

Vergaderjaar 2008–2009

17 050

Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies

Nr. 390

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juli 2009

In het algemeen overleg over handhaving van 5 februari 2009 met de vaste kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Kamerstuk 17 050, nr. 368) zijn toezeggingen gedaan voor nadere informatie over enkele onderwerpen die verband houden met de handhaving op het terrein van de sociale zekerheid. Het betreft in de eerste plaats de resultaten van de pilot waarin de gemeente Arnhem en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst hebben samengewerkt bij de opsporing van uitkeringsfraude in het kader van de Wet Werk en Bijstand. In het verlengde daarvan wordt tevens geschetst welke structurele invulling zal worden gegeven aan de intensivering van de ketensamenwerking bij de opsporing tussen SIOD en gemeenten. In de tweede plaats wordt u geïnformeerd over de stand van zaken bij de ontwikkeling van risicoprofielen door de SIOD in opdracht van de Landelijke Stuurgroep Interventieteams. Tot slot wordt ingegaan op de consequenties van de nieuwe Aanwijzing sociale zekerheidsfraude 2009 van het Openbaar Ministerie, die op 1 januari jongstleden in werking is getreden.

1. De resultaten pilot gemeente Arnhem/SIOD

In het algemeen overleg van 5 februari 2009 met staatssecretaris Aboutaleb was onder andere diens reactie op het rapport van De Galan-groep over de versterking van de ketensamenwerking bij de opsporing in het SUWI-domein aan de orde. Hij heeft in dat overleg aangegeven dat hij gemeenten wilde faciliteren bij het vergroten van de effectiviteit en efficiency van hun opsporingstaken door hen de mogelijkheid te geven een samenwerking aan te gaan met de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst. In dat verband verwees hij naar de op dat moment lopende pilot waarin de gemeente Arnhem sinds 1 mei 2007 op vrijwillige basis zijn opsporingstaken in het kader van de WWB en enkele kleinere regelingen had opgedragen aan de SIOD.

Die samenwerking zag er in de praktijk als volgt uit:

- de gemeente Arnhem was verantwoordelijk voor het handhavingsbeleid;
- de SIOD verrichtte alle opsporingsonderzoeken gedurende de afgesproken periode;
- de gemeente bekostigde de inzet van de SIOD volledig;
- het OM (arrondissementsparket) was verantwoordelijk voor de vervolging.

De samenwerking tussen de gemeente Arnhem en de SIOD is door beide organisaties als positief ervaren. De belangrijkste resultaten tot en met december 2008 kunnen als volgt worden samengevat:

- de handhaving is beter geïntegreerd in het uitkeringsproces van de gemeente;
- er is een duidelijke scheiding tussen controle en opsporing;
- de fraudealertheid binnen de afdelingen WWB is toegenomen en de interne fraudemeldingen zijn gestegen van 43 in 2006, naar 100 in 2007 en 108 in 2008;
- ten onrechte verstrekte uitkeringen worden eerder beëindigd;
- de SIOD heeft 70 opsporingsonderzoeken in behandeling genomen. Hiervan zijn 52 afgerond, waarbij een fraudebedrag van € 1 370 000 is vastgesteld;
- daarbij gaat het om 39 processen-verbaal en 112 verdachten;
- van de in 2008 gestarte onderzoeken zijn 14 nog lopend;
- de top drie van de fraudes bestaat uit: samenwoning, zwarte en witte fraude.

2. Structurele invulling van de ketensamenwerking

De gemeente Arnhem heeft verzocht de samenwerking met de SIOD ook in de toekomst te mogen continueren. Mede naar aanleiding van dit verzoek is geïnventariseerd welke andere verzoeken voor ondersteuning gemeenten de afgelopen twee jaar aan de SIOD hebben gericht. Deze blijken betrekking te hebben op incidentele opsporingsondersteuning bij het wegwerken van ontstane achterstanden (gemeente Groningen), het inzetten van de digitale expertise van de SIOD voor gemeentelijk opsporingsonderzoek (circa 25–30 aanvragen per jaar) en het verrichten van risicoanalyses ter vergroting van de effectiviteit van controles en opsporingsonderzoeken (15 tot 20 aanvragen buiten de projecten in interventie-teamverband).

Op basis van de uitkomsten van de evaluatie en de inventarisatie van verzoeken om ondersteuning is een standpunt geformuleerd over de structurele inrichting van de samenwerking tussen de SIOD en gemeenten tegen de achtergrond van de bestaande verdeling van verantwoordelijkheden in de WWB. Dit standpunt is voorgelegd aan de VNG en DIVOSA. Beide organisaties staan positief tegenover de ondersteuning door de SIOD aan de gemeenten bij de handhaving van de WWB en de voorgestelde wijze van invulling.

De verantwoordelijkheidsverdeling in het kader van de WWB

De ondersteuning die de SIOD aan gemeenten biedt moet inpasbaar zijn in de verantwoordelijkheidsverdeling zoals die in de WWB is vastgelegd tussen de minister van SZW en de gemeenten. De minister van SZW heeft in de WWB alleen een systeemverantwoordelijkheid. Hij is verantwoordelijk voor het systeem van financiering, regelgeving en uitvoering in zijn totaliteit. Daarnaast wordt in bepaalde situaties ondersteuning aan gemeenten geboden (bijvoorbeeld bij de implementatie van hoogwaardig handhaven). Gegeven de verdeling van de verantwoordelijkheden dient

de minister bij het bieden van ondersteuning terughoudendheid te betrachten.

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de inrichting en uitvoering van hun eigen handhavingsbeleid. Ze kunnen de uitvoerende taken zelf ter hand nemen, onderbrengen in een gemeenschappelijke regeling met andere gemeenten of opdragen aan derden. De verdeling van verantwoordelijkheden in de WWB sluit uit dat gemeenten verplicht kunnen worden gebruik te maken van de faciliteiten die de minister van SZW of een andere partij beschikbaar stelt.

De aard van de te bieden ondersteuning

Het is de bedoeling de ondersteuning van gemeenten door de SIOD mogelijk te maken op alle drie terreinen waarop in de afgelopen jaren verzoeken aan de SIOD zijn gedaan.

Digitale expertise

De binnen het digitaal expertisecentrum van de SIOD aanwezige kennis is elders niet ruim voor handen. Het gaat om een vorm van ondersteuning die gemeenten in het algemeen niet elders kunnen verkrijgen (de politie verwijst door naar de SIOD). Met de inzet van deze expertise in gemeentelijke opsporingsonderzoeken kunnen resultaten worden geboekt die niet op een andere wijze kunnen worden bereikt.

Risicoanalyse

Ook de kennis van risicoanalyses en de ontwikkeling van selectieprofielen is schaars. De SIOD voert dergelijke analyses al uit voor projecten in het kader van de interventieteams waarin gemeenten participeren. Het ligt voor de hand deze centraal binnen het domein van werk en inkomen gepositioneerde voorziening ook breder toegankelijk te maken voor gemeenten die daaraan behoefte hebben voor de handhaving van de WWB.

Opsporingsonderzoeken

De resultaten van de pilot-Arnhem laat zien dat de overdracht heeft geleid tot duidelijke verbeteringen in het handhavingproces bij de gemeente en tot een kortere doorlooptijd van de opsporingsonderzoeken. De efficiency en de effectiviteit van de handhaving zijn dus vergroot. Het is de bedoeling de samenwerking van de SIOD met Arnhem te continueren. Ook zullen andere gemeenten in staat worden gesteld om hun opsporingsonderzoeken WWB aan de SIOD over te dragen indien daarvan een betere handhaving van de WWB mag worden verwacht. Het gaat daarbij uitsluitend om zaken die op grond van de nieuwe Aanwijzing van sociale zekerheidsfraude van het Openbaar Ministerie in aanmerking komen voor strafrechtelijke afdoening. Er moet, behoudens enkele uitzonderingen (recidive, voorbeeldfuncties, samenloop) sprake zijn van een benadelingsbedrag van tenminste € 10 000. In situaties waar bestuurlijke afdoening door de gemeente niet meer mogelijk is, kan ook bij lagere schadebedragen aangifte worden gedaan.

Randvoorwaarden:

- Voor het bieden van ondersteuning door de SIOD aan gemeenten moet het initiatief door de gemeente zelf worden genomen.
- Uitgangspunt voor het leveren van ondersteuning moet zijn dat de desbetreffende activiteit de effectiviteit van de handhaving verhoogt en naar het oordeel van de gemeenten (of samenwerkingsverbanden

van gemeenten) niet op het niveau van de afzonderlijke gemeenten op een efficiënte en adequate manier kan worden ingevuld en via ondersteuning door de SIOD wel.

- De kosten van de aan de afnemers verleende diensten zullen integraal aan de gemeenten worden toegerekend. Zo zijn de gemeenten genoodzaakt vanuit de eigen verantwoordelijkheid te beoordelen of samenwerking met de SIOD bijdraagt aan de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de handhaving.

3. Black box risicoprofielen

Het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) heeft in 2007 een kritische beschouwing gewijd aan bestandskoppelingen die gericht zijn op het tegengaan van uitkeringsfraude. Het CBP acht het niet proportioneel om persoonsgegevens van alle uitkeringsgerechtigden in een bepaald gebied te koppelen met externe bronnen die fraude voorspellen. Op basis van een selectieprofiel zou eerst moeten worden vastgesteld bij wie meer kans bestaat op uitkeringsfraude.

De Landelijke Stuurgroep Interventieteams heeft de SIOD vervolgens gevraagd om dergelijke selectieprofielen te ontwikkelen. In de brief van 18 december 2007 is uw Kamer hiervan op de hoogte gesteld. In april 2008 heeft de SIOD – met toestemming van het CBP – een start gemaakt om selectieprofielen en risicomodellen binnen de zogenoemde «Black Box» te ontwikkelen. Deze Black Box is een organisatorische voorziening waarin bestandskoppelingen op een veilige en anonieme wijze plaatsvinden waardoor de privacy van burgers zoveel mogelijk wordt gewaarborgd. Het project resulteert in risicoprofielen die personen met een verhoogd risico selecteren. Deze personen worden vervolgens in bestandskoppelingen meegenomen. De SIOD werkt hierin samen met het Inlichtingenbureau (IB). Deze samenwerking is eind 2008 bezegeld met een samenwerkingsovereenkomst.

De SIOD heeft inmiddels een bespreeknotitie ten behoeve van een tussenevaluatie van de ontwikkeling van selectieprofielen en risicomodellen aan het CBP ter hand gesteld. Overleg hierover moet nog plaatsvinden. In april 2010 vindt vervolgens de eindevaluatie van het project plaats. Op dat moment is duidelijk of met behulp van selectieprofielen de noodzaak van bestandskoppelingen bij (risicovolle) subpopulaties aangetoond kan worden.

4. De Aanwijzing Sociale Zekerheidsfraude van het Openbaar Ministerie

In het algemeen overleg over handhaving van 5 februari 2009 is aandacht gevraagd voor de nieuwe Aanwijzing sociale zekerheidsfraude van het Openbaar Ministerie die op 1 januari 2009 in werking is getreden (Staatscourant 2008, nr. 249, blz. 5). De vraag werd gesteld of door de hogere aangiftegrens die in de Aanwijzing is opgenomen de mogelijkheid voor de gemeenten niet te zeer wordt beperkt om in geval van uitkeringsfraude aangifte te doen van een strafbaar feit.

Naar mijn oordeel is dat niet het geval. De aanwijzing weerspiegelt de actuele opvattingen over de toepassing van bestuurlijke handhaving in relatie tot de mogelijkheden van strafrechtelijke handhaving in specifieke situaties van sociale zekerheidsfraude. De bestuurlijke handhaving die beneden de nieuwe aangiftegrens van € 10 000 kan worden gehanteerd (een combinatie van terugvordering en een maatregel) is effectief en past in het «lik op stuk beleid» van het kabinet. Nieuw in de Aanwijzing is de duale benadering die het OM heeft gekozen bij uitkeringsfraudes met een schadebedrag tussen € 10. 000 en € 35 000. Binnen deze bandbreedte kan

een overtreding van de inlichtingenplicht inzake inkomen bestuursrechtelijk worden afgedaan als de uitvoeringsinstantie de overtreding door bestandsvergelijking met die van de Belastingdienst kan constateren. Bij uitkeringsfraude boven € 35 000 moet te allen tijde aangifte worden gedaan.

Ook van alle andere overtredingen van de inlichtingenplicht (zwarte fraude, vermogen, leefvorm) binnen de bandbreedte moet aangifte worden gedaan. Het OM wil deze categorie overtredingen van de inlichtingenplicht bestuursrechtelijk laten afdoen omdat naar zijn oordeel de uitkerende instantie zelf snel kan ingrijpen, en een terugvordering én een forse bestuurlijke boete efficiënter en voordeliger zijn voor de maatschappij, dan een strafrechtelijke vervolging.

Ook van alle andere overtredingen van de inlichtingenplicht (zwarte fraude, vermogen, leefvorm) binnen de bandbreedte moet aangifte worden gedaan.

Van belang is dat in situaties waar bestuursrechtelijke handhaving niet mogelijk is te allen tijde aangifte kan worden gedaan van een strafbaar feit. Dat is het geval bij personen van wie de WWB-uitkering al beëindigd is en bij medeplegers die niet uitkeringsgerechtigd zijn. De aanwijzing noemt verder een aantal specifieke situaties waarbij altijd aangifte mogelijk is ongeacht het schadebedrag. Het gaat dan bijvoorbeeld om:

- a. fraude gepleegd met medeweten van medewerkers van de uitkerende instantie;
- b. samenloop met andere fiscale, economische of commune delicten;
- c. recidive binnen vijf jaar.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma