

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

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID¹

Vastgesteld 20 april 2012

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Inleiding

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-Dijkgraaf² 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 grondbeginsel 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 wetsvoorstellen 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

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Kneppers-Heijneert (VVD), Terpstra (CDA), Noten (PvdA), Sylvester (PvdA) (*voorzitter*), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Elzinga (SP), Koffeman (PvdD), Strik (GL), Flierman (CDA), Hoekstra (CDA), Scholten (D66), Backer (D66), De Lange (OSF), Sent (PvdA), Postema (PvdA), Klever (PVV) (*vice-voorzitter*), Van Dijk (PVV), Reynaers (PVV), Ester (CU), De Grave (VVD), Van Rey (VVD) en Beckers (VVD).

² 31 929 nr. 16.

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.

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 Kaya¹. Deze leden zijn niet geheel overtuigd door de wisseling van argumenten tijdens de plenaire behandeling van onderhavig wetsvoorstel met betrekking tot de 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. Wil de regering uitvoerig ingaan op haar bezwaren tegen de in genoemd amendement genoemde gedachte?

Als de uitvoeringsorganisatie de leefsituatie van een cliënt wil controleren, dan krijgt deze cliënt de mogelijkheid hiervoor zelf bewijs aan te dragen. De uitvoeringsorganisatie beoordeelt vervolgens of zij de verkregen informatie overtuigend vindt. Indien dit het geval is, zullen zij afzien van huisbezoek. Indien de uitvoeringsorganisatie de verstrekte informatie niet overtuigend acht, zullen zij toch een huisbezoek afdwingen op straffe van korting van de uitkering. 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. Bestaan er heldere richtlijnen waartegen de informatie van de cliënt wordt beoordeeld? Zo ja, welke richtlijnen zijn dat? Zo nee, maakt de regering zich dan geen zorgen over willekeur en onvoorspelbaarheid?

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** vragen hoe bepaald wordt wanneer en wie er met een huisbezoek vereerd wordt. Zijn bestaande risicoprofielen hier niet te weinig scherp voor? In het verlengde hiervan vragen zij of de regering een nadere beschrijving kan geven van het leidende principe van «gerede twijfel»? Hoe kan willekeur worden voorkomen? Wie heeft de regiefunctie, en op welk niveau, bij het nemen van de beslissing tot huisbezoek?

Eufemistische benaming «aanbod tot huisbezoek»

Op diverse plaatsen in de wettekst is het aanbellen van de controleur van het uitvoeringsorgaan bij het huis van de belanghebbende geformuleerd als een «aanbod tot huisbezoek». Het doen van een aanbod is in gewoon taalgebruik vrijblijvend. Het kan worden aanvaard of afgewezen zonder

¹ 31 929 nr. 23.

enige sanctie. In het wetsvoorstel wordt aan de weigering de controleur binnen te laten echter een sanctie verbonden. Daardoor heeft het aanbod de betekenis gekregen van een verplichting. Het gaat derhalve niet om een aanbod maar om een verplichting. Dit is diffuus taalgebruik. Waarom is de regering bij de redactie van het wetsvoorstel niet duidelijker geweest door het aanbod aanstonds te kwalificeren als een verplichting tot het binnenlaten van de controleur? De Raad van State heeft daarop ook gewezen, maar in de wettekst is het begrip «aanbod» gehandhaafd. De leden van de fractie van **D66** krijgen hierop graag een reactie.

De regeling formuleert dat er sprake is van «een aanbod van huisbezoek» aan betrokkenen. Dit klinkt bijna uitnodigend. Betrokkenen zullen een dergelijk aanbod echter eerder als een overvalstrategie zien. De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen of de regering dit erkent.

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. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om de werkwijze van controles en het binnentreden van een woning door uitvoeringsorganisaties in een openbaar protocol vast te laten leggen? Maakt de regering zich dan, wederom, geen zorgen over willekeur en onvoorspelbaarheid?

Het wetsvoorstel komt voort uit de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep (CRvB), die een – naar het oordeel van de regering – onaanvaardbare beperking vormt op het gebruik van het instrument huisbezoek in het kader van de controle op de rechtmatigheid van de te verstrekken uitkering in verband met het huisrecht (artikel 10 lid 1 en artikel 12, lid 1 Grondwet en artikel 8 EVRM), aldus de memorie van toelichting. De Raad van State heeft in haar advies benadrukt dat het wetsvoorstel een toelichting mist op de problemen die de CRvB-jurisprudentie oplevert, omdat in de praktijk volgens gegevens van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) een huisbezoek zelden wordt geweigerd. Dit roept bij de leden van de fractie van **D66** de vraag op naar de kwantiteit van de weigering. Zijn er – bijvoorbeeld over de afgelopen vijf jaren – cijfers bekend omtrent het aantal huisbezoeken van de SVB en het aantal weigeringen daarvan? Is voorts de ervaring bij uitvoeringsorganen zodanig dat voor verificatie van de verkregen inlichtingen een huisbezoek nodig is en kan dit uitsluitend dan aan effectiviteit winnen als aan de weigering daartoe de in de wet opgenomen sanctie is verbonden? De leden van de fractie van **D66** krijgen graag een antwoord op deze vragen.

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. Daarnaast informeren zij meer specifiek naar de relatie tussen het bepalen van de huishoudsituatie in het kader van deze regeling en de huishoudtoets die voorzien is in het kader van de Wet werk en bijstand (WWB).

Kan de regering aangeven welk type informatie het huisbezoek nu precies moet opleveren? Welke observatiemethoden worden daarvoor gebruikt? Zijn de huisbezoeken aan protocollen onderworpen? Is er sprake van standaardisering? Waar wordt nu precies op gelet om de leefsituatie vast te stellen? Is een eenmalig bezoek voldoende om de beoogde gegevens te achterhalen? Immers, na een dergelijk huisbezoek kunnen de bewoners weer snel hun oude leefsituatie herstellen.

Bovenstaande vragen rond de instrumentaliteit van de regeling raken ook de effectiviteit ervan. Hoe beoordeelt de regering zelf de effectiviteit van

huisbezoek? Staat dit in redelijke verhouding tot zowel de verwachte kosten als de verwachte opbrengsten? Kan de Senaat beschikken over een cijfermatige opstelling van deze kosten en baten?

Ook vragen de leden van de ChristenUnie-fractie of er in een evaluatie is voorzien van de effectiviteit van het huisbezoek als informatiemethode. Zo nee, kan de regering hier een concrete toezegging doen en is zij bereid om de regeling na drie jaar aan evaluatieonderzoek te onderwerpen en de Kamer hierover te rapporteren?

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. Kan de regering aangeven of er sprake is van hoor en wederhoor? En hebben cliënten vervolgens beroepsmogelijkheden tot hun beschikking? Zo ja, wat zijn die? Zo nee, maakt de regering zich dan geen zorgen over de rechtspositie van cliënten?

Noodzaak en proportionaliteit van huisbezoek

De leden van de fractie van **D66** 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 genoemde grondwetsartikelen (artikel 10, lid 1 en artikel 12, lid 1) het EVRM (artikel 8). Volgens een uitspraak van het Gerechtshof Den Haag van 31 augustus 2010¹ is voor het binnentreden van een woning toestemming van de bewoner nodig en is deze toestemmingseis een wezenlijk vereiste. Indien deze toestemming onder druk en dus niet vrijwillig is gegeven, is er sprake van een inbreuk op het huisrecht en de vraag is dan of de inbreuk door het doel van het onderzoek wordt gerechtvaardigd. Ook in de uitspraak van het EHRM inzake Olsson versus Zweden van 24 maart 1988 zijn eisen van noodzaak en evenredigheid aan de orde gesteld. Daarin is bepaald dat «voldoende zeker moet zijn, dat de met het voorstel toegekende bevoegdheid dringend noodzakelijk is en dat deze niet zodanig ruim is geformuleerd dat zij een onvoldoende garantie biedt dat toepassing ervan proportioneel zal zijn». Dit leidt tot de vraag of het wetsvoorstel voldoet aan de eisen van noodzaak en evenredigheid. Deze vraag is 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 aan het woord zijnde leden zijn ook benieuwd naar de reden waarom in het wetsvoorstel het uitvoeringsorgaan aanbod tot huisbezoek kan doen zonder dat er – anders dan de opsporingsambtenaar in het strafprocesrecht – gereede twijfel is over de juistheid van de verkregen inlichtingen. De huidige redactie kan leiden tot een disproportionele uitvoering en inbreuk op het in de grondwet gewaarborgde huisrecht. Ook de Raad van State heeft daarop gewezen. Er behoeft immers geen aanwijzing van mogelijke fraude, geen gereede twijfel over de juistheid van de verstrekte gegevens te zijn. Toch krijgt de controleambtenaar de bevoegdheid in alle gevallen de hem/haar verstrekte inlichtingen door het doen van een aanbod tot huisbezoek te controleren. De vraag is waarom in het wetsvoorstel de gereede twijfel achterwege is gelaten. Ook hierop horen de leden van de D66 fractie graag de reactie van de regering.

¹ LJN:BR3451.

Het valt de leden van de **ChristenUnie**-fractie op dat het centrale begrip in de regeling, «huisbezoek», niet omschreven wordt. Graag krijgen deze leden een operationele definitie van dit begrip. Daarbij vragen zij ook om een nadere bepaling van de reikwijdte en de grenzen van het begrip huisbezoek, mede in het licht van het proportionaliteitsbeginsel.

De regering stelt in de memorie van toelichting dat zij geen besparingseffecten verwacht van de nieuwe regeling. Dit roept bij de leden van de fractie van de ChristenUnie de vraag op wat dan de meer specifieke noodzaak van de regeling is, mede gezien de majeure impact die een huisbezoek op de privacy van betrokkene(n) heeft. Hoe beoordeelt de minister de proportionaliteit van deze regeling ook in dit opzicht?

Het advies van de Raad van State is tamelijk negatief, met name waar het de verhouding betreft tussen huisbezoek en het grondwettelijk gewaarborgde huisrecht en de evenredigheid en noodzaak van het wetsvoorstel. Deze leden vragen de regering of voortschrijdend inzicht en aanvullende dialogen tot bijstelling van het oordeel van de regering over dit advies heeft geleid.

Ook krijgen deze leden 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 2011¹ over hun zorgen rond het wetsvoorstel.

Alternatieven

In de nota naar aanleiding van het nader verslag² stelt de regering naar aanleiding van vragen van de SP-fractie over de wijze waarop in andere Europese landen met huisbezoeken in het kader van de sociale zekerheid wordt omgegaan, dat andere Europese landen voor de leefvorm minder verfijnde definities hanteren en dat daarom daar doorgaans administratieve verificatie volstaat. 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?

Het inzetten van huisbezoeken als controlemiddel bij mensen waarbij geen vermoeden van fraude bestaat, is naar de mening van de leden van de **PvdA**-fractie een zeer vergaand middel, waarmee zeer terughoudend zou moeten worden omgegaan. Immers, inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van burgers moet proportioneel en subsidiair zijn. Welke alternatieve mogelijkheden voor het vaststellen of de uitkering rechtmatig wordt verstrekt, ziet de regering? Heeft de regering bijvoorbeeld het gebruikmaken van risicoprofielen en bestandskoppelingen onderzocht? Zo nee, waarom niet? Zo ja, welke bevindingen kwamen hieruit voort?

De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen 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. Zijn mogelijkheden overwogen om databestanden te koppelen, zoals de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) en belastingsaangiften?

¹ Ter inzage gelegd onder griffienummer 150123.

² 31 929 nr. 11, p. 13.

De leden zien de beantwoording – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Sylvester

De griffier van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Van Dooren