

Openbaar rapport

Rapportnummer No: 2009/030

Rapportnummer GO: **07.13612**

datum: 17 februari 2009

Ongenode gasten

Over huisbezoeken van interventieteams in Zeist

Verzoekschrift, gericht aan de Nationale ombudsman, van

de familie A. te Zeist, ingediend door **mevrouw mr. M.H.P.G. Wiertz te Zeist**,

met een klacht over gedragingen van:

- het regionale politiekorps Utrecht,
- de Belastingdienst/ Utrecht-Gooi/ kantoor Utrecht.

Verzoekschrift, gericht aan de Gemeentelijke Ombudsman voor de gemeente Zeist,

van **de familie A. te Zeist**, ingediend door **mevrouw mr. M.H.P.G. Wiertz te Zeist**,

met een klacht over gedragingen van:

- het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zeist.



1. Beschouwing

2. Inleiding

Klacht¹

1. Op respectievelijk 31 juli 2007 en 18 oktober 2007 ontvingen de Nationale ombudsman en de Gemeentelijke Ombudsman Zeist verzoekschriften, ingediend door mevrouw mr. M.H.P.G. Wiertz namens de familie H. uit Zeist.

De klacht gaat over een huisbezoek dat medewerkers van de gemeente Zeist, van het regionale politiekorps Utrecht, van de woningcorporatie en van de Belastingdienst/Utrecht-Gooi/kantoor Utrecht als zogenaamd 'interventieteam' bij verzoekers aflegden.

Toelichting op de klacht²

2. Op 19 januari 2007 stonden een aantal mensen bij de deur van de woning van verzoekers, die op dat moment niet thuis waren. Hun 21-jarige zoon liet deze mensen niet binnen. Op 24 januari 2007 stuurde een advocaat namens de gemeente Zeist, de RSD en de woningcorporatie aan verzoekers een brief. In die brief werden verzoekers ervan op de hoogte gesteld dat ze geweigerd hadden mee te werken aan een bezoek van het interventieteam. Verzoekers werd in genoemde brief verzocht om mee te werken aan een bezoek van het interventieteam op 26 januari 2007. Er werd bedreigd met een kort geding in geval van weigering.³ Omdat verzoekers ontdaan waren door deze dreiging en om te tonen dat zij niets te verbergen hadden besloten verzoekers om op 26 januari 2007 mee te werken aan het huisbezoek.

Verzoeker (de vader) had besloten om niet thuis te zijn vanwege de stress van het aangekondigde bezoek. Verzoekster (de moeder) was wel thuis. De oudste kinderen waren naar school, maar het jongste kind had vrij. Verzoekster had haar dochter, die in 's-Hertogenbosch woont, verzocht om aanwezig te zijn en te helpen met het Nederlands, dat verzoekster zelf gebrekkig spreekt. De dochter had geen oppas voor haar 4 jarige kind zodat dit kind ook aanwezig was in het huis. Verzoekster ging ervan uit dat er een gesprek zou plaatsvinden met het team. Verzoekster en haar dochter lieten daarom de twee kinderen op de bovenverdieping spelen, opdat zij niet betrokken zouden raken bij het bezoek.

Toen het team aanbelde bleken er 14 mensen voor de deur te staan, waaronder vier geüniformeerde agenten. Het aantal mensen overviel verzoekster. Daarom en omdat er jonge kinderen in huis waren gaf verzoekster desgevraagd toestemming om met twee mensen binnen te komen. Toch kwam het volledige team binnen in de woning. Verzoekster ervoer dit als zeer intimiderend.

¹ BEVINDINGEN onder 2

² BEVINDINGEN onder 3

³ Zie hoofdstuk 6 INFORMATIEOVERZICHT, onder 6.5.

Het interventieteam maakte voorafgaand aan het feitelijk binnentreden niet kenbaar wat het doel van het onderzoek was. Eenmaal binnen las de teamleider een brief voor met de uitleg over het doel van het bezoek. De teamleider zei dat iedereen zich zou voorstellen en zou zeggen namens welke instantie hij aanwezig was. Uiteindelijk hebben alleen de medewerker van de Belastingdienst en de woningbouwvereniging zich voorgesteld. Uit de gestelde vragen maakten verzoekster en haar dochter op dat er ook een GBA – controleur bij het team was.

Tijdens het gesprek bleek dat de 21-jarige zoon, die al ongeveer twee jaar niet meer thuis woont (niet volgens de Gemeentelijke Basisadministratie – GBA – en ook niet feitelijk) aanleiding was voor het huisbezoek. Deze zoon bezoekt zijn ouders af en toe. De zoon is door zijn ouders het huis uitgezet, omdat zij zich niet konden verenigen met zijn gedrag.

Na het gesprek wilde het team de hele woning doorlopen om te controleren. Verzoekster trachtte tevergeefs te voorkomen dat het interventieteam de bovenverdieping van de woning doorzocht, omdat de kinderen daar op dat moment speelden.

Het bezoek van het team zorgde voor veel opschudding in de buurt. Sindsdien mijden buurtbewoners de gezinsleden en roddelen over hen.

Volgens verzoekers blijkt uit de reactie van de gemeente op de klacht dat er voor geen enkele deelnemende instantie een concrete aanwijzing was dat zij de regels overtraden of hun plichten niet nakwamen, dan wel dat zij hun zoon faciliteerden of ondersteunden in ongewenst gedrag. Er was volgens verzoekers dus voor geen enkele instantie en evenmin voor het interventieteam als geheel een grond aanwezig om een huisbezoek af te leggen. Alleen het feit dat verzoekers ouders zijn van een zoon die volgens de gemeente behoort tot de 'patsers', maakt dat zij kennelijk voldeden aan een 'risico-profiel', op basis waarvan het huisbezoek werd afgelegd. De intermediair van verzoekers wees erop dat een huisbezoek - zoals uit diverse recente rechterlijke uitspraken blijkt - enkel mag plaatsvinden als aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Dat was hier niet het geval. Verzoekers wezen daarbij op het vonnis in kort geding van de rechtbank Utrecht van 25 mei 2007 in een zelfde geval als verzoekers, waarbij het de gemeente Zeist werd verboden om een huisbezoek af te leggen.

Volgens verzoekers was het enige doel van het huisbezoek kennelijk om verzoekers zoon onder druk te zetten. Verzoekers vinden het ontoelaatbaar om dit doel te proberen te bereiken via intimidatie en stigmatisering van de ouders, zeker als het gaat om een meerderjarige zoon, die niet meer thuis woont. Verzoekers zijn - in tegenstelling tot de gemeente - van mening dat de gemeente lichtvaardig gebruik maakte van het middel van huisbezoek en dat de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit hierbij niet in acht zijn genomen.

Onderzoek⁴

3. Omdat de klachten gaan over gedragingen van medewerkers van verschillende bestuursorganen in één team, besloten de Nationale ombudsman en de Gemeentelijke Ombudsman Zeist, ieder conform hun eigen bevoegdheid, gezamenlijk een onderzoek in te stellen. Er is geen onderzoek ingesteld naar de gedragingen van de woningcorporatie, omdat daartoe geen bevoegdheid bestaat. Het verslag van bevindingen geeft de resultaten weer van het onderzoek per bestuursorgaan. Verzoekers en de politie hebben gereageerd op de bevindingen. Zij gaven aan in te stemmen met de bevindingen, maar wezen erop dat er geen sprake was van een verbod om met elkaar te mogen spreken dan wel te bellen. De bevindingen zijn (gecorrigeerd volgens de opmerkingen van verzoekers en de politie) als bijlage bij dit rapport gevoegd en waar nodig wordt in het rapport hiernaar verwezen.

4. In het rapport zelf is er de voorkeur aan gegeven de gedragingen van het team als geheel te beoordelen, waarbij wordt ingegaan op de eigen verantwoordelijkheid van elk bestuursorgaan. Dit, omdat de kern van de klacht gaat over de werkwijze van het team als geheel. Niet alleen bij de besluitvorming om een huisbezoek op het adres van verzoekers af te leggen, maar ook de schending van het huisrecht door de teamleden. In dat kader stelden de Gemeentelijke Ombudsman Zeist en de Nationale ombudsman vragen over de besluitvorming, die leidde tot het afleggen van een huisbezoek op het adres van verzoekers, maar ook over de afweging van de algemeen maatschappelijke belangen tegenover de individuele belangen van verzoekers en over de besluitvorming van de verschillende bestuursorganen om deel te nemen aan dit huisbezoek, en hun bevoegdheid daartoe, over het binnentreden en de verslaglegging daarvan.

Achtergrond van het huisbezoek

5. Uit het onderzoek bleek dat het huisbezoek op het adres van verzoekers voortkwam uit een project van de gemeente Zeist ter bestrijding van overlast van criminele jongeren. De gemeente kende al het zogeheten 'Wijkgericht Werken'. Onderdeel van het wijkgericht werken is de aanpak van jongerenoverlast. Omdat de reguliere aanpak niet het gewenste resultaat opleverde, besloot het college van burgemeester en wethouders medio 2006 tot aanpak van de harde criminele kern, het zogeheten project X.⁵ Het doel dat de gemeente had bij dit project is dat niet alleen de 'harde kern' werd aangepakt, maar ook hun sociale netwerk – familie, vrienden en kennissen – dat hen volgens de betrokken bestuursorganen in staat stelt om hun criminele, dan wel overlastgevend gedrag, voort te zetten. Om de jongeren te bereiken wordt bij dit project uitgegaan van de techniek van het zogeheten 'groepen pellen'. Die techniek is erop gericht alle formele en informele verbanden binnen een groep jongeren te ontrafelen en hun behoeftes boven tafel te krijgen. Daarna volgt een specifieke aanpak, waarbij jongeren begeleid worden naar scholing, werk of een ander gewenst traject. Met deze techniek werd het uitgangspunt

⁴ BEVINDINGEN onder 5

⁵ BEVINDINGEN, onder 6.4

van 'zero tolerance' gecombineerd: jongeren worden aangesproken op onaanvaardbaar gedrag en dienen de gevolgen daarvan te ondergaan. Bij de aanpak van de jongeren van groep X (project X) is uitgangspunt dat de zeer invloedrijke onaanspreekbare harde kern eerst aangepakt moet worden om het reguliere pellen tot een succes te maken.

In het kader van deze aanpak vinden huisbezoeken plaats op door de politie via het bedrijfsprocessensysteem (BPS) geselecteerde adressen. Aan de hand van de gegevens uit het BPS kan namelijk worden vastgesteld of een jongere wordt aangemerkt als "harde kern" en op welk adres die jongere is ingeschreven, feitelijk woonachtig is of zich ophoudt.

Een huisbezoekteam (interventieteam genoemd) bestaat uit minimaal de politie, de RSD, een GBA-controleur van de gemeente en de woningcorporatie. Het doel van deelname door de politie is borging van veiligheid en eventuele constatering van strafbare feiten, voor de RSD de ontdekking van eventuele uitkeringsfraude, voor de gemeente Zeist controle van de GBA-gegevens en voor de woningcorporaties naleving van bepalingen in het huurcontract. Het interventieteam kan worden uitgebreid met het Openbaar Ministerie (OM), de Belastingdienst, de afdeling Bouw en Woningtoezicht van de gemeente, het energiebedrijf en een (gemeente) advocaat. De werkwijze voor de huisbezoeken is vastgelegd in een protocol.⁶ De gemeente Zeist voert de regie.

In het geval van verzoekers zag (de medewerker van) de RSD af van deelname aan het interventieteam.

3. Beoordeling

6. Bij de beoordeling van de voorliggende gedragingen werd in de eerste plaats getoetst aan het huisrecht. Dit grondrecht is neergelegd in artikel 12 van de Grondwet. Het houdt in dat een bestuursorgaan buiten de bij of krachtens de wet bepaalde gevallen niet mag binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner.

Voorts werd getoetst aan de volgende vereisten van behoorlijkheid:

- ♦ het redelijkheidsvereiste, dat inhoudt dat de overheid de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afweegt en dat de uitkomst daarvan niet onredelijk mag zijn;
- ♦ het evenredigheidsvereiste, dat inhoudt dat de overheid voor het bereiken van een doel geen middel mag aanwenden dat voor de betrokkenen onnodig bezwarend is. Daarnaast moet het middel in evenredige verhouding staan tot het doel;
- ♦ het verbod van misbruik van bevoegdheid, dat inhoudt dat de overheid haar bevoegdheid niet mag gebruiken voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is gegeven;
- ♦ het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking, dat inhoudt dat de overheid burgers actief informeert, met het oog op de behartiging van hun belangen. Ook moet de overheid de burgers informatie geven als zij daarom vragen. Deze informatie moet adequaat zijn, dat wil zeggen toegesneden op de gestelde vragen;
- ♦ het vereiste van administratieve nauwkeurigheid dat inhoudt dat de overheid secuur moet werken;

⁶ BEVINDINGEN, onder 6.4

- ♦ het fair play-beginsel, dat inhoudt dat de overheid burgers de mogelijkheid moet geven hun procedurele kansen te benutten.
- ♦ het vereiste van correcte bejegening, dat inhoudt dat de overheid burgers als mens respecteert en hen beleefd behandelt.

Algemeen

7. De Gemeentelijke Ombudsman Zeist en de Nationale ombudsman merken op dat de samenleving belang heeft bij een effectieve aanpak door de overheid van onmiskenbaar grote (sociale) problemen, waaronder die zoals geschetst in het 'project X'. Voor de aanpak van die maatschappelijke problemen is in verschillende steden, naar aanleiding van een door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de minister van Financiën voorgestaan beleid, een structuur van interventieteams opgericht die gebruik maken van het (controle) middel huisbezoek in teamverband.

8. Het afleggen van huisbezoeken is echter een ingrijpend middel, aangezien het de persoonlijke levenssfeer van burgers raakt, waarbij meer in het bijzonder hun huisrecht in het geding is. De verhouding tussen enerzijds het belang van een effectieve en doelmatige aanpak van criminaliteit en andersoortige overlast en anderzijds het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, bevindt zich per definitie in een spanningsveld. De Centrale Raad van Beroep (CRvB)⁷ bepaalde in diverse uitspraken in welke gevallen sprake is van een inbreuk op de waarborgen van het huisrecht en in welke gevallen en onder welke voorwaarden een dergelijke inbreuk is gerechtvaardigd. Ook de Nationale ombudsman, de Gemeentelijke Ombudsman Amsterdam, de Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam en de Gemeentelijke Ombudsman Zeist publiceerden over deze behoorlijkeheidsnorm rapporten.⁸

Verzoekers legden een uitspraak in kort geding over van 25 mei 2007 (228777/KG ZA; LJN: BA5725) van de rechtbank Utrecht, waarbij het ging om een soortgelijke interventie (huisbezoek) in Zeist als in het geval van verzoekers. De rechter concludeerde dat de werkwijze van het interventieteam, zoals omschreven in het protocol, in strijd was met het bepaalde in artikel 8 EVRM, artikel 10 Grondwet en artikel 1, eerste lid, van de Algemene wet op het binnentreden.⁹

9. Naar aanleiding van de klacht van verzoekers ligt de vraag voor of en in hoeverre de werkwijze bij het huisbezoek in het kader van 'project X' voldoet aan de eisen die aan behoorlijk overheidsoptreden worden gesteld. Bij de beantwoording van deze vraag dienen de criteria die in bovengenoemde juris- en ombudsprudentie zijn geformuleerd als leidraad.

Overigens is het niet aan de Nationale ombudsman en de Gemeentelijke Ombudsman Zeist om een oordeel te geven over de vraag of huisbezoeken door een interventieteam

⁷ BEVINDINGEN, onder 6.1

⁸ BEVINDINGEN, onder 6.1

⁹ BEVINDINGEN, onder 6.2

een wettig controlemiddel zijn. De beantwoording van deze vraag is voorbehouden aan de bestuursrechter.

10. Wat opvalt is dat als doel van het 'project X' is aangegeven: “het uitvoeren van handhavingsmaatregelen en het organiseren van drang en dwang op de groep jongeren en hun sociale infrastructuur”; en als doel van de samenwerking van de verschillende bestuursorganen in het convenant 'Integrale toepassing en handhaving overheidsregelingen, gemeente Zeist' “door integrale aanpak een einde maken aan de ongewenste ontwikkelingen ten aanzien van overheidsregelingen binnen de gemeente Zeist”.¹⁰

De werkwijze bij deze aanpak bestond uit de achtereenvolgende stappen: opbouw informatie, maken van een handhavingsprofiel, uitvoering. Het protocol¹¹ voor de werkwijze bij huisbezoek door het Interventieteam was aldus gericht op activiteiten om controle en handhaving zo doelmatig mogelijk te kunnen uitvoeren.

Huisrecht

11. Naast de doelmatigheid van het middel huisbezoek speelt echter ook het aspect van bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Bij een huisbezoek zijn immers grondrechten in het geding, zoals het huisrecht. Het huisrecht houdt voor bestuursorganen in dat zij - buiten de bij of krachtens de wet bepaalde gevallen - niet binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner. Het huisrecht impliceert dat een ambtenaar die in het kader van het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften een woning wenst binnen te treden, zich - behoudens in bij wet benoemde specifieke situaties - voorafgaand aan het binnentreden legitimeert en de reden aangeeft van het binnentreden. Voorts impliceert het huisrecht dat een ambtenaar, die voornemens is een woning zonder machtiging te betreden, de bewoner eerst om toestemming vraagt.

In het licht van het huisrecht wordt daarom beoordeeld of de deelnemers aan het interventieteam een evenwichtige en gefundeerde belangenafweging maakten tussen een doelmatige en effectieve controle en/ of handhaving en de waarborging van de persoonlijke levenssfeer van bewoners van de te bezoeken adressen.

Adresselectie en besluitvorming huisbezoek

12. Voor de besluitvorming over het afleggen van een huisbezoek worden de te bezoeken adressen geselecteerd via het bedrijfsprocessensysteem (BPS) van de politie. Volgens de politie was doorslaggevend voor de selectie van het adres van verzoekers dat hun zoon te boek stond als veelpleger. Ook had de zoon een slechte voorbeeldfunctie voor andere jeugdige personen in zijn directe omgeving op straat, een vorm van zogeheten ‘patsergedrag’.

¹⁰ BEVINDINGEN, onder 6.4

¹¹ BEVINDINGEN, onder 6.4

13. De vraag die zich hier echter voordoet is of de betrokken bestuursorganen op grond van de door de politie verstrekte informatie en de bij de andere teamleden bekende informatie als team in redelijkheid konden besluiten om een huisbezoek bij verzoekers af te leggen en zo ja, of dit moest gebeuren met een team van veertien personen. In dit licht geldt dat door de bestuursorganen niet is weersproken dat de 21-jarige zoon in kwestie al ongeveer twee jaar niet meer bij zijn ouders (verzoekers) woonde. Ook reageerden de bestuursorganen niet op het argument van verzoekers dat zij, als ouders, geen enkele invloed meer hebben op hun zoon. Reeds hierom is het huisbezoek aan de ouders (verzoekers) niet te rechtvaardigen.

14. Voorts kan niet uit het verslag van het huisbezoek en ook niet uit de reacties van de bestuursorganen (op de vragen over hun rol en doelstelling bij deelname aan het huisbezoek op het adres van verzoekers) worden opgemaakt welke specifieke afweging zij maakten om over te gaan tot het afleggen van een huisbezoek. Niet duidelijk is welke specifieke informatie er was over verzoekers zelf om die afweging te kunnen maken. Het lijkt er eerder op dat men als (lid van het) team klakkeloos afging op de door de politie over de zoon van verzoekers verstrekte informatie. Dat wil zeggen dat geen enkel bestuursorgaan zich bij de briefing voorafgaand aan het huisbezoek heeft afgevraagd of met het huisbezoek het doel werd bereikt dat men voor ogen had, namelijk het direct dan wel indirect bereiken van de zoon in kwestie. Niet weersproken is immers dat tijdens het huisbezoek bleek dat de betreffende zoon al twee jaar niet meer bij verzoekers woonde en op hun adres ook volgens de GBA niet stond ingeschreven. Daarmee handelden de leden van het interventieteam in strijd met het redelijkheidsvereiste.

Zo stelde de gemeente dat het bezoek de zoon in kwestie betrof, die relaties heeft met een of meer personen die behoren tot de groep 'harde kern criminele jongeren'. Het bezoek was erop gericht om de zoon (en daarmee ook de familie) het signaal te geven dat crimineel gedrag niet wordt geaccepteerd.

In dit verband wordt hier nog opgemerkt dat een interventieteam van het project X in ieder geval bestaat uit de GBA-controleur, politie, RSD en woningcorporatie¹², maar dat de andere teamleden zelf een afweging kunnen maken om mee te doen. Wat dan opvalt uit de reactie van de Belastingdienst is dat deze voornamelijk van algemene aard is, in die zin dat werd verwezen naar de doelstelling van het project, waarbinnen de Belastingdienst bekijkt of de door de politie geselecteerde subjecten vallen binnen de doelgroep of dat er onduidelijkheden zijn met toeslagen.

15. Ook is uit de reacties van de bestuursorganen niet gebleken dat de leden van het interventieteam zich bij de briefing afvroegen wie nu eigenlijk de bewoners van het te bezoeken adres waren en derhalve of de voor de hand liggende impact van een zo groots opgezet huisbezoek in verhouding stond met het doel. Door dit na te laten hebben de leden van het interventieteam gehandeld in strijd met het evenredigheidsvereiste, dat inhoudt dat bestuursorganen voor het bereiken van een doel een middel aanwenden dat voor de betrokkenen niet onnodig bezwarend is en dat in evenredige verhouding staat tot

¹² BEVINDINGEN, onder 6.4, blz. 34 en 35

dat doel. Dit klemt te meer nu de gemeente toe gaf dat het een groot team was, terwijl daarvoor geen specifieke reden bestond in verband met het adres van verzoekers.

Bevoegdheid

16. Bovenstaande leidt tevens tot de conclusie dat de betrokken bestuursorganen hun bevoegdheid voor een ander doel gebruikten dan waarvoor die bevoegdheid is gegeven, wat in strijd is met het verbod van misbruik van bevoegdheid. Dit verbod impliceert dat (medewerkers van) bestuursorganen een specifieke controlebevoegdheid niet mogen hanteren met het doel om onderzoek te doen naar gedragingen die buiten het kader vallen, waarbinnen de bevoegdheid is verleend. Uit de reacties van de bestuursorganen blijkt immers dat het huisbezoek op het adres van verzoekers niet was gericht op controle van eventuele (wettelijke) overtredingen of niet nakomen van een inlichtingenverplichting door verzoekers, maar als doel had de zoon van verzoekers c.q. verzoekers onder druk te zetten.

Zo verklaarde de gemeente dat de controle (huisbezoek) werd uitgevoerd om beleidsmatige reden (project X) en dat de GBA-controle daartoe de bevoegdheid geeft. Uit de verslaglegging en de reactie van de gemeente valt echter niet op te maken of er een feitelijke aanleiding was om gegevens voor de GBA op het adres van verzoekers te controleren. Daarbij komt ook nog dat de gemeente misbruik van haar bevoegdheid heeft gemaakt door via een advocaat te dreigen met een kort geding, indien verzoekers niet zouden meewerken aan het huisbezoek.

De politie gaf aan dat hij een centrale rol inneemt, zowel bij de voorbereiding van het bezoek als het huisbezoek zelf. De politie heeft daarbij een aantal taken, zoals het opmaken van een proces-verbaal als betrokkenen weigeren mee te werken aan de controle van gegevens voor de GBA, te zorgen voor de veiligheid in en rondom de te bezoeken woning, strafbare feiten in huis te ontdekken door scherp en zoekend rond te kijken, waar nodig een betrokkene met zijn overlastgevend gedrag te confronteren en vervolgens de link te leggen dat de gemeente hier genoeg van heeft, betrokkene te confronteren met openstaande vonnissen en voor het vertrek met de bewoner alle ruimten te controleren op beschadigingen. Ook hier geldt dat er in het geval van verzoekers zelf geen aanwijzingen waren dat de gegevens voor de GBA gecontroleerd moesten worden, dan wel dat verzoekers zouden moeten worden geconfronteerd met hun gedrag of dat er anderszins sprake was van onregelmatigheden bij verzoekers zelf die een optreden van de politie zouden rechtvaardigen. Ook is, zoals gezegd, door de leden van het team niet weersproken dat de zoon van verzoekers, om wie het ging, al bijna twee jaar niet meer bij zijn ouders (verzoekers) woonde.

De Belastingdienst was van mening dat hij op grond van artikelen in de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR)¹³ altijd de bevoegdheid heeft om voor het inwinnen van inlichtingen over - verder niet te specificeren - belastingzaken woningen van burgers binnen te gaan. In dit verband wordt hier alvast opgemerkt dat ook de Belastingdienst

¹³ BEVINDINGEN, onder 6.2.5

zich, evenals alle andere bestuursorganen, bij het binnentreden van woningen van burgers dient te houden aan de regelgeving over het huisrecht.

Informatieverstrekking

17. Uit de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens over het huisrecht valt af te leiden dat de toestemming tot het binnentreden op basis van vrijwilligheid moet zijn verleend, waarbij geldt 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. De bewijslast ten aanzien van het 'informed consent' bij binnentreden berust blijkens de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep 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, zoals bij verzoekers door middel van de brief van 24 januari 2007 van een advocaat van de gemeente¹⁴.

In dit verband wordt hier gewezen op uitspraken van de Centrale Raad van Beroep¹⁵, waaruit blijkt dat het behoren tot een risicoprofiel of een themacontrole niet kan worden aangemerkt als een voldoende grond voor het verbinden van consequenties aan het weigeren van medewerking aan een onderzoek. De brief van de advocaat van de gemeente, waarin zelfs wordt bedreigd met een kort geding teneinde op straffe van een dwangsom uit te lokken dat verzoekers meewerken aan een huisbezoek is dan ook geheel buiten proporties, zo een dergelijke maatregel al mogelijk zou zijn.

18. In het geval van verzoekers staat vast dat de reden en het doel van het huisbezoek pas na het binnentreden in de woning aan verzoekers is uitgelegd. Reeds hierom kan er in het geval van verzoekers geen sprake zijn van 'informed consent' alvorens binnen te treden. Nu niet is voldaan aan het vereiste van adequate informatieverstrekking alvorens binnen te treden, kunnen de beweringen van de bestuursorganen dat wel toestemming zou zijn gegeven dan ook niet worden gevolgd. Ook valt af te dingen op de weergave van de bestuursorganen van de in hun beleving gegeven toestemming.

Zo gaf de gemeente aan dat zij ervan uit gaat dat verzoekers toestemming gaven voor het binnentreden. De gemeente baseerde zich op het verslag van binnentreden en het relaas van de GBA-medewerker. Volgens de gemeente stelden verzoekers het huisbezoek niet ter discussie, maar wel bleek aan het eind van het bezoek enig ongenoegen van de bewoners over de aanwezigheid van het interventieteam. Uit het verslag van het huisbezoek is volgens de gemeente niet te herleiden dat verzoekers slechts aan twee personen toestemming gaven om binnen te komen.

De politie achtte de klacht op het punt van 'informed consent' gegrond, maar in de beleving van de politie gaf de dochter toestemming tot het betreden van de woning zonder restrictie voor wat betreft het aantal personen. De politie wees daarbij naar de regel die in zijn algemeenheid door het interventieteam wordt gehanteerd: "indien de

¹⁴ BEVINDINGEN, onder 6.5

¹⁵ BEVINDINGEN, onder 6.1

toegang tot de woning wordt geweigerd dan wel maar een gedeelte van het team de woning binnen mag, treedt het interventieteam terug en wordt de woning niet binnengegaan". De politie verklaarde daarom geen verslag te hebben gemaakt en verwees naar het verslag van de gemeente.

De Belastingdienst betoogde dat "het ook voor de belastingambtenaar netjes is om het doel van zijn bezoek aan te geven, maar hij is dat niet verplicht."

Met deze benaderingswijzen geven de betrokken bestuursorganen te kennen dat zij niet begrijpen waar het in feite om gaat bij het huisrecht, namelijk dat expliciet toestemming moet worden verleend. Alleen de politie erkende dit, zoals hierboven weergegeven, tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman.

Daarbij komt nog dat verzoekers een intimiderende brief hadden ontvangen van de advocaat van de gemeente en het voorstelbaar is dat verzoekers zich geïntimideerd voelden door een groot team van veertien personen, die zeiden dat ze naar binnen wilden en dat zij daarom (toch) het gehele team hebben binnengelaten. Dit laatste kan worden aangemerkt als misbruik van bevoegdheid om te kunnen binnentreden. Dit klemt temeer, nu het team handelde in strijd met het protocol huisbezoek¹⁶. Daarin staat immers: "Indien er kleine kinderen aanwezig zijn in de woning, gaan maximaal vier leden van het interventieteam tegelijkertijd naar binnen. De rest blijft buiten wachten totdat hun inzet wordt verwacht." Het betoog van de gemeente dat pas binnen in de woning duidelijk werd dat er jonge kinderen waren maakt eens temeer duidelijk dat men niet alleen slordig omging met het protocol, maar het ook overigens niet bij de teamleden opkwam om zich voorafgaand aan het binnentreden te vragen of er soms kinderen in huis waren.

Legitimatie

20. Het protocol van het huisbezoek verplicht niet alle leden van het interventieteam om zich voor te stellen en te legitimeren. De gemeente gaat ervan uit dat alle leden van het interventieteam zich voorstellen. Volgens het verslag van het huisbezoek¹⁷ van de gemeente stelde de GBA-controleur zich voor voorafgaand aan het binnentreden. De politie gaf aan dat een politieambtenaar zich alleen op verzoek legitimeert en aangezien dit verzoek niet werd gedaan legitimeerden de agenten zich niet. De Belastingdienst antwoordde in algemene termen dat een ieder gehouden is zich te legitimeren.

Deze gang van zaken voldoet niet aan het vereiste van een adequate informatieverstrekking en strookt ook niet met het vereiste van correcte bejegening. Een bewoner heeft immers het recht om te weten wie er zich in zijn woning bevindt. Daarbij komt dat de GBA-controleur ten opzichte van de overige leden van het team niet als leidinggevende is te beschouwen, omdat de overige leden de woning niet betreden ter controle van de gegevens voor de GBA.

¹⁶ BEVINDINGEN, onder 6.4

¹⁷ BEVINDINGEN onder 4.2

Administratieve nauwkeurigheid (verslaglegging)

21. Het vereiste van administratieve nauwkeurigheid houdt in dat bestuursorganen secuur dienen te werken. Het vereiste heeft een indirecte relatie met het recht, namelijk voorzover administratieve onnauwkeurigheid ten grondslag ligt aan schending van algemene rechtsnormen. Dit vereiste impliceert onder meer deugdelijke dossiervorming en verslaglegging.

22. Zoals hiervoor is overwogen berust volgens de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep de bewijslast ten aanzien van het 'informed consent' bij binnentreden op het bestuursorgaan.

In dit licht bezien is de verslaglegging van het huisbezoek van groot belang. Bij het huisbezoek in het kader van het project X werd de verslaglegging toevertrouwd aan de gemeente in haar rol van regisseur van het project. De overige betrokken bestuursorganen maakten geen eigen (intern) verslag van het huisbezoek. De gemeente gaf aan dat de - overigens summiere - verslaglegging slechts voor intern gebruik was bedoeld. Opvallend is dan dat dit verslag niettemin integraal werd opgenomen in de reactie van de gemeente op de klacht en de gemeente zich op het verslag beriep als bron van objectieve informatie. Het verslag werd evenwel niet voorafgaand aan de vaststelling daarvan voorgelegd aan verzoekers en werd ook niet ondertekend door verzoekers.

23. Zoals gezegd is het verslag summier en in ieder geval onvoldoende voor wat betreft de legitimatie en de toestemming om binnen te treden, terwijl in het geheel geen verslag is gedaan of en in hoeverre de reden en het doel van het bezoek zijn verteld. Dit gegeven in combinatie met het protocol, waaruit blijkt dat niet alle leden van het interventieteam zich moeten voorstellen, legitimeren en uitleg dienen te geven over het doel van hun huisbezoek, leidt er toe dat niet is vast te stellen of er sprake is geweest van een 'informed consent' voor het afleggen van een huisbezoek door het interventieteam. Alleen al om die reden moet ervan uitgegaan worden dat daarvan geen sprake is geweest.

Bovenstaande leidt ertoe dat de norm van administratieve nauwkeurigheid werd geschonden.

Fair play (eerlijke procesvoering)

24. Het beginsel van fair play houdt voor bestuursorganen in dat zij burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten. Uit de door het interventieteam gevolgde werkwijze mag worden geconcludeerd dat verzoekers die mogelijkheid is onthouden, althans niet (actief) is gegeven.

25. Uit het verslag en ook overigens is niet gebleken of aan verzoekers – voorafgaand aan het huisbezoek - is gevraagd of zij een tolk nodig hadden. Daaraan doet niet af dat de dochter van verzoekers in de woning aanwezig was die de Nederlandse taal goed

beheerste en daarom voor haar moeder heeft getolkt. Het team wist immers niet van te voren dat verzoekers zelf hadden gezorgd voor een tolk.

26. Verder werden verzoekers na afloop van het huisbezoek niet gewezen op hun procedurele mogelijkheden, zoals het kunnen indienen van een klacht, en werden verzoekers niet in de gelegenheid gesteld het verslag van het huisbezoek in te zien en daarop hun commentaar te geven.

Klachtbehandeling

27. Wat opvalt bij de gehele gang van zaken is dat kennelijk geen enkel bestuursorgaan zich rekenschap gaf van de impact die een dergelijk huisbezoek heeft, althans niet zoals bovenoverwogen. Noch bij de voorbereiding van de interventieaanpak door middel van een huisbezoek, noch achteraf, toen verzoekers daarover klachten indienden. Met andere woorden, men ging slechts uit van het doel van het beleid en het beoogde effect van controle/handhaving, maar vroeg zich niet af wat het effect zou kunnen zijn van aantasting van de persoonlijke levenssfeer. Dit blijkt ook uit het voor dit type huisbezoek gemaakte protocol. Dat er grondrechten in het geding zijn en er dus regels moeten worden geformuleerd om die rechten te waarborgen, zoals de besluitvorming, het binnentreden en de nazorg, waaronder het wijzen op de rechten van bewoners en het ondertekenen door bewoners van de verslaglegging, is kennelijk niet aan de orde geweest.

28. Schrijnend is dan ook dat dit uitgangspunt kennelijk tot gevolg had dat niet was nagedacht over een adequate klachtenregeling voor dit soort huisbezoek. Gevolg daarvan was dat verzoekers wel gedwongen waren om bij ieder aan het interventieteam deelnemend bestuursorgaan een klacht in te dienen, terwijl die bestuursorganen niet wisten hoe daarmee om te gaan.

29. In het algemeen werd door de betrokken bestuursorganen verwezen naar het beleid van de gemeente. De gemeente zelf concludeerde dat de klacht over het optreden van het interventieteam ongegrond was. De gemeente gaf aan dat tijdens de behandeling van de klacht er geen informatie naar voren is gekomen waardoor de gemeente zou moeten twijfelen aan het optreden of de intentie van het interventieteam. De gemeente vond dat de nodige zorgvuldigheid in acht was genomen.

30. Bovenstaande tekent wat hierboven is overwogen over de manier van denken, die ten grondslag ligt aan de werkwijze van de handhaving in het kader van project X. Door in het kader van de klachtbehandeling niet of onvoldoende in te gaan op de grieven van verzoekers is dan ook gehandeld in strijd met het fair play-beginsel.

De onderzochte gedragingen zijn niet behoorlijk.

4. Conclusie

De klacht over de onderzochte gedragingen van de leden van het interventieteam is gegrond, wegens schending van het huisrecht en voorts wegens strijd met de volgende vereisten van behoorlijkheid:

- * het redelijkheidsvereiste
- * het evenredigheidsvereiste
- * het verbod van misbruik van bevoegdheid
- * het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking
- * het vereiste van administratieve nauwkeurigheid
- * het fair play-beginsel
- * het vereiste van correcte bejegening.

5. Aanbeveling

De gemeente Zeist gaf aan dat naar aanleiding van de uitspraak in kort geding van 25 mei 2007 de werkwijze van de interventieteams is aangepast, in die zin dat thans via maatwerk en met kleinere teams wordt opgetreden en dat de nadruk eerder ligt op sociale aspecten dan op repressie. Ook deelde de gemeente mee dat de andere leden van het interventieteam zich in het vervolg buiten zullen legitimeren.

Toch achten de Nationale ombudsman en de Gemeentelijke Ombudsman Zeist het van belang dat het protocol huisbezoek wordt aangepast opdat voldoende waarborgen bestaan voor eerbiediging van het huisrecht en van de andere behoorlijkheidsnormen.

Daarom geeft de Gemeentelijke Ombudsman Zeist het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zeist, in haar hoedanigheid van organisator, in overweging om niet alleen de werkwijze van het interventieteam in het protocol aan te passen, maar ook de verslaglegging van huisbezoeken op een zodanige manier vorm te geven dat hieruit uitdrukkelijk blijkt:

- welke afweging is gemaakt voor het afleggen van een huisbezoek,
- dat ieder lid van het interventieteam zich voorafgaand aan het binnentreden legitimeert,
- op welke wijze doel en reden van het huisbezoek voorafgaand aan het binnentreden worden uitgelegd,
- wat de reden is dat een bestuursorgaan deelneemt aan het huisbezoek,
- dat expliciet toestemming voor het binnentreden wordt gevraagd en al dan niet wordt verkregen,
- dat meegedeeld is op welke wijze een klacht kan worden ingediend,
- dat de verslaglegging is ondertekend door de bewoner(s) en zo nee, waarom niet.

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zeist wordt tevens, in haar hoedanigheid van coördinator, in overweging gegeven één adequate klachtenregeling vast te stellen voor de huisbezoeken door interventieteams, waarbij klachten over verschillende bestuursorganen integraal worden behandeld. Tot slot beveelt de ombudsman aan om voorafgaand aan het huisbezoek nadrukkelijk aandacht te besteden aan het aantal leden van het desbetreffende interventieteam en de noodzakelijkheid van deelname van die leden.

DE GEMEENTELIJKE OMBUDSMAN ZEIST,

DE NATIONALE OMBUDSMAN,

mevrouw mr. M.E.T. Schellekens

dr. A.F.M. Brenninkmeijer