

CENTRALE RAAD VAN BEROEP
MEERVOUDIGE KAMER

08/5268 WWB

UITS P R A A K

op het hoger beroep van:

[appellant], wonende te [woonplaats] (hierna: appellant),

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 22 juli 2008, 07/3572 (hierna: aangevallen uitspraak),

in het geding tussen:

appellant

en

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

Datum uitspraak: 24 november 2009

I. PROCESVERLOOP

Namens appellant heeft mr. R.P. Kuijper, advocaat te Amsterdam, hoger beroep ingesteld.

Het College heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 1 september 2009. Voor appellant is verschenen mr. Kuijper. Het College heeft zich niet laten vertegenwoordigen.

II. OVERWEGINGEN

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

1.1. Bij besluit van 7 juli 2006 heeft het College de aanvraag van appellant om bijstand afgewezen op de grond dat hij een gezamenlijke huishouding voert met [betrokkene] (hierna: [betrokkene]). Bij besluit van 26 september 2006 heeft het College het bezwaar van appellant tegen het besluit van 7 juli 2006 gegrond verklaard en hem met ingang van 22 mei 2006

bijstand verleend. Daarbij is overwogen dat feitelijk een kostgangersrelatie bestaat ofschoon een kostgangersovereenkomst ontbreekt, en dat onvoldoende is aangetoond dat sprake is van een gezamenlijke huishouding. Bij besluit van 20 december 2006 heeft het College de bijstand met ingang van 12 november 2006 ingetrokken op de grond dat appelland vanaf die datum was gedetineerd. Deze detentie is geëindigd op 11 mei 2007.

1.2. Op 15 mei 2007 heeft appelland een aanvraag gedaan om algemene bijstand op grond van de Wet werk en bijstand (WWB). Naar aanleiding van de aanvraag heeft [naam handhavingsspecialist] (hierna: [handhavingsspecialist]), op 7 juni 2007 een rapport van bevindingen aanvraag opgemaakt. Hieruit blijkt dat hij dossieronderzoek heeft verricht met betrekking tot de bij de aanvraag overgelegde stukken. Daarbij is hem het volgende gebleken.

1.2.1. In de aanvraag heeft appelland op de vraag wat zijn samenlevingssituatie is, geantwoord noch alleenwonend te zijn, noch met andere personen gezamenlijk te wonen, maar toegevoegd dat hij een kamerhuurder is. Voor zijn huisvestingsituatie heeft hij verwezen naar een huurcontract. Dit huurcontract is gedateerd "juni 2007" en bevat voor zover van belang het volgende:

"Hierbij verklaart ondergetekende: [naam betrokkene], dat zij een gemeubileerde kamer heeft verhuurd met gebruik van keuken, badkamer, wasmachine en TV. Voor 300.- per maand. In cash betaald en een bewijs van ontvangst ter hand wordt gesteld. Voor onbepaalde tijd."

1.2.2. Op 22 mei 2007 heeft [betrokkene] over appelland en dit huurcontract een schriftelijke mededeling gedaan aan het College, welke mededeling door haar en door appelland is ondertekend. Deze mededeling luidt:

"Dit huurcontract gaat pas in werking als de bovengenoemde persoon zijn bijstand heeft ontvangen. Momenteel logee. Om verzekerd te zijn van de huur, heeft de huurder mij een bankpasje verzorgd waardoor de huur persoonlijk kan innen."

1.2.3. Op 22 mei 2007 heeft appelland een verklaring persoonsgegevens ondertekend. In deze verklaring is bij het onderwerp "leefvorm" aangekruist, dat appelland samenwonend is met (een) andere alleenstaande(n).

1.2.4. Appelland heeft naar aanleiding van zijn aanvraag kopieën van zijn giroafschriften aan het College overgelegd. Daaruit blijkt dat gedurende de periode dat appelland in detentie verbleef van zijn rekening bedragen tussen €40 en €150, in totaal €420 in contanten zijn opgenomen bij een postkantoor in Amsterdam.

1.3. Na genoemd dossieronderzoek heeft [handhavingsspecialist], samen met een andere handhavingsspecialist, op 29 mei 2007 een huisbezoek afgelegd op het door appelland opgegeven woonadres. Op aanbellen werd opengedaan door [betrokkene]. De handhavingsspecialisten legitimeerden zich in hun functie en als werkzaam bij de Dienst Werk en Inkomen (hierna: DWI) van de gemeente Amsterdam. [betrokkene] gaf toestemming om de woonkamer te betreden. In de woonkamer zat appelland een pizza te eten. [handhavingsspecialist] heeft aan appelland meegedeeld dat zij in verband met de bijstandsaanvraag wilden onderzoeken of de opgegeven woon- en leefsituatie overeenkomt met de feitelijke situatie. Daarbij is de folder "het huisbezoek" (een uitgave van de DWI) aan appelland uitgereikt.

1.4. Appellant heeft tijdens het huisbezoek een verklaring afgelegd, die ter plekke in concept is opgenomen en door hem is ondertekend. Appellant heeft daarin onder meer het volgende verklaard:

“[...] Ik woon met [betrokkene]. Zij is mijn ‘pleegmoeder’. [...] [Betrokkene] heeft gezegd dat een ander in mijn kamer woont. Die heeft een maand opzegtermijn. Die kamer is nu dus nog verhuurd. Ik heb nu nog geen inkomen en ik kan de huur niet betalen. Die jongen heet [W.]. Hij is student uit Griekenland. Mijn spullen zijn allemaal hier en ze staan op de gang. [...] Ik slaap tijdelijk op het bed in de woonkamer. Op het moment dat ik een uitkering krijg, gaat [W.] uit de woning en mag ik weer in de kamer. Ik doe geen boodschappen, omdat ik geen geld heb. [...] [Betrokkene] vangt mij nu op. Als ik een uitkering zou hebben dan ga ik boodschappen doen voor mij zelf. Ik mag de wasmachine gebruiken. De was doen wij om de beurt. [Betrokkene] doet nu de boodschappen. Ik heb nu een voorschot gehad en daarvan heb ik [betrokkene] iets gegeven en ik heb shag gehaald. Toen was het op. Ik bewaar mijn administratie in een enveloppe in de kast in de woonkamer. [...] Tijdens detentie heb ik ervoor gezorgd dat [betrokkene] een bankpas kreeg van mijn rekening. Een paar maanden geleden heb ik ervoor gezorgd dat [betrokkene] haar eigen pas kreeg. Als ik uitkering krijg, dan is het de bedoeling dat [betrokkene] het pasje houdt. Het is alleen bedoeld voor de huur. [...] Ik mag behalve van de wasmachine ook gebruik maken van de spullen in de keuken. [...] Ik mag de stofzuiger gebruiken. Ik stofzuig het hele huis, ik woon in de woonkamer, en anders alleen mijn eigen kamer. [...] Als [betrokkene] ziek is dan zorg ik voor haar en andersom zij voor mij. [...] [Betrokkene] houdt geen lijstje bij met het bedrag dat ik haar nog moet betalen. [...] Zo gaan wij niet met elkaar om. Wij leven nu eigenlijk van haar AOW. [...] Ik help haar bij het tillen van zware dingen en ik zet de vuilniszakken buiten. We hebben geen gezamenlijke huishouding. [...] Nu zorgt zij voor mij omdat ik dat zelf niet kan. [...] Ik heb een paar eigen toiletpullen. Die staan in de badkamer. Die heeft [betrokkene] voor me gekocht en ik heb wat in detentie gekocht. Ik hoef [betrokkene] niet terug te betalen, het is een geschenk.”

1.5. Appellant heeft vervolgens toestemming gegeven de woning te bekijken en deze desgevraagd getoond. Daarbij is gebleken dat de woning drie kamers bevat, dat één daarvan door [betrokkene] werd gebruikt en één door de Griekse student. Verder heeft [betrokkene] verklaard dat zij voor twee personen staat ingeschreven bij Woningnet voor een andere woning, zodat appellant met haar mee kan.

1.6. Bij besluit van 11 juni 2007 heeft het College op basis van het rapport van bevindingen aanvraag van 7 juni 2007 de aanvraag om bijstand afgewezen op de grond dat de woon- of leefsituatie van appellant niet overeenkomt met zijn opgave en dat hij daardoor onjuiste of niet volledige inlichtingen heeft verstrekt.

1.7. Bij besluit van 4 september 2007 heeft het College het bezwaar tegen het besluit van 11 juni 2007 ongegrond verklaard. Het College heeft daarbij verwezen naar artikel 3, derde lid, van de WWB en overwogen dat tussen appellant en [betrokkene] sprake is wederzijdse zorg en financiële verstrengeling.

2. Bij de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank - met bepalingen inzake proceskosten en griffierecht - het beroep tegen het besluit van 4 september 2007 gegrond verklaard wegens een motiveringsgebrek, dat besluit vernietigd en bepaald dat de rechtsgevolgen van dat besluit in stand blijven.

3. Appellant heeft zich in hoger beroep tegen deze uitspraak gekeerd, voor zover daarbij de rechtsgevolgen van het besluit van 4 september 2007 in stand zijn gelaten. Daartoe is onder verwijzing naar de beroepsgronden in eerste aanleg, samengevat, aangevoerd dat het huisbezoek een “criminal charge” is en dat de afwijzing van de aanvraag moet worden aangemerkt als een punitieve sanctie, dat de waarborgen van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) niet in acht zijn genomen, dat daarom de resultaten van het huisbezoek buiten beschouwing moeten blijven en ten slotte dat geen sprake is van een gezamenlijke huishouding.

4. De Raad komt tot de volgende beoordeling.

4.1. De Raad onderschrijft het oordeel van de rechtbank dat een huisbezoek in het kader van de toepassing van de WWB op zichzelf geen “criminal charge” is in de zin van artikel 6, derde lid, van het EVRM. Onder omstandigheden is het huisbezoek een noodzakelijk en adequaat (aanvullend) controlemiddel bij onderzoek naar de rechtmatigheid van te verlenen of verleende bijstand (zie ook de uitspraak van de Raad van 11 april 2007, LJN BA2410). Het huisbezoek zelf is niet gericht op bestraffing van mogelijk overtreden normen of het toevoegen van leed, maar dient ter controle en verificatie van eerder door de aanvrager of ontvanger van bijstand verstrekte gegevens. Het enkele feit dat de resultaten van een huisbezoek mogelijk ook zouden kunnen worden gebruikt voor strafrechtelijke vervolging (waarvan in dit geval overigens niet is gebleken), maakt dit niet anders.

4.2. Zoals de Raad reeds eerder heeft overwogen in zijn onder 4.1 genoemde uitspraak is intrekking van bijstand gericht op herstel in de rechtmatige toestand. Deze intrekking heeft een reparatoir karakter en kan dus niet als punitieve sanctie worden aangemerkt. Dat besluit tot intrekking van bijstand door de betrokkene (mede) als leedtoevoeging kan worden ervaren doet daaraan niet af. Ook het afwijzen van een aanvraag om bijstand heeft geen leedtoevoeging ten doel en kan daarom evenmin als een punitieve sanctie worden aangemerkt. Het onderzoek naar aanleiding van de aanvraag is erop gericht dat rechtmatig bijstand wordt verleend en dat wordt voorkomen dat ten onrechte bijstand wordt verleend. Voor een aanvrager van bijstand gelden derhalve niet de waarborgen waarin artikel 6 van het EVRM in geval van een “criminal charge” voorziet. Dit wordt niet anders doordat gedragingen van de aanvrager kunnen leiden tot verlaging van bijstand of strafvervolging.

4.3. Artikel 8, eerste lid, van het EVRM bepaalt dat een ieder recht heeft op respect voor zijn privé-leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie. Naar vaste rechtspraak van de Raad (zie onder meer de in 4.1 genoemde uitspraak) is geen sprake van inbreuk op het huisrecht als bedoeld in deze verdragsbepaling als de rechthebbende toestemming heeft gegeven voor het binnentreden in de woning. De toestemming moet vrijwillig zijn verleend en op basis van “informed consent”. Dit houdt in dat de toestemming van de belanghebbende berust op volledige en juiste informatie over reden en doel van het huisbezoek en over de gevolgen die het weigeren van toestemming voor de (verdere) verlening van bijstand heeft. Welke gevolgen voor de bijstandsverlening zijn verbonden aan het weigeren van toestemming voor het binnentreden in de woning hangt af van de vraag of een redelijke grond voor het huisbezoek bestaat. Van een dergelijke grond is sprake als voorafgaand aan - dat wil zeggen: vóór of uiterlijk bij aanvang van - het huisbezoek duidelijk is dát en op grond van welke concrete objectieve feiten en omstandigheden redelijkerwijs kan worden getwijfeld aan de juistheid of volledigheid van de door betrokkene verstrekte gegevens, voor zover deze van belang zijn voor het vaststellen van (de omvang van) het recht op bijstand en niet op een andere effectieve en voor betrokkene

minder belastende wijze kunnen worden geverifieerd. Is sprake van een redelijke grond voor het afleggen van een huisbezoek dan dient de belanghebbende erop te worden gewezen dat het weigeren van toestemming gevolgen kan hebben voor de verlening van bijstand. Ontbreekt een redelijke grond dan moet de belanghebbende erop worden geattendeerd dat het weigeren van toestemming geen (directe) gevolgen heeft voor de bijstandsverlening. De bewijslast ten aanzien van het “informed consent” bij het binnentreden in de woning berust op het bestuursorgaan.

4.4. Naar het oordeel van de Raad bestond in het geval van appellant, gelet op hetgeen onder 1.2.1 tot en met 1.2.4 is overwogen, een redelijke grond voor het afleggen van een huisbezoek op 29 mei 2007. De Raad neemt daarbij in aanmerking dat aan het College geen andere effectieve en voor appellant minder ingrijpende middelen dan een huisbezoek ter beschikking stonden om de rechtmatigheid van de aangevraagde bijstand te onderzoeken en te verifiëren.

4.5. De Raad moet voorts echter met appellant vaststellen dat niet was voldaan aan de eis van “informed consent”. Weliswaar staat genoegzaam vast dat [betrokkene] in de hoedanigheid van (hoofd)bewoner van de woning [op het adres] toestemming heeft verleend de woning en de woonkamer te betreden, maar eventuele schending van haar huisrecht is hier niet in geding. Uit de gedingstukken blijkt dat appellant, nadat de handhavingsspecialisten de woonkamer waren binnengetreden, zelf - desgevraagd - toestemming heeft verleend de woonkamer en de andere ruimtes in de woning te bekijken, maar niet dat zij aan hem hebben meegedeeld dat hij daartoe niet kon worden gedwongen en evenmin dat hem duidelijk is gemaakt dat het niet geven van toestemming gevolgen zou hebben voor de verlening van bijstand. Anders dan het College heeft betoogd kan het enkele uitreiken van de folder “het huisbezoek” daarvoor niet in de plaats treden. Zelfs indien appellant tussentijds van de inhoud zou hebben kennisgenomen, is daarmee onder de gegeven omstandigheden, niet verzekerd dat de essentie daarvan tot hem zou zijn doorgedrongen en dat hij aldus voldoende geïnformeerd was om een “informed consent” te kunnen geven. Dat betekent dat ten aanzien van appellant, anders dan de rechtbank heeft geoordeeld, sprake was van een inbreuk op het huisrecht als bedoeld in artikel 8, eerste lid, van het EVRM. Naar het oordeel van de Raad kan echter niet worden gezegd dat het gebruik maken door het College van hetgeen tijdens het huisbezoek is verklaard of waargenomen zozeer indruist tegen hetgeen van een behoorlijk handelend bestuursorgaan mag worden verwacht, dat dit gebruik onder alle omstandigheden ontoelaatbaar moet worden geacht. De Raad neemt daarbij in aanmerking dat, indien appellant naar behoren zou zijn geïnformeerd en vervolgens zou hebben geweigerd aan het huisbezoek mee te werken, die weigering zou hebben meegebracht dat zijn recht op bijstand niet kan worden vastgesteld, hetgeen - gegeven de aanwezigheid van een redelijke grond - evenzeer een grond vormt voor afwijzing van een bijstandsaanvraag. De Raad ziet dus, anders dan appellant, niet in dat de bevindingen gedaan tijdens het huisbezoek voor de beoordeling van het recht op bijstand buiten beschouwing dienen te blijven.

4.6. Uit het voorgaande vloeit voort dat de bevindingen tijdens het huisbezoek mede aan de besluitvorming ten grondslag mochten worden gelegd.

4.7. Ten aanzien van de gezamenlijke huishouding overweegt de Raad het volgende.

4.7.1. Ingevolge art. 3, derde lid, van de WWB is van een gezamenlijke huishouding sprake, indien 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.

4.7.2. Niet in geschil is dat appellant en [betrokkene] in de periode hier van belang hun hoofdverblijf hadden in dezelfde woning.

4.7.3. Het tweede criterium waaraan moet zijn voldaan, is dat van de wederzijdse verzorging. Deze kan blijken uit een bepaalde mate van financiële verstrengeling tussen de betrokkenen die verder gaat dan het uitsluitend delen van de woonlasten en hiermee samenhangende lasten. Indien van een zodanige verstrengeling niet of slechts in geringe mate sprake is, kunnen ook andere feiten en omstandigheden voldoende zijn om aan te nemen dat de betrokkenen in elkaars verzorging voorzien. Een afweging van alle ten aanzien van betrokkenen gebleken feiten en omstandigheden, die niet van subjectieve aard zijn, zal bepalend zijn voor het antwoord op de vraag of aan het verzorgingscriterium in een concreet geval is voldaan.

4.7.4. Met het College en de rechtbank is de Raad van oordeel dat uit de door appellant en [betrokkene] afgelegde verklaringen, als mede uit hetgeen tijdens het huisbezoek in de woning van [betrokkene] is aangetroffen, zoals één en ander hiervoor in 1.2 tot en met 1.5 als feiten is weergegeven, genoegzaam is gebleken van wederzijdse verzorging. De voormelde feiten en omstandigheden gaan hetgeen in een zakelijke kostgangersrelatie gebruikelijk is te boven.

4.7.5. Nu appellant en [betrokkene] een gezamenlijke huishouding voerden in de zin van de WWB, moet appellant als gehuwd worden aangemerkt. Appellant kon om die reden niet worden beschouwd als zelfstandig subject van bijstand en had dan ook geen recht op een bijstandsuitkering naar de norm voor een alleenstaande. De rechtbank heeft dan ook terecht de rechtsgevolgen van het besluit van 4 september 2007 in stand gelaten. De aangevallen uitspraak komt daarom, voor zover aangevochten en met verbetering van gronden, voor bevestiging in aanmerking.

5. De Raad ziet geen aanleiding voor een veroordeling in de proceskosten.

III. BESLISSING

De Centrale Raad van Beroep;

Recht doende:

Bevestigt de aangevallen uitspraak, voor zover aangevochten.

Deze uitspraak is gedaan door R.H.M. Roelofs als voorzitter en J.J.A. Kooijman en O.L.H.W.I. Korte als leden, in tegenwoordigheid van R.L.G. Boot als griffier. De beslissing is uitgesproken in het openbaar op 24 november 2009.

(get.) R.H.M. Roelofs.

(get.) R.L.G. Boot.

Tegen deze uitspraak kunnen partijen binnen zes weken na de datum van verzending beroep in cassatie instellen bij de Hoge Raad der Nederlanden (Postbus 20303, 2500 EH 's-Gravenhage) ter zake van schending of verkeerde toepassing van bepalingen inzake het begrip gezamenlijke huishouding.

IJ