



# Rapport

## Klacht

Verzoekers klagen erover dat consultants van de afdeling Sociale Zaken van de gemeente Heerhugowaard de hun in het kader van hun toezichthoudende taak toekomstige bevoegdheden overschrijden door tijdens huisbezoeken in het kader van de wet Werk en bijstand zonder toestemming te vragen kasten te openen en voorwerpen aan te raken en door naar privacygevoelige informatie te vragen.

## Beoordeling

### I. Inleiding

1. In de zomer van 2006 ontving de Nationale ombudsman achtereenvolgens drie verzoekschriften, ingediend door mr. Swildens namens vier verzoekers. Alle klachten gingen erover dat consultants van de afdeling Sociale Zaken van de gemeente Heerhugowaard tijdens huisbezoeken aan verzoekers in het kader van de Wet werk en bijstand (WWB) zonder toestemming te vragen kasten openen, voorwerpen aanraakten en naar privacygevoelige informatie vroegen. Verzoekers stelden dat de consultants hiermee de hen in het kader van hun toezichthoudende taak toekomstige bevoegdheden overschreden.

Overigens gaf de heer Swildens hiermee een vervolg aan klachten die hij eerder namens andere cliënten had ingediend over gelijksoortige gedragingen die zich hadden voorgedaan in 2004 en 2005. Deze klachten waren destijds behandeld door de toenmalige gemeentelijke ombudscommissie.

In 2005 had het college van burgemeester en wethouders de bestaande uitvoeringprotocollen aangescherpt en opnieuw vastgesteld. Deze protocollen zijn genaamd 'Intensief controletraject 2005'.

Volgens de heer Swildens bleek uit de klachten van verzoekers dat deze protocollen en de manier waarop consultants er in de praktijk mee omgingen onvoldoende soelaas boden voor de ondervonden problematiek.

De Nationale ombudsman besloot naar aanleiding van de klachten een onderzoek in te stellen.

2. Bij de uitvoering van de WWB hebben gemeenten een belang bij een effectieve controle op de rechtmatigheid van te verlenen en verleende bijstand. De WWB is ingesteld als vangnet ter ondersteuning van die burgers die niet op een andere manier in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Voor een rechtvaardige en werkbare uitvoering van de WWB is het onontbeerlijk dat de hand wordt gehouden aan een strikte, maar rechtvaardige toepassing van de bepalingen van de wet. Dit brengt onder meer met zich dat misbruik van

bijstand zoveel mogelijk moet worden voorkomen. Hiervoor is het nodig dat controle plaatsvindt, bijvoorbeeld door middel van administratief onderzoek, koppeling van gegevensbestanden, het bevragen van cliënten en in voorkomend geval ook het afleggen van huisbezoeken.

3. Het afleggen van huisbezoeken is evenwel een ingrijpend controlemiddel, aangezien het raakt aan de persoonlijke levenssfeer van burgers waarbij meer in het bijzonder hun huisrecht in het geding is.

Behalve het huisrecht kunnen ook andere aspecten die de privacy van cliënten raken aan de orde zijn en in het geding komen. Gedacht kan hierbij worden aan medische gegevens.

De verhouding tussen enerzijds het belang van een effectieve en doelmatige controle op te verlenen en verleende bijstand en anderzijds het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van cliënten bevindt zich per definitie in een spanningsveld. Over het aanwenden van het huisbezoek als instrument in het kader van de uitvoering en handhaving van de WWB heeft de Centrale Raad van Beroep (CRvB) in diverse uitspraken bepaald in welke gevallen sprake is van een inbreuk op de waarborgen van het huisrecht, zoals verankerd in artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM), en in welke gevallen en onder welke voorwaarden een dergelijke inbreuk is gerechtvaardigd.

4. Naar aanleiding van de klachten van verzoekers ligt de vraag voor of en in hoeverre de protocollen 'Intensief controletraject 2005' van de gemeente Heerhugowaard, voldoen aan de vereisten die hieraan uit hoofde van behoorlijk overheidsoptreden, met name het huisrecht, kunnen worden gesteld. Bij de beantwoording van deze vraag dienen de criteria die de CRvB heeft geformuleerd als leidraad.

Overigens is het niet aan de Nationale ombudsman om een oordeel te geven over de vraag of (al dan niet aangekondigde) huisbezoeken een wettig controlemiddel zijn, zoals verzoekers bij monde van hun gemachtigde verlangen. De beantwoording van deze vraag is voorbehouden aan de bestuursrechter en, zoals uit de hieronder nader aan de orde komende jurisprudentie blijkt, een vraag waarover de CRvB zich ook inderdaad in meerdere situaties heeft uitgesproken.

5. Het is de Nationale ombudsman opgevallen dat als doel van de protocollen 'Intensief controletraject 2005' wordt aangegeven; het voorkomen dan wel verminderen van fraude van cliënten. De protocollen zijn aldus gericht op het verschaffen van handvatten aan consulenten om hun onderzoek ter controle van de te verlenen of verleende bijstand zo doelmatig mogelijk te kunnen uitvoeren.

6. Ten behoeve van een evenwichtige verhouding tussen een doelmatige en effectieve controle op de WWB en de waarborging van de persoonlijke levenssfeer van cliënten,

tussen welke belangen bijstandsconsulenten steeds een gefundeerde afweging dienen te maken, acht de Nationale ombudsman het wenselijk om het aspect van bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de protocollen ook nadrukkelijk aan de orde te stellen. Met name, omdat hierbij grondrechten in het geding zijn, zoals het huisrecht.

## II. Ten aanzien van het binnentreden

7. Het huisrecht houdt voor bestuursorganen in dat zij buiten de bij of krachtens de wet bepaalde gevallen niet binnentreden in een woning tegen de wil van de bewoner.

Het huisrecht impliceert dat een ambtenaar die in het kader van het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften een woning wenst binnen te treden, zich - behoudens in bij wet benoemde specifieke situaties - voorafgaand aan het binnentreden legitimeert en mededeling doet van het binnentreden. Voorts impliceert het huisrecht dat een ambtenaar die voornemens is een woning zonder machtiging te betreden, de bewoner eerst om toestemming vraagt.

8. Van een inbreuk op het huisrecht van een cliënt bij wie consulenten voornemens zijn een huisbezoek af te leggen kan pas worden gesproken als het bezoek plaatsvindt zonder zijn toestemming. Als een cliënt toestemming geeft voor het huisbezoek, is een inbreuk op het huisrecht niet aan de orde. Het is dan ook van belang dat onomstotelijk vaststaat of een cliënt daadwerkelijk toestemming geeft en dat duidelijk is dat hij begrijpt waarvoor hij al dan niet toestemming geeft. Dit geldt zowel voor het binnentreden als voor het vervolg van een huisbezoek.

Het is noodzakelijk dat de reden en het doel van het huisbezoek duidelijk zijn gemaakt en dat de cliënt uitdrukkelijk heeft aangegeven in te stemmen met het huisbezoek.

Tevens is van belang of de cliënt is uitgelegd of het niet verlenen van medewerking aan het bezoek gevolgen zal hebben voor zijn uitkering. Pas dan kan worden gesproken van het zogeheten 'informed consent'.

Dit houdt in dat de toestemming van een cliënt moet zijn gebaseerd op volledige en juiste informatie over reden en doel van een huisbezoek, alsmede dat hem duidelijk is gemaakt of en in hoeverre het weigeren van medewerking gevolgen zal hebben voor de uitkering in die zin dat deze - als gevolg van het weigeren van toestemming - zal worden geweigerd c.q. ingetrokken.

9. Voor beide aspecten van het toestemmingsvereiste is de verslaglegging van cruciaal belang. Op die manier is immers zo nodig achteraf na te gaan hoe de gang van zaken is geweest vanaf het moment dat consulenten bij een cliënt aanbellen.

Voor gemeenten is de verslaglegging temeer van belang, omdat de CRvB heeft uitgesproken dat de bewijslast wat betreft de aan de orde zijnde vragen over het vragen en

verkrijgen van toestemming voor het huisbezoek bij het bestuursorgaan ligt (CRvB 11 april 2007, LJN: BA2410, Achtergrond, onder 5.a.). Op het moment dat er discussie ontstaat over de gang van zaken bij een afgelegd huisbezoek, met name over de vraag of er wel toestemming is verleend voor het binnentreden en voor de feitelijke handelingen tijdens het bezoek, is het de gemeente die moet kunnen aantonen dat er daadwerkelijk toestemming is gegeven op de wijze zoals hiervoor weergegeven.

### III. Ten aanzien van de verslaglegging

10. In de gemeente Heerhugowaard wordt de gang van zaken bij huisbezoeken in twee documenten neergelegd. Direct tijdens het huisbezoek wordt een rapport bevindingen opgemaakt door middel van het invullen van een formulier (zie Achtergrond, onder 3.). Dit wordt aan cliënten voorgelegd ter ondertekening. Op het formulier kan worden aangegeven of consulenten zich hebben gelegitimeerd, of het doel van het huisbezoek is verduidelijkt, of er toestemming is gevraagd voor het binnentreden en voor het bekijken van ruimten in de woning en welke bevindingen zijn gedaan. Daarnaast kunnen op het formulier de bevindingen over de sfeer waarin het bezoek is verlopen, gemaakte afspraken en opmerkingen van cliënten over het huisbezoek worden aangetekend.

Voorts maken de consulenten na afloop van het huisbezoek een verslag op van het bezoek. Dit gespreksverslag wordt in tweevoud aan cliënten verzonden samen met een kopie van het rapport bevindingen huisbezoek. Cliënten wordt verzocht één kopie van het gespreksverslag te retourneren, indien gewenst voorzien van opmerkingen, aanvullingen of correcties.

11. Het valt de Nationale ombudsman op dat de opmaak van het formulier 'rapport bevindingen' ten aanzien van het vragen van toestemming voor het binnentreden en het bekijken van de ruimten in de woning niet veel meer ruimte biedt dan voor het maken van een enkele opmerking, naast de aantekening 'ja' of 'nee'. Om te kunnen beoordelen of daadwerkelijk toestemming is gegeven, verdient het de voorkeur dat met zoveel woorden wordt aangegeven hoe reden en doel van het huisbezoek zijn uitgelegd, en hoe de reactie van cliënt hierop is geweest. Op die manier wordt voorkomen dat misverstand ontstaat of onvoldoende duidelijk is voor de cliënt waarom het huisbezoek plaatsvindt en of hij er mee instemt. Bovendien is dit dan ook achteraf nog na te gaan.

Hetzelfde geldt voor de gang van zaken in het vervolg van het huisbezoek als de consulenten eenmaal binnen zijn.

Als uit het rapport bevindingen onvoldoende kan worden opgemaakt hoe een en ander is verlopen, dan dient in ieder geval het gespreksverslag een zo volledig mogelijke weergave te bevatten van de gang van zaken. Op die manier is vast te stellen of de consulenten hebben gehandeld in overeenstemming met het protocol.

12. Van deze gespreksverslagen, voor zover opgemaakt, van de huisbezoeken aan verzoekers, valt op dat deze veel informatie bevatten over de aangetroffen zaken en de antwoorden van cliënten op vragen die de consultants stelden, maar gebrekkig zijn wat betreft het weergeven van het vragen en verkrijgen van toestemming voor het binnentreden en bekijken van de woning.

Het verslag van verzoeker B. vermeldt ten aanzien van deze punten, dat de reden van het huisbezoek is aangegeven en om toestemming is gevraagd. Niet wordt vermeld wat deze reden inhield, of B. deze begreep en of hij al dan niet toestemming heeft gegeven voor het huisbezoek, of voor het bezichtigen van de diverse kamers en kasten.

Van het huisbezoek aan verzoekers K. en T. is in het geheel geen verslag opgesteld, hetgeen in het kader van de klachtbehandeling door het college van burgemeester en wethouders overigens reeds als onjuist is aangemerkt.

Voor het verslag van het huisbezoek aan verzoekster P. geldt dat een volledige aanduiding van het vragen en al dan niet verlenen van toestemming voor het binnentreden en bekijken van de woning en kasten eveneens ontbreekt.

13. Uit de jurisprudentie van de CRvB, en met name de uitspraak van 11 april 2007, LJN: BA2410 (Achtergrond, onder 5.a.) blijkt dat bij discussie of de cliënt al dan niet toestemming heeft gegeven voor het huisbezoek, indien de verslaglegging van een huisbezoek vraagtekens openlaat over de feitelijke gang van zaken rond een huisbezoek, de Centrale Raad van oordeel is dat niet kan worden vastgesteld of deze toestemming daadwerkelijk is verleend, ongeacht wat de betrokken medewerkers hierover verklaren, en dat aldus niet is voldaan aan het vereiste van 'informed consent'.

14. Hoe uitgebreid ook op diverse andere feitelijke punten, wat dit betreft is de documentatie van de huisbezoeken aan verzoekers onvolledig te noemen. De jurisprudentie van de CRvB in aanmerking genomen, moet worden geconcludeerd dat op deze manier niet is vast te stellen of er sprake is van 'informed consent' van cliënten voor het afleggen van het huisbezoek.

Deze constatering geeft aanleiding tot het doen van een aanbeveling.

#### **IV. Ten aanzien van de gevolgen van het al dan niet verlenen van toestemming**

15. Het college van burgemeester en wethouders van Heerhugowaard heeft aangegeven dat huisbezoeken in de gemeente worden afgelegd bij wijze van dienstverlening (voor cliënten die niet in staat zijn om zelf naar het gemeentehuis te komen), om reden van 'bijstandsverlening op maat' (met name bij aanvragen voor bijzondere bijstand) en als controle-instrument: preventief of naar aanleiding van het vermoeden van fraude inzake het voeren van een gezamenlijke huishouding of het feitelijk verblijf van een cliënt op het door hem opgegeven adres.

Als aanleiding voor een huisbezoek worden genoemd de aanvraag voor (bijzondere) bijstand, periodiek heronderzoek, een ontvangen tip en ten slotte een projectmatige aanleiding op basis van een risicoanalyse. Indien het een aanvraag betreft, geeft het college tevens aan dat een huisbezoek alleen plaatsvindt bij een vermoeden van fraude dan wel als de cliënt tot een zogenaamde risicogroep behoort, waartoe bijvoorbeeld echtscheiding of kamerhuur wordt gerekend.

Een onderzoek in een woning in het kader van een huisbezoek is gericht op het al dan niet aanwezig zijn van persoonlijke eigendommen van derden, zoals kleding, toiletartikelen, poststukken en administratie, en op de frequentie van de aanwezigheid van andere personen.

16. In de protocollen 'Intensief controletraject 2005' is vermeld wat er gebeurt als een cliënt geen medewerking wil verlenen aan het huisbezoek. In dat geval wordt direct het recht op uitkering opgeschort, waarbij de cliënt een hersteltermijn van minimaal tien minuten wordt gegeven om van gedachten te kunnen veranderen. De consultants wijzen de cliënt erop dat het niet verlenen van toestemming gevolgen heeft voor zijn (aanvraag voor een) uitkering in de vorm van het afwijzen van de aanvraag c.q. het beëindigen van de uitkering, aangezien het recht op uitkering dan niet kan worden vastgesteld.

17. In zijn uitspraken heeft de CRvB aan de orde gesteld dat het weigeren van medewerking aan het afleggen van een huisbezoek niet zonder meer een direct gevolg voor het recht op bijstand hoeft te hebben. Aan het niet meewerken aan een huisbezoek kunnen slechts dan directe gevolgen (in de vorm van het weigeren, beëindigen of intrekken van de bijstand) worden verbonden, als er voor het huisbezoek in dat individuele geval een redelijke grond bestaat. Een dergelijke redelijke grond is gelegen in objectieve feiten en omstandigheden op grond waarvan redelijkerwijs kan worden getwijfeld aan de juistheid of volledigheid van de door de cliënt verstrekte relevante gegevens. Uit de uitspraken blijkt tevens dat het behoren tot een risicoprofiel of een themacontrole niet kan worden aangemerkt als een voldoende grond voor het verbinden van consequenties aan het weigeren van medewerking aan een huisbezoek.

In de gevallen waarin deze voldoende grond ontbreekt, dient het de cliënt duidelijk te zijn of te worden gemaakt dat er geen directe gevolgen voor zijn uitkering zullen zijn als hij besluit om geen toestemming te verlenen voor het afleggen van een huisbezoek.

18. Afgezet tegen deze jurisprudentie is het zonder meer (verbinden van voormelde gevolgen in de zin van het) weigeren of intrekken van de uitkering bij het weigeren van medewerking aan een huisbezoek door de cliënt niet juist als het huisbezoek wordt ingezet als preventief controle-instrument, zoals in de gemeente Heerhugowaard gebruikelijk. Van een voldoende grond voor het verbinden van dergelijke gevolgen aan het niet verlenen van toestemming voor een huisbezoek is immers geen sprake als de aanleiding voor het bezoek uitsluitend is gelegen in de omstandigheid dat een cliënt behoort tot een door de

gemeente vastgestelde risicogroep.

Consulenten dienen in deze gevallen cliënten erop te wijzen dat het niet verlenen van medewerking aan het huisbezoek zonder directe gevolgen voor de uitkering blijft.

Deze constatering geeft aanleiding tot het doen van een aanbeveling.

V. Ten aanzien van de handelwijze van de consulenten bij de huisbezoeken aan verzoekers

19. Verzoeker B. kreeg in het kader van de behandeling van zijn aanvraag voor een bijstandsuitkering op 9 augustus 2005 onaangekondigd een huisbezoek van twee bijstandsconsulenten. Van het bezoek werd een verslag opgesteld.

Naar aanleiding van het huisbezoek diende B. een klacht in. B. klaagde erover dat er in kasten was gesnuffeld en dat er kleding was doorzocht. In het kader van de behandeling van de klacht werd B. gehoord, en legde een van de consulenten schriftelijk een verklaring af en de ander mondeling. Beide verklaarden dat zij alleen waarnemingen hadden gedaan van wat B. had getoond, en dat er van snuffelen en doorzoeken geen sprake was geweest.

Het college verklaarde de klacht ongegrond nu de verklaringen van de consulenten werden gevolgd, en naar het oordeel van het college onvoldoende was komen vast te staan dat zij hadden gehandeld in afwijking van de protocollen.

20. Aan verzoekers K. en T. werd aansluitend aan een intake gesprek voor hun aanvraag om een bijstandsuitkering een huisbezoek afgelegd op 2 juni 2005. Van het huisbezoek werd geen verslag gemaakt, uitsluitend in de rapportage over de aanvraag werd melding gemaakt van het huisbezoek, waarbij geen bijzonderheden werden vermeld over hoe dit bezoek was verlopen.

Verzoekers klaagden erover dat de instructies van de protocollen niet waren nageleefd op het punt van legitimeren, het vragen van toestemming om binnen te komen, het openen van laden en kasten en het ter plekke maken van een verslag van het bezoek. In het kader van de behandeling van de klachten werden K. en T. gehoord. Een van beide consulenten legde schriftelijk een verklaring af. Hierin gaf hij aan dat hij inderdaad geen verslag had gemaakt, maar sprak de overige klachtonderdelen tegen.

Het college verklaarde de klacht van K. en T. ongegrond aangezien niet was gebleken dat tijdens het huisbezoek onbehoorlijk zou zijn gehandeld. Het college gaf verder aan dat de betrokken consulent inmiddels zijn werkwijze aangaande het maken van verslagen had aangepast.

21. Verzoekster P., die een bijstandsuitkering ontving, kreeg op 12 april 2006 onaangekondigd huisbezoek, waarvan een verslag werd gemaakt.



P. klaagde over het doorzoeken van kasten en kleding en het snuffelen in een map met gegevens, zonder dat zij hier toestemming voor had gegeven. De consultants legden in het kader van de behandeling van de klacht een schriftelijke verklaring af, waarin zij de klacht tegenspraken. P. was uitgenodigd om haar klacht toe te lichten, maar had hiervan geen gebruik gemaakt.

Het college verklaarde de klacht ongegrond met de motivering dat uit het interne onderzoek niet was gebleken van privacyschendende gedragingen.

In het kader van het onderzoek door de Nationale ombudsman bleef het college bij deze standpunten.

22. Nu, zoals hiervoor overwogen, de verslagen ten aanzien van het geven van toestemming voor het binnentreden en voor de verschillende onderzoekshandelingen tijdens het huisbezoek onvolledig zijn, kunnen zij geen uitsluitend bieden over de vraag of de consultants ongeoorloofd, want ongevraagd dan wel zonder toestemming ruimten hebben betreden, kasten hebben geopend en zaken hebben aangeraakt. Het enkele feit dat dit bij de behandeling van de klachten van verzoekers door het college van de zijde van de consultants is ontkend, is onvoldoende aanleiding om tot de conclusie te komen dat zij niet ongeoorloofd hebben gehandeld. Het college had de klachten dan ook niet ongegrond mogen verklaren om de reden dat hem niet was gebleken dat was gehandeld in afwijking van het protocol.

23. Integendeel, nu in de verslagen van de diverse huisbezoeken met name niet is weergegeven of en in hoeverre het protocol is gevolgd ten aanzien van het legitimeren, het aanduiden van reden en doel van bezoek en het verkrijgen van toestemming voor het binnentreden en de daarop volgende fasen van het huisbezoek, ziet de Nationale ombudsman onvoldoende grond om aan te nemen dat daadwerkelijk volgens het protocol is gehandeld. Hierbij neemt de Nationale ombudsman in aanmerking de bewijslastverdeling die de CRvB hanteert en de uitwerking hiervan, zoals die uit met name de uitspraak van 11 april 2007, LJN: BA2410, blijkt.

Tezamen met de omstandigheid dat in totaal van vier cliënten klachten zijn ontvangen, welke naar de Nationale ombudsman aanneemt onafhankelijk van elkaar zijn ingediend, leidt dit tot de conclusie dat het aannemelijk is dat de gedragingen waarover wordt geklaagd, hebben plaatsgevonden. Hiermee is het huisrecht van verzoekers geschonden.

De onderzochte gedragingen zijn niet behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedragingen van consultants van de afdeling Sociale Zaken van Heerhugowaard is gegrond, wegens strijd met het huisrecht.

## Slotbeschouwing

In zijn reactie op het verslag van bevindingen gaf het college aan dat de gemeente Heerhugowaard grote waarde hecht aan het begrip "integriteit" en haar medewerkers vraagt daar ook naar te handelen. Protocol en werkinstructie dienden om de bijstandsconsulenten te ondersteunen in hun taken en om duidelijk aan te geven tot hoever zij kunnen gaan, juist om klachten over een negatieve klantenbejegening te voorkomen.

Volgens het college verhielden de huisbezoeken zich tot de geldende wetgeving, maar was gebleken dat een eenduidige verslaglegging en het vastleggen van een reactie van de cliënten nog voor verbetering vatbaar waren; hiervoor was nog een afzonderlijk gespreksverslag ontwikkeld, dat ter correctie en ondertekening aan de cliënt werd toegezonden.

Het college besloot zijn reactie met de opmerking dat het uit de reacties van de bijstandsconsulenten niet had kunnen opmaken dat ze zich hadden gedragen in de zin waarover werd geklaagd, en dat de consulenten, sterker nog, uitdrukkelijk hadden aangegeven te hebben gehandeld binnen de wettelijke mogelijkheden en de door het college opgestelde richtlijnen.

De Nationale ombudsman merkt op dat hij op zichzelf geen aanleiding heeft om te twijfelen aan hetgeen de betreffende bijstandsconsulenten hebben verklaard. In gevallen zoals de onderhavige klachten, waarin de lezingen over hetgeen er is gebeurd niet met elkaar overeenstemmen, geeft dit eens te meer het belang aan van een gedetailleerde en accurate verslaglegging. Dit juist om elke mogelijke schijn van een gebrek aan integriteit te vermijden. Op deze manier kan in voorkomend geval boven elke twijfel zijn verheven of het optreden van consulenten voldoet aan alle vereisten die aan hen uit oogpunt van wetmatigheid en behoorlijkheid worden gesteld.

## Aanbeveling

1. De Nationale ombudsman geeft het college van burgemeester en wethouders van Heerhugowaard in overweging om de verslaglegging van huisbezoeken op een zodanige manier vorm te geven, dat hieruit uitdrukkelijk blijkt op welke wijze doel en reden van huisbezoeken worden uitgelegd, toestemming wordt gevraagd en al dan niet wordt verkregen voor het binnentreden, alsmede voor het verrichten van onderzoek in de woning, en voorts om de instructies protocollen 'Intensief controletraject 2005' op deze punten dienovereenkomstig aan te vullen.
2. De Nationale ombudsman geeft het college van burgemeester en wethouders tevens in overweging de protocollen 'Intensief controletraject 2005' zodanig aan te passen dat zij op het punt van het verbinden van gevolgen aan het weigeren van toestemming voor het afleggen van een huisbezoek in overeenstemming zijn met het oordeel van de Centrale

Raad van Beroep hieromtrent.

## Onderzoek

Op 8 juni 2006 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer B. te Amersfoort, de heer K. en mevrouw T. te Heerhugowaard en mevrouw P. te Heerhugowaard, ingediend door mr. W.A. Swildens te Alkmaar, met klachten over gedragingen van de afdeling Sociale Zaken van de gemeente Heerhugowaard.

Alle verzoekschriften gingen erover dat consulenten Wet werk en bijstand (WWB) van de afdeling Sociale Zaken van de gemeente Heerhugowaard tijdens huisbezoeken aan verzoekers in het kader van de WWB zonder toestemming te vragen kasten openden en voorwerpen aanraakten en naar privacygevoelige informatie vroegen, waarmee zij de hun in het kader van hun toezichthoudende taak toekomstige bevoegdheden overschreden.

Overigens gaf de heer Swildens hiermee een vervolg aan klachten die hij eerder namens andere cliënten had ingediend over onder meer dezelfde problematiek, naar aanleiding van welke klachten de Nationale ombudsman geen onderzoek had ingesteld aangezien de klachten gingen over gedragingen die zich hadden voorgedaan in 2004 en 2005 en die dus dateerden van voor de datum waarop de Nationale ombudsman bevoegd werd om klachten te behandelen over de gemeente Heerhugowaard. Deze klachten waren destijds wel behandeld door de toenmalige gemeentelijke ombudscommissie.

In de gemeente Heerhugowaard waren in 2005 de bestaande protocollen aangescherpt en bij besluit van het college van burgemeester en wethouders vastgesteld. Deze protocollen zijn genaamd 'Intensief controletraject 2005'.

Volgens de heer Swildens bleek uit de klachten van verzoekers dat deze protocollen en de manier waarop consulenten er in de praktijk mee omgingen, in de praktijk onvoldoende soelaas boden voor de ondervonden problematiek.

Naar deze gedragingen, die worden aangemerkt als gedragingen van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Heerhugowaard, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Heerhugowaard verzocht op de klachten te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klachten betrekking hebben.

Vervolgens werden verzoekers in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

Tevens werd het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Heerhugowaard een aantal specifieke vragen gesteld.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

Verzoekers deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De reactie van het college van burgemeester en wethouders van Heerhugowaard gaf aanleiding het verslag te wijzigen.

## Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

A. De heer B.

1. Verzoeker B., afkomstig uit Amersfoort en verhuisd naar Heerhugowaard, vroeg op 5 juli 2005 een uitkering aan bij deze gemeente op grond van de Wet werk en bijstand (verder: WWB). Naar aanleiding van deze aanvraag werd een huisbezoek afgelegd, waarna de aanvraag bij besluit van 12 juli 2005 werd afgewezen omdat werd geoordeeld dat onvoldoende aannemelijk was dat hij daadwerkelijk in Heerhugowaard woonde.

Op 13 juli 2005 diende B. opnieuw een aanvraag in. Op 9 augustus 2005 brachten bijstandconsulenten K. en N. van de sociale dienst van de gemeente Heerhugowaard een onaangekondigd huisbezoek aan B. Bij besluit van 25 augustus 2005 werd de aanvraag andermaal afgewezen, op gronden die niet rechtstreeks te maken hadden met de verblijfplaats van B. In bezwaar werd B. alsnog een uitkering toegekend bij besluit van 26 oktober 2005.

2. De consulenten maakten het volgende verslag van het huisbezoek:

"...K. geeft de reden van het huisbezoek aan en vraagt om toestemming tot het binnentreden van de woning, zowel N. als K. tonen aan belanghebbende hun legitimatiebewijs.

Via de hal van de woning toont belanghebbende zijn slaapkamer (...).

In de eerste slaapkamer staat een zwarte televisie opgesteld, tevens liggen er enige bescheiden, een scheerapparaat, een blauwe trainingsbroek en enige papieren, waarop de naam M. (de huisgenoot van verzoeker; N.o.), staat vermeld. In de hoek staat een eenpersoonsbed voorzien van een dun dekbed.

In de (...) slaapkamer (van belanghebbende) staat een tweepersoonsbed, hierop ligt een eenpersoonsdekbed en een hoofdkussen. Boven op de rand van het bed staat een foto

van de vriendin van belanghebbende.

In de garderobekast in de slaapkamer (...) hangt in de linkerzijde een lederen jas van belanghebbende en overige kleding.

Het middengedeelte voorzien van legplanken bestaat uit vier planken, de twee bovenste zijn voor M., de twee onderste voor belanghebbende, hier bevinden zich zijn sokken en ondergoed etc. In het rechtergedeelte van de garderobekast hangen colberts en overhemden van M.

(...)

Op de vraagstelling van N. of belanghebbende enige poststukken kan tonen van recente datum met vermelding van het adres (...) te Heerhugowaard, toont belanghebbende een brief van de Informatie Beheer Groep (IBG) gedateerd 24 juli 2005, gericht aan belanghebbende voorzien van het adres (...) te Heerhugowaard.

Tevens toont hij een aanmeldingsformulier van het H. College, waarboven op een sticker zijn naam en het adres (...) te Heerhugowaard staat vermeld.

Vervolgens toont belanghebbende bankafschriften van zijn girorekening bij de Postbank, gedateerd 25 juli 2005, hierop staat zijn adres te Amersfoort vermeld.

De weg vervolgt zich naar de woonkamer, hier staat een zilverkleurige stereo op een kast waar een vlag is opgehangen, tevens staat in de woonkamer een zilverkleurige televisie.

Bij de eethoek staat een tafelmodel koelkast opgesteld, belanghebbende geeft aan dat dit de koelkast betreft van M. In de koelkast bevinden zich een pak Bar le Duc, een pak Appelsientje, dubbelvla en twee bananen.

In de koelkast in de keuken is fruit, een brood en staan twee borden voorzien van gesneden tomaten en komkommer.

In de rechter keukenbovenkastje van de keuken staat een fles olijfolie en specerijen, tomatenpuree deze zijn van belanghebbende.

In het linker keukenbovenkastje van de keuken staat een fles olijfolie en pakje spaghetti, tomatenpuree, deze zijn van M.

In het rechter onderkastje staan de borden van belanghebbende alsmede zijn overig kookgerei. In het linker onderkastje van de keuken staan de borden en pannen van M.

De weg vervolgt zich naar de badkamer, hier staan op het plankje boven de wastafel twee bekertjes voorzien van tandenborstels. Belanghebbende geeft aan dat het linker bekertje voorzien van een tandenborstel van hem is, het rechter bekertje voorzien van drie

tandenborstels is van M.

Op een plank in de kast naast de wastafel zijn de scheerartikelen van belanghebbende opgeborgen, daarboven bevindt zich een plank waar de scheerartikelen van M. zijn opgeborgen.

Op de vraagstelling van K. hoe het gaat met de was, geeft belanghebbende aan dat beiden apart de was verzorgen..."

3. Op 16 maart 2006 diende verzoekers gemachtigde de volgende klacht in bij het hoofd van de afdeling Sociale Zaken van de gemeente Heerhugowaard:

"...Dient cliënt een klacht in tegen het feit dat tijdens het huisbezoek in kledingkasten is gesnuffeld en dat kleding is doorzocht door K. en N. Voor zover bekend zijn beide geen opsporingsambtenaar en is het snuffelen in kasten en kleding in strijd met het recht op privacy als bedoeld in artikel 10 Grondwet en 8 EVRM..."

4.a. verslag hoorzitting verzoeker B.

"...heeft hij de woning aan de consulenten getoond. Zonder zijn toestemming werden kasten opengemaakt en de inhoud werd aan een inspectie onderworpen. Kleding is uit de kast genomen en gevraagd werd of dat zijn kleding of dat het de kleding van de heer M., huurder van het pand op voormeld adres, was. Voorts werd de koelkast aan een inspectie onderworpen en gevraagd werd wat van hem was en wat van de heer M. Op een zelfde wijze werd zowel de badkamer als het toilet onderzocht.

Na het onderzoek in de woning werd op dwingende wijze verzocht bankafschriften te tonen waaruit zou blijken dat daarop ook daadwerkelijk zijn adres stond vermeld. (Deze afschriften en overige documentatie kon de heer B. bij zijn eerdere poging tot het verkrijgen van een uitkering niet overleggen.) De heer B. klaagt zich over de wijze waarop zijn feitelijk wonen in de gemeente Heerhugowaard werd onderzocht..."

b. verklaring N.:

"...Overeenkomstig de beschikbare dossiergegevens van de vorige aanvraag van belanghebbende (...) alsmede de beschikbare dossiergegevens van de hoofdbewoner (...) is besloten een onaangekondigd huisbezoek te verrichten.

Op grond van de protocollen intensief controletraject 2005 is er namelijk sprake van een zogenaamd "risicoadres".

De vraag, waar iemand zijn woonplaats heeft als bedoeld in artikel 40 lid 1 WWB, dient naar het oordeel van de CRvB te worden beantwoord aan de hand van de feitelijke omstandigheden.

Op grond van artikel 3:2 Awb dient het college bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen te vergaren. Hieruit volgt een onderzoeksplicht voor het college.

Ter vaststelling van de feitelijke omstandigheden van belanghebbende is een huisbezoek verricht, hierbij is aan belanghebbende de mogelijkheid geboden zijn feitelijke omstandigheden in de vorm van kleding, post en persoonlijke spullen te tonen aan de medewerkers van de gemeente Heerhugowaard.

(...)

In tegenstelling tot de klacht van belanghebbende hebben zowel K. als ondertekende alleen waarnemingen verricht van hetgeen door belanghebbende is getoond. Hiervan is een schriftelijk huisbezoek verslag opgemaakt (...). Van het snuffelen in kledingkasten en het doorzoeken van de kleding is dan ook geen sprake geweest..."

c. gespreksverslag hoorzitting K.

"...Klacht betreft het snuffelen in kledingkasten en kleding

Reactie consulenten: beide consulenten hebben uitsluitend waarnemingen verricht op basis van hetgeen door klager is getoond. Er zijn door de consulenten geen kasten opengemaakt en van het snuffelen in kleding is geen sprake geweest..."

5. Bij brief van 17 mei 2006 besliste het college van burgemeester en wethouders als volgt op de klacht:

"...Ten aanzien van de klachten (...) delen wij niet de mening van (verzoeker; N.o.) en volgen hierin hetgeen de consulenten ons hebben verklaard. Onvoldoende is komen vast te staan dat de consulenten hebben gehandeld in afwijking van onze protocollen. Wij verklaren deze klachten dan ook ongegrond..."

B. De heer K. en mevrouw T.

1. Verzoeker K. en verzoekster T. dienden op 20 mei 2005 een aanvraag in voor een WWB-uitkering bij de gemeente Heerhugowaard. Op 2 juni 2005 vond een intake gesprek plaats met medewerker W. van de gemeente Heerhugowaard en aansluitend brachten medewerkers W. en J. een huisbezoek. Op 13 juni 2005 stelde medewerker W. van de gemeente Heerhugowaard een rapportage op, die wat betreft het huisbezoek het volgende vermeldt:

"Aansluitend aan het gesprek hebben collega J. en ondergetekende een huisbezoek afgelegd. Tijdens dit huisbezoek is nogmaals uitgebreid uitgelegd over het hoe en waarom van huisbezoek en het leveren van de benodigde stukken ter verificatie van de situatie en

voor een verdere inhoudelijke beoordeling."

2. De aanvraag werd bij besluit van 13 juni 2005 buiten behandeling gesteld omdat verzoekers een aantal voor de beoordeling van de aanvraag benodigde stukken niet hadden aangeleverd.

3. Op 15 mei 2006 diende verzoekers' gemachtigde de volgende klacht in bij het hoofd van de afdeling Sociale Zaken van de gemeente Heerhugowaard:

"...Naar nu blijkt is van het huisbezoek in het geheel geen verslag gemaakt. Er is slechts een rapportage d.d. 13 juni 2005 van medewerker W., waaruit blijkt dat er een huisbezoek heeft plaatsgevonden.

Cliënten berichtten mij dat tijdens dit huisbezoek onbehoorlijk is gehandeld. Zo er is er andermaal gesnuffeld in kasten, zonder dat daarvoor toestemming werd gevraagd aan mijn cliënten.

Naar aanleiding van eerdere klachten is door de gemeente Heerhugowaard een protocol genaamd Intensief Controletraject opgesteld. Hoofdstuk 8 van het protocol bevat een uitvoeringsinstructie huisbezoek. Uit deze instructie blijkt dat conform de wet een legitimatie moet worden getoond en dat voorts het doel van de komst moet worden meegedeeld. Verder moet er uiteraard toestemming worden gevraagd om te mogen binnenkomen. Uit de instructie blijkt voorts dat er geen laden of kasten mogen worden geopend op eigen initiatief. Verder blijkt dat er van de waarnemingen notities moeten worden gemaakt en dat er zelfs plattegronden moeten worden getekend met daarop de bijzonderheden. Daarbij dienen alleen de feiten te worden vastgelegd.

Het belangrijkste is, dat direct gedurende het huisbezoek een rapport van de bevindingen moet worden opgesteld. Dit rapport dient voorgelezen te worden aan de bijstandsgerechtigde. In ieder geval dient de rapportage vervolgens te worden ondertekend door beide rapporteurs.

Het is duidelijk dat de instructies tijdens dit huisbezoek niet zijn nageleefd. Hierdoor is controle op hetgeen wat is voorgevallen nagenoeg onmogelijk geworden. Dit komt temeer nu mijn cliënten stellen dat de betrokken medewerkers zich onheus hebben gedragen..."

4.a. verslag hoorzitting verzoekers K. en T.

"...Nadat ik op het gemeentehuis was uitgenodigd voor een intake gesprek, werd mij verteld dat direct aansluitend aan dit intake gesprek een huisbezoek zou plaatsvinden. De reden van dit huisbezoek is mij echter niet verteld. Ongeveer 5 minuten nadat het intake gesprek was beëindigd, kwamen W. en J. bij mij thuis voor dit huisbezoek. Zij hebben mij zowel bij de intake als het huisbezoek geen legitimatie getoond. (...)



Hierna heb ik op verzoek van W. hem de woning getoond. J. bleef ondertussen bij K. in de kamer zitten. Achtereenvolgens heb ik W. de badkamer, slaapkamer, aangrenzende kamer/slaapkamer, linnenkast met draaideuren en de muurkast op de zolder getoond. Vermoedelijk per ongeluk trok hij de deur van de linnenkast open. Boven stond nog een muurkast met schuifdeuren die W. opende. Hij heeft wel gezien wat er in de kasten aanwezig was, doch heeft de kleding en overige zaken niet persoonlijk aangeraakt.

Nadat W. de woning is getoond heeft J. samen met K. nogmaals de gehele woning bekeken..."

7b. Verklaring W.

"...Als klacht lees ik

- Dat verslag huisbezoek ontbreekt \*1
- Onbehoorlijk zou zijn gehandeld o.a snuffelen \*2 in kasten \*3

Dit wordt in de hoorzitting aangevuld met

- Niet tonen legitimatie \*4
- Doel huisbezoek niet aangegeven \*5

(...)

- Gescheiden rondgang door de woning \*8
- Zelf openen van kasten \*9

\*1 deze constatering van de heer Swildens is terecht. Op het moment dat deze intake plaatsvond had ik de werkwijze van mijn vorige werkplek nog in het hoofd, dat er bij het ontbreken van bijzonderheden werd volstaan met een korte opmerking in de rapportage.

\*2 dit suggestieve onduidelijke woord, want over welk gedrag hebben we het concreet, suggereert een niet professionele belangstelling. Ik werp deze insinuatie verre van mij (...)

\*3 er is belanghebbenden tijdens het huisbezoek verzocht ons zaken te tonen. Mijn eigen werkwijze en houding tijdens huisbezoeken kennende acht ik het eigener beweging zaken openen etc. onmogelijk.

\*4 belanghebbenden hadden net een uitgebreid gesprek in de spreekkamer met mij achter de rug. Ik was belanghebbenden derhalve bekend. Gezien de gang van zaken rond huisbezoeken kan ik mij niet voorstellen dat collega J. haar legitimatiebewijs niet heeft getoond.

\*5 belanghebbenden ontvingen in situaties waarbij ik intake deed altijd al in de spreekkamer uitleg over het hoe en waarom van het huisbezoek.

(...)

\*8 collega J. en ik hebben geen gescheiden rondgang door de woning gemaakt.

\*9 -zie 3-..."

5. Op 24 juli 2005 besliste het college van burgemeester en wethouders als volgt op de klacht:

"...Uit onderzoek is gebleken dat er inderdaad geen verslaglegging van het huisbezoek heeft plaatsgevonden. Als reden hiervoor wordt door de betreffende consulent aangegeven dat hij in de veronderstelling was dat dit niet nodig was, aangezien er geen bijzonderheden naar aanleiding van het huisbezoek waren te melden. Derhalve werd slechts volstaan met een korte vermelding van het huisbezoek in de rapportage. Omdat het echter in onze gemeente wel gebruikelijk is dat er een verslag van wordt gemaakt, is betrokkene hiervan direct na deze constatering op de hoogte gesteld en heeft hij zijn werkwijze conform het protocol van de gemeente Heerhugowaard aangepast.

Er is ons echter niet gebleken dat er tijdens het huisbezoek onbehoorlijk zou zijn gehandeld. (...) De klacht verklaren wij dan ook ongegrond..."

Mevrouw P.

1. Verzoekster P. ontving een bijstandsuitkering. Op 12 april 2006 brachten consulenten S. en W. een huisbezoek aan P. Tijdens dit bezoek kondigde S. aan dat P.'s bijstandsuitkering met ingang van 1 maart 2006 zou worden beëindigd, aangezien haar recht op een uitkering niet langer kon worden vastgesteld, nu zij herhaaldelijk niet thuis was geweest toen de consulenten een huisbezoek wilden afleggen.

2. Van het huisbezoek werd het volgende verslag gemaakt:

"...Na binnenkomst vraagt S. aan P. of zij sinds vandaag weer thuis was. (...)

S. vraagt aan P. of er boven mag worden gekeken. Dit mag. P. gaat ons voor de trap op en wij lopen in eerste instantie naar haar slaapkamer. Er staat een tweepersoonsbed die aan beide kanten beslapen is. Op de vraag of haar vriend vannacht hier heeft geslapen wordt bevestigend geantwoord. (...)

Er staat een kast met 5 planken en een deur. Hier zit alleen een rieten kistje in, verder geen kledingstukken.

Naast deze kast staat een lagere kast zonder deuren maar met planken.

Op 1 plank liggen 3 onderbroeken, 1 paar sokken en 3 shirtjes. Op een andere plank liggen handdoeken. Op de onderste plank ligt een deken.

Op de vraag of dit al haar kleding is antwoordt P. dat de meeste kleding in Alkmaar is bij haar vriend. Zij heeft niet zo heel veel kleding.

De kamer naast haar slaapkamer is leeg op een stofzuiger na en waslijnen. Dit was voorheen de kinderkamer. Naast deze kamer staat de badkamer. Hier liggen 2 tandenborstels. Op vraag antwoordt mevrouw dat 1 tandenborstel van haar vriend is en de andere van haar. Verder staat er doucheschuim in de douchehoek en ligt er een handdoek op een kruk.

Aan de overkant van de badkamer is een klein hok waar de CV in staat.

Op de overloop wordt aan mevr. gevraagd hoe vaak haar vriend bij haar slaapt. Zij geeft aan slecht alleen te kunnen zijn en de nachten die zij in Heerhugowaard slaapt, slaapt haar vriend minimaal 2 nachten bij haar. Zij slaapt hooguit 2 à 3 nachten per week alleen.

Terug naar beneden lopend staat de toilet. Hier zijn geen bijzonderheden.

In de woonkamer aangekomen vraagt W. waar mevrouw de post bewaart. Zij geeft aan niet zo heel veel te hebben omdat alle post bij de bewindvoerder ligt. In de kast in de woonkamer ligt 1 map met wat gegevens, zoals het overzicht van de bewindvoerder en haar ziekenfondspasje.

In de keuken vraagt S. naar de voorraad levensmiddelen van mevrouw. In 1 kast staan 2 flessen olie. Mevrouw geeft aan veel pasta te eten. Nu heeft ze het niet in huis, zij heeft net het laatste beetje opgegeten. Verder staan er weinig levenswaren in de kast.

Op de vraag of zij ook wat gedronken heeft bij het eten antwoordt mevrouw dat ze een biertje heeft gehad bij het eten.

In de koelkast staan voor vanavond een krop sla en 2 tomaten. Verder nog 2 flessen frisdrank, een kuipje boter en een kuipje smeerkaas.

Mevrouw geeft aan dat haar vriend vanavond weer komt eten en hij zou vlees meenemen, want zij heeft geen geld meer om boodschappen te doen.

Op de vraag hoe de boodschappen dan worden gedaan antwoordt mevrouw dat zij dat om en om doen. Hij heeft vaak wat meer geld dan zij dus dan koopt hij soms iets meer..."

Onderaan de rapportage is ruimte opengelaten voor verzoekster P. om correcties en/of aanvullingen aan te brengen. Deze ruimte is leeg.

3. Verzoeksters gemachtigde diende op 1 mei 2006 een klacht in bij de afdeling Sociale Zaken van de gemeente Heerhugowaard:

"...Namens mevrouw P. klaag ik over de privacyschendende gedragingen door de bijstandconsulenten. Andermaal blijkt dat de consulenten de toezichhoudende functie misbruiken door op te treden als opsporingsambtenaar. Kasten worden doorzocht, waarbij onderbroeken en sokken worden geteld en daadwerkelijk aangeraakt. Ook wordt er gesnuffeld in een map met gegevens, zonder dat daarvoor toestemming is gegeven door mijn cliënte. Daarnaast is er gekeken in kasten naar levensmiddelen en is ook de koelkast weer aan een uitgebreid onderzoek onderworpen. Er worden totaal irrelevante vragen gesteld, zoals de vraag of mijn cliënte wat gedronken heeft bij het eten..."

4.a. verklaring S.

"...Ten eerste wil ik zeggen dat het (...) verslag een woordelijk gespreksverslag is en dat wij dus zoveel mogelijk hebben opgeschreven wat er daadwerkelijk is gevraagd, geantwoord en verder gezegd. (...)

Verder ben ik het absoluut oneens over het feit dat wij privacy schendende gedragingen zouden hebben gedaan. Bij deze klant is het zo dat wij gedurende langere tijd twijfels hebben over het feit dat zij in HHW woont. Op 12 april troffen wij haar thuis aan waarop wij vervolgens een gesprek zijn aangegaan.

De volgende punten worden naar voren gehaald:

- 1) Doorzoeken kasten
- 2) Tellen onderbroeken en sokken
- 3) Daadwerkelijk aanraken van eigendommen van P.
- 4) Snuffelen in administratie zonder toestemming
- 5) Uitgebreid onderzoek naar levensmiddelen in kast/koelkast

(...)

Ad 1)

De kasten zijn niet doorzocht, wij hebben telkenmale aan betr. gevraagd of zij bepaalde zaken, waaronder haar kledingkast, kon laten zien.

De kast in de slaapkamer was een open kast en wij konden zien wat er in lag. Betr. wees zelf de kledingstukken aan en wij hebben geconcludeerd hoeveel stukken het waren.

Ad 2)

Zie 1)

Ad 3)

P. wees de kleding aan. Wij hebben absoluut niet de kleding aangeraakt.

Ad 4)

De map met gegevens is op de vraag aan betr. of zij hier post ontving van haar vriend uit eigen beweging van de klant gepakt en aan ons ter inzage gegeven. Zij gaf hierbij aan dat dit haar enige post was, aangezien de meeste post naar de bewindvoerder ging.

Over de opmerking dat wij hebben gesnuffeld het volgende: een suggestief onduidelijk woord, want over welk gedrag hebben we het concreet, suggereert een niet professionele belangstelling.

(...)

Ad 5)

In de situatie van P. waarbij duidelijke aanwijzingen voor twijfel aan de woon/verblijfsituatie zijn is volgens het protocol intensieve controle (en jurisprudentie) onderzoek naar de feitelijke situatie geboden. Vragen naar aanwezigheid van levensmiddelen is in dat kader relevant en geoorloofd, mede doordat betrokkenen ook aangaf dagelijks vaak weg te zijn om boodschappen te doen.

Door ons zijn vragen gesteld die door betrokkene zijn beantwoord en aangetoond..."

b. Verklaring W.

"...In de klacht lees ik de volgende privacy schendende gedragingen c.q. misbruik van mijn toezichthoudende functie

- Doorzoeken kasten \*1
- Tellen onderbroeken en sokken \*2
- Daadwerkelijk aanraken van eigendommen van P. \*3
- Snuffelen \*4 in administratie zonder toestemming \*5
- Uitgebreid onderzoek naar levensmiddelen in kast/koelkast \*6
- Irrelevante vraag omtrent drinken \*7

\*1 is pertinent niet het geval geweest. Er is door S. en mij steeds gevraagd ons zaken te laten zien.

\*2 in het verslag staan aantallen genoemd van zaken die P. in haar kast **aanwees**.

Belanghebbende verklaart aansluitend dat de rest van de kleding in Alkmaar ligt. Inzake de aard van het onderzoek relevant. -zie ook \*6- Het betreft hier de weergave van een waarneming.

\*3-zie punt \*1-

Opmerking ad 4\*: dit suggestieve onduidelijke woord, want over welk gedrag hebben we het eigenlijk, suggereert een niet professionele belangstelling. (...)

\*5 P. heeft na een vraag van mij over haar post, S. **eigener beweging** een map voor inzage ter hand gesteld met diverse papieren.

\*6 in de situatie van P. waarbij duidelijke aanwijzingen voor twijfel aan de woon/verblijfsituatie bestaan is volgens het protocol intensieve controle (en jurisprudentie) onderzoek naar de feitelijke situatie geboden. Vragen naar aanwezigheid van levensmiddelen is in dat kader relevant en geoorloofd. Uiteraard gebeurt dit (ook in deze situatie) door middel van vragen, hetgeen wordt verklaard ook aan te tonen.

\*7 er is door mij gevraagd naar drinken. In het verslag is de vraag opgenomen waar door P. op is gereageerd. Voorts is van belang in welke context de vraag is gesteld..."

5. Op 24 juli 2006 besliste het college van burgemeester en wethouders op de klacht:

"...Op 24 mei is uw cliënt uitgenodigd (...) om haar klacht mondeling toe te lichten. Hiervan heeft zij, zonder afbericht te doen, geen gebruik gemaakt.

Wij hebben de betreffende consultants gevraagd om een reactie te geven op de ingediende klacht. (...)

Uit ons intern onderzoek is ons van privacy schendende gedragingen niet gebleken en wij verklaren de klacht dan ook ongegrond..."

## **B. Standpunt verzoekers**

Voor het standpunt van verzoekers wordt verwezen naar de klachtsamenvatting onder Klacht.

## **C. Standpunt college van burgemeester en wethouders van de gemeente heerhugowaard**

De Nationale ombudsman stelde het college in het kader van het onderzoek een aantal vragen, waar het college als volgt op in ging:

*"...1. Waarop baseert u de bevoegdheid om in het kader van een huisbezoek nader onderzoek in een woning in te stellen?"*

De gemeente baseert deze bevoegdheid op Hoofdstuk 2 van de Wet werk en bijstand 'Rechten en plichten' en op Hoofdstuk 6 van de WWB 'Bevoegdheden en faciliteiten gemeenten'. In deze hoofdstukken is in respectievelijk artikel 17 lid 2 WWB en in artikel 53a lid 2 WWB bepaald dat:

De belanghebbende is verplicht aan het college desgevraagd de medewerking te verlenen die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van deze wet.

en

Het college is bevoegd onderzoek in te stellen naar de juistheid en volledigheid van de verstrekte gegevens en zo nodig naar andere gegevens die noodzakelijk zijn voor de verlening dan wel de voortzetting van de bijstand. Indien het onderzoek daartoe aanleiding geeft kan het college besluiten tot herziening van de bijstand.

2. In welke hoedanigheid treden consulenten op bij het afleggen van huisbezoeken?

Consulenten treden op als vertegenwoordigers van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Heerhugowaard aan wie ingevolge artikel 7 WWB de uitvoering van deze wet is opgedragen.

3. In welke gevallen en op welke grond wordt besloten tot het afleggen van een huisbezoek?

Om verschillende redenen besluit de gemeente tot het afleggen van een huisbezoek:

- Bij wijze van dienstverlening.

Voor cliënten die om medische of sociale redenen niet in staat zijn om zelf naar het gemeentehuis te komen.

- Om reden van 'bijstandsverlening' op maat.

Het gaat hierbij vooral ter beoordeling van een aanvraag bijzondere bijstand, bijvoorbeeld voor de kosten van duurzame gebruiksgoederen.

- Als controle-instrument.

Preventief of naar aanleiding van het vermoeden van fraude inzake het voeren van een gezamenlijke huishouding of domicilie (feitelijk verblijf van de cliënt op het door hem opgegeven adres).

Aanleiding voor het afleggen van een huisbezoek kan zijn:

- de aanvraag voor een uitkering;
- een periodiek heronderzoek;
- het gesprek met de cliënt tijdens de aanvraag of het heronderzoek;
- een door de gemeente ontvangen tip;
- aanvraag bijzondere bijstand;
- projectmatig op basis van een risicoanalyse (bijvoorbeeld kamerbewoners).

4. In welke gevallen en op welke grond wordt besloten om verder onderzoek in een woning in te stellen?

Verder onderzoek (verder dan het in ogenschouw nemen van de woonsituatie) vindt plaats indien dit voor de beoordeling van de feitelijke situatie noodzakelijk is, dat wil zeggen in situaties genoemd onder vraag 3 als 'controle-instrument'.

Grond in deze is het gestelde in artikel 3a WWB zoals reeds in het antwoord op vraag 1 is aangegeven.

5. Wordt op enige wijze geprobeerd het afleggen van een huisbezoek te voorkomen, bijvoorbeeld door het verrichten van administratief onderzoek?

Ter verificatie van het recht op bijstand is hetgeen de cliënt aan bescheiden overlegt leidend. Daarnaast heeft de consulent de beschikking over inlichtingenbronnen als het Suwi-net, het bevolkingsregister van de gemeente Heerhugowaard en de RDW (Rijksdienst voor het Wegverkeer) ter verificatie van kentekens.

Een huisbezoek vindt alleen dan plaats bij een eerste bijstandsaanvraag indien de aanvrager gerekend wordt tot een zogenaamde risicogroep of bij een vermoeden van fraude. Onder risicogroep wordt o.a. verstaan de belanghebbende in een echtscheidingssituatie of als kamerhuurder. Daarnaast vindt een huisbezoek plaats bij een vermoeden van fraude.

6.a. Worden de consulenten op enige wijze geïnstrueerd over de gevallen waarin zij mogen c.q. dienen te besluiten tot nader onderzoek?



b. Zo ja, op welke wijze? Is er bijvoorbeeld een stappenplan met instructies voor een huisbezoek waarin het nader onderzoeken van de woning aan de orde komt? Dient het protocol Intensief Controletraject als zodanig?

De consulent beslist zelf tot het afleggen van een huisbezoek op basis van zijn/haar kennis en ervaring, gebruik makend van het Protocol 'Intensief controletraject 2005' (...) en het 'Fraudekompas gemeente Heerhugowaard' (...).

Daarnaast werkt de gemeente Heerhugowaard met het Handboek Schulinck (een leidraad voor de uitvoeringspraktijk WWB) waarin een hoofdstuk Handhaving is opgenomen hetgeen geraadpleegd kan worden. Dit handboek is voor iedere consulent digitaal beschikbaar.

Bij twijfel is te allen tijde intern overleg mogelijk met de buitengewoon opsporingsbevoegde ambtenaar, de zogenaamde controle-ambtenaar.

c. *Zo nee, waarom niet?* N.v.t.

7. Welke gemeentelijke en/of landelijke instructies zijn er (anderszins)?

De gemeente werkt voorts met de werkinstructie 'Informatieopvraag bij derden (...).

8.a. Wanneer worden cliënten geïnformeerd over het huisbezoek?

b. Op welke wijze worden cliënten geïnformeerd over het huisbezoek?

Indien een huisbezoek wordt uitgevoerd bij wijze van dienstverlening of bijstandsverlening op maat (zie vraag 3) dan wordt een huisbezoek schriftelijk of telefonisch aangekondigd.

Indien een huisbezoek wordt uitgevoerd bij wijze van controle instrument dan wordt het bij de bijstandsaanvraag aangekondigd tijdens de uitkeringsintake en daarna direct uitgevoerd, dan wel indien sprake is van een vermoeden van fraude, vindt het onaangekondigd plaats.

c. Waarover worden cliënten aangaande het huisbezoek geïnformeerd en komt de mogelijkheid van het (nader) onderzoek van de woning hierbij aan de orde?

Cliënten worden geïnformeerd over de reden van het huisbezoek als onderdeel van het onderzoek naar het recht op uitkering, namelijk toetsing van de feitelijke situatie. Aangegeven wordt dat het huisbezoek geweigerd mag worden waarbij gewezen wordt op de consequentie van de weigering. In die situaties waarin het huisbezoek onaangekondigd wordt uitgevoerd wordt uitleg gegeven omtrent de reden van het bezoek aan de deur.

Het huisbezoek als controle instrument impliceert '(nader) onderzoek van de woning'. Cliënten worden geïnformeerd omtrent de reden van het huisbezoek en kunnen daaruit

afleiden dat bij het huisbezoek privacygevoelige vragen omtrent de aan-/afwezigheid van personen c.q. van persoonlijke eigendommen in een (koel)kast onderdeel uitmaken van het onderzoek.

9. Wordt cliënten om toestemming verzocht, niet alleen voor het huisbezoek maar ook voor nadere onderzoeksvragen c.q. -handelingen?

Aan cliënten wordt om toestemming gevraagd tot het binnentreden van de woning en eenmaal in de woning tot het binnentreden van de diverse woonvertrekken. Voor zover nodig wordt de cliënt gevraagd om een (koel)kast te openen teneinde de aan-/afwezigheid van persoonlijke eigendommen, administratie of levensmiddelen aan te tonen.

10. Op welke wijze worden verslagen van huisbezoeken opgesteld? Zijn er bijvoorbeeld standaardformulieren?

Ten tijde hier in het geding werd er van het huisbezoek veelal geen afzonderlijke verslaglegging gedaan. Het huisbezoek betrof een onderdeel van het onderzoek naar het recht op uitkering en de bevindingen opgedaan tijdens het huisbezoek werden verwoord in het rapport waarin verslag wordt gedaan van het volledige onderzoek naar het recht op uitkering.

Door cliënten ingediende klachten hebben medio 2006 geleid tot een kritische beoordeling van de handelwijze van consultants in relatie tot het afleggen van huisbezoeken. In zijn algemeenheid was de conclusie dat de huisbezoeken zijn verricht binnen de hiervoor geldende regelgeving. Wel werd duidelijk dat een eenduidige wijze van verslaglegging en vastleggen van de reactie van de cliënt een verbetering vereiste.

Thans is de werkwijze van de gemeente dat een afzonderlijk (gespreks)verslag van het huisbezoek wordt gemaakt hetgeen ter correctie en ondertekening aan de cliënt wordt toegezonden. Voorts werkt de gemeente thans met een standaard rapport bevindingen bij huisbezoek hetgeen ter ondertekening aan de cliënt wordt aangeboden. Ook wordt de cliënt ruimte geboden voor het plaatsen van een persoonlijke opmerking op dit formulier. Een kopie van dit rapportformulier wordt eveneens toegezonden aan de cliënt.

(...)

11. Op welke manier en wanneer wordt de betrokkene in kennis gesteld van de inhoud van het verslag?

Bij vraag 10 is aangegeven dat thans gewerkt wordt met een verslag van het huisbezoek en een rapportage van bevindingen bij huisbezoek.

Het verslag van het huisbezoek wordt toegezonden aan de cliënt; de rapportage bevindingen bij huisbezoek wordt ter plaatse opgemaakt en aan de cliënt voorgelegd,

waarbij de mogelijkheid geboden wordt een opmerking te plaatsen door de cliënt, bijvoorbeeld omtrent de sfeer waarin het huisbezoek verliep en de bejegening door de consulenten.

12.a. Is er instemming vereist van de betrokkene met de inhoud van het verslag, bijvoorbeeld doordat het door de cliënt dient te worden ondertekend?

b. Zo ja, op welk moment wordt om deze instemming verzocht en waaruit blijkt dit?

c. Zo nee, waarom niet?

Er is geen instemming vereist van de cliënt met de inhoud van het verslag om gebruik te kunnen maken van de onderzoeksresultaten, aangezien een huisbezoek door een tweetal consulenten wordt verricht. De cliënt wordt gevraagd de verslagen te ondertekenen, waarbij hij/zij de mogelijkheid wordt geboden opmerkingen te plaatsen dan wel het verslag aan te vullen. De ondertekening is gewenst voor die situatie dat de cliënt in een later stadium terugkomt op het gerapporteerde.

Zie tevens het antwoord op vraag 11.

13.a. Worden verslagen standaard met een eventueel besluit meegestuurd?

b. Zo nee, waarom niet?

De verslagen (...) worden niet met het besluit meegezonden aangezien de cliënt het reeds in een eerder stadium ontvangt. Zie het antwoord op vraag 10.

14. Waarin is het onderscheid gelegen tussen controlerende handelingen van consulenten en de handelingen waar sociaal rechercheurs in het kader van hun opsporende bevoegdheid toe bevoegd zijn?

Voor een antwoord op deze vraag wordt verwezen naar de werkinstructie 'Informatieopvraag bij derden' (...) waar (...) het antwoord geformuleerd staat.

15. Hoe en door wie wordt de grens tussen beide in de praktijk bepaald?

De consulent verricht huisbezoeken als controle-instrument. Bij een vermoeden van fraude dat niet direct bewezen kan worden wordt gerapporteerd aan de controle ambtenaar die een vervolg onderzoek instelt, al dan niet samen met de consulent, waarbij 'waarnemingen ter plaatse' een onderdeel van uit kan maken. De grens tussen waarnemen en observeren wordt in de praktijk bewaakt door een controle ambtenaar in samenspraak met de Sociale Recherche.

16. Hoe verhoudt de praktijk van het afleggen van huisbezoeken zich tot de privacywetgeving, waaronder de Wet bescherming persoonsgegevens?"

Voor een antwoord op deze vraag wordt verwezen naar de werkinstructie 'Informatieopvraag bij derden'(...).

Ten slotte gaf het college ten aanzien van de klacht als zijn standpunt te kennen deze niet gegrond te achten, daar het hierin geen aanleiding zag tot wijziging van het standpunt zoals ingenomen in het kader van de interne klachtbehandeling.

#### **D. Reactie verzoekers**

Verzoekers reageerden (bij monde van gemachtigde, de heer Swildens) als volgt op het standpunt van het college:

"...Vooropgesteld zij nogmaals dat de gedragingen jegens de heer B., K. en mevrouw P. hebben plaatsgevonden nadat het Protocol Intensief controletraject is opgesteld. (...)

Mede door de aanhoudende negatieve publiciteit in het Noord-Hollands Dagblad leek het tij met de komst van het Protocol gekeerd. De onderhavige klachten laten echter zien dat enkele consultants van de Dienst niet bepaald onder de indruk zijn van dit Protocol. Dat is ook niet bevreemdend nu het Protocol zelf de sfeer van strafrechtelijke opsporing door toezichthouders uitademt.

Gesteld kan worden dat het Protocol getuigt van een onjuiste opvatting van de verdeling van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke (opsporings)bevoegdheden. Het is blijkens het Protocol de bedoeling dat ook bij bezoeken in het kader van toezicht alle woonlagen afzonderlijk bekeken moeten worden en ook specifiek gelet moet worden op bijvoorbeeld de aanwezigheid van kleding, (zelfs de maten en de kasten), voedsel en zelfs medicijngebruik ("kijk op het doosje naar de naam, de datum en adressering").

(...)

Het wekt dan ook geen bevreemding dat de, indien al aanwezige, verslagen nog altijd getuigen van een vergaande inmenging in de persoonlijke levenssfeer van de bijstandsgerechtigden

Zo laat het verslag van B. onomwonden zien dat er in koelkasten gekeken wordt. Anders dan de gemeente stelt werd er helemaal geen toestemming gevraagd voor het openen van kasten en dergelijke. Ook werd er door de consultants wel degelijk aan spullen van bijstandsgerechtigden gezeten.

De vraag of er sowieso huisbezoeken mogen worden verricht staat in de belangstelling. Uit de recente uitspraken van de CRvB van 8 juni 2007 (JN BA8377) blijkt dat een bijstandsgerechtigde een huisbezoek mag weigeren indien er geen gegronde reden is voor een dergelijk bezoek. Bij geen gegronde reden is zelfs sprake van onrechtmatig verkregen bewijs. Het protocol vermeldt evenwel op pagina 49 dat de uitkering wordt beëindigd indien

na een hersteltermijn de toegang wordt geweigerd. Zowel bij B. als K. betrof het een aanvraag bijstand waarbij direct overgegaan werd tot het afleggen van een huisbezoek. Een gegronde reden voor die huisbezoeken is nimmer gegeven. Ook bij P. komt de gemeente niet verder dan de opmerking dat zij drugsverslaafd is en een vriend heeft. Zoals de gemeente ook antwoordt in de brief van 10 april 2007 is het de consulent die "zelf beslist tot het afleggen van een huisbezoek op basis van zijn/haar kennis en ervaring". (...)

Ook de beantwoording van de vragen (pagina 2 van de brief van 10 april 2007) leert dat de gemeente Heerhugowaard "preventief" op huisbezoek gaat, dan wel projectmatig. Dit is niet toegestaan!

Het is een goede zaak indien ook de Ombudsman een oordeel geeft over de vraag of onaangekondigde huisbezoeken een wettig controlemiddel is en zo ja, wanneer van deze vergaande bevoegdheid gebruik gemaakt mag worden. Landelijk zal dan bij alle gemeenten duidelijk worden of onaangekondigde huisbezoeken toegestaan zijn en zo ja welke grenzen er bij toezicht middels huisbezoeken in acht moeten worden genomen.

Anders dan de CRvB zijn klagers overigens van mening dat er in de WWB noch de Awb een voldoende duidelijke wettelijke grondslag is te vinden voor onaangekondigde huisbezoeken. Een dergelijk vergaand en ingrijpend middel dient op zijn minst een formeelwettelijke grondslag te hebben. Artikel 17 lid 2 en 53a lid w WWB, in combinatie met de bepalingen over toezicht in de Awb, zijn te weinig specifiek om die formeelwettelijke grondslag te bieden. Indien de wetgever een inbreuk op het grondwettelijke recht op privacy wenst dient zij daartoe een formeelwettelijke basis te creëren.

(...)

De gemeente erkent dat er geen afzonderlijke verslaglegging werd gemaakt van het huisbezoek. Vandaar ook dat er van het huisbezoek bij K. niets meer te achterhalen is omdat er eenvoudigweg geen verslag is gemaakt. Op deze wijze valt niet te controleren of bijvoorbeeld de Algemene Wet op het Binnentreden is nagekomen (legitimatie, mededeling doel van komst, toestemming vragen voor binnenkomst). Alleen die constatering brengt met zich mee dat klachten gegrond zijn.

Inmiddels heb ik de stellige indruk dat de gemeente Heerhugowaard al in een vroeg stadium de sociale recherche inschakelt zodat het aantal klachten over privacyschendende gedragingen door rondneuzende en niet bevoegde bijstandconsulenten aanzienlijk is verminderd. Dat is op zich een goede zaak. De opsporingsambtenaren weten in de regel beter de rechten van de bijstandsgerechtigde, in dat geval "verdachte" te respecteren.

(...) In ieder geval dienen ook de bijstandsconsulenten J., E. en K. tot de orde te worden geroepen, althans dient hen door de leidinggevendens duidelijk gemaakt te worden dat schending van de Algemene Wet op het Binnentreden en schending van privacy van

burgers niet zonder gevolgen (waarschuwing, schorsing en desnoods functioneel ontslag) zal blijven.

Het zou nog immer een goede zaak zijn indien de gemeente Heerhugowaard en de betrokken consultants verontschuldiging en aanbieden aan de personen die hebben geklaagd over handelingen van de consultants. Een hardnekkig ontkennende (PvdA-)wethouder (...) doet de zaak zeker geen goed.

Al met al is duidelijk dat de diverse consultants van de gemeente Heerhugowaard over de schreef zijn gegaan bij hun toezichthoudende taken. De klachten dienen om die reden gegrond te worden verklaard..."

#### E. Reactie verzoekers naar aanleiding van het verslag van bevindingen

Verzoekers lieten bij monde van hun gemachtigde weten in te stemmen met de weergave van de feiten en de verwoording van het ingenomen standpunt.

#### F. Reactie college van burgemeester en wethouders van Heerhugowaard naar aanleiding van het verslag van bevindingen

Het college reageerde als volgt op het verslag van bevindingen:

"... Het feit dat er eenmaal *verzuimd is een afzonderlijke verslaglegging te maken van het huisbezoek* dient volgens verzoekers al te leiden tot gegrond verklaring van de klachten. Wij hebben als gemeente erkend dat er in dit specifieke geval sprake is van een verzuim en hebben de betreffende (gedetacheerde) consultant gewezen op de gemeentelijke procedure en beschouwen dit dan ook als een incident.

Verzoekers hebben de indruk dat al in een *vroeg stadium de sociale recherche wordt ingeschakeld, waardoor het aantal klachten aanzienlijk is verminderd*. De gemeente hanteert nog steeds dezelfde regeling als een aantal jaren geleden. Uitsluitend bij vermoeden van fraude waarbij het geschatte fraudebedrag de € 6.000 overstijgt, wordt de SR ingeschakeld.

#### Algemene reactie.

De gemeente Heerhugowaard hecht grote waarde aan het begrip 'integriteit' en vraagt haar medewerkers daar ook naar te handelen. De integriteit van enkele consultants wordt in onderhavige zaak door verzoekers in twijfel getrokken en hen wordt privacy schendende gedragingen verweten. Voorts wordt door de advocaat van verzoekers met enige regelmaat het begrip snuffelen in kasten en goederen naar voren gehaald. Dit (suggestieve) werkwoord wordt door de consultants als zeer grievend ervaren. Zij worden, zij het in bedekte woorden, meerdere malen vergeleken met snuffelhonden die voor special taken zijn opgeleid.

De consulenten voeren hun taken in het kader van werk en inkomen uit. De basis hiervoor is de Wet Werk en Bijstand. Om hen zo goed mogelijk te ondersteunen in hun taken en ook duidelijk aan te geven tot hoever zij kunnen en mogen gaan, is in 2005 het protocol Intensief Controletraject opgesteld en is er voor de consulenten een heldere en duidelijke werkinstructie opgesteld.

In hoofdstuk VII van het protocol is expliciet weergegeven op elke (welke; N.o.) wijze een huisbezoek mag en kan worden uitgevoerd, de werkinstructie geeft daarnaast ook nog een aantal specifieke gedragsregels aan, juist om klachten in de zin van een negatieve klantbejegening te voorkomen.

In de afgelopen jaren is er daarnaast kritisch gekeken of dit protocol en de werkinstructie voldoende werkbaar was en of er mogelijk nog zaken aangescherpt moesten worden. Duidelijk is geworden dat huisbezoeken zich verhouden met de daarvoor geldende wetgeving, maar dat een eenduidige wijze van verslaglegging en het vastleggen van een reactie van de cliënten nog een verbetering vereiste. Voor dit laatste punt is nu dan ook nog een afzonderlijk (gespreks)verslag ontwikkeld, welke ter correctie en ondertekening aan de cliënt wordt toegezonden.

Uit reacties van de consulenten, die in deze zaken verwijtbare gedragingen wordt verweten, hebben wij niet kunnen opmaken dat dit ook werkelijk heeft plaatsgevonden. Sterker nog, zij geven uitdrukkelijk aan te hebben gehandeld binnen de wettelijke mogelijkheden en de richtlijnen die wij daarvoor hebben opgesteld. Ook het feit dat er jegens hen nadien geen klachten van gelijke strekking zijn ingediend, steunt ons in onze mening..."

## Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

## Achtergrond

### 1. Protocollen intensief controletraject 2005

"...Hoofdstuk I Protocollen algemeen

#### 1.1. Wat is een protocol en wat is het doel?

Een protocol is een hulpmiddel bij het bijstandsonderzoek. Het beschrijft het gewenste handelen door de consulent vanaf het signaal tot en met de afronding. Het geeft de consulent handvatten een specifiek signaal nader te onderzoeken indien de consulent weet met welke vorm van fraude hij/zij te maken heeft. Zes vormen van fraude zijn in (...) dit handboek uitgewerkt:

(Bescheiden) zelfstandigen

Zwart werk

Gezamenlijke huishouding

Vermogen

Niet verblijven op het aangegeven adres

Recht van vrijheid ontnomen

Stel: een consulent komt de volgende signalen tegen bij één cliënt:

- geen afschrijvingen voor levensonderhoud
- cliënt belt vaak om afspraken te verzetten

Na raadpleging van het Fraudekompas blijft de consulent het idee houden dat er iets niet klopt. Hij/zij denkt dat het om zwart werk gaat. Op dat moment kan het protocol 'zwart werk' erbij gepakt worden en kan de consulent precies zien wat er op gebied van verificatie, validatie, dossieranalyse en intensieve confrontatie nog gedaan kan worden om zekerheid te krijgen of het hier wel of niet om fraude gaat.

Doel van het protocol is er op gericht fraude door cliënt te voorkomen of te verminderen. In feite is het de basis die in combinatie met de vak- en deskundigheid van de consulent een volwaardig en gestructureerd onderzoek oplevert.

Een protocol is geen dictaat of afvinklijst. De consulent kan niet een vragenlijst afwerken en aan het eind daarvan de minnetjes en plusjes bij elkaar optellen en concluderen dat de cliënt wel of niet fraudeert. Het protocol probeert evenwicht te vinden tussen kwaliteit en kwantiteit van de signalen. Men blijft op het eigen onderzoeksterrein. Waar nodig kan uiteraard overleg en/of overdracht naar de sociale recherche plaatsvinden.

### *1.2. Een signaal, wat is dat?*

Een signaal kan als volgt gedefinieerd worden: er is sprake van een signaal als er geen samenhang is tussen de feiten en omstandigheden (ook onderling), de presentatie door de cliënt en de waarneming door de consulent. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen een hard en een zacht signaal:

hard signaal een te verifiëren en valideren signaal dat duidt op 1) niet voldoen aan de inlichtingenplicht, 2) misbruik en/of 3) oneigenlijk gebruik in het voordeel van de cliënt, waarbij Sociale Zaken benadeeld wordt.



Zacht signaal een niet te verifiëren vraag, inconsequentie en/of onduidelijkheid die op zich niet op fraude hoeft te duiden, maar wel de professionele intuïtie aanspreekt. Dit signaal kan in relatie met andere (onduidelijke) gegevens meer grond geven voor nader onderzoek richting misbruik en/of oneigenlijk gebruik van de Abw/WWB-uitkering door de cliënt.

Het is van groot belang het signaal tijdig te onderkennen om te voorkomen dat de fraude achteraf repressief aangepakt moet worden. Dat heeft ook voor de cliënt negatieve gevolgen. Dus preventie voor repressie. Het signaal komt meestal voort uit dossieranalyse, verificatie&validatie of tijdens het gesprek met cliënt. De terreinen waarop mogelijke signalen ontstaan, zijn:

1. Adres/woonsituatie
2. Inkomsten
3. Vermogen
4. Identiteit
5. Arbeidsmarktsituatie

Het is erg moeilijk een eenduidig signaal te benoemen. Hiermee wordt bedoeld: een gegeven of omstandigheid wat in iedere situatie op fraude duidt. Wel kunnen signalen worden benoemd die in elk geval een aandachtspunt moeten zijn tijdens het gesprek met de cliënt, eventueel aangevuld met een huisbezoek om de feitelijke situatie te controleren. Het geheel van dossieranalyse, verificatie&validatie en het gesprek moeten leiden tot een overeengekomen resultaat (van het spel tussen de consulent en de cliënt in de spreekkamer; de beoordeling dat het verhaal van de cliënt geloofwaardig is).

Specifieke signalen per vorm van fraude staan afzonderlijk vermeld in de verschillende protocollen en in het Fraudekompas.

(...)

#### 1.3. Toelichting op hoofdstukken per protocol

(...)

#### 4. Kwaliteitseis/resultaatseisen

(...) Het intensieve controletraject volgt op het reguliere controletraject waarin zich signalen kunnen voordoen. In het intensieve controletraject worden deze signalen opgepakt, samen met externe signalen (van andere organisaties of al dan niet anoniem van burgers) en signalen uit bestandsvergelijkingen. De signalen worden verrijkt middels intensieve dossieranalyse, verificatie&validatie en gespreksvoering.

Vervolgens kan:

- de fraude vastgesteld en afgehandeld worden (bedrag onder de € 6000,-) middels intensieve confrontatie en eventueel een huisbezoek;
- het signaal (signalen) geen fraude blijken te zijn;
- de fraude niet vastgesteld kan worden, maar blijft het gevoel dat er iets mis is. Dit kan betekenen dat er extra ingezet gaat worden op uitstroom, met name wanneer het vermoeden zwart werk betreft;
- de fraude wordt vastgesteld (bedrag boven de € 6000,-) en wordt overgedragen aan de sociale recherche.

De sociale recherche maakt deel uit van het opsporingstraject dat volgt op het intensieve controletraject. (...)

#### 5. Dossieranalyse

Analyse van de in het dossier verzamelde gegevens vindt plaats ter voorbereiding op een Heronderzoek Rechtmatigheid en naar aanleiding van een melding van een mogelijk signaal. (...)

#### 6. Verificatie en validatie

Bij verificatie en validatie staat aangegeven op welke wijze documenten bekeken dienen te worden en op welke manier gebruik kan worden gemaakt van bestanden om een signaal te verrijken.

#### 7. Gespreksvoering: intensief confronteren

In het intensieve controletraject worden gesprekken gevoerd die specifiek te maken hebben met vermoedens van fraude. In deze gesprekken wordt de cliënt geconfronteerd met verschillende factoren op grond waarvan het vermoeden van fraude is ontstaan. Hierbij gaat het erom de cliënt te confronteren, naar zijn/haar reactie te luisteren, en op grond daarvan te besluiten ofwel 1) dat twijfels onterecht bleken, 2) fraude vast te stellen of 3) cliënt richting uitstroom te bewegen in verband met blijvend vermoeden, maar zonder bewijs. Het betreffende protocol geeft richtlijnen en concrete vragen om e.e.a. te verhelderen.

#### 8. Huisbezoek/waarnemen

Huisbezoek is een belangrijk verificatiemiddel om de woon- en leefsituatie van een cliënt te onderzoeken. Mits goed uitgevoerd is het als onderzoeksmethode sterk in betekenis toegenomen. Een gezamenlijke huishouding of een onjuist opgegeven adres kunnen,

blijkens de jurisprudentie niet of onvoldoende worden bewezen zonder huisbezoek. Voor controle op de gegevens inzake de in de woning aanwezige bezittingen is een huisbezoek noodzakelijk. Het sluit goed aan bij de poortwachterfunctie.

In de volgende situaties kan een huisbezoek worden afgelegd:

- Bij wijze van dienstverlening. Voor cliënten die om medische of sociale redenen niet in staat zijn om zelf naar de dienst te komen.
- Bijstandsverlening "op maat". Het gaat hier vooral om bijstand voor woninginrichting.
- Controle op inkomsten- of vermogenssituatie. B.v. bedrijfsmatige activiteiten.
- Het verifiëren van de woon- en leefsituatie. Adrescontrole, het delen van de woning en een mogelijke gezamenlijke huishouding.

(...)

#### 1.4. Bevoegdheden m.b.t. waarnemen en observeren

De bevoegdheden van een consulent gaan in controlerende zin zo ver als de inlichtingenplicht reikt. De cliënten dienen alle vragen te beantwoorden die nodig zijn om het recht op uitkering vast te stellen.

Bij het in beeld brengen van gedragingen van cliënten en/of diens partner en derden en/of bij het bekijken van een roerend of onroerend goed, wordt gesproken over "waarnemingen". Consulents zijn bevoegd tot waarnemen. Waarnemingen zijn noodzakelijk voor een goede uitvoering van de WWB, de IOAW en de IOAZ. Het kortstondig, eventueel herhaald waarnemen of bepaalde activiteiten worden verricht, kan worden uitgevoerd door medewerkers met en zonder opsporingsbevoegdheid. Enkele waarnemingen of het kort volgen van een persoon vallen onder de term "waarnemingen ter plaatse" en kunnen worden verricht voorafgaand aan een controle of een verzoek tot afgifte van een bevel tot observatie.

(...)

Stelselmatige observaties vallen onder het Wetboek van Strafvordering. Een bevel van de officier van justitie is een vereiste. Consulents zijn niet bevoegd tot observaties. De sociale recherche (SR) wel. De SR heeft vanwege haar opsporingsbevoegdheid de plicht bij aanvang van het gesprek met de cliënt aan te geven dat deze het recht heeft om te zwijgen.

#### 1.5. Herziening of intrekking van het recht op uitkering

Een herziening of intrekking van het uitkeringsrecht met ingang van een tijdstip in het verleden is in het algemeen moeilijk te realiseren. Het aantonen van een gezamenlijke huishouding in het verleden stuit namelijk op praktische problemen omdat er vaak geen huisbezoek heeft plaatsgevonden en er geen verificatiemogelijkheden meer zijn. Ook ontbreken actuele verklaringen van cliënten. Slechts bij een "bekentenis" of onweerlegbaar bewijs is het mogelijk een uitkering met terugwerkende kracht te beëindigen of te verlagen.

Bij een zwak vermoeden (de dienst ontvangt bijvoorbeeld een aanwijzing dat een cliënt niet op het aangegeven adres woont, het werkelijke woonadres is niet bekend) zal er worden gestreefd naar beëindiging van de uitkering.

Bij een sterk vermoeden (een cliënt heeft zich bijvoorbeeld bij de KvK binnen een andere gemeente ingeschreven) zal de haalbaarheid van een terugvorderings- of opsporingstraject toenemen.

#### *1.6. Juridisch kader*

(...)

Op grond van artikel 3:2 Awb is het college verplicht bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. Het huisbezoek is één van de in aanmerking komende controlemiddelen.

Op grond van artikel 17 lid 2 WWB is een belanghebbende verplicht aan een huisbezoek mee te werken indien het huisbezoek redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van de WWB.

Een huisbezoek mag niet plaatsvinden tegen de wil van de betrokkene/bewoner. Dat zou namelijk schending van het huisrecht betekenen zoals dat is neergelegd in artikel 10 Grondwet. Het binnentreden in een woning tegen de wil van de bewoner is alleen in bepaalde gevallen en onder bepaalde voorwaarden mogelijk in het kader van strafrechtelijke onderzoeken (artikel 12 Grondwet). Hoewel de belanghebbende op grond van het huisrecht kan weigeren om een huisbezoek toe te staan, betekent dit niet dat zo'n weigering geen gevolgen heeft voor zijn uitkering.

Het afleggen van een huisbezoek is een verstrekkend controlemiddel. Om die reden dient het college hiervan af te zien indien het beoogde doel (de verificatie van bepaalde gegevens) op een voor belanghebbende minder ingrijpende wijze kan worden bereikt. Dit noemt men ook wel het subsidiariteitsbeginsel en speelt een belangrijke rol in het kader van de bescherming van de privacy. In zijn uitspraak van 3 september 2002 (nr. 00/178 NABW) oordeelde de Centrale Raad van Beroep dat het college zich ten onrechte op het standpunt had gesteld dat een huisbezoek redelijkerwijs noodzakelijk was omdat er geen objectieve grond was te twifelen aan de woonplaats van de belanghebbende. Daarnaast had belanghebbende de nodige schriftelijke bescheiden overgelegd waaruit bleek dat zij

nog steeds woont in de gemeente van bijstandsverlening. Aan de andere kant moet niet uit het oog verloren worden dat het huisbezoek één van de in aanmerking komende controlemiddelen is. De woonsituatie kan vaak het best gecontroleerd worden door een huisbezoek. Indien dat niet heeft plaatsgevonden en (verdere) uitkering wordt geweigerd, kan de gemeente verweten worden dat het onderzoek niet zorgvuldig is geweest, hetgeen tot vernietiging van het bestreden besluit leidt, (zie hiervoor bijvoorbeeld de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep d.d. 26 september 2000, nr. 98/6869 NABW; 19 juni 2001, nr. 99/1072 NABW; 27 januari 2004, nr. 01/4852 NABW; 7 december 2004, nr. 02/1950 NABW en 22 februari 2005, nr. 02/3982 NABW).

Evenals het doen van een huisbezoek is het doen van waarnemingen, waaronder een buurtonderzoek, een verstrekkend controlemiddel. Bij het in beeld brengen van gedragingen van cliënten en/of diens partner en derden en/of bij het bekijken van een roerend of onroerend goed wordt gesproken over 'waarnemingen'. Bij een aantal fraudecategorieën worden waarnemingen gedaan zonder de betrokkene daarover te informeren, ook wel heimelijke waarnemingen genoemd. Steeds zal vooraf moeten worden nagegaan of er ook andere mogelijkheden zijn om de juistheid van de verkregen gegevens na te gaan. Zijn er minder ingrijpende mogelijkheden dan het doen van heimelijke waarnemingen, dan zal daarvoor gekozen moeten worden (het eerder genoemde subsidiariteitsbeginsel).

Op grond van de Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP) dienen gemeentelijke sociale diensten hun registratie van persoonsgegevens te hebben gemeld bij het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP). Voor een beperkt aantal categorieën van gegevensverwerkingen vereist de WBP dat er, voordat met de gegevensverwerking wordt gestart, een onderzoek plaatsvindt, namelijk het zogenoemde voorafgaand onderzoek door het CBP. Het gaat daarbij om gegevensverwerkingen die specifieke risico's met zich meebrengen voor de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen. Een voorafgaand onderzoek is ondermeer vereist als gegevens vastgelegd worden op grond van eigen waarneming zonder de betrokkene daarvan op de hoogte te stellen.

De informatieplicht is niet van toepassing als de vastlegging van persoonsgegevens wettelijk is voorgeschreven. In sommige gevallen zal het zo zijn dat de sociale dienst gegevens verkrijgt op grond van een wettelijke verplichting. In veel gevallen is er echter geen sprake van een verplichting tot maar bevoegdheid om gegevens te verwerken. De socialedienst verwerkt in die gevallen de betreffende gegevens voor de goede uitvoering van de publiekrechtelijke taak. Hiervoor blijft de informatieplicht gelden.

In beginsel zal er geïnformeerd moeten worden, tenzij één van de uitzonderingen op grond van artikel 43 WBP van toepassing is. Veelal zal sprake zijn van controleactiviteiten in het kader van het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften. Het controlebelang rechtvaardigt in eerste instantie het niet actief informeren van de betrokkenen. In de loop van een onderzoek kunnen de heimelijke waarnemingen leiden tot daadwerkelijke

persoonscontroles. Deze controles vinden plaats binnen de daarvoor toegekende wettelijke bevoegdheden en waarborgen. Dit betekent dat de betrokken ambtenaar zich legitimeert en de controleresultaten bekend worden gemaakt volgens de daarvoor gebruikelijke procedures. Voorzover ten gevolge van de waarneming wijziging van rechten of plichten plaatsvindt, staat voor de betrokkenen de normale rechtsbescherming open.

Wanneer een beroep gedaan wordt op artikel 43 WBP zijn compenserende waarborgen voor de betrokkene van belang. Deze waarborgen moeten vastgelegd zijn in de werkprocessen. In de werkprocessen moet aangegeven zijn welke regels er gelden voor het informeren van betrokkene nadat de waarnemingen zijn gedaan. Daar moet onder meer opgenomen zijn dat betrokkene altijd geïnformeerd wordt, indien gebleken is dat er vermoedelijk sprake is van fraude. In deze situatie krijgen de waarnemingen overigens ook een administratief- of strafrechtelijk vervolg. Indien geen fraude wordt geconstateerd, wordt de betrokkene doorgaans in alle gevallen achteraf op de hoogte gesteld van de waarnemingen.

Indien een sociale dienst tezamen met de melding aan het CBP schriftelijk heeft aangegeven dat het voor de desbetreffende verwerking de werkwijze zoals neergelegd in de procesbeschrijving 'heimelijke waarneming door sociale diensten' naleeft, zal het CBP afzien van een nader onderzoek. Indien de werkwijze echter afwijkt van de procesbeschrijving, mag de sociale dienst niet naar de procesbeschrijving verwijzen. Het CBP zal dan beoordelen of een nader onderzoek naar de gegevensverwerking vereist is.

(...)

## Hoofdstuk VII Uitvoeringsinstructies Huisbezoek

### 1. Keuze huisbezoek

De voorkeur voor een huisbezoek bij het vermoeden van onrechtmatigheden met betrekking tot het recht op uitkering gaat uit naar een onaangekondigd bezoek. Dit houdt in dat er van tevoren geen uitnodigingsbrief wordt verstuurd. De cliënt wordt op een willekeurig moment thuis bezocht. De gedachtegang hierachter is dat, wanneer een cliënt een uitnodiging ontvangt waarin als onderwerp is aangegeven toewijzing dan wel voortzetting van de uitkering, de cliënt de kans krijgt om de situatie aan te passen aan de door hem/haar opgegeven situatie. Indien de cliënt bij twee of meer huisbezoeken niet thuis wordt getroffen dient er een uitnodigingsbrief achtergelaten te worden waarin de klant uitgenodigd wordt zich de volgende dag op het gemeentehuis te melden. Indien de cliënt hier niet op reageert, wordt het recht op uitkering opgeschort en wordt een hersteltermijn aangeboden om alsnog op een afspraak te komen. Hiervoor wordt een termijn van ten minste twee werkdagen aangehouden na de dag van bezorging van de beschikking. De beschikking "hersteltermijn" wordt persoonlijk door de consulent dan wel de BO beambte bezorgd bij de cliënt.

De voorkeur voor andere zaken waarvoor een huisbezoek noodzakelijk kan zijn, zoals een bijzondere bijstandsaanvraag of uit oogpunt van dienstverlening, gaat uit naar een aangekondigd huisbezoek (d.m.v. een brief).

(...)

#### 5. Zaken die je meeneemt

- Van dienstwege verstrekt legitimatiebewijs.
- Mobiele telefoon.
- Kopie foto van cliënt en/of (ex)partner.
- Pen en notitieblok.
- Notitie waarop vermeld staan de bij de sociale dienst bekende bank- en girorekeningen van de cliënt, alsmede andere belangrijke zaken (b.v. naam en geboortedatum van de (ex)partner, kenteken van auto cliënt en/of (ex)partner).
- Blanco verklaring omtrent de woonsituatie.
- Blanco uitnodigingsbrief voor een gesprek op de dienst.
- Blanco beschikking hersteltermijn.
- Voorlichtingsmateriaal.

(...)

#### 7. Legitimatie en toestemming

- Legitimeer jezelf en stel je collega voor; deel het doel van jullie komst mee.
- Vraag toestemming om binnen te komen.
- Indien toestemming wordt geweigerd wordt na de opschorting een hersteltermijn aangeboden van minimaal 10 minuten. Wijs op de consequenties van het weigeren (verlagen van de uitkering). Als de cliënt blijft weigeren, worden de consequenties hiervan aangegeven (recht kan niet worden vastgesteld, aanvraag afgewezen, bijstand wordt beëindigd). (Altijd eerst opschorten en dan een hersteltermijn bieden).
- Als de cliënt toestemming geeft, ga je naar binnen en begin je met het huisbezoek.
- Indien de cliënt bij zijn weigering blijft, vertrek je. Maak direct rapport op omtrent de bevindingen. Laat de cliënt hiervoor tekenen. De uitkering dient middels een beschikking te

worden beëindigd of te worden afgewezen in verband met het schenden van de inlichtingenplicht.

#### 8. Uitvoering huisbezoek

● Vraag aan cliënt hoeveel personen op dat moment in de woning zijn en waar deze zich bevinden. Let wel: bij een verhoor door de sociale recherche kan de belanghebbende beroep doen op zijn zwijgrecht. (...) bij een onderzoek door de gemeente om het recht op uitkering vast te stellen daarentegen heeft de belanghebbende een inlichtingenplicht.

(...)

- Begin direct met waarnemen en het noteren van je bevindingen.
- Begin op de begane grond. Pas als je daar klaar bent ga je naar de volgende woonlaag en zo verder. Vergeet een eventueel souterrain, een zolder, een afzonderlijke berging, schuur of garage niet.
- Maak van elke ruimte een plattegrond en vermeld daarop eventuele bijzonderheden. Bedenk daarbij dat je vaak maar éénmaal de mogelijkheid hebt om dingen goed te bekijken. Noteer dus wat je waar hebt aangetroffen.
- Noteer alleen de feiten en maak geen interpretaties.
- Bij het aantreffen van kleding en/of schoenen is het afhankelijk van de persoon (man/vrouw) en de norm van de uitkering waar je in het bijzonder op moet letten. Denk aan maten, dames of heren en jaargetijde. Is het winter en wordt door de alleenstaande vrouwelijke belanghebbende verklaard dat er op dit moment een vriend voor een weekend logeert en de kast hangt vol met heren zomerkleding, dan geeft dat te denken.
- Let goed op het gedrag van de cliënt. Weet hij de weg in huis? Weet hij direct de gevraagde spullen te tonen?
- Let ook op het gedrag van in de woning aanwezige andere personen. Bewegen die zich vrij door de woning of vragen zij om toestemming voor bepaalde zaken? Mengt hij of zij zich in het gesprek? Vraag de overige in de woning aanwezige personen zich te legitimeren en noteer hun gegevens.
- Heeft de cliënt zelf de sleutels van afgesloten ruimten, of moet hij deze eerst aan een ander vragen?
- Vraag aan de cliënt wat zich in een bepaalde kamer, kast of lade bevindt alvorens hij deze gaat openen.



- Vraag aan de cliënt de kamer, kast of lade te openen. Doe dit niet zelf tenzij hij daarvoor uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven.
- Vraag naar bank- en/of girobescheiden. Loop mee naar de lade of kast waaruit deze bescheiden worden gehaald. Kijk of er rekeningen zijn die bij de dienst onbekend zijn.
- Vraag naar verzekeringspolissen e.d. Kijk op wiens naam deze staan geregistreerd en vanaf welke datum. Indien er sprake is van kamerbewoning of kostgangerschap let dan op of de administratieve gegevens afzonderlijk van die van de andere bewoner worden bewaard.
- Let op of er nog andere administratieve bescheiden in de woning zijn. Kijk dan vooral aan wie het stuk is gericht, de adressering, de afzender en de data.
- Van wie zijn de aangetroffen goederen in de woning? Vraag naar betalingsbewijzen en kijk op wiens naam en adres de nota is gesteld.
- Indien zich foto's aan de muur of kastjes bevinden kijk dan wie erop staan afgebeeld en de wijze waarop (vakantie, trouwen etc.). Vraag de cliënt waar die foto's gemaakt zijn, wanneer en wie erop staan enz.
- Wordt er wel gewoond in de woning? Voelt het warm of koud aan?
- Noteer de meterstanden.
- Zijn er wel of geen levensmiddelen aanwezig?
- Staat de koelkast aan of uit?
- Ligt er een grote hoeveelheid post op de mat of in de brievenbus?
- Is de kliko buiten in gebruik?
- Is er in huis wel of geen afvalbak?
- Bij het aantreffen van medicijnen, kijk op het doosje naar de naam, de datum en de adressering van de gebruiker. Kijk ook waar de apotheker is gevestigd.
- Tref je autosleutels aan en de cliënt verklaarde eerder geen auto te hebben, ga dan doorvragen (van wie zijn die sleutels, waarom zijn ze in de woning, waar is de auto?).
- Tref je sigaretten of shag aan en de cliënt verklaarde niet te roken, vraag dan door.
- Maak direct gedurende het huisbezoek een rapport/verklaring van je bevindingen. Laat dit de cliënt lezen of lees het voor. Laat de cliënt de verklaring ondertekenen, evenals de

rapporteurs. Indien de cliënt dit niet wil, wordt dit opgenomen in het rapport/verklaring en wordt dit door beide rapporteurs ondertekend..."

## 2. Aanbiedingsbrief gespreksverslag

Aan mevrouw xxxxxxx

170\*\*\* Heerhugowaard

Contactpersoon: naam Ons kenmerk:

Doorkiesnummer: 072-5755+++ E-mail: post@heerhugowaard.nl

Onderwerp: Gespreksverslag \*\* \*\*\*\*\* 200+

Heerhugowaard, datum

Geachte mevrouw xxxxx,

Op xx xx xx hebben de heren A en B een onaangekondigd huisbezoek bij u afgelegd en met u gesproken over een binnengekomen fraude-signaal.

Een weergave van het gesprek vindt u op papier in tweevoud bijgevoegd. Wij bieden u dit stuk ter correctie en/of aanvulling aan.

Wij verzoeken u een exemplaar met uw eventuele opmerkingen, correcties en aanvullingen vóór - termijn week- getekend te retourneren in bijgevoegde antwoordenvolpde. Indien u een kopie wenst kunt u het stuk persoonlijk aan de balie van Sociale Zaken in het gemeentehuis afgeven en om een kopie vragen.

Tevens vindt u een kopie van het rapport van bevindingen bij huisbezoek, zoals dat op xx xx xx in uw aanwezigheid is opgemaakt, bijgesloten.

Wij menen op deze wijze maximale zorgvuldigheid te betrachten.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van Heerhugowaard,

namens hen,

naam,

consulent van de afdeling Sociale Zaken."

## 3. Rapport bevindingen bij huisbezoek in het kader van de Wet werk en bijstand (WWB)

"H E E R H U G O W A A R D

## **Rapport bevindingen bij huisbezoek in het kader van de Wet**

### **werk en bijstand (Wwb)**

Naam client(en) Clientnummer client(en)

Adres

Datum huisbezoek tijdstip aankomst tijdstip vertrek

Huisbezoek afgelegd door (A) en (B)

Het betreft hier een aangekondigd / onaangekondigd huisbezoek

Legitimatie getoond door beide consulenten

(verduidelijking van) het doel van het huisbezoek

Toestemming gevraagd voor binnentreden woning

Toestemming gevraagd voor bekijken ruimtes in de woning

### **Bevindingen**

Gemaakte afspraken (bv ! hersteltermijn nav bevindingen, na te sturen bezoeksverslag)

Bevindingen consulenten tav sfeer tijdens bezoek

Opmerkingen client(en) over het afgelegde bezoek

Bovenstaande formulier is tijdens het huisbezoek ingevuld en aan cliënt(en) ter kennisneming aangeboden. Een kopie van dit rapport is verstrekt/zal binnen 2 werkdagen worden toegezonden.

Heerhugowaard,

Consulent A Consulent B Cliënt(en)

4. Werkinstructie Wet werk en bijstand

"

HEERHUGOWAARD

Werkinstructie Wet werk en bijstand

Steller : (...)

Ingangsdatum : 01-04-2006

Basis : Wet werk en bijstand

Vastgesteld : 23-05-2006

Onderwerp : Informatieopvraag bij derden

### Algemeen

De uitvoering van de WWB maakt het noodzakelijk de aanvrager (belanghebbende) om inlichtingen te vragen waarbij sprake is van een inbreuk op diens persoonlijke levenssfeer.

Dit is opmerkelijk in die zin dat de persoonlijke levenssfeer wordt beschermd door waarborgen die zijn vastgelegd in grondrechten, met andere woorden een ieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé leven. Slechts op basis van wettelijke bepalingen is inmenging in de persoonlijke levenssfeer van een belanghebbende mogelijk.

### Wet werk en bijstand

Voor het verkrijgen van informatie wordt ons handelen dus bepaald door de mogelijkheden die hiertoe binnen de wet gegeven worden. Met name de WWB en daarnaast de Awb (Algemene wet bestuursrecht).

Op grond van artikel 17 WWB is een belanghebbende in 1e instantie zelf verplicht inlichtingen te verstrekken met betrekking tot het recht op bijstand. Artikel 53a WWB geeft aan dat het college bepaalt welke gegevens en bewijsstukken verstrekt moeten worden en daarnaast geeft dit artikel het college de bevoegdheid om een onderzoek in te stellen naar de verstrekte gegevens en zodanig naar andere gegevens die noodzakelijk zijn voor de verlening of voortzetting van bijstand. In dit verband worden in de WWB genoemd de inlichtingenverplichting aan gemeenten van werkgevers (artikel 63) en de inlichtingenverplichting aan gemeenten van instanties (artikel 64). Deze opsomming is niet limitatief, hetgeen betekent dat tevens informatie gevraagd kan worden aan andere instanties cq. bij particulieren. Hierbij dient nadrukkelijk rekening gehouden te worden met het zogenaamde subsidiariteitsbeginsel. Dit beginsel houdt in dat het beoogde doel (verificatie van gegevens en/of verkrijgen van gegevens) op een voor de belanghebbende zo min mogelijk ingrijpende wijze moet worden bereikt. Met andere woorden, ten alle tijden wordt gepoogd de benodigde informatie via de belanghebbende te verkrijgen. Eerst indien een belanghebbende gevraagd is naar bepaalde noodzakelijke informatie, hij deze niet verstrekt én sprake is van een vermoeden van fraude kan dit bij derden opgevraagd

worden. Met andere woorden, indien geen sprake is van een vermoeden van fraude wordt het besluit genomen op basis van de door de belanghebbende verstrekte informatie. (Géén of ontoereikende informatie zal dan leiden tot een afwijzing / buiten behandeling stellen van de aanvraag of beëindiging).

Het inwinnen van informatie bij derden zonder dat sprake is van een vermoeden van fraude is wel mogelijk indien de belanghebbende (schriftelijk) toestemming verleent om deze informatie in te winnen.

### Omgevingsinterview

De meest voorkomende vorm van het verkrijgen van informatie bij particulieren is het omgevingsinterview (buurtonderzoek). Het omgevingsinterview wordt alleen verricht onder de voorwaarde dat uit vooronderzoek en/of tijdens het huisbezoek en/of bij de beoordeling van stukken een vermoeden ontstaat van woon- en/of gezinsfraude.

Het omgevingsinterview dient slechts ter versterking van de bewijslast omtrent de vermeende fraude. De volgende (gedrags)regels dienen in acht genomen te worden:

Het omgevingsinterview geschiedt door twee medewerkers;

Beide medewerkers legitimeren zich;

Het doel van het interview wordt uitgelegd waarbij benadrukt wordt dat de verkregen informatie gebruikt zal worden bij de besluitvorming;

Een gegeven verklaring wordt opgetekend door de interviewer en ondertekend door de geïnterviewde.

### OVERIGE AANDACHTSPUNTEN BIJ HET VERKRIJGEN VAN INFORMATIE

#### Huisbezoek

Het huisbezoek is een middel om bij belanghebbenden de woon- en gezinssituatie te beoordelen, zonder dat daar in beginsel een directe aanleiding voor is. Het kan aangekondigd maar ook onaangekondigd plaatsvinden.

De volgende (gedrags)regels dienen in acht genomen te worden:

Het huisbezoek geschiedt door twee medewerkers;

Beide medewerkers legitimeren zich;

De belanghebbende legitimeert zich (indien nodig);

Doel van het bezoek wordt verduidelijkt (indien nodig);

Er wordt toestemming gevraagd voor het huisbezoek (binnentreden) én om in alle kamers en/of kasten te kijken (vraag de belanghebbende de kast te openen);

De bevindingen ten tijde van het huisbezoek worden schriftelijk vastgelegd en ter ondertekening voorgelegd aan de belanghebbende.

Indien een derde de woning van de belanghebbende opent en belanghebbende zelf is niet thuis dan vindt het huisbezoek op dat moment niet plaats.

### Bejegening

Minstens zo belangrijk als het in acht nemen van gedrageregels is de manier waarop belanghebbenden benaderd worden. In de inleiding van deze werkinstructie komt reeds naar voren dat we in de persoonlijke levenssfeer van de belanghebbende treden daar waar inmenging in een privé-leven binnen onze maatschappij ongebruikelijk is.

Hieruit vloeit vrijwel automatisch voort dat de bejegening op een respectvolle wijze dient te gebeuren. Inleving in de situatie van de belanghebbende en dit uit houding laten blijken is hierbij een vereiste.

### Heimelijke waarnemingen

Bij een aantal fraudecategorieën worden waarnemingen gedaan zonder de belanghebbende daarover te informeren. Het kortstondig, eventueel herhaald, waarnemen of bepaalde activiteiten worden verricht kan (ook) worden uitgevoerd door medewerkers zonder opsporingsbevoegdheid. Deze 'waarnemingen ter plaatse' kunnen worden verricht voorafgaand aan een controle of verzoek tot afgifte van een bevel tot observatie. Het stelselmatig observeren valt onder het Wetboek van Strafvordering. Hiervoor is een bevel van de officier van justitie vereist.

### Rechten van belanghebbende

Degene van wie persoonsgegevens worden verwerkt, heeft het recht om inzage te verzoeken in zijn persoonsgegevens en het gebruik daarvan door de sociale dienst. Dit vereist een zorgvuldige formulering van verklaringen, rapportages, etc. (alsof de belanghebbende over je schouder meeleest; noem collega's niet bij de voor- maar bij de achternaam en/of bij de functie).

### Informatieverstrekking van gemeenten aan derden

Zoals in de WWB is vastgelegd aan welke instanties wij informatie kunnen opvragen is tevens in artikel 67 WWB vastgelegd aan welke instanties de gemeente gehouden is informatie te verstrekken. Aan andere dan de in dit artikel genoemde instanties noch aan

particulieren verstrekt de gemeente informatie.

### Geheimhoudingsplicht

De zorgvuldigheid die betracht dient te worden bij het opvragen van informatie cq. bij de informatieverstrekking vloeit direct voort uit artikel 65 WWB. Wellicht ten overvloede wordt dit artikel hieronder geciteerd:

Het is een ieder verboden hetgeen hem uit of in verband met enige werkzaamheid bij de uitvoering van deze wet over de persoon of zaken van een ander blijkt of wordt meegedeeld, verder bekend te maken dan voor de uitvoering van deze wet noodzakelijk is dan wel op grond van deze wet is voorgeschreven of toegestaan.

Het in het eerste lid vervatte verbod is niet van toepassing indien:

- a. enig wettelijk voorschrift tot bekendmaking verplicht;
- b degene op wie de gegevens betrekking hebben schriftelijk heeft verklaard tegen de verstrekking van deze gegevens geen bezwaar te hebben;
- c . de gegevens niet herleidbaar zijn tot individuele natuurlijke personen."

### 5. Jurisprudentie Centrale Raad van Beroep

- a. 11 april 2007 (LJN: BA2410)

"...In het kader van het project "Klant in Beeld" hebben twee handhavingmedewerkers van de Dienst werk en inkomen van de gemeente Amsterdam op 11 januari 2006 een onaangekondigd huisbezoek afgelegd (...) Blijkens (het; N.o.) rapport is tijdens het huisbezoek ongeveer 1,3 kilogram softdrugs aangetroffen.

(...) heeft appellant de bijstand van betrokkene beëindigd (lees: ingetrokken) met ingang van 1 januari 2006 op grond dat betrokkene sedert 1 augustus 2003 oncontroleerbare inkomsten geniet uit wiethandel.

Naar aanleiding van een daarop volgend beëindigingonderzoek heeft appellant (...) tevens de over de periode van 1 augustus 2003 tot en met 31 december 2005 verleende bijstand ingetrokken. Daarbij is overwogen dat betrokkene zijn inlichtingenplicht heeft geschonden door geen melding te maken van de door hem genoten inkomsten. (...)

#### 1. Het huisbezoek als controlemiddel

De Raad stelt voorop dat bestuursorganen als het College een groot belang hebben bij een effectieve controle op de rechtmatigheid van te verlenen en verleende bijstand.

Daarmee wordt immers enerzijds beoogd de doelstellingen van de WWB zo goed mogelijk te realiseren en anderzijds misbruik van bijstand zoveel mogelijk te voorkomen en te bestrijden. Doorgaans kan in dat verband worden volstaan met andere middelen dan huisbezoek zoals administratief onderzoek, koppeling/uitwisseling gegevensbestanden, omgevingsonderzoek, observaties en horen van belanghebbenden en derden. Onder omstandigheden kan ook het huisbezoek een noodzakelijk en adequaat (aanvullend) controlemiddel zijn. Gelet op hetgeen in beroep en hoger beroep naar voren is gebracht dient de Raad na te gaan of in het onderhavige geval voldoende acht is geslagen op de waarborgen die verankerd liggen in artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

(...)

### 3. Toestemming om binnen te treden; “informed consent”

De Raad stelt voorop dat uit de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens over de op de woning betrekking hebbende persoonlijke levenssfeer (het huisrecht) valt af te leiden dat eerst van een inbreuk op het huisrecht sprake is wanneer wordt binnentreden tegen de wil van degene die zich op dat recht beroept. Van een inbreuk op het huisrecht is (...) derhalve geen sprake wanneer de rechthebbende toestemming voor het binnentreden heeft gegeven. De toestemming moet op basis van vrijwilligheid zijn verleend, waarbij heeft te gelden dat er sprake moet zijn van een “informed consent”. Dit houdt in dat de toestemming van de belanghebbende gebaseerd moet zijn op volledige en juiste informatie over reden en doel van het huisbezoek. Voor een geval waar voorafgaand aan het huisbezoek geen aanleiding bestond om redelijkerwijs te twijfelen aan de juistheid of de volledigheid van de door betrokkene voor het vaststellen van het recht op bijstand verstrekte gegevens, moet hem duidelijk zijn gemaakt dat het niet geven van toestemming zonder (directe) consequenties zal blijven voor de verlening van de bijstand. Bestaat daarentegen voorafgaande aan het huisbezoek wél aanleiding redelijkerwijs te twijfelen aan de juistheid of de volledigheid van de voor het vaststellen van het recht op bijstand verstrekte gegevens en wordt om die reden tot het afleggen van een huisbezoek besloten, dan is het bestuursorgaan bij het vragen van medewerking aan dat huisbezoek niet gehouden betrokkene mee te delen dat het weigeren van de toestemming tot binnentreden zonder (directe) gevolgen voor de uitkering zal blijven.

De Raad is van oordeel dat de bewijslast ten aanzien van het “informed consent” bij binnentreden berust op het bestuursorgaan. Bij de beoordeling of een inbreuk op het huisrecht heeft plaatsgevonden, is niet van belang of het huisbezoek van tevoren al dan niet is aangekondigd.

Naast het huisrecht kunnen ook andere aspecten van het privé-leven van betrokkene aan de orde zijn, waarop door de schending van het huisrecht inbreuk kan worden gemaakt.



Daarvoor geldt het vereiste van “informed consent” evenzeer.

#### 4. Het beleid in Amsterdam

In het kader van het project “Klant in Beeld” is door appellant als uitgangspunt geformuleerd dat bij een ieder, die een bijstandsuitkering ontvangt, een huisbezoek wordt afgelegd. Gaandeweg zal meer op basis van risico- en fraudeprofielen worden geselecteerd. Dit beleid is voordat met het afleggen van de huisbezoeken werd begonnen - in hoofdlijnen - ter kennis gebracht van alle in Amsterdam woonachtige bijstandsccliënten.

Het in het kader van dit project geformuleerde beleid mondt blijkens hoofdstuk 1.1.5 van de beleidsnota, voor zover hier van belang, uit in de volgende gedragsregels:

- het huisbezoek geschiedt onaangekondigd;
- het wordt afgelegd door twee medewerkers;
- beide medewerkers legitimeren zich;
- de klant legitimeert zich;
- het doel van het bezoek wordt verduidelijkt;
- er wordt toestemming gevraagd voor het huisbezoek;
- er wordt toestemming gevraagd om in alle kamers en/of kasten te kijken, om de gezins- en woonsituatie te beoordelen.

Uit de toelichting op het beleid blijkt dat aan de weigering van de belanghebbende om huisbezoek toe te staan, of aan het onthouden van verdere toestemming om in de woning bepaalde ruimtes of kasten en dergelijke te bezichtigen, geen consequenties worden verbonden in die zin dat niet tot intrekking of beëindiging van de bijstand wordt overgegaan. Blijft de belanghebbende weigeren (verdere) medewerking te verlenen dan wordt hij vervolgens uitgenodigd voor een rechtmatigheidonderzoek ten kantore van de Dienst werk en inkomen.

5. De aanleiding voor appellant om bij betrokkene een huisbezoek af te leggen was gelegen in het feit dat betrokkene behoorde tot een in het kader van een bepaald risicoprofiel samengestelde controlegroep. Vaststaat dat voorafgaand aan het bij betrokkene afgelegde huisbezoek bij appellant geen concrete objectieve feiten en omstandigheden bekend waren op grond waarvan redelijkerwijs kon worden getwijfeld aan de juistheid of de volledigheid van de eerder door betrokkene verstrekte of anderszins bekend geworden gegevens, die van belang zijn voor het vaststellen van de (omvang van) het recht op bijstand.

De Raad stelt vast dat in het verslag naar aanleiding van het huisbezoek op 11 januari 2006, anders dan op grond van de in het kader van "Klant in Beeld" opgestelde gedragsregels had mogen worden verwacht, geen precieze weergave is terug te vinden van de feitelijke gang van zaken rond het huisbezoek. Met name blijkt daaruit niet of en in hoeverre de handhavingmedewerkers bij de aanvang van het huisbezoek en het verdere onderzoek in de woning van betrokkene het voorgeschreven protocol hebben gevolgd. Zo blijkt uit het verslag niet met zoveel woorden dat de twee handhavingmedewerkers zich hebben gelegitimeerd, wat zij als doel van het huisbezoek aan betrokkene hebben gemeld, dat zij vooraf uitdrukkelijk toestemming hebben verkregen voor het binnentreden en de daarop volgende fasen van het huisbezoek en dat zij betrokkene erop hebben gewezen dat het weigeren van medewerking geen directe gevolgen voor de verlening van bijstand zal hebben. Uit het verslag valt niet meer op te maken dan dat de controleurs binnen zijn geweest.

Weliswaar staat daarin ook te lezen dat betrokkene heeft verklaard "U legt me de reden uit van het huisbezoek. Ik begrijp dat.", maar betrokkene heeft de juistheid daarvan steevast ontkend. Daardoor heeft appellant niet aangetoond dat de controleurs zijn binnentreden na voorafgaand "informed consent" van betrokkene. Hetzelfde geldt voor de vervolgstappen van het huisbezoek waarbij kamers zijn betreden, kasten zijn geopend en onder meer in tassen is gekeken. In de namens appellant ter zitting benadrukte stelling dat de betreffende handhavingmedewerkers een speciale opleiding hebben gehad en dat moet worden aangenomen dat zij, ondanks een summiere weergave in het handgeschreven (en niet door betrokkene ondertekende) verslag, overeenkomstig de gedragsregels hebben gehandeld, ziet de Raad onvoldoende grond om aan te nemen dat ook daadwerkelijk volgens het protocol is gehandeld. Hetzelfde geldt voor de stelling dat het project "Klant in Beeld" ten tijde in geding al geruime tijd liep en het hier (dus) om twee ervaren medewerkers ging die goed van de te volgen procedure op de hoogte waren. De Raad heeft bij het vorenstaande in aanmerking genomen dat het rapport van de controleurs niet kan worden aangemerkt als een op ambsteed of ambtsbelofte opgemaakt proces-verbaal, nu de controleurs niet waren beëdigd als (bijzonder) opsporingsambtenaar.

De Raad komt op grond van het voorgaande tot het oordeel dat appellant er niet in is geslaagd aan te tonen dat ter zake van het binnentreden voor het bij betrokkene verrichte huisbezoek voldaan is aan de eis van een "informed consent". Dit betekent dat er in het geval van betrokkene sprake is geweest van een inbreuk op zijn huisrecht als bedoeld in artikel 8, eerste lid, van het EVRM.

#### 6. Gerechtvaardigde inbreuk op het huisrecht door huisbezoek?

Op grond van artikel 8, tweede lid, van het EVRM is de overheid bevoegd om inbreuk te maken op het recht op huisrecht, voor zover dit bij wet is voorzien en in een democratische samenleving nodig is onder meer in het belang van het economisch welzijn van het land, de bescherming van de openbare orde en de voorkoming van strafbare feiten.

## 6.1 Bij wet voorzien

Artikel 17, eerste lid, van de WWB (...)

Artikel 17, tweede lid, van de WWB (...)

Ingevolge artikel 53a, tweede lid, van de WWB (...)

De Raad is van oordeel dat dit samenstel van bepalingen, gezien in samenhang met artikel 1 van de Algemene wet op het binnentreden en met de onder vigeur van de artikelen 65, derde lid, en 66, tweede lid, van de Algemene bijstandswet (Abw) ontwikkelde jurisprudentie, is aan te merken als een toereikende wettelijke grondslag in de zin van artikel 8, tweede lid, van het EVRM. De genoemde bepalingen bieden het met de uitvoering van de WWB belaste bestuursorgaan voldoende grondslag voor het huisbezoek als middel ter uitoefening van zijn bevoegdheid tot controle en verificatie van door belanghebbende verstrekte of anderszins bekend geworden gegevens. (...)

(...)

## 6.3. Noodzaak

Bij de toetsing van de noodzaak dient te worden onderzocht of het noodzakelijk is om tegen de wil van de belanghebbende een huisbezoek af te leggen en of dat huisbezoek proportioneel is, mede in aanmerking genomen de vraag of voorzien is in voldoende waarborgen tegen willekeur en misbruik. Daarbij dient tevens te zijn voldaan aan het vereiste van subsidiariteit in die zin dat aan het bestuursorgaan geen andere passende, minder ingrijpende middelen ter beschikking staan om de rechtmatigheid van de bijstand te onderzoeken.

Volgens vaste rechtspraak van de Raad (...) kunnen aan het niet meewerken aan een huisbezoek eerst gevolgen verbonden (in de vorm van het weigeren, beëindigen of intrekken van de bijstand) indien voor dat huisbezoek in het individuele geval een redelijke grond bestaat. Vaststaat, zoals hierboven is overwogen, dat in het geval van betrokkene voorafgaand aan het huisbezoek van een dergelijke grond geen sprake was. Er waren bij appellant geen objectieve feiten en omstandigheden bekend op grond waarvan redelijkerwijs kon worden getwijfeld aan de juistheid of de volledigheid van de door betrokkene, voor het vaststellen van (de omvang van) het recht op bijstand van belang zijnde, verstrekte gegevens. Onder deze omstandigheden bestaat er naar het oordeel van de Raad reeds hierom geen rechtvaardiging voor de in het onderhavige geval gemaakte inbreuk op het huisrecht van betrokkene.

## 7. Onrechtmatig verkregen bewijs

Nu in het geval van betrokkene sprake is van een niet gerechtvaardigde inbreuk op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer kan de Raad niet anders dan tot het oordeel komen dat de tijdens het huisbezoek aan het licht gekomen gegevens moeten worden bestempeld als onrechtmatig verkregen bewijs.

Zoals de Raad (...) reeds eerder heeft overwogen, is het gebruik van (onrechtmatig) verkregen bewijs slechts dan niet toegestaan indien de daartoe gebezigde bewijsmiddelen zijn verkregen op een wijze die zozeer indruist tegen hetgeen van een behoorlijk handelende overheid mag worden verwacht, dat dit gebruik onder alle omstandigheden ontoelaatbaar moet worden geacht.

Met de rechtbank is de Raad van oordeel dat daarvan in dit geval sprake is. De Raad overweegt daartoe dat aan het uitgangspunt dat bij huisbezoeken als hier aan de orde sprake moet zijn van een gerechtvaardigde inbreuk op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer alle kracht wordt ontnomen, indien het betreffende bestuursorgaan de resultaten van een onrechtmatig huisbezoek niettemin bij de beoordeling van het recht op bijstand zou mogen meenemen. Dit bewijs toelaten zou naar het oordeel van de Raad in dit geval neerkomen op een schending van het beginsel van "fair trial" als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het EVRM. De resultaten van het onderhavige huisbezoek dienen derhalve buiten beschouwing te worden gelaten. Ander bewijs op grond waarvan moet worden geconcludeerd dat betrokkene zijn inlichtingenplicht heeft geschonden is niet voorhanden. Dit betekent dat het besluit (...) op een onvoldoende daadkrachtige motivering berust en daarom in strijd is met artikel 7:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht..."

b. 11 april 2007 (LJN: BA2436)

"...Is appellante opgeroepen om in het kader van een rechtmatigheidsonderzoek voor een gesprek op het stadhuis te verschijnen. (...)

Tijdens dit gesprek (op 21 juli 2005; N.o.) is appellante verzocht mee te werken aan een aansluitend aan dit gesprek af te leggen huisbezoek. Appellante heeft daaraan medewerking geweigerd omdat dit te belastend zou zijn voor haar ouders (...). Hierop is appellante een bedenktijd van 10 minuten gegeven, waarbij haar is meegedeeld dat de bijstand wordt beëindigd indien zij bij haar weigering zou blijven. Appellante heeft in haar weigering volhard en heeft vervolgens een verklaring ondertekend waarin is vermeld dat zij niet wenst mee te werken aan een huisbezoek.

(...) heeft het College de bijstand van appellante met ingang van 21 juli 2005 beëindigd (...) op de grond dat appellante heeft verzuimd medewerking te verlenen aan een huisbezoek. (...)

Het College ervoor heeft gekozen de rechtmatigheid van eerder toegekende bijstandsuitkeringen te controleren aan de hand van zogeheten risicogestuurde rechtmatigheidsonderzoeken, ook wel themacontroles genoemd.

Het College heeft daartoe op basis van opgedane ervaringen bij de uitvoering van de bijstandswetgeving een aantal groepen gedefinieerd, waarbij naar het oordeel van het College sprake is van een verhoogd risico op fraude. (...)

Uit de gedingstukken blijkt, en ter zitting van de Raad is dit namens het College bevestigd, dat er geen concrete aanwijzingen waren dat de feitelijke woon- en leefsituatie van appellante afweek van wat zij daarover aan het College had gemeld. (...) Ter zitting van de Raad is desgevraagd namens het College tevens meegedeeld dat ook de door appellante tijdens het gesprek (...) verstrekte gegevens geen aanleiding vormden te twijfelen aan de juistheid van hetgeen omtrent haar woon- en leefsituatie eerder was vermeld of anderszins bij het College reeds bekend was. Slechts de omstandigheid dat appellante behoorde tot de groep van de inwonenden was voor het College aanleiding medewerking aan een huisbezoek te verlangen. Al voor het gesprek van 21 juli 2005 stond voor het College vast dat het, ongeacht de uitkomst hiervan, tot een huisbezoek zou moeten komen. Appellante was dit echter niet meegedeeld, zij werd hiermee eerst tijdens het gesprek (...) geconfronteerd.

Volgens vaste rechtspraak van de Raad (zie onder meer de uitspraak van 1 mei 2001, LJN ZB9247 alsmede de uitspraak van 3 september 2003, LJN AF3007) kunnen aan het niet meewerken aan een huisbezoek eerst gevolgen worden verbonden (in de vorm van het weigeren, beëindigen of intrekken van de bijstand) indien voor dat huisbezoek in het individuele geval een redelijke grond bestaat. (...)

In het geval van appellante waren bij het College ten tijde hier in het geding geen objectieve feiten en omstandigheden bekend op grond waarvan redelijkerwijs kon worden getwijfeld aan de juistheid en/of volledigheid van de door appellante over haar woon- en leefsituatie verstrekte inlichtingen.

Anders dan de rechtbank is de Raad ook van oordeel dat het College zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de enkele omstandigheid dat appellante bij haar ouders inwoont, en op haar daarom het risicoprofiel van "inwonenden" van toepassing is, een redelijke grond vormt voor een huisbezoek en dat het voor de uitvoering van de WWB redelijkerwijs nodig was dat appellante daaraan haar medewerking zou verlenen en de medewerkers van het College toegang diende te verschaffen tot de door haar gebruikte ruimtes in de woning van haar ouders.

Dat appellante haar medewerking aan dat huisbezoek heeft geweigerd kan haar dan ook niet worden tegengeworpen.

Hieruit vloeit voort dat het College niet bevoegd was de bijstand (...) in te trekken..."

c. 11 april 2007 (LJN: BA2447)

"...Appellant heeft (...) op grond van de WWB een uitkering voor levensonderhoud aangevraagd. (...)

Appellant heeft tijdens dat gesprek (op het gemeentehuis; N.o.) geweigerd medewerking te verlenen aan een onmiddellijk af te leggen huisbezoek. Ook nadat hem een kwartier bedenktijd was gegeven heeft hij in die weigering volhard. Het Dagelijks Bestuur heeft de aanvraag (...) afgewezen (...). Het heeft zich daarbij op het standpunt gesteld dat appellant de op hem rustende medewerkingplicht heeft geschonden, waardoor het recht op bijstand niet kan worden vastgesteld. (...)

Indien de belanghebbende de inlichtingen-/medewerkingplicht niet in voldoende mate nakomt, en wanneer als gevolg daarvan niet kan worden vastgesteld of de belanghebbende verkeert in bijstandbehoevende omstandigheden als bedoeld in artikel 11, eerste lid, van de WWB, kan naar vaste rechtspraak de bijstand worden geweigerd, beëindigd of ingetrokken.

Eveneens volgens vaste rechtspraak van de Raad (...) kunnen aan het niet meewerken aan een huisbezoek eerst gevolgen worden verbonden (in vorm van het weigeren, beëindigen of intrekken van de bijstand) indien voor dat huisbezoek in het individuele geval een redelijke grond bestaat. Van een dergelijke grond is in gevallen als deze sprake indien op basis van concrete feiten en omstandigheden redelijkerwijs kan worden getwijfeld aan de juistheid of volledigheid van de door de betrokkene omtrent zijn woon- en leefsituatie verstrekte inlichtingen, voor zover deze gegevens onmiskenbaar van belang zijn voor het vaststellen van (de omvang van) het recht op bijstand en deze gegevens niet op een voor betrokkene minder belastende wijze kunnen worden geverifieerd.

De Raad is van oordeel dat in het onderhavige geval zodanige grond aanwezig was.

Het Dagelijks Bestuur heeft op grond van objectieve bevindingen, die zijn weergegeven in het opgestelde rapport (...), terecht mogen twijfelen aan de juistheid van het door appellant op het aanvraagformulier opgegeven woonadres. (...)

Het Dagelijks Bestuur heeft onder deze omstandigheden terecht van appellant verlangd dat hij medewerking zou verlenen aan een onmiddellijk af te leggen huisbezoek..."

d. 8 juni 2007 (LJN: BA3877)

"...Naar aanleiding van een melding door appellante dat zij met ingang van 17 februari 1999 een kamer verhuurt aan S. (...) heeft de sociale dienst Amsterdam een onderzoek ingesteld naar de rechtmatigheid van de aan appellante verleende bijstand. In dat kader

heeft er op 7 april 1999 een huisbezoek plaatsgevonden. Uit de bevindingen van dat huisbezoek is niet geconcludeerd dat er sprake was van het voeren van een gezamenlijke huishouding. (...)

In de maanden april 2004 tot en met juli 2004 is nader onderzoek gedaan naar het voeren van een gezamenlijke huishouding door appellante. In het kader van dat onderzoek heeft op 5 juli 2004 een huisbezoek plaatsgevonden. (...) is uit dit onderzoek niet gebleken dat appellante een gezamenlijke huishouding voert (...)

In het kader van het project "Klant in Beeld" hebben twee handhavingmedewerkers van de afdeling Controle & Opsporing van de sociale dienst van Amsterdam vervolgens op 5 oktober 2005 onaangekondigd een bezoek afgelegd in de woning van appellante. Naar aanleiding van de bevindingen bij dit huisbezoek (...) heeft het College (...) de bijstand van appellante met ingang van 17 februari 1999 ingetrokken op de grond dat zij vanaf die datum een gezamenlijke huishouding voert (...).

De Raad stelt eerst vast dat er, mede gelet op eerdere onderzoeken naar de woonsituatie van appellante op 7 april 1999 en 5 juli 2004, voorafgaand aan het huisbezoek van 5 oktober 2005, voor het College geen aanleiding bestond om redelijkerwijs te twijfelen aan de juistheid of de volledigheid van de door appellante voor het vaststellen van het recht op bijstand verstrekte gegevens. Volgens het naar aanleiding van het laatste huisbezoek opgemaakte verslag van 5 oktober 2005 hebben de handhavingmedewerkers zich gelegitimeerd en de reden van het onaangekondigde huisbezoek uitgelegd, waarna zij door appellante zijn binnengelaten en vervolgens alle kamers en kasten hebben bekeken. Uit het verslag blijkt niet dat zij bij hun binnentreden appellante erop hebben gewezen dat het weigeren van medewerking geen directe gevolgen voor de verlening van bijstand zal hebben en ook niet dat zij toestemming hebben gevraagd en verkregen om in alle kamers en/of kasten te kijken.

Met de gemachtigde van appellante is de Raad van oordeel dat niet is aangetoond dat is voldaan aan de hier te stellen eis van "informed consent" en dat in het geval van appellante sprake is geweest van een niet gerechtvaardigde inbreuk op het huisrecht als bedoeld in artikel 8, eerste lid, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. De Raad verwijst hierbij naar de rechtsoverwegingen 3 tot en met 6 van zijn uitspraak van 11 april 2007, LJV BA2410.

Dit betekent dat, in lijn met de onder punt 7 vermelde rechtsoverwegingen van genoemde uitspraak, de tijdens het huisbezoek van 5 oktober 2005 aan het licht gekomen gegevens moeten worden bestempeld als onrechtmatig verkregen bewijs en dat de resultaten van dat huisbezoek buiten beschouwing moeten worden gelaten. Ander bewijs op grond waarvan moet worden geconcludeerd dat sprake is van het voeren van een gezamenlijke huishouding tussen appellante en S. is niet voorhanden. Dit betekent dat het besluit (...) op een onvoldoende draagkrachtige motivering berust en daarom in strijd is met artikel 7:12,

eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht..."