

Memorie van Toelichting huisbezoek

Algemeen

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel geeft de uitvoeringsorganen in de sociale zekerheid meer mogelijkheden om de leefsituatie van de cliënten die een uitkering ontvangen of aanvragen, vast te stellen. De achtergrond hiervan is dat het voor cliënten in bepaalde gevallen voordelig is hun leefsituatie anders voor te stellen dan die feitelijk is. Zij verkrijgen hierdoor ten onrechte een uitkering of een hogere uitkering of voorkomen dat hun uitkering beëindigd wordt. Een juiste vaststelling van de leefsituatie is voor een goede uitvoering noodzakelijk. Onder leefsituatie verstaan wij hier zowel de woonsituatie (woont betrokkene feitelijk op het aangegeven adres; is sprake van een zelfstandige woonruimte) als de leefvorm (alleenstaand of gehuwd/gezamenlijke huishouding¹ voerend).

Dit wetsvoorstel maakt het beter dan nu het geval is mogelijk dat uitvoeringsorganen de leefsituatie "achter de voordeur" vaststellen. Wat betreft de leefvorm gaat het er om dat het uitvoeringsorgaan de cliënt kan verzoeken aan te tonen dat hij alleenstaande (ouder) is en hem aanbieden dat het in dat kader een huisbezoek aflegt. Wat betreft de woonsituatie gaat het er om dat het uitvoeringsorgaan de cliënt kan verzoeken aan te tonen waar en hoe hij woont (al dan niet zelfstandig) en hem aanbieden in dat kader een huisbezoek af te leggen. Met het rapport dat het uitvoeringsorgaan opstelt naar aanleiding van het huisbezoek is de leefsituatie dan aangetoond. De gegevens die de cliënt verstrekt, kunnen zo eenvoudig geverifieerd worden. Het wetsvoorstel verduidelijkt daartoe ook wat de rechtsgevolgen zijn als de cliënt niet aantoonbaar dat de door hem voorgestelde leefsituatie correct is: geen uitkering, een lagere uitkering of een beëindiging van de uitkering.

Het wetsvoorstel wijzigt de Wet werk en bijstand (WWB), de Algemene Ouderdomswet (AOW), de Algemene nabestaandenwet (Anw), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ), de Toeslagenwet (TW) en de Algemene Kinderbijslagwet (AKW). De woonsituatie is relevant voor de WWB en de AKW; de leefvorm voor de WWB en de andere wetten die door dit wetsvoorstel aangepast worden.

Aanleiding voor dit wetsvoorstel is recente jurisprudentie op grond waarvan de mogelijkheid van het verbinden van rechtsgevolgen aan de weigering van toestemming door de betrokkene voor een huisbezoek door de uitvoering aan zodanige voorwaarden werd gebonden, dat een rechtmatige uitvoering in gevaar dreigt te komen. De regering vindt het belangrijk dat de rechtmatigheid van uitkeringen gegarandeerd kan worden doordat de uitvoering omstandigheden die relevant zijn voor de leefsituatie kan vaststellen, terwijl de persoonlijke levenssfeer niet meer dan noodzakelijk wordt aangetast. Dit is nodig om het maatschappelijk draagvlak voor de sociale zekerheid te behouden en fraude te voorkomen. Bij het handhaven van het maatschappelijk draagvlak gaat het minder om de omvang van de fraude dan om het vertrouwen van de burgers in de overheid: burgers moeten er op kunnen vertrouwen dat de overheid er alles aan doet om fraude te voorkomen.

Met dit wetsvoorstel meent de regering een zorgvuldig evenwicht te creëren tussen het maatschappelijk en economisch belang van een rechtmatige uitkeringsverstrekking en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de burgers.

¹

*Onder een **gezamenlijke huishouding** wordt verstaan de situatie dat twee personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben en zij blijf geven zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins.*

2. Achtergrond

Op grond van de inlichtingenplicht in de sociale zekerheidswetten zijn cliënten verplicht alle gevraagde gegevens en inlichtingen te verstrekken en voorschriften voor een doelmatige controle op hun uitkeringen op te volgen, voor zover redelijkerwijs duidelijk is, dat dit noodzakelijk is voor het recht op uitkering. Dit kan onder meer betrekking hebben op de leefsituatie. Deze verplichtingen kunnen leiden tot een inbreuk op het recht van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zoals opgenomen in artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 10 van de Grondwet. Met de regeling van de inlichtingenverplichting bij wet wordt deze inbreuk, toegestaan. Bij de opname van deze verplichting in de sociale zekerheidswetten is daarbij afgewogen dat de noodzaak daartoe bestaat in het belang van een

rechtmatige en rechtvaardige verstrekking van uitkeringen in het kader van de sociale zekerheid (“pressing social need” als bedoeld in artikel 8, tweede lid, EVRM).

Door recente jurisprudentie zijn de voorwaarden waaronder het niet meewerken aan controle op de leefsituatie door middel van het geven van toestemming voor een huisbezoek gevolgen heeft voor de uitkering, aangescherpt. Essentieel is of er in een bepaald geval concrete aanwijzingen zijn van onjuiste informatieverstrekking door de cliënt over zijn leefsituatie.

De Centrale Raad van Beroep heeft bepaald dat een huisbezoek ter verificatie van het recht op bijstand een noodzakelijk en adequaat controle-instrument kan zijn. Bij het inzetten daarvan moet recht worden gedaan aan de in artikel 8, eerste lid, EVRM en artikel 10, eerste lid, Grondwet besloten waarborgen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Dat betekent dat alvorens een ambtenaar kan binnentreden, deze zich bij ieder huisbezoek moet legitimeren, mededeling doet van het doel van binnentreden, om toestemming vraagt om te mogen binnentreden en de gevolgen meedeelt van een weigering. Deze procedure wordt “informed consent” genoemd. Het staat de cliënt vervolgens vrij om de ambtenaar niet binnen te laten of de toegang te weigeren tot bepaalde ruimtes.

Indien het uitvoeringsorgaan geen gerede twijfel heeft over de juistheid van de gegevens die de cliënt eerder heeft verstrekt, kan weigering van de toestemming op dit moment niet leiden tot herziening van de uitkering. Indien het uitvoeringsorgaan wel gerede twijfel heeft over de juistheid van de verstrekte gegevens, bijvoorbeeld naar aanleiding van gerichte bestandsvergelijkingen of andere concrete signalen, kan het weigeren van toestemming tot binnentreden leiden tot intrekking van de uitkering. Bij het vragen van toestemming tot het binnentreden voor een huisbezoek dient de controleur te wijzen op deze consequentie. In de jurisprudentie werd daarmee een invulling gegeven aan de voorwaarden die artikel 8, tweede lid, EVRM stelt om de inbreuk op het huisrecht, dat een huisbezoek is, toe te staan. Deze invulling biedt voor de uitvoering onvoldoende ruimte voor een rechtmatige uitvoering. Het gevolg is namelijk dat het niet goed mogelijk is huisbezoeken af te leggen bij het beoordelen van nieuwe aanvragen of het doen van steekproeven. Indien er geen uitkeringsgevolgen kunnen worden verbonden aan het weigeren van een huisbezoek, worden die procedures minder zinvol. Ondanks het gegeven dat de meeste mensen wel toestemming geven, is er een minderheid die dat niet doet. Het is dan vervolgens niet duidelijk of het weigeren te maken heeft met frauduleus gedrag.

In dit wetsvoorstel wordt een nadere invulling gegeven aan de omstandigheden waarin rechtsgevolgen verbonden kunnen worden aan het niet aantonen van de opgegeven leefsituatie. Het gaat daarbij om het aantonen van de leefsituatie voor zover dat noodzakelijk is voor de vaststelling van het recht op uitkering en de juiste hoogte van de uitkering. De relevante leefsituatie wat betreft de leefvorm is de vaststelling of de belanghebbende voor een uitkering een alleenstaande of alleenstaande ouder is. Indien twee uitkeringsgerechtigden alleenstaand zijn, is de uitkering hoger, dan ingeval het huishouden met de ander gedeeld wordt. Voor de woonsituatie is het vaststellen van de feitelijke situatie van belang omdat het kan leiden tot een toeslag op de bijstandsuitkering of het recht op kinderbijslag. Het aantonen van de leefsituatie kan het beste plaatsvinden door dit door het uitvoeringsorgaan via een huisbezoek te laten vaststellen. Op die manier kan de uitvoering de informatie die de belanghebbende heeft gegeven, vrij eenvoudig verifiëren. In dit wetsvoorstel wordt geregeld dat het huisbezoek met deze achtergrond kan plaatsvinden en wat de gevolgen zijn indien de relevante leefsituatie niet kan worden vastgesteld. Er wordt in de gevolgen directer aangesloten bij het belang van het gegeven leefsituatie voor de hoogte en eventueel het recht op uitkering. Het wetsvoorstel is aanvullend op de huidige situatie: als er namelijk in een bepaald geval wel gerede twijfel is over de juistheid van de verstrekte gegevens over de leefsituatie, is het op grond van de bestaande jurisprudentie al mogelijk bij het weigeren van toestemming tot binnentreden de uitkering als sanctie in te trekken. Het wetsvoorstel is ook aanvullend op andere methoden die bestaan om fraude op te sporen, zoals kliklijnen en bestandsvergelijkingen.

Deze regeling is getoetst aan de uitgangspunten die uit het tweede lid van artikel 8 EVRM voortvloeien. Het gaat er dan om of de voorgestelde actie van het uitvoeringsorgaan noodzakelijk en proportioneel is voor het doel, en dat het doel niet op een andere manier bereikt kan worden. Er moeten voldoende waarborgen tegen willekeur en misbruik zijn, en de uitvoering heeft geen andere passende, minder ingrijpende middelen ter beschikking om de rechtmatigheid van de uitkering vast te stellen.

Daartoe heeft de regering het volgende overwogen.

Voor het vaststellen van het recht op uitkering en de voortzetting daarvan is bepaalde informatie nodig. De meeste gegevens kan de uitvoering uit andere administraties halen maar sommige gegevens moet de cliënt zelf verstrekken. De leefsituatie is echter niet betrouwbaar vast te stellen alleen op basis van gegevens uit de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA). Om tot een rechtmatige uitvoering te komen zou de cliënt bij iedere aanvraag (en ook later bij een lopende uitkering) zijn leefsituatie moeten aantonen. Als de cliënt stelt alleenstaande te zijn, is de meest eenvoudige manier voor hem om dat aan te tonen, dat hij de uitvoering in de gelegenheid stelt om dit vast te stellen op basis van een huisbezoek. Hij geeft dan toestemming de woning binnen te treden.

Het is echter voor de uitvoering ondoenlijk bij iedere aanvraag of bij iedere lopende uitkering een huisbezoek af te leggen; daarom wordt in dit wetsvoorstel niet geregeld dat de cliënt bij iedere aanvraag moet aantonen dat hij alleenstaand is. Het wetsvoorstel regelt dat de uitvoering de cliënt kan onderzoeken aan te tonen dat hij alleenstaand is. In dat geval biedt het uitvoeringsorgaan aan om de woning van de cliënt met diens toestemming te betreden. In beginsel kan de cliënt ook nog op andere wijze aantonen, dat hij alleenstaande is. Daarbij kan gedacht worden aan een verwijzing naar een recent rapport over de leefsituatie in verband met het recht op een andere uitkering of naar omstandigheden die bijvoorbeeld in een kleine gemeente aan het uitvoeringsorgaan bekend kunnen zijn en een huisbezoek niet noodzakelijk maken. Ook het type woonhuis, bijvoorbeeld eenkamerwoning die slechts door één persoon volgens het huurcontract mag worden bewoond, gegevens over waterverbruik en verklaringen van derden kunnen in sommige situaties aanknopingspunten bieden voor een beeld over de leefvorm of woonsituatie. Het is vervolgens aan de uitvoering om te beslissen of dit op basis van het vigerende uitvoeringsbeleid afdoende is. Indien de cliënt, hoewel daartoe in de gelegenheid gesteld, niet aantoont dat hij alleenstaand is, wordt de uitkering vastgesteld of herzien naar het niveau waarvoor dit gegeven niet relevant is. Behalve in de Anw waarbij het recht op uitkering vervalt, bestaat bij het niet-verlenen van medewerking aan een huisbezoek alleen recht op een uitkering naar een norm (grondslag) van 50% van het minimumloon. De cliënt kan dus een afweging maken of hij al dan niet gebruik maakt van het aanbod van het college om via een huisbezoek aan te tonen dat hij alleenstaand is. De uitvoering heeft de mogelijkheid om bij het niet meewerken aan een huisbezoek eerst de uitkering te schorsen of op te schorten alvorens de uitkering te verlagen of te beëindigen om betrokkene aldus in de gelegenheid te stellen op andere wijze aan te tonen dat hij alleenstaand is.

Voor het recht op kinderbijslag is het in bepaalde gevallen relevant of een kind thuis- of uitwonend is of hoe zijn woonsituatie is (maakt het onderdeel uit van een ander huishouden of woont het zelfstandig). Voor de hoogte van de toeslag in de WWB is het relevant of er kosten geheel of gedeeltelijk gedeeld kunnen worden. Informatie verkrijgen zoals beschreven in dit wetsvoorstel biedt het sluitstuk voor een rechtmatige uitkeringsverstrekking met inachtneming van de fundamentele rechten die voortvloeien uit artikel 8 EVRM en artikel 10 Grondwet. Omdat dit alleen aan de orde is, indien niet op andere wijze aan de hand van de bij de overheid aanwezige gegevens de noodzakelijk informatie kan worden verkregen, voldoet dit voorstel aan het subsidiariteitsbeginsel. Het wetsvoorstel is beperkt tot het aantonen van de leefsituatie van het alleenstaande of alleenstaande ouder zijn en tot het wonen van het kind in bepaalde uitzonderingsgevallen en gaat dus niet verder dan noodzakelijk.

Voorts staat het voorstel in goede verhouding tot de economische belangen die er mee gediend zijn. Bij controle op de leefsituatie, gaat het om grote economische belangen. Zo ging het in het jaar 2007 alleen al voor de AOW en de Anw om een bedrag van € 6 miljoen van geconstateerde fraude in verband met het voeren van een gezamenlijke huishouding. In de WWB ging het in 2007 om ca. € 13 miljoen aan geconstateerde fraude vanwege onjuiste opgave woonsituatie en ca. € 11,5 miljoen aan geconstateerde fraude in verband met het voeren van een gezamenlijke huishouding. Het wetsvoorstel ziet ook op de uitbetaling van uitkeringen en de controle daarop in het buitenland. In essentie is de uitvoering in het buitenland gelijk aan die in Nederland, wel zijn er allerlei praktische verschillen en moeten er andere middelen worden ingezet. Zo is er in het buitenland geen GBA en zijn er geen automatische meldingen van met het GBA vergelijkbare systemen. Betrokkenen moeten daarom in het buitenland vaker iets aantonen, en ook de uitvoering moet vaker zelf op pad om informatie te verkrijgen of te checken. Op dit moment zetten UWV en SVB het instrument huisbezoek al in in het buitenland op basis van bilaterale handhavingsovereenkomsten. Met dit wetsvoorstel kan dit effectiever gebeuren.

In de volgende paragrafen wordt een en ander nog nader toegelicht naar soort sociale zekerheidswet. Voor de volledigheid zij hier vermeld dat dit wetsvoorstel ziet op huisbezoeken in verband met de informatie die een uitkeringsgerechtigde geeft over zijn leefsituatie, en de gevolgen voor de uitkeringen die verbonden zijn aan het niet meewerken aan een huisbezoek in dat verband. Uiteraard kan de uitvoering ook huisbezoeken afleggen met een ander doel. Zo kan een gemeente een huisbezoek afleggen om bepaalde andere informatie te verkrijgen of om met betrokkene samen de uitkeringsaanvraag in te vullen. Zo'n huisbezoek heeft vaak als secundair doel dat de gemeente meer inzicht krijgt in het leven van betrokkene, eventuele persoonlijke of financiële problemen signaleert en daardoor hulpverlening kan opstarten. Ook bezoekt bijvoorbeeld de SVB uitkeringsgerechtigden thuis om hen behulpzaam te zijn bij het realiseren van hun rechten. Dit wetsvoorstel ziet niet op dergelijke situaties.

3. WWB

De directe aanleiding voor dit wetsvoorstel was de gang van zaken met huisbezoeken in het kader van de WWB. De uitvoering van de WWB ondervond –meer dan andere uitvoeringsorganen- de grootste gevolgen van de gevolgen van de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep van april 2007 (zie paragraaf 2), met name in situaties dat een gemeente de praktijk had om standaard huisbezoeken af te leggen bij een nieuwe uitkeringsaanvraag. Bestuursorganen als het college van burgemeester en wethouders hebben een beleids- en uitvoeringsverantwoordelijkheid voor een rechtmatige uitvoering van de WWB. Daarnaast heeft het college van burgemeester en wethouders een financieel belang bij de rechtmatigheid van te verlenen en verleende bijstand. Het tegengaan van misbruik is een belangrijke voorwaarde voor het maatschappelijke draagvlak van de bijstand.

Het recht en de hoogte van de bijstandsuitkering is mede afhankelijk van de leefvorm of woonsituatie van de betrokkene. Het college kan een toeslag verstrekken bovenop de basisnorm van alleenstaande en alleenstaande ouder van maximaal 20%, afhankelijk van de mate waarin de noodzakelijke kosten van het bestaan gedeeld kunnen worden. Voor het verstrekken van deze toeslag is inzicht in de leefsituatie van belang. Het wetsvoorstel regelt dat indien de betrokkene niet desgevraagd aantoont dat hij alleenstaand is, de basisnorm kan worden gesteld op de helft van die van een gehuwde in dezelfde leeftijdscategorie en dat deze toeslag in dat geval niet kan worden toegekend respectievelijk eindigt. De registratie in het GBA geeft immers geen uitsluitel over de feitelijke leefsituatie. De feitelijke leefsituatie is bepalend voor de basisnorm en voor het recht op en de hoogte van de toeslag. Het hoeft hierbij niet altijd te gaan over fraude (verstrekking van onjuiste gegevens met het oogmerk een (hogere) uitkering te verkrijgen), maar het kan ook gaan om een onduidelijke leefsituatie. Denk hierbij aan de mogelijke vormen van 'Living Apart Together'(LAT) relaties. Een huisbezoek kan dan duidelijkheid geven over het hoofdverblijf van betrokkene of diens partner.

Een huisbezoek kan alleen plaatsvinden bij de bijstandspartij en niet bij diens partner, indien deze geen partij is voor de bijstandsverstrekking. Het huisbezoek is een probaat middel om te beoordelen of er wel of niet sprake is van een gezamenlijke huishouding. Indien de gemeente een huisbezoek aanbiedt om de toepasselijke norm en/of het recht op toeslag te kunnen vaststellen, is de betrokkene verplicht hieraan mee te werken dan wel op andere wijze aan te tonen dat hij alleenstaand is. Indien de uitkeringsgerechtigde dat niet aantoont, is dat een rechtsgrond voor het lager vaststellen van de basisnorm en weigering of beëindiging van de toeslag. Het wetsvoorstel regelt dit door toevoeging van een tweede en derde lid aan artikel 53a WWB. Op deze manier behoudt de uitkeringsgerechtigde recht op bijstand ter hoogte van de helft van de gehuwdennorm voor zijn leeftijdscategorie, waarbij de uitkeringsgerechtigde niet in de situatie wordt gedwongen waarin hij moet kiezen tussen zijn grondrecht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer en zijn grondrecht op bijstand. Voor alle duidelijkheid: dit wetsvoorstel regelt de gevolgen van het weigeren van toestemming voor een huisbezoek in situaties dat er geen concrete aanwijzingen van onjuiste gegevensverstrekking zijn. Indien er wel een vermoeden van fraude is, is het op grond van de bestaande jurisprudentie al mogelijk de uitkering te weigeren of in te trekken. Het wetsvoorstel brengt hier geen verandering in.

4. AOW

Bij de AOW is het vaststellen van het recht op uitkering (ouderdomspensioen) afhankelijk van de vraag of betrokkene verzekerd is geweest en van zijn leeftijd. Dit is een strikt individuele beoordeling, en staat op zich los van de leefvorm. De leefvorm is relevant voor de hoogte van het ouderdomspensioen: een alleenstaande krijgt namelijk een uitkering ter hoogte van 70%, een alleenstaande ouder van 90% en een gehuwde van 50%.

In de huidige wetgeving staat dat de Sociale verzekeringsbank (SVB) controlevoorschriften mag vaststellen, en dat de uitkeringsgerechtigde die moet opvolgen. Indien betrokkene deze verplichting niet nakomt, waardoor de SVB niet kan vaststellen of het recht op ouderdomspensioen nog bestaat, kan de SVB de uitkering niet toekennen of intrekken.

Dit wetsvoorstel breidt de verplichting tot het opvolgen van de controlevoorschriften uit met de verplichting mee te werken zodat de SVB geïnformeerd wordt over de omstandigheden die nodig zijn voor het toekennen van de uitkering en de controle op de uitkering uit (wijziging artikel 15). Een algemene verplichting om in algemene zin mee te werken aan wat de SVB vordert ontbreekt in de AOW, terwijl die wel in de WWB is opgenomen. Daarnaast wordt in de AOW op dezelfde wijze als in andere wetten op wetsniveau geregeld, wanneer de SVB de betaling van het ouderdomspensioen schorst of opschort.

Verder breidt dit wetsvoorstel de inlichtingenplicht uit doordat de SVB de cliënt kan verzoeken aan te tonen dat hij alleenstaande of alleenstaande ouder is. Hierbij biedt de SVB aan met de toestemming van de cliënt diens woning binnen te treden. Indien de cliënt niet desgevraagd aantoont een alleenstaande of alleenstaande ouder te zijn, kent de SVB het ouderdomspensioen toe of herzielt de SVB het ouderdomspensioen naar het niveau van een gehuwde (50% minimumloon). In de uitvoeringspraktijk van de SVB komt het niet voor dat de SVB standaard op huisbezoek gaat bij een aanvraag voor een uitkering; gezien de aantallen waar het bij de AOW om gaat, zou dat niet mogelijk zijn. Wel werkt de SVB met steekproeven ten behoeve van onderzoeken om frauderisico's op een generiek fraudevermoeden in kaart te brengen. Hierbij wordt onder andere gebruik gemaakt van bestandsvergelijkingen. Uiteraard wordt ook gereageerd op fraudesignalen.

5. Anw

Ook bij de Anw wordt de verplichting de controlevoorschriften op te volgen uitgebreid met een algemene meewerkingsverplichting (artikel 36). Verder breidt dit wetsvoorstel de inlichtingenplicht uit doordat de SVB de cliënt kan verzoeken aan te tonen dat hij alleenstaand is. Anders dan bij de AOW, waar een verzekerde altijd recht heeft op ouderdomspensioen ongeacht de leefvorm, is het gevolg voor de Anw dat dan het recht op nabestaandenuitkering als zodanig niet kan worden vastgesteld. Immers, als de nabestaande een gezamenlijke huishouding voert, eindigt het recht op uitkering. De SVB kan dan geen uitkering toekennen of moet een bestaande uitkering beëindigen (artikel 34). Ditzelfde geldt voor de uitkering voor een wees van tussen de 16 en 21 jaar, die uitkering claimt omdat hij als ongehuwde in de zin van artikel 3 van die wet voor het huishouden van tenminste één andere wees verzorgt.

Wat hierboven gesteld is over de uitvoeringspraktijk van de AOW, geldt in grote lijnen ook voor de uitvoeringspraktijk bij de Anw, zij het dat het bij de Anw gaat om kleinere aantallen.

6. IOAW, IOAZ en TW

In de IOAW, de IOAZ en de TW wordt naar analogie van de AOW, geregeld dat als een cliënt niet desgevraagd aantoont dat hij alleenstaand is, de grondslag van zijn uitkering wordt gesteld op het niveau van 50% minimumloon. Dit gebeurt door een toevoeging aan de artikelen 14 van de IOAW en IOAZ en door het nieuwe artikel 12a van de TW.

Ook bij de IOAW en de IOAZ is het aan de gemeente hoe de uitvoeringspraktijk verloopt. Er kunnen zowel huisbezoeken bij aanvraag van de uitkering worden gedaan, als bij signalen van fraude en bij steekproeven, bijvoorbeeld op basis van een risicoprofiel.

7. AKW

Bij de AKW is het begrip leefsituatie van belang waar het gaat om de woonsituatie. Waar een kind woont, kan namelijk verschil maken voor het recht op uitkering. Het kan voor een ouder aantrekkelijk zijn de woonsituatie anders voor te stellen dan hij is, om zo recht op kinderbijslag of op dubbele kinderbijslag te krijgen. De SVB kan in bepaalde gevallen wensen de inlichtingen die de ouders hierover geven, te checken door middel van een huisbezoek.

Het gaat om de volgende situaties:

- Ouders geven aan dat het kind thuiswonend is terwijl het uitwonend is; dit is relevant omdat voor thuiswonende kinderen onder de 16 jaar het onderhoud niet aangetoond hoeft te worden;
- Ouders geven bepaalde informatie over de tijdsbesteding van hun kind van 16 of 17 jaar en geven daarbij aan dat het kind in verband met die tijdsbesteding uitwonend is; het onderzoek naar de woonsituatie kan dan onderdeel uitmaken van het onderzoek over de tijdsbesteding;

- Ouders geven aan dat hun kind uitwonend is in verband met het volgen van onderwijs of het hebben van een ziekte of gebrek, en dat het in een instelling verblijft of zelfstandig woont; dit is relevant omdat dan mogelijk recht op dubbele kinderbijslag kan bestaan.

Het uitkeringsrecht in deze situaties is geregeld in artikel 7, eerste lid onderdeel a, artikel 7 tweede lid en artikel 7 derde lid.

In deze gevallen geldt hetzelfde als wat hiervoor is opgemerkt over onderzoeken naar de gezamenlijke huishouding. Het is nu al mogelijk een huisbezoek af te leggen en daar gevolgen voor het recht op kinderbijslag aan te verbinden als er geen toestemming voor het huisbezoek wordt gegeven. Dit kan echter alleen als de SVB een vermoeden van fraude heeft. Ook als dat er niet is, kan het echter zinvol zijn een huisbezoek af te leggen om de gegevens die de ouder verstrekt heeft, te controleren. De regering vindt het gewenst dat er gevolgen voor de kinderbijslag verbonden kunnen worden aan het niet geven van toestemming voor een huisbezoek ook als er geen vermoeden van fraude is.

De procedure is dan als volgt. De ouder geeft aan waar het kind woont. De SVB kan vervolgens aan de ouder vragen dit aan te tonen met bewijsstukken. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren met een huurcontract. Een andere manier om dit aan te tonen is om in te gaan op het aanbod van de SVB een huisbezoek af te leggen op de plaats waar het kind woont. Het huisbezoek kan plaatsvinden behalve bij de ouder ook bij degene zijn bij wie het kind woont, het kind zelf als hij zelfstandig woont, of de instelling waar het kind verblijft. Degene, waar het kind woont heeft het huisrecht en bepaalt of hij toestemming geeft voor het huisbezoek. De verantwoordelijkheid van de ouder gaat zo ver, dat hij er voor zorg dient te dragen, dat dit huisbezoek kan worden afgelegd. Als de betrokken bewoner geen toestemming geeft, worden de gevolgen toegerekend aan de ouder. Dat wil zeggen dat er geen recht op kinderbijslag is of slechts enkelvoudig recht op kinderbijslag afhankelijk van de mate waarin het recht daarop kan worden vastgesteld op basis van de andere gegevens, die beschikbaar zijn, buiten die over de woonsituatie.

Ook bij de AKW wordt de verplichting de controlevoorschriften op te volgen uitgebreid met een algemene meewerkingsverplichting (artikel 16).

8. Financiële aspecten

Voorshands worden er geen (substantiële) besparingen op de uitkeringslasten verwacht. Hiervoor zijn de volgende redenen.

Het aantal fraudezaken dat door dit wetsvoorstel bestreden zal worden, is gering, zowel afgezet tegen de totale uitkeringspopulatie van de betreffende wet (dit geldt met name voor de AOW) als tegen het totale aantal fraudezaken. Dit komt omdat dit wetsvoorstel ziet op verificatie van de leefsituatie waarbij de uitvoering op het moment van het huisbezoek geen concreet vermoeden van fraude heeft. Bij de meeste fraudezaken wordt óf een huisbezoek afgelegd waarbij er wel een vermoeden van fraude is, óf huisbezoeken spelen geen rol bij het aantonen van de fraude (bijvoorbeeld als het gaat om inkomens). Ook is het zo dat weigeringen bij huisbezoeken zonder concrete aanwijzingen niet vaak voorkomen. Dit wetsvoorstel heeft vooral een preventieve werking, omdat juist door de mogelijkheid van een huisbezoek mensen minder makkelijk zullen frauderen met de leefsituatie. In overleg met de uitvoeringsinstanties zal nagegaan worden of via monitoring inzicht kan worden verkregen in de effecten van de preventieve werking; zowel wat betreft het aantal fraudezaken, de omvang van de fraude als de mogelijke besparing op de uitkeringslasten.

9. Uitvoeringstoetsen

De SVB acht het wetsvoorstel uitvoerbaar. De SVB heeft enige redactionele suggesties gedaan die verwerkt zijn in de toelichting.

Het uitvoeringspanel gemeenten acht het wetsvoorstel uitvoerbaar. Het panel heeft enkele suggesties gedaan om in de toelichting uitgebreider in te gaan op de relatie met de artikelen 8 EVRM en 10 Grondwet. Dit is gebeurd.

Het UWV acht het wetsvoorstel uitvoerbaar. Naar aanleiding van de toets is het wetsvoorstel op enkele punten aangepast.

Het wetsvoorstel heeft de Inspectie Werk en Inkomen geen aanleiding gegeven tot het maken van opmerkingen over de toezichtbaarheid.

Artikelsgewijs

Artikel I Algemene Kinderbijslagwet, onderdelen A en B

Met onderdeel B wordt geregeld dat de SVB de verzekerde of de persoon aan wie of de instelling waaraan op grond van artikel 21 kinderbijslag wordt betaald kan verzoeken aan te tonen hoe de woonsituatie is van het kind waarvoor kinderbijslag wordt gevraagd in verband met de voorwaarden die zijn gesteld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a, tweede en derde lid (artikel 15a). Dit ziet zowel op het moment van de aanvraag als op enig later moment. De SVB biedt in dat geval aan om de woning van de verzekerde of de woning waar het kind woont met toestemming van de verzekerde dan wel de toestemming van de bewoner van de woning waar het kind woont, te betreden. Verder is geregeld dat wanneer geen toestemming wordt verkregen van de bewoner voor het binnentreden van de woning waar het kind woont, de gevolgen hiervan worden toegerekend aan de verzekerde. Dit betekent dat de verzekerde afspraken moet maken met de bewoner van de woning of de instelling waar het kind verblijft zodat de SVB in voorkomende gevallen met toestemming mag binnentreden. Indien deze toestemming ontbreekt dan kan bij de vaststelling of herziening van de kinderbijslag geen rekening worden gehouden met de woonsituatie van het kind.

In onderdeel A, onder 2, wordt geregeld dat als de SVB de verzekerde of de persoon aan wie of de instelling waaraan op grond van artikel 21 kinderbijslag wordt betaald, hoewel daartoe in de gelegenheid gesteld, niet op behoorlijke wijze aantoont hoe de woonsituatie van het kind is waarvoor kinderbijslag wordt aangevraagd of betaald en daarmee voor het geheel of ten dele niet voldoet aan de voorwaarden voor kinderbijslag, bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a, tweede en derde lid, het recht op kinderbijslag dienovereenkomstig wordt vastgesteld, herzien of ingetrokken. Hierbij wordt derhalve getoetst aan de voorwaarden zonder dat rekening wordt gehouden met de woonsituatie van het kind omdat hierover geen zekerheid is verkregen.

In onderdeel A, onder 1, wordt geregeld dat de herziening of intrekking van een besluit tot toekenning van kinderbijslag als bedoeld in artikel 14a, tweede lid, alleen betrekking heeft op situaties als bedoeld in artikel 14a, eerste lid. De vaststelling, herziening of intrekking van het recht op kinderbijslag herziening als bedoeld in artikel 14, derde lid, heeft specifiek betrekking op de situatie als bedoeld in artikel 15a.

Artikel II Algemene nabestaandenwet, onderdelen A en B

Met onderdeel B wordt geregeld dat de SVB de nabestaande of zijn wettelijk vertegenwoordiger kan verzoeken aan te tonen dat de nabestaande niet een gezamenlijke huishouding voert waardoor hij op grond van artikel 15, eerste lid, onderdeel d, ANW geen recht op nabestaandenuitkering zou hebben. Dit ziet zowel op het moment van de aanvraag als op enig later moment. Voorts wordt geregeld dat de SVB aan degene die een uitkering aanvraagt of ontvangt op grond van artikel 26, tweede lid, onderdeel c, Anw (dat wil zeggen een uitkering als verzorgende wees, die tot 21 jaar kan worden toegekend, de zogenaamde huishoudwees) of diens wettelijk vertegenwoordiger, kan verzoeken aan te tonen dat betrokkene een ongehuwd ouderloos kind is en dat tot zijn huishouden ten minste een ander kind behoort dat recht heeft op wezenuitkering. De SVB biedt in dat geval aan om de woning van de nabestaande respectievelijk het ongehuwde kind, met diens toestemming dan wel de toestemming van diens wettelijk vertegenwoordiger, te betreden. In onderdeel A wordt geregeld dat als de nabestaande respectievelijk het ongehuwde kind dan wel diens wettelijk vertegenwoordiger, hoewel daartoe in de gelegenheid gesteld, niet op behoorlijke wijze aantoont dat de betrokkene niet een gezamenlijke huishouding voert respectievelijk een ongehuwd kind is dat als huishoudwees in zijn huishouden ten minste een ander kind verzorgt dat recht heeft op wezenuitkering de uitkering wordt herzien of ingetrokken. In dat geval kan niet worden vastgesteld of recht bestaat op een nabestaandenuitkering respectievelijk een wezenuitkering.

Artikel I Algemene kinderbijslagwet, onderdeel C

Artikel II Algemene nabestaandenwet, onderdeel C

Artikel III Algemene Ouderdomswet, onderdeel A

Artikel IV Toeslagenwet, onderdeel B

De wijziging van het tweede lid van de artikelen 16 AKW, 36 Anw en van 15 AOW alsmede de wijziging van artikel 13 TW heeft tot doel de verplichtingen van de uitkeringsgerechtigde (rechthebbende op kinderbijslag, nabestaande, wees en pensioengerechtigde respectievelijk degene die aanspraak maakt op een toeslag) te specificeren. In het eerste lid van de artikelen 16 AKW, 36 Anw en 15 AOW respectievelijk artikel 30 TW wordt bepaald, dat de SVB respectievelijk het UWV controlevoorschriften vaststelt, die niet verder strekken dan wat strikt noodzakelijk is voor de juiste uitvoering van de AKW, Anw, de AOW en de TW. In het tweede lid van de artikelen 16 AKW, 36 Anw

en 15 AOW en in artikel 13 TW werd bepaald, dat de uitkeringsgerechtigden verplicht zijn de controlevoorschriften op te volgen die de SVB respectievelijk het UWV ten behoeve van een doelmatige controle stelt. In het voorgestelde artikellid in de AKW, Anw en AOW en in het aangepaste artikel 13 TW komt deze verplichting de controlevoorschriften op te volgen terug, maar gekoppeld aan de noodzaak voor de uitvoering van de AKW, Anw, AOW en TW. Dit betekent dat dit zowel betrekking kan hebben op de controle van de gegevens die noodzakelijk zijn om het recht op uitkering vast te stellen voordat tot toekenning van een uitkering kan worden gekomen als op de controle of nog langer recht op een bepaalde uitkering bestaat.

Daarnaast is de verplichting uitgebreid met een algemene verplichting aan de SVB en het UWV alle medewerking te verlenen op verzoek van de SVB respectievelijk het UWV. Daarmee wordt duidelijk, dat deze medewerking in algemene zin kan worden gevorderd, voor zover dit van belang is voor de uitkeringsverstrekking en niet gekoppeld hoeft te zijn aan het opvolgen van specifieke controlevoorschriften. Een vergelijkbare medewerkingsverplichting is al geregeld in de WWB.

Artikel III Algemene Ouderdomswet, onderdelen B, onder 1, en D

Met onderdeel D wordt geregeld dat de SVB de pensioengerechtigde of zijn wettelijk vertegenwoordiger kan verzoeken aan te tonen dat hij alleenstaande of alleenstaande ouder is. Dit ziet zowel op het moment van de aanvraag als op enig later moment. In dat geval biedt de SVB aan om de woning van de pensioengerechtigde, met diens toestemming dan wel de toestemming van diens wettelijk vertegenwoordiger, te betreden. Indien de pensioengerechtigde dan wel zijn wettelijk vertegenwoordiger, hoewel daartoe in de gelegenheid gesteld, niet aantoont dat de pensioengerechtigde alleenstaande of alleenstaande ouder is, wordt op grond van – het in onderdeel B, onder 1, opgenomen - artikel 17, vierde lid, een ouderdomspensioen toegekend ter hoogte van een ouderdomspensioen voor een gehuwde respectievelijk zijn ouderdomspensioen daarnaar herzien. Zoals al aangegeven in paragraaf 2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting gaat het hier om de situatie dat er overigens geen aanwijzingen zijn dat er sprake is van een onjuiste opgave van gegevens door de betrokkene. Is dat wel het geval dan is artikel 17a, eerste lid, onderdeel c, AOW van toepassing.

Artikel I Algemene kinderbijslagwet, onderdeel D

Artikel II, Algemene nabestaandenwet, onderdeel D

Artikel III Algemene Ouderdomswet, onderdelen B, onder 2, en C

Artikel IV, Toeslagenwet, onderdeel C

In de artikelen I, onderdeel D, II, onderdeel D, en IV, onderdeel C, wordt in de artikelen 19 AKW, 46 Anw en 15 TW de mogelijkheid opgenomen om de uitkering te schorsen of op te schorten ingeval de betrokkene niet desgevraagd aantoont hoe de woonsituatie van het kind is op grond van artikel 15a, eerste lid, AKW of dat hij alleenstaande (ouder) is op grond van artikel 35a Anw respectievelijk 12a TW. Dit in aanvulling op de al genoemde mogelijkheid om de uitkering te schorsen of op te schorten bij het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenverplichting van de artikelen 15 AKW, 35 Anw en artikel 12 TW.

Met artikel III, onderdeel C, wordt een bepaling overeenkomstig artikel 46, derde lid, Anw opgenomen in de AOW. Met deze bepaling heeft de SVB de bevoegdheid de betaling van het ouderdomspensioen te schorsen of op te schorten indien zij op grond van duidelijke aanwijzingen van oordeel is of het gegronde vermoeden heeft, dat het recht op ouderdomspensioen niet of niet meer bestaat, recht op een lager ouderdomspensioen bestaat dan wel dat de inlichtingenplicht van artikel 49 AOW niet is nagekomen of dat de pensioengerechtigde niet desgevraagd aantoont alleenstaande (ouder) te zijn op grond van het nieuwe artikel 50 AOW. Voorts is schorsing mogelijk indien de SVB op grond van duidelijke aanwijzingen van oordeel is of het gegronde vermoeden heeft dat de medewerkingsverplichting van artikel 15, tweede lid, AOW niet is nagekomen. Met deze regeling in de wet bestaat er geen behoefte meer aan de delegatiebepaling die thans is opgenomen in artikel 17, zesde lid, tweede zin, AOW. Met het vervallen daarvan kan artikel 4 van de regeling van 12 juli 1985, houdende regels inzake de intrekking en herziening van ouderdomspensioenen (Stcrt. 136) worden geschrapt.

Artikel IV Toeslagenwet, onderdeel A

Artikel V Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen, onderdelen A, B en C

Artikel VI Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, onderdelen A en B

Met artikel IV, onderdeel A, artikel V, onderdeel A, onder 1, en artikel VI, onderdeel A, onder 1, wordt geregeld dat als degene die aanspraak maakt op een toeslag op grond van de TW, respectievelijk de gewezen zelfstandige of de werkloze werknemer niet desgevraagd aantoont dat hij een alleenstaande of alleenstaande ouder is, hij een uitkering krijgt toegekend naar een grondslag van de helft van de uitkeringsgrondslag voor een gehuwde respectievelijk zijn uitkering daarnaar wordt herzien. Ook hier gaat het om de situatie dat er overigens geen aanwijzingen zijn dat er sprake is van een onjuiste opgave van gegevens door de betrokkene. Is dat wel het geval dan is artikel 11a, eerste lid, TW respectievelijk artikel 17, derde lid, IOAZ dan wel artikel 17, derde lid, IOAW van toepassing.

Met de overige (sub) onderdelen van artikel V en artikel VI worden de IOAZ en IOAW technisch aangepast aan de wijziging in artikel V, onderdeel A, onder 1, en artikel VI, onderdeel A, onder 1.

Artikel V Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen, onderdeel D

Artikel VI Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, onderdeel C

In de artikelen V, onderdeel D, en VI, onderdeel C, zijn afstemmingsbepalingen opgenomen in verband met het voorstel van wet houdende bundeling van uitkeringen inkomensvoorzieningen aan gemeenten (Kamerstukken II 2008/09,, nr. 2). Aangezien ook bij dit wetsvoorstel wijzigingen worden aangebracht in artikel 14 van de IOAW en artikel 14 van de IOAZ is het noodzakelijk een voorziening te treffen wanneer voornoemd wetsvoorstel eerder wordt aangenomen en in werking treedt dan het onderhavige wetsvoorstel.

Artikel VII Wet werk en bijstand

Het nieuwe tweede lid van artikel 53a bevat het aanvullende verzoek de leefsituatie aan te tonen. Het nieuwe derde lid van dat artikel regelt dat als een belanghebbende in zin van de WWB niet desgevraagd aantoont dat hij een alleenstaande of alleenstaande ouder is, het college hem een uitkering toekent naar een grondslag van de helft van de uitkeringsgrondslag voor een gehuwde in zijn leeftijdscategorie respectievelijk zijn uitkering daarnaar wordt herzien. Voor de belanghebbende jonger dan 21 jaar, waarbij er sprake is van verschillende grondslagen voor gehuwden, is daarbij gekozen voor de helft van de uitkeringsgrondslag, bedoeld in artikel 20, eerste lid, onderdeel b. Dat is de laagste uitkeringsgrondslag voor gehuwden. Niet controleerbaar is immers of op betrokkene eventueel een hogere grondslag van toepassing zou zijn. Voorts wordt geregeld dat bij een dergelijke toekenning respectievelijk herziening artikel 25 WWB, waarin geregeld is dat de norm voor alleenstaanden en alleenstaande ouders kan worden verhoogd met een toeslag, niet van toepassing is. Het gaat hier om de situatie dat er overigens geen aanwijzingen zijn dat er sprake is van een onjuiste opgave van gegevens door de betrokkene. Verder is geregeld dat de eventuele toepassing van artikel 27 WWB onverlet blijft. In dit artikel is geregeld dat de uitkering op een lager niveau kan worden vastgesteld of herzien wanneer kosten van het bestaan kunnen worden gedeeld in verband met de woonsituatie.

Met deze nieuwe leden bevat artikel 53a het totaal van voorschriften over het verkrijgen van gegevens noodzakelijk voor de verlening en voorzetting van de bijstand en het onderzoek naar de juistheid en volledigheid daarvan. De gevolgen voor de uitkeringsverstrekking waren al geregeld in het tweede (nieuw vierde) lid van dit artikel. Het nieuwe tweede en derde lid biedt daarop dus een aanvulling.

Artikel VIII Inwerkingtreding

Er wordt naar gestreefd dit wetsvoorstel met ingang van 1 januari 2010 in werking te laten treden. Mogelijk hebben bepaalde uitvoeringsorganen meer tijd nodig dan andere om deze wijziging uit te voeren, rekening houdend met de noodzakelijke systeemaanpassingen en de gevraagde capaciteit op andere (vernieuwings)trajecten. Om die reden is bepaald dat verschillende onderdelen van dit wetsvoorstel op verschillende momenten in werking kunnen treden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,
(J. Klijnsma)