

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. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 24 juni 2011

Met belangstelling heeft de regering kennisgenomen van de bijdragen van de verschillende fracties aan het verslag bij het onderhavige wetsvoorstel. Deze fracties geven aan nog opmerkingen en vragen bij dit wetsvoorstel te hebben. Hieronder gaan wij op deze vragen in. Vragen die hetzelfde onderwerp betreffen zijn gezamenlijk beantwoord. Daarbij is getracht de volgorde van het verslag aan te houden. Verder heeft de regering een nota van wijziging ingediend die onder meer regelt dat de uitvoering via een huisbezoek kan verifiëren of de cliënt ook feitelijk woont op het door hem opgegeven adres en het wetsvoorstel tot andere bijstandsgelateerde regelingen uitbreidt. Hierdoor krijgt de uitvoering een extra handhavingsinstrument in handen.

1. Achtergrond

Vrijwel alle fracties vragen naar de wijze waarop dit voorstel zich verhoudt tot artikel 8 EVRM en artikel 10 Grondwet en de jurisprudentie met betrekking tot deze artikelen. In het bijzonder gaat het om de volgende vragen.

De leden van de PvdA-, ChristenUnie- en SP-fractie informeren naar de jurisprudentie die de aanleiding heeft gevormd voor het wetsvoorstel, de daarin opgenomen voorwaarden, de ontwikkelingen in de rechtspraak nadien, de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en de verenigbaarheid van het wetsvoorstel met artikel 8 EVRM en artikel 10 Grondwet. De leden van de PvdA-fractie vragen of het EHRM een vergelijkbaar criterium (redelijke grond) hanteert als de Centrale Raad van Beroep en wat de redelijke grond is van de «plicht tot aantonen», de mogelijke huisbezoeken en de consequenties daarvan bij geen vermoeden van fraude. Zij vragen hoe een rechter, gelet op de huidige jurisprudentie, zal oordelen over de noodzakelijkheid en evenredigheid van de inbreuk op het huisrecht indien er geen vermoeden van fraude is, er een huisbezoek is afgelegd en er consequenties aan de uitkering zijn verbonden. Ook vernemen zij graag hoe zo'n controleprocedure in een individueel geval zal verlopen, en wat de uitvoeringsor-

ganen concreet zullen doen, om ervoor te zorgen dat men later voor de rechter kan beargumenteren dat het optreden noodzakelijk en proportioneel was. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of uitkeringsgerechtigden nog een beroep kunnen doen op het prevaleren van de Grondwet, wanneer zij met een huisbezoek op grond van dit wetsvoorstel worden geconfronteerd. Zij vragen of de redenering dat het wetsvoorstel voldoet aan het subsidiariteitsbeginsel, omdat een huisbezoek alleen aan de orde zou zijn, «indien niet op andere wijze informatie kan worden verkregen» juist is en of de regering dit nader kan toelichten. Zij merken op dat fraude met een uitkering vaak uit onwetendheid voortkomt, in plaats van door welbewuste misleiding, getuige ook de campagne «weet hoe het zit». Zij vragen of een directe korting of beëindiging van de uitkering bij het constateren van een overtreding in de leef- of woonvorm dan wel proportioneel is. Krijgt een uitkeringsgerechtigde ook de mogelijkheid om snel helderheid te bieden over de leefvorm, en daar eventueel de nodige maatregelen in te nemen, mocht dat nodig zijn, zo vragen zij. Deze leden vragen hoe diegene de rechtszekerheid krijgt dat wat hij of zij overlegt voldoende is om een huisbezoek uit te sluiten. Zij vragen of het voorkomt dat iemand naar vermogen allerhande documenten en bewijsstukken overhandigt, maar alsnog met een huisbezoek wordt geconfronteerd. Verder vragen zij of men bezwaar en beroep kan aantekenen tegen een (aangekondigd) huisbezoek en wat de uitkeringsgevolgen hiervan zijn. De leden van de PVV-fractie vragen of met dit wetsvoorstel een huisbezoek van te voren wordt aangekondigd en wanneer iemand een lagere, geen of beëindiging van een uitkering als sanctie krijgt. De leden van de PvdA- en SP-fractie vragen of de jurisprudentie al directe gevolgen heeft gehad voor de mogelijkheden van de aanpak van fraude en in welke situaties bepaalde activiteiten, zoals huisbezoeken en steekproeven, niet zijn uitgevoerd die daarvoor wel werden ondernomen. Zij vragen of het doen van huisbezoeken bij mensen waarbij geen vermoeden van fraude bestond, bijvoorbeeld op het moment van een eerste aanvraag, vaste praktijk was en wat de huidige jurisprudentie is in gevallen waarbij er geen vermoeden van fraude is, er toch een huisbezoek wordt afgelegd, hiervoor toestemming wordt gegeven, en er vervolgens fraude wordt aangetroffen. De leden van de SP-fractie vragen of de regering een cijfermatige onderbouwing kan geven ten aanzien van het aantal huisbezoeken dat voorzien was, maar niet is afgelegd vanwege jurisprudentie. Ook vragen deze leden wat de regering verstaat onder gereede twijfel, concrete aanwijzingen voor fraude of vermoeden van fraude.

Artikel 8 EVRM bepaalt dat een ieder recht heeft op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie. Artikel 10 Grondwet bepaalt, dat een ieder recht heeft op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen. Het tweede lid van artikel 8 EVRM bepaalt, dat alleen bij wet en indien dit noodzakelijk is (ondermeer) in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economische welzijn van het land dan wel het voorkomen van strafbare feiten inmenging in de uitoefening van het beschermingsrecht is toegestaan. Wanneer zonder toestemming van de betrokkene een huisbezoek wordt afgelegd is er sprake van inbreuk op het huisrecht. Dit kan ook het geval zijn indien de toestemming niet op basis van vrijwilligheid is verleend. Van vrijwilligheid is pas sprake als de toestemming is gebaseerd op volledige en juiste informatie over de gevolgen van het niet verlenen van de toestemming.

Dit wetsvoorstel regelt de uitkeringsgevolgen als een cliënt – in de situatie dat er geen vermoeden van fraude bestaat – niet toestaat dat de uitvoering via een huisbezoek gegevens over zijn leefsituatie vaststelt. Daarmee wordt de toestemming voor het binnentreden van de woning

enigszins geclausuleerd. Er is in deze situatie sprake van een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer (privacy) en daarmee van een inbreuk op het huisrecht, omdat de cliënt feitelijk geen volledige vrijheid heeft om te bepalen of hij gegevens verstrekt en of hij iemand toelaat in de woning. Dit is het geval als de uitvoering van de cliënt gegevens vordert om vast te stellen of er recht bestaat op een uitkering. Weliswaar is er altijd de vrijheid voor de cliënt om de gegevens niet te verstrekken, maar dan geldt de consequentie dat de gevraagde uitkering op een lager niveau wordt vastgesteld of niet wordt verstrekt (alleen aan de orde bij de Anw). Zowel artikel 10 Grondwet als artikel 8 EVRM staan het toe bij wet dit recht te beperken of daar inbreuk op toe te staan. De vraag die daarbij ook op grond van de jurisprudentie van het EHRM beantwoord dient te worden is of de voorgestelde inbreuk gerechtvaardigd is.

Het EHRM toetst daarbij aan de in artikel 8, tweede lid, EVRM opgenomen criteria. Daarbij beziet het Hof naast de wettelijke basis of er sprake is van een legitiem doel (het economisch welzijn van het land of het voorkomen van strafbare feiten zijn al gauw aan de orde). De nadruk ligt echter meestal op de beoordeling of de wettelijke maatregel of als er geen wettelijke grondslag is, de uitgevoerde handeling of de opgelegde maatregel, noodzakelijk en proportioneel is. Wat betreft de noodzaak laat het Hof de staten een ruime beoordelingsmarge. De maatregel van het betreden van woningen in het kader van toezicht en handhaving moet met de nodige waarborgen zijn omkleed om misbruik te voorkomen.

Tegen deze achtergrond kwam de CRvB tot een aantal uitspraken van 11 april 2007, 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. Zie in dit verband de uitspraak van 11 april 2007, LJN: BA2410, Centrale Raad van Beroep (CRvB).

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. Het enkele feit dat iemand tot een bepaald risicoprofiel behoort, is daartoe op grond van rechtspraak onvoldoende. De bewijslast dat de bewoner na voorgelicht te zijn over zijn rechten, vrijwillig toestemming heeft gegeven voor het binnentreden, berust bij het uitvoeringsorgaan. Gegevens welke zijn verkregen bij een huisbezoek waarvoor geen redelijke grond bestond en waarvan de onrechtmatigheid ook niet ondervangen wordt door het «informed consent», mogen door het uitvoeringsorgaan niet worden gebruikt.¹

Met «informed consent» wordt bedoeld op de procedure dat alvorens een controleur kan binnentreden hij zich legitimeert, mededeling doet van het doel van binnentreden, om toestemming vraagt om te mogen binnentreden en mededeling doet dat een weigering voor binnentreden geen gevolgen heeft voor de uitkering. Als een cliënt wel vrijwillig meewerkt aan een huisbezoek en de gemeente vindt dan iets belastends, dan mag het uitvoeringsorgaan dit ook gebruiken. De cliënt kan zich er dan niet meer op beroepen dat hij het huisbezoek ook had kunnen weigeren. Wanneer er sprake is van een vermoeden van fraude, is dit op zich voldoende rechtvaardiging op grond van artikel 8, tweede lid, EVRM voor

¹ Uit latere jurisprudentie blijkt dat het gemeentelijke uitvoeringsorgaan onder voorwaarden wel bevoegd is na een onrechtmatig huisbezoek een vervolgonderzoek op grond van de WWB in te stellen naar de juistheid van de verstrekte gegevens (CRvB 24 november 2009; LJN BK4057). Indien later alsnog een redelijk vermoeden van fraude kan worden aangenomen, kunnen hieraan uitkeringsconsequenties worden verbonden. Maar als geen redelijk vermoeden van fraude aannemelijk gemaakt kan worden, kan zonder wetswijziging aan een weigering mee te werken aan een huisbezoek geen uitkeringsconsequentie worden verbonden.

de inbreuk op het huisrecht, namelijk het belang van voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten.

Noodzakelijkheidsvereiste

Deze jurisprudentie biedt op dit moment voor 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, 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 als gezegd 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.

In dit verband wordt opgemerkt dat wanneer sprake is van redelijk fraudevermoeden en daarmee een grondslag voor huisbezoek, de uitkering kan worden ingetrokken of onthouden indien geen medewerking aan het huisbezoek wordt verleend. In de praktijk is niet altijd sprake van een redelijk vermoeden van fraude. Er kunnen zich omstandigheden voordoen waarbij de leefsituatie niet duidelijk is terwijl niet gesproken kan worden van een vermoeden van fraude.

Een huisbezoek kan dan nodig 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. Uit een bestandkoppeling met het waterbedrijf blijkt bijvoorbeeld meer waterverbruik dan gemiddeld voor een alleenstaande mag worden verwacht terwijl belanghebbende stelt dat hij een grote tuin heeft en veel water sproeit. Ander voorbeeld; uit de GBA blijkt dat belanghebbende met een andere persoon samenwoont terwijl belanghebbende stelt feitelijk niet samen te wonen omdat zijn of haar partner in een vakantiewoning woont maar zich (nog) niet heeft 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. 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 op dit moment niet kunnen worden geweigerd of verlaagd.

Het wetsvoorstel geeft de uitvoeringsinstantie juist 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 en bij weigering door betrokkene om mee te werken aan een huisbezoek hieraan uitkeringsgevolgen te kunnen verbinden.

Proportionaliteit

Bij de toepassing van het wetsvoorstel is er 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. In het kader van de rechtspraak over 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 evenredigheidbeginsel 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 voor 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.

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 het uitvoeringsorgaan 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. 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. 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 uitvoering in die situatie de uitkering vast op een niveau van 50% minimumloon (de gehuwdennorm).

Indien de cliënt het niet eens is met de beslissing tot herziening of beëindiging van de uitkering, kan hij hiertegen bezwaar maken bij het uitvoeringsorgaan. Is de cliënt het niet eens met de uitkomst van de bezwaarprocedure, dan kan hij hiertegen beroep instellen bij de rechter. De rechter toetst dan of het uitvoeringsorgaan in deze individuele situatie in alle redelijkheid, gelet op de wet, de beginselen van behoorlijk bestuur en daarbij betrokken belangen, het bestreden besluit had mogen nemen. De bezwaar- en beroepsprocedure hebben geen opschortende werking. Dit houdt in dat de beslissing tijdens de bezwaar- en beroepsprocedure van kracht blijft, tenzij de beslissing in een bestuursrechtelijk kort geding wordt geschorst.

Door de in dit 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.

Op de vraag van de leden van de SP-fractie of er andere voorbeelden zijn van huisbezoeken als controle-instrument kan bijvoorbeeld worden gewezen op de controle van bouwvergunningen. In dit verband kan het noodzakelijk zijn dat de controleur binnenshuis kijkt of conform de bouwvergunning het bouwwerk is uitgevoerd. Hiermee heeft de regering de nadere onderbouwing gegeven waarnaar de leden van de SP-fractie vragen.

Het is niet bekend hoeveel huisbezoeken er gepland waren en niet zijn afgelegd vanwege de ontwikkelingen in de rechtspraak en vanwege het feit dat een nadere wettelijke regeling tot nu toe heeft ontbroken.

De leden van de CDA-fractie willen weten op welke veronderstelling of onderzoek de opmerking in het nader rapport is gebaseerd dat een huisbezoek lang niet altijd als belastend of ingrijpend wordt ervaren

omdat het uitkeringsgerechtigden de gelegenheid biedt de aanvraag in een persoonlijk gesprek toe te lichten. Zij vragen hoe de regering erop zal toezien dat de bejegening van belanghebbenden door uitvoeringsorganisaties te allen tijde zorgvuldig en keurig verloopt. Daarnaast informeren deze leden of wanneer in de praktijk blijkt dat er op grote schaal klachten binnenkomen over het instrument «huisbezoek» de regering dan een – door hen zelf tot stand gekomen- gedragscode of protocol voor uitvoerders kan overwegen. Dit protocol zou dan richtlijnen en handvatten moeten bevatten voor de ambtenaren die de bezoeken afleggen.

De door de leden aangehaalde opmerking in het nader rapport is niet gebaseerd op onderzoek, maar op ervaringen in de uitvoering. Ter illustratie: in de huidige uitvoeringspraktijk bezoeken medewerkers van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) op verzoek van klanten hen thuis om hen behulpzaam te zijn bij het realiseren van hun rechten. Medewerkers van uitvoeringsorganen dienen cliënten altijd zorgvuldig en correct te behandelen. De regering is er voorstander van dat de werkwijze van controles door de uitvoeringsorganen in protocollen wordt vastgelegd. Het is de regering bekend dat uitvoeringsorganen gedragsregels voor hun medewerkers met betrekking tot af te leggen huisbezoeken hebben opgesteld. Via voorlichting kunnen cliënten worden geïnformeerd over deze gedragsregels. Op deze wijze kunnen de uitvoeringsorganen borgen dat controles op een juiste en correcte wijze worden uitgevoerd. Als een cliënt meent niet correct te zijn behandeld, kan hij een klacht over de werkwijze van de controleur bij een huisbezoek bij het desbetreffende uitvoeringsorgaan indienen. Wijst het uitvoeringsorgaan de klacht af, dan kan diegene vervolgens een klacht indienen bij de Gemeentelijke Ombudsman of de Nationale Ombudsman. Als er signalen vanuit de samenleving zouden komen dat bij de uitvoering van de huisbezoeken niet zorgvuldig zou worden gehandeld, kunnen hierover gesprekken plaatsvinden met de desbetreffende uitvoeringsorganen. In dat kader kunnen dan afspraken gemaakt worden over de vereiste handelwijze van controleurs die de huisbezoeken afleggen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering voornemens is om de gemeentes bij invoering van dit wetsvoorstel nogmaals op de verplichting te wijzen om mensen voldoende te informeren over hun rechten.

In de Verzamelbrief aan gemeenten zal het onderhavige wetsvoorstel aan de orde komen. Daarbij zal aandacht worden gevraagd voor de informatieverstrekking door gemeenten aan cliënten over hun rechten. Verder zullen gemeenten worden geïnformeerd over de consequenties van dit wetsvoorstel voor hun uitvoeringspraktijk.

De leden van de CDA-fractie memoreren dat vorig jaar september uit een rapportage van het UWV bleek dat het UWV in 2007 begonnen is met telefonische controles om te onderzoeken of klanten de regels kennen en zich er ook aan houden. 40 000 mensen werden gebeld en gevraagd of ze bijvoorbeeld naast hun uitkering werken. Daarnaast legde het UWV bijna 22 000 huisbezoeken af. Het merendeel van de geconstateerde fraude van € 177 miljoen had betrekking op fraude met werkloosheidsuitkeringen (WW) en in mindere mate met arbeidsongeschiktheidswetten (WAO/WIA). De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre het UWV gebaat is met de methode controle op de leefsituatie van de belanghebbende en in hoeverre deze leefsituatie van toepassing is op een uitkering die door het UWV wordt verstrekt.

Het UWV is gebaat met controle op de leefsituatie omdat de hoogte van de uitkering op grond van de Toeslagenwet afhankelijk is van de leefsituatie van de betrokkene. Deze wet wordt uitgevoerd door het UWV.

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre gemeenten van elkaar leren om op zulk soort wijzen, zoals het bekijken van de waterstanden, fraude te bestrijden. Deze leden vragen of er volgens de regering voldoende wordt samengewerkt tussen gemeenten en andere uitvoeringsorganisaties om zo fraude aan te pakken en te voorkomen. Verder vragen deze leden of er een overzicht van verschillende methoden van fraudebestrijding beschikbaar is, waar per uitvoeringsorganisatie uit geput kan worden.

Gemeenten werken op het terrein van fraudebestrijding in regionaal verband samen met landelijke organisaties met toezichthoudende taken, zoals de Arbeidsinspectie, het UWV, de SVB, de Belastingdienst en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst. Samen met de landelijke organisaties voeren de gemeenten sinds 2003 in interventieteams zogenoemde themacontroles uit. De gemeenten worden in hun samenwerking met de landelijke partners ondersteund door negen Regionale Coördinatiepunten Fraudebestrijding (RCF's). Deze negen RCF's vormen een landelijk dekkend netwerk en ondersteunen gemeenten en de landelijke ketenpartners bij de uitvoering van projecten in interventieteams. De RCF's ondersteunen ook individuele gemeenten bij het programmatisch handhaven, vooral bij het ontwikkelen van risicoanalyse en de communicatie rond handhavingsactiviteiten.

Gemeenten kunnen voor uitwisseling van kennis over handhaving een beroep doen op de landelijke RCF-helpdesk. Ook biedt de RCF-website (www.rcf.nl) actuele handhavingsinformatie waaronder informatie over beproefde handhavingsinstrumenten. Daarnaast faciliteert het Inlichtingenbureau, ten behoeve van o.a. de rechtmatigheidscontrole WWB, de elektronische gegevensuitwisseling tussen gemeenten en derden in de keten Werk en Inkomen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering erop toe ziet dat de veiligheid van de ambtenaren die de huisbezoeken uitvoeren te allen tijde gewaarborgd is en of de regering bereid is maatregelen te nemen, mocht deze veiligheid in het geding komen.

Met de leden van de CDA-fractie is de regering van mening dat werknemers met een publieke taak, deze op een veilige en respectvolle wijze moeten kunnen uitvoeren. De regering verwijst in dit verband naar het programma Veilige Publieke taak van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het doel van het programma is om voorvallen van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak te verminderen met 15 procentpunt in 2011 ten opzichte van de meting in 2007. Het programma richt zich op het voorkomen van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak, het helpen van werkgevers bij het beschermen van hun publieke taak en hun werknemers en het aanpakken van daders.

Werkgevers met een publieke taak hebben een eigenstandige verantwoordelijkheid in het beschermen van hun werknemers en hun publieke taak tegen agressie en geweld. Dit betekent ook dat werkgevers bij nieuwe taken en bevoegdheden van hun werknemers vooraf een risico-inschatting maken en daarop de benodigde maatregelen treffen. Een effectieve aanpak van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak omvat in ieder geval maatregelen ter voorkoming, beperking en afhandeling van agressie en geweld. Het is hierbij belangrijk dat werkgevers beginnen met het uitdragen en in de organisatie doen landen van de norm dat agressie en geweld niet kan.

De uitvoeringsorganen trainen hun medewerkers met klantcontact en bieden hen een handleiding hoe om te gaan met mogelijke agressie. Ook het treffen van facilitaire voorzieningen (beveiliging) in gebouwen werkt preventief bij de veiligheid van medewerkers. In geval er toch sprake is van agressie kunnen binnen de bestaande wet- en regelgeving sancties worden opgelegd (bijvoorbeeld verbod op betreding gebouw of herziening van de uitkering). Ook wordt bij dreiging en fysiek geweld een aangifte gedaan. In alle gevallen dient er sprake te zijn van maatwerk om zo effectief mogelijk te kunnen optreden.

De leden van de SP-fractie vragen wat de verwachtingen van dit wetsvoorstel zijn ten aanzien van het aantal te constateren fraudegevallen en geconstateerd fraudebedrag in de toekomst (2010, 2011) per sociale zekerheidswet. Zij vragen of de regering een overzicht kan geven van het aantal geconstateerde fraudegevallen en het geconstateerde fraudebedrag afgezet tegen de gehele populatie uitkeringsgerechtigden en de totale omvang aan uitkeringen, per sociale zekerheidswet voor de jaren 2005–2009. Verder vragen zij of de regering inzicht kan geven in de effectiviteit van huisbezoeken waarbij wel geregistreerd is dat er een vermoeden van fraude was en wat het oordeel van de regering is over deze effectiviteit in relatie tot de noodzaak van het voorstel. De leden van de PVV-fractie informeren wat de regering voornemens is te doen aan de miljoenen geconstateerde fraude in 2007. Zij vragen of de regering al recentere cijfers heeft waaruit blijkt dat de miljoenschade voor fraude is teruggedrongen. Zo nee, wat is de regering voornemens hieraan te doen, aldus deze leden.

De leden van de PvdA- en de PVV-fractie vragen of de rechtsgevolgen in het geval er wel een vermoeden van fraude (een concrete aanwijzing van onjuiste gegevensverstrekking) was, anders zijn vergeleken met de situatie waarbij zo'n vermoeden er niet is. De leden van de PVV-fractie informeren hoe vaak het voorgekomen is dat iemand in 2007 en 2008 een verzoek tot huisbezoek heeft geweigerd. De leden van de PVV-fractie vragen wat voor middelen de inspecteur kan aangrijpen om eventueel frauduleus gedrag vast te stellen.

Op het gebied van de sociale verzekeringen zijn de uitvoeringsorganen, het UWV en de SVB, verantwoordelijk voor de rechtmatige uitvoering van respectievelijk de werknemers- en de volksverzekeringen. Geconstateerde fraude op het gebied van de sociale verzekeringen wordt in eerste instantie door het UWV of de SVB zelf afgedaan. Het uitvoeringsorgaan vordert een ten onrechte uitgekeerde uitkering altijd terug. Daarnaast kan het uitvoeringsorgaan, als het schadebedrag onder de aangiftegrens blijft, een bestuursrechtelijke sanctie opleggen (boete of maatregel). In de sociale zekerheid wordt het merendeel van de geconstateerde overtredingen langs deze weg afgedaan, omdat de overtreder dan zo snel mogelijk na constatering van de overtreding met terugvordering van het ten onrechte betaalde en daarnaast met een boete of maatregel wordt geconfronteerd.

Als het schadebedrag boven de aangiftegrens ligt, kan het uitvoeringsorgaan aangifte doen bij het Openbaar Ministerie.

Gemeenten hebben sinds de invoering van de WWB in 2004 de bevoegdheid om het handhavingsbeleid inclusief het terugvorderingsbeleid zelf vorm en inhoud te geven. Elke afzonderlijke gemeente kan daarbinnen de eigen prioriteiten bepalen. Bij brief van 10 maart 2011 heb ik de Tweede Kamer inmiddels geïnformeerd over mijn inzet op een strengere aanpak van fraude met uitkeringen of fraude door bedrijven. Het voor de regering daaraan ten grondslag liggende principe is dat fraude nooit mag lonen.

In antwoord op de vragen van de leden van de fracties van de SP en de PVV-fractie over de aantallen geconstateerde uitkeringsfraude en geconstateerd fraudebedrag in de toekomst wijst de regering op de jaarlijkse Integrale Rapportage Handhaving van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De rapportages worden jaarlijks per 1 september aan de Tweede Kamer toegezonden en doen onder andere verslag van de in het voorgaande jaar geconstateerde fraude op het gebied van de sociale zekerheid en de afdoening daarvan. Met ingang van 2007 is in de rapportage zichtbaar hoe toegewerkt wordt naar (selectie en vaststelling van) nalevingsniveaus.

De Integrale Rapportage Handhaving bevat jaarlijks een overzichtstabel die een beeld geeft van de ontwikkeling van het aantal geconstateerde overtredingen in de sociale zekerheidsregelingen. In de rapportage worden ook cijfers weergegeven over de door gemeenten geconstateerde fraudegevallen naar type fraude.

Op 2 september jongstleden heeft de Tweede Kamer de Integrale Rapportage Handhaving 2009 ontvangen. In bijlage 1 van de rapportage (pagina 67) is zoals in voorgaande jaren de tabel opgenomen die een overzicht geeft van de geconstateerde uitkeringsfraude. Het bedrag aan geconstateerde fraude in 2009 is € 132 miljoen. De cijfers over 2010 zijn nog niet beschikbaar. Deze cijfers zullen worden opgenomen in de Integrale Rapportage Handhaving 2010 die vóór 1 september 2011 aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden.

De regering kan geen inzicht bieden in de door de leden van de SP-fractie gevraagde effectiviteit van de afgelegde huisbezoeken bij een geregistreerd vermoeden van fraude. De reden daarvoor is dat de uitvoering alleen registreert of een fraudesignaal tot een aangifte van fraude heeft geleid. De regering is van mening dat de effectiviteit van huisbezoeken blijkt uit de constatering dat het in de uitvoeringspraktijk nagenoeg onmogelijk is om de feitelijke leefsituatie op een andere wijze dan via een huisbezoek vast te stellen.

De uitvoering kan bij een vermoeden van fraude op dit moment al uitkeringsgevolgen verbinden aan het weigeren van een huisbezoek. Bij samenleeffraude kan de uitvoering behalve het huisbezoek ook nog de mogelijkheid van observatie inzetten, zij het dat dit aan beperkingen onderhevig is: het mag geen stelselmatig karakter hebben. Stelselmatige observatie mag alleen in de opsporingsfase op bevel van de Officier van Justitie en alleen worden uitgevoerd door bevoegde buitengewone opsporingsambtenaren.

De rechtsgevolgen bij een vermoeden van fraude zijn anders dan wanneer een dergelijk vermoeden er niet is. Bij een vermoeden van fraude kan het uitvoeringsorgaan op dit moment de uitkering herzien of beëindigen, de ten onterechte of teveel ontvangen uitkering bij de cliënt terugvorderen en als het nadeel onder de aangiftegrens ligt een bestuursrechtelijke sanctie opleggen (boete of maatregel). Verder hebben uitkeringsinstanties, wanneer het benadelingsbedrag de aangiftegrens overschrijdt, de bevoegdheid aangifte te doen. Voor zwarte fraude is de grens € 10 000,-, voor witte fraude € 35 000.

Indien er geen vermoeden van fraude is, zoals in het kader van dit wetsvoorstel, stelt het uitvoeringsorgaan – als de cliënt niet aantoont dat hij alleenstaande (ouder) is en hij ook geen gebruik maakt van het aanbod van een huisbezoek – de uitkering vast op een niveau waarbij de leefsituatie niet relevant is.

Het huisbezoek vormt in het algemeen een instrument om de controlebeleving onder de klanten te verhogen. Tussen subjectieve controlebeleving en naleving van de regels bestaat een positief verband. Klanten die zich gecontroleerd weten zijn eerder en beter geneigd zich aan de regels te houden. Om de controlebeleving onder klanten te beïnvloeden voert UWV op jaarbasis duizenden controles uit, waaronder huisbezoeken. Volgens de Integrale Rapportage Handhaving 2007 heeft bijvoorbeeld UWV in 2007 21 870 huisbezoeken afgelegd. In de rapportage over 2008 is vermeld dat UWV in 2008 17 000 huisbezoeken (waarvan 2750 voor de Toeslagenwet) heeft afgelegd.

In 2009, net als in 2007, heeft UWV een onderzoek gedaan naar de klanttevredenheid over huisbezoeken. Uit de resultaten blijkt dat de inspecteur en de controle een ruime voldoende van de respondenten krijgen. Bovendien ervaart de klant het huisbezoek als positief. De respondenten geven namelijk aan dat ze door het huisbezoek veel nieuwe kennis opdoen over de regels omtrent de uitkering, het huisbezoek leidt tot een positiever beeld over het UWV en de gecontroleerden vinden het een effectieve manier van controleren. Over huisbezoeken kunnen UWV klanten sinds augustus 2009 op www.uwv.nl een voorlichtingsfilm zien.

Er zijn geen cijfers beschikbaar over het aantal malen dat cliënten een huisbezoek hebben geweigerd. 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.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan aangeven welke bestandskoppelingen in de huidige situatie al worden gebruikt. En in het verlengde daarvan, in hoeverre het gebruiken van koppelingen wordt bemoeilijkt door bijvoorbeeld beleid van het College bescherming persoonsgegevens (CBP) en jurisprudentie ten aanzien van het beschermen van persoonsgegevens. Deze leden vragen of de regering bereid is om de privacywetgeving aan te passen zodat bestandskoppelingen makkelijker kunnen worden gebruikt.

Deze leden vragen of het juist is dat een bepaald risicoprofiel voor het CBP voldoende is om aan te nemen dat er een concreet vermoeden van fraude is, en er dan ook bestanden mogen worden gekoppeld. Deze leden vragen verder in hoeverre in het kader van fraudeaanpak nog gebruik wordt gemaakt van risicoprofielen en of deze risicoprofielen vanwege de jurisprudentie geen enkele rol meer kunnen spelen bij de vraag of een huisbezoek in een individueel geval noodzakelijk is. Deze leden vragen of een bepaald risicoprofiel als bijkomende reden zou kunnen bijdragen aan de noodzakelijkheid van een huisbezoek. Verder willen deze leden weten hoe ver het staat met de ontwikkeling van risicoprofielen.

Binnen het domein van de sociale zekerheid zijn de reguliere koppelmogelijkheden op een aantal manieren gerealiseerd. In het kader van de WWB zijn er de gegevenskoppelingen die via het Inlichtingenbureau worden verstrekt via het sectorloket. Deze applicatie verzorgt, primair voor medewerkers van gemeentelijke sociale diensten (GSD), een maandelijkse vergelijking van WWB uitkeringsgerechtigden op burgerservicenummers (BSN) met andere bestanden en rapporteert signalen die eventueel aandacht vragen terug aan gemeenten. Gegevens in het sectorloket zijn allemaal persoonsgebonden en vinden via batchverwerking¹ maandelijks plaats.

Ook op andere plaatsen vindt batchgewijze vergelijking van gegevens plaats. Zo verifieert het UWV bij de Belastingdienst of personen gebruik maken van de zelfstandigenaftrek (en dus blijkbaar een inkomen hebben).

¹ Met batchgewijs wordt bedoeld dat men de gegevens van een grotere groep cliënten gebruikt voor de bestandsvergelijking. Bijvoorbeeld een gemeente zoekt de gegevens van alle alleenstaande bijstandsgerechtigden en gaat die vergelijken met de GBA gegevens om te zien of er niet toevallig twee personen op het zelfde adres wonen.

De SVB heeft soortgelijke koppelingen en wisselt tevens gegevens uit met de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) om leefvormfraude te kunnen vaststellen en met de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) over het volgen van onderwijs ten behoeve van een rechtmatige vaststelling van de kinderbijslag.

Daarnaast worden via de Suwinet Inkijksapplicatie gegevens verstrekt aan de medewerkers van de publieke ketenpartners binnen de sociale zekerheid (UWV en GSD-en) over personen, bedrijven en identificatiebewijzen. Suwinet wordt gebruikt per individueel BSN en vindt dus niet batchgewijs plaats.

Deze reguliere bestandskoppelingen vinden plaats op grond van wettelijke bevoegdheden tot het uitwisselen van (persoons)gegevens op grond van de artikelen 62 en 73 van de Wet SUWI en de artikelen 55 en 67 van de WWB.

Verder vinden er ook additionele (risicogerichte) koppelingen plaats die door interventieteams¹ gebruikt worden. De deelnemende interventiepartners maken gebruik van een gemeenschappelijke voorziening voor gegevensuitwisseling, het Systeem Anonieme Risico Indicatie (SARI). Zij brengen hun bestanden samen in SARI, laten de gegevens daarin anonimiseren, waarna op de geanonimiseerde gegevensverzameling een risicoselectie plaatsvindt. De geselecteerde «hits» worden vervolgens genonimiseerd ter beschikking gesteld aan het interventieteam. Deze werkwijze is in overleg met het CBP ontwikkeld, omdat hiermee groot-schalige bestandskoppelingen in het kader van toezicht en controle kunnen plaatsvinden zonder dat de privacy onnodig wordt geschonden. Het CBP heeft echter een ambtshalve onderzoek ingesteld naar deze in overleg met het College ontwikkelde werkwijze en besloten handhavend op te treden. Tegen zijn besluit een dwangsom op te leggen heb ik bezwaar aangetekend. Afhankelijk van de uitkomsten van de procedures van bezwaar en beroep, waarbij mogelijk nieuwe jurisprudentie zal ontstaan, kan deze jurisprudentie aanleiding geven de wet- en regelgeving aan te passen. De regering acht de mogelijkheden om bestanden te koppelen op de hierboven beschreven werkwijze (SARI) een noodzakelijk instrument voor toezicht en controle en zal ingeval de jurisprudentie daartegen in de weg komt te staan, de wet- en regelgeving herzien om de mogelijkheid van die bestandskoppelingen te behouden.

Graag vernemen de leden van de PvdA-fractie van de regering met welke landen bilaterale verdragen zijn gesloten om huisbezoeken af te kunnen leggen. Deze leden en de leden van de PVV-fractie vragen of de regering tevens concreet kan aangeven hoe met dit wetsvoorstel de huisbezoeken in het buitenland effectiever worden en hoe de controle wordt verbeterd.

Op grond van de op 1 januari 2000 in werking getreden Wet beperking export uitkeringen (Wet BEU) kan Nederland alleen nog maar uitkeringen exporteren als met het desbetreffende land handhavingsovereenkomsten verdragsrechtelijk zijn gewaarborgd. Specifiek met betrekking tot huisbezoeken zijn geen verdragen gesloten. Wel is met tal van landen, zie hierna, een sociaalzekerheidsverdrag gesloten, waarin bepalingen zijn opgenomen over uitwisseling van inlichtingen en wederzijdse bijstand bij de verificatie van aanvragen en betalingen. De inlichtingen kunnen onder meer betrekking hebben op de gezinssituatie. Daarmee bieden deze verdragen de gelegenheid om een huisbezoek in het kader van dit wetsvoorstel af te leggen.

¹ Een interventieteam is een samenwerkingsverband van verschillende organisaties die handhavings- en controle-activiteiten verrichten op het terrein van o.a. belastingen, sociale zekerheid en arbeidsmarkt.

In het kader van de Associatieovereenkomsten tussen de Europese Unie en een zestal geassocieerde landen (Israël, FYRoMacedonië, Kroatië, Marokko, Algerije en Tunesië) is door Nederland bedongen dat in de nationale wetgeving specifieke eisen op het gebied van informatiever-

strekking kunnen worden gesteld ten aanzien van buiten Nederland wonende rechthebbenden. Voorliggend wetsvoorstel is hiermee in lijn.

Kern van dit wetsvoorstel is dat het op voorhand voor de cliënt de uitkeringsgevolgen verduidelijkt als diegene zijn woon- of leefsituatie niet aantoot. Hiermee kunnen huisbezoeken in het buitenland nog effectiever worden ingezet, omdat de uitvoering nu consequenties kan verbinden aan het niet meewerken ter plekke. Door dit wetsvoorstel krijgt men een extra instrument in handen om de rechtmatigheid van ook in het buitenland betaalde uitkeringen te controleren en te verifiëren.

Met de volgende landen zijn bilaterale verdragen afgesloten: Argentinië, Aruba, Australië, Belize, Bosnië en Herzegovina, Bulgarije, Canada, Chili, Cyprus, Ecuador, Egypte, Filipijnen, FYROM (Macedonië), Hongarije, Hongkong, Israël, Japan, Jordanië, Kaapverdië, Kroatië, Marokko, Monaco, Montenegro, Nederlandse Antillen, Nieuw-Zeeland, Panama, Polen, Roemenië, Servië, Slovenië, Slowakije, Suriname, Tsjechische Republiek, Thailand, Tunesië, Uruguay, Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, Zuid-Afrika en Zuid-Korea.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de alternatieven zijn om gegevens te achterhalen en vast te stellen of iemand recht heeft op een uitkering. In welke mate worden deze gebruikt, in hoeverre zijn die alternatieven succesvol/voldoende en welke mogelijke soorten van concrete aanwijzingen van onjuiste gegevensverstrekking kunnen zich in de praktijk voordoen, aldus deze leden. Zij vragen in welke gevallen via een huisbezoek de leefsituatie wel kan worden aangetoond, waar dat met behulp van de alternatieven niet lukt. Ook vragen zij of de regering het verstandig vindt dat in het kader van de noodzakelijkheid in regelgeving wordt vastgelegd onder welke, desnoods limitatief omschreven, omstandigheden een huisbezoek is aangewezen. De leden van de SP-fractie vragen of uitkeringsgerechtigden minder bescherming van de persoonlijke levenssfeer moeten genieten dan andere groepen en individuen in de samenleving. Zijn er andere voorbeelden te noemen waarbij zonder vermoeden van fraude een huisbezoek wordt ingezet als controle-instrument, aldus deze leden. Ook vragen zij hoe dit wetsvoorstel bijdraagt aan het handhaven van het maatschappelijk draagvlak voor de sociale zekerheid, op basis van welke signalen de regering tot de conclusie is gekomen dat het draagvlak en het vertrouwen van burgers in de overheid afneemt en of de regering nog andere oorzaken ziet in een verminderd vertrouwen van burgers in de overheid. Zij vragen welke instrumenten per sociale zekerheidswet voorhanden zijn om de rechtmatigheid van uitkeringen te controleren, in welke mate hiervan gebruik wordt gemaakt en hoe en wanneer welk controle-instrument wordt ingezet.

In de sociale zekerheidswetten is per wet een inlichtingenplicht en een medewerkingsverplichting voor de cliënt opgenomen zodat het uitvoeringsorgaan het recht op uitkering kan vaststellen. Verder vindt controle op de rechtmatigheid van de verstrekte uitkeringen plaats door zowel het uitwisselen van gegevens met een aantal instanties (bijvoorbeeld het GBA, de Belastingdienst en de IB-groep) als via gerichte administratieve controles op leefvorm. Bij de WWB vindt deze gegevensuitwisseling maandelijks plaats. De SVB vraagt jaarlijks van haar in het buitenland wonende klanten een levensbewijs. Met dit levensbewijs probeert de SVB zo goed mogelijk te controleren op in leven zijn, burgerlijke staat, leefvorm en gezinssamenstelling van uitkeringsgerechtigden die in het buitenland wonen.

Daarnaast kunnen instanties en burgers spontaan signalen afgeven over (mogelijke) onrechtmatigheden.

Het uitvoeringsorgaan is vrij om te bepalen welk controlemiddel in een concreet geval het meest effectief en doelmatig is en welk controlemiddel dan daadwerkelijk wordt ingezet. Daarbij is het uitvoeringsorgaan verplicht om zich bij die keuze en de uitvoering daarvan te houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur waaronder ook de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit zijn begrepen. Het ligt voor de hand dat het 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.

Bij de aanvraag om een uitkering geeft de cliënt desgevraagd aan wat zijn leefvorm is. Op basis hiervan stelt de uitvoering de (hoogte van de) uitkering vast. Via raadpleging van de GBA-gegevens controleert de uitvoering of een cliënt met iemand anders samenleeft. Indien iemand echter op een ander adres in de GBA is ingeschreven, maar toch samenleeft met een cliënt op zijn of haar adres is dit voor het uitvoeringsorgaan niet zonder meer te achterhalen. Andere methode is het inwinnen van informatie bij derden (ook wel buurtonderzoek genoemd). Ook is in het verleden gekeken naar gegevens over het waterverbruik van cliënten. Minder verbruik dan 10m³ wijst op het niet gebruiken van een woning als vaste verblijfplaats. Dat is dus een signaal wat kan leiden tot verder onderzoek. Het daadwerkelijk vaststellen van samenleven zal ook in een dergelijke situatie praktisch alleen door een huisbezoek kunnen plaatsvinden.

De regering acht het niet verstandig om in regelgeving vast te leggen onder welke omstandigheden een huisbezoek is aangewezen. Het uitvoeringsorgaan is verantwoordelijk voor uitvoering van de socialezekerheidswetten. Dat betekent dat alleen het uitvoeringsorgaan 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 dan wordt ingezet. Het uitvoeringsorgaan 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 het uitvoeringsorgaan uitvoering aan de desbetreffende wetten kan geven.

Wanneer niet structureel op de naleving van wetten wordt toegezien, kan de bereidheid van burgers om vrijwillig regels na te leven in een neerwaartse spiraal terecht komen. De regering vindt het daarom noodzakelijk dat er voldoende wettelijke mogelijkheden zijn om via een huisbezoek de rechtmatigheid van de uitkering controleerbaar te maken. Hiermee geeft de regering het signaal af dat er zorgvuldig omgegaan wordt met uitkeringsgeld, zodat de beschikbare middelen terecht komen bij die mensen die er recht op hebben. Op die manier draagt dit wetsvoorstel bij aan het handhaven van het maatschappelijk draagvlak voor de sociale zekerheid.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering een uitvoerige beschrijving kan geven van het doel en daarbij horende rechten en plichten van cliënten waarbij een huisbezoek wordt afgelegd en ambtenaren die een huisbezoek moeten afleggen.

De regering vat de vraag van de leden van de SP-fractie op dat gevraagd wordt naar het huisbezoek in het kader van dit wetsvoorstel. Deze vraag kan in deze nota alleen in algemene zin worden beantwoord, omdat niet de regering, maar het uitvoeringsorgaan verantwoordelijk is voor de uitvoering van een rechtmatige uitkeringsverstrekking.

Het huisbezoek in het kader van dit wetsvoorstel strekt ertoe om de leefsituatie van de cliënt te verifiëren, zodat de juiste uitkering of uitkeringshoogte kan worden vastgesteld. De cliënt is door het uitvoeringsorgaan gevraagd de leefsituatie aan te tonen en daarbij is door het uitvoeringsorgaan het aanbod gedaan tot een huisbezoek. Daarbij zal het uitvoeringsorgaan de gevolgen van het niet kunnen aantonen van de leefsituatie vermelden. Wanneer de cliënt vervolgens het aanbod tot huisbezoek aanneemt en daarmee toestemming geeft om de woning te betreden, zal vervolgens het huisbezoek bij de cliënt plaatsvinden. De medewerker die het huisbezoek verricht, zal zich legitimeren en het doel van zijn bezoek nogmaals vertellen. Naar aanleiding van het huisbezoek zal de medewerker van het uitvoeringsorgaan een rapport ten aanzien van de leefsituatie van de cliënt opstellen. Dit rapport dient dan als gegeven voor de uitvoering om de uitkeringssituatie te beoordelen.

De leden van de SP-fractie vragen welke invloed de meeste recente uitspraak van de rechtbank van Amsterdam – d.d. 22 mei 2009 heeft ten aanzien van het verrichten van buurtonderzoek door de sociale recherche – op dit wetsvoorstel. Zij vragen of de regering dit kan toelichten. Deze leden vragen ook welke consequentie bovengenoemde uitspraak van de rechtbank van Amsterdam heeft op de procedure om huisbezoeken een aanvulling te laten zijn op bijvoorbeeld buurtonderzoek. Verder vragen zij of de regering op basis van de uitspraak van de rechtbank van Amsterdam d.d. 22 mei 2009, aanleiding ziet om het wetsvoorstel aan te passen.

In antwoord op de Kamervragen van het lid Fritsma (PVV), kenmerk 2009Z09693, van 15 juni 2009.¹ is aangegeven dat het hier een mondelinge uitspraak van een politierechter betreft. Inmiddels is door de meervoudige kamer van de rechtbank Amsterdam in een soortgelijke zaak uitspraak gedaan op 20 juli 2009 (zie voor de schriftelijke overwegingen LJN: BJ3046), waarbij ook werd gerefereerd aan voornoemde uitspraak van de politierechter. In deze zaak was aan de orde de vraag of buurtonderzoek in het kader van opsporing van strafbare feiten mocht worden toegepast. In de uitspraak is gesteld dat bij een buurtonderzoek sociaal rechercheurs bij een buurtonderzoek veelal niets anders doen dan mensen ondervragen die wonen in de buurt van het door de verdachte bij de sociale dienst opgegeven adres of een ander mogelijk verblijfadres dat uit het onderzoek naar voren is gekomen. Dit doen zij om te onderzoeken of de verdachte ook daadwerkelijk niet op het opgegeven adres woont. Uit de uitspraak blijkt dat buurtonderzoek, feitelijk het horen van getuigen, mogelijk is. Op grond van het Wetboek van strafvordering hebben sociaal rechercheurs de bevoegdheid om in het kader van het opsporen van mogelijke bijstandfraude getuigen te horen.

Het wetsvoorstel zelf raakt niet aan de inzet van strafrechtelijke bevoegdheden. Strafrechtelijke bevoegdheden komen alleen in beeld in het kader van een opsporingsonderzoek naar uitkeringsfraude, en daarmee dus in gevallen van een verdenking van fraude. Het verrichten van buurtonderzoeken door de sociale recherche is dan ook niet relevant voor dit wetsvoorstel. Immers, dit wetsvoorstel ziet alleen op die situaties waarin er geen vermoeden van fraude is.

Het uitvoeringsorgaan kan ter voorbereiding van uitkeringsbeslissingen soms een zogenaamd «buurtonderzoek» uitvoeren, zonder dat hierbij sprake is van de aanwending van strafrechtelijke bevoegdheden. Evenmin als in het strafrecht wordt in het bestuursrecht gedefinieerd wat «buurtonderzoek» is. Het kan hierbij gaan om de verificatie of de inlichtingenverplichtingen op grond van de uitkeringswetten zijn nagekomen (inlichtingenverplichting rust op de cliënt zelf of een kleine groep direct betrokken derden) of het aanwenden van de bevoegdheid van de toezichthouder in

¹ Aanhangsel Handelingen II, 2008/09, nr. 2939.

de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De toezichthouder is dan geen sociaal rechercheur met opsporingsbevoegdheid, maar bijvoorbeeld de controleur van de gemeente of het UWV, die als zodanig zijn aangewezen om inlichtingen te vorderen (art. 5:16 Awb). Wanneer het «buurtonderzoek» bijvoorbeeld betrekking heeft op het bevragen van derden in de buurt of bewoners van panden waar de belanghebbende heeft gewoond, zal een dergelijk onderzoek moeten worden beschouwd als het aanwenden van de bevoegdheid van de toezichthouder om inlichtingen te vorderen. Bij de aanwending van deze bevoegdheid zijn de beginselen van behoorlijk bestuur leidend, in het bijzonder de eisen in het kader van de proportionaliteit en de subsidia-riteit. Uiteindelijk zal de bestuursrechter de bestreden (uitkerings)be-slissing en het onderzoek dat hieraan vooraf is gegaan toetsen aan de wet en de beginselen van behoorlijk bestuur. Het wetsvoorstel doet hieraan geen afbreuk. Integendeel, het geeft een nieuw instrument met de mogelijkheid van een vrijwillig huisbezoek naast de bestaande inlichtingenplichten.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering een overzicht kan geven van het aantal alleenstaanden of alleenstaande ouders (in aantallen en percentages) per sociale zekerheidswet op dit moment.

In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van het aantal alleenstaanden en alleenstaande ouders ultimo 2010.

Tabel: alleenstaanden en alleenstaande ouders, aantallen en percentages; cijfers ultimo 2010.

	Alleenstaanden	%	Alleenstaande ouders	%
AOW	1 101 279	38%	420	0,01%
Anw	70 970	86%	11 316	14%
AKW	-	-	364 122	19%
WWB	189 390	62%	77 035	25%
IOAW	5 360	56%	65	1%
IOAZ	630	44%	10	1%
TW*	124 180	70%	19 514	11%

* TW: peilmoment ultimo 2009

De leden van de SP-fractie vragen of dit wetsvoorstel ter beoordeling is voorgelegd aan het CBP. Verder vragen deze leden wat het oordeel van de verschillende cliëntenraden is over dit wetsvoorstel. En als zij nog geen oordeel hebben, of de regering dan bereid is hen dat te vragen.

Het wetsvoorstel is niet voorgelegd aan het CBP, omdat dit College alleen om advies dient te worden gevraagd indien er sprake is van regels die betrekking hebben op het verwerken van persoonsgegevens. Het wetsvoorstel heeft slechts betrekking op het doen van een aanbod voor een huisbezoek en de rechtsgevolgen wanneer hieraan niet wordt meegewerkt en ziet dus niet op het verwerken van persoonsgegevens. Aan het gebruik van persoonsgegevens bij handhaving en toezicht verandert dit wetsvoorstel niets.

Het is niet gebruikelijk dat de regering als onderdeel van het wetgevingsproces verschillende cliëntenraden raadpleegt over een specifiek wetsvoorstel. Dit is bij onderhavig wetsvoorstel dan ook niet gebeurd. Bij de uitvoeringsorganen 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, Divosa, 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.

2. AOW

De leden van de fractie van de PvdA, ChristenUnie en SP willen weten wanneer er sprake is van samenleven. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen zich af hoeveel dagen en nachten er – indien sprake is van samenleven – dan tenminste gezamenlijk in een woning dienen te doorgebracht. Zij vragen of dit ertoe kan leiden dat mantelzorgers als partner worden aangemerkt. De leden van de PvdA-fractie vragen of hierover voldoende voorlichting wordt gegeven, bijvoorbeeld door de SVB. Verder vragen de leden van de ChristenUnie-fractie of ingeval van de AKW kinderen van 16 of 17 jaar die uitwonend zijn, maar gedurende de weekenden thuis bij hun (alleenstaande) ouder(s) verblijven, als thuiswonend worden aangemerkt.

Sinds 1 januari 1987 is de positie van niet gehuwde meerderjarige partners die een gezamenlijke huishouding voeren, gelijkgesteld met gehuwden. In de gehele sociale zekerheid geldt dezelfde definitie van het begrip gezamenlijke huishouding. Ook bloedverwanten in de eerste graad worden niet gelijkgesteld met gehuwden. Wel zijn in de afzonderlijke wetten uitzonderingen op dit begrip aangebracht. Zo kent de AOW en de Anw een regeling voor personen die gaan samenwonen vanwege een zorgbehoefte. De WWB kent een bepaling dat bloedverwanten in de tweede graad niet als gehuwd wordt aangemerkt en geen gezamenlijke huishouding kunnen voeren als er sprake is van een zorgbehoefte.

Er is sprake van een gezamenlijke huishouding in de sociale verzekeringswetten als twee personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben (huisvestigingscriterium) én blijk geven zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins (verzorgingscriterium). Alleen degenen die voldoen aan beide criteria worden geacht een gezamenlijke huishouding te voeren. Het uitvoeringsorgaan stelt op basis van feitelijke omstandigheden in de individuele situatie die objectief zijn vastgesteld, vast of er sprake is van een gezamenlijke huishouding. In de jurisprudentie is dit nader uitgewerkt. Kern van deze jurisprudentie is dat een gezamenlijke huishouding wordt vastgesteld aan de hand van de feiten en omstandigheden van het individuele geval. Het uiteindelijke oordeel van de uitvoeringsorganisatie over de gezamenlijke huishouding is het resultaat van een weging van alle factoren. Dit betekent dat de verschillende uitvoeringsorganen een zekere mate van beleidsvrijheid hebben bij de beoordeling of er sprake is van een gezamenlijke huishouding.

Het al dan niet aannemen van een gezamenlijke huishouding wordt niet alleen bepaald aan de hand van het aantal dagen dat gezamenlijk in een woning wordt doorgebracht. De feiten en omstandigheden in het individuele geval dienen in onderling verband te worden gezien, gewogen en beoordeeld. Het samenspel daarvan leidt tot het oordeel of wordt voldaan aan beide bovengenoemde criteria. Dit geldt ook indien er sprake is van mantelzorg. Alvorens van een gezamenlijke huishouding kan worden gesproken, dient te worden vastgesteld dat beide hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben.

Uitwonende kinderen die in het weekend naar huis gaan, gelden als uitwonend voor de AKW; dit in antwoord op vragen van de fractie van de ChristenUnie.

Met de leden van de fracties van de PvdA, ChristenUnie en SP is de regering van mening dat de SVB en gemeenten een actieve rol moeten spelen bij de voorlichting over het onderwerp samenwonen. De SVB besteedt via de brochure over samenwonen en het periodiek «Uw AOW/Anw» aandacht aan dit onderwerp en maakt zo kenbaar welke factoren van invloed zijn op de beoordeling van de leefsituatie. Aangezien gemeenten verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de WWB, schrijft de regering niet voor op welke wijze gemeenten de voorlichting vorm moeten geven.

In reactie op de vraag van de leden van de SP-fractie om aan de hand van een aantal casussen het begrip gezamenlijke huishouding toe te lichten merkt de regering op dat een oordeel over een concreet individueel geval uitsluitend is voorbehouden aan het desbetreffende uitvoeringsorgaan. Dit uitvoeringsorgaan voert de desbetreffende wet uit en neemt in een individueel geval een beslissing waartegen de betrokkene bezwaar kan aantekenen bij dat uitvoeringsorgaan.

3. AKW

Een verzekerde is verantwoordelijk voor het al dan niet toestaan van het huisbezoek bij een uitwonend kind. Kan, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie, dit er toe leiden dat een verzekerde de aanspraak op AKW verliest, wanneer het kind in een instelling verblijft en deze instelling geen toestemming geeft voor een huisbezoek, bv. omwille van de privacy van de medebewoners of omwille van behandelingsredenen? Zo ja, vragen deze leden moeten ouders dan het al dan niet toestaan van huisbezoeken door de instelling, als criterium gaan meenemen bij hun keuze voor de behandeling of verzorging van hun kind? Zo ja, vragen deze leden hoe verhoudt dat zich dan tot de keuzevrijheid van ouders, ook wat betreft de (medische) behandelingen van hun kind?

De bepaling in de AKW strekt er toe het mogelijk te maken dat de SVB de woonsituatie onderzoekt. Het gaat dan om de vraag of het kind waarvoor de ouder kinderbijslag ontvangt, wel uitwonend is. Ook kan het onderzoek naar de woonsituatie onderdeel uitmaken van het onderzoek naar de tijdsbesteding. Het is dan de verantwoordelijkheid van de ouders er voor te zorgen dat degene bij wie het kind woont, toestemming geeft voor het huisbezoek. In de praktijk zal de SVB in het geval het kind in een instelling verblijft, meestal al voldoende gegevens hebben om de woonsituatie te kunnen vaststellen. Een huisbezoek zal dan in beginsel niet nodig zijn. Dit wetsvoorstel zal dan ook niet de keuzevrijheid van ouders voor een bepaalde behandeling in gevaar brengen.

4. Financieel

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat de meerkosten zullen zijn van de extra huisbezoeken die afgelegd gaan worden. En, als er geen extra huisbezoeken afgelegd gaan worden, hoe zeer de efficiencyratio zal afnemen als gevolg van dit wetsvoorstel. De leden van de SP-fractie vragen naar een cijfermatige onderbouwing van de verwachte effecten van deze wet per sociale zekerheidswet, hoeveel extra fraudezaken per sociale zekerheidswet naar verwachting met deze wet zullen worden opgelost en hoeveel dit wetsvoorstel kost aan investeringen en of de regering een kosten-batenanalyse kan geven. Kan de regering aan dit wetsvoorstel kwantitatieve en kwalitatieve doelen verbinden, aldus deze leden. De leden van de CDA-fractie informeren waarop de regering de veronderstelling baseert dat dit wetsvoorstel een afschrikkende werking zal hebben en hierdoor de fraude zal afnemen. Deze leden vragen of hier cijfers of onderzoeken over beschikbaar zijn.

De leden van de ChristenUnie en de SP-fractie vragen naar de noodzaak van dit wetsvoorstel. Zij vragen waarom er volgens de regering behoefte is aan een grotere preventieve werking en op grond waarvan die ook daadwerkelijk gaat plaatsvinden. De leden van de PvdA-fractie vragen of er in een individuele casus nog wel sprake is van een preventieve werking

Het aantal huisbezoeken zal naar aanleiding van deze maatregel niet noodzakelijkerwijs toenemen. Omdat door dit voorstel aan het niet meewerken aan een huisbezoek consequenties kunnen worden verbonden, wordt het instrument huisbezoek effectiever, en daarmee neemt dus ook de efficiencyratio af. De toename van de rechtmatigheid 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 moeilijk te kwantificeren. De uitvoeringsorganen geven in hun uitvoeringstoets aan geen extra huisbezoeken als gevolg van dit wetsvoorstel te verwachten. De regering kan daarom, zoals aangegeven in de memorie van toelichting bij de financiële effecten, geen cijfermatige analyse geven van de verwachte effecten van dit wetsvoorstel per sociale zekerheidswet, noch een kosten-batenanalyse of efficiencyratio. Over de preventieve werking van huisbezoeken zijn geen cijfers en onderzoeken bekend.

Alleen al het feit dat de uitvoering de cliënt om nadere informatie kan vragen over de leefsituatie en dat de leefsituatie moet worden aangetoond door de cliënt zo nodig door een huisbezoek, kan voor mensen aanleiding zijn de juiste informatie te geven dan wel af te zien van een uitkeringsaanvraag. Door in het wetsvoorstel op voorhand te regelen wat de gevolgen zijn als de leefsituatie niet wordt aangetoond of er geen gebruik wordt gemaakt van het aanbod van het huisbezoek, gaat hiervan in een individueel geval een preventieve werking uit. Immers, de daadwerkelijke handhaving van de regels door de uitvoering is nu ook zichtbaar voor de doelgroep.

Daarnaast kan door verificatie van de leefsituatie door middel van een huisbezoek onduidelijkheid in de leefsituatie worden weggenomen. Dit alles leidt ertoe dat de juiste uitkering(shoogte) kan worden vastgesteld, wat de rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking bevordert. De naleving van de sociale verzekeringswetten wordt daardoor gestimuleerd wat leidt tot handhaving van het maatschappelijk draagvlak voor de sociale zekerheid. Daarom is de regering van mening dat dit wetsvoorstel noodzakelijk is en effectief.

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