp medebewoning door de zoon van appellante maar zich mede heeft uitgestrekt tot de vraag of sprake was van een gezamenlijke huishouding van appellante met (...), evenmin een beletsel om de onderzoeksbevindingen (waaronder de verklaring van appellante) buiten beschouwing te laten. ... Ten slotte is van belang dat geen sprake was van een verdergaande inbreuk op het huisrecht van appellante dan waarvoor, gelet op het voorgaande, reeds voldoende rechtvaardiging aanwezig was. De Raad ziet dan ook geen grond voor het oordeel dat de onderzoeksbevindingen van het huisbezoek, waaronder de door appellante afgelegde verklaring, bij de beoordeling van het recht op (voortzetting van de) bijstand als onrechtmatig verkregen bewijs buiten beschouwing dienen te blijven.»).

⁶ De Afdeling wijst tevens op het gebruik van het, met subsidie van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ontwikkelde, softwareprogramma Diagnose- Plan- en Sturingsinstrument dat in de gemeente Boxmeer de noodzaak van een huisbezoek tot een minimum heeft beperkt (zie Binnenlands Bestuur, 4 februari 2011, blz. 36).

aanbod tot huisbezoek met andere mogelijkheden tot het aantonen van de leefsituatie. Zij is van oordeel dat in verband hiermee de nota van wijziging nader dient te worden overwogen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 4 april 2011, nr. 11.000839, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 10 mei 2011, nr. W12.11.0101/III, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt enkele opmerkingen over de proportionaliteit van het aanbod tot huisbezoek met andere mogelijkheden tot het aantonen van de leefsituatie. De Afdeling Advisering van de Raad van State adviseert de nota van wijziging niet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden, dan nadat met deze opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

Het advies van de Afdeling Advisering geeft aanleiding tot de hiernavolgende opmerkingen.

1. Noodzaak en proportionaliteit

a. Noodzaak

Zowel in de toelichting bij de nota van wijziging¹ als in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel² wordt door de regering uitgegaan van een preventieve werking van het huisbezoek, in die zin dat de regering verwacht dat door de mogelijkheid van een huisbezoek mensen minder snel zullen frauderen met gegevens betreffende de leefsituatie. De Afdeling onderkent dat van een huisbezoek een preventieve werking kan uitgaan, maar wijst er op dat daarin niet een voldoende rechtvaardiging voor de noodzaak van de regeling gelegen kan zijn.

Verder wijst de Afdeling er op dat de Raad van State in zijn advies over het wetsvoorstel ten aanzien van het aanbod van een huisbezoek heeft opgemerkt dat dit aanbod – omdat het niet noodzakelijk en niet evenredig is – een ongerechtvaardigde inbreuk maakt op het huisrecht, bedoeld in artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.³ Daartoe overwoog de Raad onder andere dat de regering niet verwachtte dat het voorstel tot besparingen zou leiden en dat een concrete aanduiding van de problemen die de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) opleverde, voor de uitvoeringspraktijk ontbrak. Ook in de toelichting bij de nota van wijziging wordt niet aangegeven wat de omvang van de besparingen als gevolg van de huisbezoeken zal zijn.⁴ Verder wordt in die toelichting niet ingegaan op recente jurisprudentie van de CRvB.⁵

Het feit dat met de nota van wijziging een differentiatie in het doel van het aanbieden van een huisbezoek wordt aangebracht, doet aan het oordeel van de Afdeling over de noodzaak niet af.⁶

De Afdeling adviseert in de toelichting de noodzaak van het aanbieden van een huisbezoek nader te onderbouwen.

b. Proportionaliteit

In de toelichting bij de nota van wijziging wordt gesteld dat de regering de voorgestelde regeling van het aanbieden van huisbezoeken proportioneel acht «omdat de gevolgen van het niet verlenen van toestemming voor een huisbezoek zijn geregeld». De Afdeling merkt op dat het enkele regelen van rechtsgevolgen van het weigeren van huisbezoek in de wet, dat huisbezoek nog niet proportioneel maakt. Daartoe is, zoals de Raad van State in zijn advies over het wetsvoorstel heeft aangegeven, vereist dat het huisbezoek noodzakelijk en evenredig is in verhouding tot het

nagestreefde belang. Van onevenredigheid is sprake indien er geen mogelijkheid voor de cliënt is om op andere wijze dan via het aanbod tot huisbezoek bewijs te leveren dat aan de uitkeringseisen met betrekking tot de leefsituatie is voldaan. Indien zo'n mogelijkheid wel wordt geboden, komt de proportionaliteit in een ander daglicht te staan.

De Afdeling wijst in dit kader op de brief van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (hierna: UWV) over de uitvoerbaarheid van de nota van wijziging.¹ Daaruit blijkt dat wanneer de cliënt toestemming de woning te betreden weigert, hij direct wordt uitgenodigd voor een gesprek ten kantore van het UWV waarin de leefsituatie door hem kan worden aangetoond. Pas wanneer hij niet voor het gesprek verschijnt wordt de betaling van de toeslag geschorst.

Voorts wijst de Afdeling er op dat in de artikelsgewijze toelichting op de onderdelen 5 en 6 en onderdeel 7 van de nota van wijziging wordt beschreven dat wanneer de belanghebbende niet door middel van een huisbezoek zijn feitelijke woonsituatie aantoont, hij eerst binnen een door het college gestelde termijn in de gelegenheid wordt gesteld om op andere wijze aan te tonen dat zijn feitelijke woonadres overeenstemt met het verstrekte adres, alvorens de uitbetaling wordt opgeschort, terwijl dit niet in de wijzigingsartikelen wordt geregeld.²

De Afdeling adviseert de wijzigingsartikelen zodanig aan te passen dat de mogelijkheid voor de cliënt om na zijn weigering van toestemming voor een huisbezoek op andere wijze zijn woonsituatie aan te tonen, ook wettelijk wordt geregeld en die artikelen aldus in overeenstemming te brengen met de praktijk, zoals die in de toelichting wordt uitgelegd. Zij adviseert verder bedoelde mogelijkheid op te nemen in niet alleen de IOAZ, IOAW en WIJ, maar in alle met het voorstel te wijzigen wetten. Ten slotte adviseert de Afdeling bedoelde mogelijkheid niet slechts op te nemen met betrekking tot het aantonen van de woonsituatie, maar ook met betrekking tot het aantonen van de leefvorm.

1. Noodzaak en proportionaliteit

a. Noodzaak

De Afdeling merkt op dat in de toelichting niet wordt aangegeven wat de omvang van de besparingen als gevolg van de huisbezoeken zijn en niet wordt ingegaan op recente jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep (CRvB). De afdeling adviseert daarom in de toelichting de noodzaak van het aanbieden van een huisbezoek nader te onderbouwen.

Reikwijdte wetsvoorstel

Bij een vermoeden van fraude bestaat nu al de mogelijkheid om een huisbezoek af te leggen en als hieraan geen medewerking wordt verleend, uitkeringsgevolgen te verbinden. Het voorliggend wetsvoorstel ziet evenwel op een andere situatie. Bij geen vermoeden van fraude krijgt de uitvoeringsinstantie door de voorgestelde regeling een aanvullende mogelijkheid om de leefsituatie (leefvorm en woonsituatie) van betrokkene te kunnen verifiëren. Hiertoe wordt door de uitvoeringsinstantie een aanbod tot huisbezoek gedaan als over de leefsituatie onvoldoende duidelijkheid bestaat. Met het aanbod voor een huisbezoek wordt het zowel voor de cliënt als voor de uitvoeringsinstantie eenvoudig gemaakt om de leefsituatie te kunnen aantonen respectievelijk te kunnen verifiëren. Het wetsvoorstel regelt verder de uitkeringsgevolgen wanneer de leefsituatie niet kan worden aangetoond en evenmin wordt meegevoerd aan een huisbezoek. De uitkering wordt dan op het (lagere) niveau vastgesteld waarbij de leefvorm niet relevant is. In de huidige situatie kan conform jurisprudentie een uitvoeringsinstantie bij geen vermoeden van fraude een aanbod tot huisbezoek doen, maar kunnen bij weigering van

¹ Brief van het UWV d.d. 18 maart 2011 (SBK/82544).

² Zie het in onderdeel 5 van de nota van wijziging voorgestelde artikel 14, vierde lid, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (hierna: IOAZ), het in onderdeel 6 van de nota van wijziging voorgestelde artikel 14, vierde lid, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (hierna: IOAW) en het in onderdeel 7 van de nota van wijziging voorgestelde artikel 46, achtste lid, van de WIJ.

de betrokkene hieraan geen uitkeringsgevolgen worden verbonden. De uitvoeringsinstantie is dan niet in staat de rechtmatigheid van de aanvraag tot uitkering en/of de lopende uitkering te beoordelen. Dit vindt de regering geen gewenste situatie.

De regering vindt het belangrijk dat de sociale zekerheidswetten worden gehandhaafd. Om het maatschappelijk draagvlak voor de sociale zekerheid in stand te houden, is het belangrijk dat de uitvoeringsorganisaties goed controleren. Onderhavige regeling geeft de uitvoering een aanvullend instrument in handen. Als gevolg hiervan zal de rechtmatigheid toenemen. Dit zal een dempend effect hebben op de uitkeringslasten. De mate waarin, en dus de uiteindelijke besparingen, zijn op voorhand moeilijk in te schatten. Dit komt omdat de maatregel ingrijpt op het gedrag van individuen. Dergelijke gedragseffecten zijn per definitie op voorhand moeilijk te kwantificeren. Anders dan de Afdeling meent de regering dat dit gegeven niet de conclusie rechtvaardigt dat de voorgestelde regeling dus niet noodzakelijk zou zijn.

Uit de praktijk blijkt dat een aanbod tot huisbezoek nodig kan zijn omdat niet zonder meer uit registraties binnen de overheid of op grond van andere informatie betrouwbaar de leefsituatie kan worden vastgesteld. Ter illustratie: woont iemand wel feitelijk op het opgegeven adres en in welke vorm? Ook komt het voor dat mensen gebruik maken van betaalde postadressen om zo een bijstandsuitkering aan te vragen. Verificatie van de leefsituatie via raadpleging van de GBA en/of bestandsvergelijking biedt in deze gevallen niet altijd soelaas. Onderhavige regeling geeft de uitvoeringsinstantie de bevoegdheid om in het geval er geen vermoeden van fraude is naast de al bestaande instrumenten (zoals raadpleging van de GBA en inzet van risicoprofielen) de situatie ter plekke in ogenschouw te nemen. Bij weigering door betrokkene om mee te werken aan een huisbezoek worden hieraan uitkeringsgevolgen verbonden.

Andere instrumenten

De Afdeling wijst verder op het ontwikkelde softwareprogramma Diagnose- Plan- en Sturingsinstrument (DPS) dat in de gemeente Boxmeer de noodzaak van een huisbezoek tot een minimum zou hebben beperkt.

De DPS is een applicatie waarmee de gemeente het risico op fraude kan beoordelen zodat zij een keuze kan maken om wel of niet op huisbezoek te gaan teneinde gegevens te verifiëren. Een risico-indicator in dit systeem is bijvoorbeeld de vorm waarin men woont (zoals bij familie, in onderhuur) en al dan niet met medebewoners. Deze omstandigheden worden tevens gerelateerd aan de hoogte van woonlasten en eventuele schulden. Door dit digitale instrument kan een gemeente haar menskracht selectiever inzetten bij huisbezoeken.

Dergelijke ontwikkelingen zijn toe te juichen. Ook het nieuwe Handhavingsprogramma 2011–2014 (Tweede Kamer 2010–2011, 17 050, nr. 402) bevordert het gebruik van klant- en risicoprofielen. De DPS en de verdere uitrol daarvan past daar goed in.

Anders dan de Afdeling is de regering van mening dat hiermee niet de noodzaak van een huisbezoek is komen te vervallen. Huisbezoeken blijven immers noodzakelijk voor die gevallen waarin de beoordeling van de feiten en omstandigheden niet betrouwbaar via andere wijzen is te verifiëren.

Relevante Jurisprudentie

De CRvB heeft op 11 april 2007 een aantal uitspraken gedaan, waarnaar ook in het algemeen deel van de toelichting op het wetsvoorstel is verwezen, die tot op heden leidend zijn bij de beoordeling van de rechtmatigheid van huisbezoeken. Gewezen kan worden op o.a. de uitspraak van 11 april 2007, LJN: BA2410.

In deze uitspraak heeft de CRvB geoordeeld dat huisbezoeken als zodanig een noodzakelijk en adequaat controle-instrument kunnen zijn om de aanspraak op bijstand te kunnen vaststellen. Bij het inzetten ervan moet echter recht worden gedaan aan de in artikel 8 EVRM besloten liggende waarborgen voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de cliënt. Dit betekent dat aan de cliënt/bewoner vooraf toestemming moet worden gevraagd voor het binnentreden en dat hem vooraf moet worden verteld dat het eventuele weigeren van toestemming geen directe gevolgen heeft voor de uitkeringsverstrekking.

Slechts wanneer de gemeente op grond van feiten en omstandigheden reden heeft om te twijfelen aan de rechtmatigheid van de bijstandsverlening, behoeft het weigeren van toestemming niet zonder gevolgen te blijven. In deze situatie is sprake van een redelijk vermoeden van fraude.

Deze jurisprudentie biedt in de situatie dat geen sprake is van een redelijk fraudevermoeden de uitvoeringspraktijk onvoldoende aanknopingspunten, omdat gegevens over de leefsituatie die van belang zijn om vast te stellen of een uitkering rechtmatig is of kan worden vastgesteld, uiteindelijk alleen via een huisbezoek kunnen worden geverifieerd. Ondanks het gegeven dat de meeste mensen wel toestemming voor een huisbezoek geven, is er een minderheid die dat niet doet. Wanneer de cliënt niet op enige andere manier de door hem gemelde leefsituatie kan aantonen, is de uitvoering niet in staat om de door de cliënt verstrekte informatie afdoende te controleren. Om die reden wordt daartoe in dit wetsvoorstel een regeling opgenomen. De in dit wetsvoorstel opgenomen regeling die een inbreuk op het huisrecht inhoudt, dient als zodanig ook gerechtvaardigd te zijn en te voldoen aan de criteria van artikel 8, tweede lid, EVRM. De regering heeft 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.

De noodzaak voor de voorgestelde regeling blijft ook in het licht van de door de Afdeling aangehaalde rechtspraak van de CRvB onverkort gelden. In de aangehaalde uitspraken CRvB 24 november 2009, LJN BK4063 en CRvB 12 april 2011, LJN BQ2068 was juist sprake van een redelijke grond voor een huisbezoek. Hiervan is sprake indien voorafgaand aan het huisbezoek duidelijk is dat en op grond van welke concrete objectieve feiten en omstandigheden redelijkerwijs kan worden getwijfeld aan de juistheid of volledigheid van de door betrokkene verstrekte gegevens, voor zover deze van belang zijn voor het vaststellen van (de omvang van) het recht op bijstand en deze niet op een andere effectieve en voor betrokkene minder belastende wijze kunnen worden geverifieerd. Het wetsvoorstel heeft daarentegen geen betrekking op de situatie dat er een redelijke grond is voor huisbezoek (vermoeden van fraude) maar geeft een aanvullende controlemogelijkheid voor de uitvoeringsinstantie om de leefsituatie te verifiëren zonder dat sprake is van een vermoeden van fraude. Hiermee geeft het wetsvoorstel ook een effectieve en rechtstreekse mogelijkheid voor belanghebbende zijn leefsituatie aan te kunnen tonen. De uitvoeringsinstantie is dus niet afhankelijk van secundaire bronnen, zoals bijvoorbeeld energie- en waterverbruik, waarvan op voorhand onzeker is in hoeverre deze bronnen voldoende bewijs opleveren omtrent de leefsituatie.

In het kader van de aangehaalde rechtspraak waarbij sprake is van redelijk fraudevermoeden en daarmee een grondslag voor huisbezoek, kan de uitkering worden ingetrokken of onthouden. In de praktijk is niet altijd sprake van een redelijke vermoeden van fraude. Er kunnen zich omstandigheden voordoen waarbij de leefsituatie niet duidelijk is terwijl niet gesproken kan worden van een vermoeden van fraude. Voorbeelden illustreren dit. Een bestandkoppeling met het waterbedrijf laat bijvoorbeeld een hoger waterverbruik zien dan gemiddeld voor een alleenstaande mag worden verwacht. De belanghebbende stelt echter dat hij een grote tuin heeft en veel water sproeit. Of, nog een voorbeeld, uit de GBA blijkt dat belanghebbende met een andere persoon samenwoont. Belanghebbende stelt daarentegen feitelijk niet samen te wonen. Omdat de partner in een vakantiewoning woont maar zich (nog) niet heeft laten uitschrijven uit de GBA. Ook een anonieme tip over de woon- en leefsituatie van degene die bijstand aanvraagt of ontvangt vormt als zodanig naar vaste rechtspraak van de CRvB geen redelijke grond voor het afleggen van een huisbezoek (onder meer de uitspraak van 2 oktober 2007, LJN BB5534). Wanneer geen redelijk vermoeden van fraude kan worden aangenomen zal bij weigering van een huisbezoek de geclaimde (hogere) uitkering voor een alleenstaande niet kunnen worden geweigerd of verlaagd. Het wetsvoorstel maakt het juist mogelijk dat wanneer de leefsituatie niet kan worden aangetoond en ook een huisbezoek wordt geweigerd, de uitkering wordt vastgesteld op een niveau waarbij de leefsituatie niet relevant is.

De Afdeling refereert verder aan de uitspraak van de CRvB van 24 november 2009, LJN BK4057. In de betreffende casus is na een onrechtmatig bevonden huisbezoek een nader onderzoek ingesteld. De Afdeling heeft in zijn advies r.o. 6.8 aangehaald; in beginsel mogen de bevindingen uit een nader onderzoek worden gebruikt bij de beoordeling van het recht op bijstand van degene jegens wie dat huisbezoek onrechtmatig was. Van meer betekenis is echter hetgeen in r.o. 6.6 is gesteld: «De omstandigheid dat een huisbezoek een onrechtmatig karakter draagt brengt in gevallen als de onderhavige, waarin een redelijke grond voor het afleggen van een huisbezoek ontbreekt, naar het oordeel van de Raad mee dat de bevindingen van dat huisbezoek niet mogen worden gebruikt bij de beoordeling van het recht op bijstand van degene jegens wie dat huisbezoek onrechtmatig is. De Raad ziet geen aanknopingspunten om in het geval van betrokkene van dit uitgangspunt af te wijken. Dat betekent dat hetgeen tijdens het huisbezoek van 27 maart 2006 is verklaard en waargenomen buiten beschouwing dient te blijven bij de beantwoording van de vraag of betrokkene een gezamenlijke huishouding voerde met ...». Gelet op deze rechtsoverweging doet deze uitspraak evenmin afbreuk aan de noodzaak voor de onderhavige regeling. Een nader onderzoek is mogelijk ook na een onrechtmatig huisbezoek. Maar wanneer een nader onderzoek geen aanknopingspunten biedt voor een vermoeden van fraude, kunnen op basis van dit nader onderzoek geen uitkeringsgevolgen worden verbonden.

Met toepassing van het wetsvoorstel kan in de situatie dat geen sprake is van een vermoeden van fraude en de leefsituatie niet kan worden aangetoond, ook niet door het toestaan van een huisbezoek, de uitkering worden verlaagd. Dit laat onverlet dat door de uitvoeringsinstantie in deze situatie een nader onderzoek kan worden ingesteld. Indien op basis van dit nader onderzoek (alsnog) een redelijk grond voor een huisbezoek kan worden gebaseerd en vervolgens een huisbezoek wordt geweigerd kan de uitkering worden geweigerd of ingetrokken.

De nota van toelichting is op het punt van de noodzaak van het wetsvoorstel aangevuld.

b. Proportionaliteit

De Afdeling heeft ten aanzien van de eis van proportionaliteit gesteld dat is vereist dat het huisbezoek noodzakelijk en evenredig is in verhouding tot het nagestreefde belang. Van onevenredigheid is sprake indien er geen mogelijkheid voor de cliënt is om op andere wijze dan via het aanbod tot huisbezoek bewijs te leveren dat aan de uitkeringseisen met betrekking tot de leefsituatie is voldaan.

Anders dan de Afdeling kennelijk veronderstelt is er bij de onderhavige regeling wel degelijk ruimte om de leefsituatie op andere wijze dan door een huisbezoek vast te stellen. Een aanbod voor een huisbezoek wordt gedaan om het zowel voor de cliënt als voor de uitvoering eenvoudig te maken om de leefsituatie aan te kunnen tonen onderscheidenlijk te verifiëren. Maar dit betekent niet dat alternatieve mogelijkheden om de leefsituatie aan te kunnen tonen buiten beeld worden gelaten. Daarbij speelt ook het evenredigheidsbeginsel op grond van artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In het kader van de rechtspraak omtrent de redelijke grond voor een huisbezoek is geoordeeld dat hiervan sprake is indien de door betrokkene verstrekte gegevens niet op een andere effectieve en voor betrokkene minder belastende wijze kunnen worden geverifieerd. Het evenredigheidsbeginsel brengt ook bij het doen van een aanbod voor een huisbezoek met zich mee dat wordt bezien of er andere effectieve en mindere belastende mogelijkheden dan het huisbezoek zijn om de leefsituatie te verifiëren.

Als een cliënt een uitkering aanvraagt die of waarvan de hoogte is gebaseerd op de leefsituatie als alleenstaande of alleenstaande ouder, dan dient diegene aan te tonen dat hij verkeert in de leefsituatie die recht geeft op die uitkering of een hogere uitkering. De cliënt kan in beginsel op elke door hem gewenste wijze aantonen dat hij alleenstaand is. Het is vervolgens aan het desbetreffende uitvoeringsorgaan om te beslissen of dit op basis van het vigerende uitvoeringsbeleid afdoende is. Het is afhankelijk van de wet die het betreft, de aantallen uitkeringsgerechtigden en de uitvoerder, en van de plaatselijke situatie, welke stappen de uitvoering in welke volgorde zet bij de controle van de geleverde gegevens.

De uitvoering zal de gegevens vergelijken met andere gegevens die voorhanden zijn, zoals de registratie in de GBA en de registratie van andere uitkeringen die iemand krijgt. Opgemerkt zij dat de burger zelf verantwoordelijk is voor een juiste inschrijving in de GBA en voor het juist doorgeven van mutaties. Inschrijving in de GBA kan daarmee afwijken van de feitelijke situatie. Daarnaast kunnen instrumenten worden gebruikt als het opstellen van risicoprofielen en het vergelijken met gegevens over bijvoorbeeld het watergebruik als basis voor steekproeven. In het kader van de inlichtingenplicht verschaft de uitkeringsgerechtigde zelf de nodige inlichtingen en verder kan ook andere informatie, zoals verklaringen van derden worden gebruikt. Tot slot kan het uitvoeringsorgaan op basis van dit wetsvoorstel de cliënt verzoeken om aan te tonen dat hij alleenstaand is. In dat geval biedt het uitvoeringsorgaan aan de woning van de cliënt met diens toestemming te betreden. Een aanbod tot huisbezoek kan nodig zijn omdat niet zonder meer uit registraties binnen de overheid of op grond van andere informatie betrouwbaar de leefsituatie kan worden vastgesteld. Daarmee voldoet het voorliggende wetsvoorstel, alsmede de andere hiervoor geschetste activiteiten, ook aan de eis van proportionaliteit en het subsidiariteitsbeginsel, omdat deze informatie niet op andere betrouwbare wijze kan worden verkregen.

De Afdeling wijst in dit verband naar de werkwijze van het UWV. Wanneer de cliënt toestemming weigert voor een huisbezoek wordt hij direct uitgenodigd voor een gesprek ten kantore van het UWV waarin de

leefsituatie door hem kan worden aangetoond. Pas wanneer hij niet voor het gesprek verschijnt wordt de betaling van de toeslag geschorst. De regering wijst er op dat deze werkwijze ook bij toepassing van het wetsvoorstel kan worden gevolgd. Wanneer de cliënt echter wel verschijnt op het spreekuur maar de leefsituatie kan niet worden aangetoond dan kan de uitvoeringsinstantie bij het opnieuw weigeren van een huisbezoek hieraan alleen uitkeringsgevolgen verbinden indien een redelijk vermoeden van fraude is gerezen en dit laatste is lang niet altijd het geval. Bijvoorbeeld in de situatie dat tijdens het gesprek wel duidelijk wordt dat betrokkene formeel samenwoont (bijvoorbeeld volgens de GBA) maar zou de partner feitelijk elders wonen en zich (nog) niet hebben laten uitschrijven uit de GBA. Een ander voorbeeld dat kan worden genoemd is de situatie dat een kind na echtscheiding van de ouders in het kader van co-ouderschap de helft van de tijd bij de ene en de andere helft van de tijd bij de andere ouder verblijft. Dat kind staat slechts op het adres van één van de ouders in de GBA. Het recht op kinderbijslag moet dan naar de feitelijke situatie kunnen worden beoordeeld. Er is dan onduidelijkheid over de situatie maar zal in de regel niet gelijk leiden tot de conclusie dat er sprake is van een fraudevermoeden. Juist voor deze situaties kan het wetsvoorstel uitkomst bieden door een huisbezoek aan te bieden en wanneer een huisbezoek wordt geweigerd wordt het uitkeringsniveau aangepast.

Voorts acht de regering de voorgestelde regeling proportioneel, omdat de gevolgen van het niet verlenen van de toestemming zijn geregeld. De regering hecht eraan te benadrukken dat in het kader van dit wetsvoorstel een cliënt nooit tegen zijn wil met een huisbezoek kan worden geconfronteerd. De cliënt maakt de afweging of hij al dan niet gebruik maakt van het aanbod van de uitvoeringsinstantie om via een huisbezoek aan te tonen dat hij alleenstaand is. Als de cliënt aangeeft dat hij geen gebruik wil maken van het aanbod tot een huisbezoek, zal het uitvoeringsorgaan niet overgaan tot het afleggen van een huisbezoek. De regering stelt zich op het standpunt dat dit wetsvoorstel daarmee niet onevenredig ingrijpt in de persoonlijke levenssfeer van mensen, omdat men zelf een afweging kan maken om het aanbod tot een huisbezoek wel of niet te accepteren wanneer de leefsituatie ook niet op een andere kan worden aangetoond. Op deze manier wordt er een beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de cliënt om een afweging te maken. Deze afweging kan er toe leiden dat diegene een hoger belang hecht aan de eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer zoals bedoeld in artikelen 8 van het EVRM en 10 van de Grondwet, dan aan het tegenover de uitvoering aantonen van zijn leefsituatie. Als diegene dan kiest voor eerbiediging van zijn levenssfeer en niet anderszins zijn leefsituatie kan aantonen, zal het uitvoeringsorgaan de uitkering vaststellen op een niveau waarbij de leefsituatie niet relevant is.

Door de in het wetsvoorstel opgenomen vormgeving van de verplichting van de cliënt om zijn leefsituatie aan te tonen en de rechtsgevolgen indien hij daarin niet slaagt, is er een evenwicht gecreëerd tussen het maatschappelijke en economisch belang van een rechtmatige uitkeringsverstrekking en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de burgers. Immers, de burger mag te allen tijde ervoor kiezen zijn persoonlijke levenssfeer te beschermen, maar dient de eventueel daaruit voortvloeiende rechtsgevolgen met betrekking tot zijn sociale zekerheidsuitkering dan onder ogen te zien.

De nota van toelichting is op het punt van de proportionaliteit van het wetsvoorstel aangevuld.

Opschorting en aantonen woonsituatie

In de IOAW, IOAZ, de WIJ en de WWB is voorgesteld dat wanneer de belanghebbende niet door middel van een huisbezoek zijn feitelijke woonsituatie aantoont, de uitbetaling van de uitkering (en in voorkomend geval het werkleeraanbod) wordt opgeschort en hij binnen een door het college van Burgemeester en Wethouders gestelde termijn in de gelegenheid wordt gesteld om op andere wijze aan te tonen dat zijn feitelijke woonadres overeenstemt met het verstrekte adres alvorens de uitkering of het werkleeraanbod wordt beëindigd. De toelichting op dit punt is, zoals de Afdeling heeft geconstateerd, inderdaad niet geheel in overeenstemming met de voorgestelde wijzigingen. De nota van toelichting is op dit punt verbeterd.

Anders dan de Afdeling is de regering van mening dat uitbetaling van de uitkering moet worden opgeschort, zolang de woonsituatie niet is aangetoond. Dit is in lijn met de bestaande bepalingen in genoemde wetten die zien op de verificatie van de adresgegevens met het adres waaronder betrokkene staat ingeschreven in de GBA. De voorgestelde bepalingen zijn aan deze bestaande bepalingen ontleend.

Verder wordt er op gewezen dat ook met betrekking tot de verificatie van de leefvorm en woonsituatie in de andere gewijzigde wetten dan de hiervoor genoemde het wetsvoorstel steeds de mogelijkheid biedt voor de uitvoeringsinstantie eerst de uitkering te schorsen of op te schorten. Zodat de mogelijkheid bestaat om op andere wijze dan een huisbezoek de leefsituatie aan te kunnen tonen alvorens de uitkeringsgevolgen door te voeren.

De Afdeling adviseert om wettelijk te regelen dat de cliënt na zijn weigering van toestemming voor een huisbezoek op andere wijze zijn woonsituatie of leefvorm kan aantonen. In dit verband wordt er op gewezen dat bij het wetsvoorstel in de betreffende wijzigingsonderdelen is bepaald dat de uitvoeringsinstantie aan de cliënt kan vragen om de leefsituatie aan te tonen. Hierbij is voor de uitvoeringsinstantie de mogelijkheid geboden om een huisbezoek aan te bieden en voor de cliënt een mogelijkheid gecreëerd om op een eenvoudige manier de leefsituatie aan te kunnen tonen. Er is geen reden om hierbij expliciet te bepalen dat op een andere wijze dan door middel van een huisbezoek de leefsituatie kan worden aangetoond. Het is aan de uitvoeringsinstantie te beoordelen of de leefsituatie voldoende is aangetoond. Daarbij dient de uitvoeringsinstantie ook, mede gelet op het evenredigheidsbeginsel in de Awb, oog te hebben voor de mogelijkheid dat op andere, minder belastende, wijze dan het huisbezoek de leefsituatie zo mogelijk kan worden aangetoond. Kortheidshalve wordt op dit punt verwezen naar wat hierboven onder b (proportionaliteit) is gesteld.

2. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

2. Redactionele kanttekeningen

De redactionele opmerkingen van de Raad zijn verwerkt.

3. Overige wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de nota van wijziging op een aantal punten te verbeteren. In het in artikel IV (wijziging Toeslagenwet) voorgestelde artikel 12a, tweede lid, wordt geregeld dat de uitkeringsconsequentie voor alleenstaanden als bedoeld in artikel 2, derde lid, onderdeel b, van de Toeslagenwet niet alleen geldt voor de leeftijdscategorieën 23 jaar en ouder en 22 jaar, maar ook voor die van 21 jaar. Tevens wordt aan artikel 11a van de Toeslagenwet de uitkeringsconsequentie

toegevoegd wanneer iemand huisbezoek in verband met het vaststellen van de woonsituatie weigert.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging goed te vinden dat de nota van wijziging niet wordt gezonden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken in te stemmen met toezending van de gewijzigde nota van wijziging en de gewijzigde toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

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

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W12.11.0101/III met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- In het in onderdeel 2, voorgestelde artikel 35a, onderdeel c, ANW «het verstrekte adres van de nabestaande of van een ouderloos kind» vervangen door: het verstrekte adres van die nabestaande of van dat ouderloos kind.
- In het in onderdeel 4 voorgestelde artikel 12a, eerste lid, in de laatste volzin «dit verzoek» vervangen door: die verzoeken.