



Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Even kloppen a.u.b.

Een verkennende studie naar protocollen huisbezoek bij gemeenten, SVB en UWV

Colofon

Projectnaam
Nummer

Protocollen huisbezoek
R16/12

Inhoud

	Colofon—2
	Inhoud—3
	Samenvatting—5
1	Inleiding—9
1.1	Doelstelling onderzoek en onderzoeksvragen—10
1.2	Begrippen en definities—10
1.3	Onderzoeksopzet—12
2	Aanwezigheid protocollen—13
2.1	SVB en UWV—13
2.2	Gemeenten—13
2.3	Kenbaarheid—16
2.4	Actualiteit—17
3	De inhoud van de protocollen—19
3.1	Overzicht totaalscores—19
3.2	Scores gemeenten bij de voorbereiding van het huisbezoek—20
3.3	Scores gemeenten bij aanvang van het huisbezoek—21
3.4	Scores gemeenten tijdens het huisbezoek—22
3.5	Scores gemeenten na afloop van het huisbezoek—23
3.6	Scores gemeenten met betrekking tot (interne) werkinstructies—24
3.7	Inhoud protocollen SVB en UWV—24
4	Conclusies—27
Bijlage 1	Verzoek staatssecretaris aan Inspectie SZW—31
Bijlage 2	Methodologische verantwoording—35
Bijlage 3	Modelprotocol RCF kenniscentrum handhaving, geactualiseerde versie 13 maart 2015—39
Bijlage 4	Relevante informatie uit de Algemene Wet Bestuursrecht—49
Bijlage 5	Ontwerptekst voorgenomen AMvB—51

Samenvatting

Op verzoek van de staatssecretaris SZW heeft de Inspectie SZW (hierna de Inspectie) geïnventariseerd of uitvoeringsorganisaties over een protocol huisbezoek beschikken. Daarnaast is naar de globale inhoud van de protocollen gekeken. Aanvullend heeft de staatssecretaris gevraagd om met enige illustratieve voorbeelden een beeld van de praktijk van huisbezoeken te schetsen. Op voorhand is door de Inspectie aangegeven dat deze vraag meegenomen zou worden, indien de resultaten van de onderzoeksvragen daarvoor aanleiding zouden geven. Die aanleiding zou dan vooral liggen in het geval dat bepaalde onderdelen in de aangetroffen protocollen heel veel of juist heel weinig aandacht zouden krijgen. Dat bleek niet het geval en daarom is de aanvullende vraag niet beantwoord.

Belangrijkste conclusies:

In totaal heeft 86 procent van alle gemeenten een protocol of een met een protocol vergelijkbaar document. Deze 86 procent bestaat uit 57 procent gemeenten met een bestuurlijk vastgesteld protocol en 29 procent gemeenten met een met een protocol vergelijkbaar document dat niet bestuurlijk is vastgesteld. De reden waarom gemeenten kiezen voor bestuurlijk traject of niet, is niet door de Inspectie onderzocht.

Bij 23 procent van alle gemeenten is dit document ook kenbaar (makkelijk te vinden voor de burger).

Zowel SVB als UWV heeft een bestuurlijk vastgesteld protocol huisbezoek, dat kenbaar is.

Iedereen die een uitkering aanvraagt of heeft zal aan de uitvoeringsinstantie moeten aantonen dat hij recht heeft op de uitkering. Van uitvoeringsinstanties wordt verwacht, dat zij de geleverde gegevens en informatie verifiëren. Een middel daarvoor met betrekking tot de leefsituatie is het huisbezoek.

Een huisbezoek kan echter een behoorlijke inbreuk op de privacy zijn. De Wet huisbezoeken, die per 1 januari 2013 van kracht is geworden, beoogt een balans te vinden tussen bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de noodzaak tot verificatie.

Uitvoeringsorganisaties mogen aan de cliënt een aanbod tot huisbezoek doen als er nog enige onduidelijkheid rest in de situatie van de cliënt. Als de cliënt weigert en er niet in slaagt die onduidelijkheid op andere wijze weg te nemen, mag de uitvoeringsinstantie gevolgen aan deze weigering verbinden ten aanzien van de uitkering.

De regering hecht aan een zorgvuldige uitvoering van een huisbezoek. Tevens wil zij dat burgers hun rechten en plichten kennen. Daarom adviseert zij uitvoeringsinstanties om een protocol huisbezoeken op te stellen.

Aan de Inspectie is gevraagd om te inventariseren of uitvoeringsinstanties een openbaar protocol hebben en in de gevallen dat er een protocol is, te kijken naar de inhoud daarvan. Deze informatie zal de regering gebruiken in haar overweging om uitvoeringsorganisaties al dan niet te verplichten een protocol op te stellen.

De Inspectie heeft daarop een onderzoek ingesteld bij SVB, UWV en bij 100 a-select gekozen gemeenten. In deze steekproef zijn 2 gemeenten uit de G4 terecht gekomen en acht gemeenten uit de G32 gemeenten. Van de 100 gemeenten zijn er 50 die met één of meerdere gemeenten samenwerken. Omdat de staatssecretaris om een inventariserend onderzoek gevraagd heeft, zal de Inspectie geen oordeel geven over de resultaten van het onderzoek.

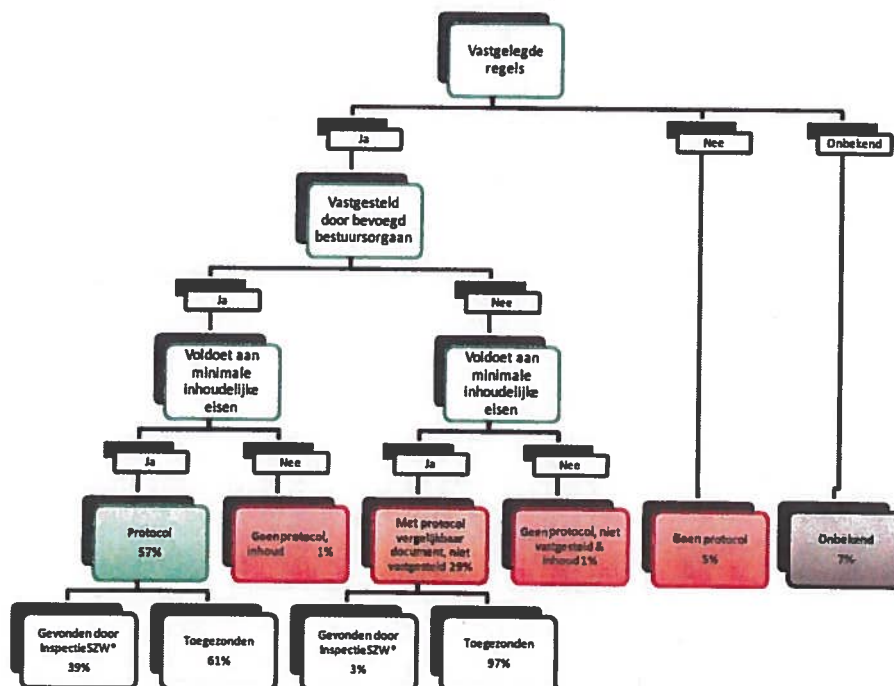
Uit het onderzoek blijkt, dat een meerderheid van de gemeenten (57 procent)

een protocol heeft, dat aan de definitie van de Inspectie voldoet. Het gaat dan om gemeenten die bestuurlijk vastgestelde regels hebben die ook gepubliceerd zijn en waarin in elk geval aan minimale inhoudelijke eisen is voldaan. Die inhoudelijke eisen hebben betrekking op het informeren van de cliënt over de gevolgen van toestemming voor een huisbezoek alsmede over de gevolgen van een weigering. Door publicatie zijn de regels formeel openbaar geworden. De Inspectie heeft echter ook gekeken of het protocol in openbare bron (makkelijk) is te vinden. Bij de gemeenten met een protocol is in 39 procent daarvan het protocol via internet te traceren.

Voor de volledigheid van het beeld, heeft de Inspectie ook gekeken naar gemeenten die een document hebben dat inhoudelijk vergelijkbaar is met een protocol, maar dat niet bestuurlijk is vastgesteld en gepubliceerd. Van alle gemeenten beschikt 29 procent over zo'n vergelijkbaar document. Van deze vergelijkbare documenten is 3 procent via internet terug te vinden.

In totaal heeft 86 procent van alle gemeenten een protocol of een met een protocol vergelijkbaar document. Bij 23 procent van alle gemeenten is dit document ook kenbaar (makkelijk te vinden voor de burger).

Schematisch ziet dit er als volgt uit:



* Dit percentage is van toepassing op protocollen die de Inspectie door middel van een deskresearch heeft gevonden. Overige documenten zijn toegestuurd door de bestuursorganen zelf.



SVB en UWV beschikken over een protocol dat aan de definitie van de Inspectie voldoet en deze protocollen zijn via internet terug te vinden.

Ten aanzien van de vraag naar de inhoud van de protocollen is een vergelijking gemaakt met het voorbeeldprotocol van het Kenniscentrum Handhaving en Naleving van de VNG.

Als we ons beperken tot alleen de gemeenten met een protocol heeft 53 procent daarvan een protocol dat nagenoeg gelijk is aan het referentieprotocol (minstens 30 van de 32 items stemmen overeen). Van nog eens 35 procent van deze groep van gemeenten komt het protocol op 20 tot 30 van de 32 items overeen met het referentieprotocol.

In totaal heeft dus 88 procent van de gemeenten met een protocol, een protocol dat minimaal op 20 van de 32 items overeenstemming heeft met het referentieprotocol. Landelijk gezien komt dat neer op de helft van alle gemeenten

Bij de gemeenten met een vergelijkbaar document heeft 60 procent een document dat nagenoeg gelijk is aan het referentieprotocol. En bij 20 procent komt het document op 20 tot 30 van de 32 items overeen. In totaal komt dus bij 80 procent van de gemeenten met een vergelijkbaar document dit document overeen met minimaal 20 van de 32 items van het referentieprotocol.

Landelijk gezien komt dat neer op ongeveer een kwart van alle gemeenten.

De items in het referentieprotocol zijn onderverdeeld in 4 fasen van een huisbezoek.

1. De voorbereiding van het huisbezoek,
2. de aanvang van het huisbezoek,
3. tijdens het huisbezoek en
4. na afloop van het huisbezoek.

Bij de eerste fase gaat het bijvoorbeeld om de vraag of verificatie van de leefsituatie kan plaatsvinden aan de hand van bronbestanden waarover de gemeente beschikt, en is er aandacht voor de privacy en de legitimiteit van het overheidshandelen. De meeste items die betrekking hebben op deze fase, worden in 90 procent of meer van de protocollen en vergelijkbare documenten genoemd.

De tweede fase heeft betrekking op het moment dat de uitvoerder voor de deur staat. Het gaat dan om zaken als het meedelen van het doel en de reden van het huisbezoek, de verleende toestemming en het afzien van een huisbezoek om dringende redenen en de legitimatie. Scores op deze items liggen bij de protocollen tussen de 75 en 100 procent. Bij de met protocollen vergelijkbare documenten is dat tussen de 68 en 100 procent.

Bij de fase tijdens het huisbezoek gaat het bijvoorbeeld om het noemen van het recht van de belanghebbende om zijn toestemming weer in te trekken. De scores variëren hier tussen de 69 en 86 procent.

Bij de laatste fase gaat het onder andere om de vastlegging van het bezoek en het kenbaar maken van de conclusies. Bij de protocollen variëren de scores hier tussen de 60 en 82 procent en bij de met protocollen vergelijkbare documenten tussen de 76 en 100 procent.

SVB, UWV hebben een –in vergelijking met het referentieprotocol- beknopt protocol dat op hoofdpunten vergelijkbaar is met het referentieprotocol. Deze protocollen zijn via een apart afstemmingstraject met SZW tot stand gekomen.

Voorts is gebleken, dat 10 procent van de protocollen en de daarmee vergelijkbare documenten opgesteld dan wel vastgesteld zijn vóór 2013 en daarna niet meer aangepast aan de Wet huisbezoeken, waardoor deze niet in alle gevallen helemaal actueel zijn.

1 Inleiding

Iedereen die een bijstandsuitkering wil aanvragen of behouden, moet periodiek aantonen dat hij daar recht op heeft. De gemeente op haar beurt, zal moeten verifiëren of de geleverde informatie over de woonsituatie en leefvorm klopt. Een van de manieren waarop verificatie kan plaatsvinden, is het afleggen van een huisbezoek. Een huisbezoek kan echter gezien worden als een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer.

Tot 2013 konden uitvoeringsorganisaties geen gevolgen aan een weigering huisbezoek verbinden, tenzij er een gerede twijfel aan de juistheid van de door de cliënt verstrekte informatie was. Dan kon het huisbezoek in het kader van een fraudeonderzoek afgedwongen worden in die zin, dat bij weigering de uitkering beëindigd kon worden. De Wet van 4 oktober 2012, houdende een regeling in de sociale zekerheid van de rechtsgevolgen van het niet aantonen van de leefsituatie na het aanbod van een huisbezoek (hierna Wet huisbezoeken), geeft de uitvoering meer mogelijkheden. Deze wet beoogt de balans te vinden tussen de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de noodzaak om de rechtmatigheid van uitkeringen te garanderen. Rechtmatige uitkeringsverstrekking is nodig om het maatschappelijk draagvlak voor de sociale zekerheid te behouden en fraude te voorkomen. Bij aanvraag van een uitkering en gedurende de uitkeringsperiode zijn uitkeringsgerechtigden verplicht alle (on-)gevraagde gegevens en inlichtingen te verstrekken die nodig zijn om het recht op en hoogte van de uitkering te kunnen vaststellen. Uitvoeringsorganisaties moeten deze gegevens kunnen verifiëren. Door de Wet huisbezoeken kunnen uitvoeringsorganisaties gevolgen verbinden aan het weigeren van een huisbezoek, als de leefsituatie evenmin op een andere manier kan worden aangetoond. Het gaat dan niet om situaties waar een gerede twijfel is aan de juistheid van de verstrekte gegevens, maar om situaties waarin er nog enige onduidelijkheid rest. Het verschil lijkt subtiel, maar hierdoor wordt het mogelijk dat uitvoeringsorganisaties ook een huisbezoek kunnen afleggen als er geen directe aanleiding zoals een fraudesignaal is maar er ook geen andere geschikte manier voorhanden is om de verstrekte gegevens te verifiëren.

Parlement en regering hechten aan een zorgvuldige uitvoering van de Wet huisbezoeken. Aanvankelijk was het daarom de bedoeling om met een Algemene Maatregel van Bestuur uitvoeringsorganisaties te verplichten om een openbaar protocol huisbezoeken vast te stellen. Op deze manier worden belanghebbenden geïnformeerd over hun rechten en plichten en weten ook de medewerkers van de uitvoeringsorganisaties waaraan zij zich tijdens een huisbezoek te houden hebben. Het Kenniscentrum Handhaving en Naleving van de VNG werd gevraagd een voorbeeldprotocol te maken.¹ Het voorbeeldprotocol kwam er. De beoogde AMvB werd – na een negatief advies van de Raad van State – niet bekrachtigd.²

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft meerdere keren aangegeven dat zij het hebben van een protocol nog steeds van groot belang acht.³ Als het nodig is om inbreuk te maken op de persoonlijke levenssfeer door een huisbezoek, moet dit correct gebeuren. Ook moeten mensen weten waarvoor zij toestemming geven bij een huisbezoek en wat de gevolgen zijn bij weigering. Een protocol biedt hiervoor een kader. Uitvoeringsorganisaties hebben de vrijheid om zelf een protocol of beleid vast te stellen, ook als dat niet verplicht is. De staatssecretaris heeft de Inspectie SZW (hierna de Inspectie) gevraagd een

¹ Voorheen Kenniscentrum handhaving RCF

² De Raad van State was van mening, dat de noodzaak van het opnemen van een verplichting tot het stellen van beleidsregels ontbrak en dat gekozen wettelijke grondslag voor het ontwerpbesluit onjuist was.

³ O.a. brief stass aan 1^e kamer 24-4-2014, verzamelbrieven SZW gemeenten van 21-12-2012 en 9-4-2013

inventariserend onderzoek te doen naar de aanwezigheid van protocollen bij uitvoeringsorganisaties en naar de inhoud daarvan.⁴

Dit rapport geeft antwoord op beide vragen van de staatssecretaris. Omdat de staatssecretaris om een inventariserend onderzoek gevraagd heeft, zal de Inspectie geen oordeel geven over de resultaten van het onderzoek.

1.1

Doelstelling onderzoek en onderzoeksvragen

De Tweede Kamer nam bij de behandeling van de wet een motie aan om binnen vier jaar na inwerkingtreding een kwalitatief onderzoek te doen naar de effecten van de wet.⁵ De staatssecretaris heeft toegezegd de motie te zullen uitvoeren en de Inspectie te laten kijken naar de praktijk. Naar aanleiding van het hierboven genoemde advies van de Raad van State heeft de staatssecretaris toegezegd om dit onderzoek toe te spitsen op het bestaan van de protocollen voor het huisbezoek. Mochten de uitkomsten daartoe nopen en veel gemeenten toch geen protocol blijken te hebben opgesteld, dan kan alsnog een verplichting worden overwogen⁶. Het doel van dit onderzoek van de Inspectie is om inzicht te verschaffen in de stand van zaken van protocollen Wet huisbezoeken.

Het onderzoek moet antwoord geven op de volgende onderzoeksvragen:

1. Beschikken uitvoeringsorganisaties over een openbaar protocol voor de uitvoering van de Wet huisbezoeken?
2. Wat is de inhoud van deze protocollen?

De Wet huisbezoeken heeft betrekking op de volgende wetten: Algemene Kinderbijslagwet (AKW), Algemene nabestaandenwet (ANW), Algemene Ouderdomswet (AOW), Participatiewet (PW), Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) en de Toeslagenwet (TW).

Gemeenten, SVB en UWV zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van deze wetten.

1.2

Begrippen en definities

In dit onderzoek draait het hoofdzakelijk om de begrippen huisbezoek en protocol.

Huisbezoek

Uitvoeringsorganisaties onderscheiden drie vormen van huisbezoek. Ten eerste kan een huisbezoek worden afgelegd in het kader van dienstverlening. Dat geschiedt veelal op verzoek van de aanvrager/uitkeringsgerechtigde zelf. Die is dan niet of niet zo goed in staat om zelf naar de dienst toe te komen, bijvoorbeeld als gevolg van fysieke beperkingen. Dan kan een medewerker van de uitvoeringsorganisatie naar betrokkene toekomen en ter plekke de benodigde informatie verzamelen en de administratieve zaken afhandelen. Een verzoek tot een huisbezoek impliceert toestemming.

Ten tweede kan een huisbezoek worden afgelegd als er een redelijk vermoeden van fraude is ten aanzien van o.a. adres, leefvorm, vermogen. In dat geval kan de uitvoeringsorganisatie zonder aankondiging op huisbezoek gaan. Deze medewerker mag dan niet zonder toestemming de woning betreden maar, als de bewoner weigert de medewerker binnen te laten, dan kan de uitkering worden geweigerd c.q. stopgezet. De rechtmatigheid kan niet worden vastgesteld.

De derde vorm betreft het huisbezoek dat ter verificatie van de rechtmatigheid van de uitkering wordt afgelegd. Woont iemand op het adres waar hij zegt te wonen,

⁴ Brief staatssecretaris aan IG SZW d.d. 13-7-2015, ref. nr. 2015-0000109868, zie bijlage 1

⁵ Motie Sterk, TK 2011-2012, 31929 nr. 17

⁶ Brief staatssecretaris, EK 2013-2014, 31929, I

welke leefvorm is van toepassing en wonen er personen met wie de kosten kunnen worden gedeeld? De wet stelt hierover dat, bij onduidelijkheid over de situatie, de uitvoeringsorganisatie kan aanbieden om de verificatie via een huisbezoek te laten lopen. Het is aan de aanvrager of uitkeringsgerechtigde om van dit aanbod gebruik te maken of zelf op andere wijze de onduidelijkheid op te heffen. Indien dit ten aanzien van bijvoorbeeld de leefvorm niet of niet voldoende gebeurt, kan de uitkering worden vastgesteld naar het niveau waarop de leefvorm niet van belang is. Bij blijvende onduidelijkheid over het woonadres of inkomsten/vermogen kan de uitkering worden geweigerd of beëindigd.

In dit onderzoek gaat het om de derde vorm van huisbezoek.

Protocol

Het begrip protocol kent geen standaard (wettelijke) vorm en inhoud. Daarom heeft de Inspectie besloten om aan te sluiten bij de tekst van de voorgenomen Algemene Maatregel van Bestuur.⁷ Daarin staan drie criteria waaraan een protocol zou moeten voldoen.

- Uitvoeringsorganisaties SVB, UWV en colleges van B&W moeten beleidsregels vaststellen voor de uitvoering van het binnentreden van de woning bedoeld in de betreffende materiewetten.
- In deze beleidsregels wordt bepaald op welke wijze de belanghebbende wordt geïnformeerd over de rechten en plichten die voortvloeien uit de keuze voor het met toestemming binnentreden van zijn woning en de rechten en plichten en de gevolgen van het onthouden van toestemming voor het binnentreden van zijn woning.
- De beleidsregels worden op een voor belanghebbende begrijpelijke wijze kenbaar gemaakt.

In de nota van toelichting op het ontwerpbesluit wordt nader uiteengezet dat de staatssecretaris een duidelijke klantgerichte benadering voor ogen heeft bij de toepassing van huisbezoeken. Ook wordt vermeld dat de uitgangspunten van de Algemene wet bestuursrecht, de Algemene wet op het binnentreden evenals de regels die voortvloeien uit de rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep, in het kader van huisbezoeken in acht moeten worden genomen. Niettemin kan een protocol waarbij de gang van zaken bij een huisbezoek uiteen is gezet, op grond van wetgeving en rechtspraak houvast bieden aan zowel de uitvoering als aan cliënten waar ze aan toe zijn bij huisbezoek. Burgers mogen verwachten dat het controlebeleid van hun uitkeringsinstantie kenbaar is. Er is gekozen voor beleidsregels, omdat daarmee de regels meteen openbaar zijn.⁸ Dat is van belang in verband met het kenbaarheidvereiste.

In de Algemene Wet Bestuursrecht is verder omschreven wat onder een beleidsregel en een besluit verstaan moet worden en hoe die kenbaar gemaakt kunnen worden.⁹

De Inspectie heeft daarom als definitie het begrip protocol als volgt omschreven:

Een document dat door het bevoegde bestuursorgaan vastgesteld en gepubliceerd is. Het document bevat op het terrein van de Wet huisbezoeken ter verificatie minimale eisen ten aanzien van de informatie aan de burger. Dat wil zeggen dat de

⁷ *Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit SUWI in verband met een grondslag voor beleidsregels voor huisbezoeken in de sociale zekerheid zoals vermeld in het nader rapport van 24-4-2014 n.a.v. het advies RvS en gepubliceerd in de Stcrt 2014, nr. 12575.) Zie bijlage 5*

⁸ *Nader rapport d.d. 24-4-2014 n.a.v. het advies RvS betreffende ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit SUWI in verband met een grondslag voor beleidsregels voor huisbezoeken in de sociale zekerheid, gepubliceerd in de Stcrt 2014, nr. 12575, blz.7 en 8*

⁹ 1:3 sub 1 en 4 en 3:42 lid 2 AWB, zie bijlage 4

burger geïnformeerd wordt over de vraag wat toestemming voor een huisbezoek inhoudt en wat de gevolgen voor de uitkering(aanvraag) zijn bij weigering. Ten aanzien van publicatie gaat de Inspectie ervan uit dat, als een bestuursorgaan een besluit neemt, dit ook op geëigende manier gepubliceerd wordt. Daarmee wordt het besluit formeel openbaar. Dat wil overigens niet per definitie zeggen dat het besluit ook altijd voor de burger makkelijk te raadplegen is. Daarom onderzoekt de Inspectie ook of het document voor de burger te vinden is, maar laat dit niet meewegen in de beoordeling of sprake is van een protocol.

De Inspectie heeft niet in de definitie opgenomen dat de regels *op een voor belanghebbende begrijpelijke wijze* kenbaar moeten worden gemaakt. Dat vergt een ander soort onderzoek en kennis.

1.3 **Onderzoeksopzet**

Het onderzoek richt zich op alle gemeenten en op UWV en SVB. UWV en SVB werken ieder met één centraal protocol handhaving; dat is al bekend. Bij de gemeenten is een aselechte steekproef getrokken van 100 gemeenten uit alle 390 gemeenten, waardoor landelijk geldende uitspraken kunnen worden gedaan.

De Inspectie heeft voor de geselecteerde 100 gemeenten op internet gezocht naar een openbare versie van een eventueel bestaand protocol. Als dat niet werd gevonden of er vragen waren over het gevonden document, werd contact opgenomen met de gemeente om langs die weg het meest relevante document beschikbaar te krijgen. Daarbij werd vastgelegd of de Inspectie het document zelf had gevonden dan wel verkregen via de gemeente. De op deze wijze verkregen documenten heeft de Inspectie getoetst aan de criteria van de definitie voor een protocol huisbezoek. Op deze wijze is de vraag beantwoord of de uitvoeringsorganisaties over een protocol beschikken. Tevens is vastgesteld in hoeverre de protocollen openbaar toegankelijk zijn voor burgers.

Om een beeld te schetsen van de inhoud heeft de Inspectie de aangetroffen protocollen vergeleken met het voorbeeldprotocol huisbezoek van het Kenniscentrum Handhaving en Naleving van de Vereniging Nederlandse Gemeenten. Er is voor dit model gekozen omdat het Kenniscentrum dit model op verzoek van SZW zowel opgesteld als geactualiseerd heeft.¹⁰ Gekeken is hoeveel en welke items uit het modelprotocol voorkwamen in de aangetroffen protocollen. Daarnaast zijn ook de documenten die wel aan de inhoudelijke eisen voor een protocol voldeden maar niet door een bestuursorgaan zijn vastgesteld, in deze analyse meegenomen. De Inspectie heeft hiervoor gekozen om een zo volledig mogelijk beeld te schetsen van de vastgelegde werkwijzen van de uitvoeringsorganisaties. De twee typen documenten worden apart in beeld gebracht.

Zie verder bijlage 2 voor de methodologische verantwoording van dit onderzoek.

¹⁰ Verzamelbrief gemeenten 21-12-2012

2 Aanwezigheid protocollen

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksvraag beantwoord of uitvoeringsorganisaties over een protocol huisbezoeken beschikken. Daartoe worden de gevonden en verkregen documenten getoetst aan de definitie voor een protocol huisbezoeken van de Inspectie.

2.1 SVB en UWV

SVB heeft een protocol huisbezoeken dat door de Raad van Bestuur SVB op 17 december 2014 is vastgesteld en op 13 januari 2015 gepubliceerd.¹¹ Het voldoet aan de minimale inhoudelijke eisen. Daarmee beschikt SVB over een protocol dat aan de definitie van de Inspectie voldoet. Het protocol is voor burgers uit openbare bron beschikbaar.

Voor UWV geldt hetzelfde. Het protocol huisbezoeken Handhaving UWV is door de Raad van Bestuur UWV op 22 juli 2014 vastgesteld en op 13 augustus 2014 gepubliceerd.¹²

2.2 Gemeenten

Zoals al aangegeven, heeft de Inspectie bij de gemeenten een aselechte steekproef van 100 gemeenten getrokken. De uitkomsten bij de onderzochte gemeenten variëren. De door de Inspectie gevonden en via de gemeenten verkregen documenten geven de Inspectie aanleiding om de gemeenten in de volgende categorieën in te delen.

1. Gemeenten met een protocol dat aan de definitie van de Inspectie voldoet

Van alle gemeenten beschikt 57 procent over een protocol dat aan de definitie van de Inspectie voldoet. Dat wil zeggen dat er door het bestuursorgaan (college van B&W of dagelijks bestuur van een gemeentelijk samenwerkingsverband) een besluit is genomen om een protocol vast te stellen. Dat protocol voldoet aan minimale inhoudelijke eisen en is gepubliceerd (en is daarmee formeel openbaar). Onder deze categorie vallen ook de gemeenten waar het college van B&W of DB formeel heeft besloten om het voorbeeldprotocol van het Kenniscentrum Handhaving en Naleving te hanteren.

2. Gemeenten met een 'protocol' dat inhoudelijk gezien aan de minimale eisen van Inspectie voldoet maar niet formeel is vastgesteld (de met een protocol vergelijkbare documenten)

Van alle gemeenten heeft 29 procent de beschikking over een document dat inhoudelijk gezien aan de minimale eisen voldoet maar niet formeel door het bestuursorgaan vastgesteld is. In de verdere rapportage worden deze de 'met een protocol vergelijkbare documenten' genoemd. Het gaat dan bijvoorbeeld om ambtelijke werkinstructies of checklijsten. Van een enkele gemeente is informatie via internet te vinden, zodat ook het publiek zich kan informeren over de gang van zaken bij een huisbezoek. Tegelijkertijd vormen deze instructies een kader voor de uitvoering. Bij andere gemeenten zijn de werkinstructies louter voor intern gebruik en moeten de instructies een zorgvuldige procesgang waarborgen.

¹¹ Stcrt. 2015, nr. 562

¹² Stcrt. 2014, nr. 22911

Nader onderscheid categorie 2

- Schulinck

Van de onderzochte gemeenten geven elf gemeenten aan dat zij intern gebruik maken van de beleidsrichtlijnen van Schulinck ten aanzien van huisbezoeken. Schulinck geeft al jaren handboeken uit als naslagwerk voor gemeenten. Tegenwoordig in digitale vorm. Gemeenten kunnen een abonnement op Schulinck nemen en zo gebruik maken van de geboden informatie. Er staan algemene richtlijnen in en uitleg over de wet. De gemeente heeft de mogelijkheid om deze richtlijnen aan te vullen met eigen gemeentelijk beleid. Om toegang tot Schulinck te krijgen, ontvangt de gemeente een gemeentelijke inlogcode.

Schulinck kent een paragraaf over huisbezoeken. Volgens de definitie van de Inspectie valt dit onder categorie 2. Het gaat namelijk om inhoudelijke informatie die niet bestuurlijk is vastgesteld. In de praktijk zijn er echter nuanceringen. Zo geven gemeenten soms zelf aan dat de regels van Schulinck zijn vastgesteld door B&W. Verificatie daarvan was voor de Inspectie niet altijd mogelijk. Een andere gemeente heeft in beleidsregels opgenomen dat voor zover zaken niet in deze nota geregeld worden, de beleidsrichtlijnen gehanteerd worden die zijn opgenomen in het digitale handboek van Schulinck 'grip op participatiewet'. " De drie gemeenten waarvan de Inspectie wel heeft kunnen verifiëren dat de regels bestuurlijk zijn vastgesteld, zijn ondergebracht in categorie 1. De overige acht gemeenten vallen onder categorie 2.

- Digitale applicatie

Twee samenwerkende gemeenten hanteren een digitale app als procesbegeleider. De app is ontwikkeld door een extern bedrijf. De webapplicatie leidt de uitvoeringsmedewerker door een aantal verplichte stappen, waardoor een zorgvuldige uitvoering van het huisbezoek gewaarborgd wordt. Op dit moment kunnen burgers de app met haar verplichte stappen niet raadplegen. Volgens de betreffende gemeenten tonen meerdere gemeenten belangstelling voor deze app.

- Modelprotocol Kenniscentrum Handhaving & Naleving

Elf van de onderzochte gemeenten hebben naar aanleiding van de vraag van de Inspectie aangegeven dat zij weliswaar geen eigen protocol hebben vastgesteld maar dat zij in de praktijk het modelprotocol hanteren.

- Overige gemeenten categorie 2

Tot slot hebben acht gemeenten eigen werkinstructies gemaakt.

3. Gemeenten die in een restgroep vallen

Veertien procent van de gemeenten vallen in een restgroep.

- Gemeenten die een document hebben dat op inhoudelijke gronden niet aan de definitie van de Inspectie voldoet.

Eén gemeente heeft vastgestelde regels waarin iets over een huisbezoek staat maar die geen informatie bevatten over gevolgen van toestemming of gevolgen van weigering. Daarmee voldoen deze niet aan de definitie van de Inspectie.

Eén gemeente heeft een document dat niet aan de minimale inhoudelijke eisen voldoet en dat evenmin is vastgesteld.

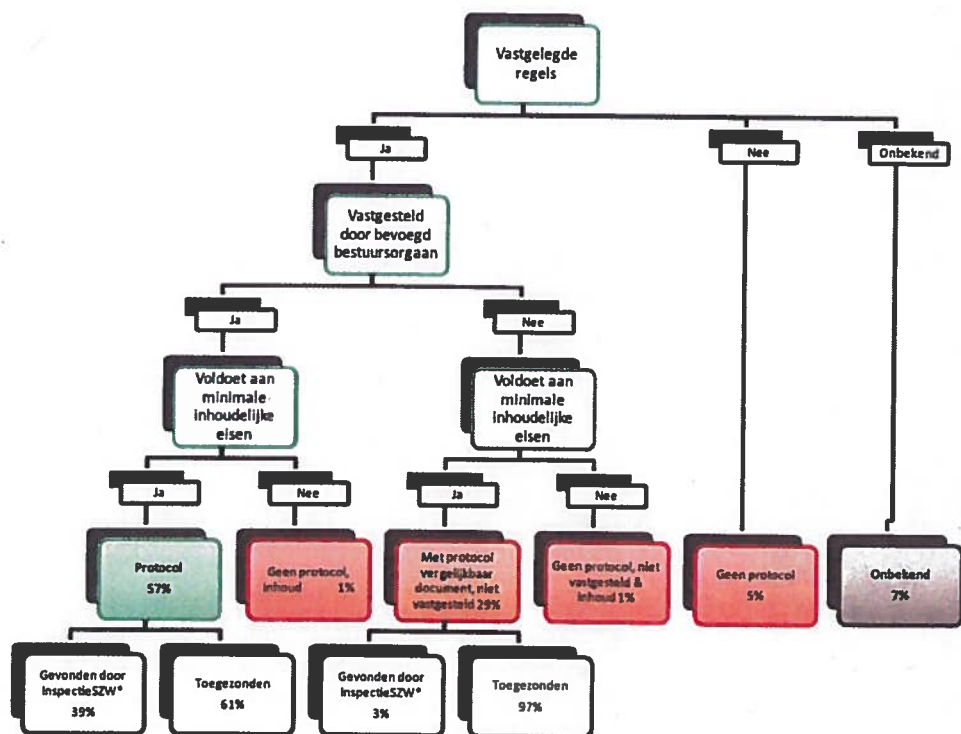
- Gemeenten die niets hebben.

Vijf gemeenten hebben bevestigd dat zij noch een protocol noch werkinstructies of iets dergelijks hebben.

- Gemeenten die geen informatie hebben aangeleverd.

Zeven gemeenten hebben ondanks herhaald verzoek niet gereageerd op vragen van de Inspectie. Het gaat om gemeenten waarvan de Inspectie zelf geen gegevens op het internet heeft kunnen vinden.

Schematisch ziet een en ander er als volgt uit:



* Dit percentage is van toepassing op protocollen die de Inspectie door middel van een deskresearch heeft gevonden. Overige documenten zijn toegestuurd door de bestuursorganen zelf.

Overig voorlichtingsmateriaal

Bij zowel gemeenten die een protocol hebben, als bij gemeenten die dat niet hebben, is soms algemene informatie te vinden over huisbezoeken. Dit is verder geen onderwerp van onderzoek geweest. Evenmin is onderzocht welke andere voorlichting over rechten en plichten, waaronder huisbezoeken, in het uitkeringsproces wordt gegeven. De Inspectie trof de volgende varianten aan.

- Er zijn gemeenten die enige informatie op de website hebben staan over de gang van zaken bij een huisbezoek.
- Sommige gemeenten hebben een link naar de SZW site 'weet hoe het zit'. Via die link is een flyer te downloaden waarin mensen bewust gemaakt worden van het belang om tijdig informatie door te geven over veranderingen in de leefvorm of woonsituatie. Bij onduidelijkheid kan de uitvoeringsinstantie een huisbezoek afleggen.
- Andere gemeenten hebben globale informatie opgenomen in hun openbare handhavingsverordening of in de daarbij behorende toelichting. Bijvoorbeeld dat

het bij een hercontrole mogelijk is dat er een huisbezoek wordt afgelegd, of meer in het algemeen dat huisbezoeken tot het opsporings- instrumentarium van de gemeente behoren. Sporadisch is er ook enige inhoudelijke informatie. Deze informatie is niet specifiek geënt op de Wet huisbezoeken.

2.3 Kenbaarheid

Het protocol is niet alleen van belang voor een correcte uitvoering van het huisbezoek door de medewerkers van de uitvoeringsorganisaties maar ook als informatiebron voor burgers. Een huisbezoek kan een belangrijke inbreuk op de persoonlijke levenssfeer zijn en de wetgever acht het van belang dat burgers geïnformeerd zijn over hun rechten en plichten. Daarom heeft de Inspectie een onderscheid gemaakt tussen protocollen dan wel met een protocol vergelijkbare documenten die zij zelf in openbare bronnen heeft kunnen vinden, en protocollen dan wel vergelijkbare documenten die via contacten met de gemeente zijn verkregen.

Het blijkt dat het bij 39 procent van de gemeenten die over een protocol beschikken dat vastgesteld en gepubliceerd is, lukte om de (volledige) tekst terug te vinden; bij 61 procent lukte dat niet.

Met andere woorden: de Inspectie heeft in totaal bij 22% van alle gemeenten een protocol aangetroffen dat ook via internet terug te vinden is en zodoende 'kenbaar' is.

Bij gemeenten met een met een protocol vergelijkbaar document lukte het bij 3 procent om de tekst zelf terug te vinden en bij 97 procent dus niet. Bij deze 3 procent gaat het dan in totaal om 1 procent van alle gemeenten.

Voorbeelden van protocollen waar het niet lukte deze te vinden terwijl het wel om gepubliceerde besluiten ging, zijn bijvoorbeeld eenmalige publicaties in een plaatselijk blad. Een ander voorbeeld is als de tekst van het protocol in een bijlage staat en deze bijlage niet bij het besluit is terug te vinden. In weer andere gevallen waren de zoekmachines voor raadsinformatie op gemeentelijke websites niet in staat om op trefwoord besluiten terug te vinden of konden dat alleen over de afgelopen twee jaar. Formeel gaat het in deze voorbeelden om gepubliceerde besluiten maar materieel is het niet mogelijk deze te achterhalen. De Inspectie kan niet uitsluiten dat gemeenten aandacht aan hun protocol huisbezoek geschonken hebben in bijvoorbeeld een periodieke nieuwsbrief, maar kan wel vaststellen, dat veel gemeenten er niet voor kiezen om deze informatie op hun website te plaatsen. Als gemeenten dat wel zouden doen, kunnen alle burgers zich informeren, ook degenen die geen uitkering hebben. Dat zou als actief openbaar maken gezien kunnen worden.

Bij werkinstructies ligt het meer voor de hand dat die niet toegankelijk voor burgers zijn. Ze zijn bedoeld voor het intern ambtelijk functioneren en geven antwoord op de vraag hoe een ambtenaar moet handelen en zich gedragen bij een huisbezoek. Door deze instructies wordt de kans vergroot dat een huisbezoek correct en uniform verloopt. De Inspectie heeft dit laatste niet onderzocht. De burger echter wordt door middel van interne instructies niet in kennis gesteld van zijn rechten en plichten. Hoewel het referentieprotocol (mede) gericht is op de burger, was het ook bij de gemeenten die dit protocol als werkwijze hanteren maar dat niet bestuurlijk hebben vastgesteld, niet mogelijk de tekst zelf te achterhalen.

Een enkele keer komt het voor dat gemeenten die hun protocol of het vergelijkbare document niet actief openbaar maken, wel enige algemene informatie over huisbezoeken op hun website plaatsen.

Er zijn ook gemeenten die een op de burger gericht protocol combineren met gedetailleerde tips en aanwijzingen voor hun medewerkers bij de uitvoering van een huisbezoek, bijvoorbeeld ten aanzien van hun veiligheid (geen gesprekken voeren in de keuken waar messen liggen) of ten aanzien van een effectief verloop van het huisbezoek (auto uit zicht parkeren). Dan kan de vraag gesteld worden of dit een

handige werkwijze is, omdat deze adviezen niet altijd voor publicatie bedoeld zijn. Wellicht voor deze gemeenten de reden om hun protocol niet (actief) openbaar te maken.

Schulink en de digitale app zijn, zoals al vermeld, niet of nauwelijks voor burgers in te zien.

De Inspectie heeft niet onderzocht waarom gemeenten ervoor kiezen om hun protocol niet actief openbaar te maken. Enkele gemeenten gaven dat spontaan aan. De ene gemeente wilde op haar website alleen gegevens zetten waarnaar burgers aantoonbaar op zoek waren op de site. De andere gemeente gaf aan dat het protocol verouderd was en daarom verwijderd van de site en dat er nagedacht werd over actualisatie.

Toegankelijkheid in de zin van begrijpelijkheid en leesbaarheid van het protocol is niet onderzocht door de Inspectie.

2.4

Actualiteit

De Wet huisbezoeken is per 1 januari 2013 van kracht geworden. Vanaf deze datum beschikken uitvoeringsorganisaties over de mogelijkheid om gevolgen te verbinden aan het weigeren van een huisbezoek, als de verificatie niet op andere wijze kan plaatsvinden. Het ligt in de lijn der verwachtingen dat gemeenten rond 2013 in de weer met protocollen zouden gaan. Per 1 januari 2015 is de Participatiewet ingegaan. In deze wet is de kostendelersnorm voor bijstand geïntroduceerd. Voortaan is het voor gemeenten van belang te weten hoeveel mensen met een bijstandsuitkering op hetzelfde adres wonen, omdat de normhoogte daarvan afhangt. Dat zou aanleiding kunnen zijn tot actualisatie van het protocol.

In het onderzoek heeft de Inspectie zeven protocollen aangetroffen die vóór 2013 zijn vastgesteld en daarna niet meer aangepast aan de nieuwe wetgeving. Van twee met een protocol vergelijkbare documenten is bekend dat zij vóór 2013 zijn opgesteld. De Inspectie leidt hieruit af dat vóór 2013 ook met protocollen werd gewerkt maar dan vooral in verband met fraudeonderzoek. De betreffende gemeenten hebben in de nieuwe wetgeving geen aanleiding gevonden om hun protocollen te herzien. In dit kader vermeldt de Inspectie nog, dat een paar gemeenten expliciet hebben aangegeven dat de Wet huisbezoeken geen reden is geweest om hun werkwijze aan te passen.

Deze gemeenten redeneren dat zij pas op huisbezoek gaan als er echt aanleiding is; dus als alle andere controlewegen al bewandeld zijn. Weigering van een dergelijk huisbezoek leidt tot afwijzing van de aanvraag of beëindiging van de uitkering wegens schending van de inlichtingenplicht.

Tabel 2.1

Jaar vast- of opstelling protocollen Wet Huisbezoeken

	Voor 2013	2013	2014	2015	2016	Onbekend	Steekproef- omvang
Protocol	12%	44%	16%	21%	2%	5%	57
Met protocol vergelijkbaar doc	7%	7%	10%	7%	7%	62%	29
Totaal	10%	33%	15%	16%	3%	22%	86

De Inspectie constateert dat bij zes van de negen protocollen en vergelijkbare documenten van vóór 2013, nog expliciet vermeld wordt dat de gemeente geen gevolgen kan verbinden aan weigering van een huisbezoek dat wordt afgelegd ter verificatie. Op grond van de Wet huisbezoeken kan een gemeente juist wél gevolgen verbinden aan weigering indien de cliënt niet op andere wijze zijn levenssituatie aantoonbaar.

Vier gemeenten die op dit moment over een protocol beschikken, hebben aangegeven bezig te zijn met een nieuw protocol c.q. aanpassing van het oude protocol aan de actualiteit. Drie gemeenten die thans nog geen protocol hebben, denken na over invoering daarvan. Ook deze informatie werd spontaan gegeven en was geen onderdeel van het onderzoek.

3 De inhoud van de protocollen

In het vorige hoofdstuk is aangegeven of uitvoeringsorganisaties al dan niet over een protocol beschikken dat aan de definitie van de Inspectie voldoet. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de inhoud van de documenten. Welke onderdelen van de documenten komen overeen met het referentieprotocol en waar zitten verschillen?

In paragrafen 3.2 tot en met 3.6 worden eerst de documenten van gemeenten geanalyseerd. Er is onderscheid gemaakt tussen protocollen en de documenten die niet als protocol bestempeld worden, omdat ze niet vastgesteld zijn maar wel aan de minimale inhoudelijke eisen voldoen. Net als in het vorige hoofdstuk noemen we deze documenten de 'met een protocol vergelijkbare documenten'.

In hoofdstuk 2 is vastgesteld dat van alle gemeenten 57 procent een protocol heeft en 29 procent een met een protocol vergelijkbaar document (86 procent in totaal). In dit hoofdstuk worden 4 van de 29 met een protocol vergelijkbare documenten niet nader geanalyseerd. De reden is dat het bij deze vier gemeenten aannemelijk is dat aan de minimale inhoudelijke eisen voldaan is maar dat het de Inspectie niet gelukt is om de exacte tekst te controleren omdat deze niet is aangeleverd. Dat had te maken met het feit dat niet alle doorklikmogelijkheden van digitale teksten zijn uitgeprint en toegezonden. De gemeenten met documenten die in de restgroep vallen, worden evenmin nader geanalyseerd en vallen verder buiten de cijfers.¹³ De protocollen van SVB en UWV worden apart in paragraaf 3.7 behandeld.

3.1

Overzicht totaalscores

Tabel 3.1

Overeenkomst ten opzichte van het voorbeeldprotocol RCF

Score	Protocol (n=57)	Met protocol vergelijkbaar document, niet vastgesteld (n=25)
0 tot 10	2%	8%
10 tot 20	11%	12%
20 tot 30	35%	20%
30,31,32	53%	60%

Opmerking 1: score 32 is inhoudelijk gelijk aan het RCF-protocol.

Opmerking 2: het aantal met protocol vergelijkbare documenten is gelijk aan n=29, maar van een deel daarvan is niet de volledige tekst tijdig achterhaald. Daarom wisselende waarden van n. Dit geldt ook bij de volgende tabellen

Tabel 3.1 laat zien, op hoeveel onderdelen de protocollen en de met een protocol vergelijkbare documenten overeen komen met het referentieprotocol. De maximale score is 32.

Het blijkt dat ruim de helft van zowel de protocollen (53 procent) als de met een protocol vergelijkbare documenten (60 procent) vrijwel geheel overeenkomt met het referentieprotocol (score 30 t/m 32).

Als het aantal items dat overeenstemt wordt verlaagd tot een score van 20 tot 30, komt daar nog eens een percentage van 35 bij de protocollen en 20 bij de met een protocol vergelijkbare documenten bij. In totaal zijn dus 88 procent van de protocollen en 80 procent van de met een protocol vergelijkbare documenten op minimaal 20 van de 32 items in overeenstemming met het referentieprotocol.

¹³ Paragraaf 2.2 onder 3

De gemeenten die in de laagste categorie scoren (0-10 items), hebben beperkte protocollen, waarbij in ieder geval aan de minimale inhoudelijke eisen is voldaan.

In de volgende paragrafen wordt nader ingegaan op de inhoud van de (niet-) protocollen.

De Inspectie heeft het afleggen van een huisbezoek ingedeeld in een aantal fases. Zo moet de medewerker zich eerst voorbereiden op het huisbezoek. Daarna volgt het moment dat hij aanbelt bij belanghebbende; het moment dat hij binnenstapt en aan de bezichtiging begint en na afloop volgen dan nog de afrondende werkzaamheden. De Inspectie heeft de 32 onderdelen van het referentieprotocol verdeeld over de vier fases van het huisbezoek. Hieronder worden de scores per fase weergegeven.¹⁴

3.2

Scores gemeenten bij de voorbereiding van het huisbezoek

Voordat medewerkers van gemeenten daadwerkelijk op huisbezoek kunnen gaan, moeten zij een aantal afwegingen maken. Voorop staat de vraag om wat voor soort huisbezoek het gaat. Dat is namelijk van belang, omdat het juridisch regime samenhangt met het soort huisbezoek. Als het om een bezoek in het kader van dienstverlening gaat, geschiedt dat meestal op verzoek van belanghebbende en die zal –normaal gesproken– zonder meer akkoord zijn met het huisbezoek. Bij een huisbezoek in het kader van een redelijk vermoeden van fraude leidt weigering van het huisbezoek in de meeste gevallen tot een afwijzing van de aanvraag of beëindiging van een lopende uitkering.

In deze rapportage gaat het om huisbezoeken ter verificatie van de rechtmatigheid van de uitkering. De cliënt moet de gemeente in staat stellen de leefsituatie (woonadres, leefvorm en het al dan niet kunnen delen van de kosten) te verifiëren.¹⁵ De gemeente kan aanbieden de verificatie door middel van een huisbezoek te laten verlopen. Maar alvorens dat te doen moet de gemeente zich afvragen of er misschien een minder ingrijpend middel dan een huisbezoek kan worden ingezet. Daarnaast is er de vraag of het overheidshandelen wel evenredig is ten opzichte van het beoogde doel. Bij de voorbereiding wordt dan ook in eerste instantie gekeken of de verificatie kan plaatsvinden aan de hand van authentieke bronbestanden waarover de gemeente de beschikking heeft. Tot slot is bij de voorbereiding aandacht voor de privacy en de legitimiteit van het overheidshandelen belangrijk.

¹⁴ In bijlage 3 is het referentiemodel met de 32 onderdelen opgenomen

¹⁵ art. 53a PW

Tabel 3.2

Percentage gemeente per specifiek genoemd item (voorbereiding huisbezoek)

Item	Protocol		Met protocol vergelijkbaar doc, niet vastgesteld	
	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>
Datum inwerkingtreding wet (1)	63	57	64	25
Huisbezoek in het kader van dienstverlening (2)	98	57	96	26
Huisbezoek bij vermoeden van fraude (3)	96	57	96	26
Artikelen Wet huisbezoeken (4)	89	57	76	25
Leefvorm (5)	93	57	96	26
Woonsituatie (6)	93	57	96	26
Aandacht inbreuk privacy (7)	98	57	85	26
Legitimiteit inbreuk privacy (8)	91	57	80	25
Subsidiariteit genoemd (10a)	95	57	88	25
Leefsituatie verifiëren a.h.v. bronbestanden (10b/19)	95	57	88	26
Proportionaliteit genoemd (12)	93	57	76	25

opmerking: cijfers tussen haakjes verwijzen naar de itemnummers in bijlage 3

Tabel 3.2 laat zien dat gemeenten in de fase van 'de voorbereiding van het huisbezoek' op papier zeer dicht in de buurt van het referentieprotocol blijven. Bij de protocollen is dat nog iets meer dan bij de met een protocol vergelijkbare documenten. De laagste score is voor het noemen van de datum inwerkingtreding Wet huisbezoeken in de protocollen en de met een protocol vergelijkbare documenten. Dat is een formaliteit en zegt verder niets over de materiële inhoud van het protocol.

3.3

Scores gemeenten bij aanvang van het huisbezoek

Als de medewerkers van de gemeente, na zich terdege voorbereid te hebben, eenmaal voor de deur staan en er is nog niet eerder (bijvoorbeeld op het gemeentelijk kantoor) een aanbod tot huisbezoek gedaan, moet dat alsnog gebeuren. Het doel van het bezoek moet worden uitgelegd en de gevolgen van toestemming dan wel weigering behoren toegelicht te worden. Pas dan kan de belanghebbende voor zichzelf afwegen of hij al dan niet toestemming wil verlenen. Als hij zijn toestemming verleent –het zogenoemde 'informed consent'– is het volgens het referentiemodel aan te bevelen om deze toestemming schriftelijk vast te leggen. De bewijslast dat er toestemming gegeven is, ligt namelijk bij de gemeente. Er mag geen twijfel over zijn.

Indien het huisbezoek betrekking heeft op een kamerbewoner en de hoofdbewoner (eigenaar of hoofdhuurder van de woning) heeft bezwaar tegen het binnentreden van zijn woning, komen de gevolgen daarvan in principe voor rekening van de kamerbewoner. Als het huisbezoek betrekking heeft op de hoofdbewoner, mag de verhuurde kamer slechts betreden worden in aanwezigheid van en met toestemming van de kamerbewoner.

Tabel 3.3

Percentage gemeente per specifiek genoemd item (aanvang huisbezoek)

Item	Protocol		Met protocol vergelijkb. doc, niet vastgesteld	
	%	n	%	n
Uitvoerder legitimeert voorafgaand aan huisbezoek (9)	96	57	93	27
Leefsituatie op andere wijze aantonen dan huisbezoek (11)	82	57	68	25
Meedelen doel/reden huisbezoek (13)	100	57	88	26
Meedelen gevolgen van weigering (14a/22b)	100	57	100	26
Gevolgen weigeren huisbezoek i.v.m. woonsituatie (23)	82	57	72	25
Gevolgen weigeren huisbezoek i.v.m. leefvorm (24)	81	57	72	25
Over verleende toestemming mag geen twijfel bestaan (15)	89	57	85	26
Bewijslast ligt bij de uitvoerder (16)	75	57	84	25
Schriftelijke "informed consent" laten ondertekenen (17)	84	57	77	26
Toestemming verlenen bij kamerbewoning (35)	79	57	69	26
Aanbod tot huisbezoek voorafgaand aan binnentreden (18)	75	57	96	25
Afzien huisbezoek om dringende redenen (20)	77	57	76	25

opmerking: cijfers tussen haakjes verwijzen naar de itemnummers in bijlage 3

Tabel 3.3 laat zien dat ook bij de fase 'aanvang van het huisbezoek' gemeenten dicht bij het referentieprotocol blijven. Het uitgangspunt dat belanghebbende ook op andere manier dan een huisbezoek zijn leefsituatie mag aantonen scoort lager (in 18 procent van de protocollen en in 32 procent van de met een protocol vergelijkbare documenten wordt dat niet expliciet vermeld). Ook de scores 'ondertekenen van een formulier 'informed consent' en 'toestemming kamerbewoning' scoren lager ten opzichte van de andere scores in deze fase. De gevolgen van de weigering worden in alle protocollen en vergelijkbare documenten vermeld, zij het niet altijd uitgesplitst naar woonsituatie en leefvorm.

In enkele protocollen heeft de Inspectie informatie aangetroffen over de vraag wie als 'belanghebbende' kan worden aangemerkt en dus toestemming mag verlenen. Bijvoorbeeld als het gaat om een echtpaar. Indien dan een van de twee partners weigert, moet dat opgevat worden als een weigering. Maar ook de situatie waarin een kind de deur opent, kan lastig zijn. Soms wordt dan nog eens extra benadrukt dat die persoon moet kunnen begrijpen wat zijn toestemming c.q. onthouding van toestemming betekent. Een enkele keer wordt volstaan met de opmerking dat er extra zorgvuldigheid moet worden betracht. Een andere keer is expliciet vermeld dat een kind jonger dan 16 jaar geen toestemming kan verlenen.

De vraag wat te doen als de belanghebbende slecht of geen Nederlands of Engels spreekt en verstaat, wordt eveneens in enkele protocollen beantwoord. Soms staat er in het algemeen dat de medewerker dan extra voorzichtig moet zijn, soms dat er gebruik van een tolk gemaakt moet worden en soms dat men ook toestemming kan verlenen door gebarentaal. Het is belangrijk dat de belanghebbenden echt begrijpen waarvoor zij toestemming geven. Anders wordt niet aan het vereiste van 'informed consent' voldaan. Over de toestemming mag geen twijfel bestaan.

Het referentieprotocol besteedt aan deze onderwerpen geen aandacht. Kamerbewoning is een onderwerp dat wel in het referentiemodel is opgenomen, maar ook dit onderwerp scoort lager.

De mogelijkheid om af te zien van een huisbezoek in verband met een dringende reden scoort eveneens wat lager. Van de gemeenten die dat wel hebben opgenomen, zijn er enkele die deze dringende redenen nader geconcretiseerd hebben. Een afspraak met een arts kan bijvoorbeeld een dringende reden opleveren.

3.4

Scores gemeenten tijdens het huisbezoek

Zodra de belanghebbende, na te zijn geïnformeerd over de gevolgen van toestemming en weigering, toestemming voor het huisbezoek verleent en

desgewenst daarvoor tekent, kan het huisbezoek beginnen. Tijdens het huisbezoek gelden de algemene fatsoensnormen en daarnaast heeft het referentieprotocol enkele (gedrags-)richtlijnen vermeld. Bij het betreden van de ruimtes loopt belanghebbende voorop en hij opent op verzoek kasten en deuren; er worden alleen vragen gesteld die noodzakelijk zijn om het doel te bereiken; als er andere zaken gesignaleerd worden die niet in relatie tot het gestelde doel staan, wordt opnieuw toestemming gevraagd.

Een belangrijk recht van belanghebbende is dat hij op elk moment zijn toestemming kan intrekken. Op dat moment moet het huisbezoek direct worden gestaakt en dienen uitvoeringsmedewerkers het pand te verlaten.

Tabel 3.4

Percentage gemeente per specifiek genoemd item (tijdens huisbezoek)

Item	Protocol		Met protocol vergelijkb. doc, niet vastgesteld	
	%	n	%	n
Richtlijnen m.b.t. bezichtiging huis tijdens huisbezoek (27/28)	84	57	85	26
Belanghebbende heeft recht toestemming in te trekken (21)	86	57	77	26
Woning verlaten bij intrekken toestemming (22a)	82	57	69	26

opmerking: cijfers tussen haakjes verwijzen naar de itemnummers in bijlage 3

In 86 procent van de protocollen en 77 procent van de vergelijkbare documenten is dit recht tot het intrekken van toestemming schriftelijk vastgelegd. Door dit recht expliciet op te nemen in de stukken, worden medewerkers er nog eens extra op gewezen.

3.5

Scores gemeenten na afloop van het huisbezoek

Nadat de gewenste ruimtes bezocht zijn en het huisbezoek ten einde loopt, informeren de medewerkers belanghebbende over de vervolgpcedure. Zij kunnen hem uitnodigen voor een gesprek op kantoor. Daar kan hij de onderzoeksgegevens inzien, het verslag lezen en de conclusies ten aanzien van zijn uitkering(aanvraag) aanhoren. De belanghebbende krijgt de mogelijkheid om zijn zienswijze kenbaar te maken.

Tabel 3.5

Percentage gemeente per specifiek genoemd item (Na afloop huisbezoek)

Item	Protocol		Met protocol vergelijkb. doc, niet vastgesteld	
	%	n	%	n
Ieder huisbezoek schriftelijk vastgelegd (37)	82	57	100	25
Voorschrift inhoud schriftelijk verslag (38)	68	57	88	25
Gelegenheid op uitkomst reageren voorafgaand besluit (39)	67	57	76	25
Kenbaar maken conclusies t.a.v. recht op uitkering (40)	60	57	76	25

opmerking: cijfers tussen haakjes verwijzen naar de itemnummers in bijlage 3

De scores bij de laatste fase van huisbezoek zijn lager dan de scores in eerdere fases. Het is niet in alle gevallen vastgelegd, dat er een schriftelijk verslag gemaakt wordt, conclusies worden gedeeld en belanghebbende in de gelegenheid gesteld wordt om een reactie hierop te geven. De gemeenten met een protocol scoren iets lager dan de gemeenten met een met een protocol vergelijkbaar document. Het feit, dat iets niet in een protocol geregeld is, wil niet zonder meer zeggen, dat het in de

praktijk niet gebeurt. Voor een burger is het echter belangrijk vooraf te kunnen lezen hoe een en ander in zijn werk gaat.

3.6

Scores gemeenten met betrekking tot (interne) werkinstructies

Behalve dat de gemeente ervoor moet zorg dragen dat het huisbezoek voor belanghebbende ordentelijk verloopt, is zij ook verantwoordelijk voor de veiligheid van de medewerkers. Daartoe kan de gemeente (interne) instructies maken. Het gaat dan bijvoorbeeld om het al bij de voorbereiding bedacht te zijn op onveilige situaties, het dossier te checken op eerder agressief gedrag van de cliënt, huisbezoeken met twee personen af te leggen, collega's te informeren dat men op pad gaat en afspraken te maken over hoe er tijdens het huisbezoek contact met kantoor wordt gehouden.

Tabel 3.6

Percentage gemeente per specifiek genoemd item (interne werkinstructies)

Item	Protocol		Met protocol vergelijkb. doc, niet vastgesteld	
	%	n	%	n
Veiligheid (36)	82	57	77	26
Overige richtlijnen (o.a. 25,26,29,30,31,32,33 & 34)	79	57	81	26

opmerking: cijfers tussen haakjes verwijzen naar de itemnummers in bijlage 3

De scores in tabel 3.6 liggen rond de 80 procent. Het is mogelijk dat er in de praktijk nog meer (interne) instructies zijn die niet aan de Inspectie zijn overgelegd en die niet in de scores zijn meegenomen. Dat kan het geval zijn als gemeenten een scheiding hebben aangebracht tussen een protocol dat gericht is op de burger, en werkinstructies die op de medewerkers gericht zijn. Voor een burger is het niet noodzakelijk om kennis te dragen van interne werkinstructies.

3.7

Inhoud protocollen SVB en UWV

Zowel SVB als UWV beschikt over een protocol huisbezoek. Deze documenten zijn bondiger dan het referentieprotocol. Dat referentieprotocol is primair gericht op gemeenten. UWV vermeldt dat haar protocol is vastgesteld na overleg met het ministerie van SZW, de Landelijke Cliëntenraad en de Nationale Ombudsman. SVB vermeldt dat niet. Beide protocollen zijn wel enigszins vergelijkbaar qua inhoud en opstelling.

Als toch een vergelijking gemaakt wordt met het referentieprotocol gemeenten, dan valt het volgende op.

Bij de fase voorbereiding gaan zowel SVB als UWV minder expliciet in op onderwerpen als legitimiteit, inbreuk privacy, subsidiariteit en proportionaliteit. Indirect is hierover soms wel informatie te vinden.

UWV gebruikt het huisbezoek ook voor een breder doel, t.w. het onderhouden van persoonlijk contact en het vergroten van de dienstverlening aan de cliënt.

Bij de fase aanvang huisbezoek vermeldt zowel het protocol van SVB als dat van UWV dat het huisbezoek (mits geen vermoeden van regelovertreding) aangekondigd wordt met een brief/telefoongesprek/Sms-bericht waarin datum en tijdstip huisbezoek genoemd wordt. Indien het huisbezoek geweigerd wordt door de cliënt, bieden zowel SVB als UWV een tweede kans om mee te werken alvorens gevolgen aan de weigering te verbinden; dat is in het referentieprotocol niet opgenomen. Evenals bij de gemeentelijke protocollen wordt er ook in de protocollen van zowel UWV als SVB aandacht besteed aan de legitimatie van de uitvoerders van het huisbezoek, de mededeling doen inzake doel en reden van het huisbezoeken en de mogelijkheid van belanghebbende om zijn leefsituatie op andere wijze aan te tonen.

Beide protocollen gaan in op de vraag wie toestemming mag verlenen, en benadrukken het belang van het feit dat degene die toestemming geeft, inzicht heeft in de rechten en plichten ten aanzien van het huisbezoek. SVB beschrijft per wet wat de concrete gevolgen van weigering zijn. UWV geeft in het algemeen aan dat weigering gevolgen kan hebben.

Bij de fase tijdens huisbezoek valt op dat zowel SVB als UWV het huisbezoek beginnen met een gesprek in een door cliënt aangewezen ruimte. Pas als er na het gesprek in combinatie met het uiterlijk van de woning twijfel resteert, is verdere bezichtiging nodig en wordt opnieuw toestemming gevraagd. Ook dat is afwijkend van het referentieprotocol.

SVB heeft een passage opgenomen dat er gebruik gemaakt kan worden van opnameapparatuur, maar alleen als de cliënt daarmee akkoord gaat. SVB en UWV hebben geen verdere richtlijnen opgenomen hoe het huisbezoek in de praktijk moet verlopen.

Bij de fase afhandeling huisbezoek vermeldt alleen SVB dat in alle gevallen schriftelijk verslag gemaakt wordt van het huisbezoek, dat ook door beide partijen ondertekend moet worden. Noch SVB noch UWV gaat nader in op het delen van conclusies dan wel op een mogelijkheid hierop te reageren.

Werkinstructies: Bij beide uitkeringsinstanties is het belang van veiligheid niet benoemd in het protocol en er is geen verwijzing naar overige richtlijnen, al dan niet openbaar.

4 Conclusies

In dit onderzoek is onderzocht of uitvoeringsorganisaties over een openbaar protocol huisbezoeken beschikken (onderzoeksvraag 1). Daarnaast is gekeken wat de inhoud is van de gevonden documenten (onderzoeksvraag 2). De conclusies worden hieronder weergegeven.

Omdat het een verkennende studie betreft, wordt er door de Inspectie geen oordeel over de resultaten gegeven.

Met betrekking tot onderzoeksvraag 1:

De Inspectie heeft getracht een compleet beeld te schetsen. Daarom is onderscheid gemaakt in gemeenten die bestuurlijk vastgestelde beleidsregels hebben die ook gepubliceerd zijn (zoals de politiek aanvankelijk wilde opleggen), en gemeenten die een vergelijkbaar document hebben dat echter niet bestuurlijk vastgesteld is en (meestal) evenmin gepubliceerd is. De Inspectie noemt de eerste groep de 'protocollen' en de tweede groep de 'met een protocol vergelijkbare documenten'. Beide groepen voldoen tenminste aan minimale eisen ten aanzien van de inhoud. Vervolgens is gekeken of deze protocollen en met de protocollen vergelijkbare documenten protocollen ook daadwerkelijk terug te vinden zijn via internet. Door publicatie is een document formeel openbaar geworden maar in de praktijk betekent dat niet dat deze documenten ook makkelijk -via internet- te traceren zijn. Voor de burger is dat belangrijk, omdat hij op die manier zonder tussenkomst van een uitvoeringsinstantie in staat is kennis te nemen van zijn rechten en plichten. De Inspectie noemt dit de kenbaarheid.

Overall conclusie onderzoeksvraag 1

Zowel SVB als UWV beschikt over een document dat bestuurlijk vastgesteld en gepubliceerd is, dat aan minimale inhoudelijke eisen voldoet en dat via internet te vinden is. In de termen van de Inspectie hebben zij daarmee een protocol dat kenbaar is.

Bij gemeenten is er variatie. 57 procent van de gemeenten beschikt over een document dat bestuurlijk vastgesteld en gepubliceerd is en aan minimale inhoudelijke eisen voldoet. In de woorden van de Inspectie hebben zij een protocol. Daarnaast heeft 29 procent van de gemeenten een document dat aan de minimale inhoudelijke eisen voldoet, maar niet bestuurlijk vastgesteld en gepubliceerd is. In de termen van de Inspectie een met een protocol vergelijkbaar document. In totaal heeft dus 86 procent van de gemeenten een document dat tenminste aan minimale inhoudelijke eisen voldoet. Van alle gemeenten heeft 23 procent een protocol of vergelijkbaar document dat via internet is te vinden en daarmee kenbaar is.

Uitsplitsing overall conclusie onderzoeksvraag 1

Aanwezigheid en kenbaarheid protocollen gemeenten.

Van alle gemeenten beschikt 57 procent over een document dat door de Inspectie protocol genoemd wordt. Bij deze 57 procent gemeenten met een protocol is in 39 procent daarvan het protocol via internet te traceren. Dat is 22 procent van alle gemeenten. 22 procent van alle gemeenten beschikt dus over een protocol dat kenbaar is

Aanwezigheid en kenbaarheid van met een protocol vergelijkbare documenten gemeenten.

Van alle gemeenten beschikt 29 procent over een document dat aan minimale inhoudelijke eisen voldoet maar niet bestuurlijk vastgesteld en gepubliceerd is. Ook bij deze documenten heeft de Inspectie gezien of het document te vinden was, zonder contact te hebben met de gemeente.

Van de 29 procent gemeenten met een vergelijkbaar document was in 3 procent het document te vinden. Dat is bij 1 procent van alle gemeenten.

In de praktijk gaat het in deze gevallen voornamelijk om gemeenten die gebruik maken van het referentieprotocol als werkwijze maar dat niet bestuurlijk hebben vastgesteld of om gemeenten die werken conform de beleidsrichtlijnen uit het (digitale) handboek van Schulinc.

Aanwezigheid en kenbaarheid protocollen bij SVB en UWV

SVB en UWV hebben elk een document dat bestuurlijk vastgesteld en gepubliceerd is en dat aan minimale inhoudelijke eisen voldoet. In beide gevallen zijn die via internet terug te vinden. In de woorden van de Inspectie hebben zij daarmee een protocol dat kenbaar is.

Actualiteit protocollen en met een protocol vergelijkbare documenten

De Wet huisbezoeken is per 1 januari 2013 ingegaan.

De protocollen van SVB en UWV zijn in 2014 vastgesteld en kort daarna gepubliceerd.

Ongeveer 1 op de 10 van de protocollen en vergelijkbare documenten van gemeenten dateren van vóór 2013 (variërend van 2006 tot begin 2012). Deze protocollen en vergelijkbare documenten zijn dus niet geënt op de nieuwe wetgeving. In sommige gevallen is de tekst daarom niet geheel actueel. Bijvoorbeeld als schriftelijk is vastgelegd wat de precieze gevolgen zijn bij weigering. In andere gevallen is de tekst abstracter en staat er vermeld dat de medewerkers belanghebbende moeten informeren over de gevolgen van weigering. Een enkele gemeente geeft expliciet aan dat de Wet huisbezoeken in concreto geen meerwaarde voor de gemeente heeft, omdat zij ervoor kiezen alleen bij een 'redelijk vermoeden van fraude' voor een huisbezoek kiezen. Indien het gaat om het minder zware 'onduidelijkheid', kiezen zij voor andere varianten van verificatie.

Overig

Toegankelijkheid in de zin van begrijpelijkheid en leesbaarheid van het protocol is niet onderzocht door de Inspectie.

Met betrekking tot onderzoeksvraag 2

De tweede onderzoeksvraag gaat over de inhoud van de protocollen. Om deze vraag te beantwoorden heeft de Inspectie een vergelijking gemaakt met een referentieprotocol. Bij SVB en UWV past terughoudendheid. Deze uitvoeringsorganisaties hebben een eigen afstemmingstraject van het protocol gevolgd. Het referentieprotocol richt zich op gemeenten.

Overall conclusie onderzoeksvraag 2

SVB en UWV hebben een –in vergelijking met het referentieprotocol- beknopt protocol dat op hoofdpunten vergelijkbaar is met het referentieprotocol. Voor gemeenten is de overall conclusie dat de protocollen en vergelijkbare documenten in respectievelijk 88 en 80 procent van de gevallen op minstens 20 van de 32 items overeenkomen met het referentieprotocol.

Uitsplitsing overall conclusie onderzoeksvraag 2

Inhoud protocollen SVB en UWV

De protocollen van SVB en UWV zijn beknopter van aard dan het referentieprotocol. Onderwerpen uit het referentieprotocol worden niet allemaal expliciet genoemd maar zijn soms wel indirect terug te vinden (bijvoorbeeld privacy, subsidiariteit, proportionaliteit). Zowel SVB als UWV geeft belanghebbenden twee keer de kans om medewerking aan een huisbezoek te verlenen voordat zij gevolgen aan een weigering verbinden; dat is in het referentieprotocol niet opgenomen. Afwijkend is verder dat zowel SVB als UWV een huisbezoek beginnen met een gesprek in één ruimte en niet in alle gevallen overgaan tot verdere bezichtiging van de woning. Dat is pas aan de orde als de twijfel over de leefsituatie blijft bestaan. UWV heeft niet in het protocol vastgelegd dat er een schriftelijk verslag van het huisbezoek wordt opgesteld noch dat cliënt zijn zienswijze kan geven.

Inhoud protocollen en met een protocol vergelijkbare documenten gemeenten

Van de gemeenten met een protocol heeft 53 procent een protocol dat nagenoeg gelijk is aan het referentieprotocol (minstens 30 van de 32 items stemmen overeen). Van nog eens 35 procent komt het protocol op 20 tot 30 van de 32 items overeen met het referentieprotocol.

In totaal heeft dus 88 procent van de gemeenten met een protocol een protocol dat minimaal op 20 van de 32 items overeenstemming heeft met het referentieprotocol. Landelijk gezien komt dat neer op de helft van alle gemeenten.

Bij de gemeenten met een vergelijkbaar document heeft 60 procent een document dat nagenoeg gelijk is aan het referentieprotocol. En bij 20 procent komt het document op 20 tot 30 van de 32 items overeen. In totaal komt dus bij 80 procent van de gemeenten met een vergelijkbaar document dit document overeen met minimaal 20 van de 32 items van het referentieprotocol.

De relatief laagste scores komen zowel bij de protocollen als bij de vergelijkbare documenten voor in de laatste fase van het huisbezoek. Het gaat om voorschriften waaraan een schriftelijk verslag inhoudelijk moet voldoen, het delen van conclusies met belanghebbende en het gelegenheid geven aan belanghebbende om zijn zienswijze kenbaar te maken voordat een besluit genomen wordt.

Bijlage 1 Verzoek staatssecretaris aan Inspectie SZW



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

Inspecteur-Generaal SZW
Dhr. mr. J.A. van den Bos
Postbus 90801
2509 LV S GRAVENHAGE



Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Permissieplein 5
T 070 333 44 44
F 070 333 44 00
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon
dhr. C.E.W.M. Haskett
T 06 1158 50 90
Chaskens@minszw.nl

Omroepreferentie
2015-0090109868

Datum 13 JULI 2015
Betreft Onderzoek uitvoering Wet huisbezoeken

Geachte heer Van den Bos,

Op 1 januari 2013 is de Wet huisbezoeken in werking getreden. Deze wet maakt het mogelijk voor gemeenten, SVB en UWV om - onder voorwaarden - bij onduidelijkheid over de leefsituatie van een cliënt ook zonder vermoeden van fraude gevolgen aan diens uitkering te verbinden. Bij de plenaire behandeling van de wet heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen om binnen vier jaar na inwerkingtreding kwalitatief onderzoek te doen naar de effecten van de wet.

Toenmalig Staatssecretaris De Krom zei de motie uit te zullen voeren en de Inspectie SZW te laten kijken naar de praktijk van de wet. Ik verzoek u daarom in 2016 dit onderzoek uit te voeren. De hoofdvraag is of de uitvoeringsorganisaties een openbaar protocol voor de uitvoering van de Wet huisbezoeken hebben. Aanvullend is de vraag aan de hand van beschrijvende voorbeelden van toepassingen van de wet te illustreren hoe bestuursorganen hier in de praktijk mee omgaan.

Over het onderzoek en de planning daarvan is reeds op ambtelijk niveau met uw Inspectie contact geweest aan de hand van het bijgevoegde document (Onderzoek uitvoering Wet huisbezoeken).

Met vriendelijke groet,
de Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,


Jetta Klijnsma

Onderzoek uitvoering Wet huisbezoeken
(bijlage bij brief 2015-109868)

Aanleiding

De TK nam bij de behandeling van de wet de motie Sterk aan om in 4 jaar na inwerkingtreding (1-1-2013) een kwalitatief onderzoek te doen naar de effecten van de wet. Staatssecretaris De Krom zei de motie te zullen uitvoeren en de Inspectie te laten kijken naar de praktijk.

Datum
13 JULI 2015
Oorza referentie
2015-0000109868

Beleidsachtergrond

De wet maakt het mogelijk dat ook bij geen vermoeden van fraude uitvoeringsorganen de mogelijkheid hebben gevolgen aan de uitkering te verbinden bij het weigeren van huisbezoek. Namelijk wanneer de cliënt een aanbod tot huisbezoek ter verificatie van de gegevens weigert, waardoor er onduidelijkheid blijft bestaan over diens leefsituatie (= leefvorm of woonsituatie). De CrvB sprak in 2007 uit dat zonder vermoeden van fraude geen uitkeringsgevolg verbonden mocht worden aan weigering van huisbezoek. Gemeenten wilden vervolgens meer wettelijke mogelijkheden met huisbezoek. De wet heeft de balans gezocht tussen bevordering van de rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking (en daarmee van het maatschappelijk draagvlak voor de sociale zekerheid) en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de burger.

Reikwijdte wet

De wet raakt alle materiewetten in de sociale zekerheid waarin de leefsituatie bepalend is voor het recht op uitkering of de hoogte daarvan. AKW, Anw, AOW, Participatiewet (voorheen WWB) /IOAW/ IOAZ en Toeslagenwet. Gemeenten, SVB en UWV beschikken over deze bevoegdheid. De uitvoerder kan een dergelijk aanbod tot huisbezoek doen, maar hoeft dat niet. Doet zij het wel, weigert de cliënt en toont hij zijn leefsituatie ook niet op andere wijze aan, dan mocht er een uitkeringsgevolg zijn.

Parlementaire behandeling

In beide Kamers was het belangrijke aandachtspunt of en in hoeverre de uitvoeringsorganisaties verplicht moesten worden een openbaar protocol op te stellen voor de uitvoering van de Wet huisbezoeken. Dit leidde vooralsnog niet tot een protocolplicht. Wel is n.a.v. de TK-motie Azmani/Sterk medio 2013 door het RCF gevraagd hoeveel gemeenten uit eigen beweging al een protocol hadden. De EK is bericht dat, mocht het onderzoek in 2016 daartoe aanleiding geven en blijken dat veel gemeenten geen protocol hebben, alsnog een verplichting kan worden overwogen.

Onderzoeksvraag

Hoofdvraag

- Hebben de uitvoeringsorganisaties een openbaar protocol uitvoering Wet huisbezoeken?
- Wat is de inhoud: uit welke onderdelen bestaat het en wat is de mate van detaillering?

Richting gevend voor aard (openbaar, beleidsregels) en inhoud van het protocol kan de hertoe opgestelde ontwerp-AMVB zijn die uiteindelijk niet is bekrachtigd.

Aanvullende vraag

Aanvullende vraag is hoe de wet in de praktijk toegepast wordt. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van beschrijvende voorbeelden van toepassing van de Wet huisbezoeken. Het gaat om een nieuw instrument. Het kan leerzaam zijn voor een uitvoeringsorganisatie te weten hoe anderen dit toepassen.

In dit verband is van belang dat het om een *kwalitatief* onderzoek gaat: het parlement is meegedeeld dat het effect van de wet vooral preventief is, dit (financiële) effect vooraf niet te kwantificeren en in te boeken is, en dat de uitvoeringsorganisaties niet gevraagd wordt de toepassing van dit instrument te registreren. De administratieve kosten daarvan wegen niet op tegen de baten.

Planning

De beleidsdirectie wil graag uiterlijk september 2015 weten of de Inspectie dit uitvoert.

Het rapport moet in 2016 aan het parlement aangeboden worden:

Aanbieding door IG aan bewindspersoon Uiterlijk 28 oktober 2016

Aanbieding door staatssecretaris aan 9 december 2016 (vóór kerstreces) parlement

Datum
13 JULI 2015
Onze referentie
2015-0000109868

Overige

- *Kamerstuk 31 929.* "Een regelling in de sociale zekerheid van de rechtsgevolgen van het niet aantonen van de leefsituatie na het aanbod van een huisbezoek." (Wet huisbezoeken)
- Niet bekrachtigd ontwerpbesluit verplichting openbaar protocol: Stcrt 2014, 12575
- Peiling RCF: TK 2013/14, 17050 439, pagina 9.
- *Leefsituatie* (afhankelijk van de materiewet).
 - Leefvorm: Is betrokkene alleenstaand? Zijn er niet meer kostendelers dan opgegeven?
 - Woonsituatie: Woont betrokkene inderdaad in de betreffende gemeente of in Nederland?
- *Publiciteit.* Het belang van een protocol is onder de aandacht gebracht bij gemeenten via Verzamelbrieven, presentaties bij enkele RCF-regio's en het RCF-voorbeeldprotocol WWB. Daarnaast is ambtelijk overlegd met SVB en UWV. Ook in meer algemene zin is aandacht besteed aan de Wet huisbezoeken in publicaties van het RCF, Programmaraad en op weethohezt.nl.

Bijlage 2 Methodologische verantwoording

Onderzoekspopulatie en steekproef

Het onderzoek is erop gericht vast te stellen welk percentage van de Nederlandse gemeenten een protocol heeft opgesteld voor de uitvoering van het beschouwde type huisbezoeken en welke inhoud die protocollen dan hebben. Ook wordt gevraagd of de SVB en UWV een dergelijk protocol hebben. De onderzoekspopulatie bestaat zodoende uit de populatie van Nederlandse gemeenten begin 2016, aangevuld met de organisaties SVB en UWV.

De SVB en UWV zijn uiteraard allebei meegenomen in het onderzoek. Uit de gemeenten is een aselechte steekproef van omvang 100 getrokken. Een aangetroffen percentage gemeenten in de steekproef kan daarmee met een betrouwbaarheid van 95% en een onnauwkeurigheid van maximaal 9% worden vertaald naar een landelijk geldend cijfer.

In deze steekproef zijn twee gemeenten uit de G4 terecht gekomen en acht gemeenten uit de G32 gemeenten. Daarnaast komen nog drie gemeenten uit de G32 indirect voor omdat zij een samenwerkingsverband vormen met een gemeente uit de steekproef. Van de 100 gemeenten zijn er 50 die met één of meerdere gemeenten samenwerken. Dat kan onder andere als intergemeentelijke sociale dienst, via een inkoopregeling of via een ambtelijke fusie.

Operationalisatie van de belangrijkste begrippen en variabelen

Huisbezoek: Het gaat in dit onderzoek om huisbezoeken ter verificatie van de rechtmatigheid van de uitkering. Woont iemand op het adres waar hij zegt te wonen, welke leefvorm is van toepassing en wonen er personen met wie de kosten kunnen worden gedeeld? De wet stelt hierover dat bij onduidelijkheid over de situatie, de uitvoeringsorganisatie kan aanbieden om de verificatie via een huisbezoek te laten lopen. Het is aan de aanvrager of uitkeringsgerechtigde om van dit aanbod gebruik te maken of zelf op andere wijze de onduidelijkheid op te heffen. Indien dit ten aanzien van bijvoorbeeld de leefvorm niet of niet voldoende gebeurt, kan de uitkering worden vastgesteld naar het niveau waarop de leefvorm niet van belang is. Bij blijvende onduidelijkheid over het woonadres of inkomsten/vermogen kan de uitkering worden geweigerd of stopgezet.

Protocol: Het begrip protocol kent geen standaard (wettelijke) definitie. Daarom heeft de inspectie besloten om aan te sluiten bij de tekst van de voorgenomen Algemene Maatregel van Bestuur.¹⁶ De Inspectie spreekt van een protocol huisbezoeken ter verificatie van leefvorm en woonsituatie als:

- een document of andere gegevensdrager is aangetroffen dat (mede) handelt over dit onderwerp;
- als dat document door een bestuursorgaan (college, raad of bestuur) vastgesteld en gepubliceerd is);
- als in het document tenminste wordt ingegaan op de wijze waarop de belanghebbende wordt geïnformeerd over de rechten en plichten die voortvloeien uit de keuze voor het met toestemming binnentreden van zijn woning en de rechten en plichten en de gevolgen van het onthouden van toestemming voor het binnentreden van zijn woning.

¹⁶ ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit SUWI in verband met een grondslag voor beleidsregels voor huisbezoeken in de sociale zekerheid, gepubliceerd in de Stct. 2014, nr. 12575.)

Het criterium uit de AMvB dat het protocol (de beleidsregels) op een voor belanghebbende begrijpelijke wijze kenbaar wordt gemaakt, heeft de Inspectie niet toegepast in de operationalisatie. Dat aspect wordt wel meegenomen in het onderzoek, maar geldt niet als criterium voor het beoordelen of sprake is van een protocol.

Methoden en Technieken

Per deelvraag wordt in het navolgende ingegaan op de gehanteerde methoden en technieken, met aandacht voor de bronnen, de meetinstrumenten en de analysemethoden.

Deelvraag 1: Beschikken uitvoeringsorganisaties over een protocol voor de uitvoering van de Wet huisbezoeken?

Bronnen: de Inspectie heeft voor alle geselecteerde gemeenten op het internet gezocht naar een protocol huisbezoek. Die zoektocht is ruim ingezet (trefwoorden als protocol en/of huisbezoek), zodat ook documenten en publicaties werden gezocht en gevonden die niet direct als protocol aangemerkt werden, maar mogelijk wel aan de criteria van de Inspectie voldeden. Als niets werd gevonden, dan werd contact gezocht met de gemeente en werd gevraagd of een protocol huisbezoek (of iets dergelijks) bij de gemeente bestond. Zo ja, dan werd gevraagd dit op te sturen. Gemeenten zijn daarbij een aantal keer gerappelleerd wanneer een antwoord uitbleef. Een zelfde procedure werd gevolgd wanneer door de onderzoekers wel een relevant document werd gevonden, maar nog onduidelijk was of de gemeente mogelijk een meer relevant document zou hebben. Ook als het niet duidelijk was of het document was vastgesteld of niet, is er contact geweest. Bij de gemeenten is zo geverifieerd of onze vondsten kloppen. Ook legden de onderzoekers vast of zij het document zelf op het internet vonden, dan wel dit via het contact met de gemeente verkregen. Bij SVB en UWV is op soortgelijke wijze gezocht. Op deze manier heeft de Inspectie zich in de burger verplaatst die op zoek is naar informatie over een huisbezoek.

Meetinstrumenten: de Inspectie heeft de aangetroffen of opgestuurde documenten beoordeeld aan de hand van de bij de operationalisatie genoemde criteria. Zo is van elke gemeente in de steekproef bepaald of sprake is van een protocol. Zo niet, dan is aangegeven aan welk criterium niet voldaan is (überhaupt geen document, niet vastgesteld door een bevoegde autoriteit, niet voldaan aan de inhoudelijke eisen).

Analyse: simpele statistische generalisatie van de procentuele resultaten in de steekproef. De gemeenten die niet (op tijd) reageerden (7 stuks) zijn daarbij apart zichtbaar gemaakt. Daarvan is namelijk niet zeker of er protocol aanwezig is. Wel is zeker dat de onderzoekers van de Inspectie dit niet konden vinden op het internet.

Deelvraag 2: Wat is de inhoud van de protocollen met betrekking tot de Wet huisbezoeken?

Bronnen: Bij het beantwoorden van deze vraag zijn de documenten beoordeeld, die volgens de Inspectie als protocol worden aangemerkt. Naast deze protocollen zijn ook de documenten beoordeeld die aan de inhoudelijke eisen voldeden maar niet bestuurlijk zijn vastgesteld.

Dit was de grootste categorie naast de categorie "Protocol". De twee andere categorieën (wel document, maar geen protocol door inhoudelijke eisen, dan wel door én inhoudelijke eisen én niet vastgesteld) kwamen allebei maar één keer voor.

Meetinstrumenten: als referentiekader om de inhoud van een protocol tegen af te zetten, heeft de Inspectie het voorbeeldprotocol huisbezoek van het Kenniscentrum Handhaving en Naleving van de Vereniging Nederlandse Gemeenten gebruikt (van 1-1-2013 en geactualiseerd n.a.v. invoering Participatiewet met de kostendelersnorm op 13 maart 2015).

Er is voor dit model gekozen, omdat het Kennis Centrum dit model op verzoek van SZW zowel opgesteld als geactualiseerd heeft.¹⁷ In het modelprotocol heeft de Inspectie aanvankelijk 40 items onderscheiden (zie de nummering in bijlage 3). Dit is later ingedikt tot 32 onderscheiden items.¹⁸ De onderzoekers hebben van de hierboven genoemde documenten vastgelegd of elk van de 32 items daarin voldoende werd geraakt. Verwijzingen binnen een beschouwd document leiden tot problemen, wanneer het verwijzingsdocument niet werd gevonden of verkregen. Van de onder de verwijzing vallende betreffende items kan dan niet worden vastgesteld of ze voorkomen, resulterend in missende (onbekende) waarden op die items. Als er opmerkelijke zaken wel voorkwamen die niet in het modelprotocol worden genoemd, is ook dat vastgelegd door de onderzoekers.

Analyse: simpele statistische generalisatie van de procentuele resultaten in de steekproef. Twee invalshoeken zijn gevolgd:

- Bepaal van elke beschouwde gemeente een totaalscore, waarbij ieder geraakt item voor 1 telt. Dat geeft een maximale score van 32 voor documenten die alle items van het modelprotocol bevatten. De score geeft inzicht in de mate waarin de beschouwde documenten overeenkomen met het modelprotocol. Wanneer bij een gemeente items als missend zijn gekenmerkt kan de totaalscore van die gemeente niet worden bepaald. In dit deel van de analyse zijn deze gemeenten als missend buiten beschouwing gelaten;
- Bepaal van elk item welk percentage van de gemeenten dit hebben opgenomen in hun protocol of document. Dit geeft inzicht in de mate waarin de afzonderlijke items door de gemeenten belangrijk worden bevonden om in het protocol op te nemen. De missende waarden worden ook hier buiten beschouwing gelaten, maar dat weegt minder zwaar dan bij de eerste invalshoek. Immers de wel gescoorde items van gemeenten met missende waarden worden wel gewoon meegenomen.

Onderzoeksperiode

De Inspectie heeft in de periode februari 2016 tot mei 2016 het veldwerk verricht.

Overig

In de brief van de staatssecretaris wordt op pagina 3 verwezen naar een peiling die RCF medio 2013 heeft gehouden. Uit die peiling bleek dat iets meer dan de helft van de gemeenten beleidsregels had opgesteld voor de uitvoering van huisbezoeken. De Inspectie heeft geen nadere onderzoeksgegevens van het Kenniscentrum Handhaving en Naleving ontvangen. Daarom is het niet mogelijk om een vergelijking tussen de peiling van het RCF en het onderzoek van de Inspectie te maken.

Aanvullende vraag

In het verzoek van de staatssecretaris wordt aanvullend nog de vraag gesteld hoe de wet in de praktijk wordt toegepast. Dit zou geïllustreerd moeten worden aan de hand van beschrijvende voorbeelden van toepassing van de Wet huisbezoeken. Op voorhand is door de Inspectie aangegeven dat deze vraag meegenomen zou worden, indien de resultaten van de onderzoeksvragen één en twee daarvoor aanleiding zouden geven. Die aanleiding zou dan vooral liggen in het geval dat bepaalde onderdelen in de aangetroffen protocollen heel veel of juist heel weinig aandacht zouden krijgen. Dat bleek niet het geval en daarom is de aanvullende vraag niet meegenomen.

¹⁷ verzamelbrief gemeenten 21-12-2012

¹⁸ De items zijn allemaal even zwaar meegeteld. Hoewel er argumenten zijn te geven om hier een bepaalde gewing aan te geven heeft de Inspectie daarvan afgezien. Ten eerste omdat dan de schijn gewekt zou worden dat het referentieprotocol beoordeeld wordt en ten tweede omdat er geen objectieve manier van wegen van items is.

Bijlage 3 Modelprotocol RCF kenniscentrum handhaving, geactualiseerde versie 13 maart 2015



Voorbeeldprotocol huisbezoek (per 1-1-2013)

(geactualiseerd n.a.v. kostendelersnorm op 13 maart 2015)

INWERKINGTREDING 'WET HUISBEZOEKEN'

Vanaf 1 januari 2013 treedt de " wet houdende een regeling in de sociale zekerheid van de rechtgevolgen van het niet aantonen van de leefsituatie na het aanbod van een huisbezoek" in werking.

In dit voorbeeldprotocol zal deze wet genoemd worden: "Wet Huisbezoeken".

Hierdoor is het van (juridisch) belang huisbezoeken naar hun reden in drie soorten te onderscheiden.

1. HUISBEZOEK IN KADER VAN DIENSTVERLENING

Er zijn huisbezoeken in het kader van de dienstverlening. Hierbij kan gedacht worden aan huisbezoeken bij de burger die door fysieke- of gezondheidsproblemen niet de mogelijkheid heeft om de gemeente te bezoeken. In dergelijke gevallen zal het huisbezoek niet het doel hebben om een leefsituatie te verifiëren of op fraude te controleren.

De Algemene wet op het binnentreden (AWBI) is wel van toepassing, waardoor legitimatie en toestemming voorafgaand aan het betreden van de woning een vereiste is.

Het huisbezoek in het kader van dienstverlening zal niet nader toegelicht worden in dit protocol.

2. HUISBEZOEK BIJ VERMOEDEN VAN FRAUDE

Indien er een redelijk vermoeden van fraude is ontstaan geeft art. 53a van de Participatiewet (hierna P-wet te noemen) de mogelijkheid om de door de belanghebbende verstrekte inlichtingen m.b.t. zijn woon- en leefsituatie controleren d.m.v. een huisbezoek. De belanghebbende heeft volgens art. 17 lid 2 van de P-wet een "meewerkplicht". Het niet meewerken aan een huisbezoek bij een redelijk vermoeden van fraude leidt tot het afwijzen van een aanvraag of het beëindigen van het recht op bijstand.

3. HUISBEZOEK TER VERIFICATIE VAN DE RECHTMATIGHEID UITKERING

De "Wet Huisbezoeken" richt zich specifiek op het huisbezoek ter verificatie van door de belanghebbende verstrekte inlichtingen, waarbij geen vermoeden van fraude aanwezig is.

De "Wet Huisbezoeken" geeft gemeenten in dat geval meer mogelijkheden doordat er gevolgen zijn voor de uitkering als door weigering van huisbezoek de leefsituatie van belanghebbende en daarmee de rechtmatigheid van de verstrekking van een uitkering of de hoogte daarvan niet vast te stellen is.

Artikel 53a lid 2 van de P-wet geeft het college de bevoegdheid om de belanghebbende te verzoeken om aan te tonen dat:

- hij/zij aantoont dat de feitelijke situatie van het kunnen delen van kosten overeenkomt met de opgegeven leefvorm.
- hij/zij feitelijk verblijft op het aangegeven adres;

Het college kan daarbij aanbieden dit te doen d.m.v. een huisbezoek.

HET JURIDISCH KADER

Het gaat om de wetten uit het sociale domein, waarbij de woonsituatie, de leefvorm (hierna gezamenlijk leefsituatie te noemen) en het aantal kostendelers relevant is voor het op recht uitkering of op de hoogte van de uitkering.

Het afleggen van een huisbezoek wordt aangemerkt als een ingrijpende inbreuk op de privacy van de belanghebbende.

In verdragen en verschillende wetten zijn daarom diverse bepalingen opgenomen ter bescherming van die privacy van de belanghebbende. Dit betreft onder andere: het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens, de Grondwet, en de Algemene wet op het Binnentreden, de Algemene wet bestuursrecht en Jurisprudentie over het middel "huisbezoek".

Uit vaste jurisprudentie van de CRvB blijkt dat een huisbezoek ter vaststelling of er recht op uitkering bestaat een inbreuk vormt op de persoonlijke levenssfeer als bedoeld in artikel 8 EVRM en artikel 10 lid 1 van de Grondwet.

Indien de bijzondere omstandigheden van het geval dit noodzakelijk maken, kan deze inbreuk echter gerechtvaardigd zijn.

Voorwaarde is onder meer wel dat er een legitiem doel (EVRM) gediend wordt met het huisbezoek en dat het voor de vaststelling van het recht op uitkering/toeslag noodzakelijk is.

Artikel 53a van de P-wet bepaalt dat het college bevoegd is om onderzoek in te stellen naar de door de belanghebbende overgelegde gegevens en/of inlichtingen.

Op grond van artikel 17, lid 2, van de P-wet is de belanghebbende de verplichting opgelegd desgevraagd de medewerking te verlenen die redelijkerwijze nodig is voor de uitvoering van de P-wet.

De beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit spelen een belangrijke rol in de bescherming van de privacy van de burger.

Volledigheidshalve wordt vermeld dat de belanghebbende zelf bepaalt of deze medewerking verleent aan het huisbezoek en dus toestemming geeft om zijn woning binnen te treden.

De belanghebbende blijft het recht behouden om toegang tot zijn woning te weigeren.

De weigering kan wel nadelige consequenties hebben voor de belanghebbende.

■ De Algemene Wet op het Binnentreden schrijft voor dat voldaan moet worden aan de legitimatieplicht en dat het binnentreden van een woning toegestaan is in aanwezigheid en met toestemming van de bewoner op basis van volledige informatie.

HET SUBSIDIARITEITS BEGINSEL

■ Als het beoogde doel door inzet van een ander middel dat minder ingrijpend is, gerealiseerd kan worden dient voor dat middel gekozen te worden.

De gemeente verifieert altijd eerst de verstrekte inlichtingen aan de hand van de voor haar beschikbare authentieke bronbestanden.

Zoals gezegd heeft belanghebbende het recht huisbezoek te weigeren. Indien er geen sprake is van een vermoeden van fraude heeft de belanghebbende ook het recht om het verifiëren van de verstrekte inlichtingen door middel van een minder ingrijpend middel te laten plaatsvinden.

■ Belanghebbende dient dan zijn leefsituatie op een andere wijze dan door huisbezoek aan te tonen.

HET PROPORTIONALITEITS BEGINSEL

■ Voor al het overheidshandelen geldt dat het evenredig moet zijn in relatie tot de gestelde doelen.

Het ingezette middel en met name de wijze waarop moet in verhouding staan tot het beoogde doel (= het verkrijgen van volledige en de juiste informatie om het recht op bijstand vast te stellen).

HET INFORMED CONSENT

Informed consent wil zeggen dat de toestemming tot binnentreden van belanghebbende berust op volledige en juiste informatie over reden en doel van het huisbezoek en de gevolgen in geval van weigering

Onder volledige informatie wordt verstaan:

- De plicht tot mededeling aan de belanghebbende over het doel/reden van het huisbezoek;
- De plicht tot mededeling van de eventuele gevolgen van het weigeren van het huisbezoek;

Over de vraag of de belanghebbende al dan niet toestemming verleent mag geen twijfel bestaan.

De bewijslast van de toestemming tot het binnentreden van de woning nadat de belanghebbende volledig is geïnformeerd, ligt bij de gemeente.

Om deze reden is het aan te bevelen om belanghebbende een schriftelijke "informed consent te laten ondertekenen.

HET AANBOD VAN EEN HUISBEZOEK TER VERIFICATIE

Het verifiëren van de leefsituatie kan onder meer via een huisbezoek. Door het huisbezoek is het mogelijk voor gemeenten om de woonsituatie en het aantal kostendelers "achter de voordeur" vast te stellen.

De "Wet Huisbezoeken" heeft betrekking op de volgende situaties: Wat betreft de leefvorm gaat het er om dat de gemeente de belanghebbende kan verzoeken zijn leefvorm aan te tonen en hem kan aanbieden in dat kader een huisbezoek af te leggen. Onder aantonen van de leefvorm wordt verstaan: aantonen dat deze alleenstaand is (de woning wordt niet gedeeld met andere meerderjarige personen) of dat de kostendelersnorm van artikel 22a van de P-wet niet op hem van toepassing is (de woning wordt wel gedeeld met andere meerderjarige personen, maar er is bijvoorbeeld sprake van een zakelijke relatie) dan wel dat er niet meer dan het opgegeven aantal meerderjarige personen hoofdverblijf heeft in dezelfde woning.

Wat betreft de woonsituatie gaat het er om dat de gemeente de belanghebbende kan verzoeken aan te tonen waar hij woont en hem kan aanbieden in dat kader een huisbezoek af te leggen. Wanneer de gemeente na administratieve verificatie vaststelt dat de verstrekte gegevens kloppen, maar onvoldoende duidelijkheid geven over de leefsituatie kan zij het aanbod doen om de leefsituatie aan te tonen d.m.v. een huisbezoek.

Dit aanbod gebeurt voorafgaand aan het verzoek tot daadwerkelijke binnentreding van de woning. Het aanbod om de leefsituatie aan te tonen d.m.v. een huisbezoek wordt in het algemeen gedaan bij de voordeur, maar kan ook gedaan worden ten kantore van de gemeente.

■ In beide situaties moet de gemeente de belanghebbende meedelen dat deze het recht heeft om de verstrekte inlichtingen door de gemeente te laten verifiëren met behulp van een minder ingrijpend middel dan het huisbezoek.

Tevens deelt de gemeente mee wat hierboven bij informed consent al is beschreven.

De bewijsplicht dat dit zorgvuldig is gebeurd ligt bij de gemeente.

AFZIEN VAN HUISBEZOEK I.V.M. DRINGENDE REDENEN C.Q. BELANGENAFWEGING.

■ Het kan zich voordoen dat de belanghebbende te kennen geeft een zeer dringende reden te hebben voor de weigering van het huisbezoek of voor de weigering tijdens het huisbezoek om bepaalde zaken te laten zien. Er kan sprake zijn van zeer dringende redenen om de onmiddellijke uitvoering van een huisbezoek te weigeren. Hiervan zal, gezien de gebruikte beoordelingsnorm " zeer dringende redenen" slechts zeer zelden sprake van kunnen zijn.

Als voorbeeld zou kunnen gelden een afspraak van belanghebbende bij de dokter/met het ziekenhuis.

Indien belanghebbende zich hierop beroept is het aan te bevelen om deze afspraak in diens bijzijn direct telefonisch te checken of de belanghebbende dit te laten tonen d.m.v. een afsprakenlijst.

INTREKKEN TOESTEMMING

■ Natuurlijk kan de bewoner zijn eenmaal gegeven toestemming op elk moment intrekken.

■ Vanaf dat moment bevindt men zich zonder toestemming van de bewoner in de woning en zal men de woning dienen te verlaten. Wordt dit niet gedaan dan vertoeft men wederrechtelijk in de woning en pleegt men een ambtsmisdrijf (ambtelijke huisvredebreuk) in de zin van artikel 370 Wetboek van Strafrecht.

Om schending aan besluitvorming ten grondslag te kunnen leggen moet de gemeente aannemelijk maken, dat betrokkene zijn eenmaal gegeven toestemming heeft ingetrokken.

■ De belanghebbende dient duidelijk te zijn gemaakt dat weigering om medewerking te verlenen aan voortzetting van het huisbezoek gevolgen heeft voor het recht op bijstand, dan wel op de hoogte van de bijstand.

WEIGEREN HUISBEZOEK

Als een uitkeringsgerechtigde of de aanvrager van een uitkering niet meewerkt aan een huisbezoek heeft dit gevolgen voor de uitkering of toeslag.

Geen vermoeden van fraude:

De "Wet Huisbezoeken" regelt de rechtsgevolgen van het weigeren van een huisbezoek ter verificatie.

Wanneer iemand een huisbezoek ter verificatie van de verstrekte inlichtingen weigert en niet op andere wijze aantoont dat hij feitelijk woont op het opgegeven adres of wat zijn leefvorm is:

Indien belanghebbende niet aantoont dat hij feitelijk woont op het opgegeven adres.	De uitkering wordt opgeschort met het verzoek binnen de gestelde termijn alsnog op andere wijze aan te tonen aldaar feitelijk te verblijven. Indien betrokkene dit nalaat wordt het recht ingetrokken vanaf datum opschorting.
Indien betrokkene niet aantoont wat zijn leefvorm is	De uitkering wordt vastgesteld op niet meer en niet minder dan 30% van de toepasselijke rekennorm.

Vermoeden van fraude:

Eerder is vermeld dat de rechtsgevolgen van het weigeren mee te werken aan een huisbezoek na een vermoeden van fraude (ter controle) het afwijzen van een bijstandsaanvraag dan wel het beëindigen/intrekken van de bijstand tot gevolg kan hebben.

ALGEMENE RICHTLIJNEN HUISBEZOEK

Bij het afleggen van huisbezoeken kunnen de volgende richtlijnen worden gehanteerd:

- - Alvorens een huisbezoek wordt afgelegd wordt de door belanghebbende opgegeven leefsituatie geverifieerd met behulp van de authentieke bronbestanden waarover de gemeente de beschikking heeft.
- - Bij voorkeur vindt huisbezoek overdag plaats binnen de kantooruren (08.30 – 17.30 uur).
Afwijking hiervan mogelijk indien daartoe specifiek aanleiding aanwezig is.
 - Het huisbezoek wordt door 2 personen afgelegd om redenen van veiligheid en betere- resp. sterkere oordeel- en bewijsvorming.
- - Uit privacy overwegingen wordt het gesprek over de leefsituatie niet bij de voordeur van de woning gevoerd maar in de woning van de belanghebbende of een andere daartoe geschikte ruimte naar keuze van de belanghebbende. Let wel: Voordat men de woning naar binnen gaat, dient aan de eerder vermelde voorwaarden zijn voldaan.
- - Vraag altijd naar de reden van de weigering aan het huisbezoek, dit i.v.m. de mogelijkheid die de belanghebbende heeft op grond van dringende redenen.
 - Start het huisbezoek in 1^e instantie in de huiskamer van de woning.

- Een rondleiding door de woning van de belanghebbende is alleen toegestaan met de uitdrukkelijke toestemming van de belanghebbende en in diens aanwezigheid.

- Bij het betreden van de diverse woonruimten loopt de belanghebbende steeds voorop.
- Kasten en/of deuren worden geopend door de belanghebbende.
- Tijdens het huisbezoek moet er objectief worden waargenomen. Details kunnen belangrijk zijn!

- Er mogen alleen vragen worden gesteld, die noodzakelijk zijn voor het vaststellen van het doel dat voorafgaand aan het binnentreden aan de belanghebbende is meegedeeld.
- Het stellen van confronterende vragen in de woning van de belanghebbende is juridisch toegestaan. Om onnodige agressie en discussie te voorkomen wordt in specifieke gevallen aangeraden om de belanghebbende hiervoor op een later tijdstip uit te nodigen.
- Het is aan te bevelen om de belanghebbende niet in de woning te confronteren met een mogelijke voor de belanghebbende negatieve/nadelige uitslag.

- Mocht tijdens het huisbezoek in de woning overige bevindingen gesignaleerd worden, welke niet in relatie staan tot het doel/rede welke aan de belanghebbende is meegedeeld, dan wordt opnieuw toestemming gevraagd voor het huisbezoek.
- De ambtenaar stelt zich tegenover de belanghebbende correct (niet provocerend), zakelijk, respectvol, transparant en zorgvuldig op.

- Na afloop van het huisbezoek leggen de ambtenaren de vervolgprocedure uit aan de belanghebbende.

- De belanghebbende wordt voor een vervolg gesprek uitgenodigd. (zo spoedig mogelijk)
- Geef de klant na afloop van het huisbezoek de ruimte om vragen te stellen en vraag tenslotte of alles duidelijk is.

- Indien de belanghebbende zijn eenmaal gegeven toestemming intrekt moet het huisbezoek worden gestopt en dient men de woning te verlaten.

- Tijdens het vervolgesprek ten kantore van de gemeente wordt de belanghebbende gelegenheid gegeven om de onderzoeksgegevens in te zien. Het is aan te bevelen om de belanghebbende gelegenheid te geven tot het lezen van het verslag van het huisbezoek en in staat te stellen correcties/aanvullingen aan te brengen.

- Het is aan te bevelen om de belanghebbende het verslag van het huisbezoek te laten ondertekenen.
- Het is aan te bevelen om de belanghebbende het verslag van het huisbezoek mee te geven.
- Indien op basis van het huisbezoek duidelijkheid is ontstaan over de leefsituatie dan wordt de belanghebbende hiervan in kennis gesteld, waarbij hem tevens wordt meegedeeld over de aard van het advies m.b.t. het te nemen besluit.
- Belanghebbende wordt meegedeeld dat het collegebesluit in de vorm van een beschikking wordt toegestuurd.

- **Specifiek bij kamerbewoning:**

Indien de belanghebbende een kamer van een woning bewoont en de hoofdbewoner/verhuurder bezwaar heeft m.b.t. het betreden van de woning, dan wordt afgezien van het binnentreden van de woning. Als ten gevolge van deze weigering de rechtmatigheid van de uitkering niet kan worden vastgesteld zal dit consequenties hebben voor de uitkering van de belanghebbende. Een door de belanghebbende gehuurde kamer mag alleen betreden worden in aanwezigheid- en met toestemming van de belanghebbende.

VEILIGHEID

De gezondheid en de veiligheid van de uitvoerders van het huisbezoek is een belangrijke voorwaarde bij het afleggen van een huisbezoek.

Waar dat mogelijk is, moet voorkomen worden dat er een onveilige situatie ontstaat voor de uitvoerder van het huisbezoek en voor de belanghebbende.

Belangrijke aanbevelingen zijn:

- Bij de voorbereiding van het huisbezoek dient aandacht te worden geschonken aan mogelijke onveilige situaties die zich al eerder in het contact met de belanghebbende of diens directe omgeving hebben voorgedaan.
- Informeer je over de belanghebbende als dat mogelijk is bij de sociale recherche.
- Bespreek vooraf de indicaties die erop wijzen dat de kans van een onveilige situatie zich kan voordoen (bijvoorbeeld is belanghebbende in het kader van het agressieprotocol de toegang tot de gemeentelijke locaties ontzegd).
- Bij een sterke aanwijzing van onveiligheid dan overleg plegen met leidinggevenden en zo mogelijk met de sociale recherche.
- Huisbezoeken worden door 2 personen afgelegd.
- Zorg voor telefonische bereikbaarheid in de vorm van een door de werkgever beschikbaar gestelde mobiele telefoon.
- Indien er een gevoel van onveiligheid ontstaat tijdens het onderzoek dient de woning zo snel mogelijk te worden verlaten.

- Tijdens het huisbezoek zijn de ambtenaren altijd in dezelfde ruimte, dus nooit 1 van de 2 alleen bij de belanghebbende.
- Zorg ervoor dat naaste collega's weten bij wie, waar, met welk doel en wanneer u op huisbezoek bent en op welke telefoonnummer jij bereikbaar bent.
- Vraag een collega jou te bellen, in geval je niet op de afgesproken tijd terug bent op kantoor.
- Bespreek de onderzoeksbevindingen niet op het moment van het huisbezoek maar (zo mogelijk) de volgende dag tijdens het gesprek op het gemeentehuis. Deel de belanghebbende dat ook mee.

VERSLAG VAN HET HUISBEZOEK

Van ieder huisbezoek dient een schriftelijk verslag opgemaakt te worden. Het verslag bevat in ieder geval de volgende gegevens:

- Naam van de ambtenaren;
- Dat het huisbezoek een redelijk middel is om tot het uiteindelijke doel te komen en dat er geen minder ingrijpend middel voorhanden was.
- Plaats, adres, dag, datum en tijdstip (begin en einde) van het huisbezoek;
- Dat belanghebbende volledige informatie is verstrekt; (informed consent)
- Dat de belanghebbende toestemming heeft gegeven voor het binnentreden van de woning;
- Dat de belanghebbende aanwezig is geweest tijdens het huisbezoek;
- De verschillende ruimten in de woning welke betreden zijn.
- Probeer zoveel mogelijk een beschrijving te geven van de woning. (extern/intern)
- Vermeld alleen zakelijke- en objectieve feiten die relevant zijn voor het onderzoek en het doel;
- Baseer conclusies alleen op objectieve feiten en omstandigheden;
- Voorkom het maken van "sfeerverslag" door veronderstellingen te melden;
- Dagtekening en ondertekening van het verslag door beide ambtenaren;
- Noteer opmerkingen/aanvullingen van de belanghebbende in het verslag;
- Laat de belanghebbende het verslag mede ondertekenen.
- Indien mogelijk maak een verslag op ambtseed of ambtsbelofte op;
- Stel het verslag beschikbaar aan de belanghebbende

BESPREKING HUISBEZOEK MET DE BELANGHEBBENDE

Het past bij zorgvuldig behoorlijk handelen dat de belanghebbende in de gelegenheid wordt gesteld om op de uitkomst van het huisbezoek te reageren alvorens te besluiten, als er nog vraagtekens zijn na afloop van het huisbezoek.

Dit brengt mee dat:

- de belanghebbende in de gelegenheid gesteld moet worden zijn zienswijze kenbaar te maken, in het bijzonder wanneer het voornemen bestaat een voor de belanghebbende nadelig besluit te nemen.

- De op grond daarvan getrokken conclusies ten aanzien van het recht op bijstand worden aan belanghebbende kenbaar gemaakt
- de belanghebbende zo spoedig mogelijk (zo mogelijk de dag na het huisbezoek) ten kantore van de gemeente wordt uitgenodigd.
- De zienswijze van belanghebbende met betrekking tot de conclusies in het rapport wordt vastgelegd en in de beoordeling wordt meegewogen. Dit wordt ook in de motivering van het besluit opgenomen. Het besluit mag voor de belanghebbende niet 'vanuit het niets' komen.

SLOTOPMERKINGEN:

Als er een AMvB komt met nadere regels omtrent de uitvoering van de Wet Huisbezoeken kan dat leiden tot aanpassing van dit voorbeeldprotocol.

Aan de doorontwikkeling van het formulier informed consent wordt gewerkt.

Bijlage 4 Relevante informatie uit de Algemene Wet Bestuursrecht

Artikel 1:3

1. Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.
2. Onder beschikking wordt verstaan: een besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van de afwijzing van een aanvraag daarvan.
3. Onder aanvraag wordt verstaan: een verzoek van een belanghebbende, een besluit te nemen.
4. Onder beleidsregel wordt verstaan: een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.

Artikel 3:42

1. De bekendmaking van besluiten van een tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, geschiedt door kennisgeving van het besluit of van de zakelijke inhoud ervan in de Staatscourant, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.
2. De bekendmaking van besluiten van een niet tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, geschiedt door kennisgeving van het besluit of van de zakelijke inhoud ervan in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze. Elektronische bekendmaking vindt uitsluitend plaats in een van overheidswege uitgegeven blad, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.
3. Indien alleen van de zakelijke inhoud wordt kennisgegeven, wordt het besluit tegelijkertijd ter inzage gelegd. In de kennisgeving wordt vermeld waar en wanneer het besluit ter inzage ligt.

Bijlage 5 Ontwerptekst voorgenomen AMvB

Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Ontwerpbesluit van, houdende wijziging van het Besluit SUWI in verband met een grondslag voor beleidsregels voor huisbezoeken in de sociale zekerheid

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz. Op de voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 18 maart 2013, nr. 2013-0000025997; Gelet op artikel 9, derde lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen; De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van); Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van [niet invullen], Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

In hoofdstuk 2 van het Besluit SUWI wordt na artikel 2.2 een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 2.3 Beleidsregels voor huisbezoeken

1. Voor de uitvoering van het binnentreden van de woning, bedoeld in de artikelen 12a, eerste lid, van de Toeslagenwet, 50 van de Algemene Ouderdomswet, 35a van de Algemene nabestaandenwet 15a, tweede lid, van de Algemene Kinderbijslagwet, 14, tweede lid, van de IOAW, 14, tweede lid, van de IOAZ en 53a, tweede lid, van de WWB worden door het UWV, onderscheidenlijk de SVB en de colleges van burgemeester en wethouders beleidsregels vastgesteld.

2. In de beleidsregels wordt tevens bepaald op welke wijze de belanghebbende wordt geïnformeerd over de rechten en plichten die voortvloeien uit de keuze voor het met toestemming binnentreden van zijn woning en de rechten en plichten en de gevolgen van het onthouden van toestemming voor het binnentreden van zijn woning.

3. De beleidsregels worden op een voor de belanghebbende begrijpelijke wijze kenbaar gemaakt.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de eerste dag van de derde kalendermaand na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

bron: Staatscourant 2014, nr. 12575 6 mei 2014