

06/5950 WWB
LJN: BA2410

CENTRALE RAAD VAN BEROEP

06/5950 WWB

Centrale Raad van Beroep

Meervoudige kamer

UITSpraak

op het hoger beroep van:

het College van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam (hierna: appellant),

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 7 september 2006, 06/1897 (hierna: aangevallen uitspraak),

in het geding tussen:

appellant

en

[betrokkene] (hierna: betrokkene)

Datum uitspraak: 11 april 2007

I. PROCESVERLOOP

Appellant heeft hoger beroep ingesteld.

Namens betrokkene heeft mr. R.P. Kuijper, advocaat te Amsterdam, een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 30 januari 2007. Appellant heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. C.L. Brinks en D. Ahmed, beiden werkzaam bij de gemeente Amsterdam. Betrokkene is verschenen in persoon, bijgestaan door mr. Kuijper.

II. OVERWEGINGEN

De Raad gaat uit van de volgende in dit geding van belang zijnde feiten en omstandigheden.

Betrokkene ontving sedert 1 juni 2003 een bijstandsuitkering naar de norm voor een alleenstaande, laatstelijk ingevolge de Wet werk en bijstand (WWB).

In het kader van het project "Klant in Beeld" hebben twee handhavingsmedewerkers van de Dienst werk en inkomen van de gemeente Amsterdam op 11 januari 2006 een onaangekondigd huisbezoek afgelegd op het door betrokkene opgegeven woonadres. De bevindingen van dit huisbezoek zijn neergelegd in een op 17 januari 2006 gedateerd rapport. Blijkens dat rapport is tijdens het huisbezoek ongeveer 1,3 kilogram softdrugs aangetroffen.

Bij besluit van 24 januari 2006 heeft appellant de bijstand van betrokkene beëindigd (lees: ingetrokken) met ingang van 1 januari 2006 op de grond dat betrokkene sedert 1 augustus 2003 oncontroleerbare inkomsten geniet uit wiethandel.

Naar aanleiding van een daaropvolgend beëindigingsonderzoek heeft appellant bij besluit van 2 februari 2006 tevens de over de periode van 1 augustus 2003 tot en met 31 december 2005 verleende bijstand ingetrokken. Daarbij is overwogen dat betrokkene zijn inlichtingenplicht heeft geschonden door geen melding te maken van door hem genoten inkomsten.

Bij besluit van 24 maart 2006 heeft appellant de tegen de besluiten van 24 januari 2006 en 2 februari 2006 gemaakte bezwaren ongegrond verklaard. Appellant heeft zich daarbij op het standpunt gesteld dat moet worden aangenomen dat de tijdens het huisbezoek aangetroffen drugs waren bestemd voor de handel en dat betrokkene daaruit inkomsten verwierf. Door daarvan geen melding te maken heeft betrokkene de op hem rustende inlichtingenverplichting geschonden. Uit de verdere bevindingen van het huisbezoek heeft appellant geconcludeerd dat sedert 1 augustus 2003 het recht op bijstand niet kan worden vastgesteld. Van dringende redenen om geheel of gedeeltelijk van intrekking af te zien is appellant niet gebleken.

Bij de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank het tegen het besluit van 24 maart 2006 ingestelde beroep - met bepalingen omtrent griffierecht en proceskosten - gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en de besluiten van 24 januari 2006 en 2 februari 2006 herroepen. Daartoe is - samengevat - overwogen dat geen bijzondere aanleiding bestond om bij betrokkene een huisbezoek af te leggen, dat de willekeurige inzet van het middel huisbezoek een onaanvaardbare inbreuk vormt op het verdrags- en grondwettelijk gewaarborgde recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en dat de resultaten van het huisbezoek als "verboden vrucht" buiten aanmerking moeten blijven. De rechtbank acht de uitvoering van het huisbezoek daarnaast zodanig gebrekkig dat (ook) om die reden van een onaanvaardbare inbreuk op de persoonlijke levenssfeer moet worden gesproken. De rechtbank is voorts van oordeel dat de tijdens het huisbezoek

aangetroffen bewijsmiddelen door appellant zijn verkregen op een wijze die zodanig indruist tegen hetgeen van een behoorlijk handelende overheid mag worden verwacht dat dit gebruik onder alle omstandigheden ontoelaatbaar moet worden geacht.

In hoger beroep heeft appellant zich gemotiveerd tegen de uitspraak van de rechtbank gekeerd.

De Raad komt tot de volgende beoordeling.

Vooraf

De Raad is met de rechtbank van oordeel dat de rechtsfiguur van intrekking van bijstand niet kan worden aangemerkt als een punitieve sanctie. Intrekking van bijstand is in een geval als het onderhavige gericht op herstel in de rechtmatige toestand en heeft derhalve een reparatoir karakter. Dat een besluit tot intrekking van bijstand door de betrokkene subjectief (mede) als leedtoevoeging kan worden ervaren doet daaraan niet af. Hetgeen in dat verband van de zijde van betrokkene overigens nog is aangevoerd leidt de Raad niet tot een ander oordeel.

1. Het huisbezoek als controlemiddel

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

2. Artikel 8 EVRM

Artikel 8 van het EVRM luidt:

- ” 1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé-leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.
2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale vrijheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.”

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

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

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

Naast het huisrecht kunnen ook andere aspecten van het privé-leven van betrokkene aan de orde zijn, waarop door de schending van het huisrecht inbreuk kan worden gemaakt. Daarvoor geldt het vereiste van “informed consent” evenzeer.

4. Het beleid in Amsterdam

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

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

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

gezins- en woonsituatie te beoordelen.

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

5. Situatie van betrokkene

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

De Raad stelt vast dat in het verslag naar aanleiding van het huisbezoek op 11 januari 2006, anders dan op grond van de in het kader van “Klant in Beeld” opgestelde gedragsregels had mogen worden verwacht, geen precieze weergave is terug te vinden van de feitelijke gang van zaken rond het huisbezoek. Met name blijkt daaruit niet of en in hoeverre de handhavingsmedewerkers bij de aanvang van het huisbezoek en het verdere onderzoek in de woning van betrokkene het voorgeschreven protocol hebben gevolgd. Zo blijkt uit het verslag niet met zoveel woorden dat de twee handhavingsmedewerkers zich hebben gelegitimeerd, wat zij als doel van het huisbezoek aan betrokkene hebben gemeld, dat zij vooraf uitdrukkelijk toestemming hebben verkregen voor het binnentreden en de daarop volgende fasen van het huisbezoek en dat zij betrokkene erop hebben gewezen dat het weigeren van medewerking geen directe gevolgen voor de verlening van bijstand zal hebben. Uit het verslag valt niet meer op te maken dan dat de controleurs binnen zijn geweest. Weliswaar staat daarin ook te lezen dat betrokkene heeft verklaard “U legt me de reden uit van het huisbezoek. Ik begrijp dat.”, maar betrokkene heeft de juistheid daarvan steevast ontkend. Daardoor heeft appellant niet aangetoond dat de controleurs zijn binnengetreden na voorafgaand “informed consent” van betrokkene. Hetzelfde geldt voor de vervolgstappen van het huisbezoek waarbij kamers zijn betreden, kasten zijn geopend en onder meer in tassen is gekeken. In de namens appellant ter zitting benadrukte stelling dat de betreffende handhavingsmedewerkers een speciale opleiding/instructie hebben gehad en dat moet worden aangenomen dat zij, ondanks een summiere weergave in het handgeschreven (en niet door betrokkene ondertekende) verslag, overeenkomstig de gedragsregels hebben gehandeld, ziet de Raad onvoldoende grond om aan te nemen dat ook daadwerkelijk volgens dat protocol is gehandeld. Hetzelfde geldt voor de stelling dat het project “Klant in Beeld” ten tijde in geding al geruime tijd liep en het hier (dus) om twee ervaren medewerkers ging die goed van de te volgen procedure op de hoogte waren. De Raad

heeft bij het vorenstaande in aanmerking genomen dat het rapport van de controleurs niet kan worden aangemerkt als een op ambtseed of ambtsbelofte opgemaakt proces-verbaal, nu de controleurs niet waren beëdigd als (bijzonder) opsporingsambtenaar.

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

6. Gerechtvaardigde inbreuk op het huisrecht door huisbezoek?

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

6.1 Bij wet voorzien

Artikel 17, eerste lid, van de WWB, bepaalt, dat de belanghebbende aan het college van burgemeester en wethouders op verzoek of onverwijld uit eigen beweging mededeling doet van alle feiten en omstandigheden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op de arbeidsinschakeling of het recht op bijstand.

Artikel 17, tweede lid, van de WWB bepaalt dat de belanghebbende verplicht is aan het college van burgemeester en wethouders desgevraagd de medewerking te verlenen die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van deze wet.

Ingevolge artikel 53a, tweede lid, van de WWB is het college van burgemeester en wethouders bevoegd om onderzoek in te stellen naar de juistheid en volledigheid van de verstrekte gegevens en zonedig naar andere gegevens die noodzakelijk zijn voor de verlening dan wel de voortzetting van bijstand.

De Raad is van oordeel dat dit samenstel van bepalingen, bezien in samenhang met artikel 1 van de Algemene wet op het binnentreden en met de onder vigeur van de artikelen 65, derde lid, en 66, tweede lid, van de Algemene bijstandswet (Abw) ontwikkelde jurisprudentie, is aan te merken als een toereikende wettelijke grondslag in de zin van artikel 8, tweede lid, van het EVRM. De genoemde bepalingen bieden het met de uitvoering van de WWB belaste bestuursorgaan voldoende grondslag voor het huisbezoek als middel ter uitoefening van zijn bevoegdheid tot controle en verificatie van door belanghebbende verstrekte of anderszins bekend geworden gegevens. De Raad verwijst in dit verband naar zijn uitspraak van 7 maart 2005, LJN AT1644, en de geschiedenis van de totstandkoming van de Abw en de WWB (Kamerstukken II 1993-1994, 22 545, nr. 18, p. 101 en Kamerstukken II 2002-2003, 28 870, nr. 3, p. 47).

6.2 Economisch welzijn

De Raad is voorts van oordeel dat het met het afleggen van het huisbezoek nagestreefde doel (het beoordelen van de rechtmatigheid van de te verlenen of verleende bijstand) is aan te merken als het behartigen van het belang van het economisch welzijn van Nederland, nu daaronder mede begrepen moet worden geacht het tegengaan en bestrijden van misbruik en fraude van sociale uitkeringen.

6.3 Noodzaak

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

Volgens vaste rechtspraak van de Raad (zie onder meer de uitspraak van 1 mei 2001, LJN ZB9247 alsmede de uitspraak van 3 september 2003, LJN AF3007) kunnen aan het niet meewerken aan een huisbezoek eerst gevolgen worden verbonden (in de vorm van het weigeren, beëindigen of intrekken van de bijstand) indien voor dat huisbezoek in het individuele geval een redelijke grond bestaat. Vaststaat, zoals hierboven is overwogen, dat in het geval van betrokkene voorafgaand aan het huisbezoek van een dergelijke grond geen sprake was. Er waren bij appellant geen objectieve feiten en omstandigheden bekend op grond waarvan redelijkerwijs kon worden getwijfeld aan de juistheid of de volledigheid van de door betrokkene, voor het vaststellen van (de omvang van) het recht op bijstand van belang zijnde, verstrekte gegevens. Onder deze omstandigheden bestaat er naar het oordeel van de Raad reeds hierom geen rechtvaardiging voor de in het onderhavige geval gemaakte inbreuk op het huisrecht van betrokkene.

7. Onrechtmatig verkregen bewijs

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

Zoals de Raad, onder verwijzing naar het arrest van de Hoge Raad van 1 juli 1992 (LJN ZC5028) reeds eerder heeft overwogen, is het gebruik van (onrechtmatig) verkregen bewijs slechts dan niet toegestaan indien de daartoe gebezigde bewijsmiddelen zijn verkregen op een wijze die zozeer indruist tegen hetgeen van een behoorlijk handelende overheid mag worden verwacht, dat dit gebruik onder alle omstandigheden ontoelaatbaar moet worden geacht.

Met de rechtbank is de Raad van oordeel dat daarvan in dit geval sprake is. De Raad overweegt daartoe dat aan het uitgangspunt dat bij huisbezoeken als hier aan de orde sprake moet zijn van een gerechtvaardigde inbreuk op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer alle kracht wordt ontnomen, indien het betreffende bestuursorgaan de resultaten van een onrechtmatig huisbezoek niettemin bij de

06/5950 WWB

LJN: BA2410

beoordeling van het recht op bijstand zou mogen meenemen. Dit bewijs in rechte toelaten zou naar het oordeel van de Raad in dit geval neerkomen op een schending van het beginsel van "fair trial" als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het EVRM. De resultaten van het onderhavige huisbezoek dienen derhalve buiten beschouwing te worden gelaten. Ander bewijs op grond waarvan moet worden geconcludeerd dat betrokkene zijn inlichtingenplicht heeft geschonden is niet voorhanden. Dit betekent dat het besluit van 24 maart 2006 op een onvoldoende draagkrachtige motivering berust en daarom in strijd is met artikel 7:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

Slotoverwegingen

Uit het voorgaande volgt dat het hoger beroep niet slaagt en dat de aangevallen uitspraak - zij het met verbetering van de gronden - moet worden bevestigd.

De Raad ziet aanleiding om appellant te veroordelen in de proceskosten van betrokkene. Deze kosten worden begroot op €644,- voor verleende rechtsbijstand in hoger beroep.

III. BESLISSING

De Centrale Raad van Beroep;

Recht doende:

Bevestigt de aangevallen uitspraak;

Veroordeelt appellant in de proceskosten van betrokkene tot een bedrag van €644,-, te betalen door de gemeente Amsterdam;

Bepaalt dat van de gemeente Amsterdam een griffierecht van €428,- wordt geheven.

Deze uitspraak is gedaan door Th.C. van Sloten als voorzitter en R.M. van Male en R.H.M. Roelofs als leden. Deze beslissing is, in tegenwoordigheid van S. van Ommen als griffier, uitgesproken in het openbaar op 11 april 2007.

(get.) Th.C. van Sloten.

(get.) S. van Ommen.

JK/03042007