

CRvB van 21 november 2009, LJN: BK4064, zaaknr. 07/6943 WWB + 07/6944 WWB

<http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=BK4064>

Art. art. 17, lid 1, 54, lid 3, aanhef en sub a, en 58, lid 1, aanhef en sub a, WWB en art. 8 en 6, lid 3, EVRM

Trefw.: huisbezoek, huisrecht, bescherming van de persoonlijke levenssfeer, redelijke grond, toestemming, eis van “informed consent”, bewijslast, geen uitsluiting onrechtmatig verkregen bewijs, fair trial, onjuiste opgave woonadres, schending inlichtingenplicht, intrekking en terugvordering van bijstand.

Samenvatting

Deze uitspraak betreft de rechtmatigheid van intrekking en terugvordering van bijstand naar aanleiding van een huisbezoek waarbij is geconstateerd dat betrokkene niet (meer) op het op het eerder opgegeven adres woonde. Inzake de grief dat appellant geen “informed consent” voor het huisbezoek heeft gegeven en dat daarvoor evenmin een redelijke grond aanwezig was, oordeelt de Centrale Raad als volgt.

Naar vaste rechtspraak van de Raad (o.m. uitspraak van 11 april 2007, JB 2007/119) is geen sprake van inbreuk op het huisrecht in art. 8 EVRM als de rechthebbende toestemming heeft gegeven voor het binnentreden in de woning. De toestemming moet vrijwillig zijn verleend en op basis van “informed consent”. Welke gevolgen voor de bijstandverlening zijn verbonden aan het weigeren van toestemming hangt af van de vraag of een redelijke grond voor het huisbezoek bestaat. Hiervan is sprake als voorafgaand aan het huisbezoek duidelijk is dát en op grond van welke concrete objectieve feiten en omstandigheden redelijkerwijs kan worden getwijfeld aan de juistheid of volledigheid van de door betrokkene verstrekte gegevens en niet op een andere effectieve en voor betrokkene minder belastende wijze kunnen worden geverifieerd. Is sprake van een redelijke grond voor het afleggen van een huisbezoek dan dient de belanghebbende erop te worden gewezen dat het weigeren van toestemming gevolgen kan hebben voor de verlening van bijstand.

Ontbreekt een redelijke grond dan moet belanghebbende erop worden geattendeerd dat het weigeren van toestemming geen (directe) gevolgen heeft voor de bijstandsverlening. De bewijslast ten aanzien van het “informed consent” berust op het bestuursorgaan.

In het voorliggende geval is sprake van een redelijke grond, was geen minder belastend controlemiddel beschikbaar, maar is niet voldaan aan de eis van “informed consent” omdat betrokkene niet geïnformeerd is over reden en doel van het huisbezoek en consequenties van een weigering. Derhalve oordeelt de Raad dat sprake was van inbreuk op het huisrecht in de zin van art. 8 EVRM. De vervolgvraag is wat de consequenties zijn van het gebruik van het via een inbreuk op het huisrecht, dus onrechtmatig verkregen bewijs. Naar het oordeel van de Raad kan niet worden gezegd dat het gebruik maken door het gemeentebestuur van hetgeen tijdens het huisbezoek is verklaard en waargenomen zozeer indruist tegen hetgeen van een behoorlijk handelend bestuursorgaan mag worden verwacht, dat dit gebruik onder alle omstandigheden ontoelaatbaar moet worden geacht. Zou appellant naar behoren zijn geïnformeerd en vervolgens zijn medewerking hebben geweigerd, dan zou die weigering tot gevolg hebben gehad dat zijn recht op bijstand niet kon worden vastgesteld, hetgeen – gegeven de aanwezigheid van een redelijke grond – evenzeer een grond voor intrekking van bijstand was. De bevindingen tijdens het huisbezoek behoeven derhalve naar het oordeel van de Raad bij de beoordeling van het recht op bijstand niet buiten beschouwing te blijven, kunnen derhalve ondanks de onrechtmatigheid van verkrijging door het bestuursorgaan gebruikt worden.

Noot

1. Deze uitspraak maakt deel uit van een cluster van 5 uitspraken van de CRvB van 24 november 2009, die via een persbericht actief naar buiten zijn gebracht als verduidelijking van de “huisbezoekregels” bij bijstand, in het bijzonder de consequenties van bewijsuitsluiting als gevolg van een onrechtmatig huisbezoek. Deze uitspraken sluiten aan bij de uitspraak van de Raad van

11 april 2007, JB 2007/129 m.nt. Embregts en AB 2007/149 en 150 m.nt. Bröring onder nr. 149 en 27 januari 2009, JB 2009/115, alsmede de niet-gepubliceerde jurisprudentie ter zake op Rechtspraak.nl. Zie in dit verband tevens CRvB van 7 maart 2005, JB 2005/154, met noot dzz. over achtergronden en ontwikkelingen met betrekking tot het (onaangekondigd) huisbezoek als verificatie- en controle-instrument, ook in andere wetten dan de bijstandswetgeving, alsmede de oordelen van de Nationale ombudsman van 9 juni 2008, AB 2008/303 en de Gemeentelijke ombudsman Rotterdam van 2 november 2007, AB 2008/310 m.nt. Ten Berge en Langbroek. De uitspraak van de Centrale Raad van 11 april 2007 heeft politiek-bestuurlijk en in uitvoeringskringen veel kritiek geoogst. De verlangde wetgeving lijkt er te gaan komen. Zie het wetsvoorstel Regeling in de sociale zekerheid van de rechtsgevolgen van het niet aantonen van de leefsituatie na het aanbod van een huisbezoek, Kamerstukken II 2008/2009, 31929, nrs. 1-3, waarin de door de Raad geformuleerde beperkingen van het (onaangekondigde) huisbezoek min of meer worden geneutraliseerd, terwijl de regeling van het huisbezoek naar alle sociale zekerheidswetten is uitgebreid.

2. De hiervoor opgenomen uitspraak vormt een nadere uitwerking, dus geen wijziging, van de genoemde uitspraken van de Centrale Raad van 11 april 2007. Er is dus sprake van rechtsverfijning. In deze uitspraak zijn de aan het huisrecht in art. 8 EVRM ontleende rechtmatigheidscriteria van het gebruik van een (onaangekondigd) huisbezoek als controle-instrument geformuleerd, toegespitst op het vereiste van een redelijke grond, het subsidiariteitsvereiste, toestemming op basis van “informed consent” van betrokkene en de eventuele consequenties van een weigering daarvan. Omdat in het toen voorliggende geval geen sprake was van een redelijke grond, dat wil zeggen: objectieve feiten en omstandigheden op basis waarvan redelijkerwijs kan worden getwijfeld aan de juistheid of volledigheid van de door betrokkene verstrekte gegevens, want een huisbezoek werd afgelegd op basis van risicoprofilering, het Amsterdamse project “Klant in Beeld”, oordeelde de Raad dat dit huisbezoek op grond van art. 8 EVRM onrechtmatig was. Aansluitend kwam de vraag van het aldus onrechtmatig verkregen bewijs aan de orde (inkomsten uit wiethandel), als grondslag van de intrekking van de bijstandsuitkering (motiveringsplicht). De Raad oordeelde dat de resultaten van het huisbezoek buiten beschouwing dienden te worden gelaten. Door de principiële toonzetting van de inleidende overweging, gekoppeld aan het beginsel van “fair trial” in art. 6, eerste lid, EVRM is op ruime schaal de indruk ontstaan dat een als onrechtmatig geoordeeld huisbezoek steeds zou resulteren in de sanctie van uitsluiting van onrechtmatig verkregen bewijs, want “verboden vruchten”. Goed lezen van de uitspraak laat echter zien dat de Raad zijn oordeel toespitste op het voorliggende geval (“in dit geval”), waarbij naar het oordeel van de Raad geen redelijke grond voor het afleggen van een huisbezoek aanwezig was, risicoprofilering immers als onvoldoende grond geoordeeld werd. De algemene regel van beperking van de bewijsuitsluiting tot die gevallen waarin de onrechtmatigheid van de bewijsverkrijging zozeer indruist tegen hetgeen van een behoorlijk handelend bestuursorgaan mag worden verwacht, dat gebruik van de onderzoeksresultaten (verboden vruchten) onder alle omstandigheden ontoelaatbaar moet worden geacht, ging dus in relatie tot het huisbezoek niet overboord.

In de hiervoor opgenomen uitspraak was de situatie een andere dan die in de uitspraak van 11 april 2007, want hierin neemt de Raad wèl een redelijke grond voor een huisbezoek aan en gaat het nu over de uitvoering. In deze zaak betreft de vraag van de bewijsuitsluiting de gebreken in de naleving van de informatieplicht van het bestuursorgaan in verband met het vereiste van “informed consent”, in concreto het niet blijken uit de rapportage van het huisbezoek van een voorafgaand aan het binnentreden informeren van betrokkene over: (a) reden en doel van het huisbezoek, (b) de afwezigheid van dwang van binnenlaten en (c) de gevolgen van een weigering voor de (verdere) verlening van bijstand. De bewijslast van de geïnformeerde toestemming van betrokkene ligt immers bij het bestuursorgaan. In dit geval laat de Raad het via huisbezoek verkregen bewijs, i.c. de aanwijzing dat betrokkene niet meer op het eerder aangegeven adres woont, echter niet buiten toepassing. De onderzoeksresultaten uit het huisbezoek zijn derhalve een element in de motivering van de vaststelling dat betrokkene zijn inlichtingenplicht ex art. 17, eerste lid, WWB heeft geschonden, resulterend in intrekking en terugvordering van zijn

bijstandsuitkering op grond van de art. 54, derde lid, aanhef en onder 1, en 58, eerste lid, aanhef en onder a, WWB.

3. De rechtsverfijning in dit cluster van uitspraken van 24 november 2009 betreft een aantal elementen. Allereerst de concretisering van de rechtvaardigingsgrond - redelijke grond - van een huisbezoek, de vraag wat verstaan moet worden onder het vereiste van "objectieve feiten en omstandigheden op basis waarvan redelijkerwijs kan worden getwijfeld aan de juistheid of volledigheid van de door betrokkene verstrekte gegevens". Kunnen al dan niet anonieme tips een voldoende rechtvaardigingsgrond vormen? Niet volgens de Raad, in zijn uitspraak onder LjN: BK4057, aansluitend bij vaste rechtspraak, in het bijzonder van 2 oktober 2007, LjN: BB5534, waarin is geoordeeld dat een anonieme tip over de woon- en leefsituatie van degene die bijstand aanvraagt of ontvangt als zodanig geen redelijke grond vormt voor het afleggen van een huisbezoek. In dit geval wordt derhalve tot bewijsuitsluiting geconcludeerd was de onderzoeksresultaten van het huisbezoek zelf betreft, maar wordt een duidelijke opening gelaten voor de bevindingen van het nadere onderzoek. Zie de volgende overweging: "Naar het oordeel van de Raad verzet geen rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel zich ertegen dat na een onrechtmatig bevonden huisbezoek een nader onderzoek wordt ingesteld naar de rechtmatigheid van verleende of nog te verlenen bijstand en dat de bevindingen van een dergelijk onderzoek bij de beoordeling van het recht op bijstand worden betrokken. Dat betekent dat de omstandigheid dat een huisbezoek onrechtmatig is in beginsel niet meebrengt dat de bevindingen uit een nader onderzoek niet mogen worden gebruikt bij de beoordeling van het recht op bijstand van degene jegens wie dat huisbezoek onrechtmatig is. Dit wordt eerst anders indien gezegd moet worden dat het bestuursorgaan in redelijkheid geen gebruik kon maken van de bevoegdheid tot het instellen van een nader onderzoek of van de daardoor verkregen onderzoeksresultaten, gelet op de wijze waarop dat in het concrete geval is gebeurd." Zie wat dat laatste punt betreft ook de uitspraak van de Centrale Raad van 27 januari 2009, JB 2009/115.

De uitspraak onder LjN: BK4059 sluit hierbij aan. Dat sprake is van een anonieme tip als aanleiding tot het huisbezoek blijkt niet uit de uitspraak zelf, maar wel uit de inhoudsindicatie. Het Amsterdamse project Zoeklicht, een samenwerkingsverband van onder meer de Dienst Wonen, de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties en de Dienst Werk en Inkomen, is echter specifiek toegesneden op het bestrijden van woonfraude, waarbij specifiek wordt ingezet op het uitlokken en gebruikmaking van (anonieme) tips van burgers. Deze uitspraak heeft dus grote consequenties voor het gemeentelijk handhavingsbeleid, nu een dergelijke tip geen rechtvaardigingsgrond voor huisbezoek kan zijn.

De uitspraak onder LjN: BK4060 betreft (mede) de concretisering van de informatieplicht van het bestuursorgaan. De Raad oordeelt hierin dat niet kan worden volstaan met de enkele uitreiking van een folder "het huisbezoek", concluderend dat niet aan het vereiste van "informed consent" is voldaan, echter zonder hieraan de consequentie van bewijsuitsluiting te verbinden. Een tweede hierbij aansluitende uitspraak, want eveneens de uitreiking van deze folder betreffende, is die onder LjN: BK4063. Ook hierin concludeerde de Raad tot een inbreuk op het huisrecht in de zin van art. 8 EVRM, echter ook in dit geval zonder bewijsuitsluiting.

4. Deze rechtspraak is evenwichtig en ook naar mijn inschatting voldoende in overeenstemming met art. 8 EVRM, zij het dat gezien de consequenties van een weigering, ook in de jurisprudentie van de Raad van een "vrijelijk gegeven toestemming" of toestemming als "vrije, specifieke en op informatie berustende wilsuiting waarmee de betrokkene aanvaardt dat hem betreffende persoonsgegevens worden verwerkt" in de zin van art. 1, aanhef en sub i, jo. 8, aanhef en sub a, en 23, eerste lid, aanhef en sub a, Wpb geen sprake is. De facto is sprake van een verkapte medewerkingsplicht.

Bestuur, uitvoeringspraktijk en politiek willen echter veel verder gaan en het huisbezoek breed inzetten als gangbaar controle-instrument ter bestrijding van de inderdaad omvangrijke woon- en leef fraude, in het bijzonder in de grote steden.

In het hiervoor reeds genoemde wetsvoorstel Regeling in de sociale zekerheid van de rechtsgevolgen van het niet aantonen van de leefsituatie na het aanbod van een huisbezoek, dat

op 20 april 2009 bij de Tweede Kamer is ingediend, zijn alle door de Centrale Raad geformuleerde rechtmatigheidscriteria uitgehold, niet rechtstreeks, maar indirect. Het wetsvoorstel voorziet niet alleen in een nadere regeling van de – indirecte – medewerkingsplicht bij verlangd huisbezoek in de WWB, maar ook in andere sociale zekerheidswetten, waarin de woon- en leefsituatie een uitkeringselement is, te weten: de Algemene kinderbijslagwet (AKW), de Algemene nabestaandenwet (Anw), de Algemene ouderdomswet (AOW), de Toeslagenwet (TW) en een tweetal arbeidsongeschiktheidswetten (IOAW en IOAZ). De kern ervan is de omkering van bewijslast ter zake van de woon- en leefsituatie in de vorm van een (a) een “verzoek” aan belanghebbende die woon- en/of leefsituatie aan te tonen, in combinatie met (b) het “aanbod” van het bestuursorgaan aan belanghebbende om met diens toestemming zijn woning te betreden. Hoewel de regeling ruimte lijkt te laten voor andere vormen van bewijs door betrokkene, doet die mogelijkheid zich in de praktijk niet of nauwelijks voor. Het weigeren van medewerking zal derhalve als regel resulteren in de weigering of intrekking van de uitkering. De regeling is complementair, laat de rechtspraak van de Centrale Raad als zodanig onverlet, creëert echter een bevoegdheidsgrondslag van huisbezoek in die gevallen dat de Centrale Raad het afleggen van een huisbezoek onrechtmatig acht (vereiste van redelijke grond, subsidiariteitsvereiste), terwijl het vereiste van toestemming op basis van “informed consent” wordt “aangevuld” door de nieuwe bevoegdheid van het bestuursorgaan tot omkering van de bewijslast, onder aanbieding van de mogelijkheid van huisbezoek. Dit betekent dat bij inwerkingtreding bestuursorganen c.q. uitvoeringsinstanties een algemene bevoegdheid krijgen tot het afleggen van huisbezoeken, niet alleen in het kader van onderzoek naar een aanvraag, maar ook in gevallen van lopende uitkeringen op basis van risico-profilering en al dan niet anonieme tips. De efficiency wordt nog verder doorgevoerd, want van enige volgorde in de inzet van controle-instrumenten, het vereiste van proportionaliteit en subsidiariteit als onderdeel van het noodzakelijkheidsbeginsel in art. 8, tweede lid, EVRM, wil dit wetsvoorstel evenmin weten. Met dit wetsvoorstel worden de hiervoor genoemde Amsterdamse projecten “Klant in Beeld” en “Zoeklicht” dus gered. Terecht heeft de Raad van State een zeer kritisch advies uitgebracht over de grondrechtelijke aspecten van dit wetsvoorstel, in het bijzonder in relatie tot de art. 8 EVRM en 12 Grw. Van een deugdelijke reactie in het Nader rapport is het echter niet gekomen (nr. 4). De reacties van de kamerfracties in het Verslag (nr. 6) zijn gemengd, echter vooral positief.

Reeds nu kan worden vastgesteld dat deze “aanvullende” wettelijke regeling van het huisbezoek, als reactie op de uitspraak van de Raad van 11 april 2007, op onderdelen zeker niet EVRM-proof is. Mocht deze wet het Staatsblad halen, dan wacht de Centrale Raad nog een schone taak als hoeder op het terrein van de sociale zekerheid van een van de oudste en uit een oogpunt van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer meest essentiële grondrechten: het huisrecht.

G. Overkleeft-Verburg