

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

Nr. 11

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 26 september 2011

1. Inleiding

Naar aanleiding van de nota naar aanleiding van het verslag en de nota van wijziging bij onderhavig wetsvoorstel heeft de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid besloten een nader verslag uit te brengen. Met belangstelling heeft de regering hiervan kennis genomen. In dit nader verslag stellen verschillende fracties onder meer vragen over de (praktische) wijze van uitvoering van de huisbezoeken, de relatie met de Grondwet en het Europese verdrag voor de rechten van de mens, de risicoprofielen en bestandskoppelingen. Onderstaand wordt nader op de specifieke vragen ingegaan. Daarbij zijn vragen die met elkaar verband houden, samengevoegd.

2. Achtergrond

De leden van de VVD-fractie zijn benieuwd welke andere bewijzen dan huiszoeking de uitkeringsgerechtigde kan overleggen om aan te tonen dat hij of zij aan de verplichtingen voldoet en wat de waarde hiervan is als de uitvoeringsorganisaties vervolgens zelf kunnen beslissen of deze bewijsstukken toereikend of ontoereikend zijn. Zij vragen zich af of dit niet leidt tot willekeur en of het niet tot een grotere rechtmatigheid en een eerlijkere bewijslast zou leiden als de regering al een aantal bewijsstukken noemt. Deze leden willen voorts graag weten of de regering kan aangeven in welke situaties de uitvoeringsorganisaties een aanbod tot huisbezoek gaan doen, in welke situaties de informatie geverifieerd moet worden en wat de belangrijkste redenen zijn om een aanbod tot huisbezoek te doen. Zij vragen zich voorts af wat onder een huisbezoek wordt verstaan en wat dan zoal is toegestaan. De leden van de SP-fractie verzoeken de regering om een reactie op de stelling dat er van onevenredigheid sprake is als er geen mogelijkheid voor een cliënt is om op een andere wijze dan via het aanbod tot huisbezoek het bewijs te leveren dat aan de uitkeringseisen met betrekking tot de leefsituatie wordt voldaan. Deze leden vragen of het klopt dat op het moment dat er wel de mogelijkheid geboden wordt om de leefsituatie op een andere wijze dan een huisbezoek te bewijzen, de

noodzakelijkheid en de proportionaliteit van het onderhavige wetsvoorstel in een ander daglicht komen te staan.

Dit wetsvoorstel gaat over het vaststellen van de leefsituatie. Dat wil zeggen:

- Het vaststellen van de leefvorm (is sprake van een gezamenlijke huishouding of is iemand alleenstaand).
- Het vaststellen van de woonsituatie (woont de uitkeringsgerechtigde of een andere belanghebbende op het opgegeven adres).

Elke uitvoeringsorganisatie schrijft voor welke gegevens en bewijsstukken een cliënt moet overleggen, niet alleen bij de aanvraag van een uitkering maar ook als de uitkering al loopt. Om de rechtmatigheid van de aanvraag of de uitkering te beoordelen worden de gegevens van iedere cliënt geverifieerd. Er kan bij het verifiëren onzekerheid over de leefsituatie ontstaan bij de uitvoeringsorganisatie, waardoor zij de uitkering niet zorgvuldig kan vaststellen. De uitvoeringsorganisatie zal dan aan de belanghebbende moeten melden dat er behoefte is nader onderzoek te doen naar de leefsituatie, omdat daarover onduidelijkheid bestaat. Daarbij wordt gemeld dat men op het opgegeven adres langs wil komen om ter plekke te kijken. Dit is een huisbezoek: het op verzoek mogen binnentreden van een woning.

Dit wijkt af van een huiszoeking in de betekenis van onderzoek bij een vermoeden van een strafrechtelijk feit. Een huiszoeking kan alleen in het kader van een opsporingsonderzoek. Bij huisbezoek zijn de mogelijkheden van de toezichthouder die het huisbezoek aflegt beperkter dan bij huiszoeking. Alleen ruimtes in een woning die makkelijk zichtbare signalen kunnen opleveren van samenwoning (leefvormfraude) komen in aanmerking om te worden bekeken. Een controlerende toezichthouder mag echter niet in een ladekastje kijken als deze daartoe moet worden geopend of in een wasbox als deze daartoe moet worden geopend. Deze activiteiten moeten worden gezien als onderdeel van huiszoeking en daarvoor is een bevel van de officier van justitie nodig. Dat is bij dit wetsvoorstel niet aan de orde.

Ten aanzien van de vraag in welke situaties een aanbod tot huisbezoek wordt gedaan geldt dat de uitvoeringsorganisatie allereerst dient uit te gaan van een voor de cliënt minder belastende wijze van verificatie. Zo zal zij de geleverde gegevens onderzoeken aan de hand van wat al beschikbaar is in de administratie. Een van de belangrijke bronnen is de GBA. Dan kan blijken dat de gegevens administratief kloppen, maar toch niet voldoende uitsluitel geven over de leefsituatie. Zo geven documenten die zelf door belanghebbende kunnen worden beïnvloed minder duidelijkheid dan bijvoorbeeld het gegeven dat op het adres al langjarig thuiszorg wordt verleend en belanghebbende dus kan verwijzen naar een zorginstelling. De bewijsmogelijkheden zijn zo verschillend, dat het van regeringswege noemen van een aantal bewijsstukken eerder tot discussie leidt. Het hangt van de mate van onduidelijkheid en de omstandigheid van het individuele geval af of andere bewijsstukken volstaan of dat zij een huisbezoek niet kunnen vervangen. Juist die individuele afweging maakt dat er geen sprake is van willekeur. Als alternatieve mogelijkheden meer voorhanden zijn en duidelijk minder belastend zijn voor de belanghebbende kan het vanuit het oogpunt van proportionaliteit minder voor de hand liggen te kiezen voor het middel huisbezoek. De noodzakelijkheid wordt meer bepaald door de vraag of het voor een zorgvuldige uitvoering van belang is dat de leefsituatie wordt geverifieerd. Daarbij gaat het ook om de afweging ten opzichte van het algemene belang van handhaving en controle. Met het oog op dit algemene belang is gekozen voor dit wetsvoorstel en dat komt dus als zodanig niet in een ander daglicht te staan als er ook alternatieve

mogelijkheden zijn om de leefsituatie aan te tonen. Daartoe biedt dit wetsvoorstel juist de mogelijkheid.

De leden van de VVD-fractie vragen of overwogen is om het huisbezoek slechts als ultimum remedium in te zetten.

De uitvoeringsorganisatie moet zich nu al eerst vergewissen of verificatie niet op andere voor de cliënt minder belastende wijze kan geschieden. Het evenredigheidsbeginsel op grond van artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) brengt dit met zich mee. Het oordeel over de inzet van huisbezoek en het moment waarop kan het beste aan de hand van concrete feiten in het individuele geval plaatsvinden. Daar past een bevoegdheid van de uitvoeringsorganisaties bij om dit te bepalen. Bovendien kan huisbezoek ook voor de cliënt een eenvoudige manier zijn om de leefsituatie aan te tonen. Het centraal voorschrijven van huisbezoek als slechts een ultimum remedium past daar niet bij.

Het kan volgens de leden van de VVD-fractie noodzakelijk zijn om een huisbezoek te laten plaatsvinden. Deze leden vragen of de regering voornemens is om in deze gevallen te kiezen voor een integraal huisbezoek. Zij merken op dat voorkomen moet worden dat er meerdere malen een huisbezoek wordt afgelegd (bijvoorbeeld door verschillende uitvoeringsorganisaties) als dat ook in één keer kan. Zij vragen zich voorts af wat onder een huisbezoek wordt verstaan en wat dan zoal is toegeestaan. Daarnaast willen zij weten of er überhaupt meerdere huisbezoeken kunnen worden afgelegd. Of is bij het eenmalig aantonen van de bewijslast door een huisbezoek een volgend huisbezoek uitgesloten? De leden van de VVD-fractie willen ook graag weten hoeveel tijd er zit tussen het aanbod tot huisbezoek en het daadwerkelijke huisbezoek. Deze leden vragen of de regering heeft overwogen om in alle gevallen een aanbod tot huisbezoek te doen, en vervolgens pas later te beslissen of en zo ja wanneer er daadwerkelijk overgegaan wordt tot een huisbezoek. Ook dan kan dit aanbod naar de mening van deze leden een preventieve werking hebben. Verder vragen de leden van de VVD-fractie of ook in een protocol wordt vastgelegd wat onder een huisbezoek wordt verstaan.

De leden van de PvdA- en SP-fracties vragen waarom de regering niet ervoor kiest om in de wet vast te leggen dat uitvoeringsorganisaties een protocol voor de werkwijze van controles dienen op te stellen, maar slechts vermeldt voorstander te zijn van dergelijke protocollen. De leden van de SP-fractie wijzen er voorts op dat het volgens de regering voor de hand ligt dat een uitvoeringsorgaan eerst de benodigde informatie probeert te verkrijgen via bestandsvergelijkingen en via andere informatie zoals verklaringen van derden voordat de cliënt het aanbod wordt gedaan om dit te laten vaststellen op basis van een huisbezoek. Deze leden vragen op welke wijze uitvoeringsorganisaties hieraan uitvoering dienen te geven, de cliënten hierover dienen te informeren en dit dienen vast te leggen in protocollen.

De leden van de PVV-fractie vragen of onder de huidige wet toegestane huisbezoeken bij een vermoeden van fraude op voorhand worden aangekondigd. Zo ja, hoe lang op voorhand?

De uitvoeringsorganisatie bepaalt in het individuele geval, zowel bij vermoeden van fraude als bij geen vermoeden, of het huisbezoek wel of niet aangekondigd wordt. Ook is het aan haar om te bepalen welke aankondigingstermijn zij hanteert. Doorgaans zal dit een korte termijn zijn. Elke uitvoeringsorganisatie hanteert hiervoor een eigen werkwijze. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet overigens in de situatie dat de uitvoeringsorganisatie geen vermoeden van fraude heeft.

Het al dan niet doen van een aanbod tot huisbezoek is afhankelijk van de individuele situatie. Het vraagt om een afweging van het met het huisbezoek beoogde doel en de mogelijkheden van andere controle-instrumenten, beschikbare capaciteit en dergelijke. Bij de inzet van huisbezoek past dan ook een decentrale bevoegdheid. Een uniforme regeling voor een aanbod in alle gevallen, ook als pas later daadwerkelijk besloten wordt tot het huisbezoek, vindt de regering daarom niet op zijn plaats. Immers zoals hiervoor al aangegeven gaat het om een afweging per geval. Dit laat onverlet dat er in de uitvoeringspraktijk een werkwijze kan ontstaan om bijvoorbeeld bij veelvuldige verhuizingen die uit de GBA blijken direct al onderzoek te doen naar de feitelijke woonsituatie en in dat geval als richtlijn een huisbezoek aan te kondigen. Van het bekendmaken van een dergelijke gedraglijn kan zeker een preventieve werking uitgaan. Dat neemt niet weg dat ook in dit wetsvoorstel de zorgvuldige afweging in ieder concreet geval maakt dat er ruimte in het beleid moet zijn om per geval te beoordelen of een huisbezoek noodzakelijk is voor een goede uitvoering.

Het huisbezoek wordt uitgevoerd door de uitvoeringsorganisatie waar een uitkering op grond van de socialezekerheidswetten is aangevraagd of reeds loopt. In geval van meerdere uitkeringen van dezelfde uitvoeringsorganisatie, zal deze instantie zelf moeten bewaken dat een huisbezoek wordt afgelegd met betrekking tot die meerdere uitkeringen tegelijk en dat haar medewerkers niet achtereenvolgens op hetzelfde huisadres langskomen. Zijn er meerdere uitkeringen bij verschillende uitvoeringsorganisaties op hetzelfde huisadres, dan verdient het aanbeveling dat er onderlinge afstemming plaatsvindt. In interventieteamverband geschiedt dit in de praktijk al. Het zal echter niet in alle gevallen te voorkomen zijn dat meerdere bezoeken aan hetzelfde huisadres worden afgelegd. Een voorbeeld is een cliënt die bijstand van de gemeente ontvangt met één of meerdere studerende kinderen die aan DUO hebben opgegeven uitwonend te zijn voor de studiefinanciering.

Is een uitkering eenmaal verstrekt dan zal de uitvoeringsorganisatie ook later beoordelen of het recht daarop blijvend is. Omstandigheden kunnen immers wijzigen. Wanneer nieuwe gegevens daartoe aanleiding geven behoort een huisbezoek weer tot de mogelijkheden. Ook als dat in een eerder stadium al heeft plaats gevonden.

De SVB heeft voor huisbezoeken al een openbaar protocol opgesteld waaraan haar medewerkers zich dienen te houden. Ook verschillende gemeenten hebben dat gedaan. En het UWV geeft voorlichting over hoe een huisbezoek in zijn werk gaat. De regering acht het voorts niet verstandig om in regelgeving vast te leggen onder welke omstandigheden een huisbezoek is aangewezen en hoe dat uitgevoerd moet worden. De uitvoeringsorganisatie is verantwoordelijk voor uitvoering van de socialezekerheidswetten. Dat betekent dat alleen de uitvoeringsorganisatie aan de hand van alle feiten en omstandigheden van het individuele geval kan beslissen of de feitelijke leefsituatie van de cliënt vastgesteld kan worden. En zo nee, welk controle-instrument op welke wijze wordt ingezet. De uitvoeringsorganisatie moet zich bij al zijn handelingen en besluiten houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De regering kan in de regelgeving daarom alleen het kader aangeven waarbinnen de uitvoeringsorganisatie uitvoering aan de desbetreffende wetten kan geven.

De leden van de VVD-fractie vragen of op grond van het voorliggende wetsvoorstel informatie verkregen via een kliklijn wel een reden voor een huisbezoek is? Zo ja, op welke grond en onder welke noemer?

Dit wetsvoorstel regelt waartoe een huisbezoek kan worden ingezet, namelijk voor de vaststelling van de leefsituatie. Het kan zo zijn, dat een tip verkregen via de kliklijn de onduidelijkheid over de leefsituatie vergroot, maar dat hoeft niet het geval te zijn. Er moet een reden zijn om de leefsituatie via een huisbezoek te verifiëren. De procedure van een huisbezoek houdt in dat de uitvoeringsorganisatie aan belanghebbenden zal vragen om aan te tonen hoe de leefsituatie in elkaar zit. Daarbij moet de uitvoeringsorganisatie wel aangeven waarom er onduidelijkheid over de leefsituatie is. Als de tip niet de leefsituatie betreft, is de regeling van dit wetsvoorstel niet aan de orde.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of de regering van plan is om de registraties, waarmee informatie van een uitkeringsgerechtigde kan worden geverifieerd, te verbeteren. De afdeling advisering van de Raad van State geeft aan dat er voor inbreuk op een grondrecht geen alternatieven moeten zijn waarlangs het beoogde doel behaald kan worden. Deze leden vragen of door een verbeterde registratie of door middel van andere informatie het beoogde doel ook kan worden behaald.

Beslissingen over uitkeringen worden zoveel mogelijk genomen op basis van gegevens die al bij de overheid bekend zijn. Daartoe dient onder meer het stelsel van basisregistraties. Verbetering van de kwaliteit van de gegevens in die basisregistraties is de inzet van dit kabinet. Dat neemt niet weg, dat er altijd gegevens zijn die de burger zelf kan beïnvloeden, zoals het adresgegevens. De noodzaak voor een huisbezoek zal minder zijn als er via andere procedures voldoende duidelijkheid is over de juistheid van het woonadres door de verificatie bij die basisregistraties en het stelsel van terugmelding. Toch zal dat niet altijd betekenen dat de feitelijke leefsituatie daarmee in overeenstemming is. Dan zal verificatie op andere wijze zoals via een huisbezoek aan de orde blijven. Het is echter een middel indien andere beschikbare informatie onvoldoende uitsluitsel geeft.

Hieraan gerelateerd is ook de vraag van de leden van de VVD-fractie hoe er vervolgens gecontroleerd gaat worden of de juiste informatie wordt verstrekt. Zij vragen bijvoorbeeld in geval van een uitkering op grond van de Algemene kinderbijslagwet (AKW) wat er gebeurt als bij een huisbezoek daadwerkelijk spullen gevonden worden die bij een kind horen. Betekent dit in de ogen van de regering dan automatisch dat er sprake is van fraude? Met andere woorden: hoe wordt door middel van een huisbezoek beoordeeld of de juiste informatie verstrekt wordt of dat er sprake is van fraude?

Wanneer in een situatie zonder vermoeden van fraude tijdens een huisbezoek een aanwijzing toch doet twifelen aan de rechtmatigheid van de uitkering blijft zorgvuldig handelen geboden. Wanneer in de hierboven voor de AKW beschreven situatie spullen van een kind gevonden worden staat niet zonder meer vast dat het kind thuiswonend is in plaats van uitwonend en betrokkene mogelijk te veel kinderbijslag ontvangt. De cliënt dient geïnformeerd te worden dat er twijfels zijn en dat die voorwerp van onderzoek zijn geworden. Het is aan de beoordeling van de uitvoeringsorganisatie hoe verder te handelen. Of de aanwijzing voldoende bewijs is van schending van de inlichtingenplicht of dat door nader onderzoek meer gegevens verzameld moeten worden. Resulteert dit in hard bewijs van fraude dan wordt de uitkering geweigerd of ingetrokken.

De leden van de VVD-fractie hebben kennis genomen van het feit dat in de memorie van toelichting is toegelicht dat het aantal fraudegevallen dat gevonden gaat worden gering is. Deze leden vragen zich af of uitvoeringsorganisaties dan wel bereid zijn om geld en tijd in een activiteit te steken

waarvan het resultaat beperkt is. Wat is de mening van de regering hierover?

Uitvoeringsorganisaties spannen zich al in voor huisbezoek. Zij leggen veel huisbezoeken af. Ieder huisbezoek vraagt een zorgvuldige aanpak en benadering van de cliënt. Tot nu toe blijft een weigering van huisbezoek wanneer dat nodig is voor verificatie van de leefsituatie zonder gevolg voor de uitkering. Dit wetsvoorstel verbindt daar wel gevolgen aan, wat de gepleegde inspanningen voor huisbezoek zinvoller maakt. Ook al is de verwachting dat het aantal toepassingen vooralsnog niet groot zal zijn, toch geven gemeenten, UWV en SVB aan over deze bevoegdheid te willen beschikken.

De leden van de VVD-fractie willen graag weten in hoeverre er sprake is van vrije keuze als er consequenties volgen bij het niet aanvaarden van een aanbod tot huisbezoek. Zij vragen in hoeverre er hier dan wel sprake is van een inbreuk op de Grondwet en/of het Europees verdrag voor de rechten van de mens (EVRM). Verder verzoeken zij de regering nog uitgebreid in te gaan op de vraag waarom deze wet een inbreuk op de grondwet en het EVRM rechtvaardigt. De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering nader kan toelichten hoe de betrokkene zijn of haar leefsituatie kan aantonen, zoals het wetsvoorstel suggereert. Indien dit niet helder is, maakt dit de wet dan niet alsnog strijdig met artikel 8 van het EVRM, aldus deze leden. De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de toelichting van de regering dat de preventieve werking van dit wetsvoorstel voldoende noodzaak is voor de invoering ervan. Zij vragen of de regering kan aangeven hoe deze preventieve werking zich verhoudt tot de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer en het recht op een privéleven. Deze leden constateren dat regering heeft toegelicht dat de persoonlijke levenssfeer door dit voorstel niet wordt aangetast, omdat personen de vrijheid hebben om het huisbezoek te weigeren. Deze personen zullen in dat geval wel rekening moeten houden met het schrappen dan wel verlagen van de uitkering. Zij verzoeken de regering vergelijkbare casussen te schetsen (bijvoorbeeld aan de hand van jurisprudentie), waarbij de bewijslast wordt omgedraaid. Ook vragen deze leden of de regering deze redenering heeft getoetst bij juridische specialisten of experts. Zo ja, kan de regering deze toetsing nader toelichten, aldus deze leden.

Voor de toetsing van de uitgangspunten van de Grondwet en het EVRM is van belang of de inbreuk proportioneel is en of voldaan is aan het beginsel van subsidiariteit. Dat laatste houdt in dat duidelijk moet zijn dat de gegevens en informatie niet op een andere wijze kunnen worden verkregen die minder een inbreuk op de privacy vormt. In de nota naar aanleiding van het verslag, in het nader rapport en ook hiervoor in deze nota is uitgebreid ingegaan op deze afweging. Het instrument is proportioneel als er geen andere mogelijkheden zijn om aan te tonen hoe de feitelijke situatie is. Die proportionaliteit is er ook doordat de gevolgen van het niet meewerken aan het huisbezoek in dit wetsvoorstel worden geregeld. Duidelijk is wat de gevolgen voor de (hoogte van de) uitkering zijn.

Een inbreuk op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer die op grond van artikel 8 van het EVRM gerechtvaardigd is, bestaat altijd uit een inbreuk op de vrijheid de eigen levenssfeer te bepalen. Dus in die zin is er hier ook geen sprake meer van vrije keuze, als men een volledige uitkering wil ontvangen. Het belang voor een zorgvuldige uitvoering waarbij de uitkeringen terecht moeten komen bij de personen waarvoor zij zijn bedoeld, rechtvaardigt dit. Het feit dat er nog een keuzevrijheid is, omdat de gevolgen duidelijk zijn gemaakt in dit wetsvoorstel maakt de inbreuk

beter te rechtvaardigen. Dat is ook de kern van de jurisprudentie: de gevolgen van het niet voldoen aan het verzoek moeten duidelijk zijn. Door de belanghebbende te verzoeken de leefsituatie aan te tonen, wordt de bewijslast niet omgedraaid. Het is immers bijna altijd zo, dat de belanghebbende bij het verzoek om een uitkering zelf de bewijsstukken dient te overleggen. Dat is alleen niet zo, als bij de overheid al voldoende gegevens voorhanden zijn uit andere registraties.

Door eerst andere gegevens te raadplegen en andere methoden te verkennen, weegt de uitvoeringsorganisatie af of er andere middelen zijn om de gewenste gegevens te verkrijgen. Daarmee wordt aan het beginsel van subsidiariteit voldaan. Er kunnen dus andere methoden voorhanden zijn, maar niet in alle gevallen. In bepaalde gevallen is het daarmee helder dat het huisbezoek de enige methode is die voorhanden is. Dat dient de uitvoeringsorganisatie dan wel duidelijk te maken.

De regering heeft dit wetsvoorstel voorbereid met gebruikmaking van alle juridische expertise die bij de overheid voorhanden is.

De keuze, die de regering maakt is het verruimen van de mogelijkheid voor een huisbezoek. De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering het een optie vindt om de definitie «redelijk vermoeden van fraude» te verruimen door bijvoorbeeld het werken met risicoprofielen wettelijk te verankeren, of bepaalde informatie uit bestandskoppelingen als feit voor het vermoeden in de wet te omschrijven (zoals in de voorbeelden op bladzijde 4 en 5 van de nota naar aanleiding van het verslag). De leden van de VVD-fractie vragen wanneer een uitvoeringsorganisatie steekproefsgewijs huisbezoek doet.

Een redelijk vermoeden van fraude kan meerdere gronden hebben. Zo kan uit de eigen administratie blijken dat er iets niet klopt of betrokkene heeft zelf tegenstrijdige informatie gegeven. Of informatie van derden duidt erop dat iets niet klopt. Ook kunnen samenloopsignalen aanleiding geven om nadere informatie op te vragen, bijvoorbeeld van een werkgever, die een vermoeden van redelijke fraude kan opleveren. Andere bestandskoppelingen kunnen ook een indicatie geven dat er mogelijk wordt gefraudeerd.

Niet altijd levert dat ook een redelijk vermoeden van fraude op. Bijvoorbeeld omdat de informatieverwerking vertraagd is of omdat het feit al conform de inlichtingenplicht gemeld was door betrokkene aan diens uitvoeringsorganisatie. Het is daarom altijd een samenstel van informatie dat uiteindelijk door een beambte gewogen moet worden om te kunnen spreken van een redelijk vermoeden van fraude. Het is vervolgens aan de rechter om dat eventueel te toetsen.

Het is gelet op het te wegen samenstel van informatie niet wenselijk de door deze leden voorgestelde verruiming van het begrip «redelijk vermoeden van fraude» in de wet te verankeren. Er zouden daardoor zelfs onnodige huisbezoeken kunnen worden afgelegd.

Overigens dienen risicoprofielen niet om een redelijk vermoeden van fraude mee te wegen of vast te stellen, maar om de kans in te kunnen schatten dat een onderzoek zou kunnen leiden tot een redelijk vermoeden. Om reden van efficiënte inzet van de handhavingcapaciteit kan de uitvoering steekproefsgewijs werken. Zo kan aan de hand van risicoprofielen de capaciteit meer gericht ingezet worden op het vaker of diepgaander verifiëren van gegevens. Een redelijk vermoeden van fraude kan echter niet worden gegrond op inschattingen alleen, maar moet worden gebaseerd op ter zake doende feiten en omstandigheden.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de betekenis is van de huishoudtoets in het onderhavige wetsvoorstel in het licht van de invoering van de huishoudtoets in de Wet werk en bijstand (WWB).

De regering introduceert met het in de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van de Wet werk en bijstand en samenvoeging van die wet met de Wet investeren in jongeren gericht op bevordering van deelname aan de arbeidsmarkt en vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van uitkeringsgerechtigden onder meer een nieuwe definitie van het begrip «gezin» in de WWB¹. Onder de nieuwe definitie van «gezin» wordt verstaan: de gehuwden tezamen, de gehuwden met hun minderjarige en meerderjarige kinderen, de alleenstaande ouder met zijn/haar minderjarige en meerderjarige kinderen en de alleenstaande met zijn/haar meerderjarige kinderen, die in dezelfde woning hun hoofdverblijf hebben. Dit heeft tot gevolg dat bij het van kracht worden van de wet bij het huisbezoek in het kader van de WWB ook gecontroleerd zal worden of er niet een of meer meerderjarige kinderen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben als de betrokkene.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de verschillende definities zijn van het begrip gezamenlijk huishouden in de Algemene ouderdomswet (AOW), de Algemene nabestaandenwet (Anw) en de Wet werk en bijstand (WWB). Deze leden vragen hoe inwonende 16 en 17-jarige kinderen met een eigen inkomen passen binnen het tweede criterium met betrekking tot het blijf geven zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins (het verzorgingscriterium). Verder vragen deze leden hoe het geven van mantelzorg in de bovenvermelde verschillende wetten is uitgezonderd.

In de gehele sociale zekerheid geldt éénzelfde definitie van het begrip gezamenlijke huishouding. Van een gezamenlijke huishouding is volgens de wet sprake als twee meerderjarige ongehuwde personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben (huisvestingscriterium) en blijf geven zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins (verzorgingscriterium). Inwonende 16- en 17-jarige kinderen met een eigen inkomen in de WWB vallen dus niet onder het begrip gezamenlijke huishouding. Deze groep valt onder het nieuwe door bovengenoemd wetsvoorstel geïntroduceerd begrip gezin.

In de AOW en Anw geldt een uitzondering op het begrip gezamenlijke huishouding voor personen die samenwonen op één adres omdat één van hen de ander verzorgt. Het gaat hierbij alleen om duurzame intensieve zorg voor een hulpbehoevende die zelfstandig niet in staat is een eigen huishouden te voeren. Voor de AOW gelden in die situatie de aanvullende voorwaarden dat beide personen 65 jaar of ouder zijn, de samenwoning is ontstaan vanwege de duurzame intensieve zorg en beide een eigen woning aanhouden. Voor de Anw geldt in de situatie dat men samenwoont vanwege duurzame intensieve zorg dat het recht op Anw-uitkering weliswaar blijft bestaan, maar dat de uitkeringsnorm wordt verlaagd van 70% naar 50%.

De leden van de PVV-fractie constateren dat de regering op bladzijde 11 van de nota naar aanleiding van het verslag schrijft «wanneer een cliënt niet instemt met een huisbezoek wordt bijvoorbeeld een uitnodiging verzonden om voor een controle naar het UWV-kantoor te komen. Medewerking aan dat onderzoek is wel verplicht». Deze leden vragen wat er gebeurt als de cliënt niet komt opdagen voor de controle en ook niet reageert op telefoons of brieven van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), in het licht van het feit dat «medewerking verplicht is». Zij vragen welke stappen het UWV in een dergelijk geval dan onderneemt en binnen welke termijn(en). Ook vragen zij welke sancties in een dergelijk geval worden opgelegd en binnen welke termijn(en).

¹ Kamerstukken II 2011/12, 32 815, nr. 2.

Als een cliënt niet komt opdagen op een uitnodiging om informatie te verstrekken, wat overigens in de praktijk volgens het UWV nauwelijks voorkomt, schorst het UWV de uitkering. Het UWV verzoekt de cliënt vervolgens schriftelijk om op een bepaalde datum en tijdstip alsnog te komen opdagen om de gevraagde gegevens te verstrekken. Voldoet de cliënt hieraan, dan kan zich het volgende voordoen:

- a. De gegevens wijzen uit dat de uitkering onterecht of tot een te hoog bedrag verstrekt wordt. Er volgt een intrekking of herziening van de uitkering. Als de cliënt de mededelingsverplichting heeft overtreden, krijgt hij daarnaast ook nog een boete opgelegd.
- b. Uit de gegevens is op te maken dat de uitkering juist is. Het UWV zal de uitkering korten wegens het overtreden van de controlevoorschriften.

Voldoet de cliënt niet aan de tweede oproep van het UWV, dan vindt volledige intrekking van de uitkering plaats vanaf het moment waarop het UWV de uitkering niet meer kan vaststellen.

De leden van de PVV-fractie begrijpen niet dat de doortastende werkwijze in verband met het Systeem Anonieme Risico Indicatie (SARI), die in overleg met het College bescherming persoonsgegevens (CBP) is ontwikkeld, nu blijkbaar door het CBP zelf wordt bestreden.

SARI is ontwikkeld in overleg met het CBP als instrument voor bestandskoppelingen ten behoeve van interventieteams. SARI beperkt de privacy-bezwaren door de betreffende gegevensbestanden geanonimiseerd te koppelen in een beveiligde omgeving bij een zogenaemde *trusted third party*, het Inlichtingenbureau. Op basis van risicoselectie worden vervolgens *hits* gegenereerd en uitsluitend van *hits* worden de gegevens geanonimiseerd (hersteld tot herkenbare persoonsgegevens) aan een interventieteam ter beschikking gesteld. Zoals in het jaarverslag van de SIOD over 2010, dat op 13 mei 2011 is aangeboden aan de Tweede Kamer, is gemeld heeft het CBP ondanks de gezamenlijk gemaakte afspraken een ommezwaai gemaakt¹. Het heeft een ambtshalve onderzoek ingesteld en geconcludeerd dat de SIOD op twee onderdelen – informatieplicht en bewaartermijn – in strijd handelt met de Wet bescherming persoonsgegevens. Het CBP heeft een besluit genomen waartegen het ministerie in bezwaar is gegaan. Deze procedure loopt nog.

Verder vragen deze leden of het voor de fraudebestrijding niet effectiever is om de bestandskoppelingen zoals gebruikt door de interventieteams een wettelijke basis te geven.

De regering onderschrijft dit en is voornemens het gebruik van SARI en van bestandskoppelingen ten behoeve van interventieteams een eigen wettelijke basis te geven. Het streven is dit in 2012 gerealiseerd te hebben.

De leden van de PVV-fractie vragen de regering op welke manier twee aangenomen moties in verband met misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van sociale zekerheid (moties De Jong/Azmani Kamerstukken II 2010/11, 17 050, nrs. 405 en 406) in combinatie met het onderhavige wetsvoorstel worden uitgevoerd. Kan de regering aangeven hoe ver het überhaupt staat met de uitvoering van de twee genoemde moties, die naar de mening van deze leden van groot belang zijn om het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid houdbaar te houden?

De uitwerking van de moties wordt betrokken bij het wetsvoorstel waarmee de fraudebestrijding in de sociale zekerheid, de arbeidswetgeving en de kinderopvangtoeslag wordt geregeld. Dit wetsvoorstel zal begin 2012 aan de Kamer worden gezonden.

¹ Kamerstukken II 2010/11, 25 883, nr. 182.

De leden van de PVV-fractie hebben kennis genomen van het feit dat bij weigering van een huisbezoek de uitvoeringsorganisatie een uitkering zal vaststellen op een niveau waarbij de levenssituatie niet relevant is. Behalve in de Anw, waarbij in die situatie geen recht op uitkering bestaat dan wel bij een lopende uitkering het recht op uitkering vervalt, stelt de uitkeringsinstantie in die situatie de uitkering vast op een niveau van 50% van het minimumloon (de gehuwdennorm). In hoeverre zorgt deze maatregel ervoor dat er toch nog steeds mensen zullen zijn, die door weigering van een huisbezoek, kunnen profiteren van een uitkering op het niveau van een half minimumloon, terwijl ze daar eigenlijk geen recht op hebben?

Met dit voorstel heeft iemand waarvan de leefvorm niet met zekerheid vast te stellen is geen recht meer op 100% van de gehuwdennorm, zoals nu nog wel het geval is. Zolang er geen vermoeden van fraude is heeft betrokkene na weigering van huisbezoek recht op 50% van de gehuwdennorm. De gevolgen van deze maatregel zijn op zich dus al merkbaar. Daarnaast is zij een aanvulling op het bestaande instrumentarium. Zij staat het verdere gebruik van controle-instrumenten door uitvoeringsorganisaties om fraude op te sporen niet in de weg. Ook niet bij gevallen waar deze maatregel al is toegepast. Mocht bijvoorbeeld een buurtonderzoek alsnog nodig zijn, dan kan dat. Wordt vervolgens fraude geconstateerd, dan is dat aanleiding de uitkering in te trekken.

De leden van de PVV-fractie verzoeken de regering verder om toe te lichten met welke landen nog geen bilaterale verdragen zijn gesloten om huisbezoeken af te leggen, en met welke landen op korte termijn bilaterale verdragen zullen worden gesloten om dat te doen. Indien dit laatste het geval is: over welke termijn gaat het dan, aldus deze leden. En welke moeilijkheden worden ondervonden tijdens dat proces? Verder vragen zij de regering naar aanleiding van de eerste alinea van bladzijde 13 van de nota naar aanleiding van het verslag om nader toe te lichten welke consequenties precies worden verbonden aan «het niet meewerken ter plekke» (i.e. aan het «niet meewerken» in het buitenland).

Er kunnen in beginsel alleen uitkeringen worden geëxporteerd naar verdragslanden. Dit betekent dat er alleen huisbezoeken aan de orde zijn in die landen waarmee Nederland verdragen heeft afgesloten. Het is dan ook niet nodig om nieuwe verdragen te sluiten met als doel huisbezoeken mogelijk te maken, aangezien in het betreffende land geen uitkeringsgerechtigden wonen. Het bovenstaande geldt overigens niet voor de WWB. Een recht op uitkering op grond van deze wet is immers niet exporteerbaar. Voor mensen die in het buitenland een uitkering volgens Nederlandse wetgeving ontvangen, gelden dezelfde plichten als voor mensen in Nederland. Dus voor mensen die in het buitenland niet meewerken aan een huisbezoek wanneer dat nodig is voor verificatie van de levenssituatie, heeft dit wetsvoorstel dezelfde consequenties als voor mensen in Nederland.

De leden van de PVV-fractie vragen hoe het staat met de uitvoering van de motie Van Hijum/Van den Besselaar (Kamerstukken II 2010/11, 32 500 XV, nr. 88), in verband met het schrappen van de uitzondering in de AOW van bloedverwanten eerste graad bij samenwonen.

Zoals de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tijdens het debat naar aanleiding van de algemeen overleggen van 6 en 28 april heeft aangegeven, heeft hij het voornemen een brief over samenwonen en meerpersoonshuishoudens in de AOW aan de Tweede Kamer te zenden. De situatie van samenwonende eerste graad bloedverwanten zal onderdeel uitmaken van deze brief. De brief zal zodra deze gereed is aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

Deze PVV-leden vragen voorts waarom de regering niet kiest voor de uitvoering van een controle op het vermogen in binnen- en buitenland als vast onderdeel van een bijstandsaanvraag.

Bij huisbezoeken zoals bedoeld in dit wetsvoorstel is controle op vermogen niet aan de orde. De beslissing over de inrichting van het controleproces is sinds de invoering van de WWB aan de gemeenten. Wat controle op vermogen bij de bijstandsaanvraag betreft, hieraan wordt nadrukkelijk aandacht besteed in de eind juni jongstleden onder gemeenten verspreide handreiking Inkomen en vermogen in het buitenland.

De leden van de PVV-fractie vragen wat de consequentie is als in het kader van het verkrijgen van een bijstandsuitkering een huisbezoek wordt geweigerd.

In de huidige situatie kan geen consequentie voor de bijstandsuitkering worden verbonden aan een weigering als het huisbezoek wel nodig is voor de verificatie van de leefsituatie, maar er geen vermoeden van fraude is. Met het onderhavige wetsvoorstel zal dat wel kunnen. Als er wel een vermoeden van fraude is, kan na een weigering momenteel de uitkering ingetrokken worden. En dit blijft zo met dit wetsvoorstel. Wanneer iemand bijstand aanvraagt, kan de gemeente ook een huisbezoek willen afleggen met een ander doel dan het vaststellen van het recht op of de hoogte van de bijstand. Bijvoorbeeld om zich een algemeen beeld van de sociale situatie van de aanvrager te vormen. In dergelijke gevallen heeft een weigering nu en straks geen consequentie voor de uitkering.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan beschrijven hoe de leefsituatie bij de belastingaangifte wordt gecontroleerd. Zij vragen of het de bedoeling van de regering is om in de toekomst ook bij andere belastingplichtigen huisbezoeken uit te voeren ter controle van de leefsituatie.

Met ingang van 1 januari 2011 is een nieuw partnerbegrip geïntroduceerd voor de fiscaliteit. Als uitgangspunt voor het nieuwe partnerbegrip heeft de wetgever gekozen voor objectieve criteria. Dit betekent dat ongehuwd samenwonenden zonder notarieel samenlevingscontract, gezamenlijk kind, een gezamenlijke woning of een gezamenlijke pensioenregeling geen fiscaal partners meer kunnen zijn voor de inkomstenbelasting. Er bestaat dus geen keuzemogelijkheid meer voor ongehuwd samenwonenden voor partnerschap in de Wet Inkomstenbelasting 2001. Het hanteren van deze objectief controleerbare criteria betekent dat het materiële criterium «voeren van een gezamenlijke huishouding» is komen te vervallen. Als gevolg hiervan vindt er, anders dan de leden van de SP-fractie veronderstellen, geen huisbezoek meer plaats in het kader van de belastingaangifte. Er kan daarom geen sprake zijn van het in de toekomst uitvoeren van huisbezoeken bij andere belastingplichtigen.

In de sociale zekerheid blijft het criterium «het voeren van gezamenlijke huishouding» wel bestaan, vanwege het minimumbehoeftekarakter van de socialezekerheidsregelingen. Bij deze regelingen op het minimum-niveau is de huishoudsamenstelling immers bepalend voor (de hoogte van) het recht. Vandaar dat het in het kader van behoefte en draagkracht van belang is te kijken naar de feitelijke omstandigheden waarin de ongehuwd samenwonenden zich bevinden.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het feit dat de regering in de nota naar aanleiding van het verslag schrijft dat de

effectiviteit van het voorliggende wetsvoorstel niet kan worden bewezen, vanwege gebrekkige registratie. Zij vragen of de regering een inschatting kan maken van de effectiviteit van het voorliggende wetsvoorstel. Acht de regering het wenselijk om de effectiviteit bij invoering van het onderhavige wetsvoorstel te registreren, aldus deze leden.

Zij vragen of de regering een nadere omschrijving kan geven in welke gevallen en voor welke wetten vaststelling van de leefsituatie noodzakelijk is. En op welke wijze en met welke instrumenten hieraan door de overheid vorm wordt gegeven. Verder constateren deze leden dat het aantal weigeringen van een huisbezoek niet beschikbaar is. Zij vragen of de regering kan aangeven hoeveel uitnodigingen er in 2010 door het UWV zijn verstuurd om voor een controle naar een UWV-kantoor te komen, omdat een cliënt niet heeft ingestemd met een huisbezoek.

Dit wetsvoorstel geeft de uitvoeringsorganisaties in de sociale zekerheid meer mogelijkheden om de leefsituatie van de cliënten die een uitkering ontvangen of aanvragen, vast te stellen. Vaststelling van de leefsituatie is nodig daar waar de manier waarop mensen leven (leefvorm) en waar mensen wonen (woonsituatie) bepalend zijn voor het recht op en de hoogte van de uitkering. Bij de socialezekerheidswetten waar dit wetsvoorstel op ziet, is dit het geval. De feitelijke leefsituatie is niet in alle gevallen betrouwbaar af te leiden uit administratieve informatie, ook al zijn de gegevens op zich correct. Huisbezoek is dan nodig om de feitelijke situatie ter plaatse vast te stellen. De mogelijkheid om bijvoorbeeld iemands vermogenssituatie via andere methodes dan huisbezoek, zoals bestandskoppeling, vast te stellen is groter dan voor iemands leefsituatie.

Uitvoeringsorganisaties schrijven voor welke gegevens en bewijsstukken een cliënt moet aanleveren, zowel voor een aanvraag als bij een lopende uitkering, en op welke momenten. Zij hebben de bevoegdheid hier nader onderzoek naar te doen. Zij beschikken over een gevarieerd controle-instrumentarium zoals het uitnodigen van de cliënt op kantoor, observeren of buurtonderzoek. Daarnaast koppelen uitvoeringorganisaties in de sociale zekerheid hun bestanden onderling en met andere instanties zoals belastingdienst en werken ook meer in het algemeen samen.

De verwachting is dat het wetsvoorstel effectief zal zijn, omdat in geval van weigering van een huisbezoek uitkeringsgerechtigden financiële consequenties kunnen ondervinden. Het huidige aantal weigeringen is zeer klein, daarom acht de regering het niet wenselijk om de effectiviteit bij invoering van dit wetsvoorstel te registreren. De kosten die hiermee gemoeid gaan, wegen niet op tegen de baten van de uitkomsten. Het UWV geeft aan het aantal weigeringen van huisbezoek niet te registreren, omdat dit vrijwel niet voorkomt. Een enquête onder een aantal UWV-kantoren bevestigt dit beeld. Hetzelfde geldt uiteraard ook voor de uitnodigingen om naar het desbetreffende UWV-kantoor te komen.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering alsnog bereid is om advies in te winnen bij cliëntenraden en andere belangenorganisaties zoals de vakbonden, gelet op de verstrekkende gevolgen van het onderhavige wetsvoorstel voor cliënten.

Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag is opgemerkt is het niet gebruikelijk dat de regering als onderdeel van het wetgevingsproces verschillende cliëntenraden raadpleegt over een specifiek wetsvoorstel. Dit is bij onderliggend wetsvoorstel en de nota van wijziging daarop dan ook niet gebeurd. Bij de uitvoeringsorganisaties is via het aanvragen van een uitvoeringstoets gepeild welke consequenties de implementatie van dit wetsvoorstel heeft op de uitvoering. Hiermee is gewaarborgd dat de voorgestelde maatregel ook uitvoerbaar is. In dit kader zijn uitvoeringstoetsen gevraagd aan het uitvoeringspanel gemeenten, het UWV en de

SVB. De IWI is gevraagd een toets op de handhaafbaarheid uit te brengen. De regering ziet geen aanleiding om alsnog verschillende cliëntenraden te raadplegen.

De leden van de SP-fractie hebben vastgesteld dat naar de mening van de regering in jurisprudentie nader is uitgewerkt hoe in individuele situaties op basis van feitelijke omstandigheden objectief wordt vastgesteld of al dan niet sprake is van een gezamenlijke huishouding. Deze leden vragen de regering deze jurisprudentie aan de Tweede Kamer te doen toekomen.

De uitvoering hanteert beleid bij het uitoefenen van haar bevoegdheid om in een individueel geval te besluiten of er al dan niet sprake is van een gezamenlijke huishouding. Dit beleid is neergelegd in interne instructies of in beleidsregels voor de van toepassing zijnde wetten. Uit de beleidsregels blijkt hoe de uitvoering omgaat met de relevante jurisprudentie. Daarbij staat ook de vindplaats van die jurisprudentie vermeld. Deze beleidsregels worden elk jaar aangepast aan de stand van de relevante jurisprudentie. Uitvoeringsorganisaties zijn verplicht beleidsregels openbaar te maken op grond van de Awb. Het maken van een dergelijk overzicht is daarom niet zinvol.

Deze leden vragen de regering voorts of huisbezoeken in deze vorm of op vergelijkbare wijze ook in andere Europese landen worden toegepast in sociale zekerheid? Zo nee, op welke wijze wordt de leefvorm dan gecontroleerd in die landen?

In het algemeen hanteren andere Europese landen voor de leefvorm minder verfijnde definities dan in Nederland. Administratieve verificatie volstaat daar doorgaans. Huisbezoeken komen wel voor, maar zijn daardoor niet zo'n structureel onderdeel van controle als in Nederland.

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