

FRAUDEBESTRIJDING door BESTANDSKOPPELING

11 september 2006

Een efficiënte en doeltreffende bestrijding van misbruik van sociale voorzieningen en uitkeringen staat hoog op de politieke en maatschappelijke agenda.

Om misbruik van gemeenschapsgeld aan de poort tegen te houden, willen gemeenten reeds in een vroeg stadium van het contact met de aanvrager van een uitkering zoveel mogelijk van diens gegevens verifiëren bij een aantal authentieke registraties. Daarnaast willen gemeenten ter bestrijding van fraude met uitkeringen steeds meer gegevensbestanden ontsluiten en koppelen.

Staatssecretaris Van Hoof heeft in december 2005 het raamwerk vastgesteld voor de ontsluiting van gegevensbronnen en de koppeling van bestanden. Dit kader dient rekening te houden met de privacywetgeving. In deze notitie geeft het College Bescherming Persoonsgegevens aan waarop gelet moet worden bij het vinden van een evenwicht tussen fraudebestrijding en respect voor de persoonlijke levenssfeer.

Het CBP zal de notitie gebruiken bij de toetsing van nieuwe voorstellen voor het ontsluiten en koppelen van bestanden met persoonsgegevens.

Uitgangspunten

- Het ten onrechte ontvangen van een uitkering moet worden aangepakt.

Het ontsluiten en koppelen van bestanden kan een aantasting vormen van de persoonlijke levenssfeer van burgers die een uitkering ontvangen. Fraudebestrijding mag niet leiden tot een disproportionele inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van deze burgers. Er moet derhalve worden gezocht naar een evenwicht tussen het belang van fraudebestrijding en het belang van bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Voorkomen moet worden dat burgers die een uitkering aanvragen of ontvangen, worden behandeld als potentiële fraudeurs die onbeperkt mogen worden gecontroleerd. In een rechtsstaat is de burger onschuldig tot het tegendeel daarvan is bewezen. Zonder concrete verdenking van wetsovertreding dient de inbreuk die op de persoonlijke levenssfeer van de burger wordt gemaakt, bijvoorbeeld als gevolg van koppeling van bestanden, minimaal te zijn. Naarmate er sprake is van een meer concrete verdenking, is een grotere inbreuk op de persoonlijke levenssfeer te rechtvaardigen.

- Op grond van artikel 8 van de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP) mogen persoonsgegevens slechts worden verwerkt indien hiervoor een in dit artikel genoemde verwerkingsgrond aanwezig is. Voor het koppelen van bestanden door gemeenten ten behoeve van fraudebestrijding kan een grondslag worden gevonden in artikel 8, sub e, WBP: persoonsgegevens mogen worden verwerkt indien de gegevensverwerking *noodzakelijk* is voor de goede vervulling van de publiekrechtelijke taak door het desbetreffende bestuursorgaan dan wel het bestuursorgaan waaraan de gegevens worden verstrekt.

De vraag die moet worden beantwoord is wanneer een gegevensverwerking 'noodzakelijk' is en wanneer deze 'niet noodzakelijk' is. De algemene wetenschap dat er fraude met uitkeringen bestaat, maakt het niet zonder meer noodzakelijk bestanden te koppelen waardoor de hele populatie uitkeringsontvangers op persoonsniveau wordt gecontroleerd.

De noodzaak tot het koppelen van gegevensbestanden zal op grond van objectieve gegevens nader moeten worden onderbouwd.

- Fraude met gemeenschapsgeld dient aan de uitgavenkant (waaronder uitkeringsfraude) vanuit dezelfde logica te worden aangepakt als aan de inkomstenkant (belastingheffing). De in te zetten handhavinginstrumenten dienen met dit uitgangspunt in overeenstemming te zijn.

Noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit

De Wet werk en bijstand (WWB) maakt koppelingen mogelijk van bestanden van instanties genoemd in artikel 64 WWB, indien dit *noodzakelijk* is voor de uitvoering van de WWB. Voordat

koppelingen kunnen plaatsvinden, dient de verantwoordelijke, het College van burgemeester en wethouders (B&W), de proportionaliteits- en subsidiariteitsafwegingen te maken. Dit betekent dat de gemeenten, maar ook de Regionale Coördinatiepunten Fraudebestrijding, zich dienen af te vragen of de voorgenomen bestandskoppeling in verhouding staat tot het te bereiken doel en of hetzelfde doel niet op minder ingrijpende wijze bereikt kan worden.

Verenigbaarheid

Bij koppeling aan gegevensbestanden van organisaties die niet in artikel 64 WWB zijn opgenomen als inlichtingenplichtige instantie geldt naast de eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit nog een vierde eis. Die houdt in dat bij gegevensverstrekking rekening moet worden gehouden met de verenigbaarheid met het oorspronkelijke doel waarvoor het bestand door die organisatie werd aangelegd.

Om te beoordelen of gegevensverstrekking verenigbaar is, dient de organisatie waaraan is gevraagd om gegevens voor koppeling ter beschikking te stellen, de zogenoemde verenigbaarheidstoets uit artikel 9, tweede lid van de WBP uit te voeren. Artikel 9, tweede lid van de WBP bevat vijf criteria waarmee in ieder geval rekening moet worden gehouden bij de beoordeling of een verwerking verenigbaar is met het oorspronkelijke doel.

Drie niveaus van controle en handhaving

Het CBP onderscheidt drie niveaus van controle in de sociale zekerheid.

1. De afhandeling van een aanvraag van een uitkering.
2. Nadere controle in het kader van het handhavingsbeleid
3. Fraudeopsporing en vervolging.

In de fase van de aanvraag, verificatie en toekenning van een uitkering – hierna aangeduid als intakefase - dient de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de burger zo gering mogelijk te zijn en een rationele basis te hebben. De burger is immers geen verdachte. Onder de intakefase wordt in deze notitie ook gerekend het administratief proces van de maandelijkse controle met behulp van samenloopsignalen van het Inlichtingenbureau.

In de tweede fase vindt in het kader van handhaving van de wet nadere controle plaats. Indien, bijvoorbeeld op basis van statistisch materiaal, besloten wordt extra controles uit te voeren op bepaalde categorieën uitkeringsontvangers, dan zou, mits de themacontrole openlijk is aangekondigd, koppeling van bestanden mogelijk kunnen zijn.

Bij een redelijk vermoeden van schuld bij de cliënt kunnen meer en ingrijpender controlemogelijkheden worden benut.

Deze fasering bij het inzetten van controlemechanismen op basis van het risico van fraude door de cliënt sluit aan bij het concept "Handhaven op maat", zoals dat in de praktijk is ontwikkeld en is gestimuleerd door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Handhaven op maat is de basis voor hoogwaardig handhaven. Het doel van deze benadering is dat (potentiële) cliënten van de sociale dienst de wet- en regelgeving uit zichzelf naleven.

1. Aanvraag en toekenning uitkering

Om te beoordelen of iemand recht heeft op een WWB-uitkering en zo ja, hoe hoog deze moet zijn, moet het college van B & W over een set gegevens beschikken. Een deel van deze gegevens wordt in het kader van de eenmalige gegevensuitvraag uit eigen bronnen (Gemeentelijke Basisadministratie) en uit gegevensbestanden van andere overheidsorganisaties verkregen. Ook kan het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) de intake voor de bijstand verzorgen. Bij wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling is geregeld welke organisaties gegevens aanleveren voor het digitaal klant dossier en uit welke bron die gegevens afkomstig mogen zijn.

De ontbrekende gegevens worden bij de cliënt zelf verkregen. De cliënt heeft een inlichtingenplicht om de noodzakelijke gegevens en bewijsstukken te verstrekken voor zover deze niet in het kader van de eenmalige gegevensuitvraag moeten worden verkregen uit eigen bronnen of van andere overheidsorganisaties. Om een rechtmatige toekenning van de WWB-uitkering zeker te stellen, hebben B & W de bevoegdheid om de juistheid en volledigheid van de door de burger verstrekte gegevens te onderzoeken. Dit kunnen zij doen door deze gegevens te verifiëren bij een aantal andere organisaties die in artikel 64 WWB worden genoemd.

Tijdens de intakefase wordt een aantal gegevensstandaard door middel van bestandsvergelijking gecontroleerd. Via het Inlichtingenbureau ontvangt de sociale dienst samenloopsignalen van de Belastingdienst, het UWV, de Informatie Beheer Groep en de Rijksdienst voor het wegverkeer over eventueel vermogen, inkomsten en autobezit van de aanvrager van een uitkering. Een samenloopsignaal geeft aan dat er een overlap zit tussen twee bestanden. De sociale dienst zoekt deze signalen uit en vraagt de cliënt om uitleg wanneer zaken niet helemaal duidelijk zijn. De sociale dienst raadpleegt voor de uitoefening van haar taken de Gemeentelijke Basisadministratie.

De tendens is om steeds meer bestanden te ontsluiten en te koppelen om zodoende al tijdens de intakefase zoveel mogelijk gegevens te verifiëren. Het CBP is van mening dat de gemeente zich in deze fase, waarin er geen sprake is van vermoedens van misbruik van de uitkering, moet beperken tot een aantal standaard checks om de door de cliënt verstrekte informatie te controleren. Naar de mening van het CBP volstaan de huidige mogelijkheden daarvoor.

Uitgangspunt hierbij is dat de gegevens die in dit traject over de cliënt worden verkregen, bij de cliënt moeten worden geverifieerd. Heeft de cliënt geen of onvoldoende verklaring voor onduidelijkheden, dan kan worden overgegaan tot nadere controle. Dit past in het onderdeel 'controle op maat' uit het concept 'Handhaven op maat'.

2. Nadere controle en handhavingsbeleid

Iedere gemeente is verplicht regels op te stellen voor de handhaving van de WWB. Bij professioneel handhaven worden tevoren de risico's voor wetsovertreding ingeschat en worden op basis daarvan prioriteiten gesteld. Bovendien behoort de handhavende instantie – in dit geval de sociale dienst – van te voren bekend te maken op welke terreinen zij de komende tijd in het bijzonder de aandacht zal richten. Dit past in het onderdeel 'informatie op maat' uit het concept 'Handhaven op maat'.

Handhavingsbeleid is gebaseerd op kennis van de risicofactoren. Kennis van de risicofactoren wordt verkregen door het uitvoeren van een risicoanalyse. Anonieme bestandskoppelingen en enquêtes kunnen de risicofactoren aan het licht brengen. De risicoanalyse levert statistisch materiaal op waaruit blijkt dat de kans op overtreding van een voorschrift in bepaalde gevallen door bepaalde cliënten groot is.

Risicoselectie kan ook plaatsvinden aan de hand van in de intakefase ingebouwde parameters. De parameters zijn vastgesteld op basis van kennis van de risicofactoren. Zo gaat de Belastingdienst systematisch te werk bij het verwerken van de belastingaangiften. De aangiften worden op enkele punten gescreend (de parameters). Blijft de aangifte binnen de marges dan wordt deze zonder nadere controle verwerkt. Wijkt de aangifte op een bepaald punt af, dan volgt een nader onderzoek. Voor het domein van de sociale zekerheid dient een vergelijkbare systematiek te worden gehanteerd.

Op basis van statistisch onderzoek en ervaringsgegevens kan worden vastgesteld welke de grootste frauderisico's (parameters) zijn. Bijvoorbeeld: als wij op de factoren A, B en C letten, dan onderscheppen wij 70% van de potentiële fraudegevallen.

Daarna wordt vastgesteld welk niveau van naleving wordt beoogd en hoeveel het bereiken van dit nalevingsniveau mag kosten.

Na het uitvoeren van een risicoanalyse weet de sociale dienst waarnaar zij moet zoeken en op basis van het risicoprofiel naar wie zij op zoek is. Deze zaken moeten bekend zijn voordat wordt overgegaan tot het koppelen van bestanden waaruit tot het individu herleidbare gegevens voortkomen. Bestandskoppeling waarbij de hele populatie uitkeringsontvangers op individueel niveau gecontroleerd wordt zonder dat de noodzaak daartoe kan worden onderbouwd, is disproportioneel. Het CBP is van mening dat de risicoanalyse en de daaruit voortvloeiende prioriteitstelling bepaalt welke bestandskoppelingen voor welke doelgroep wenselijk en toelaatbaar zijn. Dit sluit aan bij het onderdeel 'controle op maat' uit het concept 'Handhaven op maat'.

Een voorbeeld.

Als een uitkeringsgerechtigde samenleeft met iemand die een inkomen heeft, wordt zijn uitkering verlaagd of ingetrokken. Uit onderzoek blijkt dat een aanzienlijk percentage van de fraude gerelateerd is aan het opgeven door de cliënt van de leefvorm. Uit de risicoanalyse blijkt dat van de personen tussen de 30 en 40 jaar oud, die drie tot vijf jaar tevoren gescheiden zijn, zo'n 70% zich schuldig maken aan deze vorm van fraude. Zij wonen samen met een nieuwe partner, maar geven dit niet op aan de sociale dienst.

De risicofactoren in dit voorbeeld zijn de leeftijd en het eerder gehuwd geweest zijn. Op basis van de kennis van de risicofactoren bepaalt de gemeente de beste methode om handhavend op te treden. Personen die voldoen aan het risicoprofiel dat op basis van de risicofactoren is opgesteld, komen in aanmerking voor nader onderzoek.

Nadat de handhavingsactie op basis van de gestelde prioriteiten heeft plaatsgevonden, evalueert de sociale dienst deze activiteit. Blijkt dat er veel fraude aan het licht komt, dan kan besloten worden het volgende jaar weer naar deze groep te kijken. Eventueel kan het nodig blijken de verificatiemogelijkheden in de intakefase aan te passen. Hoe meer ervaring wordt opgedaan, hoe beter het mogelijk zal zijn om een verfijnd handhavingsbeleid te ontwikkelen. Dit beleid, gericht op een steeds beter gedefinieerde risicogroep, heeft als neveneffect dat steeds minder inbreuk wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van de overige uitkeringsontvangers.

3. Opsporing en vervolging van fraude

Indien tijdens de fasen van de intake en van de nadere controle of op een andere wijze duidelijke indicaties voor fraude aan het licht zijn gekomen, kan de zaak worden overgedragen aan de sociale recherche. Voor het uitzoeken van de indicatie is het niet nodig om complete bestanden met persoonsgegevens met elkaar te koppelen. Volstaan kan worden met controle door vergelijking van de gegevens van de persoon die van fraude wordt verdacht met zijn gegevens in een ander bestand.

Uitvoering

Het koppelen van bestanden kan alleen door gemeenten, de Regionale Coördinatiepunten Fraudebestrijding of het Inlichtingenbureau uitgevoerd worden. Gezien het gesloten verstrekkingenregime van de Wet werk en bijstand is het niet mogelijk dat gegevens van de sociale dienst worden verstrekt aan andere organisaties die de koppelingen voor gemeenten zouden moeten uitvoeren.

Informatieplicht

Door bestandskoppeling worden persoonsgegevens verkregen of gegenereerd, terwijl de burger hiervan niet de hoogte is. De informatieplicht uit artikel 34 WBP is op bestandskoppelingen van toepassing.

Het CBP is van mening dat bij de standaardkoppelingen in het kader van de *intake* volstaan kan worden met goede informatievoorziening hierover bij het intakegesprek.

Bij *nadere controle* door middel van bestandskoppeling dient de risicogroep voor de daadwerkelijke controle in algemene zin geïnformeerd te worden over themacontroles. Dit kan bijvoorbeeld via het informatieblad van de sociale dienst. Bij koppelingen op persoonsniveau die voortvloeien uit de prioriteiten van het handhavingsbeleid, kan niet worden volstaan met informatie vooraf dat de gegevens van een uitkeringsontvanger misschien door middel van bestandskoppeling gecontroleerd zullen worden. Het CBP is van opvatting dat de sociale dienst iedere keer als een uitkeringsontvanger op persoonsniveau gekoppeld is, de betrokkene achteraf moet laten weten met welke bestanden is gematcht.

Indien wordt overgegaan tot *opsporing en vervolging* dient de uitkeringsontvanger, wanneer het onderzoeksbelang dit toelaat, geïnformeerd te worden over de activiteiten die daartoe hebben geleid. Tijdens de opsporing en vervolging heeft hij recht op informatie over het onderzoek en over zijn rechten als verdachte. In het belang van het onderzoek kan de informatieplicht met een beroep op artikel 43, sub b, WBP opgeschort worden. Per geval zal moeten worden afgewogen of en hoe lang een beroep op deze weigeringsgrond gerechtvaardigd is.

Conclusie

De tendens is om steeds meer bestanden te ontsluiten en te koppelen, teneinde al in de intakefase zoveel mogelijk gegevens te verifiëren. In beginsel kunnen alleen de organisaties die genoemd zijn in artikel 64 WWB gegevens leveren voor de controle op rechtmatige uitkeringsverstrekking. Of deze gegevens gebruikt mogen worden, hangt af van het antwoord op de vraag of dit noodzakelijk is voor de uitvoering van de WWB. Wil men gegevens koppelen met een bestand van een organisatie die niet in artikel 64 WWB als inlichtingenplichtige instantie wordt genoemd, dan zal de potentiële gegevensverstrekker de verenigbaarheidstoets uit artikel 9, tweede lid, WBP moeten maken. Tijdens de drie fasen van gegevensverwerking heeft de cliënt recht op informatie over het gebruik dat van zijn gegevens wordt gemaakt.

• Intake

Het CBP is van mening dat de gemeente zich tijdens de intakefase, wanneer er geen sprake is van vermoedens van misbruik van de uitkering, moet beperken tot een aantal standaardchecks om de door de cliënt geleverde informatie te controleren. Het uitgangspunt dat de bij de intake van de cliënt verkregen gegevens in eerste instantie bij de cliënt geverifieerd moeten worden, kan onverkort in stand blijven.

Informatieverplichting: een folder of ander informatiemateriaal.

• Nadere controle op basis van risico

De risicoanalyse en de daaruit voortvloeiende prioriteitstelling bepaalt welke risicogroep door middel van welke bestandskoppeling nader mag worden gecontroleerd. Voortdurende evaluatie van het handhavingsbeleid leidt tot een verbetering van de effectiviteit van handhavingsinstrumenten en daarmee tot beperking van de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer.

Informatieverplichting: vooraf over themacontroles in algemene zin en bij daadwerkelijke controle achteraf op persoonsniveau.

• Opsporing en vervolging

Indien tijdens de intake, een handhavingsactie of op een andere manier duidelijke indicaties voor fraude naar voren gekomen zijn, kan de zaak worden overgedragen aan de sociale recherche. In een dergelijke situatie kunnen gegevens van de verdachte persoon op individueel niveau worden vergeleken met zijn gegevens in een ander bestand.

Informatieverplichting: over de rechten als verdachte en over het onderzoek tijdens opsporing en vervolging, behoudens opschorting op grond van artikel 43, sub b, van de WBP.