

# Openbaar rapport

Rapportnummer No: 2008/0259

Rapportnummer GO: **07.13348**

datum: 12 november 2008

## Ongenode gasten

### *Over huisbezoeken van interventieteams in Zeist*

Verzoekschrift, gericht aan de Nationale ombudsman, van

**de familie H. 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 en
- de Regionale Sociale Dienst (RSD) Kromme Rijn Heuvelrug.

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

van **de familie H. 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

Huisbezoeken vormen voor gemeenten als Zeist een middel om op te treden tegen ongewenst en crimineel gedrag van kleine groepen – van veelal mannen – die wijken in Zeist onveilig maken en veel overlast voor welwillende burgers veroorzaken. Het streven om tegen deze onveiligheid en overlast op te treden is in het belang van de vele burgers die onder deze misdragingen lijden. De Gemeentelijke Ombudsman Zeist en de Nationale ombudsman laten er daarom geen enkele twijfel over bestaan dat de gemeente Zeist de ruimte moet hebben om effectieve middelen te zoeken om overlast en onveiligheid aan te pakken. Zij hebben daarom waardering voor het feit dat door goede samenwerking tussen verschillende overheidsdiensten middelen worden gezocht om burgers die zich netjes gedragen het gevoel te geven dat de gemeente overlast en onveiligheid daadwerkelijk aanpakt.

Toen het 'Wijkgericht Werken' in Zeist nog onvoldoende resultaten opleverde, besloot het College van B&W van Zeist om 'project X' te starten dat gericht was tegen de harde criminele kern van inmiddels volwassen jongeren die met patsergedrag en criminaliteit ernstige problemen in de leefomgeving van burgers van Zeist veroorzaakten en die een infectiehaard vormden voor jongeren die hun voorbeeld maar al te gemakkelijk volgen. In dit 'project X' werd niet alleen de 'harde kern' aangepakt, maar ook hun sociale netwerk – familie, vrienden en kennissen. Alle formele en informele verbanden binnen een groep "harde kern" jongeren werden ontrafeld, waarna een specifieke aanpak volgde, waarbij jongeren begeleid werden naar scholing, werk of een ander gewenst traject. Dit alles onder toepassing van "zero tolerance" ten aanzien van ongewenst gedrag. Bij 'project X' legden interventieteams onder meer huisbezoeken af.

Deze zaak staat niet bij wijze van incident op zich. De Gemeentelijke Ombudsman Zeist en de Nationale ombudsman hebben ongeveer gelijktijdig een andere klacht over het opereren van interventieteams onderzocht.

In deze zaak gaat het concreet om een huisbezoek van een negen koppig interventieteam bij de ouders van twee inmiddels ruimschoots meerderjarige zoons die niet meer bij hen in huis woonden en waarmee zij nauwelijks nog contact hadden. Wellicht vormden de ouders in de visie van de gemeente deel van het sociale netwerk van beide zoons, doch een belangrijke vraag is of deze familieband een voldoende reden mag zijn om met een interventieteam hun woning binnen te dringen. Het huisbezoek was niet redelijk en bovendien maakten de verschillende leden van het interventieteam misbruik van hun bevoegdheid omdat onduidelijk was waarom juist zij bij verzoekers binnenkwamen: politie, GBA-controleur, Regionale Sociale Dienst, de Belastingdienst en de woningcorporatie. In geen enkel opzicht hadden de ouders zich aan iets schuldig gemaakt.

Binnen dringen in de woning van verzoekers is wat er is gebeurd. Verzoekers werden volledig overdonderd door het interventieteam van negen personen voor de deur. Het

tonen van legitimatiebewijzen verliep gebrekkig en de reden van het huisbezoek werd pas gegeven nadat het interventieteam al binnen was. Van een bewuste toestemming zoals die is vereist, was daarom geen sprake. Het interventieteam pleegde daarom een niet gelegitimeerde overval op de woning van verzoekers, die gelet op het grote aantal betrokken personen intimiderend over moet zijn gekomen. Dat is misbruik van bevoegdheid.

De werkwijze was ook intimiderend omdat de politie voorbij ging aan de legitieme wens van verzoekers om hun advocaat te willen bellen. Het feit dat verzoekers direct tijdens de interventie al op de gedachte kwamen om een advocaat te bellen, vormt een duidelijk bewijs dat de wijze waarop het interventieteam opereerde excessief was. Het verhinderen om een advocaat te bellen, vormde oneerlijk spel van de politie. Overigens werd ook geen rekening gehouden met de mogelijke taalproblemen van verzoekers en de verslaglegging van het gebeurde was gebrekkig. Over de mogelijke rechten van verzoekers en hun mogelijkheid om een klacht in te dienen is niet nagedacht.

Al met al was het optreden van het negenkoppig interventieteam in strijd met een hele waslijst aan behoorlijksvereisten: onredelijk, onevenredig, met misbruik van bevoegdheden, met onvoldoende informatie, onnauwkeurig, geen eerlijk spel, en met incorrecte bejegening.

De Gemeentelijke Ombudsman Zeist en de Nationale ombudsman hechten eraan dat de overheid bij het optreden tegen onveiligheid en criminaliteit zelf het goede voorbeeld geeft. Ook al voelde de gemeente Zeist zich op goede gronden geconfronteerd met het hardnekkige probleem van het bestrijden van een harde kern van jongeren die kennelijk de kernwaarden van onze samenleving met voeten treden, dan nog vormt dat geen reden om zelf die kernwaarden aan te tasten. Dit vooral omdat aan verzoekers geen enkel verwijt kon worden gemaakt.

Als ouders van inmiddels ruimschoots meerderjarige zoons kunnen zij niet behandeld worden alsof zij zich zelf schuldig maken aan het wangedrag van die zonen. Met het bereiken van de volwassenheid eindigt immers met het ouderlijk gezag ook de door de overheid afdwingbare verantwoordelijkheid van ouders. De Gemeente Zeist heeft deze voor de hand liggende grens met 'project X' miskend en liep het risico dat daarmee de indruk werd gewekt dat het wangedrag van de meerderjarige zonen met een intimiderend huisbezoek gewroken kon worden op de ouders. Dat vormt geen verstandige bijdrage van de gemeente aan het scheppen en instandhouden van goede verhoudingen.

De Gemeente Zeist heeft inmiddels lering getrokken en de aanpak met interventieteams is op een aantal punten bijgesteld. Daar hebben de Gemeentelijke Ombudsman Zeist en de Nationale ombudsman waardering voor. Gelet op de bevindingen in dit onderzoek zien zij echter aanleiding om de gemeente Zeist als organisator van deze interventies aan te bevelen om het protocol voor huisbezoeken op een belangrijk aantal punten aan te scherpen en om de verslaglegging van de huisbezoeken te verbeteren.

## 2. Inleiding

### Klacht<sup>1</sup>

1. Op respectievelijk 23 mei 2007 en 27 juli 2007 ontvingen de Gemeentelijke Ombudsman Zeist en de Nationale ombudsman 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 Regionale Sociale Dienst (RSD) Kromme Rijn Heuvelrug, van de woningcorporatie en van de Belastingdienst/Utrecht-Gooi/kantoor Utrecht als zogenaamd 'interventieteam' bij verzoekers aflegden.

### Toelichting op de klacht<sup>2</sup>

2. Verzoekers begrepen niet waarom bij hen een huisbezoek werd afgelegd door een team van negen personen. Verzoekers voerden daartoe aan dat er geen sprake van was dat zij wettelijke regels overtraden of hun plichten niet nakwamen. Toen aan verzoekers binnen in hun woning werd uitgelegd waarom het team op hun adres een huisbezoek aflegde, bleek dat het ging om het 'patsergedrag' van hun twee meerderjarige zoons, die al jaren niet meer bij hen woonden en waarmee zij nauwelijks contact hadden. Dat hun zoons kennelijk aan een risicoprofiel voldoen, wil nog niet zeggen dat verzoekers, als ouders, hun zoons in hun gedrag faciliteerden of bij hun criminele activiteiten ondersteunden.

Voorafgaand aan het binnentreden in hun woning werd echter geen informatie over het doel van het huisbezoek gegeven en het team trad volgens verzoekers binnen zonder hun toestemming. Verzoekers stelden dat zij het team hadden binnengelaten, omdat zij zich overdonderd voelden door al die overheidsambtenaren voor de deur, onder wie agenten van politie in uniform. Verzoekers zijn van mening dat de medewerkers van de bestuursorganen de bevoegdheden overschreden, die hun in het kader van hun taak toekomen. Ook vinden zij dat bij de afweging om deel te nemen aan het bezoek onvoldoende rekening werd gehouden met de belangen van verzoekers. Daarnaast werden volgens verzoekers de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit niet in acht genomen, door met een groot aantal personen (negen) binnen te komen. Later hoorden zij van burens dat er ook nog drie motoragenten in de straat geparkeerd stonden. Ook stelden verzoekers dat zij van de politie niet met elkaar in hun eigen taal mochten spreken of hun advocaat mochten bellen.

Ten slotte voerden verzoekers aan dat zij niet tevreden waren over de klachtbehandeling door de respectievelijke bestuursorganen, en dat zij niet de in het belang van hun klacht gevraagde informatie ontvingen.

---

<sup>1</sup> BEVINDINGEN onder 2

<sup>2</sup> BEVINDINGEN onder 3

### Onderzoek<sup>3</sup>

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 bestuursorganen gaven aan in te stemmen met de bevindingen. De bevindingen zijn 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.<sup>4</sup> 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 van 'zero tolerance' gecombineerd: jongeren worden aangesproken op onaanvaardbaar gedrag en dienen de gevolgen daarvan te ondergaan. Bij de aanpak van de jongeren van

---

<sup>3</sup> BEVINDINGEN onder 5

<sup>4</sup> BEVINDINGEN, onder 6.4

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.<sup>5</sup> De gemeente Zeist voert de regie.

### 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;
- ♦ 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.

---

<sup>5</sup> BEVINDINGEN, onder 6.4

## 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)<sup>6</sup> 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 behoorlijkheidsnorm rapporten.<sup>7</sup>

Verzoekers legden een uitspraak in kort geding van 25 mei 2007 (228777/KG ZA; LJN: BA5725) van de rechtbank Utrecht over, 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.<sup>8</sup>

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 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

---

<sup>6</sup> BEVINDINGEN, onder 6.1

<sup>7</sup> BEVINDINGEN, onder 6.1

<sup>8</sup> BEVINDINGEN, onder 6.2

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".<sup>9</sup>

De werkwijze bij deze aanpak bestond uit de achtereenvolgende stappen: opbouw informatie, maken van een handavingsprofiel, uitvoering. Het protocol<sup>10</sup> 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 zonen een slechte voorbeeldfunctie hadden voor andere jeugdige personen in hun directe omgeving op straat, een vorm van zogeheten 'patsergedrag'.

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 negen personen en drie motoragenten op wacht. In dit licht geldt dat door de bestuursorganen niet is weersproken dat de zonen in kwestie niet meer bij hun ouders (verzoekers) woonden.

---

<sup>9</sup> BEVINDINGEN, onder 6.4

<sup>10</sup> BEVINDINGEN, onder 6.4



Ook reageerden de bestuursorganen niet op het argument van verzoekers dat zij, als ouders, geen enkele invloed meer hebben op hun zonen. 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 zonen 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, te weten het direct, dan wel indirect, bereiken van de betreffende jongeren. Daarmee handelden de leden van het interventieteam in strijd met het redelijkheidsvereiste.

Zo stelde de gemeente dat het een bezoek betrof aan familie/ netwerk van de doelgroep en de RSD dat er bij verzoekers niet veel in het oog springende bijzonderheden waren, maar dat het ging om ouders van twee overlast gevende criminele jongeren.

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 woningcorporatie<sup>11</sup>, 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, wat ook het geval was met personen binnen de familie van verzoekers. De betrokken ambtenaren van de Belastingdienst konden zich echter niet meer herinneren wat er precies is besproken in het vooroverleg met het team over het adres van verzoekers.

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 dat doel.

#### 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,

<sup>11</sup> BEVINDINGEN onder 6.4, blz. 34 en 35

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 zonen 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.

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 zonen van verzoekers, om wie het ging, al lange tijd niet meer bij hun ouders (verzoekers) woonden.

Volgens de RSD ontving één van de verzoekers een uitkering op grond van de Wet Werk en Bijstand (WWB)<sup>12</sup>. Voorzover de RSD daarmee bedoelt dat alleen al dit gegeven de RSD de bevoegdheid geeft om te besluiten tot het doen van een huisbezoek, kan dat standpunt niet worden gevolgd.

De Belastingdienst was van mening dat hij op grond van artikelen in de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR)<sup>13</sup> altijd de bevoegdheid heeft om voor het inwinnen van inlichtingen over - verder niet te specificeren - belastingzaken woningen van burgers binnen te gaan. Ook hier geldt dat het bij de Belastingdienst louter ging om fiscale kwesties die de zonen van verzoekers betroffen en niet verzoekers zelf. Verder wordt hier alvast opgemerkt dat ook de Belastingdienst zich, evenals alle andere bestuursorganen, bij het binnentreden van woningen van burgers dient te houden aan de regelgeving over het huisrecht.

---

<sup>12</sup> BEVINDINGEN onder 6.2.6

<sup>13</sup> BEVINDINGEN onder 6.2.5

### 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.

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. Verder is hier nog van belang dat aan verzoekers niet werd meegedeeld of er al dan niet directe gevolgen zouden zijn, indien zij niet zouden willen meewerken aan het huisbezoek. In dit verband wordt hier verwezen naar uitspraken van de Centrale Raad van Beroep<sup>14</sup>, 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.

19. 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 er "in de beleving van de teamleden geen signalen waren die erop wezen dat de toestemming niet zou zijn verleend"; de politie achtte de klacht op het punt van 'informed consent' gegrond, maar volgens de politie werd wel toestemming gegeven om binnen te komen; de RSD reageerde met algemene bewoordingen dat "het bijzondere aan het binnentreden steeds is geweest dat het geschiedde met toestemming van de hoofdbewoners"; 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."

De verslaglegging van het huisbezoek is eveneens niet duidelijk op dit punt.

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.

Daarbij komt nog dat het voorstelbaar is dat verzoekers zich, zoals zij aangaven, overdonderd en geïntimideerd voelden door een groot team van negen personen inclusief een aantal agenten van politie in uniform die zeiden dat ze naar binnen wilden en dat zij daarom het team hebben binnengelaten. Dit laatste kan worden aangemerkt als misbruik van bevoegdheid om te kunnen binnentreden.

---

<sup>14</sup> BEVINDINGEN onder 6.1

### Legitimatie

20. Het protocol van het huisbezoek verplicht niet alle leden van het interventieteam om zich voor te stellen en te legitimeren. Volgens de gemeente legitimeerde de GBA-controleur zich voorafgaand aan het binnentreden en legitimeerden de overige teamleden zich pas op het moment dat zij actie moesten ondernemen. De politie gaf echter aan dat uit het interne onderzoek niet was gebleken dat de politie zich daadwerkelijk voorstelde. De Belastingdienst antwoordde in algemene termen dat een ieder gehouden is zich te legitimeren. In het door verzoekers bestreden verslag van het huisbezoek staat dat de medewerker van de Belastingdienst zich heeft voorgesteld en dat de medewerkers van de RSD zich hebben gelegitimeerd.

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.

### 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 summier - verslaglegging<sup>15</sup> 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. Verzoekers bestrijden de juistheid van het verslag.

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

---

<sup>15</sup> BEVINDINGEN onder 4.2

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. Daarvoor wordt hier allereerst gewezen op de gang van zaken tijdens het huisbezoek. Verzoekers gaven aan dat zij hun advocaat wilden bellen, maar dat dit niet mocht van de politie. In zijn reactie daarop gaf de politie aan dat "één van de agenten zich kan herinneren dat één van de bewoners probeerde te bellen, maar de politie vermoedt dat de agent de beller verzocht om eerst te luisteren". Gelet op hetgeen hierboven is overwogen over het gevoel van verzoekers dat zij overdonderd werden en zich geïntimideerd voelden, en gelezen in samenhang met de nadere uitwerking van het protocol (instructie)<sup>16</sup> lijkt het erop dat het verzoek van de agent nog een extra intimiderend effect had, zodat verzoekers daarna niet meer probeerden te bellen. In ieder geval kan uit de reactie van de politie niet worden opgemaakt dat hij aan verzoekers duidelijk maakte dat zij hun advocaat, na afloop van het voorlezen van de brief van de burgemeester, konden bellen.

26. Ook is uit de reacties van de verschillende bestuursorganen niet gebleken of aan (één van de) verzoekers is gevraagd of zij een tolk nodig hadden. Daaraan doet niet af het betoog van de gemeente dat het Nederlands van verzoekers weliswaar niet optimaal was, maar dat er een zoon van verzoekers in de woning aanwezig was die de Nederlandse taal goed beheerste. De bewoners mochten immers niet onderling met elkaar spreken tijdens de uitleg van het huisbezoek (voorlezen van de brief van de burgemeester) en niet is gebleken dat aan die zoon is gevraagd om te tolken voor zijn ouders, zodat verzoekers de inhoud van de brief goed zouden begrijpen. Dat de zoon

---

<sup>16</sup> "De gehele groep is aanwezig en houdt gedurende dit traject (red.: voorlezen brief burgemeester) zijn mond! De toon is streng, er wordt geen begrip getoond of veel rekening gehouden met de situatie waarin men verkeert, de werkwijze directief! Uitgangspunt is dat we niets meer tolereren en dus doorpakken daar waar het kan. Dit geldt niet alleen voor de overlastgever zelf maar ook voor zijn vrienden en familieleden."

volgens de politie - kennelijk bij het vervolg van het huisbezoek en kennelijk uit eigen beweging – heeft getolkt is daarvoor geen rechtvaardiging.

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

### Klachtbehandeling

28. 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.

29. Schrijnend is dan dat dit uitgangspunt kennelijk ook 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. De Belastingdienst, de RSD en de politie behandelden de klachten eerst na tussenkomst van de Nationale ombudsman, terwijl ook toen aan verzoekers desgevraagd niet de informatie werd verstrekt die zij nodig hadden om hun klacht gedegen te kunnen onderbouwen. Ook de gemeente Zeist gaf tijdens de klachtbehandeling niet de informatie waarom verzoekers vroegen.

30. In het algemeen werd door de betrokken bestuursorganen verwezen naar het beleid van de gemeente. De politie concludeerde dat het interventieteam onder verantwoordelijkheid van de gemeente opereerde en dat de politie slechts deelnemer was. Daarom rekende de politie het niet tot haar taak om een oordeel te vormen over het beleid, de inzet, de inrichting en werkwijze van deze teams. De RSD verwees voor de behandeling van de klacht naar de gemeente. De Belastingdienst schreef dat hij een uitgebreid onderzoek had gedaan naar de rol van de Belastingdienst en achtte de klacht ongegrond, omdat belastingmedewerkers op grond van wettelijke bepalingen wel de bevoegdheid hebben om zonder toestemming van bewoners de woning te betreden. De gemeente zelf concludeerde dat de klacht over het optreden van het interventieteam ongegrond was. De gemeente gaf aan dat uit het horen van de leden van het

interventieteam geen enkele informatie naar voren was gekomen waardoor de gemeente zou moeten twijfelen aan het optreden dan wel de intentie van het interventieteam. Het optreden was volgens de gemeente binnen de juiste proporties.

31. 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.

32. Ten aanzien van de klacht over het onvreemden van een mobiele telefoon dienen de Gemeentelijke Ombudsman Zeist en de Nationale ombudsman zich te onthouden van een oordeel. De gemeente stelt de leden van het team hierover te hebben gehoord en daaruit geen indicatie te hebben gekregen van het wederrechtelijk toe-eigenen van een mobiele telefoon. Niet te verwachten valt dat nader onderzoek hiernaar meer duidelijkheid zal kunnen geven.

#### **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.

Ten aanzien van de klacht over het onvreemden van een mobiele telefoon onthouden de Gemeentelijke Ombudsman Zeist en de Nationale ombudsman zich van een oordeel.

#### **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